



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة القادسية
كلية القانون

التنظيم القانوني لتطبيق مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة دراسة مقارنة

رسالة مقدمة إلى
مجلس كلية القانون – جامعة القادسية وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير
في القانون العام
من الطالب

حسام عزيز مطشر

بإشراف
الاستاذ الدكتور

علي نجيب حمزة

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

صُنِعَ اللَّهُ الَّذِي أَتَقَنَّ كُلَّ شَيْءٍ إِنَّهُ خَيْرٌ بِمَا تَفْعَلُونَ

صدق الله العلي العظيم
(سورة النمل ٨٨)

الاهداء

إلى والدي ووالدي الجليلين... رحمهما الله

إلى زوجتي... ورفيقة الكفاح التي لم تبخل عليّ بوقت أو جهد
لمساعدتي

إلى أولادي..... فلذات كبدي كل من
زيد وسجاد وضحى وزينب وسجى

إلى كافة الأهل والأصدقاء

أقدم ثمرة جهدي المتواضع

الباحث

شكر وتقدير

أشكر الله عز وجل الذي أمدني بالإرادة لإنجاز هذا البحث وهو القائل: " وإن شكرتم لأزيدنكم " فالحمد لله

ثم أتوجه بالشكر إلى أستاذي الفاضل أ. د. **علي نجيب الحسيني** المحترم صاحب الخلق الكريم إذ تكرم بالإشراف على هذه الدراسة ولم يبخل عليّ بتوجيهاته على الرغم من ظروفه، فشكراً لحسن خلقه وتواضعه وقد كان لتوجيهاته السديدة وملاحظاته القيمة الفضل الأكبر في إظهار هذه الرسالة بالصورة التي هي عليها، فأتوجه إلى الله عز وجل أن يمن عليه بالصحة والعافية ودوام التوفيق.. وأقدم شكري وخالص امتناني إلى عمادة كلية القانون /جامعة القادسية ممثلة بالسيد عميد الكلية أ. **د نظام جبار الموسوي** المحترم والسيد معاون العميد للشؤون العلمية أ. **د أحمد حمد الله أحمد** المحترم والسيد رئيس قسم القانون العام أ. **د عدي جابر هادي** المحترم كما أتوجه بالشكر إلى جميع اساتذتي في كلية القانون /جامعة القادسية ولا سيما من أفاض عليّ بكرم علمه في مرحلة الدراسات العليا / الماجستير / السنة التحضيرية الأولى، كما أتوجه بالشكر الجزيل إلى م. م علي حمزة جبر المحترم التدريسي في الجامعة الإسلامية في الديوانية لما أبداه من مساعدة في توفير بعض المصادر المهمة للدراسة ولا يفوتني أن أقدم شكري الجزيل إلى منتسبي المكتبة المركزية في رئاسة جامعة القادسية ومنتسبي مكتبة كليتنا المعطاء لما أبدوه من مساعدة وتعاون في الحصول على مصادر الدراسة ، والشكر موصول أيضاً إلى كافة منتسبي كلية القانون وجميع زملائي وأخوتي وعائلتي وإلى كل من ساهم وساعدني في إنجاز هذا البحث.

الباحث

المستخلص:

يعود تطبيق مبدأ الجودة (نوعية الخدمة) في الأساس إلى القواعد المُطبقة على الخدمات المقدمة من القطاع الخاص، لكن نظراً للتطورات الحاصلة وأهمية المصلحة العامة، تحتم ضرورة خضوع الخدمات العامة المقدمة من قبل المرافق العامة لمراقبة نوعية الخدمة والتشديد على تحسينها لتحقيق رضا الجمهور. ويقصد في (جودة نوعية الخدمة) حق طالب الخدمة في الحصول على الخدمة بأنسب الأسعار وجودة عالية.

ولجودة نوعية الخدمة علاقة وطيدة مع مبادئ استمرار المرفق العامة والمساواة في الانتفاع من خدمات المرفق العام وقابلية المرفق العام للتطور والتغير فهي مكملة لهذه المبادئ، وهذا الموضوع أصبح يُجسد الرغبة في تحديث المرافق العامة، وعلى أساس ذلك صار من واجب السلطات العامة التخلي عن منطق الكم للخدمة العامة، والاستجابة لمنطق النوعية، فالجمهور أصبح يُطالب بالخدمات مع ضمان جودتها، فتغيرت نظرة طالب الخدمة من النظر للخدمة كمنحة أو هبة من الدولة إلى نظرة بأن الخدمة حق يَنترعه بشروطه الخاصة.

وتم بلوغ هذا المبدأ مكانة مهمة بفضل تأثير تشريعات الإتحاد الأوروبي التي ألزمت فيها جميع المرافق العامة بالإتحاد الأوروبي، ولاسيما الاقتصادية منها بضرورة تقديم خدماتها وفق مبدأ التوازن بين الجودة والسعر، لذا تكمن أهمية الدراسة لهذا الموضوع في حداثة وندرة الدراسات القانونية فيه. لذا تم اختيار بحثنا الموسوم بـ (التنظيم القانوني لتطبيق مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة)، لبحث هذا المبدأ وهل ارتقى إلى مصاف المبادئ التقليدية التي تحكم عمل المرافق العامة؟ وكيف تم تنظيمه من قبل المشرع في العراق والدول المقارنة؟ وما هي متطلباته وأساليب تحقيقه وما أثر تطبيقه على الأعمال القانونية للإدارة؟ وما هي الرقابية المفروضة على هذا المبدأ وما هو أثر هذه الرقابة؟

وقد ظهر الحديث عن مبدأ جديد (مبدأ الجودة) نتيجة للتطورات الواقعية التي حتمت ضرورة خضوع الخدمة العامة المقدمة من قبل المرافق العامة لمراقبة نوعية الخدمة والتشديد على تحسينها لتحقيق رضا الجمهور.

لذا سنبحث (الإطار المفاهيمي لمبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة) في (فصل الدراسة الأولى) تسبقه مقدمة وفي (الفصل الثاني) سنبحث (أحكام تطبيق مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة) أما (الفصل الثالث) سنخصصه لبحث (أثر مبدأ الجودة على الأعمال القانونية للإدارة والرقابة عليه)، ومن ثمت الخاتمة التي تتضمن أهم الاستنتاجات والمقترحات.

وسنعمد المنهج المقارن كأساس لهذه الدراسة حيث تم اختيار دولتي فرنسا والمغرب لعقد المقارنة مع العراق وذلك لوجود مشتركات بين قوانين هذه الدول في ما يخص موضوع الدراسة كما اعتمدنا المنهج التحليلي لتحليل بعض النصوص القانونية التي تحتاج إلى تحليل، فضلاً عن اعتماد النهج التطبيقي لبحث التطبيقات العملية فيما يخص موضوع الدراسة.

قائمة المحتويات

رقم الصفحة	العنوان	ت
ب	الآية القرآنية	١
ج	الاهداء	٢
د	الشكر والتقدير	٣
هـ-و	المستخلص	٤
ز-ح	المحتويات	٥
١-٣	المقدمة	٦
الفصل الأول		
٤-٦١	الفصل الأول/ الإطار المفاهيمي لمبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة	٧
٥-٣٣	المبحث الأول/ ماهية مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة	٨
٦-٢١	المطلب الأول/ مفهوم مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة	٩
٦-١١	الفرع الأول/ التطور التاريخي لمبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة	١٠
١١-٢١	الفرع الثاني/ التعريف بمبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة	١١
٢١-٣٣	المطلب الثاني/ ذاتية مبدأ الجودة	١٢
٢١-٢٨	الفرع الأول/ خصائص مبدأ الجودة وتميزه عما يختلط به	١٣
٢٨-٣٣	الفرع الثاني / الطبيعة القانونية لمبدأ الجودة	١٤
٣٣-٦١	المبحث الثاني/ أسس اعتماد مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة	١٥
٣٤-٤٥	المطلب الأول / الأساس الفلسفي لمبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة	١٦
٣٥-٤٠	الفرع الأول / فلسفة الحوكمة الإدارية (الإدارة الجيدة)	١٧
٤٥-٤٥	الفرع الثاني/ حقوق الإنسان ورضاه أساس مبدأ الجودة	١٨
٤٥-٦١	المطلب الثاني/ الأساس التشريعي لمبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة	١٩
٤٥-٥٠	الفرع الأول / الأساس التشريعي الدولي لمبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة	٢٠
٥٠-٦١	الفرع الثاني / الأساس التشريعي الوطني لمبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة	٢١
الفصل الثاني		
٦٢-١٣٦	الفصل الثاني/ متطلبات وأساليب تطبيق مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة	٢٢
٦٣-٩٢	المبحث الأول/ متطلبات تطبيق مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة	٢٣
٦٤-٨١	المطلب الأول/ المتطلبات البشرية	٢٤
٦٤-٧٣	الفرع الأول/ جودة الموظف العام وطرق اختياره	٢٥

٢٦	الفرع الثاني/ الكفاءة في الوظيفة العامة	٨١-٧٣
٢٧	المطلب الثاني/ المتطلبات المادية والموضوعية لمبدأ الجودة	٩٢-٨١
٢٨	الفرع الأول/ المتطلبات المادية	٨٧-٨٢
٢٩	الفرع الثاني/ المتطلبات الموضوعية	٩٢-٨٧
٣٠	المبحث الثاني/ أساليب تطبيق مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة	١٣٦-٩٢
٣١	المطلب الأول/ أسلوب الإدارة الجيدة	١١٦-٩٣
٣٢	الفرع الأول/ مفهوم الإدارة الجيدة	٩٩-٩٣
٣٣	الفرع الثاني/ دور الإدارة الجيدة في تحقيق مبدأ الجودة وتطبيقاتها في الدول المقارنة	١١٦-١٠٠
٣٤	المطلب الثاني/ أسلوب الإدارة العامة الإلكترونية	١٣٦-١١٦
٣٥	الفرع الأول/ مفهوم الإدارة العامة الإلكترونية	١٢٢-١١٧
٣٦	الفرع الثاني/ دور الإدارة الإلكترونية في تحقيق مبدأ الجودة وتطبيقاتها في الدول المقارنة	١٣٦-١٢٢
الفصل الثالث		
٣٧	الفصل الثالث/ أثر تطبيق مبدأ الجودة على الأعمال القانونية للإدارة والرقابة عليه	٢١١-١٣٧
٣٨	المبحث الأول/ أثر تطبيق مبدأ الجودة على الأعمال القانونية للإدارة العامة	١٧٠-١٣٨
٣٩	المطلب الأول/ أثر تطبيق مبدأ الجودة على القرار الإداري	١٥٩-١٣٨
٤٠	الفرع الأول/ أثر تطبيق مبدأ الجودة على مفهوم القرار الإداري	١٥٠-١٣٩
٤١	الفرع الثاني/ أثر تطبيق مبدأ الجودة على عملية إصدار القرار الإداري	١٥٩-١٥٠
٤٢	المطلب الثاني/ أثر تطبيق مبدأ الجودة على العقد الإداري	١٧٠-١٥٩
٤٣	الفرع الأول/ أثر تطبيق مبدأ الجودة في العقد الإداري الإلكتروني	١٦٣-١٥٩
٤٤	الفرع الثاني/ أثر تطبيق مبدأ الجودة على التحكيم في العقد الإداري	١٧٠-١٦٣
٤٥	المبحث الثاني/ الرقابة على تطبيق مبدأ الجودة	٢١١-١٧٠
٤٦	المطلب الأول/ الرقابة الإدارية على تطبيق مبدأ الجودة	١٨٧-١٧١
٤٧	الفرع الأول/ مفهوم الرقابة الإدارية على مبدأ الجودة ومعايير ومؤشرات تطبيقه	١٨٠-١٧٢
٤٨	الفرع الثاني/ رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية وأساليبها على تطبيق مبدأ الجودة	١٨٧-١٨٠
٤٩	المطلب الثاني/ رقابة الهيئات المستقلة و الجهات المتخصصة والقضائية على تطبيق مبدأ الجودة	٢١١-١٨٧
٥٠	الفرع الأول/ رقابة الهيئات المستقلة والجهات المتخصصة على تطبيق مبدأ الجودة	١٩٩-١٨٧
٥١	الفرع الثاني/ الرقابة القضائية على تطبيق مبدأ الجودة	٢١١-٢٠٠
٥٢	الخاتمة ...	٢١٢
٥٣	الاستنتاجات والمقترحات ...	٢١٦-٢١٢
٥٤	المصادر	٢٤٦-٢١٧

المقدمة



المقدمة:

الحمد لله رب العالمين الذي جعل لكل شيء قدراً، وجعل لكل قدر أجلاً، وجعل لكل أجل كتاباً، اللهم لك الحمد والشكر كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك وعلو مكانك، والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين أبي القاسم محمد وآل بيته الطيبين الطاهرين (صلى الله عليه واله) أما بعد.

أولاً: موضوع الدراسة:

للمرافق العامة نظام قانوني يضمن تحقيق أهدافها التي انشئت من أجلها ، وأهم هذه الأهداف هي تحقق المصلحة العامة ، وحفظ حقوق الأفراد وتلبية حاجاتهم الأساسية ، ونظراً لاختلاف طبيعة نشاط كل مرفق عام وبالنتيجة اختلاف طرق إدارتها، كان من الصعب تشريع قانون موحد يحكمها جميعاً ، إلا أن ذلك لا يمنع من إخضاع المرافق العامة كافة لمبادئ محددة اتفق الفقه والقضاء والتشريع بشأنها ، ومن هذه المبادئ هو مبدأ استمرار المرفق العام بانتظام واطراد ومبدأ المساواة في الانتفاع من خدمات المرافق العامة ومبدأ قابلية المرفق العام للتطور والتكيف.

إلا أنه وبتأثير القانون الاوروبي الذي أثر بشكل كبير على العديد من موضوعات القانون الإداري داخل دول الإتحاد (ومنها فرنسا)، وكان من أهم هذه المواضيع التي تأثرت بتوجهات القانون الاوروبي لضمان منافسة حرة ومنع الاحتكار هو موضوع "المرفق العام". وبعد مقاومة من قبل مجلس الدولة الفرنسي التي استمرت لسنوات فيما يخص البناء القانوني الأوروبي لتجاهله فكرة المرفق العام التي يعدها مجلس الدولة الفرنسي "النظرية الأساس التي تستند عليها نظريات القانون الإداري والعمل الإداري" ، تم ملائمة القانون الإداري الفرنسي مع قانون الإتحاد الاوروبي عن طريق نظرية (حوار القضاة) التي خففت من مواقف مجلس الدولة ، حيث تم قبول إدخال فكرة (المرفق العام العالمي) بدل فكرة (المرفق العام الوطني) الذي يعد أساس "القانون الإداري" ، إذ أدى ذلك التقارب بين القانون الإداري الفرنسي والقانون الاوروبي إلى تطور نظرية المرافق العامة وذلك من خلال ظهور مبادئ حديثة تحكم عمل المرافق العامة العالمية ومن هذه المبادئ هو (مبدأ الجودة) الذي منحه القانون الاوروبي مكانة مهمة . ثم توالى التشريعات في الدول الأجنبية والعربية لتتبني هذا المبدأ، وبعضها منحه قيمة دستورية من خلال النص عليه في صلب الوثيقة الدستورية نظراً لمكانته المهمة كالمغرب وعده مبدأ قانونياً عاماً يحكم المرافق العامة كافة ويجب الالتزام به.

ثانياً- أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة في تقديمها مناقشة فكرية ومفاهيمية قانونية عن طريق تكوين رؤى وتصورات حديثة ضمن إطار القانون الإداري لمواضيع متنوعة تهدف إلى تحسين نوعية الخدمة



العامة (مبدأ الجودة)، لذا فموضوع مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة يُعد إضافةً جديدة لإغناء المكتبة القانونية العراقية التي يُمكن الاستفادة منه من قبل المُتخصصين في حقل القانون الإداري. فندرة الدراسات القانونية في هذا الموضوع ، تكمن بأن مبدأ الجَودة (نوعية الخدمة) في ميدان المرافق العامة من أكثر المفاهيم القانونية حَدَاثة في مجال القانون الإداري ، لذا ارتأينا تسليط الضوء على هذا المبدأ ، من خلال بحث التشريعات المُنتشرة هنا وهناك وجمعها واستخلاص القواعد القانونية التي تحكم عمل هذا المبدأ ، والتوصل إلى تنظيم قانوني يُجمع فيه هذه القواعد مع التوصية بتطويرها وتحسينها ، والتعرف على أهم الأساليب التي تُدار بها المرافق العامة التي يُمكن من خلالها تحقيق (نوعية في الخدمة) ، كما أن أهمية هذه الدراسة تَهْدَف إلى إثارت انتباه الفقه للموضوع وبالتالي التوسع ببحثه من الناحية القانونية مما يُنتج عنه تطوراً على المُستوى التشريعي من خلال المُقترحات التي تتوصل لها هذه الدراسات وكذلك من خلال التعرف على مدى تقدم الدول المقارنة في تَبْن وتطور هذا المبدأ.

ثالثاً - إشكالية الدراسة:

تكمن إشكالية الدراسة في الإجابة على التساؤلات الآتية:

١. هل إن نوعية الخدمة ارتقت كمبدأ قانوني رابع لمصاف المبادئ القانونية التي تحكم عمل المرفق العام أم أن الوقت ما زال مبكراً؟
٢. ما نطاق تطبيق مبدأ الجودة فهل ينحصر في المرافق العامة الاقتصادية أم بالإمكان تطبيقه على المرافق العامة الإدارية؟
٣. كيف نظم المشرع العراقي والقانون المقارن موضوع مبدأ الجودة (نوعية الخدمة) وما القيمة القانونية لهذا المبدأ؟
٤. هل لتطبيق مبدأ الجَودة في إدارة المرافق العامة أثر على الأعمال القانونية للإدارة؟
٥. كيف تتم مراقبة تطبيق هذا المبدأ ومن هي الجهة المسؤولة على ذلك وهل توجد أجهزة مُتخصصة لرقابة نوعية الخدمة وما هي أساليبها في سبيل ذلك ، وهل بالإمكان ممارسة القضاء الإداري أو العادي رقابته على هذا المبدأ من خلال تطبيق القواعد العامة لهذه الرقابة؟.

رابعاً - منهج الدراسة:

اعتمدنا في هذا الدراسة (المنهج المقارن) بصورة أساسية، وتم اختيار دولتي فرنسا والمملكة المغربية لعقد المقارنة؛ نظراً لوجود بعض المشتركات بين قوانين هاتين الدولتين والقانون العراقي فيما يخص مبدأ الجودة ، منها أن فرنسا هي مهد القانون الإداري وموطن تطوره على يد مجلس الدولة وهي منبع لقوانين أغلب الدول العربية ومنها العراق ، وأن أي تحول في هذا القانون يبدأ منه تحديداً



، فتطبيق هذا المبدأ يجد له موضع قدم في التشريعات الفرنسية منذ ثمانينيات القرن الماضي مما أسس لتبن هذا المبدأ ، كما أن المشرع المغربي أعتمد هذا المبدأ في صلب الوثيقة الدستورية والتشريعات العادية واعترف له بكونه مبدأ دستوري يحكم عمل المرافق العامة بكافة أنواعها (إدارية واقتصادية) ، كما اعتمدنا على المنهج التحليلي لتحليل بعض النصوص القانونية التي تتطلب ذلك ، كما اتبعنا النهج التطبيقي لدراسة تطبيقات هذا المبدأ في الدول المقارنة والعراق.

خامساً-هيكلية الدراسة:

يَطلب موضوع الدراسة تقسيمه على ثلاثة فصول تسبقها مقدمة تتضمن: موضوع الدراسة، وأهمية الدراسة وإشكالياتها، والمنهج الذي اعتمد بالدراسة، فضلاً عن هيكلية الدراسة، وكما يلي:

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة.

المبحث الأول: مفهوم مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة.

المبحث الثاني: أسس اعتماد مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة.

الفصل الثاني: متطلبات وأساليب تطبيق مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة.

المبحث الأول: متطلبات تطبيق مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة.

المبحث الثاني: أساليب تطبيق مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة.

الفصل الثالث: أثر مبدأ الجودة على الأعمال القانونية للإدارة والرقابة عليه.

المبحث الأول: أثر تطبيق مبدأ الجودة على الأعمال القانونية للإدارة العامة.

المبحث الثاني: الرقابة على تطبيق مبدأ الجودة.

وتليها خاتمة تتضمن أهم (الاستنتاجات والمقترحات).

والله ولي التوفيق

الفصل الأول



الفصل الأول

الإطار المفاهيمي لمبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة

إن تطبيق مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة يجسد الدور الحقيقي للمرفق العام وهو تلبية الحاجات العامة للأفراد ، بصورة تتناسب مع ما يتطلعون إليه على وفق التطورات والمتغيرات المتزايدة لهذه الحاجات والنابعة من صون كرامته الإنسانية وحقوقه وضمان حياة كريمة تُعزّه ، كون الغاية الأساسية من إنشاء المرافق العامة بأنواعه هي تحقيق المصلحة العامة وتقديم الخدمات للجمهور، لكن على وفق مبادئ تحكم عمل هذه المرافق، وهذا المبادئ التي استقر عليها القضاء والفقه هي مبدأ سير المرفق العام باستمرار وانتظام ومبدأ المساواة أمام المرفق العام ومبدأ قابلية المرفق العام للتطور والتكيف ، وهذه المبادئ متأصلة في احترام الروح الإنسانية ، وواجب الدولة توفير كل ما يحتاجه الأفراد من احتياجات، وفق هذه المبادئ.

وبتأثير العولمة التي نتج عنها تحولات سياسية واقتصادية خلال السنوات الماضية التي دفعت باتجاه مزيد من الديمقراطية الليبرالية والمزيد من التحرر الاقتصادي ، وتبنى اقتصاد السوق الحرة غير المقيدة ، وتطور النظام الرأسمالي المتمثل في تركيز ودعم الفئات العليا من الرأسمالية العالمية (الشركات متعددة الجنسيات) كبدل عن الاحتكارات المحلية ، فعملت على احتكار الأسواق العالمية من خلال تقديمها خدمات نادرة كخدمات الانترنت والاتصالات ، وهذا ما دفع الدول إلى مواجهة هذا التغيرات والتحولات والتكيف معها من خلال تجمعات وتكتلات اقتصادية.

إذ نشأ اتحاد اقتصادي بين أمريكا وكندا والمكسيك بعد معاهدة أمريكا الشمالية للتجارة الحرة، وظهر الصين كقوة اقتصادية عظمى، كما تحولت في أوروبا التجمعات الدولية الأخرى (السوق الأوروبية المشتركة) إلى وحدة أوروبية مما أدى إلى توحيد أوروبا في اغلب اجزائها ضمن اتحاد يحكمه تشريعات واتفاقات خاصه، الزمت فيه الدول الأعضاء بضرورة تبني مبدأ الجودة (نوعية الخدمة) لتحقيق المصلحة العامة بالأساس ومن ثم مصلحة الأفراد.

كما أن الدول المعاصرة في عالمنا العربي (كالمغرب) تسعى إلى الظهور أمام المجتمع الدولي بمظهر أكثر ديمقراطية، ويكون ذلك من خلال تضمين دساتيرها مبادئ تتسم بالديمقراطية والشفافية التي من شأنها كفالة واحترام حقوق الإنسان الأساسية وضمان تطبيقها داخل الدولة، وفي سبيل تحقيق ذلك فقد عمدت بعض دساتير الدول على تضمين نصوصها لمبدأ (الجودة أو نوعية الخدمة) في المرافق العامة، الذي يعمل على تقديم الخدمات للجمهور على وفق معايير عالمية، الذي بدوره يعكس صورة حقيقية لضمان حقوق الإنسان وحمايتها واحترامهم في المجتمعات ، الذي يعد نموذجاً للإدارة الرشيدة في الدولة ويعيد ثقة المواطن بالإدارة.



واستناداً لما تقدم سننقسم هذا الفصل على مَبْحَثين سنبيين في المبحث الأول مفهوم مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة ونبين في المبحث الثاني أسس اعتماد مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة بشيء من التفصيل والتحليل.

المبحث الأول

ماهية مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة

يعد مبدأ الجودة في إدارة المرفق العام من أكثر المفاهيم القانونية حداثة في مجال القانون الإداري، وذو تأثير على أهم ميادين الحياة، إذ تستأثر نوعية الخدمة باهتمام قطاعات المجتمع كافة، وذلك بسبب العلاقة المباشرة بين مبدأ الجودة وما يصبوا إليه الأفراد في المجتمع وهو الحصول على أجود الخدمات المقدمة من خلال المرافق العامة للدولة التي تؤكد على حقوق الإنسان وتعزز من روح المواطنة والأعتزاز بالدولة التي تسهر على راحت مواطنيها.

وكننتيجة للمشاكل التي تواجهها المرافق العامة التي حدثت من كفاءتها ومنعتها من تحقيق أهدافها، اضحى على جميع الدول واجب التكيف مع هذه التطورات المعاصرة واستخدام وسائل وأساليب حديثة في إدارة مرافقها العامة تقوم على مجموعة من الأسس أهمها التركيز على رضا المنتفعين وطالبي الخدمة عن طريق الاهتمام بجودة الخدمات المقدمة إليهم.

فبعد التطورات الحديثة ولا سيما الاقتصادية والاجتماعية التي ترتب عليها مشاركة القطاع الخاص في إدارة المرافق العامة وخصخصتها الأمر الذي يوحى إلى اضمحلال فكرة المرفق العام، إلا إن أهمية المرفق العام ما زالت في أوجها وما القيمة القانونية التي تتمتع بها المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة ألا تأكيداً على أهميتها مهما شهدت من تطورات وتغيرات.

فهذه التغيرات إنما هي نتيجة للتكيف مع المستجدات واستجابة لها وهي تغير بمفهوم المرفق العام فقط دون انتقاص من مبادئه التي تحكمه، إذ إن أي انتقاص من هذه المبادئ سينعكس سلباً على حقوق وحريات الأفراد، لذلك ظهرت الدعوات لوجود مبدأ جديد إلا وهو مبدأ الجودة (نوعية الخدمة) كمبدأ قانوني رابع يحكم عمل المرافق العامة فضلاً عن المبادئ التقليدية الأخرى (الاستمرارية والمساواة وقابلية المرفق العام للتغير والتطور)، الذي يؤكد هذه المبادئ ويعززها ويقوى من فكرة المرافق العامة.

ولما تقدم سننقسم هذا المبحث على مطلبين نبحث في المطلب الأول مفهوم مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة ونبحث في المطلب الثاني ذاتية مبدأ الجودة.



المطلب الأول

مفهوم مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة

في الحقيقة مهما تعددت وتنوعت وظائف ومهام الدولة فإن نشاطها الأساس مرصود لخدمة الأفراد، ولما كانت هذه الخدمات موجهة للجمهور لغرض تلبية الحاجات الضرورية والخدمات الرئيسة عن طريق المرافق العامة كان لابد من إخضاع هذه المرافق لنظام قانوني. ويتمثل هذا النظام في مجموعة من الأحكام والقواعد والأساليب والمبادئ القانونية المتعلقة بإنشاء والغاء وتنظيم تلك المرافق هذا من جهة ومن جهة أخرى تتعلق بعملية تسييرها وإدارتها وعملية الرقابة عليها.

فالنظام القانوني للمرافق العامة يضمن تحقيق الأهداف التي انشئت من أجلها ومعها تتحقق المصلحة العامة، وتعمل على حفظ حقوق الأفراد وحررياتهم الأساسية، ونظراً لاختلاف طبيعة نشاط كل مرافق عام وبالنتيجة اختلاف طرق إدارتها كان من الصعب تشريع قانون واحد يحكمها جميعاً، إلا إن ذلك لا يمنع من إخضاع جميع المرافق العامة لمبادئ محددة اتفق الفقه والقضاء والتشريع بشأنها، ومن هذه المبادئ هو مبدأ الجودة بوصفه أحد المبادئ الحديثة التي تحكم عمل المرافق العامة.

لذا سنبحث التطور التاريخي لمبدأ الجودة في فرع أول ثم نبحث مفهوم مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة في فرع ثاني.

الفرع الأول

التطور التاريخي لمبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة

إن للعولمة دوراً كبيراً في ظهور المبدأ الجديد الذي يُعد أحد المبادئ التي تحكم عمل المرافق العامة وهو (مبدأ الجودة) فضلاً عن المبادئ التقليدية الأخرى، وإن القانون الأوروبي أثر بصورة مباشرة وكبيرة على مبادئ القانون الإداري وبخاصة (نظرية المرافق العامة) في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

ومن هنا لابد من الإشارة إلى أهم التطورات التي حدثت في دول الإتحاد الأوروبي (المجموعة الأوروبية سابقاً) ، ففي بادئ الأمر كان الدافع الأساس لفكرة الوحدة الأوروبية بسبب المشاكل المشتركة لهذه الدول وأهمها "معضلة الأمن"^(١).

(١) د. د. عمر محمد الشويكي ، أوربا من السوق الى الاتحاد صناعة واحدة، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، القاهرة ، كراسات استراتيجية السنة الرابع عشر ، العدد ١٤١ ، ٢٠٠٤ ، ص ٥.



إلا إن الأمر قد تطور بعد الحرب العالمية الثانية وكان من أهم هذه التطورات هي التطورات الدستورية والتشريعية والمؤسسية للدول الأعضاء في أوروبا (دول المجموعة الأوروبية) ، فعقدت عدة اتفاقيات بين دول القارة الأوروبية^(١) وكان أهم هذه الاتفاقيات هي اتفاقية "ماستريخت" سنة ١٩٩٢ المنشئة للإتحاد الأوروبي التي شهدت تحولاً كبيراً ليس من حيث التسمية من صيغة "الجماعة" إلى صيغة "الإتحاد" فحسب وإنما في الأهداف والمؤسسات^(٢) والتوجهات ، ألا إنه رغم التطورات التي ادخلتها هذه الاتفاقية ، لم تتوقف التوجهات الأوروبية عند حزم تطويرية معينة^(٣).

ومن ثم تم تعديل الاتفاقيات اعلاه باتفاقيتي أمستردام عام ١٩٩٧ ونيس عام ٢٠٠١ ألا إن الاتفاقية الأبرز التي من خلالها تم إدخال تعديلات جوهرية على هذه الاتفاقيات هي اتفاقية لشبونة عام ٢٠٠٧ التي دخلت حيز التنفيذ عام ٢٠٠٩ ، التي تعد مُعدلة للاتفاقيات السابقة، والمهم هنا أن هذه الاتفاقية انشأت مؤسسات تشريعية وقضائية وتنفيذية^(٤) على مستوى الإتحاد تكون قراراتها واجبة التطبيق وملزمة للدول الأعضاء في الإتحاد ، وبهذا أصبحت المؤسسات الوطنية وبخاصة الإدارية في دول الإتحاد تنفذ وتطبق القانون الإتحادي وبذلك تحول القانون الإداري على المستوى الوطني وبخاصة في (فرنسا) ليشمل ليس فقط القواعد القانونية التي تحكم وتنظم النشاط الإداري العام "الوطني" لكن في الوقت نفسه يعد أداة لتنفيذ وتطبيق القانون الإتحادي^(٥). إذ إن للبرلمان الأوروبي ومجلس أوروبا (الهيئات التشريعية) أن تصدر عدة أنواع من الأعمال تختلف من حيث أثرها ومدى إلزامها للبلدان الأعضاء وهذه الأعمال هي: ١- إصدار الضوابط (Regulation) التي تكون ملزمة وتطبق على الدول الأعضاء بصورة عامة. ٢- إصدار التوجيهات (directives) أو

(١) إذ كانت أول اتفاقية عقدت باسم المجلس الأوروبي في لندن ثم اتبعتها اتفاقية الجماعة الأوروبية للفحم والصلب واتفاقية روما عام ١٩٥٧ المنشئة للجماعتين الأوربيتين (الجماعة الاقتصادية الأوروبية و جماعة الطاقة الذرية). للمزيد ينظر: محمد المقداد وصايل السرحان، الإتحاد الأوروبي والعوامل المؤثرة على وزنه الدولي، بحث منشور في مجلة المنارة، جامعة آل البيت، المجلد ١٩، العدد ٢، ٢٠١٣، ص ١٦.

(٢) د. عيسى دبّاح ، موسوعة القانون الدولي ، ط١ ، دار الشروق للنشر والتوزيع ، المجلد ٣ ، عمان ، ٢٠٠٣ ، ص ٤٠٧.

(٣) د. محمود عبد الحميد صدقي ، تطور مؤسسات الإتحاد الأوروبي وتأثيره على المنطقة العربية ، ط١ ، المصرية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠١٨ ، ص ٩٧.

(٤) ينظر : المادة (٩/أولاً) من اتفاقية لشبونة والتي نصت على انه تتكون مؤسسات الإتحاد من (البرلمان الأوروبي ، المجلس الأوروبي ، المجلس ، المفوضية الأوروبية ، محكمة العدل التابعة للإتحاد الأوروبي ، البنك المركزي الأوروبي ، ديوان المحاسبة).

(٥) جون بيندر و سايمون أشروود ، الإتحاد الأوروبي - مقدمة قصيرة جداً ، ترجمة : خالد غريب علي ، ط١ ، مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة ، القاهرة ، ٢٠١٥ ، ص ٥٨.



التعليمات وهي ملزمة أيضاً لمن وجهة إليه مع السماح له بحرية اختيار الوسائل التي يراها مناسبة لتنفيذها. ٣- إصدار الآراء والتوصيات (recommendations and opinions) التي تكون غير ملزمة^(١). والأنظمة من وجهة نظر القانون الإداري هي قرارات إدارية تنظيمية " وهي وثائق قانونية مكتوبة تضم قواعد عامة ومجردة تصدرها الإدارة لغرض تنظيم موضوع ما لم تنظمه التشريعات العادية، أو تفويض المشرع للإدارة لغرض تنظيمه، أو تنفيذ التشريعات العادية والتفصيل في جزئياتها". إذاً هي تشتمل على قواعد قانونية تتسم بالعمومية والتجرد وهي ملزمة للجميع أسوةً بالتشريع العادي الصادر من السلطة التشريعية^(٢).

أما التوجيهات من وجهة نظر القانون الإداري، فهي إحدى صور الأمر الرئاسي تسمى (الأعمال ذات النماذج) وهي "عبارة عن انماط عامة أو فردية تعدها الإدارة سلفاً بوساطة الإدارة العليا لتكون أساساً للعمل في بعض التصرفات، تتبعها الإدارات وكذلك الأفراد - كلياً أو جزئياً- بمناسبة التصرفات القانونية التي تتخذوها مستقبلاً"^(٣). وهناك من الفقه من يرى أن هذه الأعمال قد تكون غير ملزمة للإدارات الدنيا، وفي هذه الحالة تعد التوجيهات بمثابة إرشادات تقترحها السلطة الرئاسية، ويترتب على ذلك أنه لا يوجد إلزاماً على الإدارة بإتباع تلك التوجيهات فهي مخيرة بين الالتزام بها أو تركها. وقد تكون التوجيهات ملزمة حينما تضع السلطة الإدارية (نماذج) تُقيد بها الإدارة التابعة لها، فتلتزم الإدارة بذلك النموذج دون إضافة أو تعديل، وقد ينص القانون صراحةً على بطلان تصرفات الإدارات في حال مخالفتها ذلك (النموذج)^(٤).

أما على صعيد القانون الأوروبي فالواقع العملي جعل للتوجيهات الصادرة من الإتحاد الأوروبي الأثر المترتب نفسه على الأنظمة إذ أصبحت تنشر بالجريدة الرسمية أسوة بالأنظمة، فبعد التوتر الشديد الذي كان بين مجلس الدولة الفرنسي ومؤسسات الإتحاد إذ قرر مجلس الدولة في إحدى القضايا إن التوجيهات الصادرة من الإتحاد التي لم يتم نقلها لا يمكن أن يكون لها أي تأثير في القانون المحلي، بينما حكمت محكمة العدل الأوروبية بالعكس تماماً بالنسبة إلى التوجيه نفسه، فالمحكمة تسعى لإلزام الدول الأعضاء بالإتحاد بما يصدر من قواعد قانونية من قبل هيئات الإتحاد

(١) ينظر المادة (١٨٩) من معاهدة روما لعام ١٩٥٧ والتي تم تعديلها بموجب المادة (٢٤٩) من معاهدة امستردام لعام ١٩٩٧.

(٢) د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، ط٤، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص٣٦.

(٣) د. شعبان عبد الحكيم سلامة، الأمر الرئاسي في القانون الإداري والفقه الإسلامي - دراسة مقارنة، ط١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١١، ص٦٥.

(٤) للمزيد ينظر: د. وهيب عياد سلامة، التدابير الداخلية - (المنشورات، التعليمات الإدارية، التوجيهات)، ط١، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٠، ص٣٨-٧١.



إذ اعترفت للتوجيهات (directives) بأثر مباشر في النظام القانوني الوطني^(١). هذا وقد ألزمت معاهدة لشبونة لعام ٢٠٠٧، جميع الدول الأعضاء في الإتحاد على أن " تتخذ أي إجراء مناسب ، عام أو خاص ، لضمان الوفاء بالالتزامات الناشئة عن المعاهدات أو الناتجة عن أعمال مؤسسات الإتحاد"^(٢).

ومن هنا بدأ القانون الإداري في دول الإتحاد يتأثر في معظم مواضعه، وكان من أهم هذه المواضيع تأثراً بتوجهات القانون الاوروبي لضمان منافسة حرة ومنع الاحتكار هو موضوع "المرفق العام" ، وبعد مقاومة من قبل مجلس الدولة الفرنسي التي استمرت لسنوات فيما يخص البناء القانوني الأوروبي لتجاهله فكرة المرفق العام التي يعدها مجلس الدولة الفرنسي "النظرية الأساس التي تستند عليها نظريات القانون الإداري والعمل الإداري"^(٣).

إذ انتقد مجلس الدولة الفرنسي مؤسسات الإتحاد الاوروبي بسبب من تجاهلها المفهوم الذي يتبناه مجلس الدولة الفرنسي ودوره الأساس في القانون الإداري. "ألا إن (نظرية حوار القضاة)^(٤) لينت من مواقف مجلس الدولة الفرنسي في مقابل اعتراف التشريع الاوروبي "بالمرفق العام" ولكن بمفهوم يختلف عن المفهوم والدور الذي يقره مجلس الدولة الفرنسي " لنظرية المرفق العام في القانون الإداري".

ونتيجة لذلك تم ملائمة القانون الإداري الفرنسي من خلال إدخال فكرة (المرفق العام العالمي) بدل فكرة (المرفق العام الوطني) الذي يعد أساس "القانون الإداري ونشاط الدولة العام". وقد أدت هذه التحولات إلى التحول من التمييز بين المرافق العامة الصناعية والتجارية (الاقتصادية) والمرافق العامة الإدارية إلى التمييز وفق "القانون الاوروبي" بين (مرفق عام ذو نفع غير اقتصادي) و (مرفق عام ذو منفعة اقتصادية عامة) ، وعلى هذا الأساس حصل التمييز لنشاطات السلطة العامة بين نشاط (

(1) Par Bernard Stern, chef du department Contentieux du Conseil d'Etat, a présenté une étude présentée lors de la conférence «Droit européen» sur l'influence de l'Union européenne sur le droit français, le 9 octobre 2014, à Grenoble, p.2-5.

(٢) ينظر المادة (٣/ أ) من معاهدة لشبونة لعام ٢٠٠٧ (معاهدة الاتحاد الاوربي)، الجريدة الرسمية للاتحاد الاوربي ، (2007 / C 306/01).

(٣) شكران قاسم الدغمي ، مبدأ الجودة في المرافق العامة ، بحث منشور في مجلة علوم الشريعة والقانون ، عمادة البحث العلمي، الجامعة الاردنية ، المجلد ٤٦ ، العدد ١ ، الاردن ، ٢٠١٩ ، ص ٧٨٢.

(4) Régis de Gouttes – Premier Avocat Général à la Cour deCassation, Cahiers du Conseil constitutionnel, hors série 2009– Colloque du Cinquantenaire,3 November: 2009. p.1.



الهيئات العامة الاقتصادية) الذي يخضع إلى قوانين المنافسة وبين نشاط (السلطة العامة) الذي لا يخضع إلى قواعد المنافسة المقررة في الإتحاد الأوروبي ، إذ أدى ذلك التقريب بين القانون الفرنسي والقانون الأوروبي إلى تطور نظرية المرافق العامة وذلك من خلال ظهور مبادئ حديثة تحكم عمل المرافق العامة ، إذ إن القانون الأوروبي اتجه إلى إعطاء (نوعية الخدمة- La Qualite du Service) مكانة مهمة^(١).

وقد أدى هذا التطور إلى ظهور عدة مفاهيم حديثة مثل (التوازن في العلاقة بين المنتفعين والمرافق العامة الإدارية) و(الإدارة الرشيدة) إذ إن مبادئ الحكم الرشيد انعكست على قوانين الإتحاد الأوروبي التي دفعت بعجلة التغيير في بعض مبادئ القانون الإداري في دول الإتحاد الأوروبي الأعضاء وأدت إلى ظهور عدة مبادئ جديدة تحكم عمل المرفق العام منها المبدأ الجديد وهو مبدأ (نوعية وجودة الخدمة) التي يقدمها المرفق العام^(٢).

وهناك من الفقه الفرنسي من اعترف لمبدأ الجودة كونه وافداً جديداً بقوله " الجودة ، الوافد الجديد إلى حظيرة مبادئ الخدمة العامة ، ليست استثناء من القاعدة، وأصبحت مبادرات الإدارة وقياس الجودة وفيرة الآن في المنظمات العامة في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وفرنسا ليست استثناءً من هذه الحركة"^(٣).

ألا إنه بالرغم من هذا التطور هنالك من يعتقد أن الوقت لم يحن بعد للقول بتجاوز المبادئ التقليدية للمرفق العام (ثلاثية قانون المرفق العام وهي الاستمرارية والمساواة وقابلية المرفق للتطور) إذ يرى جانب من الفقه الفرنسي وجود بعض العقبات التي تواجه الاعتراف بأن (نوعية الخدمة أو جودتها) من ضمن مبادئ نظرية المرافق العامة ، وأول هذه العقبات هي أن مفهوم (نوعية الخدمة أو جودتها) لا يمكن حصره ، إذ غالباً ما يخضع لحسن نية وتحديد من يتولى إدارة المرافق العامة ، وثاني هذه العقبات هي أنه لا يوجد تعريف محدد وواضح لمفهوم النوعية ، كون مفهوم النوعية ذي

(١) راضية شيبوتي ، ضبط المرافق العمومية ، بحث منشور في مجلة العلوم الانسانية- جامعة منتوري ، الجزائر، العدد ٣٥، ٢٠١١، ص١٨٧.

(٢) د. مازن ليلو راضي واحمد طلال عبد الحميد ، الحوكمة التشريعية لتقييم الاداء الوظيفي ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون - جامعة بغداد، العدد الخاص السادس (بحوث التدريسيين مع طلبة الدراسات) ، ٢٠١٩، ص١٣٣ .

(3) Kiane Goudarzi and Marcel Guenoun, Conceptualisation et mesure de la qualité des services publics (QSP) dans une collectivité territoriale. Recherche publiée dans le Journal of Policy and Public Administration. Volume le (27/3).2010. p1.



مفهوم واسع وغير محدد بصورة معينة ويختلف حسب طبيعة نشاط كل مرفق^(١). إلا إن هذه التحفظات التي ابدتها قسم من الفقه، قد بددها قانون الإتحاد الاوروبي من خلال اعطاء مبدأ (الجودة أو نوعية الخدمة) مضموناً قانونياً محدداً إذ جعل منه مبدأ قانوني على مستوى قانون الإتحاد وكذلك النظام القانوني الداخلي لدول الإتحاد الأعضاء. إذ أصدر الإتحاد الاوروبي توجيهاً (directive) ألزم فيه المرافق العامة العالمية بضرورة تقديم خدماتها بنوعية جيدة وبدأ بمرفق الاتصالات الذي عدّه مرفقاً عالمياً لضمان توفر الخدمة الجيدة في جميع دول الإتحاد الاوروبي وكذلك الحال بالنسبة للخدمات المقدمة من مرفق البريد ومرفق النقل، مع استقبال طلبات الطعن المقدمة من طالبي الخدمة والمستفيدين ضد المرافق العامة غير الملتزمة بمعايير الجودة في تقديم الخدمات للجمهور^(٢). وقد تم تعميم هذا المبدأ إذ "طرحت مبدأ المرافق التي يجب أن تقيم علاقة متوازنة بين الجودة والسعر (Qualite prix unbon rapport)"^(٣).

ونحن بدورنا نرى أن بداية تطبيق هذا المبدأ على مستوى الإتحاد كانت على (المرافق العامة ذو المنفعة الاقتصادية) إذ أصبح المبدأ الجديد (نوعية الخدمة أو الجودة) مبدأ قانونياً في أغلب المرافق العامة العالمية، ومنها "مرفق الاتصالات والكهرباء والبريد والسكك الحديدية ومرفق نقل البضائع بين دول الإتحاد الاوروبي... الخ. ومن ثم أنتقل تطبيق هذا المبدأ في المرافق العامة الاقتصادية للدول الأعضاء ومن ضمنها فرنسا مع الإشارة إلى أن فرنسا نظمت هذا المبدأ في المرافق العامة الإدارية في بعض جوانبه في فترات سابقة، وكذلك هو الحال لبعض الدول المعاصرة في وطننا العربي التي اعترفت لهذا المبدأ بقيمة دستورية وضمنته في دساتيرها كمبدأ قانوني يحكم عمل المرافق العامة ومن هذه الدول هي المغرب ، أما العراق فقد نص على مبدأ الجودة في التشريع العادي وسنأتي على تفصيل ذلك لاحقاً.

الفرع الثاني

التعريف بمبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة

بسبب حداثة مصطلح (مبدأ الجودة) نسبياً في الاوساط القانونية وشيوع استخدام مصطلح (الجودة

(١) نقلاً عن : د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، تحولات القانون الاداري في ظل العولمة ، دار وائل للنشر والتوزيع ، الطبعة الاولى ، الاردن ، ٢٠١٩ ، ص ١٤٢ .

(2) Official Journal of the European Union, L 321/36, 17.12.2018. DIRECTIVE (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council, p13-15.

(٣) ينظر ايضاً: المادة (٢) من البروتوكول رقم (٩) الملحق باتفاقية لشبونة معاهدة الإتحاد الاوروبي.



فقط) في المجالات الإدارية والاقتصادية والتجارية^(١)، فقد يثير هذا المصطلح بعض التساؤلات عن معناه الدقيق في مجال الدراسات القانونية ، ذلك لاختلاف معناه بحسب مجال استخدام هذا المصطلح ، لذا يتوجب علينا بيان معناه اللغوي أولاً ثم الانتقال للتعريف الاصطلاحي لمبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة ثانياً.

أولاً: المعنى اللغوي لمبدأ الجودة: لتعريف مصطلح (مبدأ الجودة) لغةً يتطلب الأمر تجزئة هذه العبارة ومعرفة المعنى اللغوي لكلمة مبدأ في نقطة أولى، ومن ثم المعنى اللغوي لكلمة (الجودة) في نقطة ثانية.

١ - المعنى اللغوي لكلمة (مبدأ):

وكلمة "مَبْدَأٌ": (اسم)، والمَبْدَأُ: مبدأ الشيء: أوله ومادته التي يتكوّن منها، كالنّوأة مبدأ النّخل؛ أو يتركّب منها، كالحروف مَبْدَأُ الكلام. والجمع: مَبَادِي. مثل مبادئ العلم أو الفن أو الخلق أو الدستور أو القانون. أي قواعدُ الأساسيّة التي يقوم عليها ولا يخرج عنها^(٢).

قال تعالى في محكم كتابه (قُلْ هَلْ مِنْ شُرَكَائِكُمْ مَنْ يَبْدَأُ الْخَلْقَ ثُمَّ يُعِيدُهُ قُلِ اللَّهُ يَبْدَأُ الْخَلْقَ ثُمَّ يُعِيدُهُ فَأَنَّى تُؤْفَكُونَ)^(٣). (صدق الله العلي العظيم).

" والمَبْدَأُ: افتراض مُسَلِّمة، ما يسلم به لوضوحه كقولنا مبدأ عامّ أو مبدأ علمي، ومبدأ عدم التناقض من المبادئ المشهورة ايضاً. ومبدأ الشيء: قواعده الأساسيّة التي يقوم عليها، أوله ومادته التي يتكوّن منها، أصله ، مثل: مبادئ ديمقراطيّة، - مبادئ اللّغة أو الحساب ونحوهما: الأصول أو المعلومات الأوليّة: مبادئ العلم أو الفن: قواعده الأساسيّة التي يقوم عليها ولا يخرج عنها^(٤).

ونحن بدورنا نرى إن المبدأ هو القاعدة أو القانون الذي ينبغي أن يكون، أو العادة التي يجب إتباعها، أو هو نتيجة حتمية لشيء ما، كالقوانين التي شوهدت في الطبيعة أو العملية التي من خلالها يتم بناء نظام معين، والخصائص الأساسية لأي نظام هي ما يفهم من قبل مستخدميه أنها مبادئ، وبعبارة أخرى المبدأ هو البداية التي ينطلق منها تفكير الإنسان، ومنها يمكنه تحديد الخطأ والصواب، وبالنتيجة يُمكن للإنسان اتخاذ قراره وفقاً لما توصل إليه من نتائج.

(١) بشته حنان و بوعموشة نعيم ، إدارة الجودة الشاملة في المؤسسة الاقتصادية: دراسة تحليلية، بحث منشور في مجلة التمكين الاجتماعية ، المجلد ١، العدد ٣، ٢٠١٩ ، ص ٤٢.

(٢) ابراهيم انيس، المعجم الوسيط ، ط٤، مكتبة الشروق الدولية ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص ٤٢.

(٣) القرآن الكريم ، سورة يونس ، الآية (٣٤).

(٤) أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصر، ط١، عالم الكتب ، المجلد الاول ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ،



١- المعنى اللغوي لكلمة (الجودة):

فالجودة صفة اشتقت من كلمة جاد وتعني أن الشيء جيد ، وعندما نقول جادَ العمل ، وجادَ المتاع أي دل على أنه جيد" الجود الجَيِّد نقيض الرديء على وزن فعيل وأصله جيود فقلبت الواو ياء لانكسارها ومجاورتها الياء ثم أدغمت الياء الزائدة فيها والجمع جِياد وجيادات جمع الجمع" ، ويقال "أجاد والجود يدلُّ على التَّسْمَح بالشيء ، وكثرة العطاء (يقال رجلٌ جوادٌ بيِّن الجود) ، (وقومٌ أجواد) والجود (المطر الغزير) ، والجواد (الفرسُ الذريع والسريع) ، والجمع (جِيادٌ) والمصدر الجودة"^(١).

قال تعالى في محكم كتابه {صُنِعَ اللَّهُ الَّذِي أَنْفَنَ كُلَّ شَيْءٍ إِنَّهُ خَبِيرٌ بِمَا تَفْعَلُونَ} ^(٢)، (صدق الله العلي العظيم)".

وفي الصحاح في جمعه "جِيادٌ بالهمز على غير قياس وجاد الشيء جُودةً وجُودةً أي صار جيداً أو أجدت الشيء فجاد والتجويد مثله ، وقد قالوا أجودت كما قالوا أطال وأطول وأطاب وأطيب وألان وألين على النقصان والتمام ويقال هذا شيء جيد بين الجودة والجودة وقد جادَ جودةً وأجاد أتى بالجيد من القول أو الفعل، ويقال أجاد"^(٣).

"وجاد الشيءُ يَجُودُ جُودةً بالضَّم، وجُودةً بالفتح صار جَيِّداً، وأجادهُ غيْرُه، فجادَ والتجويدُ مثله. ويقال أجادَ فلانٌ في عمله وأجوده ، وجادَ عملهُ يَجُودهُ جُودةً"^(٤). "ويقال استجدت الشيء أي أعددتُه جيداً واستجاد الشيء وجدهُ جيداً أو طلبه جيداً" ، " فعدت القولُ جادَ الشيء جُودةً فهذا يعني أنه جعلَ الشيءَ جيداً، وأجوده وجاد ، وأجادَ أتى بالجيد من القول والعمل فهو مجواد ، وبتعبير أنه احسنه، وأتقن جودةً صار جيداً و يقال الرجل أتى بالجيد من عمل أو قول فهو مجواد على المبالغة"^(٥).

أما في اللغة الإنكليزية وفق قاموس ويبستر (Webster New World Dictionary) يقصد بالجودة أنها صفة أو درجة تفوق يمتلكها شيء ما"^(٦).

(١) لأبي الحسين احمد بن فارس بن زكريا ، معجم مقاييس اللغة ، شركة الأعلمي للمطبوعات ، ج ١ ، كربلاء ، ٢٠١٢ ، ص ٤٩٣.

(٢) القرآن الكريم ، سورة النمل ، الآية (٨٨).

(٣) ابي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم المعروف بابن منظور ، لسان العرب ، طبعة جديدة محققة، دار المعارف، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص ٧٢٠.

(٤) محمد مرتضى الحسيني الزبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس ، الجزء السابع ، ط ٣ ، مطبعة حكومة الكويت ، الكويت، ٢٠٠٦ ، ص ٥٢٧.

(٥) لويس معلوف ، المنجد في اللغة والاعلام ، المطبعة الكاثوليكية ، بيروت ٢٠٠٩ ، ص ١٠٩.

(٦) نزار عبد الحميد ولحسن عبد الله باشيوه ، إدارة الجودة مدخل للتميز والريادة مفاهيم وأسس وتطبيقات ، الوراق للنشر والطباعة ، الطبعة الاولى ، ٢٠١١ ، ص ١٣٧.



ونحن بدورنا نرى أن مفهوم (الجودة) لغةً على وفق المفاهيم اعلاه يعبر عن نتيجة حتمية عن صفة مُرتبطة بالموصوف ذو النوعية الجيدة وتكون ملزمة، وهذا الموصوف قد يكون شيء مادي ملموس (سلعة)، أو شيء غير ملموس (خدمة).

ثانياً: المعنى الاصطلاحي لتطبيق مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة: سنبحث المعنى الاصطلاحي لمبدأ الجودة في نقطة أولى ثم المقصود بإدارة المرفق العام في نقطة ثانية.

١-مبدأ الجودة: تناول الكثير من الشراح والمراكز المتخصصة في كتاباتهم مفهوم (الجودة) في السنوات الأخيرة^(١) ، ألا إن هذه الكتابات كانت اغلبها قد تناولت الجودة من وجهة نظر (علم الإدارة وإدارة الأعمال والعلوم الاقتصادية والتجارية) التي تعلقت بإنتاج السلع من مصانع ومعامل القطاع الخاص والعام، وقد عرفت الجودة بتعاريف متعددة ألا إنها لم تتناول مفهوم الجودة من وجهة النظر القانونية الإدارية في القطاع العام ولم تبحث جوانبها القانونية بشكل معمق لغرض بيان أوجه الزام إدارات المرافق العامة بها لتقديم خدمات افضل لطالبي الخدمة . فمن وجهة النظر الاقتصادية عرف قاموس أكسفورد الجودة على إنها " (تعني الدرجة العالية من النوعية أو القيمة) " .وعرفتها " المنظمة الدولية للمواصفات والمقاييس (ISO) بأنها(الخصائص الكلية لكيان أو نشاط، أو عملية ، أو سلعة ، أو خدمة ، أو منظمة ، أو نظام ، أو فرد ، أو مزيج منها التي تنعكس في قدرته على اشباع حاجات صريحة وضمنية)"^(٢).

كما عرفت " الجمعية الأمريكية لضبط الجودة (ASQC) الجودة بأنها (جميع الخصائص والصفات الخاصة بالمنتج أو الخدمة التي لها القدرة على اشباع حاجات معينة)"^(٣). أما (Juran) فقد عرف الجودة بأنها " ملائمة المنتج للاستعمال_ ويلاحظ أنه قد أكد على أن الاستعمال أساس لقياس الجودة لأن الجودة تحدد عند الاستعمال فقط"^(٤). ويلاحظ على هذه التعاريف أن للجودة مفاهيم مختلفة ومتعددة حسب وجهة نظر الباحثين وطبيعة نشاط المؤسسة التي تسعى

(١) ينظر: خضير كاظم حمود، إدارة الجودة وخدمة العملاء، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط١، عمان ، الأردن، ٢٠٠٢، ص٥٠ و د. عبد الستار العلي، تطبيقات في ادارة الجودة الشاملة، ط٢، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ٢٠١٠، ص١٠. وشناف خديجة وبلخير مراد، مفهوم الجودة في التعلم، بحث منشور في مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية، جامعة الشهيد حمة لخضر، العدد١، ٢٠١٦، ص٢٠.

(٢) د. رعد الطائي وعيسى قداد، إدارة الجودة الشاملة ، ط١، دار اليازوري للنشر والتوزيع ، عمان، ٢٠١٠، ص٣١.

(٣) د. مدحت محمد ابو النصر، ادارة الجودة الشاملة - استراتيجية كايزن اليابانية في تطوير المنظمات، ط١، المجموعة العربية للتدريب والنشر، القاهرة ، ٢٠١٥، ص٤٩.

(٤) شذى أحمد علوان ، المواصفة القياسية الدولية ISO 9001:2000 وإمكانية تطبيقها لتحسين مستوى الجودة في جامعة البصرة ، أطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد -جامعة البصرة ، ٢٠٠٥، ص٣٣.



لتحقيقها. أما من وجهة النظر القانونية ففي فرنسا فقد عرفت جمعية فرنسا للجودة العامة جودة خدمات المرافق العامة بأنها "قابلية المنظمة على تلبية الحاجات الضمنية والصريحة ذات النفع العام للمواطنين"^(١).

كما عرف فقه القانون الإداري الفرنسي الجودة في القطاع العام ، على أنه "القدرة على تلبية الحاجة للمصلحة العامة المنتجة بشكل مشترك"^(٢). وعرف آخرون "الجودة العامة بأنها كل خصائص الخدمة التي تمنحها القدرة على تلبية المتطلبات القانونية و تميزها ، وتلبية التقنية إلى الاحتياجات الصريحة والضمنية للمستفيدين"^(٣).

وفي المغرب فهناك من الفقه من يرى أن مبدأ الجودة " هو أحد المفاهيم المتطورة باستمرار في مجال تدبير المرافق العامة تتغير حسب طبيعة هذه الاخيرة وحسب تطور نشاطاتها والظروف البيئية المحيطة بها" وهو ما جعل من الصعب حصر تعريف واحد له^(٤).

أما في العراق فهناك من الفقه العراقي من يميل إلى إحدى المداخل التي حددها جارفن (Garvin) الذي صنف تعاريف الجودة وحددها في خمسة مداخل وهي (المدخل المثالي ، مدخل الزبون ، مدخل التصنيع ، مدخل المنتج ، مدخل القيمة)^(٥). فهو يميل إلى مدخل المنتج في تحديد مفهوم مصطلح (الجودة أو نوعية الخدمة المقدمة)، إذ ينظر إلى مصطلح الجودة على وفق هذا المدخل على أنه "مطابقة المواصفات المطلوبة في الخدمة لما هو مقدم فعلاً من خدمة"، ويبرر ذلك من خلال القول بأنه " قد تتوافر في المرفق العام بمعناه العضوي أي المنظمة أو الجهاز الذي يقدم الخدمة أفضل المواصفات ولكن الخدمة المقدمة ليست بالمستوى المطلوب، ويواصل القول بأن الذي

(1) Nassera TOUATI, "La Gestion De La Qualité Dans Le Secteur Public: A – T – On Fait Le Tour De La Question?", La Revue De L'innovation Dans Le Secteur Public, Vol. 14(3), article 1, 2009, p. 3

(2) Kiane Goudarzi and Marcel Guenoun, Source précédente, p6.

(3) Yves Emery, QUALITÉ PUBLIQUE, Institut de hautes études en administration publique. P2.

متاح على الموقع الإلكتروني التالي

https://dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/defintions_francais/qualite_publi

que.pdf اخر زيارة يوم الاثنين الموافق ٢٩/٣/٢٠٢١ الساعة الواحدة صباحاً.

(٤) نقلاً عن : ليلي أيت أبري ، المفهوم الدستوري للمرافق العمومية والحكامة الجيدة ، بحث منشور في مجلة كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - جامعة محمد الخامس - السويسي ، العدد ٩ ، ٢٠١٧ ، ص ١٢ .

(٥) معالي عباس الشريف ، إدارة الجودة الشاملة الموجهة وأثرها على الاداء المؤسسي- الدور المعدل للثقافة التنظيمية ، أطروحة دكتوراه مقدمة الى جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا ، ٢٠١٨ ، ص ٣٣ .



يعنينا في هذا المبدأ هو الخدمة المقدمة من المرافق العام (المرفق العام بمعناه الوظيفي المادي)^(١) والمفهوم العضوي للمرفق العام يعتدُّ بالجهة التي تُمارس النشاط. أما المفهوم المادي يعتدُّ بالنشاط الذي يُمارسه المرفق^(٢).

وقد عرف (مبدأ الجودة أو نوعية الخدمة) بأنه " يعني قدرة الخدمة المقدمة من المرفق العام على تلبية متطلبات المنتفعين وإشباع حاجاتهم على وفق المعايير والمواصفات المعيارية للخدمة التي يقدمها المرفق"^(٣).

ونحن بدورنا لا نؤيد الميل إلى مدخل المنتج فقط الذي يعني توافر المواصفات المطلوبة في الخدمات المقدمة من المرافق العامة ، بل نخالف الرأي السابق في تبريره بالتركيز على توافر المواصفة المطلوبة في الخدمة المقدمة من المرفق العام (المرفق العام بمعناه الوظيفي المادي) دون جودة المرفق بمعناه العضوي.

ونرى أن الوصول لخدمة ذو الجودة المطلوبة لا يتحقق من غير توافر الجودة في المرفق العام بمعناه العضوي (أي الجهاز أو المنظمة) إذ من غير المنطق إنتاج خدمة ذو جودة من غير توافر كوادرات مدرية وكفاءة وتقنيات حديثة ومباني ومنشآت... الخ في المرفق العام، وصحيح أنه من الممكن توافر جودة في المرافق العام بمعناها العضوي لكنه يتم تقديم خدمات لا تتوافر فيها المواصفات المطلوبة ، وعلى سبيل المثال مرفق التعليم العالي " قد تتوافر في الجامعات والمعاهد المعايير المطلوبة كالمباني والهيئات التدريسية والتنظيم الإداري والمختبرات والأجهزة والوسائل التعليمية... الخ. ألا إن العملية التعليمية ومخرجاتها قد تكون دون المواصفات المطلوبة"^(٤).

ألا إن ذلك لا يعني تجاهل فكرة جودة المؤسسات (المعنى العضوي) التي تعتبر وسيلة لتحقيق الخدمة الجيدة (مبدأ الجودة)، ويبدو لنا أن مفهوم مبدأ الجودة يجب أن يمتد ليشمل ليس فقط جودة الخدمات المقدمة من المرافق العامة، بل يجب أن تمتد الجودة لتكون أساس المرفق العام في عملية استخدام الوسائل الفنية والإدارية والمباني والمنشآت وطرق اختيار الموظفين وأصحاب المناصب الإدارية... الخ. ولكل ما تقدم يمكننا تعرف مبدأ الجودة بأنه " قدرة المرفق العام على تقديم خدمة مباشرة أو غير مباشرة تلبي حاجات المواطنين وطلبي الخدمة وفق المعايير والمواصفات العالمية

(١) د. ماهر صالح علاوي، تحولات القانون الإداري في ظل العولمة، مصدر سابق ، ص ١٤٩.

(٢) د. محمد متولي، الاتجاهات الحديثة في خصصة المرافق العامة بين النظرية والتطبيق، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٣.

(٣) د. ماهر صالح علاوي، تحولات القانون الإداري في ظل العولمة، مصدر سابق ، ص ١٤٩.

(٤) ينظر: هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي، دليل إجراءات ومعايير ضمان الجودة في مؤسسات التعليم العالي، عمان ، الاردن ، ٢٠١٤، ص ٣.



للخدمات المقدمة من المرافق العامة".

٢- التعريف بإدارة المرافق العامة

تعدُّ الإدارة إحدى الوظائف التي تنظم العلاقات الإنسانية بين مجموعة من الأفراد يجمعهم هدف واحد، فبمرور الزمن وبتزايد وظائف الدولة وتوسعها في عدة نشاطات ضرورية واخذها على عاتقها حل مشاكل المجتمع في جميع النواحي ومنها تحسين نوعية الخدمات التي تقدمها مرافقها العامة، أصبح لموضوع الإدارة العامة أهمية كبيرة ، لذا سنبين المقصود بالإدارة في نقطة أولى ثم تعريف المقصود بالمرافق العامة في نقطة ثانية وكما يلي:

أولاً: مدلول الإدارة : الإدارة فكرة محورية تتواجد في ظل الأنشطة الخاصة أو العامة ، وقد عرفت الإدارة بصورة عامة بتعريفات مختلفة^(١) ، والمهم هنا هو الإدارة في ظل الأنشطة العامة.

الإدارة العامة : إن نعت الإدارة بكلمة العامة (Public) تعني أن أهداف الإدارة ليست خاصة لمصلحة فرد أو مجموعة معينين ، وإنما أهدافها عمومية تتصل بجميع أفراد المجتمع الذين يسكنون الدولة^(٢) ، وقد عرفت الإدارة العامة بتعريفات متعددة مما أدى ذلك للاعتقاد بأن تحديد مفهوم صريح ومحدد للإدارة العامة هي عملية في غاية الصعوبة ، وذلك لتداخل الإدارة العامة مع العلوم الأخرى ، وتشابكها مع مواضيع دراسية متنوعة ومتعددة ، مما أثر ذلك على وجهة نظر الباحثين في مجال الإدارة العامة^(٣)، فمن وجهة نظر فقه القانون الإداري فقد واجه الفقه صعوبات كبيرة ومنذ امد طويل فيما يتعلّق بتعريف (الإدارة العامة) التي من الممكن وصفها ولكن من الصعب تعريفها. وبناءً على ذلك فقد اهتم فقه القانون الإداري بتحديد معنى الإدارة العامة من الناحيتين العضوية والمادية.

فمن الناحية العضوية : عرفت الإدارة العامة على أنها " مجموعة المنظمات والهيئات والاجهزة التي تقوم بإداء وظيفة الدولة وتحت إشراف سلطاتها السياسية ، فيما يتصل بتحقيق المصلحة العامة وأداء الخدمات العامة للجمهور"^(٤).

(١) للمزيد ينظر : أشرف ابراهيم سليمان، مبادئ علم الإدارة والعمل الشرطي- دراسة تطبيقية على أعمال الأمن ، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٥، ص١٤-١٥.

(٢) د. داود عبد الرزاق الباز، الإدارة العامة (الحكومة) الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه ، ط١، مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت ، ٢٠٠٤، ص١٠٧.

(٣) د. نعمة عباس الخفاجي ود. صلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة منظور معاصر، بدون طبعة، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الاردن ، ٢٠٠٩، ص١٨.

(٤) د. فؤاد محمد النادي ، مبادئ علم الادارة العامة ، ط٣، مطابع الدار الهندسية، القاهرة ، ٢٠٠٥، ص١٢.



أما من الناحية المادية (الوظيفية) : فعرفت الإدارة العامة على أنها "النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الاجهزة الإدارية لإشباع الحاجات العامة"^(١).

إن ما تقدم من تعريفات سواء من منظور شكلي (عضوي) أو من منظور موضوعي (مادي) لم يكن إلا وصفاً للإدارة العامة. لذا لجأ الفقه الحديث للجمع بين المدلولين العضوي والمادي فعرف الإدارة العامة على أنها " هي قيام الموظفين العموميين والهيئات العامة بممارسة اختصاصات وأداء واجبات محددة قانوناً لتحقيق نفع عام لا يدخل من الناحية الشكلية في الوظيفة التشريعية أو القضائية"^(٢).

ويرى بعض الفقه أن هذا الاتجاه أيضاً غير كافٍ والسبب يرجع ليس فقط لقلّة المساعي الفقهية، لكن يرجع أيضاً لطبيعة الإدارة العامة الذاتية كونها تتنوع في مجالاتها ومهامها وبنيتها وأشكال تصرفاتها وهذا الرأي يوافق رأي الفقيه "فورست هوف" قوله " إن الإدارة العامة ليست قابلة للتعريف، بل قابلة للتوصيف فقط"^(٣).

ونحن بدورنا نؤيد صعوبة تعريف الإدارة العامة لكننا بالرغم من ذلك يمكننا تعريف الإدارة العامة من خلال ما يميزها من خصائص بأنها " تشكيل يهتم بتحقيق المصلحة العامة المتغيرة مع مرور الزمن، واجبها الأساس تنفيذ القواعد القانونية العامة المجردة ، فضلاً عن إداء الخدمات العامة للمرتفقين".

ثانياً: مدلول المرفق العام: يعد مفهوم المرفق العام من المفاهيم التي تحتل مكانة سامية في القانون الإداري، لذا احتل تعريف المرفق العام حيزاً واسعاً في فقه القانون الإداري، فبالنسبة للتعريف التشريعي والقضائي للمرفق العام لم تكن كافية للوقوف على المعنى الحقيقي للمرفق العام، ويعود سبب عدم اقحام أغلب المشرعين أنفسهم في تعريف المرفق العام إلى عدة اعتبارات تتصل بقابلية المرفق العام للتبدل والتطور والتي تختلف في كل مكان وزمان. فنفس النشاط قد يوصف في مرحلة ما أنه ليس مرفق عام ، لكن في زمن لاحق وبسبب من تبدل الظروف (المكانية أو الزمانية) قد يوصف بأنه مرفق عام^(٤).

(١) د. حسان هاشم ابو العلا ، القانون الاداري السعودي ، ط١، دار حافظ للنشر، دون مكان نشر، ٢٠١٣، ص٥.

(٢) د. ماهر صالح علاوي ، الوسيط في القانون الاداري ، ط١، دار الكتب والوثائق الوطنية ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، العراق ، ٢٠٠٩، ص٢٤.

(٣) د. سعد نحيلي ، القانون الاداري - المبادئ العامة ، بدون طبعة، منشورات جامعة البعث ، دمشق ، ٢٠١٣، ص١٣.

(٤) فالعميد Hauriou في ملاحظاته على القرار الصادر في قضية Astruc الذي رفض وصف العمل المسرحي بالمرفق العام ، اعتبر أن هذا العمل يستثير المشاعر والعواطف لما يحمله من أوهام وتصورات تضر الشخص ...



أما احجام القضاء عن تعريف المرفق العام، فهو يتمثل في الرغبة في عدم تقييد حرية الاجتهاد القضائي في تقدير المرفق العام. أما الفقه فقد عرف المرفق العام بعدة معانٍ، وكما يلي:

ففي فرنسا: فقد ظهر في فقه القانون الإداري الفرنسي في البداية ما يسمى (بالمفهوم التقليدي للمرفق العام) الذي اخذ بالمعنى العضوي لتعريف المرفق العام، فالفقيه (اندرية هوريو) عرف المرفق العام بأنه " منظمة عامة تباشر من السلطات والاختصاصات ما يكفل القيام بخدمة معينة للجمهور على نحو منتظم"^(١)، أي عرفه بموجب المعيار الشكلي، كما أخذ بهذا المعيار الفقيه (رولاند) وعرف المرفق العام بأنه " المشروع الذي تتولاه السلطات الإدارية بصورة مباشرة أو غير مباشرة وتستهدف منه تقديم الخدمات العامة إلى الأفراد"^(٢).

ثم ظهر المعنى المادي (الموضوعي) أو ما يسمى (المفهوم الحديث للمرفق العام) فقد عرفه الفقيه (Rivero) بأنه " نشاط ينطوي على نفع عام تسعى الإدارة إلى تحقيقه"، كما عرف الفقيه (Laubadere) بأن المرفق العام هو " نشاط تباشره سلطة عامة بقصد الوفاء بحاجة ذات نفع عام"^(٣)، فكل التعاريف السابقة اخذت بالمعيار المادي الموضوعي.

ألا إن الفقيه (Vedel) يرى بأنه يمكن تعريف المرفق العام بالمدلولين معاً (أي المادي والعضوي) كونهما مفهومان متلازمان تقريباً إذ يمكن استعمال مصطلح المرفق العام ليؤدي نفس المعنيين، كون المرفق العام كان يستخدم دائماً كنشاط مرتبط بالمنفعة العامة وتُدار من قبل الإدارة، ألا إن الصعوبة ظهرت عند البدء بالفصل بينهما منذ أصبح الشخص الإداري يدير نشاطاً لا يقبل بمعناه الدقيق خدمة عامة، وكذلك منذ السماح للهيئات في القطاع الخاص بإدارة الخدمات العامة، وبالتالي أصبح مصطلح المرفق العام يتسع بسبب تلازم المدلولين المادي والعضوي، (أي بين الإدارة والمنفعة العامة أو الخدمة العامة يشكلان معاً مرفقاً عاماً)^(٤)، ويكون ذلك في المرافق العامة الإدارية، ففي هذه الحالة يشمل المرفق المعنيين العضوي وهو الجهاز أو الهيئة، والمادي وهو النشاط الذي تؤديه هذه المرافق مثل مرفق الصحة والتعليم.

... الأمر الذي ينفي عنه طابع النشاط المرفقي لغياب المصلحة العامة. لكن في مرحلة لاحقة عدل عن موقفه السابق حين وصف في قضية Gheuse المسرح بالمرفق العام. ينظر: د. وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة (دراسة مقارنة)، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٩،

(١) د. محمود مصطفى المكي، برنامج القانون الإداري، ط١، منشورات جامعة السودان المفتوحة، السودان، ٢٠٠٧، ص٢٧.

(٢) د. أسماعيل صعصاع البديري، فكرة التخصصية في المرافق العامة، بحث منشور في مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد ١٤، العدد ٦، ٢٠٠٧، ص١٦٨.

(٣) د. سعاد الشراوي، القانون الإداري، ط٤، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، ٢٠١٧، ص١٠٢.

(٤) د. مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢، ص٣١٩.



وفي المغرب: فهناك من الفقه من أخذ بالمعنى العضوي لتعريف المرفق العام فعرّفه بأنه " مشروعات تنشؤها الدولة أو تشرف على إدارتها وتعمل بانتظام واطراد لتزويد الجمهور بالحاجات العامة"^(١)، وهنالك من الفقه المغربي يرى أنه من الصعب وضع تعريف جامع مانع لمفهوم المرفق العام ، ويرى أن نظرة الفقه حول أهمية العنصر العضوي أو المادي أو كليهما معاً تختلف من باحث إلى آخر ، لذلك تتعدد التعريفات وتتنوع في هذا المجال ، ويعرف المرفق العام بأنه " النشاط الذي تقوم الدولة أو الهيئات العامة التابعة لها بإدارتها مباشرة أو عن طريق الغير الذي يظل خاضعاً لرقابتها وإشرافها بقصد تحقيق خدمات عامة للجمهور بطريقة منتظمة ومطرده مع مراعاة مبدأ المساواة بين المنتفعين"^(٢).

أما في العراق: فهناك من الفقه من عرف المرفق العام على أنه " منظمة مملوكة للدولة وتعمل تحت الإدارة العليا للحكام في صورتها المركزية واللامركزية ، خاضعة في كل هذا لنظام قانوني مخصوص ، إذ تشبع في ظلها الحاجات الجماعية للأفراد بصورة منظمة دائمة ، تتحقق فيه المساواة بين المنتفعين من المرفق العام"^(٣). وعرفه آخرون بأنه " نشاط تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى كالمحافظة أو البلدية أو المؤسسة العامة أو المنشأة العامة أو الهيئة العامة ، مباشرة أو تعهد به الى الآخرين كالأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة ،ولكن تحت إشرافها ومراقبتها وتوجيهها لإشباع حاجات عامة لتحقيق الصالح العام"^(٤).

أي أن الفقه العراقي أخذ بالمفهوم العضوي تارة وبالمفهوم المادي تارة أخرى ، إلا إنه هنالك اتجاه ثالث عرف المرفق العام بالمفهومين معاً إذ عرف المرفق العام بأنه " النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى ، مباشرة أو تعهد به لآخرين كالأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة، ولكن تحت إشرافها ومراقبتها وتوجيهها وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقاً للصالح العام"^(٥).

(١) د. حسن حوات ، المرافق العامة في المغرب وهيمنة التحول من القطاع العام الى القطاع الخاص، ط٢، مطبعة النجاح الجديدة ، الدار البيضاء ، ٢٠٠٠، ص٢٨.

(٢) د. مليكة الصروح ، القانون الاداري - دراسة مقارنة ، ط٦، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب ، الدار البيضاء ، ٢٠٠٦، ص٣٤٥.

(٣) نقلاً عن : د. محمد طه حسين الحسيني ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، ط٣ ، مكتبة دار السلام القانونية ، النجف الاشرف، ٢٠١٩، ص١٨٠.

(٤) نقلاً عن : د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الاداري، بدون طبعة ، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٢٤٧.

(٥) د. مازن ليلو راضي ، القانون الاداري ، ط١ ، بدون دار نشر ، دهبك ، ٢٠١٣، ص١٠٥.



ونحن بدورنا نؤيد الاتجاه الأخير وذلك لوجود نقطة التقاء بين المعنيين (المادي والعضوي) للمرفق العام وبخاصة عندما تقوم هيئة عامة عائدة لشخص عام غرضها تحقيق المصلحة العامة وإشباع حاجات عامة. وكذلك أن الهدف من إنشاء مرافق عامة الغرض منها إشباع حاجات عامة فمتى ما تحقق هذا الهدف أصبحنا أمام مرفق عام ويستوي بعد ذلك إن تكون الدولة هي التي تديره بنفسها أو تعهد به إلى القطاع الخاص ما دام ذلك تحت رقابتها وإشرافها. ومما تقدم يمكن لنا تعريف إدارة المرافق العامة بأنها "الأسلوب الحديث الذي تتبناه الإدارة العامة التي تضمن من خلاله تحقيق المصلحة العامة وتطبيق القواعد القانونية المجردة وتلبية حاجات الأفراد المتغيرة والمتطورة عن طريق تقديم جودة في خدمات المرافق العامة".

المطلب الثاني

ذاتية مبدأ الجودة

نناقش مبدأ الجودة كمبدأ قانوني يحكم عمل المرافق العامة ، فهو ليس مصطلح الجودة بحد ذاته رغم الصلة التي لا تنقطع بينهما، فمصطلح جودة الخدمة هو نفسه سواء في القطاع العام أو الخاص ، ألا إن تركيزنا ينصب على القطاع العام للوصول لجودة الخدمة العامة ، وبخاصة الجانب القانوني لنوعية الخدمة المقدمة في المرافق العامة ومدى ارتقائها إلى مستوى المبادئ التي تحكم عمل المرافق العامة ، لذا سنبحث خصائص مبدأ الجودة وتمييزه وطبيعته القانونية ، ويمكننا استخلاص هذه الخصائص والطبيعة القانونية من خلال البحث والتحليل والمقارنة مع المبادئ التقليدية الأخرى التي تحكم عمل المرفق العام. ومما تقدم سنقسم هذا المطلب على فرعين نبحت ذاتية مبدأ الجودة في الفرع الأول، وطبيعته القانونية في الفرع الثاني، وكما يلي:

الفرع الأول

خصائص مبدأ الجودة وتمييزه عما يختلط به

إن لمبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة خصائص ومميزات تميزه عن غيره من المبادئ والمصطلحات التي تقترب منه في نطاق المرافق العامة أو التي تستهدف بالنتيجة تحقيق وتوفير خدمات عامة، ولما تقدم سنبيين في هذا الفرع أهم خصائص مبدأ الجودة في نقطة أولى ثم تمييز مبدأ الجودة عما يختلط به من المصطلحات والمبادئ الأخرى في نقطة ثانية وكما يلي:

أولاً: خصائص مبدأ الجودة:

١. مبدأ الجودة مبدأ حديث النشأة والتطبيق:

لو قارنا نشأت وتطبيق المبادئ التقليدية التي تحكم عمل المرفق العام وهي (مبدأ استمرار سير المرفق العام بانتظام واطراد ، ومبدأ المساواة أمام المرفق العام ، ومبدأ قابلية المرفق العام



للتطور والتعديل أو التكيف) ، يعود تأريخ نشأة وتطبيق هذه المبادئ إلى مطلع القرن العشرين حينما أطلق عليها الفقيه الفرنسي (Bonnard) تسمية (قانون المرافق العامة La Loi de Service Public)^(١)، فعلى سبيل المثال طبق مجلس الدولة الفرنسي مبدأ استمرار سير المرفق العام بانتظام واطراد منذ أوائل القرن العشرين^(٢).

فقد تردد هذا المبدأ كثيراً في احكام مجلس الدولة الفرنسي لتبرير سلطة الإدارة ابتداء من حكمه في قضية (Winkell) عام ١٩٠٩ حيث أعلن أن (الاستمرارية هي أساس المرفق العام)^(٣).

أما مبدأ (نوعية الخدمة أو جودة خدمات المرفق العام) فهو مبدأ حديث النشأة والتطبيق، فالقانون الاوروبي الذي تبنى تطبيقه في مؤسسات الإتحاد بموجب اتفاقية لشبونة عام ٢٠٠٧ الذي دخلت حيز التنفيذ عام ٢٠٠٩ كان قد ترك أثره في تطور بعض من مبادئ القانون الإداري في الدول الأعضاء، ونتيجة لهذا الأثر تشكل منذ بضع سنوات هذا المبدأ الجديد الذي يعد من المبادئ التي تحكم عمل المرافق العامة وقد بدأ تطبيقه على " خدمات مرفق الاتصالات الذي أصبح في اوروبا مرفقاً عاماً عالمياً". ثم توالى تطبيقه في بقية المرافق العامة الأخرى وكذلك داخل الدول الأعضاء ومنها فرنسا. ولم يبقى هذا المبدأ حبيس التشريعات الاوروبية بل انتقل إلى تشريعات بعض الدول العربية التي أعطته قيمة دستورية ومنها المغرب ومصر ومنها من ضمنه في التشريع العادي مثل العراق^(٤).

ونحن نؤيد ان مبدأ الجودة هو مبدأ قانوني حديث النشأة والتطبيق فقد تم تطبيقه والعناية به في فرنسا تدريجياً منذ ثمانينيات القرن الماضي عن طريق موثيق الضيافة التي سنأتي على ذكرها لاحقاً وفي المملكة المغربية وفق الفصل (١٥٧) من دستورها لعام ٢٠١١، أما في العراق فقد تم تبنيه بموجب الأمر رقم (٦٥) لعام ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة، على عكس المبادئ الكلاسيكية الأخرى التي تحكم عمل المرافق العامة التي بدأ ظهورها وتطبيقها منذ بداية القرن العشرين، إذاً فمبدأ الجودة هو مبدأ حديث النشأة والتطبيق.

(١) د. وليد حيدر جابر ، طرق إدارة المرافق العامة - المؤسسات العامة والخصخصة ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، ٢٠٠٩ ، ص ١٠.

(٢) د. مهند نوح ، القانون الاداري ، ط ١ ، منشورات الجامعة الافتراضية السورية ، سوريا ، ٢٠١٨ ، ص ٤٩.

(٣) د. عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري - ماهية القانون الإداري - التنظيم الإداري والمرافق العامة ، ط ٢ ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ١٥٠.

(٤) ينظر: نص المادة (٣/ثاني عشر) من قانون وزارة التخطيط العراقية رقم ١٩ لعام ٢٠٠٩. منشور في الوقائع العراقية ، رقم العدد(٤١٣٩) في ١٩/١٠/٢٠٠٩.



٢. مبدأ الجودة مبدأ مكمل:

ومن خصائص مبدأ الجودة أنه يعد مبدأً مكملًا لعمل المبادئ التقليدية التي تحكم المرافق العامة الذي لا يمكن الاستغناء عنه ، فالمبادئ التقليدية أو الكلاسيكية لها دور أساسي في ضمان فعالية نشاط وعمل المرفق العام بصورة منتظمة ومطردة في كل دولة لغرض تأمين وتوفير الخدمات وإشباع حاجات عامة لمواطنيها^(١).

ولا أحد يستطيع أن ينكر المكانة المهمة للمرافق العامة في المجتمع نظراً لما يناط بها من قضايا مهمة وحيوية وهي تلبية حاجات الأفراد وتوفير الخدمات لهم ، مما يؤكد العلاقة المباشرة للمرفق العام بالمواطنين^(٢).

إلا إن رهان ديمقراطية إدارة المرفق العام وسيره، لا يتحقق فقط من خلال المبادئ (التقليدية أو الكلاسيكية) التي تحكم عمل المرافق العامة، بل يجب الركون إلى المبادئ الحديثة والمؤسسات والهيئات الدستورية التي تركز ابجديات الإدارة الجيدة والرشيده، ومن أهم هذه المبادئ هو مبدأ (الجودة أو نوعية الخدمة). فعلا سبيل المثال (مبدأ الاستمرارية بانتظام واطراد) ، والذي يستنتج من خلال تعريف المرافق العامة انه توجد حاجات عامة وتعتقد الدولة أن من دورها وواجبها اشباع هذه الحاجات بنفسها من غير أي انقطاع أو توقف^(٣).

لذا فأن استمرار نشاط المرفق وقيامه بهذا النشاط من الامور التي تحظى بعناية كبيرة ، فالخدمات المقدمة من المرفق العام للجمهور ضرورية ، ولا يمكن الاستغناء عنها ولو مؤقتاً^(٤). ومن كل ما تقدم تتضح اهمية هذا المبدأ إذ يؤدي توقف المرفق عن تقديم الخدمات إلى حصول اضطراب وخلل في حياة الأفراد اليومية، ويؤدي إلى تعرض النظام العام والمجتمع إلى اضرار بالغة، لذلك يعد مبدأ الاستمرارية خاصة من المبادئ الاساسية والرئيسة التي تحكم عمل المرافق العامة.

أما مبدأ الجودة فهناك من يرى أن أهميته نابعة ، من جوهر فكرة المرفق العام كما هو الحال بالنسبة لمبدأ (انتظام سير المرفق العام) التي تعني (وجود حاجات عامة اقتضت تدخل السلطة

(١) د. ميسون طه حسين ود. غني زغير الخاقاني، مبادئ القانون الاداري والتنظيم الاداري في العراق، مؤسسة دار الصادق الثقافية للطبع والنشر والتوزيع، ط١، العراق، ٢٠١٩، ص١٢٨.

(٢) ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، ط١، دار بلقيس ، الجزائر، ٢٠١٠، ص٤.

(٣) د. نواف كنعان ، القانون الاداري ، الكتاب الاول ، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن، ٢٠٠٨، ص٣١٧-٣١٨.

(٤) د. نجيب خلف احمد الجبوري، القانون الاداري ، ط١، مكتبة يادكار لبيع ونشر الكتب القانونية ، سليمانية ، ٢٠١٨، ص١٧٩.



العامة المختصة لإنشاء مرفق عام لإشباعها) ، فمبدأ الجودة لا يقل أهمية عن مبدأ الاستمرارية ، إذ يجب أن تكون الخدمات التي تقدمها المرافق العامة بحدّها الأدنى من الجودة والموصفات المطلوبة لإشباع هذه الحاجات^(١).

ونحن بدورنا نؤيد هذا الرأي من الفقه كون الغرض من إنشاء المرفق العام هو إشباع حاجات عامة، فإذا كانت الخدمات التي يقدمها المرفق العام ليس على درجة من الجودة والالتقان فإنها لن تؤدي الغرض المنشود منها، إذ إن تقديمها بصورة رديئة مُتدنية في جودتها ونوعيتها يعد بحكم العدم (أي عدم الاستمرارية) الأمر الذي قد تكون له اضرار كبيرة على المصلحة العامة والخاصة (مصالح الافراد). كمرافق الماء والكهرباء والصحة والتعليم والنقل... الخ، وعلى سبيل المثال لو اخذنا مرفق الكهرباء، فتقديم التيار الكهربائي بصورة رديئة للأفراد رغم استمراره كأن يكون ذا فولتية منخفضة أو مرتفعة، سيؤدي إلى تلف بعض المحولات الكهربائية العائدة للدولة وتلف الأجهزة الكهربائية العائدة للأفراد كما يجب عليهم دفع كلفة هذه الخدمة ايضاً رغم رداعتها، فما الفائدة من استمرار المرفق في العمل من غير تقديم خدمات ذي جودة ، لذا يعتبر مبدأ الجودة مبدأ مهم يكمل عمل المبادئ التقليدية الأخرى ولا يمكن الاستغناء عنه. الحال نفسه ينطبق على مبدأ مساواة المُنتفعين أمام المرافق العامة، الذي يهدف الى تأدية الخدمات للجمهور دون تمييز وفي كافة المرافق (الادارية ، الاقتصادية ، الاجتماعية ، التجارية) فمن حق أي فرد تتوافر فيه الشروط التي يشترطها النظام القانوني للمرفق العام ان يستفيد من خدماته^(٢).

ونحن نرى بما أن هذا المبدأ والذي يُنادي بالعدل والمساواة بين المُنتفعين من خدمات المرافق العامة ، فإن العدل والمساواة يَقتضي أيضاً أن تقديم الخدمات من قبل المرافق العامة يجب أن تتسم بالجودة ، فما الفائدة من تقديمها للجميع من غير أن تتصف هذه الخدمات بالجودة المطلوبة. أما مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطور الذي يمنح الإدارة سلطة تعديل أو تغيير قواعد المرفق العام وتطويره بما يتناغم مع التطورات الحاصلة في طبيعة الخدمات المُراد اشباعها ووسائل تقديمها^(٣).

فإذا ما تبين للإدارة في وقتٍ ما أن تنظيم المرفق العام لم يعد مُنسجماً مع المصلحة العامة

(١) د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، نوعية الخدمة او جودة خدمة المرفق العام المبدأ الرابع (الجديد) من المبادئ التي تحكم المرافق العامة ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، جامعة النهريين، المجلد ١٧، العدد ٣، ٢٠١٥ ، ص ٢٧٤.

(٢) د. علي خطار شطناوي ، الوجيز في القانون الاداري ، ط١، دار وائل للنشر ، عمان ، ٢٠٠٣، ص ٣٤٠.

(٣) د. ماهر جبر نصر ، الأصول العامة للقانون الإداري ، الكتاب الأول ، ط١، مكتبة الجلاء الجديدة ، المنصورة ، ٢٠٠٢ ، ص ٤١٢ .



التي أنشئ من أجلها أو أن هنالك طريقة أفضل لزيادة كفاءة هذا المرفق ، أو وجود تنظيم أفضل يكفل أداء الخدمة العامة على أحسن وجه كان لها ان تعدل وتغير في تنظيمه كأن تجعل إدارته غير مباشرة بدلا من الإدارة المباشرة ، ولا يقيدتها في ذلك إلا استهداف المصلحة العامة وليس لأحد الحق في الاعتراض على هذا التعديل الذي قامت به الإدارة سواء من قبل المستفيدين بخدمات المرفق العام أو العاملين فيه أو التمسك بحق مكتسب في ظل استمرار نظام معين^(١).

ونحن بدورنا نرى أن مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطور يجعل من إضافة مبدأ الجودة (نوعية الخدمة) للمبادئ التي تحكم المرفق العام أمر منطقي ومستساغ ، إذ إن الهدف من هذا المبدأ هو الاستجابة للمتغيرات والتطورات التي تُملي على المرافق العامة تغيير أنظمتها وأساليب أدارتها من أجل ضمان المصلحة العامة وتوفير الخدمات للجمهور ومن ضمن هذه التطورات هو أن الفرد لم يعد يتقبل خدمات رديئة لا تتصف بالجودة ، لذا واجب على الإدارة الأخذ بأساليب الإدارة الحديثة ومنها الإدارة الجيدة أو الإدارة العامة الإلكترونية لتحقيق أفضل الخدمات للجمهور .

٣. مبدأ الجودة مبدأ وقائي علاجي:

فمبدأ الجودة مبدأ وقائي كونه يسهم مساهمة فعالة في سد الفراغ التشريعي في حالة عدم وجود نص يحكم الواقعة المعروضة على القضاء كونه يعمل حتى في حالة غياب النص، فهو يحمي القاضي من جهة في حالة غياب النص التشريعي إذ إنه سيكون بين أمرين ، فأما ان يرد الدعوى لعدم وجود النص ويعد منكراً للعدالة ، أو أنه يحكم وفق المبادئ العامة للقانون ، وهذا أقرب للعدالة كما أنه يحمي الأفراد من خلال حصولهم على حقوقهم المتمثلة في خدمات ذو جودة عالية^(٢). كما يعد مبدأ الجودة مبدأ علاجي كون دوره يأتي بعد حصول المشكلة ، لأنه يعالج أمراً حدث فعلاً فهو اقرب إلى الواقع^(٣).

ففي ظل الازمات الاقتصادية التي مر بها العالم وفي ظل التطور التقني أصبح للجودة اهتمام دولي لدى الحكومات والمنظمات العالمية لمعالجة هذه الازمات^(٤).

(١) د. حسن محمد البنان ، مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغيير والتطور ، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٤ ، ص ١٠.

(٢) يوسف حجيم الطائي وآخرون ، إدارة الجودة الشاملة في التعليم الجامعي ، ط١، دار الوراق للنشر و التوزيع ، عمان ، ٢٠٠٨ ، ص ٥٨.

(٣) د. علي حسن عبد الأمير، كشف وابتكار المبادئ العامة في القانون الإداري ، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة ، ٢٠١٩ ، ص ٢٨ وما بعدها

(٤) د. صباح مجيد النجار ود. مها كامل جواد، إدارة الجودة مبادئ وتطبيقات، ط١، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد ، ٢٠١٧ ، ص ٣٩.



كما اننا نرى أن تطبيق مبدأ الجودة هو علاج للأزمات السياسية ، فالأزمات السياسية في كل بلد تؤثر بصورة مباشرة على نوعية الخدمات المقدمة للجمهور من قبل المرافق العامة للدولة ، فمن حق الإنسان أن يعيش بكرامة في دولة كريمة تعز مواطنيها بتوفير خدماتها بأدنى حد لمتطلبات الجودة ، لذلك برزت في السنوات القليلة الماضية سواء في الدول العربية أو العراق احتجاجات شعبية أدت إلى تغيير حكومات وتشريع دساتير وتغيير أنظمة وهذا سببه الغالب هو سوء الخدمات المقدمة للأفراد في هذه الدول. مما دفع الدول للاهتمام بجودة خدماتها المقدمة للجمهور، لذا فمبدأ الجودة علاجي لكل ما يترتب على الأزمات السياسية ، كما يرى الباحث أن المبادئ العامة للقانون ومنها مبدأ الجودة أقرب بكثير من أفكار المدرسة الموضوعية التي لا تحصر معنى القانون على القواعد المكتوبة فقط بموجب نصوص قانونية، فالقانون ابعده وأعمق من ذلك فهو على ارتباط مع المجتمع فيجب الأخذ بنظر الاعتبار كل ما يتأثر به المجتمع، واكيد ان لعدم تطبيق مبدأ الجودة أثر كبير على المجتمع فمن حق الافراد أن يتمتعوا بخدمة ذي نوعية جيدة فهذا الحق هو حق طبيعي. وهو مبدأ وقائي علاجي يحمي الافراد ويحقق المصلحة العامة .

ثانياً: تمييز مبدأ الجودة عما يختلط به من المصطلحات والمبادئ

١. تمييز مبدأ الجودة (نوعية الخدمة) عن فاعلية الخدمة :

قد يخلط البعض بين مفهوم مبدأ الجودة (نوعية الخدمة) والفاعلية ، التي ظهر الاهتمام بها في سبعينيات القرن الماضي ولغرض إزالة التداخل واللبس بينهما فنحن بحاجة لبيان مدلول الفاعلية. فالفاعلية تعني " درجة تحقيق الاهداف المعلنة لأي برنامج أو عمل أو خدمة تقوم به المؤسسة أو تقدمه للمستفيدين" ، فعندما تكون درجة تحقيق الاهداف مرتفعة يُقال ان فاعلية هذا البرنامج أو الخدمة عالية وعند تدني مستوى تحقيقها يُقال أن هذا البرنامج أو الخدمة غير فعال أو فعالة^(١). أي الفاعلية هي مستوى أو درجة الانجاز أو اثر المُخرجات ، فأهداف مبدأ الجودة ليس فقط قياس درجة الانجاز أو المُخرجات وانما تتعداها لتشمل المدخلات ايضاً اي عملية انتاج هذه الخدمات ، اي هنالك تلازمية بين انتاج الخدمة واستهلاكها لأنهما يحدثان في الأغلب في آن واحد وفي مكان واحد^(٢).

وهناك من الفقه من عرف جودة الخدمة بانها" قيام المؤسسة بتصميم وتسليم الخدمة بصورة صحيحة من أول مرة، على أن تؤدي بصورة أفضل في المرة التالية وتحقيق رضا العملاء في الوقت

(١) محسن علي عطية ، الجودة الشاملة والمنهج ، ط١، دار المناهج للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٥، ص٢٤.

(٢) محمد المصري ، إدارة التسويق والأنشطة الخدمية ، ط١، الدار الجامعة ، القاهرة، ٢٠٠٢، ص١٦٦.



نفسه، وأن تتمتع بمزايا تنافسية مقارنة بالخدمة التي تقدمها المؤسسات المشابهة^(١).

ونحن نؤيد هذا التعريف كونه يركز على دور المؤسسة بمن فيها في تقديم الخدمة التي تكتسب رضا المستفيدين والتي تتمتع بجودة عالية أي ركز على المفهوم الشكلي والمادي للمرفق العام في تقديم جودة الخدمة، أي أن الفاعلية ليس جودة الخدمة وإنما هي جزء أو عنصر من عناصرها.

٢. تمييز مبدأ الجودة (نوعية الخدمة) عن جودة (السلعة) في القطاع العام

قد يختلط مصطلح مبدأ الجودة (نوعية الخدمة) مع جودة السلعة (الجودة الصناعية)، فالمقصود بمبدأ الجودة من الناحية القانونية التي تعيننا في مجال دراستنا هي جودة الخدمات المقدمة من مرافق القطاع العام ومدى تحقيق رضا المنتفعين من تلك الخدمات، ومطابقتها لمعايير الجودة العالمية لغرض تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في إشباع احتياجات الجمهور. إلا أن ما يميز مبدأ الجودة عن جودة السلعة (الجودة الصناعية) هو أن الأخيرة يكون التعامل معها أمر سهل وواضح الأهداف لأن عملية قياسها تتم بالاعتماد على المواد الصناعية الملموسة على عكس حالة قياس جودة الخدمة^(٢).

كون مُنتج الخدمة يُمثل عمليات وأشياء غير ملموسة وبالتالي مسألة خضوعها إلى مقاييس الجودة يكون إلى حد ما صعب، وهذا ما يستنتج من خلال تعريف الخدمة.

فقد عرفت جمعية التسوق الأمريكية للخدمات الخدمة على أنها "منتجات غير ملموسة يتم تبادلها مباشرة من المنتج إلى المستعمل ولا يتم نقلها أو تخزينها وهي تقريبا تقنى بسرعة، والخدمات يصعب في الغالب تحديدها أو معرفتها لأنها تظهر للوجود في الوقت نفسه التي يتم فيه شراؤها واستهلاكها فهي تتكون من عناصر غير ملموسة، متلازمة يتعذر فصلها عن مقدمها، وغالبا ما تتضمن مشاركة الزبون بطريقة مهمة، حيث لا يتم نقل ملكيتها وليس لها لقب أو صفة"^(٣).

فمن خلال هذا التعريف يتبين أن للخدمة خصائص تختلف عن خصائص المنتج التي بالنتيجة تؤثر على عملية قياس جودة الخدمة مقارنة بقياس جودة المنتج. ومن هذه الخصائص هي: **عدم الملموسية:** وهذه الخاصية تعني أن الخدمة لا يمكن (رؤيتها، تذوقها، الشعور بها، سماعها، شم رائحتها قبل طلبها) فمثلا " المريض الذي تجرى له عمليات جراحية للتجميل لا يمكن أن يرى نتيجة العملية قبل اجرائها، وليس لدى ركاب الخطوط الجوية شيء سوى تذكرة ووعده بأن تصل

(١) صفاء محمد هادي الجزائري وآخرون، قياس وتقييم جودة الخدمات المصرفية، بحث منشور في المجلة العراقية للعلوم الإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد- جامعة كربلاء، المجلد ٨، العدد ٣٢، ٢٠١٢، ص ١٦٧.

(٢) قاسم نايف علون، إدارة الجودة الشاملة، ط٤، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٦، ص ٣٧.

(٣) نظام موسى سويدان وشفيق إبراهيم حداد، التسويق مفاهيم معاصرة، ط١، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٣، ص ٢٢٦.



حقائبهم بسلام ولتقليل عدم التأكد يبحث المستفيدين من الخدمة عن إشارات جودة الخدمة ويستخلصوا استنتاجات عن الجودة من المكان (السعر، المعدات، الاتصالات) التي يمكنهم رؤيتها، ولذلك تكون مهمة مقدم الخدمة جعل الخدمة ملموسة بطريقة واحدة أو أكثر وارسال الإشارات الصحيحة عن الجودة وهذا ما يطلق عليه أحد المحللين (الدليل المادي) والذي يقدم فيه تنظيم الخدمة لعملائه دليلاً منظماً^(١).

الاختلاف وعدم التجانس: يكون من الصعب على المرفق العام (منتج الخدمة) إنتاج الخدمة نفسها وبالمواصفات ذاتها في المكان والوقت نفسه، وكذلك أن الخدمات تقدم في أماكن متنوعة ومن قبل أشخاص مختلفون في نفس المرفق أو من مرفق لآخر وبالنتيجة فإن النمطية في إنتاج الخدمات تُعدّ أمراً صعباً للغاية على عكس أنتاج السلع المادية التي تكون في الاغلب نمطية^(٢).

ونحن بدورنا نرى من خلال هذه الخاصيتين انه يتضح جلياً مدى الاختلاف بين جودة الخدمة (نوعية الخدمة) وجودة (السلعة) فجودة السلعة ممكن أن تخضع لمعايير محددة يمكن من خلالها قياس مدى جودتها، على عكس جودة الخدمة (النوعية) التي يقدمها المرفق العام التي يجب أن تكون بالمستوى المطلوب على وفق معايير قياسية تختلف من مرفق لآخر حسب طبيعة المرفق العام، فجودة الخدمات في مرفق التعليم تقاس بموجب معايير مختلفة عن جودة الخدمات الصحية.

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية لمبدأ الجودة

إن لمبدأ الجودة طبيعة قانونية خاصة يمتاز بها عن المبادئ التقليدية الأخرى التي تحكم عمل المرافق العامة من حيث مصدرها الذي أبرزها إلى الوجود ونظمها وصقلها وحدد نطاق عملها، كما أن لمبدأ الجودة طبيعة مشتركة مع بقية المبادئ الأخرى. لذا سنبين في نقطتين الطبيعة الخاصة لمبدأ الجودة والطبيعة المشتركة لمبدأ الجودة مع المبادئ الأخرى وكما يلي:

أولاً: الطبيعة القانونية الخاصة لمبدأ الجودة: فالمبدأ العام هو كل قاعدة بلغت من الأهمية ما يجعلها أساساً للكثير من القواعد المنفردة عنها فهي قاعدة تبلغ من العمومية مرتبة عالية يُمكن معها اشتقاق عدة قواعد متفرعة عنها^(٣).

(١) فيليب كوتلر وجاري أرمسترونج، أساسيات التسويق، ترجمة، سرور علي إبراهيم سرور، دار المريخ للنشر، الرياض، المملكة العربية السعودية، ٢٠٠٧، ص ٥٠٣.

(٢) دلال السويسي، نظام المعلومات كأداة لتحسين جودة الخدمة الصحية بالمؤسسة العمومية الاستشفائية (دراسة حالة المؤسسة العمومية الاستشفائية محمد بوضياف ورقلة)، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، الجزائر، ٢٠١٣، ص ٣٨-٣٩.

(٣) د. محمد رضا جنيج، القانون الإداري، ط ٢، مركز النشر الجامعي، تونس، ٢٠٠٨، ص ٣٥.



"والمبادئ العامة للقانون تقف في مركز وسط بين الفكرة العامة وبين التعبير الكلي والصريح للقواعد الوضعية المعمول بها في مجتمع ما، فهي بمنزلة الفكرة العامة ثم تأتي القواعد القانونية لتعبر عن المبادئ المذكورة ولكن بشكل مجتزأ"^(١).

فالمبادئ العامة للقانون عرفت بتعاريف مختلفة، ففي فرنسا: عرف جانب من الفقه الفرنسي المبادئ العامة على أنها " عدد من المبادئ التي لا تظهر مُصاغة في نصوص مكتوبة ولكن يعترف بها القضاء بوصفها واجبة الاحترام من الإدارة وأن مخالفتها تمثل انتهاكاً للمشروعية"^(٢)، فهو يعدها من المصادر غير المكتوبة التي يعترف بها القضاء (أي هي موجودة بالفعل والقضاء من يكشف عنها).

وهناك من يرى أن الاتجاه الراجح بالفقه الفرنسي يعترف بدور انشائي للقضاء الإداري، وهو من يعتمد الى خلق مبادئ القانون الاداري ، ويرى هذا الاتجاه أن القضاء الإداري هو المصدر الرسمي والأساسي للقانون الإداري^(٣). وهذا الاتجاه يقضي أن المبادئ العامة للقانون هي فكرة عامة في حياة مجتمع وقام بخلقها القضاء الاداري ، والقضاء الإداري قضاء انشائي وليس قضاء تطبيقي يعمل على خلق هذه المبادئ.

أما في المغرب: فيرى بعض الفقه أن القضاء الإداري له دور انشائي لمبادئ القانون الإداري ويُمثل أهم مصادر القانون الإداري، ويرجع هذا الدور الانشائي للقضاء الإداري لهذه المبادئ لظروف نشأة القانون الإداري الخاصة التي أدت بالنتيجة إلى اتاحة الفرصة امام القاضي الإداري لكي يبتدع الحلول ويخلق المبادئ بصدده ما يُعرض عليه من منازعات^(٤).

وفي العراق : هنالك من شراح القانون من عرف المبادئ العامة للقانون بأنها " مبادئ غير مكتوبة ولا تظهر صراحة بالنصوص ، ولكنها تنشأ من خلال الروح العامة للنظام القانوني ، والقضاء ليس أمامه الا اكتشافها وتكريسها"^(٥) وهذا الرأي يرى أن للقضاء دور كاشف لا منشأ.

(١) د. محمد احمد رفعت ، المبادئ العامة للقانون كمصدر للمشروعية في القانون الاداري ، ط٢، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، القاهرة ، بدون سنة طبع ، ص ٥٤.

(٢) اورده فارس حامد عبد الكريم ، دور المبادئ العامة للقانون في تطوير النظام القانوني والقضائي ، ص ٨ ، بحث منشور على شبكة الانترنت على الموقع التالي <http://www.alnoor.se/artcle.asp?id=249693>

آخر زيارة يوم الثلاثاء الموافق ٢٠٢١/٣/١ الساعة العاشرة صباحاً.

(٣) د. جابر جاد نصار ، دائرة توحيد المبادئ ، ط١، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣، ص ٣١.

(٤) د. مليكة الصروخ ، القانون الاداري - دراسة مقارنة ، مصدر سابق ، ص ٤٩.

(٥) د. سعد محمد سعيد العنبيكي، القانون الاداري ، دار ومكتبة الامير، الطبعة الاولى ، بغداد، ٢٠١١، ص ٨٤.



وهناك من الفقه من يرى أن دور القضاء الإداري هو دور منشأ للمبادئ العامة للقانون ويرى أن إنكار الدور الإنشائي للقضاء سيؤدي إلى سكون القانون وعدم مرونته في مواجهات التطورات لاسيما وكما هو معلوم أن النشاط الإداري مُتجدد ومُتطور دائماً ، ولا يُمكن إنكار دور المبادئ العامة للقانون فلقد كان لها الدور الأبرز في ظهور نظرياته وأحكامه ومنها مبدأ سير المرفق العام بانتظام و مبدأ المساواة أمام المرافق العامة ومبدأ حسن النية في تنفيذ العقود الإدارية ومبدأ المساواة في التوظيف وغيرها^(١).

ونحن بدورنا نؤيد أن دور القضاء الإداري هو دور كاشف عن هذه المبادئ لا منشأ لها، فهذه المبادئ موجودة فعلاً كفكرة عامة في حياة مجتمع ما وأن هذه المبادئ العامة تُعد انعكاساً لإصالة القانون الاداري ، وإصالتها هذه تكمن في طبيعتها غير المكتوبة ، وهي ليس لها امكانية التنفيذ التلقائي، كونها بحاجة الى قواعد تفصيلية تقوم بخلق حقوق والتزامات ، وهذه القواعد التفصيلية تكون على نوعين ، النوع الاول تكون على شكل نصوص قانونية تعمل على تثبيت المبدأ ، والثانية تكون بصورة حكم صادر عن القضاء الاداري عند نظره دعوى إدارية . لذلك فهي تتصف بطابع العمومية المكتسب من الاعتراف بها من قبل تشريعات اغلب الدول مهما اختلفت طبيعة نظامها القانوني، واتسامها بهذه العمومية يجعل منها مبادئ رئيسية كونها مهيمنة على مجموعة من القواعد التفصيلية المتفرعة منها. فبالعودة الى مبدأ الجودة نجد أن الطبيعة القانونية الخاصة لهذا المبدأ تنتمي للقواعد التفصيلية من النوع الأول كونها صدرت على صورة نصوص تشريعية عملت على تثبيته، ومن هذه النصوص هو نص المادة (٢) من البروتكول رقم (٩) الملحق باتفاقية لشبونة معاهدة الإتحاد الاوروبي. أما المبادئ التقليدية للمرفق العام فهي تنتمي للقواعد التفصيلية من النوع الثاني التي تكون على صورة أحكام صادرة من القضاء الإداري.

ثانياً: الطبيعة المشتركة لمبدأ الجودة مع المبادئ التقليدية للمرافق العامة:

١. يعمل بها حتى في حالة عدم وجود النص:

أكد مجلس الدولة الفرنسي منذ ظهور هذه المبادئ على أنها تطبق حتى في حالة عدم وجود النص ، فهي تملك قوة تلقائية تهدف لاحترام مبدأ المشروعية ، وقد نص في حكمه " إن الطعن لتجاوز السلطة متاح وممكن حتى بدون نص ضد كل قرار إداري على وفق المبادئ العامة للقانون وذلك بهدف احترام مبدأ المشروعية"^(٢).

(١) د. صعب ناجي عبود وحسام علي محمود ، الآلية المتبعة من قبل القاضي الإداري في خلق القاعدة القضائية ، بحث منشور في مجلة كلية القانون - جامعة النهريين ، المجلد ١٨ ، العدد ٢ ، ٢٠١٦ ، ص ٦.

(٢) عواد حسين ياسين العبيدي ، اجتهاد القاضي في مورد النص بين نهي التشريع ومقتضيات العدالة ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، العدد الرابع ، ٢٠١١ ، ص ٩٩.



وقد اتفق الفقه والقضاء على تمتع المبادئ العامة للقانون (بقوة قانونية ملزمة) إذ لا يجوز للإدارة مخالفتها والا تترتب على ذلك الغاء أعمال الإدارة المخالفة لها^(١). فقد جاء بحكم لمجلس الدولة الفرنسي في قضية (Dehaene عام ١٩٥٠) إذ اعترف مجلس الدولة بحق الموظفين في الإضراب وقرر انه " للمشرع في القانون أن يحدد وسائل ممارسة الحق في الاضراب تحت رقابة المجلس الدستوري وكما يكون للجهة الادارية - وفي حالة غياب النص التدخل بواسطة قرارات تنظيمية وتحت شعار ضرورة استمرار سير المرفق العام"^(٢).

وبدون شك فإن فقه القانون الإداري يعد مبدأ المساواة أمام المرافق العامة من ضمن المبادئ العامة للقانون ، كما انه لا يحتاج الى نص يقره^(٣). وكذلك الحال هو بالنسبة لمبدأ الجودة فهناك من الفقه من يرى أن جودة خدمات المرافق العامة مبدأ ضروري ولو لم ينص عليه الدستور صراحة أو التشريعات العادية وذلك نظراً لرداءة الخدمات التي تقدمها المرافق العامة^(٤).

ونحن بدورنا نؤيد هذا الرأي وبخاصة في العراق نظراً لسوء الخدمات المقدمة من المرافق العامة للدولة إلا أن تضمينه في نصوص الدستور يعد ضماناً حقيقية للأفراد وعدم افساح المجال للإدارة في التملص من التزامها بتطبيق مبدأ الجودة.

٢. لمبدأ الجودة نفس القيمة القانونية لمبدأي الاستمرارية والمساواة امام المرافق العامة:

ففي فرنسا : فقد اتفق الفقه قبل صدور دستور ١٩٥٨ على أن هذه المبادئ العامة للقانون تتمتع بقيمة التشريع العادي ، أما بعد صدور دستور ١٩٥٨ وتطبيقاً للمادة (٣٧) فيه وظهور الأنظمة المستقلة ، فقد ظهرت بعض الحلول الفقهية كي لا تضعف الرقابة القضائية على هذه الانظمة ، إذ يرى جانب من الفقه الفرنسي (يمثلهُ فيدل) أن المبادئ العامة للقانون تتمتع بقيمة دستورية مستنديين على بعض احكام المجلس الدستوري الفرنسي ومجلس الدولة الفرنسي^(٥).

فقد اعترف المجلس الدستوري الفرنسي لمبدأ استمرارية المرافق العامة في احدى قراراته في قضية اضراب (موظفي شركات التلفزيون عام ١٩٧٩) إذ جاء في حكمه " فيما يخص المرافق العامة

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ، ٢٠٠٥ ، ص ٦٥

(٢) حكم مجلس الدولة : متاح على شبكة الانترنت على الموقع التالي : <https://www.conseil-etat.fr> اخر زيارة يوم الثلاثاء الموافق ٢٠٢١/٣/٢ الساعة الخامسة عصراً.

(٣) د. مازن ليلو راضي و علي يونس اسماعيل ، التطور الحديث في المبادئ الحاكمة للمرفق العام في فرنسا وقيمتها القانونية ، بحث منشور في مجلة كلية القانون - جامعة النهرين ، العدد ١٩ ، ج ٥ ، ٢٠١٧ ، ص ١٠.

(٤) د. ماهر صالح علاوي ، تحولات القانون الاداري في ظل العولمة ، المصدر سابق ، ص ١٤٥.

(٥) علي سعد عمران ، القضاء الاداري العراقي والمقارن ، ط منقحة، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١١ ، ص ٣٥.



فأن الاعتراف بالحق في الإضراب لا يمكن أن يكون عقبة أمام سلطة المشرع في وضع القيود الضرورية لضمان استمرارية المرفق العام ، هذا المبدأ الذي شأنه شأن الحق بالإضراب ، ذات القيمة الدستورية^(١). وهذا هو التسبب نفسه الذي جاء به مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Dehaene) عام (١٩٥٠).

أما مبدأ المساواة امام المرفق العام فيتمتع بمكانة سامية عند المجلس الدستوري الفرنسي بسبب وروده بصورة عامة في اعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي عام ١٧٨٩ في المادة (١) منه ، وهي نفس المادة التي نص عليها الاعلان العالمي لحقوق الانسان عام ١٩٤٨^(٢).

وهو من أهم وسائل الرقابة ، ألا إن المجلسين (المجلس الدستوري الفرنسي ومجلس الدولة الفرنسي) اعطيا مفهوم خاص لمبدأ المساواة وهو (المساواة النسبية لا المطلقة) ومعناها هنا لا يقصد بها المساواة بين جميع افراد المجتمع بصورة مطلقة ، وانما المقصود بها هو عدم التمييز بين من هم في مركز قانوني واحد، وان يعاملوا بصورة متساوية وهذا ما انتهجته محكمة العدل الاوروبية اذ اعتبرت مبدأ المساواة من المبادئ العامة للقانون في الإتحاد الاوروبي^(٣).

أما مبدأ الجودة في فرنسا فلم ينص عليه الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ ألا أنه يتمتع بقيمة دستورية في فرنسا فطالما سلمنا ان مبدأ الجودة هو من المبادئ العامة للقانون وهذه المبادئ لها قيمة دستورية في فرنسا كما أسلفنا سابقاً.

وهناك من الفقه من يرى أن مبدأ الجودة لا يقل أهمية عن مبدأ استمرار وانتظام المرفق العام في فرنسا ذي القيمة الدستورية وهذا ما أكده المجلس الدستوري الفرنسي في قراره في ٢٣ تموز ١٩٩٦^(٤).

أما في المغرب فالأمر محسوم تماماً فقد نص دستورها النافذ لعام ٢٠١١ على المبادئ التقليدية والحديثة التي تحكم عمل المرافق العامة ومن ضمنها مبدأ الجودة كمبدأ يحكم عمل المرافق

(١) قرار المجلس الدستوري : متاح على الموقع الالكتروني التالي

<http://WWW.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..decision-n-79-105-dc-du-25-juillet-1979,7724.html>

آخر زيارة يوم الثلاثاء الموافق ٢٠٢١/٣/٢ الساعة الثانية ظهراً.

(٢) اذ نصت المادة الاولى من الاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر في باريس في ١٠/١٢/١٩٤٨ على انه (يولد جميع الناس احرار ومتساوين في الكرامة والحقوق ...).

(٣) جورج فيديل وبيير ديلفولف ، القانون الإداري ، ط١ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، الجزء الأول ، ترجمة منصور القاضي ، بيروت ، ٢٠٠١ ، ص ٣٩١.

(٤) د. ماهر صالح علاوي ، تحولات القانون الاداري في ظل العولمة ، مصدر سابق ، ص ١٤٥.



العامة كافة بدون استثناء في صلب الوثيقة الدستورية^(١) ، فهذه المبادئ تتمتع بقيمة دستورية في المغرب دون مجال للاجتهااد.

وفي العراق لم ينص دستور ٢٠٠٥ على مبدأ الجودة ، إلا أن هنالك من الفقه من يرى أن مبدأ (نوعية وجودة الخدمة) أصبح من المبادئ الدستورية الملزمة للإدارة وهي مسؤولة عن الاشراف على كل المرافق العامة مهما كانت طريقة إدارتها ، وأن جودة خدمات المرافق العامة مبدأ دستوري ولو لم ينص عليه الدستور صراحة وذلك نظراً لرداءة الخدمات التي تقدمها المرافق العامة (مرفق الماء والكهرباء والصحة والنقل... الخ في بعض الدول العربية... ومنها العراق)^(٢).

ونحن بدورنا نؤيد الرأي اعلاه وبخاصة في العراق بسبب من سوء الخدمات ألا إننا نفضل النص على مبدأ الجودة صراحة في صلب الوثيقة الدستورية كما فعل المشرع الدستوري المغربي ، وذلك لضمان عدم تملص الإدارة من الالتزامات الملقاة على عاتقها لتحقيق هذا المبدأ، كون النص عليه وتنظيمه في صلب القانون يجنب الإدارة والقضاء الإداري العناء الكثير وبخاصة في حالة النص عليه في الدستور.

المبحث الثاني

أسس اعتماد مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة

أصبحت المرافق العامة اليوم تواجه الكثير من المشاكل التي تمنعها من تحقيق أهدافها وتحذ من كفاءتها وتأقلمها مع معطيات محيطها وواقعها. ونتيجة لذلك ، أضحي من الضروري على الدول والمجتمع الدولي العمل على تبني مفاهيم جديدة في الحكم ، لذا ظهر ما يسمى بمفهوم (الحكم الرشيد) وكذلك تغيير اساليب إدارة مرافقها العامة على وفق ما يسمى بنظرية الإدارة العامة الحديثة أو ما يطلق عليها بالحوكمة الادارية والتي تقوم على مجموعة من الأسس ، أهمها التركزيز على رضا المواطنين عن طريق الاهتمام بجودة الخدمات المقدمة اليهم ، إذ تعد الحوكمة الادارية الرشيدة إحدى الأسس الفلسفية لمبدأ الجودة فضلاً عن اساسه القانوني، "والأساس لغة أصل كل شيء ومبدؤه"^(٣).

والأساس الفلسفي هو دراسة المبادئ الأولى وتفسير المعرفة تفسيراً عقلياً ، فالفلسفة تمثل نطاق

(١) فقد نص الفصل (١٥٤) من دستور المملكة المغربية لعام ٢٠١١ على انه " يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنات في الولوج إليها، والإنصاف في تغطية التراب الوطني، والاستمرارية في أداء الخدمات. تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور.

(٢) د. ماهر صالح علاوي ، تحولات القانون الاداري في ظل العولمة ، المصدر سابق ، ص١٤٥.

(٣) جبران مسعود ، معجم الرائد ، ط٧، دار العلم للملايين للتأليف والترجمة والنشر ، بيروت ، ١٩٩٢ ، ص٥٢.



الرؤية للحياة او فلسفة الحياة^(١).

وكذلك تعد مسألة تقديم أفضل الخدمات للجمهور من أهم المسائل الفلسفية التي عملت على ابراز مبدأ الجودة بصورته الحالية إلى الوجود في الحياة القانونية، فبسبب الأزمات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي بدورها أدت الى الضغط على الحكومات سواء من قبل المجتمع الدولي أو من داخل الدول نفسها الى ضرورة تبني مبدأ الجودة وتقديم أفضل الخدمات للمواطنين أو المنتفعين.

أما الأساس القانوني فهو القاعدة القانونية التي تشكل أساساً يرتكز عليه الحل القانوني للمسائل المعروضة، فالأساس القانوني أو التشريعي بالمعنى الأدق مهم جداً لإعمال مبدأ المشروعية الذي يعني خضوع تصرفات الإدارة لإحكام القانون ، إذ يجب أن تكون الأعمال الإدارية موزونة في قسطاس القانون كي نخلع عليها صفة المشروعية ، فالإدارة تُمارس نشاطاتها اليومية ، من خلال أعمالها المتنوعة القانونية منها أو المادية ، والتي تُهدف منها إلى تنفيذ القوانين وإشباع الحاجات العامة للجمهور^(٢).

ولما تقدم سنبحث الأساس الفلسفي والقانوني لتكتمل الصورة بصورتها النهائية، لذا سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين الأول لبحث أساس مبدأ الجودة من الناحية الفلسفية والثاني لبحث أساسه التشريعي.

المطلب الأول

الأسس الفلسفي لمبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة

إن لمبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة اسس فلسفية أثرت بصورة كبيرة على تبلوره وتكونه وبروزه إلى سطح الحياة القانونية كمبدأ قانوني رابع يحكم عمل المرافق العامة في الدولة بشكل موازي للمبادئ التقليدية الأخرى للمرفق العام ، إذ إن لهذه الأسس الدور المؤثر في تبنيه فهي أفكار تبلورت وتكونت في ظل عدة ظروف منها الأزمات الاقتصادية^(٣) وأخرى اجتماعية وسياسية وبتأثير العولمة

(١) زيد العدوان و ماهر الزيادات ، درجة تمثيل الاسس الفلسفية للمناهج في كتب التربية الوطنية والمدنية في المرحلة الأساسية العليا في الأردن ، بحث منشور في مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الانسانية) ، الاردن ، المجلد ٢٣، العدد ١، ٢٠٠٩، ص١٩٤.

(٢) إسماعيل صعصاع غيدان البديري ، مسؤولية الإدارة عن الضرر المعنوي في القانون العراقي - دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون - جامعة بغداد ، ٢٠٠٣، ص٨.

(٣) نجاه معيزي ، آثار الأزمة المالية العالمية ٢٠٠٨ على بعض المؤشرات الاقتصادية الكلية للاتحاد النقدي الأوروبي (دراسة تحليلية) ، بحث منشور في مجلة العلوم الانسانية ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير-جامعة قسنطينة، الجزائر، المجلد (أ)، العدد ٤٤، ٢٠١٥، ص٣٧٧.



والتطورات الحديثة على المستوى العالمي ، وتبين مسألة حقوق الإنسان من قبل المنظمات الدولية والاقليمية والمتخصصة^(١) ، كل هذه العوامل أثرت بصورة مباشرة أو غير مباشرة على تبين مبدأ الجودة ، لذا سنقسم هذا المطلب على فرعين نبحث في الفرع الأول فلسفة الحوكمة الإدارية (الإدارة الجيدة) ، ثم نبحث في الفرع الثاني تقديم افضل الخدمات للمنتفعين أو طالبي الخدمة.

الفرع الأول

فلسفة الحوكمة الإدارية (الإدارة الجيدة)

أظهرت التحليلات والدراسات القانونية والسياسية لأداء المرافق العامة أن السياسات الناتجة عنها لا تخضع لاعتبارات فنية فقط ، كما لا تستجيب للمصلحة العامة حصراً ، بل هي تخضع كذلك للحراك السياسي العام وتجاذبات القوى السياسية والسكانية لمجتمع ما ، لذلك يبرز مفهوم الحوكمة ليعبر عن الحاجة المتزايدة إلى إخضاع الممارسات والافعال السياسية لمنظومة من المعايير والقيم الأخلاقية الضرورية التي تعمل على رفع مستوى التعاطي السياسي والإداري ، ومبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة هو أحد هذه القيم الضرورية التي تعمل الحوكمة على تحقيقها ، لذا سنبين مفهوم الحوكمة في نقطة أولى ، ثم ننقل للتعرف عن الأسباب الفلسفية الداعية لتبني الحوكمة الادارية الرشيدة في نقطة ثانية وكما يلي:

أولاً: التعريف بالحوكمة الإدارية الجيدة

فالحوكمة من وجهة نظر بعض الفقه هي " جهد متواصل يهدف الى استمرار التنمية بشكل يؤدي إلى تقليص الفوارق ، والإدارة ليست خدمة الشعب فحسب بل يجب البحث عن تعاون الشعب ، وأن الخدمات مهما كان نوعها يجب ان تتمثل في تعاون فعال مع الشعب ومن خلاله يتم تقديم خدمة فعالة إلى الجمهور"^(٢).

ومصطلح الحوكمة يعرف بصورة عامة بأنه " آليات وقواعد تهدف الى تحقيق الجودة والتميز في الأداء في المجال المراد تطبيق الحوكمة فيه من خلال أتباع نظم ومعايير تتسم بالشفافية والعدالة والمساءلة"^(٣).

(١) د. سعدى محمد الخطيب ، حقوق الانسان وضماناتها الدستورية في اثنتين وعشرين دولة عربية ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١١، ص٥-٨.

(٢) ساكسينا ، الحوكمة والاصلاح الاداري ، ترجمة د. عبد الفتاح عمورة ، دار الفرقد للنشر والتوزيع، دمشق ، ٢٠١٨، ص١٥-٢٥.

(٣) أحمد طلال عبد الحميد البدري ، إستراتيجية حوكمة التشريعات الإدارية في العراق ، أطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية القانون - جامعة بغداد ، ٢٠١٩، ص١١.



فالحوكمة الجيدة (Good Governance) تعني مجموعة من المعايير والقيم والقواعد التي توجه السلوك السياسي وتُقيمه ، التي يُمكن من خلالها تحقيق الارتقاء بحياة الانسان وحفظ كرامته ، فالحوكمة الرشيدة هي حالة خاصة من حالات الحوكمة التي تسترشد بجملة من قيم المجتمع العليا، اهمها (الشفافية ، والعدالة ، والمسألة ، والمساواة ، والشورى ، والكفاءة) فهدفها تحقيق اصلاحاً سياسياً للوصول للحكم الرشيد والعاقل وسيادة القانون^(١).

ومن الناحية الإدارية فالحوكمة تمثل " مجموعة من الأنظمة والخصائص والقواعد الحديثة والتي من خلالها تدار المؤسسات من اجل الحصول على الاستثمار الامثل لموردها لما يضمن لها كفاءة وفاعلية في الاداء التي تعكس تطور الادارة من إدارة تعتمد على الممارسات التقليدية إلى إدارة معاصرة تعتمد الممارسات والآليات التي تُمكنها من تحقيق استجابة اعلى لمتطلبات المجتمع المتزايدة وبجودة عالية"^(٢).

فالحوكمة الإدارية تسهم في النتيجة النهائية إلى رفع معدلات الاستثمار داخل الدولة ولأي مجتمع وتزيد من القدرة التنافسية المساعدة على تطور معايير الجودة في إدارة حوكمة المؤسسات^(٣). وان تطبيق الحوكمة يُعد من أهم الأنظمة الأساسية الحديثة التي تهدف الى " تحقيق جودة القيادة ، والإدارة ، والأداء ، وجودة العمليات ، والمخرجات ، وبالتالي تحقيق الجودة الشاملة"^(٤). ونحن بدورنا نرى ومن خلال التعريف بالحوكمة بصورة عامة أن هذه الآليات والنظم تختلف بحسب اختلاف المجال المراد تطبيقها فيه وهذا الاختلاف مرجعه الى تنوع الطبيعة والبيئة والاهداف لمجالات تطبيق هذه الحوكمة. فالحوكمة التشريعية (Legislative Governance) مثلاً هدفها تحقيق جودة وفاعلية في المجال التشريعي، والحوكمة القضائية هدفها إخضاع مؤسسات السلطة القضائية لسياسات ومناهج قضائية لغرض تحقيق جودة وشفافية وتميز إداء وعدالة الأعمال القضائية. والحوكمة الإدارية (Governance administrative) تهدف إلى جودة المؤسسات وتحسين إداؤها وبالنتيجة جودة خدماتها.

(١) د. لؤي صافي ، الرشد السياسي وأسس المعيارية - من الحكم الرشيد الى الحوكمة الرشيدة ، ط١، الشبكة العربية للأبحاث والنشر، بيروت، ٢٠١٥، ص٢٤.

(٢) علي حسون الطائي و محمد عماد رؤوف، الحوكمة وتأثيرها في جودة التعميم العالي، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية ، المجلد ، العدد ٥٩ ، ٢٠١٩، ص٧١.

(٣) فيصل محمود الشاوررة ، قواعد الحوكمة وتقييم دورها في مكافحة ظاهرة الفساد والوقاية منه في الشركات المساهمة العامة الاردنية ، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، ، المجلد ٢٥ ، العدد ٢، ٢٠٠٩، ص١٢٦.

(٤) يعقوب عادل ناصر الدين ، إطار نظري مقترح لحوكمة الجامعات ومؤشرات تطبيقها في ضوء متطلبات الجودة الشاملة ، بحث منشور في مجلة تطوير الاداء الجامعي ، العدد ٢، جامعة المنصورة، ٢٠١٢، ص٢٣.



ومما يؤكد على الصلة الوثيقة بين مفهوم الحوكمة الإدارية ومبدأ الجودة هو كون الحوكمة الإدارية تعد أساس هذا المبدأ ، إذ إن الدعوات لتبني الإدارة الرشيد هي بالنتيجة دعوات لتحقيق مبدأ الجودة ، كما أن الإدارة الجيدة تعد أحد أساليب تحقيق هذا المبدأ، فالحوكمة الإدارية تهدف إلى تحقيق الإصلاح الإداري من خلال جميع أدواتها وآلياتها ، بحيث أن هذا الإصلاح لا يقتصر على الحوكمة الإدارية من الناحية (العملية أو الفنية) بل يشمل التأثير المتبادل مع بيئتها الكلية من علاقات سياسية واقتصادية واجتماعية كما تهدف الحوكمة الإدارية الى تجاوز فشل السياسات الإصلاحية عند التطبيق عن طريق تحسين عمل مؤسسات الإدارة من خلال تحليل تجارب المؤسسات الإدارية الناجحة المتمثلة في نفس بيئة وظروف العامل الإداري وتعزيز الوظائف الأساسية للمؤسسات الإدارية، فجودة الخدمات العامة هي هدف كل حكومة شرعية تنتظر بعين واحدة لمواطنيها، كما ان جودة الخدمات في كل بلد هو مقياس لتطور هذا البلد وجعله في مصاف الدول المتقدمة.

ثانياً: الأسباب الفلسفية التي دعت إلى تبني الحوكمة الجيدة:

والسؤال الذي يُثار في هذا المجال هو حَوْل ما إذا كان ظهور مفهوم الحوكمة أمراً حتمياً فرضته ظروف واقعية وعملية كمنظرة الدول والمؤسسات المانحة للمساعدات أو تغير دور الدولة في صنع السياسات العامة، أم أن ذلك فقط انعكاس لتغيرات على المستوى النظري؟ للإجابة على هذا التساؤل نقول انه توجد هنالك عدة اسباب منها اسباب واقعية وعملية وأخرى نظرية:

١. الأسباب الواقعية:

أ- نظرة الدول والمؤسسات المانحة

جاء مفهوم الحوكمة الجيدة ليؤكد للدول والمؤسسات المانحة أن سياسات الدول النامية الداخلية وأولوياتها ، خاصة التي كانت تتبنى النهج الاشتراكي هي السبب الرئيس في الاخفاقات المتكررة في عمليات التنمية لتلك الدول ، مما عكس التوجه (الإيديولوجي الليبرالي) لهذه الدول والمؤسسات لطرح هذا المفهوم^(١).

فبعد سقوط النظام الشيوعي وانتهاء الحرب الباردة مما ساعد الدول الغربية في مطلع التسعينات من القرن الماضي ان تربط قضية المساعدات بشروط سياسية من غير إن تتخوف من فقدان حلفاءها من الدول النامية ، كما أدى انتشار وتوسع النظام الليبرالي بقيادة الولايات الامريكية المتحدة بعد انهيار النظام الشيوعي ، إلى عدّ كل نظام يعترض هذا المد الليبرالي على إنه نظام يتصف بالفساد وهو صورة للحكم السيء مما ينتج عنه انهياره وفشله ففرضة على هذه الدول ضرورة

(١) سليمة بن حسين ، الحوكمة - دراسة في المفهوم ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية -جامعة

الجزائر ، العدد ١٠ ، ٢٠١٥ ، ص ١٨٦ .



تبين فكرة الحوكمة الجيدة^(١).

أ- دور العامل الخارجي او البيئة الدولية في عملية صنع السياسات العامة للدول

فكرة الحوكمة لم تكن وليدة اللحظة ، بل هي نتاج ما حصل من أزمات وانهيارات في مختلف دول العالم ، وتأثر العالم في الأزمات المالية التي ضربت اقتصادها^(٢)، فظهرت الكثير من الأحداث التي غيرت من النظرة الكلاسيكية للدولة بوصفها فاعلاً أساسياً في صنع سياساتها العامة وجعلتها في موضع الشك، فالمتروك لاتجاهات صنع وتنفيذ السياسات العامة يتحسس ازدياد تدخل العامل الخارجي أو البيئة الدولية في عملية صنع هذه السياسات^(٣).

فقد صار لمؤسسات ومنظمات المجتمع الدولي ولمؤتمرات الأمم المتحدة الدور الكبير ليس فقط في المبادرة في عرض القضايا السياسات العامة، ولكنها وضعت قائمة لأولويات الحكومات، وقد بدى ذلك واضحاً في ظل العولمة وثورة الاتصالات والمعلومات ضعف قدرة الدولة على مقاومة التأثير بالضغوط الدولية وانخفاض قدرتها على ممارسة وظائفها التقليدية على النحو المعهود^(٤).

فوجد ان التحولات السياسية والاقتصادية التي حدثت خلال حقبة الثمانينات من القرن العشرين قد أحدثت تغيرات جذرية في العالم المعاصر سواء من جهة توزيع القوى أو جهة نظم الحكم والمصطلحات والتحول في النظم الاشتراكية الى تشكّل عالم حديث اتحدت ملامحه تدريجياً نحو مزيد من التحرر الإقتصادي وكذلك مزيد من الديمقراطية الليبرالية ، وقد أدى ذلك الى خلق أوضاع جديدة تتطلب إعادة صياغة وترتيب الأدوار التنظيمية الضرورية لدعم توجهات التحرر الاقتصادي بصورة عامة والاصلاح المؤسساتي والإدارة العامة بصورة خاصة، ومن غير شك أن التطورات المرتبطة بالعولمة^(٥) قد اثرت على سيادة الدولة ودوره إذ إن سيادة الدولة بمفهومها التقليدي قد انتهت ، فقدت الدولة سيطرتها الكاملة على حركة المال والتجارة ، ولكن هنالك حقيقة ثابتة هي أن الدولة لم

(١) بريس محمد عبد المنعم ، آلية الحكامة ودورها في تحسين جودة الخدمات الصحية (دراسة حالة الجزائر) ، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة باتنة ٠١ ، ٢٠١٨ ، ص ٦.

(٢) سهام دربال ، شركة المساهمة ومبادئ الحوكمة الرشيدة ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة أبي بكر بلقايد ، تلماس ، الجزائر ، ٢٠١٩ ، ص ١٢.

(٣) د. صلاح الدين عامر ، قانون التنظيم الدولي ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص ٤٣٦.

(٤) صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي ، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون - جامعة بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص ٣١٩.

(٥) وقد اسهمت العديد من العوامل في بروز هذه الظاهرة (العولمة) ابرزها التقدم التكنولوجي وما ترتب عليه من سرعة وانخفاض تكلفة النقل والاتصالات ، وعولمة الانشطة المشتركة في كل من التصنيع والخدمات. للمزيد ينظر: د. عمر صقر، العولمة وقضايا اقتصادية معاصرة ، ط١ ، الدار الجامعة للطبع والنشر والتوزيع ، ٢٠٠١ ، ص ٣.



تنته وإنما أحدثت تغييرات لبعض المفاهيم لكي تستطيع مجارة التحولات الجديدة في عالمنا المعاصر ومواكبتها والتناغم معها^(١).

ومن بين هذه المفاهيم هي الحكامة الإدارية الرشيدة التي شاع صيتها في بدايات تسعينات القرن الماضي من قبل المنظمات الدولية كمنهجية الغرض منها تحقيق تنمية مجتمعية في الدول النامية بسبب قصور الإدارات فيها (القطاع العام) ، كما أن فكرة (الحكامة الإدارية) أصبحت في الثلاثين سنة الأخيرة من القرن الماضي على قدر كبير من الأهمية سواء للدول المتقدمة أو النامية بسبب الدافع الاساسي وهو تحقيق طموحات مواطني كل دولة وذلك من خلال توفير التنمية الشاملة وديمومتها^(٢).

٢. الأسباب النظرية:

يعد مفهوم الحكامة بصورة عامة من المفاهيم الشائعة والحديثة في كتابات الكتاب المعاصرة وتقارير الوكالات والمنظمات الدولية التي ربطت بين مفهومي الديمقراطية والتنمية لتحديد نوع هذه الحوكمة ، وأخذ التسويق والترويج لهذا المصطلح يتنامى ، حتى اصبح "عقيدة العصر" فيما يتعلق بنوعية الحوكمة^(٣).

فمن الناحية الأكاديمية أو النظرية يلاحظ: أن علم الإدارة العامة مر في نهاية عقد الثمانينيات من القرن الماضي بما يسمى تحول في النموذج (Paradigm shift) أي مرحلة انتقالية ، حيث تم إبدال المنظومة التقليدية بمنظومة قيم جديدة كي تسمح بالانتقال من مفهوم ((الإدارة العامة إلى مصطلح الإدارة الحكومية التي تعكس الانتقال من حكومة تدار بواسطة البيروقراطية إلى حكومة تدار بواسطة المنظمين (Entrepreneurs))، وتشير هذه الكتابات إلى انتهاء مرحلة (الإجماع العلمي) على عدد من القيم التي كانت تشكل نمطاً أو أسلوباً للإدارة العامة مثل ((احترام الأقدمية والتدرج الوظيفي)) وبرز عدد آخر من القيم حلت محل الأولى مثل ((التمكين والتركيز على النتائج وإعطاء فرصة أكبر للمسئولية الفردية من خلال هيكل إداري متكامل)) ، ومن أهم الأمور

(١) وصفي محمد عيد ، اشكالية الدولة في ظل العولمة ، بحث منشور في مجلة اريد للبحوث والدراسات ، جامعة اريد الاهلية ، الاردن، المجلد ١٥، العدد ١، ٢٠١١، ص ٣٤٠.

(٢) والتنمية هي عنصر اساسي للاستقرار والتطور الانساني والاجتماعي . وهي عملية تطور شامل أو جزئي مستمرة وتتخذ أشكالاً مختلفة تهدف الى الارتقاء بالوضع الانساني الى الرفاه والاستقرار والتطور بما يتوافق مع احتياجاته وإمكانياته الاقتصادية والاجتماعية والفكرية. ينظر: د. مدحت ابو النصر و ياسمين مدحت محمد، التنمية المستدامة ، ط١، المجموعة العربية للتدريب والنشر ، القاهرة ، ٢٠١٧، ص ٦٦.

(٣) سام دلة ، من دولة القانون الى الحكم الرشيد - تكامل في الاسس والآليات والهدف ، بحث منشور في مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، جامعة دمشق ، سوريا، المجلد ٣٠، العدد ٢، ٢٠١٤، ص ٨٧.



التي ساعدت على هذا التحول هو كثرة المشاكل الاقتصادية والفساد المالي الذي رافق تصرفات العديد من الحكومات، الأمر الذي شجع الكثير من الباحثين لوضع حلول لهذه المشاكل^(١). هذا وقد اثرت كتابات الكتاب العرب في تبني مفهوم الحوكمة في الدول العربية من خلال تبنيهم) تطورها التاريخي ، مصادر الكتابات حول الحوكمة ، محاور الحوكمة سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية ، وترجمة مفهوم الحوكمة ، والرؤية الاستراتيجية للحوكمة^(٢). ونحن بدورنا نرى من كل ما تقدم أن أسباب تبني الحوكمة الرشيدة أو الإدارة الجيدة هي أسباب سياسية واقتصادية واجتماعية (واقعية) وبخاصة الأزمات الاقتصادية التي عصفت بالعالم التي دفعت في النتيجة لتبني فكرة الحوكمة وبالأخص الحوكمة الإدارية التي هي قواعد وآليات تهدف الى تحقيق الجودة وبخاصة (نوعية الخدمة) المقدمة من المرافق العمومية ، كما أن للأسباب النظرية دور كبير من خلال ما يتبناه الفقه القانوني أو السياسي أو الإداري فمن خلال كتاباتهم ونظرياتهم في ضرورة تبني فكرة الحوكمة والتي لاقت صدىً واسعاً من قبل الرأي العام والذي بات يشكل نوعاً من الضغط على الدول من أجل تبني هذه الفكرة.

الفرع الثاني

حقوق الانسان ورضاه اساس مبدأ الجودة

فضلاً عن الأسباب الفلسفية التي دعت إلى تبني الحوكمة الإدارية التي تعد إحدى أسس مبدأ الجودة الفلسفية، هنالك أساس فلسفي آخر وهو حق أي إنسان في الحصول على خدمة ذات جودة ويكون رضا المنتفع أو طالب الخدمة هو مقياس لجودة الخدمة المقدمة من قبل مرافق الدولة العامة. لذا سنقسم هذا الفرع لنقطتين وكما يلي:

أولاً: حقوق الانسان هي اساس مبدأ الجودة: تُعد الجودة هدفاً سامياً تسعى البشرية لتحقيقه عبر مر العصور، ودعت اليه الكتب السماوية وحث عليه الصالحون والحكماء وتسابق على تحقيقه المخلصون والصادقون اصحاب الضمائر الحية في المجتمعات القديمة والمعاصرة. قال تعالى { لَقَدْ خَلَقْنَا الْإِنْسَانَ فِي أَحْسَن تَقْوِيمٍ }^(٣) صدق الله العلي العظيم .

فخلق الله تعالى الإنسان بأحسن تقويم وكرمه أحسن تكريم ، فنشر الشرائع السماوية التي كرست حقوقه وعززتها ، لذا تعد الشرائع السماوية مصدراً أساسياً لحقوق الإنسان ، وأضحت هذه الحقوق وما

(١) صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي ، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق ، مصدر سابق ، ص ٣١٩.

(٢) سليمان بن حسين ، مصدر سابق ، ص ٢١٢.

(٣) القرآن الكريم ، سورة التين ، الآية {٤}.



زالت هي نتيجة وفلسفة نضال الانسان لمئات السنين^(١).

وتُعد هذه الحقوق احد الأسس الفلسفية لتبني مبدأ الجودة ، ولقد نشأة حقوق الانسان منذ إدراكه لكيونته إذ بدأ يدافع عنها لذلك فإن نشأتها توازي نشأته تقريباً، وقد تطورت هذه الحقوق بصورة تدريجية على شكل مراحل ومنذ الحضارات الأولى كالحضارة اليونانية التي تعد المهد الأول للديمقراطية مروراً ببقية الحضارات كالرومانية ووادي الرافدين والمصرية ، وصولاً للعصور اللاحقة ، ونقطة التغيير الجذري التي حدثت في اوروبا كانت بسبب من تأثرها بأفكار وآراء الفلاسفة الأوربيين الذين تمكنوا من الربط بين (التعريف بالحقوق ووضع القوانين التي تنظمها وتحميها وكان ذلك في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر)^(٢).

ويرى بعض الفقه الفرنسي أن حقوق الانسان تنبع من مفهوم القانون الطبيعي الذي يرتكز على فكرة (امتلاك الانسان مجموعة من الحقوق النابعة من طبيعته الانسانية واللصيقة بهذه الطبيعة وهي حقوق شاملة عرفها الانسان باعتباره ينتمي للجنس البشري)^(٣). وهذا ما نادى به مدرسة القانون الطبيعي، وجسد هذا الرأي من خلال كتابات فلاسفة العقد الاجتماعي وخصوصاً (لوك وروسو).

إذ يرى (لوك) ان حياة الإنسان كانت تَسودها العدل والحرية والمساواة بين جميع الأفراد والقانون الطبيعي هو من يحكمها ، ولكن بسبب غموض القانون الطبيعي في حل منازعات الأفراد الناشئة عن تعارض مصالحهم ، ولأجل الانتقال إلى مُجتمع منظم يقوم على وجود سلطة عليا تعمل على تنظيم شؤون المجتمع وتحقيق العدل بين أفرادهِ وذلك عن طريق الانتقال من الحياة الفطرية إلى حياة منظمة جديدة وذلك من خلال عقد بين الأفراد والحاكم ، ووفق هذه العقد يتنازل الأفراد عن جزء من حقوقهم بالقدر المناسب لإقامة السلطة مع الاحتفاظ بالحقوق الاخرى التي لا يجوز المساس بها من قبل الحاكم^(٤).

أما الفقيه الفرنسي جان جاك روسو صاحب كتاب (العقد الاجتماعي) الذي عُد فيما بعد انجيباً للثورة

(١) د. أحمد سليم سعيقان ، الحريات العامة وحقوق الانسان ، ط١ ، ج١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠١٠ ، ص٦ .

(٢) د. رفعت صبري سلمان البياتي ، حقوق الانسان في دساتير العالم العربي - دراسة تحليلية مقارنة، ط١ ، دار الفرابي ، بيروت ، لبنان ، ٢٠١٣ ، ص٢٧ .

(٣) جان ريفيرو : نقلاً عن : د. أحمد سليم سعيقان ، الحريات العامة وحقوق الانسان ، مصدر سابق ، ص١٤ .

(٤) د. ساجد محمد الزامل ، القانون الدستوري ، ط٢ ، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع ، العراق ، ٢٠١٨ ، ص١٧ .



الفرنسية^(١)، يرى أن تعاقد الأفراد يرجع إلى فساد الطبقة الحاكمة والحياة العصرية التي نَهَضت بظهور الملكية الخاصة وتطور الصناعة وما سببها من اخلال بالحريات العامة والمساواة ، وعلى وفق هذا العقد يتنازل الأفراد عن كل حقوقهم وحرياتهم واكتساب حقوق وحريات جديدة تتفق مع المجتمع الجديد ، وإذا ما انحرف الحاكم او تتصل عن تنفيذ التزاماته اعتبر خائن للإرادة العامة^(٢)، إذ تعد هذه النظرية هي الأساس لحقوق الإنسان التي يلتزم الحاكم بتوفيرها للأفراد مقابل تسنمه الحكم.

ونتيجة التأثير بهذه الكتابات وكتابات الفقيهين فولتير ومونتسكيو اندلعت الثورة الفرنسية سنة (١٧٨٩) ، ونَتَجَ عنها (إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي) الصادر عن الجمعية التأسيسية في (٢٦ آب سنة ١٧٨٩)، ثم صدرت عام ١٧٩١ (وثيقة الحقوق) من قبل الكونجرس الأمريكي والتي تهدف الى ضمان حقوق الأفراد الأساسية، ثم شرع الاعلان العالمي لحقوق الانسان سنة (١٩٤٨) من قبل منظمة الامم المتحدة^(٣)، ثم توالت الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية والاقليمية المنظمة لحقوق الإنسان ، وهذه الحقوق تنقسم على قسمين الأولى هي (حقوق التصرف مثل حق الإضراب) والثانية هي (حقوق الحصول على شيء ، وهذه الحقوق تنقسم إلى حقوق الإنسان المتعلقة بجسده وهي الحق في الحياة والحق بالتنقل والحق في التكامل البدني وحقوق متعلقة بالفكر كحق التعلم) وهذه الحقوق هي بمثابة دين يقع على عاتق الدولة^(٤).

ونحن بدورنا نرى أن حقوق الإنسان من النوع الثاني (حقوق الحصول على شيء) هي إحدى الأسس الفلسفية لمبدأ الجودة كونها نابعة في الأصل من حق الإنسان باحترام كرامته ومعاملته معاملة إنسانية جيدة ويتجسد ذلك بحصول الإنسان على خدمة ذي جودة عالية تحفظ كرامته الإنسانية وترتقي به إلى العيش الكريم وبخاصة الخدمات التي تقدمها المرافق العامة، فأصل هذا المبدأ نابع من حق الإنسان في الحصول على شيء وتكون الدولة وعن طريق مرافقها العامة مدينة بتحقيقه، ففلسفة مبدأ الجودة ترجع في أساسها الى حق الإنسان في معاملته معاملة إنسانية وحفظ كرامته من

(١) د. عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري ، ط٢، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف ، العراق ، ٢٠١٣، ص١١.

(٢) جان جاك روسو، العقد الاجتماعي ، ترجمة عمر عادل زعيتر ، ط٢، مؤسسة الابحاث العربية ، بيروت ، ١٩٩٥، ص٤٣ وما بعدها.

(٣) د. سعدى محمد الخطيب ، حقوق الانسان وضماناته الدستورية في اثنتين وعشرين دولة عربية - دراسة مقارنة ، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١١، ص٦.

(4) NOUR GEON (J), Les drolls de l'homme. Pre ed.P.U.F. Que sais -je? Paris, 1978, pp.6-10.



قبل القائمين على المرافق العامة عند طلبه لخدمة ما، وعدم اهانتته عند مراجعته لإحدى دوائر القطاع العام، من خلال البيروقراطية الإدارية والطوابير الطويلة والتسويق والمماثلة والمنية و... الخ ، وهذا المبدأ لا يتحقق الا من خلال استخدام وسائل وأساليب حديثة من قبل الإدارة العامة ليحصل الفرد على خدمات ذو جودة مطلوبة ، ولذلك نحن نعدّ مبدأ الجودة هو سمة ملاصقة للحق نفسه ، فالغاية من اعتبار شيء ما هو حق من حقوق الإنسان ذلك نظراً لأهميته في حياته ، لذلك يجب إن يحصل على هذا الحق وهو بأكمل صورة لتحقيق هذه الغاية وهذا ما أكدته بعض الاتفاقيات والصكوك الدولية المنظمة لهذه الحقوق مثل الحق في الصحة والحق في التعليم فهي حقوق لكن يجب ان تتصف بجودة معينة.

ثانياً: رضا المنتفع او طالب الخدمة هي اساس مبدأ الجودة:

من الأسس الفلسفية التي دعت الى اعتماد مبدأ (نوعية الخدمة) هي رضا المنتفعين أو طالبي الخدمة من المرافق العامة في الدولة، فقد تزايد اهتمام منظمات القطاع الخاص في العقود الأخيرة بمفهوم الجودة بصورة عامة بعد ما تأكد ان هذا المفهوم يؤثر بقوة في تقرير مصيرها وبقائها، لما للجودة من دور مهم وفعال في تحسين عملياتها وتخفيض تكاليفها هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى دور الجودة الفعال في تحقيق موقع تنافسي متميز في السوق ، كما ان هذه المنظمات لن تستطيع تحقيق الاستمرار والاستقرار في ظل بيئة عمل متغيرة دائماً ، ما لم تتبنى استراتيجية فعالة نحو جودة خدماتها ومنتجاتها، مما حث هذه المنظمات الى تكثيف جهودها لتحقيق الجودة على مستوى عملياتها سواء الانتاجية أو الخدمية^(١).

وتبرز أهمية الجودة في مؤسسات القطاع الخاص في خدمة العميل وزيادة الحصة السوقية ، لذلك من واجب المؤسسة تقديم المنتجات والخدمات التي تمتاز في جودتها سواء لترضي حاجات ورغبات العملاء أو لجلب عملاء جدد^(٢).

وهذا ما أكده معهد الجودة الامريكى عند تعريفه للجودة بقوله أن الجودة تعني " أداء العمل الصحيح وبصورة صحيح من المرة الأولى ، مع الاعتماد على تقييم المستفيد في معرفة مدى تحسن الأداء"^(٣).

(١) ريمة أوشن ، إدارة الجودة الشاملة كآلية لتحسين الخدمات الصحية ، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير - جامعة باتنة ١ ، الجزائر ، ٢٠١٨ ، ص١٨ .

(٢) أحمد عبد الله الرشدي ، استخدام الجودة الشاملة في تحسين مستوى جودة الخدمة التعليمية في الجامعات اليمينية، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير - جامعة الجزائر، ٢٠٠٩ ، ص٥ .

(٣) د. مهدي صالح السامرائي، إدارة الجودة الشاملة في القطاعين الانتاجي والخدمي، ط٤، دار جرير للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧ ، ص٢٨ .



فنحن بدورنا نجد أن الدافع الرئيس لمنظمات القطاع الخاص وكذلك المرافق العامة الاقتصادية هو الربح ولكي تضمن ذلك من خلال منافستها في الأسواق العالمية والمحلية يجب الحصول على رضا المستفيدين من منتجاتها وخدماتها، فإذا ما لاقت استحسانهم ورضاهم طلبوا تلك الخدمة أو المنتج ويكون ذلك عن طريق اتصافها بجودة عالية. إذاً الأساس الفلسفي لتبني الجودة في القطاع الخاص والمرافق العامة الاقتصادية هو رضا الزبون عن الخدمة أو المنتج، فإذا ما تخلف ذلك الرضا تخلفت تلك المنظمة عن المنافسة في السوق وتقرر مصيرها بالزوال.

ولكن السؤال الذي يثار هنا هو كيف يمكن أن يكون رضا المنتفعين أو طالبي الخدمة أساساً فلسفياً لتبني مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة غير الاقتصادية، وخصوصاً أن هذه المرافق لا تبتغي الربح في الأصل من تقديم خدماتها ولا تخضع لشروط المنافسة؟

للإجابة على هذا التساؤل نقول ، إن ظهور حركات الإصلاح السياسي والإداري في الدول كانت تهدف بالدرجة الأساس الى رضا المواطنين والمنتفعين من الخدمات المقدمة من المرافق العامة ، واعتبار المواطن عميل دائم لا بُد أن تقدم له الخدمات بجودة عالية وتقدير كرامته الانسانية^(١).

فالمنتفعين من الإدارة (وهم المواطنين والمقيمين والأشخاص المعنوية العامة والخاصة الذين تقدم الادارة خدماتها لهم) يشكون من سوء الخدمات المتمثلة بطول الاجراءات والبيروقراطية الإدارية وصعوبة التنظيم... الخ ، لذلك تواجه الحكومات دائماً مشكلة الإصلاح الإداري كي تتمكن من تلافي المشكلات المسببة لسوء الخدمات وامتصاص روح الثورات والاحتجاجات وعدم رضا الجمهور عن الخدمات المقدمة من مرافق الدولة^(٢).

وعلى سبيل المثال أن تبني أسلوب "الإدارة العامة الإلكترونية" في إدارة المرافق العامة الذي يُعد أحد أساليب تحقيق "مبدأ الجودة" ، يُمكنها أن تَمحو كثيراً من الأخطاء السياسية للسياسيين كونها تُقدم للمواطنين وطالبي الخدمة الخدمات التي تصرفهم عن تتبّع أخطاء البرلمانين والوزراء^(٣).

ونحن بدورنا نرى ان رضا الجمهور بصورة عامة من الأسس الفلسفية التي دعت الى تبني مبدأ الجودة في بعض الدول سواء الاجنبية أو العربية، كون رضا الأفراد يشكل ضغطاً مفرطاً على الحكومات والمتصدين للحكم وبخاصة البلدان الديمقراطية إذ إن للمواطنين رأي ينعكس على تشكيل

(١) السيد احمد محمد مرجان ، دور الادارة العامة الالكترونية والادارة المحلية في الارتقاء بالخدمات الجماهيرية ، دراسة مقارنة، بين مصر وبلدية دبي في دولة الامارات العربية المتحدة ، ط٢، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص١٠٥ .

(٢) د. ماجد راغب الطلو ، علم الادارة العامة ومبادئ الشريعة الاسلامية - الحكومة الالكترونية، بدون طبعة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص٢٩ .

(٣) د. داود عبد الرزاق الباز ، مصدر سابق ، ص٢١٢ .



الحكومات من خلال الانتخابات، فدائماً ما تسعى تلك الحكومات إلى ارضاء مواطنيها عن طريق تقديم أفضل الخدمات للجمهور من خلال تطبيق مبدأ الجودة (نوعية الخدمة) في مرافقها العامة لتحقيق أعلى المقاعد في الانتخابات القادمة بالنسبة للأحزاب المشكلة للحكومة.

المطلب الثاني

الأساس التشريعي لمبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة

يقصد بالأساس التشريعي بصورة عامة هو إسناد موضوع معين إلى المواد القانونية المنظمة لذلك الموضوع والمنصوص عليها في وثيقة مكتوبة سواء كانت هذه الوثيقة دستورية أو اتفاقيات دولية أو تشريعات عادية ، ففي إطار حرص المجتمع الدولي والمنظمات الدولية العامة والمتخصصة وكذلك حرص حكومات الدول إلى الاستجابة للحاجات العامة الجديدة والمُتزايدة للجمهور التي حتمت عليها إعادة النظر في عملية تسيير المرافق العامة من الناحية الإدارية وتحسين كافة الإجراءات المتبعة والتدابير المُعتمدة لتقديم أفضل الخدمات الإدارية ، على وفق ما يتلاءم مع المُتطلبات والتحويلات الحديثة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية التي عرفها العالم المعاصر. لذا عمدت بعض الاتفاقيات الدولية ولساتير المنظمات الدولية إلى تضمين نصوصها لمبدأ الجودة (نوعية الخدمة)، كما أن بعض الدول وأيماناً منها بضرورة مواكبة التطورات الحاصلة على المستوى الدولي أو الاقليمي فيما يخص تقديم أفضل الخدمات إلى مواطنيها عن طريق مرافقها العامة، عملت على تبني مبدأ الجودة والتتصيص عليه سواء في متن الوثيقة الدستورية أو في متن التشريعات العادية الصادرة من البرلمان أو من الادارة. لذا سنعمل على تقسيم هذا المطلب على فرعين نبحث في الفرع الأول الأساس التشريعي الدولي لمبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة ثم ننقل لنبحث الأساس التشريعي الوطني لمبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة في الفرع الثاني.

الفرع الأول

الأساس التشريعي الدولي لمبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة

إن عملية تحول القانون الدولي العام من قانون يحكم علاقات الدول فيما بينها إلى قانون ينظم المجتمع الدولي ويحكم العلاقات الدولية، وبروز فكرة المُجتمع الدولي والاحساس بأنه لم يعد مستساغاً النَّظر إلى العالم وعدّه مُكون من مجتمعات وطنية فقط، بل بات النَّظر للعالم كمجتمع كبير في مجموعه، تنهض الحاجة تحت خيمته الى قواعد قانونية لتنظيم شأنه كتتنظيم أي من المجتمعات الداخلية ، إذ إن من واجب القانون الدولي تنظيم المسائل المهمة التي على تماس مع حقوق الإنسان وحفظ كرامته وتقديم أفضل الخدمات له ليعيش بكرامة وبهناً بمعاملة لائقة عند طلبه لخدمة مقدمة من مرافق الدولة العامة أو مرفق عام عالمي ، ومن هذه المسائل المهمة هي تطبيق مبدأ الجودة



(نوعية الخدمة) لضمان حياة أفضل تحمي الانسان وحقوقه. لذا سنبحث الأساس التشريعي الدولي في نقطتين الأولى سنخصصها لبحث "مبدأ الجودة في المعاهدات الدولية العامة وداستير المنظمات الدولية" والثانية لبحث "مبدأ الجودة في المعاهدات الخاصة أو المحدودة".

أولاً: مبدأ الجودة في المعاهدات الدولية العامة وداستير المنظمات الدولية:

في البداية وقبل الولوج في بحث الأساس التشريعي في المعاهدات الدولية ، يتوجب علينا التعريف بالمعاهدة قبل ذلك ، هذا فقد عرفت اتفاقية فينا لقانون المعاهدات (المعاهدة) بأنها " اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر كتابة ويخضع للقانون الدولي سواء تم في وثيقة واحدة أو اكثر وأياً كانت التسمية التي تطلق عليه"^(١)، كما عرفَ الفقه المعاهدة بأنها "عبارة عن اتفاق بين شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي العام ترمي إلى إحداث آثار قانونية معينة"^(٢). والتعريف الاخير هو الاصح كون اشخاص القانون الدولي ليست دول فقط ، أما فيما يخص الأساس التشريعي لمبدأ الجودة في المعاهدات الدولية العامة فقد نصت عليه بعض الاتفاقيات وكما يلي:

١- اتفاقية مكافحة التمييز في مجال التعليم:

لقد نصت (اتفاقية مكافحة التمييز في مجال التعليم) في المادة (٢/أ) على انه " عندما تكون الأوضاع التالية مسموحاً بها في إحدى الدول فإنها لا تعد تمييزاً في إطار مدلول المادة (١) من هذه الاتفاقية: أ- إنشاء أو إبقاء نظم أو مؤسسات منفصلة لتعليم التلاميذ من الجنسين، إذا كانت هذه النظم أو المؤسسات تتيح فرصاً متكافئة للالتحاق بالتعليم، وتوفر معلمين ذوي مؤهلات من نفس المستوى ومباني ومعدات مدرسية بنفس الدرجة من الجودة، وتتيح الفرصة لدراسة المناهج نفسها أو مناهج متعادلة"^(٣) كما نصت الاتفاقية في مادتها (٤/ب) على انه " تتعهد الدول الأطراف في هذه الاتفاقية - فضلاً عما تقدم بأن تضع وتطور وتطبق سياسة وطنية تستهدف، عن طريق أساليب ملائمة للظروف وللعرف السائد في البلاد، دعم تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة في أمور التعليم، ولا سيما: ضمان تكافؤ مستويات التعليم في كافة المؤسسات التعليمية العامة في المرحلة نفسها، وتعادل الظروف المتصلة بجودة التعليم المقدم ونوعيته".

٢- دستور منظمة الصحة العالمية لعام ١٩٤٦:

إن دستور منظمة الصحة العالمية قد اشار في ديباجته على أنه " التمتع بأعلى مستوى من

(١) ينظر المادة (٢) من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩.

(٢) د. عصام العطية ، القانون الدولي العام ، ط٢، المكتبة القانونية ، بغداد، ٢٠١٢، ص٥٥.

(٣) ينظر: النص الرسمي للاتفاقية : متاح على الموقع الالكتروني التالي "

<https://www.un.org/ar/events/motherlanguageday/pdf/DiscriminEducConv.pdf> اخر زيارة يوم ٢٠٢١/٦/٥



الصحة يمكن بلوغه هو احد الحقوق الاساسية لكل إنسان^(١).

وقد نص دليل منظمة الصحة العالمية لتقييم جودة الرعاية وحقوق الانسان لعام ٢٠١٦ على انه " إن الغاية من دليل منظمة الصحة العالمية لجودة الرعاية وحقوق الإنسان هي دعم البلدان في تقييم وتحسين جودة خدمة مرافق الصحة النفسية والرعاية الاجتماعية لديها وتقييم وتحسين حقوق الإنسان فيها"^(٢).

ثانياً : مبدأ الجودة في المعاهدات الخاصة أو المحدودة^(٣)

١ - معاهدة الإتحاد الاوروبي (لشبونة) لعام ٢٠٠٧:

إصدر الإتحاد الاوروبي قبل هذه المعاهدة عدة توجيهات للدول الأعضاء كان منها "توجيه الخدمات" التوجيه رقم/١٢٣/ 2006 / EC/ البرلمان والمجلس الأوروبي ، وهذا التوجيه يترجم إرادة الإتحاد الأوروبي اذ يضع لنفسه هدف "تعزيز النمو الاقتصادي والعمالة في الإتحاد الاوروبي ويدعو الى جودة عالية بالخدمات"^(٤). أما معاهدة برشلونة فتعد من المعاهدات الهامة فيما يتعلق بمبدأ الجودة (نوعية الخدمة) فقد تم تعميم هذا المبدأ بشكل صريح بموجب نصت المادة (٢) من البروتوكول^(٥) رقم (٩) الملحق باتفاقية لشبونة معاهدة الإتحاد الاوروبي اذ "طرحنا مبدأ المرافق التي يجب ان تقيم علاقة متوازنة بين الجودة والسعر (Qualite prix unbon rapport) في المرافق العامة الاقتصادية.

ثم توالى التوجيهات بهذا الخصوص وكان آخرها التوجيه الصادر من الإتحاد الاوروبي (البرلمان الاوروبي والمجلس الاوروبي) الى الدول الأعضاء في الإتحاد المتعلق (بنوعية المياه المعدة

(١) د. غازي حسن صباريني ، الوجيز في حقوق الانسان وحراته الاساسية ، ط٣، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ ، ص٢٦٩.

(٢) ينظر: دليل منظمة الصحة العالمية لتقييم جودة الرعاية وحقوق الانسان لعام ٢٠١٦ متاح على الموقع الالكتروني التالي " <https://apps.who.int/iris/handle/10665/206389> اخر زيارة يوم ٥/٦/٢٠٢١ الساعة الواحدة صباحاً.

(٣) المعاهدة الخاصة : هي التي تعقد بين دولتين أو عدد محدود من الدول في شأن خاص بها وهي لا تلزم الا الدول الموقعة عليها ولا يتعدى أثرها من حيث الإلزام دولاً ليست طرفاً فيها. ينظر: د. محمد مصر محمد، الوافي في شرح المعاهدات الدولية في ظل أحكام اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩ ، مكتبة القانون والاقتصاد، الطبعة الاولى، الرياض، ٢٠١٢ ، ص٢٠.

(4) Par Christian RONDEAU and et Jacques GUÉRIN, DIRECTIVE SERVICES: QUOI, POURQUOI, COMMENT? Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive services – communautés européennes , 2007,p223-224.

(٥) نصت المادة (٤٩) من معاهدة الاتحاد الاوروبي (معاهدة لشبونة) على انه (تشكل البروتوكولات وملحق المعاهدات جزءاً لا يتجزأ منها).



للاستهلاك الآدمي)، اذ نصت مادته (١/أولاً) على أنه "يتعلق هذا التوجيه بجودة المياه المخصصة للاستهلاك البشري للجميع في الاتحاد" كما نص في المادة (٢/ثانياً) منه "أهداف هذا التوجيه هي حماية صحة الإنسان من الآثار الضارة لتلوث المياه المخصص للاستهلاك الآدمي بضمان سلامتها ونظافتها، وتحسين الوصول إليه".

كما نصت المادة (٤) من هذا التوجيه على مجموعة من الالتزامات التي تقع على عاتق الدول الأعضاء والتي تصب في جودة المياه المخصصة للاستهلاك الآدمي ، كما نصت المادة (٥) من هذا التوجيه على معايير الجودة للمياه المخصصة للاستهلاك البشري والتي يجب ان تلتزم بها الدول الأعضاء في الإتحاد^(١).

وهناك من الفقه من يرى أن قيام القانون الإتحادي الاوروبي بفرض تطبيق مبدأ الجودة على الدول الأعضاء في الإتحاد وإلزامها بضرورة تبنيه وعده مبدأ قانوني والالتزام به من قبل القانون الاتحادي والقانون الداخلي للدول الأعضاء يجعل من هذا المبدأ مبدأ رابع يحكم عمل المرافق العامة ، يجب على الدول جميعاً الالتزام به إذ إن قواعد القانون الإداري تصلح لتطبيقها ليس فقط في قانون الإتحاد أو قوانين الدول الأعضاء بل هو مبدأ عام يلزم جميع الدول كون هذا المبدأ يعد تكريساً لدور المرافق العامة في إشباع الحاجات العامة للجمهور^(٢).

٢- الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ المرفق العام والإدارة^(٣)

ويشمل هذا الميثاق كل دولة عضو في الإتحاد الإفريقي صدقت أو انضمت إلى هذا الميثاق وأودعت وثائق التصديق أو الانضمام لدى رئيس لجنة الإتحاد الإفريقي^(٤).

ومن أهداف هذا الميثاق "تشجيع الانضمام إلى إطار أساسي من المبادئ والقيم المتفق عليها لضمان خدمات عمومية ناجعة وفعالة ومجددة تلبي احتياجات المجتمع ومستعملي المرفق العام، وتشجيع مجهودات الدول الأطراف قصد تحديث الإدارة وتدعيم القدرات لتحسين خدمات المرفق العام ، وحث المواطنين ومستعملي المرفق العام على المشاركة في سير عملية تحسين الخدمات العامة، لا سيما من خلال الاتصال والتشاور والمساهمة الفعالة في الإجراءات الإدارية^(٥)".

(1) Journal officiel de l'Union européenne, L 435, 23.12.2020, P14-16.

(٢) شكران قاسم الدغمي ، مبدأ الجودة في المرافق العامة ، مصدر سابق ، ص ٧٨٣.

(٣) ينظر: مستودع الاتحاد الإفريقي المشترك ، رقم الوثيقة (XVIII) EX.CL/645 ، متاح على الموقع الإلكتروني التالي <https://archives.au.int/?locale-attribute=ar> اخر زيارة بتاريخ ٢٠٢١/٦/٨ الساعة الواحدة ظهراً.

(٤) ينظر: نص المادة (١/ثامناً) من الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ المرفق العام والإدارة.

(٥) ينظر: نص المادة (٢/أولاً وثانياً وثالثاً) من الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ المرفق العام والإدارة.



كما نص هذا الميثاق على المبادئ التقليدية التي تحكم عمل المرافق العامة (المساواة والاستمرارية وقابلية المرفق للتكيف والتطور)^(١).

وقد جاءت المادة (٧) من هذا الميثاق بعنوان (خدمات فعالة وذو جودة عالية) ونصت على ما يلي:

١- "تضمن الإدارة خدمات ذات جودة عالية مع الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة".

٢- "تسهر الإدارة على إقامة آليات مناسبة تسمح بالقيام بتقييم دوري لمردودية المرفق العام ولتنوعية الخدمات المقدمة للجمهور".

٣- "يتعين على الإدارة تحديد آجال تنفيذ خدمات المرفق العام والسهر على احترامها".

٤- "تسهر الإدارة على تكييف خدماتها مع تطور احتياجات المجتمع ومستعملي المرفق العام".

٥- "تتخذ الإدارة الإجراءات اللازمة لإرساء الثقة بين الأعوان العموميين ومستعملي المرفق العام والحفاظ عليها".

كما نص هذا الميثاق على ضرورة عصنة المرافق العامة والإدارة ، ووجب على الإدارة أن " تسهر على إدخال تقنيات مبتكرة وملائمة في أداء خدماتها ، وتشجيع الإدارة على استعمال التقنيات الحديثة لاسيما تكنولوجيات الإعلام والاتصال قصد تحسين خدماتها ، وتقوم الإدارة بإقامة شبك وحيد، إذا آن ذلك يتماشى وطبيعة الخدمات التي توفرها، وتعمل الإدارة على تبسيط الإجراءات وتخفيف الشكليات المتعلقة بالخدمات"^(٢).

ومن كل ما تقدم نحن بدورنا نرى ان اتفاقية مكافحة التمييز في مجال التعليم أسست لمبدأ الجودة في جانب محدد وهو مرفق التعليم، فقد أكدت على ضرورة " توفر معلمين ذوي مؤهلات من نفس المستوى ومباني ومعدات مدرسية بالدرجة نفسها من الجودة" كي لا يعد هناك تمييز في التعليم في أي بلد أي أنها أكدت على المتطلبات الواجب توفرها لتحقيق مبدأ الجودة ، كما نصت على ضرورة تعهد الدول الأعضاء بتقديم مستويات تعليمية تتصف بجودة عالية من التعليم على مستوى المؤسسات أي المرفق بمعناه العضوي وكذلك نوعية التعليم (نوعية الخدمة) أي المرفق بمعناه المادي ، كما أن دستور منظمة الصحة العالمية يشكل اساساً تشريعياً لمبدأ الجودة في مرفق الصحة فقد نص على ضرورة بلوغ اعلى مستويات الصحة كونها من المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان وتأكيديه على جودة خدمة مرافق الرعاية الصحية ونوعية الخدمة المقدمة من هذه المرافق.

(١) ينظر: نص المادة (٣/أولاً ورابعاً وخامساً) من الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ المرفق العام والإدارة.

(٢) ينظر: نص المادة (٨/أولاً وثانياً وثالثاً ورابعاً) من الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ المرفق العام والإدارة.



كما ان لمعاهدة الإتحاد الاوروبي (معاهدة لشبونة) والبروتوكولات الملحق بها والتوجيهات الصادرة من مؤسسات الإتحاد دوراً كبيراً في الكشف عن هذا المبدأ والعمل على تطبيقه من خلال الزام الدول الأعضاء بضرورة تقديم خدمات عامة ذو جودة عالية ، فتبني الإتحاد الاوروبي لهذا المبدأ وخاصة في المرافق الاقتصادية العامة هو سلاح يدافع به عن حقوق الافراد (مواطنين ومقيمين) في مواجهة الإدارة فمن حقوق الإنسان الحصول على خدمات تتصف بالجودة العالية على وفق معايير عالمية، لذا يُعد هذا المبدأ بالفعل مبدأ رابع يحكم عمل جميع المرافق العامة فضلاً عن المبادئ التقليدية الأخرى.

ألا إن التشريع الأهم على المستوى الدولي هو (الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ المرفق العام والإدارة) اذ جاء بإطار عام تلتزم به الإدارات في الدول الأعضاء المنتمين للميثاق وأحكام مباشرة وصريحة لتطبيق مبدأ الجودة ومتطلبات تحقيقه والاجراءات الواجب اتخاذها وأهداف تصب جميعها في خدمة الأفراد، فهو وثيقة موحدة تهدف إلى تحقيق مبدأ الجودة في جميع المرافق العامة من غير الاقتصار على مرفق معين أي شمل المرافق العامة الاقتصادية وغير الاقتصادية.

الفرع الثاني

الأساس التشريعي الوطني لمبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة

لم يبقَ مبدأ الجودة (نوعية الخدمة) حبيس التشريعات الدولية بل تبنته بعض التشريعات الوطنية في دساتيرها وقوانينها وانظمتها وتعليماتها، باعتباره مقياس لتطور وتقدم الدولة في مجال التنمية المستدامة واحترام حقوق الإنسان وتقديم أفضل الخدمات للجمهور لتصبح الدولة بمصاف الدول المتقدمة. لذا سنقسم هذا الفرع على نقطتين الاولى نتطرق فيها للأساس الدستوري لمبدأ الجودة وفي الثانية سنبحث الأساس القانوني في التشريعات العادية في العراق والدول المقارنة فرنسا والمغرب.

أولاً: الأساس التشريعي الدستوري:

لم تتبنَ الدساتير الفرنسية والعراقية السابقة والنافذة تطبيق مبدأ الجودة (نوعية الخدمة) في صلب الوثيقة الدستورية، على خلاف المشرع الدستوري المغربي الذي حرص على تضمين هذا المبدأ في صلب الوثيقة الدستورية في دستور المغربي لعام ٢٠١١^(١). لذا سنبحث مبدأ الجودة في الدستور المغربي موضع الدراسة وكما يلي:

(١) يلاحظ ايضاً نص المادة (١٩) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ والتي نصت على ان " التعليم حق لكل مواطن، هدفه بناء الشخصية المصرية، والحفاظ على الهوية الوطنية، وتأسيس المنهج العلمي في التفكير، وتنمية المواهب وتشجيع الابتكار، وترسيخ القيم الحضارية والروحية، وإرساء مفاهيم المواطنة والتسامح وعدم التمييز، وتلتزم..



مبدأ الجودة في الدستور المغربي^(١)

استجاب المغرب لمناخ حركات الانتفاضات الشعبية الذي عمت الدول العربية إذ إن الدافع الأكبر لتلك الانتفاضات هو سوء الخدمات المقدمة من المرافق العامة لهذه الدول وعدم تبين مبدأ الجودة (نوعية الخدمة) ليجد المواطن دولة كريمة تحترم حقوقه وتوفر له ما يحتاجه من خدمات وجودة عالية. وكان من بين هذه الدول هي المملكة المغربية " وعلى خطى الثورات في تونس ومصر، وعلى ضوء هذه الاحتجاجات صدر الدستور المغربي لعام ٢٠١١ النافذ حالياً^(٢).

هذا وقد نص الدستور المغربي النافذ على أنه " يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنين في الولج إليها، والإنصاف في تغطية التراب الوطني، والاستمرارية في أداء الخدمات". و" تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور"^(٣).

...الدولة بمراعاة أهدافه في مناهج التعليم ووسائله، وتوفيره وفقاً لمعايير الجودة العالمية". كما نصت المادة (٢٠) منه على أنه " تلتزم الدولة بتشجيع التعليم الفني والتقني والتدريب المهني وتطويره، والتوسع في أنواعه كافة، وفقاً لمعايير الجودة العالمية، وبما يتناسب مع احتياجات سوق العمل".

كما نصت المادة (٢١) على أنه " تكفل الدولة استقلال الجامعات والمجامع العلمية واللغوية، وتوفير التعليم الجامعي وفقاً لمعايير الجودة العالمية... وتعمل الدولة على تشجيع إنشاء الجامعات الأهلية التي لا تستهدف الربح، وتلتزم الدولة بضمان جودة التعليم في الجامعات الخاصة والأهلية والتزامها بمعايير الجودة العالمية، وإعداد كوادرها من أعضاء هيئات التدريس والباحثين، وتخصيص نسبة كافية من عوائدها لتطوير العملية التعليمية والبحثية". كما نصت المادة (٢٢) منه على أنه " المعلمون، وأعضاء هيئة التدريس ومعاونهم، الركيزة الأساسية للتعليم، تكفل الدولة تنمية كفاءاتهم العلمية، ومهاراتهم المهنية، ورعاية حقوقهم المادية والأدبية، بما يضمن جودة التعليم وتحقيق أهدافه".

وهناك من الفقه المصري من يرى أن النص على حق التعليم في صلب الوثيقة الدستورية وجعله من الحقوق التقريرية في الدستور المصري وأن يكون قاطرة التقدم للدولة المصرية والزام سلطات الدولة في تخصيص نسبة من الانفاق الحكومي للتعليم لا تقل عن ٤% من الناتج القومي الاجمالي تتصاعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية، واستقلال الجامعات وجودة التعليم، فهذه النصوص فيها ضمانات حقيقية دستورية في مجال التعليم. ينظر: نقلاً عن د. وليد سليم النمر، المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر الجامعي، ط ١، الاسكندرية، ٢٠١٤، ص ٣٥٣-٣٥٥.

(١) ينظر: الدستور المغربي لعام ٢٠١١ كما تم إصداره بموجب الظهير الشريف رقم (١،١١،٩١) في ٢٩ تموز ٢٠١١، والمنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٥٩٦٤) في ٣٠ تموز ٢٠١١، ص ٣٦٠٠.

(٢) محمد مدني و إدريس المغروي وسلوى الزرهوني، دراسة نقدية للدستور المغربي للعام ٢٠١١، ط ١، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، الدار البيضاء، ٢٠١٢، ص ١٠.

(٣) ينظر: الفصل (١٥٤) من الدستور المغربي لعام ٢٠١١ النافذ.



كما نص بصورة خاصة على جودة التعليم إذ نص الفصل (٣١) منه على أنه ((تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات، على قدم المساواة، من الحق في: الحصول على تعليم عصري ميسر الولوج وذو جودة)).

وهناك جانب من الفقه يرى أن الدستور المغربي لعام ٢٠١١، ترسانة قانونية دستورية وأن هناك إرادة قوية، من حيث إنتاج النصوص التي تعبر عن المنهجية الجديدة التي تم اعتمادها في الحكم، لتبني سياسات عامة تنطلق من المواطن ولأجله^(١).

ويرى جانب آخر من الفقه أنه في ظل التوجهات الجديدة والزام المشرع الدستوري المغربي المرافق العامة باعتماد مبادئ حديثة تقوم على (معايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية) وجعلها تخضع في تسيير أمورها للقيم والمبادئ الديمقراطية التي قررها الدستور المغربي الجديد، هذا كله من أجل استعادة ثقة المواطنين في الإدارة العامة^(٢).

ونحن بدورنا نرى أنه يُحسب للمشرع الدستوري المغربي تبني مبدأ الجودة في صلب الوثيقة الدستورية كما يحسب له أن الدستور المغربي كان أكثر تطوراً من خلال اعتماده على مصطلحات ومفاهيم جديدة لم تألفها معظم دساتير العالم ، أبرزها مفهوم (الحكامة الجيدة أو الإدارة الجيدة) فمن اللافت للنظر أن المشرع الدستوري المغربي قد خصص باباً كاملاً لهذا المفهوم ونص على إنشاء مؤسسات وهيئات تضمن تطبيقها، فقد تم دسترة مجموعة من المبادئ الضرورية لقيام وتحقيق الحكامة الجيدة، ومن أهم هذه المبادئ هو مبدأ الجودة إذ ألزم المرافق العامة كافة بضرورة الالتزام بمعايير الجودة، كما نص بصورة خاص على الحق في التعليم وجودته، وهذه المواد في الدستور فيها دلالة اجتماعية تعني حق كل مواطن في الحصول على الخدمات الموسومة بجودة عالية ومن ثم تطور جودة الحياة التي يعيشها المواطنين ، على عكس الدستور العراقي الذي لم ينص على مبدأ الجودة بصورة صريحة الذي نأمل أن يتبناه في أقرب تعديل دستوري.

ثانياً: الأساس التشريعي في التشريعات العادية:

للبحث في الأساس التشريعي في التشريعات العادية (القوانين، الانظمة، التعليمات) يتوجب علينا البحث في تشريعات الدول المقارنة فرنسا والمغرب ومن ثم العراق.

(١) محمد الغالي ، دستور المملكة المغربية لسنة ٢٠١١ في ضوء الربيع العربي - جدلية الثابت والمتحول ، بحث منشور في مجلة تبين للدراسات الفكرية والثقافية ، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ، العدد ٤، المجلد الأول ، ٢٠١٣، ص ١٢٤.

(٢) د. كريم لحرش ، شرح وتحليل الدستور المغربي ، مطبعة النجاح الجديدة ، ط١، الدار البيضاء، ٢٠١٢، ص ٢٠٧.



فرنسا: عمدت بعض الدول الى وضع معايير استهدفت جانب معين لجودة الخدمة في المرافق العامة، وذلك لزيادة معدل رضى مواطنيها، وكانت فرنسا من الدول السبابة بالاهتمام بجودة الخدمات المقدمة من قبل مرافقها العامة وبناءً على ذلك اصدرت عدة موائيق تتضمن وتهتم بجودة الخدمات العامة، لذا سنبينها وكما يلي:

أولاً: ميثاق الخدمة العامة: اعتمده مجلس الوزراء في ١٨ مارس ١٩٩٢، وميثاق الخدمة العامة للجمهور لديه الطموح بوضع المستخدم في مركز اهتماماته، ويجب على الدولة والخدمات العامة تطوير تقبلها لتوقعات المستخدمين وتحسين خدماتهم.

ويذكر الميثاق بالمبادئ التأسيسية (المساواة والحياد والاستمرارية) ويؤكد على المبادئ الحديثة للعمل التي تأخذ بالاعتبار تطوير المجتمع (الشفافية والمسؤولية والبساطة وسهولة الوصول والمشاركة والتكيف والثقة والموثوقية) ويقدم الميثاق تدبيراً محدداً، واعتبر الميثاق ان تطبيق هذه المبادئ هو أداة دائمة لتحديث وتحسين الخدمات المقدمة في كل عام^(١).

ثانياً: ميثاق الاستقبال الهاتفي: صدر في فرنسا عدت موائيق للضيافة:

وهي التزامات تتعلق بالاستقبال للجمهور (المادي، الهاتفي، الكتابي، الإنترنت) إذ أنشأت محافظة (الرون) ميثاق استقبال هاتفي عام ٢٠٠١ مخصص لوكلاء لوحة المفاتيح، يشتمل هذا الميثاق على ستة مواد نصت على ما يلي :

المادة (١): يجب أن تكون لوحة المفاتيح ودودة ومُبْتَسمة. وصيغة الاستقبال: "محافظة الرون، بونجور".

المادة (٢): لوحة التبديل عليها واجب إتاحة الاستماع بسرية ودبلوماسية تجاه المستخدمين.

المادة (٣): حرية التصرف يجب ألا يسمع المستخدمون الضوضاء المحيطة.

المادة (٤): أي طلب مهم للمستأنف حتى لو بدأ واضحاً لنا. يجب أن يكون المعيار تولي مسؤولية المستخدمين وإيجاد حل لهم.

المادة (٥): يجب أن تتعامل لوحة التبديل بفاعلية مع المكالمات: فهم، استجابة، تحويل.

المادة (٦) : أنهى كل المكالمات بعبارة مهذب^(٢).

(1) RAPPORT ANNUEL, FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT, MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, mars 1992 mars 1993, La Documentation française, Paris, 1993, ISBN: 2-11-003049-6, p17.

(2) Michel SAPIN, S'engager sur la qualité Services publics, Guide méthodologique, Délégation interministérielle à la réforme de l'État, février 2001, p26.



ثالثاً: ميثاق ماريان : ميثاق ماريان في خدمات الدولة والذي تم تنفيذه في ٣ فبراير ٢٠٠٥ ، وهو عبارة عن وثيقة تمثل اطاراً مرجعياً مُشتركاً يحدد الالتزامات الواجب مراعاتها لتحقيق الجودة في خدمات الاستقبال بجميع اشكالها^(١).

ويقوم ميثاق ماريان على خمسة التزامات وهي: ١- سهولة الاتصال وتيسير الحصول على الخدمة من طرف الزبون ٢- التعاطف ٣- الاجابة على استفسارات الزبائن بصورة واضحة ومفهومة وضمن الوقت المحدد ٤- معالجة شكاوى الزبائن ٥- جمع ودراسة مقترحات المواطنين لتحسين جودة الخدمات العامة. ثم توالى المراسيم والقرارات الصادرة من الحكومة الفرنسية والهيئة الخاصة لتنظيم مبدأ الجودة والتي سنبحثها بشيء من التفصيل في الفصول القادمة.

المغرب: قبل الخوض بالتشريعات الصادرة في المغرب والخاصة بمبدأ الجودة ، نود أن نبين أن القوانين في المغرب يصدر الأمر بتنفيذها بواسطة ظهائر من قبل الملك^(٢) ، فبعد اقرار القانون يقوم الملك بإصدار ظهير شريف يتضمن الأمر بتنفيذ القانون ، وبالتالي إعطاء الأمر إلى السلطة التنفيذية بضرورة احترام أحكامه والعمل على تطبيقه ، بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية^(٣). كما أن للحكومة أن تصدر مراسيم لها قوة القانون^(٤).

(1) Gilles Barouch, La mise en œuvre de démarches qualité dans les services publics: une difficile transition, Politiques et management public, Vol 2010/ 27/2 , document 27,p113.

(٢) نصت المادة (٥٠) من الدستور المغربي لعام ٢٠١١ ، يصدر الملك الأمر بتنفيذ القانون خلال الثلاثين يوماً التالية لإحالاته إلى الحكومة بعد تمام الموافقة عليه. ينشر القانون الذي صدر الأمر بتنفيذه، بالجريدة الرسمية للمملكة، خلال أجل أقصاه شهر ابتداء من تاريخ ظهير إصداره.

(٣) مرزوق أيت الحاج ، المدخل لدراسة العلوم القانونية ، ط١ ، مطبعة طوب بريس ، الرباط ، ٢٠٠٦ ، ص٩٨.

(٤) ويكون ذلك في ثلاث حالات الاولى ما نصت عليه المادة (٧٠) من الدستور المغربي النافذ اذ نصت على انه ((للقانون أن يأذن للحكومة أن تتخذ في ظرف من الزمن محدود، ولغاية معينة، بمقتضى مراسيم تدابير يختص القانون عادة باتخاذها، ويجري العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها. غير أنه يجب عرضها على البرلمان بقصد المصادقة، عند انتهاء الأجل الذي حدده قانون الإذن بإصدارها، ويبطل قانون الإذن إذا ما وقع حل مجلسي البرلمان أو أحدهما)). والحالة الثانية ما نصت عليها المادة (٧٣) من الدستور ((يمكن تغيير النصوص التشريعية من حيث الشكل بمرسوم، بعد موافقة المحكمة الدستورية، إذا كان مضمونها يدخل في مجال من المجالات التي تمارس فيها السلطة التنظيمية اختصاصها)). والحالة الثالثة ما نصت عليه المادة (٨١) من الدستور ((يمكن للحكومة أن تصدر، خلال الفترة الفاصلة بين الدورات، وباتفاق مع اللجان التي يعينها الأمر في كلا المجلسين، مراسيم قوانين، يجب عرضها بقصد المصادقة عليها من طرف البرلمان، خلال دورته العادية الموالية)).



وبالعودة الى أساس مبدأ الجودة في التشريع العادي المغربي قبل عام ٢٠١١ لم تتناول التشريعات المغربية جودة الخدمات العامة وركزت فقط على جودة المنتجات والخدمات في القطاع الخاص^(١). لذا سنبين التشريعات المتعلقة بجودة الخدمات التي شرعت استجابة لما تطلبه الدستور المغربي لعام ٢٠١١^(٢).

١- قانون رقم ٨٠,١٢ المتعلق بالوكالة الوطنية لتقييم وضمان جودة التعليم العالي والبحث العلمي^(٣)

إذ نصت المادة (الأولى) من هذا القانون على أنه "تحدث تحت اسم "الوكالة الوطنية لتقييم وضمان جودة التعليم العالي والبحث العلمي" مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي يشار إليها في هذا القانون باسم "الوكالة"^(٤) وتخضع الوكالة لوصاية الدولة"^(٥)، وتتاط بالوكالة مهمة القيام بأعمال الخبرة لملفات طلبات معادلة شهادات التعليم العالي؛ ولهذه الغاية تضطلع الوكالة بما يلي :

(١) ينظر : الظهير الشريف بمثابة قانون رقم (١,٧٥,٢٩١) في ١٠/٨/١٩٧٧ المتعلق بتدابير التفتيش من حيث السلامة والجودة بالنسبة للحيوانات الحية والمواد الحيوانية أو ذات الاصل الحيواني . الظهير الشريف رقم (١,٧٠,١٥٧) في ٣٠ تموز ١٩٧٠ في شأن المعايير الصناعية الهادفة إلى توكي الجودة وتحسين الإنتاجية والظهير الشريف رقم (١,٠٩,٢٠) في ١٨ / ١١ / ٢٠٠٩ بتنفيذ القانون رقم (٢٥,٠٨) القاضي بإحداث المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية . ظهير شريف رقم (١,١٠,١٥) صادر في ٢٦ من صفر بتنفيذ القانون رقم(١٢,٠٦) المتعلق بالتقييس والشهادة بالمطابقة والاعتماد . وقانون رقم (٢٥,١٦) يتعلق بالعلامات المميزة للمنشأ والجودة للمواد الغذائية والمنتجات الفلاحية والبحرية.

(٢) نصت المادة (١٥٧) من الدستور المغربي لعام ٢٠١١ على انه ((يحدد ميثاق للمرافق العمومية قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجهات والجماعات الترابية الأخرى والأجهزة العمومية)).

(٣) ينظر: القانون رقم (٨٠,١٢) المتعلق بالوكالة الوطنية لتقييم وضمان جودة التعليم العالي والبحث العلمي المنفذ بالظهير الشريف رقم (١,١٤,١٣٠) صادر ٣١ تموز ٢٠١٤ .

(٤) ينظر: المادة (الأولى) من المرسوم رقم (٢,١٥,٨١٣) في ٢٨ كانون الأول ٢٠١٥ المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٦٤٣١ بتاريخ ١٨ كانون الثاني ٢٠١٦، ص ٣٤٢. (المادة الأولى) "يحدد مقر الوكالة الوطنية لتقييم وضمان جودة التعليم العالي والبحث العلمي بالرباط".

(٥) ينظر: المادة (الثانية) من المرسوم رقم (٢,١٥,٨١٣) في ٢٨ كانون الأول ٢٠١٥. (المادة الثانية) " تخضع الوكالة الوطنية لتقييم وضمان جودة التعليم العالي والبحث العلمي لوصاية السلطة الحكومية المكلفة بالتعليم العالي والبحث العلمي مع مراعاة السلط والصلاحيات المسندة الى وزير الاقتصاد والمالية بموجب القوانين والأنظمة المتعلقة بالمؤسسات العمومية".



- "تقييم مؤسسات التعليم العالي العام والتعليم العالي الخاص ومؤسسات البحث العلمي، مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصية كل مؤسسة، ولا سيما مشاريعها البيداغوجية والعلمية".
- "دراسة وتقييم مسالك التكوين قصد الحصول على الاعتماد أو تجديده".
- "تقييم أنشطة مراكز الدراسات في الدكتوراه وإعداد حصيلة تكوينات وأعمال البحث المنجزة بها"
- "تقييم البحث العلمي وفعالية بنياته".
- "تقييم برامج ومشاريع التعاون الجامعي في ميدان التكوين والبحث العلمي".
"وتعد الوكالة تقريراً سنوياً يتضمن أنشطة السنة والتوصيات المتعلقة بتحسين الجودة للمؤسسات موضوع التقييم وتعرضه على الوزارة الوصية. كما ترفع تقريراً لرئيس الحكومة وذلك بشأن الحالة والنتائج والآفاق التي تفرزها عمليات هذا التقييم. كما تنشر الوكالة التقارير السنوية الصادرة عنها كما تبعث إلى الجامعات ومؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي بالتقارير المتعلقة بالتقييمات المنجزة لفائدتها، وذلك قصد عرضها على مجالسها"^(١).

٢- القانون رقم (١١،١٥) المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري^(٢)
تطبيقاً للفصول (٢٨، ٢٧، ٢٥، ١٦٥) من الدستور المغربي تعتبر الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري مؤسسة دستورية مستقلة لتقنين وضبط الاتصال السمعي البصري^(٣).
وتتألف الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري من المجلس الاعلى للاتصال السمعي البصري ويشار اليه باسم ((المجلس الاعلى)) ومن المديرية العامة للاتصال السمعي البصري ويشار اليها باسم ((المديرية العامة))^(٤).
ويسهر المجلس الاعلى على مراقبة تفيد متعهدي الاتصال السمعي البصري بالقطاعيين العام والخاص بأحكام النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمجال الاتصال السمعي البصري وبنود دفاتر تحملاتهم. ولهذه الغاية يمارس المجلس الاعلى على الخصوص الاختصاصات التالية: السهر على ارساء مشهد سمعي بصري متنوع وتعددي ومتوازن ومتكامل يكرس الجودة والاستقلالية ويحترم مفهوم الخدمة العمومية والمرفق العام...^(٥).

(١) ينظر: المادة (٣) من القانون رقم (٨٠،١٢) المتعلق بالوكالة الوطنية لتقييم وضمان جودة التعليم العالي والبحث العلمي.

(٢) ينظر: القانون رقم (١١،١٥) المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري المنفذ بالظهير الشريف رقم (١،١٦،١٢٣) في ٢٥ أ ب/٢٠١٦، المتعلق.

(٣) ينظر: المادة (١) من القانون رقم (١١،١٥) المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري.

(٤) ينظر: المادة (٢) من القانون رقم (١١،١٥) المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري.

(٥) ينظر: المادة (٣) من القانون رقم (١١،١٥) المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري.



٣- القانون رقم ١٦,١٤ المتعلق بمؤسسة الوسيط^(١)

صدر هذا القانون تطبيقاً لأحكام الفصلين ١٦٢ و ١٧١ من الدستور المغربي، والذين نصا على إعادة تنظيم مؤسسة الوسيط المحدثة بموجب الظهير الشريف رقم ٢٥-١١-١ الصادر في ١٧ مارس ٢٠١١، ويعد الوسيط، تطبيقاً لأحكام الفصل ١٦٢ من الدستور، مؤسسة وطنية مستقلة ومتخصصة، مهمتها الدفاع عن الحقوق في نطاق العلاقات بين الإدارة والمرتفقين، والإسهام في ترسيخ سيادة القانون، وإشاعة مبادئ العدل والإنصاف، وقيم التخليق، والشفافية في تدبير الإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية والهيئات التي تمارس صلاحيات السلطة العمومية^(٢).

وقد نص هذا القانون في الفصل الثالث منه على دور الوسيط في ترسيخ مبادئ الحكامة الإدارية وتحسين أداء الإدارة، إذ نص على أنه "يرفع للوسيط، في إطار اختصاصاته، وبصفته قوة اقتراحية لتحسين أداء الإدارة والرفع من جودة الخدمات العمومية التي تقدمها، تقارير خاصة إلى رئيس الحكومة تتضمن توصياته ومقترحاته الهادفة إلى: "... تحسين الخدمات العمومية وضمان جودتها وتقريبها من المرتفقين... تحسين بنية الاستقبال والاتصال بمختلف مرافق الإدارة من أجل تواصل فعال مع المرتفقين"...^(٣).

كما "يمكن للوسيط أن يبدي رأيه في كل قضية تعرضها عليه الإدارة، بمناسبة تظلم أحيل إليها، أو بخصوص المشاريع والبرامج التي تعدها قصد تحسين أدائها، وبصفة خاصة من أجل تبسيط المساطر الإدارية أو تحسين جودة الخدمات العمومية التي تقدمها"^(٤).

٤- قانون رقم ٥٤,١٩ بمثابة ميثاق المرافق العامة:

صدر هذا القانون تطبيقاً لأحكام الدستور المغربي النافذ^(٥)، إذ جاء هذا القانون ليحدد مبادئ وقواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجهات والجماعات الترابية الأخرى والاجهزة العمومية^(٦).

(١) ينظر: القانون رقم ١٦,١٤ المتعلق بمؤسسة الوسيط المنفذ بالظهير الشريف رقم (١,١٩,٤٣) صادر في ٤ رجب ١٤٤٠ (١١ مارس ٢٠١٩).

(٢) ينظر: المادة (٢) من القانون رقم ١٦,١٤ المتعلق بمؤسسة الوسيط.

(٣) ينظر: المادة (٤٢) من القانون رقم ١٦,١٤ المتعلق بمؤسسة الوسيط.

(٤) ينظر: المادة (٤٥) من القانون رقم ١٦,١٤ المتعلق بمؤسسة الوسيط.

(٥) ينظر: الفصل (١٥٧) من الدستور المغربي لعام ٢٠١١ النافذ.

(٦) ينظر: نص المادة (١) من قانون رقم ٥٤,١٩ بمثابة ميثاق المرافق العامة، المنفذ بالظهير الشريف رقم ١,٢١,٥٨ في ١٤ تموز ٢٠٢١، المنشور في الجريدة الرسمية ذي العدد ٧٠٠٦ في ٢٢ تموز ٢٠٢١.



وقد عَرَفَ هذا الميثاق الخِدْمَةَ العُمومية بأنها كل خِدْمَة تُقدِّمها المَرافِق العُمومية لفائدة المُرْتفق^(١).

والزم هذا الميثاق جميع السلطات الحكومية ومسؤولي المرافق العمومية كلاً في مجال اختصاصه بضرورة التقيد بمضمونه والعمل على اتخاذ جميع الخطوات اللازمة لتنفيذه باعتباره اطاراً مرجعياً لمبادئ الحكامة الجيدة^(٢).

وقد جاء الباب الثاني من هذا الميثاق بعنوان (اهداف وقواعد الحكامة الجيدة ومبادئها) حيث نص على انه " تهدف قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بالمرافق العمومية إلى : ... الرفع من جودة الخدمات العمومية وتيسير الولوج اليها ، وكذلك أرساء دعائم انفتاح المرافق العمومية على محيطها الداخلي والخارجي ، وأشراك مختلف الفاعلين في تطوير الخدمات وتحسين جودتها"^(٣).

وقد اعترف هذا القانون لجودة الخدمات بوصفه مبدأً قانونياً ومن ضمن المبادئ الحديثة التي تحكم عمل المرافق العامة وبشكل صريح لا لبس فيه من خلال النص على انه " تخضع المرافق العمومية للمبادئ التالية :احترام القانون ... المساواة ...الانصاف في تغطية التراب الوطني...الاستمرارية في أداء الخدمات ... الملائمة ...الشفافية... ربط المسؤولية بالمحاسبة...النزاهة...الانفتاح... و((الجودة)) ، عبر تقديم خدمات تستجيب لحاجيات المرتفقين وانتظارهم ، بتعبئة جميع الوسائل المتاحة ، اخذاً بعين الاعتبار تحقيق النجاعة والفاعلية"^(٤).

كما نص هذا الميثاق في المواد الأخرى والتي سنبحثها في الفصول القادمة من هذه الدراسة على آليات تحقيق جودة الخدمات العمومية ومعاييرها وسبل الرقابة عليها وكيفية قياسها والنتائج المتحققة منها.

أما العراق: فلا بد من الاشارة الى أن أول من تبنى مبدأ الجودة عبر التأريخ في الحضارات القديمة هو العراق، فنظريات الإدارة الحديثة ماهي إلا صورة لتطبيقات سلوكيات وممارسات حضارة العراق الأصيلة.

فتأصيل مبدأ الجودة يعود بنا إلى قانون حمورابي (الحضارة البابلية في العراق) والذي يحتوي على مسلة من(٢٨٢) مادة، جاء في مقدمتها ما اعطى للجودة والالتقان في العمل اهمية خاصة^(٥).

(١) ينظر: نص المادة (٢) من قانون رقم ٥٤,١٩ بمثابة ميثاق المرافق العامة.

(٢) ينظر: نص المادة (٣) من قانون رقم ٥٤,١٩ بمثابة ميثاق المرافق العامة.

(٣) ينظر: نص المادة (٤) من قانون رقم ٥٤,١٩ بمثابة ميثاق المرافق العامة.

(٤) ينظر: نص المادة (٥) من قانون رقم ٥٤,١٩ بمثابة ميثاق المرافق العامة.

(٥) د. نجوى الفلكاوي ، إدارة الجودة الشاملة في الاسلام ، بحث منشور في مجلة عالم التربية ، المجلد ٤ ، العدد



حيث يلزم من يقدم سلعاً او خدمة غير جيدة أو ناقصة القيمة أن يقوم بإصلاح العيب، كما نصّت أحد قوانين المسلة إذا كان بناءً قد بني بيتاً لرجل ولم يحسن عمله ، بحيث انهار البيت الذي بناه و سبب في موت صاحبه فسوف يقتل ذلك البناء^(١).

أما في العصر الحديث لم يتبنّ المشرع العراقي^(٢) التركيز على جودة الخدمات العامة بشكل صريح الا في العقود القريبة ، اذ أن التركيز كان منصباً على جودة السلع والمنتجات سواء المصنعة من قبل القطاع العام أو الخاص أو المستوردة من الخارج.

فقد نص قانون الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية^(٣) على انه " يهدف الجهاز إلى المساهمة في النهوض بالاقتصاد القومي وتحسين الإنتاج القومي وحماية الثروة القومية ، عن طريق :- ثالثاً : رفع الكفاءة الانتاجية من خلال السيطرة النوعية ومراقبة الجودة على السلع والمنتجات المحلية والمستوردة"^(٤)، ومن اختصاصات الجهاز "منح علامة الجودة واجازة استعمالها وتجديدها، واصدار شهادة المطابقة ، ومراقبة جودة السلع والمنتجات الوطنية لأغراض التصدير"^(٥).

فبالدرجة الاساس يهدف الجهاز الى حماية المستهلك من السلع والمنتجات الرديئة في العراق وبالتالي حماية حياة الانسان التي اصبحت من الواجبات الاساسية للدول^(٦).

أما التشريعات التي تبنت مبدأ الجودة (نوعية الخدمة) في العراق هي كما يلي:

١- قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي^(٧)

فقد نص هذا القانون في المادة (١/٢) على أنه " يهدف هذا القانون إلى: احداث تغييرات كميّة ونوعية في الحركة العلمية والتقنية والثقافية وتوجيه المؤسسات التعليمية والبحثية بما يحقق

(١) خواطر بنت محمد الخويطر، تأصيل مبدأ إدارة الجودة الشاملة ، بحث منشور في المجلة العلمية لكمية التربية - جامعة اسيوط ، المجلد ٣٦ - العدد الرابع - نيسان ٢٠٢٠، ص ٣١٤.

(٢) ينظر: قانون وسم المصوغات رقم (٦٠) لسنة ١٩٦٠ وقانون هيئة المواصفات والمقاييس رقم (١٥) لسنة ١٩٦٩ الملغي وقانون الرقابة الصناعية رقم (٩٢) لسنة ١٩٧٣ الملغي ايضاً.

(٣) ينظر: قانون الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية رقم(٥٤) لسنة ١٩٧٩ ، المنشور في الوقائع العراقية بتاريخ ١٣/٥/١٩٧٩.

(٤) ينظر: المادة (٢/ثالثاً) من قانون الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية رقم(٥٤) لسنة ١٩٧٩.

(٥) ينظر: المادة (٣/رابعاً وخامساً) من قانون الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية رقم(٥٤) لسنة ١٩٧٩.

(٦) أميد صباح عثمان و سلمان سفر شريف ، مسؤولية الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية لحماية المستهلك العراقي ، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، جامعة كركوك المجلد (٨)، العدد(٣٩)، ٢٠١٩، ص ٢٨٢.

(٧) ينظر : قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨ المعدل ، منشور في الوقائع العراقية ، رقم العدد (٣١٩٦) في ٤/٤/١٩٨٨.



التفاعل المستمر بين الفكر والممارسة باتجاه تحقيق الأصالة والرصانة العلمية والتفاعل مع التجارب والخبرات الإنسانية واعتماد معايير الجودة العلمية الدولية ومستويات اعلى من التطور التعليمي وصولاً الى بناء أجيال جديدة تحمل لواء العلم والمعرفة لتكون قوة فاعلة ومؤثرة في المجتمع".

٢- قانون وزارة التخطيط^(١)

الذي نص على أنه " تؤسس وزارة تسمى (وزارة التخطيط) تتمتع بالشخصية المعنوية ويمثلها وزير التخطيط أو من يمثله"^(٢)، وتهدف هذه الوزارة الى " تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق الاستخدام الأمثل للطاقات والإمكانات المادية والبشرية، كما تهدف الى تطوير مسيرة التنمية الإدارية بما يرفع كفاءة أداء الجهاز الحكومي"^(٣).

وتسعى الوزارة لتحقيق هذه الاهداف بعدة وسائل منها " الارتقاء بواقع الجودة في عموم الأنشطة الاقتصادية الانتاجية والخدمية وفي دوائر الدولة والقطاع الخاص والمختلط واعتماد مبدأ الجودة وتطبيق نظم فاعلة لإدارتها في مرافق الدولة والمجتمع المدني وحماية الابداع الفكري واستثماره لخدمة عملية التنمية".

٣- قانون الهيئة العراقية للاعتماد^(٤)

ويقصد بالاعتماد "اعتراف رسمي من (الهيئة العراقية للاعتماد) بأن جهة تقويم المطابقة أو أي جهة أخرى تطلب عملها الاعتماد، مؤهلة وكفوة للقيام بمهام محددة"^(٥)، كما يقصد ب" جهة تقويم المطابقة : الجهة التي تنفذ اعمال تقويم المطابقة ، وتشمل مختبرات الفحص والمعايرة او احدهما والمختبرات الطبية وجهات التفتيش وجهات منح شهادات المطابقة لنظم إدارة الجودة والبيئة والاشخاص والمنتجات والخدمات الأخرى التي ترتبط بالمطابقة وقابلة للاعتماد على وفق المتطلبات والمعايير المحددة"^(٦).

ومن أهداف هذا القانون أنه " رفع مستوى الجودة وبناء الثقة بنتائج خدمات الجهات المعتمدة من الهيئة والتي تساعد على فتح أسواق جديدة لقطاعات الصناعة والتجارة والخدمات داخل جمهورية

(١) ينظر: قانون وزارة التخطيط رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩، المنشور الوقائع العراقية ، العدد(٤١٣٩) في ٢٠٠٩/١٠/١٩.

(٢) ينظر: المادة (١) من قانون وزارة التخطيط رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩.

(٣) ينظر: المادة (٢) من قانون وزارة التخطيط رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩.

(٤) ينظر: قانون الهيئة العراقية للاعتماد رقم (٧٨) لسنة ٢٠١٧، المنشور في الوقائع العراقية، العدد(٤٤٦٩) في ١٣ تشرين الثاني ٢٠١٧ م السنة التاسعة والخمسون.

(٥) ينظر: المادة (١/ثانياً) من قانون الهيئة العراقية للاعتماد رقم (٧٨) لسنة ٢٠١٧.

(٦) ينظر: المادة (١/ثامناً) من قانون الهيئة العراقية للاعتماد رقم (٧٨) لسنة ٢٠١٧.



العراق وخارجها ، وحماية صحة وسلامة المواطن"^(١).

ونحن بدورنا نرى أن فرنسا سباقة في الاهتمام بجودة الخدمات العامة فقد اهتمت منذ نهاية ثمانينات القرن الماضي بموضوع جودة الخدمات العامة إذ بدأ الاهتمام بالمواطن (متلقي الخدمة) إذ حرص ميثاق الخدمات العامة على اشراكه في تقييم هذه الخدمات وأكد على المبادئ الحديثة التي تحكم عمل المرفق العام التي تعد صوراً لتحقيق مبدأ الجودة ومنها الشفافية وسرعة الوصول للخدمة وسرعة الاستجابة... الخ ، ثم انتقلت فرنسا للاهتمام بجانب مهم من تحقيق مبدأ الجودة من خلال اصدارها عدت مواثيق للضيافة وكما ذكرنا اولها ميثاق الاستقبال الهاتفي وثانيها ميثاق ماريان والذين يهدفان في الأساس على تحسين جودة الخدمات في جانب معين من مبدأ الجودة، أي أنها ركزة على معيار رضا الأفراد كقياس لمبدأ الجودة في البداية، وهنا لا بد أن نشير إلى أنه لم تتوقف فرنسا عند هذا الحد فقد أصدرت عدة مراسيم وقرارات تنظم جودة الخدمات العامة سنأتي على بحثها لاحقاً.

أما المشرع المغربي فقد خطا خطوات كبيرة ومتسارعة لغرض تنزيل مقتضيات الحكامة الجيدة المنصوص عليها في دستور ٢٠١١ النافذ، من خلال التشريعات الصادر فيما يخص مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة، إذ ركز على كل ما تطلبه الدستور المغربي النافذ لتحقيق الحكامة الجيدة والتي هي اساس تحقيق مبدأ الجودة من خلال تنظيمه لكل محددات تحقيق المرافق العمومية لهذا المبدأ ، فقد شرع قوانين للهيئات الرقابية العامة والمتخصصة التي تهدف الى تحقيق جودة الخدمات العامة ، كما شرع قانون ميثاق المرافق العامة الذي تبني تطبيق هذا المبدأ بصورة صريحة ونص على اليات تطبيقه.

أما في العراق فيحسب للمشرع أنه يهدف إلى اعتماد معايير الجودة العلمية العالمية في قانون وزارة التعليم العالي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ المعدل كما أنه أول مشروع على مستوى دول المقارنة اعترف صراحة لجودة الخدمات العامة بكونها (مبدأ عام) وذلك ما نص عليه قانون وزارة التخطيط رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩ ، إذ جاء بالنص واعتماد مبدأ الجودة وتطبيق نظم فاعلة لإدارتها في مرافق الدولة" وهذا النص لم يدع مجالاً للاجتهاد في كون (نوعية الخدمة) لم ترتق بعد إلى كونها مبدأ عاماً من المبادئ التي تحكم عمل المرافق العامة ، أما قانون الهيئة العراقية للاعتمادية فله دور مهم في الرقابة على مبدأ الجودة في جانب معين وخاصة في المختبرات والورش والمكاتب الاستشارية العائدة للقطاع العام التي تُعد جهات لتقييم الخدمات سواء المقدمة من القطاع العام أو الخاص، فلا تمنح هذه المختبرات او المكاتب الاعتمادية من قبل الهيئة العراقية للاعتماد الا إذا حققت الشروط المطلوبة لهذه الاعتمادية.

(١) ينظر: المادة (٢/ثانياً) من قانون الهيئة العراقية للاعتماد رقم (٧٨) لسنة ٢٠١٧.

الفصل الثاني



الفصل الثاني

أحكام تطبيق مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة

إن لمبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة أهمية كبيرة ومنشودة وفقدانه يعني فقدان المرفق العام لهويته ، بعدم قدرته على تحقيق رضا المواطنين أو طالبي الخدمة (المرافق العامة الادارية) أو عدم القدرة على المنافسة في الأسواق العالمية أو المحلية بالنسبة للمرفق العام الاقتصادي^(١)، فيما يخص قطاع الخدمات ، فامتلاك القدرة على تحقيق رضا المواطنين أو طالبي الخدمات العامة والقدرة على الدخول لعالم المنافسة المحلية أو الدولية يتطلب تحقيق التميز في نوعية الخدمة (مبدأ الجودة) على صعيد المرافق العامة.

هذا فقد شهد العالم تطوراً من وجهة النظر السياسية والاقتصادية مما أدى إلى أضعاف دور الدولة في مواجهة مد ما يسمى ب (العولمة)، فمنذ أن شهد العالم ثورة في المجالات العلمية وخاصة مجالات (الاتصالات، وتكنولوجيا المعلومات) ظهر التبشير بالعالم الجديد الذي لا حدود فيه ولا سيادة للدولة فيه وطابعه الاعم سيطرة الشركات الاقتصادية العالمية في مجال تقديم الخدمات على المستوى العالمي والتي تقدم خدمات عابرة للحدود بموجب قوانينها والتي يجب أن يخضع لها الجميع.

فبعد تدني مستوى انتاجية مشاريع الدولة الاقتصادية والكلف العالية لإنتاج الخدمات التي تنقل موازنة الدولة العامة بتكاليف عالية ، بدأت الدعوات الى ضرورة تحول نشاط الدولة الاقتصادي من القطاع العام الى القطاع الخاص. فالدول النامية بسبب عجز موازنتها العامة وضغوط المؤسسات المالية العالمية مثل (البنك الدولي وصندوق النقد الدولي) اجبرت على دعم وتشجيع القطاع الخاص. ولمواجهة هذه التحولات التي ولدتها العولمة والتي تضعف من دور الدولة وسيادتها وبالخصوص نشاطها الاقتصادي والخدمي التي تشعر المواطن انه (مواطن مُعولم) وتضعف من شعوره بالمواطنة

(١) اغلب الفقه يعتمدون في تعريف المرافق العامة الاقتصادية على معيار طبيعة نشاط المرفق أو موضوعه لتعريف المرافق العامة الاقتصادية، وتمييزها عن غيرها من المرافق . للمزيد ينظر: د. مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص٢٣. و د. حسن محمد علي حسن البنان، مصدر السابق، ص٢٤. و د. محمد عبد العال السناري، أصول القانون الإداري، مطبعة جامعة حلوان، مصر- حلوان، ٢٠٠٢، ص٢٩٧. في حين ركز جانب آخر من الفقه على عنصر الربح في تعريف هذه المرافق العامة وعرفها بأنها، مشاريع تعمل بحسب قواعد قانون التجارة ويُعد الربح العنصر الأساس فيها. ينظر: د. هيام مروة، القانون الإداري الخاص، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٣، ص٤٣. د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط١، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ١٩٩٧، ص٣٨.



وانتماءه للدولة ، ونظراً لذلك استشعرت الدولة بخطر العولمة الحقيقي^(١)، لذا ظهرت بعض التكتلات الاقتصادية لمواجهة هذه الظاهرة مثل (الإتحاد الاوروبي)، كما أن الدول نفسها اتجهت الى مواجهة (العولمة) من خلال الاهتمام بجودة خدماتها (مبدأ الجودة) التي تعمل على الحفاظ والابقاء على دور الدولة وسيادتها وايمان المواطن بمواطنته وانتمائه لهذه الدولة التي تحفظ له كرامته وتقدم له افضل الخدمات . فكي تبقى الدولة تمارس النشاط الاقتصادي يتحتم عليها تبني مبدأ الجودة لضمان بقائها في الاسواق المحلية أو العالمية ومناقسة الشركات العالمية في مجال الخدمات. أما فيما يخص المرافق العامة الادارية فالدول تتجه لتبني مبدأ الجودة لسببين اولهما كسب رضا المواطن من خلال تحسين علاقتها مع موطنها بتقديمها خدمات ذات جودة عالية والثاني تقليل كلفة الخدمات، فالأزمات الاقتصادية التي مرت بها الدول والذي نتج عنها عجز في موازناتها العامة دفعها لإيجاد حلول لسد هذا العجز ومن هذه الحلول تبني نظام الإدارة الجيدة ونظام الادارة الالكترونية الذي يعملان على تخفيض كلفة الخدمات العامة في الوقت نفسه لتحقيق جودة في الخدمات. ولتحقيق التميز المنشود لجودة الخدمة العامة (مبدأ الجودة) بدأت الدول تتنافس فيما بينها من أجل تحسين مردودية المرافق العامة من خلال توفير متطلبات ووسائل هذا المبدأ . ولما تقدم سنقسم هذا الفصل على مبحثين الأول سنخصصه لمبحث متطلبات تطبيق مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة أما المبحث الثاني سنخصصه لمبحث أساليب تطبيق مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة.

المبحث الأول

متطلبات تطبيق مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة

إن لتحقيق مبدأ الجودة في إدارة مرافقها العامة متطلبات عدة ، وأن توافر هذه المتطلبات يسهم في علاج المشاكل التي تواجهها خدمة المرافق العامة ، فالمشاكل التي تواجهها نوعية الخدمة في المرافق العامة في العديد من الدول عديدة وتؤدي إلى تدني مستوى الخدمة المقدمة للمواطنين^(٢). ومن هذه المشاكل التعقيد في الاجراءات الضرورية لإنتاج الخدمات وكذلك الروتين الناتج عن الالتزام الصارم في القوانين والتعليمات المنظمة للخدمة العامة والتي بالنتيجة تؤدي إلى البطء في أداء

(١) فمن الاعلانات الصريحة على ان العولمة إنما يراد بها " أمركة العالم " تصريحات هنري كيسنجر في منتدى دافوس ١٩٩٨ حيث قال " لقد تغيير العالم منذ أنهيال الاتحاد السوفيتي صارت هناك حقيقة واحدة تحكم البشرية تؤرخ لنفسها ولأنصارها أي الليبرالية الغربية بقيادة الولايات المتحدة...". فمن ذلك لم يعد بالإمكان الفصل بين العولمة والامركة. ينظر: د. ناظم نايف ابراهيم ، العنف السياسي في العراق المعاصر ، ط١، دار الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع ، ٢٠١٥، ص١٣٣-١٤٥.

(٢) د. سعادة راغب الخطيب و د. عبد الرزاق سالم الرحاحلة، المدخل العلمي الحديث للإدارة العامة، ط١، كنوز المعرفة، عمان ، ٢٠٠٩ ، ص٣٤٥.



الخدمة العامة ، وكذلك عدم مُلاءمة بيئة العمل المادية المُحيطة بالموظفين في المرافق العامة، فضلاً عن سوء استخدام الموارد المالية والتنظيمية المتوفرة في عملية إنتاج وتقديم الخدمات العامة بسبب الافتقار للخبرة أو الإهمال، وكذلك من المشاكل تُدني مستوى أداء مقدمي الخدمة لعدة أسباب منها عدم التركيز على مبدأ الكفاءة في المتقدمين للتوظيف العامة وعدم التحفيز في العمل والافتقار الى التدريب المستمر وكذلك عدم التمتع بمهارات سلوكية خاصة بكيفية التعامل مع المواطنين، وايضاً غياب الوعي عن المواطن بحقوقه عند تعامله مع المرفق العام، وغياب التواصل بين المواطن والإدارة الأمر الذي سبب فجوة بين ما يتوقعه المواطن من خدمات وبين ما يقدم فعلاً من هذه الخدمات. وعلى أساس ما تقدم سنحاول وضع بعض المتطلبات والعوامل التي تعمل على تحسين جودة خدمات المرافق العامة ونوعية الخدمة المقدمة منها ، على ان هذه المتطلبات هي أفكار وتصورات قابلة للتعديل والتغيير والاثراء من قبل فقه القانون الاداري. لذا سنقسم هذا المبحث على مطلبين سنبحث في الأول المتطلبات البشرية أما الثاني سنبحث فيه المتطلبات المادية والموضوعية.

المطلب الأول

المتطلبات البشرية

ومن غير شك أن هنالك عدة عناصر تتضافر من أجل خلق إدارة عامة سليمة ، منها التّنظيم العلمي والقيادة البارعة والتخطيط والتنسيق... الخ ، إلا أن أهم هذه العناصر هو أن ينجز الأعمال الإدارية موظفون على درجة عالية من الكفاءة والمهارة والخبرة ، فالموارد البشرية أهم ركيزة أساسية لتحقيق مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة، فعن طريقها يتم إدارة العمليات الداخلية في أي مرفق والتي ينتج عنها في النهاية مخرجات ، وأهم هذه المخرجات هي الخدمة العامة التي على أساسها ممكن تقييم عمل موظفي هذا المرفق كونها تعكس كفاءة وجدارة هؤلاء، كون الأعمال بخواتيمها. ومما تقدم سنقسم هذا المطلب على فرعين نبحث في الفرع الأول جودة الموظف العام وطرق اختياره والفرع الثاني سنبحث فيه الكفاءة في الوظيفة العامة.

الفرع الأول

جودة الموظف العام وطرق اختياره

من خلال دور الموظف في عملية تقديم الخدمة ونوعيتها تظهر لنا أهمية التّركيز على جودة ونوعية واختيار العاملين في المرافق العامة وفق مواصفات علمية محددة ودقيقة من كفاءة واختصاص وطرق اختيارهم وعملية تطوير قدراتهم بصورة مستمرة وصقل مهاراتهم وتدريبهم وتزويدهم بالمعارف الحديثة ، ونبذ الاساليب التقليدية في عملية اختيار الموظفين^(١).

(١) د. ماهر صالح علاوي ، تحولات القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص ١٥١.



ومما تقدم سنبحث جودة الموظف العام أولاً ومن ثم طرق اختيار الموظف العام استناداً لمبدأ الكفاءة في التوظيف.

أولاً: جودة الموظف العام:

١- التعريف بالجودة:

تُعرف الجودة في هذا المجال (جودة الموظف) باختصار بأنها " العمل بإتقان لإخراج منتج خدمة أو سلعة بسمات وخصائص تجعلها تفي بحاجات المستهلك، منضبطة بقواعد الشريعة"^(١). كما عُرفت بأنها "إجادة العمل وإتقانه على حسب ما تقتضيه طبيعة العمل ، ويحقق رغبات المستفيدين"^(٢).

٢- التعريف بالموظف العام:

في فرنسا: لم يضع التشريع الفرنسي تعريفاً محدداً لمفهوم الموظف وإنما أكتفى بتحديد الأشخاص الذين ينطبق عليهم أحكام القانون^(٣) ، إذ نصت المادة (٢) من قانون رقم (٨٣-٦٣٤) لسنة ١٩٨٣ بشأن حقوق وواجبات موظفي الخدمة المدنية على انه " ينطبق هذا القانون على موظفي الخدمة المدنية في إدارات الدولة والمناطق والمقاطعات والبلديات ومؤسساتها العامة بما في ذلك المؤسسات المذكورة في المادة (٢) من الباب الرابع من النظام الأساسي العام لموظفي الخدمة المدنية في الدولة والسلطات المحلية ، باستثناء مسؤولي المجالس البرلمانية والقضاة والعاملين في الخدمات والمنشآت العامة ذات الطبيعة الصناعية أو التجارية ، ينطبق هذا فقط على الوكلاء الذين يتمتعون بوضع موظف مدني" ، وهذا يعني أن المشرع الفرنسي أكتفى بتحديد الأفراد الخاضعين لأحكام هذا القانون ولم يضع تعريفاً مباشراً لمذلول الموظف ، ولغرض اعتبار شخص ما موظفاً عاماً يتطلب ذلك أن نسند إليه وظيفة دائمة في خدمة مرفقاً عاماً^(٤).

(١) أية اسماعيل غانم ابو شقرة ، معيار الجودة في عقدي السلم والاستصناع في الفقه الاسلامي، اطروحة مقدمة الى كلية الشريعة والقانون ، غزة ، ٢٠١٥، ص ١٥.

(٢) د. عادل موسى عوض جاب الله ، ضمانات جودة الموظف العام _ دراسة فقهية مقارنة بالأنظمة المعاصرة، بحث منشور في المجلة العلمية، ج١، ع٣٣، كلية الشريعة والقانون بأسيوط ، جامعة الازهر، ٢٠٢١، ص ١٠٠.

(٣) ان القانون الصادر في عهد حكومة فيشي في ١٤ سبتمبر ١٩٤١ حاول تعداد الطوائف المختلفة للموظفين دون إيراد تعريف جامع مانع للموظفين ، وحين صدر " القانون الخاص بنظام موظفي الدولة في فرنسا في ١٩ أكتوبر ١٩٤٨، وضح في المادة (١) منه "يسري على الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة ويشغلون إحدى درجات السلم الرئاسي في احد الإدارات بالإدارة المركزية للدولة او في المرافق القائمة على الأموال العامة او المؤسسات العامة". ينظر: د. عبد الغني بسيوني ، القانون الاداري، بدون طبعة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥ ، ص ١٩.

(٤) د. نوفان العقيل العجارمة ، سلطة تأديب الموظف العام ، دراسة مقارنة، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٧، ص ٢١.



وتجدر الإشارة هنا إلى ما حدث من تطور في تعريف الموظف العام وشروط تعيينه في أوروبا بعد الوحدة ودستورها (عام ١٩٩١) ، كان بسبب قانون الإتحاد ، فقد اثر القانون الاوروبي^(١) بصورة كبيرة وجوهرية في نظام الوظيفة العامة وكان من ابلغ اثر هذا التحول تحول مفهوم الوظيفة في فرنسا (من مهنة الى عمل اعتيادي أقرب إلى النظام الوظيفي المفتوح) ، ومن ثم اصدرت فرنسا قانوناً مهماً في (٢٦ تموز ٢٠٠٥) عدل من مفاهيم وقواعد الوظيفة العامة وكان ذلك انسجاماً مع توجهات التشريعات الاوروبية ، وكان من أهم هذه التعديلات تتعلق بحرية تنقل الموظفين والعمال بين القطاعات العامة والخاصة وبذلك فإن نظام الوظيفة العامة بدأ بالاضمحلال في أوروبا واقترب المركز القانوني للموظف من مركز العامل الأجير باستثناء (فئة الموظفين الذين يشغلون وظائف ذات صلة بالسلطة العامة أو ممارسة امتيازاتها)^(٢).

أما الفقه الفرنسي فقد عرف الأستاذ "هوريو" Hauriou الموظفين العامين بأنهم "كل الذين يعينون من قبل السلطة العامة تحت اسم موظفين أو مستخدمين أو عاملين أو مساعدي عاملين يشغلون وظيفة في الكودر الدائمة لمرفق عام تديره الدولة أو الإدارات العامة الأخرى" ، وعرفه دويز Duez ، و ديبير Debeyre بأنه "كل شخص يسهم في إدارة مرفق عام يدار بالاستغلال المباشر من قبل الدولة ويوضع بصورة دائمة في وظيفة داخلية في نطاق كادر إداري منظم للموظف"^(٣). والرأي الراجح في الفقه الفرنسي يذهب بأن الموظف هو " كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو احد أشخاص القانون العام"^(٤).

أما القضاء الفرنسي فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن الموظف " هو كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة في الملاك وتكون في خدمة مرفق عام " واشترط المجلس أن يكون المرفق العام إدارياً ، أما المرافق الصناعية والتجارية فقط فرق فيها بين شاغلي الوظائف الإدارية (الإداريين والمحاسبين) والوظائف الأقل أهمية واعتبر العاملين في النوع الأول من الوظائف موظفين عامين أما الوظائف الأخرى فأخضعها للقانون الخاص وعزى المجلس هذه التفرقة إلى أن شاغلي وظائف المحاسبة والإدارة أكثر ارتباطاً بالمرفق العام"^(٥).

(١) المقصود بالقانون الاوروبي هنا (القواعد القانونية التي تضعها مؤسسات الاتحاد الاوروبي مثل البرلمان الاوروبي وقرارات محكمة العدل الاوروبية والمحكمة الاوروبية لحقوق الانسان).

(٢) د. ماهر صالح علاوي ، تحولات القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص١٦٨.

(٣) د. مازن ليلو راضي ، القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص١٢٩ .

(٤) نقلاً عن د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ، ط١، دار الكتب والوثائق الوطنية ، بغداد، ٢٠١٠، ص٢١.

(٥) د. نوفان العقيل العجارمة ، مصدر سابق ، ص٢٧.



أما في المغرب: فقد نص التشريع المغربي في النظام الاساسي العام للوظيفة العامة لسنة ١٩٥٨ النافذ في الفصل (٢) منه على تعريف الموظف بأنه "يعد موظفاً كل شخص يعين في وظيفة قارة ويرسم في إحدى رتب السلم الخاص بأسلاك الإدارة التابعة للدولة"^(١).

كما نص مرسوم رقم (٢,٧٧,٧٣٨) بتاريخ ٢٧ أيلول ١٩٧٧ بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات^(٢) على تعريف الموظف في الفصل (١) على أنه "يخول صفة موظف بالجماعة كل شخص يعين في منصب دائم ويرسم بإحدى درجات تسلسل أسلاك الجماعات". وهو تعريف ذات مفهوم ضيق قريب للتعريف الوارد في قانون النظام الاساسي العام للوظيفة العامة.

ألا إنه تجدر الإشارة إلى أن القانون الجنائي المغربي جاء بتعريف واسع للموظف يسري على جميع المستخدمين في الدولة ، إذ نص على أنه "يعد موظفاً عمومياً في تطبيق أحكام التشريع الجنائي كل شخص كيفما كانت صفته ، يعهد إليه في حدود معينة بمباشرة وظيفة أو مهنة ولو مؤقتة بأجر أو بدون أجر ويسهم بذلك في خدمة الدولة أو الإدارات العمومية أو الهيئات البلدية أو المؤسسات العمومية أو مصلحة ذات منفعة عامة"^(٣).

أما الفقه في المغرب فهناك من يرى أن العون العمومي يُعد موظفاً عمومياً ، إلا أن بعضهم الآخر يرى أن الاعوان العموميين بأصنافهم (المؤقتين ، الميامين^(٤) ، المتعاقدين ، المتمرنين^(٥)) سواء العاملين في المرافق العامة الإدارية أم الاقتصادية ليسوا موظفين عموميين^(٦).

أما القضاء المغربي " فقد عدت الغرفة الإدارية في المجلس الأعلى أن المدير العام للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي المعين بظهير والمنفذ لقرارات المجلس الإداري له صفة العون

(١) ينظر: الظهير الشريف رقم (١,٥٨,٠٠٨) بتاريخ ٢٤ شباط ١٩٥٨ بشأن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

(٢) تم تعديله وتنميته بالمرسوم رقم ٢,٨٠,٢٥٥ بتاريخ ٣١ تشرين الأول ١٩٨٠ والمرسوم ٢,٨٥,٢٦٥ بتاريخ ٢ كانون الأول ١٩٨٦.

(٣) ينظر: الفصل (٢٢٤) من مجموعة القانون الجنائي المغربي المصادق عليها بالظهير الشريف رقم (١,٥٩,٤١٣) بتاريخ ٢٦ تشرين الثاني ١٩٦٢ ، المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٢٦٤٠) بتاريخ ٥ حزيران ١٩٦٣ ، ص ١٢٥٣.

(٤) أي الشخص الذي ليس له صفة الاستمرارية في العمل .

(٥) أي الموظف الذي تحت التجربة.

(٦) د. بو علام السنوسي ، قانون الوظيفة العمومية ، ط١ ، مطبعة دار النشر المغربية ، الدار البيضاء ، ٢٠١٠ ، ص ٣٦.



العمومي"^(١). أي أن الحكم عدّ المدير العام للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ليس موظفاً بل عوناً عمومياً. كما عدت الغرفة الإدارية " أن المحاسب في مكتب ري بن عمير وبن موسى يخضع لقواعد الاختصاص والمسطرة المقررة للأعوان العموميين"^(٢).

أما في العراق: فبالنسبة للتشريع العراقي فقد عرف قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل^(٣) في المادة (٢) منه الموظف بأنه " كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين".

أما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل فقد عرف الموظف في المادة (١) منه بأنه "كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة"، هذا وتجدر الإشارة هنا إلى أن قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل قد عرف المكلف بخدمة عامة بأنه كل موظف عام... الخ^(٤).

كما أن قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤^(٥) فقد عرف صنفين من الموظفين الأول أسماه الموظف من غير أي قيد وعرفه بأنه " كل شخص عهدت إليه وظيفة مدنية أو عسكرية أو ضمن قوى الأمن أو مكلف بخدمة عامة الذي يتقاضى راتباً أو أجراً أو مكافأة من الدولة وتستقطع منه التوقيفات التقاعدية"^(٦).

ويلاحظ أنه جعل كل من العاملين في القطاع العسكري والأمني والعاملين في القطاع المدني موظفين عموميين، كما جعل المكلف بخدمة عامة يصدق عليه عنوان الموظف العام وهي التقاته مَحمودة من قبل المشرع العراقي، كون الفئات اعلاه جميعهم يتقاضون مبالغ مالية من الدولة مقابل خدمات يقدمونها، أما المكلف بخدمة عامة فلو لم يسمح له بأن يتقاضى راتباً تقاعدياً لما أحسن أدرجه مع الفئات الأخرى تحت عنوان الموظف العمومي.

أما الصنف الثاني الذي عرفه قانون التقاعد الموحد هو الموظف المؤقت بأنه " كل شخص جرى

(١) ينظر: قرار الغرفة الادارية في المجلس الاعلى رقم (٢٥٣) في ١٤ يناير ١٩٦٣. أورده: د. عبد القادر باينة، الموظفون العموميون في المغرب، ط١، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، ٢٠٠٢، ص٢٣.

(٢) ينظر: قرار الغرفة الادارية في المجلس الاعلى رقم (٢٧٨) في ٢٠ مايو ١٩٦٣. أورده: د. عبد القادر باينة، المصدر نفسه، ص٢٣.

(٣) منشور في الوقائع العراقية، في العدد (٣٠٠)، بتاريخ ١٩٦٠/٦/٢.

(٤) نصت المادة (١) منه على ان "تسري أحكام هذا القانون على جميع الموظفين والمستخدمين في دوائر الدولة ممن يتقاضون رواتبهم من الميزانية العامة أو ميزانية الاوقاف وعلى موظفي الادارة المحلية".

(٥) ينظر: نص الفقرة (٢/١٩) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٦) منشور في الوقائع العراقية في العدد (٤٣١٤) بتاريخ ٢٠١٤/٣/١٠.

(٧) ينظر: نص المادة (١/سابعاً) من قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤ المعدل



التعاقد معه ، وتوافرت فيه شروط التوظيف المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠^(١).

إذ لا يُعد هذا النص معدلاً لنص المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ ليُزيل صفة (الدائمة) من التعريف الذي جاءت به المادة اعلاه ، كون قانون الخدمة المدنية هو قانون خاص بالوظيفة العامة وقانون التقاعد الموحد هو قانون عام والخاص يقيد العام ، ومن خلال استقراء ما مر ذكره من تعاريف نجد اختلاف في مدلول الموظف العام كون قانون الخدمة المدنية قد أشتراط صفة الدوام للموظف العام على عكس القوانين الأخرى التي لم تشترط صفة الدوام. أما **الفقه** في العراق فهناك من عرف الموظف العام بأنه " كل شخص عهدت إليه وظيفة داخلية في الملاك الدائم للمرفق العام"^(٢)، أي أنه أشتراط أشغال وظيفة دائمة وأن يكون في خدمة مرفق عام. وهناك من عرف الموظف بأنه " شخص طبيعي يشغل قانوناً المركز القانوني أو اللائحي الذي يهدف إلى تأدية نشاطات المرفق العام التابع له"^(٣).

أما **القضاء الإداري** في العراق فقد أكدت الهيئة العامة لمجلس الدولة^(٤) في قرار لها ((وحيث أن المدعي متعاقد مع أمانة بغداد وأن مجلس الانضباط العام يختص بالنظر في حقوق الموظفين الناشئة عن قانون الخدمة المدنية والقوانين ذات العلاقة...ولما كنت محكمة القضاء الإداري هي المحكمة المختصة في نظر القرارات الإدارية التي لا تتعلق بالموظفين ما لم يكن قد رسم القانون طريقاً للطعن بها لذا تكون محكمة القضاء الإداري هي المحكمة المختصة للنظر في الدعوى))^(٥).

وهذا القرار يدل على عدم شمول الموظف بعقد لأحكام قانون الخدمة المدنية وبالتالي عدم عدّه موظفاً عاماً. ومن كل ما تقدم يتبين لنا ان العناصر الرئيسية في الموظف العام هي:

١- أن يكون الموظف شخصاً طبيعياً.

٢- أن يكون الموظف قد تم تعيينه من قبل السلطة المختصة بالتعيين بعد توافر الشروط المطلوبة للتعيين، وقد صدر القرار الإداري بالتعيين مُستوفياً لأركانه الصحيحة.

(١) ينظر : نص المادة (١/ثامناً) من قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤ المعدل

(٢) د. علي جمعة محارب ، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ، ط١، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، ٢٠٠٤، ص٧٢.

(٣) نقلاً عن : د. محمد طه حسين الحسيني ، مصدر سابق ، ص٢٢٢.

(٤) ينظر: المادة (٢) من قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ التي تم بموجبها تغيير التسمية من مجلس شورى الدولة إلى مجلس الدولة ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ذي العدد(٤٤٥٦) في ٢٠١٧/٨/٧ ، رقم الصفحة (٣) .

(٥) ينظر : قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية سابقاً في ٢٠٠٩/٩/٢ ، دليل التشريعات الخاصة بالوظيفة العامة - مجلس الدولة - مطبعة الوقف الحديث سنة ٢٠١١ ، ص٧٥.



٣- أن تكون الوظيفة دائمة لا مؤقتة ولا عرضية.

٤- أن تكون الوظيفة ضمن الملاك الدائم الخاص بوظائف الدولة ولا يمتد الى القطاع الخاص. ومما تقدم تتضح أن علاقة الموظف مع الدولة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والانظمة الخاصة بالوظيفة العامة فيخضع الموظف الدائم للنظام القانوني الذي يحكم عملهم والذي بموجبه يحدد الواجبات والحقوق والمسؤولية وما يترتب عليها لغرض تحقيق مبدأ الجودة. أما الموظفين المؤقتين أو العرضيين فيحكم عملهم فضلاً عن قواعد الوظيفة العامة العقد المبرم بينهم وبين الإدارة الذي يتطلب إضافة بنود أساسية تصب في تحقيق مبدأ الجودة منها الالتزام بمعايير محددة كسرعة الاستجابة في تقديم الخدمة وحسن الاستقبال وحسن المظهر واخلاقيات العمل وتنفيذ الأوامر على وفق القانون...الخ.

وبعد التعريف مفهوم الجودة في مجال الوظيفة العامة وتعريف الموظف العام يمكننا التعريف بجودة الموظف العام بأنها " تمتع الشخص الذي يشغل إحدى الوظائف العامة بجملة من الصفات الجيدة ، تجعله قادراً على أداء ما كلف به ، بصورة تلبي حاجات طالبي الخدمة على أكمل وجه".

ثانياً: طرق اختيار موظفي الدولة: من ضمانات جودة الموظف العام طرق اختيارهم، فالمرشح قد أولى اهتماماً خاصاً لطريقة اختيار الموظفين لصلتها في نجاح الإدارة ودرجة كفاءتها، فالموظف أداة أساسية ينفذ عن طريقه برامج الدولة. وهذه الطرق هي (طريقة الانتخاب، طريقة الاختيار الحر للإدارة، طريقة الأعداد الفني، طريقة المسابقة) ألا إننا سنبحث الطريقتين الأخيرتين كونهما أفضل طريقتين يحققان اختيار موظفين قادرين على تأدية الواجبات المكلفين بها.

• طريقة الاعداد الفني:

وفي هذه الطريقة تقوم الإدارة على إنشاء كليات أو معاهد أو مدارس متخصصة لتأهيل وتدريب فني وعلمي للمرشحين لشغل الوظيفة العامة وعادةً ما تضع هذه الكليات أو المدارس شروط خاصة للالتحاق بها تتعلق بالسن والمؤهلات الدراسية واللياقة الصحية وذلك على أن تراعي الحاجة الفعلية لهذا النوع من الوظائف^(١). وقد أخذت فرنسا بهذه الطريقة عام ١٩٤٥ عندما أنشئت (المدرسة الوطنية للإدارة العامة وإعداد الموظفين الفنيين) لغرض تعيينهم في مجلس الدولة ومَحكمة المُحاسبات والسبيلك الدبلوماسي^(٢).

أما التشريع المغربي فقد أخذ بهذه الطريقة عندما نص على انه " تعتبر بمثابة مباراة، امتحانات

(١) د. محمد عبد الله الفلاح ، أحكام السلطة التأديبية والرقابة القضائية عليها - دراسة مقارنة ، ط١، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠١٨، ص١٧.

(٢) د. جورج شفيق ساري ، المبادئ العامة للقانون الاداري ، ط١، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤، ص٤٣٠.



التخرج من المعاهد والمؤسسات المعهود إليها بالتكوين حصرياً لفائدة الإدارة^(١). كما أخذ العراق بهذه الطريقة في اختيار الموظفين وأنشأ كليات ومعاهد لهذا الغرض (كالكلية العسكرية ، وكلية الشرطة ، ومعاهد الصحة العامة ، ومعهد الاتصالات سابقاً ، ومعهد النفط) ، كما تقوم بعض الإدارات بتأهيل كوادر فنية عن طريق الدراسة في الجامعات على حسابها الخاص سواء في الداخل أو الخارج ، مثل الدارسين على حساب وزارة الدفاع أو المتعاقدين من الطلبة مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي^(٢).

ونحن بدورنا نرى أن هذه الطريقة تعد من أفضل الطرق كونها تعمل على تأهيل المرشحين للوظيفة العامة في نوع ومجال محدد من الوظائف تأهيلاً علمياً وعملياً صحيحاً بما يضمن أداء أعمالهم بفاعلية وكفاءة عالية من خلال ما تعلموه في هذه المدارس أو الكليات المتخصصة في مجال الوظيفة العامة وبالتالي تحقيق جودة في الموظف مما ينعكس إيجاباً على تحقيق جودة في (نوعية الخدمة).

• طريقة المسابقة:

عادةً ما تضع التشريعات الشروط العامة الواجب توفرها في الموظف، لكن قد تتوافر هذه الشروط في أعداد كبيرة وضخمه في المرشحين مما يتطلب إيجاد طريقة للمفاضلة بين هؤلاء المتقدمين وأهم طريقة لحل هذا الاشكال التي تضمن مبدأ المساواة أمام الوظائف العامة هي طريقة المسابقة.

وتُعد هذه الطريقة الأكثر شيوعاً في معظم دول العالم لاسيما أن الدول اعتمدت مبدأ الجدارة والاستحقاق كأصل لاختيار الموظفين إذ تتم المفاضلة في شغل الوظائف العامة بناءً على أسس موضوعية قوامها (الكفاءة والصلاحية)^(٣). ومن بين الدول التي اعتمدت هذه الطريقة كأسلوب للتعيين في الوظائف العامة فرنسا فقد نصت المادة ١٨ من نظام الوظيفة العامة الفرنسي لسنة ١٩٥٩ على ان الموظفين يتم اختيارهم عن طريق المسابقة مع بعض الاستثناءات الخاصة

(١) ينظر: الفصل (٢٢) من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المعدلة بموجب المادة (١) من القانون رقم (٥٠-٥٥) الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم (١،١١،١٠) بتاريخ ١٤ ربيع الأول ١٤٣٢ (١٨ شباط ٢٠١١) ، المنشور في الجريدة الرسمية في العدد (٥٩٤٤) في ١٩/٥/٢٠١١ ، ص ٢٦٣٠.

(٢) د. علي محمد بدير وآخرون، مصدر سابق ، ص ٣١٣.

(٣) ولأهمية الالتزام بهذه الطريقة وعدم الخروج عليها ضمنيتها الدول في قوانينها ودساتيرها مثل الدستور السوري ١٩٥٠ ودستور بنما ١٩٤٦ والدستور الايطالي ٤٠ ١٩. ينظر: علي عادل إسماعيل وسحر جبار يعقوب، النظام القانوني لتولي الوظيفة العامة في ضوء ظاهرة الموظف الفضائي، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، السنة التاسعة ، العدد ١ ، ٢٠١٧ ، ص ٥٥٣.



بالوظائف المحجوزة وبعض الوظائف الخاصة^(١). كما نصت المادة ١٦ من القانون الخاص بحقوق والتزامات الموظفين الفرنسي لسنة ١٩٨٣ على (يعين الموظفون عن طريق المسابقة، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك).

وكذلك اعتمد المشرع المغربي طريقة المسابقة إذ نص القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية على أنه " يقع التوظيف في كل منصب من المناصب أما عن طريق مباريات تجرى بواسطة الاختبارات أو نظراً للشهادات وأما بواسطة امتحان الأهلية والقيام بتمرين لأثبات الكفاءة"^(٢). كما نظمها المرسوم الملكي رقم (٤٠١,٦٧) في ٢٢ حزيران ١٩٦٧ بسن قانون عام للمسابقات (المباريات والامتحانات) للقبول في السلك والمناصب الوظيفية^(٣).

وايضاً ما نصت عليه بعض الانظمة الخاصة في المغرب مثل (نظام التعليم العالي) بخصوص اختيار رؤساء الجامعات والعمداء ومديري مؤسسات التعليم العالي. فقد نصت المادة (١٥) منه على أنه " يسير الجامعة رئيس لمدة أربع سنوات، يختار بعد إعلان مفتوح للترشيحات من بين المترشحين الذين يقدمون مشروعاً خاصاً لتطوير الجامعة"، كما نص نفس النظام على أنه " يسير الكليات والمدارس والمعاهد لمدة أربع سنوات عمداء بالنسبة للكليات ومدبرون بالنسبة للمدارس والمعاهد يختارون بعد إعلان مفتوح للترشيحات من بين أساتذة التعليم العالي الذين يقدمون بصفة خاصة مشروعاً لتطوير المؤسسة الجامعية المعنية"^(٤).

أما في العراق: لم تشترط التعليمات^(٥) اجراء اختبار المتقدمين للوظيفة إلا في حالتين: ١- إذا كان عدد المتقدمين أكثر من عدد الوظائف فعلى اللجنة اجراء اختبار المتقدمين بالمقابلة او بالامتحان. ٢- إذا كان ضمن المؤهلات المطلوبة لشغل الوظيفة الشاغرة إجادة مهنة معينة (كالترجمة أو الضرب على الآلة الطابعة أو ما شاكلها)^(٦).

(١) د. محمد عبد الرحمن الدسوقي، شغل الوظيفة العامة في ضوء المتغيرات المعاصرة ، ط١، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠٠٩ ، ص٥٣.

(٢) ينظر: الفصل (٢٢) من القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية المغربي.

(٣) المنشور في الجريدة الرسمية في العدد (٢٨٥٢) في ٢٢ يونيو ١٩٦٧ ، ص١٤٢٩.

(٤) ينظر: المادتين (٢٠ و١٥) من ظهير شريف رقم (١,٠٠,١٩٩) في ١٩ مايو ٢٠٠٠ ، المنشور في الجريدة الرسمية في العدد (٤٧٩٨) في ٢٥ مايو ٢٠٠٠ ، ص١١٩٤.

(٥) ينظر: تعليمات الخدمة رقم (١١٩) لسنة ١٩٧٩ الصادرة لتنفيذ قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٩٩٦) في ١٢/٨/١٩٧٩ الذي نص على الغاء مجلس الخدمة الاتحادي وتحويل الوزراء المختصين بصلاحيات المجلس المذكور بالتعيين وإعادة التعيين... .

(٦) ينظر : الملحق رقم (١) لتعليمات الخدمة رقم (١١٩) لسنة ١٩٧٩ ، اسس وضوابط أشغال الوظائف عند التعيين الفقرات (أولاً وثانياً وثالثاً ورابعاً) .



كما نص قانون مجلس الخدمة العامة الإتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدل على الاخذ بهذه الطريقة، إذ نص على أنه" للمجلس اختبار مؤهلات الاشخاص المراد تعيينهم أو اعادة تعيينهم بالمقابلة أو بالامتحان التحريري أو بهما معا للوقوف على صفاتهم ولياقتهم ويستثنى من ذلك من له خدمة سابقة في وظيفة مثبت فيها أو يحمل شهادة عالية ألا إذا كان عدد المتقدمين للوظائف المطلوب اشغالها أكثر من عدد تلك الوظائف"^(١).

ألا إن هذا النص لا يخلو من خطورة كونه يعطي حرية كبيرة للمجلس للاختيار ما بين الامتحان أو المقابلة، ومن ثم اثار موضع الشك في قبول البعض، فالمقابلة ممكن أن تكون مكملة للامتحان التحريري لغرض الوقوف على مظهر المتقدم الخارجي ولباقته وثقافته العامة ودرجة ذكائه. لذا نحن بدورنا نرى أنه ضرورة الالتزام بإجراء الامتحان سواء كان عدد المتقدمين للوظيفة كبير أم قليل وسواء كانت الوظائف الشاغرة كثيرة أم قليلة. وأن طريقتي الأعداد الفني والمسابقة هما أفضل طريقتين لاختيار من يتولى الوظيفة العامة كونهما قائمتان على مبدأ الجدارة والكفاءة في اختيار موظفي الدولة وتحقيق مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة وبالتالي تحقيق مبدأ الجودة.

الفرع الثاني

الكفاءة في الوظيفة العامة

تعد الكفاءة أو الجدارة في الوظيفة العامة معيار مهم في عملية اختيار موظفي الدولة في الوظيفة العامة واستمرارها وهو متطلب حقيقي لتقديم أفضل الخدمات للجمهور إذ ما اتسمت موارد الدولة البشرية بهذا المبدأ، لذا سنبحث مفهوم هذا المبدأ وصوره.

١- التعريف بمفهوم الكفاءة أو الجدارة في الوظيفة العامة وتطبيقاته:

حظى تعريف مفهوم الجدارة بأهمية بالغة من قبل الكتاب إذ يعرفه البعض بأنه" المبدأ الذي يجعل اختيار الموظفين والاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية وليس على أساس المحاباة" ويعرفه آخرون بأنه "النظام الذي يتيح الفرص المتكافئة أمام المواطنين لتولي الوظائف العامة على أساس الصلاحية وليس على أساس المحسوبية السياسية أو الاجتماعية"^(٢).

كما أكد بعضهم على ضرورة ربط الجدارة بمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة فجاء تعريفهم لنظام الجدارة بأنه ذلك النظام الذي يكفل تحقيق مبدأ المساواة بين المواطنين في تولي

(١) ينظر: المادة (٩/خامس عشر) من قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤١١٦) في ٦/٤/٢٠٠٩ والمعدل بالقانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٥ والمنشور في الوقائع العراقية في ٤/٥/٢٠١٥.

(٢) تغريد محمد قدوري ، مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة وأثره في حرية الموظف في التعبير عن رأيه ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون - جامعة بغداد، المجلد ٣٢ ، العدد ١ ، ٢٠١٧ ، ص ٣٠٤.



الوظائف العامة والاحتفاظ بهم على أساس الكفاءة وحدها دون غيرها^(١). وعرفت الكفاءة أيضاً بأنها " أسلوب اختيار الموظفين العموميون و تسير حياتهم الوظيفية والاحتفاظ بهم على أساس الموضوعية قوامها القدرة والسلابية بعيداً عن المحاباة والمحسوبية وذلك عن طريق امتحانات التسابق"^(٢).

وقد اعتمد المشرع المغربي في القانون رقم (٨٠،١٢) المتعلق بالوكالة الوطنية لتقييم وضمان جودة التعليم العالي والبحث العلمي على مبدأ الكفاءة إذ نص على أنه "للقيام بالمهام المنوطة بها بموجب هذا القانون، تتوفر الوكالة على مستخدمين تقوم بتوظيفهم وفقاً للنظام الأساسي لمستخدميها أو ملحقيين أو موضوعين رهن الإشارة من الإدارات العمومية وفقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل استناداً لمعايير الكفاءة والشفافية..."^(٣).

كما نص قانون ميثاق المرافق العامة رقم (٥٤،١٩) في الفرع الثاني منه المعنون (تدبير الموارد البشرية) على أنه "تعمل المرافق العمومية على اعتماد أساليب وأنماط فعالة وناجعة لتدبير مواردها البشرية، تركز بالخصوص على: دلائل مرجعية للوظائف والكفاءات وخرائطية المناصب والكفاءات، ومخططات للتدبير التوقعي، تمكن من تحديد حاجياتها من الكفاءات والموارد والاجراءات اللازمة اتخاذها لتغطية هذه الحاجات، وآليات لاستقطاب الكفاءات الملائمة لاحتياجاتها"^(٤).

كما أن المشرع العراقي اعتمد مبدأ الكفاءة معياراً للتعين الموظف العام فقد نص قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ على أنه "يتولى المجلس المهام الآتية: التعيين وإعادة التعيين والترقية في الخدمة العامة ويكون ذلك من اختصاص المجلس حصراً وعلى أساس المعايير المهنية والكفاءة"^(٥).

كما اعتمده معياراً للترقية فقد نص قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ على أنه "يشترط للترقية توافر الشروط الآتية: ثبوت قدرة وكفاءة الموظف على اشغال

(١) د. صبري جليبي احمد عبد العال، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة دراسة مقارنة، ط١، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٨، ص٨٥.

(٢) د. شمس الدين بشير الشرف، الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية بين النظرية والتطبيق، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الجزائر، ٢٠١٤، ص٢٩.

(٣) ينظر: نص المادة (١٣) من القانون رقم (٨٠،١٢) المتعلق بالوكالة الوطنية لتقييم وضمان جودة التعليم العالي والبحث العلمي المنفذ بالظهير الشريف رقم (١،١٤،١٣٠) في ٣١ آب ٢٠١٤.

(٤) ينظر: نص المادة (١٧) من ميثاق المرافق العمومية رقم (٥٤،١٩) المغربي.

(٥) ينظر: المادة (٩/ثانياً) من قانون مجلس الخدمة الاتحادية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩، المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤١١٦) في ٦/٤/٢٠٠٩.



الوظيفة المراد ترفيعه اليها بتوصية من رئيسه المباشر ومصادقة الرئيس الاعلى^(١). ونحن بدورنا ومن خلال ما تقدم نستخلص أن القدرة والصلاحية هي المعيار الأساس في اختيار الموظفين العموميين وكذلك معيار استمرارهم بالوظيفة ، فبعد زيادة الاهتمام بجودة الخدمات العامة وعلى المستويين الإداري والقانوني بقصد الوصول لرضا المواطنين وطالبي الخدمة والذين هم على احتكاك بالموظفين العامين، وهؤلاء الموظفين هم واجهة الدولة أمام المرتفقين وبالنتيجة لا بد من تمكينهم من تحقيق رضا المواطنين، ولا يتحقق ذلك إلا من خلال جدارة وكفاءة هؤلاء الموظفين، فمبدأ الكفاءة يعزز ثقة الأفراد بالإدارة العامة عن طريق جودة الخدمات التي يقدمها المرفق العام من خلال موظفين أكفاء.

٢- عناصر الكفاءة في الوظيفة العامة:

أ- الكفاءة الصحية:

لكي يتمكن الموظف بالقيام بأعباء الوظيفة بكفاءة، يجب أن يكون لائقاً صحياً لهذه الوظيفة لذا نصت التشريعات على اشتراط السلامة من الأمراض في جميع المرشحين للوظيفة العامة. ففي فرنسا فقد نصت المادة (٥) من القانون رقم (٨٣-٦٣٤ في ١٣ آب ١٩٨٣) بشأن حقوق وواجبات موظفي الخدمة المدنية على ضرورة تمتع المرشح للوظيفة العامة بالكفاءة الصحية مع الأخذ بالاعتبار إمكانية التعويض عن الاعاقة والظروف الصحية الخاصة لممارسة وظائف معينة.

أما في المغرب فقد نص المشرع المغربي على أنه " لا يمكن لأي شخص أن يعين في إحدى الوظائف العمومية أن لم تتوفر فيه الشروط الآتية : أن يكون مستوفياً لشروط القدرة البدنية التي يتطلبها القيام بالوظيفة"^(٢). والقدرة البدنية هنا يقصد بها الكفاءة الصحية أو اللياقة الصحية. وأما المشرع العراقي فقد نص قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل على أنه " لا يعين لأول مرة في الوظائف الحكومية إلا من كان ناجحاً بالفحص الطبي وسالماً من الأمراض المعدية ومن الأمراض والعاهات الجسمية والعقلية التي تمنعه من القيام بالوظيفة المُعين لها بموجب قرار من السلطات الطبية المختصة"^(٣).

وعلى هذا الأساس يجب اجتياز المُتقدم للوظيفة كافة الفحوصات الطبية التي تؤيد سلامة المُتقدم من الأمراض السارية والمعدية التي تُتفح حائلاً بين الموظف وبين أداء مهامه الوظيفية بالوجه

(١) ينظر : المادة (٦/ثانياً/د) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.

(٢) ينظر : الفصل (٣/٢١) من قانون النظام الاساسي العام للوظيفة العمومية المنفذ بالظهير الشريف رقم (١,٥٨,٠٠٨) في ٢٤ شباط ١٩٥٨.

(٣) ينظر : المادة (٧/ثالثاً) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.



الأكمل والصحيح وتَحقيقاً لذلك فقد صدر نظام اللياقة الصحية رقم (٥) لسنة ١٩٩٢ الذي حدد المقصود باللياقة الصحية بأنها (القابلية البدنية والعقلية والنفسية التي يجب توافرها في الشخص ليكون لائقاً للخدمة في دوائر الدولة والقطاع العام)^(١).

أما الفقه فقد عرف اللياقة الصحية بأنها " الصلاحية اللازمة لشخص مرشح للتعين في الوظائف العامة للقيام بأعبائها من أجل سير المرفق العام بانتظام"^(٢). واللياقة الصحية تختلف من وظيفة الى أخرى فمن لا يكون لائقاً صحياً لوظيفة ما قد يكون لائقاً لأخرى حسب طبيعة الوظيفة وظرفها^(٣). فبعض الوظائف تحتاج الى مستوى عالي من اللياقة الصحية مثل (وظائف عمال الخدمات) وعلى عكس ذلك توجد وظائف تحتاج مستوى اقل من اللياقة الصحية إذ يمكن أن يشغلها ذوي الاحتياجات الخاصة^(٤). ويرى بعض الفقه أنه يفترض النص على شرط اللياقة الصحية بصورة منفردة عن باقي الشروط وإعطائه خصوصية كون له الدور الكبير في تحسين جودة الخدمات العامة^(٥).

ونحن بدورنا نرى أن هذا الشرط له ما يبرره، فوجود موظفين مصابين بمرض أو عاهة عقلية أو جسدية يعيق أدائهم لعملهم ويعطل مصالح الجمهور بسبب غيابهم الدائم أو المتقطع بسبب المرض مما يجعلهم عبئاً على المرفق العام، فالصلاحية الصحية ضرورية لغرض قيام الموظف بواجباته الوظيفية ومن ثم انعدامها ينعكس سلباً على تقديم جودة في الخدمات العامة.

ب- الكفاءة الأخلاقية:

والكفاءة الاخلاقية هي مجموعة من الخصال والصفات الحميدة التي يجب أن يتحلى بها

(١) ينظر : المادة (١) من نظام اللياقة الصحية لسنة ١٩٩٢ المنشور في الوقائع العراقية في العدد (٣٣٩٦) في ١٩٩٢/٣/٩.

(٢) د. حسين عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الاداري ، ط١، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤، ص٢٧٨.

(٣) د. مازن ليلو راضي ، القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص١٣٩.

(٤) يلاحظ قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٢٠٨ في ١٩٨٠/٢/٧ المعدل بالقرار رقم ٤٢٤ في ١٩٨٠/٣/٢٤ الخاص بتعيين المعوق القادر على العمل والذي ليس له مورد ثابت في دوائر الدولة والقطاع العام حسب قدرته وبما يتلاءم مع قابليته استثناء من قانون العمل وقوانين وانظمة وتعليمات الخدمة ، ويلاحظ ايضاً ان قانون ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصة رقم (٣٨) لسنة ٢٠١٣ المنشور في الوقائع العراقية في الرقم (٤٢٩٥) في ٢٠١٨ /١٠/٢٨ إذ نص في المادة-١٦- أولاً- تخصص الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وشركات القطاع العام ووظائف ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصة لا تقل عن (٥%) خمس من المئة من ملاكها .

(٥) د. محمد باهي أبو يونس ، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الاداري الاسلامي ، ط١، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، ١٩٩٩، ص٦٧.



المرشح فهي لصيقة بشخصه فاذا تخلفت تم استبعاده. ولكن السؤال الذي يطرح هنا ما هو المعيار الواجب توافره في المرشح للوظيفة لكي يتم قبوله لغرض تحقيق مبدأ الجودة؟
لقد استقرت معظم التشريعات الوظيفية بإقرار معيارين أحدهما إيجابي يتمثل (بحسن السمعة والسلوك) والآخر سلبي يتمثل (بالعزل التأديبي والحكم الجزائي). لذا سنوضح المقصود بالمعيارين.

• **المعيار الإيجابي (حسن السمعة والسلوك):**

والسمعة تعني " السلوك والأخلاق والبعد عن كل ما يسيء إليها حتى الأمور التي قد تؤدي إلى الشبهات أما البعد القانوني للسمعة فإنه يركز على السيرة الحميدة، أي الصفات التي يتحلى بها الشخص وتجعله موضع ثقة المجتمع. وحسن السمعة تعني أيضا الالتزام بالقانون ونظافة اليد ونبذ الألفاظ وعدم الاعتداء بالكلام أو الاعتداء الجسدي أو إظهار سلوك يعكس عدم احترام الآخر وتحقيره، كما أن السمعة ترتبط بشكل ما بموقع الفرد في المجتمع على المستوى الأخلاقي والاجتماعي أو المهني"^(١).

كما عرف بعض الفقه شرط حسن السمعة فيما يخص المرشحين للمجالس النيابية بأنه ((مجموعة من الصفات التي يتمتع بها المرشح لعضوية المجالس النيابية وتظهر من خلال تعامله اليومي مع الأفراد بحيث يصبح موضوعاً للثقة داخل المجتمع))^(٢).

إذ أن السمعة والذكر هي محصلة عمل المرء وثمره سلوكياته وتصرفاته ، والحق في السمعة الحسنة لكل إنسان هي الحق في عدم تشويه سمعته وعدم المس بها بدون مبرر ومن حقه أن لا تنتشر عنه معلومات كاذبة التي قد تشوه سمعته أو أسمه أو مظهره وصورته ومكانته العامة^(٣).

وشرط حسن السمعة أو (شرط حسن السيرة والسلوك) قد نصت عليه أغلب التشريعات المنظمة للوظيفة العامة أو اشتراطته فيمن يتسنى المناصب العليا في الدولة^(٤).

ففي فرنسا لم ينص المشرع في قوانين الوظيفة العامة على هذا الشرط ضمن شروط التوظيف في الوظيفة العامة.

(١) د. يعقوب أحمد الشراح ، الحالة الجنائية لعضو البرلمان، مقال منشور في مجلة صدى الكلمة ، متاح على شبكة الانترنت على الموقع الالكتروني الاتي:

<https://www.alraimedia.com/Home/Details?id=b15d583b-f767-4cbf-99a5-> اخر زيارة

بتأريخ ٢٠٢١/٧/١ الساعة السادسة عصراً.

(٢) نقلاً عن: د. عدنان عاجل عبيد ، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، ط١، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠١٩ ، ص١٨٨.

(٣) د. رافع خضر صالح شبر، وضع السلطة التنفيذية في النظام الفيدرالي، طباعة ونشر وتوزيع مكتبة زين الحقوقية والادبية، ط١، ٢٠٢٠، ص٤٠.

(٤) ينظر نص المادة (٦٨/ثالثاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.



أما في المغرب فقد نص المشرع المغربي على أنه " لا يمكن لأي شخص أن يعين في إحدى الوظائف العمومية أن لم تتوفر فيه الشروط الآتية: أن يكون متمتعاً بالحقوق الوطنية، وذا مروءة"^(١). ونحن بدورنا نرى أن شرط المروءة هو شرط أساسي المقصود به التزام الشخص بالسلوك الحسن والأخلاق الحميدة والمثل النبيلة والنص على هذا الشرط يؤدي حتماً إلى التأكد من أن المرشح للوظيفة لم يرتكب بالفعل عملاً يُخلُّ بواجباته نحو المجتمع وأنه فعلاً عضواً صالحاً جدير بأن يؤتمن على مباشرة الوظيفة العامة.

أما في العراق فقد نص قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل في المادة (٧/رابعاً) على شرط حسن السمعة حيث أشتراط "فيمن يتولى الوظيفة العامة أن لا يعين بالوظائف الحكومية لأول مرة ألا من تمتع بحسن الأخلاق"، ويلاحظ أن المشرع حرص على استبعاد سيء الصيت من تولي الوظيفة العامة ولا يعين فيها إلا المشهود لهم بين الناس بالخلق الحسن لأن وجود العناصر السيئة في الجهاز الإداري يعرض المرفق والمواطن للخطر في نفس الوقت"^(٢).

والسؤال الذي يثار هنا كيف يمكن تحديد حسن السمعة وما هو المعيار للثبوت من هذا الشرط؟ الحقيقة لا توجد إشارة إلى طريقة التحقق من هذا الشرط إلا إن المعمول به في العراق سابقاً (الاكتفاء بشهادة حسن الاخلاق من أخص مدرسة أو كلية درس فيها الطالب أو الجهات الأمنية) ولا زالت هذه الطريقة متبعة في بعض البلدان العربية"^(٣).

ومما تقدم نحن بدورنا نؤيد أن شرط حسن السمعة هو شرط خاص لتولي الوظيفة العامة وشرط لازم لاستمرارها فيما بعد ، إذ أن سمعة المرفق العام من سمعة أعضائه من حيث نظافتهم ونزاهتهم وإخلاصهم وأخلاقيتهم، فمن غير ذلك فاقد الشيء لا يعطيه، فلن يكون هناك أي توقع للإنجاز، ورفي التعامل، والمساهمة في التطوير إذا كنا نعاني من إشكالات تتعلق بسلوك الموظفين، فليس من المنطق لسيء السمعة والأخلاق أن يعكس جودة في الخدمات العامة، فحسن الخلق والسيره الحسنة هي من تدفع الإنسان لتقديم الأفضل في العمل وتأدية الواجبات الوظيفية على أكمل صورة.

• المعيار السلبي (الحكم الجزائي والعزل التأديبي):

الحكم الجزائي: فقد جاء في التشريع الفرنسي على أنه يستبعد من الترشيح للوظيفة إذا كانت المعلومات الواردة في سجله الجنائي تتعارض مع أداء واجباته"^(٤). بمعنى إذا كانت المعلومات في

(١) ينظر: المادة (٢/٢١) من النظام الاساس للوظيفة العمومية المغربي لسنة ١٩٥٨.

(٢) د. علي محمد بدير و اخرون ، مصدر سابق، ص ٣٠٨.

(٣) د. رياض عبد عيسى الزهيري ، اسس القانون الاداري ، ط١، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٦، ص ٣٣١.

(٤) ينظر: نص المادة (٥/ثالثاً) من القانون رقم (٨٣-٦٣٤ المؤرخ في ١٣ آب ١٩٨٣) بشأن حقوق وواجبات موظفي الخدمة المدنية الفرنسي المعدل بموجب المرسوم ذي العدد (١٤٤٧) لسنة ٢٠٢٠ المؤرخ في ٢٥ تشرين...



السجل الجنائي للمرشح للوظيفة فيها قيد جنائي لجريمة ممكن تعدّ مؤثرة على أدائه لوجباته مستقبلاً يستبعد عن القبول بالوظيفة أي أن المشرع الفرنسي اعطى للإدارة سلطة تقديرية في ذلك.

أما المشرع المغربي لم ينص على هذا الشرط ضمن الشروط الواجب توفرها في المرشح لشغل الوظيفة العامة في التشريعات المنظمة لهذه الوظيفة.

أما المشرع العراقي فقد اشترط في (م ٤/٧) من قانون الخدمة المدنية فيمن يتولى الوظيفة العامة "أن لا يعين بالوظائف الحكومية لأول مرة ألا من تمتع بحسن الاخلاق وغير محكوم بجناية غير سياسية أو جنحة تمس الشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير والاحتيال".

وعلى وفق هذا المفهوم فأن شرط حسن السمعة يختلف عن شرط عدم المحكومية كونهما شرطان غير متلازمان كون الأخير ينصرف إلى وجوب أن لا يكون المرشح للوظيفة العامة محكوماً عليه بجناية غير سياسية أو جنحة مخلة بالشرف ، بينما شرط حسن السمعة ينصرف إلى عدم وجود شبهات تحوم حول المرشح تستند إلى أدلة مادية مقنعة، مما يؤكد استقلالية كل من الشرطين فهما غير متشابهين^(١).

ولإثبات عدم الحكم يقدم المرشح شهادة بعدم المحكومية، ألا إن قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٧٣٠) لسنة ١٩٧٩ قد نص في مادته (١) على أنه "يلغى كل نص يشترط للتعين أو لإعادة التعيين في دوائر الدولة ومؤسساتها ... تقديم شهادة عدم المحكومية أينما ورد في القوانين والأنظمة والتعليمات ويعفى المواطنون من تقديم هذه الشهادة" ونص المادة (٢) على انه "يستعاض عن شهادة عدم المحكومية ... بإقرار يقدمه صاحب الشأن يتضمن عدم الحكم عليه بعقوبة السجن المؤبد أو المؤقت أو الحبس لمدة تزيد على سنة فإذا كان محكوماً عليه بإحدى هذه العقوبات فعليه أن يرفق نسخة من قرار الإدانة والحكم الصادر بحق"^(٢).

وقد تطرق مجلس الدولة لأثر الجرائم المخلة بالشرف على المركز القانوني للموظف العام في الوظيفة العامة وقضى بأنه:

أ- الحكم على موظف بعقوبة عن جريمة مخلة بالشرف لا يستتبعه عزل الموظف من الوظيفة ما لم تشكل تلك الجريمة قرينة على أن بقاءه في خدمة الدولة مضرٌ بالمصلحة العامة.

...الثاني ٢٠٢٠. متاح على الموقع الرسمي للوثائق الفرنسية (www.legifrance.gouv.fr) اخر زيارة بتاريخ ٢٠٢١/٧/٢ الساعة الثانية ظهراً.

(١) د. عدنان عاجل عبيد، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، مصدر سابق ، ص ١٨٨.

(٢) ينظر : قرار مجلس قيادة الثورة رقم (١٧٣٠) لسنة ١٩٧٩ منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد ٢٧٤٨ في ١٩٧٩/١٢/٣١.



ب- الحكم بالعقوبة في جرائم الرشوة أو الاختلاس أو السرقة يستتبعه بحكم القانون عزل الموظف من الوظيفة.

ت- يعاد الموظف المحكوم عليه عن جريمة إلى الوظيفة بعد إخلاء سبيله من السجن ما لم تكن من جرائم الرشوة أو الاختلاس أو السرقة^(١).

ونحن بدورنا لا نؤيد منح الثقة لمن سبق الحكم عليه بجناية غير سياسية أو جنحة مخلة بالشرف ومن المنطقي عدم الحكم على شخص حسن السيرة والسلوك بل أن الحكم يستند الى أدلة وبراهين تثبت أدانت هذا الشخص وهذا يعني أنه شخص سيء الخلق ومن ثم ينعكس سلباً تعيينه أو إعادة تعيينه في الوظيفة العامة على تقديم جودة في الخدمات (مبدأ الجودة)، وهذا الشرط هو شرط لدخول الوظيفة العامة كما أنه شرط لاستمرارها كما في حالة الحكم بجناية.

العزل التأديبي (شرط خاص بإعادة التعيين): وهذا الشرط هو شرط لعدم تولي الوظيفة مرة أخرى ، وهو يشترط أن المترشح للوظيفة سبق له أن شغل وظيفة عامة وتم عزله منها لأسباب انضباطية^(٢).

فإيمان المشرع بمكانة الوظيفة العامة في المجتمع ودورها السامي في إشباع الحاجات العامة ، رأى أن الموظف الذي يتحرف عن المسار الصحيح ويخل بنزاهة الوظيفة ويتركب جريمة جنائية ترتب عليها صدور حكم نهائي ، لم يعد مستحقاً لمنحه لقب موظف^(٣). فقد نص المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل على أن العزل " يكون بفتحية الموظف من الوظيفة نهائياً ولا يجوز إعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع العام وذلك بقرار مسبب من الوزير في إحدى الحالات الآتية:

أ- إذا ثبت ارتكابه فعلاً خطيراً يجعل بقاؤه في خدمة الدولة مضرراً بالمصلحة العامة.

ب- إذا حكم عليه عن جنائية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية.

ت- إذا عوقب بالفصل ثم أعيد توظيفه فارتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى^(٤).

ونحن بدورنا نؤيد أن من عُزل من الوظيفة العامة للأسباب اعلاه لا يستحق إرجاعه لسلك الوظيفة مرة أخرى كونه ليس اهلاً للثقة وهو غير جدير بالقيام بواجبات وظيفته فالوظيفة العامة تتطلب قدراً معيناً من السلوك القويم ومن ثم يؤثر سلباً على تقديم جودة في الخدمات العامة.

(١) ينظر: قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٢٠١٣/٨٥ في ٢٣/٩/٢٠١٣ ، المنشور ضمن فتاوى وقرارات مجلس الدولة لسنة ٢٠١٣ ، ص ١٩٨ .

(٢) د. شمس الدين بشير الشريف ، مصدر سابق ، ص ٤٢ .

(٣) د. حسان عبد الله يونس الطائي ، انقضاء الرابطة الوظيفية والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنها- دراسة مقارنة ، ط ١ ، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، مصر ، ٢٠١٧ ، ص ١٨٧ .

(٤) ينظر : المادة (٨/ ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .



ث- الكفاءة العلمية والعملية:

ويقصد بالكفاءة العلمية المؤهل العلمي (الدرجة العلمية) أي مستوى معين يشترط في المتقدمين للوظيفة العامة ، وهذا المؤهل العلمي يختلف بحسب نوع فئة الوظيفة المطلوبة فهناك اختصاصات عليا كأساتذة التعليم العالي التي تتطلب للالتحاق بها درجة مُرتفعة من المؤهل العلمي لمن يشغلها على عكس الوظائف البسيطة مثل الحرفيين التي لا تحتاج سوى الامام بالحرفة والخبرة (بالتحديد مجهود جسدي فقط) ويكفي فيها القراءة والكتابة^(١).

فعادةً ما تُستَترَط التشريعات المختلفة في طالب الوظيفة العمومية مؤهلات علمية تُمكنه من أداء واجبات وظيفته التي تقدم لأشغالها. فقد نص قانون الخدمة المدنية النافذ على أنه " لا يعين لأول مرة في الوظائف الحكومية إلا من كان حائزاً على شهادة دراسية معترف بها"^(٢).

وعلى وفق النص اعلاه تعتبر شهادة الدراسة الابتدائية الحد الأدنى للولوج للوظيفة العامة. وهذا ما تضمنته المادة (٣) من قانون رواتب موظفي الدولة رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨.

أما الكفاءة العملية (الخبرة) فقد تتطلب بعض الأعمال خبرة فنية مثل الأعمال الهندسية والمعمارية ونظم المعلومات والحاسبات لذلك يشترط بالمتقدم للوظيفة العامة أن تكون له خبرة في مجال الوظيفة المطلوبة.

ونحن بدورنا نرى ان ربط المؤهلات العلمية بالدرجة الوظيفية التي تتناسب معها يعد اتجاهاً محموداً وفعالاً في التشريعات الحديثة إلا إن اشتراط الشهادة الدراسية في اشغال بعض الوظائف قد يُشكل صعوبة بالغة في اشغالها، لذا لجأت بعض التشريعات للاستعاضة عنها بالخبرة الفنية والعملية وخصوصاً بالوظائف الفنية وهذه المؤهلات تصب جميعها في امتلاك موظفين عموميين قادرين على القيام بواجباتهم وتقديم أفضل الخدمات ومن ثم تحقيق مبدأ الجودة.

المطلب الثاني

المتطلبات المادية والموضوعية لمبدأ الجودة

تُعد هذه المتطلبات ركائز أساسية لا غنى عنها سواء في الإدارة التقليدية أو الإدارة الإلكترونية ، فلا يمكن لنا تحقيق مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة من غير توافر هذه المتطلبات

(١) د. محمد باهي ابو يونس ، الاختيار على اساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الاداري الاسلامي ، ط١، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، ١٩٩٩ ، ص٧٠.

(٢) ينظر: نص المادة (٧/خامساً) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل. كما تلاحظ المادة (٤) من قانون رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ (قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام) المنشور في الوقائع العراقية في العدد (٤٠٧٤) في ١٢/٥/٢٠٠٨.



، فالموظف يحتاج من أجل القيام بواجباته وتقديم الخدمة العامة إلى وسائل تمكنه من القيام بدوره الحقيقي وتأدية واجباته على أكمل صورة ، فهو يحتاج لمبانٍ حديثة ومجهزة بأحدث الأجهزة والمعدات لغرض استقبال المرتفقين أو لغرض اجراء العمليات الداخلية المتعلقة بتقديم الخدمات على أتم وجه ، كذلك هنالك دور مهم يقع على عاتق الدولة ليس فقط من حيث توفير المتطلبات المادية وإنما تبني رؤى ومبادئ حديثة تعمل على تحقيق جودة في الخدمات العامة المقدمة من المرافق العامة كالإدارة الرشيدة والشفافية الإدارية وتحقيق تقييم ذاتي لهذه الخدمات والمنافسة والموائمة التشريعية. ومما تقدم سنقسم هذا المطلب على فرعين نبحت في الفرع الأول المتطلبات المادية لمبدأ الجودة وفي الفرع الثاني المتطلبات الموضوعية.

الفرع الأول

المتطلبات المادية

تعدّ المتطلبات المادية بُعد من أبعاد الجودة وهي مستلزمات ضرورية مرافقة لتقديم الخدمات العامة فالبنائيات والأجهزة والمعدات والتصميم الداخلي للمرفق تؤثر في تقييم الخدمات العامة من قبل المواطنين أو طالبي الخدمة كون رضاهم يعد أحد معايير قياس جودة الخدمة، وهذه المتطلبات تحتاج من أجل توفيرها إلى تخصيصات مالية. لذا سنقسم هذا الفرع على نقطتين نبحت في النقطة الأولى التخصيصات المالية وفي النقطة الثانية سنبحث جودة المباني وتجهيزاتها.

أولاً: التخصيصات المالية وحسن ترشيد استعمالها:

تُعدّ التخصيصات المالية ضرورية للارتقاء بمستوى الخدمات المقدمة من المرافق العامة إلى الجمهور من مواطنين أو طالبي الخدمة^(١).

فالتخصيصات المالية ضرورية لتوفير المستلزمات الضرورية لتحقيق جودة في الخدمات العامة ، فالمرافق العامة الاقتصادية تحتاج إلى رصد اموال ضخمة من قبل الدولة نظراً لما لها من دور فعال في تحقيق التنمية في جميع مجالاتها ، فمثلاً قطاع الكهرباء والذي بدوره يقدم خدمة عامة له دور أساسي في تفعيل كل القطاعات الانتاجية وبالتالي التخصيصات المالية تنعكس على نوع

(١) وحسناً ما فعله المشرع الدستوري المصري إذ ضمن الوثيقة الدستورية في المادة (١٩) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ على انه " وتلتزم الدولة بمراعاة أهدافه في مناهج التعليم ووسائله، وتوفيره وفقاً لمعايير الجودة العالمية. وتلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للتعليم لا تقل عن ٤% من الناتج القومي الإجمالي كما نصت المادة (٢١) من نفس الدستور على انه " تكفل الدولة استقلال الجامعات والمجامع العلمية واللغوية، وتوفير التعليم الجامعي وفقاً لمعايير الجودة العالمية، وتلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للتعليم الجامعي لا تقل عن ٢% من الناتج القومي الإجمالي تتصاعد تدريجياً حتى تنفق مع المعدلات العالمية.



الخدمة المقدمة من هذا القطاع^(١). فعجز الموارد والتخصيصات المالية في موازنة الدولة تنعكس سلباً على عجز الحكومة الوفاء بالتزاماتها تجاه الجمهور مما يترتب عليه حتماً انخفاض جودة الخدمات العامة المقدمة والتركيز على الكم وليس النوع ، مما يؤدي الى فقدان الثقة بين المواطن والإدارة^(٢). فعلى سبيل المثال نص قانون الضمان الاجتماعي الفرنسي على أنه "تستفيد من تخصيص إضافي المؤسسات الصحية التي تقوم بالأنشطة المذكورة في المادة الأولى عندما تحقق النتائج التي تم تقييمها باستخدام المؤشرات ذات الصلة بجودة وسلامة الرعاية ، والتي يتم قياسها كل عام بواسطة مؤسسة تأخذ هذه المؤشرات في الاعتبار النتائج والتجارب التي أبلغ عنها المرضى"^(٣). أي أنه كلما كانت مؤشرات جودة الخدمات مرتفعة عن طريق معيار رضا المريض، كلما استفاد المرفق من تخصيصات إضافية باعتبارها رافعة لجودة الخدمات وأن هذا المرفق استفاد من التخصيصات السابقة وكرسها في رفع جودة خدماته.

أما **المشروع المغربي** فقد نص في قانون ميثاق المرافق العامة على أنه " تعمل المرافق العمومية على ترشيد استعمال مواردها وحسن تدبير ممتلكاتها أو تلك الموضوعة تحت تصرفها"^(٤). باعتبار ان حسن تدبير الوسائل العامة ومنها التخصيصات المالية وترشيد استخدامها من قواعد الحكامة (الإدارة الجيدة) التي هي وسيلة لتحقيق مبدأ الجودة (نوعية الخدمة).

كما نص قانون الموازنة العامة الاتحادية في العراق لعام ٢٠٢١ على أنه " للمحافظ اجراء التعديلات اللازمة على موازنة دوائر البلديات والماء والمجاري بمقتراح من مديرها على أن تؤدي هذه التعديلات إلى زيادة الإنتاجية وتحسين كفاءة العمل"^(٥). كما نص قانون الموازنة العامة الاتحادية أيضاً وعلى سبيل المثال على أنه " يخصص (١%) واحد من المائة من الإيرادات الضريبية إلى الهيئة العامة للضرائب وتوزع كالآتي: (٧٠%) سبعون من المائة منها لتأهيل البنى التحتية

(١) محمد شيخ وجيلالي بن أحمد ، دور تحديث وتطوير المرفق العام في تحسين الخدمات العمومية -دراسة حالة المرفق العمومي مجمع سونلغاز، بحث منشور في مجلة التنمية الاقتصادية ، جامعة الوادي، الجزائر ، المجلد ٤ ، العدد ٢ ، ٢٠١٩ ، ص ١.

(٢) د. سمية بو مروان ، الحكومة الالكترونية ودورها في تحسين أداء الادارات الحكومية - دراسة مقارنة ، ط ١ ، مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض ، ٢٠١٤ ، ص ٧١.

(٣) ينظر : المادة (١٥-٢٣-١٦٢ ل) من قانون الضمان الاجتماعي المعدل بالقانون رقم ٢٠٢٠-١٥٧٦ المؤرخ في ١٤ كانون الأول ٢٠٢٠.

(٤) ينظر : المادة (٢٠) من ميثاق المرافق العامة المغربي رقم (١٩، ٥٤).

(٥) ينظر: نص المادة (٤/رابعاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١، المنشور في الوقائع العراقية ذي العدد (٤٦٢٥) بتاريخ ١٢/٤/٢٠٢١.



للهيئة^(١).

ونحن بدورنا نؤيد أن للتخصيصات المالية للمرافق العامة بأنواعها وحسن انفاقها لها أهمية كبيرة تنعكس على جودة الخدمات المقدمة منها ، لكن بشرط أن يكون هنالك رؤيا بالتخصيص و بالإنفاق ، فمن دون التخصيص المالي لا يمكن لأي نظام أن يحقق أهدافه وحل معظم مشاكله ، فتقديم الخدمة يحتاج إلى وسائل تمكن من تقديمها بأفضل صورة وهذه الوسائل تحتاج إلى أموال لغرض تأمينها ، فالتخصيصات المالية كمتطلب لتحقيق مبدأ الجودة هنا ضروري بجميع المراحل سواء بمرحلة إنشاء مرافق عامة بمواصفات عالية الجودة كالمستشفيات ومحطات توليد الكهرباء أو سواء في مرحلة تقديم الخدمات فتحديث المرفق بين مدة وأخرى واستحداث أساليب ووسائل جديدة في عملية تقديم الخدمات لغرض تحسينها يحتاج إلى تخصيصات مالية وهو متطلب أساسي لتحقيق الجودة ، فمبدأ الجودة يشكل في جانب منه نتيجة لحسن التمويل والإنفاق.

ثانياً: جودة المباني وتجهيزاتها:

١- إنشاء وتطوير المباني:

قال تعالى في محكم كتابه ((أَفَمَنْ أَسَّسَ بُنْيَانَهُ عَلَىٰ تَقْوَىٰ مِنَ اللَّهِ وَرِضْوَانٍ خَيْرٍ أَمْ مَنْ أَسَّسَ بُنْيَانَهُ عَلَىٰ شِقَاٍ جُرُفٍ هَارٍ فَانْهَارَ بِهِ فِي نَارٍ جَهَنَّمَ وَاللَّهُ لَا يَهْدِي الْقَوْمَ الظَّالِمِينَ))^(٢).
فمن متطلبات مبدأ الجودة أيضاً الاهتمام بجودة البناءات والمنشآت والتي تنعكس أيجاباً على نوعية الخدمة (مبدأ الجودة) ، حيث تعتبر المباني بمشتملاتها سواء المادية أو المعنوية مثل القاعات والغرف والاضاءة والتهوية والمقاعد والتكييف والتبريد والحدائق وغيرها من اهم المحاور التي تعمل على تحسين جودة الخدمات في المرافق العامة فكلما تم تحسين وتطوير المرافق العامة كلما اثر ذلك بدور ايجابي على قدرات الموظفين بتقديم افضل الخدمات^(٣).

كما أن بعض الحالات تؤثر على ضرورة إنشاء مرافق جديدة لتحسين جودة الخدمة ، فعلى سبيل المثال نص قانون الصحة العامة في العراق رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل^(٤)، على الأهداف العامة للقانون ومن بينها " العمل مع الجهات الأخرى ذات العلاقة على تهيئة مواطن صحيح جسمياً وعقلياً واجتماعياً خال من الأمراض والعاهات معتمدة الخدمات الصحية الوقائية أساساً ومرتكزاً لخططها وذلك بالوسائل التالية: اولاً: تأسيس وإدارة المؤسسات والمراكز الصحية وتطويرها في جميع

(١) ينظر: نص المادة (١٨/خامساً/ب) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١.

(٢) القرآن الكريم ، سورة التوبة ، الآية {١٠٩}.

(٣) صليحة رقاد ، تطبيق نظام ضمان الجودة في مؤسسات التعليم العالي الجزائرية-آفاقه ومعوقاته، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير - جامعة سطيف ١، الجزائر ، ٢٠١٤، ص٥٠.

(٤) المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٢٨٤٥) بتاريخ ١٧/٨/١٩٨١.



أنحاء القطر والمساهمة في رفع المستوى الصحي...^(١).

كما نص القانون نفسه في موضع آخر على أنه " العمل على فتح معاهد لصحة الإنسان ومراكز وقائية وعلاجية لرعاية الأسنان وفق خطة يعدها مجلس وزارة الصحة لضمان تقديم خدمات مجانية للمواطنين كافة في جميع أنحاء القطر بهدف تحقيق أقصى مراحل التكامل الوقائي والعلاجي^(٢). كما نص فيما يخص الصحة النفسية والعقلية والعصبية على أنه " تتولى الوزارة إنشاء المؤسسات الوقائية والعلاجية اللازمة والكافية لتقديم خدمات الصحة النفسية والعقلية والعصبية للمواطنين"^(٣).

كما نص قانون تأسيس المؤسسات الصحية الخاصة الاتحادي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٥ على أنه " تحدد مواصفات بناية المؤسسة وعدد غرفها وردهاتها والاجهزة والمعدات المطلوبة بتعليمات تصدر من قبل وزير الصحة الاتحادي"^(٤). فجميع النصوص السابقة تدل على أهمية إنشاء المرافق العامة لغرض تحسين جودة الخدمة العامة. وفي حالات أخرى نحتاج الى تطوير المرفق نفسه لتحسين جودة الخدمات المقدمة من خلال اضافة بعض المنشآت لهذا المرفق.

ففي دراسة اجريت في العراق فيما يخص كفاءة وجودة التعليم الثانوي في بعض مدن العراق ، تبين من خلال استخدام مؤشرات الكثافة الطلابية (معيار طالب/شعبية) وهو معيار استخدم لقياس عدد طلاب كل شعبية وقد حُدد هذا المعيار في العراق ب(٣٠ طالب/شعبية)^(٥). فقد لوحظ أن عدد الطلاب في كل شعبية في منطقة الدراسة هو (٤٤،٤٢،٣٧) وان هذه الزيادة في اعداد الطلبة تنعكس سلباً على جودة ومستوى التعليم.

وعند استخدام معيار (طالب/ مدرسة) في نفس محل الدراسة تبين أن هذا المعيار منخفض اذ بلغ عدد الطلاب للمدرسة الواحدة (٣٢٤) (طالب/ مدرسة) أي أنه اقل من المعيار المحدد من وزارة التخطيط والبالغ (٥٤٠) (طالب / مدرسة)^(٦). ويتبين لنا أن محل الدراسة لا يحتاج الى بناء مدارس اضافية بقدر احتياجه الى زيادة في توسعة الشعب أو الصفوف أو في اعدادها لغرض

(١) ينظر : نص المادة (٣/أولاً) من قانون الصحة العامة العراقي رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل.

(٢) ينظر : نص المادة (١٦) من قانون الصحة العامة العراقي رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل.

(٣) ينظر : نص المادة (٢٤/أولاً) من قانون الصحة العامة العراقي رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل.

(٤) ينظر: نص المادة (٣/أولاً) من قانون تأسيس المؤسسات الصحية الخاصة الاتحادي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٥.

(٥) وزارة التخطيط ، هيئة التخطيط العمراني ، أعداد وتنفيذ التصاميم الاساسية للمدن ، بغداد ، ١٩٨٣ ، ص٣٤.

(٦) ضلال منذر منعر عبد الجليل ، التباين المكاني لكفاءة خدمات التعليم الثانوي في قضاء الرفاعي ، بحث

منشور في المجلة الدولية للعلوم الانسانية والاجتماعية ، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية ، بيروت، العدد ١٧ ،

ديسمبر ٢٠٢٠ ، ص٦٠-٦٢.



تحسين نوعية الخدمة المقدمة للطلاب والارتقاء بمستوى التعليم.

وهناك من يرى أن المباني ومعداتها تعد عنصراً مهماً لتحقيق جودة الخدمة ففي هذه المباني تتم جميع عمليات إنتاج الخدمة وفيها يتم التفاعل بين عناصرها ، لذلك تعد المباني وتجهيزاتها أداة فعالة لتحقيق جودة الخدمة ، وجودة المباني تعني (حداثة المبنى وصلاحيته ، سعة المبنى ، جمالية المبنى ، سعة القاعات والغرف ، نظافة المبنى ، توافر أماكن الراحة في المبنى ، حسن التهوية والإضاءة في المبنى ، حسن تصميم المبنى ، إدامة المبنى وجماليته)^(١).

ومن كل ما تقدم يتضح لنا أن إنشاء وتطوير المرافق العامة (بمعناها العضوي) بجودة عالية يتطلب أساساً لتحقيق مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة، وأن إنشاء هذه المرافق أو تطويرها يعمل على تحسين مستوى الخدمة العامة ونوعيتها.

٢- الاجهزة والمعدات:

إن للأجهزة والمعدات وحتى الاثاث دوراً كبيراً في تحسين جودة الخدمات العامة ، فاستخدام الاجهزة الحديثة مثل (الحواسيب) تزيد من التكامل والتنسيق بين أنشطة عمليات إنتاج الخدمة وكذلك تعمل على الكشف على الاخطاء وتصحيحها^(٢).

فهناك من الفقه من اطلق عليها تسمية المتطلبات الشكلية الداخلية التي لا تقل أهمية عن المتطلبات الشكلية الخارجية (يقصد بها البناءات) في تحقيق جودة الخدمة ، فبقدر ما يتوفر فيها من خدمات ومحتويات ووسائل ضرورية يتحقق النجاح لهذا المرفق ، فعلى سبيل المثال لغرض نجاح العملية التعليمية في مرفق التعليم العالي تؤمن للطلبة الظروف المناسبة التي تُساعدهم على اكتساب تعليم جيد وتساعدهم على نجاح عملية التعليم بصورة غير مباشرة ((توفير مكتبة مزودة بالكتب والمراجع الاكاديمية والفنية ، وذلك لمساعدة الطالب للحصول على المعلومات التي تفيد في مجال دراسته بسهولة ويسر، وكذلك توفير مراكز للحاسب الآلي والإنترنت يكون مزود بأجهزة كمبيوتر مبروطة بشبكة الانترنت ، ومزودة بطابعات حديثة ، وذلك للحصول على المعلومات التي تفيد في مجال الدراسة))^(٣).

وعلى سبيل المثال فقد نص قانون إعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي والبصري في المغرب على أنه " تتوفر الهيئة العليا لأجل الاضطلاع بالمهام المسندة إليها بموجب هذا القانون على

(١) د. محسن على عطية ، مصدر سابق ، ص ٢٢٨.

(٢) ريمة أو شن ، إدارة الجودة الشاملة كآلية لتحسين الخدمات الصحية، مصدر سابق ، ص ٩٧.

(٣) د. احمد مصطفى حليلة ، جودة العملية التعليمية - آفاق جديدة لتعليم معاصر ، ط ١، دار مجدلاوي للنشر

والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٥ ، ص ٣٤٥.



مصالح إدارية وتقنية وموارد بشرية تعمل تحت مسؤولية المدير العام^(١). كما نص قانون الصحة العامة العراقي على أنه " تقع على أجهزة وزارة الصحة مسؤولية تنظيم العمل في القطاع الصحي واتخاذ الاجراءات اللازمة لإنجاز مهامها كاملة وهي مسؤولة على وجه التخصيص عن : إعداد خطة دقيقة وتوفير المستلزمات المادية والبشرية لإنجازها لضمان تقديم الخدمات الصحية المتكاملة"^(٢). فالخدمات الصحية المتكاملة لا يمكن تقديمها دون مستلزمات مادية (الاجهزة الطبية الحديثة، الاسرة، الادوات اللازمة، الاثاث ...).

ونحن بدورنا نرى أن توفير المستلزمات الحديثة من أجهزة ومعدات ومواد هي أداة مهمة لإنجاح عمليات تقديم الخدمة في المرافق العامة وبالتالي تتعكس ايجاباً على تحسين جودة الخدمة العامة.

الفرع الثاني

المتطلبات الموضوعية

يقع على عاتق الدولة مسؤولية تطوير وتحديث العمل الإداري باستمرار واطراد لمواكبة المستجدات الواقعة على الساحة الدولية والمحلية فيما يصب بتحسين خدماتها العامة المقدمة للمرتفقين، ويجب أن لا تقف مكتوفة الايدي فيما يدور حولها من تطورات، فالتخطيط الإداري الجيد وتبني أفكار جديدة تركز على أسباب واقعية، تستطيع من خلالها انتشال البلد مما يمر به إلى مصاف الدول المتقدمة في مجال تطبيق مبدأ الجودة. ومما تقدم سنبحث المتطلبات الموضوعية لمبدأ الجودة.

أولاً: المنافسة : تعد المنافسة من أهم المتطلبات لتحقيق مبدأ الجودة (نوعية الخدمة) ، فالكثير من الكتاب عدّ وجود المنافسة من العوامل الأساسية لتحقيق "جودة المنتج"^(٣). فبعد أن شهد العالم تطور هائل في المجال التكنولوجي وهذا التطور أدى إلى منافسة شديدة بين المنظمات وأصبحت المنافسة تشمل على مجالات عديدة أهمها كلفة المنتج أو الخدمة والتي تنعكس بدورها على البيع والارياح وبناءً على ذلك أستخدم بالأعوام الأخيرة تقنيات وأساليب إدارية حديثة وذلك من أجل مواكبة التطورات والتغيرات في بيئة العمل^(٤).

(١) ينظر :المادة (١٧) من قانون إعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي والبصري رقم (١١,١٥) المنفذ بموجب الظهير الشريف رقم (١,١٦,١٢٣) في ٢٥ آب ٢٠١٦.

(٢) ينظر : نص المادة (٢/أولاً) من قانون الصحة العامة العراقي رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل.

(٣) د. بشته حنان ، إدارة الجودة الشاملة في المؤسسات الاقتصادية - دراسة تحليلية ، بحث منشور في مجلة التمكين الاجتماعي - جامعة الاغواط ، الجزائر ، المجلد ١، العدد ٣، ٢٠١٩، ص ٤٢.

(٤) د. مدحت محمد أبو النصر ، مصدر سابق ، ص ١٤.



وعلى اساس ذلك أن عدم وجود مُنافسة للخدمات التي تقدمها الكثير من المرافق العامة قد يكون سبباً في تَدَنِي مستوى نوعية وجودة خدماتها، فالحكومات عادةً ما تحتكر جميع المرافق العامة وبالتالي غياب المنافسة ، وقد حدّد البعض^(١) عدة نتائج لهذه الاحتكارات أهمها هي :

(فقدان الحافز على تحسين الأداء، انخفاض إنتاج العاملين في المرافق العامة، غياب الإدارة الاقتصادية للمرافق العامة، انخفاض القدرة التنافسية المحلية والدولية لمؤسسات المرافق العامة، تدهور خدمة العملاء والمجتمع ، انتشار البطالة المُقنعة وتشغيل أعداد أكبر مما تحتاج إدارة المرفق العام) فإذا كانت أغلب خدمات المرافق العامة وبالخصوص الاقتصادية منها تشهد منذ عدة سنوات مُنافسة من القطاع الخاص ، الا أن هذه المُنافسة لم تتعكس ايجاباً على تحسين الخدمات لتلك المرافق مثل (التعليم ، والصحة ، والنقل...الخ). هذا من جهة ومن جهة أخرى فبعض المرافق العامة لا يُمكن إلا إن تُديرها الدولة أو أشخاص القانون العام إدارةً مباشرة وذلك لسببين أما لخطورة نشاطها أو لأهميتها^(٢).

فالمرافق الإدارية البحتة التي تظهر فيها هيمنة الدولة وسيطرتها مثل الشرطة والقضاء والدفاع ، هذه المرافق لا يمكن تصور إدارتها إلا عن طريق الإدارة المباشرة ، إذ يستحيل على الفرد إدارتها أو الاشتراك في إدارتها^(٣).

كذلك (الابحاث العلمية الخطرة مثل الابحاث في مجال الطاقة الذرية وبعض الابحاث البيولوجية) أو بعض المرافق العامة التي لا تدر ربحاً والمرافق الإدارية التي تُقدم خدماتها للجمهور ، فهي الأخرى تدار من قبل الدولة^(٤).

وحسناً فعل المشرع العراقي من خلال النص في المادة (٥) من قانون الضمان الصحي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ على المنافسة بقوله " يهدف هذا القانون إلى: خامساً- خلق بيئة جيدة للتنافس وتطوير إداء العاملين والمؤسسات الصحية في القطاعين العام والخاص". وسادساً- تحسين جودة الخدمات الطبية المقدمة من خلال تنظيم العمل في القطاع العام والخاص والمنافسة في الخدمات الطبية"^(٥).

(١) د. ماهر صالح علاوي ، تحولات القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص١٥٥.

(٢) فقد نصت الفقرة (٩) من مقدمة دستور ١٩٤٦ الفرنسي على " أن المرفق الذي يُمثل احتكاراً واقعيّاً يظل مملوكاً للجماعة ، وهي المرافق التي تستمد ضرورتها من مبادئ أو قواعد دستورية فلا يجوز نقلها الى الافراد وتخصيصها".

(٣) د. محمد المتولي ، مصدر سابق ، ص٩.

(٤) د. ماهر صالح علاوي ، تحولات القانون الاداري ، المصدر السابق، ص١٥٥.

(٥) ينظر: نص المادة (٥/ خامساً) من قانون الضمان الصحي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠ المنشور في الوقائع العراقية في العدد ٤٦١٤ في ٢٠٢٠/٢/١.



ومما تقدم نحن نرى أن موقف المشرع العراقي في قانون الضمان الصحي النافذ محمود من خلال النص على المنافسة ودورها في تحقيق جودة في الخدمات الطبية ونأمل النص على المنافسة في المرافق المختلفة كون أن عدم وجود مُنافسة على مستوى تقديم خدمات المرافق العامة وبخاصة المرافق العامة الإدارية مما يؤثر سلباً على مبدأ الجودة (نوعية الخدمة) لعدم وجود دافع حقيقي يحفز هذه المرافق على المُنافسة.

ثانياً: تدريب الموارد البشرية:

فيعرف مفهوم التدريب بأنه " جهود إدارية وتنظيمية مرتبطة بحالة الاستمرارية تستهدف اجراء تغيير مهاري ومعرفي وسلوكي في خصائص الفرد العامل الحالية أو المستقبلية لكي يتمكن من الوفاء بمتطلبات عمله أو أن يطور أداءه العملي والسلوكي بصورة أفضل"^(١).

كما عُرف أيضاً بأنه: "جهد هادف إلى الارتقاء بكفاءات الفرد العملية والعلمية، من قدرات ومهارات ومعارف وأنماط سلوكية، لتعزيز فاعليته في تحقيق أهدافه الوظيفية"^(٢).

ويعرّف التدريب كذلك بأنه: "عملية تهدف إلى إكساب المتدربين الخبرات والمهارات التي يحتاجون إليها لأداء أعمالهم بشكل أفضل، أو لتجهيزهم لوظائف أعلى، أو لتحسين قدراتهم على مواجهة المشكلات التي تواجه المؤسسة التي يعملون بها"^(٣). وهنا نود الإشارة إلى أن التدريب في ذاته يعتبر خدمة ويجب أن يتصف بالجودة كون من المؤكد أن هذا التدريب يقدم أيضاً من قبل مؤسسات متخصصة أو عامة.

وتعرف جودة التدريب بأنها " تقديم خدمة تدريبية ذات جودة عالية من خلال الاهتمام بجودة أداء كافة عناصر نظام الخدمة التدريبية من أولى مدخلاتها مروراً بجميع عملياتها حتى مخرجاتها النهائية التي تساهم بشكل فعال من كفاءة الأداء وتحقيق رضا المستفيدين وتحقيق رغباتهم"^(٤).

وتدريب الموارد البشرية في ظل إدارة الجودة الشاملة يَخْتَلَف عن التدريب التقليدي ويطلق عليه "التدريب الشامل" لأنه مُتنوع في محتوياته وموضوعاته وكذلك في تطبيقاته ويشمل جميع العاملين في المرفق، فالتدريب الشامل يتميز عن التدريب التقليدي في:

(١) د. خالد عبد الرحيم الهيتي ، إدارة الموارد البشرية ، ط٢ ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٥ ، ص٢٠ .
(٢) عبد الفتاح الشملة ، واقع البحث الإداري لأعضاء الهيئة التدريسية واستخداماته في تدريب موظفي الخدمة المدنية الفلسطينية، دراسات في الموارد البشرية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠١٤ ، ص١٠ .
(٣) د. مدحت محمد أبو النصر، إدارة وتنمية الموارد البشرية: الاتجاهات المعاصرة، ط١، مجموعة النيل العربية، القاهرة، ٢٠٠٧ ، ص ٢٤٤ .
(٤) صبرينة خام الله و مساك أمينة ، تدبير الموارد البشرية في ظل نظام إدارة الجودة الشاملة ، بحث منشور في مجلة الحكمة للدراسات الاجتماعية ،مركز الحكمة للبحوث والدراسات، المجلد ٣، العدد٥، الجزائر ، ٢٠١٥ ، ص٢٣٦ .



- ١- هناك خليط من الموضوعات الفنية وغير الفنية.
- ٢- هناك مصطلحات جديدة يجب تعريفها.
- ٣- هناك مواقف مختلفة لتنفيذ و تطبيق التدريب الشامل مثل (اجتماعات الفريق، وكذلك تجميع البيانات بطرق مختلفة)^(١).
- ٤- والتدريب الشامل يعمل على تقوية المنظمة ككل دون استثناء لأي مستوى وهو ما يتمخض عنه أن يكون أشمل من التدريب التقليدي ، وهذا يحتاج الى تخطيط مستمر وجيد كون كل دورة تخدم سابقتها وكل مستوى يخدم الذي بعدها^(٢).
وللتدريب أهداف أهمها:
الأهداف الاقتصادية: تتمثل في تحسين الإنتاجية وتخفيض الضائع وزيادة المبيعات وتنمية الحصة السوقية وزيادة معدلات النمو وتأكيد المركز التنافسي.
الأهداف التقنية: تتجسد في تحسين الطاقات الإنتاجية المتاحة وسرعة استيعاب التقنيات الحديثة وحل مشاكل ادماجها.
الأهداف السلوكية: تتمثل في تعديل دوافع واتجاهات الموظفين في تنمية رغباتهم نحو الأداء الأفضل وتنمية روح الفريق الواحد بينهم وتعميق الإحساس بمفهوم خدمة الجمهور^(٣).
هذا وقد نص المشرع العراقي على أهمية التدريب من خلال النص على أنه "تؤسس في الوزارات المختصة عند الضرورة دورات لتدريب الموظفين ممن يتقرر تدريبهم بغية زيادة كفاءتهم بعد استحصال موافقة وزير المالية على مدة الدورة وشروط الالتحاق بها وحقوق المتخرجين منها"^(٤).
كما نص في قانون الضمان الصحي على أنه "يتولى مجلس إدارة الهيئة المهتم الآتية:
...وضع خطط تدريب وتأهيل موظفي الهيئة"^(٥). كما نص القانون نفسه على أن "على الوزارة تحويل مؤسسات الخدمة العاملة إلى مؤسسات تعمل بالنظام المحاسبي الموحد من خلال الإجراءات الآتية:
...ثانياً: " أعداد جدول زمني عملي وعلمي لتدريب الموظفين"^(٦).

(١) د. رعد عبد الله الطائي وآخرون، إدارة الجودة الشاملة، ط ١ ، دار اليازوري للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة العربية، ٢٠٠٨ ، ص ٣٥٨.

(٢) صبرينة خام الله و مساك أمينة ، مصدر سابق ، ص ٢٤٣.

(٣) بن عيشي عمار، مدى فاعلية التدريب في تحقيق الجودة الشاملة، مجلة العلوم الإنسانية - جامعة محمد خضير ، بسكرة ، العدد (٢٧/٢٨) ، ٢٠١٢ ، ص ١٣٦.

(٤) ينظر: نص المادة (٣٤) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٥) ينظر: نص المادة (٩/ أولاً/م) من قانون الضمان الصحي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.

(٦) ينظر: نص المادة (٢٠/ ثانياً) من قانون الضمان الصحي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.



كما نص القانون أعلاه على أنه " على الهيئة : ثالثاً- التدريب على استخدام النظام الإلكتروني في إدارة أعمال الهيئة"^(١).

ونحن بدورنا نرى أن موقف المشرع العراقي جيد من خلال التأكيد على تدريب الموظفين وتأهيلهم إذ يُعد التدريب من العوامل الأساسية في تطبيق فلسفة تطبيق مبدأ الجودة ولكي يحقق التدريب أهدافه ومنها جودة الخدمات العامة يجب أن يكون مخططاً ومنظماً ويجب أن يكون التدريب موجهاً لجميع الموظفين رؤساء ومرؤوسين، وعلى مختلف المستويات الإدارية ، فالتدريب يشمل أهمية جودة الخدمة العامة وأساليبها والمهارات اللازمة وأساليب حل المشكلات واتخاذ القرارات ومبادئ القيادة الفعالة وطرق قياس الأداء ، فالتدريب يسهم مساهمة فعالة في أعداد الموظفين في المرافق العامة لتحسين جودة الخدمة من خلال التدريب على تقنياتها وتزويدهم بالقدرات والمهارات اللازمة لرفع مستوى جودة الخدمة.

ثالثاً: إنشاء فرق ووحدات لقياس جودة الخدمة في كل مرفق من المرافق العامة:

وتنظم هذه الفرق والوحدات موظفين متخصصين ومتدربين وتقوم هذه الفرق بتطبيق الانحراف المعياري حول المتوسط العام المعياري للخدمة المقدمة من المرافق العامة ، وتتأكد هذه الفرق والوحدات من توافر المعايير والمواصفات المقررة لجودة الخدمات العامة ، ويناقش أعضائها يومياً المشاكل التي تعيق تحقيق الجودة وطرح الحلول أن أمكن أو اقتراحها على القيادات الإدارية العليا^(٢). فمن مراحل تطبيق إدارة الجودة الشاملة هي مرحلة التنفيذ أو التطبيق ومن ملامحها تكوين فرق للتحسين تعمل على تحسين جودة العمل ومراقبة تطبيقها^(٣). فهذه الوحدات دور أساسي في تحقيق مبدأ الجودة ، إذ يُعرف دور وحدة قياس الجودة إجرائياً على أنه "هو مجموعة التوجيهات والارشادات والتنبيهات والنصائح والايضاحات والأنشطة والأعمال والفعاليات والسلوكيات التي يقوم بها أعضاء وحدة قياس الجودة من أجل تحسين جودة العمل وتهيئتها للاعتماد من قبل الهيئات المختصة"^(٤).

هذا فقد أكد المشرع العراقي في قانون الضمان الصحي على أنه "تضع الوزارة بالتعاون مع الهيئة نظاماً رقابياً لمراقبة أداء مقدمي الخدمة ومدى التزاماتهم بما يأتي:

(١) ينظر: نص المادة (٢٢/٢٢) ثالثاً) من قانون الضمان الصحي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠

(٢) د. ماهر صالح علاوي ، تحولات القانون الاداري ، مصدر سابق، ص١٥٦.

(٣) بن عيشي عمار، مصدر سابق ، ص١٤٠.

(٤) أشرف محمد إبراهيم الفخراني ، دور وحدات قياس الجودة بالإدارات التعليمية في تهيئة المدارس للاعتماد في ضوء خبرات بعض الدول ، بحث منشور في مجلة التربية في القرن ٢١ للدراسات التربوية والنفسية ، جامعة مدينة السادات ، المجلد ١، العدد ٤، ٢٠٢٠، ص٤.



أولاً: الوقت المخصص لكل مريض.

ثانياً: استخدام الوسائل العلمية في التشخيص.

ثالثاً: استخدام الدلائل الإرشادية في وصف الأدوية والفحوص المختبرية والشعاعية.

رابعاً: دقة وصحة المعلومات المقدمة من مقدمي الخدمات الصحية^(١).

ونحن بدورنا نرى أن لمثل إنشاء هذه الفرق والوحدات دوراً كبيراً ومتطلب أساسي في تحقيق مبدأ الجودة من خلال الرقابة المباشرة لكل مرفق من المرافق العامة وتقويم العمل وتحديد الأخطاء والعمل على تصحيحها، ولهذه الفرق رقابة سابقة على إنشاء أي مرفق من خلال عدم منحه التوصية للحصول الاعتمادية المطلوبة في حال عدم توافر المواصفات لتلك الاعتمادية، وكذلك لها رقابة لاحقة من خلال سحب الاعتمادية في حال الإخلال بمتطلبات الجودة فضلاً عن الرقابة المباشرة على أعمال المرفق العام.

المبحث الثاني

أساليب تطبيق مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة

إن رهانات نجاح تطبيق مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة مرتبطة بعدة عوامل، وأهم هذه العوامل هي العمليات الداخلية للمرفق العامة، أي الأساليب التي تتبناها الإدارة العامة في تحقيق أهدافها، ومن هذه الأهداف (نوعية الخدمة) المقدمة للمواطنين أو طالبي الخدمة، ومن أهم هذه الأساليب وأولها هي تبني أسلوب (الإدارة الجيدة) والتي يطلق عليها عدة تسميات منها (الإدارة الرشيدة أو الحوكمة الإدارية الرشيدة أو الحكامة الجيدة) التي هي وسيلة لتجسيد ابعاد رئيسية لمهام إدارة الحكم في الدولة والتي تتضمن بناء دولة المؤسسات وتعمل على كفاءة الإدارة العامة عن طريق العمل بتطبيق مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة ومُحاربة الفساد الإداري والمالي وفي النتيجة تصب في تحقيق مبدأ الجودة من خلال تقديم أفضل الخدمات للجمهور تتصف بجودتها.

وثاني هذه الأساليب هو تبني أسلوب الإدارة العامة الإلكترونية، فبعد التطورات الحديثة وقيام ثورة المعلومات أصبح على الدول أن تتكيف وتواكب هذه التطورات من خلال الولوج إلى وسائل الاتصالات الحديثة ومُتطلباتها المتمثلة بالقيادة الإلكترونية والتخطيط الإلكتروني والرقابة والإشراف الإلكتروني، ونظراً لأهمية العمل الإلكتروني وما يحققه من جودة في الخدمات العامة أدركت الدول وبالأخص المتقدمة منها أهمية هذا العمل وشرعت بتطبيقه في دوائر الدولة. ومما تقدم سنقسم هذا المبحث على مطلبين نبحت في المطلب الأول أسلوب الإدارة الجيدة وفي المطلب الثاني سنبحث أسلوب الإدارة العامة الإلكترونية.

(١) ينظر: نص المادة (١٧) من قانون الضمان الصحي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.



المطلب الأول

أسلوب الإدارة الجيدة

شهدت حقبة الثمانينيات وبداية التسعينيات من القرن الماضي تحولات كبيرة في مفهوم وظيفة الدولة وعلاقتها مع المواطنين وذلك من خلال بروز عدت مفاهيم حديثة مثل (الحكم الرشيد، ودولة الرفاهية، والدولة القانونية، والتحول الديمقراطي، وغيرها)، وتم ربط هذه المفاهيم مع مفاهيم حقوق وحرّيات الإنسان إذ أمست هذه المفاهيم بمثابة مؤشرات على مسألة الحقوق والحرّيات ومدى تقدّمها في مؤسسة معينة ، ويُعدّ المجال الإداري من أهم وأعظم المجالات التي تعمل على تكريس الحقوق الأساسية لكل إنسان، وأصبح الكلام يدور في الأوساط الأكاديمية عن ظهور جيل جديد من هذه الحقوق (الإدارية) التي تمثل "الشفافية والمساءلة ومشاركة الجمهور في اتخاذ القرار" التي تُعد جميعها مؤشرات على تكريسها، وذلك كله بهدف تحقيق مسألتين الأولى هي احترام الحقوق والحرّيات الفردية في الامتيازات المتزايدة لسلطة الإدارة والثانية رفع جودة الخدمة العامة المقدمة للجمهور، إذ يُمكن في نهاية المطاف تحقيق منظومة مُتكاملة (للإدارة الجيدة). ومن كل ما تقدم سنقسم هذا المطلب على فرعين نبحث في الفرع الأول مفهوم الإدارة الجيدة وفي الفرع الثاني أهم تطبيقات الإدارة الجيدة في الدول المقارنة والعراق.

الفرع الأول

مفهوم الإدارة الجيدة

يُعد مصطلح " الإدارة" مصطلحاً شائعاً في مجال القانون إذ إنه يُعبر عن مفهوم يُمكن حصره ، ألا إن الأمر ليس بهذه السهولة بالنسبة لصفة " الجيدة" التي ليس لها مفهوم شائع ومتداول في مجال الدراسات أو العلوم القانونية ، لذلك فأن تداول استعمال مفهوم " الإدارة الجيدة" وازدهارها يطرح أشكالاً يتمثل في المقصود بهذا المفهوم ؟ وهل هو مبدأ أم حق؟ وما هي الآثار المترتبة على ذلك؟. لذا سنبحث التعريف بالإدارة الجيدة وذاتيتها في نقطتين.

أولاً: التعريف "بالإدارة الجيدة" أو الحوكمة الإدارية:

إن مصطلح الحوكمة بصورة عامة يقصد به " آليات وقواعد تهدف الى تحقيق الجودة والتميز في الأداء في المجال المراد تطبيق الحوكمة فيه من خلال أتباع نظم ومعايير تتسم بالشفافية والعدالة والمساءلة"^(١).

أما مفهوم الحوكمة الإدارية أو الإدارة الجيدة (Governance administrative) ينصرف إلى " ضبط مستوى الأداء الجيد للجهاز الحكومي بمفهومه الواسع ، أي يشمل الإدارات والهيئات

(١) أحمد طلال عبد الحميد البديري ، مصدر سابق ، ص ١١ .



والوزارات والأجهزة وباقي الجهات الحكومية التي تقوم باتخاذ القرارات وتنفيذ السياسات أو الأشراف على تطبيق القوانين والتشريعات^(١).

وقد برزَ مفهوم الإدارة الجيدة في بداية الأمر كمبدأ قانوني يتضمن العديد من الحقوق المتفرعة عنه وازدهر في منظومة القانون الأوروبي والتي صاغتها المحاكم الأوروبية لكن من غير تحديد مضمون واضح لها وبقيت الإدارة الجيدة تحمل مضموناً واسعاً ومتطوراً في النظام القانوني ، ألا إنه يمكن فهم الإدارة الجيدة كمفهوم بأنه إطار على قاعدة مبدأ المشروعية ومبادئ العدالة الاجرائية التي ترسمُ مع بعضها البعض فئة من القواعد والحقوق والمبادئ التي توجه اجراءات الإدارة من أجل ضمان عدالة هذه الاجراءات وتُخضع الإدارة العامة للقانون وحسن سمعة النشاط الإداري^(٢). وبهذا المعنى فإن مصطلح "الإدارة الجيدة" ليس له تعبير محدد عن معنى محدد ، بقدر ما يحيلنا إلى عدد كبير من المبادئ والعناصر التي تحكم عمل الإدارة وعلاقتها مع الأفراد (كمبدأ المشروعية الإدارية ، ومبدأ حياد الإدارة ، ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ، وغيرها) إلا أن وصف الجيدة الذي تتعت به الإدارة يُشير إلى حالة الثقة والرضا العام عن الخدمات الإدارية التي وصلت إلى مستوى توقعات الجمهور^(٣).

ألا إن ثقة ورضا الجمهور ليس وحدها كافية أن تكون معياراً لتحديد مضمون "الإدارة الجيدة" إذ إن الرضا هو شعور إنساني غير ثابت ومتغير، فمعايير الجمهور في تقييم جودة الخدمة العامة لا تكون موضوعية غالباً بصورة تسمح بتحولها إلى عناصر تضبط هذا المفهوم^(٤). لذلك أجمع الباحثون على أن "الإدارة الجيدة" لها دلالة غير محددة وملامح متغيرة وقيمة قانونية غير مؤكدة^(٥).

فمفهوم "الإدارة الجيدة" مفهوم مُعقد ومتغير ، ألا إنه يتعلق بوصف لنموذج الإدارة التي تهدف إلى إشباع الحاجات العامة بصيغة تضمن المساواة والفاعلية عن طريق احترام حقوق الأفراد ومصالحهم الذين تستهدفهم بخدماتها ، حيث تكون هذه الإدارة في خدمة الجميع بأسلوب يجعلها

(١) د. بلال خلف السكارنة ، الفساد الاداري ، ط١، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠، ص٢٤٩.

(2) Herwig C.H.Hofmann, C.Mihaescu, the Relation between the Charter's Fundamental Rights and the Unwritten General Principles of EU Law: Good Administration as the Test Case, European Constitutional Law Review: 9, 2013, pp 73-101, p84.

(٢) جعلاب كمال ، الحق في الإدارة الجيدة في الميثاق الأوروبي للحقوق الأساسية ، بحث منشور في مجلة الحقيقة ، جامعة أحمد دراية - أدرار ، الجزائر ، المجلد ١٧، العدد ٣، ٢٠١٨ ، ص١٦٨.

(٤) نجيب بن سليمان، رضا الزبون كمدخل لقياس جودة الخدمة في الإدارة العمومية الجديدة، دراسة حالة الإدارة الجبائية الجزائرية، اطروحة دكتوراه، جامعة تلمسان ، الجزائر، ٢٠١٥ ، ص١١٧.

(٥) نقلاً عن : جعلاب كمال ، المصدر السابق ، ص١٦٩.



تكتسب الثقة والقبول في نشاطها الإداري^(١). وقد أوضح الفقه بأن الإدارة الجيدة لا ينظر لها القضاء كقاعدة مستقلة وعادةً ما تربط كمبدأ بمبادئ أخرى أو حقوق وواجبات لتوضيحها^(٢). والسؤال الذي يطرح هنا هو هل يمكن تحديد مفهوم قانوني للإدارة الجيدة يضمن دخولها كمبدأ حقل العلوم القانونية باعتبارها إحدى المبادئ القانونية العامة؟

لقد انتهى الباحثون في مجال القانون الأوروبي إلى أن "مبدأ الإدارة الجيدة" قد تبلور في منظوم الإتحاد الأوروبي بعدة مبدأ "مظلة" ينضوي تحته مجموعة من المبادئ الفرعية والحقوق والواجبات^(٣).

ونحن بدورنا نرى أن مفهوم "الإدارة الجيدة" يرتبط بمجموعة عناصر قانونية وغير قانونية تختلط مع بعضها البعض لينتج عنها وصفاً لهذه الإدارة بأنها "جيدة" ولذلك لا يمكن أن ينهض مفهوم الإدارة الجيدة بصورة مستقلة دون أن يرتبط بعناصر ومعايير يمكن أن يبرز عن طريقها مثل "الشفافية، العدالة، المساواة، عدم التمييز، سرعة الاستجابة، إمكانية الوصول للخدمة، حسن الاستقبال، أخذ رأي الجمهور، الاستجابة للشكاوى، وغيرها"، وهذه المرونة في مضمون "الإدارة الجيدة" قد تشكل عائقاً عند صياغتها في إطار قانوني واضح، كون العناصر القانونية ليست كافية لوحدها لتحديد وتحليل هذا المبدأ، كما أن هذه المرونة في تحديد المبدأ لا تدع مجالاً لأدراج مفهوم الإدارة الجيدة في نظام أكرهه، نظام فيه معايير من شأنها أن تسمح بجزءات مُنظمة عند المساس بالقواعد، كما أنه لا يمكن فهم مدلول هذا المبدأ في إطار الدراسات القانونية بمعزل عن مجموعة من المبادئ والعناصر والتي لا يمكن تحديدها على سبيل الحصر، وذلك بسبب اتساع مضمون صفة "الجيدة"، لكن ذلك لا يجب أن يؤثر على فكرة معينة هي أن ارتباط مبدأ "الإدارة الجيدة" بعناصر ومبادئ أخرى من ذات المنظومة (مجموعة من المبادئ والحقوق الإدارية الاجرائية للأفراد في مواجهة الإدارة) هو ما يمكن أن يجعل من مبدأ الإدارة الجيدة يدخل إلى الميدان القانوني كمبدأ قانوني عام يضمن تطبيقه مجموعة من الحقوق والالتزامات الفرعية إذ يُحقق ضمان وجودها وصف مُستحق للإدارة بأنها إدارة "جيدة"، لذلك فمبدأ الإدارة الجيدة يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمبدأ الدولة

(1) Joana Mendes, La bonne administration en Droit Communautaire et le Code Européen de Bonne Conduite Administrative, revue française d'administration publique, 2009/3 n° 131, pp 555-571, p560.

(2) Ibid, p559.

(3) Diana-Urania Galetta, Herwig C. H. Hofmann, Oriol Mir Puigpelat and Jacques Ziller, The General Principles of EU Administrative Procedural Law, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, EN,PE519.224,2015,p8.



القانونية ومبدأ المشروعية الإدارية، والأكثر من ذلك له المضمون نفسه تقريباً ولا يوجد بينهما اختلافاً في الجوهر أو الطبيعة بقدر ما هو اختلاف في الدرجة فقط ، وذلك كون الإدارة التي تؤدي وظائف الدولة عملياً لم تعد مُطالبه اليوم أن تؤدي عملها في إطار "مبدأ المشروعية" فقط بل يجب عليها فضلاً عن ذلك أن تكون إدارة رشيدة جيدة تلتزم في أعمالها احترام أقصى قدر من المعايير والقواعد الاجرائية والموضوعية ذات الصلة بحقوق الإنسان الأساسية ، ومن هذه الحقوق هو حق الفرد بالحصول على الخدمات العامة بجودة عالية.

وهنا نود الإشارة إلى أن نقطة التحول الكبرى التي حصلت هي تبلور مفهوم الإدارة الجيدة من (مبدأ الى حق) والذي نص عليه الميثاق الاوروبي للحقوق الأساسية ، إذ تعود أولى ملامح دخول "مفهوم الإدارة الجيدة" في نطاق مؤسسات الإتحاد الإدارية اللائحة الصادرة من المجلس الاوروبي عام ١٩٧٧ المتعلقة بحماية الأفراد من أعمال الهيئات الإدارية ، حيث تضمنت هذه اللائحة عدداً من المبادئ اهمها (الحق في الوصول إلى المعلومة ، حق الاستماع ، المساعدة والتمثيل ، بيان طرق الشكوى)^(١). وكانت هذه اللائحة الخطوة الأولى التي أسست لتشكيل مفهوم قانوني للحق في الإدارة الجيدة عن طريق صياغة عدد من المبادئ التي أصبحت تُشكل عنصراً جوهرياً في تحديد مضمون هذا الحق ، ثم توالت التوصيات الصادرة من مجلس وزراء الإتحاد الاوروبي التي تتعلق بضمان جودة وفاعلية الإدارة لكن دون النص بصورة صريحة كون الإدارة الجيدة هي حق أو مبدأ من المبادئ الرئيسة في منظومة الإتحاد الاوروبي^(٢).

هذا وقد صدر العديد من احكام المحكمة الأوروبية للعدل فيما يخص "الإدارة الجيدة" ، وساهمت هذه الاحكام في بلورة العديد من المبادئ مثل مبادئ (النزاهة والشفافية في معالجة الملفات الإدارية) والتي أصبحت فيما بعد ركائز أساسية في (الحق في الإدارة الجيدة)^(٣).

(1) COUNCIL OF EUROPE, COMMITTEE OF MINISTERS, RECOMMENDATION No. R (77) 31, Adopted by the Committee of Ministers on 28 September 1977, at the 275th meeting of the Ministers' Deputies,p1-2.

(2) COUNCIL OF EUROPE, COMMITTEE OF MINISTERS, RECOMMENDATION No. R (80) 2, OF THE COMMITTEE OF MINISTERS, CONCERNING THE EXERCISE OF DISCRETIONARY POWERS BY ADMINISTRATIVE AUTHORITIES, Adopted by the Committee of Ministers on 11 March 1980 at the 316th meeting of the Ministers' Deputies, p1-2.and RECOMMENDATION No. R (81) 19,p1-2.

(3) Jean Paul Jacqué, Le droit à une bonne administration dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Revue Française d'Administration Publique 2011/1 (n° 137-138) , p. 79-83.p82.



ولا بد من الإشارة هنا أن أهم الخطوات التي عززت من مفهوم " الإدارة الجيدة" في دول الإتحاد الاوروبي هو إنشاء مؤسسة " الوسيط الأوروبي" وكان ذلك بموجب مُعاهدة "ماستريخت" لعام ١٩٩٢، وكان الهدف من إنشاء مؤسسة الوسيط هو حماية المواطن من سوء تصرفات الإدارة في علاقتهم مع مؤسسات وهيئات الإتحاد الاوروبي، ومن ناحية أخرى تأكيد الرقابة الديمقراطية في إجراءات اتخاذ القرار داخل مؤسسات الإتحاد ، وكانت مهمة الوسيط ترتبط أساساً بتعزيز حقوق المواطنين ضمن حدود الإتحاد الاوروبي في ضمان "إدارة جيدة" عن طريق حمايتهم من سوء الإدارة، إذ أن محاولة الحد من الإدارة السيئة في أجهزة الإتحاد كانت منطلقاً لتبلور فكرة مفهوم الإدارة الجيد . وفي عام ١٩٩٧ عرف الوسيط الاوروبي "الإدارة السيئة" كمعنى معاكس "للإدارة الجيدة" ، إذ ذهب إلى أن "الإدارة السيئة تعني فشل الجهاز العام في التصرف وفقاً للقاعدة أو المبدأ الملزم له"^(١). وفي عام ١٩٩٩ اقترح وسيط الإتحاد الاوروبي صياغة "مدونة للسلوك الإداري الجيد" لغرض تطبيقها على هيئات ووكالات ومؤسسات الإتحاد ، والهدف من هذه المدونة هو أن تكون نموذجاً لعدة مدونات فرعية تخص كل هيئة على حدة لغرض تحسين مقاييس الإدارة الجيدة والعلاقات بين المواطنين والإدارة ، وقد أقر البرلمان الأوربي في ١٢/٦ / ٢٠٠١ "المدونة الأوروبية للسلوك الإداري الجيد"^(٢).

وقد تزامن وضع هذه المدونة مع تكرر مفهوم "الإدارة الجيدة" بوصفه حقاً أساسياً في الميثاق الأوروبي للحقوق الأساسية المصادق عليه في ١٢/٧ / ٢٠٠٠^(٣)، لكن لم تكن له أي قوة الزامية ، إلا أنه أصبح مُلزماً قانوناً بموجب مُعاهدة لشبونة التي دخلت حيز التنفيذ عام ٢٠٠٩ . هذا وقد ارتقت الإدارة الجيدة من مجرد مبدأ إلى حق بموجب المادة (٤١) من ميثاق الحقوق الأساسية التي جاءت بعنوان (الحق في الإدارة الجيدة) إذ نصت على أنه " لكل فرد الحق في أن يتم التعامل مع شؤونه بنزاهة، وانصاف وفي وقت معقول من قبل مؤسسات وأجهزة الإتحاد"، ويتضمن هذا الحق حسب هذه المادة: ١- حق كل فرد في أن يتم سماعه قبل اتخاذ أي تدابير فردية من شأنها أن تؤثر عليه بشكل سلبي عند اتخاذها. ٢- حق كل فرد في الوصول إلى ملفه، مع احترام المصالح المشروعة التي تتعلّق بالسرية وبالسرية المهنية والمالية. ٣- التزام الإدارة بتسبب قراراتها". وأيضاً وفي ذات السياق أن لكل

(1) Jacob Söderman, European Ombudsmen, annual report for 1997, Strasbourg, 1997, p23.

(٢) جعلاب كمال ، مصدر سابق ، ص ١٧٣ .

(٣) نُشر الميثاق الأوروبي للحقوق الأساسية في الجريدة الرسمية للمجموعة الأوروبية في (١٨ ديسمبر ٢٠٠٠). للمرجعة متاح على الموقع الإلكتروني التالي (http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf) آخر زيارة يوم الاربعاء الموافق ٢٠٢١/٧/١٤ في تمام الساعة الثالثة ظهراً.



مواطن في الاتحاد "الحق في التعويض عن الاضرار التي تلحق به جراء عمل أجهزة الإتحاد ومؤسساته أو أحد موظفيها بسبب إدائهم لواجباتهم.

ومن كل ما تقدم نحن نرى أن الارتقاء بمفهوم "الإدارة الجيدة" من مجرد مبدأ إلى حق يُعد تميزاً في مجال القانون الإداري وتطوراً ملحوظاً في نظرية الحقوق الأساسية، وصحيح أن مفهوم "الإدارة الجيدة" كحق منصوص عليه في ميثاق الحقوق الأساسية غير واضح إذ أن المادة (٤١) منه تحتوي على إطار عام يجمع تحته مجموعة من الحقوق والالتزامات المختلفة، ألا أن السبب بالنص على هذه الحقوق والالتزامات دون غيرها هو لصعوبة حصر جميع الالتزامات والحقوق المتفرعة عن "الإدارة الجيدة"، وبالتالي فإن حق الإنسان في الحصول على خدمات ذو جودة يمكن أن ينضوي تحت مظلة هذه الحقوق ويمكن أن يكون محل مطالبة ، فالحق "بالإدارة الجيدة" يُعبر عن مجموعة من الحقوق الفرعية التي يَتمتع بها الفرد تجاه الإدارة والتي تُضمن له الحصول على "خدمة جيدة" ضمن آجال معقولة.

ثانياً: ذاتية الإدارة الجيدة

١- التمييز بين الإدارة الجيدة والإدارة التقليدية:

حصل تغيير على مستوى مفاهيم الإدارة العامة مع نهاية فترة الثمانينيات من القرن الماضي من حيث (النموذج) ، حيث تم تبني منظومة حديثة تدعو إلى حكومة تدار بواسطة منظمين ، لا بواسطة البيروقراطية ، وبعد بداية التسعينيات من القرن الماضي برزت العديد من الكتابات على يد (Osborn & Gaebler) تدعو إلى (Réingenierié du Gouvernement) إعادة هندسة الحكومة بحيث تكون قادرة على أن تؤدي وظائفها بفاعلية وكفاءة وتكلفة أقل^(١).

ومصطلح إعادة هندسة الحكومة يتضمن مشروع تحديث الدولة ويصطلح عليه "الإدارة العامة الجديدة" وهو يتميز عن الإدارة التقليدية أو النظرة التقليدية للإدارة في النقاط التالية^(٢):

١- في ظل الإدارة التقليدية يكون العمل مع المواطنين أما في ظل الإدارة الجيدة يكون العمل مع عملاء.

٢- الإدارة التقليدية تعتنق البيروقراطية التي تتضمن تسيير هرمي وتسلطي للعلاقات بين الموظفين عن طريق القرار الذي يصدر من الأعلى إلى المرؤوسين، بينما في ظل الإدارة الجيدة التي تُنادي بمرونة تنظيمية واسعة وعن طريقها يزداد موظفي الخدمة المدنية مسؤولية

(١) سلوى الشعراوي جمعة وآخرون ، إدارة شؤون الدولة والمجتمع ، ط١، مركز دراسات واستشارات الادارة العامة ، القاهرة ، ٢٠٠١، ص٦-٧.

(2) Francis Moreault, " penser la démocratie dans un contexte mondialisé: la gouvernance à l'épreuve du politique", (conférence de la chaire ,Novembre2004),p.7-8.



أكبر في عملية اتخاذ القرار، فعملية اتخاذ القرار لا أحادية الجانب ولا عمودية.

٣- الإدارة الجيدة طرحت قيم جديدة مثل (الابداع والمرونة والحرية لرجال الادارة في اثناء العمل) بينما الإدارة التقليدية تعتمد على المسؤولية الوزارية والنزاهة والاستقرار والحكمة.

٤- في الإدارة التقليدية يستخدم الموظفون مصطلحات أو مفاهيم مثل المصلحة العامة والمساواة الاجتماعية والديمقراطية أما المنادون بالإدارة الجيدة يتحدثون عن خدمة العملاء وجودة الخدمات (نوعية الخدمة) بمعنى أنه يجب ان تتلاءم البرامج الحكومية مع أهدافهم ويجب تحقيق نتائج ايجابية لإرضاء العملاء، لذا اخذت الإدارة الجيدة تستخدم عملية الخصخصة.

٥- أن الإدارة الجيدة تهدف الى تقليص دور الدولة عن طريق تعزيز أسس اللامركزية وإعادة تعريف دور الدولة وتحسين خدماتها من خلال تبني مدخل العمل في تقديم الخدمات وادخال اليات السوق الحر عن طريق الخصخصة^(١).

٢- التمييز بين الإدارة الجيدة والحكم الرشيد:

قد يعتقد بعضهم في هذا المجال أن للإدارة الجيدة نفس المضمون للحكم الرشيد وهما مترادفان ، لكن الحقيقة هي أن مبدأ الإدارة الجيدة يختص بالجهاز الإداري في الدولة ويتجسد بمجموعة من العناصر والمعايير التي تهدف جميعها في احترام (مبدأ المشروعية والضمانات الإجرائية) المقررة لمصلحة الأفراد لمواجهة سلطة الإدارة ، أما الحكم الرشيد فهو مفهوم يُعبر عن منظومة أشمل وأوسع تشمل على عدة جوانب منها سياسية واقتصادية وإدارية واجتماعية للحكم التي تهدف جميعها إلى ضمان مبادئ (العدالة والشفافية والمحاسبة وسيادة القانون والمشاركة الشعبية في وضع السياسات العامة)^(٢).

إذ تم الترويج لمفهوم " الحكم الرشيد أو الحكم الجيد أو الحكم السديد" بكونه آليات سياسية تتكفل بتأمين البيئة الملائمة لغرض تحقيق التنمية الإنسانية المستدامة التي تعتبر معيار رئيس لتحديد نوعية الحكم، وتنتمي هذا المفهوم في السنوات الماضية في مؤسسات المجتمع الدولي ، وأصبح هنالك أجماع على حتمية الحكم الجيد لغرض تحقيق تنمية بشرية شاملة^(٣).

وبذلك يمكننا القول أن "الإدارة الجيدة" هي العنصر الإداري للحكم الرشيد وهي إحدى مؤشرات، كون الحكم الرشيد يُعبر عن منظومة متكاملة، وأن جودة الإدارة مؤشراً على رشاد الحكم في

(1) Institut on governance, "The exercise of power. A round table series on accountability". p3.

نقلاً عن أزرول يوسف، الحكم الراشد بين الاسس النظرية وآليات التطبيق، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الحقوق - جامعة العقيد الحاج لخضر- باتنة، الجزائر، ٢٠٠٩، ص١٦.

(٢) جعلاب كمال ، مصدر سابق ، ص١٧١.

(٣) سام دلة ، مصدر سابق ، ص٨٤.



الجانب الإداري للدولة.

الفرع الثاني

دور الإدارة الجيدة في تحقيق مبدأ الجودة وتطبيقاتها في الدول المقارنة

عندما يقترن مفهوم الحوكمة الجيدة أو الإدارة الجيدة بإدارة المرافق العامة فهي تعني مجموعة الإجراءات والتدابير الهادفة إلى تخليق المرفق العام ورفع مردوبيته ويكون ذلك من خلال اعتماد مجموعة من المبادئ والمعايير ومن هذه المبادئ والمعايير اعتماد (مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة)، وذلك بهدف إعادة الثقة في عمل الحكومات ومرافقها العامة والاستجابة إلى تطلعات الجماهير. ومما تقدم سنبحث تطبيق أسلوب "الإدارة الجيدة" في كل من الدول المقارنة والعراق. **أولاً: فرنسا:**

لقد عُرف تداول مفهوم الإدارة الجيدة في فرنسا خلال فترة سبعينيات القرن الماضي ، لكن لم يتم التوصل إلى تعريف متفق عليه لمضمونها ، فالبعض يرى الإدارة الجيدة على أنها مفهوم لصيق بإدارة المؤسسات التجارية والصناعية في القطاع الخاص ويراد له التطبيق على مستوى التنظيمات العامة ، والبعض الآخر يُحيل المفهوم إلى تربية جديدة مُتعلقة بعلوم الإدارة مثله في ذلك مثل العلوم السياسية ، وفي ذات الوقت يرى آخرون بأنه مفهوم يُعبر عن مجموعة آليات ووسائل للإدارة فقط^(١). وهناك من الفقه الفرنسي من يرى أن الحوكمة هي تخفيف الهيكل التنظيمي للدولة عن طريق اللامركزية الإدارية بشكل يمكنها من أن تستجيب لعملية صنع القرار وتقليل عدد الاجراءات الإدارية في مواجهة نقد عدم الفاعلية للبرامج العامة ، فهي تستجيب من خلال تطوير برامج تركز على النتائج "على جودة الخدمات التي سيتم تقديمها للعملاء"^(٢).

وهناك رأي آخر يرى أن الحوكمة لا تتعلق بالأداء السليم للمؤسسة فحسب، بل ترتبط أيضاً بجودة عمل هذه المؤسسات في الفضاء الاجتماعي، وأن موضوعها ينصب على كيفية إشراك أصحاب المصلحة بصورة أفضل في عملية صنع القرار، كما أنها مسؤولة عن تحديد معايير الأداء السليم للمؤسسة ، "عملية صنع سياسات يمكن التنبؤ بها ومفتوحة ومستتيرة (أي عملية شفافة) بيروقراطية مشبعة بروح مهنية وهي ذراع تنفيذية للحكومة مسؤولة عن أفعالها ؛ ومجتمع مدني قوي يشارك في الشؤون العامة ؛ والجميع يتصرفون في ظل حكم القانون (المشروعية)^(٣). وفي الثمانينيات

(١) عبد اللطيف الهلالي ، التدبير العمومي ومفاهيم أخرى ، بحث منشور في مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية ، العدد ٦٠ ، المركز الديمقراطي العربي ، ألمانيا ، ٢٠٢٠ ، ص ١٩ .

(2) Francis Moreault, source précédente, P9.

(3) John Pitseys, Le concept de gouvernance, Dans Revue interdisciplinaire d'études juridiques 2010/2(Volume 65), pages 207 à 228, p216.



بدأت فرنسا وفي ضوء قلة الموارد الانسحاب نحو الخصخصة^(١) واللامركزية الإدارية التدريجية^(٢). ومن ناحية أخرى تحديث الإدارة العامة أو ما يسمى الإصلاحات الإدارية أو اصلاح الدولة أو حتى تحديث الاجراءات التي تهدف الى تحديث الخدمة او تكيفها^(٣).

كما أكدت فرنسا على "الحق في الشفافية الإدارية" عن طريق تطوير وتحسين العلاقة بين الإدارة وطالبي الخدمة من خلال إلزام الإدارة بنشر اجراءاتها وجعل المواطنين شركاء فعالين في بعض نشاطاتها ورقبيين على تصرفاتها و العمل على تحقيق ما يسمى بـ"ديمقراطية الإدارة" ، فضلاً عن التأكيد على تسبب القرارات الإدارية التي تصدر بمواجهة الأفراد ، وايضاً العمل على ايجاد هيئة أو جهة تعمل على حل النزاعات بين المواطنين أو طالبي الخدمة والإدارة بطرق ودية وبالفعل تم انشاء جهاز سمي "وسيط الجمهورية" في عام ١٩٨٤ لحل مثل هذه النزاعات^(٤).

وقد اجرت فرنسا عدة تجارب من غير نجاح كبير، فأطلقت فرنسا عام ١٩٨٩ الرغبة في تجديد الخدمة العامة من خلال تعميم صدر من رئيس مجلس الوزراء في ٢٢ شباط ١٩٨٩ يقوم على تعبئة موظفي الخدمة المدنية وبالخصوص المديرين ، فيطلق الوزراء خطط التحديث من خلال اعطاء مكانة كبيرة للمبادرات المحلية ، فحقيقة الابتكارات والمشاريع الخدمية تنبثق من القاعدة ثم تصبح بعد ذلك خدمات مستقلة نسبياً عن طريق إنشاء نفسها كمراكز مسؤولية ، فقد ركزت في بداية التسعينيات على إدارة الموارد البشرية واتخذت سياسة جديدة يتم من خلالها تحديد العمالة العامة وفق التخطيط المستقبلي للقوى العاملة ، وفي عام ١٩٩٢ تم تشكيل لجنة إعادة تنظيم الإدارات وعدم

(١) والخصخصة تعني السياسة أو الاداة التي يمكن بمقتضاها نقل ملكية بعض المنشآت الاقتصادية والإنتاجية من نطاق الملكية العامة الى الملكية الخاصة منضمنة العمليات التنموية من إنشاء وتشغيل وإدارة الانتاج ونقل وتوزيع السلع والخدمات للقطاع الخاص بغرض تحسين وزيادة الانتاج والأرباح . ينظر: د. محمد المتولي، مصدر سابق، ص ٣٢.

(٢) فقد شرع القانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ (قانون حقوق وحرريات البلديات والمحافظات والأقاليم) الذي اضاف (الأقاليم) الى عداد الوحدات الإدارية المحلية الى جانب المحافظات والبلديات ومنحها الشخصية المعنوية . للمزيد ينظر: د. رائد حمدان المالكي، الحكومات المحلية، ط١، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٩، ص ٦٥ وما بعدها.

(3) Annie Bartoli, Chomienne Hervé, LE DÉVELOPPEMENT DU MANAGEMENT DANS LES SERVICES PUBLICS: ÉVOLUTION OU RÉVOLUTION? 2011/5 n° 167 | pages 24 à 35, p27.

(٤) د. موسى مصطفى شحادة ، تأثير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في تطوير المرافق العامة في فرنسا ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، المجلد ٣٥ ، العدد الثاني ، ٢٠١١ ، ص ٣٤٩-٣٥٤.



تمركزها ، وفي عام ١٩٩٥ تم تشكيل مفوضية إصلاح الدولة^(١).

وفي المدة نفسها تم وضع المستخدم (المواطن أو طالب الخدمة) في قلب عملية تحديث الإدارة إذ انصب التركيز كما ذكرنا سلفاً على حسن الاستقبال من خلال موثيق الجودة التي اعربت على وجه الخصوص عن رغبة تتعلق بتبسيط الاجراءات الإدارية وتحسين الاتصال بين الإدارات والمستخدمين^(٢). وفي عام ١٩٩٨ طلب رئيس مجلس الوزراء الفرنسي من جميع الوزراء تقديم برنامج التحديث واجراءات لجنة التبسيط الإداري ، وفي عام ١٩٩٩ تم إنشاء شركة التقييم الفرنسية ، وفي ١٢ نيسان ٢٠٠٠ تم اصدار قانون معروف باسم "قانون حقوق المواطنين" فيما يتعلق بالإدارة يروج لدور الخدمة العامة ، وتسريع معالجة الملفات الذي يهدف الى إضفاء الطابع الاحترافي واعلام المواطنين ، ألا إن التغيير الاكبر حدث عام ٢٠٠١ من خلال نهج (LOLF)^(٣).

إذ يركز هذا النهج على أداء خدمات الدولة بالانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج، ويهدف إلى انفاق بصورة أفضل لتحسين استخدام الائتمانات للوصول للأهداف المحددة لكل برنامج من خلال تلبية توقعات المواطنين ، وبعد ذلك تم إنشاء جوائز لجودة الخدمات العامة لتكريم ومكافأة أفضل مبادرات الخدمة العامة ، تكافئ هذه الجوائز الإجراءات من حيث الاستقبال والمعلومات والخدمة والمسافة ، والاستماع إلى مشاركة المستخدمين ، والشراكات بين الخدمات العامة وجودة وأداء الخدمات^(٤).

وفي كانون الثاني لسنة ٢٠٠٥ ، تم تعميم ميثاق "ماريان" على جميع خدمات الدولة المحلية ويحتوي الميثاق على سلسلة من الالتزامات لتقديم الخدمات العامة لمستخدميها ويعزز بترحيب أفضل للمواطنين وطالبي الخدمة ، واهتمام مهذب ورد مفهوم خلال الموعد النهائي المعلن والاستجابة المنتظمة للشكاوى والاستماع إلى المواطن وتقديم خدمة أفضل^(٥).

كما أخضع كبار المسؤولين في فرنسا بصورة عامة للقانون العام، منذ بداية إنشاء LOLF، إذ خضع كبار المسؤولين للتقييم من خلال نظام إدارة الأداء، ففي تموز ٢٠٠٦ تم إجراء ١٦٧ عملية

(1) Denys LAMARZELLE, Docteur en Sciences de Gestion, Directeur de Collectivités Locales, Management public et modernisation des services publics, P.26

(2) RAPPORT ANNUEL, FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT, MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, mars 1992 mars 1993, La Documentation française, Paris, 1993 , ISBN : 2-11-003049-6,p17.

(٣) القانون الاساسي المتعلق بقوانين التمويل ، الصادر في ١ أغسطس ٢٠٠١.

(4) Denys LAMARZELLE, source précédente, P.27.

(5) Gilles Barouch, source précédente, p113.



مراجعة لحسابات تغطي حوالي ١٥٠ مليار يورو من النفقات وتعد عمليات التدقيق هذه رافعات عمل لاستخدام المال العام بصورة أكثر كفاءة، من خلال تقديم خدمة ذات جودة أفضل وبتكلفة أقل، وقد تم تنفيذ النتائج الأولى لهذه المراجعات في عام ٢٠٠٧ ، وتم تنفيذ مشروع قانون التنظيم الذي تم تبنيه من قبل الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ في يوليو ٢٠٠٧، ولأول مرة، كانت المقدمة ومناقشتها في ظل الشروط المنصوص عليها من قبل LOLF التي تريد جعل قانون التنظيم يسلط الضوء على إجراءات الميزانية، وبالتالي يمكن للبرلمان تحليل تنفيذ الميزانية دون اعتمادات التصويت، بل اعتماد تقارير الأداء السنوية (PCRS) ومشاريع الأداء السنوية (PAP) إذ يسمح بمقارنة النتائج المحققة مقارنة بالتنبؤات^(١).

وفيما يخص الإدارة العامة وتحديث الخدمات العامة للجمهور من خلال زيادة جودة وكفاءة العمل العام، ففي تقرير صادر عام ٢٠٠٨ من قبل جان لويس سيليكاني بعنوان "الكتاب الأبيض حول مستقبل الخدمة العامة" يضع أسس التوجهات الاستراتيجية حول خدمة عامة مهنية ويقترح هذا التقرير على وجه الخصوص "إضفاء الطابع المهني على طرق التوظيف، استبدال التصنيف بالتقييم، وإعادة تشكيل نظام الأجور المرتبط بالدرجة والوظيفة، وتحسين التطوير الوظيفي للموظفين العموميين، بالاستفادة من الدعم السياسي القوي، فإن مقترحات الإصلاح لفرق التدقيق سيتم فحصها من قبل لجنة المراقبة لمراجعة السياسات العامة قبل عرضها على اجتماع مجلس تحديث السياسات العامة برئاسة رئيس الجمهورية، عندئذ يكون كل وزير مسؤولاً عن تنفيذ هذه الإصلاحات في وزارته^(٢).

وفي عام ٢٠١٢ ، وضعت الحكومة الجديدة برنامج "تحديث العمل العام (MAP) على أساس تقييم جميع السياسات العامة ، وتبسيط الإجراءات الإدارية وتعزيز الشفافية في العمل العام من خلال جهد يخص "البيانات المفتوحة"، وفي أكتوبر ٢٠١٣ ، في تقريره لعناية رئيس الوزراء ، برنار بيشور (رئيس قسم من مجلس الدولة) يدعو إلى تغييرات في استراتيجية الخدمة المدنية والخدمات العامة من خلال "إعطاء معنى للخدمة العامة ، ضمان ثقة المواطنين في المسؤولين الحكوميين ، تحسين حوكمة الخدمة العامة ، الاستمرار في تجديد إطار الإدارة المشترك للجوانب الثلاثة للخدمة المدنية ، تطوير المسؤوليات وإدارة الموارد البشرية بشكل أفضل ، تحديد إطار رواتب أكثر تحفيزاً بمرور الوقت ، ضمان جودة الوظائف المهنية" من حيث "عقود الشراكة" ، والمعروفة أكثر باسم

(1) Denys LAMARZELLE, source précédente, p27.

(2) Jean-Ludovic Silicani, Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, Ministere du Budget des Comptes Tublics et de la Fonction Publique, République française, Paris, le 20 SEP. 2007 p93-97.



"الشراكات بين القطاعين العام والخاص" ، لذلك فرنسا تحتل مكانة كواحدة من المشغلين الأوروبيين الرائدة بحوالي خمسة عشر مليار يورو استثمرت لمدة عشر سنوات في هذه الشراكات بين القطاعين العام والخاص^(١).

وما نود الإشارة إليه أنه تم وضع المبادئ العامة للإدارة الجيدة باتفاق جميع دول الإتحاد الأوروبي ومنها فرنسا على شكل اتفاق مُشترك تحول إلى قرار من (مجلس الوزراء للاتحاد الأوروبي) وهو قرار ملزم لجميع الدول الأعضاء في الإتحاد وبرزت هذه المبادئ هي (مبدأ المشروعية ، مبدأ التناسب ، مبدأ المشاركة ، مبدأ احترام الخصوصية ، مبدأ الشفافية ، المبادئ التي تحكم القرارات الإدارية)^(٢).

ومن كل ما تقدم يتضح أن فرنسا قد خطت خطوات كبيرة في تطبيق معايير الإدارة الجيدة وذلك من خلال تنفيذ القرارات المحالة إلى خدمات التنفيذ بدقة وانتظام ، وكذلك العمل على تحقيق اللامركزية الإدارية وتشكيل لجنة إعادة تنظيم الإدارات وعدم تركيزها والميل للخصخصة في ظل قلة موارد الدولة ، كما سعت إلى تحديث الإدارة من خلال الإصلاحات الإدارية عن طريق عدة اجراءات منها تحديث الخدمة العامة والتركيز على الموارد البشرية ، وايضاً تشكيل مفوضية إصلاح الدولة ، كما تم وضع المستخدم (المواطن أو طالب الخدمة) في قلب عملية تحديث الإدارة عن طريق تحسين العلاقة بين الإدارة وطالبي الخدمة وتبسيط الاجراءات الإدارية وحسن الاستقبال وتقديم أفضل الخدمات ، كما تم التركيز على برامج التحديث وتبسيط الاجراءات المقدمة من الوزارات ، وتشكيل شركة التقييم الفرنسية لتقييم عمل الإدارات ، كما تم اصدار قانون حقوق المواطن الذي يعمل على تحقيق أفضل الخدمات ، واصدار (LOLF) الذي يهدف إلى انفاق أفضل لتحسين استخدام الائتمانات للوصول للأهداف المحددة لكل برنامج من خلال تلبية توقعات المواطنين ، كما تم اخضاع كبار المسؤولين للتقييم من خلال نظام إدارة الأداء. ويتالي جميع تلك الاجراءات تهدف إلى تحقيق مبدأ الجودة (نوعية الخدمة) عن طريق اتباع أسلوب الإدارة الجيدة.

ثانياً: المغرب:

سنبحث أهم الخطوات التي اتخذها المشرع في المملكة المغربية لتجسيد الإدارة الجيدة على مستوى الدستور والتشريعات العادية، التي أطلق عليها المشرع المغربي تسمية (الحكومة الجيدة).

١- الحكومة أو الإدارة الجيدة في الدستور المغربي لعام ٢٠١١:

ففي ظل التطور الحاصل يعد مفهوم الحكومة أو الإدارة الجيدة من أقوى المفاهيم التي ضمنها الدستور المغربي الجديد في صلب الوثيقة الدستورية ، كتعبير عن فلسفة الدولة العامة التي

(1) Denys LAMARZELLE, même provenance,p28.

(٢) د. علي حسن عبد الامير ، مصدر سابق ، ص ٢٢٢.



أسس لها الدستور لغرض تحقيق التغيير المنشود ، والحد من سوء الإدارة والفساد الذي تُعاني منه مؤسسات الدولة والمُجتمع^(١).

وعليه فقد خُصص الدستور المغربي الجديد لعام ٢٠١١ باباً كاملاً للحكامة الجيدة (الباب الثاني عشر) من (ثمانية عشر فصلاً) الفصول من (١٥٤ - ١٧١) وقسم هذا الباب على قسمين الأول يتعلّق (بالمبادئ العامة) والثاني يتعلّق بتحديد المؤسسات والهيئات العامة التي تعمل على تفعيل هذه المبادئ. فبالنسبة للقسم الأول (المبادئ العامة) وفي سبيل ضمان حُسن أداء وإدارة المرافق العامة ، فقد نص الدستور المغربي على أنه " يتم تنظيم المرافق العمومية على اساس المساواة بين المواطنين والمواطنين في الولوج إليها ، والانصاف في تغطية التراب الوطني ، والاستمرارية في أداء الخدمات"، كما تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور^(٢).

فالمبدأ واحد في هذا الدستور وهو تمكين المواطنين أو المساهمين في وضع ثقتهم في من فوضوا لهم إدارة شؤونهم^(٣).

كما الزم الدستور المغربي (أعوان المرافق العامة) عند مُمارسة وظائفهم الخضوع لمبادئ (احترام القانون والحياد والشفافية والنزاهة والمصلحة العامة)^(٤).

وهذا الالزام يحد أساسه في مكانة العنصر البشري المتميزة التي يحتلها في أعمال المرافق العامة والتي لم تُعد مقتصرة على الجانب الإداري فقط، بل تُعدتها الى أعمال الجانب الاقتصادي والاجتماعي. كما أكد الدستور المغربي على أنه" تتلقى المرافق العمومية ملاحظات مرتقيها واقتراحاتهم وتظلماتهم ، وتؤمن تتبعها ، وتقدم المرافق العمومية الحساب عن تدبيرها للأموال العمومية ، طبقاً للقوانين الجاري بها العمل ، وتخضع في هذا الشأن للمراقبة والتقييم"^(٥).

كما نص هذا الدستور على أنه" يحدد ميثاق للمرافق العمومية قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجهات والجماعات الترابية الأخرى والأجهزة العمومية"^(٦).

كما الزم الدستور المغربي " كل شخص منتخباً كان أو معيناً يمارس مسؤولية عمومية أن يقدم طبقاً للكيفيات المحددة في القانون ، تصريحاً كتابياً بالممتلكات والأصول التي في حيازته بصفة

(١) د. كريم لحرش ، الدستور الجديد للمملكة المغربية - شرح وتحليل، مصدر سابق، ص ٢٠٦.

(٢) ينظر : الفصل (١٥٤) من الدستور المغربي لعام ٢٠١١ النافذ حالياً.

(٣) د. كريم لحرش ، الدستور الجديد للمملكة المغربية - شرح وتحليل، مصدر سابق، ص ٢٠٧.

(٤) ينظر : الفصل (١٥٥) من الدستور المغربي لعام ٢٠١١ النافذ حالياً.

(٥) ينظر : الفصل (١٥٦) من الدستور المغربي لعام ٢٠١١ النافذ حالياً.

(٦) ينظر : الفصل (١٥٧) من الدستور المغربي لعام ٢٠١١ النافذ حالياً.



مباشرة أو غير مباشرة ، بمجرد تسلمه لمهامه وخلال ممارستها وعند انتهائها^(١)، وهذا الاجراء لقطع الطريق أمام استغلال الوظيفة العامة والنفوذ والاثراء غير المشروع على حساب المال العام، وزيادة ثقة المواطنين بالإدارة، وتعزيز مبادئ المحاسبة والمسائلة والشفافية والنزاهة.

ونص الدستور المغربي ايضاً على أنه " تكون الهيئات المكلفة بالحكمة الجيدة مستقلة ، وتستفيد من دعم أجهزة الدولة ، ويكمن للقانون أن يحدث عند الضرورة علاوة على المؤسسات والهيئات المذكورة بعده ، هيئات أخرى للضبط والحكمة الجيدة"^(٢)

وقد أُلزم الدستور المغربي " المؤسسات والهيئات المشار إليها في الفصول من (١٦١-١٧٠) من الدستور تقديم تقرير عن أعمالها ، مرة واحدة في السنة على الأقل ، الذي يكون موضوع مناقشة من قبل البرلمان"^(٣). وبالتالي تفعيل الرقابة السياسية التي تهدف بالدرجة الأساس الى تحسين مردوديتها.

وقد حرص الدستور المغربي الجديد على دَسترة عشر هيئات وطنية مستقلة دفعة واحدة تختص بمجالات (حماية الحقوق والحريات، والحكمة الجيدة ، والتنمية البشرية والمستدامة ، والديمقراطية التشاركية)، وقد اسندَ المشرع الدستوري المغربي لهذه المؤسسات والهيئات صلاحيات مهمة ومُتعددة ، تمنحها مصداقية أمام الحكومة والبرلمان ، أهمها عدها (سلطة ضبطية منظمة للقطاعات الحيوية ، وسلطة ترخيص تُتيح للفاعلين الاستفادة من القطاع ، وسلطة تحكيمية فيما بين المرتفقين وسلطة زجرية عقابية تحصيناً للقوانين المنظمة للقطاع أو المجال الذي تشتغل فيه)^(٤).

ونحن بدورنا نرى أن الدستور المغربي لم يترك مجال للإدارة بالاجتهاد من خلال تفويضها بالمبادئ التقليدية التي تحكم عمل المرافق العامة (المساواة بين المنتفعين من الخدمات المقدمة من المرافق العامة ، والاستمرارية في تقديم الخدمات) ، والمبادئ الحديثة التي تقوم على الديمقراطية التي أقرها دستور المغرب الجديد ، لغرض استعادة ثقة المواطنين بالإدارة العامة وإعادة الاعتبار للمرافق العامة ، وهذا لا يتحقق الا بسلوك مسلك الإدارة الجيدة في تدبير الشأن العام، كونها نظام حديث لإدارة النشاط العام يتبنى مجموعة من المبادئ والقيم التي يجب أن يلتزم بها المرفق العام ، وبهذا الطرح تعد الإدارة الجيدة للمرفق العام وبالاستناد للمبادئ الدستورية سאלفة الذكر ، نسقاً من المؤسسات المُجتمعية المعبرة عن احتياجات المواطنين تعبيراً سليماً، تُربطها شبكة متينة من علاقات الضبط والمساءلة بهدف تحقيق المصلحة العامة عن طريق الاستعمال الأقصى لجميع الوسائل

(١) ينظر : الفصل (١٥٨) من الدستور المغربي لعام ٢٠١١ النافذ حالياً.

(٢) ينظر : الفصل (١٥٩) من الدستور المغربي لعام ٢٠١١ النافذ حالياً.

(٣) ينظر : الفصل (١٦٠) من الدستور المغربي لعام ٢٠١١ النافذ حالياً.

(٤) د. كريم لحرش ، الدستور الجديد للمملكة المغربية - شرح وتحليل، مصدر سابق، ص ٢١٥.



البشرية والتقنية والمالية والمؤسساتية للدولة لغرض اقامة دولة ديمقراطية تضمن حقوق المواطنين وتوفر سبل وآليات جديدة لتقويم السياسات العامة وتصحيحها ومنع اساءة استخدام السلطة واهداف المال العام، كما أن المشرع الدستوري المغربي أوجبَ على المرافق العامة ضرورة تلقي ملاحظات واقتراحات وتظلمات مرتفقيها (طالب الخدمة) وتأمين متابعتها كأحد مظاهر الحكامة أو الإدارة الجيدة الأساسية لغرض تجاوز عجز الإدارة عن تحقيق آمال المواطنين بالاستجابة لطموحهم ومتطلباتهم بشكل مناسب ، كما أكد على تعزيز التقويم التنظيمي كأداة لتجاوز الاشكالات التي تعيق تواصل الإدارة مع المواطنين ، وكل ما تقدم يُكرس مفهوم الإدارة الجيدة في إدارة الشأن العام ، فقد شكل الدستور الجديد للمغرب قفزة نوعية ومدخل أساسي من ناحية تجسيد الحكامة الجيدة والديمقراطية التشاركية ، إذ عمل على إنشاء هيئات للتشاور بقصد إشراك كل الفاعلين الاجتماعيين في تقييم السياسات العامة وأعدادها وتفعيلها وتنفيذها ، وحرص المشرع على استقلالية هذه الهيئات للقيام بواجباتها على اكمل صورة.

٢- موانمة التشريعات العادية في المغرب لما هو مقرر في الدستور المغربي لعام ٢٠١١ فيما يخص الحكامة أو الإدارة الجيدة:

• تشريع قانون رقم (٥٤,١٩) بمثابة ميثاق المرافق العمومية:

ويحدد هذا الميثاق مبادئ وقواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجهات والجماعات الترابية الأخرى والأجهزة العمومية^(١).

ويعد هذا الميثاق لبنة أساسية لإرساء الإدارة الجيدة في إدارة الأمور العامة، يحدد التزامات الإدارات وموظفيها وقواعد تنظيمها وإدارتها وعلاقتها بالمواطنين، وسن قواعد للتدقيق الدوري وكذلك تَعْلِيل القرارات الإدارية ونشرها وقياس الجودة والأداء وترشيد الهياكل الإدارية من أجل تقادي التداخل في الاختصاصات وتَضخّم المصالح الإدارية بالاستناد على عمليات التدقيق المستمرة^(٢).

وقد حدد هذا القانون المبادئ العامة التي تخضع لها المرافق العامة ومنها مبدأ الجودة (نوعية الخدمة) عبر تقديم خدمات تستجيب لحاجات المُرتفقين وانتظاراتهم بتعبئة كافة الوسائل المتاحة^(٣).

• القانون رقم (١١,١٥) المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي والبصري:

تعد الهيئة العليا للاتصال السمعي والبصري مؤسسة دستورية مستقلة لتقنين وضبط مجال الاتصال السمعي والبصري^(٤) تطبيقاً للفصول (٢٥،٢٧،٢٨،٢٥) من الدستور المغربي لعام

(١) ينظر : المادة (الاولى) من قانون رقم (٥٤,١٩) ميثاق المرافق العامة .

(٢) د. كريم لحرش ، الدستور الجديد للمملكة المغربية – شرح وتحليل، مصدر سابق، ص ٢١٠.

(٣) ينظر : المادة (الخامسة) من قانون رقم (٥٤,١٩) ميثاق المرافق العامة .

(٤) ينظر : المادة (الاولى) من القانون رقم (١١,١٥) المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي والبصري.



٢٠١١، وتتألف الهيئة العليا للاتصال السمعي والبصري من المجلس الاعلى للاتصال السمعي والبصري ومن المديرية العامة للاتصال السمعي والبصري^(١).

ومن اهم اختصاصات المجلس الاعلى "السهر على إرساء مشهد سمعي بصري متنوع وتعددي ومتوازن ومتكامل يكرس الجودة والاستقلالية ويحترم مفهوم الخدمة العمومية والمرفق العام ويحترم قيم الكرامة الانسانية..."^(٢).

• القانون رقم (٨٠,١٢) المتعلق بالوكالة الوطنية لتقييم وضمان جودة التعليم العالي والبحث العلمي^(٣).

ومن المهام التي تضطلع بها الوكالة لغرض القيام بأعمال الخبرة لملفات شهادات التعليم العالي هي:

١- تقييم مؤسسات التعليم العالي العام والتعليم العالي الخاص ومؤسسات البحث العلمي، مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصية كل مؤسسة، ولا سيما مشاريعها البيداغوجية والعلمية. ٢- دراسة وتقييم مسالك التكوين قصد الحصول على الاعتماد أو تجديده. ٣- تقييم أنشطة مراكز الدراسات في الدكتوراه وإعداد حصيلة تكوينات وأعمال البحث المنجزة بها. ٤- تقييم البحث العلمي وفعالية بنياته. ٥- تقييم برامج ومشاريع التعاون الجامعي في ميدان التكوين والبحث العلمي^(٤).

"وتعد الوكالة تقريراً سنوياً يتضمن أنشطة السنة والتوصيات المتعلقة بتحسين الجودة للمؤسسات موضوع التقييم وتعرضه على الوزارة الوصية، كما ترفع تقريراً لرئيس الحكومة وذلك بشأن الحالة والنتائج والآفاق التي تفرزها عمليات هذا التقييم، وتنشر الوكالة التقارير السنوية الصادرة عنها كما تبعث إلى الجامعات ومؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي بالتقارير المتعلقة بالتقييمات المنجزة لفائدتها، وذلك قصد عرضها على مجالسها"^(٥).

• القانون رقم (١٦,١٤) المتعلق بمؤسسة الوسيط^(٦).

(١) ينظر: المادة(الثانية) من القانون رقم (١١,١٥) المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي والبصري.

(٢) ينظر: المادة(الثالثة/٤) من القانون رقم (١١,١٥) المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي والبصري.

(٣) المنشور في الجريدة الرسمية في العدد (٦٢٨٣) في ١٨ آب ٢٠١٤، ص ٦٤٣٤.

(٤) ينظر: المادة (الثالثة) من القانون رقم (٨٠,١٢) المتعلق بالوكالة الوطنية لتقييم وضمان جودة التعليم العالي والبحث العلمي.

(٥) ينظر: المادة (الثالثة) من القانون رقم (٨٠,١٢) المتعلق بالوكالة الوطنية لتقييم وضمان جودة التعليم العالي والبحث العلمي.

(٦) المنشور في الجريدة الرسمية في العدد (٦٧٦٥) في ١ ابريل ٢٠١٩، ص ١٧٢٢.



"يعتبر الوسيط تطبيقاً لأحكام الفصل (١٦٢) من الدستور، مؤسسة وطنية مستقلة ومتخصصة، مهمتها الدفاع عن الحقوق في نطاق العلاقات بين الإدارة والمرتفقين ، والإسهام في ترسيخ سيادة القانون ، وإشاعة مبادئ العدل والإنصاف وقيم التخليق ، والشفافية في تدبير الإدارات العامة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية والهيئات التي تمارس صلاحيات السلطة العمومية"^(١).

ومن مهام الوسيط "١- النظر في تصرفات الإدارة المخالفة للقانون أو المنافية لمبادئ العدل والإنصاف"^(٢). ٢- تلقي التظلمات ومعالجتها وإجراء الأبحاث والتحريات في شأنها"^(٣). ٣- الوساطة والتوفيق بين الإدارة والمرتفقين"^(٤). ٤- التواصل بين الإدارة والمرتفقين"^(٥).

وما نود الإشارة إليه في هذا الصدد أن المشرع المغربي خصص الفصل الثالث من الباب الرابع من القانون إلى "دور الوسيط في ترسيخ مبادئ الحكامة الإدارية وتحسين أداء الإدارة"^(٦). فقد ألزم المشرع مؤسسة الوسيط وفي مجال اختصاصه "بصفتها قوة اقتراحية لتحسين أداء الإدارة والرفع من جودة الخدمات العامة التي تقدمها، برفع تقارير خاصة الى رئيس الحكومة تتضمن توصياته ومقترحاته والهادفة إلى:

١- ترسيخ قيم الشفافية والتخليق والحكامة في تدبير الشأن الإداري وتسيير المرافق العمومية والعمل على نشرها بين الموظفين والأعوان والمرتفقين. ٢- التقييد بقيم حقوق الإنسان المنصوص عليها في الدستور والاتفاقيات الدولية، ومبادئ العدل والإنصاف والالتزام بمراعاتها في علاقة الإدارة بالمرتفقين. ٣- مراجعة النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمهام الإدارة وسائر المرافق العمومية، من أجل تحسين فاعلية وتنسيق مجالاتها. ٤- تصحيح الاختلالات التي قد تعترض سير المرافق العمومية وتطوير أدائها. ٥- تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية لتسيير ولوج المرتفقين الى الخدمات التي تقدمها الإدارة في أحسن الظروف. ٦- تحسين الخدمات العمومية وضمان جودتها (مبدأ الجودة) وتقريبها من المرتفقين. ٧- تحسين بنية الاستقبال والاتصال بمختلف مرافق الإدارة من أجل تواصل فعال مع المرتفقين... الخ"^(٧).

(١) ينظر: المادة (الثانية) من القانون رقم (١٦,١٤) المتعلق بمؤسسة الوسيط .

(٢) ينظر: المواد من (١١-١٦) من القانون رقم (١٦,١٤) المتعلق بمؤسسة الوسيط .

(٣) ينظر: المواد من (١٧-٢٤) من القانون رقم (١٦,١٤) المتعلق بمؤسسة الوسيط .

(٤) ينظر: المواد من (٢٥-٢٦) من القانون رقم (١٦,١٤) المتعلق بمؤسسة الوسيط .

(٥) ينظر: المادة من (٢٧) من القانون رقم (١٦,١٤) المتعلق بمؤسسة الوسيط .

(٦) ينظر: المواد من (٤٢-٤٦) من القانون رقم (١٦,١٤) المتعلق بمؤسسة الوسيط .

(٧) ينظر: المواد من (٤٢) من القانون رقم (١٦,١٤) المتعلق بمؤسسة الوسيط .



• القانون رقم (٣١،١٣) المتعلق بحق الحصول على المعلومة^(١).

وهو أول قانون عرفته المملكة المغربية ينظم كيفية حصول المواطن المغربي على الوثائق والاوليات الموجودة في حوزة الإدارات العامة والمؤسسات المنتخبة والهيئات المكلفة في إدارة المرافق العامة تطبيقاً للفصل (٢٧) من الدستور المغربي لعام ٢٠١١، ومن خلاله أصبحت الإدارات العامة والمنتخبة والمكلفة بمهام المرافق العامة ملزمة بتقديم كافة المعلومات والوثائق للمواطنين وهو ما يعكس تطبيق مبدأ الشفافية.

• القانون رقم (٥٥،١٩) المتعلق بتبسيط المساطر والاجراءات الإدارية^(٢).

وهذا القانون يهدف إلى تسهيل حصول المرتفقين على القرارات الإدارية والخدمات في إطار شفاف وموحد على المستوى الوطني وفق تعليمات واجراءات إدارية مبسطة.

• قرار رئيس الحكومة المغربية رقم (٢٠/٢٠٢٠) في ٢١ ديسمبر ٢٠٢٠ بشأن تفعيل

مقتضيات القانون رقم (٥٥،١٩) المتعلق بتبسيط المساطر والاجراءات الإدارية.

إذ نص هذا القرار على (المبادئ العامة المحددة لعملية إعداد مصنفات القرارات الإدارية، القواعد الواجب التقيد بها عند توثيق وتدوين القرارات الإدارية، النموذج الواجب التقيد به لأعداد مصنفات القرارات الإدارية، عرض مشاريع مصنفات القرارات الإدارية المعدة من جهة الإدارات على المصادقة، البوابة الوطنية للمساطر والاجراءات الإدارية).

• مرسوم رقم (٢،٢٠،٦٦٠) في ١٨ / سبتمبر ٢٠٢٠ الخاص بتطبيق بعض مقتضيات

القانون رقم (٥٥،١٩) المتعلق بتبسيط المساطر والاجراءات الإدارية^(٣).

إذ نص هذا القرار على " تحديد نموذج مصنفات القرارات الإدارية ، ونموذج وصل أيداع طلبات هذه القرارات بقرار مشترك للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية والسلطة الحكومية المكلفة بإصلاح الإدارة" ، كما نص على آليات تسليم وصل أيداع طلبات القرارات الإدارية^(٤).

كما نص القرار نفسه على تشكيل "اللجنة الوطنية لتبسيط المساطر والاجراءات الإدارية بالإضافة الى رئيسها (رئيس الحكومة)^(٥) من الأعضاء الاتي ذكرهم (وزير الداخلية ، الأمين العام للحكومة الوزير المكلف بإصلاح الإدارة ، الوزير المكلف بالاقتصاد الرقمي)، كما نص القرار على

(١) المنشور في الجريدة الرسمية في العدد (٦٦٥٥) في ١٢ مارس ٢٠١٨، ص ١٤٣٨.

(٢) المنشور في الجريدة الرسمية في العدد (٦٨٦٦) في ١٩ مارس ٢٠٢٠، ص ١٦٢٦.

(٣) المنشور في الجريدة الرسمية في العدد (٦٩١٩) في ٢١ سبتمبر ٢٠٢٠، ص ٤٨٥٠.

(٤) ينظر: المادة (الاولى) من المرسوم رقم (٢،٢٠،٦٦٠) في ١٨ / سبتمبر ٢٠٢٠ الخاص بتطبيق بعض مقتضيات القانون رقم (٥٥،١٩) المتعلق بتبسيط المساطر والاجراءات الادارية.

(٥) ينظر: المادة (٢٧) من القانون رقم (٥٥،١٩) المتعلق بتبسيط المساطر والاجراءات الادارية.



آليات عمل اللجنة.

- قرار مشترك لوزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة رقم (٢٣٣٢,٢٠) في ٢٢ سبتمبر ٢٠٢٠ الخاص (بتحديد نموذج مصنفات القرارات الإدارية ونموذج وصل إيداع طلبات الحصول عليها)^(١).

حدد هذا القرار نموذج مصنفات القرارات الإدارية ونموذج وصل إيداع طلبات الحصول عليها إذ أشتمل هذا القرار على تحديد "لائحة القرارات الإدارية، مراجع القرارات الإدارية، المساطر الإدارية المتعلقة بالقرار الإداري. ومنها (نموذج استمارة طلب القرار الإداري، الإدارة أو الإدارات المعنية بتلقي طلب القرار الإداري، الإدارة أو الإدارات المعنية بدراسة ومعالجة القرار الإداري ودورها في المساطر الإدارية المتعلقة بالقرار الإداري ، الإدارة أو الإدارات المعنية بتسليم القرار الإداري ، الوثائق والمستندات المطلوبة ، المصاريف والرسوم الواجب أدائها من طرف المرتفق ، بيان مراحل المسطرة الإدارية ، نموذج مخرج القرار الإداري) ، حالات وشروط إنجاز الخبرات التقنية أو البحوث العمومية عند الاقتضاء ، الأجل المحدد لرد الإدارة على طلب المرتفق ، الآثار المترتبة على سكوت الإدارة داخل الأجل المحدد ، طرق الطعن المتاحة للمرتفق"^(٢).

- المرسوم رقم (٢,١٧,٢٦٥) في ٢٣ يونيو ٢٠١٧ المتعلق بتحديد كيفية تلقي ملاحظات المرتفقين واقتراحاتهم وشكاياتهم وتتبعها ومعالجتها^(٣).

عين هذا المرسوم الآليات التي تتلقى الإدارة بموجبها ملاحظات واقتراحات وشكاوى المرتفقين وكيفية تتبعها ومعالجتها ولا يمنع ذلك من ممارسة المرتفقين لحقهم باللجوء إلى مؤسسة الوسط وتقديم شكاوى لديها^(٤).

- قرار الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بإصلاح الإدارة والوظيفة العمومية رقم (٢٤٨٨,١٧) في ٢٩ سبتمبر ٢٠١٧ المتعلق بتحديد نموذج تقديم الشكاية ونموذج الإشعار بالتوصل إليها^(٥).

(١) المنشور في الجريدة الرسمية في العدد (٦٩٢١) في ٢٨ سبتمبر ٢٠٢٠، ص ٥٤١٩.

(٢) ينظر: الملحقين رقم (١,٢) من القرار المشترك لوزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة رقم (٢٣٣٢,٢٠) في ٢٢ سبتمبر ٢٠٢٠ الخاص (بتحديد نموذج مصنفات القرارات الإدارية ونموذج وصل إيداع طلبات الحصول عليها).

(٣) المنشور في الجريدة الرسمية في العدد (٦٥٨٢) في ٢٩ يونيو ٢٠١٧، ص ٣٨٥٩.

(٤) ينظر: المادة (الأولى) من المرسوم رقم (٢,١٧,٢٦٥) في ٢٣ يونيو ٢٠١٧ المتعلق بتحديد كيفية تلقي ملاحظات المرتفقين واقتراحاتهم وشكاياتهم وتتبعها ومعالجتها.

(٥) المنشور في الجريدة الرسمية في العدد (٦٦٣٤) في ٢٨ ديسمبر ٢٠١٧، ص ٧٦١٨.



حدد هذا القرار في الملحق رقم (١) منه (نموذج تقديم الشكوى) المشتمل على (البيانات الشخصية المطلوبة، الإدارة المعنية بالشكوى، موضوع الشكوى، نص الشكوى، الوثائق المرفقة بالشكوى، طريقة التوصل للجواب، الإقرار)، أما الملحق رقم (٢) فقد نص على نموذج (إشعار بالتوصل).

ومن كل ما تقدم يتبين لنا الخطوات المهمة والمتقدمة التي اتخذتها المملكة المغربية من أجل تكريس الإدارة الجيدة من خلال المواثمة التشريعية في القوانين والمراسيم والقرارات المتعلقة بتطبيق معظم معايير الإدارة الجيدة إذ نصت هذه التشريعات على معظم المعايير العامة والاجرائية لهذه الإدارة ، مما يؤكد أن هناك أرادة سياسية فاعلة لمواكبة التطور والتركيز على خدمة المواطن من خلال الاعتراف له بأن الخدمة المقدمة من قبل المرافق العامة هي حق من حقوقه ومن حقه الحصول على خدمات ذي جودة عالية وأن أهم معيار لقياس هذه الجودة هو رضاه عنها.

ثالثاً: العراق:

لم يتبنّ المشرع الدستور العراقي في دستور عام ٢٠٠٥ النافذ ولا الدساتير السابقة لجمهورية العراق ولا التشريعات العادية موضوع الحوكمة أو الحكامة أو الإدارة الجيدة ولا يوجد أي تنظيم قانوني خاص ينظم مسألة الإدارة الجيدة ولا مبادئها ولا مؤسساتها تنظيمياً موحداً شاملاً كما هو الحال في المملكة المغربية ، باستثناء بعض معايير الإدارة الجيدة منفردة ، مثل النزاهة والمساءلة وحماية حقوق الإنسان ^(١) واللامركزية ^(٢) التي لا ترتقي ممارساتها على أرض الواقع لما هو معمول به على مستوى الدول . لذا سنبحث معياري النزاهة والمساءلة واللامركزية الإدارية.

١- معيار النزاهة والمساءلة:

من مبررات الاصلاح الإداري في العراق تقاوم ظاهرة الفساد المالي والإداري، إذ تُشير التقارير الدولية بإحصاءاتها فيما يخص الفساد في القطاع العام إلى أن العراق يحتل المرتبة (١٧٠) من أصل (١٧٧) دولة في مؤشر منظمة الشفافية الدولية لعام ٢٠١٤ ^(٣)، وفي آخر تقرير لمؤشرات

(١) ينظر: المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) إذ جاء في المادة (١١٦) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ " يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وإقليم ومحافظات لا مركزية". وأكد بشكل واضح اعتماد اللامركزية الإدارية أسلوباً للتنظيم الإداري في المادة (١٢٢/ثانياً) إذ نصت على انه " تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون". وقد صدر القانون الذي اراده المشرع وهو قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، فأكد هو الآخر اعتماد اسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية. المنشور في الوقائع العراقية، العدد : ٤٠٧٤ في ١٢/٥/٢٠٠٨.

(٣) ينظر: د. عدنان عاجل عبيد، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، مصدر سابق ،



الفساد في القطاع العام لهذه المنظمة لعام ٢٠٢٠ احتل العراق المرتبة (١٦٠) من اصل (١٨٠) دولة ، فتحل الدول الأكثر فساداً في القطاع العام المراتب المتأخرة ومنها العراق طبعاً، أما الدول الأقل فساداً تحتل المراتب المتقدمة في هذا التصنيف^(١).

والاصلاح بشكل عام يُعرف بأنه" هو تصحيح الاوضاع القائمة بعدما اعترها العلل ، بما يتيح مصالح المواطن والبلاد ، وبما يتلائم مع المتغيرات الراهنة والمستقبلية ، فهو عمل دراسة وتقييم للظروف القائمة وصياغة رؤية جديدة تستهدف معالجة الجوانب الايجابية التي كشف عنها التطبيق العملي"^(٢).

وعلى الرغم من اصدار المشرع للتشريعات التي تستحدث الاجهزة الرقابية لمواجهة هذه الظاهرة ومنها تشريع قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ وقانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ ، وهذا الاتجاه محمود كونه يعزز من معايير الإدارة الجيدة وهما معياري المحاسبة والمسؤولية .

ألا إن الاحصائيات والارقام تؤكد تفاقم ظاهرة الفساد في العراق فحسب تقرير لهيئة النزاهة الصادر في التقرير السنوي لعام ٢٠٢٠ ، تم احالة (١٩٧٦) متهم على محاكم الجرح والجنابات بينهم (٦٣) وزير ومن بدرجته ، و(٤٤٩) من ذوي الدرجات الخاصة والمدراء العامون^(٣). ونحن بدورنا نرى أن تفاقم ظاهرة الفساد في العراق تؤثر سلباً على تقديم الخدمات وجودتها، بسبب حجم الفساد المنتشر والمؤدي لهدر المال العام وضياعه وبالنتيجة مصادرة الاهداف التي انفقت من اجلها ومنها تحقيق الخدمات للمواطن بجودة عالية.

٢- معيار اللامركزية الإدارية:

فبالنسبة للامركزية فقط خطأ المشرع خطوات جيدة لنقل الصلاحيات للمحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٤).

(١) ينظر: تقرير منظمة الشفافية الدولية ، منشور على موقع الالكتروني الاتي :

<https://images.transparencycdn.org> اخر زيارة يوم الاثنين المصادف ٢٠٢١/٩/٦ في الساعة الثالثة

ظهراً.

(٢) د. محمد احمد عبد المنعم ، مبدأ المواطنة والاصلاح الدستوري ، ط١، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧، ص٣.

(٣) ينظر: تقرير هيئة النزاهة السنوي لعام ٢٠٢٠ ، متاح على الموقع الرسمي للهيئة : <https://nazaha.iq> /

اخر زيارة يوم الاثنين المصادف ٢٠٢١/٩/٦ الساعة الخامسة عصراً.

(٤) ينظر: قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ قانون نقل

الصلاحيات. المنشور في الوقائع العراقية في العدد رقم (٤٢٨٤) في ٢٠١٣/٨/٥.



من خلال تَخويل المُحافظات صلاحيات واسعة لها مزايًا عديدة أهمها " تخفيف الاعباء عن الوزارات المركزية ، وسرعة انجاز الأعمال العامة من خلال تجنب البيروقراطية والمراسلات مع الحكومة الاتحادية ، وكذلك جعل الجهاز الإداري للحكومات المحلية أكثر قدرة على استيعاب الظروف المحلية ، وايضاً لها عدة تأثيرات على أسلوب الخطط والبرامج الانمائية والخدمية، ويؤدي تفويض الصلاحيات ايضاً إلى تطوير الكفاءات والقدرات وبناء خبرات محلية ترفد الطاقات العامة برجال دولة قادرين على تحمل المسؤولية"^(١).

فقد عمل المشرع العراقي على تشكيل هيئة مختصة بالتنسيق بين الحكومة المركزية والمحافظات (الهيئة العليا للتنسيق بين الحكومة المركزية والمحافظات) ، وتتكون هذه الهيئة على وفق القانون من (رئيس مجلس الوزراء رئيساً لها، وعضوية وزراء كل من البلديات والأشغال العامة ، الإعمار والإسكان ، العمل والشؤون الاجتماعية ، التربية، الصحة ، التخطيط ، الزراعة ، المالية ، والرياضة والشباب، ووزير الدولة لشؤون المحافظات ، وأيضاً المحافظين ، ورؤساء مجالس المحافظات)^(٢). وتتولى هذه الهيئة ما يلي:

١- "نقل الدوائر الفرعية والأجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات التي تمارسها وزارات (البلديات والأشغال العامة، الإعمار والإسكان، العمل والشؤون الاجتماعية، التربية، الصحة، الزراعة، المالية، الرياضة والشباب) مع اعتماداتها المخصصة لها بالموازنة العامة والموظفين والعاملين فيها إلى المحافظات في نطاق وظائفها المبينة في الدستور والقوانين المختصة بصورة تدريجية ويبقى دور الوزارات في التخطيط للسياسة العامة".

٢- "التنسيق بين المحافظات وكل ما يتعلق بشؤونها وإدارتها المحلية ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها".

٣- "وضع آليات لإدارة الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية المنصوص عليها بالمواد (١١٢ و ١١٣ و ١١٤) من الدستور".

٤-النظر في تفويض السلطات الاتحادية التي تطلبها الحكومات المحلية من الحكومة الاتحادية وبالعكس اللازمة لإدارة المشاريع الاستثمارية وتسهيل إدارة المحافظات وفق أحكام المادة (١٢٣) من الدستور".

٥- "تتجز الهيئة اعمالها المشار اليها بالفقرة (أ) أعلاه خلال سنتين اعتباراً من تاريخ نفاذ هذا

(١) د. فراس الوجاح ، القواعد المنظمة في نقل صلاحيات الحكومة الاتحادية الى المحافظات ، طبعة مزيدة ومنقحة ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٧، ص ٥٧.

(٢) ينظر: المادة (١٢) من قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ المعدلة للمادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المرتبطة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.



القانون، وفي حالة عدم اكمال هذه المهام تعد هذه الوظائف منقولة بحكم القانون^(١). كما راعى المشرع وجود هيئة للتنسيق الداخلي للحكومات المحلية وتشكيلاتها في كل محافظة إذ نص على انه "تؤسس في كل محافظة هيئة تنسيقية برئاسة المحافظ وعضوية رؤساء الوحدات الإدارية التابعة للمحافظة ورؤساء مجالس الأفضية والنواحي التابعة للمحافظة تتولى ما يأتي: ١- معالجة الشؤون المشتركة بين الوحدات الإدارية. ٢- تفويض الصلاحيات إلى رؤساء الوحدات الإدارية"^(٢).

ثم جاء التعديل الثالث لقانون المحافظات ليتراجع في نقل صلاحيات وزارتي التربية والصحة حيث نص على أنه "نقل الدوائر الفرعية والاجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات التي تمارسها وزارات (البلديات والاشغال العامة ، الاعمار والاسكان ، العمل والشؤون الاجتماعية ، الزراعة ، المالية ، الشباب والرياضة) مع اعتماداتها المخصصة لها في الموازنة العامة والموظفين والعاملين فيها الى المحافظات في نطاق وظائفها المبينة في الدستور والقوانين ذات العلاقة بصورة تدريجية ويبقى دور الوزارات في التخطيط للسياسة العامة وعلى كل من وزير التربية ووزير الصحة كل حسب اختصاصه تفويض الصلاحيات اللازمة والتي تصدر بتعليمات من مجلس الوزراء"^(٣). إلا إنه على الرغم من ذلك ، فإن عملية نقل الصلاحيات للمحافظات تصطدم بالكثير من المعوقات العملية والإدارية ، منها (حداثة التجربة والافتقار للخبرات ، تعدد مصادر القرار، الفساد الإداري والمالي)^(٤).

ونحن بدورنا نرى أن نقل صلاحيات ست وزارات إلى المحافظات دفعة واحدة تجربة جديدة لم يشهدها التنظيم الإداري في العراق منذ تأسيس الدولة العراقية عام ١٩٢١ ، فأسلوب المركزية الإدارية هو الأسلوب المتبع خلال العقود الماضية ، فلم يتجه التنظيم الإداري في العراق إلى اعتناق أسلوب اللامركزية الإدارية إلا في دستور ٢٠٠٥ ، إلا إن نصوص هذا الدستور بقيت حبراً على ورق كما أن قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل لم يلب طموح الحكومات المحلية بامتلاكها صلاحيات واسعة ، لذلك ازدادت الضغوط والمطالبات الشعبية والرسمية بمزيد من الصلاحيات تكلفت بتعديل قانون المحافظات بموجب القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ والقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ ،

(١) ينظر: نص المادة (١٢) من قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ المعدلة للمادة (٤٥/أولاً) من قانون المحافظات غير المرتبطة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

(٢) ينظر: نص المادة (٤٥/ثانياً) من قانون المحافظات غير المرتبطة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٣) ينظر: نص المادة (١٢) من قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ المعدلة للمادة (٤٥/أولاً) من قانون المحافظات غير المرتبطة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

(٤) د. فراس الوجاح ، مصدر سابق ، ص ٥٨.



ومنحت هذا التعديلات صلاحيات واسعة للمحافظات لم تشهدها طوال العقود الماضية ، فحداثة التجربة تشكل معوقاً أساسياً في استخدام الصلاحيات بالشكل أو الاستخدام الامثل ، إذ لم تعدد المحافظات على صلاحيات كبيرة تمنحها سلطات إدارية وقانونية واسعة ، وبدفعة واحدة ، حيث تفتقر المحافظات للكوادر الإدارية والمحاسبية والقانونية المؤهلة والكفوة يناط بها إدارة حزمة هذه الصلاحيات بموضوعية ومهنية. ومن كل ما تقدم يتضح أن ضعف تطبيق الإدارة الجيدة في العرق بشكل كامل ومنظم بتشريعات تنظمه صراحة ، اتاح الفرصة لاستفحال الفساد الإداري والمالي بسبب من عدم ممارسة الإدارة لدورها في مجال الرقابة والمساءلة بصورة كافي وايضاً ضعف الافصاح والنزاهة والشفافية مما أدى إلى تعاضم الممارسات السلبية من قبل الإدارة وبالنتيجة تكرار الازمات المتعددة ومخالفة القوانين النافذة ، مما ينعكس سلباً على جودة الخدمات الإدارية المقدمة من المرافق العامة بسبب من عدم تبني أسلوب الإدارة الجيدة سواء من ناحية موائمة التشريعات النافذة بالتعديل أو من ناحية اصدار تشريعات جديدة تنظم هذا الأسلوب أو من خلال تبنيه من قبل الإدارة وتطبيقه في الواقع العملي من خلال التشريعات الفرعية.

المطلب الثاني

أسلوب الإدارة العامة الإلكترونية

نظراً لطموح وآمال الإدارة العامة في كل دولة التي لاتقف عند حد معين في تحقيق النفع العام ، وفي ظل ظهور التكنولوجيا الرقمية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات ، أصبح يمكننا القول أنه لم يعد متصوراً أو ممكناً لأي دولة أن تتجاهل هذه التكنولوجيا وألا تخلفت عن مواكبة الركب^(١). كما دفع تطور المعاملات الإلكترونية في ظل ازدهار التجارة الإلكترونية فيما بين الأفراد والشركات^(٢)، وسرعة ودقة التواصل المجتمعي وبأقل تكلفة إلى اقدم الدول وتشجعها بأداء اعمالها الإدارية وتيسير مرافقها العامة بطريقة إلكترونية ، فظهر ما يعرف (بالإدارة الإلكترونية)^(٣).

ويظهر " الإدارة الإلكترونية" وانتشار شبكات الانترنت أمست الحاجة ملحة إلى تشريع قانون ينظم عمل الإدارات العامة الإلكترونية من أجل تطور نشاطها الإداري ، وهو ما دفع أغلب الدول لتبني (مشاريع الإدارة أو الحكومة الإلكترونية) التي هي نتيجة حتمية وواقعية وقانونية ، وجدت في

(١) د. ماجد راغب الحلو ، علم الادارة العامة ومبادئ الشريعة الاسلامية - الحكومة الالكترونية، مصدر سابق، ص٤١٥.

(٢) سرمد عبد الخالق احمد الشاوي ، التنظيم القانوني للإدارة الالكترونية -دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديد للنشر ، الاسكندرية ، مصر، ط١، ٢٠١٩ ، ص١٥.

(٣) سرمد عبد الخالق احمد الشاوي ، المصدر نفسه ، ص١٥.



ظل استعمال شبكات الانترنت من أجل تسيير المرافق العامة وتنظيمها وإدارتها^(١). ولما تقدم سنقسم هذا المطلب على فرعين، سنخصص الفرع الأول منها لبحث مفهوم الإدارة العامة الإلكترونية والفرع الثاني لبحث تطبيقات أسلوب الإدارة العامة الإلكترونية في العراق والدول المقارنة.

الفرع الأول

مفهوم الإدارة العامة الإلكترونية

أسلوب الإدارة الإلكترونية أسلوب حديث ومتطور ، نشأ كتصور لربط المواطنين بمختلف أجهزة الدولة لغرض الحصول على الخدمات العامة ، وهو ثورة معلوماتية تقنية ، وهي إحدى الوسائل التي تستخدمها الحكومات الحقيقية بمعناها القانوني والإداري لرفد المستفيدين بالمعلومات والخدمات وكذلك تسويق السلع عن طريق شبكة (الانترنت) وأجهزة الحاسوب ، وهذا لا يؤثر على دور الحكومة الحقيقي بل يسنده ويدعم كفاءته وفاعليته^(٢). لذا سنبحث التعريف بمصطلح الإدارة الإلكترونية في نقطة أولى كما سنبحث مستلزمات أو متطلبات الإدارة العامة الإلكترونية في نقطة ثانية.

أولاً: التعريف بمصطلح الإدارة العامة الإلكترونية:

ولعل ما يثار من تساؤل في إطار بحثنا وقبل الخوض بتفاصيل مصطلح الإدارة الإلكترونية، هو ما مدى دقة مُصطلح الإدارة العامة الإلكترونية؟ وهذا التساؤل سببه وجود خلاف فقهي نجم عنه عدة مصطلحات وهي ((حكومة عصر المعلومات ، الحكومة الإلكترونية ، الإدارة العامة الإلكترونية، الإدارة الإلكترونية)) إذ يرى قسم من الفقه أن مصطلح الإدارة الإلكترونية هو الادل^(٣). واتجه جانب آخر من الفقه إلى القول بوجود علاقة بين مصطلحي الحكومة الإلكترونية والإدارة الإلكترونية وهي علاقة الجزء من الكل، فالإدارة الإلكترونية هي جزء من الحكومة الإلكترونية وتعني تحول كل العمليات الإدارية الورقية إلى عمليات إلكترونية وذلك من خلال استخدام التقنيات الحديثة ، إذ تعمل الإدارة على تطوير بنائها المعلوماتية ضمن المؤسسة ، أي أن تطبيقها يقتصر على حدود المؤسسة الإدارية فقط ، أما الحكومة الإلكترونية التي تمثل الكل يقصد بها العمليات الإلكترونية التي من خلالها يتم ربط المنظمات الإدارية فيما بينها التي تطبق النظام الإلكتروني من خلال التقنية الحديثة للتشغيل الحاسوبي، وهذا يدل على ان الحكومة الإلكترونية هي مرحلة لاحقة

(١) د. مصطفى يوسف كافي ، الادارة الالكترونية ، دار ومؤسسة رسلان ، ط١، دمشق ، بدون تاريخ نشر ، ص٤٧.

(٢) د. مصطفى يوسف كافي ، الحكومة الالكترونية في ظل الثورة العلمية والتكنولوجية المعاصرة - سلسلة الاقتصاد الإلكتروني ، ط١، دار ومؤسسة رسلان ، دمشق ، ٢٠١٠، ص٢١.

(٣) د. ماجد راغب الحلو ، علم الادارة العامة ومبادئ الشريعة الاسلامية - الحكومة الالكترونية، مصدر سابق، ص٤١٦.



للإدارة الإلكترونية^(١).

وهناك جانب من الفقه يرى أن التسمية الاصح هي (الإدارة العامة الإلكترونية) ، ويرى أن ذلك ما يفرضه المنطق لوضع أي تعريف بعناية فائقة ، إذ اثبت ذلك من خلال عدم دقة مفهوم الإدارة على اطلاقها دون نعتها بالعامه ، وكذلك الفرق بين ما يعد من أعمال الحكومة وأعمال الإدارة^(٢).

ونحن بدورنا نؤيد هذا الرأي ونرى أن المصطلح الادق هو (الإدارة العامة الإلكترونية) تمييزاً لها عن المصطلحات الأخرى كون مصطلح (الإدارة الإلكترونية) يمكن أن يستخدم في مجال القطاع الخاص وكذلك مصطلح الحكومة الإلكترونية هو مصطلح غير دقيق لقيام السلطة التنفيذية بأعمال حكومية وأعمال إدارية ولأن مهمة الحكومة تتمثل في وضع السياسة العامة للدولة وحصر الأهداف الواجب تحقيقها ، أما الإدارة العامة فهي الأداة التي تسهر على تنفيذ السياسة العامة لتحقيق الأهداف التي رسمتها الحكومة ، فالإدارة العامة الإلكترونية هي الوسيلة الابرز لإنجاز الأهداف والسياسات العامة بطريقة تقنية حديثة.

أما التعريف بالإدارة العامة الإلكترونية، فقد انقسم الفقه إلى عدة اتجاهات.

الاتجاه الأول : ينظر لها من منظور مادي فهي مجموعة من المعدات والآلات والأجهزة ، تعبر عن ارتباط وثيق بين الإدارة صاحبة العلاقات المتداخلة والمتشابكة من ناحية عضوية^(٣)، أو أنها عملية مكننة كل أنشطة ومهام المؤسسة الإدارية من خلال الاعتماد على التقنيات الحديثة لغرض الوصول لأهداف الإدارة العامة ومنها تبسيط الاجراءات وتقليل الورق المستخدم والقضاء على البيروقراطية وانجاز المعاملات بدقة وسرعة^(٤).

الاتجاه الثاني : يراها على أساس وظيفي فهي عبارة عن مجموعة وظائف فلا تخرج عن ذلك ، فيعرفها بأنها " تعني قيام الجهاز الإداري في الدولة باستخدام الوسائل الإلكترونية الحديثة وتكنولوجيا المعلومات الرقمية لسرعة انجاز المعاملات الإدارية ، وتقديم الخدمات العامة وقضاء مصالح المواطنين ، بشيء من الشفافية والوضوح الإداري"^(٥).

(١) د. مصطفى يوسف كافي ، الحكومة الالكترونية في ظل الثورة العلمية والتكنولوجية المعاصرة - سلسلة الاقتصاد الإلكتروني ، مصدر سابق ، ص ٢٨.

(٢) للمزيد ينظر: د. داود عبد الرزاق الباز ، مصدر سابق ، ص ٩٢.

(٣) د. داود عبد الرزاق الباز ، مصدر سابق ، ص ١٠٨.

(٤) علاء عبد الرزاق السالمي ، انظمة ادارة المعلومات ، المنظمة العربية للتنمية الادارية ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص ١٣٥.

(٥) السيد احمد محمد مرجان ، مصدر سابق ، ص ٧٠.



الاتجاه الثالث : ينظر لها على وفق أسس تكاملية تشمل الجوانب التنظيمية (المادية، الوظيفية، البشرية) فيعرفها بعض الفقه الغربي بأنها " إطار عام ومنظومة تقنية متكاملة تختلف عن الممارسات التقليدية للإدارة العادية، إذ أنها تشمل تحولاً كبيراً في العمل يشمل الأنشطة الحياتية في الدولة من بشرية واجتماعية واقتصادية وإنتاجية للتطور الداخلي لها ، وبهدف تقديم خدمات أفضل من تلك التي تؤديها الإدارة التقليدية أصلاً"^(١).

ونحن بدورنا نرى أن التعريف الأخير أكثر تنظيماً لشموله كافة الأنشطة والاصعدة باعتباره إطاراً عاماً يهدف بالدرجة الأساس إلى مواكبة التطور وتقديم أفضل الخدمات للجمهور وبالتالي تحقيق مبدأ الجودة (نوعية الخدمة) في إدارة المرافق العامة. وبناءً على كل ما تقدم يمكننا تعريف الإدارة العامة الإلكترونية بأنها " هي النشاط الهادف لإشباع الحاجات العامة باستخدام أحدث التقنيات التكنولوجية في القيام بالأعمال اليومية بما من شأنه تقديم خدمات بجودة عالية " .

ثانياً: متطلبات الإدارة العامة الإلكترونية

لغرض تطبيق نظام الإدارة العامة الإلكترونية يستوجب التركيز على نوعية العاملين والأجهزة المستخدمة وطرق الإداء^(٢)، مع إعادة تنظيم الأدوات والخدمات الإدارية بصورة شاملة ، ومن متطلبات انجاح نظام الإدارة العامة الإلكترونية في تسهيل تقديم الخدمات للمرتفقين ، تأهيل هؤلاء المرتفقين (مواطنين أو طالبي الخدمة) لتمكينهم من التعامل مع النظم الإدارية الإلكترونية الحديثة وكذلك تقوية الجانب الوظيفي (العضوي) في العمل الإداري^(٣). والإدارة العامة الإلكترونية مشروع ضخم يتطلب إمكانيات كبيرة^(٤). كما أنه لا يمكن تنفيذه دفعة واحدة ، وإنما يجب التخطيط المسبق لإنجازه على مراحل متعاقبة^(٥) ، وذلك يتطلب عدة متطلبات يمكن عرضها كما يلي:

١- توفير الاجهزة المستحدثة واعتناق نظم عمل الإدارة العامة الإلكترونية:

من أجل تحقيق نظام الإدارة الإلكترونية يجب توافر أدوات ومنتجات خاصة بتسيير التعامل

(1)Dale, Jorgenson. Information Technology & the U.S Economy Review , Vol.91,no. 2, March , 2001,p.65.

نقلاً عن سرمد عبد الخالق احمد الشاوي ، مصدر سابق ، ص ٢١.

(٢) د. ماجد راغب الحلو ، علم الادارة العامة ومبادئ الشريعة الاسلامية - الحكومة الالكترونية، مصدر سابق، ص ٤٢١.

(٣) سرمد عبد الخالق احمد الشاوي ، مصدر سابق ، ص ٢٣.

(٤) د. عبد الفتاح مراد ، الحكومة الالكترونية ، ط١، دار البهاء للبرمجيات والكمبيوتر والنشر الالكتروني ، الاسكندرية ، ٢٠٠٠، ص ٢٩.

(٥) د. ماجد راغب الحلو ، علم الادارة العامة ومبادئ الشريعة الاسلامية - الحكومة الالكترونية، مصدر سابق، ص ٤٥٥.



مع أنظمة تقنيات المعلومات والاتصالات لإنجاح هذا النظام ، فمن أجل مواكبة الركب إذ أصبح التطور في مجال الانترنت والكمبيوتر وتقنيات المعلومات مذهباً ، نظراً لارتباط معظم دول العالم بشبكة المعلومات العالمية ووسائل الاتصال المكثفة فقد باتت مُسايرة هذا التقدم التقني واقتناء المُستحدث من الأجهزة من المسائل ذات الأهمية لتطبيق نظام الإدارة الإلكترونية^(١). كما يجب اعتناق نظم عمل الإدارة العامة الإلكترونية ومنها:

أ- النظم المؤتمتة

والأتمتة تعرف بأنها "التشغيل الآلي لجهاز أو عملية أو نظام ، يتم التحكم به آلياً بواسطة أجهزة آلية أخرى ، تحل محل الإنسان في المراقبة ، والجهد واتخاذ القرارات المبرمجة"^(٢) وهي تعني امكانية الحاسب الآلي عن طريق ادخال أوامر محددة أن يتخذ إجراء معين دونما تدخل من الموظف نفسه ، أي أن الحاسب الآلي يعمل بصورة تلقائية دون أي تدخل إرادي من أي شخص وهو ما يطلق عليه (بالنظم المؤتمتة)^(٣).

ب- حوسبة العمل:

يتوجب أن توفر الإدارة عدد كافي من الحواسيب الآلية لمرافقها العامة يمكنها من أداء مهام الإدارة العامة الإلكترونية^(٤).

ت- التدفق الإداري للمعلومات والبيانات:

يستلزم أن تُجد المعلومات والبيانات طريقها للتدفق عبر مسارات معينة من طرف الرئاسة إلى المرؤوسين بطرق آلية وفق نموذج معين، وهذا النموذج الخاص بتدفق المعلومات والبيانات بالإمكان تعميمه على جميع الوزارات والدوائر الحكومية^(٥). ولتحقيق ذلك يستلزم ربط الحواسيب بشبكة داخلية (الانترنت) تُمكنها الاتصال ببعضها البعض ، ومن ثم الاتصال بالشبكة الخارجية العالمية (الانترنت)، فضلاً عن توفر قاعدة بيانات ومعلومات مُخزنة تعمل الإدارة الإلكترونية بالاستناد إليها^(١).

(١) د. مصطفى يوسف كافي ، الحكومة الالكترونية في ظل الثورة العلمية والتكنولوجية المعاصرة - سلسلة الاقتصاد الإلكتروني ، مصدر سابق ، ص ٦٨.

(٢) د. سليم ابراهيم الحسنية ، مبادئ نظم المعلومات الإدارية ، ط٢، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٢، ص ١٩٠.

(٣) د. ماجد راغب الحلو ورحيمة الصغير ساعد نمديلي ، العقد الاداري الإلكتروني - دراسة تحليلية مقارنة، ط١، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٠، ص ٢٩.

(٤) سرمد عبد الخالق احمد الشاوي ، مصدر سابق ، ص ٢٥.

(٥) د. ناجح احمد عبد الوهاب ، التطور الحديث للقانون الاداري في ظل نظام الحكومة الإلكترونية ، ط١، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩، ص ٢٨٨.



٢- العنصر البشري المؤهل:

أن نجاح نظام الإدارة العامة الإلكترونية يتوقف على أعداد كوادر بشرية مؤهلة ومدرية على العمل في هذا الاختصاص ، وهذا يتطلب من الإدارات المتنوعة ادخال التطوير والتغيير على موظفيها لكي يتمكنوا من إدارة النظام بشكل فعال^(٢).

فتهيئة الموظف في مختلف المستويات الإدارية من حيث الاستعداد النفسي والفني والذهني للعمل والتعامل مع الوسائل التقنية الحديثة ، يعد من أهم خطوات التحول الجذري إلى نظام الإدارة العامة الإلكترونية^(٣).

٣- زيادة الوعي والتدريب نحو الإلكترونية:

كثير من المرفقين لا يتاح لهم الدخول على شبكة الانترنت أو التعامل مع الحاسب الآلي لأسباب تعليمية أو اقتصادية وهو ما يطلق عليه (الفجوة الرقمية) ، ومن أجل التغلب على هذه الفجوة يجب ادخال مادة الحاسوب ضمن المناهج التعليمية ، ودعم أسعار أجهزة الكمبيوتر من قبل الحكومة لتكون متاحة لشرائها من قبل عامة المواطنين، ومكافحة أمية الانترنت بأسعار رمزية وتدريب الخريجين الشباب على استعمال الحاسوب^(٤).

٤- الموائمة التشريعية:

يتطلب تطبيق نظام الإدارة العامة الإلكترونية وتقديم الخدمات العامة عبر شبكة المعلومات إلى تشريعات خاصة تُنظمها بشكل يكفل تحقيق أهدافها على احسن وجه ممكن^(٥). إذ لم تعد التشريعات النافذة قبل الثورة الرقمية صالحة لمواكبة التطور الإلكتروني وتحقيق أهدافه التطويرية ، فأصبحت الدول بأمس الحاجة لتطوير تشريعاتها لتتلاءم مع نظام الإدارة الإلكترونية بما في ذلك تنظيم عملية التعاقد عبر الانترنت والاعتراف بالتوقيع الإلكتروني أو الرقمي وتنظيم عملية التوثيق الإلكتروني^(٦).

(١) سرمد عبد الخالق احمد الشاوي ، المصدر نفسه ، ص ٢٥.

(٢) د. ماجد راغب الحلو ، علم الادارة العامة ومبادئ الشريعة الاسلامية - الحكومة الالكترونية، مصدر سابق، ص ٤٢١.

(٣) صدام محمد طالب الخمايسة ، الحكومة الذكية ما بعد الحكومة الالكترونية ، ط١، قنديل للطباعة والنشر والتوزيع ، دبي ، ٢٠١٧، ص ١٥٩.

(٤) السيد احمد محمد مرجان ، مصدر سابق ، ص ٩٥.

(٥) د. ماجد راغب الحلو ، علم الادارة العامة ومبادئ الشريعة الاسلامية - الحكومة الالكترونية، مصدر سابق، ص ٤٢٢.

(٦) د. عامر ابراهيم قنديلجي ، الحكومة الالكترونية ، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان ، ٢٠١٥، ص ٢٥٧.



ومن كل ما تقدم نحن نرى أن جميع المتطلبات التي ذكرت مهمة جداً في سبيل المضي في تطبيق نظام الإدارة العامة الإلكترونية ألا إن أهم ركيزة أساسية في هذه المتطلبات هي الموائمة التشريعية ، فتطبيق هذا النظام يحتاج إلى استعداد تشريعي متكامل ، لأن تطبيقه سيؤدي إلى استحداث إدارة أو دمجها ببعض أو الغائها ، كما سيتضمن إجراءات جديدة تؤدي إلى نسف العديد من الاجراءات الإدارية السابقة والمستقر عليها في ظل الإدارة الكلاسيكية ، التي وضعت التشريعات على ضوئها ولذلك يتوجب على السلطة التشريعية القيام بمسح وتمحيص لكل القوانين والأنظمة والتعليمات لديها وإعادة النظر فيها من أجل ، تكريس مشروعية الأعمال والوثائق الإلكترونية ، وتحقيق الشفافية والوضوح في الاجراءات وسهولة الوصول للمعلومة بموجب معايير ثابتة.

الفرع الثاني

دور الإدارة الإلكترونية في تحقيق مبدأ الجودة وتطبيقاتها في الدول المقارنة

كما أن الغرض من دراسة تجارب الدول المقارنة في مجال تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية هو للوقوف على واقع تطبيق هذا النظام في هذه الدول ومدى التقدم الحاصل فيها في هذا المجال على المستوى التشريعي والتطبيقي والمراحل التي وصلت إليها. لذا سنقسم هذا الفرع على نقطتين نبحث في الأولى دور الإدارة العامة الإلكترونية في تحقيق مبدأ الجودة ونخصص النقطة الثانية لبحث تطبيقات الدول المقارنة والعراق لهذا النظام.

أولاً: دور الإدارة العامة الإلكترونية في تحقيق مبدأ الجودة (نوعية الخدمة):

مما لا شك فيه أن سير المرفق العام وإدارته في ظل الأسلوب التقليدي تسبب بالكثير من المشاكل والعراقيل التي بدورها انعكست سلباً على تحسين خدماته من حيث (نوعية الخدمة)، وسرعتها والجودة المطلوبة، لذا سعت حكومات الدول بإيجاد نظام بديل أكثر مرونة وشفافية في إدارة وتسيير المرافق العامة وهو ما يطلق عليه (نظام الإدارة العامة الإلكترونية) لتفادي معوقات الأسلوب التقليدي (الورقي). والاشكالية التي تطرح هنا هي " إلى أي مدى تساهم الإدارة العامة الإلكترونية في تحسين نوعية الخدمة العامة (مبدأ الجودة) في إدارة المرافق العامة؟

هناك من الفقه من يرى أن تطبيق هذا النظام وإدماج التكنولوجيا الحديثة للمعلومات والاتصالات في إدارة المرافق العامة يوفر فرصاً مؤكداً لتحسين دور الإدارة وخدماتها الموجهة للمواطن ، إذ تسمح هذه التقنية بتوطيد العلاقة بين الإدارة والمواطن^(١).

(١) غنية نزلي، دور الإدارة الإلكترونية في ترقية خدمات المرافق العمومية المحلية، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية-جامعة الشهيد لخضر حمة، الوادي، العدد ١٢، ٢٠١٦، ص ١٨٨.



وبعضهم يرى أن تطبيق الإدارة الإلكترونية ينعكس على استمرار فعالية المرافق العامة في تقديم خدماتها بكل اتقان وجودة وسرعة في الأداء، مختزلاً الكثير من التعقيدات الإدارية والبطء في الإجراءات^(١).

فلتكنولوجيا المعلومات دوراً أساسياً في إحداث تغييرات مختلفة في مجال تقديم الخدمات للمستفيدين ، إذ تساهم الإدارة العامة الإلكترونية في العديد من دول العالم إلى تطوير أساليب ومراحل العمل الإداري وأيضاً توفير المعلومة في الوقت المناسب وبتكلفة أقل ، وأن تطبيق نظام الإدارة الإلكترونية يضيف صبغة الجودة على الخدمات المقدمة من المرافق العام مؤكداً^(٢).

وهناك من يرى أن عملية إصلاح وتحديث المرافق العامة وتنظيمها وبخاصة في علاقتها مع المستفيدين المتمثلة بتطبيق "نظام الإدارة العامة الإلكترونية" ، أدى إلى خلق فئة جديدة من المرافق العامة ارتبطت بها مجموعة من المبادئ والمفاهيم أضيفت إلى المبادئ التقليدية التي تحكم عمل المرفق العام وعززتها ومن هذه المبادئ هو (مبدأ الجودة أو نوعية الخدمة) ، حيث أن المنفعة الجديد تأثر كثيراً بالتطورات والتغيرات التقنية الحديثة التي عرفتتها المجتمعات ، وأصبح ينظر الى المرفق العام من خلال الخدمات التي يؤديها وجودة هذه الخدمات ونوعيتها^(٣).

ومن نماذج تحسن الخدمات العامة " سداد الالتزامات الحكومية" وتظهر هذه الخدمة عن طريق سداد هذه الالتزامات قبل الإدارة التي قد تتعلق بالقروض الخاصة بالمواطنين أو سداد الضرائب والرسوم إذ يمكن للشخص أن يسدد لنفسه أو بالنيابة عن غيرها^(٤).

وهذه الحالة تجنب صاحب المعاملة الوقوف في طابور طويل الانتظار لكي يقوم بالسداد مما يترتب عليه ضياع للجهد والوقت، وقد يجد الموظف المختص أو قد لا يجده، لذا فحلاً لهذه المشكلة يجب الاعتماد على عملية " السداد الآلي " عن طريق أجهزة يمكن نشرها في الاماكن العامة، كما أن تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية يمكن المواطنين من توجيه الاستفسارات والاسئلة لمكاتب المؤسسات العامة وانتظار ردودها ، كما أنه بإمكان المواطنين دفع الغرامات المرورية وتجديد رخصة قيادة

(١) عنتر حديدي ، انعكاسات تطبيق تقنيات الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة على تحسين الخدمة العمومية- الجودة-التكلفة -السرعة ، ص٨، المؤتمر العلمي الدولي حول: النظام القانوني للمرفق العام الالكتروني واقع - تحديات - آفاق للفترة ٢٦-٢٧ نوفمبر ٢٠١٨ ، كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة لونيبي علي البلدية.

(٢) غنية نزلي ، المصدر نفسه ، ص١٨٥.

(٣) سقني فاكية ، إثر الإدارة الإلكترونية على المبادئ التي تحكم سير المرفق العام ، بحث منشور في مجلة الأبحاث القانونية والسياسية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة سطيف ٢ ، الجزائر ، العدد ٢، ٢٠٢٠، ص٢٨٣-٢٨٤.

(٤) د. عبد الفتاح بيومي حجازي ، الحكومة الإلكترونية بين الواقع والطموح ، ط١، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٨ ص٥٤٠.



المركبة... الخ^(١).

ومن ومميزات تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية^(٢):

- ١- تحسين مستوى الكفاءة والفاعلية للعمليات والاجراءات داخل القطاع الحكومي.
- ٢- تقليل التكاليف الحكومية.
- ٣- رفع مستوى رضا المستفيدين عن الخدمات التي تقدم لهم.
- ٤- سرعة الانجاز.
- ٥- زيادة الاتقان.
- ٦- تبسيط الاجراءات.
- ٧- الشفافية الإدارية^(٣).

لذا نحن بدورنا نرى أن رفع مستوى الكفاءة والفاعلية في الاجراءات للعمليات الداخلية للمرفق العام عن طريق استخدام وتوظيف تقنيات المعلومات ، والاستفادة من التجارب الناجحة في أداها لأعمالها والدقة في الانجاز للوظائف المختلفة ، وكذلك تقليل الانفاق الحكومي عن طريق تسهيل تدفق سريان المهام بشفافية وسهولة عالية ، وترشيح المعلومات والاجراءات المتكررة ضمن سلسلة حلقات الأعمال وتشجيع الوحدة والتكامل والتبادل الآني للبيانات، وايضاً البحث عن رفع مستوى رضا المواطنين وطالبي الخدمة عن طريق تسهيل استخدام الخدمات وتقليل الزمن المستغرق للحصول على الخدمة التي يحتاجها المرتفق وتقديم بيانات دقيقة في الوقت المناسب، والشفافية الإدارية التي لها دور في القضاء على المحسوبية والرشوة وسوء المعاملة وتلاعب الموظفين ، كل ذلك يرفع من مستوى جودة الخدمات العامة وبالنتيجة تحقيق مبدأ الجودة (نوعية الخدمة) ، كون الأهداف أو المميزات للإدارة العامة الإلكترونية هي معايير لقياس جودت الخدمات العامة.

ثانياً: تطبيقات دول المقارنة لنظام الإدارة العامة الإلكترونية:

١- فرنسا:

دخلت فرنسا في مجال تقنية المعلومات والمجتمع المعلوماتي مبكراً في عام ١٩٨٠، وذلك لغرض تحسين العلاقة بين المواطن والمرفق العام، وبانتشار شبكة الانترنت وتعدد مستخدميها من

(١) د. مزهر شعبان العاني و د. شوقي ناجي جواد، الإدارة الإلكترونية ، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٤، ص٢١٠.

(٢) د. علاء فرج الطاهر، الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق ، ط١، دار الريبة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠، ص٩٤.

(٣) د. ماجد راغب الحلو ، علم الادارة العامة ومبادئ الشريعة الاسلامية - الحكومة الالكترونية، مصدر سابق، ص٤٢٤.



مؤسسات حكومية ومستهلكين وتجار ومواطنين عاديين ، برزت الحاجة إلى وضع نظام قانوني ينظم العلاقات القانونية ويحكمها في ظل هذه التطورات^(١).

وقد عرفَ "قانون الاتصالات السمعية والبصرية الفرنسي الصادر ١٩٨٦/٩/٣٠" المعلومات في المادة (١) منه عند تعريفه الاتصال عن بعد (Telecommunication) بأنها (كل تعامل وكل ارسال واستقبال للمعاملات والاشارات أو الخطوط المكتوبة والصور أو المعلومات أيا كان نوعها) ، كما عرفت المادة (٢٢) من "قانون المعلوماتية الفرنسي الصادر سنة ١٩٨١" المعلومات بأنها عنصراً من عناصر المعرفة يمكن الاحتفاظ بها وتوصيلها الى الغير عن طريق الاتفاق^(٢).

وفي بداية التسعينيات من القرن الماضي قررت فرنسا إنشاء موقع لتحويل خدماتها إلى الانترنت تدريجياً لغاية عام ١٩٩٦ ، وفي عام ١٩٩٧ قرر رئيس الوزراء الهجرة إلى عالم الانترنت ، وفي عام ١٩٩٨ قررت الحكومة أن تضع خدمات الدولة المقدمة عبر الإدارة الإلكترونية من بين المشاريع الستة ذات الاولوية في "برنامج العمل الحكومي" لدخول فرنسا في (PAGSI) مجتمع المعلومات ، ومنذ ذلك الحين أصبح وجود الخدمات العامة على الانترنت تنمو بشكل كبير^(٣).

وكانَ الهدف من البرنامج أعلاه هو "تطوير الإجراءات الإدارية والوسائط الإلكترونية وتحديثها" ومن أجل ذلك شكلت لجنة وزارية في ٦/كانون الثاني ١٩٩٨^(٤).

وقد عملت هذه اللجنة على تفعيل برنامج النشاط الحكومي بهدف إدخال فرنسا في حقل المعلومات تحت عنوان "تطوير الإدارة" الذي خصصت له الحكومة الفرنسية (٩ مليارات فرنك لتنفيذه خلال ٤سنوات)، وأن "برنامج النشاط الحكومي في فرنسا" يحدد القواعد التي من خلالها يتم تطبيق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في نطاق المرافق العامة الذي بدوره يتّحور حول مبدئين هما:

المبدأ الأول: تسهيل عملية دخول المواطنين وطالبي الخدمة إلى إدارات المرافق العامة مجاناً وذلك عن طريق تقديم الخدمات العامة على شبكة الانترنت وتطوير الإجراءات الإدارية عن بُعد.

المبدأ الثاني : تحسين علاقة الإدارة بالمواطنين من خلال الاستفادة من خدمة الانترنت التي تعمل

(١) د. ماجد راغب الحلو ورحيمة الصغير ساعد نمديلي ، العقد الاداري الإلكتروني - دراسة تحليلية مقارنة، مصدر سابق ، ص٣٦.

(٢) د. عثمان غيلان ، اثر التطور الالكتروني في مبادئ الوظيفة العامة ، دون دار نشر ، بغداد ، ٢٠٠١ ، ص٢٣.

(3) Monsieur Pierre Truche, Le Ministre Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État, République française, N/REF/CAB/2001 -80/GB,p48.

(٤) د. ماجد راغب الحلو ورحيمة الصغير ساعد نمديلي ، العقد الاداري الإلكتروني - دراسة تحليلية مقارنة، المصدر السابق ، ص٣٦.



على تطوير وظيفة الدولة عن طريق تحديد خصوصية أمن اللجان الوزارية وتطوير أنظمة المعلومات المتعلقة بالإقليم الفرنسي والتعاون في المعاملة بين إدارات ومرافق الدولة العامة الفرنسية وإدارات ومرافق الإتحاد الأوروبي لتطوير نظم التعامل بين هذه الإدارات والمرافق^(١).

وقد تم إنشاء اللجنة الوزارية الخاصة بالدعم التقني من أجل تطوير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الإدارة (M.T.I.C) بموجب المرسوم بقانون (رقم ٩٨-٧٥١) في ٢٧/آب/ ١٩٩٨ ، وقد منحت هذه اللجنة صلاحيات كبيرة منها " ضمان التنسيق بين الإدارات والمرافق المختلفة ، وتشجيع نقل وتحويل البيانات والمعارف ، واقتراح المعايير والموصفات التقنية المشتركة وإعداد الاقتراحات حول تبادل المعلومات والبيانات الممكنة فيما بين المرافق والإدارات^(٢).

وفي عام ١٩٩٩ صدر في فرنسا المرسوم الخاص "بمواقع الإدارات العمومية على شبكة الانترنت الذي عدل بموجب المرسوم الخاص "بتبسيط الشكليات الإدارية" في ٦/أذار/٢٠٠٠^(٣). وعلى أرض الواقع نلاحظ أن "موقع الخدمات العامة الحكومية الإلكترونية الفرنسي" قد توسع كثيراً بنطاق "تقديم الخدمات العامة الإلكترونية" منها على سبيل المثال "الحصول على هوية الأحوال المدنية ، و الحصول جواز سفر، و الحصول شهادة ولادة ، و تسجيل السيارات أو التأمين عليها ، ودفع ومعرفة التخفيضات والاعفاءات الخاصة بضريبة الدخل ، وتقديم طلبات اللجوء ، وتقديم طلب بجمع شمل الأسرة وغيرها" ...^(٤).

ففي شباط عام ٢٠٠٢ كان هناك (٤٧٠٠) موقع عام و(١١٢٣) نموذج إداري عبر الانترنت ، وتمثل حوالي (٦٥%) من الإدارات الموجودة وتتمثل في الصيغ الأكثر شيوعاً للأفراد والشركات ، فما تخص الأفراد مثل الخدمات الهاتفية وتشمل (خدمات الدولة ، ومؤسسات الضمان الاجتماعي ، والسلطات المحلية) ويمكن الوصول إليها عبر الانترنت ، ومنها ما تهم الطرفين (أفراد وشركات) مثل (وثائق الحالة المدنية ، إدارة الضرائب ، البحث عن وظيفة ، المساعدة للشركات أو الاعلانات الاجتماعية ، أو العقود العامة) ، وهذه الحركة نحو الخدمات الهاتفية آخذة في الازدياد

(١) د. موسى مصطفى شحادة ، تأثير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في تطوير المرافق العامة في فرنسا ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، المجلد ٣٥ ، العدد الثاني ، ٢٠١١ ، ص ٣٦٢.

(٢) د. داود عبد الرزاق الباز ، مصدر سابق ، ص ٢٥٦.

(٣) د. ماجد راغب الحلو ورحيمة الصغير ساعد نمديلي ، العقد الإداري الإلكتروني - دراسة تحليلية مقارنة، مصدر سابق ، ص ٣٦.

(٤) انظر: موقع الخدمات العامة الإلكترونية الفرنسي ، متاح على الموقع الإلكتروني

<https://www.service-public.fr> آخر زيارة في يوم الجمعة المصادف ٢٧/٨/٢٠٢١ في الساعة العاشرة



أكثر من الثلث، ففي عام ٢٠٠١ أعلن مشرفو المواقع العامة للدولة تطوير إجراءات عن بعد ولاسيما مجالات تحديد المواعيد والقوائم والاحكام الإدارية على الانترنت^(١).

وفي العام نفسه قام (٢,٥) مليون شخص بحساب ضريبة الدخل الخاصة بهم على الموقع الإلكتروني الخاص لإدارة الضرائب ، كما تم معالجة (١,٥) مليون ورقة إلكترونيًا أي ثلث إجمالي الورق الذي يتم معالجته يوميًا ، وايضاً تم استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات داخل الإدارات في الوظائف الحكومية (باستثناء التعليم والجيش) بنسبة ٨٥% التي لديها جهاز كمبيوتر أكثر من نصفها متصلة بشبكة الانترنت ، كما تم تطوير خدمات الدولة من خلال شبكة (الانترنت) مشتركة بين الوزارات وكذلك إدارة الشبكة على المستوى المحلي (نظم المعلومات الإقليمية) في جميع الاقسام الحضرية والريفية وحتى التي في طور الوجود في مقاطعات واقاليم ما وراء البحار^(٢).

أما ما يخص حجية التوقيع الإلكتروني فقد صدر " قانون التوقيع الإلكتروني رقم ٢٣٠ لسنة ٢٠٠٠ الصادر في ١٣ آذار سنة ٢٠٠٠ " الذي اعترف بحجية المٌحررات الإلكترونية^(٣) والتوقيع الإلكتروني^(٤) اسوةً بالمُحررات الورقية والتوقيع الخطي وهو بمثابة تعديل لقانون الاثبات في القانون المدني الفرنسي وذلك لموائمتها مع تقنيات المعلومات اخذاً بنظر الاعتبار التطور الذي حدث في التعامل بين الأفراد ، كما أن المشرع الفرنسي تبينَ تطوير ابرام العقود الإدارية بعد توجيه الإتحاد الاوروبي للدول الاوروبية بضرورة تعديل قانون العقود الإدارية لموائمتها مع التوجهات الدولية في هذا الشأن ، فصدر التوجيه الاوروبي الخاص "بالتنسيق بين اجراءات العقود الإدارية " وعلى ضوء ذلك

(1) Monsieur Pierre Truche, source précédente, p48.

(2) Monsieur Pierre Truche, même provenance, p49.

(٣) فقد نصت المادة (١/١٣١٦) على حجية الكتابة الالكترونية في الاثبات اسوة بالكتابة الورقية ، ولكن بشروط من اهمها تحديد هوية المنشأة للبيانات او القيد طبقاً لأنظمة الاثبات ، وامكانية المحافظة على تلك البيانات دون اي تغيير ، كما نصت المادة (٣/١٣١٦) على ان (يكون للكتابة على دعامة الكترونية ذات الحجية للأثبات... التي للمحررات الورقية). ينظر د. علاء عزيز حميد الجبوري، النظام القانوني للتوقيع الرقمي (دراسة مقارنة بين الشريعة الاسلامية والقانون)، بحث منشور في مجلة جامعة كربلاء العلمية، العدد ٢، المجلد ٥، ٢٠٠٧، ص ٧٦.

(٤) عرف المشرع الفرنسي التوقيع الالكتروني في المادة (٢/١٣١٦) بانه (التوقيع الذي نتج عن استخدام اي وسيلة مقبولة وموثوق بها لتحديد هوية الموقع ونكفل اتصال التوقيع بالعمل او المستند المرتبط به)، وبذلك نجد ان المشرع قد تبنى توجهها خاصا اعتمد فيه تعريف التوقيع العادي من خلال بيان وظائفه ثم عرف التوقيع الالكتروني وكأنما... يريد ان يحدد وظائفه انطلاقا من التوقيع العادي ، كما انه لم يحدد الوسيلة التي يتم من خلالها اعتماد التوقيع الالكتروني الا انه اشترط ان تكون هذه الوسيلة موثوق بها لتحديد هوية الموقع ولضمان اتصال التوقيع بالعمل او المستند المرتبط به . للمزيد من التفاصيل راجع ابتهال زيد علي، التنظيم القانوني للتوقيع الالكتروني ومدى حجيته في الاثبات، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١ ، العدد ٢٠ ، ٢٠١٤ ، ص ١٢٨-١٢٩.



تم تعديل قانون العقود الإدارية الفرنسي عام ٢٠٠١ إذ نصت المادة (٥٦) منه " على إبرام العقود الإدارية بوسائط إلكترونية^(١) .

٢- المغرب:

يعد عام ١٩٩٥ بداية العلاقة مع التكنولوجيا في المغرب إذ شهد هذا العام ادخال الانترنت إليها، ومن ثم تم وضع "البرنامج التنموي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات عام ١٩٩٧"، إذ تم وضع أول بوابة إلكترونية استهدفت إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة^(٢). ثم قامت وزارة التربية الوطنية في المغرب بإطلاق خدماتها الإلكترونية عبر "بوابة الوزارة الرسمية على الانترنت" عام (١٩٩٩) ، التي أصبحت في الوقت الحالي نافذة عن طريقها تُسهل الولوج إلى معظم الخدمات الإلكترونية التي تُقدمها هذه الوزارة^(٣).

ثم اعتمد المغرب " البرنامج الوطني للإدارة الإلكترونية عام ٢٠٠٤" وتم تسمية هذا البرنامج بعنوان "إدارتي"، ومخطط له من (٢٠٠٥-٢٠٠٨) والهدف منه تطوير معالجة المعلومات وإنشاء منصات إدارية لتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين والقطاع الخاص، كما تم إنشاء الموقع الإلكتروني (<http://www.servicepublic.ma>) الذي يسهم في الوصول لعدة تعليمات ومعلومات إدارية.

وبعدها تم اطلاق (الاستراتيجية الوطنية E-Maroc 2010) حيث حَمَلة على عاتقها "سد الفجوة الرقمية، وتعميم الولوج إلى خدمات الانترنت وخدمات الاتصال بصفة عامة، إذ اعتمدت الاستراتيجية اربع محاور تتعلق بتنمية الإدارة الإلكترونية وتعميم وسائل تكنولوجيا الاتصال والتعليم في مجال تكنولوجيا الاعلام والاتصال وأخيراً تطوير الصناعات المرتبطة بتكنولوجيا المعلومات"^(٤). وفي اطار تفعيل عمل الإدارة الإلكترونية تم اطلاق البوابة الوطنية (www.maroc.ma) التي تضمنت أكثر من (٦٠٠) مسطرة إدارية وعدة بوابات خاصة بالإدارات المختلفة.

(١) د. ماجد راغب الحلو ورحيمة الصغير ساعد نمديلي ، العقد الاداري الإلكتروني - دراسة تحليلية مقارنة، مصدر سابق ، ص٣٧.

(٢) ينظر : البوابة الالكترونية ، إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة ، وزارة الاقتصاد والمالية واصلاح الإدارة. متاح على الموقع الالكتروني التالي <https://www.finances.gov.ma/ar/> اخر زيارة يوم الاحد المصادف ٢٩/٨/٢٠٢١. الساعة العاشرة صباحاً.

(٣) المصطفى أمعزول، الإدارة الإلكترونية ومساهمتها في جودة خدمات المرفق العمومي ، ملخص أطروحة دكتوراه نوقشت في رحاب كلية الحقوق - جامعة عبد الملك السعدي ، طنجة ، ٢٠١٨، منشور في المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية ، العدد ١٦ ، ٢٠١٩ ، ص٢٣٢.

(٤) هشام البخفاوي ، الحكومة الالكترونية في المغرب ، بحث منشور في مجلة قانون واعمال ، جامعة الحسن الأول، المغرب، العدد ٤، ٢٠١٨، ص٢٠٣.



ثم وضعت (الاستراتيجية الوطنية لمجتمع المعلومات والاقتصاد الرقمي - المغرب الرقمي ٢٠١٣) واعتمدت هذه الاستراتيجية على جعل قطاع تكنولوجيا المعلومات مصدراً للإنتاجية والقيمة المضافة بالنسبة لباقي القطاعات الاقتصادية والإدارات العامة وايضاً تمكين المواطنين من الوصول إلى شبكة الانترنت ذي القيمة العالية وتقريب الإدارة من حاجيات المتعاملين معها من حيث الشفافية والفاعلية والجودة عن طريق الإدارة الإلكترونية^(١).

ألا إن عجز الاستراتيجيات السابقة أجبر المسؤولين على إنشاء وصياغة استراتيجية جديدة لغاية عام ٢٠٢٠^(٢).

أما الإطار القانوني للإدارة الإلكترونية في المغرب فبعض القوانين انشأت عدة مؤسسات تتعلق بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات ومنها:

١- المرسوم رقم (٢,٠٨,٤٤٤) المتعلق بإنشاء المجلس الوطني لتكنولوجيا الإعلام والاقتصاد الرقمي.

٢- المرسوم رقم (٢,١٠,٧٥) الذي بموجبه تم تحديد اختصاصات وتنظيم وزارة الصناعة والتجارة والتكنولوجيا الحديثة.

٣- القانون رقم (٦١,١٦) المحدث لوكالة التنمية الرقمية.

٤- القانون رقم (٠٩,٨٨) المتعلق بحماية الاشخاص الذاتيين تجاه معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي.

٥- القانون رقم (٣١,٠٨) المتعلق بتحديد تدابير حماية المستهلك.

٦- القانون رقم (٠٧,٠٣) المتعلق بجرائم نظم المعالجة للبيانات.

٧- القانون رقم (٥٣,٠٨) المتعلق بالتبادل الإلكتروني للمعطيات القانونية.

٨- قانون الحق في الحصول على المعلومة^(٣).

وفي ظل جائحة كورونا اتخذت المغرب خطوات مهمة في إطار دعم التحول الرقمي في الإدارات العامة عملاً بالتدابير الوقائية والاحترازية التي عملت بها الحكومة لتفادي انتشار فيروس (Covid-19) "كوفيد 19" بين العاملين والمرتفقين في المرافق العامة، لكون التعاملات والتبادلات الورقية تمثل خطر حقيقي لانتشار الوباء، وفي هذا الاطار اعتمد عدد من الإدارات في المغرب الحلول الرقمية لتشجيع العمل عن بُعد لغرض الحد من التعاملات الورقية، وفي هذا المجال

(١) المملكة المغربية ، وزارة الصناعة والتجارة والتكنولوجيا الحديثة ، الاستراتيجية الوطنية لمجتمع المعلومات والاقتصاد الرقمي -المغرب الرقمي ٢٠١٣ ، ص ١٥.

(٢) للمزيد الاطلاع على استراتيجية المغرب الرقمي ٢٠٢٠ متاحة على موقع البوابة الالكترونية اعلاه.

(٣) ينظر: المادة (١٠) من القانون رقم (٣١,١٣) المتعلق بحق الحصول على المعلومة.



بادرت "وكالة التنمية الرقمية" (ADD) بداية عام ٢٠٢٠، بالتنسيق مع قطاع إصلاح الإدارة إلى القيام بمجموعة من التدابير، إذ تم تطوير عدد من الخدمات الرقمية منها:

١- بوابة مكتب الضبط الرقمي للمراسلات الإدارية" ، " تهدف إلى تمكين الإدارات والمرنفقين على حد سواء من إيداع مراسلاتهم عن بعد لدى الإدارات المعنية مقابل وصل رقمي بتأكيد الاستلام"^(١).

٢- الخدمة الإلكترونية للمراسلات الإدارية التي تمكن الإدارات في تعاملها فيما بينها من تدبير المراسلات الواردة والصادرة منها وايضاً المراسلات ما بين مصالحها الداخلية على الصعيد المركزي واللامركزي".

٣- الخدمة الإلكترونية "الحامل الإلكتروني" التي تمكن الإدارات المنخرطة في هذه الخدمة من: (التجريد المادي لمختلف الوثائق الإدارية، التوقيع الإلكتروني على الوثائق الإدارية، إدارة سير العمل)^(٢).

٣- العراق:

كانت للظروف السياسية التي مر بها العراق من حروب وحصار اقتصادي سبب رئيس في أن يصيب العراق الحرمان في جميع النواحي ومنها التكنولوجيا الحديثة، إضافة إلى فرض النظام السابق في حينها قيود صارمة على استيراد أو استخدام أجهزة التكنولوجيا، وفرض الرقابة الشديدة على استخدام شبكة الانترنت كل ذلك كان سبباً في تأخر العراق في مواكبة التطور في هذا المجال. إذ كانت أول خطوات التجربة العراقية سنة ٢٠٠٤ من خلال توقيع وزارة العلوم والتكنولوجيا عقداً بقيمة (٢٠ مليون دولار) مع شركة بريطانية لتنفيذ (مشروع الحكومة الالكترونية)، وجاءت خطة الوزارة من ثلاث مراحل:

المرحلة الاولى: "وعمرها سنتان تهدف إلى تأسيس البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات وتقديم الخدمة إلى موظفي وزارة العلوم والتكنولوجيا".

المرحلة الثانية: "وعمرها خمسة سنوات تهدف إلى تقديم الخدمة إلى موظفي الوزارات وإلى القطاع التجاري".

المرحلة الثالثة : "خطة بعيدة المدى وتهدف إلى تقديم الخدمات للمواطنين"^(١).

(١) ينظر: المنشور رقم(٢/٢٠٢٠) في ١ نيسان ٢٠٢٠ الصادر من وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارية ، الرباط ، ص ١.

(٢) ينظر: المنشور رقم(٢/٢٠٢٠) في ١ نيسان ٢٠٢٠ الصادر من وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الادارية ، الرباط ، ص ٢.



وفي عام ٢٠٠٩ شكلت "اللجنة الوزارية للحكومة الإلكترونية استناداً للأمر الوزاري رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٩"، برئاسة السيد وزير العلوم والتكنولوجيا مع تمثيل واسع من قبل الوزارات العراقية ، مهمتها تقديم الخدمات الإلكترونية وتنسيق برامج الحكومة الإلكترونية^(٢).

ونتيجة للتنسيق والتعاون لجهود هذه اللجنة تم اطلاق العديد من المبادرات للحكومة الإلكترونية منها عقد (الحكومة العراقية - بالشركة مع برنامج الامم المتحدة الانمائي "UNDP" ، اجتماع رفيع المستوى حول الحوكمة الإلكترونية)^(٣).

وكان الهدف من الاجتماع تحديد مؤشرات للأداء لتقييم الإدارة الإلكترونية وتقييم جاهزية المؤسسات العراقية الإلكترونية ، حيث تم وضع خطة عمل لتنفيذ مشروع الإدارة العامة الإلكترونية ، وهذه الخطة الاستراتيجية تهدف إلى توظيف تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في تقديم الخدمات العامة ، لتعزيز الإدارة الرشيدة والمشاركة من قبل المواطنين ، وتحقيق المساواة والشفافية والكفاءة والفاعلية في العمل الحكومي لغرض الوصول إلى اقتصاد متنوع تنافسي مبني على المعرفة^(٤).

وقامت الحكومة العراقية بمبادرات عدة فيما يخص الإدارة العامة الإلكترونية منها:

١- إطلاق بوابة العراق الإلكترونية E-Iraq Portal في تموز ٢٠١١.

٢- صنع إطار للتخاطب البيئي الحكومي والتصميم المعماري للمؤسسات الوطنية.

٣- وضع أربع استراتيجيات لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وخطة التحول للصحة الإلكترونية، والتعليم الإلكتروني، والخدمات البلدية الإلكترونية، والسجلات الشخصية الإلكترونية للمواطنين، وصياغتها واعتمادها من كل وزارة معنية في أيلول/سبتمبر ٢٠١١^(٥).

كما تم اطلاق الموقع الرسمي "لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي" ، الذي يتيح للمواطنين والمنتهجين طلب العديد من الخدمات بطريقة إلكترونية منها (الاطلاع على ضوابط القبول في الدراسات العليا داخل العراق ، شروط التقديم للدراسة خارج العراق ، نتائج القبول بالجامعات ، معرفة الكليات

(١) جان سيريل فضل الله ، التخطيط لبناء قاعدة تطبيقية لتقييم خدمات الحكومة الإلكترونية في العراق ، بحث منشور في المجلة العراقية لبحوث السوق وحماية المستهلك ، مركز بحوث السوق - جامعة بغداد ، عدد ٢٢ ، ٢٠١٢ ، ص ٨٨.

(٢) خلود عبد الخالق السالم ، الحكومة الإلكترونية تكنولوجيا المعلومات ودورها في تحقيق الحكومة الإلكترونية وانعكاسها على المدينة ، ط١ ، دار الكتب العلمية ، بغداد ، ٢٠١٤ ، ص ٣٠٠.

(٣) عقد هذا الاجتماع في عمان للفترة ١٣-١٧ تشرين الثاني عام ٢٠١١.

(٤) نبراس محمد جاسم الاحبابي ، أثر الإدارة الإلكترونية في إدارة المرافق العامة - دراسة مقارنة ، ط١ ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٨ ، ص ١٨٧.

(٥) مريم خالص حسين ، الحكومة الإلكترونية، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة ، العدد الخاص بمؤتمر الكلية ، بغداد ، ٢٠١٣ ، ص ٤٥٥.



الاهلية المعترف بها ، اطلاق مشروع الإدارة الإلكترونية (استمارات الاضبارة الإلكترونية) ، إذ يتم اعتماد رقم الكتروني للطالب المبتعث خارج العراق كأساس لجميع الطلبة المبتعثين ومتابعته في كافة المراحل (التقديم ، الترشيح ، الدراسة ، معادلة وتقييم الشهادة) ، وحسب الاستمارة الإلكترونية المرفقة والمخصصة لكل فئة^(١).

وايضاً تم اطلاق مشروع (حكومة المواطن الإلكترونية) على الموقع الرسمي للأمانة العامة لمجلس الوزراء ومن خلاله يمكن للمواطنين تقديم الشكاوى أو متابعة الشكاوى السابقة على جميع هيئات ووزارات الدولة^(٢).

أما الاطار القانوني للإدارة الإلكترونية في العراق ، فقد اعترف المشرع العراقي بالمعاملات الإلكترونية في " قانون التوقيع الإلكتروني والمعاملات الإلكترونية رقم ٧٨ لسنة ٢٠١٢" ، فيمكن من خلاله توفير الأساس القانوني لحجية المعاملات الإلكترونية وزيادة الثقة بالتعامل فيها ، لذا يعد هذا القانون من مرتكزات بناء مشروع الإدارة العامة الإلكترونية واحد العناصر المهمة في بناء المرفق العام الإلكتروني^(٣). كما نصت (تعليمات تسجيل المركبات واجازات السياقة)^(٤) لعام ٢٠١٠ على أنه " وسائل التسجيل: الوسائط الإلكترونية أو غيرها المستخدمة في المركز الوطني لمعلومات المركبات والاجازات ومجمعات التسجيل لإدخال وتعديل ومعالجة وتخزين البيانات والصور والمستندات المتعلقة بمعاملات تسجيل المركبات واجازات السياقة في قاعدة بيانات التسجيل واصدار الايعازات الآلية لطباعة الوثائق واللوحات"^(٥).

كما أكدت التعليمات على أن مستند المعاملة هو " الاستمارة أو الكتاب أو القائمة أو التصريح الرسمي الإلكتروني أو الورقي المطبوع الذي يتم الاستناد إليه في المجمع لإنجاز معاملة المركبة أو اجازة السياقة"^(٦).

(١) الموقع الرسمي لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي على الانترنت www.Mohesr.gov.iq اخر زيارة يوم الثلاثاء المصادف ٢٠٢١/٨/٣١ الساعة الثانية صباحاً.

(٢) قرار مجلس الوزراء رقم (١٣٩) لسنة ٢٠١٦ والصادر في ٢٠١٦/٥/١٨ بشأن دعم قطاع شؤون المواطنين فيما يتعلق ببرنامج حكومة المواطن الإلكترونية منشور على الموقع الرسمي للأمانة العامة لمجلس الوزراء ، www.Cabient.iq اخر زيارة يوم الثلاثاء المصادف ٢٠٢١/٨/٣١ الساعة الثالثة صباحاً.

(٣) ينظر: المادة (١/تاسعا) من قانون التوقيع الإلكتروني والمحركات الإلكترونية رقم (٧٨) لسنة ٢٠١٢ ، المنشور في الوقائع العراقية في العدد (٤٢٥٦) في ٢٠١٢/١١/٥.

(٤) ينظر تعليمات تسجيل المركبات رقم(١) لسنة ٢٠١٠ ، المنشورة في الوقائع العراقية ، في العدد رقم (٤١٦٢) ٢٠١٠/٠٨/٣٠.

(٥) ينظر: المادة (١/خامساً) من تعليمات تسجيل المركبات رقم(١) لسنة ٢٠١٠.

(٦) ينظر: المادة (١/سادساً) من تعليمات تسجيل المركبات رقم(١) لسنة ٢٠١٠.



ومن ضمن التشكيلات التابعة لمجمعات تسجيل المركبات هي موقع السيطرة البرمجية" تتولى إدارة وتشغيل وصيانة وسائل التسجيل في المجمع وتأمين تشغيل شبكة البيانات والاتصالات بينه وبين المركز الوطني لمعلومات المركبات والاجازات والتنسيق مع المركز المذكور لصرف وتوزيع كلمات المرور للمستخدمين والسيطرة على الايعازات الخاصة بالبيانات المرسله من شبكة المجمع أو الايعازات الخاصة بطباعة اللوحات والوثائق المستقبله من المركز الوطني لمعلومات المركبات والاجازات وادخال ومقارنة بيانات السيطرة المخزنية للوثائق واللوحات المطبوعة"^(١).

ونحن بدورنا نرى أن اعتراف هذه التعليمات بحجية المعاملات الإلكترونية زادت من ثقة المواطن في التعامل فيها من خلال التقديم على استمارة إلكترونية على الموقع الرسمي للتقديم لغرض الحجز على موعد محدد يتوجه خلاله المواطن لمجمع التسجيل لأجراء معاملة نقل ملكية مركبة أو اصدار لوحات تسجيل جديدة أو استخراج أو تجديد أجازة قيادة مركبة، وعند انتقاله لمجمع التسجيل (الذي يعد بمثابة النافذة الواحدة) الذي يتم فيه جميع الاجراءات الداخلية الخاصة في المعاملة ومن ضمنها استخدام الوسائل الإلكترونية داخل المجمع منها (فحص الغرامات، التأكد من عائدة المركبة، أخذ البصمة والصور...الخ)، وهذا الاجراء فيه تخفيف كبير على كاهل المواطن ألا إننا نطمح للمزيد من خلال نصب أجهزة تجديد سنوية السيارات ورخص القيادة في الأماكن العامة التي تصدرها خلال دقائق وبرسوم بسيطة جداً كما هو الحال في بعض الدول.

وبالعودة للمؤشرات العالمية وفق " تقرير الأمم المتحدة لتطوير الإدارة الإلكترونية والذي يصدر كل سنتين عن إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، إذ يرصد التقرير تطور مؤسسات الإدارة الإلكترونية في ١٩٣ دولة حول العالم ومدى اسهاماتها في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، إذ يعتمد هذا التقرير على مؤشرات لقياس تطور الإدارة الإلكترونية، المؤشر الأول يتعلق بالمشاركة الإلكترونية والمؤشر الثاني يتعلق بمدى تطور الإدارة الإلكترونية".

أولاً: **مؤشر المشاركة الإلكترونية**: " وتعرف المشاركة الإلكترونية على أنها عملية إشراك المواطنين من خلال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في السياسة وصنع القرار وتصميم الخدمة وتقديمها من أجل جعلها أكثر مشاركة وشمولية وتداولية"^(٢).

وبموجب "مؤشر المشاركة الإلكترونية" (HCI) الذي يتضمن جانبين هما "استخدام الحكومة

(١) ينظر: المادة (١٠/ثالثاً) من تعليمات تسجيل المركبات رقم(١) لسنة ٢٠١٠.

(٢) الأمم المتحدة ، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية ، تقرير تطوير الإدارة الإلكترونية ٢٠١٦، ص٤٠. متاح على الموقع الإلكتروني التالي

<https://publicadministration.un.org/ar/Research/UN-e-Government-Surveys>

آخر زيارة يوم ٢٠٢١/٩/١ الساعة الرابعة عصراً.



للخدمات على شبكة الإنترنت في توفير المعلومات لمواطنيها أو تبادل المعلومات الإلكترونية، والتفاعل مع أصحاب المصلحة أو التشاور الإلكتروني والمشاركة في عمليات صنع القرار أو صنع القرار الإلكتروني ، توفير المعلومات الإلكترونية والتشاور الإلكتروني^(١).

فقد جاءت فرنسا في المستوى الأول "المصنف عالي جداً" إذ احتلت المرتبة (١٨) على المستوى العالمي بمعدل نقاط (٠,٩٠٤٨)^(٢).

أما المغرب فقد أشار إليها التقرير من خلال تجربتها في التشاور الإلكتروني فيما يخص سياسة التنمية المستدامة ، فقد احتلت المركز (١٠٦) عالمياً بمعدل نقاط (٠,٥١١٩) وبالمستوى الثاني "المصنف مرتفع"^(٣).

أما العراق فقد جاء في المرتبة (١٥٨) عالمياً بمعدل نقاط (٠,٣٠٩٥) وبالمستوى الثالث "المصنف متوسط"^(٤).

ومما تقدم يتضح لنا أن هنالك تقدماً على المستوى العالمي بالنسبة إلى "مؤشر المشاركة الإلكترونية" في فرنسا عن طريق مختلف الأفكار والبرامج المبتكرة لتعزيز التشاور الإلكتروني من خلال إشراك المواطن في صنع القرار الإلكتروني، ففرنسا تعد من الدول المتقدمة والرائدة في هذا المؤشر. أما المغرب فتعد نموذجاً عربياً يحتذى به في هذا المجال نظراً للخطوات الكبيرة المتخذة سواء على المستوى التشريعي أو الإداري في التركيز على تحسين علاقة الإدارة مع المواطن وإشراكه في عملية صنع القرار، وعلى العراق العمل أكثر على هذا المؤشر والاقتران بالنموذج الفرنسي والمغربي في هذا المجال والعمل على خطاهم.

ثانياً: مؤشر تنمية الإدارة الإلكترونية: عند العودة إلى تقرير الأمم المتحدة لسنة ٢٠٢٠، نجد أن "مؤشر تنمية الإدارة الإلكترونية" يقاس بالاعتماد على مؤشرات فرعية ثلاثة وهي "مؤشر الخدمات عبر الانترنت وسد الفجوة الرقمية (OSI)، مؤشر البنية التحتية للاتصالات (TII)، مؤشر المال البشري (HCI)". فقد قسم التقرير الدول إلى أربعة مستويات لتقييم مستواها فيما يتعلق بمؤشر (OSI) ، ففيما يخص المستوى الأول "المصنف بمرتفع جداً" الذي ضم (٣٢) دولة ، نجد فرنسا من ضمن هذه

(١) الأمم المتحدة ، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية ، تقرير تطوير الإدارة الإلكترونية ٢٠٢٠، ص ٢٧٠. متاح

على الموقع الإلكتروني التالي

https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/EgovSurvey2020_Ar.pdf

آخر زيارة يوم ٢٠٢١/٩/١ الساعة الخامسة عصراً.

(٢) المصدر نفسه، ص ٣٢٤.

(٣) المصدر نفسه ، ص ٣٢٥.

(٤) المصدر نفسه ، ص ٣٢٤.



الدول وقد احتلت المركز (١٩) عالمياً بمعدل نقاط (٠,٨٧١٨)^(١). أما المستوى الثاني الذي ضم المغرب الذي جاء في المرتبة (١٠٦) عالمياً بمعدل نقاط (٠,٥٧٢٩) بمستوى مرتفع^(٢). أما العراق فقد جاء في المرتبة (١٤٣) عالمياً بمعدل (٠,٤٣٦) بمستوى متوسط^(٣).

ومما تقدم نحن بدورنا نرى أن السبب في تفوق فرنسا في هذا المؤشر هو تطورها الكبير في توفير الخدمات الإلكترونية ونشر الانترنت في كافة ربوع الاراضي الفرنسية ، فتطبيق نظام الإدارة الإلكترونية في فرنسا متطور وركز بصورة أساسية على تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطنين وكذلك تبسيط الاجراءات الإدارية وتحديثها وتطويرها لغرض تلبية الخدمات العامة للجمهور والعمل على تحسين نوعيتها وجودتها من خلال تطبيق هذا النظام الذي يعمل على سرعة الاستجابة على تقديم الخدمة والدقة في تقديمها وامكانية الوصول اليها في كل مكان وزمان عن طريق بوابات الحكومة الفرنسية الموجودة على شبكة الانترنت وكذلك قلة تكلفة هذه الخدمة ومشاركة المواطن فيها من خلال ابداء رأيه في اقتراح الحلول المناسبة.

أما المغرب فتعد في مركز وسط مقارنة مع باقي المؤشرات وتحتاج إلى عمل لتحسين هذا المؤشر، وفيما يخص العراق وبالنظر للأرقام أعلاه والتي تعكس العقلية البيروقراطية المتوغلة في الإدارة العامة العراقية وكذلك المشاكل التي تعيق عمل الإدارات من ضعف في تطوير وتعليم الموارد البشرية ونقص في البنية التحتية الخاصة بمشروع الإدارة العامة الإلكترونية ، وباستحضار تجربة فرنسا الرائدة في جميع المؤشرات، يمكن جعلها نموذج للاستعانة به في التجربة العراقية، ونعتقد أن تصنيف العراق في التقييمات المستقبلية ، سيتحسن في السنوات القادمة نظراً لأطلاق الأمانة العامة لمجلس الوزراء^(٤) (بوابة أور الإلكترونية للخدمات الحكومية) بتاريخ ٢٠٢١/٩/٥ الساعة (١٠,١٠) صباحاً ، إذ صرحت الأمانة العامة بمناسبة إطلاق هذه الخدمة أنه "انطلاقاً من حرص الحكومة العراقية على توفير الخدمات الإلكترونية للمواطنين، وبإشراف مباشر من قبل الأمين العام لمجلس الوزراء، أطلقت الأمانة العامة لمجلس الوزراء، اليوم الأحد، بوابة أور الإلكترونية للخدمات الحكومية وستتيح البوابة، وصول المواطنين إلى الخدمات الإلكترونية التي تُقدمها الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، عبر النافذة الواحدة وتمثل هذه البوابة، أحد العناصر الأساسية لمشروع الحكومة الإلكترونية".

(١) الأمم المتحدة ، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية ، تقرير تطوير الحكومة الالكترونية، ٢٠٢٠، ص٢٩٩.

(٢) المصدر نفسه ، ص٢٩٥.

(٣) المصدر نفسه ، ص٢٩٨.

(٤) ينظر: الموقع الرسمي للأمانة العامة لمجلس الوزراء (<http://www.cabinet.iq>) أخر زيارة في ٢٠٢١/٩/٥

الساعة (١١) صباحاً.



علماً أنها تعمل ضمن بيئة مركز البيانات الوطني في الأمانة العامة لمجلس الوزراء، الذي تشكّل حديثاً، ويُعدُّ التجربة الأولى من نوعها في العراق، الطامحة إلى بلوغ إدارة الكترونية شاملة." وبإمكان المواطنين الوصول إلى خدمات البوابة، عبر الرابط الإلكتروني الآتي (<https://ur.gov.iq>) وخصّصت دائرة مركز البيانات الوطني، رقم الهاتف (٥٥٩٩) لتقديم الخدمات الإرشادية إلى المواطنين، للاستعلام عن الخدمات المتاحة.

وتحتوي هذه البوابة على (٦٣) خدمة مقسمة على أبواب (التعليم العالي ٢٠ خدمة، الصحة والبيئة ٢ خدمة، الكهرباء والماء والخدمات المحلية ١ خدمة، المال والضرائب ٢ خدمة، العدل والقانون والتظلمات ١١ خدمة، الأعمال والعاملين لحسابهم الخاص ٧ خدمة، الولادات والوفيات والزواج ٤ خدمة، خدمات التقاعد ١ خدمة، النقل والبنية التحتية ٤ خدمة، الجنسية والتأشيرات وجوازات السفر ٢ خدمة، العلوم وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات ٢ خدمة، الشباب والرياضة والثقافة ٧ خدمة).

ونحن بدورنا نرى وبعد الاطلاع على الموقع من قبل الباحث والدخول على الخدمات كافة وجدنا أن لكل خدمة توجد خدمات متعددة متفرعة عنها ويستطيع المواطن من خلالها: ١- الحصول على المعلومات الخاصة بالخدمات المقدمة عن طريق المرافق العامة في الدولة. ٢- إمكانية الوصول للخدمات وانوعها بسهولة ويسر ٣- إمكانية التواصل مع الإدارة ٤- إمكانية تقديم المقترحات والتظلمات والشكاوى على سوء الخدمات المقدمة مما يفعل مبدأ المشاركة ومبدأ العدالة ٤- إمكانية تقديم الطلبات وإنجاز المعاملات إلكترونياً. ٥- تفعيل مبدأ الشفافية الادارية. ومما تقدم نرى أن هناك تقدم كبير في الاجراءات الالكترونية التي تصب في تحقيق مبدأ الجودة في المرافق العامة في العراق.

الفصل الثالث



الفصل الثالث

أثر تطبيق مبدأ الجودة على الأعمال القانونية للإدارة والرقابة عليه

تمتلك الإدارة العامة العديد من الوسائل والأدوات التي يُمكن لها عن طريقها أن تقوم بمهامها الكبيرة الملقاة على عاتقها، ولكي تتمكن من تقديم الخدمات العامة للمرتفقين وتلبية رغبات واحتياجات المُتعاملين معها، فلا بدّ من توافر عدة وسائل، وهذه الوسائل يمكن اختصارها بثلاث أنواع (بشرية، ومادية، وقانونية)، فالبشرية المتمثلة في الأشخاص الطبيعيين العاملين لدى الإدارة تستخدمهم لتحقيق أهدافها وهم ما يطلق عليهم (الموظفين العموميين)، أما الوسائل المادية فهي الأموال الموجودة تحت تصرف الإدارة العامة والمخصصة للنفع العام وهي ما يطلق عليها (الأموال العامة)، فضلاً عن الأعمال المادية للإدارة التي لا تنوي من خلالها إحداث أي أثر قانوني، مثل ترتيب ائانها ومستلزماتها اليومية، وأعمالها المترتبة عن أخطاء موظفيها أو آلاتها.

أما الوسيلة الثالثة فهي بيتُ القصيد الذي نرمي إليه وهي الوسائل القانونية أو ما يطلق عليها (الأعمال القانونية) التي هي تصرفات قانونية تقوم بها الإدارة، وهذه التصرفات تنقسم الى نوعين، النوع الأول التصرفات التي تقوم بها الإدارة العامة من (جانِب واحد) من غير اشتراك طرف آخر ومنها (القرارات الإدارية)، والنوع الثاني هي تصرفات قانونية تتخذها الإدارة بالاشتراك مع أرادة طرف آخر من خلال توافق الأرادات المتجهة باتجاه إحداث أثر قانوني محدد وهو أما إنشاء التزام أو تعديل التزام قائم أو الغائه، ونقصد بذلك (العقد الإداري).

وحتى تكون صناعة هذه الأعمال القانونية متماشية مع أهداف مبدأ الجودة وأساليبه (الإدارة الجيدة، والإدارة العامة الإلكترونية)، فلا بد أن تتصف بمعايير جودة الخدمة من حيث المشروعية السهولة والسرعة والشفافية والدقة، مما ينعكس ايجاباً على (نوعية الخدمة).

كما أن للرقابة الإدارية ورقابة الهيئات المستقلة والرقابة القضائية دوراً كبيراً في العملية الإدارية وتعد من أهم العناصر لإنجاح تطبيق مبدأ الجودة، فلا بد من تنظيم عملية الرقابة بحيث تكون أداة فعالة في توجيه وتطوير عمل الإدارات المتنوعة ويتمثل هذا التنظيم بالسند القانوني الذي يحكم عمل هذه الرقابة بأنواعها، فمن المعلوم أن المرافق العامة تَهْدَف من وراء قيامها بأعمالها تقديم الخدمات للمواطنين وطالبي الخدمة، بحيث يأتي دور أجهزة الرقابة الإدارية والمستقلة والقضاء لضمان حصول المرتفقين على تلك الخدمات بأسرع وقت وأقل جهد وكلفة ممكنين وبالتالي الوصول إلى تحقيق مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة، إذ أن لدراسة موضوع الرقابة بصورة عامة أهمية كبيرة في نجاح المرافق العامة في مهامها وأهمها هي خدمة المواطن من خلال تقديم أفضل الخدمات واحترام حقوقه وحفظ كرامته أثناء عملية تقديم الخدمة وبعدها.



ومن كل ما تقدم سنقسم الفصل على مبحثين نخصص المبحث الأول لدراسة (أثر تطبيق مبدأ الجودة على الأعمال القانونية للإدارة العامة) ونخصص المبحث الثاني لدراسة (أثر الرقابة على تطبيق مبدأ الجودة).

المبحث الأول

أثر تطبيق مبدأ الجودة على الأعمال القانونية للإدارة العامة

لكي تستطيع الإدارة العامة من أداء واجباتها ووظيفتها والنهوض بنشاطاتها وتحقيق أهدافها على أكمل وجه لا يكفي وضع الوسائل البشرية والمادية تحت تصرفها، بل يلزم فضلاً عن ذلك، أن يكون باستطاعتها استخدام الوسيلة الثالثة وهي الوسيلة القانونية (التصرفات القانونية التي تقوم بها الإدارة العامة).

وهذه التصرفات القانونية التي تُمارسها الإدارة متمثلة في (القرار الإداري والعقد الإداري)، ألا إن الأصل في معظم التصرفات القانونية أنها تكون بأسلوب القرار الإداري كونه الأسلوب السائد والاعتيادي لممارسة الإدارة أوجه نشاطها، ورغم ذلك قد تلجأ الإدارة إلى أسلوب العقد الإداري إذا ما رأته أنه الأسلوب الأمثل لتحقيق أهدافها وقيامها بأعمالها.

وعند بحث الأثر المترتب على تطبيق مبدأ الجودة (نوعية الخدمة) على الأعمال القانونية للإدارة فأكد أننا سنبحث أثر تطبيق أساليب تحقيق مبدأ الجودة وهي (الإدارة الجيدة والإدارة العامة الإلكترونية)، فعند تطبيق هاذين الأسلوبين سيكون هناك أثر على مستوى القرار الإداري والعقد الإداري سواء في نطاقهما أو في أركانهما.

ولما تقدم سنقوم بتقسيم هذا المبحث على مطلبين سنخصص المطلب الأول لدراسة (أثر تطبيق مبدأ الجودة على القرار الإداري)، كما سنخصص المطلب الثاني لدراسة (أثر تطبيق مبدأ الجودة على العقد الإداري).

المطلب الأول

أثر تطبيق مبدأ الجودة على القرار الإداري

إن للقرار الإداري مكانة مهمة في مجال الدراسات القانونية ولا سيما دراسات القانون الإداري، فهو أداة قانونية رئيسية جاءت لترجم أرادة الإدارة المنفردة على الواقع العملي الملموس، فهو من أهم مظاهر السلطة العامة التي تتمتع بها جهات الإدارة، وهو ما تمتاز به الإدارة في علاقاتها مع المرتفقين، فمن خلال القرار الإداري تستطيع الإدارة وبارادتها المنفردة التعبير عن سلطتها الإمرة في إصدار الأوامر والنواهي للأفراد.



وعن طريق القرار الإداري تمنح الإدارة الحقوق وتفرض الالتزامات من غير حاجة إلى موافقة الأفراد المخاطبين بشرط مشروعيتها، لذا يشتمل موضوع القرار الإداري جوانب متعددة تتطلب دراستها للإحاطة بها، والقرار الإداري هو من أكثر الأعمال القانونية وقوعاً على الإطلاق ، فلا يكاد يمر يوماً دون صدور قراراً إدارياً من موظف لتصرف شؤون الإدارة وإشباع الحاجات العامة ، فعندما يتقدم مرتفق بطلب لغرض توصيل التيار الكهربائي لمنزله أو الخدمة الهاتفية أو يطلب الحصول على رخصة أو بطاقة أو شهادة ما ، ويقوم الموظف المختص بالتأشير على طلبه بالموافقة أو الرفض أو التأجيل فهنا يكون قد اتخذ قراراً إدارياً^(١).

ومعنى ذلك أن القرار الإداري يتأثر بفرض تطبيق مبدأ الجودة على المرافق العامة للدولة، إذ أن من أهداف مبدأ الجودة هي نوعية الخدمة المقدمة للمواطن وهذه الخدمة قد تتجسد بقرار إداري صادر عن طريق الإدارة مما يشترط به أن يتصف بالجودة المطلوبة في إصداره وتنفيذه. لذا سنقسم هذا المطلب على فرعين، نبحث في الفرع الأول (أثر تطبيق مبدأ الجودة على مفهوم القرار الإداري)، أما الفرع الثاني سنخصصه لبحث (نطاق تطبيق مبدأ الجودة في القرار الإداري).

الفرع الأول

أثر تطبيق مبدأ الجودة على مفهوم القرار الإداري

ينفرد القرار الإداري بكونه من أهم وسائل الإدارة ومظهراً من مظاهر سلطاتها وامتيازاتها القانونية لغرض تحقيق المصلحة العامة، ولكي يكون القرار الإداري مشروعاً وصحيحاً لا بد من توافر عناصره واركانه التي تضمن له الاستمرار والبقاء في الحياة الإدارية التي تجنيه الطعن بعدم مشروعيتها، كما أن تطبيق نظام الإدارة الجيدة والإدارة العامة الالكترونية يستلزم منا إعادة النظر في بعض جوانب القرارات الإدارية. لذا سنبحث تعريف القرار الإداري التقليدي والإلكتروني في نقطة أولى وأثر تطبيق مبدأ الجودة على عناصره في نقطة ثانية ومن ثم أثر تطبيق مبدأ الجودة على أركان القرار الإداري في نقطة ثالثة.

أولاً: تعريف القرار الإداري التقليدي والإلكتروني:

لا يوجد تحديد لمعنى القرار الإداري في التشريعات التي تنظمه أو تحكمه، لذا أصبح محلاً لاجتهاد الفقه والقضاء الإداري ، ففيما يخص القرار الإداري التقليدي فقد قدم لنا القضاء والفقه الإداريين تعريفات عديدة للقرار له قد يوجد اختلاف فيما بينها إلا أنها تكاد لا تخلو من وجود عناصر مشتركة فيما بينها تمثل جوهر القرار الإداري، وسنقوم باستعراض بعض التعريفات محاولة منا للوصول إلى تعريف قادر على تحديد جوانبه الذاتية ويميزه عن غيره من الأعمال القانونية الصادرة عن الإدارة.

(١) د. داود عبد الرزاق الباز، مصدر سابق ، ص ٢٧٧.



١- تعريف القضاء للقرار الإداري التقليدي:

ففي المغرب فقد عرفت المحكمة الإدارية (بوجدة) القرار الإداري بأنه "إفصاح الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد أحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء المصلحة العامة"^(١). كما عرفت المحكمة الإدارية بأكادير في إحدى أحكامها بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة والملزمة لإحداث أثر قانوني أو تعديله أو الغائه"^(٢). أما القضاء العراقي في قرار للهيئة العامة في مجلس الدولة رقم (٢١٢/انضباط/تمييز/٢٠٠٩) ، قد عرفت القرار الإداري في معرض بيانها للقرار الإداري القابل للطعن بأنه " كل قرار إداري نهائي ، صادر عن سلطة إدارية ومنتج لأثر قانوني" ، أي أن هذا القرار يجب أن يصدر عن سلطة إدارية ومنتج لأثر قانوني^(٣). إلا أننا نرى أن هذا التعريف منتقد ، فقد عرف القرار بأنه قرار وهذا لا يتفق مع المنطق ، وكذلك اشترط النهائية والاختيارية شرط لصحة الطعن ، وكذلك اشترط الصدور من سلطة إدارية وهذا خلاف ما اتفقت عليه كلمة الفقه.

أ- تعريف الفقه للقرار الإداري التقليدي:

ففي فرنسا فقد عرف الفقيه الفرنسي (هوريو) القرار الإداري بأنه "إعلان للإرادة بقصد أحداث اثر قانوني إزاء الأفراد، يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية أو صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر"^(٤). كما عرفه الفقيه (دوجي) بأنه " كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره ، أو كما تكون في لحظة مستقبلية معينة"^(٥). ويعرفه فالين بأنه " عمل قانوني يصدر عن هيئة إدارية ، أو هيئة خاصة لها امتيازات السلطة العامة ، ويكون موضوعه إدارياً ويصدر تنفيذاً للقوانين أو لسلطات منوطة في الدستور"^(٦). وهناك من الفقه الفرنسي من يرى أن " القرار الإداري هو من الأعمال القانونية الاحادية الجانب التي تبين بأكثر شدة إنتاج نتائج قانونية"^(٧).

(١) حكم المحكمة الادارية بوجده في العدد (٢٣٠/٢٠٠٠) في ٤/١٠/٢٠٠٠ منشور في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، سلسلة دلائل التسيير ، الدليل العملي للاجتهاد القضائي في المادة الإدارية ، الجزء الاول ، العدد ١٦٦ ، ٢٠٠٤ ، ص ١٠٣ .

(٢) حكم المحكمة الادارية بأكادير في العدد (٣/٩٦/١١) في ٢٥/٤/١٩٩٦ ، المصدر نفسه ، ص ١٤٦ .

(٣) نقلاً عن : د. محمد طه حسين الحسيني، مصدر سابق ، ٢٨٨ .

(٤) نقلاً عن : د.دغني زغير الخاقاني و د.د. ميسون طه حسين ، مصدر سابق ، ص ٢٠٦ .

(٥) نقلاً عن : د. د. مازن ليلو راضي ، القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص ١٥٨ .

(٦) نقلاً عن : د. محمد علي بدير واخرون ، مصدر سابق ، ص ٤١٤ .

(٧) جورج فوديل و بيار دلفولفيه، مصدر سابق ، ص ١٩٣ .



أما في المغرب فهناك من الفقه من عرفَ القرار الإداري بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة والملزمة بمقتضى ما لها من سلطة عامة تقررها القوانين والمراسيم وذلك بقصد إنشاء أو تعديل أو الغاء أحد المراكز القانونية متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الهدف منه تحقيق مصلحة عامة"^(١).

أما العراق فهناك من الفقه من عرفَ القرار الإداري بأنه "عمل قانوني يصدر عن السلطة الإدارية من جانب واحد ويحدث أثراً قانونياً"^(٢). وهذا التعريف ينقصه فقط أن يكون صدوره بالإرادة المنفردة للإدارة. وهناك من عرفَ القرار الإداري بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة الملزمة بقصد ترتيب آثار قانونية"^(٣) ، كما عرفه بعضهم بأنه "عمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لإحدى الجهات الإدارية بقصد أحداث تغيير في الأوضاع القانونية القائمة ، أما بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل لمركز قانوني قائم أو الغاء له"^(٤). وعرفَ القرار الإداري أيضاً بأنه " عمل قانوني - تُصدره جهة إدارية بإرادتها المنفردة"^(٥).

ومما تقدم نحن بدورنا نرى عدم خلو أغلب التعاريف التي أوردها القضاء أو الفقه للقرار الإداري (باستثناء التعريف الأخير والذي نوّده كونه تعريف مختصر وشامل لعناصر القرار الإداري) من النقد ومن هذه الانتقادات هي أن بعض التعريفات شرحت المراد من الآثار القانونية، والتعريف يجب أن لا يتّضمن شرحاً فهو كعمل قانوني فلا بد من اتجاه إرادة مُصدره إلى إحداث تغيير في المراكز القانونية، ومن التعريفات من عرفه بأنه اعلان أو إفصاح فكلا اللفظين يفيدان القرار الإداري الإيجابي دون القرار السلبي أو الضمني ، ومن هذه التعريفات التي لم تقيد صدوره بالإرادة المنفردة للإدارة وهذا ينتج عنه خطأً بينه وبين العقود الإدارية.

أما ما يخص تعريف القرار الإداري الإلكتروني فقد عرفه بعض الفقه بأنه "تلقى الإدارة العامة الطلب الإلكتروني على موقعها الإلكتروني ، وإفصاحها عن رغبتها الملزمة بإصدار القرار والتوقيع عليه إلكترونياً وإعلان صاحب الشأن على بريده الإلكتروني وذلك بما لها من سلطة بمقتضى القوانين

(١) د. مليكة الصروخ ، مصدر سابق ، ص ٤٥٤.

(٢) نقلاً عن : د.غني زغير الخاقاني و د. ميسون طه حسين ، مصدر سابق ، ص ٢٠٧.

(٣) د. غازي فيصل مهدي و د.عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري-دراسة قانونية مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي، ط٣، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، النجف الاشرف ، ٢٠١٧، ص ١٦٤.

(٤) د.غني زغير الخاقاني و د. ميسون طه حسين ، مصدر سابق ، ص ٢٠٧.

(٥) د. ماهر صالح علاوي ، تحولات القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٩٩.



واللوائح ، بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون جائزاً وممكناً قانوناً ابتغاء المصلحة العامة^(١). ويرى جانب آخر من الفقه أن القرار الإداري الإلكتروني هو "القرار الإداري الصادر بتوقيع إلكتروني ، بناء على اقتراح أو طلب مقدم على موقع الإدارة الإلكتروني ، والمعلن لصاحب الشأن على بريده الإلكتروني"^(٢).

ومن الفقه من عرفَ القرار الإداري بأنه "عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة لجهة الإدارة عبر وسائل إلكترونية ، وبقصد إحداث أثر قانوني معين وتحقيقاً للمصالح العام"^(٣).

ومما تقدم نحن بدورنا نرى أن التعريف الأول والثاني قد رهنا سلطة الإدارة في إصدار القرار الإداري الإلكتروني بتقديم طلب الإلكتروني من قبل صاحب الشأن وهو ما لا يستقيم مع ما هو ثابت بخصوص القرار الإداري لوجود نوعين من القرارات منها ما تصدره الإدارة بذاتها بناءً على المصلحة العامة ومنها ما يصدر بناءً على طلب من صاحب الشأن^(٤).

والنوع الأخير من القرارات هو الذي يهمننا وذلك عادةً ما يتجسد في خدمة يطلبها الأفراد مثل طلب شهادة أو رخصة معينة ، كما أن هاذين التعريفين اشتملا على شكليات القرار الإداري الإلكتروني بخصوص تطرقهما للتوقيع الإلكتروني ، وايضاً لنفاذ القرار عن طريق الاعلان الإلكتروني فضلاً عن أنهما ربطا القرارات الإلكترونية بالقرارات الفردية دون التنظيمية ، كما أن التعريف الأخير لا يخلو من النقد بسبب العبارة الاخيرة وهي القصد من القرار الإداري إحداث أثر قانوني وبالعودة إلى تعريف العمل القانوني نجد القصد منه إحداث اثر قانوني ، فلا داعي لذكره في التعريف. ولما تقدم يمكن لنا تعريف القرار الإداري الإلكتروني بأنه "عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة لجهة الإدارة العامة بالوسائل الإلكترونية".

ثانياً: أثر تطبيق مبدأ الجودة على خصائص القرار الإداري التقليدي والإلكتروني:

أ- القرار الإداري عمل قانوني:

(١) د. علاء محي الدين مصطفى ابو احمد ، القرار الاداري الالكتروني ، مؤتمر المعاملات الالكترونية (التجارة

الالكترونية - الحكومة الالكترونية) ، جامعة الامارات ، اكتوبر ، ٢٠١٥ ، ص١٠٦.

(٢) ينظر : د. ماجد راغب الحلو ، القرارات الإدارية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٢ ، ص٢٢٢.

(٣) سرمد عبد الخالق أحمد الشاوي ، مصدر سابق ، ص٨٣.

(٤) ينظر: المادة (١٢) من قرار مجلس وزراء الاتحاد الاوربي وفرنسا جزء منه والتي نصت على انه "يمكن أن تتخذ السلطات العامة القرارات الإدارية إما بمبادرة منها أو بناءً على طلب من أشخاص عاديين" كما نصت المادة (٢) من القانون رقم (٥٥،١٩) المتعلق بتبسيط المساطر والاجراءات الادارية المغربي على انه "القرار الإداري هو كل محرر تسلمه الإدارة للمرتفق بطلب منه وفقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل ولا سيما التراخيص والرخص والأنونات والشهادات والمأذونيات والمقررات.



والعمل القانوني الإداري هو " عمل إرادي تقوم به الإدارة بإرادتها... وتهدف من القيام به إحداث أثر قانوني معين"^(١)، أي أن يترتب القرار أثراً قانونياً كي يعد قراراً إدارياً وذلك بإنشاء أو تعديل أو الغاء مركز قانوني معين. ومن ثم أن هذه الأعمال تختلف عن الأعمال المادية التي لا تُحدث آثار قانونية لذا نجد أن القضاء الإداري الفرنسي اشترط في أن يكون القرار المطعون فيه بالإلغاء أن ينتج ضرراً برفع الدعوى^(٢). وهذا العنصر ينطبق على القرار الإداري الإلكتروني أيضاً فيجب أن تتجه إرادة الإدارة لأحداث أثر قانوني محدد في القرار الإداري الإلكتروني كي يعد قراراً إدارياً^(٣).

ب- أن يصدر عن سلطة إدارية عامة وطنية:

والسلطة الإدارية هي " الجهة المختصة قانوناً بإصدار القرارات الإدارية والتابعة للسلطة التنفيذية ، سواء أكانت السلطة مركزية أم لامركزية محلية أو مرفقية"^(٤). وعليه لا تعد قرارات السلطتين التشريعية والقضائية قرارات إدارية ، باستثناء بعض القرارات التنظيمية لهاتين السلطتين^(٥). وينطبق أسلوب الإدارة الجيدة في فرنسا (وهو أحد أساليب تحقيق مبدأ الجودة)، والذي قرره تشريعات الإتحاد الاوروبي على الدول الأعضاء في الإتحاد ومنها فرنسا^(٦) ، فنجد أن لهذه التشريعات تأثيراً على معظم مواضيع القانون الإداري ومن أكثر هذه المواضيع تأثراً بهذه التحولات هو القرار الإداري إذ لم يعد من الضروري أن يكون القرار صادر من سلطة وطنية فرنسية من أجل أن ينطبق عليه النظام القانوني للأعمال القانونية الصادر بالإرادة المنفردة للإدارة ويخضع لرقابة القضاء الفرنسي وهذا الأمر ينطبق على القرار الإداري الإلكتروني أيضاً^(٧).

أما فيما يخص القرار الإداري الإلكتروني في المغرب والعراق فيكفي صدوره من جهة إدارية وطنية عامة ولا يؤثر على تحقق هذا العنصر طريقة صدوره أو تكوينه بالطرق الحديثة كون العبرة بمن أصدره^(٨).

(١) د. ماهر صالح علاوي ، إرادة الإدارة العامة ودورها في أعمالها القانونية - دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم الانسانية ، المجلد ١٣ ، العدد ٣ ، ٢٠٠٦ ، ص ٣.

(٢) د. مازن ليلو راضي ، القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص ١٩٩.

(٣) سرمد عبد الخالق أحمد الشاوي ، مصدر سابق ، ص ٨٣.

(٤) د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٦٧.

(٥) علي سعد عمران ، مصدر سابق ، ص ١٦٠.

(٦) د. علي حسن عبد الامير ، مصدر سابق ، ص ٢٢٢.

(٧) د. ماهر صالح علاوي ، تحولات القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ٢٠٦.

(٨) محمد سليمان نايف شبير ، النفاذ الالكتروني للقرار الاداري - دراسة تطبيقية مقارنة ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الحقوق - جامعة عين شمس ، ٢٠١٥ ، ص ٤٤.



ت- أن يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة:

ويعد هذا العنصر أساساً للتفريق بين القرار الإداري والعقد الإداري ، فالقرارات الإدارية أياً كان نوعها هي أعمال قانونية تصدر بالإرادة المنفردة للإدارة ، كون العمل القانوني في العقد الإداري لا يظهر أثره إلا إذا توافقت إرادات الإدارة والأفراد أو الجهة المتعاقدة معها ، بينما يظهر أثر العمل القانوني في القرار الإداري من غير تدخل من جهة الأفراد وإرادة الإدارة وحدها رضي الأفراد أو لم يرضوا^(١). وبلا أدنى شك أن القرار الإداري الإلكتروني يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة والذي يتجسد في أنفراد الإدارة في عملية إعداد القرار الإلكتروني وتوقيعه وإصداره بنفس الوسائل من غير اشتراك أي إرادة أخرى غير إرادة الإدارة المنفردة^(٢).

ث- أن يحدث أثر في المراكز القانونية:

أي أن يكون هذا القرار مؤثراً ، والقرار المؤثر هو " القرار الذي يحدث تغييراً في المراكز القانونية للأفراد ، أي أنه يولد أثراً قانونية تتال من المركز القانوني للطاعن"^(٣). وبناءً على ذلك تخرج الأعمال الإدارية التي لا يترتب عليها أثر قانوني معين من مفهوم القرار الإداري ، (كالأعمال التمهيدية ، الاجراءات التحضيرية التي تسبق صدور القرار ، الاقتراحات والتحقيقات وتشكيل اللجان) ، فهذه الأعمال الإدارية لا تنتج آثاراً قانونية محددة وإنما يتركز موضوعها ومحلها أما ببيان طرق وأساليب العمل أو شرح وتفسير القوانين والأنظمة النافذة كما قد تكون من قبيل الاجراءات الداخلية التي تنطوي على أوامر السلطة الرئاسية التي تتعلق بسير العمل الداخلي للإدارة^(٤).

وبالنسبة للقرار الإداري الإلكتروني فطالما قصدت الإدارة تحقيق أثر قانوني معين على قراراتها الصادرة بوسائل إلكترونية فإن صفة العمل القانوني تتحقق لهذه القرارات^(٥).

ومما تقدم يتبين لنا أن أثر تطبيق مبدأ الجودة على خصائص القرار الإداري ظهر عن طريق تطبيق أسلوب الإدارة الجيدة في فرنسا بموجب تشريعات الإتحاد الأوروبي وكان على عنصر القرار الذي يشترط (أن يصدر عن سلطة إدارية عامة وطنية) حيث لم يعد من الضروري أن يكون القرار صادراً من سلطة وطنية فرنسية من أجل أن ينطبق عليه النظام القانوني للأعمال القانونية الصادر بالإرادة المنفردة للإدارة ويخضع لرقابة القضاء الفرنسي وبالعكس.

(١) د. نواف كنعان ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠ ، ص ٢٣٩ .

(٢) محمد سليمان نايف شبيب ، مصدر سابق ، ص ٤٦ .

(٣) د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٦٦ .

(٤) د. رياض عبد عيسى الزهيري ، مصدر سابق ، ص ١٩٦ .

(٥) محمد سليمان نايف شبيب ، مصدر سابق ، ص ٤٨ .



ثالثاً: أثر تطبيق مبدأ الجودة على أركان القرار الإداري التقليدي الإلكتروني:

سنبحث ركني الاختصاص والشكل والاجراءات كونهما أهم ركنين يمكن أن يكون لتطبيق مبدأ الجودة على القرار الإداري أثر عليهما.

أولاً: الاختصاص:

الاختصاص وهو "القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تمتلك إبرام التصرفات القانونية"^(١)، وهو " الصلاحية القانونية التي تمنح لإحدى الهيئات العامة أو لموظف معين لكي يباشر عمل من الأعمال القانونية وبحسب قواعد توزيع الاختصاصات بين الجهات الإدارية"^(٢)، أو هو " الصلاحية أو القدرة على مباشرة عمل معين وعلى وجه يعتد به قانوناً"^(٣).

والسؤال الذي يثار هنا في هذا الشأن ما هو أثر تطبيق مبدأ الجودة على ركن الاختصاص في القرار الإداري؟

ويتخذ الاختصاص أربع صور تقليدية مُتفق عليها من قبل الفقه وهي الاختصاص (الشخصي ، الموضوعي ، الزمني ، المكاني) ، وهذا الأخير هو الذي سيكون محل نظر وتغيير في ظل الإدارة العامة الإلكترونية بصورة واضحة^(٤).

ويُقصد بالاختصاص المكاني " أن القانون يحدد للسلطة الإدارية دائرة مكانية معينة تمارس فيها نشاطها بحيث لا يجوز لها تجاوز هذا النطاق الإقليمي المعين"^(٥).

١- أثر تطبيق نظام الإدارة الجيدة على ركن الاختصاص:

فقد نص قانون ميثاق المرافق العامة المغربي الذي جاء تجسيداََ لمتطلبات الإدارة الجيدة المنصوص عليها في الدستور المغربي لعام ٢٠١١^(٦) ، على أنه " اعتماد مبدأ التفريع الإداري في توزيع الاختصاصات من أجل اتخاذ القرارات وتنفيذها على المستوى الأكثر ملائمة تحقيقاً للفاعلية والنجاعة والقرب من المرتفقين" كما نص القانون أعلاه على أنه " اعتماد اللاتمركز الإداري كقاعدة عامة في توزيع الصلاحيات بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية التابعة لها وفق المبادئ والقواعد

(١) د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، بدون طبعة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ٣١٢.

(٢) د.غني زغير الخاقاني و د. ميسون طه حسين ، مصدر سابق ، ص ٢٠٩.

(٣) د. نجيب خلف احمد الجبوري ، مصدر سابق ، ص ٢٩١.

(٤) د. رياض عبد عيسى الزهيري ، مصدر سابق ، ص ١٩٨.

(٥) د. محيي الدين القيسي ، مصدر سابق ، ص ١٠٣.

(٦) ينظر : الفصل (١٥٧) من الدستور المغربي لعام ٢٠١١ ، والمادة (الأولى) من ميثاق المرافق العامة رقم (٥٤،١٩).



المحددة في النصوص التنظيمية الجاري بها العمل^(١). كما نص على ضرورة "تقريب الإدارة من المرتفق فيما يخص ايداع الطلبات المتعلقة بالقرارات الإدارية معالجتها وتسليمها داخل الآجال المحددة"^(٢).

٢- أثر تطبيق نظام الإدارة العامة الإلكترونية على ركن الاختصاص:

وهنا يثار التساؤل التالي فقد يُثير استخدام وسائل الاتصال الحديثة مشكلة الاختصاص في ظل نظام البوابة الإلكترونية للحكومة إذا ما تعاملت الإدارة مع الطلبات الفردية المقدمة إليها لهدف يتجاوز مجرد تقديم المعلومات والتوجيهات، هنا سيكون المُتعامل أمام قرارات إدارية فردية. فهل يمكن نقل اختصاصات إدارات متعددة لجهة واحدة؟ ففي ظل تطبيق نظام الإدارة العامة الإلكترونية فأن التطور الحاصل في القرار الإداري قد برز في ركن الاختصاص المكاني، إذ شارك الحاسوب الآلي الموظف في إصدار القرار الإداري، وذلك عن طريق استخدام الوسائل الإلكترونية في عملية صنع القرار الإداري (نظام الأتمتة^(٣) أو ما يسمى نظام الوسيط الإلكتروني)^(٤). إذ يكاد ينعدم أو يتلاشى عيب عدم الاختصاص المكاني، بالنظر لوجود التنسيق الكامل بين أجهزة الإدارة الإلكترونية في إداء الخدمات العامة التي تهدف إلى تغيير الأسلوب التقليدي لتنظيم الإدارة العامة من البيروقراطية والروتين^(٥).

ومما تقدم نحن بدورنا نرى أن لنظام الإدارة الجيدة في المغرب أثر كبير على الاختصاص المكاني حيث نص قانون ميثاق المرافق العامة على ضرورة منح صلاحيات أكبر بشكل أفقي من أجل إصدار القرارات الإدارية بفاعلية ونجاعة وسرعة وقربها من المرتفقين، كما أن لتطبيق الإدارة الإلكترونية الأثر على الاختصاص المكاني إذ إن تطبيق هذا النظام عن طريق الحاسب الآلي وشبكة الانترنت وفق معلومات مثبتة سابقاً يمكن المرتفق من تقديم طلبه من أي مكان وكذلك إصدار القرار الإداري من أي مكان دون التقيد بمكان محدد وخاصة اختصاصات الإدارة المركزية.

(١) ينظر: المادة (٧) من قانون ميثاق المرافق العامة رقم (٥٤،١٩) المغربي.

(٢) ينظر: قرار رئيس الحكومة المغربية رقم (٢٠/٢٠٢٠) في ٢١ كانون الأول ٢٠٢٠ بشأن تفعيل مقتضيات القانون رقم (٥٥،١٩) المتعلق بتبسيط المساطر والاجراءات الإدارية.

(٣) كلمة أتمته تعني "الانسياب التلقائي للمعلومات وهي كلمة غير عربية، وإنما تعد ترجمة غير دقيقة لكلمة (automatique) الفرنسية ومعناها: تلقائي أو آلي أو ذاتي الحركة. ينظر: د. داود عبد الرزاق الباز، مصدر سابق، ص ٢٧٩.

(٤) زينب عباس محسن، الإدارة الإلكترونية وأثرها في القرار الإداري، مجلة كلية الحقوق - جامعة النهدين، المجلد ١٦، العدد ١، ٢٠١٤، ص ٣١١.

(٥) د. بشير علي باز، دور الحكومة الإلكترونية في صناعة القرار الإداري والتصويت الإلكتروني، ط١، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٩، ص ٧٠.



ثانياً: الشكل والإجراءات:

والشكل هو " المظهر الخارجي الذي يظهر به القرار الإداري والإجراءات التي يصدر بموجبها"^(١)، وحيث أن الاصل هو عدم الزام الإدارة بشكل معين عند اتخاذ قراراتها إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك^(٢). أما الاجراءات فهي " الخطوات التي يجب أن يمر بها القرار الإداري قبل صدوره"^(٣). فالغاية من وضع قواعد الشكل والاجراءات هو من أجل اعطاء الإدارة فرصة معقولة للتفكير والتروي لدراسة العمل القانوني قبل الإقدام على تقريره مما يصب في حُسن إصداره ، فضلاً عن توفير ضمانات للأفراد لتحميمهم من احتمال شطط الإدارة صاحبة السلطات الواسعة^(٤). لذا سنبحث أثر تطبيق نظام الإدارة الجيدة والإدارة الإلكترونية على ركن الشكل والاجراءات.

١- أثر تطبيق نظام الإدارة الجيدة على ركن الشكل والاجراءات في القرار الإداري:

ففي فرنسا وعلى وفق محددات قانون الإتحاد الاوروبي، فقد اشترط هذا النظام وفق المادة (٤١) من ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الاوروبي التي جاءت بعنوان (الحق في الإدارة الجيدة) إذ نصت على أنه "٣ - التزم الإدارة بتسبب قراراتها". وتُسبب القرار هو " ذكر الاعتبارات القانونية والواقعية التي قادت الإدارة أو دفعتها إلى إصداره" ، والاصل أن الإدارة غير مُلزمة بتسبب قراراتها إلا إذا اوجب عليها القانون ذلك ، وحينها يكون التسبب شرط شكلي في القرارات الإدارية يؤدي تجاهله الى عيب الشكل في القرار ينتج عنه بطلانه^(٥).

أما **المشرع المغربي** وتنفيذاً لمتطلبات الإدارة الجيدة فقد نص على المبادئ العامة المؤطرة لعلاقات المرتفقين بالإدارة ومن ضمن هذه المبادئ هي " تعليل الإدارة لقراراتها السلبية بخصوص الطلبات المتعلقة بالقرارات الإدارية وإخبار المرتفقين المعنيين بذلك بالوسائل الملائمة كلها"^(٦). كما نص قانون تبسيط المساطر والاجراءات الإدارية في الباب الثالث منه على إعداد مصنفات

(١) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، القرار الإداري ، ط١، دار الفكر الجامعي ، مصر ، ٢٠٠٠، ص ١٤٠.

(٢) د.غني زغير الخاقاني و د. ميسون طه حسين ، مصدر سابق ، ص ٢١٢.

(٣) احمد محمد رفعت حراز ، ضوابط الاجراءات والأشكال في القرار الإداري - دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الحقوق - جامعة طنطا ، مصر ، ٢٠٠٠، ص ١٣.

(٤) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، اصول القانون الإداري اللبناني ، ط٣، الدار الجامعة ، بيروت ، ٢٠٠٦، ص ٢٣٠.

(٥) د. علي محمد بدير وآخرون، مصدر سابق ، ص ٤٣٠.

(٦) ينظر: نص المادة (٤/١٠) من قانون تبسيط المساطر والاجراءات الإدارية رقم (٥٥,١٩). وقرار رئيس الحكومة المغربية رقم (٢٠/٢٠٢٠) في ٢١ كانون الأول ٢٠٢٠ بشأن تفعيل مقتضيات القانون رقم (٥٥,١٩) المتعلق بتبسيط المساطر والاجراءات الإدارية.



القرارات الإدارية ، وجاء النص كالآتي "طبقاً للمبادئ المنصوص عليها في المادة ٤ أعلاه، يجب على الإدارات، كل فيما يخصها، أن تقوم بجرد جميع القرارات الإدارية التي تدخل في مجال اختصاصها وتصنيفها وتوثيقها وتدوينها في مصنفات يحدد نموذجها بنص تنظيمي ، تنشر هذه المصنفات بالبوابة الوطنية المشار إليها في المادة ٢٦ من هذا القانون، مع مراعاة أحكام المادة ٩ أدناه"^(١).

ويجب على الإدارات عند إعداد مصنفات القرارات الإدارية ، التقييد بالنموذج الوارد في الملحق رقم (١) من "القرار المشترك رقم (٢٠٣٣٢,٢٠) في ٢٨ سبتمبر والصادر من وزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة المتعلق بتحديد نموذج مصنفات القرارات الإدارية ونموذج وصل أيداع طلبات الحصول عليها"، الذي يتكون من نموذج لائحة القرارات الإدارية التي تدخل ضمن مجال اختصاص الإدارة المعنية ونموذج توثيق وتدوين كل قرار إداري على حدة ، ويحدد هذا الأخير البيانات والمعلومات المتعلقة بالقرارات الإدارية، وذلك وفقاً لما يلي:

- ١- مراجع القرار الإداري.
- ٢- المسطرة الإدارية المتعلقة بالقرار الإداري.
- ٣- حالات وشروط إنجاز الخبرة التقنية.
- ٤- الأجل المحدد لرد الإدارة على طلب المرتفق.
- ٥- الآثار المترتبة على سكوت الإدارة داخل الأجل المحدد.
- ٦- طرق الطعن المتاحة للمرتفق^(٢).

أما في العراق فلا يوجد أثر لنظام الإدارة الجيدة على القرارات الإدارية لعدم تبيين هذا النظام بالأساس.

٢- أثر تطبيق نظام الإدارة العامة الإلكترونية على ركن الشكل والاجراءات في القرار الإداري:

فيما يخص تطبيق نظام الإدارة العامة الإلكترونية ، فلا يوجد شك بالنسبة للقرار الإداري الإلكتروني بأنه يجب على الإدارة أن تحترم القواعد الشكلية والاجرائية في عملية صنع القرار مثلما هو الحال في القرار الإداري التقليدي^(٣).

ألا إنه في ضوء نظام الإدارة العامة الإلكترونية يكون من الواجب إعادة النظر وإحداث تحول سريع وجذري في صناعة القرار الإداري من حيث صدوره بالشكل الذي رسمه القانون لغرض الارتقاء بأعمال موظفي الدولة اللازمة لإصدار القرار الإداري ، فالإدارة الإلكترونية ليست بطريق سحري

(١) ينظر: نص المادة (٥) من قانون تبسيط المساطر والاجراءات الادارية رقم (٥٥,١٩) المغربي.

(٢) ينظر: قرار رئيس الحكومة المغربية رقم (٢٠/٢٠٢٠) في ٢١ كانون الأول ٢٠٢٠ بشأن تفعيل مقتضيات القانون رقم (٥٥,١٩) المتعلق بتبسيط المساطر والاجراءات الادارية.

(٣) محمد سليمان نايف شبيب ، مصدر سابق ، ص ٩٣.



لِصُورِ القَرَارِ بِالشَّكْلِ المَطْلُوبِ^(١). لَذا وَضَعَتِ الإِدَارَةُ العَامَةَ سِياساتٍ جَدِيدَةً تَتَمَثَّلُ بِالحَاقِ صانِعِ القَرَارِ الإِدَارِيِّ بِدَوْرَاتٍ خَاصَةً بِعِلْمِ الحَاسُوبِ وَالاِنْتَرْنِتِ وَكِيفِيَةِ اسْتِخْدَامِ الوَسائِلِ الإِلِكْتروْنِيَةِ بِالطَّرِيقَةِ الصَّحِيحَةِ عِنْدَ صُورِ القَرَارِ الإِدَارِيِّ بِالشَّكْلِ الَّذِي يَتَطَلَّبُهُ القَانُونُ^(٢).

وَفي بَعْضِ القَرَارَاتِ الإِدَارِيَّةِ عَلى سَبِيلِ المِثَالِ الَّتِي قَدْ يَتَطَلَّبُ القَانُونُ أَلَّا يَصْدُرَ القَرَارُ فِيهَا أَلَّا بَعْدَ اسْتِطْلَاعِ رَأْيِ لَجْنَةٍ مَعِينَةٍ أَوْ مَجْلِسٍ ، وَفي هَذِهِ الحَالَةِ تَتَوَقَّفُ سَلَامَةُ القَرَارِ مِنَ النَاحِيَةِ الشَّكْلِيَّةِ عَلى اتِّبَاعِ المَجْلِسِ أَوْ اللَجْنَةِ لِلقَوَاعِدِ الَّتِي تَحْكُمُ عَمَلَهُ^(٣).

فَفي ظِلِّ الإِدَارَةِ العَامَةِ الإِلِكْتروْنِيَّةِ سَيَفْرُضُ الوَاقِعُ التَّكْنُولُوجِيَّ عَلى المَوْظِفِينَ فِي المَرافِقِ العَامَةِ حُدُوثَ تَغْيِيرٍ فِي القَوَاعِدِ وَالإِجْرَاءاتِ المُتَعَلِّقَةِ بِالمَجَالِسِ أَوْ اللِجَانِ أَوْ الهَيْئَاتِ الَّتِي يَسْتَوْجِبُ صُورِ القَرَارِ عَنِهَا.

فَمِنْ حَيْثُ دَعْوَةُ الأَعْضَاءِ لِلإِجْتِمَاعِ فَيَشْتَرِطُ لَصِحَّةِ انْعِقَادِهِ تَوْجِيهِ الدَّعْوَةِ مِمَّنْ يَمْلِكُ حَقَّ تَوْجِيهِهَا قَانُوناً وَأَلَّا بَطَلَ الإِجْتِمَاعِ ، كَمَا يَجِبُ أَنْ تَوْجِهَ الدَّعْوَةَ لِكافَةِ الأَعْضَاءِ فِي الوَقْتِ المَحْدَدِ قَانُوناً ، فَإِذَا تَرَكَ هَذَا الشَّرْطَ بَطَلَ الإِجْتِمَاعُ اِيضاً ، لَذا وَبِدُونِ شَكٍّ فَإِنَّ اسْتِخْدَامَ الحَاسُوبِ وَشَبْكَةَ المَعْلُومَاتِ ، سَوْفَ تَسَاهِمُ كَثِيراً فِي تَصْحِيحِ وَتَلْفِيفِ هَذَا البَطْلانِ ، وَخَاصَّةً مَوْعِدَ الإِجْتِمَاعِ وَضَرُورَةَ وَصُولِ الدَّعْوَةِ إِلى الأَعْضَاءِ قَبْلَ المَوْعِدِ المَحْدَدِ^(٤).

أَمَّا فِيمَا يَخْصُ مَكَانَ الإِجْتِمَاعِ فَيَشْتَرِطُ أَنْ يَنْعَقِدَ فِي المَكَانِ المُخَصَّصِ لَهُ وَأَلَّا عَدَّ الإِجْتِمَاعُ باطِلاً ، وَمَعَ تَطْبِيقِ الإِدَارَةِ العَامَةِ الإِلِكْتروْنِيَّةِ قَدْ يَجِدُ المَوْظِفِينَ أَنْفُسَهُمْ فِي حَاجَةٍ إِلى إِعَادَةِ النَّظَرِ فِي مَكَانِ الإِجْتِمَاعِ لِسَبَبِ ما (دَوَاعِي اِمْنِيَّةٍ مِثْلاً) ، إِذْ تَسْمَحُ شَبْكَةُ الاِنْتَرْنِتِ بِعَقْدِ الإِجْتِمَاعِ عَن بَعْدِ عَن طَرِيقِ (المُؤْتَمَرَاتِ الفِيدِيَوِيَّةِ أَوْ غُرْفِ الحِوَارِ وَالمَحَادَثَةِ) لِلحُصُولِ عَلى المَوْافَقَاتِ اللَازِمَةِ لِلقَرَارِ المُرادِ إِصدارِهِ^(٥).

وَإِذَا اشْتَرَطَ لَصِحَّةِ مَدَاوِلَاتِ الإِجْتِمَاعِ اكْتِمَالِ العَدَدِ القَانُونِيِّ ، أَوْ حُضُورِ الاغْلَبِيَّةِ الخَاصَّةِ أَوْ المَطْلُوقَةِ فِي مَوْضُوعٍ ما ، فَإِنَّ عَدَمَ تَوَافُرِ ذَلِكَ العَدَدِ أَوْ تِلْكَ الاغْلَبِيَّةِ يُبْطِلُ الإِجْتِمَاعَ وَمَعَ تَطْبِيقِ الإِدَارَةِ العَامَةِ الإِلِكْتروْنِيَّةِ سَيَتِمُّ التَّغْلِبُ عَلى هَذِهِ المَشْكَلَةِ عَن طَرِيقِ شَبْكَةِ الاِنْتَرْنِتِ فِي تَوَاصُلِ الأَعْضَاءِ

(١) د. محمد المتولي ، إدارة الموارد البشرية لتطبيق الحكومة الإلكترونية في الدول العربية ، بحث مقدم الى اكااديمية شرطة دبي ، ٢٠٠٣ ، ص ٨٥.

(٢) د. بشير علي باز ، مصدر سابق ، ص ٧٤.

(٣) د. سليمان الطماوي ، مصدر سابق ، ص ٢٧٣.

(٤) د. داود عبد الرزاق الباز ، مصدر سابق ، ص ٢٩١.

(٥) د. عبد الفتاح بيومي حجازي ، النظام القانوني لحماية الحكومة الإلكترونية ، الكتاب الاول ، ط ١ ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٣ ، ص ٦٨.



بقاعة الاجتماع والحصول على رأيهم في المسألة المعروضة على الاجتماع ، ومن ثم سيكون لذلك تأثير مباشر على الموافقة بالتمرير لغرض صدور القرار الإداري أو تسهيل الحصول على هذه الموافقة بصورة تدعم تيسير اجراءات أصدر القرار وخاصة ما يتعلق بالمداولة والتصويت^(١).

ومما تقدم يتضح لنا دور وأثر الإدارة الجيدة في فرنسا وعن طريق تشريعات الإتحاد الاوروبي على الزام الإدارة بتسبب قراراتها الإدارية بشكل عام ، أما في المغرب وعن طريق تطبيق نظام الإدارة الجيدة (يطلق عليها الحكامة الجيدة في المغرب) ، فقد فرض على الإدارة تسبب قراراتها الإدارية، لكن السلبية فقط منها والمقدم فيها طلب من قبل الأفراد ، كما تبنى المشرع القواعد التي يجب أن تنقيد بها الإدارة عند إصدارها القرار الإداري والتي تصب في مصلحة الأفراد وعدم الطلب منهم أمور تعجيزية روتينية إذ تصدر القرارات وفق نماذج محددة لكل إداري ويستطيع المرتفق الاطلاع عليها من خلال البوابة الإلكترونية الخاصة بذلك ، أما فيما يتعلق بتطبيق الإدارة العامة الإلكترونية فقد رأينا الأثر الكبير من حيث تسهيل عملية إصدار القرار وخاصة القرارات التي يتطلب الأمر بشأن إصدارها على موافقة مجلس أو لجنة وكيفية تسهيل عملية تبليغ الأعضاء واجتماعهم من غير التقيد بمكان محدد أو وقت محدد.

الفرع الثاني

أثر تطبيق مبدأ الجودة على عملية إصدار القرار الإداري

من غير أدنى شك أن تطبيق نظام الإدارة الجيدة والإدارة الإلكترونية يهدفان إلى تقديم الخدمات للجمهور بشكل لائق وبمواصفات تتفق مع جودة الإدارة الجيدة والإدارة الإلكترونية ذاتها، لذلك فإن مخططي برامج الإدارة العامة يُراعون محاور كثيرة يمكن عن طريقها تحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين وطالبي الخدمة، ومن تلك المحاور هي محاولة تجاوز الأخطاء التي قد يقع بها الموظف عند ممارسة عمله ، وتبسيط الإجراءات وتقليل الروتين والشفافية والمشاركة في عملية إصدار القرار. لذا سنبحث أثر تطبيق هاذين النظامين على القرار الإداري.

أولاً: التقليل من البيروقراطية في إصدار القرار الإداري:

١- أثر تطبيق نظام الإدارة الجيدة في التقليل من البيروقراطية في إصدار القرار الإداري:

ففي فرنسا هناك من الفقه الفرنسي من يرى أن الإدارة الجيدة هي تخفيف الهيكل التنظيمي للدولة عن طريق اللامركزية الإدارية بشكل يمكنها من أن تستجيب لعملية صنع القرار وتقليل عدد

(١) المستشار حمدي ياسين عكاشة ، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الاول ، ط١ ، منشأة المعارف ،



الاجراءات الإدارية في مواجهة نقد عدم الفاعلية للبرامج العامة"^(١). فعن طريق تشريعات الإتحاد الأوروبي ، إذ نص ميثاق الحقوق الأساسية لدول الإتحاد الأوروبي على أنه " لكل شخص الحق في أن يتم التعامل مع شؤونه بنزاهة وإنصاف وفي غضون فترة زمنية معقولة من قبل مؤسسات الإتحاد وهيئاته ومكاتبه ووكالاته"^(٢) ، كما وضع قرار مجلس وزراء الإتحاد الأوروبي لسنة ٢٠١٥ مجموعة من المبادئ التي تحكم القرارات الإدارية ومن هذه المبادئ التي تعمل على التقليل من البيروقراطية في صدور القرار الإداري هي أنه " تصدر السلطات العامة قراراتها في غضون فترة زمنية معقولة يمكن أن يحددها القانون ، ويتبغى النظر في الانتصاف في الحالات التي لم يتخذ فيها القرار"^(٣).

وفي قرار لمجلس الدولة الفرنسي في عام ٢٠٠٣ ، الذي أقر المبدأ القانوني المتعلق بهذه الحالة وكان ذلك خلال نظره قضية اتحاد المفوضين وكبار المسؤولين في سلك الشرطة ، إذ جاء فيه " الالتزام الرئيسي على السلطة الإدارية هي النشر في غضون فترة زمنية معقولة لجميع اللوائح إلا في حالة وجود ظروف خاصة تمنع ذلك"^(٤).

كما نص قرار مجلس وزراء الإتحاد الأوروبي على انه " عندما يقدم الطلب لإصدار قرار إلى سلطة ليست مختصة ، يقوم المتلقي بإحالتها إلى السلطة المختصة حيثما امكن ، وإسداء المشورة إلى مقدم الطلب بأنه قام بذلك"^(٥).

كما نص القرار نفسه على أنه " يعترف بجميع القرارات الفردية المقدمة إلى السلطات العامة مع بيان الوقت المتوقع الذي سيتخذ فيه القرار، وسبل الانتصاف القانونية القائمة إذا لم يتخذ القرار ، ويجوز الاستغناء عن إقرار كتابي باستجابة السلطات العامة للقرار على وجه السرعة"^(٦). ونص القرار أعلاه على أنه " تصاغ القرارات الإدارية بطريقة بسيطة وواضحة ومفهومة"^(٧).

وفي المغرب فقد نص قانون تبسيط الاجراءات والمساطر المغربي على أنه " لا يمكن للإدارة مطالبة المرتفقين إلا بالقرارات الإدارية والوثائق والمستندات التي تنص عليها التشريعية أو التنظيمية الجاري بها العمل ، التي تم جردها وتصنيفها وتوثيقها وتدوينها ونشرها بالبوابة الوطنية المشار إليها

(1) Francis Moreault, source précédente ,P9.

(٢) ينظر : نص المادة (١/٤١) من ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي، المنشور في الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي، بالعدد (2012 / C 326/02) في ٢٦/١٠/٢٠١٢.

(٣) ينظر: المادة (٢/١٢) من قرار مجلس وزراء الاتحاد الأوروبي لعام ٢٠١٥.

(٤) ينظر : د. علي حسن عبد الامير ، مصدر سابق ، ص ٢٢٥.

(٥) ينظر: المادة (٣/١٢) من قرار مجلس وزراء الاتحاد الأوروبي ، لعام ٢٠١٥.

(٦) ينظر: المادة (٤/١٢) من قرار مجلس وزراء الاتحاد الأوروبي ، لعام ٢٠١٥.

(٧) ينظر: المادة (١٦) من قرار مجلس وزراء الاتحاد الأوروبي ، لعام ٢٠١٥.



في المادة (٢٦) والمنفذة وفقاً لأحكام هذا القانون^(١).

كما نص القانون نفسه على أنه " من أجل أنجاز المساطر والإجراءات المتعلقة بالقرارات الإدارية ، تقوم العلاقة بين الإدارة والمرتفق على المبادئ الآتية: تبسيط المساطر والإجراءات المتعلقة بالقرارات الإدارية ، لا سيما بحذف المساطر والإجراءات غير المبررة وتوحيد وتحسين مقروئية المصنفات المتعلقة بالقرارات المذكورة والعمل على التخفيض من المصاريف والتكاليف المترتبة عليها بالنسبة إلى المرتفق والإدارة"^(٢).

كما نص على " تحديد الآجال القصوى لدراسة طلبات المرتفقين المتعلقة في القرارات الإدارية ومعالجتها والرد عليها من قبل الإدارة"^(٣)، " واعتبار سكوت الإدارة على طلبات المرتفقين المتعلقة بالقرارات الإدارية بعد انصرام الأجل المحدد ، بمثابة موافقة وذلك على وفق الشروط المنصوص عليها في القانون"^(٤). كما نص على أنه يجب على الإدارة " مراعاة التناسب بين موضوع القرار الإداري والوثائق والمستندات والمعلومات المطلوبة للحصول عليه"^(٥).

وأكد القانون أعلاه على "الحرص على التحسين المستمر لجودة الخدمات المقدمة للمرتفقين، لا سيما من خلال العمل على تسريع وتيرة الأداء والرفع من فعالية معالجة الطلبات ورقمنة المساطر والإجراءات الإدارية واستخدام التقنيات المبتكرة في مجال نظم المعلومات والتواصل"^(٦) و " تقريب الإدارة من المرتفق فيما يخص إيداع الطلبات المتعلقة بالقرارات الإدارية ومعالجتها وتسليمها داخل الآجال المحددة"^(٧).

كما نص القانون نفسه على أنه "على الرغم من جميع الاحكام التشريعية والتنظيمية المخالفة يجب على الإدارات أن تتقيد عند توثيق القرارات الإدارية وتدوينها بالقواعد التالية":

١- "عدم مطالبة المرتفق بأكثر من نسخة واحدة من ملف الطلب المتعلق بالقرار الإداري ومن الوثائق والمستندات المكونة لهذا الملف".

٢- "عدم مطالبة المرتفق بتصحيح الإمضاء على الوثائق والمستندات المكونة لملف الطلب".

٣- "عدم مطالبة المرتفق بالإدلاء بوثائق أو مستندات إدارية متاحة للعموم ولا تعنيه بصفة

(١) ينظر : المادة (٣) من القانون رقم (٥٥,١٩) المتعلق بتبسيط المساطر والاجراءات الادارية المغربي.

(٢) ينظر : المادة (٣/٤) من القانون رقم (٥٥,١٩) المتعلق بتبسيط المساطر والاجراءات الادارية المغربي.

(٣) ينظر : المادة (٤/٤) من القانون رقم (٥٥,١٩) المتعلق بتبسيط المساطر والاجراءات الادارية المغربي.

(٤) ينظر : المادة (٥/٤) من القانون رقم (٥٥,١٩) المتعلق بتبسيط المساطر والاجراءات الادارية المغربي.

(٥) ينظر : المادة (٦/٤) من القانون رقم (٥٥,١٩) المتعلق بتبسيط المساطر والاجراءات الادارية المغربي.

(٦) ينظر : المادة (٧/٤) من القانون رقم (٥٥,١٩) المتعلق بتبسيط المساطر والاجراءات الادارية المغربي.

(٧) ينظر : المادة (٩/٤) من القانون رقم (٥٥,١٩) المتعلق بتبسيط المساطر والاجراءات الادارية المغربي.



شخصية".

٤- "عدم مطابقة المرتفق بالإدلاء بنسخ مطابقة لأصول الوثائق والمستندات المكونة لملف الطلب. غير انه يمكن للإدارة في حالة الشك في صحة النسخ المدلى بها ، أن تطلب من المرتفق بكل وسائل التواصل الملائمة ، مرة واحدة ، مع تعليل طلبها ، تقديم أصول الوثائق أو المستندات المعنية أو نسخة منها مطابقة للأصول للاطلاع عليها، وذلك عند ايداع الملف أو على أبعد تقدير، خلال النصف الأول من المدة المحددة لدراسة الطلب ، يعلق الأجل المحدد لدراسة الطلب إلى حين الأدلاء بالوثائق والمستندات المطلوبة"^(١).

أما **المشروع العراقي** لم يتبن تشريعات تعمل على تسهيل اجراءات إصدار القرارات الإدارية وتجاوز الروتين القائل في مرافق الدولة العامة الأمر الذي يحجم دور الجهات الرقابية من إداء دورها مما يتسبب في عرقلة مصالح المواطنين والمرتفقين وتقديم الخدمات لهم بجودة عالية والحصول على رضاهم وبالتالي تحقيق مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة (نوعية الخدمة).

ومما تقدم نحن بدورنا نرى أن المشروع المغربي اتخذ خطوات مميزة، من خلال تبنيه نظام الإدارة الجيدة إذ واكب التطور الحاصل في الدول المتقدمة ومنها دول الإتحاد الاوروبي وفرنسا بالتحديد فيما يخص عملية إصدار القرارات الإدارية بل عمل على تشريع قانون خاص بتبسيط المساطر والاجراءات الإدارية ، حيث أن جميع ما تضمنه هذا القانون يصب في تجاوز البيروقراطية والروتين المتبع في إصدار القرارات وعدّ ذلك حق من حقوق المرتفق يجب التقيد فيه، وإن إصدار القرارات الإداري التي فيها مصلحة للأفراد (خدمة عامة) يجب أن تتمتع بجودة عالية من خلال جودة القرارات الإدارية.

٢- **أثر تطبيق نظام الإدارة العامة الإلكترونية في التقليل من البيروقراطية في إصدار القرار الإداري:**

بعد ثورة الاتصالات والمعلومات التي يعيشها العالم ، برزت بؤادر ما يطلق عليه طريق المعلومات السريع ، وهذه الامكانيات يستفيد منها القائمون على شبكات الإدارة العامة الإلكترونية ، في تقليل نسبة التعقيدات الإدارية التي يمر بها القرار الإداري ، وذلك عن طريق تخفيف البيروقراطية الإدارية واختصار مراحل إصدار القرار وعدد الشعب والدوائر المشتركة في انجازه^(٢).

فتوظيف التكنولوجيا الحديثة يسهم في تسهيل حصول المواطنين على الخدمات ومنها القرارات الإدارية التي لهم مصلحة شخصية في إصدارها في أقرب الآجال دون الحاجة إلى كثرة التنقل

(١) ينظر : المادة (٧) من القانون رقم (٥٥,١٩) المتعلق بتبسيط المساطر والاجراءات الادارية المغربي.

(٢) د. عبد الفتاح بيومي حجازي ، مصدر سابق ، ص ١٦٩.



والاحتكاك بالإدارة، الذي يُعدُّ السبب الرئيسي لانتشار ظاهرة الرِّشوة واستغلال النفوذ^(١). وهناك من يرى أن تطبيق الإدارة الإلكترونية ينعكس على استمرار فعالية المرافق العامة في تقديم خدماتها بكل اتقان وجودة وسرعة في الأداء، مختزلاً الكثير من التعقيدات الإدارية والبطء في الإجراءات^(٢). فالإدارة العامة الإلكترونية يمكنها تخليصنا من أمراض مزمنة عديدة في مُعاملات الإدارة ، من ذلك القضاء على الأعداد الكبيرة المُتداولة من النماذج الورقية ، والمُستندات والتوقيعات المطلوب استيفائها في هذه النماذج من مُعاملات الإدارة وطلبها مرة أخرى دون الاعتداد من تقديمها في المرة الأولى ، مما ينعكس سلباً في عملية إصدار القرارات الإدارية التي فيها مصلحة للأفراد أياً كان نوعها^(٣). ولعلَّ من أسباب ذلك أن الموظف العام في نظام الإدارة العامة الإلكترونية يخضع إلى نظام رقابي أسهل وأدق مقارنة مع الإدارة التقليدية ، وذلك لعدم وجود تعدد في الرئاسات أو مستويات إدارية الأمر الذي يُساعد على سرعة ودقة اتخاذ وصنع القرار وتقديم الخدمات العامة آلياً في أسرع وقت مُمكن^(٤).

فعلى سبيل المثال يتطلب الافراج عن البضائع في الدوائر الجمركية في أغلب المنافذ الحدودية للدول العربية الحصول على ما يقارب أكثر من عشرين توكيماً للموظفين القابعين في مكاتب مُبعثرة في أماكن مُختلفة ، ويتوجب الحصول على كل توكيع منها الدخول بالصف والانتظار للدور لمدد قد تطول والحصول على الافراج الجمركي قد يستغرق مدداً مُضافةً وجهداً مُضنياً^(٥). ومن خلال نظام الإدارة الإلكترونية يمكن لموظف واحد إنهاء المُعاملة المطلوبة وتقديم الخدمات لمرتفق من غير الرجوع إلى موافقة رؤسائه في العمل وذلك بالرجوع لقاعدة البيانات المعدة سلفاً من الإدارة ، التي تعتبر بمثابة تفويض للموظف يتخذ قراراً على أساسه^(٦).

ومما تقدم نحن بدورنا نرى أن تطبيق نظام الإدارة العامة الإلكترونية يمكنه القضاء على البيروقراطية بمعناها البغيض ونتائجها السيئة المؤدية إلى إهدار الوقت والجهد والمال وتعطيل قضاء حوائج أصحاب المصلحة ، من خلال تجاوز العقبات المتعددة في الإدارة الورقية والروتين القاتل وبالتالي إصدار القرارات الإدارية بسرعة ودقة متاهيين ، كون الحاسب الآلي مزود ببرامج وقاعدة

(١) المصطفى أمعزول ، مصدر سابق ، ص ٢٣١.

(٢) عنتر حديدي ، مصدر سابق ، ص ٨.

(٣) السيد أحمد مرجان ، مصدر سابق ، ص ٨٤.

(٤) السيد أحمد مرجان ، المصدر نفسه ، ص ٨٥.

(٥) د. مصطفى يوسف كافي ، الحكومة الإلكترونية في ظل الثورة العلمية والتكنولوجية المعاصرة ، مصدر سابق ، ص ١٣٣.

(٦) د. عبد الفتاح بيومي حجازي ، مصدر سابق ، ص ٢٥.



بيانات ينتج عنهما نتائج لا مجال للخطأ فيها (يقينية) ، وهو ما يُحقق اختصار وسهولة في عملية إصدار القرار الإداري في مراحل عديدة واجراءات كثيرة.

ثانياً: مبدأ المشاركة في إصدار القرار الإداري:

١- أثر تطبيق نظام الإدارة الجيدة على مبدأ المشاركة في إصدار القرار الإداري:

ففي فرنسا هناك رأي من الفقه يرى أن الإدارة الجيدة تتعلّق بالأداء السليم للمؤسسة ، كما ترتبط أيضاً بجودة عمل هذه المؤسسات في الفضاء الاجتماعي، وإن موضوعها ينصب على كيفية إشراك أصحاب المصلحة بصورة أفضل في عملية صنع القرار الإداري^(١).

وقد فرضَ هذا المبدأ من خلال ميثاق الحقوق الأساسية لدول الإتحاد الاوروبي والذي نص على أنه "حق كل شخص في الاستماع إليه ، قبل اتخاذ أي إجراء فردي من شأنه التأثير عليه بصورة سلبية"^(٢)، وبالتالي يجب مشاركة الأفراد قبل إصدار القرارات الإدارية التي من شأنها التأثير على أي فرد بصورة سلبية.

كما نص قرار مجلس وزراء الإتحاد الاوروبي لعام ٢٠١٥ والذي نص على أنه "حق الأشخاص العاديين في الاستماع إليهم فيما يتعلق بالقرارات الفردية" ، "وإذا اقترحت السلطة اتخاذ قرار غير تنظيمي قد يؤثر على عدد غير محدد من الناس ، فأنها تحدد إجراءات تسمح بمشاركتها في عملية صنع القرار ، مثل الملاحظات الخطية ، وجلسات الاستماع ، والتمثيل في هيئة استشارية هيئة السلطة المختصة ، المشاورات والاستفسارات العامة"^(٣).

ومبدأ المشاركة من ضمن مبادئ الإدارة الجيدة المطبقة في جميع دول الإتحاد الاوروبي ، حيث يتعين على السلطات العامة أن تُتيح للأشخاص العاديين الفرصة عن طريق الوسائل المناسبة للمشاركة في إعداد وتنفيذ القرارات الإدارية التي تمس مصالحهم أو حقوقهم^(٤).

أما في المغرب لا يوجد نص صريح يتيح للأفراد بتطبيق مبدأ المشاركة في إصدار القرارات الإدارية لكن يمكن تطبيق هذا المبدأ في عملية إصدار القرار الإداري من خلال الرجوع للقواعد العامة حيث نص قانون ميثاق المرافق العامة على أنه "تهدف قواعد الحكامة الجيدة (الإدارة الجيدة) المتعلقة بالمرافق العمومية إلى : إرساء دعائم انفتاح المرافق العمومية على محيطها الداخلي والخارجي ، وإشراك مختلف الفاعلين في تطوير الخدمات وتحسين جودتها"^(٥).

(1) John Pitseys, source précédente ,p216.

(٢) ينظر: نص المادة (٢/٤١) من ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الاوروبي.

(٣) ينظر: نص المادة (١٥) من قرار مجلس وزراء الاتحاد الاوروبي لعام ٢٠١٥.

(٤) د. علي حسن عبد الامير ، مصدر سابق ، ص ٢٢٣.

(٥) ينظر : المادة (٤) من قانون ميثاق المرافق العامة رقم (١٩، ٥٤) المغربي.



كما نص ايضاً على أنه " تخضع المرافق العمومية للمبادئ التالية : الانفتاح من خلال التواصل مع المرتفقين وتلقي ملاحظاتهم واقتراحاتهم وتظلماتهم بخصوص تطوير أداء المرفق العام والتفاعل معها"^(١). وفي العراق لم يتبنى المشرع العراقي مبدأ المشاركة لا في القوانين التي تتضمن مبادئ عامة فيما يتعلق بالقرارات الإدارية ، ولا في قانون خاص، مما يؤثر سلباً على تطوير خدمات المرافق العامة وجودتها وديمقراطية إصدار القرارات الإدارية وبخاصة التي تحمل الأفراد التزامات معينة.

ومما تقدم نحن نرى أن تطبيق هذا مبدأ المشاركة على عملية إصدار القرارات الإدارية سلاح ذي حدين فمن جهة هو يحمي القرارات الإدارية من الإلغاء من طرف القضاء الإداري إذ ما تبين للإدارة أنها على خطأ من خلال ما قدمه المرتفق من أدلة وبراهين عن طريق السماح له بالمشاركة بأبداء رأيه قبل اتخاذ القرار بحقه، ومن جهة أخرى قد يؤثر هذا المبدأ على كون القرار الإداري هو ميزة لسلطة الإدارة تصدره بإرادتها المنفردة ، كما أنه قد يزيد من الروتين في إصدار القرار من خلال المماطلة من قبل ذي المصلحة في تقديم ما يثبت حقه.

٢- مبدأ المشاركة في إصدار القرار الإداري في ظل الإدارة الإلكترونية:

أن تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية يمكن المواطنين من توجيه الاستفسارات والاسئلة لمكاتب المؤسسات العامة وانتظار ردودها^(٢). وبالتالي ممكن تطبيق مبدأ المشاركة في إصدار القرارات الإدارية من خلال تطبيق المبادئ والقواعد المنصوص عليها في نظام الإدارة الجيدة عن طريق نظم المعلومات والتكنولوجيا الحديثة إذ أنها وسيلة للتعبير بطرق حديثة فما دام هناك سند قانوني يسمح بالمشاركة من قبل الأفراد في صنع القرارات الإدارية لا يهمل بعد ذلك طرق المشاركة إذا كانت ورقية أم الكترونية.

ثالثاً: مبدأ الشفافية في إصدار القرار الإداري:

١- أثر تطبيق مبدأ الإدارة الجيدة على مبدأ الشفافية في إصدار القرار الإداري:

تعد الإدارة الجيدة في القطاع العام مشروعاً وطنياً يبدأ بالإرادة والعزيمة لتكريس الشفافية في القطاعات المشتركة بنظرة أفقية لا عمودية^(٣).

فقد أكدت فرنسا على "الحق في الشفافية الإدارية" عن طريق تطوير وتحسين العلاقة بين الإدارة وطالبي الخدمة من خلال إلزام الإدارة بنشر اجراءاتها وجعل المواطنين شركاء فعالين في بعض نشاطاتها ورقبيين على تصرفاتها و العمل على تحقيق ما يسمى ب"ديمقراطية الإدارة"^(٤).

(١) ينظر : المادة (٥) من قانون ميثاق المرافق العامة رقم (٥٤,١٩) المغربي.

(٢) د. مزهر شعبان العاني و د. شوقي ناجي جواد، مصدر سابق، ص ٢١٠.

(٣) د. محمد ياسين غادر ، مصدر سابق ، ص ١٤.

(٤) د. موسى مصطفى شحادة ، مصدر سابق ، ص ٣٤٩.



وفي عام ٢٠١٢ ، وضعت الحكومة الجديدة برنامج "تحديث العمل العام" (MAP) على أساس تقييم جميع السياسات العامة ، وتبسيط الإجراءات الإدارية وتعزيز الشفافية في العمل العام من خلال جهد يخص "البيانات المفتوحة"^(١).

وتم وضع مجموعة من المبادئ العامة للإدارة الجيدة في جميع دول الإتحاد الاوروبي ومن ضمنها فرنسا حيث تم الاتفاق عليها من قبل كافة الدول الأعضاء في الإتحاد وهي ملزمة لجميع الدول الداخلة في الإتحاد ومن ضمن هذه المبادئ مبدأ الشفافية، إذ نص قرار وزراء مجلس للاتحاد الاوروبي لعام ٢٠١٥ على أنه "١- تتصرف السلطات العامة وفقاً لمبدأ الشفافية. ٢- تكفل أن يبلغ الاشخاص العاديون عن طريق الوسائل المناسبة بأفعالهم وقراراتهم التي قد تشمل نشر الوثائق الرسمية. ٣- تحترم حقوق الوصول إلى الوثائق الرسمية وفقاً للقواعد المتعلقة بحماية البيانات الشخصية. ٤- لا يخل مبدأ الشفافية بالأسرار التي يحميها القانون"^(٢).

وقد نص **المشرع المغربي** في قانون ميثاق المرافق العامة على أنه "تهدف قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بالمرافق العمومية...إعمال مبدأ الشفافية من خلال تقديم ونشر المعطيات والمعلومات المتعلقة بالمرافق العمومية والخدمات العمومية"^(٣). كما نص نفس القانون على أنه "يجب على المرافق العمومية تمكين المرتفقين من الحق في الحصول على المعلومة التي بحوزتها طبقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل"^(٤).

كما نص قانون تبسيط المساطر والاجراءات الإدارية في المغرب على أنه "من أجل أنجاز المساطر والإجراءات المتعلقة بالقرارات الإدارية ، تقوم العلاقة بين الإدارة والمرتفق على المبادئ التالية: ٢- شفافية المساطر والإجراءات المتعلقة بتلقي ومعالجة وتسليم القرارات الإدارية ، ولا سيما من خلال توثيقها وتدوينها والمصادقة عليها وإخبار المرتفقين بمحتواها عبر نشرها مع الحرص على تيسير الولوج إليها بكل الوسائل الملائمة"^(٥).

أما المشرع العراقي لم ينص على تبين مبدأ الشفافية في عملية إصدار القرار الإداري في تشريع خاص كما هو الحال في التشريع الاوروبي والمغربي ولا في القواعد العامة.

ومما تقدم نحن بدورنا نرى أن تطبيق نظام الإدارة الجيدة في فرنسا أو المغرب له الأثر الكبير من خلال إلزام المرافق العامة بمبدأ الشفافية بعملية إصدار القرارات الإدارية سواء من خلال تطبيق

(1) Denys LAMARZELLE, même provenance,p28.

(٢) د. علي حسن عبد الامير ، مصدر سابق ، ص ٢٢٤.

(٣) ينظر : المادة (٤) من قانون ميثاق المرافق العامة رقم (٥٤,١٩) المغربي.

(٤) ينظر : المادة (٢٣) من قانون ميثاق المرافق العامة رقم (٥٤,١٩) المغربي.

(٥) ينظر : المادة (٤) من القانون رقم (٥٥,١٩) المتعلق بتبسيط المساطر والاجراءات الادارية المغربية.



القواعد العامة أو الخاصة وبحسب للمشرع في الإتحاد الاوروبي أو المغرب تشريع تشريعات خاصة تحكم عملية إصدار القرارات الإدارية والزم الإدارات في الشفافية مما يسهم في دحض ظاهرة الفساد الإداري والتسويق والاهمال وبالنتيجة ينعكس سلباً على تحسين جودة الخدمات العامة.

٢- الشفافية في إصدار القرار الإداري في ظل تطبيق نظام الإدارة العامة الإلكترونية:

إن تطبيق الشفافية داخل عمل الإدارة يعمل على بث الطمأنينة والثقة والأمان في نفوس المواطنين، مما يجعل الإدارة العامة تعمل بوضوح تام بعيداً عن الشكوك، فالإدارة الإلكترونية تدعم الشفافية وتقلل من الرشاوي^(١).

ومن تطبيقات الشفافية في فرنسا مع الحفاظ على حماية الحياة الخاصة فقد صدر أول قانون لهذا الغرض باسم (وضع المعلومات في خدمة المواطن) في (٦ يناير ١٩٧٨) لتنظيم المعلومات الآلية والسيطرة على التطور السريع للتكنولوجيا المعلوماتية من غير الاخلال بحماية الحياة الخاصة و تحقيق الشفافية في الحصول على المعلومة^(٢).

وتطبيقاً لهذا القانون تم إنشاء جهاز إداري يتمتع بالاستقلال ويتصف بالحياد الإلكتروني ويتبع (اللجنة الوطنية للمعلومات والحرية) ويتكون مجلس إدارته من عدد من المختصين وثلاث قضاة يمثلون مجلس الدولة ومحكمة التمييز ومحكمة المحاسبات ، وتلزم الإدارات العامة باللجوء إلى الجهاز لغرض معرفة رأيه في كيفية التعامل مع المعلومات ، على نحو يكفل ضمان حماية البيانات الشخصية وتحقيق الشفافية عن طريق الأدوات القانونية التي يراها^(٣).

وتم تأكيد عمل هذا الجهاز من خلال إنشاء لجنة وزارية مختصة بالدعم التقني لغرض تطوير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الإدارة (M.T.I.C)^(٤) ، وقد منحت اللجنة صلاحيات كبيرة منها ضمان التنسيق بين الإدارات والمرافق المختلفة، وتشجيع ونقل وتحويل وتبادل البيانات والمعارف ، واقتراح المعايير والمواصفات التقنية المشتركة ، وإعداد اقتراحات بخصوص تبادل البيانات والمعلومات الممكنة بين المرافق والإدارات^(٥).

فقد تبين المشرع المغربي مبدأ الشفافية عن طريق نظام الإدارة الإلكترونية من خلال ميثاق المرافق العام بالنص على أنه "تقوم المرافق العمومية بالتعريف المنتظم بمهامها وبرامجها والأنشطة

(١) غنية نزلي ، مصدر سابق ، ص ١٨٠.

(٢) د. داود عبد الرزاق الباز، مصدر سابق ، ص ٢٥٦.

(٣) د. داود عبد الرزاق الباز، المصدر نفسه ، ص ٢٥٦.

(٤) ينظر: المرسوم بقانون رقم (٧٥١-٩٨) في ٢٧ آب ١٩٩٨. متاح على الموقع الإلكتروني التالي <http://www.legifrance.gouv.fr> آخر زيارة يوم الثلاثاء المصادف ٢١/٩/٢٠٢١ الساعة الرابعة عصراً.

(٥) ينظر: المادة (٢) من المرسوم بقانون رقم (٧٥١-٩٨) في ٢٧ آب ١٩٩٨.



التي تقوم بها وبالخدمات التي تقدمها ، وذلك عبر وسائل التواصل المتاحة خاصة الإلكترونية منها بما فيها المواقع الإلكترونية التي توضع لهذا الغرض^(١). كما نص قانون تبسيط المساطر والاجراءات الإدارية على أنه "شفافية المساطر والإجراءات المتعلقة بتلقي ومعالجة وتسليم القرارات الإدارية ، لا سيما من خلال توثيقها وتدوينها والمصادقة عليها وإخبار المرتفقين بمحتواها عبر نشرها مع الحرص على تيسير الولوج اليها بكل الوسائل الملائمة ، لا سيما الإلكترونية منها"^(٢).

أما في العراق فلم نجد في التشريعات النافذة إشارة إلى تطبيق مبدأ الشفافية في عملية إصدار القرارات الإدارية. ومما تقدم يتضح لنا مدى تقدم المشرع الفرنسي والمغربي في النص على تطبيق مبدأ الشفافية عن طريق نظام الإدارة الإلكترونية، وعدم فسح المجال لاجتهاد الإدارة والزامها بالشفافية في عملية إصدار القرار الإداري سواء باستخدامها الأسلوب الإلكتروني أو التقليدي.

المطلب الثاني

أثر تطبيق مبدأ الجودة على العقد الإداري

قد تلجأ الإدارة من خلال جهاتها المختلفة - في كثير من الأحيان - إلى أسلوب التعاقد لغرض تحقيق أهدافها، فقد تتعاقد الجهات الإدارية فيما بينها أو مع الشركات الخاصة أو مع الأفراد بهدف تسيير نشاطاتها المتنوعة وتوفير خدماتها العامة أو إجراء عمليات التبادل الاقتصادي، وتأثر النظام القانوني للعقود الإدارية من خلال عدة عوامل ومن هذه العوامل هو ما يعرف بالعلومة وتطبيق مبدأ الجودة على هذه العقود، كما أصبحت اليوم جل العقود الإدارية المهمة تُبرم بالطرق الإلكترونية ، فالعالم اليوم امسى كالمدينة الواحدة من حيث سهولة المواصلات وسرعة الاتصالات ، فلزاماً على جميع الدول التي تُريد أن تعيش من غير عزلة في عالم مُترابط الأجزاء ، مُتعاون الأداء ، أن تعمل على تطوير طرق التعاقد فيها ، ومن هذه الطرق هو أسلوب التعاقد الإلكتروني. ومما تقدم سنقسم هذا المبحث على فرعين نُخصص الفرع الأول إلى دراسة أثر تطبيق مبدأ الجودة على التحكيم في العقد الإداري كما نخصص الفرع الثاني لدراسة أثر تطبيق نظام الإدارة الإلكترونية على العقد الإداري.

الفرع الأول

أثر تطبيق مبدأ الجودة في العقد الإداري الإلكتروني

نظام الإدارة العامة الإلكترونية هو أحد اساليب تحقيق مبدأ الجودة ومن خلال تطبيقه تتأثر الأعمال القانونية للإدارة ومنها العقد الإداري ، وللعقد الإداري أهمية كبيرة يكتسبها في ظل نظام الإدارة العامة الإلكترونية والتطور التقني والتكنولوجي ، إذ باتت هو وسيلة الإدارة العامة من أجل تحقيق

(١) ينظر : المادة (٢٣) من قانون ميثاق المرافق العامة رقم (٥٤,١٩) المغربي.

(٢) ينظر : المادة (٤) من القانون رقم (٥٥,١٩) المتعلق بتبسيط المساطر والاجراءات الادارية المغربي.



التنمية المستدامة ، إذ ازداد اللجوء للعقد الإداري كوسيلة مساعدة لإنجاز مهمات الإدارة في الاضطلاع بخدمات المرافق العامة عن طريق استخدام الوسائل الإلكترونية لغرض أداء هذه المهام. ومما تقدم سنبحث التعريف بالعقد الإداري الإلكتروني ومن ثم أثر مبدأ الجودة على هذا العقد.

أولاً: تعريف العقد الإداري الإلكتروني:

نصت المادة الثانية من توجيه الإتحاد الأوروبي عام ١٩٩٧ المتعلق بحماية المستهلك في العقود المبرمة عن بُعد على أنه " يقصد بالعقد عن بُعد أي عقد يتعلق بالسلع أو الخدمات يُبرم بين المورد والمستهلك بموجب مخطط مبيعات عن بُعد منظم أو مخطط تقديم خدمة يديره المورد ، الذي يستخدم ، لغرض العقد ، حصرياً عقداً واحداً أو أكثر من وسائل الاتصال عن بعد حتى اللحظة التي يتم فيها إبرام العقد"^(١).

أما الفقه فقد عرفَ العقد الإداري الإلكتروني بأنه "العقد الذي يتم أبرامه من خلال وسائل الاتصال الإلكتروني، وفيه يتم التعاقد عن بُعد من دون وجود مادي متزامن لطرفي العقد ، وذلك من خلال شبكة المعلومات- وهو الغالب الان- أو من خلال أية وسيلة اتصال إلكترونية أخرى ، كالفاكس أو التلكس أو التلغراف"^(٢). وأيضاً يُعرف العقد الإداري الإلكتروني بأنه " اتفاق يتلاقى فيه الإيجاب والقبول على شبكة دولية مفتوحة الاتصال عن بعد، وذلك بوسيلة مسموعة مرئية يفصل التفاعل بين الموجب والقابل"^(٣).

ألا إنه هناك من الفقه من وضع تعريف جامع للعقد الإداري الإلكتروني إذ عرفه بأنه هو " ذلك العقد الذي تبرمه الدولة مع دولة أخرى أو شخص معنوي عام أو شخص معنوي من أشخاص القانون الخاص أصالة أو عن طريق تفويض صريح أو ضمني من أشخاص القانون العام ، بقصد إدارة وتسيير وتنظيم المرفق العام عن طريق شبكة الانترنت ، وذلك بتضمين العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في المعاملات الإلكترونية في القانون الخاص"^(٤).

فالعقد الإداري الإلكتروني لا يختلف كثيراً عن العقد التقليدي ومبنٍ على ذات الأركان وشروط الصحة، لكنه يُبرم في إطار واقع افتراضي غير ملموس من خلال وسائل وإجراءات مُماثلة تبتعد عن استخدام الورق والاجراءات التقليدية المعروفة حيث تؤدي إلى وجود العقد في شكل الوثيقة أو المُستند

(1) DIRECTIVE 97/7/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 May 1997, on the protection of consumers in respect of distance contracts , OJ L (144, 4.6.1997, p.19.

(٢) نيراس محمد جاسم الاحبابي ، مصدر سابق ، ص ١١٦.

(٣) د. اسامة ابو الحسن مجاهد ، التعاقد عبر الانترنت ، ط ١ ، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص ٣٩.

(٤) د. ماجد راغب الحلو ورحيمة الصغير ساعد نمديلي ، العقد الإداري الإلكتروني ، مصدر سابق ، ص ٥١.



الإلكتروني، وتستحدث طرق جديدة للاتصال بين الإدارة والمتعاقد معها^(١). إذ يرى فقه القانون الإداري إمكانية إبرام العقد الإداري عن طريق الوسائط الإلكترونية، فإذا كان باستطاعة الأفراد سداد فواتير خدمات المرافق العامة، ورسوم بعض الخدمات والوثائق بطريقة الإلكترونية، فالإدارة العامة يمكن لها إجراء المناقصات التي تتعلق بإبرام عقودها من خلال شبكة الانترنت^(٢).

ثانياً: أثر مبدأ الجودة على العقد الإداري الإلكتروني:

١- أثر مبدأ الجودة من حيث الأهداف:

أ- تخلص الإدارة من انحراف الموظفين الذين يتعاقدون باسم الإدارة، حيث قد تدفعهم الأناثية وحب الذات إلى النّضحية بمصالح الإدارة في سبيل المصالحة الشخصية (الحصول على الرشاوى والمزايا المالية من المرشحين للتعاقد إذ ما ترك التعاقد لتقديرهم أو تم الأمر بالخفاء) إذ من شأن الإبرام الإلكتروني للعقد الإداري، منع الاتصال المباشر بين موظفي الإدارات المتعاقدة والمرشحين للتعاقد، وغلق باب الرشاوى والابتزاز والاستغلال للنفوذ.

ب- توفير نسبة قد تتجاوز (٢٥%) من الجهد والوقت اللازمين لإنجاز إجراءات التعاقد بالطرق التقليدية، نتيجة لسرعة الإنجاز، وسهولة الأداء، واستبعاد الاستخدامات الورقية، ونفقات المراسلات، وكل ذلك يصب في تقليل التكلفة بصورة ملموسة^(٣).

٢- أثر مبدأ الجودة من حيث الإبرام بطريق المناقصة والمزايدة إلكترونياً:

فالمناقصة هي " طريقة من طرق إبرام العقد الإداري، تهدف الإدارة منها للوصول الى المتعاقد الذي يقدم أفضل العطاءات من الناحية المالية أو من الناحية الفنية"^(٤).

ويمكن تعريف المناقصة الإلكترونية بأنها " إجراء يتم عن طريق استعمال شبكة المعلومات الدولية، متى ما أعلنت الإدارة عن إرادتها في إبرام العقود الإدارية عن المناقصة الإلكترونية"^(٥).

أما المزايدة الإلكترونية فقد عرفها المشرع الفرنسي في المادة الأولى من المرسوم رقم (٨٤٦-٢٠٠١) بأنها " ذلك الإجراء الذي يتقدم بموجبه المرشح لإبرام العقد الإداري بعطاء الثمن عن طريق وسيط إلكتروني، وفي مدة زمنية يحددها الشخص العام، ويُعلم بها مسبقاً جميع المرشحين"^(٦).

(١) محمد سليمان نايف شبيب، مصدر سابق، ص ٩.

(٢) د. عبد الفتاح بيومي حجازي، مصدر سابق، ص ١٩٤.

(٣) د. ماجد راغب الحلو، العقود الادارية، ط ١، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٩، ص ١١٨ و ١١٩.

(٤) د. فاروق أحمد حماس و د. محمد عبدالله الدليمي، الوجيز في النظرية العامة للعقود الإدارية، ط ٢، دار الكتب، الموصل، ٢٠٠٥، ص ٧٨.

(٥) نبراس محمد جاسم الاحبابي، مصدر سابق، ص ١٣١.

(٦) نبراس محمد جاسم الاحبابي، المصدر نفسه، ص ١٣٢.



فالاختلاف الجوهرى بين المزايدة والمناقصة يتمحور حول من يتحمل العبء المالى، فإذا كانت الإدارة هي التي تتحملها فإنها ستستخدم أسلوب المناقصة لأنها ترغب بتحمل أقل عبء مالى، فتتعاقد مع مقدم الأقل عطاءً ، أما في المزايدة فمن يتحمل العبء المالى هو المتعاقد مع الإدارة التي ستكون هي المستفيد القابض ، لذا هي تسعى للحصول على أكبر عائد مالى للعقد ، وطريقها الى ذلك اختيار المزايد الاكبر عطاءً للتعاقد^(١).

ونظراً كون هدف المناقصة هو فتح الباب أمام أكبر عدد ممكن من المتقدمين إليها ، فذلك يستلزم الاهتمام بالإعلان^(٢) عنها بطريقة تسمح بوصول هذا الاعلان إلى أكبر عدد من الراغبين بالتقديم، تمهيداً لاختيار المتعاقد^(٣). وأكد هذا الهدف يتحقق من خلال الاعلان الإلكتروني بجميع الوسائل مما يحقق مبدأ حرية المنافسة الذي يُعد من أهم المبادئ العامة في أبرام العقود الإدارية. فقد تغيرت وسائل الإعلان عن المزايدات والمناقصات لتضاف إلى الوسائل المكتوبة أو المرئية ، ووسائل أخرى إلكترونية ، كالأنترنيت الذي أصبح وسيلة ممتازة للإعلان عن المزايدة أو المناقصة ، توجه من خلاله الدعوى للتقدم بالعطاء الإلكتروني إلى عشرات الملايين ومئات الدول من مختلف العالم^(٤).

وهذا المعنى أكدته المادة (١٢) من التوجيه الاوروبي رقم (١٨/٢٠٠٤) المتعلق بالتنسيق في إجراءات إبرام عقود الأشغال والتوريد والخدمات بقولها " هذه التقنيات تسمح بتوسيع المنافسة وتطوير فعالية المشتريات العمومية...كون المنافسة في إبرام العقود الإدارية الإلكترونية لا تنحصر على المستوى الداخلي فقط، وإنما تكون على المستوى الدولي مما يؤدي إلى منافسة فعالة. إذ تتنافس المؤسسات الكبيرة والصغيرة على المستوى الدولي والداخلي من خلال عطاءاتها، مما يتيح فرصاً أكبر للإدارة للاختيار بين العروض ، وهذا ما أكدته المادة (٢٩) من التوجيه الاوروبي أعلاه بنصها على أنه " خصوصية التقنيات الحديثة المعتمدة من طرف المتعاقد الإداري تسمح بفتح

(١) د. محمد طه حسين الحسيني ، مصدر سابق ، ٣٧٤.

(٢) ويقصد بالإعلان عن التعاقد (إيصال العلم الى جميع الراغبين بالتعاقد وإبلاغهم عن كيفية الحصول على شروط التعاقد ونوعية المواصفات المطلوبة ومكان وزمان إجراء المناقصة أو المزايدة. ينظر: د. محمود خلف الجبوري ، مصدر سابق ، ص٦٧.

(٣) د. محمد أنس قاسم جعفر ، العقود الإدارية ، ط١، دار النهضة العربية ، مصر ، ٢٠٠٠، ص٣٦.

(٤) د. داود عبد الرزاق الباز ، مصدر سابق ، ص٣١١.



مجال المنافسة في العقود الإدارية^(١).

وايضاً فإن عملية إبرام العقود الإدارية عن طريق الوسائط الإلكترونية وخصوصاً الانترنت ، قد أفرز طرقاً حديثة للأبرام أو التعاقد وهي " المزادات الإلكترونية" التي تقترب كثيراً من أسلوب المزاد العلني بالقانون الخاص ، مما يُسهل الإجراءات المُعددة في المناقصات والمُزايدات ويوسع باب المنافسة بين المُوردين^(٢). فاستفادة الإدارة من المُنافسة بين المتقدمين للتعاقد معها عبر الوسائط الإلكترونية ، لغرض الحصول على أفضل عرض (وهو اقلها مبلغاً في حالة المُناقصة ، وأكبرها قدرًا في حالة المزايدة) من خلال تطبيق الشفافية أو العلانية بالتعاقد ، لتحقيق مبدأ العدالة والمساواة^(٣) بين المُتنافسين ، إذ يؤدي الابرام الإلكتروني للعقد الإداري إلى توسيع نطاق المُنافسة و إتاحة أكبر قدر ممكن من العروض ، خاصة على المُستوى الدولي^(٤).

ومما تقدم نحن بدورنا نرى أن حرية التقديم أو الدخول للمنافسة في العقد الإداري الإلكتروني تدعمت وتأكدت أكثر في ظل هذا العقد، فهو يفتح باب التفاوض بين المُتعاقد والإدارة لغرض الحصول على أفضل عرض ، كما أن عملية الإعلان عن طريق شبكة الإنترنت تعطي فرصة أكبر لجميع المتنافسين بالاشتراك في العملية التي تُطرحها الإدارة ، كما يسهل عملية التفاوض بين الطرفين عن طريق (شبكة الويب ، البريد الإلكتروني، غرف المحادثة) وهذا كله يصب لصالح الإدارة المتعاقدة والطرف الأخر.

الفرع الثاني

أثر تطبيق مبدأ الجودة على التحكيم في العقد الإداري

تعد نظرية العقد الإداري نظرية حديثة في مجال القانون الإداري، فقد بدأ التمييز بينها وبين غيرها

(1) DIRECTIVE 2004/18/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 31 March 2004, on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts.

(2) See: Article (14) of DIRECTIVE 2004/18/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 31 March 2004.

(٣) ويعني هذا المبدأ - بوجه خاص في الصفقات العمومية - إخضاع جميع المترشحين لنفس معايير الاختيار، وكذا نفس قواعد وظروف وشروط المنافسة الموضوعية. أي أن يعامل جميع المشتركين في المناقصة معاملة... متساوية قانوناً وفعلاً، وهو مبدأ يطبق على جميع المراحل الإجرائية التي تحكم الصفقات العمومية. ينظر: قاصدي فائزة ، أخلاقيات المهنة في مجال الصفقات العمومية - دراسة مقارنة ، ط١، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، مصر، ٢٠١٥، ص١٩٠.

(٤) نبراس محمد جاسم الاحبابي ، مصدر سابق ، ص١٢٥.



من العقود الأخرى التي قد تبرمها الإدارة في مطلع القرن العشرين بعد أن هجر الفقه والقضاء الإداري الفرنسي معيار السُلطة العامة وتمسك بمعيار المرفق العام ، فأصبح اختصاص القضاء الإداري يستند على فكرة المرفق العام ويشمل كل ما يخص تنظيمه وتسييره، ومن ثم بدأ الفقه والقضاء الإداري بوضع نظرية العقد الإداري الذي يتميز في نظامه القانوني وشروطه غير المألوفة والمسؤولية الناجمة عنه عن عقود القانون الخاص. لذا سنقوم بتعريف مفهوم العقد الإداري بشيء من الاختصار ثم بحث أثر مبدأ الجودة على العقد الإداري من خلال القانون الأوروبي.

أولاً: مفهوم العقد الإداري:

يكاد يجمع الفقه والقضاء على تحديد معيار مميز للعقد الإداري عن طريق جعل هذا المعيار مبدأ قضائي مستقر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي إذ جرى ذلك القضاء على تعريف العقد الإداري بأنه " العقد الذي يبرمه شخص معنوي من اشخاص القانون العام ، بقصد إدارة مرفق عام أو تسييره وتنظيمه وتظهر فيه نيته بإتباع أساليب القانون العام وذلك بتضمين العقد شرطاً أو شروطاً استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص"^(١). ومن خلال هذا التعريف يستخلص منه ثلاثة عناصر للعقد الإداري هي:

١- أن تكون الإدارة طرفاً في العقد:

يعد هذا العنصر هو الأساس في تحديد العقد الإداري إذ إن وجود الإدارة العامة كطرف فيه أمراً طبيعياً وبديهياً كون العقد الإداري يعد جزء من وظيفتها التنفيذية ، سواء كانت الإدارة مركزية أو لا مركزية وسواء كانت موضوعات تلك العقود تقديم خدمات إدارية بحتة أو تقديم نفع عام أياً كان نوعه طالما أعترف لها القانون بصلاحيته التعاقد^(٢). ولكن هذا الشرط يوسع من نطاق العقود الإدارية لان اعتماده كمعيار لتحديد العقد الإداري يترتب عليه عد كل عقد تبرمه الإدارة عقداً إدارياً، إلا أن الإدارة قد تلجأ عند أبرامها عقودها إلى أسلوب القانون الخاص وبالنتيجة ليس كل عقد تبرمه الإدارة يُعد عقداً إدارياً. كما أن احكام القضاء الإداري الفرنسي أجازت لأشخاص القانون الخاص أبرام عقد إداري لصالح الإدارة بناءً على وكالة صريحة أو ضمنية منها ، ومع انصراف آثار ذلك العمل إلى الشخص المعنوي العام^(٣).

٢- اتصال العقد بنشاط مرفق عام:

(١) د. سعاد الشراوي ، العقود الإدارية ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، مصر، ٢٠٠٧ ، ص ٥٠ و د. ماجد راغب الحلو، العقود الإدارية والتحكيم ، ط ١، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ١٥ .
(٢) د. محمود خلف الجبوري ، العقود الإدارية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط ١، عمان ، ٢٠١٠ ، ص ٣٦ .
(٣) د. ماجد راغب الحلو ورحيمة الصغير ساعد نمديلي ، العقد الإداري الإلكتروني ، مصدر سابق ، ص ٥١ .



يعدّ المرفق العام الحجر الأساس في القانون الإداري وإليه ترجع معظم النظريات التي تحكم وسائل الإدارة العامة من عقود وقرارات إدارية ، وذلك كون مقتضيات سير المرفق العام هي التي تُبرر وحدها ما يتضمّنه النظام القانوني للعقود الإدارية من خروج على قواعد القانون الخاص وهي المُسوغ الرئيس للسلطات الممنوحة للإدارة في العقد اتجاه المتعاقد معها^(١).

٣- إتياع أساليب القانون العام فيه:

يلزم لعد العقد إدارياً أن تظهر نية الإدارة بأتباع أسلوب القانون العام وأن لم يتصل العقد بمرفق عام ، أي إذا اشتمل العقد على شروط استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص ، فذلك يكشف عن أن نية الإدارة اتجهت إلى الأخذ بأسلوب القانون العام ، وبالتالي فالعقد يصبح إدارياً بصرف النظر عن صلته بالمرفق العام^(٢).

ثانياً: أثر مبدأ الجودة على العقد الإداري من خلال القانون الأوروبي والعلومة:

بعد التطورات الكبيرة لنظرية العقد الإداري في ضوء تطور دور الدولة وتوسع نشاط الإدارة العامة^(٣). إذ بلغ التطور بل التحول الجوهري في نظرية العقد إلى ذروته بعد توجه الدول الأوروبية وخاصة فرنسا نحو الوحدة الاقتصادية والسياسية.

وقد أكد الفقه الفرنسي أن قانون العقود الإدارية هو واحد من أبرز الطرق التي دخل بها القانون الأوروبي في القانون العام الفرنسي^(٤).

وبدأ التأثير للقانون الأوروبي في مجال العقود الإداري مبكراً من خلال إصدار توجيهات اتحادية تخص عقود الأشغال العامة منذ عام ١٩٧١^(٥) وعقود التوريد في عام ١٩٧٦^(٦) وفيما يخص عقود الشراء العامة تم وضع تعديلات تُتيح لكافة المواطنين في الإتحاد الدخول في مثل هذه العقود، كما وضعت قواعد جديدة لإبرام عقود الإشغال العامة تسمح لكافة الشركات في الدول الأعضاء التّعاقّد

(١) د. محمد جمال مطلق ذنبيات ، العقد الإداري - دراسة مقارنة ، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض ، ٢٠١٢، ص١٤.

(٢) عليوات ياقوتة ، تطبيقات النظرية العامة للعقود الإدارية - الصفقات العمومية في الجزائر ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الحقوق - جامعة منتوري- قسنطينة ، الجزائر ، ٢٠٠٩، ص٣٧.

(٣) د. ماهر صالح علاوي ، الوسيط في القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص٤١٥ وما بعدها.

(٤) د. ماهر صالح علاوي ، تحولات القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص٢٥٠.

(5) Council Directive 71/305/EEC of 26 July 1971 concerning the co-ordination of procedures for the award of public works contracts.

(6) Council Directive 77/62/EEC of 21 December 1976 coordinating procedures for the award of public supply contracts.



في أي دولة على قدم المساواة مع شركات الدول الأخرى الأعضاء^(١). وهذه التوجيهات كان لها الأثر الكبير في القانون الإداري الداخلي الفرنسي إذ تم مؤخراً اجراء تعديلات كثيرة على قانون الاشغال العامة لغرض نقل الالتزامات الاتحادية إلى القانون الداخلي الفرنسي . ومن بين هذه التحولات في مفهوم العقد الإداري هي:

١- القانون الاوروبي أوجد نوعاً من العقود تقع في منطقة وسط بين القانون العام والخاص قسم منها يبرمه اشخاص من القانون العام والقسم الأخر من اشخاص القانون الخاص. وهكذا فإن عقود القانونين أصابها التشويه الكبير وتضاءلت، فقد تأثر العقد الإداري من خلال التشريعات الاوروبية من خلال دمجها في مجموعة واسعة ومتجانسة يطلق عليها "المفهوم الموحد للعقد العام".

٢- كما أثر القانون الاوروبي على التمييز بين القرار الإداري والعقد الإداري فأصبح هذا الأخير يشبه القرار الإداري (العمل الفردي) وبالمقابل أصبحت بعض القرارات الإدارية تصدر بعد مفاوضات رسمية شبيهة بالعقد (اي اتفاق بين أطراف منها الإدارة).

وهذا التشويه الذي أحدثه قانون الإتحاد بين العقد والقرار الإداريين يتمثل في أن قسماً من المبادئ العامة في هذا القانون تنطبق على العقود الإدارية والقرارات الإدارية في الوقت نفسه ، كما أن لمحكمة العدل الاوروبية مفهومها الخاص عن العمل التعاقدية وهذا المفهوم يختلف عن مفهوم العقد المطبق في القانون الداخلي.

٣- كما أثر القانون الاوروبي على النظام القانوني للعقد الإداري في ثلاثة مواضيع وهي التوازن في العقد الإداري والشفافية وعلاقة الطرف الثالث في العقد الإداري^(٢).

ونحن نعلم جيداً أن من أنشأ نظرية واحكام العقد الإداري هو القضاء الإداري والفقهاء العام في فرنسا وكان ذلك الإنشاء على وفق متطلبات المرافق العامة وواجب الإدارة في ضمان سيره بانتظام واستمرار، والعقد الإداري كأى عقد قد يشهد خلاف بين أطرافه في تفسير بنوده أو ظروف تنفيذه والاختلاف اثناء التنفيذ.

وقد تعددت طرق الحل لهذه الخلافات فقد يعين المشرع الجهة المختصة لحل هذه المنازعات واصدار حكم فيها ، كما فعل المشرع الفرنسي في إدراج قسم من العقود التي تبرمها الإدارة في اختصاص القضاء الإداري ، ثم أصبحت للقضاء الإداري ولاية عامة في فرنسا للنظر في جميع منازعات العقود الإدارية التي لها مجرد صلة بالمرفق العام^(١).

(1) DIRECTIVE 2014/24/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT, of 26 February 2014, on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC.

(٢) للمزيد ينظر : د. ماهر صالح علاوي ، تحولات القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص ٢٥٢.



وكذلك فعل المشرع المغربي من خلال النص على أنه "تختص المحاكم الإدارية، مع مراعاة أحكام المادتين ٩ و ١١ من هذا القانون، بالبت ابتدائياً في طلبات إلغاء قرارات السلطات الإدارية بسبب تجاوز السلطة وفي النزاعات المتعلقة بالعقود الإدارية..."^(٢).

أما في العراق لم يمنح المشرع في قانون مجلس الدولة الاختصاص في النظر في منازعات العقود الإدارية للقضاء الإداري^(٣).

ولما كان من أبرز سمات النظرية العامة للعقد الإداري تتمثل بطابعها القضائي وكان الفضل في إنشائها وتطويرها يعود للقضاء الإداري (مجلس الدولة الفرنسي) فإن الدول التي يختص القضاء الإداري فيها في نظر المنازعات الإدارية المتعلقة بالعقود الإدارية وغالبية فقه القانون الإداري لا ترى بديلاً عن القضاء الإداري لفض منازعات العقد الإداري^(٤).

وفي ظل العولمة وأثر التطور التكنولوجي الذي ظهر جلياً في الأسواق المالية ، إذ تم التغلب على الحواجز الطبيعية والمكانية والزمنية التي تفصل بين الأسواق في مختلف الدول وتطور العلاقات الاقتصادية وتوجس المستثمر الأجنبي من القضاء الوطني جعلت المشرع في أغلب الدول يُجيز اللجوء إلى حل اتفاقي بدل القضاء الوطني وهو (التحكيم)^(٥). ولما كان هدف الإدارة من إبرام العقد الإداري ضمان سير المرفق العام لغرض تقديم الخدمات للجمهور بصورة مستمرة ومنتظمة وبجودة عالية، فلا بد من طرح السؤال التالي للوقوف على معرفة ما إذا كان التحكيم كبديل عن القضاء الإداري في فض منازعات العقد الإداري يتفق مع غايات العقد الإداري ويحقق للإدارة وللمرتفقين ما يهدف إليه من مصلحة عامة يُحققها المرفق العام الذي يتصل بالعقد؟

فبالنظر إلى الأهمية الكبيرة لمبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة وعلاقته بالعقد الإداري الذي قد يكون هو الأسلوب الذي قد تعتمد عليه الإدارة في تحقيق هذا المبدأ من خلال اناطة إدارة مرفق عام لشخص من اشخاص القانون الخاص وبالتالي اشتراط تحقيق هذا المبدأ بصلب العقد الإداري، ففي

(١) د. محمد طه حسين الحسيني ، مصدر سابق ، ص ٣٦٤.

(٢) ينظر: نص المادة (٨) من ظهير شريف رقم ١,٩١,٢٢٥ صادر في ٢٢ من ربيع الأول ١٤١٤ (١٠ تشرين الثاني ١٩٩٣) بتنفيذ القانون رقم ٤١,٩٠ المحدث بموجبه محاكم إدارية، منشور بالجريدة الرسمية في العدد ٤٨٥٨ في ٢٠٠٠/١٢/٢١.

(٣) ينظر: المادة (٧/رابعاً) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٤) د. غني زغير الخاقاني و د. ميسون طه حسين ، مصدر سابق ، ص ٢٣٦. و د. ماهر صالح علاوي ، تحولات القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص ٢٥٥.

(٥) د. عمر صقر ، العولمة وقضايا اقتصادية معاصرة ، ط١، الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع ، مصر ، ٢٠٠١، ص ٤٦.



حالة وجود نزاع محتمل بين طرفي العقد فلا بدّ من وجود جهة محددة تتلائم مع تحقيق مبدأ الجودة. ونتيجة لتعدد الجهات التي يُمكن أن يُنيط بها المُشرع اختصاص البت في مُنازعات العقد الإداري وحسبها فإن تعيين الجهة الأكثر تحقيقاً لمبدأ الجودة (نوعية الخدمة) تبدو في غاية الأهمية. وعلى أساس ما تقدم سنبحث ما إذا كان التحكيم يحقق هدف الإدارة من إبرام العقد في تحقيق مبدأ الجودة بدل القضاء الإداري ام لا؟

والتحكيم هو " اتفاق بين أطراف النزاع على إعطاء الحكم في نزاعهم لشخص أو أكثر، أي استبعاد القضاء من النزاع وحله بحكم أشخاص يتم اختيارهم من الأطراف المتنازعة أو بحسب القانون"^(١). أو هو " نظام قضائي خاص يختار فيه اطراف قضائهم ، ويهدون إليهم بمقتضى اتفاق مكتوب ، بمهمة تسوية المنازعات التي قد تنشأ أو نشأت بالفعل بينهم بخصوص علاقاتهم التعاقدية أو غير التعاقدية والتي يجوز حسمها بطريق التحكيم ، على وفق مقتضيات القانون والعدالة"^(٢).

والتحكيم كطريق لحل مُنازعات العقد الإداري أثار جدلاً واسعاً بين فقه القانون العام في اللجوء إليه، وكان المُشرع في البلدان المُختلفة يمنع اللجوء إلى التحكيم في حل منازعات العقود الإدارية حتى وقت قريب، إلا إنه خفف من هذا القيد في السنوات الأخيرة لعدة أسباب. ففي فرنسا القاعدة العامة في التشريع الفرنسي هي عدم جواز التحكيم في العقود ما لم يوجد نص قانوني يجيز ذلك، وهذا المنع يجد أساسه في نصوص قانون المرافعات المدنية الفرنسي^(٣) 'حيث منع هذا القانون الدولة والاشخاص المعنوية العامة والاقليمية والمؤسسات العامة من اللجوء إلى التحكيم.

وهذه الاشخاص لا تخضع إلا للقضاء الرسمي للدولة فمن جانب آخر منع القانون المدني الفرنسي الجديد لجوء هذه الاشخاص إلى التحكيم في المادة (٢٠٦٠) حيث ابقت هذه المادة على حظر اللجوء إلى التّحكيم ، أما القضاء الإداري فإن مجلس الدولة الفرنسي فقد أرسى قاعدة عامة للحظر مفادها أنه " لا يُمكن قبول أو تصور أن شخص معنوي عام لا يثق بقضاء الدولة أو يخضع مُنازعاته لغيره"، ويشمل حظر التّحكيم المؤسسات العامة الاقتصادية (الصناعية والتجارية)^(٤).

ولمصالح الدولة وجلب المستثمرين الأجانب ورؤوس الأموال الأجنبية، فقد استثنى المُشرع الفرنسي العقود الإدارية الدولية من هذه القاعدة ففي قانون ١٩ آب ١٩٧٦ الذي سمح للدولة

(١) د. ماهر صالح علاوي ، تحولات القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ٢٥٩.

(٢) د. عصام عبد الفتاح مطر ، التحكيم الإلكتروني ، ط١ ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٧ ، ص ٣٨.

(٣) ينظر : المواد (٨٣ و ١٠٠٤) من قانون المرافعات المدنية الفرنسي الملغيين .

(٤) د. ماهر صالح علاوي ، تحولات القانون الإداري ، المصدر السابق ، ص ٢٦٠.



والمقاطعات والمؤسسات العامة أن تقبل شرط التحكيم في العقود الدولية المبرمة مع شركات أجنبية^(١).
ألا إن مجلس الدولة الفرنسي أعطى رأي حاسم في ١٩٨٦/٣/٦ في قضية (ديزي لاند) يتلخص بأنه " أي اتفاق بإبعاد القضاء الوطني واللجوء إلى التحكيم إذا كان احد أطرافه شخص معنوي من أشخاص القانون العام يقع باطلاً وهذا البطلان من النظام العام"^(٢).

أما في المغرب فقد نص قانون المسطرة المدنية الصادر بتاريخ ٢٨ سبتمبر ١٩٧٤ المعدل^(٣) في الفصول من ٣٠٦ إلى ٣٢٧ على منع التحكيم في العقود الإدارية ، إذ أرجأ الفصل (٣٠٦)^(٤) هذا المنع إلى فكرة النظام العام كـمجال يؤثر المنازعات الإدارية. وهناك من الفقه من يرى أن هذا المجال لا يخضع لأي تحكيم، لكونه يعمل على تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة في حالة تعارض المصلحتين، فيما أن العقود الإدارية تتصل اتصالاً وثيقاً بالنظام العام، فلا مجال للتحكيم في منازعاتها^(٥).

وفي العراق فقد نصت المادة (٨) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ على أنه " يلزم طرفا العقد باختيار الأسلوب الامثل لتسوية المنازعات الناجمة عن تنفيذه بينهما وفقاً لأحد الأساليب المنصوص عليها في هذه المادة وفق شروط التعاقد المتفق عليها والتي يجب ذكرها ابتداءً في وثائق المناقصة" وأساليب تسوية المنازعات المنصوص عليها هي " التوفيق أو التحكيم أو القضاء".
ومما تقدم نحن بدورنا نرى أن موقف التشريع والقضاء في فرنسا والمغرب بشأن منع التحكيم في حل منازعات العقود الإدارية إلا استثناءً كان موقفاً وبخاصة إذا كان موضوع العقد يشتمل على جودة في الخدمات على عكس المشرع العراقي الذي لم يكن موقفاً في النص على امكانية اللجوء للتحكيم في العقود الإدارية كون هذا النص فيه مخالفة لنص المادة(٢٧) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ التي نصت على حرمة الأموال العامة وواجب حمايتها، كما فيه مخالفة لمبدأ الجودة الذي لا يجوز الاتفاق على خلافه، والتحكيم في العقود الإدارية فيه مخاطر ومضار كبيرة ألا إن العولمة فرضت على مختلف الدول ، ومن وجهة نظرنا فإن مبدأ الجودة (نوعية الخدمة) أصبح من المبادئ الدستورية حيث نصت

(١) بودلال فطومة ، التحكيم في العقود الإدارية ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق و العلوم السياسية- جامعة الجيلالي ليايس سيدي بلعباس ، الجزائر ، ٢٠١٦ ، ص ٣٠.

(٢) أشار اليه د. ماهر صالح علاوي ، تحولات القانون الاداري ، المصدر نفسه ، ص ٢٦٠.

(٣) المنشور بالجريدة الرسمية في العدد ٣٢٣٠ مكرر بتاريخ ٣٠ تشرين الثاني ١٩٧٤ .

(٤) الفصل ٣٠٦ نص على ما يلي: "يمكن للأشخاص الذين يتمتعون بالأهلية أن يوافقوا على التحكيم في الحقوق التي يملكون التصرف فيها، غير أنه لا يمكن الاتفاق على التحكيم فيما يخص الأمور التالية:(...) النزاعات المتعلقة بعقود وأموال خاضعة لنظام يحكمه القانون العام...).

(٥) د. مليكة الصروخ ، الصفقات العمومية في المغرب (الأشغال-التوريدات-الخدمات)، ط٢ ، دار القلم ، الرباط ، ٢٠١٢ ، ص ٥٨٥.



عليه بعض الدساتير الحديثة في صلب الوثيقة الدستورية كمادة ملزمة لجميع السلطات ومنها الدستور المغربي لعام ٢٠١١ والدستور المصري لعام ٢٠١٤ ، وأن أي نص يتعارض مع هذا المبدأ يكون بالنتيجة غير دستوري ، فمن أهداف المرفق العام تحقيق هذا المبدأ سواء من خلال الإدارة المباشرة أو غير المباشرة ، لذا فالنص أو عدم النص ضمن شروط العقد على تحقيق هذا المبدأ هو ملزم للطرف الثاني وبالتالي في حال عدم الالتزام بتحقيقه يثار النزاع بين الإدارة والطرف الآخر وعندها لا يجوز اللجوء للتحكيم في هذه الحالة كونه مبدأ قانونياً لا يجوز التنازل عنه أو التخفيف منه اسوةً بمبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد ، فنظرية العقد الإداري قد بُنيت على يد القضاء الإداري بهدف رئيس هو تحقيق مصلحة المرفق العام وضمان سيره باستمرار ومن مصلحة المرفق تحقيق جودة في خدماته لسببين الأول من خلال مبدأ الجودة يتم تقليل كلفة الخدمة المقدمة وكذلك تحقيق جودة في الخدمات الذي يحقق رضا الجمهور ، ولا يُمكن تحقيق هذا الهدف السامي الذي ترتبط به حياة الإنسان وسعادته إلا بحصر مُنازعات العقد الإداري في يد القضاء الإداري ومن هنا يظهر أثر مبدأ الجودة على القرار الإداري في عدم صلاحية التحكيم في حل المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية.

المبحث الثاني

الرقابة على تطبيق مبدأ الجودة

تُعد الرقابة من أهم الوظائف الأساسية ، فمن خلالها يتم التأكد من أن العملية الإدارية قد حققت أهدافها بأعلى درجة من الكفاية، وبأقل جهد وتكلفة ، وفي أقصر وقت. كما تُعد الرقابة على نشاطات وأداء الإدارة العامة من قبل الهيئات المستقلة والقضاء وظيفية حيوية في الدولة الحديثة، والهدف الرئيس من الرقابة بأنواعها (الإدارية أو رقابة الهيئات المستقلة أو الرقابة القضائية) هو التأكد من أن الأعمال تُسير في اتجاه الأهداف المرسومة بصورة مُرضية ، وأن هذه الأهداف تتحقق على مستوى مرتفع من الفاعلية والكفاءة والعلاقات الإنسانية السليمة.

وتظهر الحاجة إلى الرقابة من حقيقة أن الأهداف والخطط والدراسات التي يقوم على أدائها الأفراد لمصلحة الإدارة ، وهم قد يؤديونها في ظروف مُختلفة وبأدوات مُختلفة وفي مناطق مُختلفة وفي أوقات مُختلفة، لذلك من المحتمل ألا تتشابه الأمور التي يتم فيها أداء العمل، ومعنى ذلك أن هناك احتمالات لظهور الانحرافات، وبعض هذه الانحرافات قد يكون خطير، والبعض الآخر أقل خطورة، ودرجة الخطورة في الواقع تحددها درجة الانحراف عن المعايير الموضوعية^(١).

ونحن نعلم أن المرافق العامة في الدولة تُهدف من وراء أدائها لإعمالها إلى تقديم الخدمات

(١) رحاحلة عبدالرزاق، حضور ناصر، مفاهيم حديثة في الرقابة الإدارية، دار الإعصار العلمي للنشر، عمان، الأردن،



للجمهور، ويأتي دور الرقابة عن طريق أجهزتها لضمان تقديم هذه الخدمات بأسرع وقت وبأقل جهد وتكلفة مُمكنين أي تحقيق جودة في الخدمة العامة، ونظراً لأهمية الرقابة الإدارية ورقابة الهيئات المستقلة والرقابة القضائية وضرورتها في نجاح الإدارات العامة في تحقيق مبدأ الجودة (نوعية الخدمة) فقد تم اختيار هذا الموضوع للوقوف على أوجه النقص والقصور التشريعي للنصوص التي تحكم عملية الرقابة الإدارية ورقابة الهيئات المستقلة فيما يخص الرقابة على مبدأ الجودة.

ولما تقدم سنقوم بتقسيم هذا المبحث على مطلبين سنخصص المطلب الأول لدراسة (ماهية الرقابة الإدارية على تطبيق مبدأ الجودة)، كما سنخصص المطلب الثاني لدراسة (رقابة الهيئات المستقلة والمتخصصة والرقابة القضائية على تطبيق مبدأ الجودة).

المطلب الأول

الرقابة الإدارية على تطبيق مبدأ الجودة

فقد تطور مفهوم الرقابة مع تطور الدولة من (الدولة الحارسة) التي تستهدف بالدرجة الأساس المحافظة على الأمن الخارجي و حفظ الأمن الداخلي والفصل بين منازعات الأفراد إلى ما يُسمى (دولة الرفاهية) التي أصبحت تتدخل في مختلف مناحي الحياة الاقتصادية في جميع الميادين ، ذلك كون تدخل الدولة في كافة شؤون المواطنين يستلزم توافر أجهزة إدارية كفؤة تُنجز الأعمال وتقدم الخدمات بكفاءة وفاعلية مع وضع هذه الأجهزة تحت مجهر الرقابة والمحاسبة لغرض التحقق من قيامها بواجبها على أكمل وجه.

والرقابة من الوظائف الإدارية المهمة التي ترتبط ارتباطاً كبيراً بالتخطيط في مؤسسات الدولة الحديثة ولقد تطورت مفاهيم الرقابة وفلسفتها ومنظورها الإداري بصورة كبيرة خلال السنوات الأخيرة وبدأ ينظر لها كأسلوب تصحيحي وليس مرادفاً للسيطرة والسلطة والقوة بل أصبحت الرقابة الإدارية أكثر تشاركية وأكثر شحذاً للهمم وتلعب دوراً أساسياً في الممارسات الإدارية ولكافة المستويات^(١).

كذلك من أجل تحديد كيفية الرقابة الإدارية على مبدأ الجودة يجب علينا تحديد معايير ومؤشرات قياس مبدأ الجودة التي تُمارس من خلالها الإدارة عملية الرقابة. ومما تقدم سنقسم هذا المطلب على فرعين الأول سنبحث فيه (مفهوم الرقابة الإدارية على مبدأ الجودة ومعايير ومؤشرات تطبيقه) وسنبحث في الفرع الثاني (رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية وأساليبها على تطبيق مبدأ الجودة).

(١) طروانة حسين عبدالهادي توفيق، الرقابة الإدارية المفهوم والممارسة، ط١، دار الحامد للنشر، عمان، الأردن،



الفرع الأول

مفهوم الرقابة الإدارية على مبدأ الجودة ومعايير ومؤشرات تطبيقه

كثيراً ما تُفهم الرقابة بمعناها الضيق الذي يوحي في مظهره بتصيد الأخطاء فقط ، وتطبيق الجزاءات، في حين أن هذه الوظيفة الإدارية لها مفهوم اوسع من هذه النظرة ، مما يتطلب الفهم السليم للرقابة، وأهدافها ومهامها، وأدواتها من قبل الرؤساء والمرؤوسين. ومن أجل تحديد مفهوم الرقابة الإدارية يستلزم الأمر منا تحديد مفهوم الرقابة الإدارية على مبدأ الجودة ومن ثم بيان أهم المعايير والمؤشرات التي من خلالها تتمكن الأجهزة الرقابية من تحديد الانحراف الحاصل في تطبيق مبدأ الجودة.

أولاً: مفهوم الرقابة على مبدأ الجودة

١- مفهوم الرقابة بصورة عامة:

قال تعالى في محكم كتابة الكريم {وَكَانَ اللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ رَّقِيبًا} ^(١)، فحتى المنظمة الكونية تخضع لرقابة خالقها جل شأنه.

ونظراً لأهمية الرقابة ودورها في تحقيق الفاعلية على مستوى الإدارة، فقد بذل الفقهاء مجهوداً واضحاً في محاولة وضع تعريف ومفهوم يتفق مع الرقابة، إلا إن هذه المحاولات تفرقت وتتنوعت واختلفت وتعددت الرؤى حول دراسة مفهوم الرقابة بصورة عامة بحسب الزاوية التي يُنظر لها منها ^(٢). إن كلمة الرقابة مُشتقة من الكلمة الفرنسية (rôle contre) وتعني الدور المضاد وهو الذي يؤكد صحة ودقة الدور الأصلي ومدى مطابقتها للواقع الذي آل إليه وقد وردت مجموعة من التعاريف في الرقابة نذكر منها:

- تعريف gullet and liks: "الرقابة عملية تسعى من خلالها الإدارة من أن ما حدث هو ما كان من المفروض أن يحدث" ^(٣).
- تعريف cloght: "الرقابة مقارنة النتائج الفعلية مع المخطط واتخاذ الإجراءات التصحيحية عندما تكون النتائج مخالفة للمخطط".
- تعريف Fayol: " الرقابة هي التحقق من أن كل شيء قد تم وفقاً للخطة المرسومة والأوامر المعطاة والتعليمات والمبادئ التي أرسيت، بهدف توضيح الأخطاء والانحرافات حتى يمكن تصحيحها، وتجنب

(١) الآية (٥٢) من سورة الأحزاب.

(٢) د. محمد عبد العال الديدموني ، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية ، ط١، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ٦٥.

(٣) د. بيان هاني حرب، مدخل لإدارة الأعمال، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٠ ، عمان ، ص ١٤.



الوقوع فيها مرة أخرى"^(١). كما أن هناك من الفقه العربي من عرفَ الرقابة بأنها" التحقق والتأكد من التزام الإدارة بالقوانين والأنظمة والتعليمات في إداؤها لعملها لتحقيق الأهداف المرسومة ، وفق الخطط الموضوعة ، بكفاءة وفاعلية ، والوقوف على نواحي القصور والخطأ ومن ثم علاجها ومنع تكرارها"^(٢). وعرفت الرقابة أيضاً بأنها "هي عملية معرفة الأخطاء والانحرافات وإمكانية التنبؤ بحدوثها مسبقاً حيث تسعى إلى تحقيق أهداف المؤسسة بما يضمن تحسين أداء الفرد وتقويمه وبالتالي التحقق من الأداء الفعلي مطابق للأداء المتوقع"^(٣).

ومن التعاريف السابقة يستخلص الفقه المعايير التالي:

- " الرقابة هي تعبير عن الإشراف والمتابعة وقياس الأداء وتحديد المعايير ومقارنتها بالإنجازات "
- "الرقابة وظيفة من وظائف الإدارة، وهي عملية متابعة الأداء وتعديل الأنشطة التنظيمية بما يتفق مع إنجاز الأهداف "
- "هي قياس وتقييم وتصحيح أساليب الأداء قبل وقوع الأخطاء وتوجيه النشاط لتحقيق أهداف الخطة ومن مهمة الرقابة تقييم الأعمال وتصحيح الانحرافات"^(٤).

٢- مفهوم الرقابة الإدارية:

فيُقصد بها من الناحية الإدارية " الرقابة الصادرة عن الجهات الإدارية التي تكون الجهاز التنفيذي والإداري للدولة ، وينصرف مفهوم الرقابة الإدارية ليشمل المرافق العامة المركزية ، وكذلك المرافق العامة اللامركزية، بهدف ضمان احترام القانون وحماية المصلحة العامة"^(٥). والرقابة الإدارية تعني أيضاً "مراقبة الإدارة نفسها بنفسها"^(٦)، فهي تساعد الإدارة على أسباب القصور فيما يعتري أعمالها وأنشطتها، سواء في مواجهة موظفيها أو في مواجهة الأفراد الذين يتعاملون معها"^(٧).

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا ، أصول الإدارة العامة ، ط١، منشأة المعارف ، مصر ، ٢٠٠٠، ص٤١٥.
 (٢) د.حمدي سليمان القبيلات ، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية ، ط٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠، ص١٤.
 (٣) د. زهير نعيم الصباغ، إدارة الموارد البشرية في القرن ٢١، ط١، دار وائل للنشر و التوزيع، ٢٠٠٨، ص ١٩.
 (٤) حمداوي وسيلة، إدارة الموارد البشرية، ط١، مديرية النشر لجامعة قالمية، الجزائر، ٢٠٠٤، ص ٨٨.
 (٥) د. د. حمدي سليمان القبيلات ، مصدر سابق ، ص١٤.
 (٦) د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، ط٢، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤، ص٥٨.
 (٧) د. د. صعب ناجي عبو و رشا شاكر حامد ، الرقابة الإدارية على حملة الدعاية الانتخابية في العراق - دراسة حالة ، بحث منشور في مجلة القادسية للعلوم والسياسية ، المجلد العاشر ، العدد الثاني ، ٢٠١٩، ص١٤٣.



وهناك من عرف الرقابة الإدارية بأنها " الرقابة الذاتية التي تمارسها الإدارة العامة على نفسها، وهي وسيلة تستطيع الإدارة التأكد من أن الأهداف قد تحققت في الوقت المحدد لها"^(١). فالرقابة الإدارية من وجهة نظر علم الإدارة العامة تعني " مجموعة المبادئ والأساليب التي تطبق على المنظمة الإدارية، فهو يركز اهتمامه على هذه المبادئ والأساليب"، فهو يسعى إلى تعزيز المبادئ والأساليب التي تُطور من عمل الجهاز الإداري وتُزيد من كفاءته وفاعليته، فعلم الإدارة العامة يدرس الرقابة الإدارية من الناحية الفنية والإدارية. أما الرقابة الإدارية من وجهة النظر القانونية فهي تعني " مجموعة القواعد القانونية التي تُطبق على المنظمة الإدارية"^(٢).

فالقانون الإداري يضع القواعد القانونية التي يتطلب من الأجهزة الإدارية الالتزام بها والتقيّد بنصها. والرقابة الإدارية في الأصل تنصب على الأعمال ولا تتصل بالأشخاص إلا بصفة تبعية لأعمالهم، ويقصد اصلاً هذه الأعمال والارتفاع بمستوى إنتاجيتها^(٣).

ويرتبط المدلول القانوني الحديث للرقابة الإدارية بمبدأ المشروعية الذي يعتبر الأساس القانوني للرقابة على أعمال الإدارة. وهذا المبدأ يقصد به خضوع تصرفات وأعمال الإدارة لأحكام القانون بمعناه الواسع، فالإدارة مقيدة بعدم القيام بأي عمل مادي أو قانوني إلا على وفق القانون والاجراءات الشكلية المحددة فيه تحقيقاً للأهداف التي يتوخاها^(٤).

ومما تقدم نحن نستخلص من أن علم الإدارة العامة يُركز على المبادئ والأساليب التي تحكم عمل الرقابة الإدارية، في حين أن القانون الإداري يُركز على تشكيل أجهزة الرقابة الإدارية وتحديد الاختصاصات المنوطة بها، وآلية عمل كل منها ووسائل ممارستها لاختصاصاتها، ذلك كون القانون الإداري ينظم عمل هذه الأجهزة الرقابية ويوضح الممارسة العملية لهذه الرقابة، فالرقابة الإدارية عند ممارستها لابد من وجود سند قانوني تستند عليه في عملها، فلا بد من تشريع يستند عليه الرئيس الإداري في ممارسة صلاحياته وسلطاته القانونية في فرض الرقابة على مرؤوسيه، وكذلك بالنسبة للأجهزة الرقابية الإدارية إذ لابد من تشريع يخول لها اختصاصات رقابية معينة. فديوان الرقابة المالية في العراق مثلاً له اختصاصات رقابية محددة في القانون^(٥) تخوله حق الرقابة على الإيرادات والنفقات العامة فهو يختص بمراقبة الجانب المالي، وهكذا فيما يخص الرقابة الإدارية على مبدأ الجودة (نوعية

(١) د. طارق المجذوب، الإدارة العامة و العملية الإدارية والوظيفة العامة والاصلاح الإداري، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص٥٢٩.

(٢) د. حمدي سليمان القبيلات، مصدر سابق، ص١٨.

(٣) د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، مصدر سابق، ص٣٨٨.

(٤) د. حمدي سليمان القبيلات، مصدر سابق، ص١٩.

(٥) ينظر: قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.



الخدمة) فهناك أجهزة عامة ومتخصصة تمارس الوظيفة الرقابية على تحقيق هذا المبدأ سنأتي على بحثها في حينها. أما فيما يخص مبدأ المشروعية في مجال الرقابة الإدارية الذي يُعد من الضمانات الحقيقية الممنوحة للأفراد في مواجهة السلطة العامة، فنحن نرى أن تفعيل دور الرقابة الإدارية عن طريق مبدأ المشروعية يتأثر بالمستوى التعليمي للمواطنين ، ومدى انتشار الوعي بين المواطنين وادراكهم لحقوقهم وسعيهم إلى اقتضاءها ، لذا يتعين على كل إدارة رشيدة تسعى للثبات والاستقرار أن تُمكن الأفراد من اقتضاء حقوقهم على الوجه الأكمل. ومن كل ذلك يمكننا تعريف الرقابة الإدارية على تطبيق مبدأ الجودة هي " ذلك النشاط الذي تُمارسه الإدارة بذاتها، وبما تتمتع به من اختصاص وسلطة بواسطة أجهزتها الرقابية العامة والمتخصصة تجاه أوجه نشاطات الإدارة المادية و القانونية المتعلقة بمبدأ الجودة في ظل مبدأ المشروعية".

ثانياً: معايير ومؤشرات قياس مبدأ الجودة

لقد أصبحت جودة الخدمات تُقاس بوسائل مُتنوعة وبمعايير مُحددة يتم من خلالها معرفة مؤشر الأداء والوقوف على درجة رضا المرتفقين والمستفيدين على اختلاف أنواعهم سواء كانوا أفراداً أو منظمات أو شركات ، ولذا لا بد من وضع منهجية معيارية واضحة وموحدة كدليل للمتطلبات الفنية والاجرائية اللازمة لتقديم الخدمات في جميع الدوائر الحكومية. فلغرض ممارسة الرقابة الإدارية على مبدأ الجودة، فلا بد من وجود معايير تستند عليها الأجهزة الرقابية لتحديد انحراف المرفق العام عن الالتزام بتقديم جودة في خدماته العامة.

ويعرف المعيار لغوياً بأنه " ما يُقدر به غيره ، ويعني انموذجاً متصوراً لما يجب أن يكون عليه الشيء"، أما اصطلاحاً فتعرف كلمة معيار بأنها" كلمة تشير إلى الحد الأدنى من المواصفات المطلوب تحقيقها لتطوير أي خدمة، ويعد هذا الحد الأدنى هو أقل المواصفات الواجب توافرها لدى هذا الخدمة كي تلحق بالمستوى الأعلى"^(١).

والسؤال الذي يطرح هنا هل تحتاج الإدارة إلى وضع معايير معدة سلفاً لتقييم وقياس جودة الخدمات العامة لتصحيح الانحرافات وتقييم الإداء؟

إن وضع معايير قياسية عالية لمستوى الخدمة التي يمكن تقديمها يكون كفيل بتحقيق نوعية (جودة) بالخدمة^(٢) وأن قياس الإداء الفعلي على وفق معايير معدة مسبقاً يُساعد في تقييم جودة الخدمات وكشف الأسباب التي تحول دون الوصول لهذا المعيار في حالة نقص النتائج المُحققة فعلاً

(١) وليد سالم محمد الحلفاوي ، التعليم الإلكتروني - تطبيقات مستحدثة، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١١، ص١٠٨.

(٢) خضير كاظم حمود ، مصدر سابق ، ص٢١٨.



عن النتائج المرجوة ، وبناءً على ذلك يتم اتخاذ قرارات التغيير أو التطوير الضرورية لحسن استخدام الموارد المتاحة وتحقيق أقصى عائد للخدمة بأقل تكلفة^(١).

وقد أنقسم الفقه في تحديد هذه المعايير على قسمين الأول يرى أنه يمكن قياس جودة الخدمات من وجهة نظر طالب الخدمة ومدى رضاه عنها والقسم الآخر يرى أن الرقابة على جودة الخدمة من وجهة نظر طالب الخدمة غير كافية للحكم على جودة الخدمات ، فالجودة من وجهة نظر المرتفق تُمثل جزء من برنامج مُتكامل لجودة الخدمة ، ففي بعض الاوقات يكون المرتفق راضاً عن مستوى جودة الخدمة التي تُقدم له إلا إن تحقيق هذا الرضا لم يتم عن طريق الاستغلال الأمثل للموارد من قبل الإدارة الخدمية ، ولذلك البعض يرى أن عملية الرقابة يجب أن تبدأ عن طريق المدخلات أو النشاطات والعمليات الداخلية ومما ينعكس على جودة المخرجات أو النتائج النهائية ، ولذا فإن قياس جودة الخدمات يجب أن تتضمن فضلاً عن مقاييس (المخرجات) رضا طالب الخدمة بمقاييس جودة العمليات الداخلية (المدخلات)^(٢). لذا سنقسم البحث على ثلاث نقاط نخصص الأولى لقياس المدخلات وفي النقطة ثانية لقياس العمليات والثالثة لقياس المخرجات.

١- قياس جودة الخدمة العامة من خلال المدخلات:

أ- **كفاءة مقدمي الخدمة** : وتنعكس عن طريق العديد من المؤشرات ومنها (جودة العلاقات الشخصية بين المرتفق والموظف ، درجة معرفة الموظف بإجراءات العمل ، الخبرة الفنية والمؤهلات).

ب- **كفاءة الأجهزة والمعدات**: وتنعكس عن طريق العديد من المؤشرات ومنها (درجة التطور التكنولوجي للأجهزة، دقة القراءات التي تظهرها أجهزة وأدوات القياس، تكلفة تشغيل الاجهزة ، وطاقة التشغيل القصوى).

ت- **كفاءة نظام السجلات والمعلومات**: ومن مؤشراتها (وجود سجلات مفهرسة، طريقة حفظ السجلات واستخراجها، مدى كفاية البيانات التي توفرها السجلات وسهولة الحصول عليها).

ث- **كفاءة نظام إجراءات وأساليب العمل**: ومن مؤشراتها (انتظام مواعيد العمل، بساطة إجراءات الحصول على الخدمات)^(٣).

(١) د. أحمد عبد الكريم عبد الرحمن ، قياس جودة الخدمة في المنظمات الحكومية بالتطبيق على الخدمات الصحية بالمستشفيات الجامعية، مجلة البحوث التجارية المعاصرة كلية التجارة جامعة سوهاج ، المجلد ١٤ ، العدد ١ ، مصر ، ٢٠٠٠ ، ص ٢١٦.

(٢) د. أحمد عبد الكريم عبد الرحمن ، مصدر سابق، ص ٢٢١.

(٣) ريمة أوثن ، مصدر سابق ، ص ٧٢.



٢- قياس جودة الخدمة العامة من خلال العمليات:

هي تلك المقاييس التي تركز على جودة المراحل المختلفة لتقديم الخدمات العامة، وهي تشتمل على مجموعة من المؤشرات التي تم تحديدها من قبل الجهات الاستشارية الخارجية ، وتوضح هذه المؤشرات النسب المعيارية لجميع عناصر أنشطة الخدمات العامة التي يجب أن تستوفيهما كافة هذه العناصر، حتى يتم تصنيف هذه الخدمات كخدمات صحية جيدة^(١).

وعلى سبيل المثال ففي فرنسا فقد أصدرت هيئة تنظيم الاتصالات الإلكترونية والبريد قرارها المتعلق بنشر قياسات مؤشرات جودة الخدمة الثابتة من قبل المشغلين ، مع مراعاة التوجيه رقم EC / ٢٢/٢٠٠٢ الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي بتاريخ ٧ مارس ٢٠٠٢ بشأن الخدمة الشاملة وحقوق المستخدم فيما يتعلق بشبكات وخدمات الاتصالات الإلكترونية (التوجيه "الخدمة الشاملة") والنظر في دليل المعهد الأوروبي لمعايير الاتصالات (ETSI 0572020) "معالجة الكلام ونقله وجوانب الجودة (STQ) - تعريفات وقياسات معلومات جودة الخدمة المتعلقة بالمستخدم"^(٢).

وقد جاء في قرار آخر من نفس الهيئة بأنه "يجوز للسلطات التنظيمية الوطنية أن تحدد ، في جملة أمور ، المؤشرات المتعلقة بجودة الخدمة المراد قياسها ، فضلاً عن محتوى المعلومات وشكلها وطريقة نشرها ، بما في ذلك أي آليات لإصدار شهادات الجودة ، من أجل ضمان ما يلي: تمكين المستخدمين النهائيين ، بما في ذلك المستخدمين المعوقون ، من الوصول إلى معلومات شاملة وقابلة للمقارنة وموثوقة وسهلة الاستخدام"^(٣).

وفي قرار آخر لهيئة تنظيم الاتصالات الإلكترونية والبريد المتعلق بخدمة الانترنت الذي نص على أنه "يتعلق هذا القرار بعملية توفير معلومات موثوقة وقابلة للمقارنة بهدف تحسين قياس جودة خدمة الشبكات الثابتة في فرنسا". وقد حدد هذا القرار المعايير التي يجب على المشغلين الالتزام بها عند تزويد المستهلك بخدمة الانترنت"^(٤).

كما نص المشرع المغربي في قانون الوكالة الوطنية لتقييم وضمان جودة التعليم العالي والبحث العلمي على أنه " يتمثل التقييم الذي تقوم به الوكالة في تدقيق الأداء الأكاديمي والمؤسساتي استناداً

(١) ريمة أوشن ، مصدر سابق ، ص ٧٣.

(٢) ينظر : القرار رقم ١٣٦٢ لسنة ٢٠٠٨ المؤرخ في ٤ كانون الأول ٢٠٠٨ الصادر من هيئة تنظيم الاتصالات الإلكترونية والبريد المتعلق بنشر قياسات مؤشرات جودة الخدمة الثابتة من قبل المشغلين.

(٣) ينظر: القرار رقم ٢٠١٥-٠٨٣٣ المؤرخ ٧ تموز ٢٠١٥ الصادر من هيئة تنظيم الاتصالات الإلكترونية والبريد المتعلق بقياس جودة الخدمة وتوفير ARCEP هيئة تنظيم الاتصالات الإلكترونية والبريد.

(٤) ينظر: القرار رقم ٢٠١٩-١٤١٠ المؤرخ في ١٠ تشرين الأول ٢٠١٩ المتعلق بتوصيف بيئة المستخدم في قياسات جودة الإنترنت الثابتة للخدمة من خلال تنفيذ واجهة برمجة التطبيقات (API) في الصناديق.



إلى معايير الجودة المحددة بنص تنظيمي يصدر باقتراح من الوكالة^(١).

وفي العراق فقد نص قانون الهيئة العراقية للاعتماد على أنه "متطلبات الاعتماد هي المعايير والضوابط التي تضعها الهيئة استناداً للمتطلبات الصادرة من الجهات الدولية ذات العلاقة"^(٢)، وهذا ما يدل على أن الهيئة هي التي تضع المعايير لكي تمنح للجهة مقدمة الخدمة الاعتمادية.

كما نص الأمر رقم ٦٥ لسلطة الائتلاف المؤقتة المتعلق بإنشاء الهيئة العراقية للاتصالات والإعلام على أنه "تضع المفوضية منهاجاً تنظيمياً للاتصالات السلكية واللاسلكية، وخدمات البث والإرسال، وخدمات المعلوماتية، وذلك عن طريق القيام"، استحداث مدونات للممارسات المهنية، بالتعاون مع المسؤولين العاملين في هذا المجال، تكون فعالة والزامية وتنظم عمليات المؤسسات المرخص لها. وتقوم المفوضية، كحد أدنى، بوضع وتطبيق مسودة للمعايير والقواعد تنظم ما يلي: (جودة الخدمات التي تقدمها الكيانات المرخصة)^(٣).

٣- قياس جودة الخدمة العامة من خلال المخرجات:

وأهم طريقة لقياس جودة الخدمة عن طريق المخرجات هي رضا المرتفق عن الخدمات العامة المقدمة من المرافق العامة. فالمرافق العامة اليوم أصبحت مدعوة لتحديد معايير خدماتها و تقديم الأحسن والأجود للمواطن أو طالب الخدمة من مُنطلق تزايد مُتطلبات ونوع الخدمة التي يطلبها المرتفق ، وإذا كانت الجودة و إرضاء الزبائن هي هاجس القطاع الخاص في ظل المنافسة التي يعرفها و الضامن لاستمرارها في السوق، فالدولة اليوم تبحث عن تحسين جودة خدماتها لترميم علاقتها بالمواطن والوصول لرضاه كمدخل للاستقرار الاجتماعي من جهة وإعادة ثقة المواطن في الدولة التي هدمتها جملة من المعطيات (كالفساد ، و رداءة الخدمات العمومية، و بعد المواطن عن المرافق العامة و عدم ثقته في الخدمات التي تقدمها...)^(٤).

ففي فرنسا وفي وقت مبكر جداً من تاريخ مجال إدارة الخدمة، أراد الباحثون أن يكونوا قادرين على تقييم ومراقبة وتحسين جودة الخدمات التي تقدمها شركات الخدمة، نظراً لأن الخدمات غير ملموسة بطبيعتها، فإن الجودة كما يراها العملاء هي التي تلقت كل الاهتمام، وعلى أساس ذلك ظهر

(١) ينظر : المادة (٥) من قانون الوكالة الوطنية لتقييم وضمان جودة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (١٢، ٨٠) لسنة ٢٠١٤.

(٢) ينظر : المادة (١/ خامساً) من قانون الهيئة العراقية للاعتماد رقم (٧٨) لسنة ٢٠١٧.

(٣) ينظر : القسم (٥) الفقرة (٢/ز/٥) من الأمر رقم ٦٥ لسلطة الائتلاف المؤقتة لسنة ٢٠٠٤ المتعلق بإنشاء الهيئة العراقية للاتصالات والإعلام.

(٤) د. ضريفي نادية ، جودة الخدمة العامة ، بحث منشور في مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية ، جامعة محمد بوضياف ، المسيلة ، ٢٠١٦ ، ص ١٣٦.



الاهتمام برضا المستخدم من الخدمات العامة، وعلى سبيل المثال صرح رئيس الوزراء الفرنسي (فرانسوا فيلون) عام ٢٠٠٧ أمام مجلس الشيوخ في بيان السياسة العام ، بقوله " أريد أن يكون ارضاء المرتفق مصدر قلق دائم للخدمات العامة في المدينة أو الريف"، ثم أصبح بعد ذلك يتم تقييم الخدمات العامة من خلال تقييم دقيق لرضا المرتفقين واضفاء الطابع الشخصي والتميز على الخدمات العامة من خلال مواجهة المستخدمين باحتياجات وتوقعات متغيرة باستمرار^(١).

ومن أفضل المقاييس لجودة الخدمة من خلال رضا المرتفق هو مقياس (SERVQUAL) والذي يعتمد على مقارنة توقعات المرتفق بشأن الخدمة وإدراكاته لمستوى جودة الخدمة المقدمة بالفعل ومن ثم يتم تحديد الفجوة بين هذه التوقعات والادراكات أي أن (جودة الخدمة= التوقعات - الأداء)^(٢). وفي هذا السياق وضع، (Parasuraman) وآخرون أداة لقياس الجودة المدركة من خمسة أبعاد:

- ١- العناصر الملموسة مثل المرافق المادية والمعدات ومظهر الموظفين.
- ٢- القدرة على أداء الخدمة الموعودة بثقة ودقة واتساق.
- ٣- رغبة الموظفين في الاستجابة للمستهلكين وتقديم خدمة سريعة.
- ٤- كفاءة الموظفين ومجايلتهم وقدرتهم على إلهام الثقة.
- ٥- ينطوي التعاطف على الاعتبار والاهتمام الفردي الذي توليه الشركة لعملائها^(٣).

ويتم قياس معيار رضا المرتفق من خلال نظامين هما:

أولاً: نظام الشكاوى والمقترحات : إن الإدارات التي تتبنى معيار رضا المرتفق لقياس جودة الخدمات العامة ، يجب أن تؤمن ترتيبات تدفق المعلومات الصحيحة عن هذه الخدمات ويكون ذلك عن طريق تفعيل نظام الشكاوى والمقترحات التي تزود الإدارة بمعلومات تعطي الأفكار الجيدة التي تمكنها من حل **المشكلات**^(٤).

ثانياً: إجراء المسح لرضا المرتفقين : ويتم ذلك من خلال إجراء استبيانات بين فترة وأخرى من خلال توزيع استمارات الاستبيان على مرتفقيها أو من خلال المكالمات الهاتفية لعينة عشوائية من مرتفقيها

(1) Aurélien Ragainé, LES FONCTIONS DE L'ÉVALUATION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX PAR LA SATISFACTION DES USAGERS ENTRE APPRENTISSAGE ET DISCIPLINE, THÈSE présentée pour obtenir le grade de : Docteur de l'Université d'Orléans, soutenue le : Novembre 2010,p9.

(٢) د. أحمد عبد الكريم عبد الرحمن ، مصدر سابق ، ص ٢١٨.

(3) Kiane Goudarzi and Marcel Guenoun, Source précédente,p7.

(٤) سالي عمر ، تأثير جودة الخدمة في المؤسسة الخدمية على رضا الزبون ، اطروحة مقدمة الى كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف - المسيلة ، الجزائر ، ٢٠١٩ ، ص ٢٢.



ومن ثم سؤالهم فيما إذا كانوا راضين عن جودة الخدمة المقدمة أم لا^(١).
ومما تقدم نحن بدورنا نرى أن رضا متلقي الخدمات من أهم المعايير التي تمكن المرافق العامة من التأكد من جودة خدماتها، لأنه يعد مصدر ولاء المرتفق للمرفق العامة الاقتصادي من أهم المتطلبات، لذلك تسعى هذه المرافق إلى العمل على زيادة درجة الرضا لدى مرتفقيها للحفاظ على بقائها في السوق من خلال فرض رقابتها على سد الفجوة بين التوقعات والمدرجات، إذ إن نجاح العديد من الخدمات يعتمد على خلق وإدامة العلاقات المستندة للمرتفقين، أو التفاعل مع المرتفقين الذي يؤدي إلى إرضائهم وخصوصاً أولئك الذين يستخدمون الخدمة بتكرار على طول الوقت، أما المرافق العامة الإدارية فيعد هذا المعيار مهماً بالنسبة لها لتصحيح مسارها وتقديم خدماتها بجودة عالية فالحكومات عادةً ما تسعى لإرضاء مواطنيها من خلال تقديم أفضل الخدمات عن طريق مرافقها الإدارية كون هذا الموضوع ينعكس سلباً على تأييد الحكومة من عدمه من قبل الجمهور.

الفرع الثاني

رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية وأساليبها على تطبيق مبدأ الجودة

إن رقابة مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة يحتاج إلى أجهزة رقابية قادرة على النهوض بهذا المبدأ، لهذا فالحكومات تحتاج إلى إرادة سياسية تهدف في الدرجة الأساس إلى توفير أدوات لتحويل واقع الخدمة السيئة إلى خدمة ذي جودة، ومن هذه الأدوات رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية بالنسبة للدول التي اعتنقت نظام اللامركزية الإدارية. ومما تقدم سنبحث رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية في كل من فرنسا والمغرب والعراق مكتفين بهذا القدر كون رقابة السلطة المركزية والهيئات اللامركزية على تطبيق مبدأ الجودة بالنسبة للأجهزة والدوائر التابعة لكل منهما تكون رقابة مباشرة واضحة لا تثير أشكالا.

أولاً: رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية فيما يخص مبدأ الجودة في فرنسا:

فمن ناحية تأطير القانون للامركزية الإدارية، فقد نصّ دستور ١٩٥٨ المعدل "على أنّ الجهوية في الجمهورية الفرنسية تتكون من الجماعات المحلية والأقاليم فضلاً عن أقاليم ما وراء البحار"، كما أشار على القواعد المتعلقة بالعلاقات بين السلطات العامة المختلفة، وكذلك القواعد المتعلقة بالمنظمات الدستورية للجمهورية، وهذه تتعلق بالهيكل الإداري والمحلي للدولة، فنجد أن الدستور الفرنسي قد نصّ على أنه: "فرنسا جمهورية غير قابلة للتجزئة"^(٢)، ومن جهة أخرى تم

(١) حسين وليد حسن عباي و احمد عبد محمود الجنابي، إدارة علاقات الزبون، ط١، دار الصفاء للنشر والتوزع، عمان، الاردن، ٢٠١٧، ص١٤٩.

(٢) ينظر: نص المادة (١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المعدل.



الاعتراف بوجود الجماعات المحلية^(١).

وقد نص دستور ١٩٥٨ على أن: "الجماعات المحلية للجمهورية الفرنسية هي: هي البلديات والمقاطعات والأقاليم والمجتمعات ذات الوضع الخاص والمجتمعات الإقليمية ما وراء البحار"^(٢). ومن خلال مقارنة مواد الدستور الفرنسي، نستنتج أن إقليم الدولة الفرنسية منظم على وفقاً ركنتين يضمنان من ناحية وحدته (المركزية)، ومن ناحية أخرى التنوع (اللامركزية)، وبالرغم من الامتيازات التي حُصِنَت بها اللامركزية في دستور ١٩٥٨، إلا إن اللامركزية خلال هذه المرحلة واجهة عدة عواقب منها: الثقافة السائدة التي تستند إلى قاعدة أن: "الجمهورية الفرنسية غير قابلة للتجزئة".

فالعلاقة بين السلطة المركزية والجهات المحلية في فرنسا كانت مبنية على احترام الذاتية القانونية للوحدات المحلية المُعترف لها بالشخصية المعنوية لكنها قُيدت بخضوع تلك الوحدات لرقابة السلطة المركزية، فقبل عام ١٩٨٢ كانت القاعدة التي جرى النظام الفرنسي عليها تجعل للسلطة المركزية رقابة واسعة وفعالة وأكثر شدة، فكان يُسمح للحكومة المركزية بالتدخل في شؤون الجماعات المحلية وفرض رقابتها عليها (وهو نظام الوصاية أو الرقابة الإدارية) والذي منح السلطة المركزية مجموعة اختصاصات في مواجهة أعضاء الجهات المحلية وأعمال هذه الجهات^(٣).

فبالنسبة لأساليب الرقابة للحكومة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية المحلية فتمثل بما

يلي:

- ١- سلطة المصادقة التي يمنحها القانون للسلطة المركزية على قرارات وأعمال الهيئات المحلية.
- ٢- اشتراط الأذن المسبق الذي تمنحه الحكومة المركزية للإدارات المحلية لاتخاذ قرار أو القيام بعمل مُعين^(٤).

وبالرجوع إلى شكل العلاقة بين السلطة المركزية والجهات المحلية في فرنسا وتحدد في مجال الرقابة نجد أن الأمر قد أصبح مُختلفاً بعد صدور قانون ٢ مارس ١٩٨٢^(٥)، وهو أول قانون مؤسس للامركزية (تدشين اللامركزية)، حيث منح الأقاليم الشخصية المعنوية الاعتبارية، إلى جانب المحافظات والبلديات، وتمتاز الإدارة بمقتضى هذا القانون بوحدة بنائها القانوني، أي تخضع هيئاتها المحلية لقانون واحد، فضلاً عن شمولية وعمومية اختصاص هذه الهيئات، وعليه يُعتبر هذا القانون ميلاد اللامركزية

(١) ينظر: المواد (٧٢)، (٧٣)، (٧٤)، (٧٥) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المعدل.

(٢) ينظر: المواد (٧٢) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المعدل.

(٣) د. راند حمدان المالكي، مصدر سابق، ص ٨٢.

(٤) د. راند حمدان المالكي، المصدر نفسه، ص ٣٥٩.

(٥) القانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ المعدل، والذي جاء بعنوان (حقوق وحرريات البلديات والمحافظات والأقاليم).

ينظر: د. راند حمدان المالكي، المصدر نفسه، ص ٨٣.



الفعلية في فرنسا^(١).

فقد اتجه قانون ٢ مارس ١٩٨٢ إلى اقرار اصلاً عاماً هو " نفاذ قرارات الهيئات المحلية بقوة القانون من غير حاجة للتصديق عليها من قبل الحكومة المركزية أو مُمثلها" ، مما يعني الغاء الرقابة الوصائية للسلطة المركزية على تصرفات الجهات المحلية ، مع وجود هامش بسيط من أجل ضمان مشروعية بعض القرارات التي أوجب المشرع إحالتها إلى مفوض الدولة (المحافظ) في المحافظة أو الاقليم أو الى نائب المحافظ بالنسبة للبلديات ومنحه حق الاعتراض عليها واحالتها إلى المحاكم الإدارية المختصة خلال شهرين^(٢).

ومما تقدم يتضح لنا أن لا رقابة إدارية للسلطة المركزية في فرنسا في الوقت الحاضر على تصرفات الجماعات المحلية فيما يخص مبدأ الجودة، إذ قضت الإصلاحات الجديدة بأن لممثل السلطة المركزية في المديرية أو الاقليم أن يلجأ للقضاء الإداري لإلغاء قراراً صادراً من الهيئة المحلية إذ ما اعتقد عدم تطبيقه لمعايير مبدأ الجودة.

ألا إن لتشريعات القانون الاوروبي وكما ذكرنا سابقاً تأثير كبير على القانون الإداري الوطني الفرنسي ففيما يخص الرقابة الإدارية من قبل السلطات المركزية في فرنسا على القرارات الصادرة من الهيئات اللامركزية يكون من خلال تطبيق متطلبات مبدأ الجودة في أعمال وقرارات الإدارة على وفق نصوص قانون الإتحاد الاوروبي كونها نصوص مُلزِمة للدول الأعضاء في الإتحاد وكما يلي:

١- رقابة السلطة المركزية على عدم تسبب القرارات الإدارية من قبل الهيئات اللامركزية^(٣).
٢- رقابة السلطات المركزية على التعامل مع شؤون أي شخص بنزاهة وانصاف وفي فترة زمنية معقولة من قبل الهيئات اللامركزية^(٤).

٣- رقابة السلطة المركزية على تطبيق مجموعة من المبادئ التي تحكم القرارات الإدارية الصادرة من الهيئات اللامركزية والتي اقراها قرار مجلس وزراء الإتحاد الاوروبي لسنة ٢٠١٥ ومن هذه المبادئ

(1) Revue du conseil d'état, Pavia Marie-Luce, la décentralisation : principe d'organisation territoriale de la république Française, , N°3, janvier-juin 2003, p89.

متاح على الموقع الالكتروني التالي: (<https://revue-pouvoirs.fr/Journal-Pour-une-histoire-des.html>)

(des.html) اخر زيارة يوم السبت الموافق ٢٠٢١/١٠/٢ الساعة الخامسة عصراً.

(٢) د. رائد حمدان المالكي ، مصدر سابق ، ص ٨٣.

(٣) ينظر: نص المادة (٤١) من ميثاق الحقوق الاساسية التي جاءت بعنوان (الحق في الإدارة الجيدة) اذ نصت على انه "٣ -التزام الإدارة بتسبب قراراتها".

(٤) ينظر: نص المادة (١/٤١) من ميثاق الحقوق الاساسية للاتحاد الاوربي، المنشور في الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي، بالعدد (2012 / C 326/02) في ٢٦/١٠/٢٠١٢.



والتي تعمل على التقليل من البيروقراطية في صدور القرار الإداري هي أنه " تصدر السلطات العامة قراراتها في غضون فترة زمنية معقولة يمكن أن يحددها القانون ، وينبغي النظر في الانتصاف في الحالات التي لم يتخذ فيها القرار"^(١).

٤- كما يمكن ممارسة السلطة المركزية رقابتها على القرارات الصادرة من الهيئات اللامركزية من خلال ما تطلبه ذات القرار أعلاه حيث نص على أنه" تصاغ القرارات الإدارية بطريقة بسيطة وواضحة ومفهومة"^(٢).

ثانياً: رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية فيما يخص مبدأ الجودة المغرب:

لقد منح الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ مكانة متميزة لنظام اللامركزية الإدارية حيث نص (التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة)^(٣)، وقد خصص للجهات والجماعات الترابية باباً كاملاً في الدستور^(٤).

ففيما يخص موضوع الرقابة الإدارية للسلطة المركزية على الجهات المحلية فقد نص الدستور المغربي على أنه " يمثل ولاية الجهات وعمال الأقاليم والعمالات، السلطة المركزية في الجماعات الترابية. ويعمل الولاية والعمال، باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية"^(٥).

وتطبيقاً للنص أعلاه فقد نص القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات الترابية (الحكومات المحلية) على أن " عامل العمالة أو الإقليم يمارس المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجلس الجماعة"^(٦).

وبالرجوع للتشريعات الخاصة بموضوع رقابة السلطة المركزية في المغرب على الجماعات الترابية نجد أنها تمارس في أسلوبين الأول هو أسلوب (الإعتراض) والثاني هو التأشيرة المسبقة (الإذن المسبق).

أ- أسلوب الاعتراض:

يَحَقُّ لممثل الحكومة المركزية (عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه) الاعتراض على كل

(١) ينظر: المادة (٢/١٢) من قرار مجلس وزراء الاتحاد الأوروبي لعام ٢٠١٥.

(٢) ينظر: المادة (١٦) من قرار مجلس وزراء الاتحاد الأوروبي ، لعام ٢٠١٥.

(٣) ينظر: الفصل (١) من الدستور المغربي لسنة ٢٠١١.

(٤) ينظر: الباب التاسع (الجهات والجماعات الترابية الأخرى) من الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ .

(٥) ينظر: الفصل (١٤٥) من الدستور المغربي لسنة ٢٠١١.

(٦) ينظر: المادة (١١٥) من القانون التنظيمي رقم (١١٣،١٤) الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم (١٠،١٥،٨٥)

بتأريخ ٧ تموز ٢٠١٥.



نقطة مُدرجة في جدول الأعمال لا تُدخل باختصاص الجماعة أو صلاحيات المجلس ، ويقدم اعتراضه معللاً إلى رئيس مجلس الجماعة خلال ثمانية أيام من تأريخ العلم ، وعند الاقتضاء يُحيل مُمثل الحكومة (عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه) اعتراضه إلى القضاء المستعجل بالمحكمة الإدارية للبت فيه خلال مدة (٤٨) ساعة ابتداءً من تأريخ تسليم الاعتراض ، إذ يتم البت فيه بواسطة حكم قضائي نهائي وَعند الاقتضاء بدون استدعاء الاطراف ، كما لممثل السلطة المركزية الاعتراض على القرارات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس الجماعة أو المتخذة خرقاً لأحكام القانون التنظيمي للجماعات والنصوص التشريعية الجاري بها العمل^(١).

فمن هنا تفرض السلطة المركزية رقابتها على تطبيق مبدأ الجودة فلو أن مجلس الجماعة أصدر قرارات مخالفة لما يتطلب (ميثاق المرافق العامة) الذي عرف بدوره المرافق العمومية هي " الإدارات والمحاكم والجهات والجماعات الترابية الأخرى ومجموعاتها والهيئات التابعة لها والأجهزة العمومية"^(٢). أي أن الجماعات الترابية هي مرافق عامة.

كما نص القانون نفسه على أنه "تعتبر أحكام هذا الميثاق إطاراً مرجعياً وطنياً لمبادئ وقواعد الحُكامة الجيدة ، يجب على السلطات الحكومية وجميع مسؤولي المرافق العمومية ، كل فيما يخصه التقيد بمضامينه والعمل على اتخاذ جميع التدابير اللازمة لتنفيذه"^(٣). فالنص واضح وفيه إلزام للجماعات الترابية ومجالسها بالتقيد بمضامينه. ومن ضمن هذه المضامين هو "العمل على رفع مستوى جودة الخدمات العمومية وتيسير الولوج إليها"^(٤).

ومما تقدم نحن بدورنا نرى أنه لو صدر قرار من الجماعات الترابية أو مجلسها ويرى ممثل الحكومة أن هذا القرار يعمل على عرقلة تيسير الولوج للخدمات ويؤثر على جودة خدمات مرفق ما فله حق فرض الرقابة من خلال الاعتراض لدى رئيس مجلس الجماعة خلال الفترة الزمنية المحددة قانوناً ويترتب على هذا الاعتراض إجراء المجلس اجتماعاً جديداً يتداول فيه القرار المعترض عليه.

١- أسلوب التأشير المسبقة أو الإذن المسبق:

لقد ابقى القانون التنظيمي رقم (١١٣،١٤) على أسلوب الإذن المسبق الذي يستلزم إخضاع بعض القرارات للموافقة المسبقة من جهة سلطة الرقابة الإدارية قبل أن تصبح قابلة للتنفيذ ، فقد نص هذا القانون على أنه " لا تكون قرارات المجلس التالية قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل عامل

(١) د. أحمد أجمعون ، مصدر سابق ، ص ٢٠٤.

(٢) ينظر : نص المادة (٢) من ميثاق المرافق العامة رقم (٥٤،١٩).

(٣) ينظر : نص المادة (٣) من ميثاق المرافق العامة رقم (٥٤،١٩).

(٤) ينظر : نص المادة (٤) من ميثاق المرافق العامة رقم (٥٤،١٩).



العمالة أو الأقاليم أو من ينوب عنه ، داخل أجل عشرين يوماً من تأريخ التوصل بها من رئيس المجلس^(١) : ... "القرارات المتعلقة بإحداث المرافق العمومية الجماعية وطرق تدبيرها". ومما تقدم نحن بدورنا نرى من خلال النص أعلاه يفرض ممثل السلطة المركزية رقابته على تطبيق مبدأ الجودة بأسلوب الإذن المسبق على أحداث المرافق العامة المحلية وطرق إدارتها فإذا كانت الطريقة المقررة في الإدارة للمرفق العام المزمع إحداثه هي أسلوب الحكامة أو الإدارة الجيدة فيمنح ممثل السلطة المركزية الموافقة المسبقة على هذا الأحداث كون هذا الأسلوب بالإدارة هو أحد أساليب تحقيق مبدأ الجودة.

ثالثاً: رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية فيما يخص مبدأ الجودة في العراق:

يُلاحظ أن دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨ المعدل تبنيا نظام اللامركزية الإدارية في إدارة الدولة واعتمد اللامركزية الإدارية الإقليمية في قانون المحافظات.

والسؤال الذي يثار في هذا الصدد هل أن المشرع العراقي أقر مبدأ خضوع الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية، وما هو الأسلوب المعتمد في أعمال هذه الرقابة أي هل اتجه المشرع إلى منح السلطة المركزية سلطة واسعة في الرقابة أم أنه منحها سلطة رقابة ضيقة أو محدودة؟

فبالرجوع إلى أحكام التنظيم التشريعي للعلاقة بين السلطة المركزية والحكومات المحلية ومن غير الخوض في التفاصيل نجد أن المشرع العراقي اعتمد الأسلوب الضيق في الرقابة الإدارية بمنحه الحكومة المركزية سلطة رقابية محدودة على الهيئات أو الحكومات المحلية وذلك عن طريق النص على "عدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة وإشراف اية وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة"^(٢).

وكذلك عدم امتلاك الحكومة المركزية لوسائل مهمة في الرقابة على (الحكومات المحلية) كسلطتها في تعيين بعض أعضاء موظفي هذه الحكومات وعزلهم من مناصبهم باستثناء ما نص عليه قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم بمنح رئيس مجلس الوزراء اقتراح إقالة المحافظ في حال توفّر اسباب الإقالة المنصوص عليها قانوناً ومع ذلك يبقى قرار الإقالة مرهوناً بيد مجلس النواب^(٣).

ألا إن قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات^(٤) جاء بأحكام جديدة يمكن أن نتلمس منها تطبيق أساليب الرقابة التي تُمارسها الحكومة المركزية على أعمال الهيئات المحلية ، ففضلاً عن الإبقاء على اختصاصات الحكومة المركزية برسم السياسة العامة لنشاط^(٥) تلك الدوائر فإنه منح الوزارات التي كانت

(١) ينظر: نص المادة (١١٨) من القانون التنظيمي رقم (١٤، ١١٣).

(٢) ينظر: المادة (١٢٢/١) خامساً من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) ينظر: نص المادة (٧/ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٤) ينظر: قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨.

(٥) ينظر: المادة (٨٠/أولاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.



تتبعها تلك الدوائر سلطة الرقابة على قرارات الحكومة المحلية بشأنها. فبالنسبة إلى أسلوب المصادقة على قرارات الهيئات المحلية فنجد أن قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات منح مجالس المحافظات صلاحيات تخصيص ملكية الاراضي العائدة للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة لغرض إقامة المشاريع الخدمية والعمرانية في المحافظات لكنه اشترط موافقة مجلس الوزراء^(١).

كما منح القانون أعلاه مجالس المحافظات صلاحية تعيين أصحاب المناصب العليا بالمحافظة ألا إنه اشترط مصادقة الوزير المختص على هذا الترشيح للتعيين حيث بإمكان الوزير المختص رفض المرشح للمنصب في حالة عدم انطباق المعايير المعتمدة في التعيين في هذه المناصب^(٢).

وقد أيدت المحكمة الاتحادية العليا دستورية النص القانوني الذي منح الوزير المختص والحكومة المركزية سلطة الرقابة على قرارات الحكومة المحلية بتعيين أصحاب المناصب العليا في المحافظة التي تمارسها من خلال المصادقة أو الرفض لقرار التعيين ، واعتبرت المحكمة أن تلك الرقابة تهدف إلى التحقق من شروط التعيين لشغل تلك المناصب وأن الحكومة المركزية هي من تضع تلك الشروط ولذا يجب التنسيق معها في هذا الشأن ، واعتبرت موافقة مجلس الوزراء على تعيين المدراء العاميين سياق عام متبع^(٣).

وفي مجال اشتراط الإذن يشترط لتأسيس المشاريع العامة التي تُدار بأسلوب (الشركة العامة) في المحافظات تقديم طلب بذلك إلى مجلس الوزراء والحصول على موافقته طبقاً لقانون (الشركات العامة) رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل. وكذلك وجوب الحصول على إذن بعض الجهات في الحكومة المركزية لأجل تنفيذ بعض المشاريع كالحصول على إذن وزارة البيئة وموافقته على تقرير الأثر البيئي للمشروع وايضاً الحصول على إذن وموافقة اللجنة القطاعية في مجلس الوزراء لإبرام التعاقدات الحكومية التي يتجاوز سقفها المالي مبلغاً محدد^(٤).

ومما تقدم نحن بدورنا نرى أن قانون نقل الصلاحيات للمحافظات قانون التعديل الثالث منح للسلطة المركزية صلاحيات رقابية مهمة على أعمال الحكومات اللامركزية تعمل على فرض الحكومة المركزية رقابتها على تطبيق مبدأ الجودة من خلال أسلوب المصادقة أو الإذن المسبق لبعض قرارات الهيئات المحلية، فبالنسبة لمنح مجالس المحافظات صلاحيات تخصيص ملكية الاراضي العائدة

(١) ينظر: نص المادة (٧/ أحد عشر) من قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) ينظر: نص المادة (٧/ تاسعاً) من قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٣) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٦٥/اتحادية/٢٠١٨) الصادر في ٢٧/٦/٢٠١٨. نقلاً عن د. رائد

حمدان المالكي ، مصدر سابق ، ص ٣٦٤.

(٤) د. رائد حمدان المالكي ، المصدر نفسه ، ص ٣٦٤.



للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة لغرض إقامة المشاريع الخدمية والعمرانية في المحافظات فيستطيع مجلس الوزراء دراسة هذا التخصيص قبل منح الموافقة عليه ، فاذا ما وجد أن هذا التخصيص منح لمشروع خدمي أو عمراني يقدم جودة في الخدمة العامة من خلال بعض المؤشرات كأن يكون بالقرب من سكان المنطقة وبالتالي يسهل عملية الوصول للخدمة وكذلك سرعة الوصول إليها مما يصب في تحسين جودة خدمات هذا المرافق. وكذلك عملية المصادقة على تعيين أصحاب المناصب العليا في المحافظة فتفرض السلطة المركزية (الوزير المختص) رقابتها على تعيينهم على وفق المواصفات المطلوبة مما يصب في تحقيق أحد متطلبات مبدأ الجودة وهو المتطلبات البشرية وفق مبدأ الكفاءة. وأيضاً تستطيع الحكومة المركزية فرض رقابتها على تطبيق مبدأ الجودة من خلال عدم منح الإذن المسبق للشركة العامة أو بعض المشاريع والتعاقدات الحكومية المهمة إذا ما رأت أن هذه المشاريع لا تحقق جودة في الخدمات العامة.

المطلب الثاني

رقابة الهيئات المستقلة والجهات المتخصصة والقضائية على تطبيق مبدأ الجودة

إن مسألة الرقابة على أعمال الإدارة فيما يخص مبدأ الجودة تُعد من أهم المسائل التي تواجهها الدول ، وذلك لحدثة المبدأ في أطار الدراسات القانونية وقلت التشريعات المنظمة لهذه الرقابة نظراً لاختلاف معايير قياس الخدمات المقدمة من مرفق إلى آخر، فرقابة الهيئات المستقلة والمتخصصة والرقابة القضائية تهدف بالدرجة الأساس إلى حماية المجتمع والأفراد خاصة مع اتساع نطاق الحاجات العامة وتنوعها ومساسها المباشر بحياة الأفراد وحفظ كرامتهم ، مما يتطلب تحديد وسائل الرقابة والحماية لتحقيق مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة ، نظراً لرداءة الخدمات العامة الذي باتت حقيقة لا يمكن إنكارها أو تجاهلها ، مما يُحتم أن لا تدخر الجهات الرقابية جهداً في رقابة المرافق العامة لتحقيق جودة في خدماتها وفق القانون. ومما تقدم سنقسم هذا المطلب على فرعين نبحت في الفرع الأول رقابة الهيئات المستقلة والجهات المتخصصة على تطبيق مبدأ الجودة ونبحت في الفرع الثاني الرقابة القضائية على تطبيق مبدأ الجودة.

الفرع الأول

رقابة الهيئات المستقلة والجهات المتخصصة على تطبيق مبدأ الجودة

بعد التوسع في تدخل الدولة، وفي ظل الحاجات الإنسانية المتزايدة للجمهور وتنوعها، و حاجة المواطن للحصول على خدمة جيدة من مرافق الدولة العامة ، الأمر الذي أسفر عن اهتمام الحكومات بتوفير أفضل الخدمات للجمهور، فتصدت لإشباع تلك الخدمات، ألا إن التزايد في طلب هذه الخدمات يصطدم بندرة النوعية للخدمة المقدمة (مبدأ الجودة)، مما اظهر الحاجة إلى وجود أجهزة رقابية



مُتخصصة تعمل على تطوير أعمال المرفق العام عامة ورقابة جودة خدماتها. ومما تقدم سنبحث الأجهزة الرقابية المتخصصة في الرقابة على مبدأ الجودة في كل من فرنسا والمغرب والعراق.

أولاً: رقابة الهيئات المستقلة والجهات المتخصصة على مبدأ الجودة في فرنسا:

١- الوسيط الاوربي ووسيط الجمهورية:

الوسيط " جهاز ذو طابع شخصي وهو سلطة إدارية مُستقلة لديه وسائل مادية ومعلوماتية وبشرية لحل المشاكل بين الأفراد والإدارة ، وهو جهاز من أجهزة الدولة يراقب شرعية عمل الإدارة ويهدف إلى التوفيق بين المواطنين ، وهو يتوسط البرلمان والحكومة أي إنه وسط بين الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية ، لذا سمي بالوسيط ، وهو يسعى لحماية النظام القانوني للمجتمع وذلك من خلال وظيفته في التحقق والتحري من معوقات العمل الإداري من جهة ، وتوجيه الإدارة إلى ضرورة السلوك الصحيح في العمل"^(١).

ولا بد من الإشارة هنا إلى إنشاء مؤسسة " الوسيط الأوروبي" وكان ذلك بموجب مُعاهدة "ماستريخت" لعام ١٩٩٢ ، والهدف من إنشاء مؤسسة الوسيط هو حماية المواطن من سوء تصرفات الإدارة في علاقتهم مع مؤسسات وهيئات الإتحاد الاوربي ، ومن ناحية أخرى تأكيد الرقابة الديمقراطية في إجراءات اتخاذ القرار داخل مؤسسات الإتحاد. وكانت مهمة الوسيط ترتبط أساساً بتعزيز حقوق المواطنين ضمن حدود الإتحاد الاوربي في ضمان "إدارة جيدة" عن طريق حمايتهم من سوء الإدارة"^(٢). ونص ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الاوربي لعام ٢٠٠٠ على أنه "أي مواطن في الإتحاد وأي شخص طبيعي أو اعتباري مقيماً أو لديه مكتب مسجل في دولة عضو ، له الحق في الرجوع إلى أمين المظالم الاوربي لسوء الإدارة في أنشطة المؤسسات أو هيئات أو مكاتب أو وكالات الإتحاد باستثناء قيام محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي بدورها القضائي"^(٣).

كما نصت (معاهدة عمل الإتحاد الاوربي) لسنة ١٩٥٨ المعدلة في المادة (٢٢٨) على الصيغة نفسها التي نص عليه ميثاق الحقوق الأساسية مع اضافة بسيطة إذ جاء النص كما يلي " يتم انتخاب أمين المظالم الأوروبي من قبل البرلمان الأوروبي ويحق له تلقي الشكاوى من أي مواطن في الإتحاد وأي شخص طبيعي أو اعتباري مقيماً أو لديه مكتب مسجل في دولة عضو ، له الحق في

(١) د. علي نجيب حمزة ، النظام القانوني للهيئات المستقلة في غير المجال الاقتصادي- دراسة مقارنة ، ط ١ ، دار السنهوري، بيروت ، ٢٠١٧ ، ص ٨١.

(2) Jacob Söderman, European Ombudsmen, annual report for 1997, Strasbourg, 1997, p23.

(٣) ينظر: المادة (٤٣) من ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الاوربي لعام ٢٠٠٠ حرر في نيس في السابع من ديسمبر ٢٠٠٠ عن البرلمان الأوروبي ، عن مجلس الاتحاد الأوروبي ، عن اللجنة الأوروبية.



الرجوع إلى أمين المظالم الاوروبي لسوء الإدارة في أنشطة المؤسسات أو هيئات أو مكاتب أو وكالات الإتحاد باستثناء قيام محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي بدورها القضائي، وعليه فحص هذه الشكاوى وتقديم تقرير عنها ". وفي الوقت نفسه فقد نصت الفقرة الثانية على أنه " يجب على محقق الشكاوى إجراء التحقيقات التي يجد أسباباً لها ، أما على أساس مبادرة شخصية أو بناءً على شكاوى تقدم إليه مباشرة أو من خلال أحد الأعضاء البرلمان الأوروبي ، باستثناء ما إذا كانت الحقائق المزعومة موضوعاً أو كانت موضوعاً لها لإجراءات القانونية"^(١).

وعندما يثبت محقق الشكاوى (الوسيط) حالة سوء الإدارة ، عليه أن يحيل الأمر إلى المؤسسة أو الهيئة أو المكتب أو الوكالة المعنية ، التي يتعين عليها القيام بذلك خلال فترة ثلاثة أشهر لإبلاغه بأرائها. يجب على محقق الشكاوى القيام بإرسال تقرير إلى البرلمان الأوروبي والمؤسسة أو الهيئة أو المكتب أو الوكالة المعنية ويجب إبلاغ الشخص الذي قدم الشكاوى بنتيجة ذلك الطلب ، لذلك فإن الأساس العام لبدء التحقيق هو افتراض وجوده قد تكون حالة من سوء الإدارة في أنشطة مؤسسة أو هيئة أو مكتب أو وكالة الإتحاد الأوروبي^(٢).

فيستطيع المنفعون من خدمات المرافق العامة استناداً لقواعد القانون الاوروبي الاستفادة من هذه الوسيلة الغير قضائية لضمان حقوقهم في الخدمة الجيدة وهي وسيلة شفافة وبسيطة ، حيث نصت المادة (٧) من قانون (٧ كانون الأول ٢٠٠٦) الخاص بقطاع الطاقة على " إقامة مؤسسة الوسيط الوطني للطاقة مهمته اقتراح حلول للنزاعات التي تحدث بين المستهلكين ومقدمي خدمات الكهرباء والغاز الطبيعي"^(٣).

وبالرجوع إلى مؤسسة الوسيط في فرنسا الذي أنشئ بموجب القانون رقم (٦/٧٣) في ٣ كانون الثاني ١٩٧٣ المعدل^(٤)، الذي منح للوسيط اختصاصات واسعة بموجب المادة (١) منه حيث شمل

(١) ينظر: معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي ، الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي. ج ٤٧/٣٢٦ ، ٢٦ تشرين الاول ٢٠١٢.

(2) Alexei Avtonomov, Activities of the European Ombudsman under the Charter of Fundamental Rights: Promoting Good Administration through Human Rights Compliance , Institute for International Law and Economics, 111024 Moscow, Russia, Published: 22 June 2021 ,p6.

(٣) ينظر: المادة (٧) من القانون رقم (١٥٣٧) لسنة ٢٠٠٦.

(٤) حيث عدل في ٢٤ كانون الاول ١٩٧٦ ثم عدل في ١٣ كانون الثاني ١٩٨٩ الذي اليه اجراءات ذات طابع اجتماعي وجعلت منها وسيط الجمهورية ثم عدل في ٦ شباط ١٩٩٢ وأخيراً التعديل الصادر بتاريخ ١٢ نيسان ٢٠٠٠ الذي وضخ حقوق المواطنين تجاه الإدارة .د. علي نجيب حمزة ، مصدر سابق ، ص٨٢.



عمل الوسيط (إدارات الدولة والهيئات العامة الإقليمية والمؤسسات العامة وكل هيئة أخرى مستقلة لمهمة الخدمة العامة)^(١).

حيث سمح القانون رقم (٣يناير ١٩٧٣) في المادة (٦) منه بزيادة هذه الاختصاصات لتنص على أن " لكل شخص طبيعي أو معنوي اللجوء إلى هذه الوسيلة يقدر بسبب يخصه يتعلق بالجهات الواردة بالمادة الأولى ، أن هذه الجهات لم تقم بمهمة الخدمة العامة على الوجه الصحيح ، يمكنه عن طريق شكوى فردية أن يطالب احاطة وسيط الجمهورية علماً بها"^(٢). كما نصت المادة (٧) من القانون نفسه على شرط أن يتوجه في البداية إلى نائب في مجلس النواب أو شيخ في مجلس الشيوخ ، وهما يقومان بنقل الطلب إلى وسيط الجمهورية إذا تبين لهما أنه يدخل في اختصاصه أو يستحق تدخله ، ويشترط كذلك أن صاحب العلاقة قد لجأ مسبقاً إلى المساعي الضرورية حيال الإدارة المعنية^(٣).

ويجوز لأعضاء البرلمان رفع الشكوى للوسيط من تلقاء انفسهم إذا ما وجدوا أنها تستحق تدخل البرلمان ، كما للجان البرلمان الستة رفع الشكوى للوسيط عن طريق رئيس مجلس الشيوخ أو رئيس مجلس النواب ، كما يجب أن يسبق تقديم الشكوى مساعي حميدة لدى الجهات الإدارية ذات الصلة بالموضوع من أجل انهاء المخالفة ولا يؤدي رفع الشكوى إلى إيقاف مدد الطعن أمام القضاء^(٤).

وفي حالة عدم الاستجابة من قبل الإدارة لما وجه به الوسيط يتم ايراد عدم الاستجابة في التقرير السنوي الذي يُقدمه الوسيط إلى رئيس الجمهورية والبرلمان ، الذي يتم نشره في الجريدة الرسمية ، إذ إن من شأن هذا التقرير حمل الإدارة المعنية على الاستجابة من خلال تأثر تناقل وسائل الاعلام الخبر عن التقرير^(٥).

ويعد الوسيط في فرنسا الجهة الأساسية غير القضائية في فرنسا التي تختص بنظر المنازعات الإدارية لشمولية اختصاصاته، فهو ينجح بحل ٨٨% من التظلمات والشكاوى التي تُقدم له في كل سنة ، ومن اختصاصاته استقبال التظلمات والشكاوى المقدمة من الجمهور التي تتعلق بعدم أداء الجهة الإدارية للخدمة العامة المنوطة بها على الوجه الصحيح^(٦).

ومما تقدم نحن بدورنا نرى أن للوسيط الاوروبي أو لوسيط الجمهورية سلطة رقابية على تطبيق

(١) د. علي نجيب حمزة ، المصدر نفسه، ص ٩٢.

(٢) د. محمد جمال عثمان جبريل ، وسيط الجمهورية في فرنسا - دراسة مقارنة مع لجنة التوفيق المنشأة في القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ في مصر ، ط ١، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢، ص ٤.

(٣) جهاد صفا ، أبحاث في القانون الإداري ، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٩، ص ٥٥.

(٤) د. علي نجيب حمزة ، المصدر السابق، ص ٩٥.

(٥) جهاد صفا ، مصدر سابق ، ص ٥٤.

(٦) د. محمد جمال عثمان جبريل ، مصدر سابق ، ص ٤.



مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة كونها جهة رقابية مستقلة واحد اختصاصاتها بصورة اساسية في رقابة المرافق العامة في حال لم تقدم خدماتها بجودة عالية ومعيار ذلك هو عدم رضا مقدم الشكوى على هذه الخدمات وكذلك في حال عدم مشروعية أعمال الإدارة المخالفة لقوانين جودة الخدمات العامة التي تلزم الإدارات بضرورة تقديم خدماتها على وفق معايير محددة ومنها السرعة في الاستجابة للطلبات والدقة في العمل والشفافية والمساواة وحسن الاستقبال والتعامل مع المرتفقين... الخ.

٢- هيئة جودة الخدمة في النقل واللجنة العليا لجودة الخدمة في النقل:

إذ تم إنشاء هذه الهيئة واللجنة بموجب مرسوم ١٤ شباط ٢٠١٢^(١)، حيث جاء الفصل الأول من هذا المرسوم بعنوان (سلطة جودة الخدمة في النقل) ، كما نص المرسوم على أنه "تم إنشاء هيئة جودة الخدمة في النقل داخل المجلس العام للبيئة والتنمية المستدامة"^(٢).

وهيئة جودة الخدمة في النقل مسؤولة عن جودة الخدمة في النقل (البري والجوي والبحري والنقل العام والعادي للركاب)، و لا سيما فيما يتعلق بالمواعيد والانتظام . بما يضمن امتثال المشغلين للالتزاماتهم بتقديم معلومات عن جودة الخدمة ، وأنهم يوفرّون للمسافرين إمكانية الوصول إلى الأنظمة المناسبة للتعامل مع الشكاوى والتعويض والوساطة أو أي طريقة بديلة لتسوية المنازعات^(٣). ولهذا الغاية ، فإن الهيئة مسؤولة بشكل خاص عن :

١- تحديث ونشر المعلومات الإحصائية المتعلقة بجودة خدمات النقل الخاضعة لولايتها ونشرها بمعدل منظم، مقاسة على وجه الخصوص من خلال الالتزام بالمواعيد والانتظام.

٢- ضمان وضوح وموثوقية المعلومات المقدمة للمسافرين من حيث جودة الخدمة في النقل والتحقق من تقديم هذه المعلومات بشكل صحيح.

٣- أعلام المسافرين بجميع الوسائل المناسبة بحقوقهم التي تشمل على وجه الخصوص المعلومات التي يجب على المشغلين توفيرها فيما يتعلق بالرحلة والالتزاماتهم في حالة التأخير أو الإلغاء، وتحديد معايير جودة الخدمة ومراقبتها وكذلك التعامل مع الشكاوى.

٤- المساعدة في تحسين معالجة الشكاوى وأنظمة الوساطة ، و لا سيما من قبل مشغلي خدمات النقل ، من خلال تقييم هذه الأنظمة فيما يتعلق بإمكانية الوصول إليها وجودتها وكفاءتها ، وعند الاقتضاء ، الحياد والكفاءة والاجتهاد في أداء مهمتهم.

(١) المرسوم رقم ٢٠١٢-٢١١ المؤرخ ١٤ شباط ٢٠١٢ بشأن إنشاء هيئة جودة الخدمة في النقل واللجنة العليا لجودة الخدمة في النقل. متاح على الموقع الإلكتروني التالي (www.legifrance.gouv.fr) اخر زيارة يوم الثلاثاء الموافق ٢٠٢١/١٠/٥ الساعة التاسعة مساءً.

(٢) ينظر : نص المادة (١) من المرسوم رقم ٢٠١٢-٢١١ المؤرخ ١٤ شباط ٢٠١٢.

(٣) ينظر : نص المادة (٢) من المرسوم رقم ٢٠١٢-٢١١ المؤرخ ١٤ شباط ٢٠١٢.



٥- إجراء دراسات أو دراسات استقصائية حول جودة الخدمة في النقل.

٦- تقديم أي اقتراح مفيد لتحسين جودة الخدمة في النقل^(١).

ولتنفيذ المهام أعلاه، تضع الهيئة مؤشرات إحصائية لمراقبة جودة الخدمة في النقل. ولهذا الهدف، يحق لها جمع المعلومات الإحصائية التي يُنتجها أو يجمعها أو ينشرها أي شخص، لحسابه الخاص، أو لحساب أطراف ثالثة، بشروط وبصيغة محددة بالاتفاق، بهدف قياس جودة خدمة النقل أو الخدمة المرتبطة بخدمة النقل التي تقدمها، أو التي تُساهم في تقديمها أو الموضوعة تحت سيطرتها أو سلطتها^(٢). وتقوم الهيئة بإعداد تقرير سنوي عن أنشطتها ونشر هذا التقرير^(٣).

أما بخصوص "اللجنة العليا لجودة الخدمة في النقل" فدورها استشاري إذ يمكن لها إبداء الرأي للسؤال المقدم من قبل الوزير المسؤول عن النقل ومن هيئة جودة الخدمة في النقل^(٤).

ومما تقدم يتضح لنا أن لهيئة جودة الخدمة في النقل دوراً كبيراً في الرقابة على مبدأ الجودة وخصوصاً في المرافق العامة الاقتصادية من خلال فرض رقابتها على المشغلين في هذا القطاع، من خلال وضعها لمعايير جودة النقل ومراقبة تطبيق هذه المعايير من قبل المشغلين وأهم معيار هو معيار الشفافية في نشر المعلومات الصحيحة للمرتفقين الخاصة بالخدمة المقدمة فضلاً عن السرعة والانتظام في تقديم الخدمة.

٣- هيئة تنظيم الاتصالات الإلكترونية والبريد "ARCEP":

تنفيذاً لتوجيهات الإتحاد الأوروبي "توجيه الخدمة الشاملة"^(٥) عملة فرنسا على نقله إلى القانون الفرنسي^(٦)، حيث نص على مدى توفر جودة الشبكة والخدمات.

ونص أيضاً على أنه "يقيس المشغل قيمة مؤشرات جودة الخدمة التي تحددها هيئة تنظيم الاتصالات الإلكترونية والبريد على وفق الشروط المنصوص عليها في المادة (6.L-36). ويجوز للهيئة أن تطلب شهادة جودة طرق قياس الخدمة و يتم تحديد شروط إتاحة نتائج هذه الإجراءات للجمهور من قبل هيئة تنظيم الاتصالات الإلكترونية والبريد على وفق الشروط نفسها"، ويتم اتخاذ قرار

(١) ينظر: نص المادة (٢) من المرسوم رقم ٢٠١٢-٢١١ المؤرخ ١٤ شباط ٢٠١٢.

(٢) ينظر: نص المادة (٤) من المرسوم رقم ٢٠١٢-٢١١ المؤرخ ١٤ شباط ٢٠١٢.

(٣) ينظر: نص المادة (٦) من المرسوم رقم ٢٠١٢-٢١١ المؤرخ ١٤ شباط ٢٠١٢.

(٤) ينظر: نص المادة (٦) من المرسوم رقم ٢٠١٢-٢١١ المؤرخ ١٤ شباط ٢٠١٢.

(٥) ينظر: التوجيه الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي بتاريخ ٧ آذار ٢٠٠٢ المرقم (٢٢/٢٠٠٢) بشأن الخدمة الشاملة وحقوق المستخدمين في 'فيما يتعلق بشبكات وخدمات الاتصالات الإلكترونية (توجيه "الخدمة الشاملة")'.

(٦) القرار رقم ٢٠١٥-٠٨٣٣ المؤرخ ٧ تموز ٢٠١٥.



ARCEP المتعلق بنشر قياسات مؤشر جودة الخدمة من قبل المشغلين تطبيقاً للمادة 6-36 L. و نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية بعد الموافقة بأمر من الوزير المسؤول عن الاتصالات الإلكترونية.

ومما تقدم يتضح لنا دور هيئة تنظيم الاتصالات الإلكترونية والبريد "ARCEP" في فرنسا في تحقيق مبدأ الجودة من خلال فرض رقابتها على المشغلين بضرورة قياس جودة خدماتهم وفق القياسات التي تحددها الهيئة ولها أن تطالبهم بشهادة جودة طرق قياس الخدمة، ولها إتاحة نتائج الاجراءات للجمهور من باب الشفافية ، كما لها الزام المشغلين بنشر قياسات مؤشر جودة الخدمة في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية.

ثانياً: رقابة الهيئات المستقلة والجهات المتخصصة على مبدأ الجودة في المغرب:

١- مؤسسة الوسيط:

تم إنشاء مؤسسة الوسيط في المغرب بالقانون رقم (١٦,١٤)^(١)، إذ يعد الوسيط تطبيقاً لأحكام الفصل (١٦٢) من الدستور ، مؤسسة وطنية مستقلة ومتخصصة ، مهمتها الدفاع عن الحقوق في نطاق العلاقات بين الإدارة والمرتفقين ، والإسهام في ترسيخ سيادة القانون ، وإشاعة مبادئ العدل والإنصاف وقيم التخليق ، والشفافية في تدبير الإدارات العامة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية والهيئات التي تمارس صلاحيات السلطة العمومية^(٢).

ومن مهام الوسيط "١- النظر في تصرفات الإدارة المخالفة للقانون أو المنافية لمبادئ العدل والإنصاف^(٣). ٢- تلقي التظلمات ومعالجتها وإجراء الأبحاث والتحريات في شأنها^(٤). ٣- الوساطة والتوفيق بين الإدارة والمرتفقين^(٥). ٤- التواصل بين الإدارة والمرتفقين^(٦)".

وقد خصص المشرع المغربي الفصل الثالث من الباب الرابع من القانون أعلاه إلى "دور الوسيط في ترسيخ مبادئ الحكامة الإدارية وتحسين أداء الإدارة"^(٧).

فقد ألزم المشرع مؤسسة الوسيط وفي مجال اختصاصه "ولغرض تحسين أداء الإدارة والرفع من جودة الخدمات العامة التي تقدمها ، برفع تقارير خاصة إلى رئيس الحكومة تتضمن توصياته

(١) المنشور في الجريدة الرسمية في العدد (٦٧٦٥) في ١ نيسان ٢٠١٩، ص ١٧٢٢.

(٢) ينظر: المادة (٢) من القانون رقم (١٦,١٤) المتعلق بمؤسسة الوسيط .

(٣) ينظر: المواد من (١١-١٦) من القانون رقم (١٦,١٤) المتعلق بمؤسسة الوسيط .

(٤) ينظر: المواد من (١٧-٢٤) من القانون رقم (١٦,١٤) المتعلق بمؤسسة الوسيط .

(٥) ينظر: المواد من (٢٥-٢٦) من القانون رقم (١٦,١٤) المتعلق بمؤسسة الوسيط .

(٦) ينظر: المادة من (٢٧) من القانون رقم (١٦,١٤) المتعلق بمؤسسة الوسيط .

(٧) ينظر: المواد من (٤٢-٤٦) من القانون رقم (١٦,١٤) المتعلق بمؤسسة الوسيط .



ومقترحاته والهادفة إلى : ١- ترسيخ قيم الشفافية والتخليق والحكمة في تدبير الشأن الإداري وتسيير المرافق العمومية والعمل على نشرها بين الموظفين والأعوان والمرتفقين. ٢- التقييد بقيم حقوق الإنسان المنصوص عليها في الدستور والاتفاقيات الدولية، ومبادئ العدل والإنصاف والالتزام بمراعاتها في علاقة الإدارة بالمرتفقين. ٣- مراجعة النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمهام الإدارة وسائر المرافق العمومية، من أجل تحسين فاعلية وتنسيق مجالاتها. ٤- تصحيح الاختلالات التي قد تعتري سير المرافق العمومية وتطوير أدائها. ٥- تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية لتسيير ولوج المرتفقين إلى الخدمات التي تقدمها الإدارة في أحسن الظروف. ٦- تحسين الخدمات العمومية وضمان جودتها (مبدأ الجودة) وتقريبها من المرتفقين. ٧- تحسين بنية الاستقبال والاتصال بمختلف مرافق الإدارة من أجل تواصل فعال مع المرتفقين... الخ^(١).

وتتولى مؤسسة الوسيط عن طريق تظلمات تُقدم لها، النظر في كافة الحالات التي يتضرر فيها أشخاص طبيعيين أو اعتباريون فرادى أو جماعات، مغاربة أو أجانب، من جراء أي تصرف صادر عن الإدارة، سواء كان ضمنياً أو صريحاً أو عملاً أو نشاطاً من أنشطتها، يكون مخالفاً للقانون. كما يُمكن للمؤسسة عند الاقتضاء أن تقوم بمبادرة تلقائية منها بالنظر فيما بلغ إليها بأي طريقة من تصرفات الإدارة المخالفة للقانون أو المنافية لمبادئ العدل والإنصاف^(٢).

"وتوجه التظلمات إلى الوسيط أو إلى المندوبين الجهويين أو المندوبين المحليين بصفة مباشرة من قبل المتظلم أو ممثله القانوني أو من ينييه عنه لهذه الغاية على وفق شروط محددة قانوناً"^(٣).

"إذا تأكد الوسيط بعد البحث في التظلمات المعروضة عليه والتحري عنها من صحة الوقائع الواردة فيها، وحقيقة وجود الضرر اللاحق بالمتظلم قدم نتائج تحرياته إلى الإدارة المعنية والمتظلم بكل تجرد واستقلال استناداً إلى سيادة القانون ومبادئ العدالة والإنصاف"، "وعلى الإدارة القيام بالإجراءات اللازمة في القضايا المحالة عليها خلال ثلاثين يوماً قابلة للتتمديد من قبل الوسيط" ويتعين على الإدارة إخبار الوسيط كتابة بالقرارات والإجراءات التي اتخذتها بشأن توصياته واقتراحاته وملاحظاته في القضايا المعروضة عليها والصعوبات المادية التي حالة دون تنزيلها^(٤).

"إذا ما تبين للوسيط أو للمندوب الخاص أو المندوب الجهوي أن تصرف الإدارة إزاء التظلمات المحالة إليها غير قائم على أسس قانونية سليمة، أو مناف لمبادئ العدل والإنصاف جاز له مطالبة

(١) ينظر: المواد من (٤٢-٤٦) من القانون رقم (١٦،١٤) المتعلق بمؤسسة الوسيط .

(٢) ينظر: المادة من (١١) من القانون رقم (١٦،١٤) المتعلق بمؤسسة الوسيط .

(٣) ينظر: المادة من (١٧) من القانون رقم (١٦،١٤) المتعلق بمؤسسة الوسيط .

(٤) ينظر: المادة من (٢٢) من القانون رقم (١٦،١٤) المتعلق بمؤسسة الوسيط .



الإدارة المعنية خلال (٣٠) يوماً، بمراجعة موقفها، وتبليغها بملاحظاته ومقترحاته ، قصد إيجاد حل منصف وعادل ، وفي حالة رفض مقترحاته أو الاعتراض عليها يمكنه أن يصدر حسب كل حالة على حدة توصية تتضمن الحلول التي يقترحها لإنصاف المتظلم^(١).

"ويتعين على الإدارة العمل بتوصية الوسيط المتخذة بشأن التظلم وتبليغه بما اتخذته من إجراءات لتنفيذ توصياته والأسباب التي تكون قد حالت دون ذلك عند الاقتضاء". و"يطلع الوسيط بكيفية منتظمة رئيس الحكومة بجميع حالات امتناع الإدارة عن الاستجابة لتوصياته مرفقة بملاحظاته بخصوص موقفها والاجراءات التي يقترح الوسيط اتخاذها"^(٢).

ومما تقدم نحن بدورنا نرى أن لمؤسسة الوسيط في المغرب دور رقابي مهم يسهم في تحقيق مبدأ الجودة من خلال متابعة التظلمات المقدمة من قبل المرتفقين ومحاولة التوفيق بين الإدارة والمرتفقين وحل موضوع التظلم ودياً، كما له دور فعال في تقويم عمل الإدارة من خلال ما يرفعه من تقارير لرئيس الحكومة الذي يعمل بدوره على تصحيح الانحراف والعمل على إصدار التوجيهات التي تصب في تقديم أفضل الخدمات للجمهور .

٢ - الهيئة العليا للاتصال السمعي والبصري:

تعد الهيئة العليا للاتصال السمعي والبصري مؤسسة دستورية مستقلة لتقنين وضبط مجال الاتصال السمعي والبصري^(٣). وتتألف الهيئة العليا للاتصال السمعي والبصري من المجلس الاعلى للاتصال السمعي والبصري ومن المديرية العامة للاتصال السمعي والبصري^(٤).

وقد نص قانون الهيئة العليا للاتصال السمعي والبصري على المهمة الرقابية للمجلس الأعلى للهيئة بقوله "يسهر المجلس الأعلى على مراقبة نقيدهم مُتعهد للاتصال السمعي البصري بالقطاعات العام والخاص بأحكام النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمجال الاتصال السمعي البصري وبنود دفاتر تحملاتهم ، ولهذا الغرض يمارس المجلس الاختصاصات التالية: "السهر على إرساء مشهد سمعي بصري متنوع وتعددي ومتوازن ومتكامل يكرس الجودة والاستقلالية ويحترم مفهوم الخدمة العمومية والمرفق العام ويحترم قيم الكرامة الانسانية ..."^(٥). ويمارس المجلس الرقابة على مبدأ الجودة من خلال أسلوب الإذن المسبق عن طريق منح التراخيص والأذونات المتعلقة بمجال الاتصال السمعي

(١) ينظر: المادة من (٣٨) من القانون رقم (١٦,١٤) المتعلق بمؤسسة الوسيط .

(٢) ينظر: المادة من (٣٩) من القانون رقم (١٦,١٤) المتعلق بمؤسسة الوسيط .

(٣) ينظر: المادة (١) من القانون رقم (١١,١٥) المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي والبصري.

(٤) ينظر: المادة (٢) من القانون رقم (١١,١٥) المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي والبصري.

(٥) ينظر: المادة (٣/رابعاً) من القانون رقم (١١,١٥) المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي والبصري.



والبصري^(١). وللمجلس ممارسة الرقابة اللاحقة على تطبيق مبدأ الجودة من خلال تلقي الشكاوى من " رئيسي مجلسي البرلمان أو الحكومة أو المنظمات السياسية أو النقابية أو جمعيات المجتمع المدني المهمة بالشأن العام ومجالس الجهات ، كما يحق للأفراد أن يوجهوا إلى المجلس الأعلى الشكايات الخاصة بخرق متعهدي الاتصال السمعي البصري للقوانين والانظمة المطبقة على القطاع"^(٢).

وللمجلس بعد بحث الشكاوى" إصدار العقوبات على المخالفات المرتكبة من لدن متعهدي الاتصال السمعي والبصري أو تقديم المقترحات في شأن العقوبات المترتبة عليها إلى السلطات المختصة وفقاً للتشريع الجاري بع العمل ولدفاتر تحملات المتعهدين"^(٣).

ومما تقدم نحن بدورنا نرى أن للهيئة العليا للاتصال السمعي البصري دور فعال في فرض رقابتها على جودة الخدمة المقدمة من قبل متعهدي الخدمة في القطاع الخاص فيما يخص مجالات الاتصال السمعي والبصري وكذلك الخدمة المقدمة من قبل القطاع العام من خلال استقبال الشكاوى من قبل المؤسسات العامة والخاص والأفراد ولها إصدار العقوبات على المخالفين.

٣- الوكالة الوطنية لتقييم وضمان جودة التعليم العالي والبحث العلمي^(٤).

ومن المهام التي تضطلع بها الوكالة لغرض القيام بأعمال الخبرة لملفات شهادات التعليم العالي هي:
١- "تقييم مؤسسات التعليم العالي العام والتعليم العالي الخاص ومؤسسات البحث العلمي، مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصية كل مؤسسة، و لا سيما مشاريعها البيداغوجية والعلمية.٢- دراسة وتقييم مسالك التكوين قصد الحصول على الاعتماد أو تجديده.٣- تقييم أنشطة مراكز الدراسات في الدكتوراه وإعداد حصيلة تكوينات وأعمال البحث المنجزة بها.٤- تقييم البحث العلمي وفعالية بنياته.٥- تقييم برامج ومشاريع التعاون الجامعي في ميدان التكوين والبحث العلمي"^(٥).

"وتعد الوكالة تقريراً سنوياً يتضمن أنشطة السنة والتوصيات المتعلقة بتحسين الجودة للمؤسسات موضوع التقييم وتعرضه على الوزارة الوصية .كما ترفع تقريراً لرئيس الحكومة وذلك بشأن الحالة والنتائج والآفاق التي تفرزها عمليات هذا التقييم، وتنشر الوكالة التقارير السنوية الصادرة عنها كما تبعث إلى الجامعات ومؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي بالتقارير المتعلقة بالتقييمات المنجزة

(١) ينظر: المادة(٤/أولاً) من القانون رقم (١١,١٥) المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي والبصري.

(٢) ينظر: المادة(٧) من القانون رقم (١١,١٥) المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي والبصري.

(٣) ينظر: المادة(٤/تاسعاً) من القانون رقم (١١,١٥) المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي والبصري.

(٤) القانون رقم (٨٠,١٢) المتعلق بالوكالة الوطنية لتقييم وضمان جودة التعليم العالي والبحث العلمي ، المنشور

في الجريدة الرسمية في العدد (٦٢٨٣) في ١٨ آب ٢٠١٤ ،ص ٦٤٣٤.

(٥) ينظر: المادة (الثالثة) من القانون رقم (٨٠,١٢) المتعلق بالوكالة الوطنية لتقييم وضمان جودة التعليم العالي

والبحث العلمي.



لفائدتها، وذلك قصد عرضها على مجالسها"^(١).

ومما تقدم يتضح لنا دور هذه الوكالة بفرض رقابتها على جودة التعليم في مؤسسات التعليم العالي في المغرب وكذلك جودة مخرجاتها من خلال تقييم جميع العمليات الداخلية التي ينتج عنها الخدمة المقدمة للطالب، وتعمل على اعداد تقريرها السنوي الذي يعمل على توجيه الإدارة بتقويم عملها نحو نتائج أفضل وخدمات تعليمية ذي جودة عالية.

ثالثاً: رقابة الهيئات المستقلة والجهات المتخصصة على مبدأ الجودة في العراق:

١- المفوضية العراقية للاتصالات والإعلام^(٢)

حيث نص أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٦٥) النافذ حالياً على أنه " يتم بموجب ذلك إنشاء هيئة إدارية مستقلة لا تسعى لتحقيق الربح يطلق عليها اسم (المفوضية العراقية للاتصالات والإعلام)، تتحمل وحدها دون غيرها مسؤولية ترخيص وتنظيم خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية والبريد والإرسال وخدمات المعلومات وغير ذلك من خدمات أجهزة الإعلام في العراق. وتلتزم هذه المفوضية في تأدية واجباتها بمبادئ الموضوعية والشفافية، وعدم التمييز، ومراعاة التناسب وقواعد الإجراءات القانونية المتبعة"^(٣).

ومن مهام المفوضية فيما يخص الرقابة على تطبيق مبدأ الجودة هي:

- ١- تدير "المفوضية" عمليات ترخيص خدمات الاتصالات والإعلام في العراق، وتضمن استخدام طيف التردد الإشعاعي بطريقة تعترف بقيمة هذا المورد وندرته"^(٤).
- ٢- " تحديد شروط الترخيص المطلوبة لضمان الإذعان للقواعد واللوائح التنظيمية والأوامر التي وضعتها المفوضية بموجب هذا الأمر، ومراقبة تقيد المرخص لهم بشروط الترخيص المشار إليها"^(٥).
- ٣- "استحداث مدونات للممارسات المهنية، بالتعاون مع المسؤولين العاملين في هذا المجال، تكون فعالة وإلزامية وتنظم عمليات المؤسسات المرخص لها. وتقوم المفوضية، كحد أدنى، بوضع وتطبيق

(١) ينظر: المادة (الثالثة) من القانون رقم (٨٠،١٢) المتعلق بالوكالة الوطنية لتقييم وضمان جودة التعليم العالي والبحث العلمي.

(٢) ينظر: سلطة الائتلاف المؤقتة/الأمر رقم (٦٥) في ٢٠ مارس ٢٠٠٤. القسم (١٣) والذي نص على (يدخل هذا الأمر حيز النفاذ اعتباراً من تاريخ التوقيع عليه، ويبقى ساري المفعول إلى حين قيام الإدارة الانتقالية العراقية بوضع تشريع ينسخه ويحل محله) ولغاية الان لم يشرع قانون هيئة الاعلام والاتصالات الذي تم قراءته قراءة أولى من قبل مجلس النواب العراقي بتاريخ ٢٠١٩/٤/١٧.

(٣) ينظر: (القسم الثالث /١) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٦٥) في ٢٠ مارس ٢٠٠٤.

(٤) ينظر: (القسم الخامس /١) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٦٥) في ٢٠ مارس ٢٠٠٤.

(٥) ينظر: (القسم الخامس /٢/هـ) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٦٥) في ٢٠ مارس ٢٠٠٤.



مسودة للمعايير والقواعد تنظم ما يلي: جودة الخدمات التي تقدمها الكيانات المرخصة^(١). ويجوز للمفوضية تطبيق وفرض العقوبات المناسبة والمتناسبة المذكورة أدناه بغية تأمين الانصياع لشروط الترخيص وأحكامه ونصوص مُدونة الممارسات المهنية ونصوص القواعد واللوائح الأخرى، وذلك باستثناء ما لم يرد بشأنه في هذا الأمر تحديداً نص آخر.

أ- إصدار التحذيرات. ب- طلب نشر اعتذار. ج- طلب تخفيف الضرر الذي تعرض له المستهلك أو إصلاح الضرر الذي لحق به. د- فرض غرامات مالية، وفرض الحجز على الحسابات المصرفية ذات العلاقة، في حالة عدم دفع الغرامات في موعدها. هـ- تعليق التراخيص. ح- مصادرة التجهيزات التي يتاح بموجبها الوصول الى مقر عمليات صاحب الترخيص. ت- تعليق العمليات. ي- توقيف العمليات. ك- إنهاء العمل بالترخيص أو سحبه^(٢).

ومما تقدم نحن بدورنا نرى دور المفوضية العراقية للاتصالات والإعلام في الرقابة على جودة خدمات قطاع الاتصالات والإعلام بالنسبة للمرافق العامة في هذا المجال ، فالنص بكونها المسؤولة الوحيدة عن منح التراخيص جاء مطلق والمطلق يجري على اطلاقه ولها في ذلك عدة أساليب من خلال الأذن المسبق أو الرقابة المستمرة على جودة الخدمات المقدمة وسحب الترخيص.

٢- الهيئة العراقية للاعتماد^(٣)

ذكرنا سابقاً أن الاعتماد هو "اعتراف رسمي من (الهيئة العراقية للاعتماد) بأن جهة تقويم المطابقة او أي جهة أخرى تطلب عملها الاعتماد، مؤهلة وكفوة للقيام بمهام محددة"^(٤)، كما يقصد ب"جهة تقويم المطابقة : الجهة التي تنفذ اعمال تقويم المطابقة ، وتشمل مختبرات الفحص والمعايرة او احدهما والمختبرات الطبية وجهات التفيتيش وجهات منح شهادات المطابقة لنظم إدارة الجودة والبيئة والاشخاص والمنتجات والخدمات الاخرى التي ترتبط بالمطابقة وقابلة للاعتماد على وفق المتطلبات والمعايير المحددة"^(٥)، ومن أهداف هذا القانون أنه " رفع مستوى الجودة وبناء الثقة بنتائج خدمات الجهات المعتمدة من الهيئة التي تساعد على فتح اسواق جديدة لقطاعات الصناعة والتجارة والخدمات داخل جمهورية العراق وخارجها ، وحماية صحة وسلامة المواطن"^(٦).

(١) ينظر: (القسم الخامس/٢/ز/٥) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٦٥) في ٢٠ مارس ٢٠٠٤.

(٢) ينظر: (القسم تاسعاً/١) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٦٥) في ٢٠ مارس ٢٠٠٤.

(٣) ينظر: قانون الهيئة العراقية للاعتماد رقم (٧٨) لسنة ٢٠١٧، المنشور في الوقائع العراقية، العدد(٤٤٦٩) في

١٣ تشرين الثاني ٢٠١٧ م السنة التاسعة والخمسون.

(٤) ينظر: المادة (١/ثانياً) من قانون الهيئة العراقية للاعتماد رقم (٧٨) لسنة ٢٠١٧.

(٥) ينظر: المادة (١/ثامناً) من قانون الهيئة العراقية للاعتماد رقم (٧٨) لسنة ٢٠١٧.

(٦) ينظر: المادة (٢/ثانياً) من قانون الهيئة العراقية للاعتماد رقم (٧٨) لسنة ٢٠١٧.



ويتم تقديم الطلب من جهة تقييم المطابقة أو أي جهة أخرى يتطلب عملها الاعتماد. إذ تمارس هذا الهيئة رقابتها على القطاعين العام والخاص وذلك من خلال تعريفها للجهات الأخرى ذات العلاقة بأنها "الجهات المستفيدة من خدمات الهيئة من القطاعين العام والخاص وتشمل منظمات المجتمع المدني وهيئات التفتيش والرقابة والجمعيات والنقابات"^(١).

وتتولى الهيئة الرقابة السابقة واللاحقة لتحقيق مبدأ الجودة من خلال:

أولاً: منح شهادة الاعتماد لمختبرات الفحص والمعايرة والمختبرات الطبية وجهات التفتيش وجهات منح شهادات المطابقة لنظم إدارة الجودة والبيئة والأشخاص والمنتجات والخدمات الأخرى التي يتطلب عملها الاعتماد.

ثانياً: متابعة استمرارية التزام الجهات المعتمدة بمتطلبات الاعتماد وإية متابعة لاحقة.

ثالثاً : إصدار متطلبات الاعتماد الخاصة بجهات تقييم المطابقة وأي جهات أخرى يتطلب عملها الاعتماد والوثائق الإرشادية والادلة اللازمة في مجال الاعتماد على وفق الممارسات والمعايير الدولية ونشرها ببيان في الجريدة الرسمية^(٢).

وتتخذ الهيئة أيّاً مما يلي في حالة مخالفة الجهة المعتمدة لمعايير الاعتماد:

أولاً: (الإنذار) ويكون بأشعار الجهة المخالفة بوجوب ازالة المخالفة خلال مدة مناسبة تحددها لذلك، ويُسحب الترخيص في حالة التكرار.

ثانياً: اصدار أمر بإيقاف النشاط المؤدي إلى المخالفة .

ثالثاً: سحب ترخيص العمل على وفق القانون.

ومما تقدم نحن بدورنا نرى أن للهيئة العراقية للاعتماد سلطة رقابية على بعض نشاطات القطاع العام كمختبرات الفحص والمعايرة التابعة لوزارة الاسكان والاعمار فهذه المختبرات تقدم خدمة لكل شخص طبيعي أو اعتباري (المقاول أو المستثمر في القطاع العام) لغرض فحص مواد البناء أو الطرق إذ لا يسمح لهذا الشخص استخدام هذه المواد في المشروع المزمع اقامته من قبله دون الحصول على تقرير من هذه المختبرات يشير نجاح هذه المواد بالفحص المختبري وفق المعايير والمواصفات التي اقرتها الهيئة العراقية للاعتماد من خلال منح هذه المختبرات شهادة المطابقة ، وكذلك الأمر للمختبرات الطبية وجهات التفتيش وجهات منح شهادات المطابقة لنظم إدارة الجودة والبيئة والأشخاص والمنتجات والخدمات الأخرى التي يتطلب عملها الاعتماد في القطاع العام.

(١) ينظر: المادة (١/ ثاني عشر) من قانون الهيئة العراقية للاعتماد رقم (٧٨) لسنة ٢٠١٧.

(٢) ينظر: المادة (٥) من قانون الهيئة العراقية للاعتماد رقم (٧٨) لسنة ٢٠١٧.



الفرع الثاني

الرقابة القضائية على تطبيق مبدأ الجودة

تُعد الرقابة القضائية الضمان الحقيقي للأفراد في مواجهة الإدارة ، لتجاوزها على حقوقهم وتعسفها في استخدام سلطتها وخروجها عن حدود مبدأ المشروعية ، وذلك لما تتمتع به هذه الرقابة من خصائص ومميزات ، والرقابة القضائية هي الرقابة التي تتولاها المحاكم على أعمال الإدارة وهي من أكثر أنواع الرقابة فاعلية وضماناً في إلزام الإدارة باحترام مبدأ المشروعية وإيضاً حماية حقوق الإنسان وحياته^(١) ، وتنقسم الرقابة القضائية على قسمين الأول هو رقابة القضاء العادي على تطبيق مبدأ الجودة ورقابة القضاء الإداري على تطبيق مبدأ الجودة ، لذا سنبحث هذه الرقابة من خلال دعاوى القرارات الإدارية ودعاوى العقود الإدارية ودعاوى التعويض فيما يخص تطبيق مبدأ الجودة موزعة بين القضاء الإداري والعادي بحسب النظام المعمول به في كل من فرنسا والمغرب والعراق.

لكن السؤال الذي يثار هنا قبل الخوض برقابة هذه الدعاوى ما هو المعيار لتوزيع الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري بالنسبة للدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج ومنها فرنسا والمغرب والعراق؟ في الحقيقة هنالك معيارين لتوزيع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري وهما:

أولاً: المعيار المحدد : ومقتضاه بيان اختصاص كل من جهتي القضاء العادي والإداري بنصوص قانونية على وجه التحديد أو تحديد اختصاص القضاء الإداري وعد القضاء العادي صاحب الاختصاص العام^(٢).

وقد أخذ **المشرعين المغربي^(٣) والعراقي** بهذا المعيار عند بيانه لاختصاص القضاء الإداري إذ عمد إلى حصر اختصاصه بشقيه محكمة قضاء الموظفين ومحكمة القضاء الإداري^(٤) جاعلاً من باقي

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مصدر سابق ، ص ٨٥.

(٢) علي سعد عمران ، القضاء الإداري العراقي والمقارن ، مصدر سابق ، ص ٨٢.

(٣) ينظر: نص المادة (٨) من ظهير شريف رقم ١،٩١،٢٢٥ صادر في ٢٢ من ربيع الأول ١٤١٤ (١٠ تشرين الثاني ١٩٩٣) المتعلق بتنفيذ القانون رقم ٤١،٩٠ المحدث بموجبه محاكم إدارية، منشور بالجريدة الرسمية عدد ٤٨٥٨ في ٢١/١٢/٢٠٠٠.

(٤) ينظر: نص المادة (٧/ رابعاً وتاسعاً) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.



المنازعات الإدارية محلاً لرقابة القضاء العادي أو اللجان الإدارية التي تُشكل لهذا الغرض^(١).

ثانياً: المعيار العام : ويقوم هذا المعيار على أساس توزيع الاختصاص القضائي بين جهتي القضاء وفقاً لطبيعة المنازعة القضائية ، فإذا كانت ذات طبيعة إدارية اختصت بنظرها المحاكم الإدارية أما إذا لم تكن كذلك فالاختصاص ينعقد فيها للمحاكم العادية وهو ما أخذت به فرنسا^(٢).

ألا إن الأخذ بهذا المعيار لتحديد الاختصاص القضائي لا يعني اختصاص القضاء الإداري بكافة المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها بل قد ينعقد الاختصاص للقضاء العادي للنظر فيها بالنسبة لبعض المنازعات وذلك لاعتبارات معينة يقرها المشرع أو القضاء نفسه ، ومنها المنازعات المستثناة من اختصاص القضاء الإداري بنص القانون كمسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تسببها عرباتها أو المنازعات المتعلقة بتصرفات الإدارة إذا ما استعملت أساليب القانون الخاص كال عقود المدنية التي تيرمها الإدارة ومنازعات نشاط المرافق العامة الاقتصادية والعاملين فيها^(٣).

والقضاء يفرض رقابته من خلال التدخل في ثلاثة صور :

- ١- أما أن يكون لوقف قرار إداري أو إلغاؤه عن طريق دعوى الإلغاء .
- ٢- أن يكون التدخل لجبر الأضرار التي لحقت بالفرد من جراء تصرف الإدارة الذي جانبه الصواب عن طريق دعوى التعويض.
- ٣- أن يكون التدخل لفحص المشروعية في التصرف الإداري الصادر عن الإدارة. ذلك أن رقابة المشروعية رقابة قانونية تتعلق بتطبيق القانون وتفسيره لذلك فإن أقر الناس على التصدي لها هو القاضي بما يمتلك من خبرة ودراية كافية في هذا الشأن عن طريق دعوى فحص المشروعية^(٤).

(١) ينظر : حكم المحكمة الاتحادية العليا بصفتها التمييزية سابقاً المرقم (١٢/اتحادية/٢٠٠٧) في ١١/٩/٢٠٠٧ والذي نقضت فيه الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري في ٥/٧/٢٠٠٧ المتعلق بإضافة مخصصات الخطورة لأحد المتقاعدين لوجود مرجع للطعن عينه قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ الملغي وهي لجنة تدقيق قضايا المتقاعدين. د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، مصدر سابق، ص ١٥٩.

(٢) علي سعد عمران ، القضاء الإداري العراقي والمقارن ، المصدر نفسه ، ص ٨٣.

(٣) ينظر : د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري اللبناني ، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ص ٢٢٣.

(٤) د. صلاح أحمد السيد جودة ، أصول الرقابة في النظم المعاصرة والشريعة الإسلامية -دراسة مقارنة ، ط ١، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠١٢، ص ١٣٨.



وبالعودة إلى تطبيق مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة وكيفية فرض الرقابة القضائية على تطبيقه ، فيكون ذلك من خلال البحث في رقابة القضاء العادي والإداري في الدول المقارنة والعراق لبيان مدى إمكانية فرض هذه الرقابة على تطبيق هذا المبدأ عن طريق دعوى الإلغاء ودعاوى العقود الإدارية ودعوى التعويض (المسؤولية التقصيرية) ، فالأعمال العائدة للإدارة العامة تنقسم إلى أعمال قانونية وهي التي يترتب عليها أحداث أثر قانوني وهي (القرار الإداري والعقد الإداري) والأعمال المادية.

أولاً: دعوى الإلغاء للقرارات الإدارية غير المشروعة

فرنسا : أصبح القضاء الإداري متمثلاً ب(مجلس الدولة الفرنسي) منذ قانون ٢٤ آيار ١٨٧٢ (م٩) صاحب السلطة الباتة أو النهائية في شأن الفصل في القرارات الإدارية أو دعوى تجاوز السلطة ، ونظراً لتزايد هذه المنازعات فقد صدر مرسوم ٣٠ تشرين الثاني ١٩٥٣ الذي جعل الاختصاص العام في نظر المنازعات الإدارية للمحاكم الإقليمية أو الإدارية ، وأصبح الاختصاص بنظر الطعون بالإلغاء أساساً أمام هذه المحاكم التي يمكن أن تستأنف أحكامها أمام مجلس الدولة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ، إذاً فلاختصاص معقود بنظر مخاصمة القرارات الإدارية في فرنسا للقضاء الإداري^(١).

والسؤال الذي يثار هنا هو هل يمكن الطعن بالإلغاء أمام القضاء فيما يخص تطبيق مبدأ الجودة بالنسبة للقرارات الإدارية ؟

في البداية دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية يطلب فيها الطاعن من القضاء الإداري مراقبة مشروعية قرار إداري والحكم بإلغائه إذا ثبت له عدم مشروعيته. فدعوى الإلغاء تنتمي إلى القضاء الموضوعي إذ يكون موضوعها تقدير مشروعية القرار الإداري المخالف للقانون ، فالخصم هو القرار الإداري فهي ليست دعوى موجهة إلى الإدارة العامة بقدر ما هي موجهة إلى القرار نفسه^(٢).

فالهدف من دعوى الإلغاء هو حماية مبدأ المشروعية في المقام الأول كما انها تستهدف في المقام الثاني حماية حقوق الأفراد وحررياتهم ، إذا ترفع الدعوى من الطاعن على الإدارة من أجل

(١) د . علي عبد الفتاح محمد ، الوجيز في القضاء الإداري (مبدأ المشروعية - دعوى الإلغاء) دراسة مقارنة ، ط١ ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، ٢٠٠٩ ، ص١٢٤.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٦ ، ص٢٢٣.



حماية حقه أو صيانة حقوقه^(١).

فللقضاء في فرنسا ممارسة رقابته على القرارات الإدارية من خلال حماية مبدأ المشروعية بالنسبة للقواعد التي تحقق جودة في القرار الإداري ، فذكرنا سابقاً أن المادة (٤١) من ميثاق الحقوق الأساسية التي جاءت بعنوان (الحق في الإدارة الجيدة) والملزمة لفرنسا نصت على أنه "التزام الإدارة بتسبب قراراتها". فللفرد الطعن أمام القضاء الإداري بعد استنفاد كافة الطرق القانونية المتاحة لعدم تسبب القرار من قبل الإدارة كون هذا الشرط هو من متطلبات الإدارة الجيدة في القرارات الإدارية وعدم تسبب القرار يجعل منه معيب بعبء الشكل . هذا من جانب ومن جانب آخر قد تتضمن التشريعات الفرنسية الوطنية قواعد لدحض القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ الجودة.

فعلى سبيل المثال حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ٧ أبريل ٢٠١٠ الذي تتجلى أهميته في ترسيخ مبدأ حماية المرضى الأجانب المقيمين على الأراضي الفرنسية التي لا تتوفر بشأنهم إمكانيات الحصول على العلاج المناسب في بلادهم ، وذلك ضد قرارات الإبعاد التي قد تصدرها السلطات الإدارية بحقهم في ظل عدم حيازتهم على تصريح بالإقامة. وعن أول حماية قانونية حقيقية لحقوق المرضى الأجانب المقيمين بفرنسا، فقد جاءت بموجب أحكام القانون رقم ٩٨-٣٤٩ الصادر بتاريخ ١١ مايو ١٩٩٨ والذي قد منح حق الإقامة والعمل " للأجانب المقيمين بفرنسا والذي تتطلب حالتهم الصحية للرعاية الطبية والتي قد يترتب على عدم توافرها آثار بالغة الخطورة عليه ، وذلك بشرط عدم تمكنه فعلياً من الحصول على العلاج المناسب للمرض في موطنه الأصلي". وبالتالي تم إلغاء قرار إداري صادر بأبعاد مواطن أجنبي وقد أكدت المجلس على إنه في جميع الأحوال ، فإنه يتعين على ذات الجهة الإدارية تقرير ما إذا كان الشخص المعني بإمكانه فعلياً تلقي العلاج المناسب في بلد العودة، وذلك في ضوء كافة المعلومات التي تتوافر لديها^(٢).

الأمر الذي نرى معه تأثيراً بالغ الأهمية على مشروعية قرارات الإبعاد بالنسبة للأجانب المقيمين في فرنسا التي قد تصدرها السلطات الإدارية بشأن أحد المرضى الأجانب الذي لا تتوفر جودة في الخدمات المقدمة للمرضى في بلده الأصلي أو بلد الإبعاد وبالتالي إمكانية إلغاء القرار الإداري غير المشروع الخاص بالإبعاد عن طريق دعوى الإلغاء.

(١) د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، مصدر سابق، ص ١٥٣.

(٢) المستشار حمدي ياسين عكاشة ، المستحدث في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، ط ٢، مركز دراسات القانون والعدالة في المجتمعات العربية ، القاهرة ، ٢٠١٨ ، ص ١٢٥-١٢٨.



أما في المغرب: فقد منح المشرع المغربي الاختصاص بالبت في النظر في مشروعية القرارات الإدارية إلى القضاء الإداري من خلال النص على أنه " تختص المحاكم الإدارية، مع مراعاة أحكام المادتين ٩ و ١١ من هذا القانون، بالبت ابتدائياً في طلبات إلغاء قرارات السلطات الإدارية بسبب تجاوز السلطة..."^(١). أما ما يخص الرقابة القضائية على مبدأ الجودة في القرارات الإدارية فعلى سبيل المثال نص قانون تبسيط الاجراءات والمساطر المغربي على أنه "على الرغم من جميع الاحكام التشريعية والتنظيمية المخالفة يجب على الإدارات أن تتقيد عند توثيق القرارات الإدارية وتدوينها بالقواعد التالية":

١- "عدم مطالبة المرتفق بأكثر من نسخة واحدة من ملف الطلب المتعلق بالقرار الإداري ومن الوثائق والمستندات المكونة لهذا الملف".

٢- "عدم مطالبة المرتفق بتصحيح الإمضاء على الوثائق والمستندات المكونة لملف الطلب".

٣- "عدم مطالبة المرتفق بالإدلاء بوثائق أو مستندات إدارية متاحة للعموم ولا تعنيه بصفة شخصية".

٤- "عدم مطالبة المرتفق بالإدلاء بنسخ مطابقة لأصول الوثائق والمستندات المكونة لملف الطلب"^(٢).

ونحن بدورنا نرى أنه في حالة مخالفة الإدارة لما هو مطلوب أعلاه وامتناعها من اصدار القرار ألا بتقديم المرتفق ووثائق أو مستندات مخالفة للقانون جاز للمرتفق اللجوء إلى القضاء الإداري لإلغاء قرار الإدارة السلبي.

وفي العراق: الاختصاص معقود في العراق في الطعن في الإلغاء للقرارات الإدارية للقضاء الإداري من خلال ما نص عليه المشرع في قانون مجلس الدولة على أنه " تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة ، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي أن كان

(١) ينظر: نص المادة (٨) من القانون رقم ٤١,٩٠ المحدث بموجبه محاكم إدارية المنفذ بالظهير الشريف رقم ١,٩١,٢٢٥ الصادر في ٢٢ من ربيع الأول ١٤١٤ (١٠ سبتمبر ١٩٩٣) ، المنشور بالجريدة الرسمية عدد ٤٨٥٨ في ٢١/١٢/٢٠٠٠.

(٢) ينظر : المادة (٧) من القانون رقم (٥٥,١٩) المتعلق بتبسيط المساطر والاجراءات الادارية المغربي.



هناك ما يدعو إلى التخوف من الحاق الضرر بذوي الشأن^(١).

ألا إنه لا توجد تشريعات في العراق تنظم جودة القرارات الإدارية من خلال السرعة والدقة والمساواة في اصدار القرار ، ونحن نعلم أن القاضي الإداري هو قاضي مشروعية وبالتالي لا يمكن له النظر في دعوى الإلغاء لقرار إداري من غير صدوره مخالف للقانون.

ومما تقدم نحن بدورنا نرى إمكانية الطعن في الإلغاء أما القضاء الإداري في كل من فرنسا والمغرب فيما يخص القرارات الإدارية الصادرة خلافاً لتطبيق مبدأ الجودة بسبب تنظيمهما لجودة القرار الإداري على عكس المشرع العراقي الذي لم ينظم عملية اصدار القرارات الإدارية بنصوص تشريعية لغرض تحقيق مبدأ الجودة أولاً ومن ثم تحقيق ضمانات حقيقية للمواطن من خلال اللجوء إلى القضاء لأنصافه.

ثانياً: دعاوى المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية

ففي فرنسا بدء المشرع الفرنسي في إدراج قسم من العقود التي تبرمها الإدارة في اختصاص القضاء الإداري ، ثم أصبحت للقضاء الإداري ولاية عامة في فرنسا للنظر في جميع منازعات العقود الإدارية التي لها مُجرد صلة بالمرفق العام^(٢).

وللقضاء الإداري فرض رقابته على العقود الإدارية من خلال المبادئ العامة التي تحكم هذه العقود أو من خلال الشروط المفروضة في العقد ذاته. ومن هذه المبادئ هو مبدأ المنافسة والاشهار اللذين لهما الأثر الكبير في تحقيق مبدأ الجودة (نوعية الخدمة) في العقود الإدارية ، ونظر لأهمية مبدأ المنافسة في العقود الإدارية كونه يتناسب مع الغرض الذي أراده المشرع من المناقصات والممارسات كأسلوب لإبرام العقود الإدارية ، لأن هدف أسلوب المناقصة والممارسة هو دعوة أكبر عدد من الجمهور للاشتراك في العملية التي يطرحها ، بقصد الوصول إلى المناقص الذي يتقدم بأرخص الأسعار وبأفضل الشروط الفنية^(٣).

إذ نصت تشريعات الإتحاد الأوروبي على المبادئ التي تحكم عملية إبرام العقود الإدارية بقولها " أن في إبرام العقود في الدول الأعضاء بين الدول والجماعات الإقليمية ومنظمات أخرى

(١) ينظر: نص المادة (٧/ رابعاً) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٢) ينظر: د. محمد طه حسين الحسيني ، مصدر سابق ، ص ٣٦٤.

(٣) د. ماجد راغب الحلو ، العقد الإداري الإلكتروني ، مصدر سابق ، ص ٦٢.



للقانون العام ، يجب عليها احترام شرعية المعاملات ، والشفافية والمنافسة...^(١).

فالتشريعات الأوروبية التي صدرت بصدد إبرام العقود الإدارية التي تبرمها الإدارة في دول الإتحاد استندت إلى فكرة المنافسة ، كما صدر في فرنسا قانون مكافحة الفساد والشفافية في الحياة الإقتصادية والإجراءات العامة أو ما يسمى بقانون (Sapin) سنة ١٩٩٣ ، فعد هذا القانون أن التقنية الوحيدة لإبرام عقود تفويض المرفق العام هي التقنية التفاوضية التي تتم ضمن علانية كاملة ومنافسة مسبقة^(٢). فقد نصت المادة ٣٨ من قانون (Sapin) الفرنسي سنة ١٩٩٣ على أن "تفويض المرفق العام يتم وفق إجراءات تحترم الشفافية والإشهار وتتم بناءً على طلب العروض وفي إطار منافسة محدودة"^(٣).

فمبدأ الجودة يبدو أكثر ارتباطاً بعقود تفويض المرافق العامة وعلى هذا فقد نصت المادة (٨) من القانون رقم ٢٠٠٠/٢٢٨ الفرنسي المتعلق بتنظيم عمليات الخصخصة وتحديد شروطها ومجالات تطبيقها وقد جاء فيها (حماية مصالح المستهلك من حيث مستوى الأسعار وجودة السلع والخدمات في المجالات التي يصعب التنافس فيها ...)^(٤). فتطبيق مبدأ الجودة في العقود يتم أما من خلال نص قانوني كما في النص أعلاه أو من خلال نصوص العقد^(٥).

أما في المغرب فقد منح المشرع الاختصاص في النظر في المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية للقضاء الإداري من خلال النص على أنه "تختص المحاكم الإدارية، مع مراعاة المادتين ٩ و ١١ من هذا القانون، بالبت ابتدائياً في طلبات إلغاء قرارات السلطات الإدارية بسبب تجاوز السلطة

(١) ينظر: نص المادة (٢) من التوجيه الأوروبي رقم (٢٠٠٤/١٨) الصادر في ٢٠٠٤/٣/٣١ الخاص بالتنسيق في إجراءات إبرام العقود الإدارية الخاصة بالأشغال والخدمات والتوريد.

(٢) مهند مختار نوح ، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٣ ، ص٦١١.

(٣) د. أبو بكر أحمد عثمان النعيمي ، إبرام عقود تفويض المرفق العام في التشريع الفرنسي والتشريعات العربية ، بحث منشور في مجلة الفقه والقانون الدولي ، العدد ٢٩ ، ٢٠٢٠ ، ص٥٧.

(٤) د. وليد حيدر جابر ، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة -دراسة مقارنة ، مصدر سابق ، ص٩٤.

(٥) على سبيل المثال المادة (٨) من عقد استثمار وتشغيل المنشآت لتزويد الطائرات بالوقود في مطار بيروت الدولي ، التي نصت على أنه " يتوجب على المستثمر إعداد ونشر ومراجعة كتيب مراقبة جودة الوقود لضمان نوعية وقود الطيران". ينظر : د. وليد حيدر جابر ، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة -دراسة مقارنة ، المصدر نفسه ، ص٩٤.



وفي النزاعات المتعلقة بالعقود الإدارية...^(١).

فقد نص المشرع المغربي في قانون تدبير المفوض للمرفق العام (عقود تفويض المرفق العام) على مبادئ المرفق العام ومن ضمنها مبدأ الجودة بقوله " يتولى المفوض إليه مسؤولية المرفق العام مع التقيد بمبدأ المساواة بين المرتفقين ومبدأ استمرارية المرفق ومبدأ ملاءمته مع التطورات التكنولوجية والاقتصادية والاجتماعية ويقدم المفوض إليه خدماته بأقل كلفة وفي أحسن شروط السلامة والجودة والمحافظة علي البيئة"^(٢).

كما نص المشرع في القانون نفسه على أنه " لاختيار المفوض إليه يجب على المفوض ، ما عدا الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في المادة (٦) القيام بالدعوى إلى المنافسة قصد ضمان المساواة بين المرشحين وموضوعية معايير الاختيار وشفافية العمليات وعدم التحيز في اتخاذ القرار ويجب أن تكون مسطرة إبرام عقد التدبير المفوض موضوع اشهار مسبق..."^(٣).

وقد نص القانون نفسه على أنه " يجب أن يثبت المفوض إليه للمفوض أو لأي سلطة مراقبة أخرى، تحت طائلة عقوبات يتم تحديدها في العقد، أنه وضع فعلا نظاما للإعلام والتدبير والمراقبة الداخلية والإشهاد على الجودة"^(٤).

وفي العراق وبالعودة إلى اختصاص محكمة القضاء الإداري^(٥)، نجد أن هذا الاختصاص جاء ابتداءً ، لأنه لم يتضمن جميع المنازعات الإدارية ، في حين كان المأمول أن يمتد الاختصاص ليشمل المنازعات الإدارية التي تدخل في اختصاص القضاء الإداري كما تعارفت عليه القوانين المقارنة ومنها منازعات العقود الإدارية^(٦) . وبالتالي فالاختصاص معقود بنظر المنازعات المتعلقة

(١) ينظر: نص المادة (٨) من القانون رقم ٤١,٩٠ المحدث بموجبه محاكم إدارية المنفذ بالظهير الشريف رقم ١,٩١,٢٢٥ الصادر في ٢٢ من ربيع الأول ١٤١٤ (١٠ أيلول ١٩٩٣) ، المنشور بالجريدة الرسمية عدد ٤٨٥٨ في ٢١/١٢/٢٠٠٠.

(٢) ينظر: المادة (٣) من القانون رقم ٥٤,٠٥ المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة المنفذ بالظهير الشريف رقم ١,٠٦,١٥ صادر في ١٥ من محرم ١٤٢٧ (١٤ شباط ٢٠٠٦) ، المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٥٤٠٤ بتاريخ ١٦/٠٣/٢٠٠٦ الصفحة ٧٤٤.

(٣) ينظر: المادة (٥) من القانون رقم ٥٤,٠٥ المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة.

(٤) ينظر: المادة (٣٠) من القانون رقم ٥٤,٠٥ المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة.

(٥) ينظر: نص المادة (٧/رابعاً) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٦) د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، مصدر سابق، ص ١٤٤.



بالعقود الإدارية في العراق للقضاء العادي.

وفيما يخص التشريعات التي تحكم العقود الإدارية في العراق ومنها تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤ لم تتضمن شرط يتعلق بمبدأ الجودة في العقود الخاضعة لها إلا إنه يمكن تضمين هذا المبدأ وفق الشروط الخاصة في العقد نفسه ، ومن ضمن هذه العقود التي تحكمها هذه التعليمات هي عقود تنفيذ المقاولات العامة والمشاريع وعقود الخدمات غير الاستشارية وعقود تجهيز السلع والخدمات المحسوبة على الموازنات الاستثمارية والجارية والتشغيلية^(١).

ألا إن العقود أعلاه لا يظهر بها تطبيق مبدأ الجودة بصورة مباشرة على عكس عقود تفويض المرفق العام التي تمنح حق إدارة المرفق العام لشخص من أشخاص القانون العام أو الخاص وفق مبادئ تحكم هذه العقود أهمها مبدأ العلانية (الشفافية) ومبدأ المنافسة ، وما نود الإشارة إليه أنه لا يوجد في التشريع العراقي أية إشارة إلى مصطلح تفويض المرفق العام ، وإنما اكتفى المشرع بالإشارة فقط إلى عقد التزام المرفق العام بوصفه إحدى صور تفويض المرفق العام في المادة (٨٩١) من القانون المدني العراقي ، كما لا يتوفر القضاء والفقهاء العراقي اية إشارة الى مصطلح تفويض المرفق العام^(٢).

وعقد التزام المرفق العام هو " عقد يتولى بموجبه أحد الأفراد أو الشركات وعلى مسؤوليته إدارة مرفق عام اقتصادي واستغلاله مدة من الزمن مقابل رسوم يتقاضاها من المنتفعين مع خضوعه للقواعد الأساسية المنظمة لسير المرافق العامة إضافة إلى الشروط التي تضمنها الإدارة للعقد"^(٣).

ونحن بدورنا نرى من خلال التعريف اعلاه يجب على المتعاقد مع الإدارة الالتزام بالقواعد المنظمة لسير المرفق العام ومن هذه القواعد هو تطبيق مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة فضلاً عن الشروط التي تضمنها الإدارة في العقد التي قد تشتمل على الالتزام بمبدأ الجودة ، ومن خلال ذلك يفرض القضاء العراقي رقابته على العقود الإدارية فيما يخص مبدأ الجودة.

ثالثاً: دعوى التعويض بسبب المسؤولية التقصيرية للإدارة

قد لا يكفي الغاء القرار الإداري غير المشروع في ازالة ضرر المدعي أو قد يغلق باب

(١) ينظر: نص المادة (١/أولاً) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤ النافذة حالياً.

(٢) د. أبو بكر أحمد عثمان النعيمي ، مصدر سابق ، ص ٥١.

(٣) د. محمود خلف الجبوري ، العقود الإدارية ، مصدر سابق ، ص ٢٦.



الطعن بالإلغاء ويظل طريق الطعن بالتعويض مفتوحاً في بعض الاحوال منها انقضاء ميعاد دعوى الإلغاء أو قد تستنفذ دعوى الإلغاء غرضها في حالات تنفيذ القرار المطعون فيه واستحالة تدارك نتائج التنفيذ كما لو توفي المريض الممنوع من السفر لغرض العلاج بقرار الإدارة غير المشروع أو صدوره بعد مدة زمنية طويلة تفوت الاستفادة منها^(١) ، كذلك لا يمكن الطعن بالإلغاء بالإعمال المادية للإدارة ولكن يمكن مراقبتها من قبل القضاء من خلال دعوى التعويض.

ودعوى التعويض هي " دعوى قضائية يطلب فيها المدعي من القضاء تقدير مشروعية تصرفات الإدارة وتقييمها وإلغائها أو تعديلها والتعويض عنها ولهذا سميت بدعوى القضاء الكامل^(٢). وتثار مسؤولية الإدارة وتطالب في التعويض أما بسبب حدوث الخطأ المرفقي أو بسبب فكرة المخاطر أو بوقوع الخطأ المفترض.

فبالنسبة إلى فرنسا ذكرنا سابقاً أن مجلس وزراء الإتحاد الاوروبي اصدر سنة ٢٠١٥ مجموعة من المبادئ التي تحكم القرارات الإدارية وهذه المبادئ تعمل على تقليل البيروقراطية في عملية صدور القرار الإداري إذ نص هذا القرار على أنه " تصدر السلطات العامة قراراتها في غضون فترة زمنية معقولة يمكن أن يحددها القانون ، وينبغي النظر في الانتصاف في الحالات التي لم يتخذ فيها القرار"^(٣).

وفي قرار لمجلس الدولة الفرنسي في عام ٢٠٠٣ ، الذي أقر المبدأ القانوني المتعلق بهذه الحالة وكان ذلك خلال نظره قضية اتحاد المفوضين وكبار المسؤولين في سلك الشرطة ، إذ جاء فيه "الالتزام الرئيسي على السلطة الإدارية هي النشر في غضون فترة زمنية معقولة لجميع اللوائح ألا في حالة وجود ظروف خاصة تمنع ذلك"^(٤).

ونحن بدورنا نرى أنه ممكن بالاستناد للنص أعلاه إثارة المسؤولية التقصيرية للإدارة ومطابقتها بالتعويض عن طريق القضاء الإداري الفرنسي بسبب تأخرها في اصدار قرار إداري مشروع سبب ضرراً للمدعي جراء هذا التأخير إذ يعد اصدار القرار في فترة زمنية معقولة من أهم

(١) د. نبيلة عبد الحليم كامل و د. فتحي فكري ، دعاوى الإدارية والدستورية ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ ، ص ١٣ .

(٢) د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص ٢١٨ .

(٣) ينظر: المادة (٢/١٢) من قرار مجلس وزراء الإتحاد الاوروبي لعام ٢٠١٥ .

(٤) ينظر : د. علي حسن عبد الامير ، مصدر سابق ، ص ٢٢٥ .



أثار مبدأ الجودة للقرارات الإدارية ، فضلاً عن أثارة المسؤولية التقصيرية للإدارة عن الأعمال المادية التي يقوم بها موظفوها ومستخدموها كعدم الترحيب الجيد بالمرتفق الذي سبب له ضرر أدبي رغم الزام الإدارة بذلك بموجب موثيق الضيافة في فرنسا الذي يعمل على تحسين جودة خدمة الاستقبال.

أما في المغرب فالمشرع جعل الاختصاص معقود في نظر دعوى التعويض للقضاء الإداري إذ نص القانون على أنه " تختص المحاكم الإدارية، مع مراعاة أحكام المادتين ٩ و ١١ من هذا القانون، بالبت ابتدائياً في طلبات إلغاء قرارات السلطات الإدارية بسبب تجاوز السلطة وفي النزاعات المتعلقة بالعقود الإدارية و دعاوي التعويض عن الأضرار التي تسببها أعمال ونشاطات أشخاص القانون العام ماعدا الأضرار التي تسببها في الطريق العام مركبات أيا كان نوعها يملكها شخص من أشخاص القانون العام^(١). وعلى سبيل المثال فقد نص قانون ميثاق المرافق العامة على أنه " تخضع المرافق العمومية للمبادئ التالية: الجودة عبر تقديم خدمات تستجيب لحاجات المرافق و انتظاراتهم ، بتعبئة جميع الوسائل المتاحة ، أخذاً بعين الاعتبار تحقيق النجاعة والفاعلية"^(٢). وبالتالي يمكن لأي شخص اصابه ضرر من جراء عدم التزام الإدارة بالنص اعلاه اللجوء للقضاء الإداري لمطالبة الإدارة بالتعويض.

وفي العراق فالاختصاص معقود للقضاء العادي إذا رفعت الدعوى بصورة أصلية ، فقد نصت المادة (٧/سابعاً/ب) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل بأنه " ... ولا يمنع سقوط الحق في الطعن امامها مراجعة القضاء العادي للمطالبة بحقوقه في التعويض عن الاضرار الناشئة عن المخالفة أو الخرق " كما أن المشرع منح الحق بنظر دعوى التعويض بصورة تبعية لمحكمة القضاء الإداري^(٣).

كما أن المشرع العراقي أخذ بفكرة الخطأ المفترض فقد نصت المادة ٢١٩ من القانون المدني رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل بأنه " الحكومة والبلديات والمؤسسات الاخرى التي تقوم بخدمة عامة وكل شخص يستغل احدى المؤسسات التجارية أو الصناعية مسؤولة عن الضرر الذي يحدثه مستخدموه إذا كان الضرر ناشئاً عن تعدد وقع منهم اثناء قيامهم بخدماتهم". بذلك قضى المشرع وبنص صريح بمسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها غير المشروعة سواء كانت أعمالاً قانونية أو مادية.

(١) ينظر: نص المادة (٨) من القانون رقم ٤١,٩٠ المحدث بموجبه محاكم إدارية المنفذ بالظهير الشريف رقم

١,٩١,٢٢٥ الصادر في ٢٢ من ربيع الأول ١٤١٤ (١٠ أيلول ١٩٩٣).

(٢) ينظر: نص المادة (٥) من قانون ميثاق المرافق العامة رقم ٥٤,١٩.

(٣) ينظر: نص المادة (٧/ثامناً/أ) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل



ومما تقدم نحن بدرنا نرى أنه لا يمكن للقضاء العراقي ممارسة دوره الرقابي على تطبيق مبدأ الجودة لعدم تنظيم المشرع العراقي لهذا المبدأ بصورة واضحة مكتملة المعالم كما في القانون الفرنسي والمغربي اللذين نظما معظم موضوعات مبدأ الجودة وبالتالي تمكين القضاء من فرض رقابته.

الخطمة



الخاتمة:

بعد أن انتهينا والحمد لله من البحث في موضوع الدراسة لابد لنا من أن نبين أهم الاستنتاجات التي توصلنا إليها مع بيان المقترحات بشأنها.

الاستنتاجات:

أولاً- إن مبدأ الجودة (نوعية الخدمة) أصبح من غير شك من المبادئ العامة الأساسية التي تحكم عمل المرفق العام مهما كانت طريقة إدارته (مباشرة أو غير مباشرة) ومهما كان نوع المرفق (اقتصادي أو إداري) وبالنتيجة أصبحت المبادئ التي تحكم عمل المرافق العامة هي اربعة (مبدأ استمرارية المرفق العام بانتظام واطراد ، ومبدأ المساواة في الانتفاع من خدمات المرفق العام ومبدأ قابلية المرفق العام للتكيف والتطور، والمبدأ الجديد مبدأ الجودة (نوعية الخدمة) لخدمات المرفق العام.

ثانياً- إن القيمة القانونية لمبدأ الجودة ترتقي إلى المبادئ الدستورية التي تكون ملزمة للجميع ، وقد نصت بعض الدساتير على هذا المبدأ في صلب الوثيقة الدستورية ، ومنها الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ النافذ.

ثالثاً- إن مبدأ الجودة يفترض الاخذ بالمعيارين المادي والعضوي للمرفق العام فلا يمكن تحقيق المعيار المادي (نوعية الخدمة) إلا في حالات استثنائية ، دون المعيار العضوي (جودة المنشآت والمباني والاجهزة والمعدات الحديثة...الخ).

رابعاً- هنالك اختلاف بين مبدأ الجودة (نوعية الخدمة) وجودة (السلعة) فجودة السلعة ممكن أن تخضع لمعايير محددة يمكن من خلالها قياس مدى جودتها، على عكس جودة الخدمة (النوعية) التي يقدمها المرفق العام التي يجب أن تكون بالمستوى المطلوب وفق معايير قياسية تختلف من مرفق لآخر حسب طبيعة المرفق العام ، فجودة الخدمات في مرفق التعليم تقاس بموجب معايير مختلفة عن جودة الخدمات الصحية ، وبخاصة في المرافق العامة الاقتصادية فمعايير جودة خدمات البريد والاتصالات تختلف عن معايير جودة خدمات النقل والمواصلات ، أما بالنسبة لمعايير جودة خدمات المرافق العامة الإدارية فهي الشفافية وسرعة الوصول للخدمة وامكانية الوصول للخدمة وسرعة الاستجابة للطلبات وحسن الاستقبال والارشاد والتعاون من قبل موظفي المرفق.

خامساً- إن أهم الاجراءات التي عززت من مفهوم الإدارة الجيدة في دول الإتحاد الاوروبي ومنها فرنسا وكذلك المغرب هي إنشاء مؤسسة " الوسيط الاوربي ووسيط الجمهورية في فرنسا ووسيط المغرب" فهي جهاز رقابي الهدف منه حماية المواطن من سوء تصرفات الإدارة وبالنتيجة أصبح من حق المواطن الاوروبي والفرنسي والمغربي اللجوء إلى هذه



المؤسسة بسبب رداءة الخدمات المقدمة من المرافق العامة ، مما ينعكس ايجاباً على تحسين جودة الخدمات العامة (مبدأ الجودة).

سادساً- شكّل الدستور المغربي الجديد لسنة ٢٠١١ نقلة نوعية ومدخل أساسي من ناحية تجسيد الحكامة الجيدة والديمقراطية التشاركية في إدارة الشأن العام ، إذ عمل على تأكيد المبادئ التي تحكم عمل المرافق العامة ومنها (مبدأ الجودة) في صلب الوثيقة الدستورية وأنشأ هيئات للتشاور بقصد إشراك كل الفاعلين الاجتماعيين في تقييم السياسات العامة وأعدادها وتفعيلها وتنفيذها ، وحرص المشرع على استقلالية هذه الهيئات للقيام بواجباتها على اكمل وجه من أجل تحسين علاقة المواطن بالإدارة عن طريق تقديم أفضل الخدمات. كما اتخذت المغرب خطوات مهمة من أجل تكريس الحق في الإدارة الجيدة من خلال الموائمة التشريعية بين متطلبات الدستور من جهة و القوانين والمراسيم والقرارات المتعلقة بتطبيق معظم معايير الإدارة الجيدة من جهة أخرى، مما يؤكد أن هناك إرادة سياسية فاعلة لمواكبة التطور والتركيز على خدمة المواطن من خلال الاعتراف له بأن الخدمة المقدمة من قبل المرافق العامة هي حق من حقوقه ومن حقه الحصول على خدمات ذي جودة عالية وأهم معيار لقياس هذه الجودة هو رضاه عنها.

سابعاً- ضعف تطبيق الإدارة الجيدة في العراق بصورة شاملة ومنظمة على مستوى الدستور أو التشريعات العادية ، وضعف الافصاح والنزاهة والشفافية مما أدى إلى تعاضم الممارسات السلبية من قبل الإدارة وبالنتيجة تكرار الازمات المتعددة ومخالفة القوانين النافذة ، مما ينعكس سلباً على جودة الخدمات الإدارية المقدمة من المرافق العامة. كما أن تفاقم ظاهرة الفساد في العراق تؤثر سلباً على تقديم الخدمات وجودتها ، بسبب حجم الفساد المنتشر والمؤدي لهدر المال العام وضياعه وبالنتيجة مصادرة الأهداف التي انفق من أجلها الأموال ومنها تحقيق الخدمات للمواطن بجودة عالية.

ثامناً- حداثة التجربة اللامركزية الإدارية في العراق تُشكل معوقاً أساسياً في استخدام الصلاحيات بالصورة أو الاستخدام الأمثل ، إذ لم تعدد المحافظات على صلاحيات كبيرة تمنحها سلطات إدارية وقانونية واسعة ، وبدفعة واحدة ، حيث تفنقر المحافظات إلى التنظيم الإداري الجيد والإدارات الناجحة ولكوادر إدارية ومحاسبية وقانونية مؤهلة وكفوة يباط بها إدارة حزمة هذه الصلاحيات بموضوعية ومهنية.



تاسعاً: أصبح نطاق تطبيق مبدأ الجودة يشمل جميع أنواع المرافق العامة (اقتصادية أو إدارية) ، فلكي تبقى الدولة تمارس النشاط الاقتصادي يتحتم عليها تبني مبدأ الجودة لضمان بقائها في الأسواق المحلية أو العالمية ومنافسة الشركات العالمية في مجال الخدمات. أما فيما يخص المرافق العامة الإدارية التي لا تبتغي الربح كأساس لخدماتها ، فالدول اتجهت لتبني مبدأ الجودة لسببين أولهما كسب رضا المواطن من خلال تحسين علاقتها مع مواطنيها بتقديمها خدمات ذي جودة عالية خوفاً من التذمر والانتقاضات والثورات والثاني تقليل كلفة الخدمات ، فالأزمات الاقتصادية التي مرت بها الدول الذي نتج عنها عجز في موازنتها العامة دفعها لإيجاد حلول لسد هذا العجز ومن هذه الحلول تبني نظام الإدارة الجيدة ونظام الإدارة الإلكترونية الذين يعملان على تخفيض كلفة الخدمات العامة وفي الوقت نفسه تحقيق جودة في الخدمات.

عاشراً: إن من أهم متطلبات تحقيق وتطبيق مبدأ الجودة في إدارة المرافق العامة هي الموارد البشرية ، وأن الكفاءة الوظيفية (القدرة والصلاحية) هو المعيار الأساس في اختيار الموظفين العموميين وكذلك معيار استمرارهم بالوظيفة ، فالكفاءة تعكس ثقة الأفراد بالإدارة العامة عن طريق جودة الخدمات التي يقدمها المرفق العام من خلال موظفين أكفاء وبالتالي تحسين علاقة الإدارة بالمواطن وهو ما يهدف إليه نظام الحوكمة الإدارية أو ما يسمى بالإدارة الجيدة.

أحد عشر: أثر تطبيق الإدارة الجيدة والإدارة الإلكترونية الواضح في عملية إصدار القرار الإداري في القضاء على البيروقراطية وتحقيق مبدأ المشاركة ومبدأ الشفافية في عملية إصدار القرار الإداري وبالتالي تحقيق مبدأ الجودة وذلك كون بعض القرارات الإدارية وبخاصة التي تكون بناءً على طلب المرتفق تكون بمثابة خدمة مقدمة للمواطن أو المرتفق.

اثنا عشر: عدم صلاحية التحكيم في العقد الإداري المتضمن شروط تحقق جودة في الخدمة ، وبالتالي لا يجوز الاتفاق على اللجوء للتحكيم في العقود التي يشترط فيها تقديم خدمات بجودة مطلوبة، ففي حالة حصول خلاف في تطبيق العقد يجب اللجوء إلى القضاء.

المقترحات

أولاً- نقترح على المشرع الدستور العراقي النص على مبدأ الجودة (نوعية الخدمة) في اقرب تعديل دستوري ليكون ملزماً لجميع السلطات والمرافق العامة بتحقيقه، وتحت رقابة فنية وسياسية وقضائية.

ثانياً- نقترح على السلطة التنفيذية التركيز على المعيار العضوي للمرفق العام فضلاً عن المعيار المادي كونه وسيلة مهمة لتحقيق (نوعية الخدمة) المطلوبة ، فيجب التركيز على



جودة المبان وتوفير المعدات والاجهزة الحديثة ونوعية الموظفين وتوفير سبل الراحة للمواطنين عند مراجعة أي مرفق عام ، وكذلك التركيز على حسن الاستقبال والتعامل من قبل موظفي المرفق العام.

ثالثاً- نقترح تشريع قانون يضع معايير خاصة بكل مرفق عام لقياس جودة الخدمة المقدمة ، فبعض المرافق تقاس خدماتها بطريقة فنية مثل مرفق الكهرباء على عكس مرفق التعليم الذي يحتاج إلى معايير خاصة به منها جودة المخرجات (الطلبة) وجودة التعليم وجودة الهيئة التدريسية... الخ. فضلاً عن النص على المعايير العامة لمبدأ الجودة وهي الشفافية وامكانية وسرعة الوصول للخدمة وسرعة الاستجابة للتظلمات والشكاوى وتبسيط الاجراءات الإدارية وحسن الاستقبال والإرشاد ومرافقه.

رابعاً- نقترح على المشرع الدستوري العراقي تبين نظام الإدارة الجيدة في اقرب تعديل دستوري من خلال الزام المرافق العامة في الدولة بمبادئ الإدارة الجيدة ويكون النص كالاتي (تلتزم المرافق العامة بالمساواة بين المواطنين في الانتفاع من خدماتها ، والاستمرار في أداء الخدمات ، وامكانية الوصول اليها ، وجودة نوعية الخدمة المقدمة وحق الحصول على المعلومة والمشاركة، والشفافية والمسؤولية).

خامساً- نقترح أن تكون هنالك ثورة اصلاحية من قبل السلطات في العراق لتحقيق مبدأ الجودة ، فعلى السلطة التنفيذية تبين أساليب حديثة لتحقيق هذا المبدأ ، ومن هذه الأساليب هو أسلوب الإدارة الجيدة وأسلوب الإدارة العامة الإلكترونية.

سادساً- نقترح على المشرع الدستوري النص على هيئات الإدارة الجيدة وبخاصة مؤسسة الوسيط أسوةً بوسيط الاتحاد الاوروبي والفرنسي والمغربي الذي يعمل على تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن واعداد الثقة في المرافق العامة للدولة وتحسين جودة الخدمات العامة ، ويكون النص كالاتي) تشكل مؤسسة وطنية مستقلة ومتخصصة تسمى "الوسيط" مهمتها تحسين العلاقات بين الإدارة والمرتفقين والدفاع عن حقوقهم ، والإسهام في ترسيخ سيادة القانون، وإشاعة مبادئ العدل والإنصاف، والتأكيد على مبدأ الجودة (نوعية الخدمة) وتدبير إدارة المرافق العامة.

سابعاً- نقترح على المشرع العراقي موائمة التشريعات العادية فيما يتناسب مع مبادئ الإدارة الجيدة والإدارة العامة الإلكترونية من خلال تشريع القوانين أو تعديل النافذ منها وإصدار الأنظمة والتعليمات التي تعمل على تسهيل تطبيقها. ونقل التجربة المغربية عن طريق تشريع قانون للمرافق العامة يحكم عمل المرافق العامة كافة ، وتشريع قانون حق المواطن في الحصول على المعلومات والوثائق لتحقيق معيار الشفافية ، وتنظيم حق المواطن بتقديم تظلماته وشكواه على سوء الخدمات المقدمة من المرافق العامة.



ثامناً- نقترح على السلطة المركزية تفعيل نص المادة (٤٥) من قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم وإكمال مشروع نقل الصلاحيات للمحافظات من أجل تقريب الإدارة من المواطن وانجاز الأعمال عن قرب وتقديم أفضل الخدمات بجودة عالية.

تاسعاً- تفعيل معيار المسؤولية والمحاسبة عن طريق هيئة النزاهة ومتابعة قضايا الفساد واسترداد الاموال المهربة للانتفاع بالأموال العامة في المشاريع المخصصة لها على اكمل صورة واعطاء هذه الهيئة دور في مراقبتها لجودة أعمال الإدارة من غير اقتصار عملها على جانب الفساد الإداري والمالي.

عاشراً: نقترح تعديل المادة (٩/خامس عشر) من قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ ويكون النص كالاتي " للمجلس اختبار مؤهلات الاشخاص المراد تعيينهم أو إعادة تعيينهم بالامتحان التحريري أو بالامتحان والمقابلة معاً للوقوف على صفاتهم ولياقتهم ويستثنى من ذلك من له خدمة سابقة في وظيفة مثبت فيها أو يحمل شهادة عالية إلا إذا كان عدد المتقدمين للوظائف المطلوب اشغالها أكثر من عدد تلك الوظائف".

أحد عشر : نقترح على المشرع العراقي إصدار قانون تبسيط الاجراءات الإدارية اسوةً بالقانون المغربي لغرض تبسيط عملية إصدار القرارات الإدارية التي يطلبها المواطن وتحديد نماذج للقرارات الإدارية تسري على جميع المرافق العامة وتعيين الوثائق والمستندات المطلوبة لإصدار القرارات مع تحديد المدد اللازمة لإصداره مع اعلان جميع المتطلبات الخاصة بإصدار القرار في وسائل الاعلام وفي البوابة الإلكترونية للحكومة من باب الشفافية.

أثنا عشر: نقترح على المشرع العراقي تعديل نص المادة (٧/رابعاً) قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل ومنح الاختصاص للقضاء الإداري في النظر في المنازعات الخاصة بالعقود الإدارية ويعد النص السابق فقرة أ ويعد النص الجديد فقرة ب ، ويكون النص كالاتي

"رابعاً ب: تختص محكمة القضاء الإداري بنظر كافة المنازعات الخاصة بالعقود الإدارية.

قائمة المصادر



قائمة المصادر:

القرآن الكريم

أولاً : معاجم اللغة:

- ١- ابراهيم انيس، المعجم الوسيط ، ط٤، مكتبة الشروق الدولية ، القاهرة ، ٢٠٠٤.
- ٢- أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصر، ط١، عالم الكتب ، المجلد الأول ، القاهرة ، ٢٠٠٨.
- ٣- أبي الحسين احمد بن فارس بن زكريا ، معجم مقاييس اللغة ، شركة الأعلمي للمطبوعات ، ج ١ ، كربلاء ، ٢٠١٢.
- ٤- جبران مسعود ، معجم الرائد ، ط٧، دار العلم للملايين للتأليف والترجمة والنشر ، بيروت ، ١٩٩٢.
- ٥- جبران مسعود ، معجم الرائد ، ط٧، دار العلم للملايين للتأليف والترجمة والنشر ، بيروت ، ١٩٩٢، ص٥٢.
- ٦- لويس معلوف ، المنجد في اللغة والاعلام ، المطبعة الكاثوليكية ، بيروت ٢٠٠٩، ص١٠٩.
- ٧- محمد مرتضى الحسيني الزبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس ، الجزء السابع ، ط٣ ، مطبعة حكومة الكويت ، الكويت، ٢٠٠٦.

ثانياً: الكتب:

- ١- د. أحمد سليم سعيقان ، الحريات العامة وحقوق الانسان ، ط١، ج١، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠١٠.
- ٢- السيد احمد محمد مرجان ، دور الادارة العامة الالكترونية والادارة المحلية في الارتقاء بالخدمات الجماهيرية ، دراسة مقارنة، بين مصر وبلدية دبي في دولة الامارات العربية المتحدة، ط٢، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠١٠.
- ٣- أشرف ابراهيم سليمان، مبادئ علم الادارة والعمل الشرطي- دراسة تطبيقية على أعمال الأمن ، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٥.
- ٤- المستشار حمدي ياسين عكاشة ، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الاول ، ط١ ، منشأة المعارف ، ٢٠٠١.
- ٥- د. اسامة ابو الحسن مجاهد ، التعاقد عبر الانترنت ، ط١ ، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، ٢٠٠٢.
- ٦- د. احمد مصطفى حليلة ، جودة العملية التعليمية - آفاق جديدة لتعليم معاصر ، ط١، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٥.



- ٧- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، أصول الإدارة العامة ، ط١، منشأة المعارف ، مصر ، ٢٠٠٠.
- ٨- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، اصول القانون الإداري اللبناني ، ط٣، الدار الجامعة ، بيروت ، ٢٠٠٦.
- ٩- د. أحمد مصطفى صبيح ، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، ط١، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، مصر ، ٢٠١٦.
- ١٠- د. أبو بكر أحمد عثمان النعيمي ، إبرام عقود تفويض المرفق العام في التشريع الفرنسي والتشريعات العربية ، بحث منشور في مجلة الفقه والقانون الدولي ، العدد ٢٩، ٢٠٢٠.
- ١١- د. بو علام السنوسي ، قانون الوظيفة العمومية ، ط١، مطبعة دار النشر المغربية ، الدار البيضاء ، ٢٠١٠.
- ١٢- د. بلال خلف السكارنة ، الفساد الاداري ، ط١، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠.
- ١٣- د. بشير علي باز ، دور الحكومة الإلكترونية في صناعة القرار الإداري والتصويت الإلكتروني ، ط١، دار الكتب القانونية ، مصر ، ٢٠٠٩.
- ١٤- د. بيان هاني حرب، مدخل لإدارة الأعمال، ط١، دار الثقافية للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٠.
- ١٥- د. جابر جاد نصار ، دائرة توحيد المبادئ ، ط١، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠٠٣.
- ١٦- جورج فيديل وبيير ديلفولف ، القانون الإداري ، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، الجزء الأول ، ترجمة منصور القاضي ، بيروت ، ٢٠٠١.
- ١٧- جان جاك روسو، العقد الاجتماعي ، ترجمة عمر عادل زعيتر ، ط٢، مؤسسة الابحاث العربية ، بيروت ، ١٩٩٥.
- ١٨- جون بيندر و سايمون أشروود ، الاتحاد الاوربي- مقدمة قصيرة جداً ، ترجمة : خالد غريب علي ، مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة ، الطبعة الأولى ، القاهرة، ٢٠١٥.
- ١٩- د. جورج شفيق ساري ، المبادئ العامة للقانون الاداري ، ط١، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤.
- ٢٠- جهاد صفا ، أبحاث في القانون الإداري ، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٩.
- ٢١- د. داود عبد الرزاق الباز، الادارة العامة (الحكومة) الاليكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه ، ط١، مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت ، ٢٠٠٤.



- ٢٢- د. هيام مروة، القانون الإداري الخاص، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٣.
- ٢٣- د. وليد سليم النمر ، المبادئ الدستورية العامة ، دار الفكر الجامعي ، ط١ ، الاسكندرية ، ٢٠١٤.
- ٢٤- د. وهيب عياد سلامة، التدابير الداخلية- (المنشورات ، التعليمات الإدارية ، التوجيهات)، منشأة المعارف ، الطبعة الاولى ، الاسكندرية ، ٢٠٠٠.
- ٢٥- د. وليد حيدر جابر، التفويض في ادارة واستثمار المرافق العامة (دراسة مقارنة) ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٩.
- ٢٦- د. وليد حيدر جابر ، طرق إدارة المرافق العامة - المؤسسات العامة والخصخصة ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، ٢٠٠٩.
- ٢٧- وليد سالم محمد الحفاوي ، التعليم الإلكتروني- تطبيقات مستحدثة، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١١.
- ٢٨- د. زهير نعيم الصباغ، إدارة الموارد البشرية في القرن ٢١، ط١، دار وائل للنشر و التوزيع، الأردن ، ٢٠٠٨.
- ٢٩- د. حسن حوات ، المرافق العامة في المغرب وهيمنة التحول من القطاع العام الى القطاع الخاص، ط٢، مطبعة النجاح الجديدة ، الدار البيضاء ، ٢٠٠٠.
- ٣٠- المستشار حمدي ياسين عكاشة ، المستحدث في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، ط٢، مركز دراسات القانون والعدالة في المجتمعات العربية ، القاهرة ، ٢٠١٨.
- ٣١- د. حسن محمد البنان ، مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغير والتطور ، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٤.
- ٣٢- د. حسان هاشم ابو العلا ، القانون الاداري السعودي ، ط١، دار حافظ للنشر، دون مكان نشر، ٢٠١٣.
- ٣٣- د. حسين عثمان ومحمد عثمان ، أصول القانون الاداري ، ط١، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤.
- ٣٤- د. حسان عبد الله يونس الطائي ، انقضاء الرابطة الوظيفية والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنها- دراسة مقارنة ، ط١، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، مصر ، ٢٠١٧.
- ٣٥- حسين وليد حسن عباي و احمد عبد محمود الجنابي ، إدارة علاقات الزبون، ط١، دار الصفاء للنشر والتوزع، عمان، الاردن، ٢٠١٧.



- ٣٦- د. حمدي سليمان القبيلات ، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية ، ط٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠.
- ٣٧- حمداوي وسيلة، إدارة الموارد البشرية، ط١، مديرية النشر لجامعة قالمة، الجزائر، ٢٠٠٤.
- ٣٨- طروانة حسين عبدالهادي توفيق، الرقابة الإدارية المفهوم والممارسة، ط١، دار الحامد للنشر، عمان، الأردن، ٢٠١١.
- ٣٩- د. طارق المجذوب ، الإدارة العامة و العملية الإدارية والوظيفة العامة والاصلاح الإداري ، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، ٢٠٠٩.
- ٤٠- يوسف حجيم الطائي واخرون ، إدارة الجودة الشاملة في التعليم الجامعي، ط١، دار الوراق للنشر و التوزيع ، عمان، ٢٠٠٨.
- ٤١- د. كريم لحرش ، شرح وتحليل الدستور المغربي ، مطبعة النجاح الجديدة ، ط١، الدار البيضاء، ٢٠١٢.
- ٤٢- د. لؤي صافي ، الرشد السياسي وأسس المعيارية - من الحكم الرشيد الى الحوكمة الرشيدة ، ط١، الشبكة العربية للأبحاث والنشر، بيروت، ٢٠١٥.
- ٤٣- د. محمود عبد الحميد صدقي ، تطور مؤسسات الاتحاد الاوربي وتأثيره على المنطقة العربية ، ط١، المصرية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠١٨.
- ٤٤- د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، ط١، تحولات القانون الاداري في ظل العولمة ، دار وائل للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠١٩.
- ٤٥- د. ماهر صالح علاوي ، الوسيط في القانون الاداري ، ط١، دار الكتب والوثائق الوطنية ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، العراق ، ٢٠٠٩.
- ٤٦- د. مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩.
- ٤٧- د. محمد عبد العال السناري ، أصول القانون الإداري، مطبعة جامعة حلوان، مصر- حلوان، ٢٠٠٢.
- ٤٨- د. مدحت محمد ابو النصر، ادارة الجودة الشاملة - استراتيجية كايزن اليابانية في تطوير المنظمات، ط١، المجموعة العربية للتدريب والنشر، القاهرة ، ٢٠١٥.
- ٤٩- د. ميسون طه حسين ود. غني زغير الخاقاني ، مبادئ القانون الاداري والتنظيم الاداري في العراق ، مؤسسة دار الصادق الثقافية للطبع والنشر والتوزيع ، ط١، العراق ، ٢٠١٩.
- ٥٠- د. محمد متولي، الاتجاهات الحديثة في خصخصة المرافق العامة بين النظرية والتطبيق، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.



- ٥١- د. مصلح ممدوح الصرايرة ، القانون الإداري ، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، ٢٠١٢.
- ٥٢- د. مليكة الصروخ ، القانون الإداري - دراسة مقارنة ، ط٦، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب ، الدار البيضاء ، ٢٠٠٦.
- ٥٣- د. مليكة الصروخ ، الصفقات العمومية في المغرب (الأشغال-التوريدات-الخدمات)، ط٢، دار القلم ، الرباط ، ٢٠١٢.
- ٥٤- د. محمد طه حسين الحسيني ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، ط٣ ، مكتبة دار السلام القانونية ، النجف الاشرف، ٢٠١٩.
- ٥٥- د. محمود مصطفى المكي ، برنامج القانون الإداري ، ط١، منشورات جامعة السودان المفتوحة ، السودان ، ٢٠٠٧.
- ٥٦- د. مهدي صالح السامرائي، إدارة الجودة الشاملة في القطاعين الانتاجي والخدمي، ط٤، دار جرير للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧.
- ٥٧- د. ماجد راغب الحلو ، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية - الحكومة الالكترونية، بدون طبعة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥.
- ٥٨- د. مازن ليلو راضي ، القانون الإداري ، ط١ ، بدون دار نشر ، دهوك ، ٢٠١٣.
- ٥٩- د. مهند نوح ، القانون الإداري ، ط١ ، منشورات الجامعة الافتراضية السورية ، سوريا ، ٢٠١٨.
- ٦٠- مهند مختار نوح ، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٣.
- ٦١- د. ماهر جبر نصر ، الأصول العامة للقانون الإداري ، الكتاب الأول ، ط١، مكتبة الجلاء الجديدة ، المنصورة ، ٢٠٠٢.
- ٦٢- محسن علي عطية ، الجودة الشاملة والمنهج ، ط١، دار المناهج للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٥.
- ٦٣- محمد المصري ، إدارة التسويق والأنشطة الخدمية ، ط١، الدار الجامعة ، القاهرة، ٢٠٠٢.
- ٦٤- د. محمد رضا جنيج، القانون الإداري ، مركز النشر الجامعي ، الطبعة الثانية، تونس ، ٢٠٠٨.
- ٦٥- د. محمد احمد رفعت ، المبادئ العامة للقانون كمصدر للمشروعية في القانون الإداري ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، القاهرة ، بدون سنة طبع.



- ٦٦- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.
- ٦٧- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، أصول القضاء الإداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧.
- ٦٨- د. مدحت محمد أبو النصر، إدارة وتنمية الموارد البشرية: الاتجاهات المعاصرة، ط١، مجموعة النيل العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ٦٩- د. مدحت ابو النصر و ياسمين مدحت محمد ، التنمية المستدامة ، ط١، المجموعة العربية للتدريب والنشر ، القاهرة ، ٢٠١٧.
- ٧٠- د. محمد مصر محمد ، الوافي في شرح المعاهدات الدولية في ظل أحكام اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض، ٢٠١٢.
- ٧١- محمد مدني و إدريس المغروي وسلوى الزرهوني ، دراسة نقدية للدستور المغربي للعام ٢٠١١، ط١، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، الدار البيضاء، ٢٠١٢.
- ٧٢- مرزوق أيت الحاج ، المدخل لدراسة العلوم القانونية ، ط١، مطبعة طوب بريس ، الرباط ، ٢٠٠٦.
- ٧٣- د. محمد عبد الله الفلاح ، أحكام السلطة التأديبية والرقابة القضائية عليها - دراسة مقارنة ، ط١، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية ، ٢٠١٨.
- ٧٤- د. محمد عبد الرحمن الدسوقي، شغل الوظيفة العامة في ضوء المتغيرات المعاصرة ، ط١، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠٠٩.
- ٧٥- د. محمد باهي أبو يونس ، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الاداري الاسلامي ، ط١، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، ١٩٩٩.
- ٧٦- د. محمد احمد عبد المنعم ، مبدأ المواطنة والاصلاح الدستوري ، ط١، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧.
- ٧٧- د. مصطفى يوسف كافي ، الادارة الالكترونية ، دار ومؤسسة رسلان ، ط١، دمشق ، بدون تاريخ نشر.
- ٧٨- د. مصطفى يوسف كافي ، الحكومة الالكترونية في ظل الثورة العلمية والتكنولوجية المعاصرة - سلسلة الاقتصاد الإلكتروني ، ط١، دار ومؤسسة رسلان ، دمشق ، ٢٠١٠.
- ٧٩- د. ماجد راغب الحلو ورحيمة الصغير ساعد نمديلي ، العقد الاداري الإلكتروني - دراسة تحليلية مقارنة، ط١، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٠.



- ٨٠- د. ماجد راغب الحلو ، القرارات الإدارية ، ط٢، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٢.
- ٨١- د. ماجد راغب الحلو ، العقود الإدارية والتحكيم ، ط١، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤.
- ٨٢- د . ماجد راغب الحلو ، العقود الادارية، ط١ ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٩.
- ٨٣- د. مزهر شعبان العاني و د. شوقي ناجي جواد، الإدارة الإلكترونية ، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٤.
- ٨٤- د. محمد فؤاد عبد الباسط ، القرار الإداري ، ط١، دار الفكر الجامعي ، مصر ، ٢٠٠٠.
- ٨٥- د. محمود خلف الجبوري ، العقود الإدارية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط١، عمان ، ٢٠١٠.
- ٨٦- د. محمد جمال مطلق ذنبيات ، العقد الإداري - دراسة مقارنة ، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض ، ٢٠١٢.
- ٨٧- د. محمد جمال عثمان جبريل ، وسيط الجمهورية في فرنسا - دراسة مقارنة مع لجنة التوفيق المنشأة في القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ في مصر ، ط١، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠٠٢.
- ٨٨- د. محمد محمود علاونة ، الأصول العلمية والعملية في الرقابة الإدارية ، ط١، دار البداية ، عمان ، ٢٠١٤.
- ٨٩- د. محمد أنس قاسم جعفر ، العقود الإدارية ، ط١، دار النهضة العربية ، مصر ، ٢٠٠٠.
- ٩٠- د. محمد عبد العال الديدموني ، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية ، ط١، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠٠٨.
- ٩١- د. ناجح احمد عبد الوهاب ، التطور الحديث للقانون الاداري في ظل نظام الحكومة الإلكترونية ، ط١، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩.
- ٩٢- نزار عبد الحميد ولحسن عبد الله باشيوة ، إدارة الجودة مدخل للتميز والريادة مفاهيم وأسس وتطبيقات ، ط١، الوراق للنشر والطباعة ، ٢٠١١، ص١٣٧.
- ٩٣- د. نواف كنعان ، القانون الاداري ، الكتاب الاول ، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن، ٢٠٠٨.
- ٩٤- د. نواف كنعان ، القانون الاداري ، الكتاب الثاني ، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠.



- ٩٥- د. نجيب خلف احمد الجبوري، القانون الاداري ، ط١، مكتبة يادكار لبيع ونشر الكتب القانونية ، سليمانية ، ٢٠١٨.
- ٩٦- د. ناظم نايف ابراهيم ، العنف السياسي في العراق المعاصر ، ط١، دار الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع ، ٢٠١٥.
- ٩٧- د. نعمة عباس الخفاجي ود. صلاح الدين الهيبي ، تحليل أسس الإدارة العامة منظور معاصر، بدون طبعة، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن، ٢٠٠٩.
- ٩٨- نظام موسى سويدان وشفيق إبراهيم حداد، التسويق مفاهيم معاصرة، ط١، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٣.
- ٩٩- د. نوفان العقيل العجارمة ، سلطة تأديب الموظف العام ، دراسة مقارنة، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٧.
- ١٠٠- نبراس محمد جاسم الاحبابي ، أثر الإدارة الإلكترونية في إدارة المرافق العامة - دراسة مقارنة ، ط١، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٨.
- ١٠١- د. نبيلة عبد الحليم كامل و د. فتحي فكري ، الدعاوى الإدارية والدستورية ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠٠٠.
- ١٠٢- د. سعد محمد سعيد العنبيكي، القانون الاداري ، دار ومكتبة الامير، الطبعة الاولى ، بغداد، ٢٠١١.
- ١٠٣- ساكسينا ، الحوكمة والاصلاح الاداري ، ترجمة د. عبد الفتاح عمورة ، دار الفرقد للنشر والتوزيع، دمشق، ٢٠١٨.
- ١٠٤- د. سعادة راغب الخطيب و د. عبد الرزاق سالم الرحاحلة، المدخل العلمي الحديث للإدارة العامة، ط١، كنوز المعرفة، عمان ، ٢٠٠٩.
- ١٠٥- د. سعد نحيلي ، القانون الاداري - المبادئ العامة ، بدون طبعة، منشورات جامعة البعث ، دمشق، ٢٠١٣.
- ١٠٦- د. سعاد الشرقاوي ، القانون الاداري ، ط٤، دار النهضة العربية للنشر ، القاهرة ، ٢٠١٧.
- ١٠٧- د. سعاد الشرقاوي ، العقود الإدارية ، ط١ ، دار النهضة العربية للنشر ، القاهرة ، ٢٠٠٧.
- ١٠٨- د. ساجد محمد الزالمي ، القانون الدستوري ، ط٢، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع ، العراق ، ٢٠١٨.



- ١٠٩- د. سعدى محمد الخطيب ، حقوق الانسان وضماناتها الدستورية في اثنتين وعشرين دولة عربية - دراسة مقارنة ، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١١.
- ١١٠- د. سميرة بو مروان ، الحكومة الالكترونية ودورها في تحسين أداء الادارات الحكومية - دراسة مقارنة ، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض ، ٢٠١٤.
- ١١١- سلوى الشعراوي جمعة وآخرون ، إدارة شؤون الدولة والمجتمع ، ط١، مركز دراسات واستشارات الادارة العامة ، القاهرة ، ٢٠٠١.
- ١١٢- سرمد عبد الخالق احمد الشاوي ، التنظيم القانوني للإدارة الالكترونية - دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديد للنشر ، الاسكندرية ، مصر، ط١، ٢٠١٩.
- ١١٣- د. سليم ابراهيم الحسنية ، مبادئ نظم المعلومات الإدارية ، ط٢، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٢.
- ١١٤- د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، بدون طبعة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ٢٠٠٦.
- ١١٥- د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٦.
- ١١٦- د. سامي جمال الدين ، الرقابة على اعمال الادارة ، ط٢ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠١.
- ١١٧- د. عيسى دبّاح ، موسوعة القانون الدولي ، ط١، دار الشروق للنشر والتوزيع ، المجلد ٣، عمان ، ٢٠٠٣.
- ١١٨- د. عمر محمد الشوبكي ، القضاء الاداري ، ط٤، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١، ص٣٦.
- ١١٩- د. عبد الستار العلي، تطبيقات في ادارة الجودة الشاملة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، ط٢ ، عمان ، الاردن ، ٢٠١٠.
- ١٢٠- د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الاداري، بدون طبعة ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ١٢١- علي سعد عمران ، القضاء الاداري العراقي والمقارن ، ط منقحة، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١١.
- ١٢٢- د. عدنان عمرو ، مبادئ القانون الاداري - ماهية القانون الاداري - التنظيم الاداري والمرافق العامة ، ط٢ ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤.



- ١٢٣- د. علي خطار شطناوي ، الوجيز في القانون الاداري ، ط١، دار وائل للنشر ، عمان ، ٢٠٠٣.
- ١٢٤- د. علي حسن عبد الأمير، كشف وابتكار المبادئ العامة في القانون الاداري ، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة ، ٢٠١٩.
- ١٢٥- د. عمر صقر ، العولمة وقضايا اقتصادية معاصرة ، ط١، الدار الجامعة للطبع والنشر والتوزيع ، ٢٠٠١.
- ١٢٦- د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري اللبناني ، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠١.
- ١٢٧- د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الاداري، بدون طبعة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥.
- ١٢٨- د. عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري ، ط٢، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف ، العراق ، ٢٠١٣.
- ١٢٩- د. عدنان عاجل عبيد ، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ط١، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠١٩.
- ١٣٠- د. عصام العطية ، القانون الدولي العام ، ط٢، المكتبة القانونية ، بغداد، ٢٠١٢.
- ١٣١- د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ، ط١، دار الكتب والوثائق الوطنية ، بغداد، ٢٠١٠.
- ١٣٢- د. علي جمعة محارب ، التأديب الاداري في الوظيفة العامة ، ط١، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، ٢٠٠٤.
- ١٣٣- عبد الفتاح الشملة ، واقع البحث الإداري لأعضاء الهيئة التدريسية واستخداماته في تدريب موظفي الخدمة المدنية الفلسطينية، دراسات في الموارد البشرية، ط١، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠١٤ .
- ١٣٤- د. عبد القادر باينة ، الموظفون العموميون في المغرب ، ط١، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء ، ٢٠٠٢، ص٢٣.
- ١٣٥- علاء عبد الرازق السالمي ، انظمة ادارة المعلومات ، المنظمة العربية للتنمية الادارية ، القاهرة، ٢٠٠٤.
- ١٣٦- د. عبد الفتاح مراد ، الحكومة الالكترونية ، ط١، دار البهاء للبرمجيات والكمبيوتر والنشر الالكتروني ، الاسكندرية ، ٢٠٠٠.



- ١٣٧- د. عامر ابراهيم قنديلجي ، الحكومة الالكترونية ، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان ، ٢٠١٥.
- ١٣٨- د. عبد الفتاح بيومي حجازي ، النظام القانوني لحماية الحكومة الإلكترونية ، الكتاب الاول ، ط١، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية، ٢٠٠٣.
- ١٣٩- د. عبد الفتاح بيومي حجازي ، الحكومة الإلكترونية بين الواقع والطموح ، ط١، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٨.
- ١٤٠- د. علاء فرج الطاهر، الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق ، ط١، دار الريبة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠.
- ١٤١- د. علاء محي الدين مصطفى ابو احمد ، القرار الاداري الالكتروني ، مؤتمر المعاملات الالكترونية (التجارة الالكترونية - الحكومة الالكترونية) ، جامعة الامارات ، ٢٠١٥.
- ١٤٢- د. عثمان غيلان ، اثر التطور الالكتروني في مبادئ الوظيفة العامة ، دون دار نشر ، بغداد ، ٢٠٠١.
- ١٤٣- د. علي نجيب حمزة ، النظام القانوني للهيئات المستقلة في غير المجال الاقتصادي- دراسة مقارنة ، ط١، دار السنهوري، بيروت ، ٢٠١٧.
- ١٤٤- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الموسوعة الإدارية الشاملة في الغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام - في ضوء أحدث أحكام مجلس الدولة ، الجزء الثالث ، المكتب الفني للإصدار القانوني ، ٢٠٠٥.
- ١٤٥- د. عصام عبد الفتاح مطر ، التحكيم الإلكتروني ، ط١، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٧.
- ١٤٦- د. علي عبد الفتاح محمد ، الوجيز في القضاء الإداري (مبدأ المشروعية - دعوى الالغاء) دراسة مقارنة ، ط١، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، ٢٠٠٩.
- ١٤٧- د. فؤاد محمد النادي ، مبادئ علم الإدارة العامة ، ط٣، مطابع الدار الهندسية، القاهرة ، ٢٠٠٥.
- ١٤٨- فيليب كوتلر وجاري أرمسترونج، أساسيات التسويق، ترجمة، سرور علي إبراهيم سرور، دار المريخ للنشر، الرياض، المملكة العربية السعودية، ٢٠٠٧.
- ١٤٩- د. فريد عبد الفتاح زين الدين ، تطبيق إدارة الجودة الشاملة بين فرص النجاح ومخاطر الفشل ، القاهرة ٢٠٠٢.
- ١٥٠- د. فراس الוחاح ، القواعد المنظمة في نقل صلاحيات الحكومة الاتحادية الى المحافظات ، طبعة مزيدة ومنقحة ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٧.



- ١٥١- د. فاروق أحمد حماس و د. محمد عبدالله حلمي ، الوجيز في النظرية العامة للعقود الإدارية ، ط٢ ، دار الكتب ، الموصل ، ٢٠٠٥.
- ١٥٢- د. صباح مجيد النجار ود. مها كامل جواد ، إدارة الجودة مبادئ وتطبيقات ، ط١ ، الذاكرة للنشر والتوزيع ، بغداد ، ٢٠١٧.
- ١٥٣- د. صلاح الدين عامر ، قانون التنظيم الدولي ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢.
- ١٥٤- د. صبري جلبي احمد عبد العال، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة دراسة مقارنة، ط١، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٨.
- ١٥٥- صدام محمد طالب الخمايسة ، الحكومة الذكية ما بعد الحكومة الالكترونية ، ط١، قنديل للطباعة والنشر والتوزيع ، دبي ، ٢٠١٧.
- ١٥٦- د. صلاح أحمد السيد جودة ، أصول الرقابة في النظم المعاصرة والشريعة الإسلامية - دراسة مقارنة ، ط١، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠١٢.
- ١٥٧- قاسم نايف علون، إدارة الجودة الشاملة، ط٤، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٦.
- ١٥٨- قاصدي فايذة ، أخلاقيات المهنة في مجال الصفقات العمومية - دراسة مقارنة ، ط١، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، مصر، ٢٠١٥.
- ١٥٩- د. رفعت صبري سلمان البياتي ، حقوق الانسان في دساتير العالم العربي- دراسة تحليلية مقارنة، ط١، دار الفرابي ، بيروت ، لبنان ، ٢٠١٣.
- ١٦٠- د. رعد الطائي وعيسى قداه ، ادارة الجودة الشاملة ، ط١، دار اليازوري للنشر والتوزيع ، عمان، ٢٠١٠.
- ١٦١- د. رعد عبد الله الطائي وآخرون، إدارة الجودة الشاملة، ط١ ، دار اليازوري للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة العربية، ٢٠٠٨.
- ١٦٢- د. رافع خضر صالح شبر، وضع السلطة التنفيذية في النظام الفيدرالي، طباعة ونشر وتوزيع مكتبة زين الحقوقية والادبية، ط١، ٢٠٢٠.
- ١٦٣- د. رياض عبد عيسى الزهيري ، اسس القانون الاداري ، ط١، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٦.
- ١٦٤- د. رائد حمدان المالكي ، الحكومات المحلية ، ط١، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٩.
- ١٦٥- رحاحلة عبدالرزاق، خضور ناصر، مفاهيم حديثة في الرقابة الإدارية، دار الإعصار العلمي للنشر، عمان، الأردن، ٢٠١٢.



- ١٦٦- د. شعبان عبد الحكيم سلامة، الأمر الرئاسي في القانون الإداري والفقهاء الإسلامي- دراسة مقارنة ، دار الفكر الجامعي ، ط١، الاسكندرية ، ٢٠١١.
- ١٦٧- د. شمس الدين بشير الشرف ، الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية بين النظرية والتطبيق، دون طبعة ، دار الجامعة الجديدة ، الجزائر ، ٢٠١٤.
- ١٦٨- خضير كاظم حمود، إدارة الجودة وخدمة العملاء، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط١، عمان ، الاردن ، ٢٠٠٢.
- ١٦٩- د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ١٩٩٧.
- ١٧٠- د. خالد عبد الرحيم الهيبي ، إدارة الموارد البشرية ، ط٢ ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٥.
- ١٧١- خلود عبد الخالق السالم ، الحكومة الالكترونية تكنولوجيا المعلومات ودورها في تحقيق الحكومة الالكترونية وانعكاسها على المدينة ، ط١، دار الكتب العلمية ، بغداد ، ٢٠١٤.
- ١٧٢- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، ط١، دار بلقيس ، الجزائر، ٢٠١٠.
- ١٧٣- د. غازي حسن صباريني ، الوجيز في حقوق الانسان وحراته الاساسية ، ط٣، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١.
- ١٧٤- د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري-دراسة قانونية مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي، ط٣، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، النجف الاشرف ، ٢٠١٧.

ثالثاً: الأطاريح :

- ١- أحمد طلال عبد الحميد البديري ، إستراتيجية حوكمة التشريعات الإدارية في العراق ، أطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية القانون - جامعة بغداد ، ٢٠١٩.
- ٢- احمد محمد رفعت حراز ، ضوابط الاجراءات والأشكال في القرار الإداري - دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الحقوق - جامعة طنطا ، مصر، ٢٠٠٠.
- ٣- إسماعيل صعصاع غيدان البديري ، مسؤولية الإدارة عن الضرر المعنوي في القانون العراقي - دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون - جامعة بغداد ، ٢٠٠٣.
- ٤- أحمد عبد الله الرشدي ، استخدام الجودة الشاملة في تحسين مستوى جودة الخدمة التعليمية في الجامعات اليمنية، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير - جامعة الجزائر، ٢٠٠٩.



- ٥- أية اسماعيل غانم ابو شقرة ، معيار الجودة في عقدي السلم والاستصناع في الفقه الاسلامي، اطروحة مقدمة الى كلية الشريعة والقانون ، غزة ، ٢٠١٥.
- ٦- بريش محمد عبد المنعم ، آلية الحكامة ودورها في تحسين جودة الخدمات الصحية (دراسة حالة الجزائر) ، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة باتنة ٠١ ، الجزائر، ٢٠١٨.
- ٧- بودلال فطومة ، التحكيم في العقود الإدارية ، أطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الحقوق و العلوم السياسية- جامعة الجيلالي ليايس سيدي بلعباس ، الجزائر ، ٢٠١٦.
- ٨- دلال السويسي، نظام المعلومات كأداة لتحسين جودة الخدمة الصحية بالمؤسسة العمومية الاستشفائية (دراسة حالة المؤسسة العمومية الاستشفائية محمد بوضياف ورقلة ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، ٢٠١٣.
- ٩- معالي عباس الشريف ، إدارة الجودة الشاملة الموجهة وأثرها على الاداء المؤسسي- الدور المعدل للثقافة التنظيمية ، أطروحة دكتوراه مقدمة الى جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا، ٢٠١٨.
- ١٠- محمد سليمان نايف شبير ، النفاذ الالكتروني للقرار الاداري - دراسة تطبيقية مقارنة ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الحقوق - جامعة عين شمس ، ٢٠١٥.
- ١١- نجيب بن سليمان، رضا الزبون كمدخل لقياس جودة الخدمة في الإدارة العمومية الجديدة، دراسة حالة الإدارة الجبائية الجزائرية، اطروحة دكتوراه، جامعة تلمسان ، الجزائر، ٢٠١٥.
- ١٢- سهام دربال ، شركة المساهمة ومبادئ الحوكمة الرشيدة ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة أبي بكر بلقايد ، تلماس ، الجزائر، ٢٠١٩.
- ١٣- سالي عمر ، تأثير جودة الخدمة في المؤسسة الخدمية على رضا الزبون ، اطروحة مقدمة الى كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف - المسيلة ، الجزائر ، ٢٠١٩.
- ١٤- عليوات ياقوتة ، تطبيقات النظرية العامة للعقود الإدارية - الصفقات العمومية في الجزائر ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الحقوق - جامعة منتوري- قسنطينة ، الجزائر ، ٢٠٠٩.
- ١٥- صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي ، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون -جامعة بغداد ، ٢٠٠٨.



١٦- صليحة رقاد ، تطبيق نظام ضمان الجودة في مؤسسات التعليم العالي الجزائرية-آفاقه ومعوقاته، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير- جامعة سطيف ١، الجزائر ، ٢٠١٤.

١٧- ريمة أوثن ، إدارة الجودة الشاملة كآلية لتحسين الخدمات الصحية ، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير- جامعة باتنة ١، الجزائر ، ٢٠١٨.

١٨- شذى أحمد علوان ، المواصفة القياسية الدولية ISO ٩٠٠١:٢٠٠٠ وإمكانية تطبيقها لتحسين مستوى الجودة في جامعة البصرة ، أطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد-جامعة البصرة ، ٢٠٠٥.

رابعاً: البحوث والمقالات:

١- د. أسماعيل صعصاع البديري ، فكرة التخصصية في المرافق العامة ، بحث منشور في مجلة جامعة بابل للعلوم الانسانية ، المجلد ١٤، العدد ٦، ٢٠٠٧.

٢- د. أميد صباح عثمان و سلمان سفر شريف ، مسؤولية الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية لحماية المستهلك العراقي ، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، جامعة كركوك المجلد (٨)، العدد (٣٩)، ٢٠١٩.

٣- أشرف محمد إبراهيم الفخراني ، دور وحدات قياس الجودة بالإدارات التعليمية في تهيئة المدارس للاعتماد في ضوء خبرات بعض الدول ، بحث منشور في مجلة التربية في القرن ٢١ للدراسات التربوية والنفسية ، جامعة مدينة السادات ، المجلد ١، العدد ٤، ٢٠٢٠.

٤- ابتهاج زيد علي ، التنظيم القانوني للتوقيع الالكتروني ومدى حجته في الاثبات ، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد ١ ، العدد ٢٠ ، ٢٠١٤.

٥- د. أحمد عبد الكريم عبد الرحمن ، قياس جودة الخدمة في المنظمات الحكومية بالتطبيق على الخدمات الصحية بالمستشفيات الجامعية، مجلة البحوث التجارية المعاصرة كلية التجارة جامعة سوهاج ، المجلد ١٤، العدد ١، مصر، ٢٠٠٠.

٦- المصطفى أمعزول، الإدارة الإلكترونية ومساهمتها في جودة خدمات المرفق العمومي ، ملخص أطروحة دكتوراه نوقشت في رحاب كلية الحقوق - جامعة عبد الملك السعدي ، طنجة ، ٢٠١٨، منشور في المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية ، العدد ١٦، ٢٠١٩.



- ٧- د. بثشة حنان و بوعموشة نعيم ، إدارة الجودة الشاملة في المؤسسة الاقتصادية: دراسة تحليلية، بحث منشور في مجلة التمكين الاجتماعية ، جامعة الأغواط ، الجزائر، المجلد ١، العدد ٣، ٢٠١٩.
- ٨- بن عيشي عمار، مدى فاعلية التدريب في تحقيق الجودة الشاملة، مجلة العلوم الإنسانية - جامعة محمد خضير ، بسكرة ، العدد (٢٧/٢٨) ، ٢٠١٢.
- ٩- جعلاب كمال ، الحق في الإدارة الجيدة في الميثاق الأوروبي للحقوق الأساسية ، بحث منشور في مجلة الحقيقة ، جامعة أحمد دراية - أدرار، الجزائر ، المجلد ١٧، العدد ٣، ٢٠١٨.
- ١٠- جان سيريل فضل الله ، التخطيط لبناء قاعدة تطبيقية لتقييم خدمات الحكومة الإلكترونية في العراق ، بحث منشور في المجلة العراقية لبحوث السوق وحماية المستهلك ، مركز بحوث السوق - جامعة بغداد ، عدد ٢٢، ٢٠١٢.
- ١١- هشام البخفاوي ، الحكومة الإلكترونية في المغرب ، بحث منشور في مجلة قانون و أعمال ، جامعة الحسن الأول، المغرب، العدد ٤، ٢٠١٨.
- ١٢- د. وصفي محمد عيد ، اشكالية الدولة في ظل العولمة ، بحث منشور في مجلة اريد للبحوث والدراسات ، جامعة اريد الاهلية ، الاردن، المجلد ١٥، العدد ١، ٢٠١١.
- ١٣- زيد العدوان و ماهر الزيادات ، درجة تمثيل الاسس الفلسفية للمناهج في كتب التربية الوطنية والمدنية في المرحلة الأساسية العليا في الأردن ، بحث منشور في مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الانسانية) ، الاردن ، المجلد ٢٣، العدد ١، ٢٠٠٩.
- ١٤- زينب عباس محسن، الإدارة الإلكترونية وأثرها في القرار الإداري، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق - جامعة النهريين، المجلد ١٦، العدد ١، ٢٠١٤.
- ١٥- حزام ماطر المطيري وهاني يوسف خاشقجي ، الرقابة الإدارية بين المفهوم الوضعي والمفهوم الاسلامي ، بحث منشور في مجلة جامعة الملك عبد العزيز - الاقتصاد والإدارة ، المجلد ١٠، ٢٠٠٠.
- ١٦- يعقوب عادل ناصر الدين ، إطار نظري مقترح لحوكمة الجامعات ومؤشرات تطبيقها في ضوء متطلبات الجودة الشاملة ، بحث منشور في مجلة تطوير الاداء الجامعي ، العدد ٢، جامعة المنصورة، ٢٠١٥.
- ١٧- ليلي أيت أبري ، المفهوم الدستوري للمرافق العمومية والحكامة الجيدة ، بحث منشور في مجلة كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - جامعة محمد الخامس - السويسي ، العدد ٩، ٢٠١٧.



- ١٨- د. مازن ليلو راضي واحمد طلال عبد الحميد ، الحوكمة التشريعية لتقييم الاداء الوظيفي ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون - جامعة بغداد، العدد الخاص السادس (بحوث التدريسيين مع طلبة الدراسات) ، ٢٠١٩.
- ١٩- محمد المقداد وصايل السرحان ، الاتحاد الأوروبي والعوامل المؤثرة على وزنه الدولي ، بحث منشور في مجلة المنارة ، جامعة آل البيت ، المجلد ١٩ ، العدد ٢ ، ٢٠١٣.
- ٢٠- د. ماهر صالح علاوي ، إرادة الإدارة العامة ودورها في أعمالها القانونية - دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم الانسانية ، المجلد ١٣ ، العدد ٣ ، ٢٠٠٦.
- ٢١- د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، نوعية الخدمة او جودة خدمة المرفق العام المبدأ الرابع (الجديد) من المبادئ التي تحكم المرافق العامة ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، جامعة النهريين، المجلد ١٧ ، العدد ٣ ، ٢٠١٥.
- ٢٢- د. مازن ليلو راضي و علي يونس اسماعيل ، التطور الحديث في المبادئ الحاكمة للمرفق العام في فرنسا وقيمتها القانونية ، بحث منشور في مجلة كلية القانون - جامعة النهريين ، العدد ١٩ ، ج ٥ ، ٢٠١٧.
- ٢٣- محمد الغالي ، دستور المملكة المغربية لسنة ٢٠١١ في ضوء الربيع العربي - جدلية الثابت والمتحول ، بحث منشور في مجلة تبين للدراسات الفكرية والثقافية ، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ، العدد ٤ ، المجلد الأول ، ٢٠١٣.
- ٢٤- محمد شيخ وجيلالي بن أحمد ، دور تحديث وتطوير المرفق العام في تحسين الخدمات العمومية -دراسة حالة المرفق العمومي مجمع سونلغاز، بحث منشور في مجلة التنمية الاقتصادية ، جامعة الوادي، الجزائر ، المجلد ٤ ، العدد ٢ ، ٢٠١٩.
- ٢٥- د. موسى مصطفى شحادة ، تأثير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في تطوير المرافق العامة في فرنسا ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، المجلد ٣٥ ، العدد الثاني ، ٢٠١١.
- ٢٦- مريم خالص حسين ، الحكومة الإلكترونية، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة ، العدد الخاص بمؤتمر الكلية ، بغداد ، ٢٠١٣.
- ٢٧- د. محمد المتولي ، إدارة الموارد البشرية لتطبيق الحكومة الإلكترونية في الدول العربية ، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الأول الذي نظّمته اكااديمية شرطة دبي للفترة من ٢٤ - ٢٦ ابريل ٢٠٠٣.
- ٢٨- د. نجوى الفلكاوي ، إدارة الجودة الشاملة في الاسلام ، بحث منشور في مجلة عالم التربية ، جامعة محمد الخامس، المجلد ٤ ، العدد ٤٩ ،الدار البيضاء، ٢٠١٥.



٢٩- نجاه معيزي ، آثار الأزمة المالية العالمية ٢٠٠٨ على بعض المؤشرات الاقتصادية الكلية للاتحاد النقدي الأوربي (دراسة تحليلية) ، بحث منشور في مجلة العلوم الانسانية ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير-جامعة قسنطينة ، الجزائر، المجلد (أ) ، العدد ٤٤، ٢٠١٥.

٣٠- سليمة بن حسين ، الحوكمة - دراسة في المفهوم ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية-جامعة الجزائر ، العدد ١٠ ، ٢٠١٥.

٣١- سام دلة ، من دولة القانون الى الحكم الرشيد - تكامل في الاسس والآليات والهدف ، بحث منشور في مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، جامعة دمشق ، سوريا، المجلد ٣٠، العدد ٢، ٢٠١٤.

٣٢- سقني فاكية ، إثر الإدارة الإلكترونية على المبادئ التي تحكم سير المرفق العام ، بحث منشور في مجلة الأبحاث القانونية والسياسية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة سطيف ٢ ، الجزائر، العدد ٢، ٢٠٢٠.

٣٣- د. عمر محمد الشويكي ، أوربا من السوق الى الاتحاد صناعة واحدة، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، القاهرة ، كراسات استراتيجية السنة الرابع عشر ، العدد ١٤١، ٢٠٠٤.

٣٤- عواد حسين ياسين العبيدي ، اجتهاد القاضي في مورد النص بين نهي التشريع ومقتضيات العدالة ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، بغداد، العدد الرابع ، ٢٠١١.

٣٥- علي حسون الطائي و محمد عماد رؤوف، الحوكمة وتأثيرها في جودة التعميم العالي، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية ، المجلد(أ) ، العدد ٥٩ ، ٢٠١٩.

٣٦- علي عادل إسماعيل وسحر جبار يعقوب ، النظام القانوني لتولي الوظيفة العامة في ضوء ظاهرة الموظف الفضائي ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، السنة التاسعة ، العدد ١، ٢٠١٧.

٣٧- عبد اللطيف الهلالي ، التدبير العمومي ومفاهيم أخرى ، بحث منشور في مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية ، العدد ٦، المركز الديمقراطي العربي ، المانيا ، ٢٠٢٠، ص ١٩.

٣٨- عنتر حديدي ، انعكاسات تطبيق تقنيات الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة على تحسين الخدمة العمومية- الجودة-التكلفة-السرعة ، ص ٨، المؤتمر العلمي الدولي حول: النظام القانوني للمرفق العام الإلكتروني واقع-تحديات - آفاق للفترة ٢٦-٢٧ نوفمبر ٢٠١٨ ، كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة لونيبي علي البليدة.



- ٣٩- د. عادل موسى عوض جاب الله ، ضمانات جودة الموظف العام _ دراسة فقهية مقارنة بالأنظمة المعاصرة، بحث منشور في المجلة العلمية ، ج١ ، ع٣٣ ، كلية الشريعة والقانون بأسيوط ، جامعة الازهر ، ٢٠٢١ .
- ٤٠- د. علاء عزيز حميد الجبوري ، النظام القانوني للتوقيع الرقمي (دراسة مقارنة بين الشريعة الاسلامية والقانون) ، بحث منشور في مجلة جامعة كربلاء العلمية ، العدد٢ ، المجلد٥ ، ٢٠٠٧ .
- ٤١- فيصل محمود الشواورة ، قواعد الحوكمة وتقييم دورها في مكافحة ظاهرة الفساد والوقاية منه في الشركات المساهمة العامة الاردنية ، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، ، المجلد ٢٥ ، العدد ٢ ، ٢٠٠٩ .
- ٤٢- صفاء محمد هادي الجزائري وآخرون ، قياس وتقييم جودة الخدمات المصرفية ، بحث منشور في المجلة العراقية للعلوم الإدارية ، كلية الادارة والاقتصاد- جامعة كربلاء، المجلد ٨ ، العدد ٣٢ ، ٢٠١٢ .
- ٤٣- صبرينة خام الله و مساك أمينة ، تدبير الموارد البشرية في ظل نظام إدارة الجودة الشاملة ، بحث منشور في مجلة الحكمة للدراسات الاجتماعية - مركز الحكمة للبحوث والدراسات ، المجلد ٣ ، العدد ٥ ، الجزائر ، ٢٠١٥ .
- ٤٤- د. صعب ناجي عبود وحسام علي محمود ، الآلية المتبعة من قبل القاضي الإداري فيخلق القاعدة القضائية ، بحث منشور في مجلة كلية القانون - جامعة النهريين ، المجلد ١٨ ، العدد ٢ ، ٢٠١٦ .
- ٤٥- د. صعب ناجي عبود و رشا شاكر حامد ، الرقابة الادارية على حملة الدعاية الانتخابية في العراق - دراسة حالة ، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية ، المجلد العاشر ، العدد الثاني ، ٢٠١٩ .
- ٤٦- راضية شيبوتي ، ضبط المرافق العمومية ، بحث منشور في مجلة العلوم الانسانية- جامعة منتوري ، الجزائر، العدد ٣٥ ، ٢٠١١ .
- ٤٧- شكران قاسم الدغمي ، مبدأ الجودة في المرافق العامة ، بحث منشور في مجلة علوم الشريعة والقانون ، عمادة البحث العلمي، الجامعة الاردنية ، المجلد ٤٦ ، العدد ١ ، الاردن ، ٢٠١٩ .
- ٤٨- شناف خديجة وبلخير مراد ، مفهوم الجودة في التعلم ، بحث منشور في مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية ، جامعة الشهيد حمة لخضر، الجزائر ، العدد ١ ، ٢٠١٦ .



- ٤٩- تغريد محمد قدوري ، مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة وأثره في حرية الموظف في التعبير عن رأيه ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، المجلد ٣٢ ، العدد ١ ، ٢٠١٧ .
- ٥٠- خواطر بنت محمد الخويطر، تأصيل مبدأ إدارة الجودة الشاملة ، بحث منشور في المجلة العلمية لكمية التربية - جامعة اسيوط ، المجلد ٣٦ - العدد الرابع - أبريل ٢٠٢٠ .
- ٥١- ضريفي نادية ، جودة الخدمة العامة ، بحث منشور في مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية ، جامعة محمد بوضياف ، المسيلة ، ٢٠١٦ .
- ٥٢- ضلال منذر منعر عبد الجليل ، التباين المكاني لكفاءة خدمات التعليم الثانوي في قضاء الرفاعي ، بحث منشور في المجلة الدولية للعلوم الانسانية والاجتماعية ، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية ، بيروت، العدد ١٧ ، ديسمبر ٢٠٢٠ .
- ٥٣- غنية نزلي، دور الإدارة الالكترونية في ترقية خدمات المرافق العمومية المحلية، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية-جامعة الشهيد لخضر حمة، الوادي، العدد ١٢، ٢٠١٦ .

خامساً: التشريعات

أ- الدساتير

- ١- الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ .
- ٢- الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .
- ٣- الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ .
- ٤- الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ .

ب- التشريعات العادية

- التشريعات العراقية

- ١- قانون وسم المصوغات رقم (٦٠) لسنة ١٩٦٠ النافذ.
- ٢- قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
- ٣- قانون هيئة المواصفات والمقاييس رقم (١٥) لسنة ١٩٦٩ الملغي.
- ٤- قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.
- ٥- قانون الرقابة الصناعية رقم (٩٢) لسنة ١٩٧٣ الملغي.
- ٦- قانون الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية رقم (٥٤) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- ٧- قانون الصحة العامة العراقي رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل.
- ٨- قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨ المعدل.



- ٩- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- ١٠- قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ١١- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ١٢- قانون وزارة التخطيط رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩ النافذ.
- ١٣- قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدل.
- ١٤- قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.
- ١٥- قانون التوقيع الالكتروني والمحركات الالكترونية رقم (٧٨) لسنة ٢٠١٢.
- ١٦- قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣
قانون نقل الصلاحيات.
- ١٧- قانون ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصة رقم (٣٨) لسنة ٢٠١٣ النافذ.
- ١٨- قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤ المعدل.
- ١٩- قانون تأسيس المؤسسات الصحية الخاصة الاتحادي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٥.
- ٢٠- قانون الهيئة العراقية للاعتماد رقم (٧٨) لسنة ٢٠١٧ النافذ.
- ٢١- قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ النافذ.
- ٢٢- القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة
١٩٧٩.
- ٢٣- قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨.
- ٢٤- قانون الضمان الصحي رقم (٢٢) لسنة ٢٠٢٠.
- ٢٥- قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١.
- ٢٦- نظام اللياقة الصحية لسنة ١٩٩٢ المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) في
العدد (٣٣٩٦) في ٩/٣/١٩٩٢.
- ٢٧- تعليمات الخدمة رقم (١١٩) لسنة ١٩٧٩ الصادرة لتنفيذ قرار مجلس قيادة الثورة المنحل
رقم (٩٩٦) في ١٢/٨/١٩٧٩.
- ٢٨- تعليمات تسجيل المركبات رقم (١) لسنة ٢٠١٠ ، المنشورة في الجريدة الرسمية (الوقائع
العراقية) ، رقم العدد: ٤١٦٢ ، تاريخ: ٣٠/٨/٢٠١٠.
- ٢٩- تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤ النافذة.
- ٣٠- قرار مجلس قيادة الثورة رقم (١٧٣٠) لسنة ١٩٧٩ منشور في جريدة الوقائع العراقية ،
العدد ٢٧٤٨ في ٣١/١٢/١٩٧٩.



- التشريعات المغربية

- ٣١- قانون تدابير التفتيش من حيث السلامة والجودة بالنسبة للحيوانات الحية والمواد الحيوانية أو ذات الاصل الحيواني المنفذ بالظهير الشريف رقم (١,٧٥,٢٩١) في ٨/١٠/١٩٧٧.
- ٣٢- القانون رقم ٤١,٩٠ المحدث بموجبه محاكم إدارية المنفذ بالظهير الشريف رقم ١,٩١,٢٢٥ صادر في ٢٢ من ربيع الأول ١٤١٤ (١٠ سبتمبر ١٩٩٣).
- ٣٣- القانون رقم ٢٥,٠٦ المتعلق بالعلامات المميزة للمنشأ والجودة للمواد الغذائية والمنتجات المنفذ بالظهير الشريف رقم ١,٠٨,٥٦ في ١٧ من جمادى الأولى ١٤٢٩ (٢٣ ماي ٢٠٠٨).
- ٣٤- القانون رقم (٢٥,٠٨) القاضي بإحداث المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية المنفذ بالظهير الشريف رقم (١,٠٩,٢٠) في ١٨ / ١١ / ٢٠٠٩.
- ٣٥- القانون رقم ١٢,٠٦ المتعلق بالتقييس والشهادة بالمطابقة والاعتماد المنفذ بالظهير الشريف رقم (١,١٠,١٥) صادر في (١١ فبراير ٢٠١٠).
- ٣٦- الظهير الشريف رقم (١,١١,٩١) في ٢٩ يوليو ٢٠١١ الخاص بتنفيذ نص الدستور.
- ٣٧- القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية في المغرب المعدل والمنفذ بالظهير الشريف رقم (١,١١,١٠) بتاريخ ١٤ ربيع الأول ١٤٣٢ (١٨ فبراير ٢٠١١).
- ٣٨- القانون رقم (٨٠,١٢) المتعلق بالوكالة الوطنية لتقييم وضمان جودة التعليم العالي والبحث العلمي المنفذ بالظهير الشريف رقم (١,١٤,١٣٠) صادر ٣١ يوليو ٢٠١٤.
- ٣٩- القانون التنظيمي رقم ١١٣,١٤ المتعلق بالجماعات المنفذ بالظهير الشريف رقم ١,١٥,٨٥ صادر في ٢٠ من رمضان ١٤٣٦ (٧ يوليو ٢٠١٥).
- ٤٠- القانون رقم (١١,١٥) المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري المنفذ بالظهير الشريف رقم (١,١٦,١٢٣) في ٢٥ أغسطس/ ٢٠١٦ ، المتعلق.
- ٤١- القانون رقم (١٦,٦١) المحدثه بموجبه وكالة التنمية الرقمية المنفذ بالظهير الشريف رقم (١,١٧,٢٧) صادر في ٨ ذي الحجة ١٤٣٨ (٣٠ أغسطس ٢٠١٧).
- ٤٢- القانون رقم ٣١,١٣ المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات القانون المنفذ بالظهير الشريف رقم (١,١٨,١٥) صادر في ٥ جمادى الآخرة ١٤٣٩ (٢٢ فبراير ٢٠١٨).
- ٤٣- القانون رقم ١٦,١٤ المتعلق بمؤسسة الوسيط المنفذ بالظهير الشريف رقم (١,١٩,٤٣) صادر في ٤ رجب ١٤٤٠ (١١ مارس ٢٠١٩).
- ٤٤- القانون رقم ٥٥-١٩ المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية المنفذ بالظهير الشريف رقم (١-٢٠-٠٦) صادر في ١١ من رجب ١٤٤١ (٦ مارس ٢٠٢٠).



- ٤٥- القانون رقم (٥٤,١٩) بمثابة ميثاق المرافق العامة المنفذ بالظهير الشريف رقم (١,٢١,٥٨) الصادر بتاريخ ١٤ يوليو ٢٠٢١.
- ٤٦- القانون رقم ٥٤,٠٥ المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة المنفذ بالظهير الشريف رقم ١,٠٦,١٥ صادر في ١٥ من محرم ١٤٢٧ (١٤ فبراير ٢٠٠٦).
- ٤٧- المرسوم رقم ٢,٨٠,٢٥٥ بتاريخ ٣١ أكتوبر ١٩٨٠ المعدل لمرسوم رقم ٢,٧٧,٧٣٨ بتاريخ ١٣ شوال ١٣٩٧ (٢٧ شتنبر ١٩٧٧) بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات.
- ٤٨- المرسوم ٢,٨٥,٢٦٥ بتاريخ ٢ ديسمبر ١٩٨٦ المعدل لمرسوم رقم ٢,٧٧,٧٣٨ بتاريخ ٢٧ شتنبر ١٩٧٧ بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات.
- ٤٩- المرسوم رقم ٢,٠٨,٤٤٤ صادر في ٢٥ من جمادى الأولى ١٤٣٠ (٢١ ماي ٢٠٠٩) بإحداث مجلس وطني لتكنولوجيات الإعلام والاقتصاد الرقمي.
- ٥٠- المرسوم رقم ٢,١٠,٧٤ صادر في ٢٣ من رجب ١٤٣١ (٦ يوليو ٢٠١٠) بتحديد اختصاصات و تنظيم وزارة الصناعة و التجارة و التكنولوجيات الحديثة.
- ٥١- المرسوم رقم (٢,١٥,٨١٣) في ٢٨ ديسمبر ٢٠١٥ مرسوم أحداث الوكالة الوطنية لتقييم وضمان جودة التعليم العالي والبحث العلمي.
- ٥٢- المرسوم رقم (٢,١٧,٢٦٥) في ٢٣ يونيو ٢٠١٧ المتعلق بتحديد كيفية تلقي ملاحظات المرتفقين واقتراحاتهم وشكاياتهم وتتبعها ومعالجتها.
- ٥٣- المرسوم رقم (٢,٢٠,٦٦٠) في ١٨ / سبتمبر ٢٠٢٠ الخاص بتطبيق بعض مقتضيات القانون رقم (٥٥,١٩) المتعلق بتبسيط المساطر والاجراءات الادارية في المغرب.
- ٥٤- النظام الاساسي العام للوظيفة العمومية المنفذ بالظهير الشريف رقم (١,٥٨,٠٠٨) بتاريخ ٢٤ فبراير ١٩٥٨.
- ٥٥- المعايير الصناعية الهادفة إلى توخي الجودة وتحسين الإنتاجية المنفذة بالظهير الشريف رقم (١,٧٠,١٥٧) في ٣٠ يوليو ١٩٧٠
- ٥٦- قرار الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بإصلاح الإدارة والوظيفة العمومية رقم (٢٤٨٨,١٧) في ٢٩ سبتمبر ٢٠١٧ المتعلق بتحديد نموذج تقديم الشكاية ونموذج الإشعار بالتوصل إليها.
- ٥٧- قرار رئيس الحكومة المغربية رقم (٢٠/٢٠٢٠) في ٢١ ديسمبر ٢٠٢٠ بشأن تفعيل مقتضيات القانون رقم (٥٥,١٩) المتعلق بتبسيط المساطر والاجراءات الادارية في المغرب.



٥٨- قرار مشترك لوزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة رقم (٢٣٣٢,٢٠) في ٢٢ سبتمبر ٢٠٢٠ الخاص (بتحديد نموذج مصنفات القرارات الادارية ونموذج وصل إيداع طلبات الحصول عليها).

٥٩- المنشور رقم (٢٠٢٠/٢) في ١ ابريل ٢٠٢٠ الصادر من وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الادارية ، الرباط.

- التشريعات الفرنسية

٦٠- القانون الخاص بنظام موظفي الدولة في فرنسا في ١٩ اكتوبر ١٩٤٨.

٦١- قانون مؤسسة وسيط الجمهورية في ٢٤ ديسمبر ١٩٧٦ المعدل.

٦٢- القانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ المعدل ، والذي جاء بعنوان (حقوق وحريات البلديات والمحافظات والأقاليم).

٦٣- القانون رقم (٨٣-٦٣٤ المؤرخ في ١٣ يوليو ١٩٨٣) بشأن حقوق وواجبات موظفي الخدمة المدنية.

٦٤- القانون الاساسي المتعلق بقوانين التمويل ، الصادر في ١ أغسطس ٢٠٠١.

٦٥- قانون الضمان الاجتماعي المعدل بالقانون رقم ٢٠٢٠-١٥٧٦ المؤرخ في ١٤ ديسمبر ٢٠٢٠.

٦٦- المرسوم بقانون رقم (٩٨-٧٥١) في ٢٧ أغسطس ١٩٩٨.

٦٧- المرسوم رقم ٢٠١٢-٢١١ المؤرخ ١٤ فبراير ٢٠١٢ بشأن إنشاء هيئة جودة الخدمة في النقل واللجنة العليا لجودة الخدمة في النقل.

٦٨- المرسوم ذي العدد (١٤٤٧) لسنة ٢٠٢٠ المؤرخ في ٢٥ تشرين الثاني ٢٠٢٠، المعدل للقانون رقم (٨٣-٦٣٤ المؤرخ في ١٣ يوليو ١٩٨٣) بشأن حقوق وواجبات موظفي الخدمة المدنية.

٦٩- القرار رقم ١٣٦٢ لسنة ٢٠٠٨ المؤرخ في ٤ ديسمبر ٢٠٠٨ الصادر من هيئة تنظيم الاتصالات الإلكترونية والبريد المتعلق بنشر قياسات مؤشرات جودة الخدمة الثابتة من قبل المشغلين.

٧٠- القرار رقم ٢٠١٥-٠٨٣٣ المؤرخ ٧ يوليو ٢٠١٥ الصادر من هيئة تنظيم الاتصالات الإلكترونية والبريد المتعلق بقياس جودة الخدمة وتوفير ARCEP هيئة تنظيم الاتصالات الإلكترونية والبريد.



٧١- القرار رقم ٢٠١٩-١٤١٠ المؤرخ في ١٠ أكتوبر ٢٠١٩ المتعلق بتوصيف بيئة المستخدم في قياسات جودة الإنترنت الثابتة للخدمة من خلال تنفيذ واجهة برمجة التطبيقات (API) في الصناديق.

سادساً: الاتفاقيات والبروتوكولات:

- ١- اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩.
- ٢- معاهدة "ماستريخت" عام ١٩٩٢ المنشئة للاتحاد الأوروبي.
- ٣- معاهدة لشبونة لعام ٢٠٠٧ المعدلة (لمعاهدات الاتحاد الأوروبي)، الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي، (2007 / C 306/01).
- ٤- الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ المرفق العام والإدارة لسنة ٢٠١١.
- ٥- ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي، المنشور في الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي، بالعدد (٢٠١٢ / C 326/02) في ٢٦/١٠/٢٠١٢.
- ٦- معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي ، الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي. ج ٤٧/٣٢٦ ، ٢٦ أكتوبر ٢٠١٢.
- ٧- البروتوكول رقم (٩) الملحق باتفاقية برشلونة معاهدة الاتحاد الأوروبي.
- ٨- دليل منظمة الصحة العالمية لتقييم جودة الرعاية وحقوق الانسان لسنة ٢٠١٦.
- ٩- التوجيه الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي بتاريخ ٧ مارس ٢٠٠٢ المرقم (٢٢/٢٠٠٢) بشأن الخدمة الشاملة وحقوق المستخدمين في 'فيما يتعلق بشبكات وخدمات الاتصالات الإلكترونية (توجيه "الخدمة الشاملة").

سابعاً: قرارات وأحكام المحاكم

- ١- قرار الغرفة الادارية في المجلس الاعلى في المغرب رقم (٢٥٣) في ١٤ يناير ١٩٦٣ غير منشور.
- ٢- قرار الغرفة الادارية في المجلس الاعلى في المغرب رقم (٢٧٨) في ٢٠ مايو ١٩٦٣ غير منشور.
- ٣- قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة (مجلس الدولة حالياً) بصفتها التمييزية في ٢٠٠٩/٩/٢ ، دليل التشريعات الخاصة بالوظيفة العامة - مجلس شورى الدولة - مطبعة الوقف الحديث سنة ٢٠١١ ، ص٧٥.
- ٤- حكم المحكمة الإدارية بمكناس في العدد (٣/٩٦/١١) في ٢٥/٤/١٩٩٦ ، منشور في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، سلسلة دلائل التسيير ، الدليل العملي للاجتهد القضائي في المادة الإدارية ، الجزء الاول ، العدد ١٦ ، ٢٠٠٤ ، ص١٤٦.



- ٥- حكم المحكمة الإدارية بوجده في العدد (٢٣٠/٢٠٠٠) في ٤/١٠/٢٠٠٠ منشور في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، سلسلة دلائل التسيير ، الدليل العملي للاجتهاد القضائي في المادة الإدارية ، الجزء الاول ، العدد ١٦ ، ٢٠٠٤ ، ص ١٠٣ .
- ٦- قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٢٠١٣/٨٥ في ٢٣/٩/٢٠١٣ ، المنشور ضمن فتاوى وقرارات مجلس شورى الدولة لسنة ٢٠١٣ ، ص ١٩٨ .

ثامناً: المصادر الاجنبية:

- 1-Bernard Stern, chef du département Contentieux du Conseil d'Etat, a présenté une étude présentée lors de la conférence «Droit européen» sur l'influence de l'Union européenne sur le droit français, le 9 octobre 2014, à Grenoble.
- 2-Régis de Gouttes - Premier Avocat Général à la Cour de Cassation, Cahiers du Conseil constitutionnel, hors série 2009- Colloque du Cinquantenaire, 3 novembre: 2009.
- 3-Kiane Goudarzi and Marcel Guenoun, Conceptualisation et mesure de la qualité des services publics (QSP) dans une collectivité territoriale. Recherche publiée dans le Journal of Policy and Public Administration. Volume le (27/3).2010.
- 4-Official Journal of the European Union , L 321/36 , 17.12.2018 .
DIRECTIVE (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council.
- 5- Nasser TOUATI, "La Gestion De La Qualité Dans Le Secteur Public : A – T – On Fait Le Tour De La Question ?", La Revue De L'innovation Dans Le Secteur Public, Vol. 14(3), article 1, 2009.
- 6-Yves Emery, QUALITÉ PUBLIQUE, Institut de hautes études en administration publique.
- 7-NOUR GEON (J), Les drolls de l'homme. Pre ed .P.U.F. Que sais-je?paris, 1978.



8-Christian RONDEAU and et Jacques GUÉRIN, DIRECTIVE SERVICES : QUOI, POURQUOI, COMMENT ?, Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive services – communautaires européennes , 2007.

9-Journal officiel de l'Union européenne, L 435, 23.12.2020.

10- RAPPORT ANNUEL, FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT, MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, mars 1992 mars 1993, La Documentation française, Paris, 1993 , ISBN : 2-11-003049-6.

11- Michel SAPIN, S'engager sur la qualité Services publics, Guide méthodologique, Délégation interministérielle à la réforme de l'État, février 2001.

12- Gilles Barouch, La mise en œuvre de démarches qualité dans les services publics : une difficile transition, Politiques et management public, Vol 2010/ 27/2 , document 27.

13- Herwig C.H.Hofmann, C.Mihaescu, the Relation between the Charter's Fundamental Rights and the Unwritten General Principles of EU Law: Good Administration as the Test Case, European Constitutional Law Review: 9, 2013, pp 73-101.

14-Joana Mendes, La bonne administration en Droit Communautaire et le Code Européen de Bonne Conduite Administrative, revue française d'administration publique, 2009/3 n° 131, pp 555-571.

15- Diana-Urania Galetta ,Herwig C. H. Hofmann , Oriol Mir Puigpelat and Jacques Ziller, The General Principles of EU Administrative Procedural Law, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, EN,PE519.224,2015.

16-COUNCIL OF EUROPE,COMMITTEE OF MINISTERS, RECOMMENDATION No. R (77) 31, Adopted by the Committee of Ministers on 28 September 1977, at the 275th meeting of the Ministers' Deputies.



17- COUNCIL OF EUROPE, COMMITTEE OF MINISTERS, RECOMMENDATION No. R (80) 2, OF THE COMMITTEE OF MINISTERS, CONCERNING THE EXERCISE OF DISCRETIONARY POWERS BY ADMINISTRATIVE AUTHORITIES, Adopted by the Committee of Ministers on 11 March 1980 at the 316th meeting of the Ministers' Deputies,p1-2.and RECOMMENDATION No. R (81) 19.

18-Jean Paul Jacqué, Le droit à une bonne administration dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Revue Française d'Administration Publique 2011/1 (n  137-138), p. 79-83.

19-Jacob Söderman, European Ombudsmen, annual report for 1997, Strasbourg, 1997.

20- Francis Moreault," penser la démocratie dans un contexte mondialisé :la gouvernance à l'épreuve du politique",(conférence de la chaire ,Novembre2004).

21- Institut on governance, "The exercise of power. A round table series on accountability".

22- John Pitseys, Le concept de gouvernance, Dans Revue interdisciplinaire d'études juridiques 2010/2(Volume 65), pages 207 à 228.

23- Annie Bartoli, Chomienne Hervé, LE DÉVELOPPEMENT DU MANAGEMENT DANS LES SERVICES PUBLICS: ÉVOLUTION OU RÉVOLUTION ? , 2011/5 n  167 | pages 24 à 35.

24- Denys LAMARZELLE, Docteur en Sciences de Gestion, Directeur de Collectivités Locales, Management public et modernisation des services publics.

25-RAPPORT ANNUEL, FONCTION PUBLIQUEDE L'ETAT, MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, mars 1992 mars 1993, La Documentation française, Paris, 1993 , ISBN : 2-11-003049-6.



- 26- Jean-Ludovic Silicani, Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, Ministère du Budget des Comptes Publiques et de la Fonction Publique, République française, Paris, le 20 SEP. 2007.
- 27- Dale, Jorgenson. Information Technology & the U.S Economy Review , Vol.91,no. 2, March , 2001.
- 28- Monsieur Pierre Truche, Le Ministre Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État, République française, N/REF/CAB/2001 - 80/GB.
- 29- Alexei Avtonomov, Activities of the European Ombudsman under the Charter of Fundamental Rights: Promoting Good Administration through Human Rights Compliance , Institute for International Law and Economics, 111024 Moscow, Russia, Published: 22 June 2021.
- 30- Jacob Söderman, European Ombudsmen, annual report for 1997, Strasbourg, 1997.
- 31- Revue du conseil d'état, Pavia Marie-Luce, la décentralisation : principe d'organisation territoriale de la république Française, , N°3, janvier-juin 2003.
- 32- Aurélien Ragainé, LES FONCTIONS DE L'EVALUATION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX PAR LA SATISFACTION DES USAGERS ENTRE APPRENTISSAGE ET DISCIPLINE, THÈSE présentée pour obtenir le grade de : Docteur de l'Université d'Orléans, soutenue le : Novembre 2010.
- 33- Council Directive 71/305/EEC of 26 July 1971 concerning the co-ordination of procedures for the award of public works contracts.
- 34-Council Directive 77/62/EEC of 21 December 1976 coordinating procedures for the award of public supply contracts.
- 35-DIRECTIVE 2014/24/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT, of 26 February 2014, on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC.



36- DIRECTIVE 97/7/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 May 1997, on the protection of consumers in respect of distance contracts , OJ L 144, 4.6.1997.

37- DIRECTIVE 2004/18/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 31 March 2004, on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts.

تاسعاً: المواقع الالكترونية:

- ١- <http://www.alnoor.se/artcle.asp?id=249693>
- ٢- <https://www.conseil-etat.fr>
- ٣- <https://archives.au.int/?locale=attribute=ar>
- ٤- <https://www.alraimedia.com/Home/Details?Id=b15d583b-f767-4cbf-99a5-1ca99d62d446>
- ٥- www.legifrance.gouv.fr
- ٦- http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf
- ٧- <https://images.transparencycdn.or>
- ٨- <https://nazaha.iq>
- ٩- <https://www.service-public.fr>
- ١٠- <https://www.finances.gov.ma/ar>
- ١١- www.maroc.ma
- ١٢- www.Mohesr.gov.iq
- ١٣- <https://ur.gov.iq>
- ١٤- <http://www.cabinet.iq>

Abstract

The principle of quality (quality of service) is primarily due to its application to the rules applied to services provided by the private sector, but due to the developments taking place and the importance of the public interest, which necessitated the subjection of public services provided by public utilities to monitoring the quality of service and emphasizing its improvement to achieve public satisfaction.

The principle of quality (quality of service) means the right of the service applicant to obtain the public service at the most appropriate prices and the best quality.

This principle has a close relationship with the principle of the continuity of the public utility, the principle of equality, and the principle of the public utility's ability to develop and change. It is a principle that complements the work of these principles. This principle has become embodying the desire to modernize public utilities, and on the basis of that came the desire of the public authorities to abandon the logic of quantity for service, and to respond to the logic of quality in the public service. The state considers that service is a right that he seizes on his own terms.

This principle has reached an important position thanks to the impact of the European Union legislation in which all public utilities in the European Union, especially the economic ones, are obligated to provide their services according to the principle of balance between quality and price. Therefore, the importance of the study of this topic lies in its modernity and the scarcity of legal studies in it. Therefore, our research, tagged with (legal regulation for the application of the principle of quality in the management of public utilities), was chosen to examine this principle and whether it rose to the ranks of the traditional principles that govern the work of public utilities,

how it was organized by the legislator in Iraq and the comparative countries, what are its requirements and methods of achieving it, and what is the impact of its application On the legal implementation of the administration, what are the regulatory bodies for this principle, and what is the effect of this oversight.

The principle of quality (quality of service) is one of the modern principles that govern the work of public utilities, and it emerged as a result of the realistic developments that necessitated the necessity of the public service provided by public utilities to be subject to service quality control and emphasis on improving it to achieve public satisfaction.

Therefore, we will discuss (the conceptual framework of the principle of quality in the management of public facilities) in (the first study chapter) preceded by an introduction, and in (the second chapter) we will discuss (the provisions of the application of the principle of quality in the management of public facilities) and (the third chapter) we will dedicate it to a study (the impact of the principle of quality on legal work) management and administrative control), and then the conclusion, which includes the most important conclusions and suggestions.

We will adopt the comparative approach as a basis for this study, as the countries of France and Morocco were chosen to hold the comparison with Iraq, due to the presence of commonalities between the laws of these countries regarding the subject of the study.

Republic of Iraq
Ministry of Higher Education and
Scientific Research
University of Qadisiyah
College of Law



**Legal regulation for the application of the principle of quality
in the management of public utilities- A Comparative study**

A letter submitted to the Council of the College of Law -
University of Al-Qadisiyah. It is part of the requirements for
obtaining a master's degree in public law

By

Hussam Aziz Mutashar Al-Abadi

by

Prof.Dr. Ali Najeeb Al-Hussaini

AH 1443

AD 2021