

الشفافية في العقود الإدارية

Transparency in the administrative contracts

م.د. عمر نهاد عطا⁽¹⁾ Dr. Omar Nihad Atta

ملخص البحث

العقود الإدارية هي اتفاقيات قانونية تبرمها الجهات الإدارية في الدولة ولها آثار مادية ملموسة تتعلق بأوجه النشاط الإداري المختلفة، وفي العراق يتم تنفيذها وفقاً لقواعد القانون العام شكلاً ومضموناً، القواعد التي تتضمن سلطات الأوامر الإدارية وطرق الإلزام ووجوب القيام بأعمال مع الجهة أو الفرد الذي تتعاقد معه الإدارة؛ تحقيقاً للمصلحة العامة في إطار الشفافية المعلوماتية والبيانية والإحصائية الوطنية والمحلية والعالمية.

والشفافية في العقود الإدارية في مضمونها تمثل حصناً منيعاً للإدارة من إساءة استعمال السلطة أو الوقوع في الفساد الإداري ومن ثم تحمل عواقبه بعد ذلك، وفي خضم معالجتنا لهذا الموضوع وجدنا أنه ذو أهمية كبيرة نظراً للمسؤوليات الجمة الواقعة على الإدارة في ظل النظام والإجراءات الحكومية المعقدة في تسيير الأعمال اليومية.

ومن جهة أخرى فإنّ الاتفاقيات التي تبرمها الإدارة من أجل تحقيق خدمة المرفق العام أو المؤسسة المضطلة بإدارتها تمثل أواصر علاقات قانونية يتم التعامل معها وفقاً للقوانين والقرارات واللوائح والتنظيمات السارية والتي تبين طريق إبرام مثل هكذا عقود، وهي بالتالي تمثل أطر وأسس التعامل الشفاف للإدارة مع المتعاقدين.

ويلاحظ في هذا الشأن أن العقود الإدارية وإن كانت أحد وسائل الإدارة في تسيير الشؤون العامة ولكنها ليست حكراً على مدراءها وموظفيها بأسمائهم ومناصبهم ولكنها اتفاقيات قانونية تصب في

١- كلية الحكمة الجامعة- بغداد.

مصلحة الخدمة العامة للجهاز الإداري أو المرفق العام الذي تخدمه وتحقيق المنفعة العامة الحقيقية للدولة والمجتمع سواءً بسواء.

وهكذا فإن كل القرارات والأوامر واللوائح الوظيفية الصادرة بموجب القوانين النافذة في العراق والتي يعتمدها المرفق العام أو المؤسسة العامة بمدراتها ومسؤوليها هي الموجه الأول والأساس الحقيقي والإطار والنظام القانوني الذي تسير عليه الإدارة عند إبرامها للعقود وليس قوانين أو قرارات أو أوامر أو تعليمات ليس لها وجود أصلاً، وهنا تتحقق الشفافية عندما تكون كل العقود المبرمة في ظل القوانين النافذة في ضوء الاختصاص الوظيفي وفقاً للصلاحيات المخولة حقيقة موجودة وفاعلة؛ لأنها حينئذ تكون مرآة عمل الإدارة وأساس نشاطاتها القانونية المشروعة المختلفة.

بمخنا هذا يعالج صلة رابطة الشفافية بالتعاقد الإداري والعلاقة بين كل منهما من حيث الشكل والموضوع من الناحية القانونية العلمية المجردة.

Abstract

Administrative contracts are legal agreements concluded by the administrative authorities in the state and have tangible material effects related to various administrative activities. the execution of contracts it occurs by compatibility with the rules and regulations of the administrative law which are implemented in accordance with the rules of the general law. in the interest of public interest in the framework of national, local and international information, data and statistical transparency.

The transparency of the administrative contracts in its content represents a bulwark against the abuse of power or administrative corruption and then its consequences. In the course of our handling of this issue, we found it to be of great importance in view of the enormous responsibilities of the administration under the system and complex governmental procedures In the conduct of daily business.

On the other hand, the agreements concluded by the administration in order to achieve the service of the public facility or the institution under its administration represent legal ties that are dealt with in accordance with the laws, resolutions, regulations and regulations in force which are indicated by the conclusion of such contracts, with the Contractors.

It is noted that administrative contracts, although one of the means of management in the conduct of public affairs, but not limited to managers and employees in their names and positions, but legal agreements are in the interest of the public service of the administrative body or the public utility that serves and achieve the real public benefit of the state and society alike.

Thus, all decisions, orders and functional regulations issued under the laws in force and approved by the Public facility or public institution with their

directors and officials are the first direction, the true basis, the legal framework and the administration's management when concluding contracts, not laws, decisions, orders or instructions that do not exist at all, Transparency is achieved when all contracts concluded under the laws in force in the light of functional jurisdiction in accordance with the powers vested in reality are present and effective; they are then the mirror of the work of the administration and the basis of its various legitimate legal activities.

Our research addresses the relevance of the association of transparency in administrative contracting and the relationship between each in terms of form and subject matter in purely scientific and scientific terms.

المقدمة

العقود الإدارية هي اتفاقيات قانونية تبرمها الجهات الإدارية في الدولة ولها آثار مادية ملموسة تتعلق بأوجه النشاط الإداري المختلفة، يتم تنفيذها وفقاً لقواعد القانون العام شكلاً ومضموناً، تلك القواعد التي تتضمن سلطات الأوامر الإدارية وطرق الإلزام ووجوب القيام بأعمال والامتناع عن أخرى مع الجهة أو الفرد الذي يتم التعاقد معه؛ تحقيقاً للمصلحة العامة في إطار الشفافية المعلوماتية والبيانية والإحصائية الوطنية والمحلية.

هدف البحث

معرفة الشفافية في العقود الإدارية من حيث طريقة إبرام هذه العقود وتنفيذها ومعرفة آثارها الملموسة على واقع النشاط الإداري بما يعود بالنفع على المؤسسة العامة والمجتمع والمواطنين، ومن ثم كشف النشاط الحقيقي الذي تمارسه الإدارة في نطاق زمني ومكاني وفي ظل ظرف معين من خلال قياس مستوى الشفافية فيها.

أهمية البحث

لا ينكر أن للشفافية أهمية بالغة في تحقيق كفاءة ونزاهة ومهنية الإدارة في أعمالها المختلفة، وهذا يصب في النتائج الحقيقي للدولة في مجمل النشاطات الإدارية والمرفقية والمهنية التي تمارسها. أضف إلى ذلك أن العقود الإدارية التي جرى إبرامها وفقاً لمعايير الكفاءة المهنية والنزاهة في ظل قواعد القانون العام المنظمة للعمل الإداري هي -بحق- تصرفات قانونية تعكس تقدم الدولة ومؤسساتها العامة داخلياً ودولياً، ومبينة لحقيقة المركز المالي للمرفق أو الوحدة الإدارية أو الوزارة المعنية.

إشكالية الدراسة

الشفافية مصطلح واسع ومرن يستعمل للدلالة على مدى تطابق المعلومات والبيانات والاحصائيات مع واقع العقود الإدارية المبرمة، وطالما كان لها الوجود الفعلي والقانوني في إطار إبرام العقود فنحن أمام دولة قانونية في تصرفاتها المختلفة ودولة مشروعية في إداء مهامها ووظائفها.

ولكن أثبت الواقع العملي أنه في كثير من الأحيان تتعارض العقود الإدارية التي تبرمها الدولة مع الشفافية وتناقضها إما عمداً أو إهمالاً أو خطأً مما يفتح المجال للفساد الإداري ويسمح بمخالفة القانون في عقود إدارية كثيرة قد تضر في مراحل تنفيذها النهائية بالمصلحة العامة وتؤدي إلى ضرر بالغ في إدارة الدولة ومالياتها بشكل واقعي وعملي خطير، الأمر الذي يشكل طعناً في نزاهة الإدارة من جهة اختصاصاتها وإهداراً للمال العام، وهو ما سنحاول معالجته في بحثنا هذا.

منهج البحث المتبع

يعالج الباحث موضوع بحثه بطريقة وصفية وتحليلية من خلال التطرق الى المراجع العلمية المختلفة التي كتبت في هذا المجال وأسهمت في الشرح والتوصيف وتحليل الحقائق العلمية للبحث وفقاً لما يرد فيه من معلومات وبيانات وكتابات وفقاً لوجهة نظر علمية متواضعة.

المبحث الأول: العقد الإداري، الطبيعة والخصائص

تستعين الإدارة في إنجاز أعمالها اليومية أو الشهرية أو السنوية بوسيلتي القرار الإداري والعقد الإداري، ووسيلة العقد الإداري يتم التعامل بها من خلاله ما تبرمه من اتفاقيات مختلفة تجد لها أثراً ملموساً للجهة التي تحقق نفعاً عاماً للدولة والمجتمع. ولما كان للعقد الإداري هذا الأثر الجوهري الملوس فإنه يحقق بالتالي خدمة المرفق العام ويساهم في تسيير أعماله بانتظام واطراد في ظل استقرار وفاعلية من جانب وإدارة المشروعات العامة بشكل إيجابي من جانب آخر.

وتتناول كل من مفهوم العقد الإداري وطبيعته وخصائصه في مطالب ثلاثة آتية:-

المطلب الاول: مفهوم العقد الإداري

العقد الإداري- كما ذكرنا- اتفاق يبرمه أحد أشخاص القانون العام بقصد المساهمة في تسيير مرفق عام على أن يخضع لقواعد القانون العام وليس الخاص، أي: قواعد ووسائل وأنظمة الأوامر والممنوعات الإدارية ووسائل الجبر والضغط والإكراه المختلفة^(٢).

وبالتالي فهو وسيلة إدارية في صيغة اتفاق مكتوب يتضمن قيام الطرف المتعاقد مع الإدارة بالقيام بعمل مادي أو تنفيذ أمر ما يظهر أثره في مصلحة المرفق العام إنشاءً، تعديلاً، استمراراً، تنظيمياً في صورة واقعية ملموسة ومتضمنة شروطاً استثنائية غير ملحوظة في نطاق القانون الخاص^(٣).

هذا ويستمد العقد الإداري قواعده من نصوص تشريعية - تنظم جانباً أو أكثر من جوانبه- ومن أحكام القضاء الإداري التي يمارس القاضي الإداري خلالها دوراً بارزاً في إيجاد واستخلاص المبادئ القانونية التي تحكم هذا العقد، وعلى الرغم من أنه لم يرد في العراق نصوصاً قانونية في شأن تعريف العقد الإداري وإيضاح مكانته، ولكن حدد المشرع العراقي بعض أنواعه بنصوص قانونية وتعليمات جديدة

٢- مصطلحات قانونية، اتحاد الجامعات اللغوية العلمية العربية، مطبوعات المجمع العلمي العراقي، ١٩٧٤، ص ١٧٥.
٣- د. إيهاب عيد، محاضرات في العقود الإدارية، كلية الدراسات التطبيقية وخدمة المجتمع، جامعة الدمام، المملكة العربية السعودية، ٢٠١٢.

نافذة تعتبر كونها عقوداً إدارية بالمعنى الفني الدقيق، مثل عقود تنفيذ مشاريع التنمية الكبرى المشمولة بأحكام قانون تنفيذ مشاريع التنمية الكبرى رقم ٦٠ لسنة ١٩٨٥، وكذلك قانون بيع وإيجار أموال الدولة وفق احكام القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠١٣^(٤)، وأخيراً إصدار تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤ والضوابط الملحقة به.

وعلى الصعيد القضائي فقد ورد في قرار المحكمة التمييز العراقية في شأن تعريف العقود الإدارية:- (إنَّ العقد المبرم بين الطرفين ينطبق عليه وصف أنه عقد إداري؛ لأن الإدارة قصدت به تسيير مرفق من مرفق الدولة وسلكت في ذلك طريق المناقصة بشروط خاصة)^(٥)، وفي قرار آخر اعتمدت المحكمة أكثر من معيار في تحديد العقد الإداري:- (ولما كان هذا العقد الذي أبرمته الإدارة مع المقاول من أجل إنشاء مرفق عام متوسلة في ذلك أسلوب القانون العام وبشروط غير مألوفة من إجراء مناقصة عامة، واشترط تأمينات وغرامات التأخير فإنه يكون عقداً إدارياً متميزاً عن العقود المدنية التي يحكمها القانون الخاص بسبب ما تستهدفه هذه العقود من تحقيق مصالح كبرى تعلق على المصالح الخاصة للأفراد)^(٦).

من هذا المنطلق الفقهي والقضائي يتضح أنَّ عناصر العقد الإداري هي:- (١) ان يكون أحد اطراف العقد شخصاً معنوياً (٢) أن يتصل موضوع العقد بالمرفق العام (٣) أن تختار الإدارة وسائل القانون العام عند التعاقد (٤) خضوع العقد للقانون العام وليس الخاص.

ويرى الباحث من جانبه أن العقد الإداري بصورة عامة إنما هو اتفاق في شروط غير متساوية ومتكافئة بين الأطراف في صيغة عقد يبرم بين طرف اسمه الدولة وطرف آخر بشخصه الطبيعي أو الاعتباري، الغرض من وراء إبرامه تحقيق مصلحة خاصة باسم الدولة أو المرفق العام الذي تديره وتحقق مصلحة مادية معينة لها أثرها الكبير في تسيير الأعمال العامة بكل انتظام واستقرار وتقديم.

المطلب الثاني: طبيعة العقد الإداري

العقد الإداري من حيث طبيعته القانونية يتبع لأحكام القانون الإداري العامة والقوانين والنظم واللوائح الإدارية النافذة شكلاً وموضوعاً، ويدخل من حيث النطاق القضائي في اختصاص القضاء الإداري؛ نظراً لأنه يستخدم في إبرامه أساليب وقواعد القانون العام باعتبارها مواد وفقرات وشروط تضمنها الإدارة للعقد من أجل تحقيق مصلحة عامة تصب في خدمة المرفق العام^(٧)، أي: شروط تُفسر في ضوء نظريات القانون الإداري، المستوحاة من اعتبارات الصالح العام التي تستهدفها الإدارة شكلاً وموضوعاً، هذه المصلحة التي لا بد أن تكون محددة ومواكبة لطبيعة العقد ذاته وإلا فإنَّ وجود شروط استثنائية في مضمون العقد يعد ضرباً من ضروب التعسف في استعمال السلطة وإساءة لاستعمالها حتماً.

هذا ويسمى العقد إدارياً إذا كان أحد طرفيه شخصاً معنوياً عاماً ومتصلاً بموضوعه بنشاط المرفق العام الذي تديره الدولة بشكل مباشر أو غير مباشر، ملحوظاً فيه سلطة الإدارة في الإشراف على تنفيذه

٤- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الإداري، الموصل، ١٩٨٩، ص ٢٢٣.

٥- قرار محكمة التمييز العراقية في القضية رقم ٢٥٦٦/ح/١٩٦٦ تمييزية.

٦- قرار محكمة التمييز العراقية في القضية رقم ٤٢ و ٦٥٤ / حقوقية / ٦٥ بتاريخ ٢٥/٧/١٩٦٥.

٧- أ. محمد طه ابراهيم الفليح، سلطة الإدارة العامة في إيقاع الجزاءات على المتعاقد معها، مقال في مجلة وادي النيل للدراسات والبحوث، جامعة القاهرة، فرع الخرطوم، العدد الحادي عشر، المجلد الثالث، يوليو ٢٠١٦، ص ٣٧٣-٣٧٤.

ومراقبة كيفية سيره بما لها من سلطة عامة على جوانبه الشكلية والموضوعية، محملة الطرف المتعاقد معها كافة الجزاءات والتعويضات القانونية إذا أخل بالتزاماته^(٨).

وبالتالي يجعل الكفة منعدمة، غير متكافئة بين طرفي العقد منذ لحظة إبرامه ولغاية تنفيذه وحتى مراحل ما بعد التنفيذ أيضاً؛ لأن جهة إبرام العقد ووضع صيغته والمضي بإجراءاته والتنفيذ النهائي له يعود للدولة جملة وتفصيلاً، باعتبارها سلطة عامة تتمتع بحقوق وامتيازات في مواجهة المتعاقد وفق شروط استثنائية غير مألوفة لا تملك نظيرتها الإدارة في العقود التي تبرمها مستعينة بأساليب القانون الخاص وأدواته، وأساس هذه الحقوق والامتيازات تغليب المصلحة العامة على المصلحة الفردية^(٩).

هذه المصالح المستندة إلى القانون العام وأساليبه تجعل للإدارة وبالضرورة سلطة مراقبة تنفيذ شروط العقد وتوجيه أعمال تنفيذه الموضوعي واختيار طريقة وحق تعديل شروطه المتعلقة بسير المرفق وتنظيمه والخدمة التي يؤديها وحق توقيع جزاءات على المتعاقد - كما ذكرنا - وحق فسخ العقد وأحكامه بإجراء إداري منفرد حتى ولو دون رضاء المتعاقد معها أثناءً مبتسراً دون تدخل القضاء، وذلك كله مرتبط باحتياجات المرفق العام الذي يستهدف العقد الإداري تسييره أو سد حاجته وتغليب وجه المصلحة العامة على المصلحة الفردية الخاصة^(١٠).

وسواءً كانت الاستعانة بأساليب القانون العام منتجة أو كون الإدارة شخص اعتباري في محل العقد أو تحقيق المصلحة العامة للدولة والمجتمع موجودة فعلاً وحقيقية - عند التعاقد - فمعنى هذا أن العقود الإدارية التي تبرمها الدولة تصب بالضرورة في تحقيق المنفعة العامة محققة ربحاً مادياً وفضلاً لا خسارة للاقتصاد الوطني.

وطبيعة العقد الإداري في ظن الباحث أنها اتفاق من نوع خاص يلزم طرفاً يسمى المتعاقد الثاني سواء كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً مع طرف يسمى المتعاقد الأول الشخص المعنوي الحكومي بالقيام بعمل معين مادي - فني من أجل تحقيق مصلحة عامة تجدها أثراً في المرفق العام أو الجهة التي يطلب تحقيق مصلحة عامة لها.

المطلب الثالث: خصائص العقد الإداري

من صفات وخصائص العقد الإداري هو تمتع الأشخاص العامة التابعة للدولة - حينما تلجأ لأسلوب العقود الإدارية - بكافة السلطات والامتيازات المنسجمة مع مبادئ وتوجهات القانون العام؛ باعتبارها صلاحيات لا نظير لها في عالم القانون الخاص.

٨- محمود خلف حسين الجبوري، الحماية القانونية للأفراد في مواجهة أعمال الإدارة في العراق، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٦، ص ٤٤.

٩- عبد العزيز خليفة، المنازعات الإدارية، ضوابط التحكيم في منازعات العقود الإدارية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، ٢٠٠٤، ص ٥١.

١٠- القاضي نبيل محمد الهادي محمد، ورقة عمل حول العقود الإدارية، خصائصها، مميزاتها، شروطها، عقود الاشغال العامة، عقود التوريدات، عقود BOOT، جامعة الدول العربية، مجلس وزراء العدل العرب، المركز العربي للبحوث القانونية، والقضائية، بيروت، لبنان، المؤتمر العام لرؤساء المحاكم الإدارية، ٢٠١٥، ص ٥-٦.

ذلك لأن تصرفات الإدارة العامة التي تنطوي على عنصر السلطة وخصائصها وفق مقتضيات الأوامر بالقيام بأعمال مادية- فنية وصيغ الإلزام إنما هي تحول السلطة استخدام مثل هذه الأساليب، وتدل شكلاً وموضوعاً على نية ورغبة الإدارة اختيار وسائل القانون العام وامتيازاته وسلطاته الواسعة^(١١).

وهو الأمر الذي ينطبق بالضرورة على العقود الإدارية المبرمة في العراق خصوصاً بعد صدور تعليمات تنفيذ العقود الحكومية لعام ٢٠١٤، حيث تستعمل الإدارة عند إبرامها للعقود في بعض الأحيان أساليب القانون العام من أجل أن تظهر بمركز تعاقدى متميز عن المتعاقد معها.

ومن خصائص العقد الإداري أيضاً وجوب أن تكون الإدارة أحد أطراف العلاقة القانونية في التعاقد وليس الأفراد بذواتهم وصفاتهم العادية، أي: إدارية العقد وليس مدنيته، بمعنى: أن السلطة التنفيذية في الدولة هي التي تتولى إبرام العقود الإدارية وتنفيذها بصفتها الهيئة السياسية و الإدارية العليا، المناط بها تنفيذ القوانين والسياسة العامة للدولة، وأنَّ العقد الذي تبرمه الإدارة مع الأفراد لا يمكن أن يكون إدارياً إلا إذا ارتبط بالمرفق العام أو المصلحة العامة للدولة سواءً وجدت معه عناصر أخرى أو لم توجد.

وارتباط العقد بالمرفق العام يعني ارتباطه بالمفهوم الموضوعي للمرفق العام والمتمثل بشكله ونوع النشاط الذي يمارسه والأجهزة الإدارية التي تديره، ومفهوماً مادياً يتعلق بنشاط المرفق من حيث التنظيم والإدارة والاستغلال والنظام القانوني الذي يديره أو اللوائح المنفذة للقوانين^(١٢).

ووفقاً لهذا الرأي فإنَّ إبرام العقد الإداري هو من أجل تحقيق مصلحة عامة لا خاصة متعلقة بمرفق عام وجهة خدمية أو انتاجية؛ لأن المرفق العام لا يمكن أن يؤدي دوره المنصوص عليه في القانون دون أن يكون متطوراً، يواكب كل تقدم في مجال الإنتاج والخدمات بما يعود بالنفع العام على الدولة، ويحقق انتظام واطراد سير المرفق العام في تحقيقه لأغراض عامة في الدولة ومصالح عليا عامة لا خاصة.

معنى ذلك وجوب لا حرية تحقيق المصلحة العامة من عدمها، حيث لا بد من تغليب الصالح العام على الصالح الخاص؛ لأنه ببساطة هذه العقود تبرم من اجل المنفعة العامة للبلاد، وهو الهدف الذي من الواجب أن يسود شروط العقد وعلاقة المتعاقدين إبراماً وتفسيراً وتطبيقاً، فإذا كان من العقود المرتبطة بإنشاء المرفق العام (تكوينه) كعقد الأشغال العامة أو كان من العقود المتعلقة بتنظيم وإدارة المرفق العام (تنظيمه المؤسسي) مثل عقود الامتياز في التزامات المرافق العامة أو حتى في حالة اتصاله بتسيير المرفق العام وضممان إطراد انتظامه (ضمان استمرار المرفق العام بانتظام واطراد) فإنَّ الرابطة هنا بين العقد المبرم والمرفق العام وثيقة الصلة وقائمة حتماً لا حكماً، حقيقة وواقع لا شكلاً بمعنى إذا انقطعت هذه الرابطة أصبح العقد من عقود القانون الخاص حتى إذا كان القائم على إبرام العقد وتنفيذه شخص معنوي معين^(١٣).

خصائص العقد الإداري في وجهة نظر الباحث المتواضعة إنما هي صفاته الخارجة عن نطاق أشخاصه، المرتبطة بفحواه ومضمونه وشروطه، المكتسبة إياه صفة العقد الإداري ذو الشروط الاستثنائية

١١- مصطلحات قانونية، مرجع سابق، ص ١٧٥.

١٢- د. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، ١٩٨٤، ص ٣٣٦.

١٣- د. شاب توما منصور، القانون الإداري، بغداد، ١٩٨٠، ص ٤٥٣ وما بعدها.

التي وفقاً لها يكون للإدارة المركز التعاقدى الإداري والمالي ممتازاً مقابل مركز المتعاقد الآخر أو المتعاقدون الآخرون، في ظل إطار قانوني يعرّف الأطراف ابتداءً وانتهاءً بأن أحد الأطراف إنما تعاقد من أجل تحقيق منفعة عامة وفق شروط استثنائية غير مألوفة هي غير مقبولة أساساً عند تعاقد الأطراف ذوي المركز المالي المتساوي والمتكافئ في عقود القانون الخاص.

المبحث الثاني: الشفافية الإدارية، الطبيعة والأهمية

من أجل التعامل الصحيح والسليم مع مقتضيات أعمال الإدارة في نطاق القانون وأحكامه ووفقاً للنزاهة والكفاءة والموضوعية تبرز الشفافية كأمر هام يحدد طبيعة تعامل الإدارة مع أعمالها اليومية أو الشهرية أو السنوية.

وفي هذا الخصوص فإنّ الشفافية الإدارية تعني بوضوح وجلاء سهولة فهم التشريعات من حيث الصياغة والأسلوب وانسجامها مع بعضها ووضوح لغتها القانونية ومرونتها وتطورها وفقاً للمتغيرات كافة بما يتناسب مع روح العصر، وكذلك تبسيط الإجراءات ونشر المعلومات والبيانات والإفصاح عنها وسهولة الوصول إليها^(١٤).

وإذا أردنا بيان الشفافية في مجال النشاط الإداري فإنّ أحد الباحثين في دراسة تطبيقية يؤكد أنّها كل أمر أو إجراء متوازن في الإفصاح عن المعلومات التي تخص المنظمة (المرفق العام)، (الجهة الإدارية) بين المستوى المقبول لديها والمستوى الذي ترغب به الأطراف المتعددة الأخرى ذات العلاقة بها^(١٥).

وبعد هذا العرض الموجز نقسم هذا المبحث على ثلاثة مطالب نتحدث في أولها عن مفهوم الشفافية الإدارية وعن كل من طبيعتها وأهميتها في ثانیها وثالثها على النحو الآتي:

المطلب الأول: مفهوم الشفافية الإدارية

الشفافية الإدارية في نطاقها الخاص بها تتبع تصرف الإدارة في ضوء القرار الذي تتخذه أو العقد الإداري الذي تبرمه، فهي وضوح تام في اتخاذ القرارات الإدارية المختلفة ورسم الخطط الشكلية والتفصيلية والسياسات العامة التي تسيروها وعرضها على الأجهزة والجهات المعنية بمراقبة أداء الحكومة نيابة عن الشعب مع وجوب خضوع الممارسات الإدارية أو السياسية اليومية من ناحية شكلها ونوعها وتطبيقها للمحاسبة والمراقبة المستمرة وفق معايير التقيد بأخلاقيات الخدمة العامة وأنظمة النزاهة الوطنية والابتعاد عن إساءة استعمال السلطة والتعسف فيها^(١٦).

ومن ثم فهي تقاسم للمعلومات والمكاشفة والتدفق الحر والشامل والموصول والمتتابع دون انقطاع أو إهمال بحيث تصبح متاحة للجميع وفق إجراءات إدارية شكلية وموضوعية واضحة تتبّعها أجهزة الدولة

١٤- عبد خرابشة، الشفافية في خدمة المدنية، الأسبوع العلمي الأردني الخامس، المجلد الثاني، الجمعية العلمية الملكية، الأردن، ١٩٩٧، ص ٣٤١.

١٥- هادي محمود، أسس الشفافية الإدارية وعلاقتها بمكافحة الفساد الإداري، دراسة استطلاعية لآراء عينة من الأفراد العاملين في مكتب المفتش العام لوزارات التعليم العالي، العمل والشؤون الاجتماعية، الصناعة والمعادن، مقال في مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد الحادي والسبعون، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، بغداد العراق، ٢٠٠٨، ص ٧٦.

١٦- علي الشيخ، الشفافية في الخدمة المدنية، تجربة وزارة التنمية الإدارية، الأسبوع العلمي الأردني الخامس، تطوير القدرة التنافسية في الأردن، الجمعية العلمية الملكية، عمان، الأردن، ١٩٩٧، ص ٣٥٧.

ومؤسساتها المختلفة في نطاق العلاقة بين أصحاب المصلحة والمسؤولين، ومن مقتضياتها الكشف عن مختلف القواعد والتعليمات والأوامر واللوائح النافذة المعتمدة في وضع وتنفيذ السياسات واتخاذ القرارات العامة التي تصب في مصلحة الدولة والمجتمع بحيث تسمح فيما بعد بالمحاسبة والمساءلة^(١٧).

وأيضاً هي العلنية لا السرية والالتزام بالمتطلبات أو الشروط المنظمة للعمل الإداري وتكافؤ الفرص للجميع في مجال العمل والتعاقد والمساهمة في الوظيفة وسهولة الإجراءات والحد من الفساد والبيروقراطية، تمثل بمختلف مسمياتها مجموعة السلوكيات وأنماط الأداء والآليات الدالة عليها، وتقوم بها الإدارة تجاه موظفيها بكل حيادية وموضوعية وسهولة الوصول إليها متوفرة وتبسيط الإجراءات وآليات العمل ووضوحها وسهولة الاتصال بكل الاتجاهات المختلفة في الدولة وموضوعية اتخاذ القرارات وامتلاك نظم وتعليمات ولوائح واضحة للمساءلة القانونية في ضوء مكافحة الفساد وإغلاق ابوابه وفق المقاييس الوطنية والعالمية المعدة لهذه الغاية كلها واضحة للعيان^(١٨).

ومن الجدير بالذكر في هذا المقام أنه تتولى هيئة النزاهة العامة المستقلة في العراق والتي تم تشكيلها في عام ٢٠٠٤ العمل على نشر ثقافة النزاهة في العراق في مختلف الهيئات الإدارية العاملة فعلياً فيه، من خلال تقويم الإداء الإداري وتطويره من جهة والعمل على تعزيز الشفافية في العمل الحكومي من جهة أخرى؛ سعياً وراء بناء الثقة بين الناس والحكومة من الناحيتين الموضوعية والتطبيقية، وذلك يتم فعلياً من خلال المهام والمسؤوليات الملقاة على عاتق كل من دائرة الوقاية ودائرة التعليم والعلاقات العامة التابعين لها.

ومن نافلة القول أن الشفافية الإدارية كما يراها الباحث هي عنوان الشرعية والمشروعية فعلاً، شعار للنزاهة الوظيفية والإدارية، اسلوب عمل ناجح وكفؤ في ظل إدارة ناجحة ومقتدرة لها تجربة طويلة ونزاهة وظيفية ليس عليها غبار في مجال الوظيفة الإدارية والمؤسسية والمرفقية في آن واحد.

المطلب الثاني: طبيعة الشفافية الإدارية

الشفافية الإدارية هي أحد أشكال الرقابة الذاتية والمحاسبة الموضوعية الآتية والإشراف الإداري الموضوعي للمدير أو الرئيس أو الجهة المخولة للقيام بالتفتيش على أمور أو مسائل مادية أو نوعية وظيفية بعينها في ظل المعلومات المتاحة والبيانات والإحصائيات والأرقام والنماذج والجداول المعطاة تبعاً للسياسة الحكومية الإدارية العامة والآلية التي تتبعها المنشأة الإدارية في علمها التقليدي اليومي؛ وذلك من أجل الوصول إلى مثالية شكلية وموضوعية في مجال ممارسة الوظيفة العامة والعمل الإداري فيما يخص العلاقة بين الرئيس والمرؤوس.

وتمثل في حقيقتها فلسفة ومنهاج عمل ونظام إداري صارم إيجابي على مختلف الأصعدة وكفؤ في العمل الإداري اليومي يقوم على الوضوح والعلانية والدقة والصراحة والانفتاح في اعطاء المعلومة عن

١٧- محمد براو، الشفافية والمساءلة والرقابة العليا على المال العام في سياق الحكومة الراشدة، دار القلم، المغرب، ٢٠١٠، ص

١٩.

١٨- محمود غنيم الطشة، علي باسم حوامدة، درجة الالتزام بالشفافية الإدارية في وزارة التربية في دولة الكويت من وجهة نظر العاملين فيها، مقال في المجلة التربوية، الكويت، العدد الرابع والعشرين، ٢٠٠٩، ص ٥٣.

مختلف النشاطات والفعاليات الإدارية وانشطة العمل المختلفة التي تتم بين مختلف المستويات الوظيفية الإدارية داخل الجهاز الحكومي والأجهزة الإدارية المختلفة وجمهور المواطنين بما لا يتعارض مع المصلحة العامة العليا للدولة ومبدأ السرية في العمل الوظيفي.

وتعكس في حقيقتها مبدأ تنموياً استثمارياً واقتصادياً ودستورياً وقانونياً مهماً يعني ضرورة الإعلان والإفصاح والكشف عن الأنشطة والمهام والبرامج المنفذة والسياسات المتبعة أو التي هي قيد التنفيذ أو التي سوف يتم تنفيذها وكل ما يدخل في إطار أعمال الإدارة واختصاصاتها الأصلية أو الفرعية وفقاً للتسلسل الإداري المعروف في الدولة^(١٩).

من ناحية أخرى تمثل مشاركة الكافة، أي: الإدارة والمتفاعدين والمجتمع وجمهور المواطنين في المعلومات ذات الصلة بالأداء الحكومي؛ لأنها بيانات عامة ومشاعة وليست حكراً على جهة معينة ولا هي سر من الأسرار العامة إلا ما تعلق منها بمقتضيات الأمن الداخلي أو القومي، هي وضوح في العمل وتوفير حقيقي للمعلومات الكاملة عن الأداء الحكومي لكل الاطراف ذات الصلة بما يسمح بمراقبة الإدارة ومحاسبتها عن الخطط الموضوعة مسبقاً عن القرارات الإدارية من حيث اتخاذها، والعقود الإدارية من حيث اسلوب إبرامها وإدارتها وتنفيذها مروراً بالإجراءات الإدارية المتبعة والاموال التي صُرفَت على تنفيذها دون إخفاء ولا تعمد إهمال لكل الحقائق سواءً كانت إيجابية أو حتى سلبية^(٢٠).

والباحث له وجهة نظر تتمثل بالقول أنه لكل عمل وظيفي معايير للشفافية والنزاهة خاصة به، وعندما تكون الشفافية أداة محاسبة ومراقبة حقيقية لا مجرد نصوص قانونية تجرم وتعاقب فهي فعلاً معنى حقيقي للشفافية الإدارية كما هي دون تغيير، وبالتالي تكون الإدارة عند ممارسة مهامها الوظيفية المختلفة قد اتبعت معايير العمل الصحيحة والتي تساعد في أداء مهامها بكل سهولة ويسر وفقاً للتطور الزمني والمكاني في ظل ظروف العمل المختلفة، وفي ظل التقدم التكنولوجي خصوصاً في مجال المعلوماتية يظهر لنا أن الشفافية الإدارية لا بد أن تكون رمزاً وشعاراً يستهدى به في مجال العمل الإداري لكي يكون فعلاً عملاً عاماً يصب في مصلحة الدولة والمجتمع، جالباً النفع العام ومحققاً لكل الجوانب الإيجابية عند التعاقد في العمل الحكومي الإداري وفقاً لأسلوب العقد الإداري.

المطلب الثالث: أهمية الشفافية الإدارية

لا ينكر ان للشفافية الإدارية أهمية كبرى على النشاط الإداري من حيث شكله وواقعه العملي، حيث تلعب الدور الأهم والابرز في اسباغ صفة الرسمية الموضوعية على أعمال الإدارة، وكذا تعطي انطباعاً متميزاً عن ادائها في سبيل تحقيق المصلحة العامة في ظل الظروف العادية والاستثنائية.

هذا كله لأنها للإدارة أداة لمعالجة وتجنب حالات الوقوع في متاهات الفساد الإداري وحل لكل مشكلاته الخطيرة قبل وقوعه أصلاً^(٢١)، وذلك من خلال تمكين المختصين بالقرارات الصادرة من خارج

١٩- موسى اللوزي، التنمية الإدارية، المفاهيم، الأسس، التطبيقات، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ٢٠٠٠، ص ١٤٩.

٢٠- أ. سناء أحمد ياسين، شفافية الاداء الحكومي لدولة العراق، مقال في مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، العدد ١٠١، المجلد ٢٣، ٢٠١٧، ص ٥٩٠-٥٩١.

٢١- هادي محمود، مرجع سابق، ص ٧١.

وداخل الإدارة من معرفة أوجه النشاط الذي يمارسه وجوانبه السلبية منها والعمل على تلبية حقوق العامة من خلال مشاركتهم في المعلومات وتقديم المساعدة في فهم إدارة عمليات البيانات الداخلية والسماح بتوعية المواطنين واطلاعهم الدوري والمستمر على الخيارات المتعددة المتاحة، الأمر الذي يصب في تسهيل عمليات تقييم الأداء وتحقيق الديمقراطية والمساءلة وضمان نجاحها، وبالنتيجة الوصول إلى حكومة مفتوحة لتحقيق رقابتها ومساءلتها في آن واحد^(٢٢).

كما يراها الفقه الغربي أساس قوة النظام الاجتماعي، فهي من جهة توفر الأمن والعطاء والإبداع وتحتوي مفاهيم الحرية والمساواة والمساءلة، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة قوة الإدارة وقدرتها على تحقيق أهدافها، توفر جو الارتياح وتزيد الانتماء والولاء لدى الموظفين والمواطنين، وتسهم بدور كبير في تعزيز مستويات النمو والتطور الخاص بالمؤسسات، إضافة إلى دعمها عمليات التغيير والنجاح الإداري وتساعد على دعم السياسات والبرامج المستقبلية، معززة من عمليات الرقابة الداخلية ومساعدة على تعزيز مستويات الاستقلالية لدى العاملين في الهيئات التنظيمية المختلفة^(٢٣)، ومن جهة أخرى تساعد على المشاركة بفاعلية في تطوير نواحي الخدمة المدنية جميعها والاسهام في بناء الاعتماد على الذات بتحقيق نوعية أداء أفضل في القطاع العام من خلال التركيز على الجودة وزيادة الانتاج في العمل الوظيفي الإداري^(٢٤).

وأيضاً الشفافية الإدارية من الناحية الحكومية أساس لأسلوب الحكم المناسب؛ لتأكيد حسن إدارة الاقتصاد وتحقيق الآمال في التغلب على المشكلات وتستند قبل كل شيء على علانية القرار المتخذ في مجال الوظيفة الإدارية، فالقرار السري لا يمكن ان يُناقش والأعمال الخفية لا يمكن المساءلة عنها وإنَّ حجب المعلومات عن المهتمين والمتابعين للنشاط الإداري كقيل بتعطيل المشاركة التي من غيرها يصعب الوصول الفعلي إلى حلول تنسم بالديمومة والاستمرار^(٢٥).

وكما تم تحليله فيما تقدم فإنَّ الباحث يرى أن كل ما تم ذكره بخصوص أهمية الشفافية الإدارية هو بحق معالجة موضوعية سليمة وصحيحة وكله يصب في مصلحة المرفق العام او الجهة الإدارية ذات العلاقة، كما إنه يلاحظ أنَّ هذه الأهمية إن لم تجتمع محاور تحقيقها مع واقعها الفعلي الحقيقي فلن يكون هناك شفافية إدارية طالما كانت الفوضى في العمل الإداري والمسؤولية الإدارية وعناصر الفساد الإداري فاعلة، وفي العراق تبرز أهمية تحقيق الشفافية خصوصاً في ظل الديمقراطية التي يعيشها العراق ووفرة خياراته وتنوع مصادر إيراداته خصوصاً وأنه من البلدان النفطية المكتفية ذاتياً، القابلة للتطور فعلياً مكانياً وزمانياً وفي

٢٢- فارس بن علوش بن بلدي السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، اطروحة لنيل درجة دكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، ٢٠١٠، ص ١٨-١٩.

23- Cameron, B.L, transparency, Trust, and a tale of hedge fund ethics, master of business administration, San Diego state university, 2010, p.15.

٢٤- عبد الله عليان، أماني جرار، الشفافية في الخدمة المدنية، مفاهيمها ومعاييرها وأثرها على الخدمة المدنية، الاسبوع العلمي الأردني الخامس، الجمعية العلمية الملكية، عمان، الاردن، ١٩٩٧.

٢٥- عطية حسين أفندي، الإدارة العامة، إطار نظري، مدخل للتطوير وقضايا مهمة في الممارسة، جامعة القاهرة، القاهرة، جمهورية مصر العربية، ٢٠٠٢، ص ١١٥.

شتى الظروف، الأمر الذي يعكس بشكل واقعي وحقيقي فعال وإيجابي على إدارة الدولة وتقديم أفضل ما يمكن للمجتمع والأفراد على حد سواء، الأمر الذي يسهم بشكل واقعي في تحقيق التنمية المنشودة.

المبحث الثالث: الشفافية في العقود الإدارية من حيث الشكل والموضوع

بعد أن أجمنا الكلام في العقد الإداري ومن ثم في الشفافية الإدارية آن الأوان للتحدث عن العلاقة بين كل منهما من حيث رابطتهما وأصرتهما المشتركة.

والرابطة بين كل منهما هي العلاقة التي تثبت وتقدر وتؤيد أن تصرف الإدارة بإبرامها للعقد الإداري كان فعلاً وواقعاً وفق مقتضيات ومعايير الشفافية الوطنية والمحلية وفي إطار القانون، وكل ذلك بالتالي يدخل في نطاق المصلحة العامة.

وبعد هذا العرض الموجز يتحدث الباحث عن كل من شفافية العقد الإداري من حيث الشكل وشفافيته من حيث الموضوع أو الواقع على النحو التالي:

المطلب الأول: الشفافية الشكلية في العقود الإدارية

المقصود بالشفافية الشكلية في العقد الإداري الإفصاح عن المعلومات والبيانات والأرقام والجداول الواردة في العقود الإدارية وفق شكلها ونموذجها المعتاد أو المستحدث، سواء كانت في طور الإعداد أو في مراحلها التمهيديّة أو أصبحت نهائية جاهزة للتوقيع، بصيغة ورقية كتابية على شكل معين.

وهذا يتحقق من خلال العلنية والالتزام بالمتطلبات والشروط المرجعية للعمل الإداري وسهولة الإجراءات المتبعة والحد من البيروقراطية الحكومية^(٢٦)، من خلال معرفة آليات العقد الإداري وكل ما يتم بشأنه وفق معايير العمل الإداري الأخلاقية وميثاق العمل المؤسسي والوظيفي^(٢٧)، وبمعنى أوسع الوضوح التام في كل ما يتعلق بالعقود الإدارية من حيث رسم الخطط والسياسات وعرضها على الجهات المعنية بمراقبة الأداء الحكومي وخضوع الممارسات الإدارية للمحاسبة والمراقبة المستمرة من قبل هيئات مستقلة في الدولة ووفق كل عمل لا يتبغى به التضحية بالمصلحة العامة، وإنما يقصد به حقيقة الابتعاد عن إساءة استعمال السلطة^(٢٨) الأمر الذي يتحقق من خلال الرقابة الداخلية (الذاتية) التي تمارسها الإدارة على نفسها بواسطة الرؤساء أو المديرين أو من يخولونهم سلطة الرقابة والإشراف والتدقيق والمحاسبة؛ من أجل التأكد من تحقيق العقود لأهدافها وحسن ابرامها في سبيل تحقيق المصلحة العامة^(٢٩).

ومن نافلة القول أن الشفافية في العقود الإدارية شكلاً هي العلنية وليس السرية كما تم ذكره سابقاً، أي: الإفصاح عن فقرات العقد وأحكامه ومفاهيمه وتفسيراته القانونية الواضحة في مواده وإجراءاته المالية

٢٦- نزيه براقوي، الشفافية في تنفيذ عمليات التخصصية (الخاصة)، مقال في مجلة اخبار التخصصية (الخاصة)، المجلد الأول، العدد الخامس، ١٩٨٨، ص ٣٢.

٢٧- عبد العزيز جميل، عبد المحسن جودة، محمد فوزي خشبة، عبد القادر محمد عبد القادر، سعد عبد الحميد مطاوع، قياس الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٠٥.

٢٨- علي الشيخ، مرجع سابق، ص ٣٥٧.

٢٩- أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، ٢٠٠٣، ص ٢١.

والإدارية والشروط الاستثنائية الواردة فيه ومركز الإدارة الحقيقي الظاهري وليس الشكلي أو الباطني في العقد والبيانات والإحصائيات الحقيقية الواردة فيه والأرقام المستعملة، وهذا يشمل جميع أعمال الحكومة في مجال التعاقد الإداري التي لها تأثير على مصلحة الجمهور والمواطنين والدولة في آن واحد^(٣٠).

وهذا كله يتحقق بالضرورة وفق أحد الدراسات من خلال وضوح المعايير والنظم والإجراءات الإدارية ووضوح قواعد العمل بحيث تخدم رسالة الجهة الإدارية بالطريقة الأمثل، ووجوب أن تكون هذه القواعد مرنة، مطاطة، انسيابية، هادفة إلى تحقيق المصلحة العامة؛ من أجل مواكبة التطور العملي في مجال العقود الإدارية في العصر الحاضر، بناءً على معايير احترام النظم القانونية السائدة، خصوصاً من قبل أصحاب القرار والسلطة في الدولة، وتكريس القرارات الإدارية من أجل خدمة المصلحة العامة وتعزيز تقدم النظم الإدارية والمرفق العام، وذلك من خلال الاستفادة من دعم تقنية المعلومات والتكنولوجيا والتطورات العلمية في ظل ثورة المعلومات في مجال التعاقد الإداري، خصوصاً في مجال المواصفات الفنية المعروضة على الجهات الإدارية في المناقصات واساليب التعاقد الإداري المختلفة^(٣١).

ولا يخفى على أحد من المتخصصين في هذا المجال أنَّ الأعمال الإدارية تمارس من حيث الشكل بإجراءات يومية مكتبية وفق أحكام القانون أو اللوائح أو التعليمات من أجل ممارسة العمل الوظيفي بشكله الصحيح ولكن لا بد أن تكون هذه الممارسة -من وجهة نظر الباحث- وفق ما تم الإعداد له فعلاً من الناحية الشكلية وبناءً على التعليمات والأوامر الصادرة من المسؤول الإداري الأعلى إلى الأدنى والمتضمنة تنفيذ تعليمات العمل التي فيها المرونة والتجديد والانسيابية ومعايير العمل الإداري الرصين؛ من أجل أن تكون الإجراءات الشكلية المتبعة متفقة مع القانون وأحكامه في ظل الشفافية في المعلومات والبيانات والأوامر مع الأخذ بنظر الاعتبار الشفافية في تنفيذ العقود الإدارية هذه من قبل الإدارة حتماً وواجباً، شكلاً وموضوعاً.

المطلب الثاني: الشفافية الواقعية في العقود الإدارية

الشفافية الإدارية من الناحية الموضوعية والواقعية هي التطبيق العملي في إطار القانون وأحكامه، والنزاهة الوظيفية ومعاييرها، والكفاءة الإدارية وجوانبها على مجمل ما تتخذه الإدارة من قرارات أو تبرمه من عقود بحيث يظهر أثره الواقعي على نشاطاتها المختلفة جملة وتفصيلاً.

وهذا يتم من خلال قدرة المواجهة والتواصل الحقيقي مع أفراد المجتمع عبر فتح الباب أمامهم لتقديم انتقاداتهم وشكاويهم في أمر معين والاستماع إلى مقترحاتهم والعمل الجاد على تحقيق حاجات المجتمع وفق معايير المصلحة العامة، وضرورة التعامل مع وسائل الإعلام الحرة المستقلة لنقل المعلومات إلى الجمهور، بناءً على أسس احترام العمل وحرية الأفراد في ممارسة عملهم والتعبير عن آرائهم إلى وسائل الإعلام في ظل أجواء ديمقراطية قائمة على المساءلة والمحاسبة والتأثير على صنع القرارات من خلال احترام حقوق العاملين في المنظمة الإدارية على اختلافهم وتكريس التفاعل بين العاملين وبينها والمشاركة الفعالة والمستمرة

٣٠- فارس بن علوش، مرجع سابق، ص ١٥.

٣١- هادي محمود، مرجع سابق، ص ٧٦-٧٧.

في مجتمعتها، والعقلانية في صرف النفقات العامة من خلال وضع خطة محكمة للتعاقد الإداري الذي يحقق المصلحة العامة فعلاً^(٣٢).

ولاشك في أنه من أجل تعزيز شفافية الأداء الحكومي فلا بد من وجود مرحلة أولى لتخطيط الأداء الحكومي ومرحلة ثانية لتنفيذ الأداء الحكومي ومرحلة ثالثة للرقابة على الأداء الحكومي حسب رأي أحد الباحثات^(٣٣)، وهو ما يتحقق فعلياً من خلال وجود خطط طموحة في مجال السياسة الحكومية، مقترنة بتنفيذ إداري متميز من خلال تقارير كمية وليس فقط نوعية لمعلومات فعلية حول الأداء الحكومي، مرتبطاً بتطوير العمل المحاسبي الحكومي مروراً إلى تحقيق رقابة شاملة على الأداء في مختلف المجالات ودراسة كل مسببات الانحراف الإداري في أي مجال كان، ومنه مجال العقود الإدارية.

والباحث يعتقد أن تحقيق الشفافية الواقعية او الموضوعية هو رهن بتوافر كل سمات وصفات وعناصر نجاحها لكي تكون فعلاً منطلقاً حقيقياً لنجاح الإدارة في اعمالها، وتبقى عناصر الكفاءة الإدارية والمهنية وتطبيقاتها اليومية من أبرز الأمور التي تدعم ويقوة مبدأ الشفافية في مجال العقود الإدارية.

الخاتمة والنتائج

الشفافية في العقود الإدارية تمثل حصناً منيعاً للإدارة من إساءة استعمال السلطة أو الوقوع في الفساد الإداري فعلاً ومن ثم تحمل عواقبه بعد ذلك، وفي خضم معالجتنا لهذا الموضوع وجدنا أنه ذو أهمية كبيرة نظراً للمسؤوليات الجمة الواقعة على الإدارة في ظل النظام والإجراءات الحكومية المعقدة في تسيير الأعمال اليومية.

ومن جهة أخرى فإنّ الاتفاقيات التي تبرمها الإدارة في سبيل تحقيق خدمة المرفق العام أو المؤسسة المضطلة بإدارتها إنشأً وتعديلاً وإنهاءً هي تمثل أواصر علاقات قانونية يتم التعامل معها وفقاً للقوانين والقرارات واللوائح والتنظيمات السارية في الدولة والتي تبين طريق إبرام مثل هكذا عقود، وهي بالتالي تمثل أطر وأسس التعامل الشفاف للإدارة مع المتعاقدين معها في العقود الإدارية.

ويلاحظ في هذا الشأن أن العقود الإدارية في العراق وإن كانت أحد وسائل الإدارة في التعاقد ولكنها ليست حكراً على مدراءها وموظفيها بأسمائهم ومناصبهم الشخصية ولكنها اتفاقيات قانونية تصب في مصلحة الخدمة العامة للجهاز الإداري أو المرفق العام الذي تخدمه، وهنا يبرز أمر تحقيق المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، وتحقيق المنفعة العامة الحقيقية للمرفق العامة أو المؤسسة العامة.

وهكذا فإنّ كل القرارات والأوامر واللوائح الوظيفية الصادرة بموجب القوانين النافذة والتي يعتمدها المرفق العام أو المؤسسة العامة بمدراءها ومسؤوليها هي الموجه الأول والأساس الحقيقي والإطار والنظام القانوني الذي تسيير عليه الإدارة عند إبرامها للعقود وليست قوانين أو قرارات أو أوامر أو تعليمات ليس لها وجود أصلاً، وهنا تتحقق الشفافية عندما تكون كل العقود المبرمة في ظل القوانين النافذة في ضوء

٣٢- هادي محمود، مرجع سابق، ص ٧٦-٧٧.

٣٣- أ. سناء أحمد ياسين، مرجع سابق، ص ٦٠٨-٦١٠.

الاختصاص الوظيفي وفقاً للصلاحيات المخولة حقيقة موجودة وفاعلة؛ لأنها حينئذٍ تكون مرآة عمل الإدارة وأساس نشاطاتها القانونية المشروعة المختلفة.

المقترحات

١. ضرورة تبني نظام قانوني موحد تسيير عليه الإدارة عند إبرامها للعقود الإدارية المختلفة، الأمر الذي يسهل وفقه الاتفاق مع المتعاقدين والعمل بموجبه بشكل دقيق، ويجنب التأويل الخاطئ للنصوص القانونية واللوائح التنفيذية أو المختلط للأمور الإدارية والمالية.
٢. وجوب اتباع أساليب وظيفية مرنة في نطاق العمل الإداري وليست معقدة عند التعامل مع المتعاقدين من أجل تحقيق المصلحة العامة، بما يساهم في تحقيق منفعة المؤسسة أو المرفق العام بشكل جيد.
٣. عرض امر إبرام العقود الإدارية على لجنة أو لجان قانونية متخصصة في الدائرة من أجل معرفة طريقة الإبرام والشروط والأحكام الواردة فيه وليس الاجتهاد بالرأي الشخصي كيفما اتفق من أجل إبرام العقد الإداري وتنفيذه.
٤. تحقيق الإعلام والمعرفة الكافية لكل مبادئ النزاهة الوظيفية وأحكامها واساليب الشفافية الشكلية في العمل الإداري والموضوعية بالنسبة لكل الموظفين العاملين في الوحدة الإدارية من أجل نشر الثقافة القانونية والمعرفة بالأنظمة واللوائح الإدارية السائدة في العمل الوظيفي في ظل التنسيق بين الجهة الإدارية المعنية وجهات مكافحة الفساد.
٥. تبني سياسة محاسبة النفس قبل محاسبة الغير من أجل تحقيق الشفافية الذاتية قبل تحقيق الشفافية العامة بنوعيتها الشكلي والموضوعي، الأمر الذي يساهم في سد ثغرات الطعن في النزاهة الوظيفية ومكافحة الفساد قبل وقوعه أصلاً.

قائمة المراجع

1. Cameron, B.L, transparency, Trust, and a tale of hedge fund ethics, master of business administration, San Diego state university, 2010.
٢. أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، ٢٠٠٣.
٣. إيهاب عيد، محاضرات في العقود الإدارية، كلية الدراسات التطبيقية وخدمة المجتمع، جامعة الدمام، المملكة العربية السعودية، ٢٠١٢.
٤. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، ١٩٨٤.
٥. سناء أحمد ياسين، شفافية الاداء الحكومي لدولة العراق، مقال في مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، العدد ١٠١، المجلد ٢٣، ٢٠١٧.
٦. شاب توما منصور، القانون الإداري، بغداد، ١٩٨٠.
٧. عبد العزيز جميل، عبد المحسن جودة، محمد فوزي خشبة، عبد القادر محمد عبد القادر، سعد عبد الحميد مطاوع، قياس الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٠.

٨. عبد العزيز خليفة، المنازعات الإدارية، ضوابط التحكيم في منازعات العقود الإدارية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، ٢٠٠٤.
٩. عبد الله عليان، أماني جرار، الشفافية في الخدمة المدنية، مفاهيمها ومعاييرها وأثرها على الخدمة المدنية، الاسبوع العلمي الأردني الخامس، الجمعية العلمية الملكية، عمان، الاردن، ١٩٩٧.
١٠. عبد خرابشة، الشفافية في خدمة المدنية، الاسبوع العلمي الأردني الخامس، المجلد الثاني، الجمعية العلمية الملكية، الأردن، ١٩٩٧.
١١. عطية حسين أفندي، الإدارة العامة، إطار نظري، مدخل للتطوير وقضايا مهمة في الممارسة، جامعة القاهرة، القاهرة، جمهورية مصر العربية، ٢٠٠٢.
١٢. علي الشيخ، الشفافية في الخدمة المدنية، تجربة وزارة التنمية الإدارية، الأسبوع العلمي الاردني الخامس، تطوير القدرة التنافسية في الاردن، الجمعية العلمية الملكية، عمان، الاردن، ١٩٩٧.
١٣. فارس بن علوش بن بلدي السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، اطروحة لنيل درجة دكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، ٢٠١٠.
١٤. ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الإداري، الموصل، ١٩٨٩.
١٥. محمد براو، الشفافية والمساءلة والرقابة العليا على المال العام في سياق الحكومة الرشيدة، دار القلم، المغرب، ٢٠١٠.
١٦. محمد طه ابراهيم الفليح، سلطة الإدارة العامة في إيقاع الجزاءات على المتعاقدين معها، مقال في مجلة وادي النيل للدراسات والبحوث، جامعة القاهرة، فرع الخرطوم، العدد الحادي عشر، المجلد الثالث، يوليو ٢٠١٦.
١٧. محمود خلف حسين الجبوري، الحماية القانونية للأفراد في مواجهة أعمال الإدارة في العراق، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٦.
١٨. محمود غنيم الطشة، علي باسم حوامدة، درجة الالتزام بالشفافية الإدارية في وزارة التربية في دولة الكويت من وجهة نظر العاملين فيها، مقال في المجلة التربوية، الكويت، العدد الرابع والعشرين، ٢٠٠٩.
١٩. مصطلحات قانونية، اتحاد المجاميع اللغوية العلمية العربية، مطبوعات المجمع العلمي العراقي، ١٩٧٤.
٢٠. موسى اللوزي، التنمية الإدارية، المفاهيم، الأسس، التطبيقات، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ٢٠٠٠.
٢١. نبيل محمد الهادي محمد، ورقة عمل حول العقود الإدارية، خصائصها، مميزاتها، شروطها، عقود الاشغال العامة، عقود التوريدات، عقود BOOT، جامعة الدول العربية، مجلس وزراء العدل العرب، المركز العربي للبحوث القانونية، والقضائية، بيروت، لبنان، المؤتمر العام لرؤساء المحاكم الإدارية، ٢٠١٥.

٢٢. نزيه برقاوي، الشفافية في تنفيذ عمليات التخصصية (الخصخصة)، مقال في مجلة اخبار التخصصية (الخصخصة)، المجلد الأول، العدد الخامس، ١٩٨٨.
٢٣. هادي محمود، أسس الشفافية الإدارية وعلاقتها بمكافحة الفساد الإداري، دراسة استطلاعية لآراء عينة من الأفراد العاملين في مكتب المفتش العام لوزارات التعليم العالي، العمل والشؤون الاجتماعية، الصناعة والمعادن، مقال في مجلة الإدارة والاقتصاد، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، العدد الحادي والسبعون، بغداد، العراق، ٢٠٠٨.
٢٤. قرار محكمة التمييز العراقية في القضية رقم ٢٥٦٦/ح/١٩٦٦ تمييزية.
٢٥. قرار محكمة التمييز العراقية في القضية رقم ٤٢ / حقوقية / ٦٥ بتاريخ ١٩٦٥/٧/٢٥.
٢٦. قرار محكمة التمييز العراقية في القضية رقم ٦٥٤ / حقوقية / ٦٥ بتاريخ ١٩٦٥/٧/٢٥.