الشفافية في إبرام العقود الإدارية في العراق (الرقابة الذاتية)

Transparency in the administrative contracts

Transparency in the conclusion of administrative contracts in Iraq

Self-censorship

د. عمر نهاد عطا
كلية الحكمة الجامعة - بغداد -

ملخص البحث

العقود الإدارية اتفاقيات قانونية تبرمها الجهات الإدارية في الدولة ولها آثار مادية ملموسة لأوجه النشاط الإداري المختلفة، وفي العراق يتم تنفيذها وفقاً لقواعد القانون العام شكلاً ومضموناً، هذه 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.

والشفافية في العقود الإدارية في العراق في مضمونها وقاية للإدارة من إساءة استعمال السلطة أو الوقوع في الفساد الإداري ومن ثم تحمل عواقبه بعد ذلك، نظراً للمسؤوليات الكبيرة الواقعة على الإدارة في ظل النظام والإجراءات الحكومية والبيروقراطية المعقدة في ظل مبادئ النزاهة والكفاءة الوظيفية في تسيير الأعمال اليومية. ومن جهة أخرى فإنَّ الاتفاقيات التي تبرمها الإدارة في العراق من أجل تحقيق خدمة المرفق العام أو المؤسسة المضطلعة بأعمالها ونشاطاتها تمثل أواصر علاقات قانونية تتفاعل فيما بينها ويتم التعامل معها وفقاً للقوانين والقرارات ذات العلاقة في إطار وأسس التعامل الشفاف للإدارة مع المتعاقدين، ويلاحظ في هذا الشأن أن العقود الإدارية و إن كانت أحد وسائل الإدارة في تسيير الشؤون العامة ولكنها اتفاقيات قانونية عامة لا خاصة تصب في مصلحة الخدمة العامة للجهاز الإداري أو المرفق العام الذي تخدمه وتؤمن تحقيق المنفعة العامة الحقيقية للدولة والمجتمع سواءً بسواء وليس الاشخاص بذواتهم أو صفاتهم.

وهكذا فإنَّ كل القرارات والأوامر واللوائح الوظيفية الصادرة بموجب القوانين النافذة في العراق والتي يعتمدها المرفق العام أو المؤسسة العامة بمدراءها ومسؤوليها هي الأساس الحقيقي والإطار والنظام القانوني الذي تسير عليه الإدارة عند ابرامها للعقود وليس قوانين أو قرارات أو أوامر أو تعليمات فرضية، وهنا تتحقق الشفافية عندما تكون كل العقود المبرمة في ظل القوانين النافذة وفي ضوء الاختصاص الوظيفي وفقاً للصلاحيات المخولة حقيقة موجودة وفاعلة؛ لأنها حينئذٍ تكون مرآة عمل الإدارة وأساس نشاطاتها القانونية المشروعة المختلفة.

* * *

Summary:

Administrative contracts are legal agreements concluded by the administrative authorities in the state that have tangible material effects for the various aspects of administrative activity, and in Iraq they are implemented in accordance with the rules of general law in form and content, these rules that include the powers of administrative orders, methods of binding, and the obligation to do business with the entity or individual with whom the administration contracts; To achieve the public interest within the framework of national and local informational, graphical and statistical transparency.

Transparency in administrative contracts in Iraq in its content is to prevent the administration from abuse of power or falling into administrative corruption and then bear its consequences after that, given the large responsibilities that fall on the administration under the system and complex government and bureaucratic procedures in light of the principles of integrity and functional efficiency in the conduct of daily business.

On the other hand, the agreements concluded by the administration in Iraq in order to achieve the service of the public utility or the institution that carries out its work and activities represent bonds of legal relations that interact with each other and are dealt with in accordance with the relevant laws and decisions within the framework and principles of transparent dealing with contractors by the administration, and it is noticed in this regard that Administrative contracts, even if they are one of the means of administration in the conduct of public affairs, but they are public and not private legal agreements that are in the interest of the public service of the administrative apparatus or the public facility that serves it and that secure the real public benefit of the state and society, regardless of whether they are individuals or their characteristics.

Thus, all the functional decisions, orders and regulations issued under the laws in force in Iraq and approved by the public utility or the public institution with its directors and officials are the true basis, framework and legal system that the administration runs upon when concluding contracts and not laws, decisions, orders, or presumptive instructions, and here transparency is achieved when All contracts concluded under the laws in force and in light of functional competence in accord-

ance with the powers that are genuinely present and effective Because then it is the mirror of the administration›s work and the basis of its various legitimate legal activities.

* * *

المقدمة

العقود الإدارية اتفاقيات قانونية تعقدها الجهات الإدارية في الدولة فيما بينها كجهات حكومية أو مع القطاع الخاص سواء كان شخصاً طبيعياً أم معنوياً، 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 من الجهة أو الفرد الذي يتم التعاقد معه؛ تحقيقاً للمصلحة العامة في إطار الشفافية المعلوماتية والبيانية والإحصائية الوطنية والمحلية.

يعالج البحث صلة رابطة الشفافية بالتعاقد الإداري والعلاقة بين كل منهما من حيث الشكل والموضوع ومن الناحية القانونية العلمية المجردة في جمهورية العراق.

- **ويهدف البحث إلى:**

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 في العراق، ومن ثم كشف النشاط الحقيقي الذي تمارسه الإدارة في نطاق زماني ومكاني وفي ظل ظرف معين من خلال قياس مستوى الشفافية فيها.

- **وتكمن أهمية البحث في:**

أن للشفافية أهمية بالغة في تحقيق كفاءة ونزاهة ومهنية الإدارة في أعمالها المختلفة في العراق، وهذا يصب في النتاج الحقيقي للدولة في مجمل النشاطات الإدارية والمرفقية والمهنية.

أضف إلى ذلك أن العقود الإدارية التي جرى إبرامها وفقاً لمعايير الكفاءة المهنية والنزاهة في ظل قواعد القانون العام المنظمة للعمل الإداري لهي- بحق - تصرفات قانونية تعكس تقدم الدولة ومؤسساتها العامة داخلياً ودولياً، ومبينة لحقيقة المركز القانوني الوظيفي للجهة الحكومية ذات العلاقة.

- **إشكالية الدراسة:**

الشفافية مصطلح واسع ومرن يستعمل للدلالة على مدى تطابق المعلومات والبيانات والاحصائيات مع واقع العقود الإدارية المبرمة، ولطالما كان للشفافية الوجود الفعلي في إبرام العقود فنحن أمام دولة شرعية في تصرفاتها المختلفة ودولة مشروعية في أداء مهامها ووظائفها.

ولكن أثبت الواقع العملي أنَّ في كثير من الاحيان 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 تضّر في مراحل تنفيذها النهائية بالمصلحة العامة وتؤدي بالضرورة إلى ضرر بالغ في إدارة الدولة وماليتها بشكل واقعي وعملي خطير، الأمر الذي يشكل طعناً في نزاهة الإدارة من جهة اختصاصاتها وإهداراً للمال العام من جهة نشاطها الوظيفي، 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 وأسهبت في الشرح والتوصيف وتحليل الحقائق العلمية للبحث وفقاً لما يرد فيه من معلومات وبيانات وكتابات وفقاً لوجهة نظر علمية متواضعة، آخذاً من نموذج جمهورية **العراق** في العمل الوظيفي الإداري منارة لبحثه المتواضع.

ومن المتعارف عليه أكاديمياً وبحسب سياق هيكلية البحوث القانونية فقد تضمنت الدراسة **مبحثاً اولاً** عنوانه العقد الإداري، الطبيعة والخصائص، قسمناه إلى ثلاثة مطالب، كان الأول بعنوان مفهوم العقد الإداري، والثاني بعنوان طبيعة العقد الإداري، والثالث بعنوان خصائص العقد الإداري، **ومبحثاً ثانياً** عنوانه الشفافية الإدارية، الطبيعة والأهمية، قسمناه أيضاً إلى ثلاثة مطالب، كان الأول بعنوان مفهوم الشفافية الإدارية، والثاني بعنوان طبيعة الشفافية الإدارية، والثالث بعنوان أهمية الشفافية الإدارية، **ومبحثاً ثالثاً** عنوانه العقود الإدارية والشفافية الإدارية في العراق، قسمناه إلى مطلبين، كان الأول بعنوان الشفافية الشكلية في العقود الإدارية في العراق، والثاني بعنوان الشفافية الواقعية في العقود الإدارية في العراق، **وانتهت الدراسة** إلى خاتمة ونتائج ومقترحات ملحقة بفهرس عن ما تم بيانه.

* * *

المبحث الاول

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 خلال ما تبرمه من اتفاقيات مختلفة تجد لها أثراً ملموساً للجهة التي تعمل لصالحها هذه الادارة- كما ذكرنا-.

ولمّا 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.

ونتناول كل من مفهوم العقد الإداري وطبيعته وخصائصه في مطالب ثلاث آتية:

- **المطلب الاول: مفهوم العقد الإداري**

العقد الإداري- كما ذكرنا- اتفاق يبرمه أحد أشخاص القانون العام مع غيره من المؤسسات الحكومية أو الخاصة بقصد المساهمة في تسيير مرفق عام على أن يخضع لقواعد القانون العام، أي: تلك القواعد والوسائل والأنظمة والأوامر والممنوعات الإدارية ووسائل الجبر والضغط والإكراه المختلفة[١].

بمعنى أنه ذلك الاتفاق الذي تكون الإدارة أحد طرفيه أو كلاهما من أجل تسيير أعمال أو تنظيم مرفق عام مستعينة بامتيازات وصلاحيات السلطة العامة الواسعة في مجال الأوامر والأنظمة والتعليمات ذات العلاقة[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، تنظيماً في صورة واقعية ملموسة ومتضمناً شروطاً استثنائية جبرية؛ توخياً لتحقيق المصلحة العامة والوطنية الواسعة[٣].

---

(١) مصطلحات قانونية، اتحاد المجاميع اللغوية العلمية العربية، مطبوعات المجمع العلمي العراقي، ١٩٧٤، ص ١٧٥.

(٢) أ. لؤي كريم عبد، الأسس القانونية اللازمة لمشروعية العقد الإداري وأهميتها في أداء السلطات العامة لواجباتها، مقال في مجلة ديالى للبحوث الإنسانية، كلية التربية للعلوم الإنسانية، جامعة ديالى، العدد الثالث والخمسون،٢٠١١، ص ٤.

(٣) د. إيهاب عيد، محاضرات في العقود الإدارية، كلية الدراسات التطبيقية وخدمة المجتمع، جامعة الدمام، المملكة العربية السعودية، ٢٠١٢، ص٤.

هذا ويستمد العقد الإداري قواعده من نصوص تشريعية - تنظم جانباً واحداً 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 مكامنه، ولكن المشرع **العراقي** حدد بعض انواعه بنصوص قانونية وتعليمات جديدة نافذة تعتبر كونه عقداً إدارياً بالمعنى الفني الدقيق، مثل عقود المقاولات العامة وعقود تنفيذ مشاريع التنمية الكبرى المشمولة بأحكام قانون تنفيذ مشاريع التنمية الكبرى رقم ٦٠ لسنة ١٩٨٥، وكذلك عقود بيع وإيجار أموال الدولة وفق احكام القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠١٣، وأخيراً إصدار تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤ والضوابط الملحقة به[١].

وفي هذا الشأن ذهب أحد الفقهاء[٢] إلى أن اغلب موضوعات القانون الإداري في **العراق**، ومنها موضوع العقود الإدارية تبدو غير واضحة المعالم، وفيها يلاحظ الغموض على الصعيدين التشريعي والقضائي، حيث إنّ موقف القضاء العراقي من مواضيع العقود الإدارية يبدو غير مستقر في اتجاه معين، فهو في أثناء نظر المنازعات المتعلقة بها يطبق قواعد القانون الخاص أحياناً، ويطبق قواعد القانون الخاص والعام أحياناً ثانية ، ويطبق قواعد القانون الإداري في أحيان ثالثة.

وأما على الصعيد القضائي فقد ورد في قرار لمحكمة التمييز العراقية:- (إنَّ العقد المبرم بين الطرفين ينطبق عليه وصف أنه عقد إداري؛ لأن الإدارة قصدت به تسيير مرفق من مرافق الدولة وسلكت في ذلك طريق المناقصة بشروط خاصة) ، وفي قرار آخر اعتمدت ذات المحكمة اكثر 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، واشتراط تأمينات وغرامات التأخير فأنه يكون عقداً إدارياً متميزاً عن العقود المدنية التي يحكمها القانون الخاص بسبب ما تستهدفه هذه العقود من تحقيق مصالح كبرى تعلو على المصالح الخاصة للأفراد)[٣].

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) وجود شروط استثنائية غير مألوفة.

---

(١) د. ماهر صالح علاوي، القانون الإداري، الموصل، ١٩٨٩، ص٢٢٣.

(٢) د. محمود خلف حسين الجبوري، العقود الإدارية، بغداد، ١٩٨٩ ، ص ١٧ .

(٣) قرار محكمة التمييز العراقية في القضية رقم ٢٥٦٦/ح/١٩٦٦ تمييزية، قرار محكمة التمييز العراقية في القضية رقم ٤٢ و القضية رقم ٦٥٤ / حقوقية / ٦٥ بتاريخ ١٩٦٥/٧/٢٥.

ويرى **الباحث** من جانبه أن العقد الإداري بصورة عامة إنما هو اتفاق مكتوب يتضمن شروط غير متساوية وغير متكافئة بين الأطراف يتم في صيغة عقد يبرم بين طرف اسمه الدولة وطرف آخر بشخصه الطبيعي أو الاعتباري يطلق عليه المتعاقد أو الجهة المتعاقدة والغرض من وراء إبرامه تحقيق مصلحة عامة للدولة أو المرفق العام الذي تديره ويتضمن مصلحة مادية معينة لها أثرها الكبير في تسيير الأعمال العامة بكل انتظام واستقرار وتقدم.

- **المطلب الثاني: طبيعة العقد الإداري**

العقد الإداري من حيث طبيعته القانونية يتبع لأحكام القانون الإداري العامة والقوانين والنظم واللوائح الإدارية النافذة شكلاً وموضوعا، ويدخل من حيث طبيعته القضائية في اختصاص القضاء الإداري؛ لأنه يستخدم في إبرامه أساليب وقواعد القانون العام؛ باعتبارها مواد وفقرات وشروط تضمنها الإدارة للعقود من أجل تحقيق مصلحة عامة تصب في خدمة المرفق العام[١]، أي: شروط تُفَسَر في ضوء نظريات القانون الإداري، المستوحاة من اعتبارات الصالح العام التي تستهدفها الإدارة شكلاً وموضوعاً والتي لابد أن تكون محددة ومواكبة لطبيعة العقد ذاته وإلا فإنَّ وجود شروط استثنائية في مضمون العقد يعتبر ضرباً من ضروب التعسف في استعمال السلطة واساءة لاستعمالها حتماً.

هذا ويسمى العقد إدارياً إذا كان أحد طرفيه شخصاً معنوياً عاماً ومتصلاً موضوعه بنشاط المرفق العام الذي تديره الدولة بشكل مباشر أو غير مباشر، ملحوظاً فيه سلطة الإدارة في الإشراف على تنفيذه ومراقبة كيفية سيره بما تملكه من سلطة عامة على جوانبه الشكلية والموضوعية، محملة الطرف المتعاقد معها كافة الجزاءات والتعويضات القانونية إذا أخل بالتزاماته[٢].

وبالتالي فالعقد الإداري يجعل الكفة منعدمة وغير متكافئة بين طرفي العقد منذ لحظة ابرامه ولغاية تنفيذه وحتى لمراحل ما بعد التنفيذ أيضاً؛ ذلك لأن جهة إبرام العقد ووضع صيغته والمضي بإجراءاته والتنفيذ النهائي له إنما هو يعود للدولة جملة وتفصيلاً؛ باعتبارها سلطة عامة تتمتع بحقوق وامتيازات في مواجهة المتعاقد وفق شروط استثنائية غير مألوفة ووفق حقوق وامتيازات خاصة، وأساس هذه الحقوق والامتيازات المصلحة العامة[٣].

---

(١) 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.

(٢) محمود خلف حسين الجبوري، الحماية القانونية للأفراد في مواجهة أعمال الإدارة في العراق، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٦، ص٤٤.

(٣) عبد العزيز خليفة، المنازعات الإدارية، ضوابط التحكيم في منازعات العقود الإدارية، دار الكتاب الحديث، الجزائر،

هذه المصالح المستندة إلى القانون العام وأساليبه تتيح 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 وإنهاءه بإجراء إداري منفرد حتى ولو دون رضاء المتعاقد معها أنهاءً مبتسراً دون تدخل القضاء، وذلك كله مرتبط باحتياجات المرفق العام الذي يستهدف العقد الإداري تسييره أو سد حاجته بناءً على اعتبارات المصلحة العامة[1].

ووفقاً لتعليمات تنفيذ العقود الحكومية في العراق لعام ٢٠١٤ يلاحظ أن أحكامها تسري في المادة الأولى وفي فقرتها الأولى على الجهات الحكومية وشبه الحكومية لأغراض تنفيذ المقاولات العامة والمشاريع العامة والعقود الاستشارية وعقود الخدمات غير الاستشارية وعقود تجهيز السلع والخدمات محسوبة على الموازنات الاستثمارية والجارية والتشغيلية، وتسري في فقرتها الثانية على الشركات العامة عند تنفيذها لمشاريعها المدرجة في المنهاج الاستثماري أو الجاري الممول من الموازنة العامة، مما يعني بالضرورة أنَّ هذه التعليمات قد شملت النشاطات التجارية والاقتصادية والاستثمارية العامة وليست الخاصة، التي لها دور كبير في الاقتصاد الوطني، وفقاً للجهات القائمة عليها ومكانتها في الدولة، وبعبارة أخرى يؤدي إلى أن تكون جهة الإدارة المتعاقدة صاحبة اعتبار في التعاقد، عن طريق استعانتها بأساليب وقواعد القانون العام من أجل تنفيذ عقودها، بما يحقق النفع العام للفرد والمجتمع والدولة على حد السواء.

وسواءً كانت الاستعانة بأساليب القانون العام منتجة أو كانت الإدارة عند استخدامها لهذه الأساليب شخص اعتباري في محل العقد من أجل تحقيق المنفعة العامة للدولة والمجتمع موجودة فعلاً وحقيقة – عند التعاقد – فمعنى هذا أن العقود الإدارية التي تبرمها الدولة محققة ربحاً مادياً وفنياً وليس خسارة للاقتصاد الوطني.

كذلك يلاحظ في هذا الصدد أن قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم ٢١ لسنة ٢٠١٣ المعدل كان قد أقر في المادة الثالثة منه أنه: (يجري بيع وإيجار أموال الدولة عن طريق المزايدة العلنية وفق الاجراءات المرسومة في هذا القانون، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك)، وهنا فإنَّ المشرع العراقي قد أكد على أن أحد اساليب تعاقد الإدارة وفق هذا القانون هو اسلوب المزايدة العلنية من أجل بيع وإيجار أموال الدولة العامة(الدومين الخاص) استناداً إلى مبادئ وأحكام القانون العام.

٢٠٠٤، ص٥١.

(١) 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.

وطبيعة العقد الإداري في ظن **الباحث** أنها تتمثل في كل اتفاق من نوع خاص يلزم طرفاً يسمى المتعاقد الثاني سواء كان شخصاً طبيعياً (فرد) أم معنوياً(شركة) تجاه طرف يسمى المتعاقد الأول أو الطرف الأول (الشخص المعنوي الحكومي) بالقيام بعمل معين مادي- فني من أجل تحقيق مصلحة عامة تجد لها 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 وأسس القانون العام المتضمنة وجوب القيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل معين.

ذلك لأن تصرفات الإدارة العامة التي تنطوي على عنصر السلطة وخصائصها وفق مقتضيات الأوامر بالقيام بأعمال مادية- فنية وصيغ الإجبار في الأمر والمنع إنما هي تخول السلطة استخدام مثل هذه الأساليب، وتدل شكلاً وموضوعاً على نية ورغبة الإدارة اختيار وسائل القانون العام وامتيازاته وسلطاته الواسعة[1]، وهو الأمر الذي ينطبق بالضرورة على العقود الإدارية المبرمة في العراق خصوصاً بعد صدور تعليمات تنفيذ العقود الحكومية لعام ٢٠١٤، حيث تستعمل الإدارة عند ابرامها للعقود في بعض الاحيان أساليب القانون العام من أجل أن تظهر بمركز تعاقدي متميز عن المتعاقد معها.

ومن خصائص العقد الإداري أيضاً وجوب أن تكون الإدارة أحد أطراف العلاقة القانونية في التعاقد وليس الأفراد بذواتهم (الوظيفية) أو صفاتهم العادية كأشخاص؛ ذلك لأن السلطة التنفيذية هي التي تتولى إبرام العقود الإدارية وتنفيذها بصفتها الهيئة السياسية والإدارية العليا في الدولة، المناط بها تنفيذ القوانين والسياسة العامة، 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. وهو ما معناه أن من أهم صفات العقد الإداري في العراق وخصائصه هو إداريته وفق القانون العام، انعقاده بمراكز ووظائف وسلطات عاقديه الوظيفية لا بأسمائهم أو ذواتهم الشخصية؛ تجنباً لمشاكل الوقوع في الفساد الإداري من جهة وحفاظاً على السلطات المستندة إلى مبادئ وأحكام القانون الإداري من جهة أخرى.

وأما ارتباط العقد بالمرفق العام – بشكل عام - فهو ما معناه ارتباطه بالمفهوم الموضوعي للمرفق العام والمتمثل بشكله ونوع النشاط الذي يمارسه والأجهزة الإدارية التي تديره، ومفهوماً مادياً يتعلق بنشاط المرفق

(١) مصطلحات قانونية، مرجع سابق، ص ١٧٥.

من حيث التنظيم والإدارة والاستغلال والنظام القانوني الذي يديره أو اللوائح المنفذة للقوانين[١].

ووفقاً لهذا الرأي الأخير فإنَّ إبرام العقد الإداري في العراق– خاصة- إنما 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 من دون أن يكون متطوراً، مواكباً لكل 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 أيضاً وجوب تحقيق المصلحة العامة؛ 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 الاشغال 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 وضمان 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[٢].

وخصائص العقد الإداري في وجهة نظر **الباحث** المتواضعة إنما هي صفاته الخارجة عن نطاق أشخاصه، المرتبطة بفحواه ومضمونه وشروطه، المكسبة إياه صفة العقد الإداري ذو الشروط الاستثنائية التي وفقاً لها يكون للإدارة المركز التعاقدي الإداري والمالي المتميز مقابل مركز المتعاقد الآخر أو المتعاقدين الآخرين، في ظل إطار قانوني يعّرف الأطراف ابتداءً وانتهاء بأن أحد الأطراف إنما تعاقد من أجل تحقيق منفعة عامة وفق شروط استثنائية غير مألوفة.

* * *

(١) د. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، ١٩٨٤، ص ٣٣٦.

(٢) د. شاب توما منصور، القانون الإداري، بغداد، ١٩٨٠، ص ٤٥٣ وما بعدها.

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 عمل الإدارة اليومي أو الشهري أو السنوي.

وفي هذا الخصوص إنَّ 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[١]، وبمعنى آخر تصميم وتطبيق ونشر اللوائح والقوانين والأنظمة والآليات والسياسات الإدارية التي تكفل حق المواطن في معرفة وفهم ومراقبة سلوكيات ووظائف وأدوار الموظفين العموميين وإتاحة المعلومات اللازمة والمناسبة ذات العلاقة لمواطني الدولة لمعرفتها والاطلاع عليها وفقاً للدستور والقانون والأنظمة سارية المفعول[٢].

وإذا أردنا بيان الشفافية في مجال النشاط الإداري فإنَّ أحد الباحثين[٣] في دراسة تطبيقية يؤكد أنها 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.

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

- **المطلب الأول: مفهوم الشفافية الإدارية**

---

(١) عبد خرابشة، الشفافية في خدمة المدنية، الاسبوع العلمي الأردني الخامس، المجلد الثاني، الجمعية العلمية الملكية، الأردن، ١٩٩٧، ص٣٤١.

(٢) د. عبد اللطيف مصلح محمد عائض، دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري، مقال في مجلة الدراسات الاجتماعية اليمنية، العدد التاسع والعشرون، يوليو- ديسمبر، كلية العلوم الإدارية وكلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة العلوم والتكنولوجيا، الجمهورية اليمنية، ٢٠٠٩، ص ١٥٤.

(٣) 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، ص٧٦.

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 تسيرها وعرضها على الأجهزة والجهات المعنية بمراقبة أداء الحكومة نيابة عن الشعب مع وجوب خضوع الممارسات الإدارية او 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[١].

ومن ثم فهي تقاسم للمعلومات والمكاشفة والتدفق الحر والشامل والموصول والمتتابع للمعلومات دون انقطاع أو إهمال بحيث تصبح متاحة للجميع على وفق إجراءات إدارية شكلية وموضوعية واضحة تَتَبِعها أجهزة الدولة 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[٢]. بمعنى أنها العلنية لا السرية والالتزام بالمتطلبات أو الشروط أو التعليمات المنظمة للعمل الإداري وتكافؤ الفرص للجميع في مجال العمل والتعاقد والمساهمة في الوظيفة وسهولة الإجراءات والحد من الفساد والبيروقراطية، تمثل بمختلف مسمياتها مجموعة السلوكيات وانماط الأداء والآليات الدالة عليها وتقوم بها الإدارة تجاه موظفيها بكل حيادية وموضوعية، سهولة 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 أبوابه وفق المقاييس الوطنية والعالمية المعدة لهذه الغاية[٣].

وهذا تعبير صريح عن ضرورة الكشف للعامة واطلاعهم على منهج السياسات العامة، وكيفية إدارة الدولة من قبل المسؤولين؛ بهدف الحد من السياسات غير المعلنة، أو ما يعرف اصطلاحا (سياسات خلف

(١) 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، ص٣٥٧.

(٢) محمد براو، الشفافية والمساءلة والرقابة العليا على المال العام في سياق الحكومة الراشدة، دار القلم، المغرب، ٢٠١٠، ص ١٩.

(٣) 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، ص٥٣.

الكواليس (التي تتميز بالغموض وعدم مشاركة العامة فيها بشكل جلي[١].

ومن الجدير بالذكر في هذا المقام أنه تتولى هيئة النزاهة العامة المستقلة في العراق - التي تم تشكيلها في عام ٢٠٠٤ وهي مؤسسة حكومية مستقلة- العمل على نشر ثقافة النزاهة في العراق في مختلف الهيئات الإدارية العاملة فعلياً، 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 التابعتين لها في الهيئة.

ومن نافلة القول أنَّ الشفافية الإدارية كما يراها **الباحث** هي عنوان الشرعية والمشروعية فعلاً، شعار للنزاهة الوظيفية والإدارية، اسلوب عمل ناجح وكفوء 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 الآنية 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 عملها 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 ونظاماً إدارياً صارماً على مختلف الأصعدة وكفوءاً في العمل الإداري اليومي يقوم على الوضوح والعلانية والدقة والصراحة والانفتاح في اعطاء المعلومة عن مختلف النشاطات والفعاليات الإدارية وانشطة العمل المختلفة التي تتم بين مختلف المستويات الوظيفية الإدارية داخل الجهاز الحكومي التنفيذي والأجهزة الإدارية المختلفة وجمهور المواطنين بما لا يتعارض مع المصلحة العامة العليا للدولة ومبدأ السرية في العمل الوظيفي، وهي مبدأ دستوري وقانوني، تنموي استثماري واقتصادي مهم 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[٢].

---

(١) فهيمة بن لكحل، كهينة أيت عمراوي، الشفافية الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، الجزائر، ٢٠١٥-٢٠١٦، ص١١.

(٢) موسى اللوزي، التنمية الإدارية، المفاهيم، الأسس، التطبيقات، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ٢٠٠٠،

من ناحية أخرى تمثل مشاركة الكافة، أي: الإدارة والمتعاقدين والمجتمع وجمهور المواطنين في المعلومات ذات الصلة بالأداء الحكومي؛ لأنها بيانات عامة ومشاعة وليست حكراً على جهة معينة بذاتها ولا هي سر من الأسرار العامة إلا ما تعلق منها بمقتضيات الأمن الداخلي أو القومي، وهكذا فإنَّ شفافية الأداء الحكومي معنى حقيقي لتمكين جميع الأطراف ذات الصلة بالنشاط الوظيفي الإداري من الوصول إلى المعلومات والبيانات الخاصة بذلك النشاط، سواءً تعلقت هذه المعلومات والبيانات بالنشاط الحالي الفعلي والعقود والاتفاقيات المبرمة على مستوى الوحدات الحكومية أو مستوى الحكومة ككل أو بالنشاط المستقبلي للدولة.

والشفافية الإدارية في **العراق** وضوح في العمل وتوفير حقيقي للمعلومات الكاملة عن الأداء الحكومي لكافة الاطراف ذات الصلة بما يسمح بمراقبة الإدارة ومحاسبتها عن الخطط الموضوعة مسبقاً بخصوص القرارات الإدارية من حيث اتخاذها، والعقود الإدارية من حيث اسلوب إدارتها وإبرامها وتنفيذها مروراً بالإجراءات الإدارية المتبعة والاموال التي صُرِفَت على تنفيذها دون إخفاء ولا تعمد إهمال لكل الحقائق سواءً كانت إيجابية أو حتى سلبية[1].

والباحث له وجهة نظر تتمثل بالقول أنه لكل عمل وظيفي معايير للشفافية والنزاهة خاصة به، وعندما تكون الشفافية في العراق أداة محاسبة ومراقبة حقيقية لا مجرد نصوص ومواد قانونية تجرم وتعاقب فهي فعلاً معنى حقيقي للشفافية الإدارية كما هي دون تغيير أو تحوير، وبالتالي تكون الإدارة عند ممارسة مهامها الوظيفية المختلفة قد اتبعت معايير العمل الصحيحة والتي تساعدها في أداء مهامها بكل سهولة ويسر وفقاً للتطور الزماني والمكاني في ظل ظروف العمل المختلفة.

وفي ظل التقدم التكنولوجي والعلمي خصوصاً في مجال المعلوماتية يظهر لنا أن الشفافية الإدارية في العراق لابد 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 أن 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

ص١٤٩.

(١) 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.

عن أدائها في سبيل تحقيق المصلحة العامة في ظل الظروف العادية والاستثنائية.

فهي قد أصبحت من المفاهيم الإدارية الحديثة والمتطورة التي يستوجب على الإدارات الواعية العمل بها؛ لما لها من مكانة متميزة في تطوير التنمية الإدارية الناجحة و تنمية التنظيمات الإدارية والوصول إلى بناء تنظيمي سليم قادر على مواجهة التحديات و التغييرات الجديدة في عالمنا الحاضر؛ لأنها تعتبر فعلاً مدخلا لمعالجة العديد من مشكلات الإدارة الحكومية، وذلك من خلال الوضوح والعقلانية والنزاهة وتكافؤ الفرص للجميع وسهولة الإجراءات والحد من الفساد[١].

هذا كله لأنها للإدارة أداة لمعالجة وتجنب حالات الوقوع في متاهات الفساد الإداري وحل لكل مشكلاته الخطيرة[٢]، وذلك من خلال تمكين المختصين ذوي الشأن من خارج وداخل الإدارة من معرفة أوجه النشاط الذي يمارسوه وجوانبه السلبية منها والعمل على تلبية حقوق العامة من خلال مشاركتهم في المعلومات وتقديم المساعدة لهم 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[٣].

الأمر الذي يحقق بالضرورة تعزيز المساءلة الإدارية خصوصاً إذا كانت الشفافية لها جوانب تكنولوجية وعلمية حديثة توفر معلومات دقيقة عن انشطة المنظمات الإدارية والوحدات الحكومية ذات العلاقة بالنشاط الإداري اليومي والفعال وبالتالي إمكان إخضاع هذه الوحدات للمساءلة[٤].

والشفافية الإدارية للمجتمع كما يراها الفقه الغربي أساس قوة النظام الاجتماعي، فهي من جهة توفر العطاء 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

(١) فهيمة بن لكحل، كهينة أيت عمراوي، مرجع سابق، ص ٦.

(٢) هادي محمود، مرجع سابق، ص ٧١.

(٣) 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.

(٤) د. عبد اللطيف مصلح، مرجع سابق، ص ١٥٤.

مستويات الاستقلالية لدى العاملين في الهيئات التنظيمية المختلفة[١]، 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[٢].

وأيضاً تعد 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 وأنَّ حجب المعلومات عن المهتمين والمتابعين للنشاط الإداري كفيل بتعطيل المشاركة التي من غيرها يصعب الوصول الفعلي إلى حلول تتسم بالديمومة والاستمرار[٣].

وفي **العراق** تبرز أهمية تحقيق الشفافية خصوصاً في ظل الديمقراطية التي يعيشها العراق ووفرة خيراته وتنوع مصادر إيراداته خصوصاً وأنه من البلدان النفطية المكتفية ذاتياً، القابلة للتطور فعلياً مكانياً وزمانياً وفي شتى الظروف، الأمر الذي ينعكس بشكل واقعي وحقيقي فعال و إيجابي على إدارة الدولة وتقديم افضل ما يمكن للمجتمع والأفراد على حد السواء، الأمر الذي يسهم بشكل واقعي في تحقيق التنمية المنشودة.

وكما تم تحليله آنفاً فإنَّ **الباحث** يرى أن كل ما تم ذكره لهو بحق معالجة موضوعية سليمة وصحيحة وكله يصب في مصلحة المرفق العام او الجهة الإدارية ذات العلاقة، كما أنّه يلاحظ أنَّ هذه الاهمية 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.

* * *

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

(٢) 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.

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

المبحث الثالث

العقود الإدارية والشفافية الإدارية

بعد أن أجملنا الكلام في العقد الإداري ومن ثم في الشفافية الإدارية آن الأوان للتحدث عن العلاقة بين كل منهما من حيث رابطتهما وآصرتهما المشتركة، والرابطة بين كل منهما هي العلاقة التي تثبت وتقدّر وتؤيد أن تصرف الإدارة بإبرامها للعقد الإداري كان فعلاً وواقعاً وفق مقتضيات ومعايير الشفافية الوطنية 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 في مطلبين على النحو الآتي:

- **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، سواءً كانت في طور الإعداد أو في مراحلها التمهيدية أو أنها 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[١]، عبر معرفة آليات العقد الإداري وكل ما يتم بشأنه وفق معايير العمل الإداري الأخلاقية وميثاق العمل المؤسسي والوظيفي[٢].

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، وكل عمل يقصد به حقيقة الممارسة الإدارية الحقيقية والمتميزة للسلطة والابتعاد عن إساءة ممارستها[٣]، الأمر الذي يتحقق من خلال الرقابة الداخلية (الذاتية) التي تمارسها الإدارة

(١) نزيه برقاوي، الشفافية في تنفيذ عمليات التخاصية(الخصخصة)، مقال في مجلة اخبار التخاصية(الخصخصة)، المجلد الأول، العدد الخامس، ١٩٨٨، ص٣٢.

(٢) 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، ص١٠٥.

(٣) علي الشيخ، مرجع سابق، ص٣٥٧.

على نفسها بواسطة الرؤساء أو المدراء أو من يخولونهم سلطة الرقابة والإشراف والتدقيق والمحاسبة؛ من أجل التأكد من تحقيق العقود لأهدافها وابرامها في سبيل تحقيق المصلحة العامة حتماً[١].

ومن نافلة القول إن 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 والإدارية والشروط الاستثنائية الواردة فيه ومركز الإدارة الحقيقي الظاهري وليس الشكلي أو الباطني والبيانات والإحصائيات الحقيقية الواردة فيه والأرقام المستعملة، وهذا يشمل جميع أعمال الحكومة التي لها تأثير على مصلحة الجمهور والمواطنين والدولة في آن واحد[٢].

وهذا كله يتحقق - **في العراق**- بالضرورة 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 تطبيق 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 العامة واساليب التعاقد الإداري المختلفة[٣].

ولا يخفى على أحد من المتخصصين في هذا المجال أنَّ الأعمال الإدارية تمارس من حيث الشكل بإجراءات يومية مكتبية على وفق أحكام القانون أو اللوائح أو التعليمات؛ سعياً لممارسة العمل الوظيفي بشكله الصحيح ولكن لابد 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 والأنظمة ذات العلاقة.

---

(١) 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، ص٢١.

(٢) فارس بن علوش، مرجع سابق، ص ١٥.

(٣) هادي محمود، مرجع سابق، ص ٧٦-٧٧.

- **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.

ويكون بطبيعة الحال عبر انتهاج الشفافية في الانظمة والتعليمات والقوانين الادارية والوظيفية عبر مراجعتها ومعالجة نصوصها وفقراتها الغامضة وتوضيحها وإعلانها الصريح والضمني والربط بينها وبين أسس تعزيز المساءلة في مختلف المستويات الإدارية واتخاذ الاجراءات الموضوعية التي تعززها بالضرورة[١].

وهذا يتم في **العراق** من خلال قدرة المواجهة والتواصل الحقيقي مع أفراد المجتمع عبر فتح الباب أمامهم لتقديم انتقاداتهم وشكاويهم في أمر معين والاستماع الى مقترحاتهم والعمل الجاد على تحقيق حاجات المجتمع وفق معايير المصلحة العامة، وضرورة التعامل مع وسائل الاعلام الحرة المستقلة لنقل المعلومات إلى الجمهور، بناءً على أسس احترام العمل وحرية الافراد 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 اختلاف وظائفهم ومهامهم الإدارية وتكريس التفاعل بين العاملين وبينها والمشاركة الفعالة والمستمرة في مجتمعها، والعقلانية في صرف النفقات العامة من خلال وضع خطة محكمة للتعاقد الإداري الذي يحقق المصلحة العامة فعلاً[٢].

ولاشك في أنه من أجل تعزيز شفافية الأداء الحكومي لدولة **العراق** فلابد من وجود مرحلة أولى لتخطيط الأداء الحكومي ومرحلة ثانية لتنفيذ الأداء الحكومي ومرحلة ثالثة للرقابة على الأداء الحكومي حسب رأي أحد الباحثين[٣]، 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 الرقابي 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 أو الموضوعية مرهون بتوافر كل سمات وصفات وعناصر نجاحها لكي تكون فعلاً منطلقاً حقيقياً لنجاح الإدارة في أعمالها، وتبقى عناصر الكفاءة الإدارية والمهنية وتطبيقاتهما اليومية من أبرز الأمور التي تدعم وبقوة مبدأ الشفافية في مجال العقود الإدارية.

---

(١) فارس بن علوش، مرجع سابق، ص ٢١.

(٢) هادي محمود، مرجع سابق، ص٧٦-٧٧.

(٣) أ. سناء أحمد ياسين، مرجع سابق، ص ٦٠٨-٦١٠.

الخاتمة

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 الإدارية المعقدة في تسيير الأعمال اليومية.

ومن جهة أخرى فإنَّ الاتفاقيات التي تبرمها الإدارة في سبيل تحقيق خدمة المرفق العام أو المؤسسة المضطلعة بإدارتها إنشاءً وتعديلاً وإنهاءً لهي تمثل أواصر علاقات قانونية يتم التعامل معها وفقاً للقوانين والقرارات واللوائح والنظم السارية في الدولة التي تبين طريق إبرام مثل هكذا عقود، وهي بالتالي تمثل أطر وأسس التعامل الشفاف للإدارة مع المتعاقدين معها.

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

وهكذا فإنَّ كل القرارات والأوامر واللوائح الوظيفية الصادرة بموجب القوانين النافذة في العراق والتي يعتمدها المرفق العام أو المؤسسة العامة بمدراءها ومسؤوليها هي الموجه الأول والأساس الحقيقي والإطار والنظام القانوني الذي تسير عليه الإدارة عند ابرامها للعقود وليست قوانين أو قرارات أو أوامر أو تعليمات ليس لها وجود أصلاً إلا على الورق، وهنا تتحقق الشفافية عندما تكون كل العقود المبرمة في ظل القوانين النافذة وفي ضوء 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 تسير عليه الإدارة في العراق عند ابرامها للعقود الإدارية المختلفة، الأمر الذي يسهل بموجبه العمل بشكل دقيق والاتفاق الواضح مع المتعاقدين، ويجنب التأويل الخاطئ أو المختلط للنصوص القانونية واللوائح التنفيذية للأمور الإدارية والمالية.

٢- وجوب اتباع أساليب وظيفية مرنة وليست معقدة في نطاق العمل الإداري في العراق عند التعامل مع المتعاقدين من أجل تحقيق المصلحة العامة، بما يساهم في تحقيق منفعة المؤسسة أو المرفق العام.

٣- تحقيق الإعلام والمعرفة الكافية لكل مبادئ النزاهة الوظيفية وأحكامها واساليب الشفافية الشكلية والموضوعية في العمل الإداري 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 وهيئة النزاهة في العراق.

٤- تبني سياسة محاسبة النفس قبل محاسبة الغير من أجل تحقيق الشفافية الذاتية قبل تحقيق الشفافية العامة بنوعيها الشكلي والموضوعي، الأمر الذي يساهم في سد ثغرات الطعن في النزاهة الوظيفية ويعمل على مكافحة الفساد قبل وقوعه أصلا.

* * *

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 اللطيف مصلح محمد عائض، دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري، مقال في مجلة الدراسات الاجتماعية اليمنية، العدد التاسع والعشرون، يوليو- ديسمبر، كلية العلوم الإدارية وكلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة العلوم والتكنولوجيا، الجمهورية اليمنية، ٢٠٠٩.

١١- عبد خرابشة، الشفافية في خدمة المدنية، الاسبوع العلمي الأردني الخامس، المجلد الثاني، الجمعية العلمية الملكية، الأردن، ١٩٩٧.

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

١٣- 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.

١٤- 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.

١٥-فهيمة بن لكحل، كهينة أيت عمراوي، الشفافية الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، الجزائر، ٢٠١٥-٢٠١٦.

١٦- ماهر صالح علاوي، القانون الإداري، الموصل، ١٩٨٩.

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

١٨- 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، يوليو٢٠١٦.

١٩- محمود خلف حسين الجبوري، العقود الإدارية، بغداد، ١٩٨٩.

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

٢١- 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.

٢٢- مصطلحات قانونية، اتحاد المجاميع اللغوية العلمية العربية، مطبوعات المجمع العلمي العراقي، ١٩٧٤.

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

٢٤- 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.

٢٥- نزيه برقاوي، الشفافية في تنفيذ عمليات التخاصية(الخصخصة)، مقال في مجلة اخبار

التخاصية(الخصخصة)، المجلد الأول، العدد الخامس، ١٩٨٨.

٢٦- 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.

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

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

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

* * *