

التطورات الحديثة في المبادئ التي تحكم المرافق العامة "مبدأ الجودة نموذجاً" "دراسة مقارنة"

الدكتور

عبد الله حنفي عبد العزيز

استاذ القانون العام المساعد

كلية الحقوق – جامعة المنوفية

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

"وَتَرَى الْجِبَالَ تَحْسَبُهَا جَامِدَةً وَهِيَ تَمُرُّ مَرَّ السَّحَابِ صُنِعَ اللّٰهُ
الَّذِي اتَّقَنَ كُلَّ شَيْءٍ إِنَّهُ خَيْرٌ بِمَا تَفْعَلُونَ"

صدق الله العظيم

سورة النمل الآية ٨٨

عن أم المؤمنين عائشة رضی الله عنها قالت:

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملاً أن يتقنه"

رواه الطبرانی وصححه الألبانی

وعنها رضی الله عنها قالت:

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "إن الله يحب من العامل إننا عمل عملاً أن يحسنه"

صححه الألبانی

مقدمة:

ترجع فكرة جودة الخدمات المقدمة من مؤسسة أو هيئة ما إلى القواعد المطبقة على الخدمات التي يقدمها القطاع الخاص لجماهير المتعاملين معه المعروفين باسم المستهلكين أو الزبائن.^(١)

ولقد انتقلت هذه الفكرة بطريقة متسارعة إلى نطاق القانون العام، حيث أصبح المواطن يطالب بالحصول على خدمة متميزة وجيدة من المرافق العامة التي يتعامل معها. وينطبق هذا على المرافق العامة بأنواعها سواء كانت مرافق إدارية أو مرافق إقتصادية وتجارية أو مرافق تقدم خدمات نوعية أو متخصصة كمرفق الصحة ومرفق العدالة ومرفق الشرطة ... إلخ.

فلم يعد المواطن يقنع بمجرد الحصول على الخدمة من المرفق العام المكلف بأدائها، بل أصبح يطمح في الحصول على خدمة جيدة وفقاً لمعايير الجودة العالمية.^(٢) ولقد إستجابت بعض الحكومات لهذه المطالب في ظل المنافسة المحتدمة والمتواصلة مع القطاع الخاص، والذي أضحى يقدم العديد من الخدمات التي كانت تحتكرها المرافق العامة لاسيما في المجال الإقتصادي والتجاري والصحي وفي مجال الإتصالات وغيرها، فكان على الإدارة محاولة تقديم حوافز لحث المواطنين على طلب الخدمة منها، وحتى في الخدمات التي تحتكرها الإدارة بوصفها سلطة عامة مثل خدمات التوثيق والأمن والعدالة والحالة المدنية والتراخيص الإدارية... إلخ وتحرص الإدارة عند تقديم هذه الخدمات إلى الإرتقاء بجودتها إرضاءً للمواطن وتحقيقاً لعلاقة جيدة بين المواطن والحكومة حتى يسود الأمن الإجتماعي والاستقرار. ولم يكن هذا نوع من الكرم الإداري وإنما أضحى - حالياً - إلتزاماً دستورياً واجب التطبيق.^(٣)

حيث ألزمت بعض الدساتير - ومنها الدستور المصري - الدولة بتقديم بعض الخدمات بجودة عالية تضاهي معايير الجودة العالمية.^(١)

(١) سكيمة حمادة - المرفق العام في مواجهته قانون المنافسة /رسالة ماجستير جامعة عبد الرحمن ميرة/ سنة ٢٠١٥ ص ٥٧.

(٢) شكران قاسم الدغمي - مبدأ الجودة في المرافق العامة دراسة تحليلية - مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون - جامعة الأردن - المجلد ٤٦ لعدد ١ سنة ٢٠١٩. ص ٧٨٢.

(٣) مازن ليلو راضي، على يونس اسماعيل- التطور الحديث في المبادئ الحالية للمرفق العام في فرنسا وقيمتها القانونية مجلة كلية الحقوق - جامعة النهريين - العدد ٢٥) سنة ٢٠١٧ ص ٢١ وما بعدها.

وإن كانت هذه الدساتير قد حددت بعض أنواع من خدمات المرافق العامة والتي يجب أن تخضع لمعايير الجودة العالمية مثل الصحة والتعليم والبحث العلمي... إلخ، إلا أن هذا لا يعني أن عدم النص صراحة على نوع معين من خدمات المرافق العامة يعني أن الدولة لديها الحرية في أن تقدمها بالطريقة التي تحلو لها وفقاً لسلطتها التقديرية. ولعل الأثر المترتب على النص الدستوري على جودة الخدمات والتنمية المستدامة والحياة الكريمة وسلامة البيئة وعدم تلوثها يتمثل في أنه:

- ١- إلزام دستوري واجب التطبيق.
- ٢- قيد على سلطة الإدارة في طريقة تقديم الخدمة وشكلها.
- ٣- وجود نصوص دستورية تكمل بعضها البعض بحيث لو وضعت في إطار موحد لأفرزت لنا منظومة متكاملة من القواعد التي تحكم شكل الخدمة التي يؤديها المرفق العام والتي يجب ببساطة أن تكون خدمة تتمتع بأعلى درجات الجودة. ولعل المبادئ التقليدية الحاكمة لسير وإدارة المرافق العامة قد أصابها نوع من الجمود وأصبحت في حاجة إلى التطوير لمواكبة التغيرات الهائلة والمتلاحقة في نوعية الخدمات المقدمة من القطاع الخاص، وكذلك لارتفاع سقف المطالبات الجماهيرية لتنمية وتجويد خدمات المرافق العامة.

ويعد مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطوير^(١) من المبادئ الأصيلة والجديدة أو المتجددة في نفس الوقت لأنه يحمل بين طياته فكرة التجديد والتطوير المستمر للمرافق العامة وصولاً لتحسين خدماتها للحصول على رضا متلقي الخدمة، وبات من الواضح بروز مبادئ جديدة وحديثة لإدارة وسير المرافق العامة لعل أهمها مبدأ جودة خدمات المرافق العامة لدرجة أن

(١) نادية ضريفي - جودة الخدمة العمومية بحث منشور في مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية - العدد (٤) ديسمبر سنة ٢٠١٦.

(٢) راجع في هذا المبدأ: د/ محمد الشافعي أبو راس - القانون الإداري - الجزء الثاني - النظرية العامة في النشاط الإداري كلية الحقوق جامعة بنها - بدون تاريخ ص ٦٥ وما بعدها، د/ محمد عبد الحميد أبو زيد المرجع في القانون الإداري - سنة ٢٠٠٧ الطبعة الثامنة بدون دار نشر ص ٤٥٨ وما بعدها ولنفس المؤلف راجع: دوام سير المرافق العامة - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه جامعة القاهرة سنة ١٩٧٥، د/ محمد عبد اللطيف - الاتجاهات المعاصرة في إدارة المرافق العامة الاقتصادية - دار النهضة العربية سنة ٢٠٢٠.

البعض قد تساءل عن مدى إعتبار هذا المبدأ من المبادئ التي تحكم المرافق العامة بجوار المبادئ التقليدية المعروفة.

والذي حدا بالقول بهذا الطرح ما تضمنته بعض الدساتير والتشريعات من نصوص تطالب وتلزم الإدارة (الحكومة) بالإرتقاء بالخدمات المقدمة منها حتى تصل إلى معايير الجودة العالمية.

وليس من السهل تطبيق هذا المبدأ من الناحية العملية حيث يستلزم ذلك وجود آلية تشريعية ولائحية تضع أساس له، ومن ثم يتم إتخاذ تدابير وإجراءات إدارية تنفيذية لوضع هذا المبدأ موضع التطبيق العملي، علاوة على متابعة هذا التطبيق عبر آلية الرقابة المباشرة بواسطة الإدارة نفسها أو غير المباشرة بواسطة جهات رقابية مستقلة للتأكد من توافر معايير الجودة وما يلزم لتطبيقها من توافر معايير الشفافية والمحاسبة، وكذلك تقديم الحوافز للعنصر البشري الذي يثبت كفاءته في تطبيق معايير الجودة.. إلخ.

ويرتبط بتطبيق مبدأ جودة الخدمات المرفقية العامة العديد من المبادئ التي لا تتفصل عنه وتعتبر من لوازمه، مثل مبدأ الحكومة الإلكترونية ومبدأ الحوكمة والشفافية والرقابة والمساءلة والتقييم المستمر ... إلخ.

وإنطلاقاً مما تقدم يمكن طرح مجموعة من الأفكار وصولاً إلى محاولة الإجابة عن التساؤل محل البحث وهي:

• هل الدولة ملتزمة دستورياً بتقديم الخدمات للمواطنين بدرجة عالية من الجودة تضارع المعايير العالمية؟ ومن ثم هل يمكن إثارة مسئولية الدولة (الإدارة) إذا لم ترق الخدمة المقدمة لدرجة الجودة المطلوبة؟؟

وللإجابة على هذا التساؤل وغيره من الأسئلة المرتبطة به يجب تسليط الضوء على بعض المحاور التي نضعها أمام القارئ لتعطي تصور شبه كامل عن الفكرة:

- ما هو الإطار الدستوري والتشريعي لفكرة جودة خدمات المرافق العامة؟
- هل يمكن إعتبار جودة خدمات المرافق العامة من المبادئ الجديدة التي يمكن تدشينها في مجال القانون الإداري على إعتبار أن موضوع المرافق العامة يعد من أهم موضوعات القانون الإداري بل يعتبر المعيار الأبرز لتمييز القانون الإداري عن غيره؟.
- وما هو الإطار اللائحي والتنفيذي للمبادئ الدستورية (والدولية) المرتبطة بالفكرة؟.

- هل تمتلك الإدارة سلطة تقديرية في طريقة وشكل تقديم خدماتها، وبمعنى آخر: هل تستطيع الإدارة استخدام إمتيازاتها وصلاحياتها من أجل تغيير أو تبديل أو حتى إلغاء بعض الأنشطة دون أن يتوقف ذلك على رضا المتعاملين معها طالما أن الهدف النهائي هو تحقيق المصلحة العامة؟
 - وما هي الوسائل والأساليب - لاسيما الحديثة منها - والتي يمكن أن تلجأ إليها الإدارة في سبيل تحسين خدماتها وصولاً لجودتها؟
 - ما هو إطار فكرة المرافق العامة، وهل تشمل جميع أنواع المرافق العامة على إختلاف أنواعها وتعدد وتنوع الأنشطة والأعمال التي تقوم بها وهل يمكن إعتبار جميع الخدمات التي تقدمها الدولة بمثابة خدمات مقدمة من مرافق عامة وبالتالي يمكن تطبيق الفكرة عليها؟ ونقصد تحديداً خدمة العدالة الممثلة في مرفق القضاء، وهل يمكن إعتبار القضاء (المحاكم) من قبيل المرافق العامة؟؟
- وبالتالي يجب أن تكون الخدمة أو (النشاط) الذي يقوم بها تتوافر فيها أعلى درجات الجودة، كسرعة الفصل في المنازعات وسرعة تنفيذها وإمكانية تطبيق نظام التقاضي عن بعد (القضاء الإلكتروني) تخفيفاً على كاهل الأفراد.... إلخ؟
- مدى إمكانية تطوير العلاقة بين الإدارة والمتعاملين معها، بحيث يتفاعلون بطريقة موضوعية مع تطور المرافق العامة؟، بمعنى آخر هل يجب أن يُلم المواطن ببعض التقنيات الحديثة حتى يمكنه أن يواكب أسلوب الإدارة الحديثة والذي كان الهدف الأساس منه تقديم الخدمة للمواطن بطريقة جيدة، لاسيما بعد الأخذ بأسلوب الحكومة الإلكترونية في تقديم العديد من الخدمات وعند قيام الإدارة بالكثير من الأنشطة؟.
- وسنحاول - جاهدين - الإجابة على هذه الأسئلة وسبر أغوار المحاور التي طرحناها آنفاً.
- وجدير بالذكر أن هناك بعض المبادئ الحديثة الأخرى قد لاحت في الأفق، وهي إما تعتبر تكملة أو تطور لبعض المبادئ السابقة أو عبارة عن مبادئ جديدة تماماً فرضها تطور مبادئ القانون الإداري، مثل مبدأ الشفافية ومبدأ جودة خدمات المرافق العامة وفيما يتعلق بمبدأ قابلية المرافق العامة للتبديل أو التغيير *le principe d'adaptation* نعتقد أن التسمية الدقيقة لهذا المبدأ هي "القابلية للتكيف" أي قابلية المرافق العامة للتكيف مع المتغيرات التي تطرأ على متطلبات الأفراد وأنواع الحاجات العامة المراد إشباعها. فالمرفق بوصفه قائماً على إشباع الحاجات ذات النفع العام فإن هذه الحاجات لا تتسم بالثبات والاستقرار وإنما يعترئها التطور

والتغيير ويجب أن يتطور المرفق ليتلاءم مع هذا التغيير ولا يلزم أن يكون هذا التغيير والتبديل في مصلحة الأفراد المتعاملين مع المرفق بل قد يحملهم بالتزامات جديدة.

ومن هذا المنطلق يمكن القول أنه يتفرع عن المبدأ السابق (مبدأ تكيف المرافق العامة)^(١) أو قابلية المرفق العام للتغيير والتبديل إمكانية إدخال تعديلات على طريقة أداء الخدمة وأسلوبها ومقابل الانتفاع بها وكذلك طرق إدارة المرفق العام نفسه... إلخ على ما سنعرض له تفصيلاً فيما بعد.

ويمكن القول أن مبدأ جودة خدمات المرفق العام^(٢) يعد تطوراً منطقياً لمبدأ تكيف المرافق العامة أو هو بمثابة فرع له أو تطبيق جزئي له، حيث إن الخدمات المرفقية لم تعد هي نفسها الخدمات التقليدية التي يقنع بها مستخدم المرفق وإنما أصبح مستخدم المرفق العام يطمح في الحصول على خدمة تتوافر فيها أعلى درجات الجودة، وما هذا إلا إستجابة للتطورات الحديثة في مستوى الخدمات وتوغل التقنيات التكنولوجية الحديثة في مجال أعمال وأنشطة المرافق العامة.

ولتوضيح هذه بفكرة الفكرة نرى تقسيم هذا البحث كالتالي:

مبحث تمهيدى: مفهوم المرفق العام أهم المبادئ التي تحكمه.

الفصل الأول: تطور مبدأ جودة خدمات المرافق العامة وأساسه القانوني.

الفصل الثاني: تطبيقات مبدأ الجودة في المرافق العامة.

الفصل الثالث: عوامل نجاح تطبيق مبدأ جودة خدمات المرافق العامة ومعوقاته.

(١) نصر الزور - مبدأ تكيف المرافق العامة - مجلة القانون - كلية الحقوق والعلوم السياسية - المجلد (٧) العدد (٣) سنة ٢٠١٢.

(٢) راجع في هذا المبدأ في: رسل كريم - هدى مالك/ مبدأ جودة المرافق العامة - دراسة مقارنة - مجلة بن خلدون للدراسات والأبحاث - المجلد الثاني - العدد الحادي عشر. بدون تاريخ،

شكران قاسم الدغمي - مبدأ الجودة في المرافق العامة - دراسة تحليلية - مجلة دراسات في علوم الشريعة والقانون جامعة الأردن - المجلد (٤٦) العدد (١) سنة ٢٠١٩ ص ٧٨٠، نادية ضريفي - جودة الخدمة العمومية - مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية - العدد الرابع - ديسمبر ٢٠١٦.

المبحث التمهيدي

مفهوم المرفق العام وأهم المبادئ التي تحكمه

سبق القول أن مجلس الدولة الفرنسي^(١) كان له الفضل في إنشاء نظرية المرفق العام^(٢) حيث يعتبر المرفق العام أساس قانوني لقيام القانون الإداري وكذلك بإعتباره معياراً لتطبيق أحكام القانون الإداري، بمعنى أن المرفق العام يعتبر مرفقاً عاماً إذا ما خضع تنظيمه لقواعد القانون الإداري وأحكامه وإلا خرج المرفق العام من إطار المرافق العامة. ومما يدل على أهمية المرفق العام في مجال القانون الإداري أن معظم نظريات القانون الإداري تعود أساسها إلى فكرة المرفق العام مثل نظرية الأموال العامة والعقود الإدارية والوظيفة العامة وما يقوم به المرفق من أشغال عامة وما يترتب على أعمال الإدارة من مسئولية، كما سبق لنا بيانه ويحكم عمل المرفق العام مجموعة من المبادئ منها ما هو تقليدي ومنها ما هو حديث فرضته التطورات والتقلبات الاجتماعية والسياسية والإقتصادية. ولعل مبدأ جودة خدمات المرافق العامة يعد من أبرز هذه المبادئ الجديدة.

ولتوضيح ذلك نرى تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: مفهوم المرفق العام.

المطلب الثاني: أهم المبادئ التي تحكم عمل المرفق العام.

(١) راجع د/ محمد عبد الحميد أبو زيد - المرجع في القانون الإداري الطبعة الثانية - سنة ٢٠٠٧ ص ١٣ وما بعدها، د/ محمد الشافعي أبو راس - القانون الإداري - الجزء الثاني النظرية العامة في النشاط الإداري كلية الحقوق جامعة بنها - بدون تاريخ ص ١١.

(٢) راجع: د/ محمد الشافعي أبو راس - الوسيط في القانون الإداري - مرجع سابق. ص ١١ وما بعدها، د/ محمد عبد الحميد أبو زيد - مرجع في القانون الإداري - المرجع السابق. ص ٤٢٦، ٤٢٧.

المطلب الأول

مفهوم المرفق العام

استقر رأي الفقه على إعتبار أن القانون الإداري هو مجموعة من القواعد القانونية التي تحكم وتنظم عمل الإدارة العامة^(١)، أي أن هذه القواعد تنظم عمل تلك الإدارات التي تتكون من عدد من الأجهزة والمرافق ويعمل بها عدد كبير من الموظفين العموميين، وتدار هذه المرافق عن طريق سلطات إدارية - أو بواسطة هيئات خاصة تحت إشراف الإدارة العامة - وتهدف من عملها إشباع الحاجات العامة في إطار مبادئ وقواعد المصلحة العامة.

وإنطلاقاً من دور الدولة نحو تلبية مطالب المواطنين وإشباع إحتياجاتهم المتعددة والمتطورة والمتجددة تلجأ الدولة إلى إنشاء وتنظيم المرافق العامة المتنوعة لتقوم بهذه المهام^(٢).

وتعتبر نظرية المرفق العام من أهم موضوعات القانون الإداري بل هي أهمها على الإطلاق لدرجة أن بعض الفقه رد أساس القانون الإداري إلى فكرة المرفق العام^(٣) ولما لا وهذه النظرية يتفرع عنها أغلب موضوعات أو فروع القانون الإداري فالمرفق العام هو وسيلة قيام الحكومة أو الإدارة بمهامها وأنشطتها لخدمة المواطنين في إطار تحقيق المصلحة العامة. فتلجأ الإدارة إلى إستخدام العديد من الوسائل أو الأساليب للقيام بدورها، فتلجأ إلى الإستعانة بالموظف العام بما يتفرع عن ذلك من موضوعات مهمة جداً ينظمها قانون الوظيفة العامة بدءاً من شروط تعيين الموظف العام ومن له سلطة إصدار قرار التعيين، وطبيعة العلاقة الوظيفية وما يترتب عليها من حقوق وواجبات متبادلة بين الموظف والإدارة مروراً بتأديب الموظف العام وانتهاءً بانفصام عُرى الرابطة الوظيفية إما بطريقة طبيعية أو نتيجة لجزاء تأديبي أو جنائي. وكل هذه المراحل السابقة قد ينشأ عنها بعض المنازعات التي تدفع أحد طرفي العلاقة الوظيفية إلى اللجوء للقضاء مما يثير دور القضاء الإداري في مجال الوظيفة العامة بكل عناصرها.

وتستعين الإدارة كذلك بوسائل قانونية وأخرى مادية، وتشمل الأولى صورتين على درجة كبيرة من الأهمية في مجال القانون الإداري ألا وهي: القرار الإداري والعقد الإداري بما يتفرع عن كل منهما من عناصر كثيرة، وتثير كذلك منازعات يختص بها القضاء الإداري أو القضاء العادي على حسب ظروف كل منازعة.

(١) عبد الله حنفي - القانون الإداري - الكتاب الأول التنظيم الإداري - كلية الحقوق - جامعة المنوفية ص ١٢ وما بعدها.

(٢) د/ محمد الشافعي أبو راس - القانون الإداري - الجزء الثاني - النظرية العامة في النشاط الإداري - كلية الحقوق - جامعة بنها - بدون تاريخ، ص ١٦ وما بعدها.

(٣) د/ مصطفى عبد المقصود سليم - تطور دور الدولة وتأثير - في النظريات الكبرى للقانون العام - دار النهضة العربية سنة ٢٠٠٣ ص: ٦٠ وما بعدها.

وتستعين الإدارة في سبيل أداء مهامها بالعنصر المادي المتمثل في الأموال العامة بكل عناصرها المختلفة وبما يتفرع عن ذلك من قواعد خاصة بحماية المال العام مثل تحديد ماهيته وإطاره وكذلك طرق ووسائل تحصيله وإنفاقه... إلخ، والذي قد يثير إختصاص القاضي الإداري والقاضي الجنائي في كثير من الأحيان.

وأخيراً قد تقوم الإدارة ببعض الأعمال المادية تطبيقاً وتنفيذاً لقرار إداري لاثني أو فردي بما قد يرتب بعض المنازعات المتعلقة بمسئولية الدولة عن هذه الأعمال وتنازع الإختصاص القضائي بدعاوى المسئولية عن الأضرار الناجمة عن أعمال الإدارة المادية.

وعوداً على بدء نقول إن نظرية المرفق العام بما تحمله من زخم كثيف من عناصر متشابكة ومتعددة تعد من أهم نظريات القانون الإداري بل هي - كما سبق القول - تعتبر أساس نشأة القانون الإداري.^(١)

ويقوم المرفق العام بالسهر على تلبية إحتياجات المواطنين وفقاً لخطة الدولة وبنود الموازنة العامة، وفي إطار قواعد القانون المنظمة لعمل كل مرفق وطبيعته وإختصاصاته.. ولأهمية المرافق العامة نشأت عبر الزمن مبادئ مهمة تحكم عمل هذه المرافق ضماناً لقيامها بدورها بطريقة مستمرة دون انقطاع وتطورها المتسارع حتى تواكب كافة المستجدات وتلبي الإحتياجات المتجددة للمواطنين.

وكان لمجلس الدولة الفرنسي الفضل في ابتكار نظرية المرفق العام، حيث اعتبر المرفق العام أساس قانوني لنشأة مبادئ القانون الإداري أصلاً وكذلك بإعتباره معياراً لتطبيق أحكام القانون الإداري، بمعنى أن المرفق يعتبر مرفقاً عاماً إذا ما خضع في تنظيمه وإدارته لقواعد القانون الإداري وأحكامه.

ومما يدل على أهمية فكرة المرفق العام في مجال القانون الإداري أن معظم نظريات القانون الإداري تعود في أساسها إلى فكرة المرفق العام مثل نظرية الأموال العامة والعقود الإدارية وما يقوم بالمرفق من أشغال عامة وما يترتب على أعمال الإدارة من مسئولية والموظف العام والمبادئ التي تحكم تعيينه وواجباته وحقوقه وتأديبه... إلخ على إعتبار أنه يمثل العنصر البشري الذي يدير المرفق العام ويقدم هذا الأخير خدماته للجمهور عن طريق موظفين تابعين له.

(١) هناك اتجاه يرى تراجع وتلاشى فكرة المرفق العام لمدلولها التقليدي ويرجع ذلك لأسباب اقتصادية وسياسية على الصعيدين الدولي والمحلي، راجع هذا الرأي في: د/ مصطفى عبد المقصود سليم - تطور دور الدولة وتأثيره في النظريات الكبرى للقانون العام - دار النهضة العربية سنة ٢٠٠٣ ص ٣٤ وما بعدها.

وبهذا الشكل يكون المرفق العام هو محور نشاط الإدارة وأساسه حيث تقوم الإدارة بدور الضبط الإداري لحماية المصلحة العامة.

والذي يهمننا في مجال بحثنا هو إعتبار المرفق العام بمثابة الجهاز الإداري الذي يقدم خدمات عامة أو يقوم بنشاط تحقيقاً للمصلحة العامة.

ويتم إنشاء المرافق العامة وفقاً لما يحدده الدستور، حيث كانت أداة إنشاء المرافق العامة قبل دستور ٢٠١٤ في مصر هو قرار صادر من رئيس الجمهورية وحالياً أصبح قرار رئيس مجلس الوزراء هو أداة إنشاء المرافق العامة بعد أخذ رأي مجلس الوزراء وكان إنشاء المرافق العامة بعد أخذ رأي البرلمان حالياً تم استبعاد رأي البرلمان وأصبح رئيس مجلس الوزراء المنوط به إصدار قرارات إنشاء المرافق العامة.^(١)

ومن التعريفات الجيدة للمرفق العام والتي جمعت جميع عناصره ما قال به الأستاذ الدكتور توفيق شحاته حيث عرف المرفق العام بأنه: "كل مشروع يستهدف الوفاء بحاجات ذات نفع عام وتعجز المشروعات الفردية عن تحقيقه على وجه مرضي، فنتولاه الإدارة العامة وتديره بنفسها مباشرة أو تعهد به إلى أفراد يديرونه تحت رقابتها"^(٢).

ومن أهم العناصر التي تضمنها هذا التعريف:

- ١- المرفق العام مشروع يستهدف تلبية الإحتياجات ذات صفة النفع العام.
- ٢- تقوم الإدارة العامة بإدارة المرفق العام.
- ٣- إدارة الإدارة العامة للمرفق قد تكون مباشرة أو تعهد إلى الأفراد بإدارته تحت رقابتها.
- ٤- إنشاء المرافق العامة يكون عند عجز المشروعات الخاصة عن تقديم بعض الخدمات بطريقة مرضية.

وحالياً أصبح الأمر مختلفاً بدرجة كبيرة لعظم إمكانيات المشروعات الخاصة (القطاع الخاص) وكفاءته العالية في تقديم خدمات تتوافر فيها أعلى معايير الجودة، مما حدا بالمرافق العامة الدخول في حلبة المنافسة مع القطاع الخاص لمجاراته والأخذ بأساليبه في الإدارة تحقيقاً لخدمة جيدة.

(١) تنص المادة ١٧١ من دستور سنة ٢٠١٤ على أن: لا يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها، بعد موافقة مجلس الوزراء.

(٢) مشار إليه في: د/ محمد فوزي نويحي، د. منصور محمد أحمد - القانون الإداري - الجزء الثاني النشاط الإداري - حقوق المنوفية - ص ٩١ وما بعدها.

إذ تهدف الإدارة إلى تقديم الخدمات للمواطنين بطريقة مرضية أي تحوز رضا هؤلاء الآخرين، والحصول على رضا المواطنين لا يحدث إلا إذا توافرت في خدمات المرفق أعلى درجات الجودة.

وإن كانت فكرة جودة الخدمات لم تبرز على السطح في بداية تطبيق نظرية المرفق العام حيث كان التركيز على أداء الخدمة فقط، وبعد ذلك تطور الأمر وأصبح "تقديم الخدمة بطريقة سيئة" أو تقديمها متأخرة من أخطاء المرفق العام الموجبة للمسئولية. وشيئاً فشيئاً برزت فكرة جودة خدمات المرافق العامة وتطورت وأصبح لها أساس دستوري وقانوني بل إن البعض اعتبرها من المبادئ الجديدة التي تحكم المرافق العامة.

وسنعرض في الصفحات التالية لتطور نظرية المرافق العامة وتراجع نظرية المرفق العام

- وذلك - باختصار - في الفروع التالية.

الفرع الأول: تطور نظرية المرفق العام.

الفرع الثاني: أنواع المرافق العامة.

الفرع الثالث: تراجع فكرة المرفق العام.

الفرع الأول

تطور نظرية المرفق العام

ارتبط مفهوم المرفق العام قديماً بالدور التقليدي الذي كانت تقوم به الدولة والذي كان يتمثل في وظيفة الأمن والدفاع والقضاء، ومع إزدياد دور الدولة ودخولها في مجالات كانت متروكة للنشاط الفردي واستمرار تزايد هذا الدور حتى بعد تراجع المبادئ الاشتراكية وانتشار الفكر الرأسمالي.^(١)

وبعد ما كانت المرافق العامة ينحصر دورها في الأنشطة ذات الطابع الإداري ثم إنشاء أنواع جديدة من المرافق ذات الطبيعة الإقتصادية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى اضطرت

(١) د/ سليمان محمد الطماوي الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة القسم الثاني - النشاط الإداري.

- مطابع جامعة عين شمس - سنة ١٩٨٢. ص ٣١٤ وما بعدها.

- محمد أنس قاسم جعفر، د/ عبد العظيم عبد السلام النشاط الإداري - دار النهضة العربي سنة

٢٠٠٠، ص ١١٩ وما بعدها، د/ محمد الشافعي أبو راس- القانون الإداري - الجزء الثاني -

النظرية العامة في النشاط الإداري - كلية الحقوق - جامعة بنها - بدون تاريخ ص ١١ وما بعدها،

د/ عبد الله حنفي - القانون الإداري، الكتاب الثاني - النشاط الإداري - كلية الحقوق جامعة

المنوفية سنة ٢٠٠١ ص ١٤٦ وما بعدها.

الحكومات إلى اللجوء إلى العديد من الوسائل التي تساعدها على القيام بدورها المتزايد يوماً بعد يوم فلجأت إلى أساليب جديدة ومنها: (١)

- (١) إبرام عقود إمتياز أو إلتنزام المرافق العامة. (٢)
 - (٢) خصخصة بعض المرافق العامة وبيعها للقطاع الخاص.
 - (٣) تأمين بعض الشركات أو المصانع والمؤسسات الخاصة.
 - (٤) إبرام عقود مشاركة مع القطاع الخاص لإنشاء وإدارة بعض المرافق العامة.
- وأدى اللجوء إلى هذه الوسائل الجديدة إلى تغيير كبير فى طبيعة المرفق العام وفى المبادئ التى تحكمه والى خضوع بعض المرافق إلى قواعد مغايرة لقواعد القانون العام. ومن التطورات الحديثة دخول المرافق العامة فى مجال المنافسة مع القطاع الخاص مما ألجأها إلى إستخدام نفس الأساليب والقواعد المطبقة فيه وتغيير طرق وقواعد إدارة المرافق العامة.

وإستجابة لطلبات وإحتياجات المواطن المتزايدة أدخلت المرافق العامة الكثير من التطورات الحديثة لملاحقة وتلبية هذه الإحتياجات مثل اللجوء إلى تطبيق لإدارة الألكترونية، نظام وكذلك اشتراك المواطنين فى إدارة وتسيير المرافق (٣) العامة حتى ولو بإبداء الآراء والملاحظات والمقترحات وتقييم العمل الإدارى للوقوف على مواطن الخطأ ولمعرفة السلبيات التى تشوب العمل الإدارى.

الفرع الثانى

أنواع المرافق العامة

لسنا هنا فى معرض شرح تفصيلى لجميع جوانب المرفق العام وعناصره، لذلك سنذكر بإيجاز أهم أنواع المرافق العامة للوصول إلى نقطة مهمة فى مجال بحثنا وهى أن تطوراً كبيراً وعميقاً حدث فى جميع القواعد التى تحكم المرافق العامة ومنها أنواع المرافق العامة نفسها والتى طالتها التطورات مما أحدث أنواعاً جديدة من المرافق العامة ذات إختصاصات نوعية تقدم خدمات وأعمال مثل ما يقوم به القطاع الخاص من أنشطة وأعمال، وبالتالي تم تعديل وتغيير أسلوب عمل هذه المرافق الجديدة والقواعد التى تحكمها.

(١) د/ سليمان الطماوى - المرجع السابق، ص ٣١٥، د/ عبد الله حنفى - المرجع السابق ص ١٤٧.

(٢) د/ محمد حامد برين - النظام القانونى لعقود والمشاركة بين الجهات الإدارية والقطاع الخاص - رسالة دكتوراه - حقوق المنوفية ٢٠٢٢. ص: ١٠٠ وما بعدها.

(3) Jean Charles froment, la participation des habitants ala vie locale: R.F.D adm. 11(6) nov- dec.1995. p.1092 ets.

ويمكن رد أهم أنواع المرافق العامة إلى (١):

١) المرافق العامة القومية والمرافق العامة المحلية.

ويحكم تقسيم هذه المرافق والتمييز بينها النطاق الجغرافى الذى تعمل فيه فإذا كان نشاطها يمتد يشمل كافة أرجاء الدولة كانت مرافق عامة قومية مثل مرفق السكك الحديدية والأمن والصحة... الخ.

أما إذا كان مجال عملها ينحصر فى نطاق جغرافى محدد لمحافظة أو مدينة معينة أمام مرافق عامة محلية مثل مرفق المياه والكهرباء والغاز... الخ..

وتختلف قواعد إدارة والإشراف على كل نوع من المرافق حسب السلطة التى لها إختصاص الإدارة والإشراف، حيث تخضع المرافق العامة القومية للإشراف الحكومى عن طريق الوزارات المتخصصة أما المرافق المحلية فتخضع لإشراف ورقابة السلطات المحلية سواء كانت تابعة السلطة التنفيذية لمحافظ أو للمجالس الشعبية والمحلية المنتجة .

٢) المرافق الإجبارية والمرافق الإختيارية.

إذا كان إنشاء المرافق العامة من إطلاقات سلطة الإدارة (الحكومة) حيث إن هناك بعض الخدمات التى لاغنى عنها فى حياة المواطن ولا تقوم فكرة الدولة أساساً إلا بوجودها، فلا يمكن تصور دولة بدون مرافق صحية أو تعليمية أو خاصة بالمواصلات والاتصالات ومصادر الطاقة من كهرباء وغاز وكذلك المياه... الخ وهنا تكون الإدارة ملزمة بإنشاء هذا النوع من المرافق والتى يُطلق عليها المرافق العامة الإجبارية، أما ما عدا هذه النوعية من المرافق فإن الإدارة تسترد سلطتها التقديرية فى إنشاء أو عدم إنشاء باقى أنواع المرافق التى تسمى المرافق العامة الإختيارية.

٣) المرافق العامة الإدارية والمرافق الإقتصادية والمرافق النقابية.

هذا التقسيم الثلاثى الداخلى ينظر إلى المرفق من زاوية نوعية النشاط الذى تقوم به وهو لذلك يُعتبر من أهم تقسيمات المرافق العامة لأنه يشمل نوع النشاط أو الخدمة المؤداه مما ينعكس بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على القواعد المطبقة فى كل نوع من هذه المرافق. فالمرافق العامة الإدارية هى النوع التقليدى والقديم للمرافق العامة ولعله يعتبر السبب الأساس فى إنتشار المرافق العامة بصفة أصلية حيث تُعد المرافق العامة الإدارية هى التعبير عن الوظائف الأساسية للدولة مثل مرفق الأمن والدفاع والقضاء وتقوم على إشباع حاجات وتقديم خدمات

(١) فى تفاصيل هذا الموضوع راجع كل من: ٣٢٨ د/ سليمان محمد الطماوى - المرجع السابق. وما بعدها

- د/ محمد الشافعى أبو راسالمرجع السابق ص ٢٧ وما بعدها، د/ محمد أنس قاسم جعفر، د/ عبد

العظيم عبد السلام - المرجع السابق ص ١٢٧ وما بعدها د/ عبد الله حنفى - المرجع السابق ص ١٥٩

وما بعدها.

يعجز النشاط الفردي عن القيام بها، ولذلك فإن جميع أعمالها وتصرفاتها تحكمها قواعد القانون الإداري وتخضع المنازعات الخاصة بها الإختصاص القضاء الإداري.^(١)

أما المرافق العامة الإقتصادية فجاء إنشاءها نتيجة تطور كبير في المبادئ والأفكار السياسى والإجتماعية والإقتصادية فى الدولة، حيث اتسع نطاق نشاط هذه الأخيرة وباتت تتدخل فى العديد من المجالات التى كانت محجوزة للنشاط الفردي.

وتمارس المرافق الإقتصادية سواء كانت تجارية أو صناعية، نشاطاً يشبه ما يمارسه الأفراد ومن ذلك مرفق البريد والغاز والمواصلات الخ.

ويترتب على ذلك تغيير فى المبادئ الحاكمة للمرافق العامة لعلها تطبيق مبادئ القانون الخاص أو بعضها - على هذه المرافق، وأيضاً إتجاه هذه المرافق إلى تحقيق أرباح من أعمالها أسوة بالقطاع الخاص خلافاً للمبدأ الذى كان سائداً - قديماً - والمعروف بمجانبة خدمات المرافق العامة.

أما المرافق العامة النقابية (أو المهنية) فيعتبر هذا النوع من المرافق مثلاً حديثاً لتتنازل الدولة عن إدارة بعض المرافق وترك هذه الإدارة لأصحاب المهن الذين يعلمون فى إطار نقابة من النقابات.

فالنقابات المهنية عبارة عن منظمات خاصة مكلفة بإدارة مرفق عام يقوم على تنظيم المهنة الحرة التى يتبعه ويقوم كافة أعضاء المهنة الواحدة).

ومثال ذلك: نقابات الأطباء - المحامين - المهندسين وتمتع النقابات ببعض إمتيازات السلطة العامة وتعتبر أموالها أموال عامة وتخضع لرقابة الدولة وتخضع النقابات لقواعد قانونية مزدوجة حيث يُطبق القانون الإداري إذ كنا بصدد تنظيم المهنة وقبول العضوية أو توقيع جراء تأديبى على عضو النقابة، وتخضع لقواعد القانون الخاص عند قيامها بأنشطتها الأخرى.^(٢) وهناك تقسيم آخر للمرافق العامة قال به استاذنا الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد^(٣)،

حيث قسم المرافق العامة إلى قسمين كبيرين:

(١) المرافق ذات الخدمات المباشرة.

(٢) المرافق ذات الخدمات غير المباشرة.

(١) د/ عبد الله حنفى عبد العزيز راجع: دور النقابات فى الحياة الدستورية - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق

- جامعة عين شمس - ١٩٩٧ ص ١٦٤، ١٦٥.

(٢) المرجع السابق ص ٦٦٠ ما بعدها.

(٣) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد - المرجع فى القانون الإداري - الطبعة الثانية ٢٠٠٧ بدون ناشر

ص ٤٣٣ وما بعدها.

واتخذ كمعيار للتقسيم طبيعة الخدمات التي يقدمها كل مرفق، واعتبر أن المرفق ذو خدمات مباشرة عندما يقدم خدماته لكل منتفع على حدة أى هناك علاقة بين المرفق وبين المنتفع بخدماته بطريقة شخصية كمرفق التليفون والغاز والكهرباء وغالباً ما تكون هذه المرافق ذات طبيعة إقتصادية، أما المرافق ذات المرافق غير المباشرة فهى تلك المرافق التى تقدم خدمات ذات طابع عام ينتفع بها المواطنون بدون تحديد المنتفعين بها وهذا شأن معظم المرافق العامة الإدارية.

الفرع الثالث

تراجع فكرة المرفق العام

إذا كانت نظرية المرفق العام ذات النشأة القضائية كانت أساساً للكثير من مبادئ القانون الإدارى وظلت تحظى بهذه المكانة لوقت طويل.^(١) يرى تراجع فكرة المرفق العام بل إن البعض يقول بتلاشى هذه الفكرة أو اختفائها.

بل ثم استخدام ألفاظ مثل (اضمحلال) أو (تقلب) أو (أزمة المرفق العام) أو (الغموض) أو (عدم الجدوى) للدلالة على تراجع نظرية المرفق العام^(٢) ولعل السبب الرئيس فى ظهور هذا الإتجاه ما شهدته نظرية المرفق العام من تغيرات قد تكون راجعة لأسباب داخلية أو أسباب دولية خارجية ولزيادة الفكرة إيضاحاً تجدر الإشارة إلى أن طبيعة نشاط المرفق العام نفسه قد طرأ عليها العديد من التغيرات مما حدا بدخوله - أى المرفق العام - فى مجالات ذات طبيعة إقتصادية (تجارية أو صناعية ... الخ) وذلك تماشياً مع تطور إحتياجات ومتطلبات جمهور المتعاملين مع المرافق العامة وذلك لتلبية هذه الإحتياجات وإشباعها... مما ترتب عليه دخول المرفق العام، مرحلة جديدة فرضت عليه الخضوع لبعض الإلتزامات أو الضغوط ومنها:

أولاً: تغير وتعديل القواعد التى تحكم عمل ونشاط المرافق الإقتصادية الجديدة والتى تتشابه مع القواعد التى تحكم الكيانات العاملة فى حقل القانون الخاص، أى أن المرافق العامة الجديدة خضعت طواعية لتطبيق قواعد القانون الخاص - أو بعضها - حتى تستطيع أن تنجز أعمالها وفقاً للقواعد المتبعة بشأن مثيلاتها فى القطاع الخاص.

ثانياً: وجدت المرافق العامة الإقتصادية "سواء التجارية أو الصناعية" نفسها تدخل فى مجال المنافسة مع شركات ومؤسسات القطاع الخاص أى التى تقدم خدمات أو تقوم بأنشطة متشابهة مع ما يقوم به القطاع الخاص ومؤسساته مما فرض على المرفق العام إتباع بعض القواعد التى تلاءم نشاطه وبقائه فى مجال المنافسة ومحاولة الحصول على ثقة الجمهور ومن ثم رضاه عن نوعية خدماته.

ثالثاً: تحت ضغط تزايد الإحتياجات التى يجب على المرافق العامة إشباعها لجأت الدولة إلى منح بعض الهيئات أو الأشخاص الخاصة صلاحية إدارة وتشغيل بعض المرافق العامة مما استتبع تعديل القواعد الحاكمة لهذه المرافق والتى ظلت مرافق عامة ولكنها تدار عن

(١) د/ مصطفى عبد المقصود سليم، تطور دور الدولة وتأثيره فالنظريات الكبرى للقانون العام، دار النهضة العربية سنة ٢٠٠٣ ص ٦ وما بعدها.

(٢) المرجع السابق ص ٧

طريق شخص خاص تحت إشراف الدولة وترتب على ذلك خضوع هذه المرافق لقواعد القانون الخاص في أغلب الأحوال.

أما بالنسبة للعوامل الخارجية أو الدولية فتمثلت في ضرورة إلزام المرافق العامة - لاسيما في الدول النامية - بشروط الكيانات الإقتصادية العالمية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وغيرها من الجهات المالية الدولية والتي غالباً ما تضع خطط وقواعد يجب على الدول المقترضة الإلتزام بها ومنها - بالتأكيد - ما يطال أسلوب وطريقة عمل المرافق العامة والقواعد التي تحكمها.

وبرغم ما اعترى نظرية المرافق العام من تغيير وبرغم ظهور الإتجاه القائل بأقول نجم المرفق العام واضمحلاله، إلا أنه يمكن القول بصمود المرفق العام محافظاً على إعتباره الوسيلة المهمة لقيام الدولة بنشاطها والأسلوب الأمثل لتلبية إحتياجات الجمهور ويمكننا القول - بثقة - أن ما اعترى المرفق العام من تطورات وتغيرات ما هو إلا التطبيق المثالي لمبدأ من أهم المبادئ التقليدية التي تحكم المرافق العامة وهو مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير والتبديل. نقول إن ما يشهده المرفق العام من تغير في القواعد التي تحكم عمله وأسلوب إدارته ومجالات نشاطه ودخوله مجال المنافسة مع القطاع الخاص ما هو إلا إستجابة للإحتياجات المتطورة والحديثة لجمهور المتعاملين معه بما يفرض عليه ضرورة التكيف مع هذه المتغيرات.

ويمكن القول إذن أننا يجب أن نتحدث عن وسائل تطوير المرفق العام وليس عن اضمحلال وتلاشي المرفق العام واختفاءه..

إن تطوير المرفق العام هو محور دراستنا في البحث المائل وصولاً إلى تقديمه لخدمات تتصف بأعلى درجات الجودة وهو الهدف المنشود للمواطن وللدولة في آن واحد حتى يمكن أن تدعى الدولة أنها إلتزمت بتنفيذ الإستحقاقات الدستورية التي تفرض عليها تقديم خدماتها بجودة عالية ص وأن تستمر في تطوير خدماتها حتى تصل للمعدلات العالمية.

ويبدي البعض رأياً مفاده أنه منذ اللحظة التي تم فيها فصل المعنى الموضوعي للمرفق العام عن المعنى العضوي تحت تأثير المفاهيم المتعلقة بدور الدولة لاسيما التدخل الإقتصادي فقد مفهوم الخدمة العامة أو المرفق العام فقد معظم أهميته:

هل فقد مفهوم المرفق العام التقليدي الأهمية في ظل تنامي تدخل الدولة في الأنشطة والمجالات الصناعية والتجارية والإقتصادية ووضع مقابل مادي نظير ما تقدمه من خدمات أسوة بالقطاع الخاص⁽¹⁾.

ويمكن التساؤل: ولتوضيح المعنى، نود أن تشير إلى أن إتساع المجالات التي أهدمت الإدارة على اقتحامها ودخولها في منافسة الشركات والكيانات الإقتصادية الخاصة جعل الخدمات المقدمة من الإدارة - حتى في حالة جودتها - يقابلها دفع ثمن لها قد يكون باهظاً، وقد لا يقدر على توفير هذا الثمن بعض - إن لم يكن معظم - المواطنين، مما يجعلنا نطرح تساؤلاً مهماً: هل جودة الخدمات يجب أن تكون لها ثمن؟ أم أن المواطن من حقه الحصول على خدمات المرافق العامة الجيدة بسعر معقول؟⁽²⁾

أى أن مبدأ مجانية خدمات المرفق العام (la gratuité des services publics) لم يعد موجود في معظم دول العالم حالياً نظراً لأن تقديم المرفق للخدمات وقيامه بأنشطته المختلفة يتطلب تكلفة مالية باهظة.

وإذا قام مرفق ما بتقديم بعض الخدمات المجانية فإن تمويلها يأتي - بلا شك - من دافعي الضرائب وهم بالأساس من يتلقى هذه الخدمات المجانية والتي تعتبر عندئذ بمقابل ولكن بطريق غير مباشر.

ولذلك لم يعد المجلس الدستوري الفرنسي يعترف بأي قيمة دستورية لمبدأ مجانية خدمات المرافق العامة وتبعه مجلس الدولة الفرنسي الذي لم يعد يعتبر المبدأ السابق من المبادئ العامة للقانون على ما سنرى لاحقاً.

لذلك فلم يبق إلا تفسير معقول - وفقاً للنظام القانوني الفرنسي فيما يتعلق بمجانبة خدمات المرافق العامة يتمثل في التمويل الكامل لهذه الخدمات من دافعي الضرائب بواسطة الرسوم المدفوعة منهم مثل خدمات الأحوال المدنية أو خدمات النظافة وجمع القمامة.

(1) A. Akoun et autres. Dictionnaire politique Librairie Larousse. 1979 .op.cit.p.294.

(2) د. مازن ليلو راضي، التطور الحديث في المبادئ الحاكمة للمرفق العام في فرنسا وقيمتها القانونية، مجلة كلية الحقوق جامعة النهدين - العراق وزارة التعليم العالي.

وعموماً إذا كان من الجائز القول بمجانية خدمات بعض المرافق العامة أو حتى معقولة مقابلها المادي فإن ذلك لا ينطبق إلا على بعض المرافق الإدارية، لأنه من الصعب - حالياً - القول بوجود مبدأ مجانية الخدمات التي تقدمها المرافق العامة الصناعية والتجارية. ووفقاً لمبادئ الإتحاد الأوربي - التي وقعت عليها فرنسا بطبيعة الحال - فإن الدولة تجد ما يبرر هذا النهج السابق لأن السوق الداخلية بما فيها ما تقدمه المرافق العامة والقطاع الخاص من خدمات يجب أن يبقى مفتوحاً وتنافسياً وكذلك يجب على الدولة الحرص على تقديم خدمات المرافق العامة بجودة عالية وفقاً للمعايير الأوربية التي اعتمدها الإتحاد الأوربي. ويبدو أن مصطلح "الأسعار المعقولة" أو المقابل المعقول سيحل محل مصطلح "مجانية الخدمات" تدريجياً.

ويضمن النهج الذي أرساه الإتحاد الأوربي السابق ذكره حقوق المستهلكين في الحصول على خدمات ذات جودة عالية على كافة أنحاء أراضي الإتحاد الأوربي وأن يكون لدى كافة مواطني الإتحاد الأوربي القدرة على تحمل تكاليف الخدمات مع وضع نظم وقواعد خاصة لذوي الدخل المحدودة بشكل مستمر وجودة عالية.

ويمكن استخلاص بعض العناصر التي يجب الأخذ بها وفقاً للتطورات الحديثة لمبادئ السوق الأوربية والقواعد التي تطبقها المفوضية الأوربية. ومن هذه العناصر:

(أ) ضرورة إشراك المواطنين والعمل مع السلطات العامة من أجل الحصول على خدمات عامة جيدة.

(ب) تحقيق أهداف المرفق العام في مجال التنافس في الأسواق الحرة.

(ج) تطوير جودة خدمات المرافق العامة وتقديمها بأسعار معقولة.

(د) ضرورة تمكين جميع مواطن الإتحاد الأوربي من الحصول على خدمة عالية الجودة في أي دولة من دول الإتحاد وبأسعار معقولة.

(هـ) رصد وتقييم أداء الخدمات وأن يكون التقييم على كافة المستويات القانونية والإقتصادية والاجتماعية والبيئية.

(و) إحترام تنوع الخدمات.

(ز) تفعيل مبادئ الشفافية بصورة أكبر لاسيما طريقة التعامل مع شكاوى المنتفعين بخدمات المرفق وآرائهم.

وأخيراً، يجب تدخل المشرع عبر منظومة قانونية تضيف القيمة القانونية على المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة وأن يمارس القضاء الإداري دوراً بارزاً في إلزام الإدارة بالعمل وفقاً للمبادئ السابق ذكرها.

المطلب الثاني

أهم المبادئ التي تحكم المرفق العام

تمارس الدولة حتى في أعرق النظم الرأسمالية أنشطة متعددة وتتدخل في مجالات كثيرة بهدف خدمة الأفراد وتحقيق الرفاهية لهم^(١).

فتقديم الخدمات العامة تلبية لمتطلبات الجماهير المتنامية والمتطورة أصبحت من أهداف المرافق العامة التابعة للدولة، فالمرافق العامة تهدف - في المقام الأول - إلى تقديم الخدمة العامة لأفراد المجتمع وتوفيرها بطريقة عادلة ومنظمة ووفق ضوابط محددة، وهذا ما جعل المرافق العامة تشكل أهم موضوعات القانون الإداري لأنها تمثل تطوراً بالغ الأهمية في وظيفة الدولة التقليدية^(٢).

حيث يشكل موضوع المرفق العام أهمية كبيرة في مجال القانون الإداري، كما أسلفنا فيعتبر المرفق العام من أهم - بل أهم - موضوعات القانون الإداري لدرجة أن هناك مدرسة فقهية في فرنسا بزعامة العميد "ديجييه" تسمى مدرسة المرفق العام *L'ecole du service public*^(٣).

ويرى المنتمون لهذه المدرسة أن القانون الإداري إنما هو قانون المرافق العامة *le droit des services publics* وأن الدولة نفسها ما هي إلا مجموعة من المرافق العامة والمرفق العام هو أي نشاط تنهض به سلطة عامة بغرض إشباع حاجات ذات نفع عام^(٤).

(١) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد - المرجع في القانون الإداري - الطبعة الثانية سنة ٢٠٠٧ ص ٤٢٦.
د/ عبد الله حنفي - القانون الإداري - الكتاب الثاني - النشاط الإداري - كلية الحقوق - جامعة المنوفية - ٢٠٠١، ص ٧

(٢) د/ محمد عبد الحميد ابو زيد - المرجع السابق - نفس الموضوع.
د/ محمد الشافعي أبو راس - الوسيط في القانون الإداري - الجزء الثاني النظرية العامة في النشاط الإداري ص ٩٠ وما بعدها.

(٣) د/ محمد عبد الحميد ابو زيد المرجع السابق - نفس الموضوع.
(٤) د/ سليمان محمد الطماوي - الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة - القسم الثاني - نشاط الإدارة - مطابع جامعة عين شمس سنة ١٩٨٢. ص ٣١٣ وما بعدها.

هذا وجدير بالذكر أن هناك تنوعاً كبيراً للمرافق العامة وكذلك للأساليب والطرق المختلفة لإدارتها^(١).

وأخيراً فإنه من المتفق عليه أن هناك تعريف عضوي وآخر موضوعي للمرفق العام^(٢) فوفقاً للتعريف الموضوعي فإن المرفق العام هو كل خدمة أو نشاط أو عمل يهدف إلى إشباع حاجة من الحاجات العامة^(٣) أما من الناحية العضوية فإن المرفق العام يعني منظمة أو جهاز إداري يضطلع بتقديم خدمة عامة وقد يكون القائم بالخدمة منظمة خاصة تحت إشراف ورقابة الدولة^(٤).

وتحكم المرافق العامة مجموعة من المبادئ منها ما هو تقليدي ارتبط بالمرفق العام منذ نشأة النظرية، ومنها المبادئ الحديثة التي تولدت كنتيجة طبيعية لتطور القانون الإداري ونظرياته ومنها نظرية المرفق العام.

ويمكن القول أن الأهم المبادئ التقليدية تنحصر في:

- ١) مبدأ دوام سير المرافق العام بانتظام.
 - ٢) مبدأ المساواة أمام المرافق العامة.
 - ٣) مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطوير
 - ٤) مبدأ حياد المرافق العامة.
- أما المبادئ الحديثة التي تحكم عمل المرافق العامة بالإضافة للمبادئ التقليدية فتمثلت

في:

- ١) مبدأ جودة خدمات المرافق العامة.
- ٢) مبدأ الشفافية والمساءلة.
- ٣) مبدأ التكيف.

(١) المرجع السابق ص ٣٢٧ وما بعدها

(٢) د/ أنس قاسم جعفر، د/ عبد العظيم عبد السلام النشاط الإداري - دار النهضة العربية سنة ١٢١ وما بعدها.

(3) Jean francois lachaume droit administratif. P.u.f. 1989 p.195.

(٤) د/ محمد الشافعي أبو راس- المرجع السابق ص ١٣، د/ عبد الله حنفي - المرجع السابق ص ١٤٨.

وقد يضيف البعض مبدأ آخر يتمثل في مجانية المرافق العامة، Le principe de gratuité^(١) ومفاده أن المرافق العامة يجب أن تؤدي خدماتها مجاناً أو بسعر التكلفة على الأقل وأن أمكن تطبيق هذا المبدأ على المرافق العامة فإنه لن يصلح إلا للتطبيق على المرافق العامة الإدارية أما المرافق العامة الإقتصادية (الصناعية والتجارية) فمن المستحيل تطبيق مبدأ المجانية عليها للأسباب التي سنتعرض لها لاحقاً.

ويمثل موضوع جودة خدمات المرافق العامة أرضاً خصبة لتلاقى أكثر من فرع من فروع القانون يعد أهمها: القانون الإدارى وعلم الإدارة العامة والقانون المالى والإقتصادى. فمن أجل تحقيق جودة خدمات المرافق العامة يجب على هذه الأخيرة الأخذ بقواعد الإدارة العامة الدقيقة التى تضمن إدارة جيدة بما يؤدي إلى تأدية خدمات بأعلى مستوى من الجودة، ولكن تحقيق هذا الغرض يتطلب بالضرورة إمكانيات مادية ولوجستية، وكذلك ترتيب الأولويات الإقتصادية بما يتناسب مع خطة الحكومة الموضوعة سالفاً وفقاً لقواعد الموازنة العامة للدولة.

وبما أننا نتحدث عن المرافق العامة فلاغرو من سيطرة مبادئ القانون الإدارى على البحث نظراً لأن المرافق العامة تعتبر - وبحق - الأساس الأول لنشأة القانون الإدارى وتطوره وكذلك فإن المبادئ التى تحكم عمل المرافق العامة طرأ عليها العديد من التحديثات بما يتلائم ويتناغم مع مبادئ تطور المرافق العامة وتحديثها وإنتظامها بالإضافة إلى المبدأ الجديد المتمثل فى جودة خدمات المرافق العامة.

فالمرافق العامة تعتبر من أهم موضوعات القانون الإدارى^(٢) بل هى أهمها على الإطلاق لدرجة أن بعض الفقه رد أساس القانون الإدارى إلى فكرة المرفق العام فى فرنسا على سبيل المثال ومنذ أن دخلت فكرة المرفق العام فى بناء وتأسيس القانون الإدارى الفرنسى نشأت مشكلة تعريف المرفق العام أو (الخدمة العامة). ولقد كان للإسهامات التى قدمها القضاء الإدارى الفرنسى مع الفقه دوراً كبيراً فى تحديد العناصر التى يمكن أن تكون محوراً أو أساساً لتعريف المرفق العام وتحديد ماهيته.

(١) د/ عبد الله حنفي المرجع السابق ص ١٧١.

(٢) راجع: د/ محمد عبد الحميد أبو زيد - المرجع فى القانون الإدارى - الطبعة الثانية - ٢٠٠٧ ص ٢٦٤ وما بعدها، د/ محمد الشافعى أبو راس - القانون الإدارى - الجزء الثانى - النظرية العامة فى النشاط الإدارى كلية الحقوق جامعة بنها - بدون تاريخ ص: ١١ وما بعدها د/ محمد فوزى نويجى، د/ منصور محمد أحمد - القانون الإدارى - الجزء الثانى - النشاط الإدارى - بدون ناشر أو تاريخ ص ٨٦ وما بعدها.

وبداية يجب ملاحظة أن مصطلح المرفق العام يستخدم لدلالة على هيئة أو منظمة تديرها الدولة أو تشرف عليها عندما تعهد لأحد أشخاص القانون الخاص بإدارتها وفقاً للقواعد المعمول بها في هذا المجال كعقود إمتياز أو إلتزام المرافق العامة، وتقدم هذه الهيئة أو المنظمة منفعة عامة في إطار المصلحة العامة، وقد ينظر إلى المصطلح على أنه يعنى ما تقدمه الهيئات أو المنظمات من نشاط أو خدمات للجمهور من أجل تحقيق المنفعة العامة⁽¹⁾ إذن هناك معيار عضوى وآخر موضوعى للنظر إلى فكرة المرفق العام⁽²⁾ ولايمكن حالياً الأخذ بمعيار دون الآخر بل استقر الفقه والقضاء على الجمع بين هذين المعيارين للوصول إلى تحديد أو تعريف فكرة المرفق العام والذي هو بمثابة هيئة أو منظمة تقدم خدمات عامة للجمهور في إطار المصلحة العامة.

ويرى العميد Duguít أن المرفق العام (أو الخدمة العامة) هو كل نشاط يجب ضمان إنجازه وتنظيمه ومراقبته بواسطة الحكومة⁽³⁾ وفقاً لهذا التعريف يكون العميد "ديجي" قد كشف عن الجانب المادى وأهمية طبيعة النشاط الذى يكون محوراً للمرفق العام. أما الفقيه Jeze فقال بوجود خدمة عامة عندما يكون للإدارة القدرة على تطبيق القانون العام وقواعده. أما العميد Houriou فقد اهتم بالجانب المؤسسى والذى يركز بشكل أساسى على العنصر العضوى فيحدد المرافق العامة بأنها منظمة ترتبط بسلطة عامة وتتبعها.⁽⁴⁾

ومن جماع ما تقدم يتضح أن هناك ثلاثة عناصر تشترك في تحديد ماهية الخدمة العامة أو المرفق العام وهى طبيعة النشاط وتخصسه القانونى وإندماج المنظمة فى الإدارة. ومن أهم المبادئ التى تحكم المرافق العامة والتى تواتر الفقه على ذكرها قديماً وحديثاً مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطوير.

ولعل هذا المبدأ والمتمثل فى (قابلية المرافق العامة للتطوير والتغيير) هو ما سنركز عليه ليكون نقطة إنطلاق فى هذا البحث. حيثان مفاد هذا المبدأ أن على المرفق العام الإستمرار

(1) Jean- Francois Lachaume droit admini stratif. P.u.f 1989. P.195.

(2) Marceau lowg - service publice services publics: declin ou renouveau?
Rvuefrançaise de droit administratif. 11(3) mai-Juin.1995. p.497 ets.

(3) د/ محمود محمد حافظ - نظرية المرفق العام - دار النهضة العربية ١٩٨٢ ص ١٦ وما بعدها، د/ محمد فوزى نويجى، د/ منصور محمد أحمد المرجع السابق ص ٨٨، د/ محمد عبد الحميد أبو زيد المرجع فى القانون الادارى - مرجع سابق، ص ٤٢٨.

(4) A.Akounf.Belle. dictionnaire politique - Librairie Larouse. 1979. P.293, 294.

فى تطوير أدائه وتغيير أسلوب عمله وصولاً لمرفق عام حديث يقدم خدمات بمعايير عصرية تلبى تطلعات وطموحات المواطن المتعامل معه^(١).

ويجرنا الحديث عن نوعية الخدمات المقدمة من المرفق العام إلى الجانب السلبى من المسألة ألا هو صور الخطأ المرفقى^(٢) والتي قد يتمثل فى الأداء السئ للخدمة أو التأخير فى أداءها.

والحالة السابقة تتمثل فى قيام المرفق بأداء خدمة ما ولكن لم يكن هذا الأداء جيداً، فالخدمة قد تم تقديمها ولكن بطريقة سيئة إما بسبب التأخير فى تقديمها أو لعدم اكتمال أو نقص عنصر من عناصرها مما يجعلها لا تلبى رغبة المتعامل مع المرفق ولا تلقى قبوله أو رضائه. ونظراً لأن القانون الإدارى - الذى ينظم المرفق العام قانون مرن ومتطور فإنه يقبل باستمرار دخول مبادئ جديدة لتنظيم علاقات هذا القانون، ومن أهم المبادئ الحديثة التى برزت على السطح والتى تحكم عمل المرافق وتثير عدة تساؤلات هو مبدأ (جودة خدمات المرافق العامة).

فالمواطن لم يعد يكتفى بمجرد الحصول على الخدمة بطريقة تقليدية وبسيطة بل أصبح يتطلع إلى الحصول على خدمة تتوافر فيها أعلى درجة من الجودة، ولعل بروز المبدأ على هذا السطح يرجع إلى تنامي حقوق الإنسان وتطور القواعد التى تحكم هذا المبدأ. مما أثار عدة تساؤلات:

هل الدولة - الإدارة - ملزمة بتقديم خدمة على أعلى درجة من درجات الجودة أو وفقاً لمعايير الجودة العالمية؟

هل يمكن إثارة مسئولية الدولة فى حالة تقديم المرافق العام خدمة لا تتوافر فيها معايير الجودة؟

(١) عبدالله باحماوى - سبل تحسين الخدمة العمومية وعصرنة الإدارة العامة بالجزائر - مجلة القانون والمجتمع - المجلد ٧- العدد ٢ سنة ٢٠١٩ ص ٣٢٢ وما بعدها، د/ دوار الباز - الإدارة العامة الالكترونية وأثرها على النظام القانونى للمرفق العام - مجلة النشر العلمى - جامعة الكويت سنة ٢٠٠٤، شكران قاسم الدغمى - مبدأ الجودة فى المرافق العامة دراسة تحليلية - مجلة دراسات فى علوم الشريعة والقانون - المجلد ٤٦ العدد ١ سنة ٢٠١٩: ص ٧٨٠ وما بعدها.

(٢) راجع فى الخطأ المرفقى كل من: د/ عمرو أحمد حسبو، د/ أيمن محمد أبو حمزة - الوسيط فى القضاء الإدارى والدستورى - كلية الحقوق جامعة طنطا ٢٠١٨ - ٢٠١٩ ص ٣٢٦ وما بعدها، د/ عبد المنعم عبد الحميد شرف - التطورات الحديثة فى مسئولية الدولة بدون خطأ - دراسة مقارنة سنة ٢٠٢١ - كلية الحقوق - جامعة المنوفية - ص ٢٥ وما بعدها، د/ عبد الله حنفى - قضاء التعويض - مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية - دار النهضة العربية ٢٠٠٠ ص ٢٧٣ وما بعدها.

هل أصبح مبدأ جودة الخدمات التي تقدمها المراق العامة من المبادئ التي تحكم المرافق العامة بما يترتب على ذلك من نتائج وآثار؟

والذي دعانا إلى هذه التساؤلات ما ورد في بعض الدساتير - ومنها الدستور المصري الجديد - من إقرار وترسيخ لمبدأ جودة خدمات المرافق العامة.

فلقد ورد في المادة رقم (١٨) من الدستور المصري الصادر سنة ٢٠١٤: (لكل مواطن الحق في الصحة والرعاية الصحية المتكاملة وفقاً لمعايير الجودة. وتكفل الدولة الحفاظ على مرافق الخدمات الصحية العامة التي تقدم خدماتها للشعب ودعمها والعمل على رفع كفاءتها وانتشارها الجغرافي العادل. وتلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للصحة لا تقل عن ٣% من الناتج القومي الاجمالي تتصاعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية).

وجاءت المادة رقم (١٩) بعبارات صحيحة- تفصح عن إلزام الدولة في توفير معايير الجودة في خدمة التعليم المقدمة للمواطن فجاءت عبارات هذه المادة كالتالي:

(التعليم حق لكل مواطن هدفه بناء الشخصية المصرية وتلتزم الدولة بمراعاة أهدافه في مناهج التعليم ووسائله وتوفيره وفقاً لمعايير الجودة العالمية. وتلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للتعليم لا تقل ٤% من الناتج الاجمالي يتصاعد تدريجياً حتى يتفق مع المعدلات العالمية).

ولم تتخلف المادة رقم (٢٠) من الدستور عن الافصاح عن ضرورة توافر معايير الجودة في التعليم الفني والتقني والتدريب المهني فجاء لفظ تلتزم الدولة في بداية نص المادة وتحدثت المادة (٢١) عن ضرورة توافر معايير الجودة العالمية في التعليم الجامعي وإلتزام الدولة بنسبة (٢%) من الإنفاق الحكومي للتعليم الجامعي قابلة للزيادة حتى تتفق مع المعدلات العالمية.

وإستكمالاً لمنظومة حماية التعليم بكافة مستوياته ودرجاته وأنواعه تناولت المادة رقم (٢٢) من الدستور مجموعة من القواعد لحماية المعلمين وأعضاء هيئة التدريس ضماناً لجودة التعليم وتحدثت المادة رقم ٢٣ من الدستور عن كفالة الدولة الحرية البحث العلمي، وتخصيص نسبة من الناتج القومي نسبة لا تقل عن ١% تتصاعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية. بما يضمن حصولها إلى أعلى معايير الجودة العالمية، وفي نفس الإطار هناك مجموعة من المبادئ الدستورية الجديدة في الدستور المصري، والتي ترسخ مبادئ وأفكار الرخاء والحياة الكريمة ورفع مستوى المعيشة ومعايير الشفافية والحوكمة، ودعم محاور التنافس، وحماية البيئة على ما سنرى تفصيلاً فيما بعد.

مبدأ التكيف وعلاقته بجودة خدمات المرافق العامة:

ومن المبادئ الحديثة والتي ترتبط وقد تندمج مع مبدأ جودة خدمات المرافق العامة، مبدأ (تكيف) المرافق العامة أى قابلية المرافق، العامة للتكيف مع التغيرات الجديدة سواء تمثلت فى تطور إحتياجات المواطنين ونوعيتها أو تطوير أساليب العمل فى المرافق العامة، ونعتقد أن مبدأ التكيف ما هو إلا تطبيق حديث لمبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطوير السابق ذكره ويتيح مبدأ التكيف للإدارة صلاحية تطوير أساليب عملها والنظم المطبقة داخلها.

ويجب الأخذ فى الإعتبار عند الحديث عن مبدأ تكيف المرافق العامة adaptation عدم إطلاق العنان للإدارة فى إعتبار أن المبدأ السابق يمنحها حرية مطلقة فى تعديل وتطوير القواعد التي تحكم المرافق العامة.

فقد تتخذ الإدارة هذا الإمتياز الممنوح لها كسلطة عامة فى وضع بعض القيود أو الإلتزامات الجديدة على عاتق المتعامل مع الإدارة مما يحمله أعباء جديدة بحجة تقديم خدمات متطورة له.

ولا ننكر إمكانية قيام المرفق بفرض أعباء أو رسوم إضافية على عاتق المرتفق فى سبيل تجويد وتحسين وتطوير خدمات المرافق العامة ولكن يجب عدم المغالاة أو الإفراط فى هذه الأعباء أو الإلتزامات مما قد يؤدي إلى عزوف الجمهور عن التعامل مع المرفق العام لعدم قدرته - أي الجمهور - على تحمل ما فرضته الإدارة من أعباء جديدة على عاتقه والتي قد تأخذ شكل فرض رسوم إضافية أو ضرورة إتباع إجراءات جديدة للحصول على الخدمة... إلخ.

فهناك حدود يجب أن تلتزمها الإدارة عند تطبيقها لمبدأ التكيف والذي يبدو فى صورته الأولية نموذج مثالي للتطور والتحديث الإداري إلا أن هذا يجب ألا يشكل عبئاً إضافياً على عاتق المواطن ويجعل الحصول على خدمة ذات مواصفات جيدة أمراً يتطلب إنفاق المزيد من الأموال أو التحمل بأعباء جديدة أو تخطى إجراءات صعبة مما قد يتسبب فى انصراف المواطن عن التعامل مع هذه المرافق. لأن جودة الخدمة تصبح حينئذ لأصحاب الدخول المرتفعة وأصحاب القدرة على الإنفاق مما يفرغ مضمون إلزام المرافق العامة بمبدأ الجودة خالياً من مضمونه ويحوّله إلى مجرد شعار.

ولا شك فى إحتياج الإدارة لمصادر لتمويل عملية التطوير الإداري وعلى المواطن أن يتحمل بعض الأعباء العادية وأن يتكيف بدوره مع التقنيات الحديثة التي قد يتطلبها تطبيق مبدأ الجودة فى المرافق العامة، كل هذا فى إطار إقامة توازن بين أعباء الإدارة وإلتزاماتها فى سبيل التطوير وضرورة تحمل المواطن بعض الأعباء الإضافية المعقولة بما لا يتقل كاهله.

وعلى الإدارة العمل على تدبير موارد الإنفاق على برامج التطوير والتحديث بمطالبة الحكومة بزيادة المخصصات المالية اللازمة لكل مرفق من المرافق العامة. وعلى الحكومة -

بدورها - تقديم مقترحاتها بشأن زيادة حجم الأموال المخصصة "للإنفاق على التطوير الإداري إلى البرلمان للنظر في تعديل بنود الموازنة العامة للدولة وإتباع الوسائل البديلة التي قد لا تُحْمَل الموازنة أعباء جديدة كتبسيط الإجراءات الواجب اتباعها لإبرام الإدارة عقود مشاركة مع القطاع الخاص أو التوسع في إبرام عقود إمتياز المرافق العامة وطرق ضخ رؤوس الأموال الأجنبية في المشروعات الحكومية... إلخ.

علاقة فكرة (أو مبدأ) الجودة بالمناخ الديمقراطي السائد:

هناك علاقة وثيقة بين تطبيق مبدأ الجودة بفاعلية ودقة وبين سيادة المبادئ الديمقراطية في المجتمع كحرية التعبير وحرية الرأي والشفافية والمساءلة وترسيخ حق المواطن في الشكوى ومخاطبة السلطات العامة... إلخ.

ف تفعيل مبدأ الجودة يتطلب مشاركة فعالة ونشطة من المواطن مع الإدارة للتطبيق المثالي لمبدأ الجودة والذي يحتاج علاوة على ما سبق إلى ثقافة مجتمعية تؤمن بالتطور الإداري وأدواته وتبعاته أيضاً، مجتمع يؤمن بفكرة التحديث ويحاول جاهداً التأقلم مع هذه الفكرة والأخذ بأسباب العمل بها مثل العلم والإلمام بالتقنيات التكنولوجية الحديثة والتعامل مع الإدارات الحكومية المختلفة وكيفية التواصل مع العاملين بالمرافق العامة ومع الجهات الرقابية التي تعمل على مكافحة الفساد في المرافق الحكومية... إلخ.

لذلك - نرى - أن سلطة الإدارة في تعديل وتطوير المبادئ التي تحكم المرافق العامة يجب أن تكون مقيدة بأكثر من قيد:

أولاً: أن يكون الهدف تحقيق المصلحة العامة.

ثانياً: عمل توازن بين تحسين الخدمات ومقابل هذا التحسين.

ثالثاً: ضرورة مراعاة الظروف الإقتصادية والإجتماعية.

رابعاً: رقابة القضاء الإداري لقرارات الإدارة في مجال التطوير.

ومن الجدير بالذكر أن اللوائح التي تضعها السلطة التنفيذية لإدارة وتنظيم المرافق العامة يجب أن تتكيف هي الأخرى مع التطورات التشريعية المنظمة لعمل المرافق العامة، بل إن الإدارة مطلوب منها الإجتهد في تطبيق النص القانوني بطريقة تتلاءم مع الغرض الذي أراد المشرع تحقيقه بحيث لا تلتزم بحرفية النص وإنما تطبق روح القانون ومقاصد المشرع العامة، وهذا يجرنا إلى ضرورة إتسام التشريعات التي تحكم الإدارة العامة بقدر من المرونة والوضوح وأن يحيل المشرع إلى اللائحة التنفيذية أغلب المبادئ والقواعد المنظمة لعمل المرافق العامة كل هذا في إطار مبدأي المشروعية والمصلحة العامة.

فمن عوامل تطبيق مبادئ الجودة في المرافق العامة تعديل الهياكل الإدارية لأقسام وفروع المرافق العامة لمنع تضخمها وتداخل أعمالها وانعدام التنسيق بينها مما يؤدي إلى البطء في الإجراءات والتضارب في قرارات هذه المرافق وأعمالها.

فتستطيع الإدارة - تطبيقاً لمبدأ الجودة - إلغاء بعض الأقسام أو الإدارات أو دمج بعضها في جهة واحدة تسهياً وتيسيراً على متلقي الخدمة وتوفيراً في الإنفاق الحكومي ولتسريع الأداء مما يحوز على رضى المواطن.

ومن هنا تملك الإدارة تعديل اللوائح - أو إلغائها - التي تنظم عمل بعض المرافق العامة لتطوير الأداء المرفقي بشرط خضوعها - أي الإدارة - لمبدأ التدرج القانوني وعدم مخالفة اللائحة للقانون ومن باب أولى للدستور، كل هذا تحت رقابة كل من القضاء الدستوري والإداري. وتملك الإدارة كذلك تعديل وتطوير وسائلها القانونية الأخرى تماشياً مع مبدأ التطوير وصولاً إلى تحقيق الجودة في خدماتها.

وإذا أخذنا العقود الإدارية كمثال فإن الإدارة تستطيع من خلال تعاقداتها مع الغير تطبيق مبدأ الجودة في خدمات المرافق العامة، وذلك من خلال إبرام أنواع جديدة من العقود التي تهدف إلى تطوير العمل الإداري كالتعاقد مع مراكز الخبرة العالمية في مجال التطوير الإداري أو التعاقد مع مؤسسات ذات خبرة عالمية في مجال التطور التكنولوجي والتقني لإدخال نظام الإدارة الألكترونية في كافة المرافق العامة.^(١)

وتملك الإدارة كذلك وضع شروط أو بنود في عقودها مع الغير بما يضمن تحقيق جودة الخدمات المقدمة للمواطن لاسيما في مجال عقود إمتياز أو التزام المرافق العامة.

ويمكن للإدارة تعديل بنود أي عقد حتى أثناء تنفيذه أي بعد إبرام العقد والبدء في التنفيذ إذا لاح لها في الأفق نموذج أفضل للأعمال المزمع القيام بها من قبل المتعاقد معها كاستحداث تقنيات جديدة أو ظهور مواد ذات جودة أعلى أو اختراع وسائل تكنولوجية أفضل بكثير مما تم الإتفاق عليه في العقد، ولا شك في أن قيام الإدارة بتعديل بنود العقد أو إلغائها بعضها بعد إبرام العقد يكون تحت رقابة القاضي الإداري وفقاً للقواعد التي تحكم العقود الإدارية وبصفة خاصة تعويض المتعاقد عن تحمله بالتزامات جديدة لم تكن موجودة في العقد عند إبرامه.

ومن آليات التطوير في مجال العقود الإدارية توسع الإدارة في الأخذ بنظام العقود الألكترونية^(٢) لتشجيع المستثمر الأجنبي - بصفة خاصة - على إبرام عقود مهمة مع الإدارة

(١) مراد لمين - أثر الإدارة الألكترونية على مبادئ سير المرفق العام - مقال منشور في موقع

www.dspace.unvi-masila.dz.

(٢) د/ بزاز وليد - أثر الإدارة الألكترونية على حوكمة المرافق العامة. منشور في موقع

<https://despace-unvi-masila.dz> سنة ٢٠١٩

ألكترونياً دون تكبده عناء الإجراءات التقليدية في إبرام العقود الإدارية والتي تتطلب مزيد من الوقت والجهد والمال وعناء التنقل بين البلاد المختلفة.

واللجوء إلى هذه الوسيلة الحديثة يضمن سرعة التعاقد وسهولته مع شركات أو مؤسسات إقتصادية عالمية لإنجاز أعمال ومنشآت ذات جودة عالية بما لدى هذه الشركات من خبرات مهمة في العديد من المجالات^(١).

وبالنسبة للقرارات الإدارية فهي وسيلة مهمة تلجأ إليها الإدارة لإنجاز أعمالها وبالتالي يجب أن يتطور أسلوب إصدار القرارات الإدارية وكذلك منح الإدارة مكنه تعديل القرار أو سحبه وفقاً للقواعد القانونية التي تحكمها في هذا الإطار، وذلك تحقيقاً لأقصى درجات الجودة في أعمال المرافق العامة وللحصول على رضا المواطن.

(١) د/ سعاد حافظي - دور الإدارة الالكترونية في بحثين الخدمة العمومية وإصلاح المرفق العام، د/ محمد حامد برين - عقود المشاركة بين الإدارة والقطاع الخاص رسالة دكتوراه - حقوق المنوفية سنة ٢٠٢١ ص.

الفصل الأول

تطور مبدأ جودة خدمات المرافق العامة

وأساسه القانونى

إذا كان مبدأ جودة خدمات المرافق العامة من المبادئ الحديثة نسبياً إلا أنه سرعان ما تطور ولازال التطور مستمر ومتلاحق ونعتقد أنه لن يتوقف نظراً لارتباطه بالمتغيرات الاجتماعية والإقتصادية فى المجتمع بما ينعكس على تعدد وتنوع إحتياجات المواطنين والتي تشهد تجديداً وتطوراً بطريقة متسارعة.

وإن كانت نشأة مبدأ الجودة كانت فى حقل القانون الخاص إلا أنه سرعان ما انتقل إلى المرافق العامة ولكن بطريقة تناسب وطبيعة وذاتية هذه المرافق. ولقد ترسخ مبدأ جودة خدمات المرافق العامة بعدما تم النص فى دساتير بعض الدول - ومنها مصر - على الإلتزام الدولية بمعايير الجودة عند تقديم خدماتها ودعم ذلك وسانده مجموعة من التشريعات التى تُبرز مبدأ الجودة كمبدأ جديد من مبادئ المرفق العام.

ولا يمكن إغفال المبادئ الواردة فى القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة والتي تعلى من مبدأ الجودة وإتقان العمل وتحض عليه لما فيه من منفعة كبيرة على الأفراد والمجتمع. كذلك كان للمواثيق الدولية لاسيما مبادئ الإتحاد الأوروبى- دور مهم فى التأكيد على ضرورة إحترام مبدأ الجودة فى الخدمات التى تقدمها المرافق العامة.

وسنعرض للأفكار السابقة فى مبحثين على النحو التالى:

المبحث الأول: نشأة وتطور مبدأ جودة المرافق العامة.

المبحث الثانى: الأساس الدستورى والقانونى لمبدأ الجودة فى خدمات المرافق العامة.

المبحث الأول

نشأة وتطور

مبدأ جودة المرافق العامة

يرجع وجود مبدأ جودة العمل أو السلع إلى مرحلة قديمة من عمر البشرية تزامنت مع بدء العصر الحديث ونشأة الدولة.

فجودة السلع أو الخدمات المقدمة للأفراد كانت هي معيار الإختيار لدى المستهلك أو (الزبون) للمفاضلة بين أكثر من سلعة أو خدمة لإختيار أجودها.

وسرعان ما انتقلت الفكرة إلى حقل القانون العام لتقوم المرافق العامة بتطبيق مبدأ الجودة في الخدمات التي تقدمها رغم حاجة المواطن الملحة إلى اللجوء إلى هذه المرافق لاسيما ذات الطبيعة الاحتكارية. ولكن الأخذ باقتصاد السوق وتزايد إبرام عقود الشراكة مع القطاع الخاص، وكذلك إبرام عقود إمتياز أو إلتزام بعض المرافق العامة وإنشاء المرافق العامة الإقتصادية، كل هذه المقدمات جعلت مبدأ الجودة مبدءاً أساسياً في المرافق العامة حتى تستطيع الصمود في مضمار المنافسة مع الكيانات الخاصة والاستحواذ على ثقة جمهور المتعاملين ونيل رضاهم.

ومن المفيد تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: نشأة مبدأ الجودة وإنتقاله للمرافق العامة.

المطلب الثاني: تطور تطبيق مبدأ الجودة في المرافق العامة.

المطلب الأول

نشأة مبدأ الجودة وانتقاله للمرافق العامة

يقرر البعض أن تاريخ الجودة هو تاريخ الحضارات نفسها. فما شهدته الحضارة الإنسانية من عمران وتشبيد لازال شامخاً حتى الساعة مثل الحضارة الفرعونية العريقة يدل على اتقان وجودة العمل المبذول في بناء وتشبيد هذه الصروح والمباني وكافة أنواع الآثار المبهرة.

ويقترن مفهوم الجودة ببعض الغموض وعدم الوضوح وذلك راجع إلى إختلاف هذا المفهوم من سياق لآخر والزاوية التي ينظر منها الباحثون إليها. لذلك اختلفت تعريفات الجودة وتنوعت، ومن المعلوم أيضاً أن مفهوم الجودة نبت في حقل القانون الخاص كمبدأ من مبادئ السوق والتجارة إلا أنه سرعان ما انتقل إلى نطاق القانون العام وتحديداً القانون الإداري - وأصبح من الطبيعي - الآن - الحديث عن جودة الخدمات أو الأعمال التي تؤديها المرافق العامة سواء كانت مرافق إدارية أو مرافق صناعية أو إقتصادية. وبرزت فكرة الجودة بصفة عامة منذ خمسينات القرن الماضي لاسيما في اليابان والتي حققت نجاحاً باهراً عند تطبيقها لمنظومة الجودة الشاملة^(١).

وأصبح العمل على نيل رضا المتعاملين مع الإدارة - أو القطاع الخاص - هو السمة الأساسية للعمل الإداري وعدم التوقف عند مرحلة معينة، بل محاولة التطوير والتحسين المستمر والمتواصل في الأداء.

ولقد برزت عدة محاولات لتعريف مصطلح "الجودة"، ولعل المعنى البسيط للجودة يتمثل في "الدقة واتقان العمل" أو هي "المطابقة للإحتياجات والمواصفات".

وتعرفها هيئة المواصفات البريطانية B.S.I بأنها: "مجموعة صفات وملامح وخواص المنتج أو الخدمة بما يرضى ويشبع الإحتياجات الملحة والضرورية"^(٢).

إذن الجودة هي القيام بخدمة ما - بغض النظر عن نوعها - وفقاً لمعايير محددة سلفاً تمثل أعلى مستوى ممكن لرضا متلقي الخدمة أو المستفيد منها.

(١) د/ مدحت أبو النصر، ياسمين مدحت محمد ماهية إدارة الجودة الشاملة المجموعة العربية للتدريب والنشر، سنة ٢٠١٧ ماهية إدارة الجودة الشاملة، ص ٢٣٩

(٢) د/ كوثر عبد الله أحمد علي التأسيس للجودة في القرآن الكريم والسنة النبوية مجلة البحث العلمي في آداب جامعة الملك خالد - قسم الدراسات الإسلامية سنة ٢٠١٩ ص ٣٢٠.

ولا شك أن إتقان العمل واحترام الوقت وعدم الغش والرقابة الذاتية تعتبر من المبادئ الأساسية في الشريعة الإسلامية الغراء.. والتي حثت - الناس - عبر نصوص القرآن الكريم أو الأحاديث النبوية الشريفة على الإتقان في العمل .

ومن آيات القرآنية الكريمة التي تناولت مبدأ إتفاق العمل:

قوله تعالى "صُنِعَ اللَّهُ الَّذِي أَتَقَنَ كُلَّ شَيْءٍ" سورة النمل الآية ٨٨

وقوله تعالى "مَا تَرَى فِي خَلْقِ الرَّحْمَنِ مِنْ تَفَوتٍ" سورة الملك الآية ٣

وقوله تعالى "إِنَّا كُلَّ شَيْءٍ خَلَقْنَاهُ بِقَدَرٍ" سورة القمر الآية ٤٩

وقوله تعالى "وَأَحْسِنُوا إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُحْسِنِينَ" البقرة ١٩٥

وقال الله تعالى "بَدِيعُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَإِذَا قَضَىٰ أَمْرًا فَإِنَّمَا يَقُولُ لَهُ كُنْ فَيَكُونُ" البقرة ١١٨

"إن الله يحب إذا عمل أحدكم عمل أن يتقنه" صدق رسول الله صلى الله عليه وسلم.

وقال رسول الله صلى الله عليه وسلم "إن الله كتب الإحسان على كل شيء" رواه مسلم

وتعرف الجودة الشاملة على أنها:

"عملية إدارية تقوم بها المنظمة بشكل تعاوني لإنجاز الأعمال من خلال الاستفادة من القدرات الخاصة بكل من الإدارة والعاملين لتحسين الجودة وزيادة الإنتاجية بشكل مستمر عن طريق فريق العمل بالإسترشاد بالمعلومات الدقيقة للتخلص من كل أعمال الهدر في المنظمة وتستطيع أي منظمة تحقيق أهدافها إذا قام كل شخص فيها بعمله على أكفأ وجه"^(١).
فالجودة الشاملة هي، منهج علمي لتطوير أداء المنظمات والعاملين بهدف تقديم سلع أو خدمات تلبي إحتياجات وتوقعات ورضاء العملاء وذلك من خلال الحرص على التحسين المستمر وتدريب العاملين وعمل الفريق وإشراك العملاء في كل مراحل العمل".

وتقوم فكرة الجودة الشاملة على أساس مهم ألا وهو قبول الإدارة المعاصرة للفكرة والإعتراف بحقيقة المتغيرات الحاصلة والمتوقعة وكذلك قبول مبدأ التغيير بإعتباره حقيقة يجب التعامل معها بإيجابية وأيضاً إدراك الواقع الجديد والانفتاح علي ذلك الواقع النابع من تطور فكرة

(١) د/ مدحت أبو النصر ياسمين مدحت مصر - ماهية إدارة الجودة الشاملة مرجع سابق ص ٢٤٠ .

العولمة التي جعلت الإتصال سريعاً وواسعاً وممتداً عبر قارات العالم المختلفة بين جميع الشعوب.

ومن المهم كذلك إدراك الإدارة لضرورة تطبيق آليات السوق حتى تحقق النجاح المنشود في أهداف العمل الإداري لأن الإعتراف بآليات السوق يعتبر أساس مهم لنجاح الإدارة - عبر مرافقها العامة، وبمعنى آخر يجب على الإدارة عندما تقوم بتقديم خدمات للمتعاملين مع المرافق العامة أن تتعامل معهم بمنطق المشروعات الخاصة.

وهذا لن يتأتى إلا إذا تخلت الإدارة عن الفكرة التقليدية في أن المنظمة الحكومية هي المصدر الوحيد لتقديم الخدمات للمواطنين، وعليها أيضاً أن تقبل بفكرة المنافسة والتي تفرز نتيجة مهمة وهي الحرص المستمر على تحسين وتجويد العمل الحكومي لنيل رضا المتعاملين مع المرافق العامة.

ومن المبادئ المهمة لإدارة الجودة الشاملة وتحقيقها: (١)

- رضا العميل.
- صفرية الأخطاء قدر الإمكان.
- التطوير والتحسين المستمر لمعايير الجودة.
- إنعدام العيوب في الخدمة المقدمة بقدر المستطاع.
- لا قيمة للكم بدون جودة.
- العملاء جزء لا يتجزأ من المنظمة.
- السعي إلى تحقيق السبق والتميز والتقييم المستمر للأداء.
- التعليم والتدريب المستمر للعاملين

ومن مزايا الجودة الشاملة:

- تقليل العمليات الإدارية.
- إتقان العمليات الإدارية.
- تبسيط النماذج والإجراءات.
- تقليل شكاوى العملاء.
- التحسين المستمر داخل المنظمة.

(١) المرجع السابق ص ٢٥٢، ص ٢٥٣.

ومن الأخطاء الشائعة عند تطبيق مبدأ الجودة الشاملة: (١)

- تعجل المنظمة لتحقيق نتائج سريعة.
 - التقليد والمحاكاة.
 - إتخاذ قرار تطبيق الجودة الشاملة قبل إعداد البيئة الملائمة لتقبلها.
 - عدم التقدير الكافي للعنصر البشري.
 - عدم الإلمام الكافي بأبعاد الجودة الشاملة.
 - نقص التخطيط السليم.
 - النقل الحرفي لنماذج سابقة دون تعديل.
 - عدم تحديد إحتياجات المتعاملين مع المرفق تحديداً جيداً.
 - التطبيق دفعة واحدة وبشكل شامل وبدون تدرج.
 - التركيز على الجانب التقني على حساب العنصر البشري وإستعجال النتائج.
 - عدم الإهتمام بتدريب العاملين على مختلف المستويات.
 - سوء نظام المكافآت والحوافز.
 - عدم مرونة الإتصال بين الإدارة والمتعاملين معها من جهة أو بين قيادات الإدارة والعاملين بها من جهة أخرى.
 - عدم التوسع في تفويض السلطة واحتكار القيادات إتخاذ القرار.
- ومن المنطقي إختلاف زاوية الرؤية التي ننظر منها إلى توافر معايير الجودة في خدمات المرافق العامة بالمقارنة بالخدمات التي يقدمها القطاع الخاص وشركاته. فرضاء الزبون أو المستهلك عن خدمات شركات القطاع الخاص يعتبر من المعايير المهمة لتقييم جودة الخدمة أو السلعة المقدمة.
- ومما لا شك فيه أن الأخذ بهذا الطرح يجعل فكرة الجودة فكرة نسبية غير مطلقة، فما دام ذوق العميل أو الزبون ودرجة رضاه عن نوع الخدمة أو السلعة يلعب دوراً مهماً في التقييم، فإننا سنكون أمام مجموعة مختلفة بل ومتنافرة من الأذواق والآراء الشخصية للحكم على درجة جودة الخدمة.
- فهل يمكن الأخذ بهذا المعيار فيما يتعلق بمعايير توافر الجودة في خدمات المرافق العامة؟!؟

(١) المرجع السابق ص ٢٥٣.

من البديهي أن الأمر مختلف إلى حد كبير بين طبيعة خدمات المرافق العامة والقواعد التي تحكمها وبين مثيلاتها المقدمة من القطاع الخاص ومؤسساته وهذا من عدة زوايا:

فمن جهة فإن القطاع الخاص يطبق مبدأ تحقيق الربح مقابل ما يقدمه من سلع وخدمات ويرتفع المقابل المادي للخدمة أو السلعة حسب العرض والطلب ووفقاً لإقتصاديات السوق وتقلباته.

وكذلك نجد إختلافاً وتبايناً في مستوى الجودة المطلوب حسب متطلبات المتعاملين مع القطاع الخاص، وقد تلعب العوامل الإجتماعية أو الجغرافية دوراً مهماً في تكوين آراء ومتطلبات وحاجات الزبون والتي قد تختلف من مكان لآخر ومن زمن لآخر... وهكذا علاوة على أن سوق المنافسة بين شركات القطاع الخاص مفتوح على مصراعيه وتعمل كل شركة أو مؤسسة على جذب الجمهور بطريقة أو بأخرى.

وكذلك توجد مسئولية مدنية - أو جنائية - على عاتق مؤسسات القطاع الخاص حال عدم توافر معايير الجودة المعلن عنها في خدمة ما، ويستطيع الزبون اللجوء إلى قضاء الدولة أو إلى الهيئات المتخصصة في محاربة أو منع المعاملات الاحتكارية أو محاربة الغش التجاري... إلخ.

أما فيما يتعلق بجودة الخدمات التي تقدمها المرافق العامة فهناك بعض الملاحظات:

أولاً: قد تقوم الدولة باحتكار تقديم بعض الخدمات ولا تسمح للقطاع الخاص بالمشاركة في تقديمها بأي وسيلة كانت.

وهنا... لا يجد المواطن من سبيل أمامه إلا اللجوء إلى المرافق العامة للحصول على هذه الخدمة وهنا... هل تملك الإدارة الحرية في تقديم هذه الخدمة بالمواصفات التي تحلو لها؟ أما أنها ملتزمة بتنفيذها وفقاً لمعايير الجودة؟

ثانياً: بالنسبة للخدمات أو السلع التي قد تقدمها المرافق العامة بالتوازي مع ما يقدمه القطاع الخاص من نفس نوعية هذه الخدمات أو السلع فهل آليات المنافسة واقتصاد السوق ستحكم عمل هذه المرافق وبالتالي فإن مقابل الخدمة يمكن أن يشهد ارتفاعاً متلاحقاً ومتزايداً ومتسارعاً أحياناً بحسب تقلبات السوق وآلياته؟

وهل الحصول على خدمة جيدة يستدعي دفع مقابل مرتفع لها؟

وأين أذن الإلتزام الدستوري الملقى على عاتق الدولة بتقديم خدمات المرافق العامة بجودة عالية؟

ثالثاً: حال تقديم المرافق العامة خدماتها بجودة عالية، دون رفع المقابل المادي لها ليصل إلى ما هو متبع في القطاع الخاص، ألا يشكل ذلك ارهاقاً وعبئاً على موازنة الدولة؟

المطلب الثاني

تطور تطبيق مبدأ لجودة

في المرافق العامة

سبق لنا القول بأن مصطلح (الجودة) ارتبط بما يقدمه القطاع الخاص من سلع وخدمات، حيث يرغب المتعامل مع القطاع الخاص (الزبون) في الحصول - دائماً - على سلعة أو خدمة تتوافر فيما أعلى معايير الجودة، ويحرص مقدم السلعة أو الخدمة على توافر هذه المعايير فيما يقدمه إلى عملائه لنيل رضاهم وللصمود في ميدان المنافسة مع بقية الشركات والمؤسسات الاقتصادية التي تقدم نفس السلع والخدمات.^(١)

وترسخت فكرة الجودة بقوة في مجال خدمات القطاع الخاص حتى تم إقرار عدة معايير عالمية لقياس الجودة وكذلك تم إنشاء عدة منظمات وهيئات وطنية ودولية لتوحيد مقاييس الجودة حسب نوع وطبيعة كل سلعة أو خدمة، وتعطي هذه المنظمات شهادات الجودة للمؤسسات التجارية والصناعية والاقتصادية لتأكيد توافر معايير ومقاييس الجودة فيما تقدمه من خدمات أو سلع.

الجودة تقتحم مجال القانون العام:

نظراً لازدياد مجالات تدخل الدولة حتى فيما كان حكراً على القطاع الخاص والنشاط الفردي، فأصبحت للدولة العديد من المرافق تعمل في المجالات الاقتصادية والتجارية والصناعية والزراعية... إلخ.^(٢)

وأيضاً نظراً للمرونة المتوافرة لطريقة عمل المرافق العامة وتمتعها بمجموعة من المبادئ التي تتيح التطوير المستمر والتحسين المتلاحق لأعمالها، وليس أدل على ذلك من مبدأ قابلية المرافق العامة للتطوير والتغيير مما يجعل المرفق إلزامياً بتطوير طريقة عمله ومن ثم تطوير وتحسين نوعية الخدمات والأعمال التي يقوم بها شيئاً فشيئاً ترسخ مبدأ الجودة في المرافق العامة.

(١) شكران قاسم الدغمي - مبدأ الجودة في المرافق العامة دراسة تحليلية مجلة دراسات في الشريعة والقانون - المجلد ٤٦ العدد (١) لسنة ٢٠١٩ ص ٧٨١.

(٢) د/ مصطفى عبد المقصود سليم - تطور دور الدولة وتأثيره في النظريات الكبرى للقانون العام - دار النهضة العربية سنة ٢٠٠٣ - ص ٢ وما بعدها.

وأصبح مبدأ الجودة من المبادئ الجديدة التي تحكم المرافق العامة، أو بعبارة أخرى يمكن إعتبره امتداداً وتطبيقاً وتطويراً لمبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطوير. بحيث يصبح المرفق العام قادراً على مواكبة تطورات العصر فيما يقدمه من خدمات وأعمال بحيث يحرص على توافر أعلى معايير الجودة في هذه الخدمات والأعمال لنيل رضا المتعاملين معه من ناحية ولتثبيت أقدامه في ميدان المنافسة مع القطاع الخاص والذي يستطيع تقديم نفس النوعية من الخدمات والأعمال.

حتى فيما يتعلق بما تحتكره الإدارة من أعمال أو خدمات وتتفرد بأدائها فإن الإدارة تسعى إلى ضرورة توافر أعلى معايير الجودة فيها.

وهذا ليس تفضلاً أو تطوعاً من الإدارة أو مجرد هبة تمنحها للمواطن لأن ضرورة توافر معايير الجودة في خدمات المرافق العامة أصبح إلزاماً دستورياً وقانونياً على الدولة، حيث حدثت ثورة تشريعية في هذا المجال وحفلت العديد من دساتير دول العالم بنصوص تؤكد إلزام الدولة بتوفير أعلى معايير الجودة في خدمات وأعمال بعض المرافق العامة، وتصديقاً لهذه المبادئ الدستورية صدرت تشريعات ولوائح تنظم عمل المرافق العامة بما يضمن تمتع خدماتها وأعمالها بأعلى معايير الجودة.

ولم يتوقف الأمر عند حد النصوص الدستورية القانونية واللائحية، بل تم إنشاء العديد من الهيئات والمنظمات التي تراقب مدى توافر معايير الجودة وتعمل على توفير الدعم الفني والعلمي والتقني للإدارة للنهوض بأعبائها والحرص على تحسين وتجويد خدماتها، فهي جهات رقابة ومساعدة في آن واحد.

والملاحظة الأولية على تصاعد مبدأ جودة الخدمات العامة وإعتبره من المبادئ الجديدة التي تحكم سير المرافق العامة بالتطبيق على الحالة المصرية:-
أولاً: لأول مرة يتضمن الدستور المصري نصوصاً تقرر إلزام الدولة بجودة خدمات المرافق العامة.

ثانياً: جاء ذكر مصطلحات (جودة الخدمات)، و(أعلى معايير الجودة) و(فقاً لمعايير الجودة العالمية) بطريقة صريحة في بعض النصوص والتي تتعلق بعمل بعض المرافق العامة مثل المرافق الخاصة بالصحة والتعليم والبحث العلمي.

ثالثاً: يثار التساؤل عما إذا كان هناك إلزام دستوري على عاتق الدولة بضرورة توافر الجودة في الخدمات التي تقدمها المرافق التي ورد ذكرها في الدستور فقط، أم أنه إلزام عام يشمل كافة الخدمات التي تقدمها المرافق العامة؟.

رابعاً: هل وصل مستوى رسوخ هذا المبدأ لدرجة إمكانية إقرار مسئولية الدولة في حالة عدم توافر معايير الجودة في خدمات مرافقها؟

خامساً: خطت الدولة المصرية خطوات كبيرة نحو تحديث بعض المرافق العامة وتطبيق نظام الحكومة الإلكترونية - جزئياً - بها ولذلك نرى من المفيد استعراض بعض التطبيقات العملية في هذا المجال للوقوف على التجربة ومدى تطبيقها ومعوقات التطبيق وسلبات العمل وطرق وسائل التطوير المستمر..... إلخ.

سادساً: يتزامن مع المبدأ السابق عنصر مساعد للتطوير والتحديث يتمثل في مشاركة المواطنين في رسم سياسة المرافق العامة وتنفيذها لما لهذه المشاركة فهل آثار ونتائج إيجابية على مستوى الخدمة، بحيث يكون المواطن المشارك في صنع وتنفيذ سياسات المرافق العامة خير مرشد ودليل لهذه المرافق بخصوص نوعية وطريقة تقديم الخدمة.

سابعاً: لجأت الدولة في الآونة الأخيرة الى إبرام عقود مشاركة مع القطاع الخاص لتنفيذ مشروعات عملاقة وضخمة لاسيما في مجال البنية التحتية وعقود الخدمات ونقل التكنولوجيا.... إلخ.

وكان لهذه التجربة مردود إيجابي انعكس على نوعية الخدمة التي تؤديها المشروعات الناتجة عن عقود المشاركة نظراً لتمتع شركات القطاع الخاص بخبرات فنية وتقنية في مجالات التكنولوجيا الحديثة ومما يساعد القطاع العام على الاستفادة من هذه الخبرات لتطوير أداءه وخدماته.

ثامناً: هل يمكن تبرير رفع المرافق العامة لمقابل خدماتها نظير توافر معايير الجودة في هذه الخدمات!؟

وبعبارة أخرى: هل على المواطن أن يقبل ارتفاع المقابل المادي لخدمات المرافق العامة نظير حصوله على هذه الخدمات وفقاً لأعلى معايير الجودة!؟ أم أن على الإدارة مراعاة أعلى معايير الجودة في الخدمة المؤداة مع مراعاة عدم ارتفاع المقابل المادي لها، على أن تتحمل الدولة ما قد يتكبده المرفق العام من تكاليف ونفقات.

تاسعاً: إن حرص المرافق العامة على تحسين خدماتها وتوفيرها وفقاً لأعلى معايير الجودة يأتي في ظل حافز مهم وهو المنافسة مع القطاع الخاص ومحاولة جذب جمهور المتعاملين مع المرفق، لاسيما بعدما تخلت الدولة عن مبدأ مجانية خدمات المرافق العامة والتي أصبح لها مقابل مادي يتناسب مع تكلفة الخدمة ويغطيها ويدر دخلاً معقولاً لميزانية المرافق العامة ومن ثم تستطيع الدولة من خلال هذا الدخل الاضطلاع بمهامها المتعددة لخدمة المواطنين في إطار المصلحة العامة.

عاشراً: إن الحديث عن جودة خدمات المرافق العامة يجب ألا يفهم على أنه محصور في نطاق خدمات المرافق الإقتصادية والتجارية والصناعية وإنما يشمل أيضاً خدمات المرافق الإدارية وما

تقدمه من خدمات للجماهير ليس لها الطابع الإقتصادي مثل خدمة التوثيق وجوازات السفر والتعليم والسجل المدني.... إلخ.

حادي عشر: إن المردود غير المباشر والمهم في آن واحد من تفعيل مبدأ الجودة في المرافق العامة هو الحصول على رضا المواطن من الأداء الحكومي ومن ثم ترسيخ دعائم الثقة بين المواطن والحكومة وما يترتب على ذلك من نتائج مهمة منها:

- (أ) إدراك المواطن مدى ما تبذله الحكومة من خدمات في سبيل تلبية مطالبه.
- (ب) استعداد المواطن لبذل مجهود إضافي في ضرورة التدريب على الأساليب الحديثة التي تبتكرها الإدارة لتحسين أداء الخدمات المقدمة للمواطنين.
- (ج) استعداد المواطن للمشاركة في رسم سياسة المرافق العامة وإبداء رأيه في طريقة تنفيذ هذه السياسة واقتراح أفضل السبل لذلك مع تفادي أخطاء التجارب الأولى.
- (د) وجود نوع من السلام الاجتماعي والاستقرار السياسي في المجتمع نظراً للعلاقة الوثيقة بين الحكومة والمواطن وشعور الأخير بأن الحكومة تبذل قصارى جهدها في سبيل تقديم خدماتها بأعلى معايير الجودة.

من عناصر نجاح تطبيق معايير الجودة في المرافق العامة اختصار المدة بين وقت طلب الخدمة حتى الحصول عليها وتبسيط وتسهيل وطريقة أداء الخدمة.

تطور المبادئ التي تحكم عمل المرافق العامة ودوره في تفضل مبدأ الجودة:

لم تعد نظرية المرفق العام كسابق عهدها في التعبير عن نشاط تقوم به الدولة تلبية لإحتياجات المواطنين في إطار المصلحة العامة.

ولم تعد المبادئ الضابطة والحاكمة لعمل المرافق العامة مثلما كانت مستقرة عليه منذ عشرات السنين مثل مبدأ مجانية خدمات المرافق العامة والمساواة أمام المرافق العامة أي المساواة بين متلقي الخدمة من المرفق العام واتاحتها للجميع دون تمييز.

فلقد طرأت تغيرات جوهرية على المبادئ التي تحكم المرفق العام سواء بالانقاص أو التقليل من بعضها أو بزيادة أو إضافة مبادئ جديدة وحديثة.

ولزيادة الأمر توضيحاً.. نقول.. إن القاعدة التي ظلت سائدة لعشرات السنين والتي تتمثل في مجانية خدمات المرافق العامة أو على الأقل دفع مقابل رمزي للحصول عليها لم تصمد أمام التحولات الاقتصادية والاجتماعية الهائلة والتي قدمت مبادئ السوق الحر للصدارة، وتم تصدير هذه المبادئ - التي ولدت في حقل القانون الخاص - إلى القانون الإداري وأطرافه.

فقامت الدولة - عبر مرافقها العامة - بتقديم خدمات مدفوعة الثمن بل وبثمن مرتفع يضاهي - إن لم يزد - عن الثمن الذي تتقاضاه المرافق الخاصة عن ذات الخدمة، فدخلت المرافق العامة المنافسة مع القطاعات الخاصة في تقديم معظم الخدمات التجارية والصناعية

والإقتصادية بعدما كان أساس عمل المرفق العام تقديم الخدمات الإدارية بدون مقابل أو نظير رسوم زهيدة.

فبرز على السطح أنواع جديدة من المرافق العامة مثل المرافق الإقتصادية والصناعية والتجارية إلخ. والتي استخدمت في نشاطها وعلاقتها مع الغير نفس القواعد - بضوابط معينة - المطبقة في اقتصاد السوق الخاص.

هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى تحتكر الدولة تقديم بعض الخدمات التي لا يستطيع القطاع الخاص الدخول في منافسة مع الدولة في تقديمها لأسباب عديدة، وبالتالي أصبح على المواطن - أو متلقي الخدمة عموماً - أن يلجأ إلى الإدارة - مضطراً - للحصول على هذا النوع من الخدمات بالشروط وبالأسعار التي تحددها الدولة بغض النظر عن مراعاة هذه الأخيرة لظروف المواطن الإقتصادية أو الإجتماعية، مما جعل فكرة أو مبدأ المساواة أمام المرافق العامة يكاد يختفي لاسيما في نطاق هذا النوع الأخير من الخدمات، لأن من يملك ثمن الخدمة سيتقدم للحصول عليها ومن لا يملك سيحرم منها حتى لو كانت ضرورية بالنسبة له.

وثار الجدل في مدى إعتبار المشروعات الحكومية التي تسعى الدولة من خلالها إلى تحقيق أرباح مالية - أسوة بالشركات الخاصة - بمثابة مرافق عامة وذلك لانتهاء تحقيق شرط مجانية خدمات المرافق العامة!!! وتعتقد أن الجدل لازال محتدماً ولا يوجد مجال في هذا البحث لعرض وجهات النظر المتباينة في هذا الصدد.^(١)

وعلى الجانب الأخر ظهرت مبادئ جديدة تحكم نشاط وعمل المرافق العامة والمتمثلة في مبدأ الشفافية والمحاسبة والرقابة وأيضاً مبدأ جودة خدمات المرافق العامة، ولعل ظهور فكرة الجودة في خدمات المرافق العامة كان بسبب التطورات الدستورية في مجال الحقوق والحريات لاسيما الحقوق الإجتماعية الجديدة والترسيخ الدستوري في الكثير من الدول لهذه المبادئ، فأصبح هناك إستحقاق دستوري يتمثل في حصول المواطن على خدمات عامة عالية الجودة، وأصبح لزاماً على المرافق العامة أن تقدم هكذا خدمات تطبيقاً للإلتزام الدستوري المفروض عليها.

ويبدو الأمر - نظرياً - مثيراً للتفاؤل والإعجاب ولكن - من الناحية العملية - أو التطبيقية - نجد العديد من الإشكاليات التي تعترض تنفيذ وتطبيق هذه المبادئ على أرض الواقع، لعل أهمها ما هو المقابل المطلوب دفعه أو تقديمه للحصول على خدمة عالية الجودة؟! هل هذا النوع من الخدمات متاح للجميع بغض النظر عن مستواهم المادي؟

(١) مازن ليلو راضي، على يونس اسماعيل التطور الحديث المبادئ المحاكمة للمرافق العامة في فرنسا وقيمتها القانونية www.reserchate.net يوليو ٢٠١٧. ص ١٧.

هل الإدارة تلتزم - قانوناً - بتقديم هذا النوع من الخدمات، وبالتالي هل يمكن إثارة دعوى المسؤولية ضدها إذا ما قدمت خدمات عادية أو ذات جودة منخفضة وليست عالية مثلما ورد في النصوص الدستورية؟

ما هي ضوابط تقييم توافر درجة الجودة العالية في خدمات المرافق العامة؟ ومن الذي سيقدر توافرها من عدمه؟ وما هي المؤشرات المعتمدة التي يستند عليها للقول بتوافر معايير الجودة العالية من عدمها؟.

هل الدول - عبر مرافقها العامة - تلتزم بتقديم خدمات عامة ذات جودة عالية في جميع القطاعات الخدمية أم يقتصر الأمر على ما ورد ذكره صراحة في النصوص الدستورية؟ ما هو معيار الجودة العالمية الذي يمكن القياس عليه، والذي ورد في الدستور المصري - على سبيل المثال - حيث ورد النص أكثر من مرة على تقديم بعض الخدمات وفقاً لمعايير الجودة العالمية أو (.... حتى تتفق مع المعدلات العالمية) م ١٨، ١٩، ٢٠، ٢٣ ومن الذي سيقدر توافر هذه المعايير العالمية أو تخلفها، وهل تستلزم الدولة بالتقارير الخاصة بتقييم مستوى خدماتها حتى لو جاء هذا التقييم من منظمات دولية تعمل في مجال وضع معايير ومؤشرات الجودة!!!

أي من سيراقت الدولة بتنفيذ الإستحقاقات الدستورية المتمثلة في إلزامها بتحقيق أعلى معدلات الجودة العالمية في تقديم خدماتها للمواطنين؟

نعقد أن الدستور المصري قد حل هذه المشكلة -جزئياً - بالنص على تخصيص نسبة من الدخل القومي لبعض الخدمات مثل الصحة والتعليم والبحث العلمي على أن تزداد هذه النسبة بالتدرج حتى تتفق مع المعدلات العالمية.

فالأمر سيتم بالتدرج ولكن نرجو ألا يكون تدرجاً بطيئاً ببطء السلخفة وإنما تدرجاً يتوافق مع تلبية إحتياجات المواطنين في ظل تطور مستوى الخدمات العامة على مستوى العالم، وعلى الدولة فتح الآفاق للحصول على التمويل اللازم لتغطية هذه الإستحقاقات الدستورية وتوفير الأموال اللازمة - بعيداً من إرهاق المواطن بالضرائب - لاسيما وأن مصر دولة سياحية من الطراز الأول على مستوى العالم ولدينا قناة السويس القديمة والجديدة وفتحت، الدولة أبوابها للاستثمار الأجنبي بعد تذليل العقبات البيروقراطية والإدارية التي كانت تقف حجر عثرة أمام الاقتصاد الأجنبي في مصر.... إلخ.

المبحث الثاني الأساس الدستوري والقانوني لمبدأ جودة خدمات المرافق العامة

لقد انتشر مبدأ الجودة في خدمات المرافق العامة بالتدريج حتى تم اقراره في بعض المواثيق والدساتير علاوة على القوانين المختلفة.

ولعل أساس هذا المبدأ من الناحية التشريعية يرجع إلى إتفاقيات دول الإتحاد الأوروبي لاسيما إتفاقية لشبونة التي تم توقيعها عام ٢٠٠٧ ودخلت حيز التنفيذ عام ٢٠٠٩ والتي حلت محل معاهدة "ماستريخت". ولأول مرة يتم فيها ذكر مبدأ "الجودة" كمعيار يجب توافره لاسيما في الشهادات الجامعية المعترف بها في دول الإتحاد الأوروبي^(١).

ولعل الدستور المصري الصادر لسنة ٢٠١٤ ومع الدستور المغربي^(٢) سنة ٢٠١١ يعتبران من أوائل الدساتير العربية التي ذكرت مبدأ الجودة صراحة في نصوص تحمل معنى إلزام الدولة بتوفير معايير الجودة - بل أعلى معايير الجودة - في خدمات مرافقها العامة، على ما سنذكره بالتفصيل لاحقاً.

وتبع ذلك سلسلة من القوانين والتشريعات واللوائح والقرارات التي ترسخ هذه المبادئ الدستورية وتضعها موضع التنفيذ وتحدد آليات وطرق تطبيقها وكذلك إنشاء جهات رقابية تقوم بالتأكد من تطبيق معايير الجودة في المرافق العامة المختلفة، وكما سبق القول فإن فكرة جودة الخدمات أو الأعمال أو السلع والمنتجات إنتقلت من حقل القانون الخاص - الذي نشأت فيه - إلى مجال القانون الإداري لتصبح من المبادئ الحديثة التي تحكم سير العمل في المرافق العامة مدفوعة بروح المنافسة مع القطاع الخاص لجذب جماهير المتعاملين لحياسة رضاهم والحرص على الحصول على مقابل هذه الخدمات دعماً لموازنة الدولة بعد ما دخلت الدولة في المجال التجاري والصناعي وتخلت عن مبدأ مجانية الخدمات أو دعمها.

وهناك بعض الدول العربية التي أوردت في بعض قوانينها وتشريعاتها نصوصاً تدعم مبدأ جودة خدمات المرافق العامة مثل الجزائر والأردن والسعودية والإمارات العربية المتحدة وغيرهم على ما سنعرض بالتفصيل لاحقاً.

وسنعرض في هذا المبحث لأهم المبادئ والنصوص الدستورية في مصر وفرنسا والتي تضمنت مبدأ الجودة في الخدمات التي تقدمها المرافق العامة.

(١) راجع: شكران قاسم الدغمي- مبدأ الجودة في المرافق العامة دراسة تحليلية - مجلة دراسات في علوم

الشرعية والقانون - المجلد ٤٦ العدد ٦ سنة ٢٠١٩ ص ٧٧٩

(٢) المرجع السابق ص ٧٨٣.

ومن الملاحظ أن المشرع الدستوري المصري كان أكثر صراحة وتفصيلاً في النص على مبدأ الجودة في خدمات المرافق العامة في صلب الدستور على عكس الدستور الفرنسي الذي اكتفى بذكر بعض المبادئ العامة التي تؤكد على حق المواطن في الرفاهية والأمن المادي، وتضمن الدستور الفرنسي نصاً قلماً يوجد في الدساتير المقارنة. حيث ورد في المادة رقم (١٥) منه ما يفيد حق المواطنين في محاسبة الموظف العمومي على إدارته وهو ما سنعرض له تفصيلاً لاحقاً.

وتضمن دستور المملكة المغربية النص على مبدأ الجودة في المرافق العامة مثل الدستور المصري إلا أننا آثرنا استعراض هذه النصوص الدستورية في ثنايا تجربة المغرب في تطبيق مبدأ الجودة في المرافق العامة في الفصل الثاني من هذا المبحث مع الدول المقارنة الأخرى.

ولما كانت آيات القرآن الكريم والأحاديث النبوية الشريفة قد تضمنت العديد من القيم والمبادئ التي تحس على إتقان العمل والاجادة فيه وربطت ذلك برضاء الله سبحانه وتعالى وتحقيق النفع للفرد والمجتمع فإننا سنعرض باختصار لأساس الجودة في القرآن والسنة الشريفة.

لذلك فإن تقسيم هذا المبحث سيكون على النحو التالي:

المطلب الأول: الأساس الدستوري والقانون لمبدأ الجودة في مصر.

المطلب الثاني: مبدأ الجودة في القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة.

المطلب الأول

الأساس الدستوري والقانون لمبدأ الجودة

في مصر

تعد مصر من الدول القليلة التي تضمن دستورها الوافي نصوصاً ترسخ لمبدأ الجودة في الخدمات التي تقدمها المرافق العامة بل تضمنت هذه النصوص إلتزام الدولة بتحقيق مبدأ الجودة في بعض الخدمات المحددة كالصحة والتعليم والبحث العلمي وألزمت الدولة بإنفاق نسبة محددة من الدخل القومي على هذه الخدمات كحد أدنى قابل للزيادة حتى تصل معدلات جودة هذه الخدمات إلى المستوى العالمي للدول المتقدمة.

وضمن إعلان حقوق الإنسان والمواطن في فرنسا وكذلك دساتير فرنسا المتعاقبة وتعديلات دستورها الحال الصادر سنة ١٩٥٨ نصوص تدعم حقوق المواطن في الرفاهية والأمن المادي والحياة الكريمة.

لذلك سنعرض -بإيجاز- لأهم ما تضمنته الدساتير في كل من مصر وفرنسا فيما يتعلق

بمبدأ الجودة في خدمات المرافق العامة.

لذلك سنقسم هذا المطلب إلى الفرعيين التاليين:

الفرع الأول: الأساس الدستوري لمبدأ خدمات المرافق العامة في مصر.

الفرع الثاني: الأساس الدستوري والقانوني لمبدأ جودة خدمات المرافق العامة في فرنسا.

الفرع الأول

الأساس الدستوري والقانوني

لمبدأ جودة خدمات المرافق العامة في مصر

تضمن الدستور المصري أكثر من مادة تتضمن عبارات واضحة وصريحة تحمل معني إلتزام

الدولة في تقديم بعض الخدمات للمواطنين بجودة عالية، ومن هذه المواد:

المادة الثامنة وجاء فيها: "... وتلتزم الدولة بتحقيق العدالة الإجتماعية... بما يضمن الحياة الكريمة للمواطنين....".

وجاء في المادة رقم (١٧): "تكفل الدولة توفير خدمات التأمين الإجتماعي..."

أما المادة رقم (١٨): "لكل مواطن الحق في الصحة وفي الرعاية الصحية المتكاملة وفقاً لمعايير الجودة، وتكفل الدولة الحفاظ على المرافق الصحية العامة التي تقدم خدماتها للشعب ودعمها والعمل على رفع كفاءتها وانتشارها الجغرافي العالي.

وتلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للصحة لا تقل عن ٣% من الناتج

القومي الاجمالي لتتصاعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية.

وتلتزم الدولة بإقامة نظام تأمين صحي شامل لجميع المواطنين يغطي جميع الأمراض."

وجاء في المادة رقم (١٩): "التعليم حق لكل مواطن... 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 الاجمالي لتتصاعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية.

أما المادة رقم (٢٠) من الدستور المصري فجاء بها: "... تلتزم الدولة بتشجيع التعليم الفني والتقني والتدريب المهني وتطويره والتوسع في أنواعه كافة وفقاً لمعايير الجودة العالمية...".

وجاءت المادة رقم (٢١) من الدستور بالنص الآتي: "تكفل الدولة استقلال الجامعات... وتوفير التعليم الجامعي وفقاً لمعايير الجودة العالمية... وتلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للتعليم الجامعي لا تقل عن ٢% من الناتج القومي الإجمالي لتتصاعد تدريجياً حتى

تتفق مع المعدلات العالمية... وتعمل الدولة على تشجيع إنشاء الجامعات الأهلية... وتلتزم الدولة بضمان جودة التعليم في الجامعات الخاصة والأهلية...".

أما المادة رقم ٢٣ من الدستور ف جاء بها: "تكفل الدولة حرية البحث العلمي وتشجيع مؤسساته... وتخصص له نسبة من الإنفاق الحكومي لا تقل عن ١% من الناتج القومي الإجمالي تتصاعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية".

ونلاحظ من الناحية اللغوية أن المشرع الدستوري المصري استخدم في المواد السابقة ثلاث كلمات مختلفة من معرض الحديث عن دور الدولة جاء تقديم بعض الخدمات للمواطنين. وقد استخدم المشرع كلمات: "تكفل الدولة، تلتزم الدولة، تعمل الدولة".

وبالرجوع إلى معنى ومضمون كل كلمة من هذه الكلمات تبين لنا التالي:

فعل (تلتزم) معناه لغوياً: لزم الشيء أي وجب وأصبح ضرورياً. وألزم فلاناً الشيء أي أوجبه عليه.

وجاء في المعجم الوسيط (١٢٣/٢): (١) "التزم الشيء أو الأمر أوجبه على نفسه والتزم فلاناً للدولة أي تعهد أن يؤدي قدرأ من المال لقاء إستغلاله أرضاً من أملاكها فهو ملتزم". فمتى جاء في مادة من مواد الدستور لفظ **تلتزم** الدولة هو يعني الوجوب هو القيام بهذا الأمر على وجه الإلزام وإلا وجب الحساب والمساءلة على التقصير، والمسؤولية في حالتنا هذه تكون مسؤولية سياسية في المقام الأول، ولكن قد تكون مسؤولية تقصيرية بالجوء للقضاء للمطالبة بالتعويض على تقصير الدولة في تقديم الخدمات وفقاً لمعايير **الجودة** المنصوص عليها في الدستور والقوانين ذات الصلة.

ولا يختلف معنا لفظ (تكفل) عن لفظ (تلتزم) حيث إنهما يعدا مترادفان بل إن البعض يقرر أن فعل **تكفل** يحمل بين طياته إلتزاماً أشد وأكبر على عاتق الدولة.

وجاء بالمعجم الوسيط: (٢) (٧٩٣/٢) "تَكْفَلَ بالشيء أي ألزم نفسه وتحمل به، ويقال **تكفل** بالدين أي التزم به".

أما فعل "تعمل" فهو مشتق من مادة (عمل) والمعنى كما جاء في أساس البلاغة للزمحشري (٦٧٩/١) (١) الرجل يَعْمَلُ لنفسه وَيُسْتَعْمَلُ غيره وَيُعْمَلُ غيره".

(١) المعجم الوسيط مكتبة الشروق الدولية ١٧/ ديسمبر سنة ٢٠٠٥ ص ٨٢٣

(٢) المرجع السابق ص ٧٩٣.

والواضح أن إستخدام هذا الفعل يحمل معنى الجد والإجتهد وأن الدولة تبذل كل ما في وسعها وجهدها من أجل إتمام عمل ما ولكن ليس على سبيل الوجوب والإلزام، لذا فإنه إذا كان هناك تقصير فلا يستلزم ذلك مساءلة أو عقوبة.

وبالعودة إلى صياغة النصوص الدستورية السابقة نجد أن المشرع إستخدام عبارة (تلتزم الدولة) وكذلك (تكفل الدولة) عند حديثه عن تقديم الدولة خدمات الصحة والرعاية الصحية والتعليم بجميع مراحلها وكذلك البحث العلمي، وكان ذلك بمثابة إلتزام يقع على عاتق الدولة بتقديم الخدمات السابق ذكرها وفقاً لمعايير الجودة العالمية، وتضمن الإلتزام أيضاً تخصيص نسبة معينة من الناتج القومي للإنفاق على هذه الخدمات على أن يزيد معدل الإنفاق تدريجياً ليصل إلى المعايير العالمية، ونعتقد أن مصطلح (المعايير العالمية) يعنى الوصول لأعلى نسبة من الإنفاق على هذه الخدمات كما وصلت إليها أفضل دولة من دول العالم المتقدم، وليس ذلك فقط بل الهدف أن يحقق هذا الإنفاق المتصاعد تدريجياً الهدف المرجو منه وهو تقديم خدمات تتوافر فيها أعلى معايير الجودة وفقاً للضوابط والمؤشرات التي وضعتها الهيئات الدولية المتخصصة بتقييم جودة الخدمات^(٢).

ومن المعلوم أنه قد خلت دساتير مصر السابقة على دستور ٢٠١٤ الحالي مما يفيد إلتزام الدولة بجودة الخدمات المقدمة من مرافقها العامة، وإنما اقتصرت النصوص الدستورية في هذه المرحلة على ذكر كفالة الدولة بتقديم بعض الخدمات، ولعل مصطلح (تكفل الدولة) كان هو الأكثر إستخداماً في النصوص الدستورية في دستور ١٩٧١ على سبيل المثال، علاوة على عدم ذكر ما يفيد نوعية أو مستوى الخدمات التي تكفلها الدولة حيث جاء ذكر هذه الخدمات مجرداً من أي وصف أو صفة.

ومثال ذلك ما ورد في المواد: ١٦، ١٧، ١٨، وهي مواد كانت متعلقة بكفالة الدولة للخدمات الثقافية والإجتماعية والصحية وكذلك خدمات التأمين الإجتماعي والصحي وحق التعليم... إلخ

والملاحظ على صياغة هذه المواد أن النص جاء النص بطريقة عامة دون تحديد أو وصف لنوع الخدمة أو درجة جودتها.

(١) المرجع السابق ص ٦٧٩.

(٢) المرجع السابق نفس الموضوع.

واستخدم المشرع الدستوري لفظ (تكفل الدولة) أو (تعمل على كفالتها) وهو تعبير يختلف عن (تلتزم الدولة) ولم يستخدم صفة الإلزام إلا عندما قرر في مادته رقم (١٢) على إلزام المجتمع (وليس الدولة) برعاية الأخلاق وحمايتها.

ومن المعلوم أن لفظ كفل يعني الرعاية والضمان ويستخدم غالباً فيما يتعلق بكفالة شخص قوي لشخص أضعف منه مثل كفالة اليتيم أو كفالة الشخص الغني للشخص الفقير في سداد ديونه.. وهكذا، ويستخدم أيضاً للدلالة على الإلتزام والضمان، وبصدور دستور ٢٠١٢ تغيرت صياغة بعض النصوص الدستورية واتجهت نحو إستخدام مصطلحات تدل على إلزام الدولة مع الإبقاء على إستخدام لفظ (تكفل الدولة) في بعض النصوص، وبصدور دستور مصر الحالي سنة ٢٠١٤ أبقى المشرع الدستوري على نفس الصياغة السابقة فيما يتعلق المواد ٢٣/٢٢/٢١/٢٠/١٩/١٨.

ومن الملاحظ أنه عند ذكر الحق في الصحة والرعاية الصحية أفرد المشرع الدستوري نصاً طويلاً به تفاصيل كثيرة تناولت الموضوع من جميع جوانبه، فجاء نص المادة (١٨) من دستور ٢٠١٤ متناولاً حق المواطن في الصحة وفي الرعاية الصحية، ولأول مرة يستخدم المشرع الدستوري كلمة (الجودة)، ولأهمية نص هذه المادة بإعتبارها تحولاً في لغة المشرع الدستوري نستعرضها مع التعليق عليها.

المادة ١٨ من دستور ٢٠١٤:

"لكل مواطن الحق في الصحة وفي الرعاية الصحية المتكاملة وفقاً لمعايير الجودة وتلتزم الدولة بإقامة نظام تأمين صحي شامل لجميع المواطنين يغطي كل الأمراض... ويُجَرَم الإمتناع عن تقديم العلاج بأشكاله المختلفة لكل إنسان في حالات الطوارئ أو الخطر على الحياة... وتلتزم الدولة بتحسين أوضاع الأطباء وهيئات التمريض" والعاملين في القطاع الصحي وتخضع جميع المنشآت الصحية والمنتجات والمواد ووسائل الرعاية المتعلقة بالصحة لرقابة الدولة وتشجع الدولة مشاركة القطاعين الخاص والأهلي في خدمات الرعاية الصحية وفقاً للقانون وتكفل الدولة الحفاظ على مرافق الخدمات الصحية العامة التي تقدم خدماتها للشعب ودعمها والعمل على رفع كفاءتها وانتشارها الجغرافي العادل وتلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الانفاق الحكومي للصحة لا تقل عن ٣% من الناتج القومي الإجمالي يتصاعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية...

ونلاحظ على النص الدستوري:

إستخدام مصطلح "وفقاً لمعايير الجودة" لأول مرة... أي أن الدستور لم يعد يكتفي بمجرد تقديم خدمة الرعاية الصحية فقط وإنما اشترط أداء هذه الخدمة وفقاً لمعايير الجودة".

ليس هذا فقط بل وصف الرعاية الصحية بالتكامل واعتبرها حق لكل مواطن. والرعاية المتكاملة تختلف بطبيعة الحال عن مجرد الرعاية حيث إن لفظ "المتكاملة" يعني أن تتوفر في هذه الرعاية كافة عناصر الجودة والشمول.

استخدم المشرع الدستوري في هذه المادة تعبير "تلتزم الدولة" ثلاث مرات في مواضع خاصة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي على الصحة، وحدد نسبة ٣% كحد أدنى كبداية على أن تتصاعد هذه النسبة لتصل إلى المعدلات العالمية، أي تصل إلى تطبيق أعلى معايير الجودة في أداء الخدمات الصحية، ومن المعلوم أن معدل الإنفاق الحكومي على الخدمات الصحية في دولة مثل فرنسا بلغ ١١,٥% وفقاً لمؤشرات لعام ٢٠١٩^(١).

واعلنت منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، تقرير صادر (سنة ٢٠١٧)^(٢) أن الولايات المتحدة الأمريكية تحتل المركز الأول في الإنفاق على القطاع الصحي بنسبة إنفاق بلغت ١٧,٢% من الناتج المحلي الإجمالي تليها "سويسرا" بنسبة ١٢,٤% ثم ألمانيا بنسبة ١١,٣%. وتعني الأرقام السابقة أن نسبة الإنفاق الحكومي على الرعاية الصحية في مصر لازالت منخفضة مقارنة بالمعدلات العالمية التي تتخطى في مجملها نسبة الـ ١١% إذا أخذنا متوسط الإنفاق على الصحة. وفي تطور ملحوظ ارتفعت نسبة الإنفاق على الخدمات الصحية في مصر في موازنة العام المالي ٢٠٢٠/٢٠٢١ لتصل إلى ٥,٥% مرتفعة عن الحد الأدنى الذي قرره دستور ٢٠١٤، مما يعني أن هناك وفاء حكومي بالالتزام بالمبدأ الدستوري الذي يلزم الدولة برفع معدلات الإنفاق الحكومي على الرعاية الصحية وإن كان لازال بطيئاً.

وبالعودة إلى نص المادة (١٨) من دستور ٢٠١٤ نلاحظ استخدام تعبير "تلتزم الدولة" عندما تعلق الأمر بإقامة نظام تأمين صحي شامل لجميع المصريين، بل وأردف المشرع الدستوري بقوله "يغطي كل الأمراض" فجعل نظام التأمين الصحي شاملاً بحيث يغطي كل المصريين وكذلك يغطي كل الأمراض بدون إستثناء.

وأخيراً ألزم الدستور الدولة بتحسين أوضاع الأطباء وجميع العاملين في القطاع الصحي، نظراً لأن الاهتمام بالعنصر البشري يفرز خدمة جيدة من القائمين على هذا القطاع مما يؤدي إلى جودة الخدمات المقدمة.

وجاء نص المادة (١٨) بحكم جديد مفاده (تجريم) الإمتناع عن تقديم العلاج بأشكاله المختلفة لكل إنسان مما يعني بسط مظلة الحماية من الإهمال الطبي على كل إنسان يقيم على أرض مصر مهما كانت جنسية أسوة بالمواطنين المصريين، وجعل هذه الحماية خاصة بحالات

(1) www.euronews.com

(٢) www.aljazeera.net شبكة الجزيرة الإعلامية

الطوارئ أو الخطر على الحياة مما يعني صدور نص تشريعي يحدد العقوبة المناسبة لهذا العمل المجرم كذلك تفاصيل هذه العمل وأركان الجريمة الواجب توافرها فيه.

وجاءت المادة (١٩) من دستور ٢٠١٤ متضمنة إلتزام الدولة بتوفير الحق في التعليم وفقاً لمعايير الجودة العالمية، وهنا يظهر لفظ (الجودة) ثانية وكذلك يرد في الفقرة الثالثة من هذه المادة إلتزام الدولة بتخصيص نسبة لا تقل عن ٤% من الناتج القومي الإجمالي للتعليم على أن تتصاعد تدريجياً وفقاً للمعدلات العالمية، وجاءت المادة (٢٠) متضمنة كذلك إلتزام الدولة بتشجيع التعليم الفني والتدريب المهني وفقاً لمعايير الجودة العالمية.

حيث جاء نص المادة (١٩) كالتالي: "التعليم حق لكل مواطن هدفه بناء الشخصية المصرية.... وتلتزم الدولة بمراعاة أهدافه في مناهج التعليم ووسائله وتوفيره وفقاً لمعايير الجودة... وتلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للتعليم لا تقل عن ٤% من الناتج القومي الإجمالي تتصاعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية"

وتلتها المادة (٢١) التي تناولت استقلال الجامعات وتوفير التعليم الجامعي وفقاً لمعايير الجودة العالمية سواء في الجامعات الحكومية أو الجامعات الخاصة والأهلية مع إلتزام الدولة لتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي.

وجاءت المادة (٢٢) بالنص على حقوق المعلمين وأعضاء هيئة التدريس ورعايتهم مادياً أو أدبياً بما يضمن جودة التعليم وتحقيق أهدافه للتعليم الجامعي لا تقل عن ٢% من الناتج القومي الإجمالي تتصاعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية.

وأخيراً جاءت المادة (٢٣) لتختتم المنظومة الدستورية لرعاية التعليم والبحث العلمي بجميع عناصره، حيث نصت هذه المادة على ضرورة تخصيص نسبة لا تقل عن ١% من الناتج القومي على البحث العلمي على أن تتصاعد هذه النسبة لتصل إلى المعدلات العالمية.

وإذا أحصينا النسبة المئوية المخصصة كحد أدنى قابل للزيادة المخصصة من الدخل القومي على الإتفاق على التعليم والبحث العلمي بجميع عناصره نجدها حوالي ٧% وهي نسبة لا بأس بها طالما أنها قابلة للزيادة حتى تصل للمعدلات العالمية.

ثم تلت هذه المواد مجموعة أخرى من النصوص الدستورية التي تتناول أهداف وإلتزامات الدولة في تحقيق الرخاء والتنمية المستدامة ورفع مستوى المعيشة وضمان الحياة الكريمة (م ٢٧) وتحسين نوعية الحياة للمواطنين (م ٧٨) وتنفيذ برنامج سكني يهدف إلى تحقيق التوازن بين معدلات النمو السكاني والموارد المتاحة وتعظيم الاستثمار في الطاقة البشرية وتحسين خصائصها وذلك في إطار تحقيق التنمية المستدامة (م ٤١) من الدستور.

وكذلك نصت المادة (٤٦) من الدستور على حق كل شخص في بيئة صحية وسليمة وأن حماية البيئة يعتبر واجب وطني وتلتزم الدولة باتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ عليها وعدم

الاضرار بها والاستخدام الرشيد للموارد الطبيعية بما يكفل تحقيق التنمية المستدامة وضمان حقوق الأجيال القادمة.

وجاءت المادة رقم (١٦٨) من الدستور بحكم مهم جداً ولأهمية نص هذه المادة نوره

كاملاً:

تلتزم الدولة بمكافحة الفساد ويحدد القانون الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بذلك. وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها في مكافحة الفساد وتعزيز قيم النزاهة والشفافية ضماناً (لحسن أداء الوظيفة العامة) والحفاظ على المال العام.....)

وتتمثل أهم نماذج الهيئات والأجهزة الرقابية في الجهاز المركزي للمحاسبات والبنك المركزي وهيئة الرقابة الإدارية وغيرها^(١) ومما لا شك فيه أن هذه الهيئات والأجهزة تعمل على أداء الوظيفة العامة -عبر المرافق العامة - بطريقة جيدة والعمل على أداء هذه الوظيفة بصفة مستمرة بدون انقطاع وسوف تستعرض لاحقاً دور هذه الهيئات في ترسيخ مبدأ الجودة في المرافق العامة والمساعدة في تطبيقه بنجاح.

الفرع الثاني

الأساس الدستوري والقانوني

لمبدأ جودة الخدمات في فرنسا

فرنسا

لم يرد - حسب علمنا - في الدستور الفرنسي ما يتعلق بالالتزام الدولة بجودة خدمات المرافق العام بطريقة صريحة وإنما ورد فيه العديد من المبادئ الدستورية التي ترسخ ضمان تحقيق بعض الأهداف مثل تحقيق الرفاهية للمواطنين.

(١) ديباجة الدستور الصادر في ١٩٤٦

تنص الفقرة (٧) على أن تهىئ "الأمة للفرد وللأسرة الظروف اللازمة لتنميتها وعليها أن تضمن لجميع المواطنين وخاصة الأطفال والأمهات والعمال المسنين حماية صحتهم والأمن

(١) راجع: د/ أحمد السيد عطا الله - دور الجهات الرقابية في مجال الموازنة العامة للدولة ومكافحة الفساد دراسة مقارنة بين القانون المصري والقانون الكويتي سنة ٢٠١٥ بدون ناشر.

د/ جيهان محمد على عرفان - الجهاز المركزي للمحاسبات ودوان المحاسبة في الكويت رسالة دكتوراه جامعة المنوفية - كلية الحقوق بدون تاريخ، د/ خالد حمدان العميري - دور أجهزة الرقابة الإدارية في معارمة الفساد الإداري - دراسة مقارنة سنة ٢٠٢١ بدون ناشر - د/ متعب فهد المطيري - ديوان المحاسبة الكويتي رسالة دكتوراه - حقوق المنوفية سنة ٢٠١٦.

المادي والراحة والترفيه جميع الناس الذين بحكم سنهم أو حالتهم البدنية والعقلية أو الوضع الإقتصادي غير قادرين على العمل لهم الحق في الحصول على الوسائل المناسبة من المجتمع لوجودهم".

وهذا يفرز أفكار (الترفيه) والراحة في الدستور الفرنسي بما يدل على توافر كل عناصر تقديم الخدمات بطريقة جيدة.

(٢) ومن التعديلات المهمة التي أدخلت على الدستور الحالي الصادر سنة ١٩٥٨ استحداث نصوص ميثاق البيئة والتي لا تخرج عن ضمان الحياة الكريمة للمواطن وحقه في الرعاية الصحية والاجتماعية والترفيه والراحة وتحقيق التنمية المستدامة وضمان الحق في جودة البيئة وكذلك ترسيخ مبادئ الرقابة على الإدارات الحكومية ومشاركة المواطن في هذه الرقابة علاوة على الهيئات أو المجالس الرقابية.

ومن النصوص الدستورية ذات الصلة يمكن أن نضرب الأمثلة الآتية:
مقدمه الميثاق والتي تتناول الإلتزام بالحفاظ على البيئة وإعتباره هدفاً قومياً للأمة من أجل ضمان التنمية المستدامة مع عدم الإخلال بحقوق الأجيال القادمة.

وجاءت المواد من ٩/١ لترسيخ قواعد وطرق حماية البيئة وجاءت المادة السابعة بمبدأ مهم مفاده أن "لكل شخص الحق في الحصول على المعلومات المتعلقة بالبيئة والتي تكون حوزة السلطات العامة وفقاً للقانون" وكذلك حق الإنسان في المشاركة في صدور القرارات التي تؤثر على البيئة مما يدل على تعاظم دور المواطن في المشاركة في صنع القرارات العامة.

وأيضاً في مقدمة إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر سنة ١٧٨٩ هناك المادة (١٥) والتي تنص على أن للمجتمع أن يطلب محاسبة الموظف العمومي على إدارته، وهذا يعني أن المواطن الفرنسي له الحق في محاسبة الموظف على طريقة تقديمه للخدمات وأداءه لعمله وهذا يفرز مبدأ مشاركة المواطن في تقييم نوعية الخدمات الحكومية والرقابة على الأداء الوظيفي وهذا يرسخ مبادئ الجودة في المرافق العامة.

(٣) وكذلك في الباب الحادي عشر من الدستور الفرنسي الحالي ١٩٥٨. (١) المادة ٧١/أ المدافع عن الحقوق والتي تنص على أن:

(١) راجع "دستور في فرنسا الصادر سنة ١٩٥٨ شاملاً تعديلاته لغاية عام ٢٠٠٨ على موقع:

يكفل المدافع عن الحقوق الإحترام الواجب للحقوق والحريات عبر إدارات الدولة والمجتمعات (المجالس) المحلية والمؤسسات العامة وكذلك في أي هيئة تضطلع بإدارة مرفق عام أو يخولها قانون أساسي هذا الإختصاص.

أي أن المدافع عن الحقوق يكفل الدفاع عن الحقوق والحريات عبر أي خدمة أو عمل يقوم به مرفق من المرافق العامة وهذا يعد ضماناً مهمة لجودة الخدمات العامة وكفالة تقديمها لجميع المواطنين وفقاً للمعايير التي تحكم عمل المرافق العامة.
(٤) ديوان المحاسبة.

يقوم ديوان المحاسبة بمساعدة البرلمان في مراقبة عمل الحكومة ويقوم كذلك بمتابعة تنفيذ القوانين المالية وقوانين تمويل الضمان الإجتماعي وكذلك في تقييم السياسات العامة وأنه من خلال تقاريره العامة يساهم في نوعية المواطن (ك٤٧ / ٢ من الدستور الفرنسي).
ويجب أن تكون حسابات الإدارات العامة قانونية وصحية بحيث تقدم هذه الحسابات صورة حقيقية وعادلة نتيجة الإدارة والوصول والوضع المادي للإدارة.

إذن هناك رقابة من ديوان المحاسبة على تطبيق الإدارة للقوانين واللوائح لاسيما القواعد المالية، وديوان المحاسبة يقوم بتقييم السياسات العامة للإدارة ويقوم بتقديم تقارير ويقوم بتوعية المواطن كذلك.

وهنا يتضح وجود رقابة من ديوان المحاسبة على الإدارة التي تقوم به المرافق العامة وما تقدمه.

(٥) تنص م/٤٨ الفقرة (٣) على أن يخصص أسبوع من جلسات من أصل أربعة لمراقبة عمل الحكومة وتقييم السياسات العامة، مما يدل على الأهمية التي يوليها الجهاز للرقابة على الحكومة ومرافقها العامة.

وجاء الدستور الفرنسي الصادر ١٩٥٨ وتعديلاته مختصراً ولم يفرد نصوصاً تفصيلية عن إلزام الدولة بتقديم خدمات معينة أو عن طريقة وأسلوب ودرجة جودة هذه الخدمات وإنما تضمن بعض المبادئ العامة الخاصة بحقوق وحريات الأفراد والضمانات الإجتماعية المقررة لهم(١).

(1) Louis Favoreu & Patrick Gaia et autres- droit constitutionnel- dalloz 2007 p.829ets. pierre pactet- institutions politiques et droit constitutionnel- Armand.colin.,.1996.p. 123ets.

وتضمن الدستور الفرنسي كذلك النص على وجود بعض الهيئات والجهات الرقابية مثل ديوان المحاسبة والتي تراقب عمل الحكومة وتساعد في نفس الوقت في تنفيذ القوانين لاسيما تمويل الضمان الإجتماعي "المادة ٢/٤٧ من الدستور الفرنسي" فنجد على سبيل المثال المواد من ٧١/٦٩ قد تم تخصيصها للمجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي والذي يضطلع بإبداء الرأي في مشروعات القوانين واللوائح والقرارات المتعلقة بأي مسألة إجتماعية أو بيئية أو إقتصادية كذلك يؤخذ رأيه في مشروعات القوانين المتعلقة بالتخطيط.

وأنشأ الدستور الفرنسي مؤسسة (المدافع عن الحقوق) (١) والذي يضمن كفالة الدفاع عن الحقوق والحريات التي تكون محورا للعلاقة بين الفرد ومؤسسات الدولة ومرافقها العامة، ولقد منح الدستور في المادة (٧١) للأفراد الحق في التقدم بشكوى لهيئة (المدافع عن الحقوق) بسبب أي انتهاك تم بمناسبة الممارسة خدمة عامة قام بها مرفق عام أو هيئة عامة أو أي مؤسسة من مؤسسات الدولة بما يعني أن للمواطن الفرنسي الحق في التقدم بشكوى إذا لم تقم المرافق العامة بتقديم الخدمات المكلفة بها بطريقة مرضية له (٢) وبهذا يكون القانون المنظم لعمل المدافع عن الحقوق قد منحه سلطة بحث شكاوى الأفراد التي تقدم إليه بطريقة مباشرة دون الحاجة لتدخل أحد أعضاء البرلمان كما كان ساريا في نظام وسيط الجمهورية الملغى.

ويقوم علاوة على فحص الشكاوى والبت فيها بمخاطبة السلطات العامة وتقديم مقترحات لتطوير وتحسين الوظيفة الإدارية في الحكومة (٣).

وجاءت المادة ٢/٧٢ من الدستور بمبدأ مهم جداً يتضمن مشاركة المواطنين المحليين في إنشاء أو تعديل نظام قانوني خاص بمجلس محلي معين ويتم ذلك عبر التشاور مع المواطنين، مما يعني أن لهم الحق في إبداء ملاحظاتهم عن أداء الهيئات أو المجالس المحلية أو القواعد القانونية التي تنظم العمل بها بناء على طريقة وتوعية الخدمات المقدمة ولهم أن يطالبوا عبر هذا التشاور مقترحات بتحسين جودة ونوعية هذه الخدمات وفقاً للتطبيق العملي على المستوى المحلي في كل وحدة. (٤)

(١) راجع: د/ عبد الله حنفي- السلطات -الإدارية المستقلة دار النهضة العربية ٢٠٠١ ص ١١٦ وما بعدها، د/ محمد علي معوض - نظام المدافع عن الحقوق لحل المنازعات الإدارية - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه - حقوق المنوفية ص ١٦٥ وما بعدها.

(٢) المرجع السابق ص ١٦٦

(٣) وراجع الموسوعة السياسية على الموقع <https://political.encyclopedia.org>

(٤) راجع دستور فرنسا الصادر سنة ١٩٥٨ المنشور على موقع www.constituteproject.org

ومن الجدير بالذكر أن إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر سنة ١٧٨٩ يعتبر من المبادئ الدستورية الهامة والواجب إحترامها ويعتبر جزءاً لا يتجزأ من الدستور الفرنسي(١).

ولقد ورد في هذا الإعلان التأكيد على حماية حقوق وحريات المواطن الفرنسي ومبدأ سيادة القانون، ومن المبادئ المهمة في مجال بحثنا ما جاء في المادة (١٥) من الإعلان والتي مفادها:

"للمجتمع الحق في أن يطلب محاسبة الموظف العام على إدارته (أو على أداءه لعمله) وجاء كذلك في ديباجة الدستور الصادر سنة ١٩٤٦ ما يفيد إلتزام الأمة بتهيئة الظروف اللازمة لتنمية الفرد والأسرة وهو إلتزام على عاتق المجتمع ككل ولكن يتضمن بين ثناياه إلتزام الدولة كذلك.

وجاء به أيضاً إلتزام الأمة: (بأن تضمن لجميع المواطنين - وخاصة الأطفال والأمهات وكبار السن - حماية صحتهم والأمن المادي والراحة والترفيه).

ولا شك في أن النص على حق المواطنين في الترفيه يعني بصراحة الوصول على أعلى درجات الجودة في الخدمات المقدمة من المرافق العامة.

ووفقاً لتعديل دستوري حديث تم استحداث ميثاق البيئة والذي تضمن مجموعة من المبادئ التي تهدف إلى حماية البيئة والمحافظة على جودة الحياة ونوعيتها من أجل ضمان التنمية الدائمة.

ولعل أهم ما جاء به ما ورد في المادة الأولى منه والتي تنص على أن: (لكل إنسان الحق في أن يعيش داخل بيئة صحية متوازنة وكريمة)(٢).

وما جاء كذلك بالمادة السادسة. (يجب أن تعزز السياسات العامة التنمية المستدامة، ولتحقيق هذه الغاية تقوم تلك السياسات بالتوفيق بين حماية وتحسين البيئة مع التنمية الاقتصادية والتقدم الإجتماعي).

وأتاحت المادة السابعة(٣) من ميثاق البيئة للمواطنين الحق في الحصول على المعلومات البيئية من السلطات العامة وكذلك حقهم في المشاركة في وضع القواعد العامة المتعلقة بالبيئة كما سبق بيانه تفصيلاً.

(١) راجع: د/ محمد علي أحمد معوض - نظام المدافع عن الحقوق لحل المنازعات الإدارية- دراسة مقارنة رسالة دكتوراه حقوق المنوفية بدون تاريخ ص ١٦٥ وما بعدها

(2) www.constitute-progect.org.p.zg.

(3) ibid.op.cit

المطلب الثاني

أساس الجودة

في القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة

لما كان القرآن الكريم كتاب الله ورسالته للبشر علي مر السنين حتي قيام الساعة فإنه إشتمل علي كل القواعد التي تنظم حياة الإنسان وتنظيم أحواله وعلاقاته مع غيره ومع بقية الكائنات.

ولما كان الإنسان خَلَقُ الله الذي صورة فأحسن صورته وخلق الله تعال علي أكمل وجه وسخر له الكون ينهل من خيراته ويُعمره ويعمل بما أنزل الله إنتظاراً ليوم الحساب، فإن الخالق سبحانه وتعالى علم الانسان مالم يكن يعلم ووضع له القواعد التي يسير عليها في طريقة لعمارة الكون^(١).

ومن المبادئ الآلهية الخالدة التي أوصي الله سبحانه وتعالى سائر خلقه (إتقان العمل)

"إن الله يجب إذا عمل أحدكم عملاً فليتقنه" صدق رسول الله صل الله عليه وسلم

وعندما طالب الخالق الخلق بإتقان العمل قدم لهم - سبحانه وتعال - صورة ربانية

قدسية لذاته الآلهية والتي تتمحور حول فكرة إبداع الخلق " وإتقان صنع الله جل جلاله.

فقال تعالى في سورة النمل الآية (٨٨): "صَنَّ اللَّهُ الَّذِي آتَقَنَ كُلَّ شَيْءٍ"

وقال تعالى في سورة الملك الآية (٣) " مَا تَرَى فِي خَلْقِ الرَّحْمَنِ مِن تَفَوتٍ "

وقال تعالى في سورة البقرة الآية (١١٨) " بَدِيعُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَإِذَا قَضَىٰ أَمْرًا فَإِنَّمَا يَقُولُ لَهُ كُنْ

فَيَكُونُ" وفي الآية رقم (٦٤) من سورة غافر قال الله تعالى: "وَصَوَّرَكُمُ فَأَحْسَنَ صُورَكُمْ"

وهناك العشرات من الآيات القرآنية الكريمة التي تُعلَى من شأن إتقان العمل وجودته.

فأعطي الخالق سبحانه لخلق رسائل وأوامر بضرورة إتقان العمل وجودته والدخول في

منافسة شريفة ليقدم كل إنسان أفضل ما لديه طمعاً في ثواب الآخرة وجزاء الدنيا والذي يتمثل في

العائد المادي والمعنوي وعمارة الكون وجلب الخير والعطاء لكل البشرية إسهاماً في حركة الحياة

(١) د/ كوثر عبد الله أحمد على/ الحاصل للجودة في القرآن والسنة النبوية - مجلة البحث العلمى فى الآداب

- كلية العلوم والآداب - جامعة الملك خالد المملكة العربية السعودية العدد العشرون - الجزء التاسع

سنة ٢٠١٩ ص ٣١ وما بعدها.

وفقاً لمقتضى الشرع . فقال تعالى في سورة تبارك الآية (٢): "لِيَلْوَكُمْ أَيُّكُمْ أَحْسَنُ عَمَلًا" أي

ليختبركم ليعلم أيكم أتقن عمله وحققه علي أكمل وجه.

وقال تعالى في سورة النحل الآية (٨٣): "مَنْ عَمِلَ صَالِحًا مِّنْ ذَكَرٍ أَوْ أُنْثَىٰ وَهُوَ مُؤْمِنٌ فَلَنُحْيِيَنَّهٗ حَيَاةً طَيِّبَةً

وَلَنَجْزِيَنَّهُمْ أَجْرَهُمْ بِأَحْسَنِ مَا كَانُوا يَعْمَلُونَ" صدق الله العظيم

ومن الملاحظ أن الشارع سبحانه وتعالى ربط في كتابه الكريم بين العمل الصالح

والإيمان وبشر عباده بعظيم الجزاء عن سعيهم لإنجاز أعمالهم في أحسن صورة (العمل الصالح)

فقال تعالى في سورة البقرة الآية (٢٥): " وَبَشِّرِ الَّذِينَ آمَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ أَنَّ لَهُمْ جَنَّاتٍ تَجْرِي مِنْ تَحْتِهَا

الأنهار"

وفي مواضع كثيرة أخرى من القرآن الكريم وردت محفزات للبشر للنهوض بأعباء الحياة

ومحاولة إتقان العمل، فحث القرآن الكريم المسلمين علي الصبر والعمل والسعي وقيم العدالة

والمساواة وعدم الظلم وحفظ الأمانة والصدق في القول والفعل والعمل وعدم الغش والأخذ

بالأسباب.... الخوحت المسلمين علي مراقبة الله في السر والعلن وتعظيم قيمة العلم والإجتهد

فيه ومبدأ الثواب والعقاب.

وحدثت السنة النبوية الشريفة المسلمين علي إتباع قواعد الإتقان والجودة في كافة

الأعمال سواء كانت أعمال تعبدية أو أعمال بشرية تفيد الإنسان في حياته وفي علاقاته مع

الآخرين^(١).

فقال صلى الله عليه وسلم:

١- " إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملاً أن يتقنه"^(٢)

٢- " إن الله يحب من العامل إذا عمل عملاً أن يحسنه"^(٣)

٣- " إن الله كتب الإحسان علي كل شيء"^(٤)

(١) د/ كوثر عبد الله أحمد علي - التأصيل للجودة في القرآن والسنة النبوية - مرجع سابق ص ٣٣.

(٢) رواه الطبراني في الأوسط وأبو بعلی وغيرهما عن عائشة رضي الله عنها. مشار إليه في/ كوثر عبد الله

أحمد علي / التأصيل للجودة في القرآن الكريم والسنة النبوية - مرجع - سابق - ص ٩٤

(٣) صحة الألباني، رواه مسلم عن عائشة رضي الله عنها مشار إليه في المرجع السابق . نفس الموضوع

(٤) رواه مسلم عن شداد بن أوس مشار إليه في المرجع السابق ص ٩٤

وكان صلى الله عليه وسلم لا يُؤلي أحداً من المسلمين أمراً إلا إذا كان جديراً بالقيام بأعباءه وتتوافر فيه شروط العلم والقدرة والكفاءة، حتي يأتي العمل علي أحسن صورة تحقيقاً لمصلحة ومنافع المسلمين بصفة عامة، وجري علي هذا النهج خلفاء رسول الله صل عليه وسلم في توليه حكام الأمصار وتأسيس القواعد الإدارية وهياكلها في الدولة الإسلامية مع تعظيم مبدأ المكافأة والتحفيز وفي مقابلة مبدأ المحاسبة والعقاب لمن يخطئ أو يتجاوز. ولقد وصلت الدولة الإسلامية إلي أوج مجدها وبنيت حضارة مترامية الأطراف تكاد تجمع تحت لوائها عشرات من دول العالم في قاراته المختلفة.

وصنع المسلمون الأوائل مجداً وحضارة في جميع المجالات، في العلوم وفي الطب والهندسة والعمارة والاقتصاد والتجارة وتنظيم دواوين الدولة ومصالحها والرعاية الإجتماعية وكفالة المحتاجين وعمل نظام للتأمين الإجتماعي فشلت كافة الحضارات الحديثة في الإتيان بمثله. غير ما برع فيه المسلمون الأوائل من إعداد الجيوش وعتادها وآلاتها وتنظيمها حتي دانت لهم الأرض فعمروها وضعوا حضارة لا تغيب عنها الشمس، وتحققت الرفاهية كما يطلق عليها بتعبير العصر. كل هذه النتائج العظيمة كانت مردوداً طبيعياً لإتقان العمل وجودته في كافة المجالات.

والخلاصة .. فإن إتقان العمل وجودته ليس مُتطلب وظيفي يُجَازي العامل عند عدم القيام به ويُثاب مادياً لإنجازه، وإنما هو بالأساس عمل يُرضي الله سبحانه وتعالى ويمنح الإنسان الذي يجيد عمله وينقنه ثواباً من الله تعالى علاوة علي عائدته المادي بالنعف علي كافة أفراد المجتمع. ولا شك في أن إتباع وتطبيق معايير الجودة له مردود مهم علي نوعية الخدمات المقدمة حيث تواكب هذه الخدمات أحدث التقنيات الحديثة المستخدمة في مجال ما وصولاً إلي تحقيق نتائج متميزة علي النطاق القومي أو المحلي علي السواء. ومن الضروري لتوافر معايير الجودة في خدمات المرافق العامة الأخذ بمتطلبات تحقيق هذه الجودة ومن ذلك:

- ١- توفير الإمكانيات المادية واللوجستية.
- ٢- تدريب وتأهيل الكوادر البشرية.
- ٣- الأخذ بأحدث ما توصل إليه العلم في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وكافة التقنيات الحديثة.

- ٤- تأهيل المجتمع للتعامل مع التطورات الحديثة لاسيما الأساليب الجديدة في الإدارة وإنجاز المعاملات الحكومية.
- ٥- العمل على مشاركة المواطنين للإدارة في وضع ضوابط العمل الإداري وكذلك استطلاع آراء المواطنين باستمرار لقياس مدى رضاهم عن الخدمات.
- ٦- مراعاة الأعباء المالية التي ستحملها الموازنة العامة للدولة عند تطبيق معايير الجودة في مرفق ما بما يحقق في النهاية المصلحة العامة.
- ٧- الإستعانة بجهات مستقلة للتقييم وتقديم ملاحظات حول مواطن الخلل أو أسباب التعثر في تطبيق مبادئ الجودة.
- ٨- الاستفادة من التجارب العالمية في هذا المجال ومد جسور الفواصل مع الدول المتقدمة التي قطعت شوطاً طويلاً في مجال جودة خدمات المرافق العامة للاستفادة من تجربتها وهذا ما سنتعرض له تفصيلاً لاحقاً.

الفصل الثانی

تطبيقات مبدأ الجودة

فی المرافق العامة

إذا كانت النصوص الدستورية فی بعض الدول - ومنها مصر والمغرب - قد تضمنت صراحة إلتزام الدولة بتطبيق مبدأ الجودة فی الخدمات التي تقدمها المرافق العامة فی الدولة فإنه من المفید استعراض التطبيقی فی هذه الدول لتنفيذ هذه الإستحقاقات الدستورية.

ونرى تقسیم هذا الفصل إلى مبحثین على النحو التالي:

المبحث الأول: تطبيقات مبدأ جودة خدمات المرافق العامة فی مصر.

المبحث الثاني: تطبيق مبدأ الجودة فی المرافق العامة فی الدول المقارنة.

المبحث الأول

تطبيقات مبدأ جودة خدمات المرافق العامة

فى مصر

ذكرنا سابقاً وجود نصوص فى الدستور المصرى تنص صراحة على تطبيق مبدأ الجودة فى بعض المرافق مثل الصحة والتعليم بأنواعه والبحث العلمى لذلك سنعرض لتطبيق هذا المبدأ فى مجال الصحة والتعليم كنموذج لمحاولات الحكومة المصرية لتنفيذ الإستحقاقات الدستورية التى تلزم الدولة بتطبيق مبدأ الجودة فى الخدمات التى تقدمها هذه المرافق علاوة على ضرورة تخصيص نسبة معينة من الدخل القومى للإتفاق على هذه الخدمات على أن تزيد هذه النسبة حتى تصل إلى المعدلات العالمية وهو الأمر الذى نرى أنه بعيد المنال حالياً نظراً لما تعاينه مصر من أزمة إقتصادية نتيجة لعدة عوامل دولية مثل حرب روسيا وأوكرانيا أو انتشار جائحة كورونا ومما أثر على الإقتصاد العالمى وانعكس بطبيعة الحال على الإقتصاد المصرى.

لذلك سنخصص فرع أخير للإجابة عن تساؤل مشروع وهو: هل حققت مصر

الإستحقاقات الدستورية فى مجال جودة خدمات المرافق العامة.؟

وتلتزم الإدارة - الحكومة - بمراعاة أعلى معايير الجودة فى جميع الخدمات والأعمال التى تقدمها للجمهور المتعامل مع المرافق العامة، وليس فقط ما تم النص عليه فى الدستور من ذكر لبعض الخدمات (الصحة التعليم/ التعليم العالى البحث العلمى) وإعتبار أن هذا النص على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر.

وما يدعم هذا الطرح تكامل وتضافر بقية النصوص الدستورية ووضعها كلها فى منظومة واحدة تعطى إنطباع عن إتجاه المشرع الدستورى المصرى فى الرغبة فى إلزام الدولة بمراعاة أعلى معايير الجودة فى جميع الخدمات التى تقدمها بواسطة مرافقها العامة.

ونعتقد أن ما يؤيد هذا الطرح ويدعمه وجود الكثير من النصوص الدستورية التى تلزم الدولة بتحقيق التنمية المستدامة والحياة الكريمة وحماية البيئة وإعتبار الحق فى بيئة صالحة من حقوق الإنسان وكذلك ما ورد فى مقدمه الدستور ونصوصه من الإقرار بأن السيادة للشعب وحدة وأنه شعب سيد فى وطن سيد، وكذلك ما ورد فى صيغة القسم الواجب الإدلاء به سواء عند تسلم مقاليد رئاسة الجمهورية أو عضوية البرلمان من رعاية مصالح الشعب رعاية كاملة، والكمال هنا يعنى الجودة والتميز فى نوعية الخدمات.

ويُدمع هذا الطرح أيضاً النص في الدستور على الكثير من الجهات والهيئات الرقابية والمستقلة والتي تعمل على محاربة الفساد ومطاردته وصولاً إلى مرافق عامة خالية من الفساد مما ينعكس على أداءها وتستطيع حينئذ تقديم خدمات عالية الجودة. كذلك ما تضمنته الدستور من حق المواطنين في مخاطبة السلطات العامة وحق تقديم الشكاوى والطلبات، وأتاح المشرع الدستوري للمواطنين تقديم مقترحات وطلبات للبرلمان مع التزام هذا الأخير بالرد عليها.^(١)

ولعل في النص على حزمة الحقوق والحريات وأهمها الحق في التجمع وحرية الرأي والتعبير والحق في التظاهر والانخراط في الأحزاب والنقابات... الخ ما يهيئ المناخ الديمقراطي الذي يتيح المكاشفة والمصارحة ويُعمل أدوات النقد ويُعلى صوت المواطن لكي تُسمع شكواه وتُطرح مطالبة على بساط البحث لدى السلطات العامة المختلفة، ويتوج هذه الحقوق ويكملها حق المواطن في اللجوء إلى فاضية الطبيعي - لاسيما القضاء الإداري - ناعياً على الإدارة عدم التزامها بتنفيذ أو تقاعسها عن تقديم خدماتها بطريقة تحوز رضا وقبول المواطنين.

ويدمع هذا الإتجاه النصوص القانونية التي تم تخصيصها لتنظيم هيئات مراقبة الجودة وكذلك القرارات الإدارية بإنشاء هذه الهيئات للتأكد من توافر معايير الجودة والإعتماد في المرافق العامة.

ومن ذلك أيضاً المنظومة القانونية المتكاملة في التنظيم الإداري للمرافق العامة والتي تقوم على التدرج الرئاسي وحق الرئيس في رقابة مرؤوسيه والإشراف عليهم، وحق المواطنين في التظلم والشكوى ووجود هيئات ولجان للتفتيش والمتابعة داخل الإدارة العامة، وأخذاً بالتطورات التكنولوجية الحديثة ثم إنشاء وتشغيل منصات حكومية لتلقى الشكاوى والإقتراحات وتخصيص خطوط هواتف ساخنة للإتصال المباشر على مدار الساعة للإبلاغ عن أي قصور إداري أو تقصير حكومي.

ولزيادة توضيح هذه الفكرة نعرض لتطبيق مبدأ الجودة في مجالين هما: مرفق الصحة ومرفق التعليم في مطلبين وبما أن تحقيق مبدأ الجودة كما نرى لا يجب أن يقتصر على خدمات المرافق التي تم ذكرها في نصوص الدستور المصري بل يجب أن يمتد هذا المبدأ لكل الخدمات

(١) تنص المادة ١٣٨ من الدستور على أن: "لكل مواطن أن يتقدم بمقترحاته المكتوبة إلى مجلس النواب بشأن المسائل العامة وله أن يقدم إلى المجلس شكاوى يحيلها إلى الوزراء والمختصين وعليهم أن يقدموا الايضاحات الخاصة بها إذا طلب المجلس ذلك ويحاط صاحب الشأن بنتيجتها".

المقدمة من جميع المرافق العامة، أى أننا نرى ضرورة إتساع نطاق تطبيق مبدأ الجودة فى المرافق العامة، ولعل الواقع العملى فى مصر يشهد بتطبيق هذا المبدأ فى بعض المرافق التى لم يتم ذكرها فى صلب الدستور مما يستدعى تخصيص مطلب ثالث لاستعراض فكرة إتساع نطاق تطبيق مبدأ الجودة.

لذلك فإن هذا المبحث سيتم تقسيمه إلى المطالب الآتية:

المطلب الأول: الجودة فى مجال الصحة.

المطلب الثانى: تطبيق مبدأ الجودة فى مرفق التعليم.

المطلب الثالث: إتساع نطاق تطبيق مبدأ الجودة.

المطلب الأول

الجودة فى مجال الصحة

حرصت الدولة المصرية فى السنوات الأخيرة على الاهتمام بالرعاية الصحية المتكاملة للمواطن المصرى وأنشأت الحكومة العديد من الكيانات المتخصصة فى هذا المجال مع تحديث البنية التحتية فى المجال الصحى وإدخال الإدارة الألكترونية فى هذا المجال ودعم الأجهزة الطبية سواء من الناحية المادية أو الاهتمام بالعنصر البشرى المتمثل فى الأطباء ومعاونيهم، وإن كانت جهود الحكومة المصرية لم ترق إلى المستوى المنشود والمنصوص عليه دستورياً إلا أن الدولة تعمل على زيادة معدلات الإنفاق الحكومى على مرفق الصحى وتجويد العمل به ونعتقد أن الأزمة الإقتصادية العالمية وجائحة كورونا أو الحروب الدولية والاقليمية كان لها دور سلبي فى تأخر معرفة تحقيق إنجازات جيدة فى مجال تنفيذ الإستحقاقات الدستورية والمتمثلة فى إتزام الدولة بزيادة الإنفاق على الصحة والتعليم والبحث العلمى وبقى الخدمات بما يصل إلى المعدلات العالمية كما ذكر الدستور المصرى.

وسنعرض - باختصار - لأهم ملامح تطبيق مبدأ الجودة فى الخدمات الصحية وبعض

الجهود الحكومية - الحالية - فى هذا المجال.

ويمكن إعتبار معايير الجودة متوافرة فى الخدمات الصحية إذا ما كانت تلك الخدمات

تتبع المعايير والأسس التى يدرسها ويتبعها مؤسسو مهنة الطب لاسيما وإذا ما أسفرت هذه الخدمات عن تحقيق النتائج الصحية المرجوة وتوافقها مع المبادئ المهنية، وكذلك حيازة هذه

الخدمات على رضا المستفيدين وإتسامها بالتميز المهني وكفاءة استخدام الموارد والحد من تعرض المريض للخطر.^(١)

وتعرف الهيئة الأمريكية لإعتماد منظمات الرعاية الصحية للجودة بأنها: "درجة الإلتزام بالمعايير الحالية والمتفق عليها للمساعدة في تحديد مستوى جيد من الممارسة ومعرفة النتائج المتوقعة من الخدمة أو الإجراء العلاجي أو التشخيصي".

ومن أهم النتائج الايجابية التي حققها تطبيق عام للجودة الشاملة في المجال الطبي.^(٢) وتحسين وتبسيط الإجراءات واختصارها وتحقيق كفاءة التشغيل وارتفاع مستوى مهارة العاملين وكل ذلك للحصول على رضا المستفيدين من خدمات المرفق الصحي.

وتحدد المنظمات الدولية المتخصصة مدى توافر معايير الجودة في الخدمات المقدمة للمواطنين، وفي مجال خدمات الصحة برز دور منظمة المواصفات العالمية ISO 9000: 2000 واتفاقية منظمة التجارة العالمية WTO في وضع وتحديد معايير ومؤشرات الجودة مما حدا بالعديد من الإدارات والمنظمات الحكومية وغير الحكومية إلى الإلتجاه نحو التطوير والتحسين المستمر في نوعية خدماتها وأعمالها، وحرصت على أن تتوافر في هذه الأخيرة أعلى معايير الجودة في ظل تنامي المنافسة المحتدمة بين جميع مقدمي السلع والخدمات.^(٣) ولا يخفي أهمية الرعاية الصحية بالنسبة للأفراد سواء كان مقدم هذه الرعاية مؤسسات حكومية أو خاصة، وأصبح لزاماً - في ظل التطورات الحديثة والمتلاحقة - أن تتوافر في الخدمات الصحية أعلى معايير الجودة حرصاً على صحة وحياة الأفراد لمقاومة الأوبئة والأمراض الجديدة لاسيما القابلة للعدوى والإنتشار.

ولقد عرفت الجمعية الأمريكية (الجودة) بأنها (الحالة المتحركة أو الديناميكية والمتعلقة بالخدمات والمنتجات والأفراد والعمليات والبيئة لغرض سد حاجة أو مواجهة متطلبات متوقعة^(٤)).

(١) مجلة الجودة الصحية: مفهوم الجودة وتطبيقاتها في المنشآت الصحية، إعداد: أحمد صريبيا.

INFO@M_QUALITY-NET

(٢) عمر جلطي- دور الضبط الإداري في مجال الجودة والمنافسة- منشور في المرجع الإلكتروني للمعلومات <https://mail.almerja.com>.

(٣) أحمد عباس يوسف بوعياش أثر جودة الرعاية الصحية والاتصالات على رضا المرضى - جامعة الشرق الأوسط كلية إدارة الأعمال رسالة ماجستير عام ٢٠١١ <https://emarefa.net>. بتاريخ ١٦٠/١١/٢٠١٩ ص ١٦٠.

(٤) الجمعية الأمريكية للجودة: (ASQ) American society for quality

ولقد حرصت الحكومة المصرية على تحسين جودة الخدمات الصحية وتحديدًا بعد صدور دستور ٢٠١٤ الذى نص صراحة على إلتزام الدولة بتقديم الخدمات الصحية والرعاية الصحية بأعلى معايير الجودة وحرصت الدولة على رفع قيمة المخصصات المالية المتعلقة بالإنفاق على خدمة الخدمات الصحية الجيدة من ميزانية الدولة حتى تصل إلى المعدلات العالمية ولم يقتصر أساس إلتزام مصر بتحسين مستوى الخدمات الصحية على ما ورد في الدستور المصري من نصوص تلزم الدولة ومراقفها بتقديم الخدمة الصحية للمواطنين وفقاً لأعلى معايير الجودة، وإنما كان هناك إلتزام تابع من الموائيق والمعاهدات الدولية التي وقعت عليها مصر، والذي أفرز تعاوناً بين الحكومة المصرية والمنظمات والهيئات الدولية المعنية بالصحة وأهمها منظمة الصحة العالمية WHO ولجنة الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية التابعة للأمم المتحدة.

ومن الجدير بالذكر أن هناك دلائل واضحة على مدى إلتزام مصر بإتخاذ خطوات عملية للنهوض بالمجال الصحي وتحسين الخدمات التي تقدمها المرافق الصحية.

وقد تم إتخاذ إجراءات عملية فعلاً فى سبيل تحقيق هذا الإلتزام الدستورى منها على سبيل المثال: تم إنشاء الهيئة العامة للإعتماد والرقابة الصحية وهى هيئة ذات شخصية إعتبارية ولها ميزانية مستقلة وأنشأت هذه الهيئة بالقانون رقم ٢ لسنة ٢٠١٨ وصدرت لائحة هذا القانون التنفيذية بعد ذلك وتخضع هذه الهيئة للإشراف المباشر لرئيس الجمهورية وفقاً لنص المادة ٢٦ من القانون السالف ذكره ويصدر بقرار رئيس الوزراء قواعد بتشكيلها وتخضع لإشراف رئيس مجلس الوزراء كما أنها تخضع أيضاً لإشراف وزير الصحة.

والهدف من إنشاء الهيئة هو ضمان جودة الخدمات الصحية والتحسين المستمر للخدمات كما أنها تهدف إلى ضبط الخدمات الصحية المتعلقة بالتأمين الصحى وتقديمها وفقاً لمعايير المحددة للجودة والإعتماد على النحو الوارد فى اللائحة التنفيذية للقانون كما تتولى هذه الهيئة تنظيم القطاع الصحى بما يضمن سلامته واستقراره وتنميته وتحسين جودته. ومن أجل تحقيق هذه الأهداف تم وضع معايير الجودة للخدمات الصحية وإعتماد المنشآت الطبية المستوفية لمعايير الجودة.

ومن ذلك الإشراف على جميع المنشآت الطبية ورقابتها وإيقاف وإلغاء الإعتماد والتسجيل فى حالة مخالفة المنشآت أى من إشتراطات منح الإعتماد والتسجيل لأعضاء المهن الطبية وفقاً

هى جمعية عالمية تقوم جهة ضبط الجودة ويعمل بها عدد كبير جداً من المتخصصين فى هذا المجال وتأسست عام ١٩٤٦ راجع تفاصيل هذا الموضوع فى موقع ويكيديا الموسوعة الحرة.

الجمعية الأمريكية للجودة) ٢٠٢٣/٦/٢١. <https://ar.wikipedia.org>

للتخصصات والمستويات المختلفة للعمل من نظام وإجراء التفتيش الدورى عليهم وكذلك إيقاف أو إلغاء الإعتماد والتسجيل لهم فى حالة مخالفة أى من الاشتراطات السابقة.

وإستكمالاً لتفعيل مبدأ جودة الخدمات^(١) الصحية فى مصر أصدر مركز المعلومات ودعم إتخاذ القرار التابع لمجلس الوزراء تقريراً مهماً عن إنجازات الحكومة المصرية خلال السبع سنوات الماضية^(٢) فى مجال الخدمات الصحية متضمناً ما تم إتخاذه من أعمال وإجراءات فى هذا المجال حيث نفذت الحكومة المصرية العديد من المشروعات القومية التى تكلفت وفقاً لهذا التقرير ما يقارب ستة تريليون جنيه وهذا فى إطار تدعيم وتنفيذ خارطة مصر فى الإتجاه نحو التنمية عموماً والتنمية الصحية بصفة خاصة.

ولو تحدثنا بلغة الأرقام يمكن قراءة ما ورد فى هذا التقرير من أرقام مهمة تدل على ما إتخذته الحكومة المصرية فعلاً من خطوات فى سبيل جودة الخدمات الصحية على سبيل المثال: تم إنفاق (٩٣,٥) مليار جنيه على قطاع الصحة بموازنة العام المالى ٢٠٢٠/٢٠٢١ على سبيل المثال وتم إنفاق (٢,٥) مليار جنيه تكلفة تطوير البنية التحتية والتجهيزات الطبية بعدد حوالى (١٨) مستشفى جامعى شامل أقسام مستشفيات الطوارئ وهناك عدد (٥٧) مليون مواطن مصرى استفادوا من التأمين الصحى بجمهورية مصر العربية حتى عام ٢٠٢٠.

وإذا عددنا عدد الوحدات الصحية فى مصر التابعة للقطاع الحكومى والخاص فى مصر حتى عام ٢٠١٩ فعددها يصل إلى (٢٠٣٤) منشأة صحية وهناك مبلغ (٨,٩) مليار جنيه تكلفة علاج (٢,٩) مليون مواطن مصرى على نفقة الدولة فى ٢٠٢٠ فى الداخل وأنفقت الحكومة المصرية (٣,٨) مليار جنية للقضاء على فيروس C والأمراض غير السارية.

وهذه الأرقام تعتبر مؤشر مهم جداً على ما تبذله الحكومة المصرية خلال فترة بسيطة حيث إن هذا الإنجاز استمر من ٢٠١٤ حتى الآن (٢٠٢٣) وضرب التقرير مثلاً بما تم إنجازه من نفقات وعدد المستفيدين^(٣).

وإستكمالاً لهذه المنظومة صدر قانون التأمين الصحى الشامل عام ٢٠١٨ وذلك بهدف حصول جميع المواطنين على خدمات رعاية صحية ذات جودة عالية، حيث حرصت الدولة على إنشاء ثلاث هيئات مستقلة تتولى نظام التأمين الصحى الإجتماعى الشامل وتم الفصل بين تمويل النظام وتقديم الخدمة وجودة تأديتها، وبعد ذلك صدر القانون رقم ١٥١ لسنة ٢٠١٩ بشأن

(١) راجع تقارير مركز المعلومات واتخاذ القرار التابع لمجلس الوزراء على موقعه www.idsc.gov.eg .

(٢) من عام ٢٠١٥ حتى ٢٠٢٢ .

(٣) المرجع السابق. نفس الموضوع.

إنشاء الهيئة المصرية للشراء الموحد والتموين الطبى وإدارة التكنولوجيا الطبية^(١) وهيئة الدواء المصرية. وتعد الهيئة المصرية للشراء الموحد هيئة عامة إقتصادية ذات شخصية إعتبارية تتبع رئيس مجلس الوزراء وتشمل إختصاصتها ما يلى:

- ١) تفعيل الخطط والسياسات الخاصة بالأدوية والتكنولوجيا الطبية المزمع تنفيذها.
 - ٢) وضع المواصفات والمعايير الإسترشادية للجهات الطالبة فى إحتياجاتها من المستلزمات الطبية.
 - ٣) التنسيق مع شركات المستحضرات والمستلزمات الطبية الخاضعة لأحكام هذا القانون لتعزيز المخزون الإستراتيجى الطبى للدولة وتتولى الدولة أيضاً وضع برامج للتسجيل الألكترونى ونظمه فى الشركات المحلية والأجنبية التى تعمل فى وضع قواعد البيانات المتكاملة.
- وفى هذا الإطار ذاته جاء فى الخطة التنفيذية للمشروع القومى لتنمية الأسرة ٢٠٢١-٢٠٢٣ التى تستهدف الإرتقاء بجودة حياة المواطن المصرى من خلال ضبط النمو السكانى تقوم على مجموعة من المحاور وهى:

(التمكين الإقتصادى للسيدات- التحول الرقمى-التدخل الخدمى- التدخل التشريعى-التدخل الثقافى والإعلامى والتعليمى)

وتطبيقاً للإلتزام الدستوري الوارد فى المادة (١٨) من الدستور المصرى الصادر ٢٠١٤ التى نصت على أن: "الدولة تلتزم بنظام تأمين صحى شامل لجميع المصريين يغطي كل الأمراض وينظم القانون إسهام المواطنين فى اشتراكاته أو اعفائهم منها طبقاً لمعدلات دخولهم، ويجرم الإمتناع عن تقديم العلاج بأشكاله المختلفة لكل إنسان فى حالات الطوارئ والخطر على الحياة".

ولتحقيق هذه الإستراتيجية تم استحداث منظومة التأمين الصحى الشامل بموجب القانون رقم (٢ لسنة ١٣) الخاص بنظام التأمين الصحى الشامل ونصت المادة رقم (٣) على أن: (تشمل خدمات نظام التأمين الصحى الشامل مجموعة من الخدمات الصحىة التأمينية لكافة الأمراض التى تقدم للمؤمن عليهم داخل الجمهورية سواء كانت خدمات تشخيصية، أو علاجية، أو تقريرية أو فحوصات طبية أو معملية وللهيئة العامة للتأمين الصحى الشامل بناء على

(١) راجع من الرقابة الصحىة تناقش الموقف التنفيذى النهائى لميكنة تسجيل واعتماد المنشآت الصحىة على البوابة الرقمىة لمنظومة التأمين الصحى الشامل الجديدة منشور على موقع الهيئة العامة للاعتماد والرقابة الصحىة.

العرض على اللجان المختصة بها إضافة خدمات أخرى بها إلى خدمات المشار إليها وفقاً للقاعدة المعمول بها^(١).

ويعد نظام التأمين الصحي الشامل إلزامياً ويقوم على التكامل الإجتماعي حيث تغطي مظلة جميع المواطنين. ولتطبيق نظام التأمين الصحي الشامل اعتمدت الدولة تكلفة تتراوح بين (٨٠) إلى (١٢٠) مليار جنيه، وتتم على ست مراحل على مدار (١٥) عام تبدأ من ٢٠١٩ حيث تشمل المرحلة الأولى محافظات (بورسعيد - السويس - جنوب سيناء - الاسماعيلية - الأقصر وأسوان)، والمرحلة الثانية (قنا - مطروح - والبحر الأحمر - وشمال سيناء)، والمرحلة الثالثة محافظات (الإسكندرية - البحيرة - المنصورة - دمياط - سوهاج - كفر الشيخ... الخ). حتى يتم بسط مظلة التأمين الصحي الشامل على ربوع الدولة وفقاً لهذه الخطة الزمنية المحددة. وصدر تعزيزاً لتنفيذ هذه الإستراتيجية اللائحة التنفيذية لقانون نظام التأمين الصحي الشامل الصادر بالقانون رقم ٢ سنة ٢٠١٨ وصدر قرار رئيس مجلس الوزراء بتحديد غير القادرين لضوابط إعفائهم من أعباء منظومة التأمين الصحي الشامل.

ولقد أوضح مركز المعلومات واتخاذ القرار التابع لمجلس الوزراء^(٢) اعتماد مصر للبرنامج الذى وضعته منظمة الصحة العالمية بشأن الصحة الألكترونية الرقمية والذى يتمثل فى استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بغرض تحسين الأوضاع الصحية والعمل على تقديم الخدمات الصحية للمحتاجين لاسيما الطبقات الفقيرة وكذلك العمل على خفض تكلفة الخدمات الصحية مع توافر أعلى معايير الجودة بها.

وأشار مدير مركز المعلومات أن أهم التطبيقات فى مجال الصحة الألكترونية بمصر تمثلت فى مبادرة (اطمن) والتي تم اطلاقها عام ٢٠٢١ لتقديم خدمة الاستشارات الطبية عن بعد بدون مقابل لكل المستفيدين من مظلة التأمين الصحي الشامل فى المحافظات التى تم تطبيق نظام التأمين الصحي الشامل بها كذلك ثم اطلاق المنصة الوطنية الألكترونية لخدمات سنة ٢٠٢٢ بالتعاون مع منظمة الصحة العالمية وتسهم هذه المنصة فى تقديم الإرشادات الطبية المتخصصة للمتعاملين معها علاوة على تقديم خدمات الدعم النفسى بجودة عالية مع مراعاة الخصوصية والسرية التامة.

وأطلقت وزارة الصحة والسكان فى فبراير عام ٢٠٢١ موقعاً ألكترونياً للحصول على المعلومات المتعلقة باللقاحات ضد فيروس "كورونا"^(٣).

(١) تصريح الجريدة المصرية اليوم - عدد ٧ فبراير سنة ٢٠٢٣ صادر عن رئيس مركز المعلومات.

(٢) جريدة المصرية اليوم - عدد ٧ فبراير سنة ٢٠٢٣

(٣) جريدة المصرية اليوم - عدد ٧ فبراير سنة ٢٠٢٣

ومن أهم عناصر الحق فى الرعاية الصحية جودة الخدمات المقدمة من القطاع الصحى للمواطنين وأن تكون خدمات المرافق الصحية ذات نوعية جيدة وأن تكون متوافرة وملائمة من الناحية العلمية والطبية وهذا يتطلب بطبيعة الحال - توافر البيئة الصحية فى المرافق الصحية المجهزة على أعلى مستوى وتوافر كافة الأجهزة والتخصصات والمواد الحديثة اللازمة للعلاج بالإضافة توافر عاملين وفنيين مدربين على أعلى مستوى وفقاً لما وصلت إليه أحدث النظم الطبية^(١).

وحرصت مصر على اللحاق بالركب العالمى لتحقيق أعلى معايير الجودة فى الخدمات الصحية وذلك من خلال النص فى الدستور على تخصيص نسبة لا تقل عن (٣%) من الدخل القومى على الرعاية الصحية على أن تزداد هذه النسبة لفصل للمعدلات العالمية وتم اتخاذ الخطوات التالية.

- إقامة نظام تأمين شامل يغطى كافة الأمراض.
- تحسين أوضاع الأطباء وهيئة التمريض.
- اتباع سياسة التصنيع المحلى للأدوية الخاصة بالأمراض الخطيرة ونجاح هذه السياسة بالنسبة لتصنيع الدواء الخاص بعلاج فيروس الكبد الوبائى (سى) وكذلك لقاح كورونا.
- التوسع فى بسط مظهره العلاج على نفقة الدولة،^(٢) حيث سجلت الإحصاءات إنفاق حوالى خمسة مليارات جنيه لعلاج (١,٥) مليون مواطن على نفقة الدولة.
- إخضاع جميع المنشآت الصحية والعلاجية والمصنعة للدواء والمستلزمات الطبية للرقابة الصارمة.
- صدور قانون التأمين الصحى الشامل رقم ٢ لسنة ٢٠١٨، ولقد دشنت وزارة الصحة المصرية المشروع القومى للتأمين الصحى بتكلفة مقدارها (١٨,٢) مليار جنيه وذلك من أجل تطوير وتحسين منظومة الخدمات الصحية.
- إنشاء هيئات للرقابة على جودة الخدمات الصحية وهى:^(٣)
 ١. هيئة المستشفيات والرعاية الصحية.

(١) هالة بسيم - الحق فى الرعاية الصحية الهيئة العامة للاستعلامات دراسات فى حقوق منشور على موقع <https://hrightsstudies.sis.gov.eg>.

(٢) محمود صالح عبد السميع، نادر ألبير فانوسى، محمود أحمد أمين - نموذج تطبيق لدراسة أهمية نظم المعلومات الإدارية فى تحسين جودة الخدمات المقدمة لمرضى العلاج على نفقة الدولة كلية الدراسات العليا للبحوث البيئية، كلية التجارة جامعة عين شمس سنة ٢٠٢٢.

<https://Jes-Journals.ekb.eg>.

(٣) هالة بسيم - الحق فى الرعاية الصحية - مرجع سابق نفس الموضوع.

٢. هيئة الرقابة على خدمات الرعاية الصحية.

٣. هيئة إدارة وتمويل التأمين الصحى والإجتماعى الشامل.

- إطلاق منظومة القضاء على قوائم الإنتظار بالمستشفيات لاسيما الحالات الحرجة.
- وتم إنشاء موقع إلكترونى لرصد الحالات المرضية وإنشاء قاعدة بيانات متكاملة تتضمن الأدوية والقدرات التشغيلية والقوى البشرية المتاحة ومؤشرات الأداء. علاوة على إنشاء مركز سيطرة وتحكم موحد لتوجيه المرضى لمنافذ تقديم الخدمة ومتابعة مؤشرات الأداء.
- ميكنة إصدار قرارات العلاج ليكون القرار إلكترونيا مما سهل على المواطن الحصول على هذه القرارات ربط المجالس الطبية المتخصص بالمجالس الفرعية بشبكة الفيديو كونفرانسى.

- إطلاق الحملات القومية السنوية لمحاربة أمراض شلل الأطفال والحصبة وغيرها.
- دعم وتطوير منظومة التخلص الآمن من النفايات وذلك بتوفير عدد (١٧) محرقة.
- التأكيد على جودة وسلامة مياه الشرب ولذلك تم سحب أكثر من ٣٤٣,٠٠٠ عينة مياه للتأكد من سلامتها وجودتها^(١).

وأعلن وزير الصحة المصري البدء في تنفيذ خطة ميكنة الموارد البشرية بكل مديريات الشؤون الصحية بجميع أنحاء الجمهورية، وأكد أن الوزارة تعمل على مراجعة خطة التحول الرقمي للإرتقاء بالمنظومة الصحية وذلك بتنفيذ خطة مميكنة المستشفيات التابعة للوزارة، وأن هناك أهمية كبرى للتحول الرقمي لتطوير أداء أنظمة العمل داخل المستشفيات التابعة لوزارة الصحة، وأن قاعدة البيانات الموحدة والمميكنة تسهم في تيسير حصر كل بيانات العاملين بجميع القطاعات والهيئات والمديريات التابعة للوزارة، بالإضافة إلى تسهيل وإنجاز الإجراءات الإدارية الخاصة بالعاملين إلكترونياً بدلاً من النظام الورقي.

ووجه الوزير أيضاً بإطلاق مشروع ميكنة جميع المستشفيات التابعة لوزارة الصحة، وذلك في ضوء ما تتخذه الدولة من إجراءات للإرتقاء بالمنظومة الصحية ورفع كفاءة الخدمات الطبية المقدمة للمواطنين.

وأكد الوزير كذلك أن مشروع ميكنة المستشفيات سيتيح وجود ملف صحي لكل مواطن يمكن من خلاله تلقي الخدمات الصحية والرعاية من أي مركز صحي ومستشفى قريب، مما سينعكس على تكامل وترابط الوحدات والمراكز والمستشفيات التابعة لوزارة الصحة، مشيراً إلى أن

(١) هالة بسيم - المرجع السابق - نفس الموضوع.

الملف الصحي الموحد سيسهم في إحداث نقلة نوعية في جودة الخدمات الصحية وتأثيرها على المواطنين^(١).

وزارة الصحة تعلن ميكنة المستشفيات من خلال نظام إلكتروني مركزي في نهاية عام ٢٠٢٣ أكد المتحدث باسم وزارة الصحة والسكان أنه يتم حالياً الإسراع من وتيرة العمل بمنظومة ميكنة المستشفيات التابعة لوزارة الصحة من خلال نظام إلكتروني مركزي موحد، مما يضمن تحقيق طفرة كبيرة خدمية بنهاية عام ٢٠٢٣م، وذلك ضمن إستراتيجية الوزارة للتحول الرقمي، وأن الميكنة تعمل على ربط كافة المستشفيات بعضها البعض وهو ما يساهم في تسهيل تداول بيانات المرضى، وإتاحة الخدمات لهم في جميع أماكن تقديم الخدمة، وأن هناك عمل منظم للميكنة يتم على مستوى جميع مستشفيات الجمهورية وعلى مراحل^(٢).

وزير الصحة يوجه بإنهاء منظومة ميكنة متابعة إنتظام العاملين في المنشآت الصحية^(٣): وجه وزير الصحة المصري بالإسراع من الإنتهاء من ميكنة وحوكمة الإجراءات الخاصة بمتابعة إنتظام عمل العاملين بالمنشآت الصحية على مستوى محافظات الجمهورية، بما يضمن إنتظام سير العمل وتقديم أفضل الخدمات الطبية للمرضى؛ لأن هذه المنظومة تضمن كفاءة الجهاز الإداري في جميع المستشفيات مما يحقق كافة الخدمات المقدمة للمواطنين بجودة عالية. وصرح الوزير كذلك بأن هناك خطة للوزارة لتطوير إدارة الجودة من خلال عدد من المحاور على رأسها: إصدار دليل قومي للعاملين لإدارة الجودة من مختلف جهات الوزارة، وتوفير برامج تدريبية متخصصة للعاملين فضلاً عن وضع خطة عمل إستراتيجية لإدارة الجودة للمنشآت الطبية.

وأن هناك إطلاع على تقارير يومية من قبل الوزير خاصة بمعدلات العمل ضمن المبادرات الرئاسية لتطوير خدمات الرعاية الصحية بالمحافظات والتأكد من تنفيذها وتطويرها كذلك.

(١) جريدة المصري اليوم، عدد ٢٣ ابريل سنة ٢٠٢٢.

(٢) جريدة اليوم السابع، عدد ١٥ أبريل ٢٠٢٣.

(٣) جريدة الوطن، عدد ٧ فبراير ٢٠٢٣.

الصحة تعلن أن مبادرة القضاء على قوائم الإنتظار مستمرة بشكل مجاني^(١)

أكد المتحدث باسم وزارة الصحة والسكان أن المبادرة الرئاسية للقضاء على قوائم الإنتظار مستمرة بشكل مجاني دون أي أعباء على المواطنين، وأنه يمكنهم الاستفادة من مبادرة القضاء على قوائم الإنتظار من خلال التسجيل عبر الموقع الرسمي للوزارة، أو من خلال الخط الساخن التي قامت الوزارة بإنشائه، وأن هناك فرق طبية وفنية مدربة وجاهزة للرد على المواطنين واستقبال كافة التساؤلات والاستفسارات المختلفة.

الصحة تعلن: ميكنة منظومة التطعيمات الروتينية تمهيداً لإلغاء السجلات الورقية

أعلنت وزارة الصحة المصرية ممثلة في قطاع الطب الوقائي بأنه تم الإتفاق على إلغاء (١٠) نماذج وسجلات مدرجة على برنامج ميكنة التطعيمات الروتينية، وذلك في إطار التحول الرقمي لمنظومة التطعيمات، وقريب من هذا الموضوع فإن وزارة الصحة قد أعلنت عن فحص أكثر من (٦) مليون مواطن ضمن المبادرة الرئاسية لفحص وعلاج الأمراض المزمنة والكشف المبكر عن الاعتلال الكلوي المجان، تحت شعار (١٠٠) مليون صحة منذ بداية شهر سبتمبر ٢٠٢١ وحتى اليوم^(٢).

وسنقوم بعرض تفاصيل أكثر عن جهود الحكومة المصرية من أجل تحسين وتجويد خدمات القطاع الصحي عند تناولنا بالتحليل للإستراتيجية المصرية لعام ٢٠١٨ - ٢٠٢٢.

تطبيق نظام الجودة الشاملة في المرفق الصحي:

هناك علاقة قوية بين رفع المستوى الصحي في المجتمع ونظام الجودة الشاملة، وتعرف عملية الجودة الشاملة بأنها إستخدام الأساليب الكمية والموارد البشرية لتطوير مدخلات المنظمة ولتطوير كل عمليات المنظمة بما يحقق رضااً كاملاً لإحتياجات المتعاملين معها حاضراً ومستقبلاً؛ وهي بذلك تحقق تكاملاً بين مبادئ الإدارة وتقنياتها وما هو متاح لها من إمكانيات لتحقيق التطوير المستمر^(٣).

ولا تقتصر إدارة الجودة الشاملة على المنظمات الإنتاجية فقط؛ وإنما أصبح من الشائع وضع معايير لتقييم مدى جودة الخدمة المقدمة في المنظمات الخدمية؛ ويرجع ذلك بشكل أساسي

(١) جريدة الوطن عدد ٦ فبراير ٢٠٢٣.

(٢) جريدة القاهرة ٢٤، عدد ٨ مارس ٢٠٢٣.

(٣) د/ محمد المتولى- مبدأ المساواة أمام المرافق العامة بالتطبيق على الخدمات الصحية في مصر - دار النهضة العربية - ص ٤٠٢ وما بعدها.

إلى تأثير مستوى الخدمة على درجة رضاء المستفيد منها؛ وتكرار تعامله مع المنظمة؛^(١) ويتم في قطاع الخدمات الصحية وضع مجموعة من المعايير والمواصفات يمكن من خلالها الحكم على درجة جودة الخدمة المقدمة؛ وبالتالي تحسين كفاءة الأداء في قطاع الخدمات الصحية للوصول بجودة الخدمة الصحية إلى أفضل درجة؛ ولما كنا قد بينا من قبل أن من خصائص الخدمات الصحية أنها سلعة غير ملموسة؛ وإنما هي خدمة عامة لذا فإنه يصعب قياس مخرجات هذه الخدمة عكس الحال في المنظمات الصناعية التي تهدف إلى الربح بالدرجة الأولى؛ ويزيد من صعوبة تقييم هذه الخدمة أنه كثيراً ما يأتي التغيير في الحالة الصحية من عوامل خارج القطاع الصحي لتداخل العلاقات بين القطاع الصحي وغيره من القطاعات الأخرى الاجتماعية والإقتصادية والثقافية؛ مما يزيد الحاجة إلى تحديد مؤشرات يُعتمد عليها في الكشف عن المتغيرات التي تحدث في الحالة الصحية أو في تحسين تقديم الرعاية الصحية.

وقد إتجهت المنظمات الصحية إلى إستخدام مقاييس كمية ووصفية معاً لكي يكون التقييم دقيقاً من خلال مجموعة معايير لتحقيق الأداء الأمثل في كل جزئية من جزئيات الخدمة الصحية؛ إبتداء من رعاية المريض والمحافظة على صحته^(٢).

وأهم هذه المعايير أو المؤشرات هي:

معدل الأطباء للأسرة؛ معدل الممرضات للأسرة؛ معدل دوران السرير؛ معدل ما يخدمه الطبيب من المرضى إجمالياً في السنة _معدل ما تخدمه الممرضة من المرضى إجمالياً في السنة؛ معدل تكلفة السرير؛ آراء المنتفعين بالخدمة".

ويعتمد كل ذلك على الإنفاق الصحي ونسبته وعدد المستشفيات والوحدات الصحية في الحضر والريف.

ويعد المدخل المناسب لتقييم أداء المنظمات الصحية هو ذلك الذي يراعى عند تصميمه أخذ جميع المتغيرات التي يمكن أن تؤثر على أهداف المنظمة؛ وعلاقة هذه المتغيرات ببعضها وعلاقتها بالهدف ذاته.

ومجمل القول أنه يجب الإهتمام بالتدريب والتعليم المستمر للعاملين الفنيين بصفة خاصة؛ وكذلك الإداريين؛ وذلك بالإكثار من إقامة العديد من المعاهد العليا والمتوسطة والمدارس الفنية الثانوية للتمريض وتكثيف البرامج التدريبية للأطباء على النواحي الإكلينيكية؛ وكذلك الإدارية أيضاً لتحسين كفاءة أداء الطبيب أثناء مزاوله مهنته؛ ولذلك فإنه يجب ربط نظام الترقى والحوافز بالتدريب؛ وذلك على كافة المستويات؛ وأما الإداريين فينبغى تدريبهم على المفاهيم

(١) د/ محمد المتولى- مبدأ المساواة أمام المرافق العامة - مرجع - سابق ص ٤٠٣ .

(٢) د/ محمد المتولى - المرجع السابق ص ٤٠٤ .

الصحية والطبية بجانب المفاهيم الإدارية لخلق منظومة صحية متكاملة؛ ولذلك فإنه يجب زيادة بند التدريب فى ميزانية الوزارة والإدارة المحلية لرفع مستوى أداء الخدمات الصحية فى مصر؛ كذلك الإهتمام بنظام الجودة الشاملة من خلال جودة التخطيط؛ ووضع مجموعة من المعايير مبنية على أساس علمى تكون متاحة فى كل الوحدات القائمة على الخدمة؛ ولكل العاملين سواء من الأطباء أم هيئة التمريض أو الإداريين أو الفئات المعاونة؛ وتتلائم مع مختلف المستويات؛ ويأتى ذلك بجودة التخطيط العلمى السليم وحسن إختيار القيادات وتدريبهم؛ ووضع نظام محكم للرقابة والمتابعة للقائمين على تقديم الخدمات الصحية من خلال التعرف على المشاكل أو أوجه القصور والتدخل بالتوجيه والإرشاد طبقاً لأساليب علمية منضبطة؛ وذلك على كافة المستويات المركزية والمحلية؛^(١) والهدف العام من ذلك هو ضمان تحقيق كفاءة فى الأداء بشكل مستمر وتحقيق الجودة فى هذا الأداء من خلال الفهم الواضح لدور الدولة فى إشباع الحاجات العامة للأفراد من خلال خطة صحية شاملة تركز على مفاهيم واضحة للسياسات التى تريد إتباعها وليس مجرد حلول مؤقتة لأزمات عاجلة.

وفى مجال ضمان كفاءة العاملين فى مجال المهن الطبية ورفع جودة الخدمات التى يؤديها ذلك القطاع صدر القانون رقم ١٤ لسنة ٢٠١٤ الخاص بتنظيم شئون أعضاء المهن الطبية للعاملين بالجهات التابعة لوزارة الصحة والسكان من غير المخاطبين بقوانين أو لوائح خاصة ولقد تضمن القانون مجموعة من المبادئ التى ترسخ مبادئ كفاءة العاملين وجودة الخدمات ومن ذلك:-

مادة (٤): "يتم قياس كفاية الأداء المهني لأعضاء المهن الطبية المخاطبين بأحكام هذا القانون سنوياً، وبما يتفق وطبيعة نشاط وأهداف الوحدات التابعين لها. وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون ضوابط ومعايير التقييم والإجراءات اللازمة لرفع كفاءة من يحصل على تقرير دون المتوسط أو ضعيف".

مادة (٧):

"تتولى وزارة الصحة والسكان وضع خطط تدريبية دورية للتنمية المهنية المستدامة للخاضعين لأحكام هذا القانون".

مادة (٨):

"تلتزم الجهات التى يسرى عليها هذا القانون بإتخاذ ما يلزم من إجراءات نحو إعادة توزيع العمالة على الوحدات الطبية الداخلة فى نطاق إختصاصها، وذلك بما يتناسب مع كثافة وحجم وطبيعة

(١) د/ محمد المتولى- المرجع السابق ص ٤٠٤، ٤٠٥.

العمل بتلك الوحدات وبما يكفل حسن سير وانتظام العمل بها، وتبين اللائحة التنفيذية المعايير اللازمة لذلك".

مادة (٩):

"يمنح أعضاء المهن الطبية حوافز متدرجة وفقاً للمؤهلات العلمية والسنوات الدراسية على النحو المبين التشجيع على إستكمال الدراسات العليا".

مادة (١٠):

"يرتبط صرف الحافز الإضافى بتوفر معايير تقييم الأداء والتي تشمل عدد أيام الحضور الفعلى بالعمل، والجهود المبذولة فى أدائه".

كذلك صدر عام ٢٠١٨ قانون تنظيم العمل فى المستشفيات الجامعية والذى تضمن مجموعة من النصوص نتناول فى تقديم خدمة العلاج فى المستشفيات الجامعية طبقاً لمعايير الجودة فى الدول المتقدمة.

مادة (٢):

"تعمل المستشفيات الجامعية على تحقيق الأهداف الآتية:

١. أداء واجبها فى تنفيذ سياسة كليات القطاع الصحى فى التعليم والبحث مع إتاحة الفرصة كاملة لجيل جديد من الكوادر الطبية القادرة على سد حاجة المواطنين فى جميع مجالات الخدمة الطبية.
٢. توفير الإمكانيات اللازمة للبحوث الطبية، التى تقترحها وتعتمدها مجالس الأقسام المعنية طبقاً لمعايير الجودة المتعارف عليها عالمياً، للمساهمة بصورة فعالة فى حل المشكلات الصحية للمواطنين، مع مسايرة التطور العلمى فى مجالات البحوث الطبية.
٣. توفير كافة الإمكانيات المادية والعلمية التى تيسر لكافة العاملين بها أداء واجبهم نحو وطنهم، وتمكينهم من ممارسة المهنة داخل المستشفيات الجامعية، بما يحقق أهداف هذه المستشفيات فى مجال التعليم والتدريب والبحوث الطبية والعلاج.
٤. المساهمة فى توفير الرعاية الصحية للمواطنين بالمشاركة مع الوزارة المختصة، وتدريب الكوادر الطبية بهذه الوزارة وفق بروتوكولات تعاون بين المستشفيات الجامعية والوزارة المذكورة، لتصبح هذه الخدمات متاحة لكل مواطن فى ظروف ميسرة، والعمل دائماً على رفع مستوى هذه الخدمات فى كل فروع التخصصات الطبية بحيث لاتقل عن مثيلاتها فى الدول المتقدمة.

المطلب الثانى

تطبيق مبدأ الجودة فى مرفق التعليم

يعتبر تحقيق الجودة فى التعليم من أهم التحديات التي تواجهها الدول فى المجال التعليمي، وذلك إنطلاقاً من إعتبار التعليم حق إنساني تكفله الدساتير مما يجعله من الحقوق العامة المكفولة للأفراد والذي يلزم الدستور الدولة بكفالاته بالمجان لاسيما فى مراحلها الأولى،^(١) علاوة على تطور الثقافة المجتمعية والإتجاه إلى إدماج أبناء المجتمع فى مراحل التعليم المختلفة مما جعل التعليم من المطالب الإجتماعية المتنامية والمتزايدة مما يلقى بأعباء جسيمة على عاتق الدولة لتوفير البنى التحتية والعناصر التدريسية والأدوات اللوجستية للنهوض بالعملية التعليمية. وأخيراً وإستجابة لمتطلبات وتطورات العصر أصبح التعليم خدمة عامة يجب تقديمها بأعلى معايير الجودة ولم تعد خدمة تقليدية كالماضي تقدم فقط نتائج عادية فى مستوى الطلاب والخريجين.

وذلك ما حدا بالمشرع الدستوري فى مصر إلى أفراد العديد من المواد الدستورية لترسيخ مبدأ إلتزام الدولة بتقديم خدمة تعليمية - فى جميع المراحل - تتوافر فيها معايير الجودة العالمية بل وألزم الدستور الدولة بتخصيص نسبة مئوية من الناتج القومي للتعليم على أن تزداد هذه النسبة لتصل إلى المعدلات العالمية.

ولم تظل الأفكار التقليدية صامدة أمام التطورات الحديثة والأخذ بمبادئ العولمة وإقتصاديات السوق حيث لم يعد مبدأ مجانية التعلم مطبقاً - من الناحية العملية - كما كان فى الماضي.

وإن كان التعليم الحكومي لازال يحظى بدعم كبير من الدولة إلا أن مجال المنافسة مع القطاع الخاص وتوسع الدولة فى إنشاء الجامعات الخاصة والأهلية فتح الباب على مصراعيه لدخول مبادئ اقتصاد السوق فى مجال التعليم.

ومن أهم المبادئ الجديدة التي اقتحمت مجال التعليم مبدأ (جودة التعليم) ولكن المشكلة تدق عند طرح السؤال التالي:

هل الإلتزام بجودة التعليم يأتي على حساب مبدأ مجانية التعليم؟!

وبمعنى آخر هل يلزم المواطن الراغب فى الحصول على تعليم جيد بدفع مقابل لذلك؟! والذي دفعنا إلى طرح هذا السؤال قيام الحكومة بإنشاء مدارس تجريبية بمصروفات أكبر بكثير من المدارس العادية وكذلك إنشاء جامعات أهلية ترتفع فيها تكلفة التعليم عن نظيرتها

(١) د/ سعاد محمد عيد، تخطيط السياسة التعليمية والتحديات الحضارية المعاصرة سلسلة التربية والمستقبل

العربي، مكتبة الأنجلو المصرية ٢٠١٣.

الجامعات الحكومية، هذا غير المدارس والجامعات الخاصة والتي يتم دفع مصروفاتها بالعملة الأجنبية وبمبالغ كبيرة!!!

نقول: أليس من حق المواطن العادي الحق في الحصول على تعليم عالي الجودة بتكلفة بسيطة؟! أي عدم إرهاب المواطن - مادياً - من أجل الحصول على حق من حقوقه الدستورية. لأن التعليم وإن كان حقاً دستورياً فإن التعليم عالي الجودة أصبح - حديثاً - حقاً دستورياً بالنص الصريح على هذا المبدأ في الدستور المصري في أكثر من موضع. إذن... تقف الإعتمادات المالية والتجهيزات التكنولوجية الحديثة حجر عثرة أمام تطبيق مبدأ الجودة في التعليم في ظل عائق آخر يتمثل في إطلاق العنان لإنشاء الجامعات الخاصة والأهلية وعدم ربط أعداد المقبولين في التعليم الجامعي بحاجة السوق مما يؤدي إلى انتشار البطالة إلى حد غير مسبوق مما يفرغ عملية التعليم من مضمونها.

لذلك فإن نصوص الدستور المصري - الممتازة بحق - في مجال جودة التعليم، بجميع مراحلها وكذلك البحث العلمي بحاجة إلى تخطيط هائل تتضافر فيه كل الجهود من أجل تطبيقها على أرض الواقع ويحتاج تنفيذها بلا شك إلى عملية مرحلية تسبقها مراحل تجريبية محددة. ويحتاج الأمر إلى ثورة ثقافية مجتمعية لإعادة النظر في أولويات الهدف من التعليم، أي تشجيع المجتمع على الإتجاه نحو التعليم الفني والمهني والتعليم المتخصص لاسيما الصناعي مع جعل الأولوية للمجالات التكنولوجية الحديثة... إلخ.

وعلى الدولة عبء توفير الإعتمادات المالية الكافية مع ضرورة إشراك المجتمع في حوار شفاف وجاد عقبات تطبيق مبدأ جودة التعليم، ويجب على الدولة أخيراً رفع النسبة المخصصة للتعليم من الموازنة العامة للدولة لأن التعليم يعتبر نقطة الإنطلاق لكافة الإصلاحات المرجو تطبيقها في المجتمع وهو قاطرة التنمية والتحديث في كافة المجالات. ولذلك تولى أغلب دول العالم - أو تحاول - إهتماماً كبيراً بالتعليم في جميع مراحلها.

وتكمن المفارقة في مستوى التعليم المطلوب والمراد تحقيقه حسب ظروف كل دولة الإقتصادية والسياسية والإجتماعية... إلخ.

فمن الدول ما يهدف إلى القضاء على الأمية والجهل ومحاربة تسرب الأطفال من الدراسة الأولية، ومن الدول ما يبتغى تحقيق أعلى معدلات التقدم في التعليم وتطويره، وفقاً للمستجدات التكنولوجية والعلمية الحديثة والمتجددة.

وتخصص كل دولة - أو ينبغي أن تفعل - نسبة معينة من الدخل القومي للإنفاق على التعليم وتطويره من جميع نواحيه، وكلما لإزادات هذه النسبة كلما تحقق للدولة الهدف المنشود

وهو تحقيق تعليم تتوافر فيه أعلى معايير الجودة، هذا مع الأخذ - بضرورة الحال ولازمه -
بأدوات ووسائل التطوير والتحديث للمنظومة التعليمية بجميع جوانبها (الطالب - المعلم -
المدرسة وأدوات التعليم وأسلوبه.. إلخ).

وقامت منظمة اليونسكو التابعة للأمم المتحدة بإعداد مقياس أو معيار لجودة التعليم
على مستوى العالم ووفقاً لهذه المعايير تم تصنيف الدول العربية - على سبيل المثال - من
حيث جودة التعليم الجامعي في عام ٢٠١١ وكان الترتيب كالاتي:^(١)

- ١- احتلت دولة قطر المركز الأول عربياً والرابع عالمياً.
 - ٢- جاءت دولة الإمارات العربية المتحدة في المركز الثاني عربياً والعاشر عالمياً.
 - ٣- احتلت لبنان المركز الثالث عربياً والخامس والعشرين عالمياً.
 - ٤- جاءت مملكة البحرين في المرتبة الرابعة عربياً والمركز الثالث والثلاثون عالمياً أما
مصر فجاءت في المركز الثالث عشر عربياً ومما يدعو للدهشة - والحزن في آن
واحد- أن تسبق دولة "موريتانيا" مصر في الترتيب وجاءت مصر في ذيل دول العالم
حيث احتلت المركز المائة وتسع وثلاثون (١٣٩) عالمياً في حين أن دولة مثل قطر
جاءت في المركز الرابع عالمياً والإمارات العاشر عالمياً!!!!!!
- كل هذه النتائج المؤسفة تأتي رغم مساهمة مصر منذ خمسينيات القرن الماضي في
تعليم أبناء الأمة العربية سواء داخل مصر في جامعاتها ومدارسها أو بواسطة المعلمين
المصريين الذين انتشروا في أرجاء الوطن العربي - ولا زالوا - للتدريس لأبناء الدول العربية!!!!

أما بالنسبة للترتيب العالمي للتعليم الجامعي عام ٢٠٢٣ والذي تصنف الجامعات كوحدة
تعليمية. فكانت أهم ملامحه كالتالي "جاء معهد ماس تشويش للتكنولوجيا في الولايات المتحدة
الأمريكية في المركز الأول عالمياً بينما جاءت جامعة ستانفورد - بأمريكا أيضاً في المركز
الثاني - واحتلت جامعات ومعاهد في إنجلترا والولايات المتحدة المراكز من الثالث حتى العاشر.
بينما واحتل المعهد الفيدرالي السويسري للتكنولوجيا المركز السادس عالمياً.

أما بالنسبة للجامعات المصرية فلقد حققت بعض الجامعات تقدماً في مراكزها السابقة -
وأن كانت مراكز متأخرة مقارنة بباقي دول العالم - حيث جاءت جامعة المنصورة في المركز
(١٠٢) في عام ٢٠٢٣ متقدمة عن المركز الذي كانت تحتله عام ٢٠١٩ والذي كان المركز رقم

(1) <https://m7et.com>

(١٣٧) وتقدمت جامعة قناة السويس فأصبحت في المدينة رقم ١٠٩ بعدما كانت تحتل المركز (١١٤) عام ٢٠٢٣.

واستمراراً في تدهور المراكز التي تحتلها الجامعات المصرية جاءت جامعة القاهرة كأعرق جامعة في الوطن العربي في الترتيب الثالث عشر عربياً، بينما جاءت جامعة عين شمس والتي تعد من أقدم الجامعات المصرية في المرتبة رقم (٢٧) عربياً.

جاءت في بعض التقارير أن مصر احتلت المركز (٤٢) عالمياً، ولكن وفقاً لمؤشرات أخرى فإن موقع مصر في هذا المجال عالمياً هو المركز رقم (٧٩) وفقاً لمؤشر المعرفة، ولكن وفقاً لمؤشر US News الصادر في عام ٢٠٢٢ فإن ترتيب معرفة جودة التعليم هو رقم (٣٧). وإذا تركنا تضارب المؤشرات الدولية في هذا المجال، وتوجهنا صوب المصدر الرسمي، في مصر فإن مجلس الوزراء والمصري قد نشر في ١٤ يناير سنة ٢٠٢٢ تقريراً أشار فيه إلى أن مصر (١) مرتبة في قطاع التعليم قبل الجامعي وفقاً لمؤشر المعرفة العالمي، وجاءت في المرتبة (٧٢) وفقاً لتقرير ٢٠٢١ مقارنة بالمركز (٨٣) الذي كانت تحتله مصر عام ٢٠٢٠ أما في مجال التعليم الجامعي وفي الأول من مايو سنة ٢٠٢٣ أعلن وزير التعليم العالي (٢) أن مصر احتلت المركز (٢٤) عالمياً من بين (٢٢٣) دولة في مجال البحث العلمي وأنها تحتل المركز الأول إفريقيا في مجال النشر الدولي.

وجاء في تقرير آخر نشرته وزارة التعليم والتعليم الفني في يناير سنة ٢٠٢٢ (٣) أن مصر تصدر الدولة العربية في مجال جودة التعليم لعام ٢٠٢١ حيث جاء في هذا التقرير أن مصر المركز الثالث عربياً بعد الإمارات والسعودية والمركز (٣٩) عالمياً وذلك وفقاً لاستبيان من U.S news and reports (٤) وفي تصريحات متناقضة أخرى تزيد الأمر غموضاً صرح وزير التعليم المصري في شهر مايو سنة ٢٠٢١ أن هناك أكاذيب نشرت عن مستوى جودة التعليم في مصر وتضع مصر في المرتبة الأخيرة عالمياً، وهو مانفاه الوزير آنذاك.

(١) محروس على: مصر لم يتقدم للمركز ٤٢ عالمياً في جودة التعليم العام الماضي موقع

<https://tafnied.com>.

(2) بتاريخ ٦ مايو سنة ٢٠٢٣ www.shorouknews.com.

(3) بتاريخ ١٠/١/٢٠٢٢ www.almasryloum.com.

(4) www.usnews.com.

ولكن فى نفس الوقت نشرت جريدة الأهرام^(١) الحكومية مؤشرات جودة التعليم عالميا وعربيا جاء فيه احتلال قطر للمركز الأول عربياً والرابع عالميا فى جودة التعليم بينما احتلت مصر المركز (١٣) عربياً و(١٣٩) عالمياً.

والخلاصة، فإن تضارب المؤشرات الخاصة بمرتبته مصر فى مجال جودة التعليم والبحث العلمى تدل على تخبط الجهات المسئولة عن هذا الملف والتي تتهم بتفنيده ونفى الأرقام والإحصاءات الصادرة عن جهات دولية دون أن تكلف نفسها عناء البحث الدقيق عن موقف مصر العالمى فى هذا المجال حتى تحقق مصر مركزاً متقدماً عالمياً وعربياً بصورة دائمة ومستقرة.

ويعتبر التخطيط الإستراتيجى أحد أهم مؤشرات نظرية الجودة الشاملة، وفى مجال التعليم اعتبر المختصين بإعتماد وجودة الجامعات والمعاهد أن التخطيط الإستراتيجى يعتبر شرطاً جوهرياً لاغنى عنه فى تقييم الفاعلية الإدارية والعمل المؤسسى ككل.

ومن الجدير بالذكر أن مفهوم الجودة - كما سلف بيانه - ظهرت فى البداية فى مجال الصناعة والاقتصاد وانتقل هذا المفهوم شيئاً فشيئاً إلى العديد من الخدمات الحكومية ومنها قطاع التعليم، فأصبح تطبيق الجودة الشاملة، فى التعليم من المطالب الملحة والتي لا تقبل التأجيل بناء على تسارع التقدم الذى يشهده العصر الحديث فى جميع المجالات.

ولقد تعددت الهيئات والوكالات والمجالس المختصة فى التقييم الإدارى فى المؤسسات التعليمية وبالتالي منح شهادات الإعتماد للمؤسسات التعليمية التى تتوافر فيها معايير الجودة والإعتماد، ومن هذه الهيئات إن وكالة ضمان الجودة فى بريطانيا QAA، ومجلس إعتماد التعليم العالى فى الولايات المتحدة الأمريكية CHEA ووكالة توكيد الجودة والإعتماد فى مصر NQAAA.

وتعتمد هذه المؤسسات فى التقييم على توافر مجموعة من العناصر فى المؤسسة التعليمية المرشحة للحصول على شهادة الجودة والإعتماد منها:

- أعضاء هيئة التدريس المؤهلين.
- البنية التحتية المتكاملة.
- المختبرات والتجهيزات المتطورة.

(1) www.gate.ahram.org.eg.

- البرامج الدراسية الحديثة والمتنوعة في كل مرحلة.
- استخدام التقنية الحديثة في إدارة العملية التعليمية.
- إنتاج البحث العلمى والتميز فيه محلياً وإقليمياً.

والسؤال المهم هو:

هل التزمت الدولة بتنفيذ الإستحقاقات الدستورية في الإنفاق على الخدمات تحقيقاً لجودتها أعلنت وزارة المالية أنها ملتزمة بتحقيق الإستحقاقات الدستورية في حجم الإنفاق الحكومي على الخدمات لاسيما خدمة الصحة والتعليم رغم التحديات الإقتصادية العالمية والضغوط التمويلية الضخمة، وأكد وزير المالية زيادة المخصصات للمجال الصحي بنسبة (٣٠,٤%) لتصل إلى نحو (٣٩٧) مليار جنيه مقارنة (ب ٣٠٤,٥) مليار جنيه في خلال العام المالي ٢٠٢٢ - ٢٠٢٣م، وأكد زيادة المخصصات المالية للتعليم قبل الجامعي والجامعي بنسبة (٢٤,٣%) لتصل إلى نحو (٥٩١,٩) مليار جنيه مقارنة (ب ٤٧٦) مليار جنيه خلال العام المالي ٢٠٢٢ - ٢٠٢٣م، وكذلك رفع المخصصات المالية للبحث العلمي بنسبة (١٧,٥%) لتصل إلى نحو (٩٩,٦) مليار جنيه مقارنة (ب ٨٤,٨) مليار جنيه في العام المالي ٢٠٢٢ - ٢٠٢٣م، وأكد وزير المالية كذلك إلى أن ما قامت به الإدارة المالية العامة للدولة من إجراءات تجعل الموازنة أكثر مرونة لمواجهة التحديات العالمية والمحلية؛ حيث يؤدي هذا إلى تحديد حجم المصروفات والإيرادات لحظة بلحظة ويسهم في التقدير السليم للموقف المالي ورفع كفاءة الإنفاق الحكومي، ومن ثم امتلاك القدرة بشكل أكبر على تعزيز حوكمة المنظومة المالية وتحقيق الإنضباط المالي وتحقيق المستهدفات الإقتصادية والتنموية ذات الأولوية من خلال العمل على توزيع نطاق الإستثمارات الخاصة المحلية والعالمية^(١).

وفي سياق متناقض مع ما سبق ذكره في التقرير الصادر عن وزارة المالية المصرية هناك تصريح صحفي صادر عن مجلس الشيوخ المصرى مفاده: "إقتصادية الشيوخ توصي بتنفيذ الإستحقاقات الدستورية في التعليم والصحة وزيادة عدد المعلمين حيث: أصدرت لجنة الشئون الإقتصادية لمجلس الشيوخ عدد من التوصيات تتعلق بالتنمية الإقتصادية والتي وافق عليها المجلس سابقاً، ففي مجال التعليم ذكرت التوصيات أن هناك مشكلة في عدم الوفاء بالإستحقاق الدستوري للإنفاق على التعليم بمراحله المختلفة وكذلك البحث العلمي.

(١) موقع وزارة المالية المصرية <https://mof.gov.eg> /٧/٥ /٢٠٢٣

المبحث الثانى

تطبيقات مبدأ جودة خدمات المرافق العامة

فى الدول المقارنة

شهد تطبيق مبدأ جودة خدمات المرافق العامة إنتشاراً ملحوظاً فى الكثير من الدول نظراً لتنامى وتصاعد التطورات فى المنظومة الإدارية بصفة عامة. وحرصت حكومات الدول على تفعيل وتنفيذ مبدأ جودة خدمات المرافق العامة. وسنحاول إلقاء الضوء على بعض التجارب فى الدول العربية مثل دولة الإمارات العربية المتحدة والمملكة المغربية والجزائر ... الخ ونلقى نظرة سريعة على أهم تطورات تطبيق المبدأ فى بعض الدول الأوروبية مثل فرنسا وانجلترا وغيرها.

ولذلك سنقسم هذا المبحث الى مطلبين على النحو التالى:

المطلب الأول: مبدأ جودة خدمات المرافق العامة فى بعض الدول العربية.

المطلب الثانى: تجارب بعض الدول الأوروبية فى مجال جودة خدمات المرافق العامة.

المطلب الأول

تجارب بعض الدول العربية

فى مجال جودة خدمات المرافق العامة

قطعت بعض الدول العربية شوطاً مهماً فى سبيل ترسيخ وتفعيل مبدأ جودة خدمات المرافق العامة سواء بإقراره دستورياً وتشريعياً أو بإنشاء منظومة إدارية لوضع هذا المبدأ موضع التنفيذ.

ولقد اخترنا ثلاثة من الدول العربية التى كان لها تجربة واعدة فى هذا المجال وعلى ذلك

سنقسم هذا المطلب الى ثلاثة فروع:

الفرع الأول: تطبيق دولة الإمارات العربية المتحدة لمبدأ جودة المرافق العامة.

الفرع الثانى: تجربة الجزائر فى تحسين العلاقة بين المواطن والإدارة.

الفرع الثالث: المملكة المغربية وتفعيل مبدأ الجودة فى المرافق العامة.

الفرع الأول
تطبيق دولة الإمارات العربية المتحدة
لمبدأ جودة المرافق العامة

تجربة الإمارات كنموذج رائد في الوطن العربي:

تحتل الإمارات العربية المتحدة مكانة متقدمة عربياً ودولياً في مستوى السعادة التي يحظى بها المواطن الإماراتي^(١).

فهي أول دولة عربية في مؤشر السعادة العالمي منذ عام ٢٠١٧ وحتى الآن^(٢) وهي الدولة العربية الأولى التي إستحدثت منصب وزير السعادة^(٣) وكان ذلك عام ٢٠١٦^(٤). ويقصد بمفهوم السعادة توفير الرفاهية والرخاء وجودة الحياة لجميع المواطنين وكذلك يستفاد منها المقيمين من الأجانب بالتبعية.

ومن المعلوم أن مؤشر السعادة العالمي هو معيار يقيس تقييم الفرد لمستوى المعيشية والرضا عن الحياة وذلك بعد القيام بإستطلاعات للرأي تعتمد علي عدة محاور منها:-
نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي ومتوسط العمر الصحي للمواطنين ومقدار ما يتمتعون به من وسائل الضمان الإجتماعي ومدى توافر الحياة الكريمة لهم وكذلك توافر وسائل وضمانات محاربة الفساد ونشر ثقافة الشفافية والمصارحة.

- وقامت وزارة للسعادة باعداد برنامج وطني للسعادة وجودة الحياة والذي ارتكز علي عدة محاور هي:

(١) تقرير مؤشر السعادة في العالم العربي لعام ٢٠٢٣ منشور بتاريخ ٢١ مارس على موقع www.arabic.cnn.com وجاء في هذا التقرير ترتيب الدولة العربية وفقاً لمؤشر السعادة كالتالي:
الإمارات العربية المتحدة - السعودية - البحرين الجزائر.... وجاءت مصر في ذيل القائمة قبل الأردن وجزر القمر ولبنان التي جاءت في آخر القائمة.
اما بالنسبة للترتيب العالمي فاحتلت دولة الإمارات العربية المركز رقم (٢٦) عالمياً وجاءت مصر في المركز رقم (١٢١).

راجع موقع جريدة المصرى اليوم بتاريخ ٢٠/٣/٢٠٢٣ www.almasryalyoum.com

(٢) عام (٢٠٢٣)

(٣) وزارة السعادة (الإمارات العربية) www.ar.wikipedia.org

(٤) وجددير بالذكر أن التشكيل الوزاري في الامارات طرأ عليه أيضاً إنشاء وزارة التسامح ووزارة للشباب/ راجع موقع www.cnbcArabia.com منشور بتاريخ ٨ فبراير سنة ٢٠١٦ تحت عنوان استراتيجية جديدة لحكومة الامارات ... وزيران للسعادة والتسامح ووزيرة للشباب".

١- ضرورة إعتداع معاير السعادة و جودة الحياة في السياسات التي تنتهجها الجهات والهيئات الحكومية.

٢- ترسيخ قيم السعادة و جودة الحياة وإعتبارها أسلوب و نمط حياة في المجتمع الإماراتي.

٣- إنشاء و تطوير أدوات لقياس السعادة في المجتمع الإماراتي بطريقة مستمرة ومنتظمة.

ومن الجدير بالذكر أن البرنامج الوطني للسعادة غير قاصر علي المواطنين فقط بل يشمل كل من يتواجد علي أرض الإمارات سواء كان مقيماً أو زائراً، وكذلك يغطي هذا البرنامج الجهات و القطاعات الحكومية وكذلك الجهات و القطاعات الخاصة، حيث يفتح المجال أمام الجميع لطرح أفكارهم و خططهم لتحقيق أهداف البرنامج الوطني للسعادة. وتأكيداً للطرح السابق تم إصدار الميثاق الوطني للسعادة و جودة الحياة في ٢٠ مارس ٢٠١٦، وإطلاقاً من مبادئ هذا الميثاق اعتمدت الحكومة عدة مبادرات في بيئة العمل الإداري لتطبيق و ترسيخ قيم السعادة و جودة الحياة ومنها^(١):-

• إستحداث تعيين رؤساء تنفيذيين للسعادة و جودة الحياة لدي الجهات الحكومية علي مستوى الدولة.

• تأسيس مجالس للسعادة و جودة الحياة في الجهات الاتحادية.

• تأسيس مكاتب السعادة و جودة الحياة .

• تعديل مسمي "مراكز خدمة المتعاملين لتصبح" مراكز سعادة المتعاملين .

• القياس الدوري والمستمر - سنويا - لمستوي ودرجة سعادة المتعاملين من خلال مؤشرات خاصة و بناء علي استطلاع للرأي .

• إعتداع نموذج قياسي للسعادة و جودة الحياة المؤسسية لدي جميع الجهات الحكومية.

وفي مارس ٢٠١٧ أنشأت جامعة الإمارات بالتعاون مع البرنامج الوطني للسعادة و جودة

الحياة مركز الإمارات لأبحاث السعادة. و يهدف المركز إلي دعم جهود ترسيخ قيم السعادة و جودة الحياة في المجتمع الإماراتي وذلك من خلال إعداد الدراسات العلمية المتخصصة و وسائل قياس و تقييم مؤشرات السعادة و رصد تطورات و آراء المجتمع.

ومن الجهود الحكومية لتطبيق برنامج السعادة و جودة الحياة في المجتمع الإماراتي إنشاء

أكاديمية جودة الحياة، وهي عبارة عن أكاديمية إفتراضية علي شبكة الإنترنت الهدف منها تقديم

(١) راجع: <https://u.ae.com> .

برامج ودورات تدريبية للعاملين في الجهات الحكومية علي المستوى الإتحادي والمستوي المحلي وذلك لدمج وتطبيق مفاهيم وقيم السعادة وجودة الحياة في برامج عمل وسياسات هذه الجهات وكذلك العمل علي تعزيز سلوكيات جودة الحياة لدي الافراد المتعاملين مع هذه الجهات الحكومية.

وتم إطلاق دليل السعادة وجودة الحياة في بيئة العمل بهدف مساعدة الجهات الحكومية وأصحاب المصالح في القطاع الخاص والمؤسسات. غير الحكومية علي إكتشاف وتبني البيئة المناسبة للتطوير والإرتقاء بعمل الموظفين والعاملين في هذه الجهات والمؤسسات ومما لا شك فيه إن جميع هذه التدابير التشريعية واللائحية والتطبيقية لترسيخ مبادئ السعادة وجودة الحياة سوف يكون لها إنعكاس إيجابي علي حياة المواطنين وجميع المتعاملين مع الجهات الحكومية حيث سيحظي هؤلاء بخدمة علي أعلى مستوى من الجودة بل ووفقا لأعلي معايير الجودة العالمية، وهذا هو الهدف المنشود^(١).

البرنامج الوطني للسعادة وجودة الحياة.

تقدمت وزيرة السعادة في دولة الإمارات العربية المتحدة للحكومة ببرنامج أطلق عليه (البرنامج الوطني للسعادة وجودة الحياة)^(٢) وذلك في شهر مارس سنة ٢٠١٦ ويتضمن البرنامج مجموعة من السياسات والبرامج والسياسات والخدمات التي تعزز من أنماط الحياة الإيجابية بالإضافة إلى خطة لتطوير مؤشر السعادة وقياس رضا الأفراد.

ويتكون البرامج من ثلاثة محاور هي:

- تضمين السعادة وجودة الحياة في سياسات وبرامج وخدمات الجهات الحكومية.
- ترسيخ قيم وسعادة جودة الحياة بإعتبارها أسلوب حياة في المجتمع الإماراتي.
- تطوير أدوات قياس وتقييم السعادة في المجتمع الإماراتي.

وأطلق رئيس مجلس الوزراء برنامج الإمارات للخدمة الحكومية المتميزة في مارس ٢٠٢١ بهدف الوصول إلى مستويات جديدة في خدمة المتعاملين وتوفير الخدمات الحكومية الإتحادية على مستوى الدولة بنفس الجودة والكفاءة.

(١) راجع موقع: www.hw.gov.ae

(٢) راجع: البوابة الرسمية لحكومة الامارات العربية المتحدة www.U.A.E.gov.com

وعد حكومة دولة الإمارات لخدمات المستقبل: (١)

- تم في عام ٢٠٢١ إطلاق وعد حكومة الإمارات لخدمات المستقبل متضمناً المبادئ الرئيسية التي تحكم تصميم وتقديم الخدمات الحكومية ومن ذلك:
- (١) تقديم خدمات حكومية تتمحور حول الإنسان أولاً بحيث تناسب إحتياجاته ومتطلباته وإشراكه في تصميمها.
 - (٢) الأولوية للخدمات الرقمية.
 - (٣) طلب المعلومة مرة واحدة وذلك بإعتماد نظام للخدمات الحكومية المترابطة والمتكاملة.
 - (٤) مشاركة البيانات الحكومية بين الجهات المختلفة بطريقة آمنة ومحمية لضمان خصوصية المتعامل.
 - (٥) توفير قنوات خدمة موحدة ومتنوعة ومتناسقة.
 - (٦) توفير مجموعة من الخدمات المترابطة تقدم للمتعامل قبل أن يطلبها ويتم توفيرها وفقاً للمستجدات والتطورات في الحياة.
 - (٧) الأخذ بعين الإعتبار والاهتمام لملاحظات ومقترحات المتعاملين مع الجهات الحكومية.
 - (٨) تخفيض تكلفة الخدمات على المتعاملين مع رفع كفاءة خدمات الجهات الحكومية والعاملين بها.

يعد وزارة السعادة من الإمارات تنشئ وزارة اللامستحيل: (٢)

- أعلن رئيس مجلس الوزراء في دولة الإمارات عن إنشاء وزارة (اللامستحيل) من أجل مواجهة التحديات المستقبلية وكطريقة عمل جديدة تستجيب للمفاتيح الوطنية الملحة.
- ويأتى تدشين هذه الوزارة عام ٢٠١٩ بعد ثلاثة سنوات فقط من إنشاء وزارة السعادة التي تم استحداثها عام ٢٠١٦.
- ومن خصائص هذه الوزارة أنها وزارة بلاد وزير وطاقم هذه الوزارة يتكون من جميع أعضاء مجلس الوزراء.

إشراك المجتمع في تصميم وتطوير الخدمات الحكومية:

نفذت حكومة دولة الإمارات تجربة مبتكرة تحت مسمى (مصنع الخدمات) وذلك للاهتمام بتجارب العملاء المتعاملين مع الأداءات الحكومية للعمل على تحسين هذه التجارب وتطويرها للحصول على رضا العملاء الكامل. وتضمنت التجربة تدريب الجهات الحكومية على آلية

(١) الموقع الرسمي لدولة الامارات العربية المتحدة: برنامج الامارات للخدمة الحكومية المتحدة

تصميم الخدمات مع الأخذ بعين الإعتبار تجربة المتعامل مع الجهات الحكومية ويركز (مصنع الخدمات) على مجموعة ورش عمل يتم خلالها طرح الأفكار وتطويرها ومن ثم إطلاق نماذج جديدة للخدمات الحكومية ويتم إشراك المتعاملين في تطوير جميع الخدمات الحكومية.

وتم إطلاق معادلة جديدة لإسعاد المتعاملين تركز على الجهة الحكومية والموظف والمتعامل وتهدف هذه المعادلة- التي تستند إلى ميثاق خدمة المتعاملين - إلى إبراز التزام الجهات الحكومية بتقديم خدمات تحقق سعادة المتعاملين وترتكز على ثلاثة عناصر رئيسية هي: الموظف الفخور بتقديم الخدمات الحكومية المتميزة، والجهة الحكومية المتفانية في إسعاد المتعاملين، والمتعامل المبادر والإيجابي.

وتمثل معادلة إسعاد المتعاملين وثيقة تلتزم بها الجهات الحكومية لتحقيق السعادة عبر بناء شراكة فاعلة وإيجابية بين ثلاثة أطراف هي: الموظف، والجهة والمتعامل حيث يقوم كل طرف في هذه المعادلة بدور أساسي في الوصول إلى تقديم خدمات تسعد المتعاملين وترجم حرص الحكومة على تحقيق هذا الهدف.

ولقد نظم برنامج الإمارات للخدمة الحكومية المتميزة لقاءً ضم نحو مائة (١٠٠) من مسؤولي الإدارات الحكومية ومراكز سعادة المتعاملين مع الجهات الاتحادية في دولة الإمارات. وأطلقت دولة الإمارات في مارس ٢٠٢١ برنامج الإمارات للخدمة الحكومية المتميزة (إستراتيجية الإمارات للخدمات الحكومية ٢٠٢١ - ٢٠٢٥).^(١)

وتستند هذه الإستراتيجية على سياسة التعامل الرقمي والخدمة الحكومية الرقمية والعمل على إستخدام منصة رقمية موحدة وكذلك تقديم خدمات متنسقة واستباقية مع وجود سجلات دقيقة لبيانات المتعاملين بحيث لا يحتاج المتعاملين إلى زيارة أية منصة حكومية أخرى أو تقديم مستندات أو ملء استمارات عند زيارة مراكز الخدمة وكذلك إتاحة المجال للمواطن ليسدد الرسوم بطرق دفع رقمية تتسم بالمرونة والسرعة.

وتم إعتقاد مجموعة من الأدلة الإرشادية لرفع مستوى تقديم الخدمات الحكومية وتدريب العاملين بها عليها وتشمل:

- دليل تطوير الخدمات الحكومية.
- دليل جودة الخدمات الحكومية.
- الدليل الإرشادي لميثاق خدمة المتعاملين.

(١) راجع البوابة الرسمية لحكومة دولة الإمارات العربية المتحدة <https://www.ua.e.ar>

وأطلقت حكومة الإمارات عام ٢٠١٢ نظام (النجوم العالمي لتصنيف الخدمات)^(١) ويهدف هذا النظام إلى إحداث طفرة في كفاءة الخدمات الحكومية ورفع مستواها لتتوافق مع المعايير العالمية.

ويهدف هذا النظام إلى تصنيف مراكز الخدمة ابتداءً من نجمين حتى سبع نجوم، إعتياداً على نتائج التقييم والتدقيق المستقل لتجربة العميل ويتم عمل تقرير لتسليط الضوء على نقاط القوة والضعف في مركز الخدمة.

وتخضع مراكز الخدمة للتقييم مرة كل عامين بالإضافة إلى منح مستوى رضا المتعاملين... إلخ.

مؤشر السعادة:^(٢)

منذ عام ٢٠١٩ تم توظيف مؤشر السعادة لقياس مجالات البحث وتطوير الخدمات الحكومية إنطلاقاً من حصر النتائج التي يجمعها المؤشر بعد تحليل البيانات التي تحصل عليها جهات الإدارة المختلفة.

دراسات المتسوق السري:

أطلقت حكومة الإمارات برنامج المتسوق السري لجمع البيانات حول تجربة المتعاملين مع الحكومة وقياس مستوى تقديم الخدمة وفقاً لمعايير جودة الخدمات. ويساهم هذا المشروع في توفير البيانات التي تساعد المتعاملين مع الجهات الحكومية على رفع مستوى تقديم الخدمات في مراكز الخدمة المختلفة.

إطلاق نظام "خدماتي":^(٣)

أطلقت حكومة دولة الإمارات نظام (خدماتي) عام ٢٠١٩ والذي يعمل كبوابة مركزية للجهات الاتحادية للوصول إلى جميع الخدمات الحكومية الاتحادية في الدولة ويوفر النظام العديد من المزايا منها: التصفح عبر بيانات الخدمات ومراكز الخدمة التابعة للجهات الحكومية ومرافقها العامة.

الحكومة الذكية والتحول الرقمي:^(٤)

في عام ٢٠١٣ أطلقت حكومة الإمارات مبادرة الحكومة الذكية لتوفير الخدمات للجمهور حيثما كانوا وعلى مدار الساعة.

(١) الموقع السابق.

(2) <https://www.arabic.Arabiabusiness.com>

(٣) راجع موقع <https://www.tdra.gov.ae>

(٤) راجع الموقع السابق.

وحددت مدة عامين كحد أقصى للجهات الحكومية لتقديم الخدمات الحكومية من خلال الأجهزة الذكية ومن عام ٢٠١٣ إلى عام ٢٠١٥ (مدة العامين المحددة) وصلت نسبة الإنجاز في الخدمات الحكومية الرئيسية التي يستخدمها المتعاملون بشكل يومي إلى ٩٦,٣%، واستطاعت (٣٢) جهة حكومية في الدولة إستكمال تحولها الذكي بمعدل ١٠٠% بينما حققت (٩) جهات تحول ذكي بنسبة تتراوح من ٩٠% إلى ٩٩% ولذلك رفعت الحكومة عدد مستخدمي التحول الذكي إلى ٨٠% بحلول عام ٢٠١٨.

وأعلنت الحكومة عن جائزة أفضل جهة حكومية تقدم خدمة عبر الهاتف المحمول تشجيعاً للجهات الحكومية على تقديم حلول مبتكرة في مجال تطبيقات الهواتف الذكية والرسائل النصية بما يحقق الحصول على الخدمات الحكومية على مدار الساعة إسهاماً في تلبية إحتياجات المتعاملين بمستوى يفوق توقعاتهم.

الإمارات وتطبيق الحكومة الإلكترونية:

وخلاصة القول فإن دولة الإمارات العربية المتحدة قد أخذت زمام المبادرة في تطبيق نظام الحكومة الإلكترونية على مستوى العالم العربي، حيث بدأت منذ عام ٢٠٠١ في تبني مشروع الحكومة الإلكترونية وإنشاء شبكة المعلومات الحكومية التي تربط جميع الدوائر الحكومية في إمارة دبي ببعضها (١).

واحتلت الإمارات المركز الأول عربياً والثامن عالمياً من حيث مستوى التقدم في برامج الحكومة الإلكترونية.

واحتلت المركز (٢١) على مستوى العالم في مؤشر تنمية الحكومة الإلكترونية والمركز الأول عربياً في مؤشر الخدمات الذكية الذي أقرته الأمم المتحدة.

(١) د. إسلام محمد فوزي خلف/ المرجع السابق. ص ٢٩ وما بعدها.

الفرع الثاني

تجربة الجزائر

في تحسين العلاقة بين المواطن والإدارة

تجربة الجزائر وتحسين العلاقة بين المواطن والدولة^(١):

تعتبر الخدمة العامة نتاج عمل المرافق العامة والتي هي بمثابة حلقة الوصل بين الدولة والمواطن متلقى الخدمة (المرتفق)، ولذلك فإن الخدمة العامة تعد بمثابة الحلقة الأهم لضمان رضا المواطن المنتفع بالخدمة ولمحاولة تحسين العلاقة بين الدولة والمواطن، ولعل أهم مرسوم صدر في الفترة الماضية هو المرسوم رقم ١٣١-٨٨ الصادر في ٤ يوليو عام ١٩٨٨ الذي ينظم علاقة الإدارة بالمواطنين والذي يعتبر من أهم نصوص القانون الإداري في الجزائر^(٢)، ويعتبر بمثابة تقنين لحقوق المواطن والتزامات الإدارة تجاه المواطن في محاولة لتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن بعدما إدراك الدولة أن أهم محور للإصلاح الإداري يجب أن يكون تحسين هذه العلاقة، علاوة على إستحداث وزارة مكلفة بإصلاح الخدمة العمومية بالمرسوم الرئاسي رقم ٣١٢-١٣^(٣).

وصدر بعد ذلك المرسوم التنفيذي رقم ٣٨١-١٣ بتحديد صلاحيات الوزير المكلف بإصلاح الخدمة العمومية، والمرسوم التنفيذي رقم ٣٨٢-١٣ المحدد لتنظيم الإدارة المركزية للوزارة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية.

وهي أول مرة يتم فيها التركيز على الخدمة العمومية في الإصلاح الإداري ولأن الدولة فطنت أخيراً أن محور الإصلاح يجب أن يكون المواطن وعلاقته بالإدارة من خلال تحسين الخدمة المقدمة للمواطن على أساس أنها تمثل حق أقرته الدساتير والقوانين المنظمة للمرافق العامة، فهي ليست منحة من الدولة أو المرافق العامة.

(١) منشور في الجريدة الرسمية - الجمهورية الجزائرية العدد (٢٧) السنة (٢٥) على موقع

www.univdz.com في ٦ يوليو سنة ١٩٨٨.

(٢) د. نادية ضريفي. جودة الخدمة العمومية جامعة محمد بوضياف - مجلة الأستاذ الباحث للدراسات

القانونية والسياسية - العدد الرابع - ديسمبر ٢٠١٦ - ص: ١٣٤.

(٣) راجع: على عيسى - الأبعاد الدستورية والقانونية لتنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري -

بحث منشور في موقع www.academia.edu ص: ٥ وما بعدها

ولكن هل هذا الحق هو حق في الحصول على الخدمة مهما كانت نوعيتها وجودتها؟! أم أنه حق مرتبط بشروط ومقاييس معينة؟
ولقد درج الفقه الجزائري^(١) على استخدام مصطلحات مختلفة للدلالة على مبدأ الجودة في المرافق العامة.

فقد يستخدم مصطلح (مبدأ النوعية) والمراد به حق المنتفع من خدمات المرفق في الحصول على خدمة بأفضل نوعية وجودة وبأحسن الأسعار.

أو يستخدم مصطلح مبدأ تكيف المرافق العامة^(٢) للتعبير عن قابلية المرفق العام للتطوير والتغيير وسلطته في تعديل أسلوب الإدارة أو طريقة وصور وأسعار وشروط تقديم الخدمات بما يحقق أعلى درجات الجودة ويحوز رضا المتعاملين مع المرفق، أو قد تستخدم مصطلح (عصرنة الإدارة العامة)^(٣)، وغير ذلك من المصطلحات التي تدل على تطوير وتحديث المرافق العامة ومن ثم جودة الخدمات المقدمة منها^(٤).

ولقد تبنت الجزائر - بصورة تدريجية - مبدأ نوعية وجودة الخدمات العامة وذلك من خلال إطار تشريعي وقانوني سواء تعلق الأمر بالخدمات الإدارية أو حتى الإقتصادية ومن النصوص التي تناولت مبدأ "النوعية والجودة" في المرافق العامة تلك الواردة في عقود الإمتياز والقواعد القانونية الخاصة بتسيير وإدارة المرافق العامة سواء كانت صناعية أو تجارية أو إدارية، وتم تطبيق هذه القواعد على أرض الواقع في عقود الإمتياز لإدارة بعض المرافق العامة مثل مرفق الإتصالات والمياه والكهرباء ومرفق الطيران المدني وفيما يتعلق بالخدمات الإدارية تبلور ذلك في الخدمات التي يقدمها مرفق الصحة ومرفق الحالة المدنية... إلخ.

-
- (١) د. نادية ضريفي- جودة الخدمات العمومية المرجع السابق ص ١٣٤ وما بعدها.
(٢) عبدالله باحماوي- سبل تحسين الخدمة العمومية وعصرنة الإدارة العامة بالجزائر - مجلة القانون والمجتمع - المجلد (٧)، العدد (٢)، سنة ٢٠١٩، الصفحات من ٣٢١-٣٣٨.
(٣) د/ نصر الزور - مبدأ تكيف المرافق العامة - كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة جيلالي اليابس بلعباس، مجلة صوت القانون - المجلد (٧)، العدد (٣)، ص ١٥٠٠ وما بعدها.
(٤) فؤاد الشرفاوي، إدريس الحاج، حسن بوزياتي: مؤسسة الحكامة الجيدة في المرافق العامة كلية العلوم القانونية والاقتصادية جامعة مولاى اسماعيل - السنة الجامعية ٢٠١٧ / ٢٠١٨ ص(١) وما بعدها

ولعل حرص الحكومة الجزائرية على تبني وترسيخ قواعد قانونية خاصة بجودة الخدمات في هذه المرافق الأخيرة ما شهدته الخدمات المقدمة منها من تدني المستوى ومن ثم عدم رضا متلقي الخدمة عنها.

وبالعودة إلى الإطار التشريعي الذي حدده رسوم ١٣١-٨٨ والذي تنظم العلاقة بين الإدارة والمواطنين والذي يعتبر - بحق - كما سبق القول من أهم النصوص القانونية التي تناولت نوعية وجودة الخدمات المقدمة من المرافق العامة من خلال تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن على أساس أن هذا الأخير هو متلقي الخدمة والوحيد القادر على الحكم عليها من حيث مدى توافر معايير الجودة بها.

وهدفَت الحكومة الجزائرية من إصدار هذا المرسوم فتح الأبواب لتحسين العلاقة بينها وبين المواطن من خلال وضع معايير وضوابط يجب توافرها في الخدمات المقدمة لنيل رضا المواطن في إطار المصلحة العامة، ولأهمية هذا المرسوم والذي يعتبر ثورة في مجال تحسين خدمات المرافق العامة وجودتها وصولاً إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن^(١)، فإننا سنحاول إبراز أهم ملامح هذا المرسوم ما تضمنه من قواعد لتحقيق الغرض المرجو منه.

نصت المادة الثانية من المرسوم على إلزام المؤسسات والهيئات والإدارات العمومية بحماية حقوق وحرّيات المواطن الدستورية والقانونية وإلتزامها كذلك بضمان الحصول على الخدمات المقدمة للمواطن بالكيفية التي تحددها القوانين^(٢).

عدد المرسوم الإلتزامات الملقاة على عاتق الإدارة تجاه المواطن وقسمها إلى أربعة أقسام تضمن كل قسم منها إلتزام محدد^(٣).

تناول في القسم الأول الإلتزام المتعلق بالإعلام وتناول الإلتزام المتعلق باستقبال المواطنين وإستدعائهم.

بينما تناول المرسوم إلتزام الإدارة بالتحسين الدائم لنوعية وجودة الخدمة المقدمة منها في

(٩) مواد منه (وهي المواد من ٢١ إلى ٣٠)^(١).

(١) د. نادية ضريفي- جودة الخدمة العمومية- مرجع سابق - ص ١٣٥.

(٢) المرجع السابق- ص ١٣٦.

(٣) على عيسى - الأبعاد الدستورية والقانونية لتنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري - المرجع السابق ص ٦ وما بعدها، د/ نادية ضريفي، المرجع السابق - ص ١٣٧.

نص المرسوم صراحة على النوعية والجودة كآلية جديدة لتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن مع ربط ذلك بمبدأ تكيف المرفق العام بصورة مستمرة أي إستجابته لتطلعات وطلبات المواطنين المتجددة والمستمرة.

نصت المادة "٦" من المرسوم على أن "تسهر الإدارة - دوماً - على تكييف مهامها وهياكلها مع متطلبات المواطنين"، و"يجب أن تضع - أي الإدارة - تحت تصرف المواطن خدمة جيدة"^(٢).

ولعلها المرة الأولى التي يضع فيها المشرع إلترزام على عاتق الإدارة بضرورة تقديم خدمة تتوافر فيها معايير الجودة وليس فقط تقديم خدمة تقليدية أو عادية، وتأكيداً لهذا النص جاءت المادة رقم (٢١) من المرسوم على "ضرورة أن تحرص الإدارة على تحسين نوعية خدماتها باستمرار وتسهر على تحسين صورتها العامة بإعتبارها تعبيراً عن السلطة العمومية، فألقت هذه المادة إلترزام على الإدارة بضرورة العمل على التحسين المستمر لنوعية خدماتها وتطويرها بغرض تحقيق هدف محدد وهو تحسين صورة السلطات العمومية بصفة خاصة وصورة الدولة بصفة عامة.

حددت المواد من ٢١-٣٠ من المرسوم مجموعة الإجراءات والآليات التي تضمن قيام الإدارة بإلتزاماتها لتقديم خدمة عامة جيدة، ومن ذلك^(٣):

- ١- تبسيط الإجراءات الإدارية والتنظيم الإداري.
- ٢- إستخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة.
- ٣- تطوير إجراءات التنظيم والتسيير الإداري.
- ٤- تقليل الوثائق المطلوبة في الملفات والرد عليها.
- ٥- إمكانية حلول الإدارة محل المواطن في طلب بعض المعلومات من الإدارات الأخرى.
- ٦- إعداد مطبوعات واستمارات بسيطة ومختصرة ومفيدة وسهلة القراءة وتحديد مكونات الملفات بدقة.

(١) د. نادية ضريفي: جودة الخدمة العمومية - المرجع السابق، ص ١٣٦.

(٢) المرجع السابق: نفس الموضوع.

(٣) نعيمة ماحي الإدارة الإلكترونية وتأثيرها على تسيير المرفق العام في الجزائر - مقال منشور في موقع:

<https://e-bibliununviv.musile-dz.2019>.

وانظر كذلك - على عيسى - المرجع السابق ص ١٠ وما بعدها.

- ٧- الاستعجال - قدر المستطاع - في معالجة الطلبات.
- ٨- التنسيق بين الإدارات في حالة تبعية الطلب لعدة إدارات دون إرهاق المواطن بعناء التنقل بينها.
- ٩- الفورية والسرعة في تسليم الأوراق والوثائق وفي الآجال المحددة قانوناً أو فورياً إذا لم ينص القانون على أجل.
- ١٠- تبرير رفض تسليم الوثائق.
- ١١- التحديد الدقيق لأوقات العمل.
- وعلى صعيد آخر نصت المادة ٢٩، والمادة ٣٠ من المرسوم على مجموعة^(١) من إلتزامات الموظفين لاسيما المكلفين باستقبال المواطنين بهدف تحسين صورة الإدارة لدى المواطن، لأن تحسين الخدمة وجودتها يتطلب تحسين معاملة الموظفين للمواطن والحرص على تقديم الخدمة له بجودة عالية.^(٢)
- ولتحقيق النموذج المثالي لموظف الإستقبال فرض المرسوم عدة إلتزامات عليهم ومنها:
- الإلتزام بزبي موحد ووضع الشارات المميزة للموظفين.
 - عدم رفض تقديم الخدمة.
 - عدم رفض إعطاء معلومات للمواطن.
 - الحرص على الحفاظ على كرامة المواطن.
- وألزم المرسوم الإدارة بسرعة إنجاز المهام والأعمال وتقديم خدماتها بأسرع وقت ممكن واختصار الإجراءات قدر الإمكان تسهياً على المواطن.
- ولم يخل المرسوم من وضع بعض الواجبات على عاتق المواطن المتعامل مع الإدارة والتي يمكن إجمالها في إحترام موظفي الإدارة العامة وإحترام القوانين واللوائح يراعي المواطن الانضباط وإحترام الأماكن والممتلكات العامة والحفاظ عليها.^(٣)
- أتاح المرسوم للمواطن الحق في الشكوى وإبداء الملاحظات بكافة السبل القانونية ووضع في سبيل ذلك مجموعة من التسهيلات للمواطن مثل مجانية الطعن في أي إجراء إداري

(١) على عيسى المرجع السابق. ص ١٠.

(٢) د/نادية ضريفي - مرجع سابق ص ١٣٨.

(٣) على عيسى - الأبعاد الدستورية والقانونية لتنظيم علاقة الإدارة بالمواطن - مرجع سابق ص ١١ وما بعدها.

والمطالبة بالتعويض إن كان له مقتضى- إذا نجم ضرر عن أي إجراء إداري وإلزام لإدارة بضرورة الرد على أي شكوى أو طلب أو تظلم يقدمه المواطن في أجل قصير .

جاء المرسوم بمبدأ جديد مفاده حق المواطنين في أن يتكثروا في جمعيات طبقاً للقانون بهدف الدفاع عن أهداف ومصالح مشتركة أو عن منفعة عامة ويعتبر هذا النص من أهم المواد التي اشتمل عليها المرسوم حيث أتاح للمواطنين تكوين جمعيات يكون هدفها الدفاع عن مصالحهم المشتركة في مواجهة الإدارة وهذا الإجراء يقتضى -بلاشك- ترسيخاً وتأكيداً على مبادئ حماية حق المواطن في الحصول على خدمات عالية الجودة وإتاحة الفرصة له للدفاع عن هذا الحق بكافة السبل.

فلم يكتفى المرسوم بتقرير حق المواطن في الشكوى أو التظلم والمطالبة بالتعويض وكذلك تقديم مقترحات تقييم الأداء الحكومي، بل أتاح له التكفل مع مواطنين آخرين في جمعيات للدفاع عن مصالحهم المشتركة أو الدفاع عن مصلحة عامة وهي التي في النهاية مجموع المصالح المقررة للأفراد في المجتمع.

وأخيراً وضع المرسوم عقوبات صارمة على الموظفين العموميين في حالة عدم الإمتثال للقواعد الخاصة بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن تصل إلى درجة العزل من الخدمة مع الحرمان من الحق في المعاش، وجاء النص حرفياً بالآتي:

"يتعرض الموظفون لعقوبات تأديبية قد تصل إلى العزل مع الحرمان من حق المعاش في حالة اعتراضهم لسبيل التدابير المتخذة لتحسين العلاقات بين الإدارة والمواطنين، هذا دون المساس بالعقوبات المدنية والجزائية التي يتعرضون لها طبقاً للتشريع الجاري العمل به بسبب أخطائهم الشخصية."

ولم يقف الأمر عند النصوص القانونية بل إن الحكومة الجزائرية قد استحدثت وزارة جديدة مكلفة بإصلاح الخدمة العمومية وكذلك إنشاء الإدارة المركزية للوزارة المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية.

ولا شك في أن إنشاء كيانات سياسية وإدارية تختص بملف تحسين وتجويد الخدمة العامة لهو أكبر ضامن لتفعيل النصوص القانونية ورقابة تطبيقها على أرض الواقع، ويأمل الفقه

الجزائري^(١) في إنشاء هيئات رقابية مستقلة تعمل على التقييم المستمر لتطبيق معايير الجودة والمرافق العامة.

ويتيح المرسوم المحدد لصلاحيات الوزير المكلف بإصلاح الخدمة العمومية اللجوء الى الوسائل الكفيلة بتحقيق الرقابة والتقييم، حيث نص هذا المرسوم على أن من مهام الوزير المكلف بإصلاح الخدمة العمومية:-

- الرقابة المبرمجة وتكون وفق البرنامج السنوي المعد مسبقاً.
- الرقابة الفجائية وكذلك الرقابة بطلب من الوزير في قضايا خاصة.
وتتجه نية الحكومة الجزائرية إلى إنشاء "مرصد للخدمة العمومية"^(٢) وهو عبارة عن مؤسسة يساهم فيها المجتمع المدني والنقابات والهيئات العمومية وغير العمومية.

ولا شك في أهمية مشاركة المواطنين في تقييم نشاط المرافق العمومية للتأكد من تطبيق معايير الجودة بها نظراً لأن المواطن هو المعنى أولاً وأخيراً بنوعية الخدمة المقدمة وثانياً لأن المواطن هو أقدر من يستطيع تقييم جودة الخدمات وإبداء الملاحظات على السلبيات والأخطاء لمنع تكرارها وثالثاً: تحتاج الإدارة إلى استطلاع رأي المواطن لقياس رأيه في مستوى ونوعية الخدمة المقدمة وصولاً للتحسين المستمر لهذه الخدمة.

وعلى الصعيد التطبيقي نلاحظ تعثر تنفيذ المبادئ القانونية التي تناولت جودة خدمات المرافق العامة ووجود الكثير من العقبات نحو التطبيق المستمر لمعايير الجودة وتقييم ما تم إتخاذه من إجراءات وتمثل هذه العقبات في^(٣):-

١- عدم وجود منافسة في بعض الخدمات التي تؤديها المرافق العامة مما يجعلها تحتكر تقديم هذه الخدمات وبالتالي لا يجد المواطن بديلاً عن قبول هذه الخدمة بأي صورة كانت.

٢- غياب معايير فنية دقيقة لقياس الجودة.

٣- عدم وجود نصوص قانونية تحدد بدقة معايير الجودة المطلوبة.

٤- تأثير القرارات السياسية على سياسة إدارة بعض الخدمات العمومية ومن ثم جودتها.

٥- عدم تأهيل بعض الموظفين لتقديم خدمة عمومية جيدة وغياب الحافز لديهم.

(١) نادية ضريفي - المرجع السابق، ص ١٣٨

(٢) المرجع السابق، ص ١٣٩.

(٣) د. نادية ضريفي: المرجع السابق، ص ١٤٠.

٦- عدم وضع برامج ومخططات لجودة الخدمات العامة حسب طبيعة كل خدمة منها.
٧- غياب ثقافة الجودة واستخدام أدواتها لدى المواطن والموظف مُقَدِّم الخدمة.
ورغم كل ما سبق نعتقد أن حكومة الجزائر قد وضعت الأساس القانوني والتنظيمي لترسيخ مبدأ الجودة في الخدمات العامة ويلزم فقط المتابعة المستمرة والتقييم والرقابة وتفعيل النصوص القانونية وقياس رضا المواطن من آن لآخر عن نوعية الخدمة المقدمة، مع الحرص على مشاركته الفاعلة في إبداء الآراء والملاحظات والمقترحات التي شهدت إلى تحسين وجودة خدمات المرافق العامة.

وجاءت المادة (٢١) من المرسوم بمبدأ عام يعتبر تلخيصاً لكل مواد المرسوم حيث نصت على أن:

"يجب على الإدارة حرصاً منها على تحسين نوعية خدماتها باستمرار وتحسين صورتها العامة بإعتبارها تعبيراً عن السلطة العمومية أن تسهر على تبسيط إجراءاتها وطرقها ودوائر تنظيم عملها وعلى تحقيق ذلك. وعليها أن تعد مطبوعات واستمارات مقننة بسيطة في تصميمها، مختصرة ومفهومة في مضمونها وجذابة في شكلها وتقرأ بسهولة، ويجب عليها زيادة على ذلك أن تطور أي إجراء ضروري لتلائم دوماً مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير".
والملاحظ على نص هذه المادة أنه احتوى على الهدف المرجو تحقيقه وآليات ووسائل تحقيق هذا الهدف بعبارات تفصيلية محكمة علاوة على التأكيد على إلزام الإدارة بضرورة التطوير المستمر لأدوات عملها وهيكلها التنظيمية لتواكب التقنيات الحديثة والتي لا تعرف التوقف بل هي مستمرة في التحديث والتطوير بصفة مستمرة ومتلاحقة ومتسارعة.

ولعل إختيارنا لتجربة الجزائر في مجال جودة خدمات المرافق العامة يرجع إلى أنها من أوائل الدول العربية - على حد علمنا - التي أصدرت تشريعاً مفصلاً ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن وحددت فيه أهم الإلتزامات الملقاة على عاتق الإدارة وموظفيها تجاه المواطنين في إطار تحقيق هدف أساسي وهو حصول المواطن على خدمة عامة تتوافر فيها أعلى معايير الجودة من سرعة في الإنجاز وتبسيط في الإجراءات ودقة في الأداء مروراً بحسن معاملة المواطنين وتوفير كل سبل الراحة لهم عند تعاملهم مع الإدارة وانتهاءً بحق المواطن في المشاركة في النشاط الإداري وتقديم الشكاوى والمقترحات والملاحظات... إلخ.

الفرع الثالث

المملكة المغربية وتفعيل

مبدأ جودة خدمات المرافق العامة

تعتبر المغرب (هي ومصر) من أوائل الدول العربية التي وضعت مبدأ جودة الخدمات التي تقدمها المرافق العامة ضمن نصوص دستورها.

فدستور المملكة المغربية الصادر سنة ٢٠١١ تضمن أكثر من نص - مثل الدستور المصري - يُرسخ مبدأ جودة خدمات المرافق العامة ومبدأ التزام الدولة بتحقيق هذه الجودة.^(١)

نص الدستور المغربي في الفصل (٣١) منه على أن:

"تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية على تعبئة كل الوسائل المتاحة لتسيير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات على قدم المساواة من الحق في: الصلاح والعناية الصحية"^(٢).

ونص الفصل رقم ١٥٤ على: "يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنات في الولوج إليها والإنصاف في تغطية التراب الوطني والإستمرارية في أداء الخدمات"^(٣). وجاء كذلك في الفقرة الثانية من هذه المادة "تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسئولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية....".

وتشير هذه النصوص إلى عدة مبادئ تهدف إلى التزام الدولة عبر مؤسساتها العامة والجماعات اللامركزية وكذلك المرافق العامة بالعمل على تمكين المواطنين من الاستفادة - على قدم المساواة - من الخدمات التي تقدمها المؤسسات والمرافق العامة على أن يتسم أداء هذه الخدمات بالتغطية الشاملة لكافة أرجاء المملكة المغربية، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى هناك التزام بضرورة عمل هذه المؤسسات والمرافق بطريقة مستمرة دون توقف تلبية لإحتياجات المواطنين.

(١) شكران قاسم الدغمي - مبدأ الجودة في المرافق العامة - دراسة تحليلية، بحث منشور في مجلة دراسات

علوم الشريعة والقانون - المجلد ٤٦، العدد (١)، سنة ٢٠١٩، ص ٧٧٩.

(٢) فؤاد الشرقاوي، إدريس الحاج، حسن بوزياني: مؤسسة الحوكمة الجيدة والمرافق العامة، كلية العلوم

القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة مولاي إسماعيل، سنة ٢٠١٨، ص ٦.

(٣) شكران قاسم الدغمي. مبدأ الجودة في المرافق العامة - مرجع سابق، ص ٧٨٣.

وجدير بالذكر أن الدستور المغربي خص نوعين من الخدمات وهما العلاج والعناية الصحية في المادة ٣١ منه، إلا أننا نعتقد أن ذكرها جاء على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر مما يعني أن الدولة تلتزم بتوفير جميع الخدمات للمواطنين من خلال (تعبئة كل الوسائل المتاحة...)

ولعل أهم تطور جاء به الدستور فيما ذكره - لأول مرة- على خضوع المرافق العامة في تسيير أعمالها لمعايير الجودة، ومما لا شك فيه أن هناك معايير مقررّة ومعروفة لقياس توافر الجودة في خدمة ما من عدمها وهو الدور الذي يضطلع به المشرع عندما يضع من القواعد القانونية التي تحدد معايير الجودة المطلوبة وكذلك ما يصدر من السلطة التنفيذية من لوائح وقرارات في هذا الصدد.

ولقد تم استخدام مصطلح (الحكامة)^(١) في المملكة المغربية على أساس أنه التي يرتبط بالشأن العام أو المحلي من خلال هيئات أو أفراد المجتمع بقصد تحقيق الأمن والأمان والرفاهية للجميع، بواسطة مجموعة من الأسس والمبادئ التي تشكل الإطار الذي يساعد على حسن سير وإدارة وتدبير الشأن العام والمرافق العامة بصفة خاصة وكذلك بناء وتعزيز المؤسسات الديمقراطية

ولفظ (الحكامة) يدل على إدارة الحكم الرشيد وأيضاً التفكير الجيد في الشأن العام.^(٢) ولقد عرف مصطلح (الحكامة) تطور تاريخي مهم جداً خاصة في فرنسا حيث تم استعمال هذا المفهوم في القرن الثالث عشر وتناوله الكثير من الكتاب، وارتبط بطريقة إدارة الحكومات لتدبير الشؤون العامة، وظهر مصطلح (الحكامة) في القرن التاسع عشر في المجال

(١) راجع - حكامة المؤسسات والمنشآت العامة - موقع وزارة الاقتصاد والمالية - بالمغرب

www.finances.gov.ma.

(٢) ويعتبر مصطلح الحكامة من أهم المصطلحات التي تم تداولها في مجال التنمية منذ نهاية الثمانيات حيث تم استعماله لأول مرة عن طريق البنك الدولي في عام ١٩٨٩ والذي اعتبر الحكامة أنها: "أسلوب ممارسة السلطة في تدبير الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من أجل التنمية". والحكامة لها مضمون إقتصادي وإجتماعي وسياسي باعتبارها الوسيلة الأكثر نجاحاً لتدبير الشأن العام من كافة جوانبه.

راجع في تفاصيل ذلك:

الحكامة... موقع: ويكي الكتب. <https://ar.wikibooks.org> منشور بتاريخ ١٩ يونيو ٢٠٢٠.

الاقتصاد والصناعي بصفة خاصة، وقد عرف كل من البنك الدولي وغيره (الحكامة) ولكن كلاً حسب الزاوية التي ينظر منها إلى هذا المبدأ.^(١)

فالبنك الدولي على سبيل المثال ينظر للحكامة كمرادف لتسيير وإدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية بشكل فعال لتحقيق التنمية، وصندوق النقد الدولي مثلاً كان يركز في تعريفه للحكامة على البعد الاقتصادي وتحديد شفافية وفاعلية وإدارة الموارد العامة واستقرار البيئة التنظيمية لشركات القطاع الخاص.

بينما جاءت (الحكامة) في مفهوم وتصور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أنها ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات وذلك من خلال آليات ومؤسسات تتيح للمواطنين والمجموعات تحقيق مصالحها، ومن أهم المعايير المعتمدة لدى هذه المنظمات التدبير الجيد للشأن العام والذي يتمثل في الرؤية الإستراتيجية والدقيقة للنشاط العام وكذلك المساواة في الاستفادة من الخدمات والاحتكام للقانون والشفافية والمحاسبة والمشاركة في إتخاذ القرار، وغيرها من المبادئ التي تحقق التنمية في مختلف المستويات.

مما سبق يتضح أن مفهوم (الحكامة) يختلف حسب البيئة التي تعنى به، فهناك الحكامة الاقتصادية، والحكامة السياسية، كذلك هناك الحكامة الإدارية التي تعنينا في مجال بحثنا هذا.

الحكامة الإدارية:^(٢)

تعني طريقة تدبير المرافق العمومية، حيث تحتل هذه الأخيرة مكانة مهمة جداً لما تقدمه من خدمات أساسية للمواطنين على مدار الساعة، وتشكل المرافق العامة أداة لتلبية إحتياجات المواطنين اليومية في القطاعات الحيوية المختلفة مثل النقل والمياه والكهرباء والمواصلات والإتصالات والتعمير والبيئة وغيرها.

إن منطق الحكامة في تدبير المرافق العامة يقتضي توزيع السلطة في إتخاذ القرارات الإدارية، أما في إطار اللامركزية أو الحكم المحلي فالديموقراطية التشاركية مهمة جداً حيث أصبحت الجماعات المحلية تلعب دوراً مهماً في التنمية المحلية بكل أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والإدارية وهي تعتبر شريكة إستراتيجية للسلطة المركزية في العاصمة، وبالتالي لابد من تضافر الجهود بين الدولة والقطاع الخاص والجامعات المحلية لتكون بذلك أداة فاعلة في

(١) راجع في مفهوم الحكامة - منظمة المجتمع العلمي العربي. <https://arsco.org>

(٢) فؤاد الشرفاوي - إدريس والحاج، حسن بوزيان - مؤسسة الحكامة الجيدة في المرافق العامة - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - جامعة مولاي إسماعيل - سنة ٢٠١٧ - ٢٠١٨ ص ٨ وما بعدها.

التنمية الاقتصادية لبلوغ هذا الهدف كان لا بد من التفكير في أنماط جديدة في تدبير المرافق العامة والإدارات ووضع آليات للرقابة عليها.

ومن خلال فكرة الحكامة يمكن للقطاع العام بصفة عامة والمرافق العامة بصفة خاصة أن تحسن وتجدد أعمالها وخدماتها بما ينعكس على رضا المواطنين عن هذه المرافق. فالمرافق العامة يقصد بها كل نشاط تباشره سلطة عامة بقصد الوفاء بحاجة ذات مصلحة عامة، كما يقصد بالمرافق العمومي أيضاً كل نشاط يجب أن يكفله وينظمه ويتولاه الحكام لأن القيام بهذا النشاط لا غنى عنه في تحقيق التضامن الإجتماعي عن طريق تدخل السلطة العامة.

وفي إطار الحديث عن حكامه المرفق العام، ونظراً لأهمية المرافق العام الاقتصادية والإجتماعية بل والتنمية بصفة عامة، فقد حرص الدستور المغربي الصادر عام ٢٠١١ على أن يرسخ هذا المبدأ في نصوصه وبصفة خاصة عند الحديث عن المرفق العام في بعض النصوص التي تؤكد مبدأ الحكامة في المرفق العام، مما يعتبر من الأمور التي تنال رضا المواطنين وتعتبر كحقوق وحرريات مقررة لهم.^(١)

فالمرافق العامة بما أنها تحتل مكانة مهمة في المجتمع وبناط بها مهام حيوية تلبى بها حاجيات المواطنين وتحقق الخدمات العامة للجمهور، ورغم أن التحولات الاقتصادية والإجتماعية التي ألفت بظلالها على المرفق العام، فإنه قد تم إقرار سلسلة من القواعد والتدابير لإعادة النظر في إعادة هيكلة القطاع العام وإدارة شؤونه ودعم الديمقراطية الاقتصادية والمنافسة الحرة داخله. ونقصد بالديمقراطية في المجال الإداري أو في تسيير المرافق العامة إتاحة الفرصة لمشاركة المواطنين والجماعات المحلية في اتخاذ القرار وفي إدارة المرافق العامة مع إحاطة هذه المرافق بالعديد من المبادئ مثل الشفافية والمحاسبة والمحاسبة والتقييم المستمر.

فنتبنى النظام التشاركي في تسيير المرافق العامة والمرافق العامة ينمي الوعي الجماهيري بضرورة مشاركة المواطنين والمنظمات الأهلية في إعداد السياسات اليومية بصفة عامة وضمن مساهمتهم في تدبير شئونهم الحياتية وتتم هذه المشاركة إمام عن طريق المقترحات أو التظلمات التي تعمل الإدارة على الاستجابة لها والنظر فيها بدقة وشفافية والعمل على القيام بالإصلاحات التي يطلبها المواطنين ولتصحيح الخلل الذي قد يشوب الأعمال التي بها الإدارة إلى إصلاح العلاقة بين الإدارة والمواطنين ودعم التواصل بينهما من خلال الشكاوى والنظر فيها والاقتراحات وغيرها.

(١) فؤاد الشراوى وآخرين - المرجع السابق، نفس الموضوع.

وهناك العديد من المبادئ المتعلقة بالحكامة الجيدة فى تدبير المرافق العامة:

هناك مبادئ كلاسيكية وتقليدية وهناك مبادئ حديثة، والمبادئ الكلاسيكية مثل مبدأ المساواة أمام المرافق العامة، ومبدأ دوام واستمرار المرافق العامة والقابلة للتعديل والتبديل. ومبدأ استمرار المرافق العامة يقتضى العديد من القواعد الأساسية مثل تحريم الإضراب على العاملين فى المرافق العامة، والأخذ بنظرية الموظف الفعلى أو الواقعى وتنظيم استقالة الموظفين العاملين فى المرافق العامة والأخذ بنظرية الظروف الطارئة، كذلك منع الحجز على أموال المرافق العامة.

أما فيما يتعلق بقابلية المرفق العام للتغيير والتعديل، فهو محور مهم جداً تنطلق منه المبادئ الجديدة التى تحكم المرافق العامة.

حيث يتولد عن هذا المبدأ العديد من المبادئ الجديدة مثل: مبدأ الجودة وإحترام القانون والشفافية والمحاسبة والحياد، وفيما يتعلق بمبدأ الجودة فى تدبير وإدارة المرافق العمومية يمكن القول أنه كان من النتائج التى حققتها برامج التحديث فى الدول المتقدمة أثر بارز على المواطن فى المملكة المغربية بصفة خاصة، حيث أصبح هذا المواطن يطالب بخدمات تتميز بتوافر معايير الجودة بها، وكذلك تتوافر بها أعلى درجات المهنية، وأن تقديم هذه الخدمات فى زمن معقول وبكيفية لا تختلف عن ما يتلقاه العميل فى القطاع الخاص من خدمات من الشركات الخاصة.

حيث إن القطاع الخاص يملك من الإمكانيات والقدرات المالية والتقنية ما يؤهله لتقديم خدمات على أعلى مستوى من الجودة.

هذا مما حدا بالمشروع الدستورى المغربى على النص فى الفقرة الثانية من المادة ١٥٤ منه على أن: "تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسئولية، وتخضع فى تسييرها للمبادئ والقيم الديموقراطية التى أقرها الدستور".

ولتفعيل هذا النص الدستورى نص مشروع ميثاق المرافق العمومية على أنه يتعين على الإدارة السهر على تقديم خدماتها على أساس شروط الجودة والسرعة بأقل تكلفة مع مراعاة حاجيات وتطلعات المرتفقين.

ووفقاً لمشروع ميثاق المرافق العمومية^(١) يجب على الإدارة لتحسين جودة الخدمات العمومية القيام بما يلي:

- ١- إعداد مخططات قطاعية تحدد بوضوح المسؤولية عن نتائج إجراء.
 - ٢- إعداد ونشر موثيق تبرز التزامات الإدارة تجاه المتعاملين معها.
 - ٣- إعداد قاعدة تقييم للخدمات التي تقدمها الإدارة للمرتفقين بناء على مناهج وتقنيات محددة حسب نوع كل قطاع.
 - ٤- إتماد آليات تضمن تناسق مخططات العمل القطاعية وفق خطة وطنية للجودة من قبيل إنشاء مركز وطني لتعزيز وتقييم الجودة.
- وتعتمد الإدارة من أجل الإرتقاء ورفع مستوى جودة الخدمات وفاعلية الإنجاز نظاماً للإدارة يتركز على تحقيق النتائج في إطار الإتفاق بين رئيس أو رؤساء الإدارة والمسؤولين عن الوحدات الوطنية أو المحلية أو الإقليمية وهذا المقتضى ينتج عنه مسؤولية المرفق ليس فقط على عدم تقديم الخدمات وإنما أيضاً عن تقديم الخدمة على وجه سيئ أو بشكل غير لائق، كما تسأل الإدارة عن تباطؤها في تقديم تلك الخدمات أكثر من اللازم.
- ونعتقد أن الصور التقليدية للخطأ المرفقى لا ترقى إلى إقامة نوع من أنواع المسؤولية على تقديم الخدمة بطريقة لا تتوافر فيها معايير الجودة العالية.
- ولكن هناك إجهادات قضائية تولدت حديثاً تحمّل الإدارة مسؤولية عدم تقديم الخدمات وفق معايير الجودة المطلوبة بالإضافة إلى ذلك وفي إطار التنسيق بين الهيئات والإدارات المختلفة في سبيل الإصلاح الإداري نظمت الوزارة المسؤولة عن الوظيفة العامة وتحديث الإدارة. وفي إطار ندوة وطنية حول "الجودة في الإدارة العامة"، وقد تضمنت عدة مداخلات و كانت إحدى هذه المداخلات لخيرة لمنظمة التنمية والتعاون الاقتصادي والتجارة موضوعها "تحسين جودة الخدمات العمومية لدول الإتحاد الأوروبي"، وركزت على الطرق والأدوات اللازمة لتحسين الجودة والإستراتيجية التي تركز عليها، وحددت أسس هذه الإستراتيجية في:^(٢)
- قيادة رئاسية وخطة إستراتيجية.
 - إدراك قواعد ميثاق المرفق العمومي.
 - دراسة طلبات وشكاوى الأشخاص.

(١) صدر هذا الميثاق بالظهير الشريف رقم ١-٢١-٥٨ في ١٤ يوليو ٢٠٢١ بتنفيذ القانون رقم ١٩-٥٤ بمثابة ميثاق المرافق العمومية راجع موقع وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة بالمغرب.

www.bdj-mmsp.gov.ma.

(٢) أحمد أجمعون - المرفق العمومي في الدستور المغربي سنة ٢٠١١ مقال منشور - في مجلة العلوم القانونية - سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية - العدد الخامس سنة ٢٠١٦.

- إخبار المواطنين وإشراكهم وإتاحة الفرصة لهم للحصول على الوثيقة الإدارية.
- تحسين الشفافية بتوفير معلومات دقيقة للمواطنين.

وخلصت أعمال هذه الندوة إلى ضرورة تعزيز جودة خدمات الإدارة العمومية حتى تتمكن المغرب من الحصول على إدارة حديثة قادرة على المشاركة فى تنافسية الإقتصاد الوطنى وتحسين جودة الخدمات التى تقدمها الإدارة العمومية للمواطنين بإعتبارها جزء من الإستراتيجية الوطنية لتحديث الإدارة.

وكذلك ضرورة تحسين الجودة فى أسلوب إدارة المرافق العامة بين المواطنين من خلال تحسين استقبالهم ومعاملتهم فى المرافق العامة وتقديم المعلومات لهم والإجابة عن أسئلتهم وتسهيل الإجراءات الإدارية.

أخيراً، من ضمن محاور الإستراتيجية إلزامية الجودة بالإدارة العمومية أى أن تلتزم الإدارة العمومية بمعايير الجودة حتى تتمكن الإدارة العامة من تلبية حاجيات المواطنين وكسب رضاهم. ومن المبادئ المهمة التى يمكن ربطها بمبدأ الجودة أو تعتبر لازمة لتحقيق مبدأ الجودة مبدأ الشفافية فى المرافق العامة، وكذلك مبدأ المحاسبة والمسئولية.

فرغم تباين وتنوع النظم التشريعية والقانونية التى تحكم سير المرافق العامة المختلفة، بغض النظر عن طبيعتها الإقتصادية أو الإدارية أو المهنية أو الإجتماعية، وكذلك رغم إختلاف الوسائل والآليات والطرق التى تعتمد عليها لتسييرها جميعها فإنها أى المرافق العامة تخضع لمجموعة من المبادئ الأساسية التى تلعب دوراً مركزياً فى تحقيق مهمتها على أفضل وجه وعلى أحسن حال، وهى مبادئ وإن كانت فى الحقيقة تهدف إلى استمرار المرافق العامة بانتظام واضطراد وتقديم خدماتها للأفراد بطريقة منتظمة، معتمدة على مبدأ الشفافية وعلى ربط المسئولية بالمحاسبة، حيث يجب محاسبة كل من يعمل يعمد إلى الإخلال بالتزاماته فى تسيير المرافق العامة.

أولاً: مبدأ الشفافية:

بما أن المنتفعين من الخدمات التى تقدمها المرافق العامة يشكلون عنصراً أساسياً بالنسبة لهذه الأخيرة فمن أجلهم خُلق أصلاً هذا المرفق وإليهم تتوجه خدماته وجهوده وبالتالي يجب ضبط العلاقة القائمة بين المرفق والمرتفق.

وذلك أن المرتفق يعد هدف المرفق العام والمخاطب الأول الأساسى للخدمات التى تقدمها المرافق العامة، إذ تعد الشفافية إحدى المرتكزات التى تقوم على تدبير وتسيير المرافق العامة.

ولقد أقر الدستور المغربي سنة ٢٠١١ فى الفصل ١٥٠^(١) منه الشفافية كأحد المبادئ العامة التى تقوم عليها الحكامة فمبدأ الشفافية مبنى على فلسفة إجتماعية هدفها فى الأساس ديمقراطية تسيير وإدارة المرافق العامة، وترك الحرية للأفراد من أجل التعرف على الحقيقة ومناقشتها يهدف إلى إقامة علاقة مفعمة بالثقة والمصارحة بين المنظمات والفئات المختلفة من الجماهير داخل المؤسسة وخارجها.

فقد نجح هذا المبدأ لحد كبير كميّار أساسى يسمح للمرتفقين بالإطلاع على مختلف العمليات التى يقوم بها المرفق من أجل تنفيذ الخدمات وبالتالي يمكنه الاطلاع على إدارة المرفق العام وخباياه، فأقرار مبدأ الشفافية ضمن قواعد التدبير الجيد يهدف إلى إحترام المنافسة والشرعية والمساواة أمام القانون.

ويدل مفهوم الشفافية على الوضوح والنزاهة ويستلزم بالضرورة توافر المعلومات وحرية تداولها، حيث تكون لمعلومات فى متناول الجميع، وتكون هذه المعلومات المتوفرة كافية لهم مهما تطلب ذلك من انفتاح المؤسسات على بعضها البعض.

ويعتبر مبدأ الشفافية أحد المرتكزات الأساسية التى يجب أن يقوم عليها تدبير المرافق العامة^(٢) فلا يكفى النص عليها فى الدستور بل يجب أن تطبق على أرض الواقع، حتى يتسنى للأفراد معرفة أمور المرفق العام ومناقشتها وكيفية إدارتها على النحو الذى يحقق الصالح العام. فمبدأ الشفافية الآن أصبح مبدأ دولى بفضل عولمة قضايا التمويل والمساعدات الأجنبية المقدمة لدول العالم الثالث من البنك الدولى وصندوق النقد الدولى وغيرهما.

ويعد توافر الشفافية فى المرافق العامة من أهم متطلبات مكافحة الفساد وهى إحدى الإستراتيجيات الهامة التى انتهجتها المملكة المغربية حالياً لمكافحة الفساد بأشكاله المختلفة. وكلما زادت درجة الشفافية فى تسيير المرافق العامة إزدادت معها درجة الثقة بين المواطنين ومديرى المرافق العامة.

ولتحقيق مبدأ الشفافية لابد من إحترام الشروط الآتية:

- أن تكون الشفافية موجودة فى الوقت المناسب وأن تكون متاحة لكافة الجهات فى ذات الوقت.
- لا يجب أن تخل الشفافية بالمبادئ العامة للحفاظ على المعلومات والإتصالات السرية وذات الطابع السرى.

(١) راجع دستور المملكة المغربية على موقع: www.constitaterproject.org

(٢) راجع مفهوم مبدأ الشفافية منشور على موقع www.mawdoo3.com موضوع بتاريخ

٢٠٢٣/٨/١٠.

- يجب أن يترتب على الاخلال بمبدأ الشفافية محاسبة كل من شارك في هذا الاخلال. ويأتى دور مبدأ دستوري آخر يحمل نفس القوة وهو ربط المسؤولية بالمحاسبة، فربط المسؤولية بالمحاسبة يعتبر من أهم المبادئ التي جاء بها الدستور المغربي الصادر سنة ٢٠١١ معتمداً على القاعدة التي مفادها (حيث توجد السلطة توجد المسؤولية وحيث توجد المسؤولية توجد المحاسبة) فقد تم النص على المحاسبة في كل من الفصل الأول (١٥٧) من الدستور كدعامة أساسية لبناء صرح يقوم على الاعتراف بالمسؤولية وبالتالي المحاسبة على كل سلوك غير دستوري، فوضع هذا المبدأ في الدستور يعتبر إشارة واضحة على أن الدستور الجديد يشكل حداً فاصلاً لكل الممارسات التي كان يتسم بها العمل الإداري مثل الإفلات من العقاب، ويؤسس الدستور الجديد لممارسات إدارية مبنية على الحكامة الجيدة وعلى الشفافية والمحاسبة.^(١) وفي إطار ربط المسؤولية بالمحاسبة أصبح على الجماعات المحلية أيضاً - باعتبارها مرافق عمومية - أن تقوم بتقديم حساباتها من أجل تدبير جيد للأموال العمومية مع ربط ذلك المبدأ بالمسائلة والمحاسبة عن صرف الموارد العمومية وتحمل تبعات الأخطاء. فمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة يعد من المعايير التي جعلها الدستور الجديد من أسس تسيير وإدارة المرافق العامة، وكذلك صدر مشروع ميثاق المرافق العمومية التي يلزم كل مسئول عن وحدة إدارية على أثر انتهاء مهامه بتقديم الأعمال لمنجزة خلال المدة التي يتحمل فيها المسؤولية حيث تخضع هذه الحصيلة لتقييم من طرف الإدارة المحددة التي تلزم بنشر نتائجها. كما يتعين على هذه الإدارة تطبيق والرقابة على أداء المسؤولية لمهامه بصفة منظمة ومستمرة، احلال الرقابة قبل العمل وبعد العمل بدل الوصاية المركزية سيمكن المنتخبين من تنفيذ قراراتهم في أقرب الآجال، والإرتكاز على حل يمكن الدولة من الإنتقال من سلطة الوصاية إلى نظام التشارك في تدبير الشأن المحلي. وهناك أيضاً آليات مهمة للتشارك في تسيير المرافق العامة، مثل شركات التنمية المحلية وكذلك التدبير المفوض الذي تحدثنا فيه باستفاضة عند حديثنا عن تجربة المغرب. وإذا كانت المرافق العامة هي المنوطة بتلبية إحتياجات المواطنين والسهر على تقديم خدماتها لهم بطريقة مستمرة ومنظمة ودون انقطاع تطبيقاً للمبادئ التي تحكم سير العمل في المرافق العامة وأهمها مبدأ إستمرارية المرافق العامة وكذلك قابليتها للتعديل والتغيير، فإن هذا المبدأ الأخير قد طرأ عليه تعديلات مهمة لعل أهمها يكمن فيما اصطلح على تسميته مبدأ "تكيف" المرافق العامة وكذلك مبدأ جودة خدمات المرافق العامة".

(١) راجع بوابه الحكومة المنفتحة بالمغرب.. www.gouvernement.ouvert.ma

ويستخدم الفقه في المملكة المغربية مصطلح (الحكامة) في تسيير المرافق العامة وهو ما يقابل مبدأ "الحوكمة" ويفيد مبدأ الجودة تطبيقاً لأسلوب الحكامة أو الحوكمة في إدارة الدولة لمرافقها ومؤسساتها العامة^(١).

ولقد برز مبدأ الجودة في المرافق العامة المغربية كنتيجة طبيعية لما اعتمدته الحكومة من برامج للتحديث^(٢) أسوة بما هو متبع في الدول المتقدمة، وكان من نتيجة ذلك تعالي مطالب المواطن بضرورة الحصول على خدمة عامة تتوافر فيها معايير الجودة مما حدا بالمشرع الدستوري ومن بعده المشرع العادي إلى تبني مبدأ جودة خدمات المرافق العامة ووضعه في قالب تشريعي ملزم.

وإذا كنا تحدثنا فيما سبق عن دور المشرع الدستوري في هذا المجال، فجدير بالذكر أن المشرع العادي لم يتخلف عن هذا الركب، حيث جاء مشروع ميثاق المرافق العامة العمومية^(٣) بالنص على أنه يتعين على الإدارة السهر على تقديم خدماتها على أساس شروط الجودة والسرعة وبأقل تكلفة مع مراعاة حاجيات وتطلعات المرتفقين.

ونص مشروع الميثاق على إلزام الإدارة باتباع عدة خطوات لتحسين جودة الخدمات العمومية وهي^(٤):

- إعداد مخططات قطاعية تحدد بوضوح المسؤولية عن نتائج كل إجراء.
 - إعداد ونشر موثيق تبرز التزامات الإدارة تجاه المتعاملين معها.
 - إعداد قاعدة لتقييم كلفة الخدمات التي تقدمها للمرتفقين بناءً على مناهج وتقنيات تُحدّد حسب خصوصية كل قطاع.
 - اعتماد آليات تضمن تناسق مخططات العمل القطاعية وفق مقارنة وطنية للجودة من قبيل إنشاء مركز وطني لتعزيز وتقييم الجودة.
- وبالقراءة المتأنية لهذه العناصر السابقة يتضح لنا الآتي:

(١) فؤاد الشرقاوي وآخرون - مؤسسة الحكامة الجيدة في المرافق العامة - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - جامعة مولار إسماعيل - المغرب - السنة الجامعية ٢٠١٧/٢٠١٨، ص ١ وما بعدها.

(٢) المرجع السابق: ص ١٤ وما بعدها

(٣) المرجع السابق. ص ١٥.

(٤) المرجع السابق ص ١٦

١- أكد مشروع الميثاق على التزام الإدارة بتقديم خدماتها على أساس شروط الجودة، وهذا تأكيد للنص الدستوري م ١٥٤ من الدستور السابق بيانها.

٢- عدد المشرع صفات يجب أن تتحلى بها خدمات الإدارة مثل السرعة والتكلفة القليلة ومراعاة تطلعات المرتفقين أي الإستجابة للتطورات الحديثة. وجاءت هذه الصفات بعد ذكر "الجودة" وقد يفهم من عرض النص أن الصفات السابقة هي سمات إضافية يجب توافرها في الخدمة علاوة على الجودة، ولكن السياق اللغوي نفهم منه أن صفات السرعة والتكلفة الأقل والإستجابة لطلبات وتطلعات المرتفقين ما هي إلا العناصر الواجب توافرها في الخدمة حتى يمكن القول أن معايير الجودة تتوافر فيها.

وبعبارة أخرى فإن معايير أو عناصر الجودة لا تخرج عن سرعة إنجاز الخدمة بأقل تكلفة وفقاً لمستوى يحوز رضا وتطلعات المتعامل مع المرفق وغير ذلك من عناصر الجودة.

٣- وضع المشرع آليات يجب الإلتزام بها من قبل الإدارة لتحسين جودة الخدمات العمومية وهي لا تخرج عن التخطيط والشفافية والإلتزام بمنهج محدد خاص بكل قطاع حسب نوع الخدمة التي يقدمها وضرورة وجود تنسيق مخططات العمل عبر إنشاء مركز وطني يكمن دوره في تقرير وتقييم معايير الجودة، وأخيراً وجود عملية تقييم لتكلفة الخدمات وتحديد إلتزامات الإدارة عن نتائج كل إجراء.

ومن أهم ما تحقق على صعيد ترسيخ مبدأ جودة خدمات المرافق العامة في المغرب الإقرار القضائي لمسئولية المرفق ليس فقط عن عدم تقديم الخدمات أو إذا ما تم تقديم الخدمة بطريقة سيئة أو بشكل غير لائق أو إذا ما تباطأت الإدارة في أداء الخدمة أكثر من اللازم وإنما اتجهت الإجتهدات القضائية الحديثة في المغرب على تحمل المرفق العام لمسئوليته عن عدم تقديم الخدمات وفقاً لمعايير الجودة^(١).

ويعتبر هذا الإتجاه القضائي تنوياً وترسيخاً للمبادئ الدستورية الجديدة والتي دشنت معايير جديدة لسير المرافق العامة وأهمها معيار الجودة.

وإتخذت الحكومة المغربية العديد من التدابير الهادفة لتعزيز مبدأ الحوكمة والجودة في المرافق العامة^(٢)، فلجأت إلى توقيع عقود إدارية ذات طابع حديث تجنبت من خلالها عيوب

(١) راجع في هذا: أحمد أجمعون- المرفق العمومي في الدستور المصري ٢٠١١- مقال منشور بمجلة العلوم القانونية - سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية - العدد الخامس ٢٠١٦.

وسلبات أساليب التعاقد العادية مثل عقود إمتياز المرافق العامة والذي كان يمتد مداه الزمني إلى (٩٩) سنة، فلجأت إلى استحداث أسلوب التدبير المفوض وذلك لتسيير وإدارة المرافق العامة الإقتصادية والإجتماعية وذلك بإبرام شراكة بين القطاعين العام والخاص بغرض توفير أفضل الخدمات بأقل تكلفة للمتعاملين مع المرافق العامة وهو عقد قصير نسبياً مقارنة بمدة عقد الإمتياز، حيث يتراوح مداه الزمني بين خمس سنوات كحد أدنى إلى ٣٣ سنة كحد أقصى.

كذلك لجأت الحكومة إلى أسلوب "شركات التنمية المحلية" ويقوم هذا الأسلوب على إشراك المواطنين مع السلطات العامة لإدارة المرفق العام، وتجسد هذا الأسلوب في تكوين شركات للتنمية المحلية والتي يتكون رأسمالها من أموال عامة وأموال خاصة بحيث تلتزم - وجوباً- بالإستثمار في مجالات خاصة بالجماعات (أي الوحدات الإقليمية) الوطنية وبطبيعة الحال فإن هذه الشركات تسعى إلى تحقيق الربح أسوة بشركات القطاع الخاص^(١).

ولقد عرف المغرب تطبيق هذا النوع من الشركات المختلطة في إدارة بعض المرافق الإقتصادية والتجارية كشركة الخطوط الجوية الملكية وشركة صوماكا لتجميع السيارات^(٢).
ويمكن الدور الأساسي لشركات التنمية المحلية في إنعاش الاقتصاد المحلي وكذلك إحداث آلية فعالة لتطوير أداء الجماعات الوطنية نفسها على مستوى تسيير وإدارة المرافق العامة.

ومن أجل تطوير وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين عرف المغرب نموذج آخر من العقود اطلق عليه "التدبير المفوض" للمرفق العام^(٣) La gestion déléguée de service public أي الإدارة المفوضة للمرفق العام. أو التسيير المفوض للمرفق العام.

وتعتبر هذه الصورة إحدى الآليات الجديدة للتشارك بين القطاعين العام والخاص في إدارة وتسيير المرافق العامة، والهدف منها توفير أفضل الخدمات للمواطنين بأقل تكلفة^(٤). وتلجأ الدولة إلى مثل هذا النوع من عقود الشراكة لإدارة المرافق المحلية بصفة خاصة والمرافق

(١) فؤاد الشراوي وآخرون - المرجع السابق - ص ٢٤ وما بعدها.

(٢) المرجع السابق، ص ٢٦.

(٣) المرجع السابق. ص ٢٧

(٤) وراجع: عبد الكريم أزم - التدبير المفوض كآلية لتجويد أداء المرافق العامة المحلية- رسالة دكتوراه - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -قلناس- السنة الجامعية ٢٠١٣/٢٠١٤، ص ١٩٩ وما بعدها.

الإقتصادية والتجارية بصفة عامة، ويعتبر أسلوب التدبير المفوض أوسع نطاقاً من أسلوب عقود الإمتياز وغيرها.

ولقد صدر في المغرب قانون خاص بتنظيم هذا النوع من العقود الإدارية وذلك في عام ٢٠٠٦، وعرفت المادة الثانية من هذا القانون التدبير المفوض للمرفق العام بأنه: "عقد يفوض بموجبه شخص معنوي خاضع للقانون العام يسمى "المفوض" لمدة محددة، تدبير مرفق عام يتولى مسؤوليته إلى شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص يسمى "المفوض إليه" يخول له حق تحصيل أجرة "مقابل" من المرتفقين أو تحقيق أرباح أو هما معاً"^(١).

ورغم الإطار الدستوري والتشريعي لتعزيز مبادئ جودة خدمات المرافق العامة في المغرب وما ينتج عنها من إنشاء العديد من الآليات والطرق لتفعيل النصوص القانونية، إلا أنه تم توجيه انتقادات عديدة للتعامل الحكومي والإداري مع ملف جودة خدمات المرافق العامة في المملكة المغربية، حيث واجه هذا الملف بعض العقبات التي حالت دون تطبيق المبدأ كما هو مخطط له وكانت هناك بعض السلبيات ونقاط الضعف ومن ذلك^(٢):

- غياب المشاركة المجتمعية الكاملة لجميع مكونات المجتمع عن المسار التنموي.
 - غياب مبدأ المسألة والمحاسبة والتقييم من طرف المسؤولين عن إدارة المرافق العامة.
 - تفشي ظاهرة الفساد.
 - قصور على مستوى تدبير الموارد البشرية.
 - ضعف مستوى الأدوات البرلمانية في الرقابة.
 - عدم وجود تنسيق كافي بين الجهات والهيئات الإدارية الرقابية مما يضعف أدائها ويشنت جهودها.
 - عدم وجود تصور إستراتيجي واسع المدى لأنماط إدارة المرافق العامة.
- ولقد استعرض ملك المغرب هذه السلبيات علناً وذلك في خطابه في ١٤ أكتوبر سنة ٢٠١٦ عندما ذكر في بدايته "ضعف في الأداء وفي جودة الخدمات" كأول عيوب الإدارة المغربية^(٣).

(١) فؤاد الشرقاوى وآخرون - المرجع السابق، ص ٢٨ وما بعدها، عبد الكريم أزم - التدبير المفوض كآلية

لتجويد أداء المرافق العامة المحلية - مرجع سابق - ص ٢٠٠ وما بعدها.

(٢) فؤاد الشرقاوى - المرجع السابق، ص ٣٠

(٣) المرجع السابق، ص ٣٢.

مشروع قياس جودة الخدمات الإدارية (١)

يهدف مشروع قياس جودة الخدمات العمومية بالمملكة المغربية فى ايجاد آلية دقيقة تمكن القطاعات العامة من تتبع وتقييم مستوى جودة الخدمات التى تقدمها ومدى رضا المرتفعين عنها.

ويعمل المشروع على تحليل الأداء من خلال تجميع كافية العناصر الخاصة بالخدمة العمومية وذلك من أجل تقييم مدى تفاعل الإدارة مع متطلبات المواطنين فنظام قياسى جودة الخدمة العامة هو بمثابة آلية لقياس مدى جودة هذه الخدمة من خلال رصد الفرق بين جودة الخدمة المقدمة فعلياً وبين الهدف الذى أعلنت لإدارة لإلتزام به.

ويعمل مشروع قياس الجودة على التحسين المستمر للوائح جودة الخدمات العامة وخلق مفهوم جديد وثقافة جديدة أساسها إلتزام الإدارات العامة تجاه المرتفعين بالعمل على جودة الخدمات التى تقدمها بصورة مستمرة.

ويحقق المشروع كذلك بعض الأهداف المهمة الأخرى لعل من أهمها:

- خلق آلية جديدة لتحسين جودة الخدمات العامة المقدمة للمتعاملين مع المرفق العام.
- خلق مناخ للمنافسة الإيجابية بين الإدارات العامة المختلفة لتقديم أفضل ما لديها.
- خلق منهج دقيق ومنظم لقياس مستوى الخدمات العامة.
- ترسيخ ثقافة إلتزام الإدارة بمعايير الجودة عند تقديمها لخدماتها للمرتفعين.
- وجدير بالذكر أنه تم فى عام ٢٠٢٣ ثم إستحداث وزارة الإتصال الرقوى فى المغرب.

المطلب الثاني

تطبيق مبدأ جودة خدمات المرافق العامة

في بعض الدول المقارنة

اتجهت حكومات العديد من الدول الأوروبية لاسيما بعد انخراطها في الإتحاد الأوربي إلى تفعيل تطبيق مبدأ جودة خدمات المرافق العامة عبر التأكيد على هذا المبدأ في التشريعات الداخلية لهذه الدول أو المواثيق والمعاهدات الدولية لاسيما معاهدات الإتحاد الأوربي وأيضاً عبر التحديث الإداري لمنظومة عمل المرافق العامة وإتخاذ خطوات إيجابية على أرض الواقع تمثلت في إنشاء هيئات مستقلة للرقابة والتقييم واتجهت الى استحداث وسائل وأساليب ينتج مشاركة المواطنين في إدارة وتنظيم المرافق العامة⁽¹⁾ وتفعيل المشاركة مع القطاع الخاص بمد التعاقدات المشتركة.... الخ.

وخصوصاً بعدما تبني الإتحاد الأوربي مفهوماً جديداً للمرفق العام⁽²⁾ يختلف إلى حد ما مع المفهوم الذي ظل يتبناه مجلس الدولة الفرنسي لسنوات طويلة، حيث اعتبر الإتحاد الأوربي المرافق العامة أو الخدمات التي تقدمها ذات طبيعة دولية مثل خدمة الإتصالات والمواصلات مثلاً والتي اعتبرها خدمات يجب أن تتوفر فيها أعلى معايير الجودة في دول الإتحاد الأوربي كلها، كذلك أدخل الإتحاد الأوربي مفاهيم جديدة لم تكن للمرافق العامة مثل الإدارة الرشيدة والتوازن في العلاقة بين المرفق المنتفعين بخدماته.

وعلاوة على ذلك تعتبر اليابان من الدول الرائدة في مجال الإصلاح الإداري والأخذ بمبدأ جودة خدمات المرافق العامة.

وعلى ذلك سنقسم هذا المطلب فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: تطبيقات مبدأ جودة المرافق العامة في فرنسا وبعض الدول الأوربية.

الفرع الثاني: تجربة اليابان في الإصلاح الإداري.

(1) carolin tahar, AurelinRagainne controller la Qualite des services publics: quelle place pour les usagers?

[https://hal.archives-ouvertes.fr/19mai2014.p.3et s.](https://hal.archives-ouvertes.fr/19mai2014.p.3et s)

(2) راجع في تفاصيل ذلك الموضوع شكران قاسم الدغمي- مبدأ الجودة في المرافق العامة - دراسة تحليلية - مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون المجلد ٤٦ العدد ١ سنة ٢٠١٩ ص ٧٨٢، ٧٨٣.

الفرع الأول

تطبيقات مبدأ جودة المرافق العامة

في فرنسا وبعض الدول الأوروبية

كان لفرنسا تجربة رائدة في تطوير منظومة العمل الإداري وصولاً إلى تحقيق جودة خدمات المرافق العامة وتم التركيز بصفة أساسية على إشراك المواطنين في تنظيم وإدارة المرافق العامة ونشر ثقافة الجودة وحذت العديد من الدول الأوروبية حذو فرنسا في هذا المجال وسنعرض لبعض ملامح تجربة فرنسا في هذا الإتجاه مقارنة ببعض الدول الأوروبية الأخرى مثل المملكة المتحدة، السويد، استراليا، كندا... الخ وذلك إنطلاقاً من عضوية فرنسا في الإتحاد الأوربي أو عضويتها في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية التي تضم بعض الدول خارج الإتحاد الأوربي ومنعاً من تشعب فروع هذا المطلب ولزيادة الفائدة في عرض التجربة الفرنسية مقارنة مع هذه الدول رأينا تخصص هذا الفرع لاستعراض تجربة فرنسا مقارنة بهذه الدول.

استقر الأمر على استخدام تعبير *les services publics* باللغة الفرنسية للدلالة على

أكثر من معنى كل بحسب الزاوية التي ينظر منها إليه.⁽¹⁾

فوفقاً للمعيار العضوي يقصد به الخدمات أو المنافع العامة التي تؤديها الدولة في إطار المصلحة العامة أما وفقاً للمعيار الشكلي فيدل على كل هيئة أو مؤسسة عامة تقدم بتقديم خدمات أو أعمال في سبيل تحقيق المصلحة العامة، حتى ولو لم تقم إحدى العامة بهذه الخدمات أو الأعمال وإنما عهدت بها إلى كيان من القطاع الخاص يقدمها تحت إشرافها ويهدف تحقيق المصلحة العامة.

ولا شك في قصور الأخذ بأحد المعايير على إنفراد ولذلك فإن معظم الفقه يتبنى معياراً مختلطاً يأخذ بكلا الجانبين، فلا يرجع كون المصطلح تعبير عن مجرد الخدمات العامة أو مجرد الجهة أو الهيئة التي تقدمها وإنما يجمع بينهما بحيث يكون مدلول المصطلح عبارة عن كل هيئة أو مؤسسة تعمل على تقديم خدمات أو أعمال يهدف إشباع حاجات المواطنين في إطار المصلحة العامة ووفقاً للقواعد القانونية المعمول بها.

(1) A. Akoun, f. Balle et autres: dictionnaire dr politique. Librairie Larousse 1979. P.293.

ويخضع تطبيق جودة المرافق العامة في فرنسا لرقابة المجتمع وتتمثل في آراء وملاحظات المنتفعين.

وتكمن أهداف هذه الرقابة في تحسين وتجويد أعمال المرافق العامة وضرورة تكيفها أو توافقها مع طلبات المستخدمين أو المنتفعين ولقد حاول البعض الإجابة عن الأسئلة الآتية⁽¹⁾:
كيف يحدث تكامل أو إنسجام بين هذه المطالب وبين الرقابة على جودة الخدمات العامة؟

ويظهر الواقع تنامي وتطور الرقابة على الإدارة والتي تفترض نظرة واسعة ومتزايدة للرقابة على الإدارة والتي لا تقيدها حدود المنظمة.

في أنشطة المرفق يجب أن تشمل الرقابة الإدارية عليها رقابة الجودة ويجب تحديد ملامح مفهوم الجودة ومعرفة كيف أن مراعاة المستفيد من الخدمة أمر ضروري في هذه الرقابة.⁽²⁾

ويصعب تصنيف خدمات المرافق العامة أو تعدادها لذلك سعى العديد من الفقهاء⁽³⁾ إلى تحديد خصائصها المميزة، فيقدم بعضهم ملخصاً يميز بين أربع خصائص للخدمات العامة:
"اللامادية" وعدم وجود مقابل مادي لها، وعدم التجانس – والتحقق المشترك لعرض الخدمة مع العميل – والتعديل الزمني لعرض الخدمة حسب الطلب.

إن دور العميل (أو الزبون Le client) وفقاً للمصطلح المستخدم في القطاع الخاص بشكل خاص في الإنتاج المشترك للخدمة هو الذي يميز الخدمة عن السلعة وبالمثل فإن البعض قام بدراسة حول أدوات رقابة الجودة والتكلفة في شركات الخدمات مع إدارات الرقابة الإدارية فيحددون الخصائص المحددة لشركات الخدمة هذه، ويميزونها عن المنظمات الصناعية، أي عدم أهمية الخدمة والموظفين المتصلين بالعميل ومشاركة العميل في الإنتاج وتحديد الأهداف

(1) caroline tahe&aurelien rabaigne –Controoler La qualité des services publics quelles place pour les usagers? Etude de deux experiences des collectivités territoriales francaises. <https://hall.archices-ouvertes-fr.19mai2014.p.2>

(2) Caroline Taher&au reliénrogaigne. Controller la qualité des services publics. Op.cit. p.3.

(3) michele voiss Le services public autrement. Revue F. d. adm – 11 (2) mars – avr. 1992. Sirey. P.304.

التي من المحتمل ألا تحقق رضا العميل. ويؤكد هذا التوصيف للخدمة على الجانب غير المادي من خلال تقديمها كمعاملة نفذتها منظمة يكون فيها موضوع التبادل غير نقل ملكية سلعة ملموسة.

وتظهر أنشطة الخدمة بعد ذلك كعمليات لها نقطة إتصال بين الإنتاج والاستهلاك ويزداد غموض النتيجة من خلال الحقيقة التي تسودها أن جزءاً من الموظفين على إتصال مباشر مع العميل.

لذلك من المحتمل أن يكون للخدمة المتطابقة نتيجة مختلفة اعتماداً على الدعم الفني أو الشخصي للموظف الذي يقدم الخدمة أو العميل الذي يستلمها.

ويجب على هذه المنظمات إختيار أو تمييز جوانب الرقابة التي تسمح بإجراء متوقع على الأداء بقدر ما تكون الرقابة اللاحقة فعالة نسبياً.

ويمتد التحكم في إدارة الخدمة إلى مراقبة جودة الخدمة والذي لا يمكن قصره على وجهة نظر مزود الخدمة فقط، ولكن من وجهة نظر المستهلك كذلك.^(١)

ولا يعني ذلك مقارنة نتائج جودة الخدمات والأهداف المرغوبة من وجهة نظر مزود الخدمة ولكن أيضاً لمراعاة النتائج المتعلقة بالجودة بالإضافة إلى الجودة المتوقعة في محاولة للتمييز بين الجودة الوظيفية للعملية والجودة التقنية للنتيجة.

ومن هذا المنطلق يجب أن تأخذ رقابة إدارة الخدمة بعين الإعتبار رأي المستفيد من الخدمة وتسعى العديد من الشركات الخاصة إلى التعرف على توقعات عملائها وقياس مدى رضاهم عن الخدمات وتهتم المرافق العامة أيضاً بجودة خدماتها قبل النظر إلى مستخدم الخدمات العامة.

وفي فرنسا يأخذ تعبير الخدمة العامة service public: معنى المنظمات الإدارية والتي تقوم بمهمة تحقيق المصلحة العامة باتباع نظام أو قواعد القانون العام ثم الشركات ذات المنفعة العامة والتي تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة والتي تديرها الإدارة بشكل مباشر أو لا تديرها وفقاً لقواعد القانون العام الاستثنائية غير المألوفة.^(٢)

(1) caroline tahar, aurelienRagain. Op.cit .p.zets.

(٢) د/ سليمان الطماوي-الوجيز في القانون الإداري- دراسة مقارنة -مطابع جامعة عين شمس -١٩٨٢ ص ٣١٩ وما بعدها.

ولقد دخل التعبير حيز الإستخدام المنهجي في سبعينيات القرن الثامن عشر وفي النظرية القانونية الفرنسية ظهرت الدولة أولاً كجهة صاحبة السيادة، وعلى هذا النحو فإنها تمتلك إمتيازات السلطة العامة التي تمنح لها أو إلى أجهزتها على النحو المحدد في الدستور. ولتحديد مدى وحدود هذه الإمتيازات قامت نظريات القانون الإداري أساساً، ولذلك يعتبر القانون الإداري قانون السلطة العامة، وأدى ظهور نظرية المرفق العام التي تزامنت مع تطور الليبرالية السياسية والأيدولوجية إلى تعديل عميق لهذه المعطيات وأصبح مفهوم الخدمة العامة أساس القانون الإداري في حين ظهر تمثيل جديد للعلاقة بين الدولة والقانون: دولة القانون فيها ليس مجرد أداة للسلطة العامة بل أيضاً لتنفيذ المهام التي يمكن إستثمارها وإستغلالها في خدمة المجتمع.^(١)

(المرفق العام) في مواجهة المتغيرات الإقتصادية والإجتماعية والعقائدية:^(٢)

شهدت المرافق العامة تقدماً لا يمكن انكاره فبالإضافة إلى المرافق العامة السيادية أو التقليدية أضيفت المرافق الإقتصادية ثم المرافق العامة الإجتماعية والثقافية، ولتنفيذ تطوير هذه الفئات المختلفة لجأت جميع السلطات العامة (وخاصة الدولة نفسها) حسب القطاعات ووفقاً للفترات الزمنية إلى أساليب متنوعة للغاية تتراوح بين إنشاء مثل هذه المرافق مع الإدارة إما بموجب وضع مؤسسة عامة أو بموجب قانون خاص أو حتى اقتصاد مختلط من خلال الإمتياز أو أشكال أخرى من تفويض الخدمة دون استبعاد مزيج من الأساليب بالإضافة إلى ذلك، إلى جانب الأنشطة التي تسمح بها النصوص التشريعية وقرارات السلطات العامة، فقد شهدنا تطور ما يسمى بالأنشطة الإضافية بما في ذلك التشريعات المتعلقة بالمنافسة التي تم إدخالها تحت تأثير القوانين التي تحكم المجتمع.^(٣)

(١) المرجع السابق. ص ٣١٥.

(٢) د/ مصطفى عبد المقصود سليم/ تطور دور الدولة وتأثيره في النظريات الكبرى للقانون العام دار النهضة العربية ٢٠٠٣ ص ٢١ وما بعدها.

(٣) د/ مصطفى عبد المقصود سليم - المرجع السابق ص ٢٦.

نقد وتقييم نظرية المرافق العام في فرنسا: (١)

على الرغم من هذا التقدم، كانت المرافق العامة موضوع للنقد من اتجاهات مختلفة، لدرجة أنه يمكن للمرء أن يتحدث عن (محاكمة المرافق العامة) أو نقد الخدمة العامة.

أولاً: النقد الإقتصادي: (٢)

الطعن في شرعية الحجز (الاستيلاء) للمنفعة العامة عن طريق إخراج بعض الأنشطة من السوق وبعض الأنشطة القائمة على الإستخدام التعسفي لفكرة الاحتكار الطبيعي أو إجراءات تسعير غير مواتية لفئات معينة من المستهلكين والضغط المفرط على اقتصاد السوق من قبل المؤسسات العامة في السوق المالية أو الإعانات المالية الممنوحة لها مما يثير التساؤل حول الكفاءة الإقتصادية نفسها للمرافق العامة.

ثانياً: النقد القانوني (٣)

النقد القانوني ذو شقين:

من ناحية - وخاصة فيما يتعلق بالمرافق العامة الصناعية والتجارية، لم يعد تنفيذ المبادئ الأساسية الرئيسية للمرفق العام مثل مبدأ المساواة والإستمرارية والتكيف، كافياً لتزويد المستخدمين بضمانات حقيقية، وأحياناً ما يحدث إلغاء بعض الخدمات باسم التكيف. ومن ناحية أخرى قد يحدث خلط بين ما هو ببساطة من قبيل المصلحة العامة وما هو يتبع الخدمة العامة أو مما يؤدي الخروج عن نطاق المجال إلى العام، وكذلك إلى تداخل يؤدي إلى مخاطر السيطرة العامة على المبادرة الخاصة وخطر السيطرة الخاصة على المرافق العامة.

ثالثاً: نقد المستخدمين (المواطنين) (٤)

يتفق نقد المواطنين في العديد من نقاط النقد السابقة ويتضح من الدراسات الاستقصائية المختلفة أن الفرنسيين مرتبطين بشدة بمرافقهم العامة وهم حريصون للغاية فيما يتعلق بتشغيل العديد من هذه المرافق واستمرارها.

(١) د/سليمان الطماوي- المرجع السابق ص ٣١٨، د/ مصطفى عبد المقصود سليم السابق ص ٣٤٠ وما بعدها.

(2) Sylvie trosa- moderastation du management public lepri dela qualite - instute de l'entrprise. Avril.2006.p.12.

(3) Sylvie trosa. Op.cit.p.77.

(4) ibd. Op cit.

الصفة الأوربية الجديدة وتأثيرها على المرافق العامة^(١).

تؤثر الصفة الأوربية الجديدة على الخدمة العامة بطرق مختلفة، وتجدر الإشارة أولاً وقبل كل شيء إلى أن شروط الخدمة العامة ذاتها غائبة عملياً عن النصوص الأوربية التي تستخدم في المادة ٩٠-٢ من معاهدة روما مفهوم التعهدات المعهود إليها إدارة المرافق ذات المصلحة الإقتصادية العامة أو التي تنتم بطابع الإحتكار المالى "تخضع هذه التعهدات لقواعد المعاهدة وعلى وجه الخصوص لقواعد المنافسة، ولكنها قد تنتقص منها إذا كان تطبيق هذه القواعد من ناحية يعرقل مهمتها ومن ناحية أخرى عدم التقيد المتصور لا يؤثر على تنمية التجارة بطريقة تتعارض مع مصلحة المجتمع.

وتعتبر السوابق القضائية لمحكمة العدل الأوربية مفيدة للغاية، فى هذا المجال سواء في

الإعتراف بطابع للمرافق الإقتصادية للمصلحة العامة.

وتواجه المرافق العامة في فرنسا اليوم مجموعة من التحديات مثل:

- ١- ضعف موارد الميزانية.
- ٢- بروز القضايا المتعلقة بالتنمية المستدامة.
- ٣- متطلبات الأداء العام.
- ٤- التحول السلوكي للمواطنين الذين لم يعودوا يريدون أن يعاملوا كمواطنين ولكن أكثر بكثير كعملاء.
- ٥- قوة أو ضعف الإرادة السياسية لتحديث الخدمات العامة للدولة وفروعها (السلطات المحلية والهيئات العامة) ولذلك أصبح تحسين جودة الخدمات العامة) مصدر قلق أساسي والشغل الشاغل اليومي للإدارة والمجتمعات المحلية.

الجودة العامة:

هناك العديد من التعريفات للجودة العامة ويمكن تعريف الجودة العامة بأنها "تكيف أو توافق المرافق العامة مع إحتياجات المواطنين بتكلفة مناسبة" وتعتبر فكرة جودة عمل أو نشاط للمرفق العام فكرة معقدة فهي تشمل في الوقت نفسه على الجودة وعلاقتها أو إرتباطها بمحتوى مضمون الخدمة نفسها فيجب تحديدها سواء بالنظر إلى رغبات وتوقعات الأفراد المستخدمين للمرافق العامة وكذلك متطلبات المصلحة العامة التي تلبيها هذه المرافق.

(١) راجع - شكران قاسم الدغمي- مبدأ الجودة في المرافق العامة مرجع سابق. ص ٧٨٢ وما بعدها.

لذلك فإن تعريف مصطلح (الجودة) ليس سهلاً على الإطلاق ولكنه يتطلب بالضرورة الخضوع لعناصر المقارنة بين ما تقدمه المرافق العامة وما يقدمه القطاع الخاص من خدمات ومدى جودتها متشابهة.

أي أن هناك نوع من المنافسة المستمرة والمتجددة بين القطاع العام والقطاع الخاص لاسيما إذا كان كلا القطاعين يقدمان خدمات متشابهة أو بديلة. لكن هل يقف الأمر عند هذا الحد؟

بمعنى... ما هو الحال فيما يتعلق بالخدمات التي يحتكرها المرفق العام ولا يملك القطاع الخاص التدخل فيها؟ هل يسترد المرفق العام هنا حريته وسلطته التقديرية في تقديم الخدمة بالشكل والصورة التي يراها مناسبة له وفقاً لإمكانياته المادية والبشرية والفنية؟ أم على الإدارة السعي دائماً نحو تطوير مستوى خدماتها لتقديم أفضل نوعية من الخدمات بغض النظر عن منافسة القطاع الخاص لها؟

نقول... إن المنافسة بين القطاع العام والقطاع الخاص تقوم على تقديم أجود الخدمات للجمهور وهذا يعتبر - بلا شك - حافز كبير للإدارة وأسلوب العمل فيها. والنهوض بالعنصر البشري لديها، والأخذ بأحدث الأساليب التكنولوجية في مجال تقديم الخدمات على اختلاف أنواعها، ولكن أصبح هناك إلتزام على عاتق الإدارة بتقديم خدمة الأنترنت على سبيل المثال وإعتبارها من معايير الجودة وإعتبار ذلك حقاً من حقوق المواطن الحديثة.

وظائف تقييم الخدمات العامة من خلال رضا المستخدم:

يتفق السياسيون والمديرون في إدارات الدولة - اليوم - على الرغبة في الاستماع إلى المستخدمين كأداة لتحديث الخدمات العامة.^(١)

فلقد أصبح رضا مستخدمي المرافق العامة والإدارات العامة مؤشراً رئيسياً للأداء العام. وهو أمر مستحدث بالنسبة للقطاع العام بعدما كان الأمر سائداً - فقط - في القطاع الخاص حيث إن قياس رضا العملاء في هذا القطاع الأخير كان معمولاً به منذ فترة طويلة ويعتبر جزء من ممارسات القطاع الخاص.

(١) ندى عبد القادر منصور - الجودة على الطريقة الفرنسية والخدمات العامة في فرنسا.

وأصبح الاستماع لمستخدمي المرفق العام - حالياً - أحد الأهداف الواضحة لبرامج إصلاح القطاع العام المستوحاة من الإدارة العامة الجديدة.^(١)

ولذلك قدمت اللجنة الإدارية لإصلاح الدولة في فرنسا، عام ٢٠٠١ توصيات يهدف تحسين الخدمات في هذا المجال كما أوصى تقرير (أتالي) الصادر ٢٠٠٨ المتعلق بتقييم النظام الإداري الفرنسي، بتقييم الموظفين العموميين من جانب المستخدمين، بالإضافة إلى ذلك تم نشر العديد من الأعمال بدعم مالي من الدولة وتم تشكيل مجموعات عمل مشتركة بين الوزارات بدءاً من التسعينات حول الاستماع إلى آراء المستخدمين^(٢).
الإدارة الفرنسية: أكثر من عشرين عاماً من الإصلاح.

لا تعتبر الرغبة في تعزيز جودة الخدمات العامة نهجاً جديداً في فرنسا، حيث سعت العديد من الحكومات الفرنسية بدءاً من عام ١٩٨٥ إلى العمل على تطبيق معايير الجودة ولكن من زوايا أو جوانب مختلفة حسب الفترة الزمنية.
فلقد أدرجت الحكومات الفرنسية مبدأ تحسين جودة الخدمات العامة في برامجها وخططتها وكان موضوع الجودة بمثابة محور ثابت في خطاب الإصلاح الحكومي. مما حدا بالبعض إلى التساؤل عما إذا كان ذلك يمثل بداية تحول دائم في النظام الإداري الفرنسي؟
يمكن القول أنه تم طرح ثلاثة محاور رئيسية في خطاب الإصلاح الإداري الفرنسي في الفترة بين عام ١٩٨٤ و١٩٨٩ وهي: تعزيز الجودة والابتكار وإدارة الموارد البشرية والمشاركة.^(٣) وتم التركيز على التخصص النوعي للإدارة والأخذ بمهنة الإصلاح الشامل للتنظيم والأساليب الإدارية.

(١) راجع في دور مستخدمى المرفق العام في رقابة جودة المرافق العامة:

Coroline tahar, Aurelie nragaigne. Controller la qualite des services publics: quelle place. Pour les usagers? Op. cit. p.3ets.

(2) Cairm. Info. Revue comptublite-control-adiut-20110.2htm.

(3) Sylvie trosa. Op. cit. p.14.

وكان التركيز كبيراً على إستعادة العلاقة ومن ثم الثقة بين المجتمع المدني والإدارة وذلك من خلال تجديد علاقات العمل وتطوير المسؤوليات واستقلالية المرافق العامة وتقييم السياسات العامة والإستجابة لتوقعات المستخدمين.⁽¹⁾

ومنذ أوائل التسعينات لاحت في الأفق خطوات جادة وعملية لتنفيذ خطوات الإصلاح بدقة ومن ذلك إستحداث العديد من الآليات التي تهدف إلى ترسيخ مبدأ جودة الخدمات العامة وتقييمه المستمر وتطويره، مثل إنشاء مفوضية إصلاح الدولة واللجنة الوزارية لإصلاح الدولة ... إلخ.

ولقد نادى رئيس الجمهورية في الأول من يناير ٢٠٠٣م أن يكون هذا العام بمثابة عام تحسين الجودة في الخدمات التي تقدمها الإدارات العامة.⁽²⁾

وتم إطلاق جوائز للتحفيز على تطبيق معايير الجودة وكذلك إستراتيجيات للإصلاح الوزاري والعمل على إعداد وتنفيذ مجموعة من الإجراءات مثل:

- التبسيط التشريعي، والتنظيمي للإجراءات الإدارية المختلفة.
- تطوير الإدارة الألكترونية.
- محاولة تبسيط المعاملات الإدارية وتسهيل واختصار الإجراءات.
- جودة إستقبال مستخدمي المرافق العامة.

ولقد شهدت السنوات منذ عام ١٩٩٥ إلى عام ٢٠٠٣ تعاوناً وزارياً مشتركاً لتطبيق مبادئ الجودة، حيث تم إنشاء مجموعات عمل مشتركة بين الإدارات في مجال الاستقبال (استقبال مستخدمي المرافق العامة) والإستماع إليهم وتقييم مؤشرات الجودة برئاسة مجلس الوزراء وإنشاء هيئة التوجيه السياسي واللجنة الوزارية لإصلاح الدولة والشبكة المشتركة بين الوزارات.⁽³⁾ وفي خطوة مهمة لتقييم الأداء خلال سنوات عديدة وفي إطار ضم أكثر من ١٤ وزارة فرنسية مختلفة قامت مجموعة الجودة بإجراء تقييم أولى لإجراءات الجودة وقامت بتوزيع استبيان شمل ١٤ وزارة في الحكومة. ويمكن استخلاص أهم الاستنتاجات المستخلصة من هذا الاستبيان:

(1) Sylvie trosa modernisation du management public: le pari de la Qualite – institute de lentrprise – avril. 2006. P. 13 et s.

(2) ibid.op.cit

(3)sylvia trosa. Op. cit. p. 15.

- إن إجراءات الجودة نادراً ما تنطوي على نطاق الوزارة بأكملها، وغالباً ما تكون نتيجة مبادرات لمرة واحدة فقط.
- تتمحور مناهج الجودة حول جودة الأداء الداخلي أكثر من تركيزها على جودة الخدمة بالمعنى الدقيق للكلمة.
- تتمثل أغراض إجراءات الجودة في أربعة أنواع:⁽¹⁾
 - 1- الأمن ومنع النزاعات.
 - 2- الإستجابة لطلبات المستخدم.
 - 3- المنافسة مع القطاع الخاص.
 - 4- سياق الجودة الأوروبي.

وفي تطور ملحوظ أخذت فرنسا بتطبيق الرقمنة القضائية حيث صدر في فرنسا المرسوم رقم ١٥٢٤-٢٠٠٩ بتاريخ ٩ ديسمبر ٢٠٠٩ والذي أسس منظومة خاصة بالمحامين وأخرى خاصة بالمحاكم، والتي تتيح إمكانية استئناف الدعوى إلكترونياً سواء في المواد المدنية أو الجنائية.

وتبع ذلك بعض التعديلات لقانون المرافعات المدنية والتجارية إذا أصبح استعمال هذه المنظومة إجبارياً بدءاً من العام ٢٠١٣ بحيث يتم تبادل التقارير والقيام بجميع الإجراءات الجنائية أو المدنية إلكترونياً^(٢).

ولقد برزت فكرة جودة الخدمات التي تقدمها الإدارات العامة بقوة في فرنسا^(٣) والدليل على ذلك ما شهدته الساحة الفرنسية من المحاولات والمبادرات الرسمية في هذا الاتجاه منذ بضعة سنوات.

ففي شهر أكتوبر سنة ٢٠٠٠ قامت اللجنة المشتركة بين الوزارات للإصلاح في الدولة (إصلاح الدولة) (Le comite interministeriel pour la reform d'etat (cire) بتحديد الإتجاهات التي تهدف إلي تحسين جودة الخدمات العامة أو تحسين الجودة في المرافق العامة، وبعد أربعة سنوات من هذا التاريخ السابق ثم إعداد تقرير يتعلق بالميزانية المطلوبة لتفعيل

(1) op. cit. loc.

(٢) راجع مهدي لواتي - رقمنة المنظومة القضائية - بحث منشور على موقع: www.linked.in.com بتاريخ ٢٠/٧/٢٠٢٢.

(3) Sylvie trosa modernisation du management public: le pari de la Qualite institutu de l'entreprise Avril 2006 p.10ets.

متطلبات الجودة،⁽¹⁾ وفي نفس السنة قامت لجنة "جودة المرافق أو الخدمات العامة" "qualite de services publice بالإيحاء إلى السلطات العامة الفرنسية باستلهاهم الوسائل أو الأدوات أو الطرق التي استخدمتها الدول الأخرى عمليا في هذا المجال. ولقد أتاحت دراسة التجارب الأجنبية بتوضيح ثلاثة نماذج كبري لمحاولات في مجال الجودة في الإدارات العامة وهي:

- جودة الخدمة (أو المرفق) التي تُعني بالطريقة أو بالأسلوب التي تُؤدّي به الخدمة فهي تهتم بالعلاقة بين الموظفين (العاملين) ومستخدمي المرفق.
- جودة مستويات الخدمة المتعلقة بتحديد مستوي الجودة لكل خدمة، وتخضع بطبيعة الحال للخيارات السياسية المتاحة نظراً لمحدودية الميزانية.

وعلي سبيل المثال يمكن أن نطالب خدمات الطوارئ في المرافق الصحية أو التي تقدم خدمات عاجلة أو مستعجلة أن تستقبل مريض خاضع للمعالجة الطبية أو الجراحية في غضون أقل من أربعة ساعات أو ساعتين.⁽²⁾

ويمكن أيضا تحديد مستوي جودة الخدمة بالنظر إلى العديد من الخدمات المرتبطة عن طريق الاختيار - علي سبيل المثال - بين الحفاظ علي شبكة محكمة من الخدمات العامة في المناطق الريفية أو تحسين الاستقبال في المناطق الحضرية.

ويعنى التعاون المشترك من أجل الجودة مع المواطنين تلك العملية التي تحدد الإدارة من خلالها عرض الخدمة العامة بالتعاون مع المستخدمين سواء تم تجميعهم في جمعيات خاصة بهم أم لا.

وتتوافق هذه النماذج الثلاثة في الواقع مع ثلاث مراحل في تطور مناهج الجودة وبمرور الوقت في دول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية والتي تشمل كل من (فرنسا، المملكة المتحدة - السويد، استراليا - كندا - الدنمارك) أدي تنفيذ تدابير و"إجراءات" لتحسين جودة الخدمة وهي خطوة ضرورية لإعادة اصفاء الشرعية علي عمل الإدارة وإلي التفكير في مستويات الخدمة في سياق نقص الميزانية ثم إلي إدراك أن مشاركة المستخدم تعتبر نقطة حاسمة في جودة الخدمة العامة.

أدي هذا التطور أيضا إلي الإعتراف بأن المستخدم ليس لديه حقوق فقط في جودة خدمة مرضية ولكن أيضا هناك إلتزامات بمراعاة قيود الميزانية وقبول التوفيق والمفاضلة بين مختلف الخدمات العامة والمشاركة في الإنتاج في تطوير الخدمة. ويجب التأكيد على أن إجراءات الجودة المختلفة هذه لم تظهر علي الإطلاق في نظام إداري لم يتغير بل العكس من ذلك، ففي

(1) Sylvie trosa. Op. cit. p.10.

(2) op. at.p.11

بعض المرافق تم تحويل الخدمات الإدارية إلي مراكز مسؤولية ذات أهداف وذات نتائج، ولديها حرية إختيار الوسائل لتحقيقها ومطلوب منهم تقديم تقارير عنها بانتظام إلي البرلمان.⁽¹⁾

هذا الشرط المسبق ليس مفاجئاً فالمرافق العامة التي يُحكم عليها قبل كل شئ علي أساس إحترام الإجراءات، والتي لا يمكنها تعديل شروطها التنظيمية بشكل كبير لن يكون لها - غالباً- الدافع ولا القدرة علي ترشيد تنظيمها وإنتاجها، وعلي العكس من ذلك، فإن المرافق التي يجب أن تقدم تقريراً عن نتائجها والتي لها ميزانية اجمالية global والتي لا تعوقها قيود تنظيميه كثيرة سيتم تشجيعها بقوة علي تنفيذ إجراءات الجودة لإثبات فاعليتها.

وهكذا، سعت إدارات البلدان التي شملتها الدراسة إلي أن يقوم كل مرفق يقدم خدمة عامة بالاجابة علي أسئلة مثل: ما هو سبب وجودنا؟ أو: ما معني عملنا؟

وأهداف موضوعات كل مستوي من المسؤولية (من الإدارة إلي السكرتارية) ومدي حرية عمل المديرين التنفيذيين تجاه الادارات الوظيفية المركزية. لذلك من الضروري تحديد ما يترك لتقدير كل مرفق، علي سبيل المثال، المشتريات التي يمكن القيام بها بالإتفاق المباشر المتبادل degreagre، أو الاعمال التي يمكن إعتماها دون موافقة مسبقة، أو عمليات التوظيف التي يمكن تنفيذها دون العرض على مرافق عامه مركزية وما يخضع للتنسيق المركزي، مثل قواعد التوظيف العامة أو بعض الطلبيات العامة التي تزيد عن مبلغ معين.

إن القرار متروك للأشخاص ذوي الصلة بالمواطنين، علي سبيل المثال، يجب تحديد ما إذا كان يمكن للوكيل أن يكون لديه القدرة علي الإختيار من قائمة البرامج لتلبية الإحتياجات المحددة لكل مستخدم بشكل أفضل.

وبعد إجراء التبليغ وتبرير القرارات المتخذة فقط بعد إنشاء هذه الثقافة الإدارية تمكنت مناهج الجودة من (إدخال)المستفيدين من الخدمة، يفترض تعريف مستويات الخدمة العلم بالأصول العلمية للإستخدام الأمثل الأدوات الممكنة، ويفترض مثل هذا النهج إعداد أدوات تقنيه (فنية) محددة وتغيير فى المنهج الثقافي.

فهناك حاجة إلي أدوات خاصة بالإدارة للسماح بتقدير تكلفة مستويات الجودة المقترحة، علي سبيل المثال، سيكون من الضروري معرفة التكلفة الدقيقة التي تترتب علي تقليل مدة عمليات إزالة الثلوج،⁽²⁾ وهكذا فإن الدول الانجلو سكسونية = مثل بعض الوزارات الفرنسية = قد أنشأت أنظمة لحساب التكلفة لمدة عشرات السنوات علي الأقل للإجابة علي هذا النوع من الأسئلة.

(1) op cit. p.13

(2) Sylvie trosa. Op. cit.p.19.

بعد ذلك يحق وضع إطار للنقاش مع المواطنين ليس فقط للمطالبة بأقصى مستوى من الخدمة في جميع المجالات ولكن إلي التفكير فيما يتعلق بالتوازن والترجيح بين الموارد العامة المحدودة وبين المصلحة العامة التي تتجاوز إشباع الإحتياجات الشخصية وأن التضامن بين فئات المجتمع ضروري.⁽¹⁾

ولقد أتبع بعض المسؤولين الفرنسيين المحليين المنتخبين هذا المسار، وقدموا إلي مجالس المواطنين الميزانية المتاحة وطلبوا منهم التوصل إلي إتفاق للإختيار من بين عدة حلول. أخيراً من الضروري زيادة شفافية المعلومات من جانب الحكومات وكما وعدت الحكومة البريطانية على سبيل المثال أنه في غضون خمس سنوات فإن ٨٠% من الأطفال سيصلون إلي مستوى صحي وإجتماعي مما يسمح بإدماجهم في المستقبل.⁽²⁾

والسؤال المطروح هنا: هل يجب علي المرافق العامة تلبية متطلبات وطموحات المتعاملين معها وتقديم خدمة عالية الجودة مهما كلفها ذلك من ثمن، وبما قد يسبب من إرهاق للميزانية المحددة، وكذلك من إحداث تضارب وخلخلة في الإطار الزمني والموضوعي لأنشطتها؟ بمعنى التركيز علي نوع معين من الخدمة تطالب الجماهير بضرورة توافر أعلى درجات الجودة فيها وتجاهل مشروعات أو موضوعات أو أعمال قد تبدو في الظاهر للعامة قليلة الأهمية رغم أنها قد تحقق مصالح كبرى إجمالية علي المدى البعيد.

إذن هل المرافق يجب أن تستجيب لتطلعات الجماهير وطلباتهم في تحسين الخدمات أم يجب أن تكون هذه الإستجابة محكومة بمجموعة من الضوابط والمعايير أهمها توافر الميزانية الكافية بعد القيام بعمل حسابات لتكلفة كل خدمة ومرددها علي المدى القصير وال المدى البعيد؟ وحتى لو توافرت الميزانية أليس من حق المرفق العام الإختيار بين الأولويات وترتيبها بما يحقق المصلحة العامة بصورة إجمالية دون النظر لطلبات فئات معينه؟

أليس من المجدي استشارة الجماهير أو المواطنين ومناقشتهم في هذه الأمور حتي يكون لديهم ثقافة أولويات الجودة؟ وإذن من المفيد وجود تجمعات أو جمعيات تضم أصحاب المصالح من المواطنين وإشراكهم في حوار أو نقاش حول أولويات تطبيق مبدأ الجودة ومراحل ومستوياته

(1) calolinetahar.op. cit. p.11ets

(2) Sylvie trosa. Op. cit.p.20.

وإطاره الزمني والمكاني.... الخ. حتي يحوز الأداء الإداري علي رضا المواطنين ويكون هناك تعاون مثمر ومفيد لتحقيق المصلحة العامة.^(١)

هذا البعد للجودة يفترض مسبقاً مستوى معين من النضج الديمقراطي والوعي والنظر في ما يمكن المرافق العامة القيام به وما لا يمكنها القيام به وفي أي أفق زمني.

(علاوة علي ذلك) سيطلب المستخدمون أهداف جودة بنسبة ١٠٠% علي المدى القصير لتحقيقها، بعد ذلك وإقتراح أهداف غير طموحه، تتجاهل أخطر المشاكل هذا. بالضبط ما حدث في الأيام الأولى لإدخال أهداف الجودة في البلدان الأنجلوسكسونية.^(٢)

العلاقة بين الجودة والميزانية:^(٣)

علي الرغم من أن هذا الموضوع مدرج علي جداول الأعمال فان المهمة الأولى التي يجب إنجازها هي العمل علي شرح حقيقة مفادها أن الجودة لا تعني بالضرورة المزيد من المال وأنها لا تعني خدمات مثالية أيضاً، ولكنها تتطلب (التوفيق) بين ما يتوقّعه المستخدمون وبين ما يمكن تقديمه.

ولقد ورد في تقرير صادر عن وزارة المالية في المملكة المتحدة: (أنه لا توجد جودة في حد ذاتها ويجب تحديد الجودة من وجهة نظر كل شريك في السياسة العامة، بالنسبة للبعض تكمن في النتائج الفعلية المتوقعة وبالنسبة للآخرين توجد في علاقة الخدمة، لذلك فإن الأمر متروك للوزارات لتحديد معايير الجودة الخاصة بها سواء من حيث جودة الخدمة أو الفاعلية الحقيقية للسياسات العامة.

وهناك العديد من الأمثلة علي الخدمات التي يكون فيها هذا النهج متعدد الأبعاد للجودة ضرورياً للغاية وهذا هو الحال علي سبيل المثال بالنسبة للمساعدة الإجتماعية: سيتم إعتبار المؤشر الذي يوضح مقدار التحويلات بطرق معاكسه من قبل دافعي الضرائب والمؤمن عليهم إجتماعياً.

وهناك سؤال مفاده: لماذا ستكون وجهة نظر المستخدمين هي الوحيدة التي تسود في تحديد المؤشرات؟

في الواقع، لا تتبع الجودة من إستجابة بسيطة أو تلقائية للتوقعات الإستهلاكية للمستخدمين ولكن التوفيق بين توقعات مختلف أصحاب المصلحة في الشأن العام وهم: ١- المستخدمون ٢- ودافعوا الضرائب ٣- الحكومة.

(1) sylviartvosa. Op. cit. p.19.

(2) op. cit. p. 20.

(3) op. cit. loc.

وفى إطار مبادئ السوق فإن النتيجة النهائية لسوء جودة الخدمة هي الإفلاس، وهذا التهديد غائب في القطاع العام، لذلك من الضروري وضع إستراتيجية قائمة علي نظام الجزاءات والحوافز.

في الواقع، يختلف مستوي الجودة بالفعل إختلافاً كبير وفقاً لمكان الاقليم أو موقع المرافق العامة، وبالتالي فإن وقت الإنتظار ليس هو نفسه في المناطق الريفية مقارنة بالضواحي. وبالمثل، يمكن أن تختلف القوة القانونية لتصريح البناء إختلافاً كبيراً من مدينة إلي أخرى. إذن سوف يسلط الإلتزام بإستراتيجية قائمة على الجودة الضوء على الخدمات المقدمة ويمكن أن يصاحبها أيضاً توصيته بمعاملة مختلفة إعتياداً علي المكان أو الموقع في هذا الصدد سيتطلب تنفيذ نهج الجودة علي نطاق واسع في فرنسا وجود معلومات وبيانات جغرافية واضحة ودقيقة.

وتفترض الجودة دائماً مفاضلة بين المصالح المختلفة وهي تقوم علي حلول متباينة خلافاً للتقاليد القانونية الفرنسية التي تميل إلي وجود إجابات موحدة.⁽¹⁾

من خلال مستويات الخدمة تتوافق الجودة مع كفاءة الخدمة العامة، يميل نهج مستوي الخدمة إلي تقرب نهج الجودة مع النهج الذي تتمحور حوله كفاءة الخدمات العامة ويمكن العثور علي هذا التقارب في إطار التقييم الذاتي للإدارات (إطار التقييم المشترك الذي اعتمده الدول الاوربية).

وفى إفادة صادرة عن: ديوان المحاسبة في السويد⁽²⁾ فإن الحكومة تستخدم إستطلاعات الرضا عن أداء المرافق العامة علي نطاق واسع في جميع الإدارات لمعرفة رأي المستخدمين فيما يتعلق بإمكانية الوصول إلي الخدمات أو جودة المعلومات أو معاملة الوكلاء. ثم وضع سياسية الجودة في هذا العام ١٩٨٢ وهي معنية فقط من الناحية النظرية بعلاقة الخدمة الفردية، ومع ذلك سرعان ما أصبح من الضروري إدراج تدابير الكفاءة في تقييم جودة الخدمات.

تعتبر مراقبة المؤشرات مثل عدد (المشاكل) التي تم حلها أو نتائج طلبة المدارس أو عدد حوادث الطرق بداية مهمة لعمل تقييم لعلاقة المرفق وكفاءة الخدمات العامة وفي معظم الأوقات حددت الوزارات والوكالات الأهداف بنفسها من أجل تعزيز تحقيقها من قبل الموظفين.

(1) Hermel Laurent – la qualite dans les services publics. Concepts Historique et enjeu.

(2) Sylvia troso. Op. cit. p20.

ويفترض تعريف مستويات الخدمة أولاً التسلسل الهرمي لمهام الخدمة العامة. محدودية الميزانيات العامة في الواقع تجعل من المستحيل تلبية مطلب إجتماعي غير محدود بطبيعته لذلك من الضروري أولاً وقبل كل شيء تحديد السياسات العامة ذات الأولوية.

ولا يمكن أن تأتي هذه الأولويات إلا من إحساس واضح بالغرض من الخدمة العامة وهكذا قامت عدة دول (استراليا، كندا، الدنمارك، المملكة المتحدة)⁽¹⁾ بتطبيق ما يسمى منهج استعراض البعض والهدف منه الإجابة علي ثلاثة أسئلة خاصة بكل خدمة من الخدمات العامة: لماذا المرافق العامة مسئولة عن هذه المهمة؟ وهل يجب أن يتم تنفيذها من قبل الدولة أو السلطات المحلية أو المنظمات الخاصة الموكلة بمهام الخدمة العامة؟ كيف يتم تنفيذها بأفضل نسبة تكلفة / وكفاءة؟

يعد التفكير الموازي في الجودة أمراً ضرورياً لإجراء مراجعة المهام هذه، والتي لا يمكن أن تستند فقط إلي إعتبرات التكلفة ولكن يجب أيضا أن تأخذ في الإعتبار التوقعات الإجمالية والأهداف الحكومية، وبمجرد تحديد مهام المرافق العامة بدقة من الضروري في النهاية إنشاء نظام إدارة متماسك مع أهداف ووسائل تحقيقها والتزامات المساءلة وفي غياب هذا الإتساق سوف ينظر مديرو الميزانية إلي الجودة علي أنها نفقات إضافية.

وفي تقرير صادر عن وزارة المالية في الولايات المتحدة الأمريكية أوضح أنه:

ليس لدي الحكومة الفيدرالية للولايات المتحدة الأمريكية⁽²⁾ سياسة جودة في حد ذاتها تكون ملزمة للإدارات والوكالات المختلفة، في المقابل يلزم القانون الوزارات والهيئات بتقييم فعالية برامجها مقابل الأهداف الواردة في الخطط الإستراتيجية وغالبا ما ترتبط هذه الأهداف بمؤشرات الجودة خاصة في أنشطة تقديم الخدمات.

هذه هي الطريقة التي تحركت بها الولايات المتحدة نحو تصميم نموذج الجودة الشاملة في نهاية الثمانيات ولذلك كانت الخطط الإستراتيجية التي تحدد أولويات النتائج المراد تحقيقها هي القوة الدافعة وراء إتخاذ الإدارات لمنهج الجودة.

لسوء الحظ، لا توجد حاليا أية عقوبات علي المستوى الردي للأداء وقد يكون من الممكن تحسين الوضع الحالي من خلال مقارنة النتائج أثناء مناقشة الميزانية من حيث الإنتاجية وتأثيرها علي جودة الخدمة المقدمة.

هذا الاتساق غير موجود في فرنسا: فالإنفاق على التحديث يخضع لموازنه محددة، كما لم يكن جزءاً من الأولويات الإستراتيجية للوزارات وهذه التهميش لنهج الجودة ينبع في الواقع من

(1) Sylvia trosa. Op. cit. p.21

(2) op. cit. loc.

عدم وجود نهج متكامل مما يجعل كل إدارة مسؤولة عن كفاءتها الخاصة ومن الواضح أن هذه الرسالة لا تنتشر من قبل الحكومة أو المسؤولين الإداريين.⁽¹⁾

إن الجودة لا تتطور إلا إذا تم دمجها في إستراتيجية الموازنة الحكومية ويجب أن تتميز الجودة ما يندرج تحت الأولويات الوطنية وما يقع تحت مسؤولية إدارة كل خدمة أما في المملكة المتحدة فإن الوضع علي العكس من ذلك حيث تم دمج الجودة بشكل كامل في الرؤية الوطنية للإدارة بالأهداف .

وهكذا أنشأت الحكومة البريطانية نظاماً للموازنة الإستراتيجية يقوم علي تمييز الأهداف والإصلاحات الهيكلية في الإدارات العامة.

فمن ناحية حددت الحكومة الأهداف الإجتماعية والإقتصادية علي المدى المتوسط والطويل والتي تم تجميعها في إتفاقيات الخدمة العامة.

ومن ناحية أخرى تم القيام ببعض الإصلاحات التي تهدف إلي ضمان التنفيذ السليم لسياسة الجودة: تم منح قدر أكبر من الحرية للمسؤولين عن الخدمات اللامركزية وذلك للسماح بتكييف إستراتيجيات التنفيذ مع الظروف المحلية، وتم تعزيز آليات التدقيق والتفتيش المستقلة، أخيراً، ثم تشجيع الإدارات علي أن تكون أكثر شفافية بشأن أدائها وقد أتاح هذا التوضيح لمستويات المسؤولينه وتقليص عدد الأهداف لكل برنامج إمكانية تركيز جهود الجودة علي الأولويات التي تحددها الحكومة، بالإضافة إلي ذلك، يتم الآن تحديد مؤشرات الجودة بعد إجراء مشاورات موسعة مما أتاح تحديد أفضل للأهداف من قبل الموظفين.

إن يجب إعطاء الأولوية لأهداف الجودة، لذلك من الضروري التفريق بين الأهداف الإستراتيجية التي تستهدف بشكل أساسي كفاءة المرفق والأهداف التي تركز علي علاقة المرفق مع المستخدمين.

ولقد صدرت إفادة من مكتب رئيس الوزراء البريطاني مفاها أنه: "من خلال إتفاقيات المرافق العامة أوضحنا أن الهدف من سياسة الجودة هو تحقيق نتائج ملموسة للمواطنين إلي جانب التركيز علي النتائج، حيث تم منح استقلالية إدارية أكبر للوزارات والوكالات لتنفيذ الإستراتيجية ولقد مكن هذا الإصلاح من حشد المديرين والموظفين حول موضوع الجودة.

(1) idibd. Loc.

مشاركة المستخدمين في تنفيذ الخدمة العامة:

إن التعاون المشترك مع الأفراد يجعل من الممكن إتخاذ خطوة أخيرة في سيطرة مستخدمى المرفق علي الخدمات العامة الذين لم يتم استشارتهم ولكنهم يشاركون حقا في تنفيذ الخدمة العامة.

فعلى سبيل المثال فإن المواطن الذي سيزيل الثلج من الرصيف أمام منزله أو الوالدان اللذان سيشاركان فى إدارة حضانة أولادهم سيساهمون فى حركة الإنتاج المشترك، ومن المؤكد أن الدعوة إلي المتطوعين لتقديم الخدمة العامة تفسر جزئيا لأسباب تتعلق بالميزانية لكن الجانب المالى ليس حاسماً، فالهدف الرئيسى هو تمكين المواطنين من خلال فرض فكرة أن الخدمة العامة الجيدة تقوم علي مشاركة الجميع.⁽¹⁾

في الواقع، كان التعاون المشترك موجوداً لفترة طويلة علي الأقل بطريقة ضمنية وبالتالي يمكننا إعتبار أن المستخدم الذي يستخدم جهاز كمبيوتر بدلاً من الذهاب إلي شباك الخدمة فى مقر الإدارة، أو المريض الذي يتبع نصائح طبية يكون مشترك بهذا فى إنتاج الخدمة العامة.⁽²⁾ ومع ذلك فإن التعاون المشترك منهج جودة يذهب إلي أبعد من هذه الأشكال الضمنية. حيث إنه يفترض أولاً: أن المواطنين (والإدارة) يقررون بأن جميع المشاكل لا يمكن حلها من قبل الدولة التي تعمل بمفردها، كما يعني أنه يمكن تعديل التمويل جزئيا وفقا لمشاركة المواطنين فى الخدمة العامة وبهذا المعنى يتناقض الإنتاج المشترك مع الأفراد بشكل جذري مع الفلسفة التقليدية لدولة الرفاهية ومع حتمية المساواة أمام الخدمات العامة وربما يكون هذا هو السبب فى أنه لا يزال نادراً ما يتم الإعتراف به كسياسة عامة من قبل الحكومات.

ويتماشي هذا النوع من النهج مع الفلسفة السياسية السائدة فى البلدان الأنجلوسكسونية: حيث لا ينبع من الحد من التدخل المباشر من جانب الدولة وهكذا فإن دور الدولة يتمثل فى كثير من الأحيان فى مساعدة الأفراد علي مساعدة أنفسهم من خلال دعم المبادرات المجتمعية، ومن الناحية العملية يفترض هذا وجود دولة تسعى إلي تشجيع الحوار بين مختلف الشركاء والتي تتدخل لحل النزاعات وإزالة العوائق التنظيمية والمالية التي تعيق المبادرات المحلية.

فمثلا يعتبر تدخل الإدارة الاسترالية مع مجتمعات السكان الأصليين⁽³⁾ رمز لهذا التطور فى دور الدولة، حيث يُظهر الإنتاج المشترك كوسيلة وسط بعد فشل النهجين المتطرفين فى البداية حيث فرضت الإدارة بالفعل حلولاً دون أي تشاور مع المسؤولين المحليين وهكذا سعت

(1) Sylvie trosa. Modernisation du management public. Op. cit. p. 30.

(2) op. cit. loc.

(3) Sylvie trosa. Op.cit. p.31.

الحكومة إلي تطوير مساكن ثابتة دون مراعاة حقيقية أن المنازل الصلبة تعتبر في ثقافة السكان الاصليين مكاناً خطراً وضاراً، وأدي فشل هذه السياسة الأولى بعد ذلك إلي سقوط الإدارة في فشل التجربة وأعقب المركزية المفرطة منح إعانات غير مشروطة وغير خاضعة لأية ضوابط وكما كان متوقفاً أدت هذه السياسة إلي إهدار المال العام ولكن أجبرت الانتقادات من ديوان المحاسبة ودافعي الضرائب الحكومة علي تغيير شروط تقديم المساعدة إلي السكان الاصليين للمرة الثانية.

ويسعي البرنامج الحالي إلي الاستفادة من الاخفاقات السابقة لإعادة تركيز دور الدولة علي بعثات الدعم والمراقبة.

والخلاصة: يمكن استنتاج أن النظام الحالي لا يمكن إصلاحه وأن الطريقة الوحيدة لتحسين الخدمة العامة بشكل كبير تأتي من خلال الإستعانة بمصادر خارجية. لقد حدثت هذه الظاهرة بالفعل في العديد من البلدان في استراليا والمملكة المتحدة وهولندا، أصبحت المساعدة المقدمة للعاطلين عن العمل لفترات طويلة موضوع منافسة بين المرافق السابقة في وزارة العمل التي تحولت إلي شركات عامة تنافسية ومقدم الخدمات في القطاع الخاص، ويتم الدفع للعاطلين عن العمل الآن فقط إلي الحد الذي يتمكنون فيه من العثور علي عمل مستدام.⁽¹⁾

الرهان المالي:⁽²⁾

ومع ذلك يخشي الكثيرون من أن إعتتماد أدوات وأساليب إدارة الشركات الكبيرة من قبل المرافق العامة المحلية يضر بعفويتها وقربها من المواطنين، فمن ناحية، فإن إقتصار الطابع المهني علي أساليب العمل هو أفضل ضمان لكفاءة واستدامة الخدمات العامة، ومن ناحية أخرى، فهي مهمة أيضاً بما يتجاوز الأهداف المالية تحقق وهذا يتحقق بوجود تمثيل الأطراف المختلفة، وبهذا المعني فإنه يساهم في تعزيز قرب الخدمات العامة من المستخدمين لذلك فإن تطوير الشراكة في تنفيذ الخدمات العامة هو أكثر بكثير من أمر طارئ عابر فمن الضروري الإستجابة لإنعدام وسائل وشرعية الدولة المركزية بهذا المعني فإن التفاوض مع الشركاء المحليين حول أهداف مشتركة هو حل للمستقبل حيث يذهب الإنتاج المشترك بالجودة الي صميم الطريقة

(1) op. cit. p. 32.

(2) op. cit. loc.

التي يتم من خلالها تنفيذ دور الخدمة العامة للدولة، إنه يعني إعادة توزيع الأدوار بين الأخيرة والشركات والمجتمع المدني.

الطرق المختلفة لتنفيذ إجراءات الجودة:

تم استخدام ثلاث إستراتيجيات مختلفة لتنفيذ مناهج الجودة في الإدارات العامة، النموذج الأول: الذي سبق ذكره، هو نموذج المملكة المتحدة الذي جعل إجراءات وبعض مؤشرات الجودة إلزامياً في جميع الخدمات.

وكانت الطريقة الاسترالية أكثر مرونة حيث الإلتزام بتحديد منهج الجودة يقابله الحرية الكاملة التي تم منحها للوزارات فيما يتعلق بتنفيذها .

وفي إستراليا: فإنه لتنفيذ سياسة الجودة الخاصة بها طلبت الحكومة الاسترالية من كل وزارة تحديد ميثاقها الخاص لتقديم أفضل خدمة للمواطنين ثم تقديم المساعدة المنهجية من قبل وزارة المالية ولكن لم يتم فرض صيغة أو طريقة محددة للجودة، وترتبط هذه الإستراتيجية بالاعتقاد بأن الإدارات المشتركة بين الوزارات يجب أن تفرض الأهداف، ولكن ليس طريقة القيام بالتنفيذ.

كما تم تقديم إجابات مختلفة عن مسألة معايير الجودة حسب الإدارة، واعتبرت بعض الوزارات أن الاختلافات في نوعية خدماتها تجعل من الصعب تحديد أهداف موحده علي العكس من ذلك، رأي آخرون أن مؤشرات الجودة الطموحة ستكون عاملاً مُحفزاً للمرافق الأقل تقدماً وبالتالي سيتم تشجيعها علي البحث عن حلول مبتكرة، وهكذا تبنت وزارة التضامن الإجتماعي نفس معايير الجودة المطابقة لمدينة سيدنى وللمقاطعات النائية.

لذلك تُظهر التجربة الأسترالية أنه لا توجد طريقة واحدة لتطبيق إجراءات الجودة، كما أنه يثبت أنه من الممكن تغيير ثقافة الإدارات بشكل عميق. وهكذا أظهر تقرير لمجلس مراجعة الحسابات أن عدة سنوات من التخطيط الإستراتيجي في الوزارات دفعت الوكلاء إلي الاقتناع بحتمية الجودة.⁽¹⁾

إن الحرية الممنوحة للمنظمات والمديرين والموظفين في تحديد الإستراتيجيات والأهداف المتوسطة الأجل تعنى أن الجودة لم يعد ينظر إليها علي أنها سياسة إضافية ولكن كنهج متكامل تماماً في الإدارة العامة للدولة.

(1) Sylvia trosa. Op. cit. o33.

أخيراً، فضلت السويد^(١) إستراتيجية الحوافز البحثية دون أي إلتزام تنظيمي أو أي توجيه لمنهج أو سياسته للجودة.

وفي السويد لم يكن هناك تقييم شامل لسياسة الجودة، فمن المسلم به أن الحكومة أكدت في بعض الأحيان أن جودة الخدمة العامة، مهمة للغاية لكنها لم تحدد أبداً إستراتيجية عامة لجميع الخدمات العامة ولذلك كان على الوزارات والوكالات أن تدافع عن نفسها وتؤكد في أغلب الأحيان علي جودة الخدمة العامة مهمه للغاية ولكنها لم تحدد أية إستراتيجية عامة لجميع المرافق.

أدي هذا الضعف في الإلتزام والسياسة الحكومية المعلنة إلي نتائج متناقضة للغاية إعتماًداً علي الإدارة وبالتالي فإن بعض الخدمات تأخذ في الإعتبار رأي المستخدمين والبعض الآخر لا يتبع نفس الطريقة. فالجودة لا تعتمد في الواقع علي النوايا الحسنه لكل إدارة .
كيف يتم تمويل جودة الخدمة:^(٢)

في استراليا صدر تقرير عن وزارة المالية في عام ١٩٩٥^(٣) الذي تم وضعه بالتعاون مع الإدارات الفيدرالية والولايات الفيدرالية والخبراء وممثلي القطاع الخاص والأكاديميين. وفي البداية كانت وزارة المالية مترددة تماماً بشأن حركة الجودة خوفاً من إستخدامها كذريعة لطلب موارد إضافية.

وأظهر التقرير - في الواقع - أنه في حين أن الجودة قد تتطلب في البداية استثمارات كبيرة(علي سبيل المثال لإنشاء مراكز إتصال) إلا أنها يمكن أن تحقق في نهاية المطاف مكاسب بفضل أرباح المالية التي تم تحقيقها.

ويجب التأكيد علي أن ١٠% هو رقم متوسط والذي يخفي مكاسب إنتاجية أكبر بكثير في مناطق معينه. وهكذا أظهرت التجربة الإستراتيجية أن الإستعانة بمصادر خارجية لتكنولوجيا المعلومات يسمح في المتوسط بتوفير حوالي ٢٠% لزيادة مستوي الجودة بشكل كبير.

ويتم تفسير هذا التناقض من خلال حقيقة أن الفرق الداخلية المسؤولة عن صيانة تكنولوجيا المعلومات غالباً ما تكون صغيرة جداً بحيث لا يمكنها الحفاظ علي مستوي مؤهل

(1) *ibid. loc cit.*

(2) *Sylvie trosa op. cit. p. 35.*

(3) *op. cit. p. 35.*

مماثل لمستوي شركة خاصة منافسة تقدم خدمات بحثية. ولا تقتصر مكاسب الإنتاجية هذه علي الجوانب المحيطة للإدارة العامة، حيث وجدت دراسة مرجعية تم إجراؤها في عام ١٩٩٨ في استراليا - علي سبيل المثال- فجوة إنتاجية بنسبة ١٠٠% بين الموارد البشرية في الوزارات المختلفة وتلك الخاصة بالشركات الخاصة، وأظهرت دراسة إضافية أن نصف هذا الاختلاف تم تفسيره من خلال القيود التنظيمية، أما النصف الآخر فقد جاء من التقليل من قيمة إدارات الموارد البشرية داخل الوزارات مما أدى إلي وضع أقل الوكلاء كفاءة هناك ورافقة معدل تدوير مرتفع.^(١) ولقد أدى هذا التشخيص إلي قيام الحكومة بترشيد النصوص التنظيمية لخفض عدد أشكال الإجراءات لإعادة تقييم بعض الوظائف داخل إدارة الموارد البشرية الخاصة بهم، ومكنت الإصلاحات من تحقيق مكاسب إنتاجية قريبة من ٥٠%.

وقد تتطلب الجودة استثمارات كبيرة في البداية ولكن علي المدى البعيد يمكن جني مكاسب معقولة من تطبيقها

وأصدر ديوان المحاسبة في السويد شهادة مفادها:^(٢)

عندما تعمل إحدى المرافق العامة بشكل صحيح فمن السهل القول بأن تطبيق نهج الجودة لا يتطلب مبالغ ضخمة، ومع ذلك عندما تكون حالة الخدمة العامة سيئة للغاية وهو ما يمكن أن يحدث في الصحة علي سبيل المثال أو عندما تكون قوائم الإنتظار طويلة جداً (مقارنة بمصر حالياً) أو في التعليم عندما تكون نتائج الإمتحانات سيئة (مقارنة بمصر التابلت ومشاكل السيستم أو النت + الكتاب الإلكتروني في الجامعات) فمن الصعب القيام بذلك دون التفكير في الاستثمار وإدارة الخدمات المعنية.

كيف يتم تقييم الجودة؟

قررت المملكة المتحدة عام ١٩٩٠ وضع بعض المرافق العامة في منافسة مع بعضها البعض من جهة ومع الشركات الخاصة من جهة أخرى.^(٣)

وبعد تطبيق النظام من الممكن تحديد أهداف الجودة المتوقعة بوضوح وتشجيع المرافق العامة علي تحقيقها بسرعة في هذا الصدد وكانت السياسة ناجحة: كان رد الفعل الأول للمرافق

(1) Sylvie trosa. Op. cit. p.36.

(2) op. cit. loc.

(3) op. cit. p.35.

العامّة بشكل عام إعادة التنظيم من خلال تنفيذ نهج الجودة من أجل تحسين كفاءتها وفازت المرافق العامّة القائمة بنصف طلبات المناقصات .

وفي المملكة المتحدة قدم قسم الميزانية تقريراً مفاده أنه:⁽¹⁾

إن أحد الجوانب الرئيسية لسياسة الجودة يتمثل في وضع المرافق العامّة والمؤسسات الخاصّة في المنافسة من خلال دعوات لتقديم العطاءات في المجالات المتاحة. وقد أدّى هذا النهج إلى قيام المرافق العامّة بإبراز جهودها ونتائجها لكسب دعوات المناقصات وبهذا المعنى، فإن إصلاح الخطوات التالية: تحويل الإدارات إلى وكالات ذات وظائف متماسكة وإدارة مستقلة، وفي عام ١٩٨٨ أتاح استخدام الضغط التنافسي والخوف من الخصخصة إلى تحسين جودة الخدمات العامّة، لكن هذا النظام كان له أيضاً قيود، فمن ناحية، فإن الحاجة إلى منح المرافق العامّة الحالية وقتاً لإعادة تنظيمها تطيل بشكل كبير إجراءات المناقصة والتي تستغرق عاماً في المتوسط.

ومن ناحية أخرى، تثير مثل هذه السياسة إستياء القطاع الخاص والذي يدرك بسرعة أنه، في معظم الحالات، أن المنافسة لا تهدف إلى فتح السوق بل إلى دفع المرفق العام إلى التحديث. لذلك لم يعد يستخدم بشكل منهجي بإستثناء المشاريع الجديدة من أجل إجبار المرافق العامّة المتفرقة على العمل معاً أو مع قطاع خاص يقدم خدمات جيدة.

وهناك مثال جيد يتمثل في المناقصات في مجال الصحة والتي غالباً ما تشجع المستشفيات والمؤسسات الطبية والإجتماعية السلطات والجمعيات المحلية على تنفيذ مشاريع مشتركة (تنافس المرافق "La contestabilite' des services) وهناك حلول أخرى غير المنافسة الشديدة بين المرافق، فيمكن أن يخضعوا للتقييم المنتظم من السلطات المستقلة، أو بخطاب رسمي حول عدم استدامة البرامج. والهدف هو جعل الوكلاء يقبلون فكرة أن الخدمات العامّة التي تقدمها السلطات العامّة ليست أبدية وأن استدامتها تعتمد على نتائجها من حيث الجودة ولقد تم تنفيذ هذه السياسية في استراليا (حيث تعرف باسم قابلية التنافس) وفي كندا بـ (مراجعة المهام) وفي المملكة المتحدة (مراجعة النفقات) ويشجع مراعاة آراء وتوقعات المستخدمين للمرافق العامّة على إثبات أنها تحقق قيمة مضافة حقيقية وتستخدم المال العام بشكل فعال.

(1) op. cit. p.21, 22.

والخلاصة فإن الجودة هي وسيلة لإعادة تركيز المرافق العامة علي مهامها الأساسية من خلال الجهد الذي ستبذله الإدارات من خلال إجراءات الجودة والتقييم لإثبات فعاليتها ويمكن بالطبع تحديد معايير معينة للجودة مثل رضا المستخدم عن أداء المرفق للخدمات.

لكن التقييم الشامل يتطلب عملاً معقداً لتجميع المؤشرات الكمية والنوعية، علي سبيل المثال، اتباع الجودة سياسية الوقاية في الصحة العامة الإجابة علي أسئلة مهمة مثل:

١- هل تم التواصل مع الأطباء الذين يمارسون عملاً حراً؟

٢- هل أوصلوا الرسالة لمرضاهم؟

٣- هل كان هناك تنسيق بين المراكز العامة والأطباء الذين يمارسون عملاً حراً (الطبيب الخاص)؟

٤- هل تم التعرف علي المرضى وتاريخهم المرضى وباقي البيانات المتعلقة بهم قبل الإعلان عن المرض؟

كما لعب نشر النتائج حسب نوع الخدمة والمقارنات بين الإدارات المختلفة دوراً تحفيزياً داخل المرافق العامة طالما أنه بات في علم اليقين أن الأداء الضعيف الذي لا يراعى معايير الجودة يكون معروفاً للجميع بطريقة علنية.

وفي استراليا^(١) قدمت وزارة المالية شهادة عن أداء الإدارة الاسترالية مفادها أن برنامج الجودة في استراليا يعود إلى نحو عشرين عاماً مضت وأن أهم المشاكل التي واجهت تطبيق برنامج الجودة أن نتائج الخدمة العامة غالباً ما تعتمد على التنسيق الجيد بين العديد من الإدارات وعلى التعاون مع مؤسسات القطاع الخاص، ويتطلب التعاون المشترك مع القطاع الخاص توقيع عقود شراكة من مختلف الشركاء في المرافق العامة للدولة. لذلك تم إنشاء هيئة مستقلة تضم خبراء ويتمثل دورها في تحديد مؤشرات الجودة ذات الصلة لكل سياسة من السياسات العامة.

وعندما يتم التوصل إلى إتفاق بين مختلف الشركاء يتم قياس المؤشرات ونشرها سنوياً ويتيح هذا النشر إمكانية إجراء مقارنات بين الإدارات المختلفة ويثور نقاش في كثير من الأحيان حول أسباب تحقيق مرفق ما للنتائج المتوقعة أو عدم تحقيقها وأسباب ذلك.

وقد يكون هذا الشكل من التقييم صادماً أحياناً ولكنه يكون مقبول ومحل إحترام نظراً لإستقلاله وشرعية الهيئة الرقابية.

(1) op. cit. loc.

وينبغي أن يتيح تقييم الجودة إمكانية مقارنة نتائج الإدارات، والهدف ليس توجيه اللوم أو التجريح للمرافق العامة ولكن محاولة فهم أسباب الاختلاف في الأداء ومساعدة الإدارات على تحسين نتائجها.

دور المفوض البرلماني في تحسين العلاقة بين الإدارة والأفراد:

فلقد أخذت إنجلترا بنظام المفوض البرلماني^(١) وكان يطلق عليه المفوض البرلماني للإدارة البريطانية وتم إنشائه عام ١٩٦٧ وكان من أهم إختصاصاته رقابة السلطة التنفيذية بهدف حماية المتعاملين معها من أي تجاوز يحدث لهم.

يتمتع المفوض بإختصاصات واسعة فهو يمارس رقابة تعد من ناحية النوع أكثر إتساعاً من تلك التي تمارس على أعمال الإدارة بمعرفة القضاء.

ويمارس المفوض رقابته على كافة تصرفات الإدارة كقاعدة عامة وتمتد رقابته لتشمل أعمال أشخاص القانون العام كما قد تمارس على أشخاص القانون الخاص متى عهد إليها بمهمة مرفق عام.

وفيما يتعلق بإختصاصات المفوض في القطاع الحكومي فهي متسعة جداً حيث تشمل رقابة كل إدارات الدولة بما فيها الرقابة القضائية نفسها.

ومن ذلك قيام المفوض بعمل زيارات إلى المحاكم لتفقد سير العمل بها، وأخذ عينة من ملفات القضايا التي تم الفصل فيها للتأكد من جدية المحكمة وسرعة الفصل المنازعات وأن ذلك تم في وقت معقول دون تأخير.

كما أن رقابة المفوض تمتد لتشمل مراكز الشرطة وأقسامها وكذلك مقار النيابة العامة للتأكد من أن المتعاملين مع هذه الإدارات تتم معاملتهم بطريقة جيدة وفقاً للقواعد القانونية المنظمة للعمل في هذه الإدارات.

إن الهدف من إنشاء نظام المفوض يتمثل في المقام الأول في تحسين العلاقة بين الإدارة والمتعاملين معها.

ويدخل في مجال إختصاصات المفوض البحث عن سبل تحسين العمل الإداري من خلال معرفة الأسباب التي تعوق الإصلاح واقتراح سبل علاجها مما يعني أن مهمة المفوض تعد في واقع الأمر مهمة تسعى إلى كشف أخطاء الإدارة والبحث عن سبل إصلاحها.

(١) د/ مجدي عبد الحميد شعيب: المفوض البرلماني ودوره في حل منازعات الإدارة والمتعاملين معها، دراسة مقارنة للنظام السويدي والإنجليزي، مجلة الأمن القانوني، السنة الثامنة عشر، - العدد الثاني - يوليو سنة ٢٠١٠، ص ١٠.

ولا يقتصر إختصاص المفوض في إنجلترا على حث الإدارة على إصلاح تصرفاتها التي تصدر منها عن طريق المواطن بواسطة الشكاوى وإنما يمتد هذا الإختصاص بتقديم مقترحات بتعديل القواعد المطبقة في الإدارة والتي أدت إلى حدوث خلل في الإدارة وذلك بهدف حل المشكلة من جذورها لكي لا تتكرر في المستقبل.

وتكمن السلطة الحقيقية التي يتمتع بها المفوض في بريطانيا في التقرير العام الذي يعده في نهاية العام بخصوص المهام التي قام بها، وهو تقرير يرفع إلى البرلمان الذي يتولى دراسته بدقة بالغة. وبالإضافة إلى هذا التقرير العام يستطيع المفوض الإنجليزي وفقاً لما ورد في قانون إنشائه إعداد تقارير خاصة يرفعها إلى البرلمان، وتتعلق ببعض المنازعات التي تتسم بقدر من الأهمية، يقدر معها المفوض أنها تقتضي أن يفرد لها تقريراً خاصاً.

وتلقى التقارير التي يرفعها المفوض إلى البرلمان عناية شديدة، خاصة وأنها تفحص بمعرفة لجنة خاصة في مجلس العموم، تشكل من أحد عشر نائباً من أعضاء المجلس.

ولا يقتصر عمل هذه اللجنة على مجرد الإحاطة علماً بما قام به المفوض، بل تتجاوز ذلك بكثير، بحيث تلعب دوراً على درجة كبيرة من الأهمية في مجال تنفيذ مقترحات المفوض بخصوص المنازعات التي قام بدراستها، إذ تستطيع اللجنة التي نحن بصددنا أن تستدعي مسؤولي الإدارات التي لم تتعاون مع المفوض، أو تلك التي لم تنفذ الرأي الذي انتهى إليه بخصوص النزاع، للمثول أمامها لبيان الأسباب التي دعته إلى عدم التعاون، أو عدم تنفيذ رأي المفوض، ومن شأن ذلك إضفاء نوع من الأهمية على المقترحات التي تصدر عن المفوض، تجعل الإدارات المختلفة تفكر أكثر من مرة قبل أن تقرر عدم التعاون، أو عدم تنفيذ التوصيات التي تصدر عن هذا الأخير، وذلك خشية أن يستدعي المسؤول عنها أمام لجنة مجلس العموم التي تتولى دراسة تقرير المفوض، وهو ما يؤدي في النهاية إلى قيام الإدارات المختلفة بتنفيذ توصيات المفوض في الغالب الأعم في أقرب وقت ممكن.^(١)

ولكن ما هي القيمة الحقيقية للرأي الذي ينتهي إليه المفوض بخصوص النزاع؟ هل يعد ملزماً للإدارة؟ هل يعد الرأي الذي ينتهي إليه المفوض في السويد أو إنجلترا مجرد توصية؟ وبالتالي فهي لا تعد بهذا المفهوم ملزمة، ومن ثم تستطيع الإدارة أن تقبل تنفيذها طواعية، كما تستطيع أن ترفضها.

هذا من الناحية القانونية البحتة، ولكن الواقع العملي يظهر خلاف ذلك؛ فغالباً ما تنفذ الإدارة توصية المفوض في كل من السويد وإنجلترا، وذلك إما خشية أن يتم استدعاء المسؤول للمثول أمام لجنة التحقيق البرلمانية التي تتولى دراسة التقارير التي يرفعها المفوض إلى البرلمان

(١) د/ مجدى عبد الحميد شعيب - المرجع السابق ص ١٢.

ليبيان أسباب رفض الإدارة، وتنفيذ توصيات المفوض كما هو الوضع في السويد، وكذلك في إنجلترا، أو لخشية أن يثبت المفوض أن الإدارة غير مكترثة بإحترام القانون، أو أن تصرفاتها تمثل انتهاكاً صارخاً لمبادئ العدالة، وذلك في التقرير الذي يعده المفوض، ويتم نشره وتوزيعه على سلطات الدولة المختلفة.

فمجرد خشية الإدارة من أن ترى اسمها مدرجاً ضمن قائمة الإدارة التي لا تحترم القانون، يكفي في حد ذاته أن تسارع الجهات التي تخضع لرقابة المفوض لأن تنفذ توصيات المفوض دون تردد.

ولا يقتصر الدور الذي يقوم به المفوض على حماية الأفراد في مواجهة الإدارة فحسب، بل يمتد ليشمل المساهمة في تطوير وتحسين العمل الإداري نفسه،^(١) وذلك من خلال مقترحاته التي يتوصل إليها أثناء قيامه بعمله. حيث يستطيع المفوض أن يرفع إلى الإدارة اقتراحات بتغيير بعض القواعد التي قد تحكم نشاطها، أو قد يقترح على السلطة التشريعية نفسها تعديل القانون إذا اتضح له أن من شأن ذلك تلافي العديد من المشكلات التي قد تثار بين الإدارة والمتعاملين معه.^(٢)

وبخلاف الوضع بالنسبة للوسيط السويدي، فإن المفوض في إنجلترا، لا يستطيع أن يمارس رقابته على تصرفات الإدارة من تلقاء نفسه، وهو أمر يؤدي إلى التقليل من أهمية الدور الذي يلعبه في سبيل ترسيخ دعائم دولة القانون بما يؤدي إلى إحترام نص وروح القانون، وذلك دون تجاهل مبادئ العدالة في هذا الشأن.

ولا تمنعنا أوجه القصور السابق الإشارة إليها من التقرير بأن المفوض يقوم في البلدان محل الدراسة بدور فعال في مجال تحسين العلاقة بين أشخاص القانون العام والمتعاملين معها، وهو دور على درجة عظيمة من الأهمية، حيث يساهم بدور فعال في مجال الحفاظ وتأكيد إحترام حقوق الأفراد في مواجهة الإدارة.

ولا يقتصر دور المفوض - كما سبق البيان - على مجرد فض المنازعات التي تثار بين الجهات الإدارية وأشخاص القانون الخاص، وإنما يمتد ليشمل بحث سبل تطوير عمل الإدارة نفسها من خلال الوقوف على معوقاته، والبحث عن آلية التغلب عليها.^(٣)

(١) المرجع السابق، ص ٥٠.

(٢) المرجع السابق ص ٥١.

(٣) المرجع السابق نفس المرجع.

دور المدافع الحقوق في تحسين العمل الإداري وحل المنازعات بين الإدارة والأفراد (في فرنسا)
من الوسائل التي لجأت إليها فرنسا تحسين العلاقة بين المواطن والدولة الإدارة إنشاء
نظام أو مؤسسة (المدافع عن الحقوق) والذي كان يحمل اسم (الوسيط) أو وسيط الجمهورية^(١)
حتى عام ٢٠١١ وتم تغيير مسماه. La mediateur de la republique. وإضافة بعض
الوظائف والإختصاصات إليه ليصبح (المدافع عن الحقوق) Le defenseur des droits^(٢)
ولقد نص الدستور الفرنسي في المادة ٧١ منه على إختصاصات المدافع عن الحقوق مدة شغله
لهذه الوظيفة في التعديل الدستوري^(٣) بعد صدور القانون رقم ٣٣٣ لسنة ٢٠١١ بإنشاء المدافع
عن الحقوق.

ويختص المدافع عن الحقوق بالرقابة على أعمال السلطات العامة في الدولة والتي
تشمل جميع السلطات سواء كانت مركزية أو إقليمية ويختص المدافع عن الحقوق ببحث
الشكاوى المرفوعة إليه من الأفراد مباشرة بعد ما كانت مقيدة برفعها عن طريق أحد أعضاء
البرلمان في نظام الوسيط السابق عليه^(٤).

كما يمكن للوسيط تقديم مقترحات وملاحظات للسلطة التشريعية بصدد وتطبيق
النصوص القانونية وما قد يحدثه ذلك من مشاكل أو يكشف عن تغييرات.

ويمكن القول أن الهدف الرئيس لعمل المدافع عن الحقوق تكمن في ضمان السير
الحسن للإدارة وتطوير العمل الإداري وحل المنازعات بين الأفراد وإدارة بما يحقق ضمان العلاقة
الجيدة بين الإدارة والأفراد ويضمن السير الحسن للمرافق العامة^(٥).

(١) د/ عبد الله حنفي- السلطات الإدارية المستعملة دراسة مقارنة دار النهضة العربية ٢٠٠٠ ص ١٢٣ وما
بعدها

(٢) راجع د/ مجدى عبد الحميد شعيب - المدافع عن الحقوق في فرنسا خطوة هامة نحو تخفيف العبء عن
القضاء دراسة مقارنة مع لجان التوفيق في مصر - مجلة كلية الحقوق - جامعة بنها العدد الخامس -
سنة ٢٠١٢. ص ٥٣ وما بعدها، د/ محمد على أحمد معوض - نظام المدافع عن الحقوق لحل
المنازعات الإدارية - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه حقوق المنوفية بدون تاريخ - ص ١٦٤ وما
بعدها.

(٣) راجع دستور فرنسا الصادر سنة ١٩٥٨ شاملاً تعديلاته حتى عام ٢٠٠٨ ص ٢٠.

www.consttutionproject.org.

(٤) د/ عبد الله حنفي- السلطات الإدارية المستقلة - دراسة مقارنة - كلية الحقوق - جامعة المنوفية -
سنة ٢٠١٦ ص ١٤٠، ١٤١.

(٥) المرجع السابق ص ١١٦، ١١٧.

ويعتبر دور المدافع عن الحقوق مهم جداً في إطار تخفيف العبء عن القضاء وتقليل عدد المنازعات المنظورة أمامه وذلك بمحاولة حلها ودياً والتوصل إلى تصفية الأجواء بين الأفراد والإدارة.

إن عمل المدافع عن الحقوق - ومن قبله الوسيط يؤتي ثماره في محاربه مظاهر الفساد الإداري والكشف عن العوامل التي تؤدي إلى الإدارة السيئة للمرافق العامة، ومما يعزز هذا الدور قيام المدافع عن الحقوق يرفع تقارير سنوية لرئاسة الجمهورية وللبرلمان^(١) تتضمن ما قام بإنجازه من أعمال، علاوة على ملاحظاته حول أخطاء الإدارة أو الصعوبات التي تواجه العاملين بها مع تقديم مقترحاته بشأن تعديل بعض النصوص القانونية أو اللائحية التي يرى أنها تقف حجر عثره في سبيل التطور الإداري أو تساعد على زيادة الفساد أو ترسخ الأوضاع غير العادلة داخل إدارات الدولة^(٢)، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى الوصول إلى وجود مجموعة من النصوص القانونية واللائحية وكذلك القواعد الإدارية والتي تضمن جميعها السير الحسن للمرافق العامة ويساعدها على تقديم خدماتها بأعلى جودة ممكنة تحوز على رضا جمهور المتعاملين مع الإدارة.

ما هو تأثير تجارب بعض الدول الأجنبية علي فرنسا؟

تتميز فرنسا بتعدد وبتنوع مبادرات الجودة ويصفه خاصة في المؤسسات العامة والوحدات المحلية، ولقد انضمت بعض الإدارات الكبيرة مثل إدارة المعدات والتمويل إلي حركة تطوير الجودة مؤخراً وبالإضافة إلي تنوعها، فإن مناهج الجودة لها عدة خصائص مشتركة:-
أولاً: فهي ليست جزء من سياسة الحكومة الشاملة. فلقد أطلقت السلطات العامة مؤخراً سياسة تهدف إلي تحسين الإستقبال في المرافق العامة، لكن هذا النوع من المبادرات لا يحل محل سياسة الجودة الشاملة والتي من شأنها أن تفترض - علي سبيل المثال - تحديد خطة جودة لكل وزارة أو مؤشرات لجودة الخدمات المقدمة.

أخيراً، مع إستثناءات نادرة لا تستشير إدارات الدولة المستخدمين، وتظهر تجربة البلدان الأخرى أن سياسة الجودة الطموحة تبدأ بتهيئة الظروف المواتية للإدارة العامة الفعالة، وفي حالة فرنسا يفترض هذا، تنفيذ الإصلاحات الهيكلية السابقة. حيث جاءت الاستنتاجات نتيجة نقاش مع المسؤولين الإداريين الفرنسيين في ضوء نتائج الدراسة الاستقصائية الدولية المقدمة في هذا التقرير .

(١) المرجع السابق نفس الموضوع

(٢) راجع د/ عبد الله حنفي- السلطات الإدارية المشكلة دراسة مقارنة - دار النهضة العربية - سنة ٢٠٠٠ ص: ١٢٣ وما بعدها وراجع نفس المؤلف طبعة عام ٢٠١٦ ص ١١٦ وما بعدها.

ملاحظات عامة:

(١) قبل كل شيء من المهم التأكيد علي أن البحث عن الجودة لا ينبغي إعتبره برنامجاً إضافياً وأنه سيأتي علي رأس البرامج الموجودة مسبقاً، ولكن كشرط يجب دمجه في مختلف الإجراءات الجارية المعمول بها قيد التنفيذ.
بمعني آخر: يجب أن تصبح الجودة وأهدافها ونتائجها وتقييمها مكوناً طبيعياً للإدارة العامة.

(٢) يجب أن تكون هذه الإدارات العامة نفسها متاحة ممكنه possible بالكامل، ولهذا فإن الهياكل الإدارية المدعوة لتنفيذ إجراءات الجودة تشكل بحد ذاتها مراكز مسئولية حقيقية يفترض هذا مسئولية حقيقية للمدير عن نتائج إدارته ونوعيتها مستوي الخدمات التي تقدمها وهذا يعني أن من واجبه أن يُحاسب علي ذلك وأن يتم تقييمه علي هذا الأساس، بحيث يكون نجاح أو فشل إدارته علي درجة كبيرة من الأهمية بالنسبة له من حيث السمعة والمكافآت والوظائف.

(٣) وفي مقابل هذه المسئولية تكون هناك رقابة حقيقية علي إستخدام الموارد من جانب الإدارة ومديرها، وبالتالي إستقلالية حقيقية سواء كان الأمر يتعلق بالموارد البشرية أو الموارد المالية أو الموارد اللوجستية أو إمكانيات التعاون أو الشراكة مع الكيانات العامة أو الخاصة، فمن الواضح أن القائد يمكن أن يكون هو المسئول بشكل أكبر علي النتائج، لأن لدية سيطرة أكثر فعالية علي الموارد الموكولة إليه.

ويتوافق مفهوم المسئولية ومراكزها مع هذه المتطلبات إنها مسألة الجمع في نفس الوحدة بين المسئولية عن النتائج والتحكم في الوسائل في حدود الضرورات المبررة للتدخل.

ولقد سعت بعض الدول الأوربية المعروفة باسم بلدان منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية^(١) إلى تحديث القطاع العام لديها حتى يتمكن من الإستجابة للصعوبات وتحديات الإصلاح والتعامل مع مشكلة عدم فاعلية السياسات العامة المتبعة ومع محدودية الموارد وأيضاً للعمل على تلبية توقعات وتطلعات المواطنين المتزايدة ولقد انتهجت هذه الدول سياسة تقليل حجم القطاع العام وإنهاء الفصل بين القطاعين العام والخاص وخلق آفاق للتعاون والشراكة بينهما.

وعمدت هذه الدول إلى إقتراح إستخدام أساليب وطرق القطاع الخاص في الإدارة والتشغيل في القطاع العام وذلك بهدف تحسين كفاءة الإدارة العامة.

(1) sylvie trosa. Op. cit. p.10.

ولقد اتفقت دول هذه المنظمة على أربعة مبادئ للإصلاح وإدارة الخدمات وهي:

- ١- الحاجة إلى لا مركزية الهياكل الحكومية.
- ٢- إتباع أسلوب الخصخصة.
- ٣- تعظيم مبادئ المنافسة.
- ٤- إنشاء عملية تنظيمية تتيح مشاركة المستهلك (مستخدم المرفق) في التنظيم الإداري. ومما لا شك فيه أن إتباع النسق البيروقراطي التقليدي في الإدارة يعطي الأولوية والإمتياز لإحتياجات المنظمة ويتجاهل مطالب وإحتياجات المستخدمين للمرافق العامة ومن باب أولى يتجاهل معايير التقييم للأداء الإداري النابع من آراء المستخدمين. ومن تبعات ذلك وأثاره الإبقاء على الدور التقليدي للدولة منذ الحرب العالمية الثانية والذي إنحصر في مجرد توريد الخدمات والقيام بالأعباء والأنشطة الرئيسة كالتعليم والصحة والإسكان مع الاحتفاظ بالتخصص الوظيفي والنظام الهرمي في الإدارة (التدرج الوظيفي) بطريقة صارمة.^(١)

وكل هذا يؤدي - بلا شك - إلى الحد - بشكل كبير - من قدرة الدولة على تلبية إحتياجات المواطنين وتطلعاتهم المفضلة. ولقد أحدثت التطورات الحديثة بزوغ نوع جديد من الأولويات وأصبح لزاماً على الإدارة أن تكيف سياساتها العامة مع المتطلبات الجماهيرية الجديدة. ولقد حاولت الدولة - ولا زالت - رغم كل القيود والمصاعب - أن تواجه هذه التحديات وأن تنتقل من حكومة منغلقة على ذاتها إلى حكومة أكثر إنفتاحاً على العالم الخارجي. ولقد تبلورت كل المحاولات الحكومية في إطار تطبيق فكرة الجودة في المرافق العامة،^(٢) وسعت الحكومة إلى:

- ١- العمل على تلبية إحتياجات الجماهير وتوقع تطلعاتهم المستقبلية.
- ٢- قيام الإدارة بتقديم تقارير إلى مستخدمي المرافق العامة عن حجم ونوع العمل الإداري.
- ٣- ترسيخ ثقافة الجودة لدى العاملين والمستخدمين في آن واحد.

(1) slvia trosa. Op.cit.p. 44.

(2) ibid. loc. cit.

ولقد جنحت الدول الصناعية إلى تطبيق مبادئ الجودة تحت ضغط توقعات وطلبات المستخدمين وعملت على تحويل أنماط ومناهج الإدارة العامة للحصول على الجودة وضمانها بشكل منتظم ومستمر .

وفي مجال متصل بجودة خدمات المرافق العامة، وتحديد أن مرفق الرعاية الصحية في فرنسا فقد تم إنشاء المعهد الوطني للتميز في الخدمات الصحية والإجتماعية⁽¹⁾ ويقوم المعهد على تحسين الخدمات الطبية التطبيقية والإستخدام الفعال للموارد في القطاع الطبي وقطاع الخدمات الإجتماعية.

ويمارس المعهد هذه المهمة في إطار إحترام معايير التميز (الجودة) des valeurs d'excellence والإستقلالية، والإنتفاع والدقة العلمية والشفافية transparence والنزاهة والعدالة والمساواة تجاه مستخدمي المرافق العامة الصحية والإجتماعية مع وضع قمة مواردهم في الإعتبار .

وتتمثل مهمة المعهد بصفة خاصة في الآتي:⁽²⁾

(أ) تقدير وضع سعر أو تكلفة الخدمات الطبية وتكاليف الوسائل التقنية والأدوية والعمليات الجراحية في مجال الصحة والخدمات الإجتماعية الشخصية.

(ب) إعداد توصيات وإرشادات للممارسة العملية للرعاية الصحية السريرية تجاه مستخدمي المرفق للوصول إلى أفضل الطرق الفنية والتقنية في مجال العلاج وكذلك في مجال الخدمات الإجتماعية الشخصية.

(ت) تحديد المعايير المستخدمة للإرتقاء بعناصر الخدمات وعند اللزوم يجب تحديد نماذج وأساليب أفضل لتطبيق منظومة الخدمات الصحية والإجتماعية.

(ث) عمل استطلاع للرأي للأخذ بنصائح إرشادات المستفيدين من الخدمات الصحية والإجتماعية للوقوف على ملاحظاتهم بشأنها.

(ج) عمل توصيات للوزير المختص بصفة دورية ومستمرة لتوفير جميع أنواع الأدوية المطلوبة.

(ح) تحسين ودعم التطور العلمي في مجال التقنيات الحديثة والأدوية وجميع الأساليب المستخدمة في مجال الطب.

(1) <https://www.psl.eu/universteinstitut-national-du-service-public-psl-universte-paris>. P.2ets.

(2) www.legisquebec.gouv.qc.ca.

ومن أجل إعداد توصياته وإرشاداته وملاحظاته يأخذ المعهد في الإعتبار بصفة خاصة الإعتبارات الآتية:

- مستوى ودرجة إحتياجات الأفراد المعنيين.
 - دراسة العلاقة بين المنافع أو الفوائد التي سيحصل عليها المنتفعين بخدمات المرافق العامة في مقابل تكاليف النظام الصحي والخدمات الإجتماعية.
 - النتائج المتوقعة لتوصياته وتوجيهاته (إرشاداته) حول مصادر النظام الصحي والخدمات الإجتماعية.
- ومن أجل القيام بهذا الدور فإن المعهد يعتمد على مراجعة دقيقة ومنهجية لمقتضيات البحث العلمي وكذلك على التطورات الإقتصادية، وعلى المعطيات الفنية الصحية وعلى تحليل الإحتياجات والموارد... إلخ مع الأخذ في الإعتبار التطورات العلمية في المجالات المختلفة.

جودة الخدمة في المرافق العامة في بعض الدول الأوروبية:

يمكن القول بأن منهج الجودة الحقيقي في جميع البلدان يتمثل في أن جودة الخدمة العامة تكمن في ثلاث عناصر أساسية:

ملاحظة أن تحسين العلاقات بين المستخدمين والإدارة تجعل من الممكن إرضاء جميع الأطراف ذات الصلة وبالتالي سيستفيد المستخدمون من خدمات عامة ذات جودة أفضل، وسيشعر موظفو الخدمة المدنية بمزيد من الاهتمام وستكون الحكومات قادرة علي القول بأنها حققت نتائج ملموسة.

إن طرق تحسين جودة الخدمة موجودة بالفعل في القطاع الخاص مما جعل تنفيذها في الادارات العامة سهلاً نسبياً ويمكن في كثير من الأحيان تحسين جودة الخدمة دون نفقات استثنائية من الميزانية العامة.

ما يجب التركيز عليه في جودة الخدمة؟⁽¹⁾

تعتبر الاستطلاعات هي الأداة الأساسية لمعرفة توقعات المستخدمين فيما يتعلق بالخدمة العامة فليس من الممكن دائماً أو حتي من المرغوب فيه تلبية جميع تطلعات أو توقعات الجمهور، ولكن معرفة اهتمامات المستخدمين هو عنصر أساسي في أي نهج من مناهج الجودة.

(1) sylvietrosa. Op. cit. p.13.

تعديل أو تطوير الإدارة العامة: جزء من الجودة

تم في كندا^(١) علي سبيل المثال تكوين لجنة رفيعة المستوى داخل وزارة المالية في عام ١٩٩٨ بهدف جمع إنطباعات و"آراء" المواطنين حول الجودة في المرافق العامة. وهي تعتمد اليوم علي شبكة من "٢٢٠" وكالة علي المستويات الفيدرالية والاقليمية والبلدية، وجعلت هذه الشبكة من الممكن إنشاء منتدي مشترك يتجاوز الحدود والاقليم التنظيمية ويجعل من الممكن تحديد الممارسات العملية الجيدة ثم العمل علي تبادلها وتم في عام ٢٠٠٠ إطلاق دراسة استقصائية لتحديد أفضل طريقة لإنشاء أدوات حوافز عالية الجودة.^(٢) وتم إجراء (٤٠) دراسة لحالات غطت (٢٤) فرع أو إدارة تم إختيارها عن طريق القرعة مما أدى إلي فحص (٢٩٠٠) استبيان عن الرضا أو الإشباع معها لدى المستخدمين. ولقد مكنت نتائج المسح من تحديد توقعات الجمهور بشكل أفضل من حيث جودة الخدمة، حيث وجد ٧٥% من المشاركين أن مدة الانتظار علي الهاتف لمدة تتجاوز دقيقة واحدة تعتبر غير مقبولة، بينما اعتبر ٩٧% أن الانتظار لمدة (٣٠) ثانية أمر مقبول للخدمة، وبالنسبة للجوانب الأخرى للخدمة أظهر الاستطلاع أن الغالبية العظمي من المستخدمين أردوا حداً أقصى لوقت الانتظار في المرافق العامة يبلغ (خمسة) دقائق كحد أقصى أو الرد علي "طلب" في غضون أربعة أيام وكذلك ألا يتجاوز عدد من يتعامل مع طالب الخدمة عن إثنين من الموظفين.^(٣)

هذا النوع من البحث يستدعي ثلاثة ردود من الإدارة: تتمثل الخطوة الاولي في قياس أداء الخدمات لمعرفة - علي سبيل المثال - نسبة الملفات التي تتم معالجتها فعلياً في أقل من أربعة أيام. ومن الضروري بعد ذلك تشخيص أسباب عدم كفاية الخدمة، مثل التنسيق الضعيف للغاية أو عدم وجود محاور واحد لمخاطبة مستخدم خدمات المرفق interlocuteur. أخيراً، من الضروري تحديد الهدف بدقة من حيث الجودة وإتخاذ الإجراءات التنظيمية التي تجعل من الممكن تحقيقه.

وفي حالة كندا،^(٤) أدى هذا المنهج الإداري إلي تطوير مبادرات مثل (النافذة الواحدة) le guichet unique^(٥) أو الموظف الواحد، وإلى توقيع إتفاقيات بين المرافق التي تقدم خدمات

(1) op. cit. p.14.

(2) op. cit. p.14.

(3) op. cit. p.12

(4) op. cit .p. 14

(5) ibid. loc.

مشتركة يتمكن المستخدمون من الحصول على طلباتهم بسرعة، ولقد أتاح إستطلاع الرأي أو المسح أيضا بتحديد المطالب الهامة الأخرى للمستخدمين ومراعاتها:

معلومات أكثر سهولة (بساطه) ويمكن الوصول " الحصول " إليها بسهولة، وجدول زمنية وأوقات عمل أوسع وأرحب، ووضع النماذج على شبكة الانترنت وتقليل عدد المستندات المطلوبة للحصول على الخدمة ومنح صلاحيات أكبر للعاملين الذين هم على إتصال مباشر مع المواطنين.

وأظهرت الأمثلة الأسترالية والبريطانية⁽¹⁾ أيضا أن الإدارات غالبا ما كانت لديها وجهة نظر مشوهة لتوقعات الجمهور، وهكذا بينما يقصد موظفو الضمان الإجتماعي في كلا البلدين أن تقليل أوقات الإنتظار سيكون الشغل الشاغل للمستخدمين أظهر المسح أن رغبتهم الأساسية في الواقع تتعلق بتخطيط المبني ووجود محاور واحد للتعامل معهم.

وقد يجد العديد من المستخدمين صعوبة في التحدث عن مشاكل شخصية غير مرغوب الإفصاح عنها في كثير من الاحيان أمام عدد من الموظفين أو المتعاملين مع المرافق رغم أن هذه المعلومات كانت حاسمة بالنسبة للإدارات التي لم تستطيع - لأسباب تتعلق بالميزانية - الحد من حالات التأخير في تجهيز المباني.

إن الإستخدام السليم لإستطلاعات الرأي يتطلب دراسات الرضا أو الإحتياجات حتى تكون فعالة، وعلى موظفي المرفق أن يدركوا المسؤولين أن آراء المستخدمين لا تشكل استجابا لهم وإنما أسلوب من أساليب التعاون المشترك.

وفي المملكة المتحدة⁽²⁾ فإن الموثيق المعتمدة التي تم إقرارها على المستوي المحلي بواسطة المؤسسات التعليمية تحدد أن المعلمين معينين بإستقبال الآباء في لإستطلاع آراءهم بصدد مستوي تعليم أبناءهم .

وبطريقة عامة، وفي كل البلاد فإن الموثيق المتعلقة بحقوق مستخدمي المرفق العام تشتمل أيضا على حقوق: المعلومات والمعاملة بأدب أو بإحترام، والحق في الشكوي، وعليهم كذلك واجب معاملة الموظفين بالإحترام الأدب المتبادل وإيداع أو تقديم ملفاتهم ومستنداتهم لدي الموظف المسئول عند طلبها.

وتعتبر كندا⁽³⁾ من البلاد الرائدة في حركة الجودة فيما يتعلق بالخدمة العامة، وفي عام ١٩٩٧ طلب مدير الخدمة العامة من المركز الكندي لتطوير الإدارة تحديد إستراتيجية تهدف إلي

(1) op. cit. p.15

(2) Sylvie trose. Modernisation du management public op. cit. p.16

(3) op. cit. p.16.

تحسين جودة الخدمة للمستخدمين بشكل كبير وتم إجراء البحث في عام ١٩٩٧/١٩٩٨ الذي كشف - علي أساس مسح شامل للرضا - أن خمسة مكونات لعلاقة الخدمة تفسر ٧٠% من التقدير لجودة الخدمة. ولقد أتاح هذا الاستبيان إمكانية إنشاء شبكة تقييم مشتركة بين جميع الإدارات وجميع الوكالات بحيث تعمل هذه الشبكة كأساس لتقديم تقرير سنوي إلي البرلمان حول جودة خدمات الدولة.

منهج جودة الخدمة يكمن في النقاط الآتية:

- (أ) يظهر معرفة توقعات المستخدمين التدريب.
 - (ب) يفترض ويتوقع رغبات وطلبات المواطنين حول ما هو ممكن وما هو غير ممكن.
 - (ج) العمل علي تحسين أو تطوير المرافق أو الخدمات العامة بدون النقد الشخصي.
- الدرس الآخر المستفاد من التجارب الاجنبية فيما يتعلق بجودة الخدمة العامة، أن إستطلاعات الرضا العامة دون التفرقة بين السكان لا تسفر إلا عن نتائج قليلة. فالأرقام تميل إلي إخفاء التباين القوي في التوقعات والإحتياجات حسب نوع المستخدم، لذلك غالباً ما يكون تجزئة النتائج أمراً ضروريا لتوجيه المقاييس من حيث الجودة.
- وفي المملكة المتحدة وتحديداً في وزارة المالية^(١) كشفت الدراسات الإستقصائية عن صورة متناقضة إلي حد ما حيث تركز بعض الإدارات بشكل أساسي علي جودة الخدمة في منفذ الخدمة quiche بينما يسعى البعض الآخر إلي إعادة الهيكلة للتكيف بشكل أفضل مع توقعات المستخدم. ومع ذلك في جميع الحالات أثارت حركة الجودة انعكاساً حقيقياً وعميقاً لتنوع وإختلاف توقعات وإختلاف توقعات الجماهير وعلي وسائل معرفة هذه التوقعات حيث شكلت هذه التجربة ثورة ثقافية حقيقية.

إذن جودة الخدمة في المرافق العامة تكمن من فهم تنوع الجمهور المتعامل معها وتوقعاتهم والقيود المفروضة عليهم ويتطلب تحديد مستوي الخدمة معرفة - علي سبيل المثال - ما إذا كانت عمليات إزالة الثلوج ستتم مرة أو مرتين أو ثلاث مرات في اليوم في إحدى المدن الكندية الرئيسية لذلك فإن الإختلاف أساسي فيما يتعلق بالطور الأول للجودة لم يعد يتم إلتماس رأي المستخدمين حول الطرق التي يتم بها تقديم الخدمة العامة ولكن أيضاً حول طبيعة هذه الخدمة ذاتها.

وهناك - بالطبع - حدود في مسألة الخدمة العامة حيث لا يمكن أن يكون العميل ملكاً Le client ne peut pas etreroié وليس له وحدة تحديد الخدمات المقدمة وذلك نظراً لوجود مستخدمين متعددين وغالباً ما تتباعد أو تختلف اهتماماتهم، وأيضاً لأن البحث عن

(1) op. cit. p. 17

مصلحة عامة يعني مراعاة الاستدامة المالية أو الإجتماعية أو البيئية للسياسات العامة بما يتجاوز المطالب الفورية للمواطنين.

ومع ذلك، فمن الممكن - والمرغوب فيه - السماح للمستخدمين بالمشاركة في صنع القرار منذ اللحظة التي يتم فيها تحديد طبيعة الخدمة من قبل الحكومة، ويمكن عرض مستوي الخدمة العامة في شكل عدة خيارات من القائمة المقترحة لاستشارة المواطنين وإن معرفة ما إذا كان يجب إزالة الثلج بشكل أسرع وبأي سعر أى إزالة الثلوج بسرعة أقل مع التركيز علي توفير السكن للفقراء، وكان هذا محوراً للجدل أو النقاش في فرنسا في مديريات الإدارة الخاصة بالمعدات وبالتأكيد مع المسؤولين مع المستخدمين.

أهم النتائج من دراسة الحالات السابقة:

- من الواضح أن الوضع الحالي لمعظم الإدارات المركزية وحتى العديد من الخدمات اللامركزية لا يفي بهذه المتطلبات.
 - لا تقتصر متطلبات المسؤولية والاستقلالية بأي حال من الأحوال علي المديرين وحدهم ولكنها تنطبق علي السلسلة الهرمية بأكملها: الأولوية المعترف بها لنتائج الاجراء ومن بينها الجودة تعنى في الواقع زيادة الاستقلالية والحرية من عمل جميع الوكالات المعنيين وبالطبع فإن الحدود والقواعد ضرورية لتجنب كل من الإساءة والمخاطر المفرطة لكن الأولوية المعطاة للنتائج تتطلب أن يتم وضع هذه القواعد والحدود بإعتدال قدر الإمكان وهذا يعني إعطاء العاملين الميدانيين أقصى إمكانيات للمبادرة والمجازفة المعقولة.
 - بإختصار، فإن البحث عن الأداء سواء أكان جوده الخدمات المقدمة أو كفاءة إنتاجها لايعنى لوم الحكومة علي عدم تنفيذ الإستحقاقات والإلتزامات الدستورية المحتملة في تقديم خدمات تتوافر فيها أعلى معايير الجودة العالمية، ولكن الهدف من البحث تسليط الضوء علي الأسباب والعقبات التي تحول دون تنفيذ هذه الإلتزامات مهتدين بتجارب الدول المتقدمة مثل السويد وفرنسا والمملكة المتحدة وأستراليا في هذا الصدد.
- ومحاولين تحديد الآليات والتدابير اللازمة لتحقيق الجودة الشاملة في جميع الإدارات الحكومية تحقيقاً لرضا المواطن بما لا يشكل عبئاً علي ميزانية الدولة أو تحدث خلافاً في ترتيب الأولويات التي وضعتها الحكومة في خططها تحقيقاً للمعادلة العامة ينطوي بالضرورة علي تنظيم عمل قائم علي جميع المستويات علي المسؤولية والثقة والاستقلالية.
- ويمكن في هذا الإطار لتقنيات الجودة المحددة أن تأخذ معناها وفائدتها الكاملتين ولذلك فإن وضع سياسة طموحة لجودة الخدمة العامة يتطلب مراجعة شاملة لعمل الهياكل الإدارية فيما يتعلق بالمعيار المزدوج للمساءلة عن النتائج والاستقلالية في استخدام الموارد .

أهم التوصيات لتحقيق مبدأ الجودة:

- دمج أهداف الجودة في مشاريع أداء الخدمة وبالتالي في خيارات الميزانية
- التأكيد علي أن عقود الأداء - الفردية والجماعية - تأخذ في الإعتبار أهداف الجودة
- جعل تقييم نتائج الجودة جزءاً طبيعياً من تقييم أداء المنظمة والافراد.
- التأكد من أن أي إجراء جديد مثل إستكمال مشروع جديد أو تطبيق نص جديد.لاوكذلك أي تجديد لإجراء موجود مسبقاً يكون مصحوباً بمؤشرات الجودة وبهذه الطريقة سيتم توسيع منهج الجودة تدريجياً ليشمل جميع مبادرات الإدارة.
- إعادة تحديد الأدوات الخاصة بالمديرين والمسؤولين عن إدارة الموارد البشرية والمالية واللوجستية .
- مراجعة شروط الإختيار والتدريب المستمر والمكافآت والإدارة المهنية للمديرين التنفيذيين في الإدارة المركزية وهذا ينطوي علي إعطاء الأولوية للقدرات والمهارات الإدارية (لا سيما تطوير الأهداف وإعادة تصميم العمليات وتعبئة وتشغيل الموظفين) واحترام قيم الوظيفة والأداء.

وعلى إدارة القيادات المركزية:

- مراجعة علاقتهم مع إدارتهم المركزية للتأكد من أن لديهم فرصة حقيقية للمشاركة في تطوير سياسات هذه الأخيرة.
- تقليل القيود الطبيعية المفروضة عليها قدر الإمكان.
- جعل القادة مسؤولين مسئولية كاملة عن تحقيق أهداف محددة.
- إشراك الموظفين - بقدر الإمكان - في تطوير السياسة المعمول بها في الإدارات التي ينتمون إليها.
- نقل ومشاركة الخبرات مع الدول المتقدمة.
- تقليل واختزال التسلسل الإداري قدر الإمكان
- تقليل الفحوصات المسبقة إلي الحد الأدنى وتقليلها في جميع الإجراءات إلي أقصى حد ممكن.
- تعميم عمل أو تقرير سنوي لمستوي الأداء .
- التنفيذ التدريجي لأنظمة المكافآت الجماعية .
- التأكد من أن برامج التدريب المعمول بها تتكيف بإستمرار مع الأداء المتوقع ومع المستجدات الحديثة.

والخلاصة: إن الجودة والإدارة يشكلان موضوعان لا ينفصلان سواء تعلق الأمر بإقتصاد السوق الحر أم بخدمات الإدارات الحكومية. وإن إنشاء منهج الجودة - بالمعني المهني للمصطلح - هو إلى حد بعيد أفضل طريقة لتطوير إدارة جديرة بهذا الإسم وهو ما يمكن أن نُطلق عليه مصطلح (إصلاح الدولة).

الفرع الثاني

تجربة اليابان

في تحسين جودة المرافق العامة

اتجهت حكومة اليابان الي انتهاج طريق الإصلاح الإداري في بداية الثمانيات، وتحديداً عام ١٩٨١ عندما أنشأت "اللجنة المؤقتة للإصلاح الإداري"^(١)، وكان ذلك إستجابة لمطالب المواطنين بإصلاح الإدارة وكذلك رغبتهم في الحصول علي خدمات تتوافر فيها معايير الجودة من المرافق العامة.

ولعل أهم إنجازات اللجنة السابق الإشارة إليها يتمثل في إصدار وتنفيذ قانون الإجراءات الإدارية^(٢) وتلي ذلك خطوات مهمة في سبيل تنفيذ برنامج الإصلاح الإداري الشامل، حيث تم إنشاء مجلس الإصلاح الإداري عام ١٩٩٦، وفي نفس العام إعتد مجلس الوزراء الياباني خطة للإصلاح الإداري وحدد لها المدة بين عامي ١٩٩٧، ٢٠٠٠^(٣).

وتتمثل أهم الخطوات العملية في هذا المجال علاوة علي ما سبق في الآتي:-

١. إعتقاد قواعد إسترشادية أساسية في التطبيق لعل أهمها: شمول الإصلاح وتحقيق المزيد من الكفاءة والتبسيط في العمل الإداري، والعمل علي الحصول ثقة الشعب في الإصلاح. وتم بالفعل تنفيذ هذه القواعد عملياً حيث تم إنشاء وكالة الإدارة لضمان الشمولية في الإصلاح الإداري وتم إتخاذ خطوات عملية لتحقيق الكفاءة والسهولة في العمل الإداري، وحرصاً علي الحصول علي ثقة المواطنين تم إقتراح فكرة الحكومة المفتوحة من خلال إتاحة المجال للمواطنين للحصول علي المعلومات الحكومية بسهولة وفقاً للقانون.

(١) يوكوكانيكو - جهود الإصلاح الإداري في اليابان - بحث منشور في:-

تجارب عالمية مختارة في الإصلاح الإداري - المنظمة العربية للتنمية الإدارية - سلسلة تراجم مختاره، سنه

١٩٩٨. ص٨٣

(٢) المرجع السابق ص٨٥

(٣) المرجع السابق، نفس الموضوع

٢. تم تفعيل برنامج الإصلاح الإداري، وعلنت وثيقة البرنامج أربعة أهداف يجب العمل علي تحقيقها وهي: (١)

أ - خلق إدارة عامة تتسم بالبساطة والكفاءة وتكون قادرة علي الإستجابة للإحتياجات العصرية الجديدة.

ب - خلق إدارة عامة تتيح للأفراد تقديم مبادرات فردية للعمل الإداري.

ج - إنشاء إدارة منفتحة علي الشعب لكسب ثقته .

د- تقديم خدمات عامة ذات جودة عالية للجمهور.

٣. إعتقاد خطة لإدخال الكمبيوتر في جميع المرافق العامة، ويأتي ذلك إستجابة للتطورات التكنولوجية الحديثة والتي تعتبر اليابان من رواد دول العالم في هذا المجال، فليس أقل من أن يتم إدخال الحاسب الآلي في كل المعاملات الحكومية تسهيلاً علي المواطنين في الحصول علي خدمات المرافق العامة بجودة عالية وفي وقت قصير وبدون تعقيدات إدارية. وفي محور آخر هو محور الاقتصاد، اعتمدت اليابان خطة مالية للنهوض بالإقتصاد وتمثل في إعادة تنظيم بعض المشروعات الإقتصادية التابعة للدولة وتحويلها إلي شركات عامة ذات طبيعة خاصة، مثل: شركة سكك حديد اليابان - وشركة الهاتف.

وتم إتخاذ خطوات نحو تحقيق رفع مستوي العمال والموظفين وصولاً إلي درجة الرفاهية والنهوض بالرعاية الإجتماعية للمواطنين وتنمية أنشطة العلوم والتكنولوجيا.

واتجهت الحكومة اليابانية - في سبيل الإصلاح الإقتصادي - إلي خصخصة بعض الشركات العامة حرصاً علي إدارتها بطريقة أكثر كفاءة وصولاً إلي حصول المواطن علي خدمة تتوافر فيها أعلي معايير الجودة، وكذلك لتحقيق مكاسب لميزانية الدولة والإستفادة من الخبرات الفنية التي تمتلكها الشركات الخاصة (٢).

ومع إزدياد مطالب المواطنين للحكومة بالوصول إلي دولة الرفاهية لم تجد الحكومة مناصاً من التعاون مع القطاع الخاص وإجراء شراكة معه تحقيقاً للهدف المنشود (٣).

ولكن ظلت الحكومة تقوم بتقديم بعض الخدمات التي لا تمثل هدفاً للقطاع الخاص لعزوفه عنها نظراً لتواضع أرباحها أو لإندام الربح أساساً، فقامت الحكومة بالاضطلاع بتقديم

(١) المرجع السابق ص ٨٨

(٢) المرجع السابق ص ٩٩.

(٣) المرجع السابق ص ١٠٢

هذه الخدمات إنطلاقاً من القيام بدورها الأساسي وهو تلبية إحتياجات المواطنين دون النظر الي تحقيق مكاسب أو أرباح مالية.

ولضمان تحقيق برنامج الإصلاح الإداري وتنفيذ خطواته إتمدت الحكومة اليابانية أجهزة تقوم بالرقابة الإدارية لفحص مسار تنفيذ البرامج الحكومية في مجال الإصلاح الإداري وتم إسناد هذه المهمة بصفة أساسية إلي وكالة الإدارة والتنسيق والتي تتبعها العديد من الهيئات والمجالس المنتشرة في كل مناطق الدولة^(١).

وأتاح القانون لهذه اللجنة وهيئاتها ومكاتبها سلطات كبيرة لتحقيق هدفها^(٢) وكانت اللجنة حريصة علي استطلاع رأي الجماهير في الأداء الحكومي من وقت لآخر لتقييم العمل الذي تم إنجازه.

- ولم يقتصر الأمر علي ما سبق ولكن تم الإهتمام بالعنصر البشري (الموظف العام) لإعداده إعداداً جيداً للتعامل مع الجماهير وتقديم الخدمة لهم بإحترام وبطريقة مهذبة حيث تم تدشين حملته "الخدمات العامة المهذبة التي تراعي التعامل الحسن المواطنين"^(٣).

وفي إطار هذه الحملة أنشأت كل وزارة ومؤسسة أو هيئة عامة مكاتب إرشادية للجمهور ليتواصل معه لتوعيته بالطريقة المثلي التي يمكن أن يستفيد بها من خدمات المرافق العامة، وتم وضع ضوابط لتحسين الخدمات العامة تعتبر هدفاً للمكاتب الإرشادية وهي:- خدمات عامة مريحة، وسريعة وسهلة الفهم أي خالية من التعقيدات والإجراءات الكثيرة، وخدمة آمنة ومهذبة وتهتم بشكل أكبر بالنواحي الإنسانية^(٤).

وتقوم وكالة الإدارة والتنسيق بإجراء مسح ميداني سنوي من أجل قياس نتائج الحملة واستطلاع رأي الجماهير في مدي تحقيق أهدافها. ومن المبادئ المهمة التي طبقتها الحكومة من أجل إنجاح برنامج الإصلاح الإداري إشترك الأفراد وجماعات المصالح في خطوات الإصلاح الإداري عن طريق الإتصال المستمر معهم وتبادل الأفكار والآراء وسماع مقترحاتهم^(٥).

(١) المرجع السابق ص ١١٤

(٢) نفس المرجع ص ١١٤

(٣) المرجع السابق ص ١١٩.

(٤) المرجع السابق ص ١٢٠

(٥) المرجع السابق ص ١٥٨

ويأتي ذلك في ظل إقتناع الحكومة بأن الحصول علي تأييد جمهور المتعاملين مع المرافق العامة يعتبر عاملاً جوهرياً لنجاح برنامج الإصلاح الإداري وتنفيذ محاوره.^(١)

(١) المرجع السابق ص ١٥٩

الفصل الثالث

عوامل نجاح تطبيق مبدأ الجودة

فى المرافق العامة

لا يكفى مجرد النص على إلتزام الدولة ومرافقها العامة بجودة الخدمات المقدمة للجمهور ولكن يجب على الحكومة - (الإدارة) إتخاذ العديد من الإجراءات والمبادرات لتفعيل هذا المبدأ وتطبيقه على أرض الواقع.

وبما أن توافر معين الجودة يخضع للتقييم من جهات متخصصة فى هذا المجال، فإن الحكومات المختلفة يجب أن تتحرى توافر معايير الجودة المعتمدة من الهيئات والجهات المختصة فى أعمالها المختلفة لاسيما ما تقوم به مرافقها العامة.

ويمكن ملاحظة أن الدول التى عرضنا لتجاربها فى الفصل السابق قد طبقت بعض الأساليب والتدابير لتحقيق وتفعيل مبدأ الجودة فى المرافق العامة من بداية فإن التنظيم الإدارى الذى يعتبر حجر الأساس فى تطوير المرافق العامة ويساعدها على أداء دورها الحديث فى الإستجابة لطلبات جمهور المتعاملين معها وتلبية إحتياجاتهم التى شهدت تطوراً متزايداً ومتسارعاً ومتنوفاً.

وكان على المرافق العامة التكيف مع هذه التطورات والأخذ بأحدث الوسائل الكفيلة بالنهوض بمنظومة العمل الإدارى وكذلك الإستعانة بالمؤسسات والشركات التابعة للقطاع الخاص لإبرام عقود مشاركة تستطيع المرافق العامة من خلالها تلبية إحتياجات المواطنين المتطورة ويعتبر ومن آليات تطوير العمل الإدارى وتجويد أداءه ضرورة الإستماع لآراء وشكاوى ومقترحات مستخدمى المرافق العامة للوقوف على الإيجابيات والسلبيات وفى عملها للوصول لأفضل أداء. ومن المفيد تجميع أهم عوامل نجاح تطبيق مبدأ الجودة بصفة عامة والتى يمكن أن تنطبق فى جميع الدول كلها أو بعضها حسب ظروف كل دولة المهم أنه يجب توافر أغلب هذه العناصر لتحقيق مبدأ الجودة المنشود فى المرافق العامة.

ومن وسائل تطوير العمل الإدارى وتحسينه تفعيل دور الهيئات الرقابية والجهات المستقلة لتقييم الأداء فى المرافق العامة ومحاصرة أسباب إلغاء منها التى حقوقها عن التطور.

وفى النهاية يجب طرح تساؤل مهم جداً وهو:

هل الدولة مسئولة عند عدم تقديم المرافق العامة خدماتها وفقاً لمعايير الجودة المعتمدة؟!

وهل عدم توافر الجودة فى الخدمة المؤءاء يعءبر من قبيل الخطأ المرفق الموجب للمسئولية؟! ولاستعراض هذه العناصر والإجابة على الأسئلة السابقة من المفيد تقسيم هذا الفصل إلى المباحث الآتية:

المبحث الأول: الأخذ بالتطورات الحديثة فى الإدارة وتفعيل دور الهيئات الرقابية.

المبحث الثانى: تطبيق مبدأ المشاركة مع القطاع الخاص.

المبحث الثالث: مسؤولية الدولة عن عدم تطبيق مبدأ الجودة فى المرافق العامة.

المبحث الأول

الأخذ بالتطورات الحديث

فى الإدارة وتفعيل دور الهيئات الرقابية

سبق لنا القول أن مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتعديل يعتبر من المبادئ التقليدية ولكنه مبدأ - بدوره - متجدد ومتطور حيث تولدت منه العديد من المبادئ الحديثة مثل مبدأ (التكيف ومبدأ جودة خدمات المرافق العامة).

وإذا كانت مبادئ المرافق العامة يصيبها التطور والتحديث أسوة بباقى قواعد ومبادئ القانون الإدارى، فإن على الإدارة الأخذ بأحدث التطورات فى المجال الإدارى حتى تستطيع القيام بتلبية طلبات المواطنين وإشباع إحتياجاتهم المتجددة ولا يمكن أن تتخلف الإدارة التى تهدف إلى تطوير أداءها عن اللحاق بركب التقدم التكنولوجى وتطبيق نظام الإدارة الألكترونية فى الوظيفة العامة.

وإذا كان للإدارة سلطة تقديرية فى العمل إلا أن وجود هيئات رقابية تعمل على مراقبة الأداء الوظيفى وضبطه وإتخاذ الإجراءات الكفيلة بمنع الفساد الإدارى والمالى فى الوظيفة العامة وصولاً إلى تحقيق مبادئ الشفافية والنزاهة والحياد فى الوظيفة العامة وللوقوف على مواطن الضعف وعوامل الإخفاق لتلافيها ومنع تكرارها فى المستقبل ومعالجه أوجه القصور عبر إتاحة الفرصة للمواطنين للتعبير عن رأيهم فى الأداء الوظيفى للمرافق العامة عبر منظومة الشكاوى المتاحة من الجهات والهيئات الرقابية والمستقلة ولتوضيح هذه الفكرة يجدر بنا تقسيم هذا المبحث إلى المطالب الآتية:

المطلب الأول: تطبيق التطورات الحديثة فى الإدارة.

المطلب الثانى: تطبيق نظام الإدارة الألكترونية.

المطلب الثالث: تفعيل دور الهيئات الرقابية على الإدارة.

المطلب الأول

تطبيق التطورات الحديثة

فى الإدارة تطبيق التطورات الحديثة فى الإدارة

أصبح المواطن يطالب بخدمة تتوافر فيه أعلى معايير الجودة ولم تعد الخدمة التي تقدمها الدولة عبر مرافقها العامة منحة أو هبة من الدولة وإنما ترسّخ في عقول المواطنين أن الخدمة الجيدة أصبحت حقاً لهم مع مراعاة المصلحة العامة وظروف الدولة الإقتصادية ووفقاً لمبادئ القانون....^(١)^(١)

ومن ناحية أخرى فإن الدولة إستجابت - جزئياً - لمطالب المواطنين وعمدت إلى تحسين مستوي خدماتها بل وتم ترسيخ مبادئ دستورية تفصح صراحة عن إلتزام الدولة بجودة خدمات المرافق العامة، ويكمن السبب الرئيسي في هذه الإستجابة إلى حرص الدولة علي أن تحوز الحكومة علي رضا المواطنين ومن ثم تعاونهم معها وسيادة السلام الإجماعي والاستقرار السياسي^(٢) ومما يؤدي إلى دفع عجلة التنمية الإقتصادية نظراً للتحديثات والتطورات التي تطرأ علي آليات العمل في المرافق العامة والأخذ بأحدث التقنيات الفنية لتحسين جودة الخدمات التي تقدمها المرافق العامة، وكذلك - وهذا مهم جداً - الحصول علي ثقة المواطن في إستخدام المرافق العامة للحصول على خدمات قد تُدخل المرافق الإقتصادية علي خط المنافسة في تقديمها مع القطاع الخاص مما يحقق ربحاً مادياً للدولة وانعاش ميزانيتها.

إن تحسين جودة خدمات المرافق العامة يحقق مصلحة مزدوجة: مصلحة الأفراد في الحصول علي خدمة تتوافر فيها أعلى معايير الجودة وكذلك مصلحة الدولة في تحقيق مجموعة من الأهداف الاجمالية التي تصب في النهاية في مصلحة المواطن وتؤدي إلى تطوير العمل الحكومى، ومن ذلك:

- سرعة تقديم الخدمة واختصار الوقت من ساعة طلب الحصول على الخدمة حتى إنجازها.
- حسن استقبال المواطنين في المرافق العامة وتوفير أماكن الراحة لهم.
- تخصيص أماكن وأجهزة لذوى الاعاقة والإحتياجات الخاصة مع إمكانية إنجاز الخدمة في أماكن تواجدهم أو محل إقامتهم.

(١) مازن ليلو راضي وعلي يونس إسماعيل، التطور الحديث في المبادئ الحالية للمرفق العام في فرنسا وقيمتها القانونية - جامعة النهريين - مجلة كلية القانون العدد (٥) سنة ٢٠١٧ ص ٢٠ وما بعدها.

(٢) رسل كريم، هدى جبير - مبدأ جودة المرافق العامة - دراسة مقارنة - مجلة بن خلدون للدراسات والأبحاث - المجلد الثانى - العدد (١١) ص ٤٠٥.

- الإجابة السريعة والكافية على أسئلة واستفسارات المواطنين سواء بطريقة مباشرة أو عبر وسائل الإتصال الحديثة أو التقليدية.
 - تجميع الهيئات المختصة بتقديم الخدمات المشتركة حتى يتم توفير الجهد والوقت على المواطن حيث يتم العمل على تواجد هذه الهيئات فى مكان واحد.
 - تبسيط وتسهيل الإجراءات الإدارية ودمجها وإلغاء المكرر منها.
 - التوسع فى إستخدام التطبيقات الحديثة فى إنجاز المعاملات الإدارية وامكانية الحصول عليها دون الإنتقال لمقر الإدارات المختلفة مثل الوسائل الألكترونية الحديثة كما سيتم تفصيله فيما بعد.
 - الإستماع إلى شكاوى ومقترحات المواطنين عن الأداء الإدارى.
 - النقييم المستمر لطريقة تقديم الخدمات ونوعيتها للتأكد من توافر معايير الجودة.
 - تفعيل الرقابة المستمرة على الأداء الوظيفى.
 - التدريب المستمر للموظفين للتعامل الجاد مع المواطنين وكذلك إستخدام التقنيات الحديثة فى الإدارة.
 - فتح المجال لمشاركة المواطنين فى إدارة المرافق العامة لو بطريقة غير مباشرة مما يتيح لهم إطلاع الإدارة على مقترحاتهم وطموحاتهم بما يتناسب مع إمكانيات الإدارة المادية والفنية لضمان تحقيق المصلحة العامة.
- ومن غير المنطقي حصر فكرة الجودة فى المردود النهائي لتفاعل كل عناصر الجودة فى العمل الإداري والذي يتمثل فى مستوى أو درجة الخدمة التي يقدمها المرفق العام. فالخدمة عالية الجودة كانت - بلا شك - نتاج تضافر وتشابك مجموعة من العناصر التي ساهمت فى إخراج العمل الإداري بصورة تحوز رضاء جمهور المتعاملين مع المرفق العام.
- فمن أجل تقديم خدمة عالية الجودة يجب على الإدارة أن تتبع العديد من الخطوات وتطبق الكثير من الضوابط.
- فقبل كل شيء يجب أن تتمتع منظومة العمل الإداري بالفاعلية والتجديد والإبتكار والتطوير المستمر، فالنظم المطبقة يجب تحديثها وآلية العمل الإداري يجب تطويرها والأخذ بأحدث الدول المتقدمة فى المجال الإداري وتطوير منظومة العمل الإداري وسبل تحسينها والبحث عن المعوقات التي تعترض التطبيق الصحيح لمبدأ الجودة... إلخ.
- ويجب إختيار موظف كفاء تتوافر فيه عناصر الصلاحية الوظيفية من التأهيل العلمي والخبرة الفنية والقدرات الشخصية والسلوكية علاوة على مجازة ركب التطور التكنولوجي فى التعامل الإداري.

علاوة على ضرورة وضع معايير دورية لتقييم كفاءة الموظف في العمل ودعم هذه الكفاءة عن طريق التدريب المستمر وتقديم الحوافز المادية والمعنوية لمن ارتقى عمله إلى درجة الجودة ومجازاة من أخفق في تطبيق معايير الجودة من الموظفين.

ومن ذلك أيضاً عدم مفاجئة المتعاملين مع المرافق العامة بقرارات أو لوائح تسبب اضطراباً مفاجئاً لحياتهم الاجتماعية أو الإقتصادية أو الوظيفية بما يعرف بتطبيق مبدأ الأمن القانوني في المجال الإداري⁽¹⁾.

ومن جهة أخرى تلجأ الإدارة إلى وسائل قانونية لإنجاز أعمالها، لعل القرار الإداري والعقد الإداري أهم صورها... فيجب عند إصدار القرار الإداري - وقبل ذلك - أن تضع الإدارة نصب أعينها مجموعة من الاعتبارات منها:

- تطابق القرار مع القانون شكلاً وموضوعاً.
 - وجود الإعتمادات المالية الكافية لتطبيق القرار.
 - إجراء الدراسات المناسبة قبل إصدار القرار للتأكد من عدم وجود آثار سلبية بطريقة مبالغ فيها للقرار تمس المواطن بطريقة فجائية وتحدث خللاً في حياته الاجتماعية والإقتصادية.
 - فتح الطريق أمام إمكانية تصحيح الخطأ الذي شاب القرار والتوسع في الأخذ بوسائل سحب القرار الإداري والتظلم منه.
- وكل هذه الوسائل - وغيرها - تضمن صدور قرار سليم إلى أقصى درجة وتتوافر فيه عناصر التكامل بين تحقيق المصلحة العامة وعدم التعدي على حقوق وحريات المواطنين.

وفي مجال العقود الإدارية، فإن على الإدارة أن تتبع كل ما من شأنه لإبرام عقد يحقق مجموعة من الأهداف لعل أهمها تقديم خدمة تتوافر منها أعلى معايير الجودة لاسيما وأن لجوء الإدارة إلى التعاقد مع الغير أو المشاركة معه في إنشاء أو إدارة مرفق من المرافق العامة كان هدفه أساساً الحصول على الإمكانيات الفنية المتقدمة التي يملكها القطاع الخاص وما يستخدمه من وسائل وتقنيات حديثة. فبعض صور العقود الإدارية يبرز فيها جلياً وبوضوح هدف تحقيق الجودة العالية وذلك بما يمكن أن تشترطه الإدارة في العقد من شروط تضمن قيام التعاقد معها

(1) Mireille HEERS- la secrete juridique endroit administratif francais. R.F.D.

11 (5) sept-oct. 1995. P.963ets.

بمراعاة أقصى درجات الجودة في كل مكونات العقد المبرم مع الإدارة وصولاً لإنجاز عمل أو تقديم منتج عال الجودة.

وخلاصة القول، فإن حصول المواطن على خدمة عالية الجودة يلزم الإدارة بأن تتخذ الخطوات الكفيلة بتحقيق هذه النتيجة، وعليها - أي الإدارة - أن تعمل على التقييم المستمر لمستوى العمل الإداري والعمل على تحسينه وتطويره بما يتناسب مع التطورات الحديثة في كافة المجالات لاسيما التكنولوجية منها. وقد يتطلب ذلك تغيير أنماط الإدارة ووسائلها، والأخذ ببعض المعايير الحديثة في إدارة المرافق العامة.

وعلى الإدارة - أخيراً - أن تستمع لآراء وأفكار جمهور المتعاملين معها لمعرفة تطلعاتهم وكذلك تقييمهم لخدمات المرفق العام ومدى رضاهم عنها.

وعلى الإدارة - كذلك - إشراك متلقي الخدمة في تقديم مقترحات وأفكار قد تساعد في تطوير العمل الإداري.. ولا ينفصل عن هذا الأمر ضرورة نشر ثقافة التعامل الإلكتروني بين المواطنين لتدريبهم على التعامل إلكترونياً مع المرافق العامة لاسيما في مجتمع تنفسي فيه الأمية بشكل ملحوظ مما يضع العراقيل أمام التطبيق المناسب لنظام الإدارة الإلكترونية.

إن تطبيق منظومة الجودة في المرافق العامة يحتاج إلى إدارة لديها إرادة حقيقية على تقديم خدمة تتوافر فيها أعلى معايير الجودة للمواطن.

إدارة تأخذ بكل الوسائل والأساليب الكفيلة بتحقيق هذا الهدف وتعمل على التطوير المستمر والمتلاحق لعملها.

إدارة حريصة على استطلاع رأي متلقي الخدمة بصورة مستمرة والوقوف على مواطن الخلل وعلاج الثغرات التي تتكشف عن طريق استطلاعات الرأي إدارة تعمل على إشراك ومشاركة المواطنين في العمل الإداري وتطويره. وقريب من ذلك تمكين المواطن من الإطلاع على المعلومات من الإدارة وعدم حجبها عنها إلا ما تعلق منها بالأمن القومي، وتذليل العقبات نحو تطبيق مبدأ الشفافية الإدارية حتى تصل إلى درجة من التناغم في العلاقة بين المواطن والإدارة مما يعزز الاستقرار السياسي والاجتماعي في الدولة.

على الجانب الآخر يتطلب تحقيق منظومة الجودة نشر ثقافة التطوير الإداري لدى المواطنين وتدريبهم على الوسائل الحديثة في الإدارة علاوة على تبصيرهم بحقوقهم وواجباتهم بما

يضمن في النهاية تحقيق المصلحة العامة والتي هي مجموع المصالح الفردية للمواطنين مع مراعاة إمكانيات الدولة والظروف المحيطة بها السياسية والإقتصادية... إلخ.

وأقر علماء الإدارة بصعوبة وضع معايير وأسس للقول إن الخدمة التي تقدمها المرافق العامة مطابقة للمواصفات والمقاييس نظراً لأن طبيعة الخدمة والعوامل المتعلقة بالمرفق الذي يقدم الخدمة تختلف من مرفق إلي آخر، علاوة علي تطور نوعية الخدمة بصفة مستمرة وفقاً للمستجدات علي كافة الأصعدة ومن عوامل تحقيق الجودة في خدمات المرافق العامة:-

١- تحسين الموارد البشرية^(١):

ويتم ذلك من خلال الإعداد الجيد والتدريب المستمر للعنصر البشري (الموظفين) ويسبق ذلك إختيار هؤلاء علي أسس من الكفاءة والتخصص . ويتلو ذلك العمل علي تحقيق رضاء الموظف عن طريق الحوافز والمكافآت المادية والمعنوية .

٢- الإدارة الرشيدة^(٢)

وهذا يتطلب مد جسور التعاون والمشاركة بين الرئيس والمرؤس ومنح الثقة والاستقلالية للعاملين لإبراز كفاءتهم ويتأتي ذلك عن طريق التوسع في أسلوب التفويض الإداري مع الحرص علي ضرورة تجديد القيادات الإدارية لإتاحة الفرصة لطرح أفكار جديدة في الإدارة، وعندئذ يتحقق الهدف المنشور والتمثل في وجود إدارة يتعامل الموظفون فيها مع مستخدمي المرفق بطريقة جيدة قائمة علي الإحترام وسرعة الإنجاز.

٣- إستخدام الأساليب الحديثة في الإدارة^(٣)

يحتاج المرفق العام إلي تطوير أساليب الإدارة حتي يجاري المرفق التطورات الحديثة في أساليب ونظم الإدارة وذلك لتبسيط الإجراءات الإدارية وتجميعها في جهة واحدة علي قدر الإمكان.

ومن الأمثلة علي ذلك ما اتبعته الإدارة الفرنسية من استحداث قانون ١٢ فبراير سنة ٢٠٠٠ بنظام تجميع المرافق العامة^(٤) في إطار موحد.

ويهدف هذا القانون إلي تجميع بعض المرافق أو المؤسسات العامة وما يتبعها من هيئات محلية أو غيرها في مكان واحد لتسهيل حصول المواطن علي الخدمة العامة وتوفير

(١) رسل كريم - هدير جبير - مبدأ جودة المرافق العامة - دراسة مقارنة - مجلة بن خلدون للدراسات

والأبحاث المجلد الثاني - العدد (١١) ص ٤٠٨ .

(٢) المرجع السابق نفس الموضوع.

(٣) المرجع السابق نفس الموضوع

(٤) المرجع السابق ص ٤٠٨ ، ٤٠٩

الوقت والمجهود والأعباء المالية التي يتكبدها مستخدم المرفق إذا ما كان الحصول على خدمة ما يتطلب المرور على أكثر من مؤسسة أو هيئة في أماكن متفرقة.

ومن وسائل تبسيط الإجراءات الإدارية وسرعة إنجازها الأخذ بنظام الحكومة الإلكترونية في المرافق العامة مما يؤدي إلى تحسين جودة خدماتها على ما سيرد ذكر تفصيلاً فيما بعد في المطلب الثاني.

كفاءة الموظف العام ودورها في جودة خدمات المرافق العامة:

يقرر الفقه الإداري^(١) - بحق - أن الوظيفة العامة هي معيار أساسي لتقدم الدولة ومؤشر على مدى تطورها.

ولذلك فهناك ارتباط وثيق بين تقدم أي دولة وكفاءة الموظفين العاملين في المرافق العامة، ومن هذا المنطلق تحرص النظم الوضعية في الدول المختلفة على وضع معايير وضوابط لإختيار الموظفين العموميين بما يضمن جودة العمل الإداري.

ولعل حسن إختيار من يتقلد الوظيفة العامة يعد من أساسيات كفاءة وانتظام سير المرافق العامة^(٢) وعلى قدر كفاءة الموظف العامة وتمكنه من تنفيذ القوانين واللوائح وتحليه بروح الإبتكار الإبتكار وحسن معاملة المتعاملين مع الإدارة تكون درجة جودة خدمات المرافق العامة وبالتالي تحوز - هذه الخدمات - على رضا المتعاملين مع المرفق العام.

تكامل عناصر تسيير وإدارة المرافق العامة:

تنوعت وتعددت التشريعات والقواعد القانونية التي تنظم أعمال وأنشطة المرافق العامة وباستقراء هذه القواعد نجد حرص المشرع والسلطة اللائحية على توفير وترسيخ مجموعة من المبادئ التي تهدف إلى تحقيق غاية كبرى تتمثل في وجود مرفق عام يؤدي خدماته للمتعاملين معه بطريقة تحوز رضاهم وتلبي متطلباتهم المتجددة ولن يتحقق هذا الهدف إلا إذا تكاملت جميع القواعد القانونية ذات الصلة من أجل تحقيق الغاية المنشودة.

فالمرفق العام يستعين ويستخدم مجموعة من العناصر والوسائل في نشاطه ومن ذلك:

- فهناك العنصر البشري المتمثل في الموظف العام
- وهناك الأساليب والوسائل القانونية مثل العقد الإداري والقرار الإداري.
- وهناك الوسائل المادية - (الأموال العامة بأنواعها).

(١) د. باهي محمد أبو يونس - الإختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة - في النظام الإداري

الإسلامي والمقارن - دار الجامعة الجديدة سنة ٢٠١٦ ص ٧ وما بعدها.

(٢) د. محمد باهي أبو يونس - المرجع السابق.

- وهناك التنظيم الإداري والذي يشمل الهياكل الإدارية المتدرجة وأسلوب العمل بها ونظامها.

فالموظف العام يجب إنتقائه بدقة ممن توافرت فيهم شروط وضوابط التعيين في الوظيفة العامة وأهمها حسن السمعة والخبرات العلمية والتأهيل الفني اللازم لممارسة كل وظيفة لاسيما الإلمام بالتدريب على إستخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة.

وعند قيام الإدارة بإبرام عقد من العقود الإدارية يجب تطبيق قواعد التعاقد بدقة لضمان تنفيذ العقد بالمواصفات المطلوبة تحقيقاً لجودة الخدمات ولتحقيق المصلحة العامة مما يفتح المجال أمام التوسع في سلطة الإدارة التقديرية في التعاقد لإختيار الشريك الذي يملك قدرات وخبرات فنية وتكنولوجية حديثة من شأنها تطوير وتحديث المرافق العامة الحكومية وعندما تلجأ الإدارة إلى إصدار قرارات إدارية فإن هذه الخطوة يجب أن تحاط بكافة الضوابط القانونية حتى يحقق القرار الهدف المبتغي منه ويكون متواءم مع خطة الدولة والتزامات الحكومة وإمكاناتها المادية وأن يكون مُصدراً للقرار على دراية بكافة التطورات الإجتماعية والإقتصادية والسياسية في المجتمع ليكون القرار متناغماً معها مما يحقق في النهاية رضا المواطنين وتحقيق المصلحة العامة وتحقيق السلام الإجتماعي والأمن الإقتصادي والاستقرار السياسي.

وبالنسبة للوسائل والأساليب المطبقة في التنظيم الإداري فيجب أن تعمل الإدارة على الأخذ بأحدث الأساليب وأكثرها تطوراً وفقاً لما هو سائد في الدول المتقدمة التي أحرزت نجاحاً ملموساً في هذا المجال، فيجب وضع تنظيم إداري محكم ومنظم يشمل كافة عناصر منظومة العمل الإداري وصولاً إلى إدارة جيدة تقدم خدمة جيدة. ولضبط الأداء الحكومي لاسيما في المرافق العامة تتضافر التشريعات من أجل الإرتقاء بالأداء المرفقي وصولاً لتقديم خدمة على درجة عالية من الجودة.

وقد تتدخل الإدارة للقيام بنشاط إداري معين إشباعاً للحاجات العامة وذلك قد يرجع إلى عدة بواعث. فقد يعجز الأفراد عن القيام بإشباع هذه الحاجات العامة ولا تجد الإدارة مفرأ من التدخل للقيام بهذا الإشباع تلبية لإحتياجات الأفراد.

وقد تقدر الإدارة - بسبب ظروف معينة - القيام بإشباع بعض الحاجات العامة رغم قدرة المبادرات الفردية على القيام بهذا العمل.

ويطلق الفقه على نشاط الإدارة في هذا الصدد "المرفق العام" أو الخدمة العامة وتحتل فكرة المرفق العام - كما سبق القول - أهمية كبيرة في القانون الإداري حيث اعتبرها البعض أساس هذا القانون وركيزته الأساسية ولقد اتسعت فكرة المرفق العام وتأصلت بالتوازي مع ازدياد مجالات تدخل الدولة لتقديم خدمات عامة للمواطنين عن طريق مشروعات - مرافق - عامة تنشأ لهذا الغرض.

وتنوعت صور وأشكال هذه المرافق من صور تقليدية وتتمثل في المرافق الإدارية إلى صور حديثة ومتطورة لتلبي إحتياجات ومتطلبات المواطنين مثل المرافق الإقتصادية والإجتماعية... إلخ.

وتطلب التوسع في إنشاء المرافق العامة بأنواعها المختلفة وجود قواعد قانونية متميزة لتنظيم سير وإدارة هذه المرافق وحل المنازعات التي تثور بينها وبين المتعاملين معها كما سبق بيانه وتوضيحه.

وبرزت هنا مبادئ وقواعد القانون الإداري والذي كان لمجلس الدولة الفرنسي فضل سبق في تشييد هذا الصرح القانوني من مبادئ القانون الإداري ولقد اتخذ مجلس الدولة الفرنسي فكرة المرفق العام كمعيار لإختصاص القضاء الإداري نظراً لأهمية المرفق العام كأداة الدولة لإنجاز أعمالها وأنشطتها المختلفة.

ولقد ذكرنا أن مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير والتطوير يعد من المبادئ الأساسية التي تحكم عمل المرافق العامة وهو مبدأ راسخ في القدم ومتجدد أيضاً بمعنى أن مفهومه حالياً يختلف عن مفهومه التقليدي ويمكن إستخدام هذا المبدأ لتطوير لنظام الإداري.

ولزيادة الأمر توضيحاً، نقول: إن المرفق العام حالياً مطالب أن يطور أساليب عمله والقواعد التي تحكم نشاطه وفقاً للتطورات والمستجدات الحديثة على كافة الأصعدة بما يخدم المطالب المتجددة والمتلاحقة لمستخدمي المرافق العامة. وبناء على ذلك كان لزاماً على المرفق العام أن يأخذ بأحدث ما توصلت إليه علوم الإدارة والتكنولوجيا والإقتصاد بل وعلم الإجتماع تحقيقاً لهدف أساسي وهو تقديم خدمة عامة تتوافر فيها أعلى معايير الجودة.

ولذلك يستطيع المرفق العام تعديل - أو استحداث - اللوائح التي تحكم عمله كذلك تعديل قواعد التعاقد مع الغير وأساليب هذا التعاقد لإدخال نوع من المرونة والإتجاه نحو عقود الشراكة مع القطاع الخاص^(١) وكذلك تعديل قواعد إبرام وتنفيذ عقود إمتياز المرافق العامة... إلخ.

كذلك للمرفق أن يدخل تعديلات في طريقة وأسلوب أداء خدماته كأن يأخذ بالنظام الرقمي أو الألكتروني شريطة نشر الوعي الكافي لدى مستخدمي هذه المرافق وأن تكون قواعد تقديم الخدمات والحصول عليها بسيطة وسهلة وخالية من التعقيدات... إلخ.^(٢)

ومما لا شك فيه أن المرفق العام عندما يستجيب لطلبات وتطلعات الجماهير فإنه مقيد بتحقيق المصلحة العامة وكذلك عدم إرهاب الميزانية العامة بما يثقل كاهلها أو يتجاوز حدودها.

(١) راجع د/ محمد حامد يرين - المرجع السابق ص ٢٤٣.

(٢) المرجع السابق نفس الموضوع.

تطبيق مبدأ الحوكمة:

وتعرف الحوكمة^(١) بأنها تدعيم مراقبة نشاط المؤسسة ومتابعة مستوى أداء القائمين عليها، وهي مصطلح جديد في اللغة العربية وضع في مقابل اللفظ الانجليزي Governance أو الفرنسية Governice،^(٢) يستخدم أيضاً لفظ الحكامة للتدليل على هذا المعنى، ولقد ورد مصطلح الحوكمة على وزن فوعلة على غرار كل من العولمة والحوسبة، والحوكمة هي النشاط الذي تقوم به الإدارة وهي تتعلق بالقرارات التي تحدد التوقعات أو تحقق الأداء وتتألف إما من عملية منفصلة أو جزء محدد من عمليات الإدارة أو القيادة.

من حيث التمييز بين الحوكمة والحكومة، فالحوكمة هي ما تقوم به الحكومة من أنشطة، فقد تكون الحكومة جغرافية سياسية (دولة قومية)، أو يقصد بها إدارة شركات حكومية (كيان تجاري)، لكن الحوكمة هي الممارسة الحركية لسلطة الإدارة والسياسات، بالرغم من أن الحكومة هي الأداء بشكل إجمالي التي تقوم بهذه الممارسة كما قد يستخدم تجريبياً مصطلح الحكومة لمرادف لمصطلح الحوكمة كما هو الحال للشعار الكندي السلام والنظام والحوكمة الجيدة. وقد تُمارس عملية الحوكمة في أي منظمة بغض النظر عن حجمها من قبل إنسان واحد وصولاً إلى عدد غير محدد من الأفراد.

وتتكون الحوكمة الجيدة من مجموعة من المواقف المترابطة التي تمارسها السلطة والتي تسعى إلى تحقيق نتائج جيدة في الواقع من خلال إتخاذ القرارات التي تحدد التوقعات والتأكد من تحقيق الأهداف.

وعندما ينظر للحوكمة من هذه الزاوية فيمكن للمرء أن يطبق هذا المفهوم على الدول وعلى الشركات العامة وعلى المنظمات غير الهادفة للربح وعلى المنظمات غير الحكومية وعلى الشركات الخاصة وغيرها وعلى فرق العمل وعلى أي عدد من البشر يعملون في بعض الأنشطة^(٣).

ويمكن تعريف الحوكمة أيضاً بأنها النظام الذي يتم من خلاله توجيه الكيانات والتحكم فيها إذا تم تحديد الهيكل وعمليات صنع القرار والمساءلة والرقابة والسلوك في الجزء الأعلى من الكيان، وتؤثر الحوكمة في كيفية تحديد أهداف المنظمة وتحقيقها وكيفية مراقبة المخاطر

(١) راجع: فؤاد الشرقاوي وآخرون - مؤسسة الحكامة الجيدة في المرافق العامة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - جامعة مولاي اسماعيل - المغرب سنة ٢٠١٨ ص(١) وما بعدها، بزاز الوليد أثر الإدارة الالكترونية على حوكمة المرافق العمومية - بحث منشور على موقع <https://dspaceuniv-msila.dz> سنة ٢٠١٩.

(٢) أحمد طلال عبد الحميد، مازن ليلو راضي الحوكمة التشريعية لتقييم الأداء الوظيفي مرجع سابق.

(٣) موقع www.Wikipedia

ومعالجتها وكيفية تحسين الأداء، أيضاً الحوكمة هي نظام وعملية وليست نشاطاً فردياً وبالتالي فإن التنفيذ الناجح لإستراتيجية الحوكمة الرشيدة تتضمن نهجاً جيداً يتضمن التخطيط الإستراتيجي وإدارة المخاطر وإدارة الأداء مثل الثقافة كمكون أساسي للخصائص الفريدة لمنظمة ناجحة وفقاً لبعض الكتاب.

إن الحوكمة تشير إلى التنظيم الذاتي للمنظمة التي تتميز بالإعتماد على تبادل الموارد والاستقلالية الكبيرة عن الدولة.

أهمية الحوكمة:

تعتبر الحوكمة أو حوكمة الشركات أو المنظمات مهمة لعدة أسباب منها:

- توضيح إتجاه الشركة أو المنظمة لذات الأعمال.
 - تساعد الحوكمة الجيدة على بناء الثقة مع المستثمرين والمتعاملين مع المنظمة والمجتمع.
 - تساعد حوكمة الشركات والمنظمات في تعزيز الجدوى المالية لها.
- وكما سبق القول فإن الحوكمة مصطلح حديث نسبياً ويعني الترجمة العربية لكلمة (governance) بالإنجليزية ويفيد معايير ومناهج وسياسات تحقيق الجودة والتميز في مجال تطبيقها.

ولقد ظهر هذا المصطلح في المجال السياسي والإقتصادي والإداري وامتد هذا المفهوم إلى المجال التشريعي، فحكومة التشريعات أو التشريعات التي تتصف بالحوكمة هي تلك التشريعات التي تمتاز بالجودة والفاعلية والواقعية والشفافية والعدالة مع إمكانية توقع المخاطبين بها بأحكامها الجديدة وهو ما يمكن أن يطلق عليه (الأمن القانوني).

وفيما يتعلق بالمجال الوظيفي فإن البعض قد حاول تطبيق مبدأ حوكمة التشريعات على القواعد القانونية التي تحكم الأداء الوظيفي وكذلك المنهج المتبع في الوظيفة وأساليب ووسائل تقييم الأعمال الإدارية وضمانات شفافية وجدية هذا التقييم.

وخلاصة القول أن الحوكمة التشريعية تهدف إلى تفعيل آليات إجراءات وسياسات تقييم أداء الموظفين في القطاع العام.

وتكمن الغاية من وضع معايير لقياس الأداء الوظيفي للموظف العام أو أداء المرفق العام إجمالاً في رفع الكفاءة لضمان جودة الأداء لاسيما تقديم الخدمات للمتعاملين مع المرافق العامة.

ولقد برزت في الإتحاد الأوروبي - حديثاً - بعض المبادئ الجديدة التي تحكم سير العمل في المرافق العامة لعل أهمها مبدأ: (نوعية وجودة الخدمة) التي تقدمها المرافق العامة وأصدر الإتحاد الأوروبي توجيهاً يلزم المرافق العامة في دول الإتحاد الأوروبي بتقديم خدمة ذات جودة عالية.

وأرسى الإتحاد الأوروبي مبدأ مهما وهو جواز قيام المستفيدين من خدمات المرافق العامة بالطعن في أعمال وتصرفات المرافق التي لا تلتزم بمعايير الجودة في تقديم خدماتها للجمهور، ونص الدستور المصري - كما اسلفنا - على إلزام الدولة بجودة خدمات بعض المرافق مثل التعليم والبحث العلمي والصحة... إلخ. بل اشترط أن تؤدي الخدمات وفقاً لمعايير الجودة العالمية.

أنواع الحوكمة:

هناك الحوكمة التشاركية أو الديمقراطية، ويضمن هذا النوع مشاركة المواطنين في عملية صنع السياسات وتنفيذها، ويمكن أن تكون مشاركة من خلال الانتخابات أو الاستفتاء أو الاحتجاج مثلاً وما إلى ذلك، والحوكمة الديمقراطية ليست مجرد مجموعة من القواعد إنما تشير إلى العمليات التي تعمل فيها المؤسسات الديمقراطية وفقاً للعمليات الديمقراطية والتشاركية. إن أساس هذا النوع من الحوكمة وضمان تقديم الخدمات في جميع القطاعات والمجتمعات، يمكن فقط من خلال ضمان مشاركة الشعب في عملية صنع القرار في جميع المؤسسات الأخرى.

وهناك أيضاً **الحوكمة العالمية**، هذا المصطلح تم استخدامه أول مرة للدلالة على أنظمة الحوكمة في جميع المستويات للنشاط البشري وفقاً للأسس التي تضعها المنظمات الدولية. وهناك أيضاً مصطلح **الحوكمة الرشيدة** هو المفهوم المثالي عندما يتم تضمين الأخلاق والقيم في مضمون الحكومة، وهي تتميز بالمشاركة وسيادة القانون والشفافية والتوافق والإنصاف والشمول والفاعلية والكفاءة والمساءلة فإننا نطلق عليها حينئذ الحوكمة الرشيدة.

هناك أيضاً مجموعة أخرى من أنواع الحوكمة مثل حوكمة الشركات والحوكمة البيئية، كما أيضاً الحوكمة الإلكترونية، فقد أدى تطبيق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في عملية الحوكمة إلى نشوء فكرة الحوكمة الإلكترونية، هي مبادرة حديثة لجعل عملية الحوكمة أكثر شفافية وخضوعاً للمساءلة هدفها هو استخدام التكنولوجيا من أجل الصالح العام، ويضمن هذا النوع تقديم الخدمة للمواطنين بأقل تكلفة وجهد ووقت، وإستخدام خدمات الإنترنت، كما أنه

يتضمن وجود علاقة قوية بين الدولة والمجتمع المدني وعمل السلطات العامة على جميع مستويات التخطيط وهذا ما يسمى أيضا بمفهوم الخدمة الموجهة.

أهداف الحوكمة:

للحوكمة عدة أهداف أبرزها:

١- تعيين سلطات صنع القرار وتحديد كيفية إتخاذ القرارات والإتجاه الإستراتيجي للمنظمة أو الهيئة.

٢- يمنع إنهيار وسقوط الأسواق العالمية مع تحقيق أرباح كبيرة في الأسواق المالية.

٣- معالجة المشاكل والضغوط المتزايدة.

٤- تأسيس منظمات جيدة تتميز بأنظمة ملائمة وصارمة لمواجهة جميع التحديات التي تتصدى لها المجتمعات.

وبالنسبة للحكومة الإلكترونية:^(١)

يقصد بها هي تلك الحوكمة المعتمدة على التكنولوجيا، أي إستخدام تكنولوجيا المعلومات والإتصالات لتقديم الخدمات الحكومية وتبادل معلومات الإتصالات وتكامل مختلف الأنظمة والخدمات القائمة بذاتها بين الحكومة والمواطن أو بين الحكومات وبعضها البعض، كذلك الأقسام المختلفة داخل إطار عمل الحكومة، ومن خلال الحوكمة الإلكترونية يتم تقديم الخدمات الحكومية المتاحة للمواطنين بطريقة مريحة وتتسم بالفاعلية والشفافية، والفئات الثلاث الرئيسية المستهدفة التي يمكن تميزها في مفاهيم الحوكمة هي الحكومة والمواطنون ومجموعات المصالح، ولا توجد حدود واضحة في الحوكمة الإلكترونية. وبوجه عام توجد أربعة نماذج أساسية متاحة هي: من الحكومة إلى العملاء ومن الحكومة إلى الموظفين ومن الحكومة إلى الحكومة ومن الحكومة إلى رجال الأعمال.

الفرق بين الحوكمة الإلكترونية والحكومة الإلكترونية:^(٢)

يتم التعامل مع كلا المصطلحين على أنهما يحملان نفس المعنى على الرغم من وجود بعض الإختلافات بينهما.

فالحكومة الإلكترونية تعنى إستخدام تكنولوجيا المعلومات والإتصالات في الادارات العامة مع التغيير التنظيمي وتعلم مهارات جيدة لتحسين أداء الخدمات العامة والعمليات الديمقراطية وتعزيز الدعم للجمهور.^(١)

(١) راجع: حوكمة الكترونية مقال منشور على موقع: www.ar.wikipedia.org.

(٢) المرجع السابق نفس الموضوع.

وتكمن المشكلة التي تواجه هذا التعريف كي يتطابق مع تعريف الحوكمة الإلكترونية أنه لا ينص على وجود إدارة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وفي حقيقة الأمر يتطلب إدارة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على الأرجح زيادة كبيرة في التنظيم وقدرات صناعة السياسات مع ضرورة توافر عناصر الخبرة وعمليات تشكيل الرأي العام بين مختلف أصحاب المصالح الاجتماعية المعنيين، ولذلك فإن منظور الحوكمة الإلكترونية باستخدام التكنولوجيا التي تساعد في الحكم وتلزم لإدارتها بواسطة الحوكمة الإلكترونية التي تغير المستقبل حيث تسعى العديد من البلدان جاهدة منع وتشكيل حكومة خالية من الفساد.^(٢)

والحكومة الإلكترونية هي بروتوكول إتصال أحادي الإتجاه في حين أن الحوكمة الإلكترونية هي بروتوكول ثنائي الإتجاه، ويتمثل جوهر الحوكمة الإلكترونية للوصول إلى المستفيدين والتأكد من أن الخدمات المخصصة قد وصلت إلى الفرد المطلوب وأنه قد تم الوفاء بها.

إن أفضل أشكال الحوكمة الإلكترونية هي ما يقلل عدد المستويات غير المرغوب تدخلها عند تقديم الخدمات الحكومية، ويتم ذلك بإعداد هياكل أساسية جيدة مع دعم التنسيق المحلي والقيم الثابتة للحكومات لتصل إلى المواطنين والمستفيدين النهائيين.

ويمكن التوصل إلى ميزانية التخطيط والتطوير والنمو من خلال الإستخدام الجيد لنظام الحوكمة الإلكترونية.

وتقدم الحوكمة الإلكترونية حلول لتخفيف الضغط الإداري من خلال جعل مهام الموظفين على أعلى مستوى وتسريع أدائهم لخدمة المواطنين^(٣) ولم يكن التوجه للحوكمة الإلكترونية من قبل حكومات الدول نوع من البزخ أو الرفاهية الإدارية أو التفاخر بتطبيق التكنولوجيا في المؤسسات والدوائر كما يعتقد البعض، إنما هي حاجة حقيقة وماسة لأنماط إدارية جيدة للمؤسسات التي كانت تعمل وفق الأنماط والوسائل الكلاسيكية (النظام البيروقراطي) فكلما إزداد عدد الوثائق وتنوعت الأقسام في المؤسسة مع الكم الهائل من المتطلبات الواردة كوثائق من قبل المواطنين وطلباتهم والتي تزداد لظروف ترتبط بالزيادة السكانية والتوسع في الخدمات التي

(١) راجع: سعود مرزوق المطيري النظام القانوني للعقود الادارية الالكترونية - رسالة دكتوراه حقوق المنوفية ٢٠١٩. ص ١٩ وما بعدها.

وراجع د/ داود الباز الإدارة العامة الحكومة، الالكترونية مجلة النشر العلمي جامعة الكويت ٢٠٠٤. ص ٧ وما بعدها.

(٢) الوليد بزاز - أثر الإدارة الالكترونية على حوكمة المرافق العمومية بحث منشور على موقع:

عام ٢٠١٩ <https://dspace-univ-msila.dz>

(٣) المرجع السابق نفس الموضوع

تقدمها المؤسسات الحكومية أيضا فضلا عن تخصيص بعض النظم لإدارة أقسام تشمل الأمن والدفاع وربطها بمراكز بيانات مركزية لتسهيل متابعة مهام كانت مستحيلة في الماضي.

تطبيق الحوكمة فى مصر:

أنشئ في مصر المعهد القومي للحوكمة والتنمية المستدامة والتابع لوزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية^(١).

ويعتبر المعهد الذراع التدريبي لوزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية، وهو هيئة عامة ذات طابع استشاري وتدريبى وبحثى يتبع وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية^(٢) ويعمل المعهد على تطبيق رؤية مصر ٢٠٣٠ وتقرير مفاهيم الحوكمة وكذلك العمل على تيسير الإجراءات وتطوير القواعد المنظمة للعمل مع مؤسسات الدولة والجهات الحكومية المختلفة والتنسيق مع الجهات المعنية ذلت الصلة بالاضافة إلى رصد ومتابعة وضع مصر فى مؤشرات الحوكمة والتنمية المستدامة إقليمياً ودولياً، ويهدف كذلك إلى وضع خطة عمل وطنية (إستراتيجية قومية) لتحسين وضع مصر فى مجال الحوكمة والتنمية المستدامة بالتعاون والتنسيق مع مختلف وحدات الجهاز الإدارى بالدولة^(٣)

قد نشر هذا المعهد تقريراً حول أهم الشراكات المحلية والدولية خلال عام ٢٠١٩ و٢٠٢٢، وأعلن المتحدث باسم المعهد بأنه خلال فترة من ٢٠١٩ حتى أول مايو ٢٠٢٢ قام المعهد بعمل اتفاقيات وشراكات كثيرة ومتعددة مع الكثير من الجهات المحلية والدولية وهدف المعهد من خلال هذه الأمور إلى تيسير إجراءات وتطوير القواعد المنظمة للتعامل مع مؤسسات الدولة المختلفة والتنسيق بين الجهات المعنية ذات الصلة سواء على المستوى المركزي أو المحلي وذلك طبقاً لمعايير الحوكمة الرشيدة^(٤).

وأضاف المتحدث أنه إلى جانب ذلك تم رصد ومتابعة وضع مصر فى مؤشرات الحوكمة والتنافسية الإقليمية أو الدولية، وقال المدير التنفيذي للمعهد القومي للحكومة أن المعهد يؤمن بقيمة تبادل الخبرات مع المؤسسات التدريبية والتعليمية على المستوى المحلي والدولي بهدف الاستفادة من تجارب الدول الرائدة فى مجالات الإدارة والحوكمة.

(١) موقع وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية <https://mped-gov.eg>.

(٢) راجع موقع اللجنة العليا الدائمة لحقوق الانسان <https://sschr.gov.eg> وجدير بالذكر أن اللجنة

العليا لحقوق الانسان أنشأت يقرر رئيس مجلس الوزراء فى ١٤ نوفمبر سنة ٢٠١٨ ويتولى رئاستها

وزير الخارجية وتتكون من ١٢ عضو ينتمون عدو من الوزارات والجهات الرسمية.

(٣) المرجع السابق نفس الموضوع

(٤) راجع موقع المعهد القومي للحوكمة والتنمية المستدامة <https://nigsd.gov.eg>

وكذلك الإستعانة بالخبراء والإستشاريين وجهات الخبرة الوطنية والدولية وإعداد برامج متخصصة وتقديم برامج تدريبية على أعلى مستوى، وأضاف المتحدث أن المعهد تتضمن مهامه صياغة مؤشرات وطنية للحوكمة والتنافسية والتنمية المستدامة، وإصدار تقارير وطنية دورية شأنها العمل على الإرتقاء بالتصنيف الدولي لمصر في التقارير الدولية عن الحوكمة والتنافسية وكذلك بناء وتطوير الكوادر الوطنية، وتقديم الخدمات الإستشارية والتدريب للمؤسسات الخاصة. وتتضمن مهام المعهد كذلك القيام بالأنشطة البحثية والإحصائيات واستطلاعات الرأي والبحوث وتعزيز المعارف الوطنية في مجال الحوكمة والتنافسية والتنمية المستدامة بالشراكة مع المؤسسات البحثية الوطنية والإقليمية والدولية ذات الصلة، وأشار تقرير المعهد^(١) كذلك إلى أنه تم خلال عام ٢٠١٩ التعاون مع مركز البحوث والدراسات الإقتصادية والمالية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة في مجال التدريب وبناء القدرات، كما تم التعاون الأكاديمي مع جامعة "ميزوري بالولايات المتحدة الأمريكية"، كما تم خلال عام ٢٠٢٠ التعاون المشترك مع كل من مؤسسة ساويرس للتنمية الإجتماعية وكلية الاعلام جامعة أكتوبر للعلوم الحديثة والآداب في مجال دعم بناء وتطوير القدرات البشرية. والتعاون مع مؤسسة مصر الخير لدعم أنشطة وحدة مصر الخير لبناء قدرات المنظمات الأهلية في تنفيذ أجندة التنمية المستدامة حتى ٢٠٣٠.

وتم التعاون مع جمعية الهلال الأحمر المصري في مجال التعليم والتدريب والتأهيل كذلك التعاون مع الوكالة المصرية والشراكة من أجل التنمية بوزارة الخارجية المصرية في مجال الخدمات الاستشارية والتدريبية، ومع المعهد الوطني للدراسات السياسية بدولة اليابان بشأن التعاون الأكاديمي وأوضح التقرير المعهد القومي للحوكمة والتنمية المستدامة أنه تم خلال عام ٢٠٢١ التعاون مع شركة "حلم للتدريب والتعليم والاستشارات" في مجال الخدمات التدريبية والاستشارية، مع اللجنة العليا الدائمة لحقوق الإنسان في مجالات بناء القدرات البشرية وتطوير البنية المعرفية لحقوق الإنسان.

كما تم أيضا التعاون مع كل من كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة وجمعية المصدرين المصريين لدعم بناء وتطوير القدرات البشرية وريادة الأعمال، والتعاون مع شركة "هايلي بروفيشنال للتدريب والاستشارات" في مجال التدريب والتأهيل، والتعاون مع كل من أكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا واللجنة القومية للتنمية المستدامة والحوكمة ومركز "سينرجيز" للدراسات الدولية الإستراتيجية في مجالات الحوكمة والتنمية المستدامة.

وخلال عام ٢٠٢١ تم التعاون مع مركز "سييتي كاريداس" في مجال التوعية وتقديم الاستشارات ومع جامعة أسوان في مجال الحوكمة والتطوير الإداري ودعم بناء وتطوير القدرات

(١) المرجع السابق - نفس الموضوع

البشرية والدراسات البحثية والفعاليات العلمية، وتم التعاون مع نادي القضاة في مجال دعم بناء وتطوير وتنمية القدرات البشرية، كما تم خلال عام ٢٠٢١ التعاون مع وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية ممثلة في جائزة مصر للتميز الحكومي بشأن نشر ثقافة التميز الحكومي والحوكمة والتنمية المستدامة في وحدات الجهاز الإداري للدولة، وهذا بطبيعة الحال يؤدي إلى جودة الخدمات التي تقدمها الجهاز الإداري للدولة.

كذلك التعاون مع سفارة الدنمارك بالقاهرة في المجالات المتعلقة بالحوكمة والتنمية المستدامة والتحول الأخضر وحوار السياسات، والتعاون الأكاديمي مع جامعة الأمم المتحدة ممثلة في الوحدة العاملة في مجال سياسات الحوكمة والتعاون الأكاديمي، ومع الأمم المتحدة ممثلة في الوحدة العاملة في مجال السياسات والحوكمة الرقمية مع كل من منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية وكلية محمد بن راشد للإدارة الحكومية في تنمية وتطوير القدرات البشرية والبحوث والدراسات في دولة الإمارات العربية المتحدة.

وفى إطار تعاون المعهد مع الجهات المحلية والوطنية أعلن المتحدث باسم اللجنة العليا الدائمة لحقوق الإنسان (والتي يرأسها وزير الخارجية) إنطلاق تعاون مع المعهد القومى للحوكمة وللتنمية المستدامة من أجل إدماج مكون حقوق الانسان فى البرامج التدريبية التى يوفرها المعهد وتم توقيع مذكرة تفاهم للتعاون بين الجهتين فى الموضوعات المشتركة.

وتم عقد البرنامج التدريبى المشترك بين الجهتين لأعضاء الأمانة الفنية بشأن حوكمة الإدارة وأسس القيادة الإدارية مهارات التعامل^(١) وفى ٢٠ نوفمبر عام ٢٠٢٢ أطلق المعهد القومى للحوكمة والتنمية المستدامة برنامج التدرىبى (الحوكمة الألكترونية فى الإدارة العامة) فى البرتغال واشترك فى هذا البرنامج (٢٦) متدرب من القيادات الإدارية فى أجهزة الدولة المختلفة.

وتم فى عام ٢٠٢١ تدريب (١٣٠) موظف إدارى فى نفس البرنامج والذى يسعى المعهد من خلاله إلى تدريب دفعات متلاحقه من موظفى لإدارة العليا على مبادئ الحوكمة، ويأتى هذا البرنامج وغيره فى إطار الشراكة مع الأمم المتحدة وغيرها من الهيئات الدولية والمحلية من أجل الاستفادة من كل الخبرات.

وذكر التقرير، كذلك أنه تم فى خلال عام ٢٠٢٢ تم التعاون مع كل من شركة "ويلترنج" للتجارة والخدمات للتدريب وجامعة "جورج واشنطن" بالولايات المتحدة الأمريكية وشركة "البريد" للإستثمار فى مجال البناء وتطوير القدرات البشرية، وفى مجال التنمية المستدامة مع المنتدى المصرى للتنمية المستدامة والتعاون مع وزارة العدل وجامعتي بورسعيد والمنصورة فى مجالات الحوكمة والتطوير الإداري والتطوير للقدرات البشرية والدراسات البحثية والفعاليات العلمية كما تم

(١) راجع: <https://sschr.gov.eg>

التعاون مع كلية هيرتي للحكومة بألمانيا في المجالات المتعلقة بالحكومة والتنمية المستدامة ومع تنمية مسؤولي الحكومة في جمهورية كوريا الجنوبية في تطوير قدرات العاملين بالجهاز الإداري للدولة.

دور إشراك المواطنين مع الإدارة في تحسين العمل الإداري:

من العوامل التي تساعد على تحسين العمل الإداري وجود علاقة جيدة بين الإدارة والمتعاملين معها يسودها ثقافة الحرص على المصلحة العامة أولاً وتحقيق تطلعات وطلبات المواطنين ثانياً ومراعاة ظروف وإمكانيات الإدارة ثالثاً. وعندما تتحقق هذه المعادلة فإن مبدأ استمرارية المرافق العامة سيكتب له النجاح والتطور⁽¹⁾.

ومن أجل توافر استمرارية ودوام المرافق العامة في أداء خدماتها فإن لها أن تفرض - على المتعاملين معها قواعد التعامل معها وتضع الضوابط والشروط اللازمة للحصول على خدماتها ولكن في إطار مبدأ المصلحة العامة ومن قبله مبدأ المشروعية والخضوع للقانون. حيث يملك القاضي الإداري رقابة الإدارة عند قيامها بنشاطها أو عدم القيام بما هو متوجب عليها، بدليل وجود دعاوى إلغاء القرارات الإدارية السلبية والتعويض عن الأضرار الناجمة عن عدم إتخاذ قرارات أو إجراءات كان يتعين على الإدارة القيام بها وفقاً لما يفرضه عليها القانون. ومن أجل أداء خدمات عالية الجودة فالإدارة لها أن تغير وتطور طريقة طلب الخدمة أو كيفية الحصول عليها ومقابلها⁽²⁾ بما لا يتعارض مع المبادئ الراسخة التي تحكم عمل المرافق العامة مثل مبدأ الشفافية والمراقبة وتحقيق المصلحة العامة والمساواة بين المواطنين في الحصول على خدمات المرافق العامة كذلك يعطي القانون للإدارة مكنة إصدار قرارات تنفيذية من أجل الحفاظ على مبدأ استمرارها ودوامها وهذه القرارات إما أن تنفذ طواعية من جانب المخاطبين بها أو تنفذ جبراً عنهم⁽³⁾.

(1) René CRISTIN. La principe de contintuité et les relations juridiques de l'adminstration avec ses administrés. In: la continuité des services publics. Etudes publiées sous la direction de: jean - paulgilli. Presses. Univ. De France. 1973. P. 181 ets.

(2) René cristin.op.cit.p. 183.

(3) op. cit. p. 185.

وقد تلعب العلاقة بين الإدارة المركزية والمجالس المحلية ودوراً مهماً في تطوير العمل الإداري وتجويد الخدمات المحلية^(١) بشروط معينة منها

- منح الهيئات والمجالس المحلية سلطات كبيرة في مجال الخدمات المحلية.
- توفير الإعتمادات المالية المناسبة للنهوض بالمجتمع المحلي وزيادة المخصصات المقررة لذلك من الميزانية العامة للدولة.
- منح المجالس المحلية سلطات أوسع لتدبير مواردها لإدخال التطوير المناسب على خدماتها للمواطن المحلي.
- الفصل بين المجالس المحلية وبصفة خاصة فيما يتعلق بتقديم الخدمات وبين التطورات والتقلبات السياسية والحزبية.
- تفعيل الدور الرقابي للمجالس المحلية المنتخبة ومنحها دور أكبر في مجال المشاركة في وضع قواعد تطوير العمل الإداري في المحليات.
- تفعيل المشاركة المجتمعية في العمل العام وإشراك المواطن المحلي في تطوير المرافق العامة عن طريق المقترحات الآراء والشكاوى والتقييم استطلاعات الرأي والمبادرات الفردية "العمل التطوعي.... إلخ"^(٢).
- إعادة هيكلة المجالس والكيانات المحلية بما يضمن تمثيلاً حقيقياً للمواطنين في كافة الوحدات المحلية بطريقة متساوية وعادلة.
- العدالة في المخصصات الحكومية الممنوحة للهيئات والمجالس المحلية في كافة المحافظات دون تمييز مع مراعاة منح مخصصات أكبر للمحافظات التي تحتاج إلى تطوير في البنية التحتية والخدمات والمرافق الأساسية.
- التنسيق الكامل والمستمر بين الإدارة المركزية والمجالس المحلية للوصول إلى أعلى مستوى من الكفاءة في الخدمات المحلية ومنح المجالس المحلية والسلطات التنفيذية في

(١) فؤاد الشرقاوي وآخرون - مؤسسة الحكامة الجيدة في المرافق العامة. بحث منشور في كلية العلوم

القانونية والاقتصادية جامعة مولاي إسماعيل سنة ٢٠١٧ / ٢٠١٨. ص: ٢٤ وما بعدها.

(٢) فؤاد الشرقاوي وآخرون - مؤسسة الحكامة الجيدة في المرافق العامة ص ١٦، حيث استشهد بالندوة

الوطنية حول الجودة في الإدارة العمومية وكان من بين محاورها مداخلة لخبيرة لمنظمة التنمية والتعاون

الاقتصادي بالاتحاد الأوروبي وكانت بعنوان "تحسين جودة الخدمات العمومية بدول الاتحاد الأوروبي..."

وحددت من ضمن أسس تحسين جودة الخدمات العمومية: (.... الاستماع المهني للمرتفقين - دراسة

انتقادات الأشخاص - إخبار المواطنين وإشراكهم في العمل الإداري - تحسين الشفافية بتوفير معلومات

دقيقة للمواطنين....")

المحافظات والمدن والقرى صلاحيات أكبر لإنجاز مهام كانت من إختصاص السلطة المركزية.

- التوزيع العادل للمرافق الخدمية على كافة الوحدات المحلية.
- ربط كافة الوحدات المحلية على مستوى المحافظة بشبكة إلكترونية ثم ربط المحافظات بوزارة التنمية المحلية. لتسهيل تقديم الخدمات الألكترونية للمواطن المحلي حتى لو تقدم بطلب للحصول على الخدمة في غير محل إقامته.
- الإهتمام بتنمية قدرات الموظف المحلي في كافة المجالات لاسيما التدريب على نظام الإدارة الألكترونية.
- تدريب وتثقيف القيادات والكوادر المحلية للأخذ والإمام بالنظم المتطورة في الإدارة والتعامل مع الجمهور.
- تفعيل مشاركة الجامعات والمعاهد الموجودة في نطاق كل محافظة في تنمية وتطوير المجتمع المحلي لاسيما دور نواب رؤساء الجامعات لشئون البيئة وتنمية المجتمع ووكلاء الكليات في ذات التخصص السابق.

المطلب الثاني

تطبيق نظام الإدارى الألكترونية

من الأمور المستحدثة التي أصبح لا غنى عنها في العمل الإداري والأنشطة الإدارية بصفة عامة، إدخال الخدمات الألكترونية في المرافق العامة أو ما يسمى بالإدارة الألكترونية أو الحكومة الألكترونية، ولعل تسمية الإدارة الألكترونية أفضل بكثير لأنها تشير إلى مفهوم الإدارة وليس لمفهوم الحكم^(١).

وتعتبر إدخال الإدارة الألكترونية في مجال المرافق العامة خطوة من الخطوات المهمة جداً في التحولات التي شهدتها المرافق العامة وشهدتها المبادئ التي تحكم هذه المرافق، ولعل أهمها قابلية المرفق العام للتغيير والتبديل، وأيضاً قابلية المرفق العام للتكيف مع المستجدات الجديدة سواء كانت هذه المستجدات تتعلق بالمتطلبات الجديدة للمواطنين مستخدمي المرفق العام وتطلعاتهم، أو سواء كانت تشمل أيضاً ما لحق من الحياة العامة من تطورات تكنولوجية وتطورات في الأنشطة بصفة عامة، أو تطورات في مجال السوق الحر الذي يدخل في منافسة شرسة مع القطاع الخاص في تقديم خدمات للمواطنين. وقد وجد المرفق العام نفسه مضطراً إلى الدخول في هذه المعركة والدخول إلى حلبة المنافسة مع القطاع الخاص ومحاولة إرضاء تطلعات ومتطلبات المواطنين وتقديم خدمة لا تقل إن لم تكن تزيد في الجودة عن ما يقدمه القطاع الخاص ويسعر مناسب.

ولعل من أهم التقنيات أو الأساليب التي استعانت بها الإدارة في سبيل تقديم هذه الخدمات، إدخال الإدارة الألكترونية^(٢) في مجال الخدمات العامة، ولعل في جعل خدمات المرافق العامة تؤدي بطريقة ألكترونية يحمل تسهلاً كثيراً على مستخدمي المرافق العامة وتخفيفاً عليهم من طول الإنتظار ومشقة الإنتقال إلى أماكن المرافق العامة والوقوف لمدد طويلة أمام الموظفين الذين يتعاملون معهم وجهاً لوجه. فكان في أسلوب الإدارة الألكترونية الكثير من الفوائد

(١) داود الباز: الإدارة العامة الألكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام مجلة النشر العلمى جامعة الكويت - سنة ٢٠٠٤ ص ٩.

(٢) نعيمة ماحى- الإدارة الألكترونية وتأثيرها على تسيير المرفق العام في الجزائر مقال منشور على موقع، www.e-biblio-unv.mosta.dz.

هشام عكاشة - الادارية الألكترونية للمرافق العامة دار النهضة العربية سنة ٢٠٠٤.

سواء للمواطنين أو للإدارة نفسها، التي حاولت بقدر المستطاع عمل برامج إلكترونية لحفظ المستندات والملفات ولتسهيل أداء عملها ولتنظيمه ولتنسيقه ولتطويره بطريقة أكثر فاعلية. (١)

والإدارة الإلكترونية بمفهومها البسيط هو تنفيذ كل الأعمال أو المعاملات التي تتم بين طرفين أو أكثر سواء بين المنظمات أو الأفراد من خلال استخدام شبكات الاتصالات الإلكترونية. فتعتبر وسيلة لإنجاز الأعمال باستخدام النظم والوسائل الإلكترونية، وبالتالي فهي تعني الانتقال من إنتاج وتقديم الخدمة في شكلها الروتيني إلى استخدام الوسائل الإلكترونية الحديثة (٢) ولكن هذا لا يعني أن الإدارة الإلكترونية تعني أن تقوم الإدارة بجميع أعمالها عبر شبكة المعلومات الدولية، لكن الأمر قاصر على الخدمات التي تقدمها الإدارة الإلكترونية فقط والتي قد تزيد أو تنقص حسب الظروف والأحوال.

فالإدارة الإلكترونية في معناها الحديث هي إنجاز المعاملات الإدارية وتقديم الخدمات العامة عبر شبكة الإنترنت دون أن يضطر العملاء أو مستخدمي المرافق العامة إلى الانتقال شخصياً لمقار الإدارات لإنجاز معاملاتهم مما يتسبب في مع إهدار للوقت والجهد والطاقة كما قلنا سالفاً.

وقد يسميها البعض (بالرقمنة) أو (الإدارة الرقمية)، وأياً كان المسمى فإنها تشير إلى زيادة كفاءة وفاعلية وشفافية الحكومة عندما تقدم خدماتها للمواطنين، لأن إثبات الخطأ هنا يعتبر أمراً لا مفر منه لأنه مسجل ومبرمج ولا يستطيع الموظف أن يتحايل أو يحابي أو يجامل أحد المتعاملين مع الإدارة الإلكترونية لأن المعاملات تتم وفقاً لبرنامج موضوع سلفاً لا يمكن تعديله أو تغييره بواسطة الموظف المتعامل مع الجمهور وتحارب كذلك الإدارة الإلكترونية وتمنع الغش والفساد الإداري والمحسوبية والتمييز أو عدم المعاملة المساواة بين المواطنين. حيث إنه يتم إدخال البيانات أو المعلومات على شبكة الإنترنت ويتم التعامل معها بطريقة آلية دون التعامل مع المواطن شخصياً أو إحتكاك هذا المواطن مع الموظف مما قد يثير بعض المشاكل في العمل كما هو معروف ويؤدي إلى الكثير من الصعوبات.

كل هذه الأمور أصبحت واقعاً ملموساً ويطلق عليه حالياً (الحكومة الإلكترونية) وهي التي تطبق النظام الإلكتروني في أغلب أو معظم خدماتها، والأمر لا يتم مرة واحدة ولكن يتم بالتدريج شيئاً فشيئاً.

(١) هشام عكاشة - الإدارية الإلكترونية للمرافق العامة دار النهضة العربية سنة ٢٠٠٠، سعود مرزوق النظام القانوني للعقود الإدارية الإلكترونية - رسالة دكتوراه كلية الحقوق - جامعة المنوفية سنة ٢٠١٩. ص ١٩ وما بعدها.

(٢) الوليد بزاز- أثر الإدارة الإلكترونية على حوكمة المرافق العمومية - مقال منشور على موقع <https://dspace.univ.masila.sz2019>نزلى غنيمة - المرجع السابق نفس المرجع الموضوع.

والنتيجة المهمة لإستخدام هذا النظام هو التنسيق الكامل بين الإدارات المختلفة وبين الوزارات المختلفة، لاسيما الوزارات التي يكون هناك أعمال مشتركة بينها أو يلجأ المواطن إلى أكثر من وزارة لإنجاز عمل واحد فيضطر إلى الذهاب إلى مقر أكثر من وزارة، فتطبيق النظام الإلكتروني يتيح له التعامل مرة واحدة مع كل الإدارات وكل الوزارات عن طريق موقع واحد يُسهل له المعاملة مرة واحدة وتتجز معاملته في وقت قصير جداً.

وبالتالي هناك بعض المزايا التي لا يمكن أن تقع تحت حصر لإستخدام هذا النظام أهمها: (١)

رفع كفاءة وجودة الأداء، وتحقيق الفاعلية والسرعة في إنجاز التعامل، وتبسيط إجراءات العمل ووضوحها، وتقليل الإستعمال الورقي، والقضاء على المعوقات الإدارية والبيروقراطية، والإستجابة السريعة لمتطلبات العملاء المختلفة من خلال التفاعل فيما بينهم وانخفاض أوقات إنجاز العمل، كذلك يتميز أسلوب الإدارة الإلكترونية بالمرونة لأنه هناك سرعة في الإستجابة للطلبات والتجاوب معها فيما يتجاوز حدود الزمان والمكان، كذلك إدارة ومتابعة الإدارات المختلفة للمؤسسة كأنها وحدة مركزية واحدة، ولا تحتاج الإدارة الإلكترونية إلى السفر والإنتقال، فبإمكان مختلف جهات الإدارة الإلكترونية عقد لقاءتها ومؤتمراتها عبر قاعات الفيديو الإلكترونية.

وكذلك يتميز نظام الإدارة الإلكترونية بزيادة الإتقان وبتخفيض التكاليف وتبسيط الإجراءات وتحقيق الشفافية داخل المنظمات الحكومية.

كل هذه الأمور تؤدي إلى تحقيق هدف وحيد وهو تقديم أحسن الخدمات للمواطنين ب جودة عالية، والعمل على تحسين هذه الخدمة من وقت لآخر وإدخال تطورات عليها كلما حدثت تطورات في المجال التقني والتكنولوجي.

وهناك مشكلة تتمثل في مدى إستجابة المواطنين للتعامل مع هذا الطرح الجديد وإحتياجهم لنوع من أنواع التدريب أو المعرفة لكيفية إستخدام وسائل التواصل الإلكترونية، أو التعامل الإلكتروني، كل هذه الأمور ممكن أن تكون محلاً للتدريب والتنسيق، كأن تقوم وسائل الإعلام الحكومي على الأقل بعقد برامج تبسط فيها هذه الإجراءات للمواطنين، كذلك تدريب الموظفين العاملين في الإدارات الحكومية على إستخدام هذه الوسائل الحديثة وكيفية برمجة الوسائل الإلكترونية أو المواقع الإلكترونية وكيفية التعامل معها وحفظ الملفات والأرشفة وحماية هذه الملفات من القرصنة ومن إنتهاك خصوصية المواقع التي تشتمل على معلومات أو ملفات خاصة بالمواطنين.

(١) د/ داود الباز - الإدارة العامة (الحكومة) الإلكترونية وأثرها على النظام للمرفق العام وأعمال موظفة مجلس النشر العلمي - الكويت سنة ٢٠٠٤. ص ٣٣ وما بعدها.

ويمكن إجمال ما سبق قوله في أن الإدارة الإلكترونية تهدف إلى تحقيق مجموعة من الأهداف على كافة الأصعدة، فمن هذه الأهداف على الصعيد الإداري ما يمكن أن نسميها الأهداف الإدارية، وهي التي تسعى من خلالها الإدارة لتحقيق مكاسب في المستوى التنظيمي والإداري لصالح أجهزة الدولة بمختلف أنواعها وتدعم قدراتها على الوصول إلى تحقيق أهدافها ومن هذا: (١)

- ١- تسهيل طريقة الحصول على الخدمات والمعلومات الحكومية في أي وقت.
 - ٢- السرعة والدقة في إنجاز الخدمات والمعاملات الحكومية.
 - ٣- سهولة ومرونة الحصول على وتداول المعلومات الإدارية وتحقيق مركزية المعلومات.
 - ٤- زيادة كفاءة عمل الإدارة من خلال تعاملها مع المواطنين والشركات والمؤسسات.
 - ٥- تحقيق مبدأ تنظيم وإدارة الوقت في آن واحد مما يعود بالنفع على جميع المعاملات الإدارية كلها في الحكومة.
 - ٦- توفير المجال لتغيير المحيط التي تعمل فيه الأجهزة الحكومية وزيادة مبادرات الإبداع والإبتكار والسمو بالعمل الإداري والتنظيمي والإرتقاء به.
 - ٧- إلغاء نظام الأرشيف الورقي والبريد الصادر والوارد وإستبداله بالأرشيف الإلكتروني أو البريد الإلكتروني.
- وهناك أيضاً أهداف ممكن تحقيقها من تطبيق نظام الإدارة الإلكترونية وهي أهداف إجتماعية واقتصادية ومن ذلك: (٢)

- ١- محاربة البيروقراطية والروتين والتعقيدات الإدارية.
- ٢- تعميق مفهوم الشفافية ومحاربة الفساد.
- ٣- قدرة المجتمع الجيدة على التعامل مع معطيات العصر التقني الحديثة.
- ٤- الحفاظ على حقوق الموظفين من حيث الإبداع والابتكار.
- ٥- تحقيق الإنتعاش الإقتصادي وزيادة حجم الإستثمارات التجارية بسبب تقديم خدمات ذات نوعية جيدة.
- ٦- العمل على ربط الإدارة بالمواطن في تلقي الخدمات.
- ٧- إيجاد مجتمع قادر على التعامل مع معطيات العصر التقني الحديث.

(١) د/ هشام عكاشة - الإدارة الإلكترونية - للمرافق العامة، دراسة مقارنة - دار النهضة العربية ٢٠٠٤.

ص ٣٥ وما بعدها، مسعود مرزوق - المرجع السابق. ص ٣٠ وما بعدها. .

(٢) د/ هشام عكاشة - المرجع السابق ص ٤١.

(٢) د/ داود الباز - المرجع السابق ص ٢٤١ وما بعدها.

- ٨- تقليل الأخطاء المرتبطة بالموظفين وزيادة وتعزيز القدرات التنافسية خاصة في مجال تحسين أداء الخدمات العامة.
- ٩- تحقيق مبدأ المساواة بين جمهور المنظمة باتباع أسلوب موحد في تقديم الخدمات مما يؤدي إلى التقليل من الوساطة والمحسوبية كما أسلفنا.
- ١٠- توظيف تكنولوجيا المعلومات في دعم وبناء ثقافة مؤسسية إيجابية لدى كافة العاملين.
- هناك أيضاً أهداف سياسية قد يحققها نظام الإدارة الإلكترونية:
- ١- تعزيز قدرة الحكومات على مواجهة الضغوط الواقعة عليها بشكل مستمر.
- ٢- تأسيس لتفاعل مبني على الشفافية بين المواطنين والحكومة عن طريق مختلف الأجهزة الحكومية.
- ٣- تعزيز مساهمة المواطن في مختلف البرامج والخدمات التي تقدمها الحكومة.
- ٤- تحسين الصورة الذهنية للحكومة وخدماتها في ذهن المواطنين.
- ٥- الإرتقاء بالعمل الإداري والتنظيمي للوصول إلى معدلات الجودة العالمية.
- ولم تتخلف الإدارات العامة عن اللحاق بركب التطور التكنولوجي، بل اعتمدت نظام الحكومة الإلكترونية سبيلاً للتعامل مع مرافقها العامة وأسلوب جديد ومتطور لإنجاز أعمالها والنهوض بأعبائها تلبية لإحتياجات المواطنين والتي - بدورها - لم تعد تكمن في مجرد الحصول على الخدمات الحكومية التقليدية بالطرق التقليدية وإنما طمحت الجماهير في الحصول على تلك الخدمات بصورة تتوافر فيها أعلى معايير الجودة.
- ومن هذا المنطلق أصبح لزاماً على الإدارة إعداد وتدريب كوادرها البشرية للتعامل مع الواقع الإلكتروني الجديد، وكذلك العمل على نشر ثقافة التعامل الإلكتروني بين المواطنين المتعاملين مع المرافق العامة.
- لذلك نرى إدخال تعديلات دستورية وجعل مبدأ الجودة وفقاً للمعايير الدولية إلزامياً في جميع المرافق العامة والتطبيق القضائي لمبدأ إلترام المرافق العامة بجودة خدماتها ومن ثم قبول دعاوى المسؤولية ضد المرافق التي لا تقدم خدماتها بطريقة جيدة وفقاً لمعايير الجودة العالمية وكذلك قبول هذه الدعاوى ضد القرارات الإدارية السلبية بالإمتناع عن إتخاذ قرار بتقديم الخدمة بالجودة المطلوبة - أي تفعيل دعوى المسؤولية للتعويض عن الأضرار التي تلحق المتعامل مع المرفق من عدم إلترام الإدارة بواجبها في تقديم الخدمة وفقاً لمعايير الجودة.

مزايا وعيوب الحكومة الإلكترونية

أولاً: المزايا:

- سرعة ودقة الإنجاز.
 - ضبط البيانات والمعلومات
 - وجود سجل إلكتروني بدلاً من السجل الورقي الذي كان يضم ملايين الملفات الورقية.
 - سهولة إسترجاع المعلومات والبحث عنها وتعديلها.
 - إختصار وقت الحصول على الخدمة.
- إذا كان الأمر متعلق بخدمة يشترك في تقديمها أكثر من مرفق أو أكثر من هيئة بما يعرف بنظام دمج الخدمات أو المنفذ الموجه.
- الحفاظ على سرية المعلومات والبيانات الخاصة بالإدارة وبالمواطنين في آن واحد لوجود عوامل أمان يصعب معها اختراق القطاع الإلكتروني للإدارة.
 - اختصار الزمن والمسافات عند إبرام عقد أو شراكة أجنبية مما يوفر نفقات كثيرة.
 - توفير الخدمة لأكبر عدد من المواطنين في نفس الوقت مع ترسيخ مبدأ الشفافية في التعامل تجنباً للفساد الإداري والمتمثل في تفشي الرشوة والمحسوبية.

ثانياً: العيوب:

- غياب ثقافة التعامل الإلكتروني عن قطاع كبير من المواطنين والموظفين على حد سواء.
- إمكانية اختراق البيانات الحكومية وانتهاك سريتها.
- إمكانية تعرض المنظومة الإلكترونية لخلل قد يؤدي إلى خسائر فادحة لأن أضرار هذا الخلل تكون عامة وشاملة لآلاف إن لم يكن لملايين المتعاملين مع الإدارة كحدوث خلل في موقع وزارة التربية والتعليم الإلكتروني في امتحانات الثانوية العامة أو الامتحانات الإلكترونية بالجامعات أو تعرض الملفات الحكومية للقرصنة الإلكترونية مما يندرج بحدوث خسائر فادحة.

دور الحكومة - الإدارة - الإلكترونية في جودة خدمات المرافق العامة

وانتهجت العديد من الدول نهج التطور التكنولوجي في معاملاتها لاسيما فيما يتعلق بالمرافق العامة وعمل الإدارة بصفة عامة.

وباعتبار أن العقد الإداري من أهم وسائل تسيير والمرفق العام فلقد اتجهت الحكومات إلى الأخذ بنظام العقود الإلكترونية لما له من مردود إيجابي على سرعة التعاقد ودقته وفتح آفاق

رحبة للتعاون مع الشركات والمؤسسات العالمية المتخصصة في كافة المجالات للاستفادة من خبراتها وما تملكه من أدوات ووسائل تقنية وفنية عالية الجودة.

وترتكز الحكومة الإلكترونية على حسن أداء الخدمة للمتعاملين مع المرافق العامة المختلفة والتنسيق الكامل والمنظم بين الأجهزة والمرافق الحكومية مع بعضها البعض^(١).

وتبرز أهم النتائج الايجابية للأخذ بنظام الحكومة أو الإدارة الإلكترونية في جودة الأداء في العمل الإداري وازفاء الشفافية والفاعلية على المرافق العامة.

ولأهمية الأخذ بنظام الإدارة الإلكترونية تبنى الإتحاد الأوربي بدءاً من عام ٢٠٠٠ وضع كافة البرامج والأساليب التي من شأنها تمكين مواطني الإتحاد الأوربي من الإستخدام الواسع والشامل للإنترنت^(٢).

وجدير بالذكر أن الأمم المتحدة أصدرت عام ٢٠٠١ تقريراً بشأن مؤشرات ترتيب الدول على مستوى العالم في مجال تطبيق الحكومة الإلكترونية^(٣).

ولمحاولة وضع إطار محدد لمفهوم الحكومة الإلكترونية حاول بعض الفقهاء وضع تصور لهذه الفكرة فمنهم^(٤) من قال بأن: "مصطلح الحكومة الإلكترونية يعبر عن إستخدام الحكومة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتطبيقاتها المختلفة من أجل توفير خدمة مميزة للمواطنين... وجميع متلقي الخدمة وبمعنى آخر هي إنتقال الحكومات من تقديم الخدمات العامة والمعاملات من شكلها الروتيني التقليدي إلى الشكل الإلكتروني عبر الانترنت.

وعرفها البعض الآخر^(٥) بأنها: "إستغلال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتطوير وتحسين تدبير الشؤون العامة، ويتمثل في إنجاز الخدمات الحكومية الرسمية سواء من الجهات الحكومية أو بين المتعاملين معها بطريقة معلوماتية تعتمد على الانترنت وفق ضمانات أمنية تحمي المستفيد والجهة صاحبة الخدمة.

ولعل تقديم خدمات جيدة ومميزة للمواطنين والمتعاملين مع المرافق العامة يعتبر من أهم أهداف الأخذ بنظام الإدارة الإلكترونية في دولة ما، حيث إن تطبيق هذا النظام يضمن سرعة

(١) إسلام محمد فوزي خلف - الأساليب الحديثة للعقود الإدارية الإلكترونية - رسالة دكتوراه - حقوق المنوفية - عام ٢٠٢٢، ص ١٦ وما بعدها.

(٢) المرجع السابق ص ١٩، وتضيف أن قرار الإتحاد الأوربي ثم اتحاده في المؤتمر الذي عقد في أسبانيا عام ٢٠٠٠، وأصدرت فنلندا عام ٢٠٠٠ تشريعاً ينظم عمل الحكومة الإلكترونية.

(٣) المرجع السابق: ص ١٩.

(٤) د/ ماجد راغب الحلو - الحكومة الإلكترونية ص ١٣، مشار إليه في د/ إسلام محمد فوزي خلف - مرجع سابق - ص ٢٠.

(٥) د/ عبد الفتاح مراد- مشار إليه في د/ محمد فوزي خلف - المرجع السابق - ص ٢٠.

الأداء ودقته، ومن فوائد استخدام نظام الحكومة الإلكترونية أيضاً: كسر الحواجز الجغرافية بين المقار الحكومية والمواطن، وإتاحة كافة الخدمات الحكومية على مدار الساعة بدءاً من مواعيد العمل الرسمية الحكومية المحددة بعدد ساعات معينة في اليوم وعند تطبيق نظام الإدارة الإلكترونية يستطيع المواطن الولوج للمواقع الإلكترونية الحكومية في أي وقت وإنجاز معاملته. ويضمن هذا النظام المرونة في الأداء، والتنسيق الكامل بين كافة الدوائر الحكومية، ويمكن المواطن من التواصل المستمر مع الإدارة سواء تقديم طلباته أو ملاحظاته أو حتى شكواه أو تظلمه كذلك تساهم الحكومة الإلكترونية في تحسين كفاءة الإدارة بصفة عامة وخفض التكاليف وتعزيز التنسيق بين الإدارات المختلفة وتحسين كفاءة الخدمات المقدمة للمواطنين ودقتها والتقليل من الإجراءات الإدارية وتوفير الجهد والوقت والمال على المتعاملين مع الإدارة وعلى الأخيرة نفسها، وإمكانية الربط المباشر بين الأجهزة الحكومية المختلفة للتنسيق بينها وتوحيد بعض الإجراءات ودمجها بدلاً من تشعب الجهات التي تقدم خدمات متشابهة أو مشتركة. كذلك يضمن هذا النظام السرية الكاملة والشفافية وعدم الخضوع للإعتبارات الشخصية عند التعامل المباشر مع موظفي الإدارات المختلفة، ويضمن من جهة أخرى منح الموظف نوعاً من الأمان والثقة في التعامل مع مستخدمي المرافق العامة وعدم الاحتكاك المباشر معهم والنأي بنفسه - أي الموظف - عن التعرض للمساءلة التأديبية جراء شكاوى المواطنين من سوء المعاملة... إلخ.

ولقد بدأت في مصر خطوات حثيثة ومتسارعة لتطبيق نظام الحكومة أو الإدارة الإلكترونية في المرافق العامة المختلفة من أجل رفع كفاءة الجهاز الإداري وضمان جودة أداء المرافق العامة. وفي البداية تم منح تطبيق هذا النظام غطاء تشريعي وقانوني، حيث صدرت عدة قوانين وفي هذا الصدد منها: قانون التوقيع الإلكتروني رقم ١٥ الصادر في عام ٢٠٠٤ وقانون التجارة الإلكترونية وقانون حماية المستهلك وقانون تنظيم التعاقدات الحكومية التي تبرمها الجهات العامة الصادر بالقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨ ولقد ورد في المادة الأولى من القانون الأخير تحديد التعريفات لبعض المصطلحات الواردة في القانون ومنها:

"بوابة التعاقدات الحكومية" والذي عرفه القانون بأنه: (الموقع الإلكتروني المخصص على شبكة المعلومات الدولية "الانترنت" للنشر عن البيانات والمعلومات المتعلقة بالتعاقدات العامة التي تجريها الجهات الإدارية الخاضعة لأحكام هذا القانون.....)^(١).

(١) راجع في تفاصيل هذا الموضوع، المستشار/ حمدي ياسين عكاشة موسوعة التعاقدات الحكومية وفقاً للقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨. ص ١٥١، ١٥٢، ٢٠٢٠ بدون دار نشر.

وهذا يؤكد التزام وزارة المالية المصرية بإنشاء وتشغيل بوابة التعاقدات العامة بالإضافة إلى الموقع الذي تم إنشائه سابقاً والذي يسمى "بوابة المشتريات الحكومية"^(١) بما يضمن الشفافية ويسهل الأداء في سبيل التعاقدات الحكومية المختلفة بما يوفر أفضل الشروط التعاقدية وصولاً لجودة ما تقدمه المرافق العامة من خدمات وما تقوم به من أعمال.

وتحتل مصر المركز (٢٨) فيما يتعلق ببرنامج الحكومة الإلكترونية وفقاً لتقرير الصادر عن الأمم المتحدة في يناير عام ٢٠٠٨^(٢).

وفي عام ٢٠١٤ احتلت مصر المركز (٢٩) من ١٩٣ دولة على مستوى العالم في مجال الخدمات الإلكترونية وذلك في تقرير صادر عن الأمم المتحدة عن جاهزية الدول من الناحية الإلكترونية^(٣).

ومن الجدير بالذكر أن مصر حصلت على بعض الجوائز الدولية في مجال إستخدام الحكومة الإلكترونية مثل: جائزة الأمم المتحدة للخدمات العامة لعام ٢٠١٢ عن مشروع الانتخابات البرلمانية، وحصلت على نفس الجائزة عام ٢٠١١ عن إنشاء بوابة المشتريات الحكومية.

تطبيق مبدأ الرقمنة على المنظومة القضائية في تونس:

أعدت وزارة العدل التونسية بالتعاون والتنسيق مع وزارة تكنولوجيا الإتصالات مخطط "العدالة الرقمية" ٢٠١٦ - ٢٠٢٠^(٤). وذلك لإدخال وترسيخ نظام معلوماتي متطور في القضاء التونسي. ويدخل هذا المخطط ضمن خطة قومية أكبر وهي "المخطط الوطني الإستراتيجي - تونس ٢٠٢٠ والذي يهدف إلى إخفاء فاعلية أكبر على منظومة القضاء بكل جوانبها وتسهيل التعامل مع هذه المنظومة بالنسبة للمواطنين وهناك ثلاثة أسس يقوم عليها هذا المخطط هي:

١- إقامة نظام معلوماتي متطور يتيح سهولة الوصول إلى المعلومات وتحسين الخدمات للمتعاملين مع المحاكم المختلفة.

٢- رقمنة الأحكام والملفات وأرشفتها إلكترونياً بدلاً من الأرشيف الورقي.

(١) المرجع السابق - ص ١٥٢.

(٢) الهيئة العامة للاستعلامات المصرية منشور في موقع: www.ar.wikipedia.org وجدير بالذكر أن الولايات المتحدة الأمريكية تحتل المركز الأول عالمياً من حيث الجاهزية للتعامل بنظام الحكومة الإلكترونية تليها الدنمارك ثم المملكة المتحدة - المرجع السابق. نفس الموضوع.

(٣) د. إسلام محمد فوزي خلف - المرجع السابق. ص ٣٨.

(٤) مهدي اللواتي: رقمنة المنظومة القضائية ورقة بحثية مقدمة لملتقى المحامي الشاب بمدينة سوسة بتونس والمنعقد في ١٧، ١٨ يونيو سنة ٢٠٢٢. www.linkedin.com. ٢٠٢٢/٦/٢٠.

٣- إقامة بنية تحتية ذات جودة عالية تتيح التنسيق والتكامل بين كافة إدارات وهيئات وزارة العدل.

ويكمن الهدف الأساسي لهذه الخطة في تحسين جودة خدمات مرفق القضاء وتسهيل وتبسيط الحصول على المعلومات والوصول إليها وتحقيق مزيداً من الشفافية والنزاهة. ولقد أُلجأت ظروف جائحة كورونا السلطات التونسية إلى إصدار المرسوم رقم ١٢ لسنة ٢٠٢٠ والمتعلق بإمكانية المحاكمة عن بعد (دون حضور المتهم للمحكمة) بواسطة وسائل الإتصال السمعي والمرئي مع ضمان توافر شروط المحاكمة العادلة^(١).

كذلك ورد في مشروع مجلة القضاء الإداري باب بعنوان "في نظام التقاضي الإلكتروني" والذي تضمن تنظيم التقاضي الإلكتروني أمام المحاكم الإدارية كما اقترح المشروع اعتماد التوقيع الإلكتروني على الأحكام ومحاضر الجلسات^(٢).

وتقوم الحكومة التونسية بالتعاون مع مجلس أوروبا في إطار برنامج تونس الرقمية بتنفيذ المشروع التجريبي لمنظومة موحدة تضم كافة البيانات المشتركة والمستخدمة من جميع المحاكم والهيئات والإدارات التابعة لوزارة العدل ويتيح هذا البرنامج رقمنة جميع الوثائق والملفات وإمكانية تتبع ملف ما منذ تقديمه حتى مروره بجميع درجات التقاضي حتى نهاية مراحله.

ويتيح أيضاً- بالتعاون مع وزارة المالية - إمكانية الحصول على نسخ من الأحكام ودفع رسوم إستخراجها إلكترونياً دون الحاجة إلى الإنتقال إلى المحاكم لإستخراجها. ويعتمد هذا البرنامج عدة محاور لترسيخ مبدأ الرقمنة القضائية منها^(٣):

- اعتماد التوقيع الإلكتروني في المحاكم سواء بالنسبة للقضاة أو العاملين بالمحاكم.
- تطوير منصة إلكترونية للتواصل بين رجال الضبط القضائي (الشرطة) والنيابة العامة لمتابعة مدد الإحتجاز بمراكز الشرطة.
- تطوير منصة إلكترونية لإيصال قرارات وأحكام المحاكم للمتقاضين والمحامين.
- إنشاء منصة إلكترونية تتضمن السوابق القضائية للمتهم.
- إنشاء منصة إلكترونية لإيداع الوثائق الرقمية من عرائض وتقارير في القضايا المدنية من قبل المحامين والمتقاضين.

(١) المرجع السابق: نفس الموضوع

(٢) المرجع السابق: نفس الموضوع.

(٣) مهدي اللواتي: رقمنة المنظومة القضائية - المرجع السابق - نفس الموضوع

- إستحداث منصة لتبادل التقارير بين محامي الأطراف والمحكمة مما يتيح تبادل التقارير إلكترونياً.

ويمكن نجاح رقمنة مرفق العدالة وترسيخه في إتباع مجموعة من الاجراءات:

- ١- تدريب وتنقيف المتعاملين مع مرفق القضاء على قواعد "الرقمنة" الحديثة.
- ٢- توفير أعلى درجات الأمن والسرية للمعاملات الألكترونية في مرفق القضاء.
- ٣- إعداد منظومة تخزين آمنة للملفات.
- ٤- تفعيل منظومة التوقيع الألكتروني في كافة المعاملات مع مرفق القضاء.
- ٥- تدعيم البنية التحتية للمحاكم حتى تستوعب نظام الرقمنة.
- ٦- تفتح القوانين والتشريعات لترسيخ مبادئ الرقمنة والنظام المعلوماتي الحديث بمرفق القضاء.

إنشاء منظومة إرشادية وتنقيفية لإعلام كافة المتعاملين مع مرفق القضاء بإجراءات التقاضي الألكتروني.

المطلب الثالث

تفعيل دور الهيئات الرقابية

على الإدارة

يعتبر رقابة الأداء الإداري بواسطة هيئات رقابية وجهات مستقلة من أهم وسائل تحسين الأداء الموظف وصولاً لجودة الخدمات التي تقدمها المرافق العامة.

ولقد حرص الدستور المصرى على إقرار نصوص كثيرة تتضمن الدور المهم الذى تقوم به هذه الهيئات فى سبيل الحفاظ على الأموال العامة ومكافحة الفساد وتعزيز قيم ومبادئ الشفافية فى المجال الإداري وتلقى شكاوى ومقترحات المواطنين فى هذا الصدد.

فخصص الدستور المصرى الفصل الحادى عشر من الباب الخامس للهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية وكذلك المجالس القومية وذلك فى المواد من المادة ٢١٤ الى المادة ٢٢١ من الدستور، وأطلقت الحكومة المصرية إستراتيجية مصر لمكافحة الفساد ابتداء من ٢٠١٤ وحتى الآن. وستعرض أولاً للهيئات والجهات الرقابية والمستقلة التى نص عليها الدستور وإختصاصاتها فى مكافحة الفساد وتحسين لأداء الوظيفي وتطوير العمل الإداري من ثم نستعرض أهم ما تحقق فى الإستراتيجية المصرية لمكافحة الفساد حتى عام ٢٠٢٢.

وجاءت المادة رقم (١٦٨) من الدستور بحكم مهم جداً فى مجال مكافحة الفساد

ودوره فى تحسين أداء الوظيفة العامة:

(تلتزم الدولة بمكافحة الفساد ويحدد القانون الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بذلك. وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها فى مكافحة الفساد وتعزيز قيم النزاهة والشفافية ضماناً (لحسن أداء الوظيفة العامة) والحفاظ على المال العام.....)

وتتمثل أهم نماذج الهيئات والأجهزة الرقابية فى الجهاز المركزي للمحاسبات والبنك المركزي وهيئة الرقابة الإدارية^(١). ومما لا شك فيه أن هذه الهيئات والأجهزة تعمل على أداء الوظيفة العامة -عبر المرافق العامة - بطريقة جيدة والعمل على أداء هذه الوظيفة بصفة مستمرة ومتطورة.

(١) راجع: د/ أحمد السيد عطا الله - دور الجهات الرقابية فى مجال الموازنة العامة للدولة ومكافحة الفساد دراسة مقارنة بين القانون المصرى والقانون الكويتى سنة ٢٠١٥ بدون ناشر.

د/ جيهان محمد على عرفان - الجهاز المركزي للمحاسبات ودوان المحاسبة فى الكويت رسالة دكتوراه جامعة المنوفية - كلية الحقوق بدون تاريخ، د/ خالد حمدان العميرى- دور أجهزة الرقابة الادارية فى معاومة الفساد الادارى- دراسة مقارنة سنة ٢٠٢١ بدون ناشر - د/ متعب فهد المطيرى- ديوان المحاسبة الكويتى رسالة دكتوراه - حقوق المنوفية سنة ٢٠١٦.

وهناك العديد من الهيئات المعاونة للحكومة فى مجال الوظيفة العامة منها هيئة النيابة الإدارية ومجلس الخدمة العامة المدنية والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة.

أولاً: هيئة الرقابة الإدارية: (١)

تنص المادة (١) من القانون رقم (٢٠٧) لسنة ٢٠١٧ الخاص بالرقابة الإدارية على أنه:

"هيئة الرقابة الإدارية هيئة مستقلة^(٢)... وتهدف الهيئة إلى منع الفساد ومكافحته بكافة صورته، واتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة للوقاية منه، ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة...."

ويتضح من هذا النص أن حسن أداء الوظيفة العامة من الأهداف الأساسية التي تسعى هيئة الرقابة الإدارية إلى تحقيقها إنطلاقاً من مكافحة الفساد بكل صورته.

والملاحظ على النص استخدامه لمصطلح "حسن أداء الوظيفة" أي أداء الوظيفة بطريقة جيدة وليس مجرد أداء الوظيفة العامة فقط، ومن المعلوم أن الوظيفة العامة تمثل كل ما تقدمه المرافق العامة من خدمات متنوعة - ويتناغم هذا النص مع ما ورد فى الدستور المصرى الصادر سنة ٢٠١٤ من نصوص ترسيخ مبادئ الجودة فى خدمات المرافق العامة كالالتزام دستوري يقع على عاتق الدولة.

ولا شك إن دور هيئة الرقابة الإدارية فى مجال الرقابة على المرافق العامة لمنع ومكافحة الفساد حفاظاً على الأموال العامة وضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة يعتبر ضمانة مهمة لجودة خدمات المرافق العامة وتحسينها لاسيما وأن القانون المنظم لعمل هيئة الرقابة الإدارية جعل من إختصاصاتها: "بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة ومقترحاتهم فيما يعن لهم أو يلمسونه بقصد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة إنجازه، وكذلك بحث ودراسة ما تنشره الصحافة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الإستهتار أو الإستغلال، كذلك ما تتعرض له وسائل الإعلام المختلفة فى هذه النواحي"(المادة الثانية من القانون السابق ذكره).

(١) عصام على الطباخ - الجرائم التي تختص بها هيئة الرقابة الإدارية الجزء الأول بدون تاريخ أو دار نشر ص ٣٠ وما بعدها.

(٢) راجع د/ خالد حمدان سعيد العميري - دور أجهزة الرقابة الإدارية فى مقاومة الفساد الإداري - ٢٠٢١ بدون ناشر، ص ١٧٦ وما بعدها.

ويعزز النص السابق دور هيئة الرقابة الإدارية الذي يهدف إلى تقديم المرافق العامة خدمة عامة تتوافر فيها أعلى معايير الجودة وذلك من خلال التأكد من رضا المواطنين عن الخدمات العامة وذلك بمنح المواطنين الحق في تقديم الشكاوى عن أية تجاوزات للقواعد القانونية المنظمة لعمل المرافق العامة وكذلك في حالة حدوث إهمال في أداء واجبات الوظيفة المكلف بها الموظفون في المرافق العامة.

ولم يقتصر الأمر على تمكين المواطنين من تقديم شكاوى لهيئة الرقابة الإدارية تتعلق بسير العمل في الوظيفة العامة بل منحهم القانون الحق في تقديم مقترحات فيما يروونه من سبل لتحسين أداء الوظيفة العامة وانتظام سير العمل بها وسرعة إنجازه.

ومما لا شك فيه أن سبل تحسين الأداء في الوظيفة العامة وانتظام العمل بها وسرعة إنجازه تعتبر من معايير الجودة المطلوب توافرها في الأداء الإداري للمرافق العامة.

وأتاح القانون كذلك للرأي العام والصحافة بكافة صورها المساهمة في الرقابة على أداء المرافق العامة من خلال ما يتم نشره، وتقوم هيئة الرقابة الإدارية بمتابعته وفحصه والتحقيق فيما ورد به من إتهامات أو تجاوزات في الوظيفة العامة.

وعمدت الدولة المصرية إلى إستحداث هيئات رقابية مستقلة لمراقبة الأداء الحكومي والتأكد من انضباطه وشفافيته وجودته ومن ذلك:

ومن ذلك صدور قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٨٩ لسنة ٢٠١٠ بإنشاء اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية كل من:

وزراء التنمية المحلية والعدل ورؤساء هيئات النيابة الإدارية والرقابة الإدارية وممثل عن كل من وزارة الداخلية، ووزارة الخارجية والمخابرات العامة والجهاز المركزي للمحاسبات ووحدة مكافحة غسيل الأموال والنيابة العامة^(١).

وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٠٢٢ لسنة ٢٠١٤ بإنشاء اللجنة الفرعية التنسيقية لمكافحة الفساد.

وتم دعم دور هيئة الرقابة الإدارية بإنشاء جهاز معاون لها يعمل في مجال مكافحة الفساد والوقاية منه وهو: الأكاديمية الوطنية لمكافحة الفساد^(١) حيث صدر القانون رقم ٢٠٧

(١) د. عصام على الطباخ. سلسلة الجرائم التي تختص بها هيئة الرقابة الإدارية - الجزء الأول - بدون تاريخ أو ناشر، ص ٣١.

لسنة ٢٠١٧ بإنشاء الأكاديمية الوطنية لمكافحة الفساد كجهة معونة وتابعة لهيئة الرقابة الإدارية
فى تحقيق الأهداف الآتية: (٢)

- ١- تقديم الخدمات المعرفية والعلمية والتدريبية والبحثية المستتيرة سواء على الصعيد الوطنى
أو الدولى.
 - ٢- محاربة الفساد والوقاية منه.
 - ٣- استخدام أحدث وسائل التعليم والتدريب والتطوير بالإستعانة بالتقنيات العلمية
والتكنولوجية الحديثة.
- ومن المؤكد أن نشاط هذه الأكاديمية ساهم بدور فعال فى تطوير وتحسين جودة خدمات
المرافق العامة وتطوير منظومة العمل الإدارى بصفة عامة مما ينعكس ايجابياً على العلاقة بين
المواطنين والإدارة ويحقق الرضا المجتمعى عن الأداء الحكومى.
- وحددت الحكومة هدفين رئيسيين للإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد وهما:

- ١- تطوير جهاز إدارى كفاء وفعال.
 - ٢- تقديم خدمات عامة ذات جودة عالية^(٣).
- وإستكمالاً لجهود الحكومة المصرية نحو تعزيز وترسيخ مبادئ الجودة فى المرافق العامة
أطلق رئيس الجمهورية المرحلة الثانية من الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٩ - ٢٠٢٢
والتي سبقتها الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٤ - ٢٠١٨^(٤) والتي لم تحقق أهدافها
كاملة لوجود بعض المعوقات والسلبيات فى التطبيق، ولذلك سعت إستراتيجية ٢٠١٩ - ٢٠٢٢
إلى تحقيق أهداف ومقررات الإستراتيجية السابقة.
- وكان الهدف الأساسى لهذه الإستراتيجية الإرتقاء بمستوى أداء الجهاز الحكومى وتحسين
الخدمات الجماهيرية. وإنطلاقاً من هذا الهدف الأساسى حددت الإستراتيجية أسلوب تحقيق هذا
الهدف والذي يتمثل فى:

- ١- تطوير جهاز إدارى كفاء وفعال.
 - ٢- تقديم خدمات عامة ذات جودة عالية.
- ولتحقيق هذه الأهداف وضعت الإستراتيجية بعض الإجراءات والتدابير التنفيذية منها:

(١) د. عصام على الطباخ - المرجع السابق - ص ٣١، ٣٢.

(2) <https://academy.aca.gov.eg>

(٣) المرجع السابق، ص ٣٧.

(٤) د. خالد مهران سعيد العميري - مرجع سابق - ص ٣٣٥.

- ١- تفعيل المبادئ الحاكمة لعمل الجهاز الإداري للدولة.
- ٢- وضع خطة تدريبية للعاملين في الجهاز الإداري للدولة وفقاً لمتطلبات التطوير.
- ٣- تفعيل قاعدة بيانات المؤسسات والأجهزة الحكومية.
- ٤- تفعيل التمييز في الأداء الحكومي.
- ٥- تحديث البنية التحتية لوحدات الجهاز الإداري للدولة.
- ٦- وضع نظام موحد لقياس رضا جمهور المتعاملين مع وحدات الجهاز الإداري.
- ٧- إستكمال قاعدة البيانات القومية المتكاملة لربط كافة وحدات الجهاز الإداري للدولة إلكترونياً.
- ٨- تفعيل منظومة الدفع والتوقيع الإلكتروني لتبسيط الإجراءات على المواطنين والحد من المدفوعات غير الربحية.
- ٩- تبسيط الإجراءات الإدارية وميكنة الخدمات العامة وتقديمها من خلال قنوات متعددة.
- ١٠- إستكمال إنشاء المراكز التكنولوجية في مختلف أنحاء الجمهورية وضم كافة خدمات المواطنين إليها.
- ١١- تطوير منظومة تقييم أداء الجهات الحكومية التي تقدم خدمات جماهيرية. وهناك العديد من الإجراءات الأخرى التي تهدف إلى تحقيق أعلى معايير الجودة في خدمات المرافق العامة من خلال الإرتقاء بمستوى الأداء في هذه المرافق بتوفير كافة السبل والأدوات الكفيلة بتحقيق هذا الهدف مع الحرص دائماً على التأكد من رضا المواطنين من هذه الخدمات من خلال وضع نظام موحد لقياس رضا المتعاملين مع الوحدات الإدارية في الدولة. هذا فيما يخص الجانب النظري أما ما يتعلق بالناحية العملية أو التطبيقية على أرض الواقع نلاحظ بعض الشواهد المهمة التي تدل على تحقيق العديد من الإنجازات ومن ذلك:
- ١- ميكنة عدد (٢٣٩) وحدة نيابة المرور وإنطلاق خدمة الإستعلام عن المخالفات عن طريق شبكة الإنترنت وكذلك التظلم من قيمة المخالفات وسدادها أون لاين.
- ٢- تم إعداد منظومة لربط وتكامل قاعدة البيانات القومية دعماً لتفعيل منظومة التحول الرقمي بالتعاون مع وزارة الإتصالات ووزارة الإنتاج الحربي والجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء وهيئة الرقابة الإدارية وخبراء متخصصين من القطاع الخاص.
- ٣- إنشاء منافذ للشباك الواحد بالهيئة العامة للاستثمار والمناطق الصناعية لتقليل زمن تأدية الخدمة.
- ٤- إنشاء مراكز تكنولوجية بالعديد من المحافظات.

٥- تطبيق نظام مركزي لميكنة وثائق الزواج والطلاق وشهادات الميلاد وذلك بالتعاون مع وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري.

٦- تشكيل مجموعة عمل من مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار وهيئة الرقابة الإدارية وخبراء متخصصين من القطاع الخاص لوضع خطة بناء خريطة متكاملة لمتابعة المؤشرات الدولية والاقليمية بهدف دعم متخذي القرار وتحديد أوجه القصور وسبل معالجتها بالتعاون مع كافة وحدات الجهاز الإداري للدولة.

٧- تفعيل منظومة الخطوط الساخنة وتطوير منظومة الشكاوى المعنية بمكافحة الفساد.

٨- إنشاء بوابات إلكترونية ببعض الوزارات والمحافظات والجامعات وإتاحة الخدمات عليها.

٩- صدور القرار الجمهوري رقم ٣١٤ لسنة ٢٠١٧ بإنشاء منظومة شكاوى موحدة على مستوى الجمهورية.

١٠- صدور قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٨٥٥ لسنة ٢٠١٧ بتشكيل اللجنة التنسيقية لمنظومة الشكاوى الحكومية الموحدة برئاسة رئيس مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار وعضوية هيئة الرقابة الإدارية وتنفيذاً لهذا القرار تم ربط عدد (١٨٤٤) وزارة ومحافظه وهيئة عامة بالمنظومة.

ومن أهداف الإستراتيجية في مجال العدالة والقضاء والعمل على تقديم عدالة ناجزة للمواطنين ما يعرف بتحديث الإجراءات القضائية ولقد قامت الدولة المصرية بالعديد من الإجراءات التنفيذية لتفعيل هذا الهدف ومن ذلك:

١- إنشاء عدة محاكم ابتدائية جديدة على مستوى الجمهورية.

٢- قيام بعض من الجهات القضائية وجهات تنفيذ القانون بإعداد قاعدة بيانات بكافة القضايا والمستندات الخاصة بها وأرشفتها إلكترونياً بهدف تيسير العمل وسهولة الوصول للمستندات والمعلومات.

٣- إنشاء مواقع إلكترونية بمعظم الجهات والهيئات القضائية يشمل كافة المعلومات والخدمات التي يحتاجها جمهور المتعاملين مع هذه الجهات.

دعم الجهات المعنية بمكافحة الفساد

وهو الهدف الخامس في إستراتيجية ٢٠١٤:٢٠١٨ وهو ذاته الهدف السادس في الإستراتيجية ٢٠١٩:٢٠٢٢ مع إختلاف الصياغة، وقد واجه هذا الهدف تحديات تمثلت في عدم اكتمال تعديل قوانين الأجهزة الرقابية واللوائح المنظمة لعملها وتحديث هيكلها وترتيباً على

ذلك تضمنت إستراتيجية ٢٠١٩: ٢٠٢٢ الإجراءات التنفيذية لتحقيق هذا الهدف والتي تمثلت في الآتي:

- ١- إستكمال تطوير هياكل الأجهزة الرقابية.
 - ٢- إبرام إتفاقيات بين الأجهزة الرقابية لتفعيل تبادل المعلومات
 - ٣- تحديث البنية المعلوماتية للأجهزة الرقابية
 - ٤- تطوير مهارات وقدرات العاملين بالأجهزة الرقابية
 - ٥- وضع خطط خاصة لإدارة مخاطر الفساد بكافة جهات إنفاذ القانون
 - ٦- تطوير المؤشرات الوطنية الخاصة بظاهر الفساد لتكون بمثابة مصدر لتحديد أولويات الوقاية من الفساد ومكافحته.
 - ٧- إعداد البحوث والدراسات في المجالات المتعلقة بالحوكمة ومكافحة الفساد.
- ولقد بذلت الدولة جهوداً نحو سعيها لتحقيق هذا الهدف تمثلت في الآتي:**

- ١- صدر دستور جمهورية مصر العربية متضمناً فرعاً كاملاً للهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية من المواد ٢١٥ حتى ٢٢١ وتضمنت تمتع تلك الجهات بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والمالي والإداري ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عملها والحماية اللازمة لأعضائها مما يكفل لهم الحياد والاستقلال وكذا نص الدستور على استقلال الجهات والهيئات القضائية واعتبار النيابة العامة شعبة من شعب القضاء.
 - ٢- تعديل قانون هيئة الرقابة الإدارية ومنحها الاستقلال الفني والمالي والإداري والشخصية الاعتبارية بهدف منع الفساد ومكافحته واتخاذ إجراءات للوقاية منه ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة وحفاظاً على المال العام وغيره من الأموال المملوكة للدولة ووضع ومتابعة تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالتنسيق مع غيرها من الهيئات والأجهزة وإنشاء الأكاديمية الوطنية لمكافحة الفساد لعقد الدورات التدريبية والندوات وإيفاد البعثات الدراسية والتدريبية.
- الإرتقاء بالمستوى المعيشي للمواطنين وتحقيق العدالة الإجتماعية وعلاقته بمكافحة الفساد.**

وهذا الهدف لا يقابله هدف آخر بإستراتيجية. مصر ٢٠١٩: ٢٠٢٢

والسؤال الذي يطرح نفسه، هل تحقق هذا الهدف في إستراتيجية ٢٠١٤: ٢٠١٨؟

الحقيقة إن إيراد هذا الهدف ضمن إستراتيجية ٢٠١٤: ٢٠١٨ كان محل شك وذلك لأن تحقيق هذا الهدف تختص بتنفيذه الوحدات الحكومية ومدرج ضمن أولويات الدولة وقد أفاد علماء

الإجتماع والإدارة أنه يصعب إدراجه كهدف ضمن خطة إستراتيجية معنية بمكافحة الفساد لذلك تم حذفه من أهداف إستراتيجية ٢٠١٩: ٢٠٢٢، وعلى الرغم من ذلك فإن هناك جهوداً من الدولة في سبيل تحقيق هذا الهدف تمثلت في:

١- قيام وزارة التضامن الإجتماعي بالتنسيق مع الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ووزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري باستخدام خرائط الفقر لدعم الأماكن الأكثر فقراً.

٢- إنشاء قاعدة بيانات للمستفيدين من الدعم بمشاركة وزارات الصحة والتموين والتضامن الإجتماعي للاستفادة من برامج الرعاية الصحية لغير القادرين وحصولهم على بطاقات السلع المدعومة.

٣- فتح أسواق جديدة للسلع بالتنسيق بين وزارتي الدفاع والداخلية ووزارة التموين والقطاع الخاص وإتاحتها للمواطنين بأسعار مخفضة وكذا إصدار البورصة السلعية لتحديد أسعار السلع المختلفة.

٤- قيام وزارة المالية بإعداد حزمة من التعديلات التشريعية على قانون الضريبة على الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥، كذا عقد العديد من الإجتماعات مع ممثلي الغرف التجارية والصناعية وكبرى الشركات المستوردة والمصدرة للحد من التلاعب في الفواتير المقدمة منهم.

رفع مستوى الوعي الجماهيري بخطورة الفساد وأهمية مكافحته وبناء ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة

وهذا الهدف الوارد بإستراتيجية مصر لمكافحة الفساد ٢٠١٤: ٢٠١٨ يتطابق مع الهدف السابع من إستراتيجية ٢٠١٩: ٢٠٢٢ تحت مسمى زيادة الوعي المجتمعي بأهمية الوقاية من الفساد وقد واجه أيضاً العديد من التحديات والتي تمثلت في الآتي:

١- على الرغم من الجهود المبذولة في مجال التوعية إلا إنها تحتاج المزيد من الجهد لتصبح ثقافته مجتمعية لرفض الفساد.

٢- عدم التواصل مع الإعلاميين والصحفيين لتعريفهم بالجهود المبذولة في مجال الوقاية من الفساد والاكتفاء بنشر جهود مكافحة الفساد فقط.

٣- تواضع التمويل اللازم لإعداد حملات إعلامية توعية بمخاطر الفساد.

ومن ثم ضمت إستراتيجية ٢٠١٩: ٢٠٢٢ الإجراءات التنفيذية لتحقيق هذا الهدف والتي تمثلت في الآتي:

- ١- تطوير برامج التوعية بخطورة الفساد ودور المواطن في مكافحته.
 - ٢- تنفيذ مبادرات توعية لمكافحة الفساد في المدارس والجامعات.
 - ٣- تضمين قيم النزاهة والشفافية بالمناهج الدراسية لمراحل التعليم قبل الجامعي.
 - ٤- تفعيل الميثاق الأخلاقي للطلاب الجامعي.
 - ٥- إكساب الإعلاميين والصحفيين المعارف الخاصة بالوقاية من الفساد ومكافحته.
 - ٦- تفعيل دور الأكاديمية الوطنية لمكافحة الفساد لنشر قيم النزاهة والشفافية.
 - ٧- تفعيل دور المؤسسات الدينية في نشر الوعي بخطورة الفساد وآثاره السلبية.
 - ٨- حث الجهات الأكاديمية ومراكز البحوث على إجراء الدراسات المتخصصة في مجالات منع ومكافحة الفساد ودراسة التجارب الدولية والإقليمية الناجحة.
- أما عن الجهود التي بذلتها الدولة في إستراتيجية ٢٠١٤: ٢٠١٨ لتحقيق هذا الهدف تمثلت في الآتي:

١- إعداد حملات إعلامية للتوعية بمخاطر الفساد خلال عام ٢٠١٦ تحت شعار «مصر أقوى من الفساد»، وخلال عام ٢٠١٧ تم إطلاق الحملة الإعلامية الثانية وبثها بكافة القنوات الفضائية والأرضية ومحطات الإذاعة ومواقع الإنترنت والتواصل الإجتماعي وتم إعدادها بناء على دراسة مسحية أظهرت أن الوعظ المباشر لا يحرك أو يؤثر في إتجاهات وسلوك المواطن ومن هنا جاءت الفكرة المحورية وهي «المرايا» «أى أن كل انسان هو مرآة نفسه» لتحريك ضمير المجتمع وخلق المسؤولية المشتركة وتشجيع المواطن على كشف الفساد بإدراج أرقام الخط الساخن للأجهزة الرقابية، كذا تم تطوير حملة «المرايا» وبثها خلال عام ٢٠١٨.

٢- تمثلت الممارسات الناجحة في مجال التعليم في الآتي:

- (أ) تضمين مفاهيم ذات صلة بالشفافية والنزاهة ورفض الفساد بالمناهج الدراسية بصورة غير مباشرة لمختلف المراحل التعليمية (رياض الأطفال/ ابتدائي/ إعدادي/ ثانوي) مثل التربية الدينية/ المواد الفلسفية/ التربية الوطنية/ علم النفس والتربية النفسية/ اللغة العربية.
- (ب) عقد ورش عمل للمسؤولين عن تطوير المناهج ومنسق لجنة مكافحة الفساد لشرح أهمية توعية الطلاب بخطورة الفساد والمردود الإيجابي من تضمين مفاهيم ذات صلة بقيم النزاهة

والشفافية ضمن المناهج الدراسية للطلاب وتوعية العاملين بوزارة التربية والتعليم، والتعليم الفني والمجتمع.

(ج) إعداد وثيقة المعايير القومية لرياض الأطفال والتي بنى على أساسها منهج رياض الأطفال وفقاً للعديد من المعايير والمؤشرات لدعم قيم المواطنة ومن أبرزها إكساب الطفل مبادئ الديمقراطية/ آداب السلوك القويم مثل الصدق/ الأمانة الحفاظ على الممتلكات العامة والخاصة وإعداد النشرات والمسابقات للطلاب والمعلمين لرفع الوعي والقيم لديهم.

(د) تدوين بعض الشعارات على الوجه الخلفي للكتب الدراسية حيث تم عقد العديد من ورش العمل ووضع مجموعة من الشعارات على أغلفة الكتب الدراسية لتعميق الشعور بالمواطنة والانتماء بالإستعانة بتجارب الدول المختلفة وبما يتناسب مع محتوى المادة وعمر الطلاب.

(هـ) إعداد برامج تدريبية للمعلمين والإداريين والقيادات بوزارة التربية والتعليم والمديريات والإدارات التعليمية في مجالات نشر قيم النزاهة والشفافية والتوعية بمخاطر الفساد وسبل منعه والإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.

(و) إنشاء لجان لإعلاء القيم حيث قامت مديرية التربية والتعليم بمحافظة القاهرة بتشكيل لجنة تحت مسمى «اللجنة العليا لإعلاء وترسيخ القيم» وتختص بنشر مدونة السلوك الوظيفي تفعيل لائحة الانضباط بالمدارس والتوعية لرفض الفساد.

(ز) تشكيل لجان لدراسة بعض القضايا الهامة ومنها لجنة ترشيد الإنفاق والحد من إهدار المال العام والإرتقاء بجودة الكتاب المدرسي والاستفادة من المطابع.

(ح) توحيد سياسات العمل مع اللجان الفرعية بالمديريات التعليمية بمختلف المحافظات لتقوم اللجنة العليا لمكافحة الفساد بالوزارة بمخاطبة اللجان الفرعية بالمحافظات لتفعيل السياسات والتوجهات وأولويات الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٤ / ٢٠١٨.

(ط) وضع ضوابط لأعمال الامتحانات وتطوير ضوابط وقواعد تشكيل اللجان المشاركة في امتحانات الثانوية العامة والدبلومات الفنية لضمان الشفافية وتطبيق التدوير الوظيفي العاملين بها.

٣- تمثلت الممارسات الناجحة بوزارة التعليم العالي في الآتي:

(أ) أصدر المجلس الأعلى للجامعات قراراً بتدريس منهج «حقوق الإنسان ومكافحة الفساد» إعتباراً من النصف الثاني من العام الدراسي ٢٠١٧ / ٢٠١٨ بجميع الكليات والجامعات

الحكومية ضمن المقررات التي يجب اجتيازها بنجاح قبل الحصول على الشهادة الجامعية لتعريف الطالب مبادئ حقوق الإنسان والشفافية والنزاهة ومكافحة الفساد كذا تم نشر ذلك المنهج بنظام التعلم الإلكتروني.

(ب) تخصيص محاضرات بكافة الجامعات لتوعية الطلاب بمخاطر الفساد والإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد والتعريف بالأجهزة الرقابية وإختصاصها بمشاركة المسؤولين عن مكافحة الفساد بالأجهزة الرقابية لنشر قيم النزاهة والشفافية والوعي بين طلاب الجامعات للحد من ظاهرة الفساد. (ج) قيام الجامعات بعقد العديد من المؤتمرات والندوات وورش العمل بمشاركة الطلاب وأعضاء هيئة التدريس والجهات الرقابية ووضع شعارات لها للحد من ظاهرة الفساد ومنها (معاً ضد الفساد/ معاً نستطيع)، كذا تنظيم المسابقات الثقافية والرياضية وإنتاج الأفلام القصيرة عن مظاهر الفساد لتوعية الطلاب ومنح جوائز للمتميزين منهم وكأس لأفضل كلية في مكافحة الفساد.

(د) إدراج مبادئ الشفافية والنزاهة ضمن المنهج التعليمي والتدريبي بأكاديمية الشرطة لتعزيز قدرات السادة الضباط وطلبة الكلية في مجال مكافحة الفساد ارتكازاً على محورين هما:-

محور تعليمي: يتضمن تدريس مادة القيادة الأمنية لطلبة السنة الثالثة بكلية الشرطة وتتضمن القيم الأخلاقية والصفات المهنية لرجل الشرطة من بينها مكافحة الفساد وتدريب العديد من المواد المتصلة بمكافحة الفساد التي تمنحها كلية الدراسات العليا

محور تدريبي: تنفيذ برامج تدريبية (عامة تخصصية) لضباط الشرطة في المجالات المتصلة بمكافحة الفساد وأبرزها مكافحة جرائم الرشوة والاختلاس والتربح والاستيلاء وغسيل الأموال.

٤- قيام الأزهر الشريف ودار الإفتاء ووزارة الأوقاف والكنيسة المصرية بنشر الوعي الديني بين مرتادي دور العبادة من خلال الخطب والقوافل الدعوية والدروس لرفع الوعي بخطورة الفساد والتركيز على الوازع الديني.

تعزيز التعاون بين الجهات المعنية في مكافحة الفساد

وهذا الهدف لم يتم تكراره في إستراتيجية ٢٠١٩: ٢٠٢٢ وذلك لعدم وضع آليات حديثة للتنسيق وتبادل المعلومات بين الجهات المعنية بمكافحة الفساد على الرغم من الجهود المبذولة للدولة لتحقيق هذا الهدف والتي تمثلت في الآتي:

١- تم عقد عدد (١٣) دورة تدريبية بالأكاديمية الوطنية لمكافحة الفساد لأعضاء جهات إنفاذ القانون بواقع عدد (٢٥٠) متدرب لتفعيل التنسيق وتبادل المعلومات في مجالات مكافحة

جرائم العدوان على المال العام والإتجار بالوظيفة العامة مكافحة جرائم الكسب غير المشروع وتعارض المصالح مكافحة الجرائم الإقتصادية والمعلوماتية غسيل الأموال... الخ.

٢- قيام مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بالتنسيق مع هيئة الرقابة الإدارية بإعداد مؤشر إدراك الفساد المحلى وانتهى إلى توصيات تم إرسالها للمسؤولين لتنفيذها وتم إجراء متابعة وتقييم للجهات بما تم تنفيذه وجارى إعداد مؤشر جديد لعام ٢٠١٨، وكذا متابعة المؤشرات الدولية واقتراح التوصيات بشأنها لتحسين تصنيف مصر بتلك المؤشرات.

٣- إعداد دراسة عن التعديات على أملاك الأراضي الدولة على مستوى الجمهورية وتم التنسيق مع العديد من المسؤولين بالوزارات المتعدي على أراضيها ووزارتي الدفاع والداخلية لوضع آلية لإزالة التعدي وتم تنفيذ عدة إجراءات بمعرفة لجنة إسترداد أراضي الدولة.

٤- قيام جهات إنفاذ القانون بالتعاون مع الأمانة الفنية للجنة الوطنية الدائمة المعنية بآلية المراجعة الدورية أمام مجلس حقوق الإنسان بالأمم المتحدة في إعداد تقرير نصف المدة الطوعي الصادر عن تلك اللجنة خاصة القسم الخاص بجهود مصر في مجال مكافحة الفساد والوقاية منه.

٥- قيام وزارة التضامن الإجتماعي بتوقيع عدة بروتوكولات مع وزارة التخطيط الداخلية مصلحة الضرائب التموين لتبادل المعلومات بالمستفيدين من برنامج تكافل وكرامة والخاص بالدعم النقدي المشروط للفئات الأكثر فقراً.

٦- مشاركة جهات إنفاذ القانون في العديد من الدورات التدريبية المنفذة بوحدة الجهاز الإداري للدولة للتدريب على النظم المعمول بها في مجال مكافحة الفساد والوقاية منه ومن أبرزها وزارات الشباب والرياضة الخارجية التنمية المحلية.

مشاركة منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد

وقد أضيف على هذا الهدف مسمى القطاع الخاص في إستراتيجية ٢٠١٩ ٢٠٢٢ وأصبح المسمى مشاركة منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص في منع الفساد والوقاية منه، وقد واجه أيضاً بعض التحديات في إستراتيجية ٢٠١٤ : ٢٠١٨ تمثلت في:

- ١- تواضع أعداد الجمعيات الأهلية ومنظمات المجتمع المدني المعنية بمكافحة الفساد.
- ٢- وجود عدد كبير من الجمعيات والمؤسسات الأهلية ومنظمات مجتمع مدني غير مسجلة بوزارة التضامن الإجتماعي والإتحاد العام للجمعيات والمؤسسات الأهلية ومنها ما تصدر تقارير إلى مؤسسات ومنظمات دولية معنية بإصدار مؤشرات قياس أداء جمهورية مصر

العربية وبما يؤثر سلباً على الجهود المبذولة في ذلك المجال وتصنيف مصر بتلك المؤشرات.

أما عن الجهود المبذولة لتحقيق هذا الهدف قد تمثلت في:

- ١- صدور قانون تنظيم عمل الجمعيات والمؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلي يلزمهم بنشر ميزانياتهم على مواقعها الإلكترونية تحقيقاً للشفافية والنزاهة.
- ٢- تم تشكيل لجنة عليا لمنظمات العمل الأهلي واختيار عدد (٤٣٦) رائدة ريفية على مستوى الجمهورية لتفعيل دورهم وتم عقد ورش عمل لبعض منظمات المجتمع المدني بهدف نشر الوعي بمخاطر الفساد على مستوى محافظات الجمهورية وإيجاد دور إيجابي للمواطن للحد من الظاهرة.
- ٣- اعتماد مدونة سلوك وظيفي للعاملين بالجمعيات والمؤسسات الأهلية وتعميمها على مستوى الجمهورية.
- ٤- قيام هيئة الرقابة الإدارية والتنسيق مع وزارة التضامن الإجتماعي وعقد دورات تدريبية لبعض منظمات المجتمع المدني.
- ٥- التنسيق مع الجمعية المصرية لشباب الأعمال (إحدى منظمات المجتمع المدني) وبعض الشركات العالمية وعقد ورش عمل والانتهاج من إعداد الدليل الإرشادي لمدونة الأخلاق والسلوك المهني للعاملين بشركات القطاع الخاص وجرى اتخاذ إجراءات الإصدار.

وقد وضعت إستراتيجية ٢٠١٩، ٢٠٢٢ الإجراءات التنفيذية لتحقيق هذا الهدف والتي تمثلت في:

- ١- تفعيل مدونات السلوك للقطاع الخاص والمجتمع المدني.
 - ٢- دعم قدرات القطاع الخاص والمجتمع المدني في مجالات منع ومكافحة الفساد.
 - ٣- إطلاق مبادرات لمنع ومكافحة الفساد بالتعاون مع القطاع الخاص والمجتمع المدني.
 - ٤- تيسير حصول منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص على المعلومات المتاحة بما لا يمس الأمن القومي أو الصالح العام.
- وإجمالاً يمكن حصر الأسباب التي أدت إلى عدم تحقيق بعض الإجراءات التنفيذية لأهداف إستراتيجية ٢٠١٤:٢٠١٨ وسبل التغلب عليها إلى الآتي:**

- ١- حاجة بعض الإجراءات إلى توفير دعم مالي إضافي لتنفيذها كآلاتي (جدول الوظائف والدرجات المالية بقانون الخدمة المدنية/ تواضع عدد الخدمات التي تم ميكنتها/ عدم اكتمال إنشاء مواقع إلكترونية لكافة وحدات الجهاز الإداري للدولة وتواضع البنية التكنولوجية

لمنظومة الإجراءات القضائية وتواضع التمويل اللازم لتنفيذ حملات إعلامية وسيتم التغلب على المشكلة من خلال تعاون وتمويل المنظمات المحلية والدولية الداعمة لمكافحة الفساد مثل (مؤسسة مصر الخير وجمعية الأورمان وجمعية شباب الأعمال - على المستوى المحلى - والبنك الأفريقي للتنمية والإتحاد الأوروبي و UNDP UNODC والبنك الدولي - على المستوى الدولي).

٢- حاجة بعض القوانين لمزيد من الدراسة المتأنية حتى تصدر مستوفاة للبعد الوطني بالتوافق مع التشريعات والقوانين المصرية، وكذا البعد الدولي لتنسق مع الإتفاقيات والمعاهدات الدولية التي صادقت عليها مصر كالآتي:

(قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين بالدولة/ قانون حماية الشهود والمبلغين والضحايا والخبراء/ قانون حرية تداول المعلومات/ عدم اكمال تعديل قوانين بعض جهات إنفاذ القانون والتي تنظم عملها وتعديل هيكلها التنظيمية)

٣- تحديات تحتاج إلى مزيد من الجهد والتنسيق لتنفيذها لتداخل مسئولية تنفيذها بين العديد من الجهات كالآتي: (عدم إعتداد منظومة متكاملة لتبادل المعلومات بين الأجهزة الحكومية إلكترونياً ويتم علاج تلك المشكلة تدريجياً حيث تم ربط بيانات وزارات التموين، الصحة التضامن الإجتماعي في قاعدة بيانات موحدة لتنقية البطاقات التموينية وضمان وصول الدعم لمستحقيه وتوعية المواطن بمخاطر الفساد لتصبح ثقافة مجتمعية وعدم وضع آليات حديثة لتبادل المعلومات بين الجهات المعنية بمكافحة الفساد).

٤- ظهور تحديات في تفعيل وتطبيق القانون الذي ينظم عمل الجمعيات الأهلية ومنظمات.

٥- المجتمع المدني والذي كان أحد الموضوعات المثارة خلال منتدى شباب العالم ٢٠١٨ حيث تقرر إجراء حوار مجتمعي بالتنسيق مع كافة الوزارات المعنية لاتخاذ الإجراءات المناسبة لتعديل بعض أحكام القانون بما يتيح مشاركة فاعلة لمنظمات المجتمع المدني بكافة المناحي ومنها مكافحة الفساد.

وتم تدشين وتشغيل البوابة الإلكترونية لمنظومة الشكاوى الحكومية الموحدة فى مصر عام ٢٠١٧ حيث أنشأت البوابة بموجب القرار الجمهورى رقم ٣١٤ لسنة ٢٠١٧ لتلقى وفحص وتوجيه جميع الشكاوى والرد عليها إلكترونياً ويمتد نطاق عملها بجميع الوزارات والمصالح والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وغيرها من الجهات الحكومية والأشخاص الاعتبارية العامة، مما يجعلها قناة تواصل ذو إتجاهين من المواطن والحكومة بأجهزتها المختلفة www.shakwa.e..

الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة

قام الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بتطبيق نظام الأرشيف الإلكتروني بالجهاز في ظل التطورات المتداخلة في تقنيات المعلومات والاتصالات الحديثة في هذا النظام إلى تحقيق الأهداف الآتية:

- ١- توحيد البيانات ومتابعتها وتحديثها.
 - ٢- إتاحة البيانات لكل الجهات والأجهزة الحكومية إلكترونياً.
 - ٣- توفير المعلومات الرقمية الدقيقة والحديثة بين الإدارات بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.
 - ٤- وكل هذا في سبيل تحسين وتطوير الأداء الحكومي بكافة أجهزة الدولة.
- قامت الإدارة المركزية للبحوث التابعة للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بدراسة تحت عنوان (الأرشيف الإلكتروني ودوره في تطوير الأداء الحكومي) في ضوء قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ وتهدف الدراسة إلى تحقيق الأهداف الآتية:

- ١- بناء ذاكرة مؤسسية تكاملية عن طريق تجميع موارد الجهة ومراكز المعلومات بصورة متكاملة.
- ٢- إتاحة المعلومات طول الوقت ومتابعة تنفيذ الأعمال الإدارية بكل دقة.
- ٣- تطوير أسلوب أداء الأعمال الإدارية والتحول من مجتمع ورقي إلى مجتمع إلكتروني.
- ٤- حفظ المعلومات والوثائق الإلكترونية بشكل نهائي بأقل تكلفة ممكنة.

وخلصت الدراسة إلى بعض التوصيات منها:

- ١- ضرورة تطوير وتحديث خطط وبرامج الحكومة الإلكترونية.
- ٢- وضع سياسات وإستراتيجيات تطوير القطاع الحكومي وسرعة التحول الإلكتروني لكافة أنشطة وحدات الجهاز الإداري للدولة.
- ٣- التأكيد على أن الإدارات المركزية والعامّة تقدم الخدمات الرقمية بجودة عالية وشفافية وعدالة وتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد.
- ٤- العمل على تطوير وتحديث البنية التحتية الإلكترونية بشكل دائم ومستمر لمواكبة التطورات والتقنيات الحديثة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لوحدات الجهاز الإداري للدولة.
- ٥- تقديم خدمات إلكترونية متميزة للمتعاملين مع الإدارات الحكومية.

٦- تفعيل إعتاد التوقيع الألكتروني لتسهيل عملية تداول وإدارة الوثائق الرقمية بين الإدارات الحكومية ووضع الاجراءات القانونية المتعلقة بتعاملات كل جهة عبر البوابة الألكترونية.

٧- نشر ثقافة التعامل الألكتروني بين المواطنين.

٨- تصميم تطبيق نظام الأرشيف الألكتروني بالجهاز المتميز مع الجهات الحكومية الأخرى.

ولقد تم إنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بالقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ ثم صدر قرار رئيس الجهاز رقم ٣٠٠ لسنة ١٩٩١ باعادة تنظيم الجهاز وتتمحور أهم أهداف الجهاز فى: (١)

- تحقيق أهداف برنامج الإصلاح الإدارى.
- إصلاح نظم الإدارة الحكومية
- إصلاح نظم الإدارة وتحقيق أهداف الإصلاح الإدارى.
- رسم سياسة الإصلاح الإدارى ووضع خطط وبرامج التنفيذ بما يحقق الإرتقاء بمستوى كفاءة القيادات الإدارية.
- رفع كفاءة الأداء بمختلف وحدات الجهاز الإدارى للدولة تحقيق العدالة بين العاملين.
- التأكد من مدى تنفيذ الأجهزة الحكومية لإلتزاماتها.
- وضع النظم الخاصة بالتنقيش وتقييم الأداء والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين.
- ويتضح من أهم الأهداف التى حددها القانون للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة مدى حرص المشرع على تطوير مستوى الخدمة فى المرافق الحكومية العامة ورفع كفاءة الجهاز الإدارى للدولة بصفة عامة ولم يغفل المشرع الاهتمام بالعنصر البشرى وهم العاملين (الموظفين) فى الجهاز الإدارى للدولة فحرص على أن يكون من أهداف الجهاز تحقيق العدالة بين العاملين مما يشيع مناخ الاستقرار الوظيفى والرضا عن الجهاز الإدارى من قبل العاملين به مما يحفزهم على تقديم أفضل ما لديهم من جهد وعمل للإرتقاء بمستوى الخدمة مما ينعكس بصورة مباشرة على المواطن متلقى الخدمة وصولاً للهدف المنشود وتحقيق أعلى معايير الجودة فى أداء المرافق العامة.

هيئة النيابة الإدارية:

الإدارية هيئة قضائية مستقلة مـ ١٩٧ من الدستور) والتي ينظم عملها القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٥٨ وتعديلاته وكذلك قرار رئيس الجمهورية رقم ١٤٥٦ لسنة ١٩٥٩ بإخضاع الشركات القائمة على التزامات المرافق العامة لأحكام قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية هذا علاوة على خضوع موظفي المؤسسات الهيئات العامة والشركات والجمعيات والهيئات الخاصة لأحكام قانون النيابة الإدارية.

وكذلك يخضع لقانون النيابة الإدارية كل من:

- العاملين في شركات القطاع العام أو الشركات التي يصدر بتحديدتها قرار من رئيس الجمهورية وأعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية وأعضاء مجالس الإدارة المبحثين.
 - هذا بطبيعة الحال علاوة كل العاملين والموظفين في الحكومة والهيئات والمرافق العامة.
- كل هذا الإختصاص الواسع هدفه إخضاع كل موظف يقدم خدمة أو يقوم بعمل لصالح المواطنين للرقابة، ومن الجوانب المهمة لهذه الرقابة التأكد من أداء العمل الوظيفي وفقاً لما هو مقرر في القوانين واللوائح وعدم وجود تجاوزات أو مخالفات تتعلق بالأداء الوظيفي أو متعلق بالمال العام.

ولا شك في أن فتح المجال للمواطنين لتقديم الشكاوى والتظلمات لهيئة النيابة الإدارية يعد من الوسائل المعقدة التي تبحثها الهيئة، ومنها ما يرد على الموقع الإلكتروني لها وكذلك الخط الساخن الخاص بالهيئة. كل ذلك يؤدي إلى تفعيل المشاركة الشعبية في مكافحة الفساد الإداري وتأكيد أهمية رأى ودور متلقى الخدمة من المرافق العامة للوقوف على مواطن الضعف والخلل في الأداء الوظيفي واستشرف متطلبات وتطلعات المواطن في نوعية الخدمة التي يأمل في الحصول عليها من المرافق العامة وكذلك من المرافق الخاصة التي تقوم بأداء خدمة عامة تحت إشراف ورقابة الحكومة.

ولقد حرص المشرع أن يضمن قانون الخدمة المدنية الصادر عام ٢٠١٦ نصوص تتعلق بإنشاء "مجلس للخدمة المدنية" ليساهم في تطوير الأداء الحكومي وتقييم الجهات الحكومية والموظفين التابعين لها وتقديم المقترحات الخاصة بتحسين وتجويد خدمات المرافق العامة. علاوة على إنشاء لجان للموارد البشرية للعمل على تطوير أداء الموظف الحكومي وإعتماد تقارير الأداء الخاصة به وذلك لرفع معدلات الأداء وتطوير أساليب العمل وسنعرض لأهم مواد القانون المتعلقة بهذا الشأن.

تنص المادة رقم (١) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على أن: (الوظائف المدنية حق للمواطنين على أساس والكفاءة والجدارة وهي تكليف للقائمين عليها لخدمة الشعب....).

ويتضح من عبارات المادة السابقة أن الوظائف العامة بمثابة تكليف للقائمين عليها (الموظفين) لخدمة الشعب أي أن خدمة المواطنين هي أساس وهدف الوظيفة العامة. وجاءت المادة رقم (٣) لتفصح عن إنشاء مجلس للخدمة المدنية (لأول مرة في مصر) وحددت لفرض من إنشائه في تقديم المقترحات الخامة بتطوير الخدمة المدنية وتحسين الخدمات العامة في البلاد أي أن دور هذا المجلس الرئيسي يكمن في تقديم المقترحات التي من شأنها تطوير الخدمة المدنية وتحسين الخدمات التي تقدمها المرافق العامة في الدولة. وحددت المادة الثالثة من القانون بعض المهام التي يضطلع بها مجلس الخدمة المدنية في سبيل قيامه بدوره ومن ذلك:

إبداء الرأي في طريقة ومعايير تقييم الجهات الحكومية وموظف الخدمة المدنية" ويعتبر هذا الدور في غاية الأهمية رغم اقتصاره على مجرد ابداء الرأي فيما يتعلق بطريقة تقديم خدمات الجهات الحكومية وموظفيها وكذلك المعايير المطلوبة لهذا التقييم والتي من أولها - بلا شك- جودة الخدمات التي تقدمها هذه الجهات الحكومية.

كذلك يدخل في إختصاص مجلس الخدمة المدنية إبداء الرأي في البرامج التدريبية المقدمة لموظفي الخدمة المدنية، والتي تهدف إلى رفع كفاءة الموظفين الذين يضطلعون بتقديم الخدمات العامة للجمهور ومن ثم العمل على توافر معايير الجودة في هذه الخدمات.

ومن أهم المهام التي يقوم بها المجلس تقديم مقترحات تحسين أداء الخدمة المدنية "وهو نص شامل وجامع يمكن أن يتدرج تحته أغلب الإختصاصات التي يملكها المجلس من أجل رفع كفاءة خدمات المرافق العامة، وتحسين أداء المرافق العامة وجودتها.

ولتفعيل المهام السابق ذكرها نص القانون في المادة الرابعة على تشكيل لجنة أو أكثر للموارد البشرية في كل وحدة (أي الوزارة - المصلحة - الجهاز الحكومي - المحافظة - الهيئة العامة) تختص بإعتماد تقارير أداء الموظفين واقتراح البرامج والدورات التدريبية اللازمة لتنمية الموارد البشرية - أي الموظفين. ومن المفاهيم الجديدة التي وردت في هذه المادة إختصاص لجنة الموارد البشرية بالعمل على تغيير مفاهيم الوظيفة العامة وثقافتها وتطوير أساليب العمل

ورفع معدلات الأداء وكلها مبادئ تهدف في النهاية إلى الوصول إلى خدمة عامة تتوافر فيها أعلى معايير الجودة من خلال تطوير مفاهيم الوظيفة وثقافتها لدى الموظفين والمواطنين المتعاملين مع المرافق العامة أيضاً، وتطوير أساليب العمل بما يعني الأخذ بأحدث الأساليب الحديثة في مجال الوظيفة العامة للوصول إلى معدلات أداء جيدة تحوز رضاء وقبول جمهور المتعاملين مع الأداء.

وأخيراً جاءت المادة رقم (٢٨) بمبدأ مهم تمثيل في عدم صلاحية الموظف الذي يشغل وظيفة قيادية للبقاء في وظيفته إذا ما حصل على تقريرين متتاليين عن تقويم أداءه بمرتبة أقل من المتوسط مما يعني حرص القانون على كفاءة وجدارة شاغلي الوظائف القيادية بما ينعكس على حسن الأداء في المرافق العامة.

وجاء في الأحكام الختامية للقانون وتحديدًا المادة (٧٥) منه مبدأ مهم جداً يتمثل في إلزام كل وحدة من الوحدات المخاطبة بالقانون بالالتزامات التالية:

- تحديث الهياكل التنظيمية.
 - تحديث بطاقات الوصف ودورات العمل.
 - وضع مؤشرات ومعايير الأداء.
 - وضع معايير لطرق تقديم الخدمات العامة وسبل تحقيق رضاء المواطنين.
- ولعلها المرة الأولى - حسب علمنا التي ينص عليها قانون خاص بالوظيفة العامة على إلزام المرافق العامة بتحقيق رضاء المواطنين عن الخدمات التي تقدمها مما يعني ضرورة توافر معايير الجودة في هذه الخدمات.

وترسيخاً لحق المواطن في الشكوى إذا لم تحظ خدمات المرفق العام برضاءه، تنص المادة (٧٧) والأخيرة من قانون الخدمة المدنية على صدور قرار من رئيس الجهاز يحدد نظام الشكاوى المتعلقة بقواعد تعامل موظفي الوحدات الإدارية مع الجمهور ويعتبر حق المواطن في الشكوى من نوعية الخدمة العامة المقدمة نوع من أنواع الرقابة على الأداء وصولاً لتحسينه والإرتقاء بمستواه ووقوف السلطات الرئاسية على عناصر الضعف والتقصير في الأداء.

ومن المفيد استعراض مفهوم بعض هذه المصطلحات التي أصبحت حاضرة بقوة في ملف جودة وتحسين خدمات المرافق العامة وتطوير العمل الإداري والحكومي والتي جاء تفصيلها في موقع هيئة الرقابة الإدارية بمصر.

النزاهة:

هي ظاهرة سلوكية تعبر عن ترفع الإنسان عن سوء الأخلاق وترك الشبهات للتخلي بالأمانة والقيم الحميدة من خلال تفعيل منظومة من القيم تم بنائها داخل المجتمع على ممتلكات الدولة واستئصال الفساد بكل صورة ومكافحته.

الميكنة:

هي عملية تحويل الأعمال المكتبية اليدوية إلى أعمال مكتبية إلكترونية باستخدام تطبيقات وأنظمة تكنولوجية من خلال أجهزة الحاسب الآلي حيث تقوم بربط هذه التطبيقات بعضها ببعض وذلك لاستلام وتخزين وتسجيل هذه المعلومات والبيانات على تلك الأنظمة بدلاً من السجلات والدفاتر للحد من التدخل البشري ولتحقق الأهداف المرجوة من استخدامها.

الشفافية:

هي سلوك بشري يعتمد على إبراز صفات كالصراحة، الصدق، الوضوح والمسائلة لنشر مبدأ المحاسبة بين جميع المسؤولين بالجهات الإدارية للدولة من خلال إتاحة الحكومة كافة المعلومات والبيانات عن جميع المؤسسات والهيئات الحكومية أمام المواطنين لتعزيز ثقتهم فيها.

الجهاز المركزي للمحاسبات⁽¹⁾

نصت المادة ٢١٩ من الدستور المصري الصادر سنة ٢٠١٤ على أن: "يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة والجهات الأخرى التي يحددها القانون، ومراقبة الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة ومراجعة حساباتها الختامية".

ولقد وردت هذه المادة السابقة في الفرع الثاني من الفصل الحادي عشر من الدستور تحت عنوان (الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية).

والذي بدأه المشرع الدستوري بالمادة ٢١٥ والتي جاء نصها كالتالي:

يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والمالي والإداري ويؤخذ رأياً في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عملها وتعد من تلك الهيئات والأجهزة:

(1) www.asa.gov.eg

- البنك المركزي، الهيئة العامة للرقابة المالية، الجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية.

ومن الجدير بالذكر أن الجهاز المركزي للمحاسبات ينظمه حالياً القانون رقم ١٤٤ الصادر سنة ١٩٨٨ والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨، ويتبع الجهاز رئيس الجمهورية ولقد تم في عام ١٩٤٢ إنشاء ما يعرف باسم ديوان المحاسبة وكان إختصاصه الرقابة على المال العام وفي عام ١٩٦٤ صدر قانون رقم ١٢٩ بتغيير المسمى السابق إلى "الجهاز المركزي للمحاسبات".

ويتمثل دور الجهاز المركزي للمحاسبات في:

- الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني.
 - الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة.
 - الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية.
- ومن المؤكد أن دور الجهاز يسهم بفاعلية في ضبط ومراقبة ومتابعة الأداء الحكومي ونشاط المرافق العامة للوقوف على مدى إلتزامها بخطة الدولة وعدم إهدار المال العام وكشف المخالفات التي تعوق العمل الإداري وصولاً إلى جهاز إداري منتظم وفعال يقدم خدماته للمواطنين بكفاءة وجودة^(١).

حيث ترتبط بفكرة الجودة وتدعمها مبادئ الرقابة المالية على الأجهزة الإدارية التي تمارسها الهيئات والجهات الرقابية مثل الجهاز المركزي للمحاسبات^(٢).

(1) <http://ar.wikipedia.org>

(٢) د. متعب فهد المطيري: ديوان المحاسبة الكويتي - فعالية الدور وآفاق المستقبل - رسالة دكتوراه حقوق المنوفية سنة ٢٠١٦.

المبحث الثاني تطبيق وتفعيل مبدأ المشاركة مع القطاع الخاص

اتجه جانب من الفقه إلى تبني نظرية المقاربة بين مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتبديل ومبدأ "تكيف المرفق العام" ومفاده إلتزام المرفق العام بمسايرة ومجاراة التطورات الحديثة في التنظيم والإدارة "في كافة الأنشطة والأعمال التي يقوم بهما".

فللمرفق أن يغير ويبدل القواعد القانونية التي تحكم أعماله وتنظم سير العمل به وله أن يطور من آليات وطرق إبرام العقود الإدارية وتنفيذها وطريقة إختيار المشاركين معه في التعاقد، كذلك الإلتزامات المتبادلة، كل ذلك في إطار تحقيق المصلحة العامة ومحاولة تقديم أفضل خدمة للمواطنين مع حصول المرفق على عائد مادي يدعم الموازنة العامة للدولة^(١).

فالتكيف مع الظروف والتطورات الحديثة الإقتصادية الإجتماعية السياسية يحتم على المرفق العام تغيير أساليبه في الإدارة والقواعد التي تحكم نشاطه، استجابة لتطلعات وطلبات المتعاملين معه والذين يسعون إلى الحصول على خدمة تتوافر فيها أعلى معايير الجودة. ولعل أبرز الأساليب التي تلجأ إليها المرافق العامة في العصر الحديث لاختفاء مزيد من التطوير والتحديث على عملها اللجوء إلى:

١- إبرام عقود مشاركة مع القطاع الخاص^(٢).

٢- العمل على إتاحة الفرصة للمواطنين في المشاركة في الإدارة المرافق العامة أو على الأقل في تقديم مقترحات أو إبداء ملاحظات في إطار تقييم الأداء المرفقي وصولاً لدرجة الجودة المبتغاة.

ومن أهم التطورات التي يجب على المرافق العامة مسايرتها تطبيق نظام الحكومة الألكترونية والأخذ بأحدث الأساليب التكنولوجية الحديثة سواء في طرق تسيير المرفق أو في

(١) د/ محمد حامد برين - النظام القانوني لعقود المشاركة بين الجهات الادارية والقطاع الخاص رسالة

دكتوراه - حقوق المنوفية سنة ٢٠٠٢ ص ١٠٥ وما بعدها.

(٢) المرجع السابق نفس الموضوع.

طريقة تقديم الخدمات للجماهير أو تعامل المرافق العامة مع المتعاقدين معها أو مع الوزارات والهيئات العامة الأخرى... إلخ^(١).

ويضفى هذا الأسلوب سرعة على عمل المرفق وسهولة في الإنجاز واختصار للوقت علاوة على جودة وكفاءة الخدمة المقدمة للحصول على رضا المواطنين من ناحية والقدرة على منافسة القطاع الخاص من ناحية أخرى.

وإذا كان المرفق العام مطالب باحترام القوانين المنظمة لنشاطه فهو يملك سلطة تقديرية كبيرة في تعديل وتغيير اللوائح التي تحكم عمله بشرط مطابقتها للقانون وعدم مخالفتها له. ومن ناحية أخرى فإن المرفق يملك إدخال تعديلات على الأساليب القانونية التي يملكها للإدارة مثل القرارات الإدارية العقود الإدارية.

وتملك الإدارة بمشاركة المواطنين رفع ملاحظات للسلطة التشريعية لإدخال تعديلات على القواعد القانونية التي تحكم سير عمل المرافق العامة وكذلك هياكلها وطرق إدارتها ووسائل وأساليب هذه الإدارة... إلخ فعملية التطوير والتحديث يجب أن يكون لها أساس قانوني ومن خلاله تنطلق عملية التحديث اللائحي والتنظيمي.

خلاصة القول فإن تطبيق المرافق العامة لمبدأ التكيف مع المتغيرات والتطورات الحديثة تلبية لتطلعات الجماهير في الحصول على خدمة تتوافر فيها أعلى معايير الجودة أصبح مبدءاً جديداً أو على الأقل تطويراً لأحد المبادئ التقليدية التي تحكم المرافق العامة ألا وهو قابلية المرفق العام للتغيير والتبديل.

وإنطلاقاً من فكرة الحوكمة^(٢) تبرز عدة مفاهيم جديدة تؤدي في نهاية المطاف إلى جودة الحياة بصفة عامة وجودة الخدمات التي يحصل عليها المواطن من المرافق العامة بصفة خاصة.

(١) د/ اسلام محمد فوزى - الأساليب الحديثة للعقود الادارية الالكترونية رسالة دكتوراه - حقوق المنوفية سنة ٢٠٢٢ ص ٢ وما بعدها،

سعاد حافظي- دور الإدارة الالكترونية فى تحسين الخدمة العمومية واصلاح المرفق العام - منشور فى موقع <https://despace.Univ-msila.sz>، بلاز الوليد، أثر الإدارة الالكترونية على حوكمة المرافق العمومية منشور فى موقع <https://despace-umiv-msila.dz> سنة ٢٠١٩.

(٢) نصر الذور- مبدءاً تكيف المرافق العامة - مجلة صوت القانون المجلد ٧ العدد ٣ لسنة ٢٠٢١ ص ١٥٠٩ وما بعدها.

ومن الآثار الايجابية لفكرة الحوكمة انعكاسها على مشاركة المواطن المحلي في الإدارة المحلية مما يفرز خدمة جيدة بل على أعلى مستويات الجودة نظراً لأن المواطن شارك بنفسه في تقييم الأداء وقدم للجهات المسؤولة اقتراحات بتحسين الخدمة بعد قياس مستوى الأداء ومعرفة سلبياته وعيوبه وكذلك تستفيد الإدارة من مقترحات بل وشكاوى المواطن المحلي فيما يتعلق بنوعية الخدمات المقدمة مما يعني وجود رقابة شعبية على الأداء الإداري على المستوى المحلي مما يفرز في النهاية حصول المواطن على الخدمة كما يتصورها ويتمناها مع مراعاة - بطبيعة الحال - ظروف المرفق المحلي الإقتصادية والفنية والإدارية... إلخ^(١).

ومما لا شك فيه أن مشاركة المواطنين في إدارة الشأن المحلي يعزز الثقة المتبادلة بين المواطن والحكومة ويؤدي إلى رفع مستوى قدرات القيادات المحلية وتدريب المواطن المحلي على الإدارة والانغماس في الشأن الوطني العام.

ولا يفوتنا أن ارتفاع نسبة المشاركة الشعبية في إدارة المحليات لن يتأتى إلا في ظل مجتمع يطبق نظام اللامركزية بصورة صحيحة وواقعية تثمر وجود مجالس محلية منتخبة تعبر بصدق عن آمال وتطلعات المواطن المحلي.

وفي هذا المناخ سنكون أمام وحدات محلية قوية وقادرة على توصيل الخدمات العامة للمواطن وفقاً لأعلى معايير الجودة وتطوير الإدارة بصفة مستمرة وإعادة قياس مستوى الإدارة بصورة دائمة.

ولقد بدأت مصر في تطبيق معايير الحوكمة في إدارة المرافق المحلية وذلك عندما أنشأت مركز الحوكمة ومشروع تعزيز الشفافية والنزاهة في الخدمة العامة بوزارة التنمية المحلية، وبرنامج تدريب القيادات العليا وعلى مستوى العالم العربي تم إنشاء شبكة المساءلة الإجتماعية في العالم العربي^(٢) وتتكون تطبيقات الحوكمة من ثمانية مبادئ مترابطة ومتلازمة وهي^(٣):

١- المسؤولية.

٢- العدالة.

٣- النزاهة.

٤- الشفافية والافصاح.

(١) عبد الله باحماوى- سبل تحسين الخدمة العمومية وعصرنة الإدارة العامة بالجزائر - مجلة القانون والمجتمع - العدد ٢ لسنة ٢٠١٩ المجلد ٩ ص ٣٢٥.

(٢) د/ محمد عبد الهادي - انعكاس الحوكمة على مشاركة المواطنين في المحليات - مجلة الديمقراطية - مؤسسة الأهرام - العدد ٦٥ يناير سنة ٢٠١٧ ص ١٢٠ وما بعدها.

(٣) د/ محمد عبد الهادي - انعكاس الحوكمة على مشاركة المواطنين في المحليات - مجلة الديمقراطية - مؤسسة الأهرام - العدد ٦٥ يناير سنة ٢٠١٧ ص ١٢٠ وما بعدها.

٥- المساواة.

٦- الرقابة.

٧- تطبيق القانون.

٨- المحاسبية.

ويؤدي تطبيق معايير الحوكمة إلى خلق مجتمع ديمقراطي يساهم فيه المجتمع المحلي مع الإدارة المحلية في تحديد أفضل لإحتياجات المواطنين ومشكلاتهم وتحسين مستوى كفاءة إدارة وتشغيل المرافق العامة وزيادة جودة الخدمات المقدمة للمواطنين.

ويؤدي ذلك أيضاً إلى تخفيض النفقات العامة وتوظيف أفضل للموارد وتنمية الكوادر الإدارية المحلية تفعيل "وسائل الرقابة والمحاسبة والحد من الفساد" وتؤدي كل هذه المعطيات إلى خلق مناخ من الشفافية وزيادة الثقة من المواطن والحكومة^(١).

**هل تحسن خصخصة المرافق العامة مستوى الخدمة والأداء الإقتصادي؟
تجربة مصر في خصخصة بعض المرافق العامة.**

بدءاً من عام ١٩٩١ صدرت التشريعات لتوفير الغطاء القانوني لعملية خصخصة المرافق العامة، فصدر القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١^(٢) والذي سمح بتحويل بعض المرافق العامة إلى شركات قابضة بالإضافة إلى تحويل بعضها الآخر إلى شركات مساهمة. وصدر كذلك قانون مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ وتلي ذلك إصدار العديد من القوانين واللوائح التنفيذية الخاصة بها وكذلك صدور قرارات جمهورية وقرارات من رئيس مجلس الوزراء تؤكد وترسخ فكرة خصخصة المرافق العامة والشراكة مع القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة^(٣).

وجاءت كل هذه القواعد القانونية كنتيجة للعديد من السلبيات في المرافق العامة وبصفة خاصة أجهزتها الإدارية وبين ذلك^(٤):

- ترهل الأجهزة الإدارية.
- تخلف الإجراءات مما أدى إلى تراكم الخسائر.
- الفساد في العديد من التعاقدات الحكومية.

(١) المرجع السابق. ص ١٢١

(٢) الهامى المرغنى- هل تحسن خصخصة المرافق العامة مستوى الخدمة والأداء الإقتصادي؟ مجلة الديمقراطية العدد ٦٥ يناير سنة ٢٠١٧ ص ٩٢ وما بعدها.

(٣) د/ محمد حامد برين - المرجع السابق ص ١٠٧

(٤) الهامى المرغنى- المرجع السابق ص ٩٢.

- عدم ضخ استثمارات جديدة وتضائل الأصول.

لذلك تم إعطاء إشارة البدء لتأسيس شركات مساهمة خارج رقابة المال العام والدخول في مشروعات الشراكة مع القطاع الخاص بحيث أصبح المناخ مجهزاً لبدء الخصخصة وبيع القطاع العام^(١).

حيث يشهد العالم خطوات متسارعة - تكاد تصل إلى نهايتها - في مجال الإتجاه إلى اقتصاد السوق والأخذ بنظام الإقتصاد الحر وترسيخ فكرة المشاركة الفعالة للقطاع الخاص في إدارة المرافق العامة للدولة.

وتتعدد أسباب أو بواعث هذا الإتجاه ومن ذلك^(٢):

• أسباب تتعلق بشروط الجهات الدولية التي تقدم قروض للدول مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. حيث إن إتباع سياسة خصخصة القطاع العام باتت من الشروط الواضحة للجهات المالية الدولية وعلى الدول الراغبة في التعامل مع هذه الجهات إنتهاج سياسة الخصخصة، ومن جهة أخرى فإن الدولة قد تتجه إلى التعاون - المكثف - مع القطاع الخاص لإدارة المرافق العامة نظراً لأسباب تتعلق بعجز الموازنة العامة وعدم قدرة الحكومة - وحدها - على الوفاء بالتزاماتها - كاملة - وتلبية إحتياجات المواطنين. علاوة على الخسائر الضخمة التي يتكبدها القطاع العام في العديد من الدول والتي - أي الخسائر - ترجع إلى العديد من الأسباب أهمها: سوء الإدارة، وسوء التخطيط وعدم استشراف آفاق المستقبل واتباع نظم تقليدية عفى عليها الزمن في تقديم الخدمات... إلخ. ومن البواعث المهمة أيضاً للإلتجاء إلى الإستعانة بالقطاع الخاص في إدارة وتشغيل بعض المرافق العامة ما يتمتع به القطاع الخاص ومؤسساته من توافر خبرات وإمكانيات فنية وتكنولوجية ولوجستية قد لا تتوفر لمرافق الدولة، علاوة على إنتهاج مؤسسات القطاع الخاص لنظم حديثة ومتطورة في الإدارة والتشغيل تعتمد على التقنيات الحديثة وعلى نظام الحوافز والعقوبات للعاملين لديها... إلخ مما يفرز في النهاية نموذج من الخدمات عالية الجودة. أي أن خصخصة القطاع العام قد تأتي في كثير من الأحيان بنتائج إيجابية لصالح مستخدمي المرفق العام، حيث يستطيع الفرد الحصول على خدمة عالية الجودة من المرفق العام الذي تديره مؤسسة تابعة للقطاع الخاص أكثر بكثير مما لو تلقى نفس الخدمة من إحدى الهيئات أو المرافق العامة التي تديرها الدولة.

(١) المرجع السابق، ص ٩٤.

(٢) د. محمد عبد اللطيف. الاتجاهات المعاصرة في إدارة المرافق العامة الاقتصادية، دار النهضة العربية،

سنة ٢٠٠٠. ص

والنقطة الأخيرة هي التي تهتمنا في مجال البحث المائل، وهي مدى تأثير اتباع سياسة الخصخصة على جودة خدمات المرافق العامة عند إدارتها وتشغيلها عن طريق القطاع الخاص. والملاحظة المهمة التي يجب أخذها في الإعتبار: مدى ما يتحمله المواطن من تكاليف وأعباء مقابل الحصول على خدمة جيدة من مرفق عام تم بيعه ومنح سلطة إدارته أو تشغيله للقطاع الخاص.

وبعبارة أخرى، إذا كان القطاع الخاص يعتمد سياسة السوق الحر ويقدم خدماته وفقاً لأسعار السوق في ظل مناخ المنافسة المحتدم، فإن الخدمات عالية الجودة قد يشكل الحصول عليها عبئاً مالياً باهظاً على عاتق الأفراد، أي أنه لن يحصل على الخدمة الجيدة إلا من يملك ثمنها.

وهنا نتتلاشى المبادئ التي تحكم المرافق العامة وأهمها: المساواة بين المنتفعين بخدمات المرفق العام ومبدأ مجانية خدمات المرفق العام... إلخ.

ولا مناص من الإعراف بقرب إندثار المبدأين سالف الذكر - من الناحية العملية على الأقل - لأن أغلب الدول اتجهت إلى إتباع سياسة الاقتصاد الحر وفرض مقابل - قد يصل إلى تحقيق أرباح - نظير خدماتها وفتحت الأفق لوجود مستويات متدرجة للخدمة حتى تلك التي يقدمها المرفق العام الحكومي.

فيوجد مثلاً، في مرفق الصحة مستويات من الرعاية الصحية، فهناك العلاج الحكومي العادي وهناك العلاج الإقتصادي وهناك العلاج الفندقية وكل هذه المستويات موجودة في نطاق المستشفى الحكومي الواحد، وليس بخاف أن كل مستوى من هذه المستويات له مقابل مادي يختلف عن غيره. فكان من نتيجة ذلك - ولازمه - أن من لديه القدرة المالية سوف يتلقى علاج جيد مع إقامة فندقية متكاملة الخدمات في مستشفى حكومي في حين أن من يدخل في نطاق العلاج العادي فإن الحديث عن جودة الخدمة المؤداة يعتبر ضرباً من ضروب العبث.

كذلك في قطاع التعليم سواء الأساسي أو الجامعي، فهناك المدارس الحكومية وهناك المدارس التجريبية وهذا غير المدارس الخاصة ومدارس اللغات، وكذلك على مستوى التعليم الجامعي، هناك الجامعات الحكومية والجامعات الأهلية والجامعات الخاصة مع إختلاف مستوى الخدمات التعليمية في كل مستوى وكذلك إختلاف المقابل المادي لكل مستوى.

والخلاصة فإن مبدأ العدالة والمساواة في تلقي خدمات المرافق العامة قد أصابته ضربات قاتلة، حيث إن مبادئ السوق الحر تحكمت و"تغولت بدرجة كبيرة".

وحتى لا نسرف في التشاؤم - نقر - بحق - أن الدولة - نقصد الدولة المصرية - تقوم بجهد كبير وضخم ومتزايد ومستمر نحو النهوض بالخدمات الصحية لغير القادرين وتوفير وسائل العلاج والوقاية المناسبة لغير القادرين مع محاولة بسط مظلة التأمين الصحي الشامل

وتعميمها على كافة المحافظات وغير ذلك من حملات الكشف المبكر على ملايين المواطنين مثل حملات الكشف عن مرض سرطان الثدي والتقزم وقصر النظر والفشل الكلوي وحملات التطعيم ضد الأمراض الموسمية أو المتوطنة ورعاية الأطفال والمواليد وتقديم التطعيمات الوقائية لهم... إلخ كما سبق بيانه فيما سبق.

- كل هذه الجهود تُكبد موازنة الدولة مليارات الجنيهات "ولكن: رغم كل شيء نطمح في:-
- التخطيط المتكامل لإقرار سياسة محكمة للخدمات الصحية على مستوى الجمهورية.
- التنسيق الكامل والمنظم بين جميع الهيئات والجهات المعنية لتحقيق الهدف المنشود.
- الإستعانة بمنظمات المجتمع المدني لاسيما نقابة الأطباء والصيدلة والمهن الطبية والنقابات المعنية وكذلك الجمعيات الأهلية وغيرها في التخطيط وإبداء الرأي وتنفيذ الأعمال... إلخ.
- الاستماع لرأي وملاحظات متلقي الخدمة من القطاع الصحي للوقوف على تصميم واضح لمستوى الخدمات.
- الإستعانة ببيوت الخبرة العالمية والمؤسسات الدولية المتخصصة في تقديم المعونة الفنية والتكنولوجية وإبرام الإتفاقيات وبرتوكولات التعاون وإيفاد بعثات للتدريب في الخارج.
- تشجيع القطاع الخاص على المشاركة في إنشاء وإدارة المرافق الصحية المتخصصة مع تقديم الحوافز له حتى لا تكون هناك مغالاة في مقابل تقديم الخدمات.

من مزايا عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص

(أ) استفادة الدولة من المدخرات العالمية:

تسعى الدول النامية إلى جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة إليها باعتبارها وسيلة ملائمة لسد فجوة التمويل الأجنبي؛ وتوفير الموارد المالية اللازمة لدعم مشروعات التنمية؛ وزيادة مستويات الرفاهية؛ فبالإضافة إلى دور الإستثمار الأجنبي المباشر في توفير التمويل اللازم لعمليات التنمية؛ فإن له دوراً مهماً في زيادة القدرات الإدارية ورفع مستويات الإنتاجية في الدول المضيفة؛ وذلك من خلال الوفورات الخارجية الإيجابية للاستثمارات الأجنبية المباشرة^(١).

ويعرف تقرير الاستثمار الدولي world investment report الإستثمار الأجنبي المباشر على أنه إستثمار يتضمن علاقة طويلة الأجل بين المستثمر الأجنبي والشركة في الدول المضيفة ويحصل المستثمر الأجنبي أو الشركة الأم على حصة ثابتة في شركة قائمة في إقتصاد آخر.

(١) د/ محمد حامد برين - النظام القانوني لعقود المشاركة بين الجهات الادارية والقطاع الخاص رسالة

دكتوراه حقوق المنوفية سنة ٢٠٢٢، ص ١٠٦.

حيث تستفيد الدولة من المدخرات العالمية؛ ومن كفاءة وقدرة القطاع الخاص على خلق قنوات لتمويل الاستثمارات التي ترغب فيها؛ وذلك ما دفع الدولة إلى الإسراع بمعدلات تنفيذ مشروعات البنية الأساسية ومشروعات المرافق العامة؛ دون الإعتداد بحدود قدراتها المالية الواردة في ميزانيتها العامة ودون أن يؤثر ذلك في مواردها المالية.

والاستثمارات الأجنبية المباشرة متعددة الأشكال فقد يكون المستثمر مالكا للمشروع ملكية كاملة أو ملكية ثنائية/ مشتركة ويكون للمستثمر في ظل هذا النوع ملكية جزئية لرأس المال وفي هذه الصورة تكون ملكية المشروع وإدارته بين المستثمر والدول النامية أو مستثمر وطني؛ أي مزج بين رأس المال الوطني والأجنبي مثل مشروعات الشراكة أو المشروعات التي تقام بنظام BOT وكذلك مشروعات الشراكة بين القطاع العام والخاص. PPP^(١)

ب- تخفيف العبء عن الموارد المالية المحدودة للدولة:

ففي ظل هذه العقود يتحمل القطاع الخاص تمويل إنشاء وتشغيل هذه المرافق وتحمل مخاطر التمويل بها مما يؤدي إلى أن تتفرغ الدولة للمشروعات والمرافق العامة الأكثر أهمية. ومن ثم فتقوم الدولة باستخدام هذه العقود بهدف إعادة هيكلة موازنتها العامة بتقليل نفقاتها والحد من تزايد عجز الموازنة بما يؤدي إلى تفاقم الديون العامة المحلية والخارجية على الدولة حيث يؤدي هذا النموذج التعاقدى إلى تخفيض حجم مديونية الدولة مع استمرارها في إقامة مشروعات أساسية وهامة لتفعيل أهداف التنمية الإقتصادية والإجتماعية التي تريد بلوغها. وإستخدام القطاع الخاص في تمويل المشروع يؤدي إلى كسب مورد جديد للحكومة؛ وبالتالي يؤدي إلى خفض الإنفاق والإقتراض الحكومى؛ وهو يعتبر وسيلة للحد من تزايد المديونية الخارجية.

(١) وفي التجربة المصرية فقد أبرمت العديد من العقود في مجالات البنية التحتية والكهرباء والطاقة والطرق وكذلك في مجال النقل، ففي مجال النقل الجوي تستهدف مصر الوصول بعدد المطارات الداخلية إلى ٤١ مطارا وتطوير المطارات الحالية مما سيحول مصر إلى مركز اقليمي للطيران في المنطقة ككل ابتداء من عام ٢٠٢٠، ومن بين المطارات التي تم انشاؤها وتمويلها بنظام Bot مطار مرسى علم ومطار الواحات البحرية والفرافرة ومطار رأس سدر .. د. ماجدة شلبي، تحرير النقل الجوي واندماج وتحالف شركات الطيران لدعم القدرة التنافسية في ظل المتغيرات الدولية وأثره على الاقتصاد المصري، بحث مقدم للمؤتمر العلمى الدولى "قضايا معاصرة فى القانون الجوى القضائى"، فبراير ٢٠١٧، ص ٦٤ وما بعدها، مشار اليه فى د/ محمد حامد برين - المرجع السابق ص ١٠٧.

ج- نقل تكنولوجيا إنتاج جديدة للدولة المضيفة: (١)

تؤدي عقود المشاركة إلى استخدام شركة المشروع لتكنولوجيا إنتاج متقدمة ومتطورة لا يوجد لها مثيل داخل الدولة المضيفة؛ وهذه التكنولوجيا والآلات والمعدات ما كان لها أن تنتقل إلى الدولة المضيفة لولا إبرام ذلك النوع من العقود.

حيث يساعد نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص على نقل التكنولوجيا بتكلفة مقبولة نسبياً بالنظر إلى التزام المتعاقد بالتمويل والإنشاء والتشغيل والصيانة مقابل تقاضيه لمبالغ من جهة الإدارة؛ مما ينبغي أن يكون المرفق محدثاً دائماً في ضوء الوسائل التكنولوجية الحديثة. إذ يقدم هذا النظام فرصة جديدة للدول المضيفة للمشروع للحصول على التكنولوجيا المتطورة وإستعمالها؛ وذلك من خلال القطاع الخاص الذي يضطلع بالقيام بتنفيذ هذا المشروع.

د- إقامة مشروعات ومرافق بنية تحتية جديدة (٢)

تؤدي هذه العقود إلى إقامة مشروعات ومرافق جديدة؛ مما يؤدي إلى إقامة مزيد من فرص العمل؛ وضح أموال جديدة إلى السوق مما يقلل من نسبة التضخم ويحد من البطالة؛ فضلاً عن كونها تؤدي إلى خلق قاعدة صناعية وخدمية جديدة من إنشاء الطرق أو محطات الكهرباء أو المياه أو الإنفاق أو غير ذلك من المشروعات التي تتم عبر هذه العقود.

فطول الفترة التعاقدية - بسبب الطبيعة المركبة لعقد المشاركة - يسمح للمتعاقد مع الإدارة بإبرام عقود كثيرة والتي تؤدي إلى رواج إستثماراته ورفع نسبة أرباحه؛ والتي تساعد من ناحية أخرى على تحقيق الرواج الإقتصادي والمالي بسبب القروض التي يبرمها لغرض التمويل.

هـ- استفادة الحكومات من خبرات القطاع الخاص في تقديم الخدمات العامة (٣)

تنتم إدارة القطاع الخاص بالكفاءة والفاعلية عن إداره القطاع الحكومي؛ الأمر الذي جعل عقد المشاركة أحد المداخل الهامة لنقل إنشاء إدارة مشروعات البنية التحتية إلى القطاع الخاص؛ كما يتيح نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص تطبيق كفاءة ونظم إدارة القطاع الخاص وأساليبه المتطورة في تقديم الخدمات العامة.

ومن المعلوم أن هناك بعض السلع والخدمات لا يصلح دخولها مجال المنافسة بين القطاعين الخاص والعام، حيث إنها تدخل فيما يسمى "الاحتكار الطبيعي" Natural monopoly. ولكن المشكلة هنا تكمن في أن هذه السلع والخدمات سوف تفقد شرط الكفاءة

(١) المرجع السابق، ص ١٠٨.

(٢) المرجع السابق ص ١٠٩.

(٣) المرجع السابق ص ١٠٩.

الإقتصادية ومن باب أولى (شرط الجودة) ومن أمثلة هذه الخدمات (الكهرباء والمياه والصرف الصحي).

ومن ناحية أخرى فإن إختفاء عنصر المنافسة واحتكار الدولة إنتاج بعض السلع أو تقديم بعض الخدمات يترتب عليه نتيجة إيجابية لصالح المستهلك أو المستفيد بهذه الخدمات وتتمثل في زاويتين:

أولاً: الحصول علي الخدمة بأثمان قليلة نسبياً مقارنة بالحالة التي يمكن أن يقدمها القطاع الخاص.

ثانياً: عدم إستبعاد من لا يدفع مقابل الخدمة من الانتفاع بها وذلك نظراً لأن الدولة تحرص علي تقديم هذا النوع من الخدمات بطريقة عامة أي تعميم الاستفادة منها إلي أقصى قدر ممكن ولو بدون دفع مقابل لها ويرجع ذلك إلي أن هذه الخدمات ضرورية جداً للمستهلك ولا يمكن الاستغناء عنها ولا يوجد لها بديل في القطاع الخاص مما يجعل هناك إلتزام علي الدولة بتقديمها للجميع بدون قيد أو تمييز.^(١)

وتضع الدولة الحديثة من ضمن أولوياتها تحقيق الرفاة الإجتماعي من جميع الوجوه^(١) وليس مجرد تلبية الإحتياجات الأساسية للمواطن ومن هذا المنطلق تسعى أجهزة الدولة ومرافقها العامة إلي تحسين جودة خدماتها لتحقيق الرفاهية للمواطنين وترسيخاً لأقدامها في حلبة المنافسة الشرسة مع القطاعات الخاصة لجذب الجمهور وحياسة ثقتهم.

ولكن، رغم كل شيء، لا تستطيع الدولة وحدها بأجهزتها ومرافقها الضلوع بكل الخدمات وتلبيه جميع متطلبات الجماهير دون شراكة مع القطاع الخاص للاستفادة من إمكانياته وخبراته وما يملكه من أساليب حديثة في الإدارة وكذلك تقنيات فنية ولوجستية هائلة^(٢).

ولا يغيب - هنا - الدور الذي يمكن أن يلعبه المواطنون في المشاركة مع قطاعات الدولة وهيئاتها ومرافقها العامة في صنع القرارات بتقديم المقترحات والملاحظات وكذلك القيام بتقييم الأداء لمعالجة الثغرات وتلافى الأخطاء والعمل علي التطوير والتحديث المستمر الذي لا يقف عند حد.

(١)(١) مشار إليه في، د/ أيمن عبد الحكيم عبد الرحمن، الدور الإقتصادي والاجتماعي للدولة في اطار اقتصاديات السوق رسالة دكتوراه حقوق المنوفية، سنة ٢٠١٨ ص ٢٩.

(٢) المرجع السابق ص ٤١

كل هذا يتم كما أسلفنا في إطار مجموعة من الضوابط، لعل أهمها: مراعاة الأعباء المالية للدولة وفقاً للموازنة العامة التي أقرها البرلمان، وكذلك مراعاة الأولويات والأخذ في الإعتبار الظروف والعوامل المحيطة بكل مرفق ونوعية الخدمات التي يقدمها، كذلك مراعاة البعد الجغرافي لكل منطقة فما يمكن إعتباره من قبيل الخدمات الأساسية في منطقة ما قد يعتبر من قبل الخدمات الترفيهية في منطقة أخرى.

المبحث الثالث مسئولية الدولة عن عدم تطبيق مبدأ الجودة في المرافق العامة

إذا كان مبدأ الجودة في خدمات المرافق العامة أضحي مبدءاً دستورياً في بعض الدول - ومنها مصر - فإن مقتضيات هذا الإقرار الدستوري إمكانية قيام المسؤولية الإدارية عند قيام المرافق العامة بتقديم خدمات لا تتوافر فيها معايير الجودة المطلوبة.

ونأمل أن يجد تطبيق هذا المبدأ كأساس للمسئولية الإدارية مجالاً في القضاء الإداري بصورة واسعة حتى يمكن القول - بحق - أنه تم تفعيله كمبدأ دستوري وهذا لا يمنع من وجود بعض الخطوات الإيجابية في هذا الصدد والتي إتخذها مجلس الدولة الفرنسي معززاً بالتطورات الحديثة في المبادئ التي أقرها الإتحاد الأوربي والخاصة بحقوق المواطنين تجاه الإدارة... الخ وأقرتها إتفاقية لثبوته الموقفة عام ٢٠٠٩ والتي تتضمن ضرورة تبني وسوف نعرض باختصار لأهم محاور هذه الفكرة وأهم الخطورات في هذا الصدد لاسيما في فرنسا. (١)

الإقرار القضائي بمسئولية الدولة من عدم توافر الجودة في خدمات المرافق العامة:

يمكن القول بأن مبدأ مسئولية الدولة عن عدم توافر الجودة في خدمات المرافق العامة لم يرى النور حتى كتابة هذه السطور. فلا توجد - حسب علمنا - سوابق قضائية تقرر مسئولية لإدارة لعدم تقديمها الخدمة التي تتوافر فيها أعلى معايير الجودة.

فلم يصدر عن القضاء إلا أحكام تتعلق بمسئولية الدولة عن بعض صور الخطأ المرفقي مثل تقديم الخدمة بطريقة سيئة أو عدم تقديمها أصلاً.

وسبق وأن أوضحنا أن سوء أداء الخدمة أو عدم أداءها لا يعد إخلالاً بمبدأ جودة المرافق العامة، نظراً لأن الجودة تعنى توافر معايير الدقة والسرعة في الأداء وتكامل كافة العناصر المتطلبة في الخدمة بما يحوز رضى المتعامل مع المرفق العام.

فجودة الخدمة درجة تعلق عن مجرد أداء الخدمة بطريقة عادية، فما بالننا بالخدمة السيئة أو التي تم تقديمها متأخرة بطريقة مبالغ فيها دون مبرر.

إذا الخدمة الجيدة تتقدم عن الخدمة السيئة بدرجتين حيث إن الترتيب المنطقي لدرجات الخدمة كالتالي: خدمة لم يتم أداءها - خدمة تم أداءها بطريقة سيئة أو متأخرة - خدمة عادية -

(١)(١) دول الإتحاد الأوربي لمبدأ الجودة في المرافق العامة.

(٢) راجع: شكران قاسم الدغمي - مبدأ الجودة في المرافق العامة - دراسة تحليلية - مجلة دراسات علوم

الشرعية والقانون - المجلد ٤٦ العدد (١) لسنة ٢٠١٩ الأردن ص ٧٧٩.

خدمة جيدة بل إنه في إطار الخدمة الجيدة نفسها يمكن عمل تقسيم داخلي حيث توجد الخدمة الجيدة ثم الخدمة التي تتوافر فيها أعلى معايير الجودة والخدمة التي تتفق مع المعدلات العالمية. وما نقول به من درجات لتصنيف الخدمات ورد حرفياً في الدستور المصري بنصوص صريحة، حيث ألزم الدستور الدولة بأن تلتزم بتقديم خدمات التعليم والتعليم العالي والبحث العلمي والصحة وفقاً لأعلى معايير الجودة ووضع الدستور التزاماً على عاتق الدولة بأن تخصص نسبة من الدخل القومي الإجمالي لتغطية متطلبات تحقيق الجودة في هذه الخدمات حتى تتفق مع المعدلات العالمية التي يتم إنفاقها على هذه الخدمات حتى تخرج وقد توافرت فيها أعلى معايير الجودة.

والذي دعانا إلى توضيح هذه الفكرة أن بعض كتاب وشرح القانون الإداري يحاولون إيجاد سند قضائي أو أساس قضائي لمبدأ مسؤولية الدولة عن عدم توافر الجودة في خدمات المرافق العامة، ويسعون لإثبات وجهة نظرهم بالتدليل بالعديد من دعاوى المسؤولية التي قضى فيها مجلس الدولة سواء في فرنسا أو في مصر بمسؤولية الإدارة عن حالات: عدم تقديم الخدمة، أو تقديم الخدمة بطريقة سيئة أو التأخر في أداء الخدمة بطريقة مبالغ فيها دون مقتضى.

ولقد أوضحنا سابقاً - عدم إتفاقنا مع ما ذهب إليه بعض شراح وكتاب القانون الإداري من - إعتبار الكثير من الصور التي استدلوا بها من قبيل الخطأ المرفقي الموجب للمسؤولية، وأثبتنا أن الكثير من هذه الصور لا تخرج عن كونها تمثل خطأ جسيم أو تشكل جريمة بمعنى الكلمة مما يدخلها في مصاف وصور الخطأ الشخصي.^(١)

وبغض النظر عن نوع الخطأ أكان شخصياً أو مرفقياً - إلا أننا لازلنا نعتقد - بحق - أن عدم توافر معايير الجودة في خدمة ما لم يثبت تقرير مسؤولية الدولة عنها بحكم قضائي صريح وواضح وإن أغلب حالات إقرار مسؤولية الدولة فيما يتعلق بنوعية وجودة الخدمة التي يقدمها المرفق العام لا تخرج عن صور لا تتعلق بالجودة من قريب ولا بعيد.

فالخدمة السيئة خدمة أقل من المستوى العادي والخدمة العادية أقل بكثير من الخدمة التي تتوافر فيها أعلى معايير الجودة.

وفقاً لبعض التعريفات للجودة فإنها تعني:

"درجة التآلق والتميز ومدى تطابق خصائص الخدمة أو المنتج مع المعايير الموضوعية من قبل المؤسسة أو مع حاجات الزبون" أو هي: مجموعة من المميزات والخصائص للسلعة أو الخدمة التي تجعلها قادرة على تلبية حاجات الزبون أو هي: "مدى المطابقة مع المواصفات"^(٢).

(١)(١) د/ عبد الله حنفي - قضاء التعويض - المرجع السابق. ص ٢٤٢.

(٢)(٢) شكران قاسم الدغمي - المرجع السابق ص ٧٨١.

أو هي: "مجموعة من الصفات التي يتميز بها مقياس معين تحدد قدراته على تلبية متطلبات المستهلكين"^(١).

والسؤال هنا يتمثل في الأساس القانوني الذي يمكن أن يستند عليه القاضي للحكم بمسئولية الدولة عن تقديم المرفق العام خدمات دون مستوى الجودة المطلوبة؟ وما هي المعايير التي يمكن أن يأخذ بها القاضي للقول بتوافر أو عدم توافر الجودة في خدمة ما؟

وما هي العوامل التي يمكن أن تؤثر في درجة جودة الخدمة من مرفق لآخر أو من خدمة لأخرى؟

وما هو دور الظروف الإقتصادية في التماس بعض الأعذار للإدارة في عدم توافر الجودة في بعض الخدمات؟ مثل تدهور سعر العملة الوطنية أو بعض اشتراطات صندوق النقد الدولي... إلخ وما هو تأثير بعض العوامل المناخية كالاختباس الحراري مثلا في تدني مستوى بعض الخدمات... إلخ؟.

والحكومات بشتى الطرق - إلى بذل كل الجهود للوصول إلى تلبية مطالب الجماهير المتنوعة والمتجددة - وتقدم الحكومة خدماتها عبر المرافق العامة إلى تدبر أنشطتها من خلالها. ومع إزدياد التطور العلمي في كافة المجالات كان لزاماً على الإدارة أن تأخذ بأحدث ما توصل إليه العلم الحديث من وسائل في سبيل الإرتقاء بمستوى الخدمات الإدارية وجميع أشكال الخدمات الأخرى في المجالات المتنوعة سواء الصحة أو التعليم أو الإتصالات أو الغذاء والطرق والمواصلات ... إلخ.

ومع تعدد وتنوع مطالب المواطنين حاجاتهم لم تجد الإدارة من سبيل إلا مواكبة هذه المطالب عبر تحسين خدماتها وتقديمها في أحسن صورة ومن المتفق عليه أن المرفق العام ملزم ليس فقط بأداء الخدمة.. وإنما يجب أن يؤدي هذه الخدمة وفقاً لمعايير تبعد الإدارة عن شبهة تقديم الخدمة بطريقة سيئة وتتمثل تقديم الخدمة بطريقة سيئة في:

- ١- تقديم الخدمة متأخرة.
- ٢- تقديم الخدمة ناقصة.
- ٣- تقديم الخدمة بطريقة سيئة.

(١)(٣) عبد السلام مهنا مزبوان - الإجراءات العملية التي تطبق بها معايير الجودة في المؤسسات التعليمية - مجلة التربية النوعية - جامعة المنصورة - العدد ٣٣ يناير سنة ٢٠١٤ ص ١٥٣١ وما بعدها.

ففي الحالات السابقة قامت الإدارة فضلاً بتقديم الخدمة ولكن ليس بالشكل الجيد أو بالجوودة المطلوبة.^(١)

ولم يخلف المشرع الدستوري أو العادي عن الأخذ بهذا المعيار (معيار جودة الخدمات) حيث تنوعت النصوص الدستورية التي تلزم الدولة (الحكومة) بأداء الخدمات (عبر المرافق العامة) بطريقة جيدة، ولقد شرع المشرع العادي نظيره الدستوري وأفرد النصوص التي تنظم طريق أداء الخدمة والمعايير المطلوبة لجودتها وأنشأ هيئات ومؤسسات تراقب جودة الأداء الإداري تمنع انتشار الفساد الإداري وتحد منه وصولاً لمرفق عام يؤدي خدماته وفقاً لمعايير الجودة بواسطة عنصر بشري (الموظف العام) مدرب وفقاً لأحدث أساليب العمل الإداري، كذلك توسعت الحكومات في الأخذ بالوسائل الحديثة لتلبية إحتياجات المواطنين لاسيما الإدارية منها مثل استخراج الشهادات الرسمية والتعليم في كافة مراحلها وتسوية المعاملات مع الإدارات المختلفة إلكترونياً... إلخ.

ومن المؤكد أن طفرة الهائلة نحو تطبيق نظام الحكومة الألكترونية قد قلص بشكل كبير نظام البيروقراطية الحكومية والروتين الإداري الذي ظل جائحاً على صدور المواطنين لدرجة أنه أصبح من علامات العمل الإداري البارزة في دول العالم الثالث.

وفيما يتعلق بطريقة قيام المرفق بأداء الخدمة المنوط بها فإنه من المعلوم أن القضاء الإداري - سواء في فرنسا أو مصر - قد تطور فيما يتعلق بإعتبار عدم قيام المرفق بأداء خدماته بطريقة مرضية وجيدة من دواعي تقرير مسئولية الدولة إذا ما ترتب عن سوء أداء المرفق للخدمة أضراراً بالمواطنين ولقد اعتبر القضاء الإداري - في فرنسا مصر - بحق أن إبطاء المرفق في أداء الخدمة المنوط بها يعد سبباً من الأسباب المبررة لمسئولية الدولة.^(٢)

ويعد الأخذ بهذا المعيار تقييداً بسلطة الإدارة التقديرية أو رقابة قضائية على سلطة الإدارة التقديرية.

ومفاد ذلك، أن الإدارة - كانت - تختار الوقت المناسب - من وجهة نظرها - للتدخل للقيام بعمل ما أو اتخاذ إجراء معين، إلا أن تباطئ الإدارة في القيام بالعمل أو في أداء الخدمة تحت ستار سلطتها التقديرية ما إختيار الوقت الملائم لتدخلها، نقول أن هذا التباطئ أصبح

(١) د/ عبد الله حنفي - المرجع السابق. ص ٢٩٢.

(٢) د/ عبد الله حنفي - قضاء التعويض - المرجع السابق ص ٢٩٢ وما بعدها.

خاضعاً لرقابة قضائية دقيقة ولم يعد مسلم به تفريرية الإدارة في إختيار وقت تدخلها لاسيما إذا ما ترتب على هذا التباطؤ إصابة مواطنين بأضرار.

ومما لا شك فيه أن تقدير معيار البطء في العمل ومقدار الغدر الناجم عنه إلخ من مطلقات تقدير القضاء الإداري استناداً إلى معايير عديدة - رسخها قضاءه عبر سنوات طويلة فلم يعد المرفق في حل من إلتزاماته لمجرد أنه قام بأداء الخدمة وإنما أصبح لزاماً عليه أن يؤدي الخدمة في الموعد المناسب والذي يحقق إشباع حاجات المواطنين ولا يؤدي إلى إصابتهم بأي أضرار أيا كان نوعها. (١)

وتعد توسع القضاء الإداري في رقابته على المرفق العام في طريقه وأسلوب قيامه بتأدية الخدمات، ويعد هذا المسلك تطوراً هاماً في رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة يقصد منه التأكد من جودة خدمات المرافق العامة ومما لا شك فيه أن أداء الخدمة في وقتها - أو بالسرعة المناسبة - يغير من معايير الجودة المطلوبة في العمل الإداري.

فلم تعد الإدارة حرة في إختيار الوقت المناسب لأداء الخدمة حتى ولو لم يفرض عليها القانون وقتاً محدداً بهذا الأداء، فالحالة التي نحن بصددنا تتمثل في أن الإدارة لديها سلطة تقديرية في إختيار الوقت المناسب لأداء الخدمة ولكنها لا تستخدم هذه السلطة التقديرية بطريقة حسنة وتتأخر في التدخل مما يترتب عليه حدوث ضرر للأفراد من جراء هذا التأخير.

صور الخطأ المرفقي: (٢)

يعتبر سوء أداء المرفق للخدمة من الصور التقليدية للخطأ المرفقي وتتمثل في أداء الأعمال بطريقة خاطئة لا تتوافق مع المعايير الصحيحة للعمل سواء كان عملاً قانونياً أو مادياً. وفي هذه الحالة يقوم الموفق الإداري بالقيام بالعمل سواء إصدار قرار إداري أو القيام بعمل مادي ولكن دون أن تتوافر في هذا العمل الاشتراطات القانونية لصحته أو لتجاوز الموظف حدود صلاحياته القانونية بقصد أو بدون قصد وهنا نكون أمام عمل إداري تم تنفيذه ولكن بصورة خاطئة.

(١) المرجع السابق ص ٢٩٣.

(2) Andre loubadier – Jeane cloude venezia et yves Gandement.

Traite de droit administratif. G.D.J. 1992. P. 811 ets.

وهذه الصورة من الصور التقليدية للخطأ المرفق إلا أننا في بحثنا نذهب أبعد من ذلك حيث نرى أن أداء المرفق للخدمة ولو بطريقة صحيحة وسليمة ومتوافقة مع القانون ليس هو نهاية المطاف أو الهدف المنشود وإنما نبحت في مدى إلتزام المرفق بأداء الخدمة بصورة تتوافق مع أعلى معايير الجودة، أو كما نص الدستور المصري (وفقاً لمعايير الجودة العالمية) وهناك صور أخرى للخطأ المرفقى تتمثل في تأخير المرفق في أداء الخدمة^(١)، وهنا يثور التساؤل عن معيار التأخير.

فنحن إما أن نكون أمام وقت محدد لأداء الخدمة كأن ينص القانون أو تنص اللوائح الإدارية على حد أقصى لاستخراج شهادة إدارية مثلاً من مرفق ما بناء على طلب صاحب الشأن، وهنا إذا ما فاتت هذه المدة دون حصول المواطن على الشهادة المطلوبة نكون أمام خطأ مرفقى واضح^(٢) وإما أن نكون أمام حالة لا تحدد القواعد القانونية أو اللائحية وقتاً محدداً لقيام الإدارة بأداء العمل أو الخدمة، أي تملك الإدارة سلطة تقديرية فيما يتعلق بوقت قيامها بأداء هذه الخدمة ولها أن تترخص في إختيار الوقت الملائم لها دون أدنى مسئولية عليها، والتساؤل هنا: هل تباطؤ الإدارة في القيام بالعمل أو أداء الخدمة بصورة مبالغ فيها سواء ترتب على هذا التباطؤ ضرر للمتعامل مع المرفق أم لم يترتب ضرر ما، هل يعتبر هذا البطء في أداء الخدمة خطأ مرفقى تسأل عنه الإدارة؟ لاسيما إذا ما ترتب عليه ضرر للمرتفق سواء كان ضرر حال ومحقق أو محتمل الحدوث كتفويت فرصة عليه مما يتسبب في إرهاقه وخسارته المادية؟

فعلى سبيل المثال لو تقدم مواطن بطلب الحصول على رخصة لبناء عقار وتأخرت الإدارة في الرد على هذا الطلب وجاءت موافقتها على البناء متأخرة مما تسبب في أضرار كبيرة لطالب الخدمة تمثلت في ارتفاع أسعار مواد البناء مثلاً نظراً لتقلبات أسعار العملة الوطنية نتيجة اتخاذ الحكومة اجراءات إقتصادية كتعويم الجنيه... إلخ.

فهل يحق لطالب الخدمة الإدعاء أمام القضاء بمطالب تعويضية؟

(١) د. عبد الله حنفي، قضاء التعويض مسئولية الدولة من أعمالها عن التعاقدية - دار النهضة العربية،

سنة ٢٠٠٠، ص ٢٩٢ وما بعدها.

(٢) المرجع السابق: نفس الموضوع

نعتقد أن السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة يجب أن تستخدمها في إطار تحقيق المصلحة العامة وينبغي تعويض المضرور عن تأخير العمل الإداري حتى ولو لم يكن هناك إلزام قانوني أو لائحي للإدارة بالقيام بالعمل في فترة زمنية محددة.

ويمكن لإقامة نوع من التوازن بين سلطة الإدارة التقديرية ومصالح الأفراد أن يشترط القضاء عدة شروط للحكم بالتعويض في هذه الحالة مثل:

- أن يكون التأخير لمدة مبالغ فيها وفقاً لإعتبارات العرف الإداري المعمول به في مثل هذه الحالات.
- أن يكون التأخير دون مبرر معقول.
- أن يكون الضرر الذي أصاب طالب الخدمة على درجة كبيرة من الجسامة.
- أن يكون تأخير الإدارة في الرد هو السبب المباشر في حدوث الضرر.
- أن يكون الطلب - بطبيعة الحال - مستوفي كافة الاشتراطات القانونية واللائحية وأن يكون الطلب لتحقيق مصلحة مشروعة.

وهذه الصورة تقترب إلى حد من صورة عدم أداء الخدمة بطريقة جيدة أو عدم توافر معايير الجودة في الخدمة المؤداه لأن الإدارة قد تتأخر في أداء الخدمة ولكن تقدمها بصورة جيدة أو وفقاً لمعايير الجودة، فهل يمكن القول بعدم وجود معايير الجودة في هذه الخدمة لمجرد تأخير الإدارة في القيام بها ورغم عدم وجود نص يلزمها بأدائها في وقت محدد؟

نعتقد أن الإجابة بالإيجاب على هذا التساؤل: فالإدارة تعتبر مسؤولة في هذه الحالة عن عدم تقديم الخدمة وفقاً لمعايير الجودة، لأن الجودة تتطلب السرعة في أداء الخدمة، أي أن سرعة استجابة الإدارة لطلبات المرتفقين حتى ولو لم يحدد لها القانون أجلاً محدداً لهذه الاستجابة تعتبر من اشتراطات جودة الخدمة وإلا فقدت الخدمة عنصر الجودة.

من الأحكام ذات الدلالة في هذا الصدد والتي يمكن إعتبارها نوعاً من أداء الخدمة ولكن لم تتوافر فيها معايير الجودة، حيث شابها بعض القصور مما أدى إلى حدوث أضرار بأحد مستخدمي المرفق العام (مرفق الصحة). حكم Mm V الصادر سنة ١٩٩٢/٤/١٠.

وتتلخص وقائع هذه القضية في أن السيدة (V) قد خضعت لعملية ولادة قيصرية قبل الموعد المحدد للولادة الطبيعية في إحدى المستشفيات الحكومية. وتم إجراء العملية تحت تأثير

مخدر موضعي تسبب أثناء إجراء العملية في حدوث هبوط حاد في الدورة الدموية للسيدة المذكورة^(١).

مما ترتب عليه حدوث توقف مؤقت لضربات القلب وتم إنعاش السيدة (V) واستردت وعيها وتم استكمال علاجها في المركز الطبي المحلي لمدينة Roune وظلت السيدة المذكورة تعاني من اضطرابات حادة في الأعصاب وآلام جسدية ناتجة عن تعرضها لجرعة زائدة من الأوكسجين.

وتبين من التحقيقات أن العملية القيصرية التي خضعت لها السيدة المذكورة قد كشفت عن وجود خطر حدوث نزيف متوقع مما يمكن أن يسبب هبوطاً في ضغط الدم وذلك بسبب وجود مشيمة أظهرتها الأشعة.

ولما كان المخدر الموضعي يشكل خطراً على ضغط الدم بصفة خاصة وقام طبيب التخدير بإعطاء السيدة (V) جرعة زائدة مما أحدث آثار سيئة على ضغط الدم وأحدث هبوطاً فيه وتم متابعة علاج السيدة المذكورة وإعطاءها العلاج اللازم لانقاذها.

ورغم ذلك خلصت المحكمة الإدارية في Roune إلى رفض الطلب الذي تقدم به السيد والسيدة (V) بطلب التعويض عن الأضرار التي تعرضت لها السيدة المذكورة بناء على الخطأ الطبي المرتكب.

ولما عرض الأمر على مجلس الدولة انتهى إلى أحقية الزوجان (V) في طلب إلغاء حكم المحكمة الصادر من محكمة Roune برفض التعويض.

وقرر المجلس في حكمه الصادر في ١٤/٤/١٩٩٢:

"حيث إنه عقب حادثة التخدير التي كانت السيدة (V) ضحيتها - كان عمرها ٣٣ عام آنذاك حيث تم إجراء العملية في ٩ مايو ١٩٧٩^(٢) - ظلت السيدة المذكورة تعاني من آلام حادة وخطيرة في الساق اليسرى والجانب الأيسر العلوي. وأصيبت بعد ذلك باضطرابات خطيرة في

(1) C.E.10 Avr. 1992. Mr. et Mme V. R. 171. Concl. Legal. AJDA. 1992. 455

مشار إليه في د/ عبد الله حنفي/ قضاء التعويض/ دار النهضة العربية سنة ٢٠٠٠، ص ٢٨٠ وما بعدها.
(٢) انتظرت السيدة (V) حوالي سبع سنوات حتى صدور حكم أول درجة وانتظر الزوجان (V) حوالي ثلاثة عشرة عاما من حدوث الواقعة حتى يصدر لهما حكم بات بالتعويض. مما يظهر بطء إجراءات التقاضي وتأخير صدور الأحكام في هذه الفترة الزمنية في فرنسا.

الذاكرة وبحالة من عدم القدرة على تحديد الوقت والمكان مما تطلب خضوعها لفترة علاج طويلة من أجل إعادة تأهيلها.

وحيث إنها أثر تعرضها لنوع من الإعاقة الجسدية والذهنية مما جعلها غير قادرة على الاستمرار في وظيفتها حيث كانت تعمل - قبل الحادث - كمدرس في التعليم الثانوي، مما ترتب عليه فقدانها لوظيفتها.... فإنه سيكون من قبيل التقدير العادل والمنصف لمجموع عناصر الضرر الذي أصابها أن تمنح تعويضاً يقدر بمبلغ مليون فرنك.

وحيث أن السيد (V) زوج الضحية قد أصابته أضرار معنوية من جراء ما وصلت إليه حالة زوجته والتي كانت ترعى ثلاثة أطفال، مما أصابه باضطرابات جسيمة في أحواله المعيشية مما يصبح معه من العدالة منحه تعويضاً يقدر بمبلغ ثلاثمائة ألف (٣٠٠,٠٠٠) فرنك.

وجدير بالذكر أن الصورة الثالثة من صور الخطأ المرفقي والمتمثلة في إبطاء المرفق في أداء الخدمة المنوط بها تعد من تطورات قضاء مجلس الدولة الفرنسي في وضع مزيد من القيود على سلطة الإدارة التقديرية في إختيار الوقت المناسب للقيام بالعمل.

فالحالة التي نحن بصددنا تتمثل في قيام المرفق بأداء الخدمة (بطريقة كاملة) ولكن ليس في الوقت المناسب ويتباطى عن أدائها مما يسبب حدوث ضرر للأفراد.^(١)

وتبدو أهمية هذه الحالة في أن القانون لم يكن قد حدد وقتاً معيناً للإدارة للقيام بالعمل لأن المشرع لو كان قد حدد وقتاً معيناً لأداء المرفق للخدمة ولم يقر المرفق بأدائها في الوقت للخدمة ولم يقر المرفق بأدائها في الوقت المحدد نكون أمام الحالة الثانية وهي عدم قيام المرفق بأداء الخدمة.

والمقصود هنا أن الإدارة تكون لها سلطة تقديرية في إختيار الوقت المناسب لتدخلها ولكنها تباطئت أكثر من اللازم في أداء الخدمة مما أحدث ضرراً لمستخدمي المرفق جراء هذا التأخير رغم أن المرفق قام فعلاً بأداء الخدمة^(٢).

ولا نجد أكثر دلالة على هذه الحالة من الملاحظة إلى أن أبديناها بصدد حكم السيدة (V) السابق ذكره حيث ظلت القضية متداولة في المحكمة لأكثر من ثلاثة عشر عاماً وظلت السيدة (V) وزوجها بدون تعويض يجبر الأضرار الجسيمة التي أصابتها لأكثر من ثلاثة عشر

(١) المرجع السابق، ص ٢٩٤ وما بعدها

(٢) المرجع السابق ص ٢٩٢

عاماً حيث حصلت السيدة المذكورة على حكم بالتعويض وقد بلغت من العمر ٤٦ عاماً في حين أن العملية القيصرية المسببة للضرر تم إجرائها لها وكان عمرها ٣٣ عاماً. ويظهر هنا جلياً بطء أداء خدمة التقاضي أو ما يمكن تسميته بالعدالة الناجزة السريعة.

ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذه الحالة الحكم الصادر في ١٨ يوليو سنة ١٩١٩ في قضية Brunet وتم فيه الحكم على وزارة الدفاع بالتعويض ويسبب تأخرها - بدون مبرر - في الرد على تظلم تقدم به والد أحد الشبان^(١) الذين تطوعوا للخدمة في الجيش لأن ابنه كان دون السن القانونية ولم يحصل على موافقة الأب قبل التطوع كما يشترط القانون. ولما كانت الإدارة قد تأخرت في الرد على التظلم لأكثر من ثلاثة شهور مات خلالها الشاب في إحدى المعارك الحربية^(٢).

وحكم مجلس الدولة الصادر في ٢٩ يوليو سنة ١٩٣٢ في قضية Lienard وتتعلق بالحكم على الإدارة بالتعويض عن تأخر مجلس تأديب في الفصل في دعوى تأديبية مما أحدث أضراراً بالغة بالموظف الذي كان موقوفاً عن العمل تمهيداً لمحاكمته^(٣).

وكذلك حكم مجلس الدولة في قضية Brant الصادر سنة ١٩٦٠ ويتعلق بمسئولية الإدارة. لتأخرها مدة طويلة في تنفيذ حكم قضائي صادر لصالح السيد Brant بطرد مستأجر لعقار يملكه دون مبرر^(٤).

ومن تطبيقات مجلس الدولة في مصر في هذا الصدد:

- حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٩٥٧/٦/٣٠. بالتعويض لتأخر جهة الإدارة في تنفيذ حكم قضائي دون مبرر.^(٥)
- حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ٢٥ فبراير سنة ١٩٥٣ بالتعويض عن تأخر مجلس الوزراء في تقرير بدل التخصص لطائفة معينة من المهندسين دون مبرر.
- حكم المحكمة الإدارية العليا بالتعويض لتأخر الإدارة في تسليم موظف عمله برغم توافر كافة المسوغات لذلك دون وجود مبرر قانوني^(١).

(١) مشار إليه في د/ عبد الله حنفي المرجع السابق، ص ٢٩٣.

(٢) د/ عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص ٢٩٣.

(٣) المرجع السابق، ص ٢٩٣.

(٤) المرجع السابق، ص ٢٩٣.

(٥) مشار إليه في المرجع السابق، ص ٢٩٤.

والملاحظ في الحالات السابقة أن المرفق قد قام بالعمل أو الخدمة بصورة كاملة غير منقوصة ولكن كانت المشكلة تكمن في عنصر الزمن أي في وقت القيام بالعمل أو أداء الخدمة والذي جاء - أي الوقت - متأخراً أكثر من اللازم (رغم عدم وجود موعد محدد قانوناً للإدارة - مما أصاب الأفراد بأضرار).

تطور مبدأ مسؤولية الإدارة وفقاً لمبادئ الإتحاد الأوربي:

تتضمن المادة رقم ٤١ من ميثاق الحقوق الأساسية للإتحاد الأوربي "الحق في الإدارة الجيدة" الهديد من المبادئ المهمة ومن ذلك:-

١- يكون لكل شخص الحق في أن تعالج شؤونه بنزاهة وعلى نحو ملائم وفي خلال وقت مفعول من قبل مؤسسات وهيئات الإتحاد.

٢- ويشمل هذا الحق:

- حق كل شخص في الاستماع إليه قبل اتخاذ أي إجراء غير ملائم قد يؤثر عليه.
 - حق كل شخص في الحصول على المستندات الخاصة به، مع إحترام المصالح المشروعة للسرية المهنية والتجارية.
 - إلتزام الإدارة بإبداء أسباب قراراتها.
- ٣- يكون لكل شخص الحق في أن يعوضه المجتمع عن أي ضرر تسببه مؤسساته أو موظفيها عند أداء وابتهم وفقاً للمبادئ العامة المشتركة بين قوانين الدول الأعضاء.
- ٤- يجوز لأي شخص أن يكتب لمؤسسات الإتحاد بإحدى لغات المعاهدات ويجب أن يتلقى رداً بنفس اللغة.

م (٤٣) محقق الشكاوى: يكون من حق أي مواطن بالإتحاد أو أي شخص طبيعي أو معنوي مقيم أو له مكتب مسجل في دولة عضو أن يدفع إلى محقق الشكاوى بالإتحاد قضايا سوء الإدارة في أنشطة أو هيئات المجتمع بإستثناء المحاكم عندما تعمل بصفتها القضائية.^(٢)

والملاحظ على هذه النصوص إلتزام الإتحاد الأوربي - والدول لأعضاء فيه - بحقوق الأفراد تجاه الإدارية ومؤسساتها وتمثل هذه الحقوق في الحق في الحصول على إدارة جيدة، فلم تعد الإدارة الجيدة منحة أو هبة تقدمها الدولة للأفراد بل أقر ميثاق الحقوق الأساسية للإتحاد الأوربي بأنها تعتبر حقاً من حقوق الإنسان الذي له الحق في أن تصالح جميع أموره مع إدارته

(١) المرجع السابق ص ٢٩٤.

(٢) ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوربي الذي بدأ العمل به في ديسمبر سنة ٢٠٠٠ مكتبة حقوق الانسان - جامعة مينسوتا www.hrlibrary.umn.edu بسيوني محمد شريف - الوثائق الدولية المعنية بحقوق الانسان المجلد الثاني - دار الشروق - القاهرة ٢٠٠٣ يتفرع من المعهد الدولي لحقوق الانسان بشيكاغو.

رأى معاملاته معها - بنزاهة وبطريقة ملائمة وفي وقت مفعول أى سرعة انجاز المعاملة وكل ما سبق يدخل فى إطار حق المواطن الأوربى فى الحصول على خدمات عالية الجودة فى كل دول الإتحاد.

وله فى سبيل ذلك الحق فى تقديم شكاوى:

١- الحق فى الاستماع ليه بكافة الطرق قبل اتجاز أى إجراء غير ملائم قد يؤثر عليه. وهو إتجاه يرسخ حق الانسان فى التواصل مع الجهات الإدارية ومشاركته فى صنع القرار والاطلاع على القرارات التى يمكن أن تتخذ ضده ويكون لها تأثير عليه. وهذا الإجراء يمثل ثورة فى مجال الإدارة الجيدة حيث كان الإجراء المتبع - قديماً - انتظار المواطن صدور القرار ثم يبدأ فى التظلم منه أو الطعن فيه أمام القضاء. أما وفقاً لميثاق حقوق الإنسان الصادر عن الإتحاد الأوربى فإن المواطن الأوربى أصبح من حقه أن تستمع الإدارة إليه قبل اتخاذ أى إجراء غير ملائم قد يؤثر عليه أى يحمل مجرد احتمال التأثير على المواطن.

٢- الحق فى الحصول على المستندات الخاصة به لدى الإدارات الحكومية.

٣- ضرورة قيام الإدارة يتسبب قراراتها مما يشكل قيداً على الإدارة وبغرض عليها تجرى الدقة عند إصدار قرار ما وكذلك يتيح تسبب القرار الإدارى للفرد الطعن عليه بسهولة وتقيد هذه الأسباب.

٤- نص الميثاق عن حق المواطن الأوربى فى الحصول على تعويض عادل، وألزم المجتمع بصفة عامة بهذا التعويض الناجم عن أى ضرر قد تسببه مؤسسات أى دولة من دول الإتحاد أو أى موظف من موظفى الإدارات الحكومية بها عند قيامه بأداء واجباته الوظيفية ويتم إقرار هذا التعويض وفقاً للمبادئ العامة المشتركة بين قوانين الدول الأعضاء فى الإتحاد.

٥- يحق لكل شخص أن يخاطب أى مؤسسة من مؤسسات الإتحاد كتابة بأحدى لغات المعاهدات الأوربية وله الحق فى أن يتلقى رداً على شكاواه أو كتابته جميع دول بنفس اللغة التى كتب بها شكاواه.

وهذا يعتبر من الحقوق الجديدة التى تتيح للأفراد مخاطبة السلطات العامة فى الإتحاد منها وترك النص المجال مفتوح ولم يحدد طبيعة الكتابة ومجالها مما يعنى إن للمواطنين الأوربى الحق فى مخاطبة السلطات فى دول الإتحاد فى أى شأن من شئونه قد يمثل أهمية له مما يعتبر نوعاً جديداً من أنواع الحماية للأفراد ضد الادارية.

تطوير المبادئ الحاكمة للمرافق العامة وأثره على جودة الخدمات في فرنسا:

كان لتطوير تطبيق بعض المبادئ الحاكمة للمرافق العامة في فرنسا دور مهم في تطوير الخدمات المقدمة من المرافق العامة عن طريق تحسين وتجويد العمل الإداري والأداء الوظيفي ومن هذه المبادئ مبدأ إتفاقية والحياد والمجانية وإمكانية الوصول السهل للمرافق العامة. وترتب عليها كذلك مسئولية الإدارة عن عدم مراعاة هذه المبادئ تطبيق مبدأ الشفافية في المرافق العامة وأثره على جودة خدماتها.

ولقد عززت فرنسا عبر التشريعات وأحكام مجلس الدولة الفرنسي مبدأ الشفافية في المرافق العامة ومن ذلك القانون الصادر في ١٧ يوليو ١٩٧٨ الخاص بالحصول على الوثائق الإدارية وحكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ٢٧ مارس ٢٠١٥^(١).
ومن مقتضيات تطبيق هذا المبدأ:

- ١- حق كل منتفع من خدمات المرافق العامة في الحصول على المعلومات التي تخص عمل المرافق العامة.
 - ٢- يجب على موظفي المرافق العام إحاطة المنتفعين علماً - وكذلك وسائل الاعلام والصحافة بشكل منتظم بالمعلومات الخاصة بعمل المرافق العامة.
 - ٣- يجب على الإدارة اتخاذ الاجراءات الكفيلة بالتشاور مع المنتفعين والرد على استفساراتهم وشكاواهم والاستماع لمقترحاتهم.
 - ٤- التشاور المستمر بين الإدارة والعاملين بها قبل إتخاذ القرارات المؤثرة في عمل الإدارة لاسيما ما يتعلق بإجراء تعديلات في منظومة العمل ... الخ.
- ويمثل تطبيق مبدأ الشفافية في المرافق العامة عاملاً مهماً نحو تحسين وجودة وكفاءة العمل العام.

• مبدأ مجانية خدمات المرافق العامة (أو معقوليتها):

يقرر البعض بإندثار وجود مبدأ مجانية خدمات المرافق العامة اليوم^(٢). حيث إن الخدمات التي تقدمها المرافق العامة أصبحت تتطلب الآن إنفاق مزيد من الأموال عما كان عليه الموضوع سابقاً.

(١) د/ مازن ليلو راضى، د/ على يونس اسماعيل التطور الحديث في المبادئ الحاكمة للمرافق العامة في فرنسا وقيمتها القانونية بحث منشور في يونيو سنة ٢٠١٧ على موقع:

www.researchgate.net

(٢) مازن ليلو راضى - على يونس اسماعيل التطور الحديث في المبادئ الحاكمة للمرافق العامة في فرنسا وقيمتها القانونية - بحث منشور في موقع: www.researchgate.net يوليو سنة ٢٠١٧ ص ١٧

ولكن هل يقتضى ذلك حصول المرافق العامة على أرباح اسوة بالقطاع الخاص ومشروعاته؟!

إن اختفاء مبدأ المجانية فى المرافق العامة مفاده حصول المرافق العامة على مبالغ مالية تؤمن على أقل تقدير نفقات التشغيل لتقديم هذه الخدمات، حتى ولو كانت بعض الخدمات لازالت مجانيته شكلاً فإنها تمول من دافعى الضرائب وهى بذلك لم تعد مجانية فعلياً. أو على الأقل أصبحت شبه مجانية ومن الجدير بالذكر أن المجلس الدستورى الفرنسى قد أزال القيمة الدستورية عن هذا المبدأ ولم يعد يعترف به كمبدأ دستورى^(١) ولذلك فإن مبدأ مجانية المرافق العامة أصبح من المبادئ ذات القيمة غير الدستورية على خلاف مبادئ المساواة والحياد ومبدأ دوام سير المرافق العامة^(٢).

ولقد شايح مجلس الدولة الفرنسى المجلس الدستورى فيما ذهب إليه. ومجمل القول أن مبدأ المجانية أو التكلفة المعقولة قد يطبق على المرافق العامة الإدارية تلك المرافق الممولة بالكامل عن طريق دافعى الضرائب وبالتالي تقوم الدولة بتحصيل مقابل هذه الخدمات - المجانية شكلاً - من دافعى الضرائب بصورة عامة.

وبالتالى لا يمكن تصور تطبيق هذا المبدأ السابق على الخدمات التى تقدمها المرافق العامة الإقتصادية (الصناعية، التجارية) لنتشابه نظامها - ومنه تحقيق الربح - مع المؤسسات والشركات الخاصة^(٣).

إمكانية الوصول للمرافق العامة والحصول بسهولة على الخدمة العامة:^(٤)

يُعتبر هذا المبدأ من المبادئ المهمة التى تحكم المرافق العامة ومفاده تبسيط القواعد الإدارية وعدم تعقيد الإجراءات الإدارية وعدم وجود تضخم فى التشريعات واللوائح التى تحكم عمل المرافق العامة مما يحدث سوء تفاهم وليس وغموض لدى المواطن ويؤدى إلى سوء العلاقة بينه وبين الإدارة.

ولذلك يجب أن يكون الحصول على الخدمة العامة ميسر واتباع إجراءات سهلة وبسيطة وسريعة وقليلة وأن يكون الحصول على خدمات المرافق العامة متاح بغض النظر عن الموقع الجغرافى للمرافق مقدمة الخدمة، وبالتالي يجب انتشار المرافق العامة بصورة عادلة لتشمل كافة أنحاء البلاد لاسيما المناطق النائية والفقيرة والمحرومة من الخدمات، ويتطلب ذلك البحث عن وسائل جديدة وبديلة لتقديم الخدمات فى بعض المرافق كاستخدام نظام الإدارة

(١) المرجع السابق ص ١٨.

(٢) المرجع السابق نفس الموضوع.

(٣) المرجع السابق ص ١٩.

(٤) المرجع السابق ص ٢٠.

الألكترونية - كما أسلفنا - وتفعيل دور الهيئات والمجالس المحلية المنتجة في هذا المجال ومنحها إختصاصات أوسع وأكبر لتلبية إحتياجات المواطن المحلى دون الحاجة إلى طلب الخدمة من السلطات المركزية.

خاتمة

ملاحظات عامة

١- قبل كل شيء من المهم التأكيد على أن البحث عن الجودة لا ينبغي إعتبره برنامجاً إضافياً ويأتي على رأس البرامج الموجودة مسبقاً، ولكن كشرط يجب دمجه في مختلف الإجراءات الجارية والمعمول بها
بمعنى آخر: يجب أن تصبح الجودة وأهدافها ونتائجها وتقييمها مكوناً طبيعياً للإدارة العامة.

٢- التحديث العام: يجب أن تكون هذه الإدارات العامة نفسها متاحة (ممكنة possible) بالكامل ولهذا فإن الهياكل الإدارية المدعوة لتنفيذ إجراءات الجودة تشكل بحد ذاتها مراكز مسئولية حقيقية يفترض هذا كل من:

- دور المدير التنفيذي.
- دور مدير المتابعة.
- دور لجان التقييم المستقلة.
- دور لجان التقييم الذاتية.
- الثواب والعقاب.
- الحوافز والخصومات.
- مسئولية حقيقية لمدير التشغيل عن نتائج إدارته ونوعية إدارته (أي مستوى الخدمات التي تقدمها) وهذا يعني أنه من واجبه أن يحاسب على ذلك وأن يتم تقييمه على هذا الأساس، بحيث يكون نجاح أو فشل إدارته على درجة كبيرة من الأهمية بالنسبة له من حيث السمعة والمكافآت والوظائف.

الخلاصة: إننا لسنا بصدد تقرير أو لوم الحكومة على عدم تنفيذ الإستحقاقات والإلتزامات الدستورية المتمثلة في تقديم خدمات تتوافر فيها أعلى معايير الجودة العالمية، ولكن الهدف من البحث تسليط الضوء على الأسباب والعقبات التي تحول دون تنفيذ هذه الإلتزامات مهتدين في ذلك بتجارب الدول المتقدمة مثل السويد وفرنسا والمملكة المتحدة وأستراليا في هذا الصدد ومحاولين تحديد الآليات والتدابير اللازمة لتحقيق الجودة الشاملة في صنع الإدارات الحكومية تحقيقاً لرضا المواطن بما يشكل عبئاً على ميزانية الدولة أو يحدث خللاً في الترتيب والأولويات التي وصفتها الحكومة في خططها تحقيقاً للعدالة التامة.

إن الجودة والإدارة يشكلان موضوعان لا ينفصلان سواء تعلق الأمر بإقتصاد السوق الحر أم بخدمات الإدارات الحكومية وإن إنشاء نهج الجودة - بالمعنى المهني للمصطلح - هو أفضل طريقة التطوير إدارة جديرة بهذا الإسم وهو ما يمكن أن نطلق عليه مصطلح (إصلاح الدولة).

وينطوي بالضرورة كل تنظيم عمل قائم على جميع المستويات على المسؤولية والثقة والاستقلالية وضمن هذا الإطار فقط يمكن لتقنيات الجودة المحددة أن تأخذ معناها وفائدتها الكاملتين، ولذلك فإن وضع سياسة طموحة لجودة الخدمة العامة يتطلب مراجعة شاملة لعمل الهياكل الإدارية فيما يتعلق بالمعيار المزدوج للمسائلة عن النتائج والاستقلالية في استخدام الموارد وبالطبع لا تؤثر التغييرات الضرورية على الأساليب والقواعد فحسب بل تؤثر أيضاً على القيم والثقافة، إنه يمثل من نواحي كثيرة إحياء للإدارة العامة ومن ذلك:-

ترسيخ مكانة مناهج الجودة في إدارة الخدمة العامة.

- دمج أهداف الجودة في مشاريع أداء الخدمة وبالتالي في خيارات الميزانية.
 - التأكيد على أن عقود الإدارة الفردية والجماعية تأخذ في الاعتبار أهداف الجودة.
 - جعل تقييم نتائج الجودة جزءاً طبيعياً من تقييم أداء المنظمة والأفراد.
 - التأكد من أن أي إجراء جديد مثل استكمال مشروع جديد أو تطبيق نص جديد يكون مصحوباً بمؤشرات الجودة وبهذه الطريقة سيتم توسيع نهج الجودة تدريجياً ليشمل جميع مبادرات الإدارة.
 - إعادة تحديد الأدوات الخاصة بالمديرين والمسؤولين عن إدارة الموارد البشرية والمالية واللوجستية.
 - مراجعة شروط الإختيار والتدريب الأول المستمر والمكافآت والإدارة المهنية للمديرين التنفيذيين في الإدارة المركزية.
- وهذا ينطوي على إعطاء الأولوية للقدرات والمهارات الإدارية (لاسيما تطوير الأهداف وإعادة تصميم العمليات وتعبئة وتشغيل الموظفين) وإحترام قيم الوظيفة والأداء السياسي.

إعادة تنظيم إدارة القيادات المركزية وذلك من خلال:

- مراجعة علاقتهم مع إداراتهم المركزية للتأكد من أن لديهم فرصة حقيقية للمشاركة في تطوير سياسات هذه الأخيرة.
 - تقليل القيود التنظيمية المفروضة عليها قدر الامكان.
 - جعل القادة مسؤولين مسئولية كاملة عن تحقيق أهداف محددة.
- وكذلك تنظيم إدارة الموظفين وذلك باتخاذ الخطوات التالية:**
- إشراك الموظفين - بقدر الإمكان - في تطوير السياسة المعمول بها في الإدارات التي ينتمون إليها.
 - نقل ومشاركة الخبرات مع الدول المتقدمة.
 - تقليل واختزال التسلسل الإداري قدر الإمكان.
 - تقليل الفحوصات المسبقة إلى الحد الأدنى وتقليلها في جميع الاجراءات إلى أقصى حد ممكن.
 - تعميم تقرير سنوى ودورى لمستوى الأداء الوظيفى.
 - التنفيذ التدريجي لأنظمة المكافآت الجماعية.
 - التأكيد من أن برامج التدريب المعمول بها تتكيف باستمرار مع الأداء المتوقع ومع المستجدات الحديثة.

المراجع العربية:

(١) أحمد أبو الفتوح محمد الميرغني. الحق في مستوى معيشي مناسب في ضوء قواعد

القانون الدستوري- رسالة دكتوراه - حقوق المنوفية - ٢٠٢١.

(٢) أحمد أجعون - المرفق العمومي في الدستور المغربي، سنة ٢٠١١- مقال منشور

في مجلة العلوم القانونية - سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية - العدد الخامس

٢٠١٦.

(٣) أحمد السيد عطا الله. دور الجهات الرقابية في مجال الموازنة العامة للدولة

ومكافحة الفساد - دراسة مقارنة بين القانون المصري والقانون الكويتي - ٢٠١٥،

بدون ناشر.

(٤) أسامة كمال أحمد أبو طالب. دور منظمات المجتمع المدني في حماية حقوق

وحريات الأفراد، رسالة حقوق المنوفية، ٢٠٢٠.

(٥) أسماء بليلي. تقنيات الإدارة الألكترونية في تحقيق المصلحة العامة.

<https://despace.univ.msila.dz>

(٦) الهامي الميرغني: هل تحسين خصخصة المرافق العامة مستوى الخدمة والإدارة

الإقتصادية. مقال منشور في مجلة الديمقراطية، تصدر عن دار الأهرام، العدد ٦٥

يناير ٢٠١٧، ص ص ٩٠/١٠٢.

(٧) الوليد بزاز. أثر الإدارة الألكترونية على حوكمة المرافق العمومية.

<http://dspace.www-msila.dz.2019>

(٨) السيد عبد المطلب غانم - تحرير أعمال المؤتمر السنوى الثامن للبحوث السياسية - القاهرة ٣-٨ ديسمبر ١٩٩٤ مركز البحوث والدراسات السياسية - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - ١٩٩٥.

(٩) باحماوي عبد الله. سبل تحسين الخدمة العمومية وعصرنة الإدارة العامة بالجزائر، مجلة القانون والمجتمع- المجلد ٧- العدد ٢- السنة ٢٠١٩- صفحات من ٣٢١- ٣٣٨. ٢٠١٩.

(١٠) تامر الملاح. تكنولوجيا التعليم بين حداثة النظرية وابداعية التطبيق. بحث منشور بتاريخ ١١/٣/٢٠٢٣.

(١١) سعاد محمد عيد - تخطيط السياسة التعليمية والتحديات الحضارية، - مكتبة الأنجلو المصرية سنة ٢٠١٣.

(١٢) جلطى عمر دور الضبط الإدارى فى مجال الجودة والمنافسة - بحث منشور على موقع (المرجع الألكترونى للمعلومات) www.mail.almerga.com بتاريخ ١٧/١١/٢٠١٩ ص ١٦٠ - ١٦٤.

(١٣) تطبيق إدارة الجودة الشاملة في تحسين الخدمات الصحية في المستشفيات التعليمية، www.etheses.uim.malang.ac.jo

(١٤) جديدى ضياء الدين رمضان ضوابط جودة الصياغة التشريعية مجلة الحقوق والحريات عدد (١٠) ص ١٣١ - ١٤٤، ١٠/١٠/٢٠٢٢ منشور على موقع

<https://www.asjp.cerist.dz>.

(١٥) جيهان محمد علي عرفان. الجهاز المركزي للحاسبات وديوان المحاسبة في دولة الكويت - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق جامعة المنوفية - بدون تاريخ.

- (١٦) حسام فؤاد محمد الجمل. عدالة توزيع الثروة كمبدأ دستوري- رسالة دكتوراه - حقوق المنوفية، سنة ٢٠٢١.
- (١٧) حسن عبدالله حسن- النظام القانوني للطرق العامة - دراسة مقارنة - دار الجامعة الجديدة - ٢٠٠٧.
- (١٨) خالد حمدان سعيد العميري. دور أجهزة الرقابة الإدارية في مقاومة الفساد الإداري. دراسة مقارنة. -٢٠٢١- بدون ناشر
- (١٩) دانيال ريغ - قاموس لاروس - السبيل الوسيط عربي/ فرنسي/ لاروس - مراجعة جاكلين بليريو وبيرنار دوفين. مكتبة لاروس - باريس ١٩٨٧.
- (٢٠) داود الباز - الإدارة العامة الألكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام، مجلة النشر العلمي - جامعة الكويت، ٢٠٠٤.
- (٢١) رسل باسم كريم، هدى مالك صبير، فوزي كركان - مبدأ جودة المرافق العامة- دراسة مقارنة، مجلة ابن خلدون للدراسات والأبحاث، المجلد الثاني، العدد الحادي عشر.
- (٢٢) ستيفن بي، جنيكنر وجون مايكرايت - منظور جديد للفقر والتفاوت. ترجمة بدر الرفاعي. عالم المعرفة - المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب - الكويت سنة ٢٠٠٩ مايو.
- (٢٣) سليمان محمد الطماوي - الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة - بقسم الثاني - نشاط الإدارة - مطابع جامعة عين شمس ١٩٨٢.

- (٢٤) سعاد حافظي. دور الإدارة الألكترونية في تحسين الخدمة العمومية واصلاح المرفق العام - دراسة حالة الجزائر والمغرب كنموذج كلية الحقوق والعلوم السياسية.
- <http://dspace.univ.msila.dz>
- (٢٥) سعد محمد أحمد سرية. إقتصاديات التعليم وانعكاساتها على سوق العمل المصري - مقارنة بين مصر واليابان - رسالة دكتوراه - حقوق المنوفية، ٢٠١٥.
- (٢٦) سعيد بن علي، رضوان أحمد الحاف - مبدأ القانون ومقومات الجودة التشريعية - مجلة البحوث القانونية - الجزائر - سنة ٢٠١٦.
- (٢٧) سنوسي علي. عصنة مرفق التعليم الجزائري بين التغيير ومقومات التطبيق - التعليم الألكتروني والتعليم عن بعد نموذجاً. [http://dspace-](http://dspace-univ.msi'la.dz.2019)
- [univ.msi'la.dz.2019](http://dspace-univ.msi'la.dz.2019)
- (٢٨) شكران قاسم الدغمي. مبدأ الجودة في المرافق العامة، دراسة تحليلية، جامعة الأردن، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٦ العدد (١)، ٢٠١٩، ص ص ٧٧٩-٧٩٠.
- (٢٩) طارق راش الاقتصاد الأخضر - يبنى ما تفوض من الاقتصاد التقليدي مجلة العربي - العدد ٦١٥ - فبراير ٢٠١٠ - دولة الكويت. ص ص ١٥٧/١٥٢.
- (٣٠) ضياء الدين رمضان - ضوابط جودة الصياغة التشريعية - مجلة الحقوق والحريات.
- (٣١) عبد العظيم عبد السلام - القيادة الإدارية ودورها في صنع القرار - دراسة مقارنة - بدون ناشر ولا تاريخ.

- (٣٢) عبد الناصر على عثمان - القيمة القانونية للصياغة القانونية الجيدة - بحث منشور في مجلة الدستورية - العدد (٣٠) السنة (٢٠) إبريل سنة ٢٠٢٢. صص ١٣٦-١٤٥
- (٣٣) عبد الكريم ازم- التدبير المفوض كآلية لتجويد أداء المرافق العامة المحلية" رسالة دكتوراه - كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية- قلناس - السنة الجامعية ٢٠١٣-٢٠١٤.
- (٣٤) عبد الله حنفي- قضاء التعويض- مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية- دار النهضة العربية - ٢٠٠٠.
- القانون الإداري - الكتاب الثاني - النشاط الإداري "الضبط الإداري - المرفق العام - القرار الإداري - الموظف العام - الأموال العامة، كلية الحقوق - ج. المنوفية - ٢٠٠١.
- السلطات الإدارية المستقلة - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية.
- (٣٥) عبد السلام مهنا مزبوان - الإجراءات العملية التي تطبق بها معايير الجودة في المؤسسات التعليمية - مجلة التربية النوعية - جامعة المنصورة - العدد ٣٣ يناير سنة ٢٠١٤.
- (٣٦) عبد المنعم عبد الحميد شرف، مسؤولية الدولة من أعمالها غير التعاقدية - قضاء التعويض - الطبعة الأولى - ٢٠٠٢ - حقوق المنوفية.
- (٣٧) عصام علي الطباخ. سلسلة الجرائم التي تختص بها هيئة الرقابة الإدارية. الجزء الأول - بدون تاريخ أو دار نشر.

(٣٨) على عيسى - الأبعاد الدستورية والقانونية لتنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في القانون

الجزائري بحث منشور في موقع www.academia.edu.

(٣٩) فؤاد الشرقاوي، إدريس والحاج، حسن بوزيان. مؤسسة الحكامة الجيدة في المرافق

العامّة كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية - جامعة مولاي إسماعيل، سنة

٢٠١٧-٢٠١٨.

(٤٠) كوثر عبد الله أحمد علي. التأصيل للجودة في القرآن الكريم والسنة النبوية. مجلة

البحث العلمي في الآداب. العدد العشرون، سنة ٢٠١٩. الجزء التاسع. كلية العلوم

والآداب - جامعة الملك خالد قسم الدراسات الإعلامية.

(٤١) ماجدة عبد الشافي منصور. الإدارة المحلية في ضوء اللامركزية ومبادئ الحوكمة -

دراسة مقارنة - رسالة للحصول على الدكتوراه - كلية الحقوق - ج. بنها -

٢٠١٨.

(٤٢) مازن ليلو - يونس إسماعيل. التطور الحديث في المبادئ الحاكمة للمرفق العام في

فرنسا وقيمتها القانونية. بحث منشور على موقع.

<https://www.researchgate.net>. يوليو ٢٠١٧.

(٤٣) مالك إبراهيم. تطبيق إدارة الجودة الشاملة في تحسين الخدمات الصحية في

المستشفيات الجامعية. Etheses-uni-malang.ac.

(٤٤) متعب فهد المطيري. ديوان المحاسبة الكويتي - فعالية الدور وأفاق المستقبل -

رسالة دكتوراه - حقوق المنوفية - ٢٠١٦.

- (٤٥) مجدي شعيب. المفوض البرلماني ودوره في حل منازعات الإدارة والمتعاملين معها.
دراسة مقارنة للنظام السويسري الإنجليزي. مجلة الأمن القومي - السنة ١٨ العدد ٢
- يوليو ٢٠١٠ - ص ص ٥٢/٩.
- المدافع عن الحقوق في فرنسا - خطوة هامة نحو تخفيف العبء عن القضاء - بحث
منشور في مجلة كلية الحقوق - جامعة بنها العدد (٥) سنة ٢٠١٢.
- (٤٦) محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري - الجزء الثاني - النظرية العامة في
النشاط الإداري كلية حقوق جامعة بنها، بدون تاريخ.
- (٤٧) محمد المتولي. الإتجاهات الحديثة في خصخصة المرافق العامة، دار النهضة
العربية، ٢٠٠٤.
- (٤٨) محمد حامد برين عقود المشاركة بين الإدارة والقطاع الخاص - رسالة دكتوراه حقوق
المنوفية - ٢٠٢١.
- (٤٩) محمد رفعت عبد الوهاب. مبادئ وأحكام القانون الإداري. منشورات المجلة الحقوقية
- بدون سنة نشر.
- (٥٠) محمد أنس قاسم جعفر - د/ عبد العظيم عبد السلام - النشاط الإداري دار النهضة
العربية ٢٠٠٠.
- (٥١) محمد أنس قاسم جعفر - المرجع في القانون الإداري الطبعة الثامنة سنة ٢٠٠٧
بدون ناشر.
- (٥٢) محمد سعد إبراهيم فودة، عاطف محمد الهادي. دور هيئة الرقابة في مكافحة
الفساد الإداري بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، تصدر عن

كلية الحقوق، جامعة المنوفية - العدد ٣٥ الجزء الأول، مايو ٢٠٢١، ص ص
١٣٧ - ١٨٦.

(٥٣) محمد عبد الحميد أبو زيد دوام المرافق العامة، دراسة مقارنة رسالة دكتوراه - حقوق
القاهرة ١٩٧٥.

- المرجع في القانون الإداري، ٢٠٠٧، الطبعة الثامنة، بدون دار نشر.

(٥٤) محمد عبد الرازق. التنظيم والإدارة تعلن أبرز جهوده في ملف الإصلاح الإداري منذ
العام المالي. ٢٠١٨-٢٠١٩.

(٥٥) محمد عبد اللطيف. الإتجاهات المعاصرة في إدارة المرافق العامة الإقتصادية، قانون
التنمية المستدامة، دار النهضة العربية - ٢٠٢١.

(٥٦) محمد عبد المنعم - الأمن القانوني وقضايا بطلان أحكام الانتخابات - مجلة روز
اليوسف - العدد (٣٧٨٠) السنة (٧٦) ٢٤/١١/٢٠٠٠ ص ٨، ٩، ١٠.

(٥٧) محمد عبد الهادي، انعكاس الحوكمة على مشاركة المواطنين في المحليات مقال
منشور في مجلة الديمقراطية، تصدر عن دار الأهرام - العدد ٦٥ لسنة ٢٠١٧،
يناير من ص ١١٩ إلى ١٣٠.

(٥٨) محمد فوزي نويحي، منصور محمد أحمد، القانون الإداري - النشاط الإداري، كلية
الحقوق - جامعة المنوفية - بدون تاريخ.

(٥٩) مختار دويني - ضوابط جودة القاعدة القانونية - رسالة دكتوراه في العلوم القانونية
- جامعة ديجالي اليابس بالعباس - الجزائر - منشور على موقع ٢٠١٤

.www.rodv.univ.sba.dz

(٦٠) محمود صالح عبد السميع/ نادر الدير فانوس- محمود أحمد أمين. نموذج تطبيق

لدراسة أهمية نظم المعلومات الإدارية في تحسين جودة الخدمات المقدمة عرض

العلاج على نفقة الدولة. كلية الدراسات العليا البيئية/ وكلية التجارة جامعة عين

شمس . <http://jes.journals.ekb.org>

(٦١) محمود محمد حافظ. نظرية المرفق العام، دار النهضة العربية، ١٩٨٢.

(٦٢) مدحت أبو النصر، ياسمين مدحت محمد التنمية المستدامة. مفهومها - أبعادها -

مؤشراتها- المجموعة العربية للتدريب.

(٦٣) مصطفى عبد المقصود سليم - تطور دور الدولة في النظريات الكبرى للقانون العام

- دار النهضة العربية سنة ٢٠٠٣.

(٦٤) منى رمضان بطيخ. الإدارة العامة بين البيروقراطية والفساد الإداري - الواقع

والمأمول. دار النهضة العربية - ٢٠١٤. الطبعة الأولى.

(٦٥) موسى محمد الحويطي - ترشيد استخدام التمويل المحلي. بحث مقدم للمؤتمر

السنوي الثامن للبحوث السياسية مركز البحوث والدراسات السياسية - كلية الاقتصاد

والعلوم السياسية - جامعة القاهرة - صص ٣٥٠/٣٦٢.

(٦٦) نادية بوراس. تحسين الخدمات الإلكترونية بالإعتماد على معايير الجودة. مجلة

العلوم الإجتماعية والإنسانية. مجلد ١٠ عدد ٢- ص ص ٥٥-٧٤.

(٦٧) نادية ضريفي. جودة الخدمة العمومية. مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية

والسياسية - العدد الرابع ديسمبر ٢٠١٦.

(٦٨) نزلي غنيمة. دور الإدارة الإلكترونية في ترقية خدمات المرافق العمومية المحلية -

جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي - مجلة العلوم القانونية - عدد ١٢ يناير

.٢٠١٦

(٦٩) نصر الزرو. مبدأ تكيف المرافق العامة، جامعة جيلال اليابس بلعباس، كلية الحقوق

والعلوم السياسية، الجزائر، مجلة حقوق القانون - المجلد ٧ العدد ٣ سنة ٢٠٢١.

(٧٠) نعمات عبد الناصر أحم الإدارة الذاتية مدخل للارتقاء بكفاءة المدرسة المنتجة في

ضوء خبرات بعض الدول - كلية التربية - جامعة أسيوط. المجلد ٣١ - العدد يناير

.٢٠١٥

(٧١) نعيمة ماحي الإدارة الإلكترونية وتأثيرها على تسيير المرفق العام في الجزائر.

<http://e-biblio.unv.mosta.dz>

(٧٢) هالة بسيم. الحق في الرعاية الصحية في مصر، دراسات في حقوق الإنسان.

(٧٣) هشام عكاشة. الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة، دار النهضة ٢٠٠٤.

(٧٤) وليد حسني. القيم الجديدة للإتصال العمومي في المرفق الإلكتروني.

<https://despace-univ.msila.dz>

(٧٥) يوسف بو عباس - أثر جودة الرعاية الصحية والاتصالات على رضا المرضى -

رسالة ماجستير - جامعة الشرق الأوسط - كلية إدارة الأعمال - الأردن - عام

<https://emarefa.net> .٢٠١٠

مراجع الفرنسية

- 1) A. Akoun, f. Balle et autres – dictionnaire dr politique –Librairie larousse – 1979.
- 2) Alain dclcamp – le problèmes de le deconcentration dans les pays européennes. R. F. D. 11 (4). Jullit– aout. 1995. Pp.730– 740.
- 3) Alain plantey – la fonction publique traité general. 1991.
- 4) Andre loubadier – Jeane cloude venezia – etraite Traite de droit administratif. L.G.D.J. 1992
- 5) Charles Debbasch – constitution ve republique. Texets – Juriprudence– pratique. Dalloz. 2000.
- 6) Caroline Tahar Aurélien Ragainne – controller la qualité des services publics: quelle place pour les usageres? Etude de deux experiences des collectivités territoriales francaises.
2014<https://hall.archives-ouvertes-fr.19 mai>
- 7) Daniel labetoulle. Le pouvoir discretionnaire en matiere j'urbanisme et d'interventionnisme economiquein: colloque du 5 mars 1997: Le pouvoir discretionnaire et le Juge administratif. Edition cujas. 1997. Pp:27 –43.
- 8) Francis Chauvin – administration de l'etat – 4 edition – 1994. Dalloz.

- 9) Dominique J.m. soulas de russel. Philippe raimbault nature et racine du principe de securite juridique une mise au point. Revue. Inter. De droit compare janvier – mars. 2003
- 10) Gerard Marcou – les modes de gestion des services publics locaux en Allemagne et le problème de l'ouverture à la concurrence. R.F.D. adm. (3) mai – Juin 1995. Pp:462-496.
- 11) Guy carcassonne – societe de droit contre etat de droit – dalloz. 1996.
- 12) Hermel laurent – Comment evaluer la qualité d'un service public publié le 01-08-2010 par la redaction. Jous fiches finance source territorial.fr <https://hal.archives-ouvertes.fr>.19May 2014.
la qualité dans les services publics. Concepts Historique et enjeux.
- 13) Jean – Charles froment – la participation des habitants a la vie locale. R. F. D.1999 pp. 1092- 1109.
- 14) Jean – Francois Lachaume – droit adminstratif p.u.f. 1989.
- 15) Jean – marie Auby & Jean – Bernard Auby – droit de la fonction publique –2e edition.p.u.f – 1993
- 16) Jean – Paul Gilli – le continuité des services publics – presses unuversitaires de France 1973.

- 17) Jean Dufau – la nature Juridique de la concession de service public.
- 18) Jean Kahn. Le pouvoir discretionnaire et le juge administratif in: colloque 5 Mars 1977. Edition cujas. 1997.
- 19) Jean – louis de corail – l'identification du service public dans la jurisprudence administrative. In melanges offerts A: Georges Burdeau L.G.D.J. 1977. Pp: 789– 803.
- 20) José Martinez – eschec d'une sterilisation contraceptive et responsabilité de l'hopital public. R.F.D. 11 (6) Nov– dec 1995. Pp. 1222–1228.
- 21) Marceau Long – service public, services publics: déclin ou renouveau? Revue Francaise de droit administratif. Sirey – 1995. Pp. 497– 503.
- 22) Michel paillet – la faute du service public en droit adm. Fran – L. G. D. J– 1990
- 23) Michele vouss le services public autrement. Revue. F.d. adm – 11 (2) mars – avr. 1995. Sirey.
- 24) Mireille Heers. La securite Juridique droit administratif francais. R.F.D. 11 (5) sept. Oct. 1995.

- 25) Michel Rougevin- Baville – la responsabilité administrative – Hachette. R.F. D. adm. 3 mai- Juin 1995. Pp. 462- 496. PP. 222- 228.
- 26) René CRISTINI- le principe de continuité et les relations Juridiques de l'administration avec ses administrés. In: la continuité des services publics etudes sous la direction de Jean paul Gilli. Presses. Uni. De. France. 1973. Pp: 181- 207.
- 27) Serge petit – le contentieux judiciaire de l'administration. Berger- Levrault. 1993.
- 28) Sylvie Trosa – modernisation du management public la pari de la qualité. Institut de l'entreprise. Avril. 2006.