المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
المقدمة	١ – ٤
الفصل الأول **مفهوم الحكومة الالكترونية**	٥–٥٧
المبحث الأول : التعريف بالحكومة الالكترونية.	٦–٢٩
المطلب الأول : تعريف الحكومة الالكترونية.	8–١٤
الفرع الأول : مدرسة تكنولوجيا المعلومات.	٨–١٠
الفرع الثاني: مدرسة إبداع الإدارة.	١٠– 12
الفرع الثالث: مدرسة إعادة اختراع الحكومة.	١٢–١٤
المطلب الثاني: تمييز الحكومة الالكترونية عن غيرها من المفاهيم.	١٥–٢٣
الفرع الأول: مدى التطابق بين مفهوم الحكومة بمعناها الدستوري ومفهوم الحكومة الالكترونية.	16–20
الفرع الثاني: مدى التطابق بين مفهوم الحكومة الالكترونية والإدارة الالكترونية.	20–٢٣
المطلب الثالث: نشأة الحكومة الالكترونية.	٢٤–٢٩
الفرع الأول: الثورة المعلوماتية والحكومة الالكترونية.	٢٥–٢٦
الفرع الثاني: الواقع الإداري والحكومة الالكترونية.	٢٦–٢٩
المبحث الثاني: مزايا وسلبيات الحكومة الالكترونية.	٣٠–٤٤
المطلب الأول: مزايا الحكومة الالكترونية.	٣١–٣٨
الفرع الأول: مزايا الحكومة الالكترونية بالنسبة للحكومة.	٣٢–٣٣
الفرع الثاني: مزايا الحكومة الالكترونية بالنسبة للفرد.	٣٤–٣٥
الفرع الثالث: مزايا الحكومة الالكترونية بالنسبة للمجتمع.	٣٦–٣٧
المطلب الثاني: سلبيات الحكومة الالكترونية.	٣٨–٤٤
الفرع الأول: الاعتداء على الحق بالخصوصية.	٣٩–٣٩
الفرع الثاني: مشكلة الخصوصية.	٤٠–٤٣
الفرع الثالث: مشكلة التفكك الاجتماعي.	٤٣–٤٤
المبحث الثالث: معوقات ومتطلبات الحكومة الالكترونية.	٤٥–٥٧
المطلب الأول: معوقات الحكومة الالكترونية.	٤٥–٥٠
الفرع الأول: المعوقات القانونية.	٤٦–47

الفرع الثاني: المعوقات الإدارية.	49-٤٨
الفرع الثالث: المعوقات المالية.	٥٠-٤٩
المطلب الثاني: متطلبات الحكومة الالكترونية.	٥٧-٥١
الفرع الأول: المتطلبات الفنية والتكنولوجية.	٥٢-٥١
الفرع الثاني: المتطلبات الاقتصادية والمالية.	٥٤-٥٣
الفرع الثالث: المتطلبات التنظيمية.	55-٥٤
الفرع الرابع : المتطلبات القانونية.	٥٧-٥٦
الفصل الثاني **مفهوم الفساد الإداري**	١٠١-٥٨
المبحث الأول: التعريف بالفساد الإداري .	٧٣-٥٩
المطلب الأول: تعريف الفساد الإداري.	٦٥-٦٠
الفرع الأول: تعريف الفساد لغةً.	٦٢-٦٠
الفرع الثاني: تعريف الفساد اصطلاحاً.	٦٥-٦٢
المطلب الثاني: خصائص الفساد الإداري	٧٣-٦٥
الفرع الأول: الفساد الإداري كسلوك منحرف.	٦٨-٦٦
الفرع الثاني: الفساد الإداري ظاهرة اجتماعية سلبية.	٦٩-٦٨
الفرع الثالث: إساءة استعمال الموظف العام للوظيفة العامة.	٧١-٦٩
الفرع الرابع: تغلب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة.	٧٣-٧٢
المبحث الثاني: صور الفساد الإداري و أسبابه.	٩٢-٧٤
المطلب الأول: صور الفساد الإداري التي يحكمها القانون الإداري.	٨١-٧٤
الفرع الأول: استغلال المنصب والتسيب الوظيفي.	٧٦-٧٥
الفرع الثاني: الواسطة و المحسوبية.	٧٨-٧٧
الفرع الثالث: الانحراف المالي.	80-٧٩
الفرع الرابع: عدم المحافظة على كرامة الوظيفة العامة.	81-٨٠
المطلب الثاني: أسباب الفساد الإداري.	82-81
الفرع الأول:- الأسباب السياسية.	٨٣-٨٢
الفرع الثاني: الأسباب القانونية.	٨٦-٨٤
الفرع الثالث: الأسباب الإدارية و التنظيمية.	٨٩-٨٦
الفرع الرابع: الأسباب الاقتصادية و الاجتماعية.	٩٢-89

المبحث الثالث: أثار الفساد الإداري وآليات معالجته.	٩٣-١٠١
المطلب الأول: أثار الفساد الإداري.	٩٤-٩٦
المطلب الثاني: آليات و طرق مكافحة الفساد الإداري.	٩٧-١٠١
الفصل الثالث **دور الحكومة الالكترونية في الحد من الفساد الإداري**	١٠٢-١٥٣
المبحث الأول: دور الحكومة الالكترونية في تطوير أداء الإدارة.	١٠٤-١١٤
المطلب الأول: أتمتة الأنظمة في الحكومة الالكترونية.	106-109
المطلب الثاني: التدفق الإداري للبيانات والأرشفة الالكترونية.	١٠٩-١١٤
المبحث الثاني: دور الحكومة الالكترونية في المرفق العام.	١١٥-١٣٠
المطلب الأول: تعريف المرفق العام.	١١٥-١١٨
المطلب الثاني : دور الحكومة الالكترونية في المبادئ التي تحكم سير المرفق العام.	119-130
الفرع الأول: دور الحكومة الالكترونية في تأكيد مبدأ دوام سير المرفق بانتظام اطراد.	١٢٠-١٢٣
الفرع الثاني: دور الحكومة الالكترونية في تأكيد مبدأ مساواة الإفراد أمام المرفق العام.	124-127
الفرع الثالث: دور الحكومة الالكترونية في تحقيق المطابقة مع مبدأ قابلية المرفق للتغيير والتطوير في أي وقت.	128-١٣٠
المبحث الثالث: دور الحكومة الالكترونية في القرار الإداري.	١٣١-١٥٣
المطلب الأول: تعريف القرار الإداري.	133-137
المطلب الثاني: دور الحكومة الالكترونية في صناعة القرار الإداري.	١٣٨-١٥٣
الفرع الأول: دور الحكومة الالكترونية في الأركان الشكلية للقرار الإداري.	١٤٠-١٤٧
الفرع الثاني: دور الحكومة الالكترونية في الأركان الموضوعية للقرار الإداري.	١٤٨-١٥٣
الخاتمة.	١٥٤- ١٥٨
المصادر.	١٥٩-١٧٢
Abstract	A-B

جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة النهرين / كلية الحقوق

أثر الحكومة الألكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الاداري

رسالة تقدم بها

عمر موسى جعفر القريشي

إلى مجلس كلية الحقوق في جامعة النهرين
وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

بأشراف

أستاذ القانون العام المساعد
الدكتور حيدر طالب الامارة

١٤٣٣ هـ ٢٠١٢ م

- omar

omar ↕ □
abdulla n

◘ ⊤
€ ‹™à € ‹™ط € ‹™¼ € ‹™ € ‹™„ € ‹™|

المـقـدمـة

دخل العالم بأسره مرحلة متطورة في ضمن أفاق عصر المعلومات بهدف الاستفادة من التقنيات المتاحة في مجال نظم وتقنيات المعلومات والاتصالات التي اصبحت المعيار الأساسي الذي تقاس به درجة تقدم الأمم .

فقد احدث هذا التطور انقلاباً في مفاهيم وأساليب كانت حتى يوم قريب من المستحيلات فهذا التطور السريع غيّر المفاهيم السائدة في أساليب التعامل على مستوى الدول والمنظمات والأفراد بحيث أصبح العالم قرية صغيرة مترابطة وسمح بتجاوز البعد الزمني والمكاني ليشكل جزءاً حيوياً وفاعلاً ومؤثراً في تنفيذ هذه المعاملات.

وتأتي في مقدمة هذه المتغيرات الثورة المعلوماتية فهي تختلف عن غيرها من الثورات السابقة لارتباطها بالمعلومات ولان المعلومات تمثل العصب الأساسي في جميع أوجه الحياة، وقد اعتمد هذا التغيير الكبير، كأحد الجوانب التطبيقية لثورة المعلومات، نهجاً جديداً وأسلوباً مختلفاً في إدارة أجهزة الدولة وعلاقتها بالأفراد وهو ما يسمى ((بالحكومة الالكترونية)).

مما دفعني إلى التساؤل عن حقيقة هذا المفهوم ؟ والى أي مدى يمكن الأخذ به أو التحول إليه.؟

إن نظام الحكومة الالكترونية تتبلور أهمية دراسته فيما يصاحبه من تطوير في كافة النشاطات والإجراءات والمعاملات الحكومية وتبسيطها ونقلها نوعياً من الأطر اليدوية أو التقنية النمطية، إلى الأطر التقنية الالكترونية المتقدمة وذلك بالاستخدام الأمثل والاستغلال الجيد لأحدث عناصر التكنولوجيا ونظم شبكات الاتصال والربط الالكتروني الرقمي الحديث، وصولاً إلى تطبيق تقنية الانترنت وتحقيقاً للتميز والارتقاء بكفاءة العمل الإداري، وارتفاع مستوى جودة الأداء الحكومي عن طريق انجاز المعاملات الكترونياً، وتوفير الوقت والجهد والقضاء على البيروقراطية والتخفيف من الروتين في أداء المرافق العامة، وتخفيض التكاليف وتبسيط الإجراءات فضلاً عن تحقيق الشفافية الإدارية .

والسؤال المطروح في خضم هذه المتغيرات والمزايا المترتبة على تحول الحكومة إلى النظام الالكتروني، هو إلى أي مدى يمكن أن تساهم الحكومة الالكترونية في مكافحة الفساد الإداري أو الحد منه.؟

فصحيح أنّ الفساد ظاهرة قديمة لكن الجديد فيها هو إن حجم هذه الظاهرة أخذ في التفاقم في الدول النامية بشكل عام، والعراق بشكل خاص إلى درجة التي أصبحت تهدد مجتمعات كثيرة بالانحلال الاجتماعي، والركود الاقتصادي، لاسيما الفساد الإداري الذي أرتبط بسوء استغلال السلطة والنفوذ المستمر من المنصب في القطاع العام، والذي استهدفت الدراسة بحثه بشكل مباشر باعتباره من موضوعات القانون الإداري، لذا يمكن القول إن هذه الدراسة جاءت لتبين مستوى الفساد الإداري في ظل الحكومة الالكترونية باعتبارها نظاماً للإدارة، وما هي طبيعة العلاقة بين انتهاج النظام الرقمي في الإدارة والفساد الإداري، وأساليب واليات هذا النظام الجديد للقضاء عليه.

- مشكلة الدراسة ..

تدور إشكالية هذه الدراسة في إطار تأثير إتباع النظام الرقمي في الإدارة الحكومية وتأثير ذلك على منظومة العمل داخل الحكومة بجوانبها المختلفة بالصورة التي تسمى ((الحكومة الالكترونية)) .

ومن جانب أخر تستهدف هذه الدراسة بالبحث في انعكاسات إتباع هذا النظام على الفساد الإداري، وطبيعة العلاقة بينهما على أساس الاستفادة من مميزاته في ما يخص تحقيق الشفافية، وتوفير الجهد، والوقت، والقضاء على البيروقراطية، وتطوير أداء عمل الإدارة.

- هدف الدراسة ..

تهدف الدراسة إلى التعرف على مفهوم ((الحكومة الالكترونية))، وبيان عناصرها والجوانب السلبية والايجابية والتحديات التي تواجه تطبيقها، وتقييم الحكومة الالكترونية كمشروع للتحول اليه، والى أي مدى يمكن اعتبارها ضرورة من ضرورات العصر، والى أي مدى يجب الاستجابة لهذا المتغير على مستوى إدارة أجهزة الدولة، كما تستهدف هذه الدراسة بيان طبيعة العلاقة بين الحكومة الالكترونية والفساد الإداري ومدى مساهمة هذه الحكومة في محاربته والقضاء عليه.

- إشكالية الدراسة ..

لقد واجه الباحث عده صعوبات يمكن إجمالها في ما يأتي:-

١. صعوبات موضوعية تتمثل في قصور وعدم إحاطة النظرة القانونية لجميع الجوانب الخاصة بالحكومة الالكترونية من حيث مفهومها القانوني، وذلك أنّ بيان هذا المفهوم تطلب مني أن أقف أولاً في مراجع لا استطيع الإحاطة بها بشكل كامل قدر الإمكان كونه موضوع متشعب ومتداخل مع علوم أخرى، كما وإن العودة إلى المراجع الأجنبية لم يكن بالأمر السهل أيضاً فقد بذلت جهوداً كبيرة من اجل الوصول إلى ترجمة مناسبة بعيده عن الحرفية وقريبة من توضيح الفكرة بشكل مستقل نسبياً.
٢. إن فكرة الحكومة الالكترونية لم تصل إلى النضج الكامل بشكل عام وفي المجتمعات العربية بشكل خاص، وما يوجد منها لا يتعدى كونه تطبيقات أوليه تتمثل في رقمنة وأتمتة بعض الخدمات التي لا تعكس حقيقة هذا المفهوم وأهميته.
٣. ندرة التشريعات التي تعالج هذا الموضوع، فموضوع الحكومة الالكترونية من الموضوعات المستجدة والحديثة على الصعيدين العالمي والإقليمي.

- **منهجية الدراسة..**

ومن اجل إعطاء صورة واضحة لموضوع البحث والإحاطة بكافة جوانبه ارتأيت تقسيمه إلى ثلاثة فصول، يبحث الأول منها في مفهوم الحكومة الالكترونية، ونشأتها وتطورها التاريخي، وتمييزها عن ما يشتبه بها من مصطلحات أخرى، إما الفصل الثاني فقد تناول بالدراسة والبحث في مفهوم الفساد الإداري وصوره وأسبابه باعتباره من أهم المشاكل التي تواجه الإدارة، إما الفصل الثالث فقد خصص لبحث اثر الحكومة الالكترونية بوصفها نظاماً للإدارة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري والحد منه.

وسوف انهي بحثي بخاتمة متواضعة تكون بمثابة مسك الختام لهذه الرسالة. وهذا ما أعانني الله سبحانه وتعالى وما تيسر لي من الوقوف على الحديث من المصادر العلمية التي مكنتني من تعزيز ما أردت عرضه من أفكار وتصورات جديدة، فأن جانبني الصواب فمرده نفسي إذ أن من سمات العمل البشري القصور، وحسبي أن بذلت جهدي في تقديمه بهذه الصورة ويبقى الكمال لله وحده نعم المولى ونعم النصير.

بسم الله الرحمن الرحيم

إن المدقق في حركة سير العالم يَلحظ تغيراً وتطوراً ملموساً هائلاً في الكثير من المجالات ، وتحولاً سريعاً وثورة مذهلة في مجال المعلومات والاتصالات والتي تعد بلا شك عنصراً جوهرياً في جميع الأنشطة في وقتنا الراهن لا سيما النشاط الإداري.

ويرجع الفضل في تقدم مجالات المعلومات، **إلى** التطور المذهل في وسائل وتقنيات الاتصالات الحديثة وشبكة المعلومات (الانترنيت)، التي أزالت الحواجز والحدود والمسافات إلى حد كبير ، وأصبحنا نعيش عصر السماء المفتوحة لدرجةٍ يمكن القول معها بأن سيادة الدولة َ الإقليمية قد انحسرت عن إقليمها الفضائي إمام التطور السريع جداً لعالم الاتصالات والمعلومات .... وفي خضم هذه المتغيرات نجد إن اغلب الدول قد بادرت إلى الاستفادة من هذه الثورة في مجال الاتصالات والمعلومات من اجل التيسير على الإفراد المتعاملين مع الإدارات الحكومية واستخدام التطور التكنولوجي بدرجة تكفل الارتقاء بأداء المرافق العامة لخدماتها من خلال ما أطلق عليه **(بنظام الحكومة الالكترونية)** التي أصبحت حديث الساعة بين الحكومات والشغل الشاغل لوزارات التنمية الإدارية في الدول التي لها وزارات خاصة بها **أو** الوزارات التي تئلحق التنمية الإدارية بها.

***** وفي إطار مواكبة القانون لمتغيرات الحياة ومسايرته لمستجداتها كان لابد من وضع القواعد التي تنظم عمل الحكومة الالكترونية وتضبط علاقات الإفراد بالموظفين إزاء انتفاعهم بخدمة المرافق العامة وما يَطرُأ على إدائها من تطورات ، ومن ثم بات من الضروري أن يعنى فقه القانون العام والقانون الإداري بوجه خاص ببحث تلك التطورات تأصيلاً وتحليلاً حتى يظل التفاعل مع ظروف المجتمع قائماً كلما جد فيه جديد .

ولكي يحدث التناغم بين القانون والواقع من خلال تهيئة المناخ القانوني وإعداده لمواكبة التطور والاستفادة من المستجدات وهذا ما تلخص في المحور الأول من الرسالة الذي عُنيَ ببحث وتحديد مفهوم الحكومة الالكترونية وإعطاء تقييم واضح لهذه الفكرة من خلال تحديد سلبياتها وايجابياتها وما يتطلب قيامها وما يعترض طريقها من معوقات.

وفي إطار ما تحققه الحكومة الالكترونية من مزايا تتمثل في تبسيط وتسهيل التعامل بين الحكومة والإفراد والمؤسسات الخاصة، وتوفير المعلومات بشكل متكامل وسريع لتحسين أداء الاجهزة الحكومية وتسهيل حصول الإفراد على الخدمة بأقل تكلفة وأسرع وقت .

بقي لنا إن نتساءل عن دور هذه الحكومة في محاربة مرضٍ عُضال لطالما أصاب الإدارة إلا وهو **(الفساد الإداري)** الذي أُبتُلي به العراق كغيره من الدول وجعله في مقدمة الدول التي تتصدر الفساد الإداري ... ولكن قبل البحث في العلاقة بين الحكومة الالكترونية والفساد الإداري كان لزاماً علينا أن نبحث في تحديد هذا المفهوم وبيان خصائصه وأنواعه والأسباب التي تكمن من وراءه ليتسنى للحكومة اللكترونية إن تتصدى لهذه الظاهرة وهذا ما تناوله بالبحث في المحور الثاني من الرسالة ،

وأخيراً نركز البحث في طبيعة العلاقة بين الحكومة الالكترونية والفساد الإداري وانعكاسات إتباع هذا النظام على عمل الإدارة ودوره في تطوير أداء الإدارة ودوره في مجال المرافق العامة، والقرار الإداري...

ومن اجل الإحاطة بكل ما سبق ذكره من محاور ارتأينا تقسيم هذه الرسالة إلى ثلاث فصول ، يبحث الأول في مفهوم الحكومة الالكترونية ،ونشأتها وتطورها التاريخي، وتمييزها عن ما يشابها من مصطلحات أخرى، إما الفصل الثاني فقد تناول بالدراسةِ والبحث مفهوم الفساد الإداري وصوره وأسبابه بأعتباره من أهم المشاكل

التي تواجه الإدارة ، إما الفصل الثالث فقد خصص لبحث اثر الحكومة الالكترونية بوصفها نظاماً للإدارة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري والحد منه.

شاكراً من تفضل بالموافقة على مناقشة رسالتي وتحمل عناء المجيء سائلاً المولى القدير إن يوفق الجميع إلى كل خير ..... وشكراً..

abdullan omar omar

ト剱　フ剱　陌・　圀　圀　(圀

الفصل الأول

مفهوم الحكومة الالكترونية [١]

بادئ ذي بدء لم يعد أمام أي دولة تريد أن تواكب العصر ولا تتخلف عن الركب خيار سوى الاتجاه نحو المجتمع الالكتروني والتكنولوجيا الرقمية وباتت الدولة التي تتخلف عن ركب التقدم التقني عاجزة عن مواصلة الحياة العصرية في ظل مجتمع مادي لم يعد يعترف بالدول الضعيفة وقد أصبحت شبكة المعلومات أو الانترنت،[٢] أهم وسيلة لإتاحة المعرفة الواسعة والاتصال المكثف بأقل تكلفة ممكنة وبأسرع وقت، فمع دخول وسائل الاتصالات الحديثة في الحياة العملية أصبح هذا الكم الهائل من المعلومات من الصعوبة علينا استيعابه ودراسته بشكل سليم، كما أصبح إنتاج المعلومات واستغلالها بالشكل الصحيح احد أهم عوامل نجاح اقتصاد الدول لذلك تمكنت الدول المهتمة بالمعلومات والبيانات والإحصائيات الدقيقة من تحريك اقتصادها وتوفير فرص العمل لإفرادها وجذب رؤوس الأموال، كما أنّ هذه المعلومات أصبحت أهم موارد القوة للدول وبطبيعة الحال فأن مثل هذه الوضعية أدت إلى انقسام دول العالم إلى دول غنية تنتج المعلومات، وأخرى فقيرة مستهلكة للمعلومات وبالتالي انتقلت القوة والتحكم في أسواق الاقتصاد إلى المؤسسات المجتمعية التي تملك القدرة على توفير المعلومات والتحكم في انسيابها.[٣]

لذا أصبحت الحاجة ملحة إلى تحديث الأجهزة الحكومية بشكل ينعكس ليس على الإفراد فقط بل على كل سلطات الدولة في شكل صورة إنجاز الخدمات بصورة أكثر فاعلية، إضافة إلى الاستغلال الأمثل لمصادر معلومات الحكومة بحيث يتاح للاقتصاد الكلي أن يرفع مستوى انجازه ويزيد من فاعليته ويعزز من قدرته التنافسية وبذلك تكون (الحكومة الالكترونية) واحدة من أهم الدعائم الأساسية والضرورية لتحويل المجتمع إلى مجتمع واقتصاد معلوماتي.[٤]

---

[١]. تعني كلمة (الالكترونية) الاعتماد على تقنيات تحتوي على ما هو كهربائي أو رقمي أو مغناطيسي أو بصري أو كهرومغناطيسي ، أو غيرها من الوسائل المشابهة .ينظر في ذلك: الموقع الالكتروني :- Http:WWW.Ks.legislatures.org

[٢]. كلمة (الانترنت) كلمة انجليزية مكونة من مقطعين :الأول هو inter وهو اختصار لكلمة international بمعنى :الدولية أو العالمية ، إما المقطع الثاني فهو net وهو اختصار لكلمة network بمعنى شبكة .وبضم المقطعين لبعضهما يكون المعنى (الشبكة الدولية).ينظر في ذلك: احمد عبد الكريم سلامة ،الانترنت والقانون الدولي الخاص ،بحث مقدم إلى مؤتمر القانون والكمبيوتر والانترنت،كلية الشريعة والقانون،الإمارات العربية المتحدة،٢٠٠٠،ص٥.

[٣] .نائل عبد الحافظ العواملة ،الحكومة الالكترونية ومستقبل الإدارة العامة –دراسة استطلاعية للقطاع العام في دولة قطر ،دراسات الكويت،٢٠٠٢،ص٢.

[٤] . ينظر في ذلك: عمر محمد بن يونس ، المجتمع المعلوماتي والحكومة الالكترونية مدخل اجتماعي قانوني إلى العالم الافتراضي ، الدار العربية للموسوعات ، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠١٠، ص٤٧.

إن الحكومة الالكترونية تعد من أهم التطبيقات الجديدة التي يجب الاعتماد عليها أو الأخذ بها خاصةً في الدول النامية ،حيث أن القطاع الحكومي في تلك البلدان يتصف بالبيروقراطية والروتين من حيث انجاز الإعمال، وأحياناً تعقيد الإجراءات دون مبرر الأمر الذي يعني تعطيل العمل ووضع العراقيل وهو ما لا يتناسب مع متطلبات المرحلة التي يعيشها العالم في الوقت الحالي اذ تعتمد هذه المرحلة على سرعة أداء وانجاز الإعمال في الوقت الحالي إذ تعتمد هذه المرحلة على سرعة أداء وانجاز الإعمال في وقت قياسي من خلال التحول من العالم الواقعي إلى العالم الافتراضي الذي هو حديث الساعة.

ومن اجل إعطاء صورة واضحة نستطيع من خلالها فهم الحكومة الالكترونية سوف نقسم هذا الفصل الى ثلاثة مباحث ، نتناول في المبحث الأول التعريف بالحكومة الالكترونية، وفي المبحث الثاني نتناول فيه مزايا وسلبيات الحكومة الالكترونية، إما المبحث الثالث فسوف نتناول فيه معوقات ومتطلبات الحكومة الالكترونية وعلى النحو الأتي :-

المبحث الأول:- التعريف بالحكومة الالكترونية.

المبحث الثاني:- مزايا وسلبيات الحكومة الالكترونية.

المبحث الثالث:- معوقات ومتطلبات الحكومة الالكترونية.

المبحث الأول

التعريف بالحكومة الالكترونية

يطرح بين الحين والأخر في مجال الدراسات الإنسانية، مصطلحات جديدة تعد شاهدة على منجزات التطور التقني وإبداعات العقل البشري، إما في وقتنا الحاضر فيطرح في ميدان الفكر أخر المصطلحات الحديثة في مجال المعلوماتية وتقنياتها، وهو مصطلح الحكومة الالكترونية الذي يشد الانتباه أول ما يصل السمع باعتباره الوثبة المتطورة والنقلة السريعة والثورة الهائلة في مجال تكنولوجيا المعلومات، وبذلك يعتبر مصطلحاً حديثاً نسبياً على الرغم من استخدام الأجهزة الالكترونية في انجاز بعض الإعمال الإدارية كان قد سبق ظهور هذا المصطلح بوقت طويل.(1)

(1) . د. داود عبد الرزاق الباز ، الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وإعمال موظفيه، منشأة المعارف،الإسكندرية،٢٠٠٧.ص٧.

حيث لم يعد كافياً أن ترتقي الحكومة بأساليبها لمواجهة التغيير بل أضحى من الضروري إعادة النظر جذرياً بنموذجها وابتكار نموذج أخر جديد تماماً، فمما لا شك فيه أن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تتيح خيارات واسعة أمام الحكومة لتستفيد منها ومن المعلوم إن هذه التكنولوجيا صاحبة الثورة المعلوماتية هي التي جعلت الاعتماد على الالكترونيات في أداء الأنشطة الحياتية أمراً ضرورياً وقاد إلى ظهور ما يسمى بالحياة الالكترونية.(١)

ومن هنا جاء مفهوم الحكومة الالكترونية كوسيلة مثلى للحكومة تمكنها من رعاية مصالح الأفراد ومصالح الإدارات العامة بإدارتها الكترونياً وذلك باستخدام التكنولوجيا المتطورة دون حاجة الأفراد إلى التنقل بين إدارت الحكومة.(٢)

وبما ان طرح موضوع الحكومة الالكترونية يعتبر طرحاً ثورياً في مجال القانون بصورة عامة والقانون الإداري بصورة خاصة لذا كان لابد من أن نقدم تعريفاً لتلك الحكومة وان نلقي الضوء عليها ولاسيما إن مفاهيمها تعددت، فمنهم من يوصفها على أنها الخدمات الحكومية عبر الانترنت ،ومنهم من يوصفها على أنها الإدارة العامة الالكترونية ومن هنا ظهرت ضرورة التمييز بين الحكومة الالكترونية وغيرها من المفاهيم ، لذا سوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، نتناول في المطلب الأول تعريف الحكومة الالكترونية، ونتناول في المطلب الثاني التمييز بين الحكومة الالكترونية وغيرها من المفاهيم، إما المطلب الثالث فسنتناول فيه نشأة الحكومة الالكترونية ،وعلى النحو الأتي:-

المطلب الأول:- تعريف الحكومة الالكترونية.

المطلب لثاني:- تمييز الحكومة الالكترونية عن غيرها من المفاهيم.

المطلب الثالث:- نشأة الحكومة الالكترونية.

---

(١) .هبة محمد عدنان عجلوني ،الحكومة الالكترونية ،دراسة لنيل درجة الإجازة،جامعة دمشق،كلية الآداب والعلوم الإنسانية،٢٠٠٦،ص١٧.

(٢) .محمد الصيرفي ،الإدارة الالكترونية ،دار الفكر الجامعي ،الإسكندرية،الطبعة الأولى،٢٠٠٧،ص١٩.

المطلب الأول

تعريف الحكومة الالكترونية

يعد التعريف ضرورة منطقية لإيضاح وتحديد معنى الشيء أو اللفظ الذي يصل إليه المرء بغير واسطة، لإزالة اللبس فيه وتجنب الوقوع في الخطأ في التفكير للوصول إلى معنى من خلال الشيء بذكر خواصه.(١)

إن إي تقدم أو تطور تقني أو اجتماعي يسبق دائماً التطور القانوني وسبب ذلك هو إن القانون ثابت بطبيعته ونصوصه محددة ومحصورة في المدونات ،بينما الفكر الاجتماعي، والتطور التقني غير ثابت، ويقع بصفه مطردة ولذلك كان من الضروري إن تمر فترة لكي يساير القانون التطور التقني والتغيير الاجتماعي.(٢)

إن المتتبع تعاريف الباحثين بالحكومة الالكترونية يجد أنها تدور في فلك ثلاث مدارس لذلك سوف نتناولها في ثلاث فروع، حيث سنتناول في الفرع الأول مدرسة تكنولوجيا المعلومات، والفرع الثاني نتناول فيه مدرسة إبداع الإدارة، إما الفرع الثالث فسوف نتناول فيه مدرسة إعادة اختراع الحكومة وعلى النحو الأتي:-

الفرع الأول:- مدرسة تكنولوجيا المعلومات.

الفرع الثاني :- مدرسة إبداع الإدارة.

الفرع الثالث :- مدرسة إعادة اختراع الحكومة.

الفرع الأول

مدرسة تكنولوجيا المعلومات

يرى أصحاب هذه المدرسة انه عندما بدأت الحكومات في بعض الدول المتقدمة والنامية بتبني مفاهيم الإعمال الالكترونية لانجاز أنشطتها وأعمالها اليومية كي تقدم خدماتها للأفراد نشأ مصطلح الحكومة الالكترونية، أي ان هذه المدرسة هي التي تؤمن بضرورة تفعيل الخدمة من خلال استخدام كلفة تكنولوجيا المعلومات لتوصيلها إلى الأفراد بكفاءة فعاله وبالوقت الحقيقي،(٣) إلا أنهم انقسموا في إعطاء تعريف للحكومة الالكترونية إلى ثلاثة أراء:-

---

(١)· محمد السقا،دراسة في علم المنطق القانوني ،دار النهضة العربية ،١٩٩٧-١٩٩٨،ص٤١.

(٢) .المصدر نفسه ، ص٤٢.

(٣) . فادي سالم ، الحكومات الالكترونية ، المرحلة الثانية في تطوير شبكة الانترنت،مجلة انترنت العالم العربي على موقعها الالكتروني :- http://www.jawmag.co.ae

الرأي الأول:- وهو الذي تبنته الحكومة البريطانية والذي يقوم على أساس أن الحكومة الالكترونية هي قيام الإدارات الحكومية المحلية بتقديم خدمات عبر أدوات ووسائل الكترونية وتحتوي هذه الوسائل الالكترونية على خطوط اتصال هاتف أو انترنت، وبغض النظر عن طريقة استخدامها (حاسوب آلي شخصي أو جهاز مرئي رقمي أو أي أداة أخرى).[١]

الرأي الثاني:- أما أصحاب هذا الرأي فيرون إن الحكومة الالكترونية هي قدرة القطاعات الحكومية المختلفة على توفير الخدمات الحكومية التقليدية للإفراد وانجاز المعاملات عبر شبكة الانترنت بسرعة ودقة متناهية وبتكاليف ومجهود أقل من خلال موقع واحد على شبكة الانترنت، أي أن الحكومة الالكترونية هي استخدام تكنولوجيا المعلومات الرقمية في انجاز المعاملات الإدارية وتقديم الخدمات المرفقية والتواصل مع الموظفين بمزيد من الديمقراطية.[٢]

الرأي الثالث:- ويرى إن الحكومة الالكترونية هي مجموعة من التطبيقات التكنولوجية التي تهدف إلى ترسيخ تكنولوجيا المعلومات في تقديم الخدمات العامة من خلال وسائل الاتصال الحديثة عبر الانترنت أو الهاتف التي تهدف إلى تحسين وتوصيل الخدمات للإفراد وزيادة التأثير الايجابي على مجتمع الإعمال وجعل الحكومة تعمل بكفاءة وفاعلية.[٣]

نستنتج مما تقدم أن أصحاب مدرسة تكنولوجيا المعلومات على الرغم من اختلافهم البسيط والشكلي في تعريف الحكومة الالكترونية إلا أنهم متفقون جمعياً في مسألة وهي أن الحكومة الالكترونية تقوم على تقديم الخدمات باستخدام وسائل تكنولوجيا المعلومات من اجل خفض التكاليف واختصار الوقت.

إلا انه ما يجب الإشارة إليه أن هذا ليس ما تقتصر عليه الحكومة الالكترونية فحسب إذ أنها تسعى إلى تحقيق أهداف إستراتيجية وتكتيكية وتشغيلية (وان كانت هذه الأهداف تختلف في أهميتها ومداها باختلاف تجارب الدول ومستوى تطويرها الاقتصادي والاجتماعي).[٤] كما أنها تعمل على

---

(١) .ينظر في ذلك: د.أبو بكر محمود الهوش،الحكومة الالكترونية الواقع والأفاق ، مجموعة النيل العربية ، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦، ص٤٥٢.

(٢) . ينظر في ذلك: د. فهد بن ناصر ألعبود ، الحكومة الالكترونية التطبيق العملي لمشاريع التعاملات الحكومية ، العبيكان للنشر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩، ص٢٤-٢٧.

(3). Sulhash Bhatnggen ((Enabling E-Government : lessons from Developing country Experience)), A presented pauper to E-Government forum Riyadh : jan,2002,p1.

(٤) . مصطفى يوسف كافي ،الحكومة الالكترونية في ظل الثورة العلمية التكنولوجية المعاصرة ، دار ومؤسسة رسلان ، ٢٠١٠ ، ص٤٥.

المحاولة الدائمة للحصول على أجود خدمه حكومية في العلاقات الداخلية والخارجية وذلك من خلال الطرق الاليكترونية غير التقليدية في أي مكان وزمان ودون تمييز أو إخلال بتكافؤ الفرص، حيث أنها استخدام لتكنولوجيا المعلومات والحوسبة وخدمات المحمول لرسم سياسات الحكومة وتطبيقها بشفافية ونزاهة وبدرجة عالية من المساءلة، بهدف إيصال الخدمات اللازمة للأفراد والأجهزة الحكومية وتسهيل مهمة هذه الأجهزة من خلال زيادة كفاءتها وتحسين أدائها،[١] وإنها تعمل على زيادة فاعلية مراكز اتخاذ القرار وتبادل المعلومات بين الحكومات المختلفة من اجل تشجيع الاستثمار داخل اقليم الدولة، وكذلك أيضاً تسعى إلى مكافحة مظاهر الفساد والتسيب على اختلاف إشكاله، من فساد الذمم إلى المحسوبية والإهمال الإداري والسلبية علاوة على محاربة العنف المكتبي المتمثل في قهر العاملين والتعنت مع المتعاملين، كما أنها تسعى إلى ضغط الإنفاق الحكومي والتصدي لمظاهر إهدار المال العام.[٢]

وذلك كله يكون من خلال قيامها بتوفير وسائل (الرقابة الذكية) لضبط الأداء الإداري عن طريق تطبيق مبدأ اتخاذ الإجراءات الوقائية، لا اكتشاف الأمور بعد أن يقع المحظور كما هو الحال في الرقابة الإدارية التقليدية التي عادةً ما تعتمد على تقارير المراجعة للحاسبات الختامية، إلا إن هذه الرقابة الذكية في نظم الحكومات الاليكترونية تتطلب توفير وسائل عملية للكشف عن التنظيمات الرسمية وتطويق الفساد من منافذ تسربه المختلفة الذي يعتمد بصورة أساسية على تطويقه معلوماتياً من خلال تعريفه من داخل الإدارة وخارجها.[٣]

الفرع الثاني

مدرسة أبداع الإدارة

تنادي هذه المدرسة بضرورة إحداث تغييرات تحولية في مفهوم الإدارة والتحول من الإدارة التقليدية إلى إدارة التغيير والابتكار، وان أنصار هذه المدرسة يرون أن الخدمات الالكترونية التي تقدمها الحكومة الالكترونية يجب أن تتوافق مع مفاهيم معينة مثل إدارة العلاقة بالعميل وتسويق العلاقة والتوجه بالإفراد، وغيرها من المفاهيم التي تضع الأفراد في قمة اهتمامات التنظيم.[٤]

---

[١] . د. عماد احمد محمد أبو شنب ، الإطار العام للحكومة الالكترونية ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، مؤتمر(امن المعلومات والحكومة الالكترونية) القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص ٨٠.

[٢] .مصطفى يوسف كافي ، مصدر سابق ص٤٦

[٣] . د. خالد ممدوح إبراهيم ، أمن الحكومة الالكترونية ، الدار الجامعية ،الإسكندرية ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٨.

[٤] .د.أبو بكر محمود الهوش ، مصدر سابق ، ص٢٤.

حيث يرى البعض بأن المقصود بالحكومة الالكترونية هي قدرة الحكومة على تبادل المعلومات وتقديم الخدمات فيما بينها وبين الإفراد وبين القطاعات الأخرى بسرعة ودقة عالية، وبأقل تكلفة عبر شبكة الانترنت مع ضمان سرية وأمن المعلومات المتناقلة معتمدة على مبدأين :-

الأول :- تقني، يتمثل في إعداد المعلومات الكترونياً وتناقلها عبر شبكة الانترنيت وضمان دقتها وسريتها.

الثاني:- أجرائي، ويتمثل في تنفيذ المعاملات والخدمات عن بعد مع ضمان صحتها ومصداقيتها.[١]

ويرى آخرون أن مفهوم الحكومة الالكترونية يقصد به القيام بمعظم التعاملات الخدمية والإدارية من خلال التواصل عبر الحاسوب ومن خلال شبكة الانترنيت، فيتم الاستعاضة عن المعاملات الورقية بمعاملات الكترونية دون الحاجة للانتقال من مكان إلى أخر في سبيل تحقيق اكبر قدر من الرضا بمستوى الخدمات المقدمة للعملاء، كما يعرفها آخرون على أنها البيئة التي تحقق فيها خدمات الأفراد واستعلاماتهم، وتحقق فيها الأنشطة الحكومية للدائرة المعنية من الدوائر الحكومية بذاتها أو فيما بين الدوائر المختلفة باستخدام شبكات المعلومات والاتصال عن بعد.[٢]

خلاصة القول نرى انه على الرغم من تعدد التعاريف لدى أنصار مدرسة إبداع الإدارة إلا أن جميعها تدور حول محور واحد وهو أن الحكومة الالكترونية عبارة عن استخدام احدث الأدوات والأساليب التقنية الالكترونية الجديدة والمتطورة لإدارة الإدارات العامة في الدولة، وذلك بغرض رفع كفاءة ومستوى الأداء داخل هذه الإدارات الحكومية ومن اجل تقديم خدمة عامة للمتعاملين مع هذه الإدارات العامة بطريقة لائقة وسريعة وسهلة وفي إطار من الشفافية والوضوح بحيث ترضى طالب الانتفاع أو الخدمة من جهة الإدارة المتعامل معها.[٣]

ولكن ما يجب ملاحظته هنا هو أن الحكومة الالكترونية ليست قاصرة على أعمال الإدارة العامة فقط، أو هي المسئولة عن قضاء الحاجات الشخصية للإفراد في حياتهم اليومية، أوهي المسئولة عن إدارة المرافق العامة فحسب، بل إن إعمالها أيضاً تمتد إلى كافة المجالات حيث شملت إعمال

---

[١] .عصام عبد الفتاح مطر ، الحكومة الالكترونية بين النظرية والتطبيق ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠٠٨ ، الطبعة الأولى ، ص٣٥، وينظر في ذلك: د.أبو بكر محمود الهوش،مصدر سابق ، ص ٢٥-٢٦.

[٢] . سامي حسن الحمش ، افتتاحيات الانترنت "مبادئ الحكومة الالكترونية والتقييم الرقمي للعمل مصطلحات العالم الجديد وأساسيات الاختراق"، دار الفكر ،دمشق ،الطبعة الأولى، ٢٠٠٨، ص٢١ ؛ ميريام نقولا نظور وغريس ميشيل زعرورة ، الحكومة الالكترونية والمكتبات الرقمية نظره بين الواقع والطموح ، بحث لنيل درجة الإجازة في قسم المكتبات والمعلومات ، جامعة دمشق/كلية الآداب والعلوم الإنسانية ،٢٠٠٩،ص١٥.

[٣] .عبد القادر الفتوح ، الحكومة الالكترونية السعودية ، مقالة منشورة في مجلة الرياض الاليكترونية ، ٢٠٠١ ، على موقعها الاليكتروني :- http://writers alrigadh.com.sa

البرلمانات بوصفها تمثل السلطة التشريعية،وكذلك أعمال المحاكم التي تمثل رافدا ً مهما ً وأساسيا ً للسلطة القضائية،[1] وان كان البعض يرى أن هذا لا يعدو مجرد استخدامات شكلية لا تتعدى عملها الجوهري.[2]

إلا إننا نرى إن ذلك إن دل على شيء فهو يدل على بداية لإدخال العمل الالكتروني إلى كافة سلطات الدولة بما فيها السلطة التنفيذية ويدل أيضا ً عل الابتعاد عن الصورة التقليدية كاستخدام الورق مثلا ً، فلو لاحظنا عمل برلمانات العالم على سبيل المثال نجد ان كثير من الدول حولت إدارة برلماناتها بطريقة اليكترونية، ومنها البرلمان الهندي، والبرلمان الكندي، والكونغرس في الولايات المتحدة الأمريكية فضلا ً عن بلدان أخرى كثيرة وصلت إلى نحو مائة برلمان على مستوى بلدان العالم.[3]

وكذلك هو الحال أيضا ً على صعيد القضاء حيث أنشأت دارة المحاكم في دولة الإمارات نظاما ً اليكترونيا ً خاصا ً بالقواعد القانونية يساعد القضاة في التعرف على السوابق القضائية والاستفادة منها قبل إصدار الإحكام بشأن القضايا المماثلة كما يساعد الباحثين في مجال القانون على التعرف إلى القواعد القانونية المختلفة وذلك استجابة لطلب المستفيدين واستكمالا ً للجهود المستمرة من اجل بناء قاعدة قانونية متميزة.[4]

الفرع الثالث

مدرسة أعادة اختراع الحكومة

ويقوم الرأي في هذه المدرسة على أن الحكومة الالكترونية هي إعادة اختراع الحكومة من خلال إحداث تغييرات جوهرية في أساليب واستراتيجيات تفاعل الحكومة، وان تكون خدمات الحكومة للأفراد مستندة إلى مبادئ وأسس العدالة والإنصاف والديمقراطية والشفافية والمساءلة

(1) .د.عبد الفتاح بيومي حجازي ،النظام القانوني للحكومة الالكترونية ، الكتاب الأول، دار الكتب القانونية ،٢٠٠٧، ص ٤٣.
(2) .أورنس متعب هذال ، اثر التطور التكنولوجي في الإعمال القانونية للإدارة العامة ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون ، جامعة بغداد ،٢٠٠٥ ، ص٢٠.
(3) .يعد الموقع الالكتروني للبرلمان الهندي هو موقع شامل حيث يتضمن قائمة من المعلومات الأساسية التي تتعلق بمجلس الشعب ومجلس الولايات وتشمل قائمة المواقع بنودا ً كثيرة مثل الأنشطة البرلمانية واللجان البرلمانية وأمور الموازنة والدستور الوطني والقوانين والتشريعات ومكتب رئيس الوزراء والعناوين الالكترونية لكل الوزراء والولايات والمجلات والنشرات والإحصائيات الاقتصادية والخدمات العامة وخطابات لأعضاء البرلمان،ويمكن للإفراد إرسال معلومات ومقترحات عن طريق البريد الالكتروني إلى مكتب رئيس الوزراء ويحتفظ رئيس الوزراء لنفسه بإمكانية استطلاع الرأي من قبل الشعب فيما يتعلق بالمسائل السياسية الجارية ويوفر كذلك فرصا ً للشعب لإرسال استفسارات وأراء تعبر عن الرأي العام .ينظر في ذلك :د.عبد الفتاح بيومي حجازي ، النظام القانوني للحكومة الالكترونية ، مصدر سابق ، ص ٣١-٣٩.
(4) . المصدر نفسه ، ص ٣٦٨.

والمشاركة في اتخاذ القرارات، كما تؤمن التسويق المجتمعي حيث ينبغي تسويق خدمات الحكومة بما يحقق الأهداف السامية.[١]

فمنهم من عرفها على أنها مرادف لعمليات تبسيط الإجراءات الحكومية وتسيير النظام البيروقراطي أمام الإفراد من خلال إيصال الخدمات لهم بشكل سريع وعادل في إطار من النزاهة والشفافية والمساءلة الحكومية.[٢]

ومنهم من عرفها بأنها سعي الحكومات إلى إعادة ابتكار نفسها لكي تؤدي مهامها بشكل فعال في الاقتصاد العالمي المتصل بشبكة الانترنيت وهي ليست سوى تحول جذري في الطرق التي تتبعها الحكومات لمباشرة أعمالها وذلك على نطاق لم تشهده منذ بداية العصر الصناعي،[٣] أو هي إعادة ابتكار الإعمال الحكومية بواسطة طرق جديدة لإدماج وتكامل المعلومات، وتقديمها الخدمات فيما بينها وبين الأفراد وقطاعات الأعمال الأخرى بسرعة ودقة وكفاءة عاليتين، وبأقل كلفة ممكنة، مع ضمان السرية، وامن المعلومات المتداولة في أي وقت ومكان.[٤]

وأخيراً يرى البعض اعتماد التعريف الذي وضعه البنك الدولي الذي يقضي بأنها استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من اجل زيادة وكفاءة وفاعلية وشفافية الحكومة ومسائلها فيما تقدمه من خدمات إلى الإفراد ، والقطاع الخاص من خلال تمكنهم من المعلومات بما يدعم كافة النظم الإجرائية الحكومية ويقضي على الفساد.[٥]

خلاصة القول إن الحكومة الالكترونية وفقاً لرأي أصحاب هذه مدرسة تعني تغيير وتحويل العلاقات بين المؤسسات الحكومية والأفراد ورجال الإعمال وإعادة اختراع الحكومة وذلك من خلال تكنولوجيا المعلومات وكل ذلك بهدف تقديم خدمات أفضل للأفراد وتوفير مزيد من الشفافية وإدارة المؤسسات بطريقة أكثر كفاءة وتحجيم الفساد.

---

[١].د.ابو بكر محمود الهوش ، مصدر سابق ، ص٢٦

[٢].سعيد مطر الصريدي ، إدارة الجودة الشاملة في الشرطة باستخدام التقنيات الحديثة ، رسالة دكتوراه ، كلية الدراسات العليا أكاديمية الشرطة، قطر،٢٠٠٤،ص٢٠٩ ؛ عصام عبد الفتاح مطر ، مصدر سابق ، ص٣٤ ؛ د. أبو بكر محمود الهوش ، مصدر سابق ، ص٢٥

[٣].أنور عبد الله بنجر، مبادرات لتطبيق مفهوم الحكومة الالكترونية في وزارة الداخلية، ورقة مقدمة للمؤتمر السنوي الثاني لمدراء إدارة تقنية المعلومات في القطاع الحكومي، الحكومة الالكترونية خطوات نحو التطبيق،الرياض،٢٠٠٣،ص٢٣.

[٤].د. عبد الفتاح بيومي حجازي، النظام القانوني للحكومة الالكترونية، مصدر سابق، ص ٢٠ ؛ د. أبو بكر محمود الهوش، مصدر سابق، ص٢٧ ؛ مصطفى يوسف كافي، مصدر سابق، ص ٢٢.

[5].The World Bank Group “E–Government “.http:// www. world bank.org/ pullicsecton/ egov.htm .p3.

وينظر في ذلك أيضا:.د. أبو بكر محمود الهوش،مصدر سابق،ص٢٧.

إلا أن ما يجب ملاحظته أن الفكرة الأساسية التي تقوم عليها الحكومة الالكترونية تكاد تكون واحدة، وهي أنها تقوم على مبدأ مهم وهو تحول جميع المصالح الحكومية في كافة سلطات الدولة وكذلك جهات القطاع الخاص نحو قضاء وظائفها ومهامها فيما يتعلق بخدمة الأفراد أو فيما بينها وبعضها البعض (بطريقة الكترونية) وذلك عن طريق تسخير تكنولوجيا المعلومات ووسائل الاتصال الحديثة، وإنها ليست مرتبطة فقط بالانترنيت بل هو احد مرتكزاتها التي تقوم عليه بالإضافة إلى الفاكس والهاتف اللذان يمثلان عناصر من مكونات الاتصال فيها، وان منطقها هو منطق بسيط وله أهداف متعددة ومن ضمنها التخلص من مساوئ وسلبيات العمل الإداري في الوقت الذي تمنح تكنولوجيا المعلومات الفرصة لتقوية الجانب الوظيفي العضوي في العمل الإداري،[١] أي أنها إعادة آلية وإعادة هندسة الأنشطة والحسابات والإجراءات الحكومية جميعها لتدعيم التنمية والإصلاح الإداري والاقتصادي وهو هدف كل الحكومات المختلفة.[٢]

وبعد إن انتهينا من ذكر هذه التعريفات التي أوردتها هذه المدارس السالفة الذكر، تجدر الإشارة إلى التعريف الذي أورده الجهاز الفني المركزي لمشروع تطبيق استخدام التكنولوجيا في الإعمال الحكومية في دولة الكويت، فهو انسب التعريفات للحكومة الالكترونية وأوسعها واشملها إذ يغطي كل المفاهيم السابقة التي أعطيت لمفهوم الحكومة الالكترونية حيث عرفها بأنها :- ((المزج الكامل ما بين إستراتيجية تنفيذ المهام والمسؤوليات التي تعتمد عليها الحكومة، وإستراتيجية تكنولوجيا المعلومات واتجاهاتها العالمية الحالية والمستقبلية عند وضع السياسات العامة للدولة، واتخاذ الأساليب الاليكترونية منهجاً رئيسياً لآليات تنفيذ تلك السياسات)).[٣]

وذلك بأن هذا التعريف قد حرص على الاحتياط لما يمكن أن يكشف عنه المستقبل من تقنيات حديثة غير المعروفة ألان، وحيث نجد انه قد استخدم لفظ (المستقبلية)، كما حرص هذا التعريف أيضاً على الجمع بين مهمة الحكومة وهي وضع السياسات العامة للدولة، ومهمة الإدارة وهي تنفيذ تلك السياسات، واعطى مفهوماً أوسع للحكومة الاليكترونية وعلى خلاف ما ذهبت إليه المدارس

---

[١] .ينظر في ذلك: عمر محمد بن يونس ، المجتمع المعلوماتي والحكومة الالكترونية مقدمة إلى العالم الافتراضي وقانونه ، مكتبة عبد الحميد شوهان العامة، الطبعة الثانية ، ٢٠٠٤ ، ص١٩٩ وما بعدها .

[٢] .محمد محمود الهادي ، الحكومة الالكترونية كوسيلة للتنمية والإصلاح الإداري ،مجلة أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، ٢٠٠٧ ، ص٧ ،على الموقع الالكتروني : -
http://www.cybraians.infoljoural/no11/e-gov.htm

[٣] .هذا التعريف مذكور في النشرة التشريعية التي أعدتها اللجنة الإعلامية بالجهاز الفني المركزي لمشاريع تطبيق استخدام التكنولوجيا في الإعمال الحكومية وذلك بصدد الحلقة النقاشية حول:الجوانب الاجتماعية لتطبيق مشروع الحكومة الالكترونية والتي عقدت بجمعية الخريجين الكويتية في ٧،يناير،٢٠٠٣،ص٣. نقلاً عن : د. داود عبد الرزاق ألباز ، الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وإعمال موظفيه، مصدر سابق، ص٧،هامش١.

السالفة الذكر، ومن هنا نجد اعتماد هذا التعريف سوف يمكن الحكومات تنفيذ السياسات العامة للدولة التي تسعى بدورها دائماً إلى تحقيق أهداف ضرورية ومهمة كمحاربة الفساد الإداري الذي يحتاج إلى تضافر من جميع السلطات الموجودة في الدولة.

المطلب الثاني

تمييز الحكومة الالكترونية عن غيرها من المفاهيم

إن استخدام أي مصطلح في مجال القانون يجب أن يكون هذا الاستخدام سليماً ومنضبطاً ودقيقاً بحيث يدل على معناه فقط ولا يتعداه إلى معنى أخر بعيد عنه.[١]

فعندما يدور الحديث عن الحكومة الالكترونية فأن أول ما يتبادر إلى أذهان البعض أن المقصود بها هو أعمال السلطة التنفيذية أي أعمال الإدارة العامة، أو الحكومة حسبما ينص عليه بعض الدساتير،[٢] ولا يقصد بها بقية السلطات الأخرى، في حين يعتقد آخرون أن المقصود بها هو أعمال السلطات في الدولة كالسلطة التشريعية والسلطة تنفيذية عندما يطلقون لفظ الحكومة الالكترونية.

ومن اجل بيان كل ذلك وتمييزها عن غيرها من مفاهيم، ارتأينا في هذا المطلب أن نقسمه إلى فرعين نتناول في الفرع الأول مدى التطابق بين أعمال الحكومة بمعناها الدستوري وأعمال الحكومة الالكترونية ،إما الفرع الثاني فسنتناول فيه مدى التطابق بين مفهوم الحكومة الالكترونية والإدارة الالكترونية. وعلى النحو الأتي:-

الفرع الأول:- مدى التطابق بين مفهوم الحكومة بمعناها الدستوري ومفهوم الحكومة الالكترونية.

الفرع الثاني:- مدى التطابق بين مفهوم الحكومة الالكترونية والإدارة الالكترونية.

---

[١] . ينظر في ذلك:محمود محمد علي صبره ، أصول الصياغة القانونية ، دار الكتب القانونية ، مصر ٢٠٠٣ ، ص٢٨٨.

[٢] .د.ماجد راغب الحلو ، القانون الدستوري ، الإسكندرية ،١٩٨٦، ص٢٧١ وما بعدها .

الفرع الأول

مـدى التطـابـق بين مفهوم الحكـومة بمعناها الدستوري ومفهوم الحـكـومة الالكـترونيـة

من اجل معرفة التطابق بين مفهوم الحكومة بمعناها الدستوري ومفهوم الحكومة الالكترونية يتعين علينا أن نحدد أولاً معنى الحكومة في إطار القانون الدستوري، ثم نبين ثانياً مدى التطابق بين طبيعة عملها وطبيعة عمل الحكومة الالكترونية وذلك وفقاً للاتي :-

أولاً:- تعريف الحكومة بمعناها الدستوري

ان الحكومة بشكل عام هي شارة الدولة ومظهر سيادتها في الداخل والخارج أي هي الربان الذي يقود سفينة الدولة أو الروح التي تسري في جسدها لأنها ترسم السياسة العامة وتديرها، وتنظر في حاجات الشعب، وان كلمة الحكومة في الاصطلاح الدستوري معان متعددة وهي :-

١. المعنى الشامل للحكومة.

أي إن الحكومة هي كافة هيئات الحكم في الدولة والمضطلعة بممارسة كافة ومختلف مظاهر السلطة والسيادة في المجتمع سواء كانت سلطات تشريعية أو تنفيذية أو قضائية.(١)

ويتبين من هذا التعريف أن الحكومة تشمل كافة السلطات العامة في الدولة أي السلطة التشريعية التي يناط بها سن القوانين، والسلطة التنفيذية التي تتولى وضع هذه القوانين موضع التنفيذ، والسلطة القضائية التي تتولى تطبيق هذه القوانين على ما يطرح عليها من منازعات.(٢)

٢. المعنى الضيق للحكومة.

ويقصد بها وفقاً لهذا المعنى (السلطة التنفيذية) وحدها أي السلطة القائمة بالسهر على تنفيذ القوانين وتسيير وإدارة المرفق العامة، أي ان الحكومة تشمل كل ما لا يعتبر من قبيل السلطة التشريعية أو السلطة القضائية فهي تشمل كل من رئيس الدولة ورؤساء المصالح والمؤسسات والهيئات العامة.(٣)

إلا انه هناك اتجاه أخر يذهب إلى ابعد من ذلك حيث يذهب إلى إعطاء معنى أضيق من المعنى السابق ويطلق كلمة الحكومة على الوزارة وحدها على أنها احد جانبي السلطة التنفيذية باعتبارها

(١) د. سليمان الطماوي ، نظم السياسة والقانون الدستوري ،دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٨، ص ١٧٤

(٢) . ثروت بدوي ، القانون الدستوري وتطوير الأنظمة الدستورية في مصر ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،ص١٨٥-٢٦٦

(٣) المصدر نفسه ، ص ١٨٥-٢٦٦.

الإدارة المحركة للسلطة التنفيذية والقائمة على سياستها العليا دون سائر الهيئات،[1] أي أنّ الحكومة تكون مقصورة على رئيس الوزراء (أو مجلس الوزراء أو الوزير الأول) ونوابه والوزراء ونوابهم، وهذا الإطلاق ذائع بصفة خاصة في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني.[2]

وبغض النظر عن المعنى الضيق والأضيق للحكومة فأنها في كلتا الحالتين تتمتع بسلطات وصلاحيات في مواجهة المحكومين أو الأفراد، أما السلطات الأخرى فتتعامل معها الحكومة وفقاً لبواعث وأسباب معينة.

٣. المعنى الوظيفي للحكومة:

ويقصد به ممارسة السلطة وأسلوب عملها داخل الدولة وشكل نظام الحكم السائد في الدولة الذي يتمخض عنه قيام أشكال مختلفة من الحكومات حيث إن لكل شعب الحكومة التي يختارها من خلال صناديق الاقتراح أو وفقاً لعادات وأعراف هذا الشعب.[3]

وكذلك يمكن تصنيف الحكومات وفقاً لمعايير وضوابط مختلفة، فمن حيث مصدر السيادة يمكن تصنيفها إلى حكومات تيوقراطية وأخرى شعبية، ومن حيث رئاسة الدولة يمكن تصنيفها إلى حكومات ملكية وأخرى جمهورية، وحكومات فردية وحكومات أغلبية، وأخيراً قد يقصد بها الوسيلة التي يتم بها إسناد السلطة العامة والكيفية التي تمارس بها تبعاً للمعيار الموضوعي في تعريفها بالمقابل للمعيار العضوي الذي يشمل المعاني الثلاثة التي ذكرناها سالفاً.[4]

ثانياً:- التمييز بين طبيعة عمل الحكومة بمعناها الدستوري و طبيعة عمل الحكومة الالكترونية.

إن اصطلاح الحكومة الالكترونية يثير لبساً مع مفهوم الحكومة في فقه القانون العام بصفة عامة، والقانون الدستوري بصفة خاصة، وهل هناك اتفاق أو تطابق ما بين عمل الحكومة بمعناها الدستوري وعمل الحكومة الالكترونية. وقد قيل في ذلك رأيين :-

الرأي الأول:- وهو الذي يقضي بعدم وجود تطابق ما بين عمل الحكومة الالكترونية بمعناها الدستوري وعمل الحكومة الالكترونية، والسبب في ذلك يعود إلى أن بعض الدول أدخلت أعمال القطاع الخاص إلى أعمال الحكومة الالكترونية وهذا ما يتنافى مع المعاني الدستورية المختلفة

---

[1] .د. سعد عصفور،المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٠،ص ١٣٥.

[2] .مدحت احمد عنايم،وسائل الرقابة البرلمانية على إعمال الحكومة في النظام البرلماني،دار النهضة العربية، ١٩٩٨ ،ص٤.

[3] .د.محسن خليل ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، بدون دار نشر، الإسكندرية، ١٩٦٧ ،ص٣١٥.

[4] .ينظر في ذلك: د. سعد عصفور ، مصدر سابق ، ص١٣٣ ؛ محسن خليل، مصدر سابق ،ص٣٦٦.

للحكومة حيث إن أعمال القطاع الخاص التي تديرها شركات أو مؤسسات تجارية أو أهلية إنما تعد من أشخاص القانون الخاص وهي تهدف في أعمالها إلى تحقيق الربح المادي في المقام الأول وان حققت منفعة عامة لجمهور المتعاملين معها فأن ذلك إنما يكون بصفة ثانوية أو تبعية،[١] ولا أهمية لما قاله البعض من أن نشأة الحكومة الالكترونية كانت في ظل القطاع الخاص أو أنّ التجارة الالكترونية هي الذراع اليمنى للحكومة الالكترونية، لان ذلك وان صح القول به إلا انه يبقى مقرراً بان الشركات والتجارة الالكترونية إنما تعتمد على الحكومة بصفة رئيسية فيما لا تستطيع هي القيام به كالاشتراك في خدمات الأقمار الصناعية وعقود نقل التكنولوجيا وغيرها من الخدمات التي تنفرد الحكومة بتقديمها ويعجز الإفراد عن توفيرها.[٢]

إلا أن هذا الرأي في حقيقة الأمر لا يمكننا الأخذ به، وذلك لأنه لو أمعنا النظر في تجارب هذه الدول التي تدخل أعمال القطاع الخاص في أعمال الحكومة الالكترونية، وعلى سبيل المثال تجربة الحكومة الالكترونية في الولايات المتحدة الأمريكية لوجدنا أن المساحة الأرحب بالاهتمام انصبت على المشتريات الحكومية وعلى العلاقات التجارية بين القطاعات الحكومية ومؤسساتها وبين الإفراد، إما علاقتها مع مؤسسات الإعمال في القطاع الخاص ما هو إلا انعكاس للذهنية الاستثمارية أو الاقتصادية السائدة في الولايات المتحدة الأمريكية، في حين لو دققنا النظر في التجارب الأوربية الأخرى أيضاً لوجدنا أن المحرك الرئيسي للعمل فيها هو حماية وخدمة الإفراد في كل المجالات.[٣]

أما الرأي الثاني:- وهو الرأي الذي يقضي بأن هناك تطابق ما بين إعمال الحكومة بمعناها الدستوري وأعمال الحكومة الالكترونية، حيث يرى أصحاب هذا الرأي أنّ سبب هذا التطابق ما بين أعمال كل من الحكومة التقليدية والحكومة الالكترونية يكون من خلال ملاحظة تجارب الدول المختلفة التي تحولت إلى الحكومة الالكترونية، حيث انه على الرغم من اختلاف هذه التجارب (وان سبب الاختلاف طبعاً يرجع إلى تباين مذاهب هذه الدول للتحول إلى الحكومة الالكترونية)، إلا إننا نجد أن القاسم المشترك فيما بينها هو إن جميعها يركز على المصالح الحياتية اليومية المرتبطة

---

[١] .د.داود عبد الرزاق الباز، الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وإعمال موظفيه،مصدر سابق ، ص٨٢.

[٢] .د. عبد الفتاح بيومي حجازي ، النظام القانوني للحكومة الالكترونية ، مصدر سابق ،ص٤٤.

[٣] .ينظر في ذلك : واجب غريبي ، الحكومة الالكترونية مفهومها متطلباتها وفوائدها ، مجلة علوم إنسانية ، السنة الرابعة ، العدد الثالث عشر ، تشرين الثاني ،ص٩.

بالأفراد التي يرجعون فيها إلى الإدارات العامة وسواء تعلقت هذه المصالح بأي مرفق من المرافق العامة كمرفق الماء أو الكهرباء أو الطيران أو المصارف أو الهيئات الصحية.[(١)]

كذلك نجد أن برلمانات الكثير من هذه الدول تحولت نحو الإدارة بطريقة الكترونية،[(٢)] لما يدعم الشفافية والوضوح البرلماني.[(٣)]

وكذلك هو الحال في السلطة القضائية التي كان لها نصيب في التحول إلى العمل الاليكتروني، ومن ذلك بعض المحاكم في الولايات المتحدة، وانجلترا، والمحكمة العليا في الهند، فضلا ً عن محكمة النقض في مصر والمحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة في مصر، وذلك عن طريق أرشفة وفهرسة الأحكام الخاصة بها وتكوين قاعدة بيانات يمكن الدخول إليها عن طريق شبكة الانترنيت.[(٤)]

ولذلك فإن التعريف القانوني للحكومة بأنها تعني سلطات الدولة الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) هو تعريف موسع للحكومة التقليدية يتفق مع معنى الحكومة الالكترونية، أي يتطابق هذا التعريف مع المجالات التي تم فيها التحول إلى الحكومة الالكترونية وهي مجالات السلطة التنفيذية (الإدارة)، ومجال السلطة التشريعية، ومجال السلطة القضائية، فضلا ًعن أن هذا التحول الالكتروني في نطاق الإعمال الحكومية أمر مرشح للزيادة والنمو في المستقبل.[(٥)]

وبعد ذكر هذين الرأيين نجد أن أصحاب الرأي الثاني الذي يقضي بأن هناك تطابقا ً ما بين أعمال الحكومة بمعناها الدستوري وأعمال الحكومة الالكترونية اقرب للصواب، وذلك لان الحكومة الالكترونية هي وسيلة من الوسائل التي تستخدمها الحكومة التقليدية (بمعناها القانوني والإداري)

[(١)] .د. عبد الفتاح بيومي حجازي، النظام القانوني للحكومة الالكترونية ، مصدر سابق ، ص٤٢.

[(٢)] .راجع هذا البحث ص ١٢، هامش رقم (٣).

[(٣)] .حيث يتمكن الإفراد الراغبين في ممارسة حق الرقابة على رأي نوابهم الذين انتخبوهم، من الدخول إلى الموقع الالكتروني لبرلمان دولتهم والاطلاع على عمل اللجان البرلمانية والاطلاع على بث اجتماعات هذه اللجان ومناقشات الأعضاء على هذا الموقع، وان هذا يحدث في اغلب برلمانات العالم ولا غرو في ذلك لان النواب انتخبهم الشعب ، ومن حقه إن يراقب أقوالهم في اللجان وغيرها.انظر في ذلك: محمد مساعد الصالح،المجلس الالكتروني ،عمود ((الله بالخير)) ، جريدة القبس في عددها رقم ١٩٣١ ،لسنة ٣٢ ، الصادرة بتاريخ ٢٠٠٣/١١/١٥، الصفحة الأخيرة.

[(٤)] .وهذا المعنى هو الذي ورد في خطاب مجلس الوزراء بدولة الكويت لافتتاح مؤتمر الكويت الأول حول الحكومة الالكترونية والذي ألقاه وزير المواصلات ووزير التخطيط نيابة ً عنه حيث ورد به ((...... وتجدر الإشارة إلى إن المفهوم العام للحكومة الالكترونية يتضمن الدولة بمفهومها الشامل أي السلطات الثلاث التنفيذية ،والتشريعية ،والقضائية، لذا فأن توحد الاتجاه والفكر في السلطات الثلاث لأمر بالغ الأهمية في الاستفادة الكاملة من مفهوم الحكومة الالكترونية)).انظر في ذلك : نشرة صوت الحكومة الالكترونية ، تغطية خاصة لإعمال المؤتمر المذكور بتاريخ ٢٠٠٣/١/١٤،الصفحة الأولى.نقلا ً عن داود عبد الرزاق ألباز، الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وإعمال موظفيه ، مصدر سابق، ص ٨٢-٨٣.

[(٥)] .د.عبد الفتاح بيومي حجازي ، النظام القانوني للحكومة الالكترونية ،مصدر سابق ، ص ٤٢-٤٣.

لتوفير المعلومات والخدمات للإفراد عبر شبكة الانترنيت وأجهزة الحاسوب وهذا لا يلغي دور الحكومة التقليدية وإنما تسنده وتدعم فاعليته وكفاءته عن طريق البعد عن الروتين والتعقيدات البيروقراطية واختصار المسافات وتوفير وقت وجهد ومال الأفراد، كما لا ينبغي التخوف من الحكومة الالكترونية فهي لن تستغني عن الجهد والإبداع البشري المنظم والمحرك لها، وإنما ينبغي التكيف مع بيئتها وثقافتها المختلفة تماماً عن بيئة وثقافة الحكومة التقليدية، وهذا طبعاً يقضي إجراء تغييرات تقنية ونظامية وذهنية وسلوكية ويدخل ضمن ذلك إعادة توزيع الموارد البشرية وتدريبها وتأهيلها وتصنيف أدوارها في ظل الثقافة التنظيمية الجديدة لتقديم ومناولة المعلومات تحت مظلة الحكومة الالكترونية.

الفرع الثاني

مدى التطابق بين مفهوم الحكومة الالكترونية والإدارة الالكترونية

يشير مصطلح الحكومة الالكترونية الكثير من التساؤل حول مدى انضباطه ودقته على الرغم من شيوع استعماله في السنوات الأخيرة، إذ انه حديث ويحمل مدلولات متعددة من الصعب على رجال القانون أن يحملوها على وجه واحد أو دلاله قاطعه واحدة.

فهناك من يعد أن الحكومة الالكترونية تعني استخدام التقنية التكنولوجية في نشاطات الدولة كافة وعلى مستوى السلطات (التشريعية والقضائية والتنفيذية) وهذا ما يطلق عليه (الحكومة الالكترونية)، وقد أعلن عن مولد أول حكومة الكترونية عربية في ٢٩/تشرين الأول/ ٢٠٠١، في دبي، حيث يعتبر موقع دبي الالكتروني موقع موحد يساهم في التخفيف من الإجراءات البيروقراطية والروتينية كما يعمل على توفير إمكانية الوصول إلى كافة الخدمات الحكومية وبأسهل الطرق الممكنة بنزاهة وشفافية عالية.(١)

في حين يرى البعض الأخر أن مفهوم الحكومة الالكترونية يعني استخدام السلطة التنفيذية ببعديها الإداري والحكومي التقنية الالكترونية في أدائها ونشاطها، أي أنها تطلق على مدلول السلطة التنفيذية ولا يمكن التوسع فيه ليشمل السلطتين التشريعية والقضائية.(٢)

ومن اجل توضيح ذلك بتفصيل أكثر لابد إن نبين أولاً ما هو تعريف الإدارة الالكترونية، ثم نبين ثانياً مدى التطابق بين الإدارة الالكترونية والحكومة الالكترونية.وعلى النحو الأتي:-

(١) . ينظر في ذلك الموقع الالكتروني الرسمي لحكومة دبي الالكترونية ، www.dubai.ae
(٢) .ينظر في ذلك : اورنس متعب هذال،مصدر سابق،ص١٨.

أولا:- تعريف الادارة الالكترونية.

على الرغم من المجهود المبذول من قبل العاملين والباحثين في الولايات المتحدة الأمريكية على اعتبار أنها مركز ظهور وانتشار الأعمال الالكترونية في العالم إلا انه لم يتم التوصل إلى تعريف دقيق يمكن أن يتفق عليه فيما يتعلق بمصطلح الإدارة الالكترونية،(١) إلا أنها عرفت بتعاريف متعددة نذكر منها :-

١. إنها عبارة عن استخدام نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وخاصة شبكة الانترنيت في جميع العمليات الإدارية الخاصة بالمنشآت الحكومية.(٢)

الذي يتبين من هذا التعريف أن الأساس الذي تقوم عليه الإدارة الالكترونية هو استخدام نظم الشبكات وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وخاصة شبكة الانترنيت التي تعتبر السبب الرئيسي لظهور وانتشار جميع مصطلحات الإعمال الالكترونية، كما أنّ الهدف من وراء تطبيق الإدارة الالكترونية هو تحسين الإنتاجية وزيادة كفاءة وفاعلية الأداء.

٢. كذلك عرفت بأنها عبارة عن مدخل جديد يقوم على استخدام المعرفة والمعلومات ونظم البرامج المتطورة والاتصالات للقيام بالوظائف الإدارية وانجاز الإعمال التنفيذية واعتماد الانترنيت والشبكات الأخرى في تقديم الخدمات والسلع بصورة الكترونية بالإضافة إلى تبادل المعلومات بين العاملين في الإدارة وبينها وبين الإطراف الخارجية بما يساعد على اتخاذ القرار ورفع كفاءة الأداء وفاعليته.

٣. كما تعرف أيضا ً على أنها وسيلة لرفع أداء وكفاءة الحكومة وليست بديلا ً عنها ولا تهدف إلى إنهاء دورها وهي إدارة بلا أوراق إلا أنها تستخدم الأرشيف الالكترونية والأدلة والمفكرات الالكترونية والوسائل الصوتية وهي إدارة بلا مكان وتعتمد أساسا ً على الهاتف المحمول وهي إدارة بلا زمان حيث تعمل أربعا وعشرين ساعة في اليوم وهي إدارة بلا تنظيمات جامدة.(٣)

ثانيا ً:- التمييز بين مفهوم الحكومة الالكترونية والإدارة الالكترونية

على الرغم من ذكر كل ما سبق من تعاريف لمفهوم الإدارة الالكترونية إلا إن الجدل لم ينتهِ بينها وبين الحكومة الالكترونية، هل هما مصطلحان مختلفان أم أنهما مصطلحان مترادفان.؟

(١). محمد سمير احمد، الإدارة الالكترونية ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان ، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩ ، ٤٢.
(٢). المصدر نفسه ، ص٤٣-٤٤.
(٣). ينظر في ذلك : محمد محمود الطعامنة و طارق شريف علوش ، الحكومة الالكترونية وتطبيقاتها في الوطن العربي ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، مصر ،٢٠٠٤ ، ص ٩-١١.

حيث يرى البعض أن تعبير الإدارة الالكترونية هو الأدق في الاستخدام وان استخدام تعبير الحكومة الالكترونية ما هو إلا نظراً لشيوع استخدامه في العمل هذا من جهة، ومن جهة أخرى إن وضع السياسات العامة للدولة وتحديد الأهداف العامة المراد إدراكها هي مهمة ذهنية خلاقة لا يستطيع الا العقل البشري أن يقوم بها، وان الحاسوب الآلي يقتصر دوره فقط في إعداد بعض البيانات أو المعلومات التي تساعد في رسم هذه السياسة وان الإدارة هي التي تقوم بتنفيذ السياسة العامة التي سبق وضعها كما أن انجاز الأهداف العامة التي تم تحديدها مسبقاً هي المهمة التي يمكن إن تتم بالطريقة الرقمية من خلال الحاسوب الآلي وشبكات المعلومات بدلاً من أن تتم بالطريقة التقليدية.(١)

وكذلك يرى البعض الأخر أنّ استخدام تعبير الإدارة الالكترونية قد يكون موفقاً في الجمع ما بين مفهوم الحكومة الالكترونية وأعمال القطاع الخاص الاليكتروني، ذلك لأنه ليس المقصود من الحكومة الالكترونية هو ممارسة الحكم بطريقة اليكترونية عن طريق تسخير تقنية المعلومات لخدمة إدارات الحكم، وإنما المقصود إدارة الأمور بطريقة الكترونية سواء في نطاق الحكومة بمعناها الدستوري أو في مجال القطاع الخاص، نحو قضاء وظائفها ومهامها (في ما يتعلق بخدمة الأفراد أو فيما بينها وبعضها البعض) بطريقة اليكترونية عن طريق تسخير تقنية المعلومات ووسائل الاتصالات الحديثة في أداء هذه المهام.(٢)

إلا انه على الرغم مما سبق من أراء تقضي بأن الإدارة الالكترونية هي الأصح في الاستخدام، إلا أننا نرى أن مفهوم الحكومة الالكترونية هو مفهوم أوسع من مفهوم الإدارة الالكترونية وان كل منهما مستقل عن الأخر، ولكن كل ما في الأمر هو أن الإدارة الالكترونية هي مرحلة سابقة على الحكومة الالكترونية، ومن اجل ذلك نسوق الحجج الآتية:-

١. إن مفهوم الحكومة الالكترونية يقر بضرورة قيام هذه الحكومة بتنظيم نفسها ليس حول الدوائر الحكومية البيروقراطية فقط كما هو الحال في (الحكومة الاقتصادية التقليدية) وإنما حول الإعمال والفعاليات واحتياجات الإفراد، وذلك من خلال المعلومات وتكنولوجيا الاتصال، أي أن الحكومة الالكترونية لا يقتصر مفهومها على إحداث تغيرات شكلية في أساليب تقديم الخدمات للإفراد مثل (أتمتة بعض عمليات الخدمة، أو إعادة هندسة هذه

(١) ينظر في ذلك : د. ماجد راغب الحلو ، الحكومة الالكترونية والمرافق العامة بحث قدم إلى المؤتمر العلمي الأول الذي نظمته أكاديمية شرطة دبي حول (الجوانب القانونية والأمنية للعمليات المصرفية)، ابريل،٢٠٠٣،ص٣،هامش ٢.

(٢) د.عبد الفتاح بيومي حجازي ، النظام القانوني للحكومة الالكترونية، مصدر سابق ، ص ٤٥.

العمليــات أو النشــاطات أو إعــادة اكتشــاف الحكومــة) ،حيــث إن مثــل هــذه النشــاطات والإجراءات التعديليه منفردة لا تؤدي إلى تكوين حكومة فاعلة رغم ما تمثله من تغيرات ايجابية مرحب بها، وإنما الحكومة التي نقصدها هي نموذج أعمال جديد تماماً يجمع بين الهندسة وتكنولوجيا المعلومات من اجل إحداث تغيير تحولي وليس مجرد إحداث تحسينات تدريجية على هياكل الإدارة القائمة.[1]

٢. إن الحكومة الالكترونية ليست مجرد حواسيب وبرمجيات وانترنيت وغيرها من تقنيات بل هـي أوسـع مـن ذلـك إذ أنهـا إدارة شـاملة لمختلـف أوجـه العمليـات اللوجسـتية، والإعمـال الالكترونيـة، وكـذلك التجـارة الالكترونيـة، وإدارة العلاقـات العامـة، وتلبيـة حاجـات إفـراد الحكومة، وتنظيم العلاقة بين سلطات الدولـة، والقطـاع الخـاص، والهيئـات الرسمية وغير الرسمية، والسيطرة على جودة أعمال ومهام الدولة، وبالإضافة إلـى كل ذلك فـأن الحكومـة الالكترونية تشمل أيضاً تمكين السلطات المختلفة بالدولة من تمشية أعمالها الكترونياً دون العودة في مهام كثيرة إلى المراكز القيادية العليا.[2]

ومن هنا يتبين لنا أن مضمون مصطلح الحكومة الالكترونية وقد ارتبط باستخدام نتائج الثورة التكنولوجية في تطوير أهداف عمل السلطات المختلفة في الدولـة فضـلاً عن توسيع قاعدة المستفيدين من الخدمات العامة.

٣. إن علاقة الإدارة الالكترونية بالحكومة الالكترونية هي علاقة الجزء بالكل، إذ إن الإدارة هـي الجـزء وتعنـي تحويـل جميـع العمليـات ذات الطبيعـة الورقيـة إلـى عمليـات ذات طبيعـة الكترونيـة باسـتخدام التطـورات التقنيـة الحديثـة (العمـل الالكترونـي) أو الإدارة بـلا ورق، وتعمل الإدارة الالكترونية على تطوير البنية المعلوماتية داخل المؤسسـة وبعبـارة أخـرى إن تطبيقها مقتصر داخل حـدود الإدارة فقط، أمـا الحكومـة الالكترونيـة فهـي تمثـل الكل وتعنـي العمليـات الالكترونيـة التـي يـتم مـن خلالهـا ربـط السـلطات فيمـا بينهـا التـي تطبـق الإدارة الالكترونية وذلك من خلال التشغيل الحاسوبي ذي التقنية العالية.[3]

---

[1] .ينظر في ذلك: د.أبو بكر محمود الهوش، مصدر سابق ، ص٢٠-٢٢.

[2] . محمد محمود الطعامنة و طارق شريف العلوش، مصدر سابق ، ص١٧

[3] . محمد محمود الخالدي ، التكنولوجيا الالكترونية "الحكومة الالكترونية، الصحافة الالكترونية،التسويق الالكتروني، الإدارة الالكترونية،الاتصالات الالكترونية،المدارس الالكترونية" ، دار كنوز للنشر والتوزيع ، الطبعة الثانية،٢٠٠٧،ص٧١-٧٢ ؛ د.خالد ممدوح إبراهيم ، أمن الحكومة الالكترونية ، الدار الجامعية ، الإسكندرية، ٢٠٠٨ ،ص٦٣-٦٤ ؛ محمد سمير احمد ، مصدر سابق ، ص٢٨ ؛ مصطفى يوسف كافي ، مصدر سابق ، ص ٢٨

المطلب الثالث

نشأة الحكومة الالكترونية

لقد ظهرت في العصر الحديث ومع نهاية القرن العشرين وبدايات القرن الحادي والعشرون عدة مفاهيم جديدة لم تكن معروفة من قبل، مثل الكتاب الالكتروني، والمكتبة الالكترونية، والمكتبة الافتراضية، والتجارة الالكترونية، والمنظمة الالكترونية، والتعلم عن بعد، والعمل عن بعد، إلى غير ذلك من المفاهيم الجديدة، ولكن مصطلح E-Government (الحكومة المتشابكة بينياً أو ما يعرف بـ (الحكومة الالكترونية)، يعتبر قفزة في القاموس السياسي المتأثر بمتغيرات العصر،[١] لدرجة أن البعض يذهب إلى أن الحكومة الالكترونية تعيد امتحان كافة النظريات الإدارية والدستورية للحكم، وربما حتى تعيد صياغة فكرة العقد الاجتماعي ذاته الذي فسر أساس السلطة في الدولة.[٢]

لذا أصبحت الحكومات الالكترونية سمة أساسية للرقي والتحضر في الدول فالكثير من الباحثين القانونيين والاقتصاديين عندما يقومون بتشخيص أسباب تخلف الدول والشعوب يضعون على رأس تلك الأسباب التخلف الإداري والتنظيمي هدفاً جوهرياً تسعى الحكومة لتحقيقه.[٣]

ومن اجل الوقوف على إرهاصات ظهور مصطلح الحكومة الالكترونية، سوف نتناول موضوع هذا المطلب في فرعين يتولى الفرع الأول الثورة المعلوماتية والحكومة الالكترونية، ويتولى الفرع الثاني الواقع الإداري والحكومة الالكترونية. وعلى النحو الأتي:-

الفرع الأول:- الثورة المعلوماتية والحكومة الالكترونية.

الفرع الثاني:- الواقع الإداري والحكومة الالكترونية.

---

(١) د.أبو بكر محمود الهوش، مصدر سابق ، ص٢٩

(٢) محمد محمود ألخالدي ، مصدر سابق ، ص٣٢ ؛ سامي حسن الحمش ،مصدر سابق ، ص٢١.

(٣) د.أبو بكر محمود الهوش ، مصدر سابق ، ص٢٩.

الفرع الأول

الثورة المعلوماتية والحكومة الالكترونية

نشأت ثورة المعلومات[١] نتيجة للتطور الذي حدث في مجال الاتصالات والحاسوب ودمجهما معاً ليشكلا وسيلة قوية لحفظ ومعالجة ونقل المعلومات بشكل يعد تحولاً ثورياً حقيقياً، ووثبة من الوثبات الغريبة التي تقوم بها الحياة عندما تغدو شيئاً جديداً ومختلفاً عن ذي قبل.[٢]

كما تعتبر ثورة المعلوماتية الأداة الطيعة لعولمة النظام الكوني الجديد فهذه التقنيات تشهد تحولات جذرية زادت من سرعة عملية الاتصالات بحيث لم تعد العوائق التقنية والاعتبارات السياسية والحدود الجغرافية حائلاً أمام المد التطوري لهذه الخدمة.

فعلى صعيد الكومبيوتر مثل ظهوره أهم حدث منفرد في تاريخ التكنولوجيا حيث كانت أجهزة الكومبيوتر هي العامل الرئيسي لحدوث التغيرات التي جرت خلال العقود الثلاثة الماضية في عالم المال والتجارة، ولما كان وقعها شديد التأثر في المجتمع فقد سرى بين أفراده مصطلح (عصر المعلومات The information age)، وتعبيرا ً عن الأثر الفعال لهذه الاجهزه التي يمكن إن تجعلنا نطلق عليه (عصر ألانفوميديا).[٣]

كما ان البعض يرى ان الكومبيوتر وغيره من الأجهزة توسع من عقول البشر وقد كان الحالمون الحقيقيون في عالم الكومبيوتر يدركون من زمان أن الهدف من هذه التقنية ليس مجرد تخزين أو معالجة البيانات وإنما توسيع قدرة عقول البشر عن التفكير والاتصال والتغلب على المشكلات.[٤]

---

[١]. بدأت ثورة المعلومات في المجتمعات الصناعية منذ ثلاثة عقود على الأقل، وأضحت أهم ملمح من ملامح مجتمع المعلومات العالمي أو المجتمع الشبكي Network Society الذي تجاوز نموذج المجتمع الصناعي وحظي باعتباره نموذجاً لتنظيم المجتمع الإنساني باهتمام الحكومات والإفراد، وتطلق كلمة الثورة العلمية على كل نوع خاص من التغيير ينطوي على نوع معين من التجديد أو أساس جديد لممارسة العلم في التطبيق العملي ، إن كل ثورة علمية تغير المنظور التاريخي للمجتمع الذي يدركها لأنها ثورات تزلزل التقليد وتكمل النشاط المرتبط بالعالم . راجع في ذلك : توماس كون ، بنية الثورات العلمية ، ترجمة شوقي جلال ، مكتبة الأسرة ،٢٠٠٣،ص ٢٤-٣٥-٢٥١. نقلاً عن: داود عبد الرزاق ألباز، الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وإعمال موظفيه ،مصدر سابق،ص١٦.

[٢].المصدر نفسه ،ص١٦.

[٣]. ويشير مصطلح عصر المعلومات إلى العصر الذي يحتل فيه المعلومات محل رأس المال في إنتاج الثورة حيث غدت المعلومات هي المورد الاستراتيجي والعامل المحول لمجتمع ما بعد الصناعة وهي في ذات الوقت المرتكز المحوري في هيكل اجتماعي جديد يعتمد على الاتصالات عن بعد. ينظر في ذلك:فرانك كليش،ثورة الانفوميديا،ترجمة حسام الدين زكريا، سلسلة عالم المعرفة،الكويت ،٢٠٠٠،ص١١، نقلاً عن : المصدر نفسه ، ص ١٧ .

[٤]. راجع في ذلك: والترتروت أندرسون،عصر الجينات والالكترونيات، ترجمة احمد مستجير،الهيئة المصرية العامة للكتاب ، مكتبة الأسرة ،٢٠٠٢ ، ، ص٩و٨٤، نقلا عن : المصدر نفسه،ص١٧.

كذلك هو الحال في الانترنت الذي يعتبر العصب الرئيسي للثورة المعلوماتية وله الدور الفعال لحدوث طفرات سريعة في مجال تواصل أفراد المجتمع بعضهم ببعض كما فتح للبشرية مصدراً لكنوز قيمة من المعلومات والاتصالات وتبعاً للوعي المتزايد بهذه الحقيقة شرعت الحكومات في التوجه إيجابا ً نحو الحكومة الالكترونية، [١] حيث أدى ظهور الانترنيت في بداية السبعينيات،[٢] إلى بروز الكثير من المصطلحات التي تعبر عن القدرة الفائقة للانترنيت في نقل المعلومات مثل مصطلح (طريق المعلومات السريع Information super high way)،[٣] الذي أصبح كجراب الحاوي (handy catch all High-Tec)،لكل ما يخطر على البال في مجال التكنولوجيا الفائقة التي تتقدم منتجاتها كل شهر تقريباً وفي مجال الانترنت خصوصاً وأصبح الابتكار المستمر أهم ما يميزها.[٤]

الفرع الثاني

الواقع الإداري والحكومة الالكترونية

لابد من الإشارة ابتداءً إلى أن فكرة الحكومة الالكترونية كانت موضوعاً لإحدى روايات الخيال العلمي التي كتبها جون برنر (Jon Bruner) في سنة ١٩٧٥ حيث تتلخص موضوع هذه الرواية حول حكومة شمولية تتحكم في شعبها وترتكز كل السلطات في يدها من خلال شبكة حاسوب عملاقة تحتوي على كل بيانات أفراد الشعب مما أدى بأنصار الحريات إلى مكافحة هذه الشبكة، كما تحدثت أيضاً هذه الرواية عن دودة (Tape worm) تقوم بعمل تخريبي تخترق من خلاله الكومبيوتر وتقرض ما به من معلومات عن الشعب وقد سمي المؤلف هذا العمل (برنامج الدودة)، إلا أن احد الدارسين لعلوم الحاسوب في مرحلة الدكتوراه في الولايات المتحدة الأمريكية بجامعة (كورن يل) وهو روبرت موريس(Rupert Toppan Morris) تأثر بهذه الرواية

---

(١) .د. خالد ممدوح إبراهيم ، مصدر سابق، ص١٦

(٢) . إلا إن البعض يرجع أصول الانترنيت إلى عام ١٩٥٧ عندما أطلق الاتحاد السوفيتي القمر الصناعي (سبوتنيك)، وكانت حكومة الولايات المتحدة قلقة للغاية من أن السوفيت ما ضون بالفعل بعسكرة الفضاء وإيجاد تكنولوجيا عالية للاسلحه العسكرية التي من شأنها ان تهدد امن الولايات المتحدة ، فعلى اثر ذلك جاء رد الفعل الأمريكي بإنشاء وكالة مشاريع البحوث المتقدمة التي تعرف باسم داربا(DARPA)، ينظر في ذلك: سامي حسن الحمش، مصدر سابق ، ص١١

(٣) . د. داود عبد الرزاق الباز، الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وإعمال موظفيه ، مصدر سابق ، ص ١٧-١٨.

(٤) .وترجع تسمية طريق المعلومات السريع إلى نائب الرئيس الأمريكي ألبرت إل جور (Albert Algore)، الذي كان عضواً في مجلس الشيوخ قبل إن يصبح نائباً للرئيس الأمريكي بيل كلينتون وكان أبوه هو الذي قدم للكونغرس مشروع قانون (Federal Aid High way)، في عام ١٩٥٦ وقد أطلق هذه التسمية عندما كان يتحدث عن ضرورة البحث عن وسيلة لربط المدارس والكليات والجامعات في أمريكا بشبكة الكترونية عالية السرعة كما طلب بتحديث مكونات البنية الأساسية للانترنت للوصول إلى هذه الغاية . ينظر في ذلك: د. فهد بن ناصر العبود ، مصدر سابق ، ص ٩٢-٩٣.

وحاول تحقيق الفكرة ونقلها من الخيال العلمي إلى الواقع العملي حيث كان ذلك تحديداً عام ١٩٨٨ وكان قد بلغ من العمر ٢٣ عاماً،[١] حيث قام بتصميم روبرت الدودة الالكترونية التي كانت السبب لإدانته جنائياً بتهمة الاحتيال وسوء استخدام الكومبيوتر وتم الحكم عليه بالوضع تحت المراقبة لمدة ثلاث سنوات بالإضافة إلى (٤٠٠)ساعة من العمل الاجتماعي ، وغرامة قدرها (١٠،٥٠) دولار على الرغم من أن (Morris) كان هدفه نيل درجة الدكتوراه فقط ولم يكن في نيته القيام بكفاح مسلح أو المشاركة ضد شبكة حكومية.[٢]

وبعد مضي ست سنوات على ذلك أخذت فكرت الحكومة الالكترونية تطرح نفسها في المجال الإداري وكانت إرهاصاتها الأولى في عام ١٩٩٢ في أثناء الحملة الانتخابية للرئيس الأمريكي (بيل كلينتون) حيث اعلن في الخطاب الذي وجهه للشعب الأمريكي بأنها سوف تقص الشريط الأحمر وتجعل الحكومة أكثر استجابة لاحتياجات الأفراد وتوسع فرص المشاركة في العمل الديمقراطية.[٣]

كما اصدر نائب الرئيس الأمريكي (إل جور Al Gore) تقريراً حمل عنوان (من البيروقراطية للإنتاج: نحو حكومة تعمل أكثر وتكلفة اقل)، حيث يحتوي هذا التقرير على عدد من التوصيات اللازمة لتحسين أداء الحكومة لخدماتها في المناطق التي ينبغي أن يكون للحكومة دوراً فيها من وجه نظر صناع السياسة، وتركز تلك التوصيات بصفه رئيسية على كيفية أداء الحكومة لأعمالها وليس على ما ينبغي أن تؤديه.[٤]

أما على مستوى العالم العربي فقد بادرت حكومة دبي في دولة الإمارات العربية المتحدة بإنشاء منطقة حرة للتكنولوجيا سميت (مدينة دبي للانترنيت) وكان ذلك على اثر إعلان حكومة دبي عن التحول إلى الحكومة الالكترونية التي انطلقت في أكتوبر ٢٠٠١ وخططت حكومة إمارة دبي

---

(١) . علي السيد الباز، الحكومة الالكترونية والإدارة الالكترونية، بحث منشور ضمن إعمال المؤتمر العلمي الأول الذي نظمته أكاديمية شرطة دبي ، ٢٠٠٣، الجزء الأول ، المجلد الرابع،ص١٢٤.

(٢) .د. ماجد راغب الحلو ، الضبط الإداري كوسيلة وقائية من الجريمة الالكترونية ، بحث قدم لمؤتمر الوقاية من الجريمة في عصر العولمة والذي نظمته كلية الشرطة والقانون ، ٢٠٠١، قطر ، ص١٠، هامش رقم (٢).

(٣) .د. فهد بن ناصر العبود ، مصدر سابق، ص٢٠-٢١

(٤) . د. داود عبد الرزاق الباز، الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وإعمال موظفيه ،مصدر سابق، ص ٢٧-٢٨.

لنفسها فترة التحول إلى الحكومة الالكترونية كاملة أو على الأقل بنسبة ٧٠% في غضون خمس سنوات منذ انطلاقها.[١]

أما في العراق فقد بدأت بواكير هذه الحكومة عام ٢٠٠٤ عندما وقعت وزارة العلوم والتكنولوجيا عقد بمبلغ (٢٠) مليون دولار مع إحدى الشركات الايطالية لتنفيذ مشروع الحكومة الالكترونية، وكانت خطة الوزارة تتكون من ثلاث مراحل:-

المرحلة الأولى:- قصيرة المدى، وعمرها (سنتان) وتضمنت تأسيس البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات وتقديم الخدمة إلى موظفي وزارة العلوم والتكنولوجيا.

المرحلة الثانية:- ومدتها (خمس سنوات) وتضمنت تقديم الخدمة إلى موظفي الوزارات والى القطاع التجاري.

المرحلة الثالثة :- بعيدة المدى، وتهدف إلى تقديم الخدمة إلى الإفراد.[٢]

إلا انه يجب الإشارة هنا إلى مسألة مهمة وهي أن هذا المشروع وان كان يبدو متميزاً إلا أن مدته طويلة نسبياً ولا يمكن توقع ماذا سوف يحدث على صعيد الحكومة الالكترونية خلال الخمسة عشر عاماً المقبلة، حيث إن مشروع الحكومة الالكترونية هو مشروع ريادي له جوانبه المختلفة التي تشمل نواحي المجتمع، وان هذا المشروع له صفة الحتمية فهو ينفذ عاجلاً أم أجلاً فكلما كانت البداية في التنفيذ أسرع كان ذلك أفضل وكذلك فإنّ تطبيق المشروع بصيغته المتكاملة أمر يصعب على الكثير من الدول نظراً لوجود الكثير من المحددات لذا يمكن أن تكون البداية عبارة عن مكتب في كل محافظة يحتوي جميع تقنيات المعلومات ويكون هنالك مركز للتواصل بين الإفراد ودوائر الدولة المختلفة حتى لا يحتاج الإفراد إلى السفر من محافظة إلى أخرى لانجاز معاملاتهم، وهذا ما طبقته فعلاً مدينة (مانشستر) في بداية الأمر وأسمته وقتذاك (مضيق مانشستر)،[٣] فالحكومة الالكترونية هي وسيلة وليست غاية الأمر ويجب أن تكون كذلك في التصور.

وأخيراً نشير إلى إن أي نجاح في مشروع الحكومة الالكترونية يتحقق في ضوء التكامل الأفقي والعمودي له، فالأفقي نقصد به شمول اكبر عدد من الإدارات والمناطق الجغرافية، إما العمودي فهو أن المشروع يجب أن يغطي جميع الخدمات التي تقدمها تلك الدوائر، لذا فإن النجاح

---

[١]. د. عبد الفتاح بيومي حجازي ، النظام القانوني للحكومة الالكترونية ،مصدر سابق ، ص٤٢.
[٢]. محمد محمود الخالدي ، مصدر سابق،ص ٩٤.
[٣] . د. خالد ممدوح إبراهيم ، مصدر سابق، ص١٦.

لا يتحقق إلا بأتباع المنهج التدرجي وان المشروع لا يكتمل إلا بتحقيق التعاون ما بين الإدارات العامة والعاملين فيها من جهة، وجميع إفراد المجتمع من جهة أخرى، لذا فقد آن الأوان لان نخطو الخطوة الأولى في مسيرة الإلف ميل ولا يغيب عن بالنا أن هذا المشروع أصبح خياراً وقراراً استراتيجياً على مستوى الدولة ويجب إن نصل إليه رغم كل العوائق.

المبحث الثاني

مزايا وسلبيات الحكومة الالكترونية

بما أن القانون هو ترجمة حقيقة لحال الشعب لأنه وضع من اجل مصالحه وحاجاته، لذا يجب أن يكون ملائما ً لمطالب ورغبات هذا الشعب.(١)

ولذلك فقد اتجهت الحكومات نحو الحكومة الالكترونية باعتبارها النظام الذي سيؤدي إلى هدم الأسلوب اليدوي أو بالأحرى التقليدي في تنظيم جميع إدارات ومؤسسات الدولة، وسيقوم هذا النظام الوليد أو الجديد بالأخذ بأسلوب العلم والتكنولوجيا مقياسا ً جديدا ً في التخلص من سلبيات ومساوئ الإدارات الحكومية التقليدي.(٢)

لذا أصبحت الحكومة الالكترونية ضرورة من ضرورات هذا العصر بل هي وسيلة لتحسين الأداء الحكومي لخدمات الإفراد وبناء الثقة بين الحكومة وجمهور المتعاملين معها من الإفراد، ونظرا ً لما تحققه من فوائد ومزايا تعجز الحكومات الأخرى قبل تطبيق نظام الحكومة الالكترونية عن تحقيقها، لذا اتجهت اغلب دول العالم إلى إنشاء وتطبيق الحكومة الالكترونية للتمكن من الاعتماد على نمط الإدارات لإعمالها الكترونيا ً عبر الأجهزة التكنولوجية المتاحة التي بدأت تهيمن على تصريف الإعمال كبديل عن إعداد كبيرة من الإفراد، ومن المؤكد أن الوصول إلى أفضل أداء إداري وتحسين الخدمات في انجاز الإعمال هو من أهم الغايات المتوخاة التي تعمل لأجلها كل إدارة ناجحة.(٣)

وبطبيعة الحال فإن أي نظام لا يخلو من سلبيات تصاحبه وتنشأ معه لذا سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول مزايا الحكومة الالكترونية، وفي المطلب الثاني نتناول فيه سلبيات الحكومة الالكترونية. وعلى النحو الأتي:-

المطلب الأول :- مزايا الحكومة الالكترونية.

المطلب الثاني :- سلبيات الحكومة الالكترونية.

---

(١) . السيد عبد الحميد فوده ، الافتراض القانوني بين النظرية والتطبيق ، المجلة العلمية لكلية الشريعة والقانون ،العدد الثالث عشر، ٢٠٠١،ص٤٧٤.

(٢) . رأفت رضوان،عالم التجارة الالكترونية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة،الطبعة الأولى،١٩٩٩،ص١٧٤.

(٣) . د.أبو بكر محمود الهوش ، مصدر سابق ، ص٤٧٧.

المطلب الأول

مزايا الحكومة الالكترونية

تسعى الحكومة الالكترونية إلى تزويد القطاع الحكومي بالقدرة على تطوير وتنمية المجتمع عموماً بسرعةٍ وفعاليةٍ كبيرتين، وذلك من خلال استخدام تقنيات المعلومات والاتصالات في مختلف جوانب هذا القطاع.

ويؤدي التطبيق السليم للحكومة الالكترونية إلى مزايا عديدة تتمكن من تخطي سلبيات النظام الحكومي التقليدي السائد في الدول النامية بصورة خاصة، وهو الذي عادةً ما يكون مُغرقاً في البيروقراطية، كما يؤدي أيضاً إلى الحد من مستوى الفساد في القطاع العام من خلال التقليل من دور الوسيط بين الحكومة والأفراد، أو بين الحكومة والقطاع الخاص، أو بين الدوائر الحكومة ذاتها، مما يؤدي بدوره أيضاً إلى التقليل من النفقات الحكومية بشكل ملموس، كما أن توسيع مشاركة المجتمع في عملية صنع القرار الحكومي واحد من أهم مساعي مبادرات الحكومة الالكترونية عالمياً.[1]

إلا انه ما يجب ملاحظته هو أن الحكومة الالكترونية ليست بديلاً أو اختصاراً للتنمية الاقتصادية وتوفير الميزانية والحكومة الكفء، كما أنها ليست حدثاً مفرداً قد يغير فوراً والى الأبد الوضع الراهن،[2] إن إستراتيجية الحكومة الالكترونية تقوم على تبسيط الخدمات الحكومية لكل الإطراف المعنية (الحكومة ،الفرد،المجتمع)، وان استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يساعد في ربط كل هذه الإطراف المعنية معاً وتدعيم الأنشطة والعمليات، أي أن الحكومة الالكترونية تساند الوسائل الالكترونية وتسهم في تدعيم جودة الإعمال التي تقدمها لهذه الإطراف.

لذا سوف نتناول موضوع هذا المطلب في ثلاثة فروع نتناول في الفرع الأول مزايا الحكومة الالكترونية بالنسبة للحكومة، ونتناول في الفرع الثاني مزايا الحكومة الالكترونية بالنسبة للفرد، وفي الفرع الثالث نتناول فيه مزايا الحكومة الالكترونية بالنسبة للمجتمع.وعلى النحو الأتي:-

الفرع الأول:- مزايا الحكومة الالكترونية بالنسبة للحكومة.

الفرع الثاني:- مزايا الحكومة الالكترونية بالنسبة للفرد.

الفرع الثالث :- مزايا الحكومة الالكترونية بالنسبة للمجتمع.

---

(١) . فادي سالم،عقبات تطبيق الحكومة الالكترونية في الدول العربية ،كلية دبي للإدارة الالكترونية ، بحث منشور على الموقع الالكتروني ،ص١، www.dsg.as

(٢) . يسرا ياسر طه، الحكومة الالكترونية ودورها في الارتقاء بخدمة الجماهير ، ورقة عمل مقدمة الى مؤتمر حرية تداول المعلومات في مصر بعنوان (المعلومات حق لكل مواطن)،٢٠٠٨،ص٣

الفرع الأول

مزايا الحكومة الالكترونية بالنسبة للحكومة

يقترن تطبيق الحكومة الالكترونية وما يتفرع عنها من أساليب وتقنيات بعملية تطوير الأداء الشامل لكافة المؤسسات الحكومية، فضلا ً عن تحقيق مرامي إدارات (الجودة الشاملة) لمختلف الأنشطة والمهمات الإدارية والفنية والبشرية، وعلى هذا النحو تتضح ايجابيات وضرورات التطبيق من خلال مجموعة من السمات الأساسية للحكومة الالكترونية والتي ينطوي عليها تحسين إنتاجية الخدمة المدنية في إطار بيئة حكومية متعاونه وشراكة ذكية بين الإطراف المختلفة على نحو يضمن للحكومة الدخول الواثق إلى عصر المعلومات وفي هذا السياق تتطلع مختلف الدول المتقدمة والنامية على السواء للتحول إلى مفهوم الحكومة الالكترونية التي أصبحت عنوانا ً لحياة يسود فيها الصالح العام.(١)

ومن هذه المزايا التي تقدمها الحكومة الالكترونية للحكومة ذاتها هي :-

أولا ً:- <u>زيادة فاعلية وكفاءة الحكومة.</u>

حيث تساعد الحكومة الالكترونية على توفير نظم المعلومات اللازمة لدعم اتخاذ القرارات الإدارية من خلال نظم تبادل المعلومات بدقة وبطريقة علنية تحقق القدرة على الرقابة والضبط المحاسبي، كما تمكن الحكومة الالكترونية المؤسسات الحكومية من الاتصال السريع بالمواقع المختلفة للحصول على التوريدات اللازمة مع إمكانية التعرف على الأسعار والمواصفات ومعاينة البضائع التي تحتاجها المؤسسات الحكومية والتعاقد وسداد الثمن واستلام البضائع بدون الحاجة إلى ترتيبات حكومية مسبقة خلال فترة زمنية قصيرة.(٢)

كما تقدم الحكومة الالكترونية مزايا للحكومة على الصعيد الداخلي والخارجي، فعلى الصعيد الداخلي يكون من صميم مزاياها هو ردم الفجوة البيانية والإجرائية بين مختلف الوزارات والإدارات العامة بالإضافة إلى رفع مستويات الكفاءة والفعالية والأداء في الإجراءات والأنظمة الحكومية الداخلية من قبيل مكننة جميع الإدارات العامة على سبيل المثال، إما على الصعيد الخارجي فهي تعمل على جعل الحكومة مُتقبل بها من قبل محيطها الخارجي بسبب إمكانياتها الاقتصادية، كما تعمل أيضا ً على تحقيق بعض الأهداف التفصيلية مثل تشجيع السياحة عبر تقديم خدمات ومعلومات سياحية عن البلد للمؤسسات

(١) محمد محمود الطعامنة وطارق شريف علوش ، مصدر سابق ، ص٣٦-٣٧.

(٢) د.أبو بكر محمود الهوش ، مصدر سابق ، ص ٣٧

السياحية الخارجية أو للمواطنين الأجانب، كما يعتبر تشجيع الاستثمار الخارجي احد الأهداف التفصيلية في هذا المجال.[١]

هذا وان الحكومة الالكترونية تساعد أيضاً على رفع مستوى أداء الحكومة وذلك من خلال إمكانية انتقال المعلومات بدقة وانسيابية بين الدوائر الحكومية المختلفة مما يقلص الازدواجية في إدخال البيانات والحصول على المعلومات من القطاع الخاص وكذلك الإفراد، كما أن تدوير المعلومات الكترونياً من مرحلة التقديم إلى مرحلة الحصول على الموافقة بين الإدارات الحكومية والمتعاملين معها يعني أن الإجراءات يمكن إن تنجز خلال دقائق أو حتى ثواني بدلاً من ساعات وأيام.[٢]

ثانياً:- تنشيط فعاليات وسياسات الحكومة.

إن الحكومة الالكترونية تستخدم تكنولوجية المعلومات والاتصالات لذلك فهي تساهم في تحقيق نتائج أفضل لسياسات الحكومة في الصحة والتعليم والأمن ومكافحة الإرهاب والجريمة من خلال استخدام شبكات الانترنيت لنقل البيانات وإتاحة المعلومات على الاون لاين(on line)، التي يمكن أن يتفاعل معها المستفيدون منها، كذلك يمكن للحكومة أن تخضع السياسات الضريبية والتحصيل الضريبي للتعاملات الالكترونية وتفعيلها،[٣] حيث يمكن ربط تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بالنمو الاقتصادي وذلك من خلال تنشيط المدخرات وتقليل النفقات وتحسين إنتاجية العمل، وتبني الحكومة لسياسة اقتصادية معينة فتكون الحكومة الالكترونية بمثابة الوسط الفاعل لدعم المعلومات في المجتمع وبالتالي يمكن رسم سياسات التجارة الالكترونية ودعم الإبداع وتحسين الأداء الاستراتيجي والخدمات الالكترونية مما يحسن النمو الاقتصادي.[٤]

وكذلك فأنها تعمل على دعم النمو الاقتصادي من خلال توفير البيئة الاقتصادية المناسبة التي يمكنها تدعيم تطبيقات الحكومة الالكترونية.[٥]

---

(١) . ميريام نقولا نظور و غريس ميشيل زعرورة ، مصدر سابق، ص١٧

(٢) . واجب الزعبي ،مصدر سابق ، ص ٧.

(٣) .سرمد كوكب الجميل،تحديات تمويل الحكومة الالكترونية "مفاهيم وآليات ،مجلة بحوث مستقبلية، ٢٠٠٧،العدد ١٧، ص١٨

(٤) . المصدر نفسه ، ص ١٨.

(٥) .د.أبو بكر محمود الهوش ، مصدر سابق ، ص ٣٣.

الفرع الثاني

مزايا الحكومة الالكترونية بالنسبة للفرد

إن تطبيق نظام الحكومة الالكترونية سوف يوفر للإفراد العديد من المزايا تتمثل في الأتي :-

أولاً:- سرعة أداء الخدمات

إن إحلال الحاسوب الآلي محل النظام اليدوي التقليدي احدث تطوراً في تقديم الخدمة للجمهور حيث قلت الفترة الزمنية اللازمة لأداء الخدمة ويعود ذلك إلى سرعة تدفق المعلومات والبيانات من الحاسوب الآلي بخصوص الخدمة المطلوبة ومن ثم يتم القيام بها في وقت محدد وقصير جداً، هذا فضلاً عن إن الانجاز الالكتروني للخدمة يخضع لرقابة أسهل وأدق من تلك التي تفرض على الموظف في أداء أعماله في النظام التقليدي،[١] أي أنها تساعد على تحقيق اكبر المعدلات من الاستفادة بالوقت للإفراد من خلال عمل الحكومة أربع وعشرون ساعة يومياً وعلى مدار السنه وحتى في أوقات الإجازات الرسمية، وكل هذا يساهم في التخلص من الروتين في انجاز المعاملات.[٢]

ثانياً:- تخفيض التكاليف.

إن أداء الإعمال الإدارية بالطريقة التقليدية يستهلك كميات كبيرة جداً من الأوراق والمستندات والأدوات الكتابية، علاوةً على انه يحتاج إلى العرض على أكثر من موظف وذلك للإطلاع عليه وإحالته إلى موظف أخر ومن شأن ذلك كله ارتفاع تكاليف أداء الخدمة وذلك نظراً لارتفاع أثمان وأسعار الموارد الأزمة لأداء الخدمة، إلا انه بأتباع نظام الحكومة الالكترونية فأن هذه التكلفة سوف تقل كثيراً وذلك نظراً لاستخدام الحاسوب الآلي الذي يوفر الأدوات والأوراق الكتابية، كما يعمل على تقليل عدد الموظفين المطلوبين في العمل وذلك بما يؤدي في النهاية إلى سرعة أداء الخدمة.[٣]

إن النظر إلى تجارب الدول التي تطبق نظام الحكومة الالكترونية نلاحظ هذا الانخفاض في التكاليف، فعلى صعيد الدول المتقدمة مثلاً نجد أن الولايات المتحدة توفر ما يقارب ٧٠% من التكلفة وذلك بالتحول إلى الخدمة الالكترونية مقارنة بتكاليف تقديم نفس الخدمة عن طريق المعاملات المباشرة أو التقليدية، حيث إن ولاية (كولورادو) الأمريكية بدأت بتطبيق نظام قبول

(١) . د. عصام عبد الفتاح مطر ، مصدر سابق ،ص٥٦.
(٢) . د.أبو بكر محمود الهوش ، مصدر سابق ، ص ٢٠
(٣) . د. عصام عبد الفتاح مطر ، مصدر سابق ، ص ٥٦-٥٧.

الإجـراءات القضـائية الكترونيـا ً (E.Filing for judicial Proceeding Domestic Relation)، في القضايا المدنية وقضـايا الميـاه والعلاقـات المحليـة، وكـذلك فـي ولايـة (أريزونـا)، حيث قامت باعتماد تجديد الرخص الكترونياً بتكلفة (٢دولار) لكل عملية مقابل (٧ دولار) بـالطرق التقليدية، وكذلك في ولاية (ألاسكا) فـي مـا يخـص تسجيل السيارات حيث انخفضـت تكلفـة تسجيل السيارات من (٧٥،٧ دولار) إلى (٠،٩١ دولار) وذلك باستخدام الطرق الالكترونية.[١]

إما على صعيد الدول النامية ففي البرازيل نجد أن كل ثمانيـة إفـراد مـن أصـل عشـرة يقـدمون الإقـرار الضـريبي للـدخل الكترونيـا ً فـي عـام (١٩٩٩-٢٠٠٠) لـذلك وفـرت حكومـة البرازيـل عشرة ملايين دولار حينما سدد احد عشر مليون مواطن برازيلي ضريبة الدخل الكترونيا ً.

أما في الدول العربية ففي دبي أيضاً أدى استخدام هيئة الموانئ والجمـارك بـدبي للانترنيـت إلـى خفض التكلفة وتقليل الوقت في آلاف من شركات الشحن والنقل، كمـا وفـر أيضـا ً خـدمات تخلـيص على مدار الساعة، كما أن الخدمات العامة الالكترونية المقدمة من الهيئات الحكومية بدبي للإعمـال أو الإفراد بدأت تحقق وفرا ً في التكلفة الإدارية بما يوازي على الأقل ١٠%.[٢]

ثالثا ً:- <u>التقليل من التعقيدات الإدارية.</u>

إن العمـل الإداري التقليـدي السـائد يتسم بالعديد مـن التعقيـدات الإداريـة وذلـك لأنـه يحتـاج فـي معظم الأحيان إلى موافقة أكثر من جهـة إداريـة علـى العمـل المطلـوب، هـذا فضـلا ً عـن السـمات التي تلحق الموظف القائم بأداء الخدمة الذي قد يحصـل علـى إجـازة، أولا يتواجـد فـي مكـان عملـه، ومن ثم يتعطل أداء الخدمة من يوم إلى أخر.[٣]

أمـا السـؤال عـن الإليـة التـي تـتمكن مـن خلالهـا الحكومـة الالكترونيـة الـتخلص مـن التعقيـدات الإدارية فإن ذلك يتم من خلال طريق المعلومات السريع،[٤] الذي عن طريقه يمكـن للشـخص الـذي يرغـب بمعلومـات معينـة أيـا ً كانـت طبيعتهـا (غيـر تلـك المعلومـات التـي تكـون بطبيعتهـا معلومـات محظـورة) يمكنـه الحصـول عليهـا فـي ثـوان معـدودة مـن خـلال شـبكات الحكومـة الالكترونيـة ومقوماتهـا المتمثلـة فـي كـابلات الأليـاف البصـرية والحواسـيب الإليـة الضـخمة عاليـة السـرعة

---

(١) . عمر محمد بن يونس ، مصدر سابق، ص ١٨٢.

(٢) . المصدر نفسه، ص ١٨٣.

(٣). على سبيل المثال: انه يلزم للإفراج عن البضائع من الدوائر الجمركية في اغلب الدول العربية الحصول على ما يقارب عشرين توقيعا ً من توقيعات الموظفين التابعين من مكاتب مبعثرة وفي أماكن مختلفة ويقضي الحصول على كل توقيع منها الوقوف في الصف وانتظار دوره لمدة طويلة ومن ثم فأن الحصول على الإفراج الجمركي يستغرق مدة مضاعفة وجهدا ً مضنياً في سبيل انجازه . نقلا ً عن : د. عصام عبد الفتاح مطر ، مصدر سابق ، ص٥٧،هامش ١.

(٤) . راجع هذا البحث ص ٢٦، هامش رقم(٤).

والبرامج المطورة، وكل هذه الإمكانيات، بما فيها طريق المعلومات السريع يمكن تسخيرها في التقليل من نسبة التعقيدات الإدارية التي يمر بها القرار الإداري أو المعاملات الخاصة بالإفراد.(١)

الفرع الثالث

مزايا الحكومة الالكترونية بالنسبة للمجتمع

إن من أهم المزايا التي تقدمها الحكومة الالكترونية إلى المجتمع هو الحد من الفساد الإداري،(٢) حيث لما كان نظام الحكومة الالكترونية يتضمن إتمام المعاملات بطريقة الكترونية ويمكن صاحب الخدمة من خلال الدخول إلى المواقع الالكترونية الخاص بجهة الإدارة وتحديد الخدمة المطلوبة، ومراحلها، وإجراءاتها، والتكلفة المقررة للحصول عليها، ومن ثم فانه لا توجد أي علاقة مباشرة بين أي موظف وطالب الخدمة، وعدم انتشار جرائم الفساد من رشوة وغيرها من الجرائم، ويعود ذلك إلى الانجاز الالكتروني الذي يقوم على مبدأ العدالة في تقديم الخدمة بذات الدقة والتكلفة والجودة والوقت إلى جانب المساواة في المعاملة والتقدير والاحترام حيث لا يتم التفرقة بين أي شخص باعتباره شخص ذو منصب في الدولة أو باعتباره شخص عادي.(٣)

وكذلك فان هذا الانجاز الالكتروني لا يتم أمام الجمهور مما يجعله أيسر تحقيقا ً للهدف وذلك لتجنبه المواجهة المباشرة مع أصحاب الشأن وطالبي الخدمة، وخاصة ً من الأشخاص ذوي الوعي المنخفض من المجتمع،(٤) وهذا بدوره يحقق الشفافية الإدارية.(٥)

كما أن الحكومة الالكترونية دور في التغلب على البيروقراطية،(٦) التي تعد احد أسباب فساد وتخلف الإدارة العامة نظرا ً لتمسك هذه الأجهزة الإدارية بقواعد وإجراءات جامدة متحجرة،

(١). ومثال ذلك الشخص الراغب في الحصول على بيان أو شهادة محددة كشهادة ميلاد أو وفاة لأحد ذويه، فمجرد أن يملأ الطلب عن طريق شبكة الحكومة الالكترونية ويحصل الموظف على إشعار بذلك، يقوم بالبحث في قاعدة البيانات التي زود بها النظام لدى مصلحة الأحوال المدنية ومن ثم يقوم بالبحث في قاعدة البيانات التي زود بها النظام لدى مصلحة الأحوال المدنية ومن ثم يقوم بتحرر الشهادة المطلوبة اليكترونيا ً ثم يوقعها رئيسه الأعلى ويمكن لصاحبها الحصول عليها من منزله عن طريق طباعتها من جهاز الحاسوب الآلي الخاص به وذلك في حالة الاعتراف بحجية هذه المخرجات، أو يحصل عليها مختومة لاحقا ً، فالواضح من هذا المثال إن صاحب الشهادة قد يحصل عليها بسهولة ويسر ودون معوقات وقد اختصر مراحل كثيرة . نقلا ً عن: د. عبد الفتاح بيومي حجازي ، النظام القانوني للحكومة الالكترونية ، مصدر سابق ، ص١٠٠-١٠١.

(٢). ينظر في ذلك : محمد صالح المنهالي ، تقديم متطلبات نجاح مشروع الحكومة الالكترونية من جهة نظر العاملين في الإدارة العامة للإقامة وشؤون الأجانب بإمارة أبو ظبي ، رسالة ماجستير قدمت إلى كلية الإعمال، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠٠١ ،ص٣٧ ؛ د. عصام عبد الفتاح مطر ، مصدر سابق،ص٨٥ ؛هبة محمد عدنان عجلوني ، مصدر سابق ، ص١٤

(٣). رأفت رضوان، الحكومة الالكترونية ، التحديات والأفاق ، قضايا معاصرة في الإدارة العامة ، القاهرة ، مركز دراسات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، ٢٠٠١ ،ص٥٧ وما بعدها.

(٤).د. ماجد راغب الحلو ، علم الإدارة العامة، منشأة المعارف،٢٠٠٥ ،ص٤٢٧.

(٥). ينظر في ذلك: ماجد راغب الحلو ، الحكومة الالكترونية ,المرفق العام، مصدر سابق، ص٩.

(٦). يرجع استخدام مصطلح البيروقراطية إلى القرن الثامن عشر، حيث استخدمه العالم الاقتصادي (فين سنت دي جورني) ١٧١٢- ١٧٥٩، كما استخدم هذا المصطلح بعض الدارسين الألمان والانجليز وذلك بعد زيارة حجم الإعمال الحكومية، وظهر استخدام المصطلح بعد عام ١٨٢٠ عندما كان على الدولة إن تضع بعض برامج الرعاية الاجتماعية للفقراء، ورفع مستوى =

تجعل من الموظفين آلات تسير سيرا ً على غير هدى، وتتحرك دون تفكير فيعملون أحيانا ً مالا يقتنعون به، ويطلبون بما لا ضرورة له من قيود وشكليات كثيرا ً ما تعرقل الخدمة العامة، وقد يعتمد البيروقراطيون على الإجراءات واللوائح لتكثيف التعقيدات بغية إجبار العملاء على تقديم الرشاوى لهم حتى يسهلوا الإجراءات،[١] وهذا كله بالتأكيد له آثار سلبية على المجتمع.

وللحكومة الالكترونية دور في التغلب على البيروقراطية أيضا ً من خلال المرافق العامة التي يمكنها وعن طريق نظام الحكومة الالكترونية تلبية احتياجات الإفراد دون حاجة لخوض رحلة العذاب بين دواوين الحكومة وعناء التنقل بين المكاتب وأروقة الوزارات، وتقليب الموظفين الأوراق الموجودة على الأرفف والتوهان أو التيه والحيره بين المكاتب والعناوين، ولا شك إن الأخذ بفكرة الحكومة الالكترونية سوف يؤدي إلى تسهيل إجراءات المعاملات الحكومية على شبكة الانترنيت، وبصورة تضبط العلاقة بين الإفراد و الموظفين.[٢]

ولكن ينبغي إن تكون هناك رقابة إدارية فعالة تعمل على التزام الموظف بأداء واجباته بدقة وأمانه، واحترام الإفراد الذي ما وجدت الوظيفة العامة إلا لخدمتهم وإسعادهم وتحقيق آمالهم والاستجابة لتطلعاتهم، حيث لا يكفي حصول الإفراد على الخدمة العامة بل يجب ان يكون تقديمها لهم مصحوبا ً بآيات الود وعبارات الاحترام، وكذلك فإن تطبيق نظام الحكومة الالكترونية سيؤدي إلى الاستغناء عن المستندات الورقية حيث يستبدل بها المستندات الالكترونية ويتحول مجتمع الموظفين من مجتمع ورقي إلى مجتمع الكتروني، حيث الموظف نفسه سيتحول إلى (موظف عام الكتروني)، يسهل للإفراد الحصول على الخدمات التي تقدمها الإدارة التي يعمل بها دون تكبد لمشقة انتقال الإفراد إلى مقر الجهة الحكومية، والوقوف أمام المكاتب ومراجعة أكثر من موقع لمتابعة معاملته مما يوفر لديهم الوقت والجهد لكي يستثمروه في الأمور الحياتية اليومية والالتفات إلى أمور أكثر أهمية من أن يضيعوا الوقت في المراجعات الحكومية كما يوفروا المال اللازم لاستخدام وسائل المواصلات

= الصحة العامة، وفي هذا الصدد بين إن مهام الحكومة أصبحت تتوزع بين طوائف مهنية متخصصة وذلك هو جوهر البيروقراطية، وكلمة البيروقراطية كلمة مركبة من جزأين : الجزء الأول وهو (bureau) وهي تعني مكتب، والجزء الثاني (reacy) وهي مشتقة من الأصل الإغريقي (kretia) ومعناها (the strong) أي القوة، وكلمة البيروقراطية في مجالها تعني قوة المكتب أو سلطة المكتب. ينظر في ذلك : فؤاد بسيوني متولي ، مشكلة التنمية والبيروقراطية، المكتبة التربوية، التربية ومشكلات المجتمع،الكتاب الرابع،١٩٩٨،ص٥٣.

[١] . السيد علي شتا ، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، الطبعة الأولى، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية، الإسكندرية،١٩٩٩،ص٤٧.

[٢] . راجع في ذلك : الفت إبراهيم ، بعنوان "الحكومة الالكترونية ضد البيروقراطية"،جريدة الأهرام المصرية،الصادرة بتاريخ ٢٠٠١/٢/١٢.

للانتقال إلى مقر الجهات الحكومية، ويوفر على الإدارات تكاليف تزويدها بمكاتب ومقاعد لاستقبال العملاء.[١]

المطلب الثاني

سلبيات الحكومة الالكترونية

بالرغم من المزايا المتعددة للحكومة الالكترونية والسابق ذكرها إلا إن تطبيقها قد ينطوي على بعض السلبيات خاصة في بداية التطبيق، ويزيد تأثير هذه السلبيات مع زيادة تفعيل تطبيق الحكومة الالكترونية.

ومن اجل التعرف على هذه السلبيات سوف نتناول هذا المطلب في ثلاثة فروع، نتناول في الفرع الأول مشكلة البطالة، وفي الفرع الثاني نتناول فيه مشكلة الخصوصية، إما في الفرع الثالث فسوف نتناول فيه مشكلة التفكك الاجتماعي. وعلى النحو الأتي:-

الفرع الأول:- مشكلة البطالة.

الفرع الثاني:- مشكلة الخصوصية.

الفرع الثالث:- مشكلة التفكك الاجتماعي.

الفرع الأول

مشكلة البطالة

إذا كان مدلول البطالة ينصرف إلى عدم توفر فرص العمل بالرغم من توفر القدرة على العمل والرغبة فيه وقبوله مهما كان أجره، فإن تطبيق نظام الحكومة الالكترونية يؤدي إلى زيادة نسبة البطالة حيث تم ميكنة جميع الخدمات ولم تعد هناك حاجة إلى طلب تعيين موظفين جدد.

إن الاعتماد على الأجهزة الالكترونية في القيام بالأنشطة اليومية بدلاً من الإنسان سيؤثر على سوق العمالة والطلب عليها،[٢] كما انه على الرغم مما توفر المعلوماتية من فرص جديدة للعمل، إلا إن هذه الفرص لن تكون متاحة لمن تم الاستغناء عنهم في مجالات عملهم، فهي ستكون فرص ذات طبيعة فنية عالية وحرفية خاصة بمجموعة من المؤهلين.[٣]

---

(١) . مصطفى يوسف كافي ، مصدر سابق، ص٢١٣.

(٢) . فرانك كليش ، ثورة الانفوميديا "الوسائط المعلوماتية وكيف ستغير عالمنا وحياتك ؟"، ترجمة حسام الدين زكريا،سلسلة عالم المعرفة ، العدد٢٥٣ ،المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب،الكويت،٢٠٠٠،ص٤٩٢.

(٣). د.أبو بكر محمود الهوش ، مصدر سابق ، ص٤٢.

إذاً يتضح لنا أن ثمة مشكلة سوف تتعاظم مع تبني نظام الحكومة الالكترونية، وهي مشكلة البطالة، إذ انه بالفعل هنالك شركات تخطط لتأوي ٢٠% فقط من فرص العمل المتاحة لها، وفي معظم البلاد العربية يظهر تحدي حقيقي إذ لا يوجد قطاع خاص قادر على امتصاص فائض العمالة الحكومية والقطاع العام، خاصةً وان هذه النوعية من العمالة غالباً ما تظهر عدم القابلية لإعادة التأهيل نظراً لما تمرست عليه من عادات العمل وحرمانها من فرص التدريب طول فترة خدمتها مما جعلها في معزل عن المطالب الحقيقية لسوق العمل.[١]

إلا أننا نرى أن مشكلة البطالة هي مشكلة لطالما واجهتها أغلب الدول سواء التي تبنت نظام الحكومة الالكترونية أم التي لم تتبناه، وهي تبقى مشكلة الدولة في كلتا الحالتين وعليها واجب الأخذ بالحلول الناجعة التي تمارسها الدول المتقدمة للقضاء على هذه الظاهرة، ومن جهة أخرى لا يمكن للدولة الاستغناء عن هذا المشروع الضخم الذي أصبح ضرورة مهمة لما تمتاز به الحكومة الالكترونية من مزايا على درجة من الأهمية تعود بالنفع سواء على الحكومة أو الفرد أو المجتمع.كما أن تطبيق نظام الحكومة الالكترونية سوف يوفر للحكومة النفقات التي ستقوم بأنفاقها على الكوادر الوظيفية الضخمة من رواتب وغيرها ويمكن استثمارها في مشاريع تحتوي العمالة الموجودة في البلد.

الفرع الثاني

الاعتداء على الحق في الخصوصية

إن حق الخصوصية هو من أهم الحقوق التي حرصت عليه اغلب دساتير العالم، ومنها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥،[٢] وعملت على كفالته وحمايته وإفراد له العديد من النصوص، إلا أن التعامل الالكترونية قد يمكن بعض الإفراد من معرفة خصوصيات الآخرين.

إن ثورة المعلومات داخل نظام الحكومة الالكترونية تقضي على خصوصية الإفراد وحقهم في الحفاظ على حرماتهم وإسرارهم الخاصة، فقواعد المعلومات المرتبط بعضها بالبعض الأخر التي تحتوي على أسماء الإفراد وعناوينهم ووظائفهم وحالتهم الاجتماعية والصحية بل ونوعية مشترياتهم، يهدد بلا شك مستقبلهم وقد يعرضهم لمخاطر لم تكن في حسبانهم، ومن المتوقع أن تزداد قدرة

---

[١] د. نوبي محمد حسن ، منظومة الحكومة الالكترونية ، ندوة الحكومة الالكترونية"الواقع والتحديات" ، مسقط ، ٢٠٠٣ ، ص١١ - ١٢.

[٢]. نصت المادة (١٧)، أولا من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على إن (لكل فرد الحق في الخصوصية الشخصية بما لا يتنافى مع حقوق الآخرين والآداب العامة).

الآخرين على رصد تحركات الأفراد،[١] وهذا بدوره يدل على حدوث الصراع بين هذه الخصوصية وبين ما تقدمه الثورة المعلوماتية.[٢]

إن قضية الخصوصية تعد من أهم القضايا الشائكة التي تواجه الانترنيت وتطبيقاته، وتزيد من مسؤوليات الحكومات التي تنوي تطبيق نظام الحكومة الالكترونية، التي يجب إن تكون قادرة على توفير الحماية لكافة المعلومات الشخصية التي يقدمها المواطنون والمقيمون.[٣]

إلا انه على الرغم مما تقدم فان مشكلة الخصوصية يمكن تجاوزها وذلك من خلال توفير حماية على الصعيد الإداري، وتوفير حماية على الصعيد الجنائي، حيث يمكن توفير الحماية الإدارية من خلال وضع جملة من التدابير التي تهدف إلى حماية الحريات الشخصية للإفراد من التعسف في جمع وبرمجة المعلومات الشخصية، وتتمثل هذه التدابير في تنظيمات إدارية تشكل ضمانة من الضمانات التي تكفل الحرية الشخصية للأفراد، وتتلخص هذه التنظيمات في ما يأتي:

١. حظر جمع بعض المعلومات نظراً لأهميتها البالغة حيث دفع بعض المشرعين إلى حظر جمعها من الحاسبة الالكترونية، لذا أطلق عليها المشرع الفرنسي المعلومات ذات الطابع الشخصي البحت، والمعلومات المتعلقة بالسوابق القضائية.

أ. المعلومات ذات الطابع الشخصي البحت:- وهي تلك المعلومات المتعلقة بالأصول العنصرية للشخص وأرائه وانتمائه السياسي، هذا بالإضافة إلى المعلومات المتعلقة بأخلاقياته، كذلك أفكاره عن الأديان والتنظيمات النقابية.[٤]

---

[١]. السيد بخيت محمد، نقمة ثورة المعلومات، مجلة العربي، العدد ٤٦٨،وزراه الإعلام،الكويت،نوفمبر ،١٩٩٧،ص١٤٤.

[٢]. على سبيل المثال:هناك موقع على الانترنيت أعدته هيئة الاتصالات في مصر يمكن أي شخص من معرفة فاتورة استهلاك أي تلفون بعد إدخال رقم هذا التلفون لمعرفة قيمة الفاتورة، وهذه وغيرها ربما تكون إسرار خاصة لا يرغب كثير من الناس في اطلاع الغير عليها والأمر سيكون في غاية الخطورة لو أمكن الدخول على ما هو أكثر من ذلك. نقلا ً عن : د.نوبي محمد حسن ، مصدر سابق، ص١٢.

[٣]. مجلة العالم الرقمي، تحديات في وجه الحكومة الالكترونية، الفساد الإداري وغياب الشفافية والأمن ألمعلوماتي ، بحث منشور على الموقع الالكتروني:- http:www.aljazirah.com.sa

[٤]. على الرغم من أن المشرع الفرنسي نص على هذا الحظر إلا انه بنفس الوقت أورد عليه استثناءان، يتعلق الاستثناء الأول بحق الجهات القضائية وكذلك الإدارية ذات الاختصاص القضائي في الاحتفاظ بمعلومات مبرمجة تحتوي المعلومات المحظورة، مادام ذلك لازما ً للفصل في ما تختص به هذه الجهات من نزاع، إما الاستثناء الثاني فيتعلق بحق الكنائس والجهات ذات الطابع الديني أو السياسي أو الفلسفي أو النقابي في الاحتفاظ بمعلومات مبرمجة (ذات الطابع الشخصي البحت).ينظر في ذلك: المادة (٣١)من قانون الكومبيوتر والحريات الفرنسي الصادر في ٦ كانون الثاني ١٩٧٨، وحسنا فعل المشرع الفرنسي عندما أورد تلك الاستثناءات وذلك لان الجهات القضائية يعد من صميم عملها كشف الحقيقة والوصول إلى العدالة وحتما ً ستستعين في عملها بكل ما يحيط بالشخص من معلومات قد تكون مساعدة ولو بشكل غير مباشر في كشف الغموض الذي يكتنف بعض الدعاوي، إما الاستثناء الثاني والمتصل بالجهات الدينية فأيضا ً حسنا ً فعل المشرع الفرنسي عندما أورده وذلك لان الدين والمعتقد المذهبي هو من المسائل الحساسة التي تكون لصيقة بشخص الإنسان ومن المسائل التي يندر قيام الشخص بالحياد عنها وتغييرها . ينظر في ذلك : أستاذنا الدكتور حيدر طالب محمد الإمارة ، الحماية القانونية لحقوق الإفراد وحرياتهم عند تجميع بياناتهم في الأجهزة الالكترونية، مجلة كلية الحقوق ، العدد،السابع عشر، ص ٥٩-٦٠

ب. المعلومات المتعلقة بالسوابق القضائية :- وهي المعلومات المتعلقة بالسوابق القضائية المتعلقة بالأحكام الجنائية الصادرة على الإفراد، سواء تضمنت تلك السوابق أحكاماً أو تدابير احترازية، مع العلم أن هذه الإحكام تصدر علناً وتتمثل حمايتها في مظهرين:-

الأول:- يتمثل بالحماية المتعلقة بسرية المهنة، حيث يعتبر الموظفون القائمون على المعلومات الخاصة بالسوابق القضائية من الأمناء على الإسرار الذين يلتزمون بالمحافظة على سريتها، وعلى هذا الأساس اعتمد المشرع العراقي حين نص على ذلك في المادة (٣٤٧) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩.(١)

الثاني :- يتمثل في ضرورة إيجاد حماية تتعلق بمنظم المعلومات في الحاسبة الالكترونية، حيث أورد قانون الكومبيوتر والحريات الفرنسي نصاً خاصاً بالمعلومات المتعلقة بالسوابق القضائية، حيث يحظر النص المذكور الاحتفاظ بها كما ويمنع في الوقت نفسه اطلاع الغير عليها، حيث لا يملك حق الاطلاع عليها أو الاحتفاظ بها سوى الجهات القضائية والجهات العامة الأخرى التي يصرح لها القانون الاحتفاظ بتلك المعلومات، وكما تملك في الوقت نفسه شركات التأمين.(٢)

٢. النص على وضع خاص بالمعلومات الطبية، حيث تبقى هذه المعلومات ذات وضع خاص من بين تلك المعلومات نظراً لتعلقها بما يصيب الفرد من أمراض.

وعلى الرغم من أن هذه المعلومات خاضعة للمادة(٤٣٧)من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩، إلا أن الجديد الذي يجب الأخذ به هو تنظيم جمع هذه المعلومات الطبية، سواء في الأجهزة الالكترونية، أو النظام اليدوي لجمعها حيث يبقى الجمع والاحتفاظ بهذه المعلومات في حالتين :-

الأولى:- هي متابعة المرضى طبياً وذلك من خلال تدوين البيانات عن المرضى من قبل الأطباء.

الثانية:- تتمثل بحالات البحث العلمي، حيث إن الضرورة العلمية للأبحاث تقضي أن تقوم المراكز البحثية بتجميع المعلومات العلمية والاحتفاظ بمعلومات تتعلق بصحة الفرد.(٣)

(١). نصت المادة (٤٣٧) من قانون العقوبات العراقي ، رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ على انه :- (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تزيد على مائتي دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من علم بحكم وظيفته أو مهنته أو صناعته أو فنه أو طبيعة عمله بسر فأفشاه في غير الأحوال المصرح بها قانوناً أو استعمله لمنفعته أو منفعة شخص أخر.ومع ذلك فلا عقاب إذا إذن بإفشاء السر صاحب الشأن فيه أو كان إفشاء السر مقصوداً به الإخبار عن جناية أو جنحة أو منع ارتكابها).

(٢). د.غنام محمد غنام، الحماية الجنائية لإسرار الإفراد لدى الموظف العام، دار النهضة العربية،القاهرة،١٩٨٨،ص٤٢.

(٣). وهذا ما أشار إليه التعديل الصادر في ١/أيار /١٩٩٤ ، على قانون الكومبيوتر والحريات الفرنسي السابق ذكره. حيث إن الحالتين المذكورتين ، جرى من خلالها الاطلاع على المعلومات الطبية خدمةً للفرد نفسه في الحالة الأولى، وخدمةً للبشرية جمعاً في حالتها الثانية، وذلك إن البحث العلمي في المجال الطبي ليس من شأنه إن يفيد صاحب المرض فقط، بل يمكن إن

٣. تنظيم جمع المعلومات والاحتفاظ بها، بالإضافة إلى الحالات السابقة هناك أيضا ً حالات عامة لابد من إيجاد تنظيم قانوني لها وذلك من خلال الإخطار، حيث يجب على كل شخص يقوم بتسجيل معلومات شخصية عن الأفراد أن يخطر لجنة إدارية خاصة تنشأ لمراقبة مدى مراعاة الخصوصية لمعلومات الأشخاص، على أن يقوم الأفراد بإدخال تلك المعلومات أو التعامل معها بواجب الإخطار قبل إدخالها في الحاسبة الالكترونية، وكذلك أيضا ً يكون التنظيم القانوني لهذه الحالات العامة عن طريق(إمكانية اعتراض صاحب الشأن) حيث بما إن عملية جمع البيانات تتم بأسلوب لا يتسم بالغش أو عدم المشروعية أو عدم الأمان، فلهذا يحق لصاحب الشأن المعني بها أن يعترض على تسجيل هذه البيانات والتعامل معها بطريق الحاسبة الالكترونية مادام يقدم في سبيل ذلك أسباب مقبولة.[١]

أما الحماية الجنائية فيمكن توفيرها عن طريق تجريم (الدخول غير المصرح به إلى النظم المعلوماتي)، حيث إن هناك العديد من الدول التي جرمت الدخول غير المصرح به إلى نظام الكومبيوتر ومنها القانون الفدرالي الأمريكي بشأن إساءة استخدام الكومبيوتر، والقانون الانكليزي الخاص بإساءة استخدام الكمبيوتر لسنة ١٩٩٠، والقانون البرتغالي لجرائم المعلوماتية لسنة ١٩٩١، على الرغم من تشريعات الدول قد اختلفت في تحديد محل الدخول غير المصرح به إلى نظام الكومبيوتر.[٢]

وكذلك يمكن توفير الحماية الجنائية أيضا ً عن طريق تجريم (الاستعمال غير المصرح به لنظام الحاسب)، على الرغم من تعدد التسميات التي أطلقت على الاستعمال غير المصرح به لنظام الحاسب الآلي، حيث يستخدم البعض للدلالة عليه سرقة وقت الحاسب الآلي، أو سرقة الخدمات التي يقدمها الحاسب الآلي، أو تشغيل الحاسب الآلي بدون مقابل، أو إساءة استخدام وقت الحاسب الآلي.[٣]

يخدم من خلال المعلومات التي يقدمها عموم البشر. انظر في ذلك أيضاً: استأذنا الدكتور حيدر طالب محمد الإمارة ، مصدر سابق، ص ٦١.

(١). لمزيد من التفاصيل راجع : استأذنا الدكتور حيدر طالب محمد الإمارة ، مصدر سابق ، ص ٦٢.

(٢). حيث لا يخرج هذا الاختلاف عن ثلاثة اتجاهات : يرى الاتجاه الأول:- وهو الذي يجمع بين المعلومات وأنظمة الكومبيوتر وشبكات المعلومات، وهذا الاتجاه الموسع يتسع ليشمل شبكات المعلومات وبالتالي يشمل التجريم عمليات الاعتراض غير المشروعة للاتصالات التي تتم من خلال الدخول إلى هذه الشبكات، ويعتبر القانون الفرنسي مثلا ً يحتذى به هذا الاتجاه، إما الاتجاه الثاني :- وهو الذي يستبعد شبكات المعلومات من نطاق التجريم ويعتبر القانون الانكليزي بشأن إساءة استخدام الكومبيوتر لسنة ١٩٩٠ من ابرز الأمثلة على هذا الاتجاه، إما الاتجاه الثالث :- يرى تجريم الدخول غير المصرح به إلى أنظمة الكومبيوتر عبر شبكات المعلومات، ووفقا للقانون السويدي تم إدراج جريمة جديدة تضمنتها المادة ١٤٣ من قانون العقوبات تعاقب على الدخول غير المشروع الى أنظمة الكومبيوتر بواسطة جهاز لنقل المعلومات. ينظر في ذلك : د. خالد ممدوح إبراهيم، مصدر سابق ، ص ١٥١- ١٥٥

(٣). ينظر في ذلك : المصدر نفسه ، ص ١٥٥- ١٥٨.

الفرع الثالث

مشكلة التفكك الاجتماعي

إن مشكلة التفكك الاجتماعي هي التي تواجه العاملون في الحكومة الالكترونية في حالة الاعتماد الكامل على المعلوماتية وتفعيل فرص الاتصال الجماهيري بين البشر، وبالتالي فقدان جزء كبير من العلاقات الاجتماعية التي تنشأ غالبا ً في أماكن التجمع مثل مواقع التعليم ، والتسوق والعمل وغيرها، وكذلك فأن حدوث الخلل في النظام الاقتصادي في المجتمع كانتشار البطالة نتيجة لإلغاء بعض المهن واندثار أخرى وظهور مهن جديدة من شأنه أن يؤدي إلى نفس النتيجة في التفكك الاجتماعي.(١)

كما أن الحكومة الالكترونية يصاحبها العديد من التغيرات التنظيمية والاجتماعية المتعددة، فالتقسيم الزائد في العمل ووضع معايير للوظائف وغيرها من التغيرات التي أحدثتها تكنولوجيا المعلومات أدت إلى جعل العلاقات بين الإفراد تتسم بالتجريد والفتور، وذلك يرجع إلى الخطأ في استخدام نفس الهياكل التنظيمية للجماعة وعدم تعديلها بما يتلاءم مع الوضع الجديد، وقد أدى ذلك إلى تواجد هياكل اتصال غير ملائمة وأصبحت الهياكل التي تميل إلى الاتساع والامتداد الأفقي هي الأكثر ملاءمة.(٢)

إلا إننا نرى أن هناك نوعا ً من المغالاة عند طرح هذه المشكلة إذا إن العلاقات الاجتماعية لا تتأتى فقط من إمكان العمل والتعليم بل أن هناك مجالات أخرى يمكن إن تزيد من فرص التواصل الاجتماعي كأماكن التسوق في الأماكن العامة، وزيارة الأندية الاجتماعية والرياضية،أما إذا أخذنا بعين الاعتبار طبيعة المجتمعات العربية نجد ان الوازع الديني يكون له دورا ً كبيرا ً في الحفاظ والحرص على صلة القرابة، والوشائج الاجتماعية بين المسلمين لذا سوف لا يؤثر طبيعة عمل الحكومة الالكترونية على تفكك المجتمع وانعزال الإفراد عن بعضهم .

خلاصة القول نرى بأنه على الرغم من السلبيات التي مر ذكرها للحكومة الالكترونية، نجد أن الايجابيات التي تحققها تفوق بكثير سلبياتها، كما أن هذه السلبيات يمكن مواجهتها أو الحد منها على

---

(١) . ميتشو كاكاو ، ترجمة : سعد الدين خرفان ، رؤى مستقبلية: كيف سيغير العلم حياتنا في القرن الواحد والعشرين ، سلسلة عالم المعرفة ، العدد ٢٧٠، المجلس الوطني للثقافة والفنون الآداب، الكويت ، يونيو ، ٢٠٠١، ص ١٦١-١٦٩.

(٢) . د.أبو بكر محمود الهوش ، مصدر سابق ، ص ٤٤.

اقل تقدير عن طريق تفعيل دور الحكومة الالكترونية في توفير الرخاء والرفاهية لجميع الإفراد وذلك من خلال توفير الخدمات لهم.

إن الحكومة الالكترونية شأنها شأن أي ظاهرة ترتبط بالجوانب الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لها ايجابيات وسلبيات، ويلزم التعامل معها بحذر شديد في إطار تفعيل الايجابيات وتفادي السلبيات أو حتى معالجة أثارها، ومما تجدر الإشارة إليه إن عملية التحول من الحكومة التقليدية إلى الحكومة الالكترونية يمثل تحديا ً حقيقيا ً أمام الحكومات القائمة يتطلب رسم سياسات وخطط منهجية منظمة من اجل إكمال عملية التحول حتى ولو صاحبها بعض السلبيات، ذلك بأنها أمر لا بد منه من اجل مواكبة التطور الحاصل الذي يشهده العالم اليوم وفي مختلف المجالات.

المبحث الثالث

معوقات ومتطلبات الحكومة الالكترونية

إن تحقيق مشروع الحكومة الالكترونية يحتاج إلى توفير البيئة القانونية والتنظيمية الملائمة التي من شأنها إن توفر لتطبيق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في العمل الإداري المستوى اللازم من الأمان والموثوقية والسرية والإثبات وان تقلص من حجم المخاطر المطروحة.

لكن وضع التطبيقات والخدمات الإدارية (الالكترونية) موضع التنفيذ، ينبغي أن يترافق مع تحديث ضروري للنظم والتشريعات الإدارية السارية التي وضعت في الأصل بشأن المعاملات والخدمات المنفذة بالوسائل التقليدية والورقية ومع تخفيف وتبسيط للإجراءات والمعاملات، ومع إعادة هيكلة العمل في الإدارات والمرافق العامة للدولة، وخلف ديناميكية جديدة في علاقة الفرد مع الإدارة تكون ركيزتها الوقوف على حاجته والتفاعل معها بعيداً عن ثقل البيروقراطية والحواجز الإدارية، وتحتاج هذه العملية من الدولة المعنية العديد من الخيارات أولها أن تعرف معوقات الحكومة الالكترونية، وثانيها ان تعرف متطلبات الحكومة الالكترونية، لذا سوف نتناول هذا المبحث في مطلبين نخصص الأول لمعوقات الحكومة الالكترونية، والمطلب الثاني نتناول فيه متطلبات الحكومة الالكترونية وعلى النحو الأتي:-

المطلب الأول:- معوقات الحكومة الالكترونية.

المطلب الثاني:- متطلبات الحكومة الالكترونية.

المطلب الأول

معوقات الحكومة الالكترونية

تواجه الحكومات الراغبة بالتحول إلى الحكومة الالكترونية مجموعة من الفرص والمعوقات التي تتطلب قدراً عالياً من الدراسة والتمحيص، نظراً للتأثيرات السلبية والايجابية التي قد تتركها على عملية تنفيذ الحكومة الاليكترونية لبرامجها الطموحة المكرسة لخدمة الإفراد.

لذا يجب على هذه الحكومات تحديد هذه المعوقات التي تقف في طريق تنفيذ الحكومة الاليكترونية، وتقديم الحلول التي تؤمن انسيابية تنفيذ برامج الحكومة الاليكترونية حيث إن على قدر أهمية وحجم أي مشروع ونطاق التغيير فيه وإبعاد الخدمات التي يقدمها وتعدد الإطراف المستفيدة من المشروع تكون المعوقات ، فالمشروع الصغير معوقاته تكون صغيرة، وأما

المشروع الكبير فأن معوقاته تكون كبيرة، وبالنظر لضخامة مشروع الحكومة الاليكترونية، فإن معوقاته تكون كبيرة.

ومن أجل تسليط الضوء على هذه المعوقات وبحثها بشكل مفصل فقد ارتأينا تقسيم هذا المطلب إلى أربعة فروع نتناول في الفرع الأول المعوقات القانونية، وفي الفرع الثاني نتناول فيه المعوقات الإدارية، وفي الفرع الثالث نتناول فيه المعوقات المالية،

الفرع الأول:- المعوقات القانونية.

الفرع الثاني:- المعوقات الإدارية.

الفرع الثالث:- المعوقات المالية.

الفرع الأول

المعوقات القانونية

من اجل الحصول على الفائدة القصوى والتطبيق السليم والفعال للحكومة الالكترونية يتطلب منا الأمر فهماً تاماً ودراسة كاملة لكل عمليات تقديم الخدمة التي تقوم بها الحكومة الالكترونية وما يشوبها من معوقات، حيث يأتي في مقدمة هذه المعوقات، المعوقات القانونية لقيام الحكومة الالكترونية التي تتمثل في النقص التشريعي الكبير، والتصدي لعملية التحول إلى النظام الرقمي ، لذلك بان الحصول على الخدمات المختلفة والمنفعة المتأتية من نظام الحكومة الالكترونية يحتاج إلى نظم قانونية خاصة ، ويمكن تلافي هذا الإشكال من خلال سن التشريعات والقوانين المتعلقة والمنظمة لعمل الحكومة الالكترونية.(١)

أما فيما يخص مشكلة الأمن المعلوماتي التي تعد من أهم العوائق والتحديات في وجه تطبيق الحكومة الالكترونية وذلك لكثرة المخاطر التي تحيط بتطبيقات الانترنيت من فيروسات ، واختراقات ، وإعمال تخريب متعمدة جعلت المستخدمين لا يثقون فيها وبالتالي يترددون في تقديم أي معلومات شخصية، وحتى تكتسب هذه المشاريع الثقة يجب الاستثمار في موضوع امن المعلومات بما يتناسب وحجم المشروع والمعلومات التي ستقدم من قبل المستفيدين، ومن هنا يجب

(١) ينظر في ذلك: د. صفية بنت عبد الله احمد بخيت، ضبط الجودة ومعايير أداء الحكومة الالكترونية، بحوث وأوراق عمل مؤتمر "امن المعلومات والحكومة الالكترونية"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠١٠. ص١٤٨-١٤٩.

أن لا يغيب عن بال القائمين على مشروع الحكومة الالكترونية موضوع الأمن في كافة مراحل المشروع خاصة في مراحل التصميم والتطبيق.(١)

ومن اجل تلافي هذه الإشكالات نرى ضرورة إنشاء وحدة إدارية متخصصة في مجال امن وسرية المعلومات في كل أجهزة الحكومة الالكترونية ومرافقها تهتم بتقديم المعلومات الأمنية لكافة مراحل المشروع ، كما نرى ضرورة إجراء تقييم مستمر للتطبيقات للتأكد من توافر أعلى الدرجات للاحتياطات الأمنية، وضرورة الاهتمامات بكافة أنواع الأمن المعلوماتي المادي والمنطقي وتطبيق كافة الخطوات الضرورية في كل مرحلة من مراحل المشروع ، ويأتي من ضمن سياق هذه المعالجة أيضاً ضرورة الاهتمام بعمل النسخ الاحتياطي اليومي والأسبوعي والشهري مع ضرورة حفظ وسائط التخزين في أماكن أمنة بعيدة عن مراكز المعلومات الوطنية، وعدم إفشاء أية معلومات شخصية ما لم يتم الموافقة عليها من قبل الأطراف المعنية وهم الإفراد المنتفعون والإدارة الحكومية، وأخيراً ضرورة تنفيذ الندوات والدورات التدريبية المستمرة لكافة العاملين وذلك لإبقاء معلوماتهم حول المخاطر الأمنية حديثة وفي مواجهة أي خطر.

وكذلك أيضاً فأن من المعوقات القانونية التي تواجه الحكومة الالكترونية هي:-

١. التحقق من الهوية عبر الشبكات :- حيث يمثل غياب إطار عمل قانوني بالتحقق من الهوية عن بعد، عقبة تقف في طريق إتمام المعاملات عبر الشبكات.

٢. السداد الالكتروني :- حيث يعتمد نظام السداد الالكتروني في الدول المتقدمة بصفة أساسية على بطاقات الائتمان في نطاق ضيق للغاية وحيث لا تزال المخاوف من استخدام بطاقات الائتمان في السداد عبر الشبكات القائمة.(٢)

ومن اجل وضع آلية لتجاوز هذين المعوقين نرى انه من الممكن مواجهة المعوق الأول وهو (التحقق من الهوية عبر الشبكات) ، من خلال سن تشريع قانون التوقيع الالكتروني لحماية التعاملات الالكترونية.

(١) . يحيى بابعير، الفساد الإداري وغياب الشفافية والأمن المعلوماتي تحديات في وجه الحكومة الالكترونية، المجلة الرقمية،العدد الثاني عشر، ١٤٢٤هـ ،ص٢٣.

(2) .S Burins . New Information ,Technology and the public sector in Ontario.A Report to the panel on there of the Government:http://www.law-lib.utoronto.cal/rp 12.pdf,2003.pp13-17.

أما في ما يخص المعوق الثاني وهو (السداد الالكتروني) فإننا يمكن تجاوزه أيضاً وذلك من خلال تصميم إطار عمل بسيط ومتنوع الخيارات يسمح بتحديد أساليب الدفع بما يتفق مع أسلوب حياة الإفراد ويلبي احتياجاتهم ومتطلباتهم ، حيث تتنوع أساليب السداد أمام الإفراد لتشمل بطاقات الائتمان ، وبطاقات ذات شرائح قيمة محددة مدفوعة مقدماً وتحويل الشيكات.

الفرع الثاني

المعوقات الإدارية

يفتقر قسم كبير من موظفي القطاع العام إلى المعرفة والمهارات الضرورية لتطبيق الحكومة الالكترونية بنجاح، فبالإضافة إلى مهارات تقنيات المعلومات والاتصالات، يتطلب تطبيق الحكومة الالكترونية بشكل ناجح إمكانيات عديدة أخرى على المستوى الإداري، منها مثلاً مهارات إدارة المشاريع وإعادة هندسة العملية الإدارية في القطاع الحكومي.(١)

حيث إن من أهم المعوقات الإدارية التي تواجه الحكومة الالكترونية هي:-

أولاً:- غموض المفهوم

حيث مازال الكثير من القيادات الإدارية يجهل موضوع الحكومة الالكترونية وبعضهم لا يعرف حتى المصطلح لذلك فإن الأمر يحتاج إلى توضيح المفهوم وتوفير الأرضية الفكرية له في جميع الإدارات، ومن خلال نشر المفهوم فستكون لكل إدارة وجهة نظرها الخاصة بهذا المشروع مما ينتج عنه وجود رؤية خاصة بها ، ونظراً لتعدد الرؤى المختلفة للإدارات واختلاف وجهات نظرها تأتي مرحلة أخرى هي مرحلة توحيد الرؤى المختلفة للإدارات ، وتستند هذه الرؤية إلى بلورة إستراتيجيات وسياسات ثم أهداف وغايات.(٢)

ثانياً:- مقاومة التغيير

إن إقامة مثل هذه المشروعات (مشروع الحكومة الالكترونية) يحمل في طياتها الكثير من التغيرات على الصعيد الداخلي للإدارات حيث يتطلب إعادة توزيع المهام والصلاحيات مما يستلزم تغييراً في القيادات الإدارية والمراكز الوظيفية والملاكات والتخصصات الجديدة الذي يحتاجها مشروع الحكومة الالكترونية، لذا فإن هناك ستكون مقاومة تغيير، وهذا التغيير سيطول

(١) . فادي سالم ، عقبات تطبيق الحكومة الالكترونية في الدول العربية، مصدر سابق ص٣ .
(٢) . ينظر في ذلك:د.محمد محمود الخالدي ، مصدر سابق ، ص٨٨

جميع أركان التنظيم، وتبعا ً لذلك تنشأ مقاومة للتغيير ويمكن التغلب عليها بصورة متدرجة من خلال التغيير التدرجي للنسيج الثقافي للإدارة وإدخال التغيرات الجزئية شيئا فشيئا من دون أن يؤدي إلى الإضرار الكبيرة في مصالح العاملين ويمكن إعادة تأهيلهم للإيفاء بالمتطلبات الإدارية للحكومة الالكترونية.[١]

ولكن على الرغم من ذلك إلا انه يمكن أن نتجاوز (غموض المفهوم ومقاومة التغيير)، وذلك من خلال عقد الندوات والمؤتمرات وإقامة الدورات التدريبية وتأهيل القدرات البشرية لاستيعاب فكرة الحكومة الالكترونية وإشاعة مفهوم (إدارة التغيير لا تغيير الإدارة)، اخذين بعين الاعتبار أن عملية التحول إلى الحكومة الالكترونية ليس عملية لحظية، وإنما عملية تتطلب العمل على وفق مراحل مدروسة وخطط منهجية تقوم بأعدادها الدولة.

الفرع الثالث

المعوقات المالية

يتطلب مشروع الحكومة الالكترونية موارد مالية كبيرة نسبياً، وذلك لعمليات التخطيط والاستثمارات وتنسيق المشاريع وبناء البنية التحتية وتطوير وإدارة نظم معلوماتية متزايدة على الحكومات لتقديم مشروع حكومة الكترونية ذات تصميم متقن، وغالبا ً ما تدفع مثل هذه الموارد الدول عند تخطيط مشروع الحكومة الالكترونية إلى تركيز أولوياتها على تلك المشاريع الهادفة أساسا ً للحد من التكاليف، متجاهلة مشاريع الحكومة الالكترونية ذات الأهداف التنموية الأخرى التي لا تقل أهمية من ناحية تأثيرها على المجتمع.[٢]

كما أن مشروع الحكومة الالكترونية يعد من المشاريع التي تحتاج إلى استثمارات قد تمتد لسنوات طويلة ويمكن إن تصل لعشرات السنوات أو يزيد، وإنها تحتاج لنفقات وكلف طيلة السنوات تلك،وان كلفاً رأسمالية وتشغيلية لابد منها ولأهم من ذلك إن عائداً مثل هذا المشروع لا يكون مباشراً وملموساً فقد تكون عوائده غير مباشرة وغير ملموسة وان تطورات العمل تتغير بموجب جدوليه العمل التنفيذي كونها عمليات تنطوي على تغيرات ونمط عالٍ من الإبداع

---

[١]. مصطفى يوسف كافي ،مصدر سابق ،ص٩٩-١٠٠.

[٢]. فادي سالم ، عقبات تطبيق الحكومة الالكترونية في الدول العربية، مصدر سابق، ص٥ .

والتطوير وبالتالي يلاحظ أن هناك تغيراً كبيراً قد لا يتوافق والمنهج التقليدي للموازنة كونها لسنة واحدة وتنطوي ربما على برنامج ، وإنها موضوع محاسبة ورقابة.(١)

إن مشروع الحكومة الالكترونية يعتمد على إيمان الحكومات بهذا المشروع وبالتالي توفير الموارد المالية لتمويله ولكن على وفق أسبقيات الحكومة وتقييمها للمشروع على أساس الكلف والمنافع التي يمكن أن تتحملها الحكومة الالكترونية أو تحققها وبالتالي فأن هذا قد يتعارض مع أسس الموازنة العامة للدولة وتقديراتها والمشكلة الفنية هنا تتمثل في كيفية التعامل مع ما هو إنفاق رأسمالي أو إنفاق تشغيلي جارٍ، وأيضاً ترابط المشكلة بموضوع أخر وهو الأفق الزمني للموازنة فبينما تركز الموازنة على الأفق الزمني قصير الأمد يلاحظ أن مشروع الحكومة الالكترونية يتطلب أفقاً زمنياً طويلاً قد يمتد لسنوات عديدة.(٢)

ومن أجل تجاوز هذه المعوقات المالية نرى إن ما تحققه الحكومة الالكترونية من منافع كبيرة من خلال الإصلاح الإداري والمالي سيوفر مصادر تمويلية يمكن أن تغطي أو تفوق كلفة الحكومة الالكترونية فحالات الفساد وكلفها العالية وتوفير البيانات والمعلومات وتقليص الإجراءات وتبسيطها، وأيضاً الوفرات الناتجة من الضياع والفاقد من الوقت والعمل والموارد كلها يمكن إن توفر مصدراً مناسباً لتمويل الحكومة الالكترونية ويكون حلاً لتجاوز المعوقات المالية التي تواجهها الحكومة الالكترونية ، كما أن تطبيق الحكومة الالكترونية سيوفر المزيد من الموجودات التي يمكن بيعها وتوظيفها في استثمارات الحكومة الالكترونية.

المطلب الثاني

متطلبات الحكومة الالكترونية

إن الحكومة الالكترونية هي بالأساس عقد اجتماعي ثنائي التأثير تشترك فيه الحكومة والإفراد معاً، وفي هذا السياق يتطلب بذل المجهود الكبير لتطوير علاقة الإفراد بالانترنيت باعتباره من الوسائل التي تقوم عليها الحكومة الالكترونية ، وكذلك تطوير علاقة الحكومة به.

---

(١). سرمد كوكب الجميل، مصدر سابق ، ص٢٧.

(2) .The OECD E-Government Task Force (2003) , The Case for E-Government :Excerpts from the OECD Report "The E-Government Imperative ,OECD Journal on udgeting vol,3 NO-1.

إن أي حكومة ناجحة لابد من أن تختصر الخطوات وبمقدار ما تقلص الحاجة إلى زيادة المكاتب الفعلية للوزارة أو الإدارة إلى أدنى حد ممكن، فضلاً عن زيادة فاعلية الإفراد، فمن اجل بناء هذه الحكومة الالكترونية الناجحة يجب توفير مجموعة من المتطلبات الأساسية لبناء تلك الحكومة، أهمها توفير بنية تحتية مناسبة ووجود وتوفير القدر الكافي من أمن المعلومات وبناء القدرات والقطاعات البشرية ومن أجل بيان ذلك أكثر سوف نتناول موضوع هذا المطلب في أربعة فروع، نتناول في الفرع الأول المتطلبات الفنية والتكنولوجية، وفي الفرع الثاني نتناول المتطلبات الاقتصادية والمالية، وفي الفرع الثالث نتناول المتطلبات التنظيمية، إما في الفرع الرابع فسوف نخصصه للمتطلبات القانونية التي تحتاجها الحكومة الالكترونية. وعلى النحو الأتي:-

الفرع الأول:- المتطلبات الفنية والتكنولوجية.

الفرع الثاني:- المتطلبات الاقتصادية والمالية.

الفرع الثالث:- المتطلبات التنظيمية .

الفرع الرابع:- المتطلبات القانونية.

الفرع الأول

المتطلبات الفنية والتكنولوجية

يوجد العديد من المتطلبات التكنولوجية والفنية اللازمة للتحول إلى الحكومة الالكترونية، فمن الناحية الفنية نلاحظ أن الدولة تمتلك كمية هائلة من المعلومات والبيانات وكل وزارة أو دائرة لديها الكثير من المعلومات والبرامج والخدمات التي تقدمها للإفراد وهذا يتطلب توفير بوابة على شبكة الانترنيت يمكن للإفراد الوصول منها إلى كافة الدوائر الرسمية بسهولة، والبوابة عبارة عن موقع على شبكة الانترنيت يشمل على كل ما تريد الحكومة توفيره وتقديمه لأفرادها بموجب سياسة يتم بموجبها تحديد جميع الوثائق والمعلومات والنماذج الحكومية مباشرة عبر الانترنيت، وهذه المعلومات الالكترونية ينبغي أن تكون محملة على قواعد بيانات مرنة وقابلة للانفتاح على شبكة الانترنيت في كافة الدوائر الحكومية، ويجب أن تتضمن قواعد البيانات هذه كافة المعلومات الضرورية لانجاز المعاملات بالإضافة إلى القوانين المنظمة لها.(١)

(١) د.أبو بكر محمود الهوش ، مصدر سابق ص ٩٣ .

أما من الناحية التكنولوجية فأنه يجب على المسئولين عن مشروع الحكومة الالكترونية استخدام احدث تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، لذلك فمن المهم التركيز على توافر البنى والاستراتيجيات المناسبة الكفيلة ببناء المجتمعات، فبناء المجتمعات يتطلب إنشاء وسيط تفاعلي عن الانترنيت يقوم بتفعيل التواصل بين الدوائر الحكومية وبينها وبين الإفراد وبين مزوديها، بحيث يتم توافر المعلومات بشكل مباشر عن أية عملية تجارية تم تأديتها في وقت سابق إضافة إلى استخدام (مؤتمرات الفيديو)، لتسهيل الاتصال بين الإفراد والموظفين الحكوميين، كما انه يجب التركيز على ترابط نظم الخدمات حيث من المهم إن يوفر النظام الالكتروني أقل خطوات ممكنة ومترابطة لتقديم الخدمة للمتعاملين مع الجهاز الحكومي.(١)

لذا نخلص مما سبق إلى أن الحكومة التي تريد الانتقال من الحكومة التقليدية إلى الحكومة الالكترونية يجب عليها مراعاة هذا المتطلب، أي يجب على الحكومة إن تقوم بتوفير المعلومات اللازمة لأفرادها عبر الانترنيت ، وان توضع سياسية يتم بموجبها تحديد جميع الوثائق والمعلومات والنماذج الحكومية مباشرةً عبر الانترنيت، وكلما ظهرت وثيقة حكومية جديدة أو معلومات جديدة يجب وضعها مباشرةً عبر الانترنيت، وفي هذا الإطار فأن اكبر مشكلة تظهر هنا هي مشكلة التوثيق القائمة في الإدارات الحكومية إذ ليس ثمة نظام توثيق فاعل يضع كافة وثائق العمل الإداري في موضعها الصحيح بالوقت المطلوب، فإذا ما كان هذا واقع العمل الحقيقي فأنه يجب إنهاء المشكلة القائمة في الواقع غير الالكتروني قبل الانتقال إلى الحكومة الالكترونية .

فالحكومة التي تريد إن تطبق نظام الحكومة الالكترونية إذا ما بادرت بتنفيذ استراتيجيات الحكومة الالكترونية بشكل مستدام تستطيع إن تضيق الهوة بينها وبين العالم المتقدم في الاستفادة من تكنولوجيا الاتصالات وما تقدمه في الإدارة الحكومية الجديدة (الإدارة التي تعمل بنظام الحكومة الالكترونية)، والإدارة الأفضل لشؤون الحكم مع توفير الفرصة السانحة لتضييق الهوة والوثوب إلى الأمام بكل قوة.

(١) . إبراهيم الفريج ، اثر انتشار الانترنت على مشاريع الحكومة الالكترونية ، ورقة مقدمة إلى ندوة الحكومة الالكترونية ، سبق ذكرها ، ص ٢١.

الفرع الثاني

المتطلبات الاقتصادية والمالية

وتتعلق هذه المتطلبات بطرق التمويل وأساليب خفض التكاليف والنموذج المحاسبي والإداري للمشروع ، وتعتبر نقاط القوة في إمكانية التمويل من خارج الوحدة الإدارية، إما نقطة الضعف، فهي عدم وجود مستثمرين، والقيود المفروضة على الموازنات، ومن ناحية أخرى فهناك العديد من الفرص في إمكانية خفض تكلفة الأداء الحكومي مما يشجع زيادة المتعاملين ، إما المخاطر فهي الفساد الإداري والمالي في الوحدة الإدارية.[١]

تعتبر المتطلبات الاقتصادية والمالية، من العوامل الرئيسية التي قد تعوق أو تؤخر مشاريع الحكومة الالكترونية، لذلك يجب دراسة العائد والتكلفة لمشاريع الحكومة الالكترونية، لذا فأنه حيث يجب دراسة كل من نواحي القوة والضعف للمتطلبات الاقتصادية والمالية، وذلك لمعرفة كيف يمكن تخطي هذه التحديات لضمان النجاح في وضع دراسة عملية مالية لمشاريع الحكومة الالكترونية.[٢]

إن التحول للحكومة الالكترونية يتطلب مبالغ طائلة، من بناء بنوك للمعلومات إلى بنية تحتية مطورة للشبكات بالإضافة لإعادة تأهيل العاملين، كل هذا يكون دون جدوى إذا لم يتحول المجتمع إلى مجتمع معلوماتي، لذلك نلاحظ ان عدداً كبيراً من بلدان العالم لم تتحول حكوماتها إلى حكومة الكترونية بعد وما زالت تنتظر نتائج تجارب الدول الأخرى التي سارعت إلى التحول إلى الحكومات الكترونية كما تنتظر التحول التدرجي للمجتمع إلى مجتمع رقمي.[٣]

ومن اجل ضمان توفر القدرة الفنية لتنفيذ عملية التحول نرى انه لابد من توافر مجموعة من الضوابط الحاكمة والخاصة بالمتطلبات المالية والاقتصادية، كوجود برنامج زمني محدد لمراجعة احتياجات الجهاز من المتطلبات الاقتصادية والتغيرات التي يجب إحداثها، واختيار التكنولوجيا ذات العلاقة بهذه الاحتياجات على وفق معايير محددة تأخذ في الاعتبار التطورات التكنولوجية الحديثة والقدرة على تحديث التكنولوجيا باستمرار. وكذلك ضرورة وجود قاعدة بيانات متكاملة

---

[١] .د.أبو بكر محمود الهوش ، مصدر سابق ص ١١٨.

[2].Paul Christy "U.S.E - Government in :Simplified Delivery of services to Citizens" Washington :U.S. Dept Commerce , 2002 . p67.

[٣] . سامي محمد صدقي ، دراسة العائد والتكلفة لمشاريع الحكومة الالكترونية ، ورقة عمل مقدمة في ندوة الحكومة الالكترونية ، سبق الإشارة إليها ، ص٢٤.

وموحدة ومترابطة لكافة أنشطة الحكومة ومعلومات متكاملة عن المتعاملين معه، والترابط مع قواعد البيانات الفرعية خارج وداخل الجهاز، وتحديد سير الإجراءات في الإدارات الحكومية وانسيابها لضمان حسن تقديم الخدمات.

الفرع الثالث

المتطلبات التنظيمية

هناك العديد من المتطلبات التنظيمية التي تؤثر وتتأثر عند تطبيق الحكومة الالكترونية لأي جهاز إداري وسوف نتناولها في الأتي:-

أولا ً:- البناء التنظيمي.

إن العمل على إدخال وسائل التكنولوجيا إلى الإدارات العامة ليس هو سبب الارتقاء بمستوى أدائها ، حيث إن استخدام وسائل التكنولوجيا في هذه الإدارات وكافة الأجهزة الحكومية يتطلب توافر متطلبات تنظيمية محددة وواضحة ، فاستخدام التكنولوجيا في ظل عدم وجود تنظيم إداري متطور وواضح لن يضمن النجاح المطلق للإدارة واستمرارية الارتقاء بمستوى الأداء وسرعة الانجاز لأنه سيغلب على استخدامها العشوائية والارتجال وسيكون ذلك النجاح آني ومحدود.(١)

وان التحول إلى نموذج الحكومة الالكترونية يؤدي إلى تغير علاقة الإدارات الحكومية مع محيطها الداخلي والخارجي وهذا يتطلب إعادة تصميم العملية الإدارية وتغيير في الهيكل التنظيمي للإدارة وتغييرا ً في الأسلوب المستخدم.(٢)

لذلك فأنه لابد من الاهتمام بالبناء التنظيمي لان وضوح أهداف الإدارات ووجود تقسيمات إدارية محددة بخارطة تنظيمية ومعقدة ومعلنة وتحديد مهام تلك الوحدات وارتباطها وعلاقتها الرأسية والأفقية وتحديد الوظائف وأوصافها بكل دقة ووضوح ، وعوامل مهمة وأساسية تسهل استخدام التقنية بشكل مستمر وفعال.

ثانيا ً:- إعادة هندسة توزيع المهام والصلاحيات.(٣)

(١) .د.أبو بكر محمود الهوش ، مصدر سابق ص ١١٤.

(٢) . فهد بن صالح السلطان ، الهندرة والحكومة الالكترونية ، ورقة مقدمة في مؤتمر التجارة الالكترونية ، الرياض ، ٢٠٠٢ ، ص ٢٢.

(٣) . ويقصد بإعادة (هندسة توزيع المهام والصلاحيات) ، إعادة النظر في عملية اتخاذ القرارات في الجهاز الحكومي وتفويضها إلى أدنى المستويات ضماناً لسرعة اتخاذ القرارات واتخاذها في الموقع المناسب لها ، ينظر في ذلك : المصدر نفسه ، ص ١١٦.

لقد أصبح مستقبل الإدارة الالكترونية للأنشطة الحكومية وغيرها من الأنشطة التي تواجه تحديات وتغيرات سريعة في مدى جاهزية هذه الإدارات لأداء الأنشطة الكترونياً ومدى تناسب التطور النوعي الذي تخطط له الحكومات والقطاعات الأخرى، وفي هذا السياق، أصبحت تكنولوجيا المعلومات ومستوى تطورها عنصراً مؤثراً في تخطيط مستقبل الأداء الإداري واعادة توزيع المهام والصلاحيات.[١]

ثالثاً:- إعادة هندسة التركيب التنظيمي.

يجب إعادة هندسة التركيب التنظيمي للجهاز الحكومي بما يتلاءم والأسلوب الجديد في سير العمليات في الجهاز الحكومي والأسلوب الحديث في طريقة إدارته والمواقع الجديدة لاتخاذ القرار في وحداته المختلفة.[٢]

لذلك يجب الأخذ في الاعتبار إعادة النظر في طريقة سير المعاملات الحكومية حيث إن تطبيق الحكومة الالكترونية لا ينبغي أن يكون مجرد محاولة لاستعمال التكنولوجيا الحديثة من اجل أتمتة العمليات الروتينية البيروقراطية ولكن ينبغي إن تكون فرصة لتطوير سير هذه العمليات وتسهيلها بحيث تتناسب مع أساليب الحكومة الالكترونية.[٣]

لذا يجب على المسئولين الاهتمام ببناء القدرات والطاقات البشرية اللازمة لتطبيقات الحكومة الالكترونية التي تتطلب توفر أيدي عاملة على قدر من المهارة والقدرات على التعامل مع التكنولوجيا الجديدة باقتدار.

رابعاً:- إعادة هندسة الإجراءات الإدارية.

وتعني بشكل خاص دراسة وتبسيط الإجراءات التي تنفذ في الجهاز الحكومي لتقديم خدماته للمستفيدين منها، ويتم ذلك بموازاة إعادة هندسة نظم المعلومات التي تعني بدراسة الطريقة التي يتم من خلالها الاتصال مع البيئة الداخلية والخارجية للتنظيم وتبادل المعلومات وتقديم الخدمات، مع ضرورة وجوب التزامن بين برنامج واضح للتطور الإداري يأخذ في اعتباره المتطلبات الأساسية لإدارة التغيير عن طريق تخفيف المستويات الإدارية وتوزيع الصلاحيات بين الوحدات

---

[١] .رأفت رضوان وآخرون ، الضرائب في عالم الإعمال الالكترونية ، مجلة التنمية ، والسياسات الاقتصادية، العدد الثاني، ٢٠٠٠ ، ص ٥٤.
[٢] .فهد بن صالح السلطان، مصدر سابق،ص ٢٢.
[٣] .د.أبو بكر محمود الهوش ، مصدر سابق ص ١١٦.

الإداريـة المركزيـة، والتركيـز علـى إعـادة هندسـة العمليـات الإداريـة، والتمييـز فـي أسـلوب تقـديم الخدمة، وبين مشروع التحول إلى الحكومة الالكترونية.(١)

لـذلك فـإن التطـوير الإداري لأجهـزة الدولـة والحكومـة الالكترونيـة همـا وجهـان لعملـة واحـدة ممـا يستوجب الربط بينهما.

الفرع الرابع

المتطلبـات القـانـونيـة

يعد القانون من أقوى وسائل الضبط الاجتماعي، لأنـه ضـرورة اجتماعيـة لازمـة لحيـاة الجماعـة، وتدعيم واستقرار النظم الاجتماعية في المجتمع، فبـدون قـانون لا يمكـن تصـور نظـام يحكـم سـلوك الإفراد، ويحمي علاقاتهم بعضهم بالبعض الأخر،(٢) ورغم ثبوت هذا القانون في منظومـة الحكومـة الالكترونيـة، إلا انـه يبـدو أننـا سنحتاج إلـى قـوانين جديـدة تحكـم الأطـر الجديـدة بـين الإفـراد، فعلـى سبيل المثال يوجد حاليا ً قوانين تحكم التعاملات بشقيها الاجتماعي والاقتصـادي التـي تنطـوي عليهـا عملية حصول الإفراد على الخدمة في نظم الحكومة التقليديـة، إلا أن هـذه القـوانين لـن تكـون كافيـة لضـبط التعـاملات الجديـدة التـي تنشـأ بسـبب إمكانيـة الحصـول علـى الخـدمات مـن خـلال الحكومـة الالكترونية.(٣)

إن عملية الانتقال من الحكومـة التقليديـة إلـى حكومـة الكترونيـة تشـكل عمليـة تغييـر جـوهري ينصب بشكل مباشر على طبيعة عمل الحكومة، لذا كان لابد من إجراء التغييرات اللازمـة لمواكبـة وملاءمة هذا التغيير، ويأتي في مقدمة هذه التغيـرات التغيـر الحاصـل فـي مجـال التشـريعات، لـذلك بان الولوج إلى النمط الرقمي لانجاز وإدارة التعامـل علـى المسـتوى الحكـومي يتطلـب وجـود اطـر قانونية تسهل قيام الحكومة الالكترونية وتجعل منها مشروعا ً يقره الجميع ويلتـزم بمقتضـياته، كمـا يستدعي ضرورة وجود توجه عام يحفز جميع الفئات للانخراط في هذا النسق الرقمي.(٤)

ومـن الطبيعـي أن ينـدرج فـي ضـمن هذا السياق ايلاء بعض الموضـوعات معاملـة تشـريعية خاصة مثل الملكية الفكرية، والتصديق الالكتروني، والعقود الالكترونية، والتأمين واعتماد بطاقـات

---

(١) .د.أبو بكر محمود الهوش ، مصدر سابق ، ص ١١٧.

(٢) .ينظر في ذلك : سلوى علي سليم ، القانون والضبط الاجتماعي ، الطبعة الأولى ،مكتبة وهبة، القاهرة، ١٩٨٥،ص ٧٦-٧٧.

(٣) . د. نوبي محمد حسن ، مصدر سابق،ص ٨

(٤) .ينظر في ذلك: هشام صالح كتوعة ، نظم المعلومات الإدارية، الطبعة الثانية، ١٤٢٨ هـ ، ص ٤٧٥– ٥٣٧.

الائتمان كوسيلة آمنه ومعتمدة للدفع، ولكن ذلك يتطلب من الحكومات التي هي بصدد الانتقال إلى نظام الحكومة الالكترونية إصدار القوانين والتشريعات المنظمة والمتعلقة بمثل هذه الموضوعات ، ومن جهة أخرى نجد أن الانتقال إلى النمط الرقمي لانجاز المعاملات اليومية أدى وبشكل كبير إلى الاعتماد على أجهزة الحاسوب الآلي الأمر الذي قد يعرض المعاملات المنفذة والثراء ألمعلوماتي المخزن في هذه الأجهزة للإساءة والاستغلال، لذا تعد مسألة إيجاد معايير الأمن من العناصر المهمة في إيجاد الثقة للتعامل مع أنشطة الحكومة الالكترونية.[١]

إن النظام القانوني للحكومة الالكترونية يستدعي ان نجري مسحاً تشريعياً لركائز النظام القانوني في ميدان الإدارة الحكومية والتعاقدات الحكومية، وإذا ما ربطنا التحدي القانوني بعناصر النجاح في بناء الحكومة الالكترونية، فإن العناصر الحاسمة لضمان بناء حكومة الكترونية حقيقية وفاعلة بوضع خطة تنطوي على عناصر النجاح وذلك بأن تكون الرؤية واضحة، وان تحدد الأهداف على نحو قابل للتطبيق، وان تخضع كافة المراحل للإشراف القيادي والمتابعة وان تحفز الخطة فرص المشاركة والاستثمار وان تعامل كافة المراحل بالواقعية والشفافية ، وان تعتمد إستراتيجية المراجعة لما أنجز وما تبقى دون انجاز وإستراتيجية التحليل اللاحق حتى توفر عنصر التطور المطلوب في مثل هذا المشروع.[٢]

وبناءً على ما سبق يمكن أن نجمل المتطلبات القانونية في إيجاد أو وضع أو إصدار تشريعات وقوانين جديدة تنظم أداء الحكومة الالكترونية بمختلف مجالاته وتوفير الحماية لهذه الحكومة من خلال تحقيق الأمن المعلوماتي .

---

(١) .د.صفية بنت عبد الله احمد بخيت ، مصدر سابق، ص ١٣٨.

(٢) . علي سعيد العبد الله ، دور الأنظمة والتشريعات في تطبيق الحكومة الالكترونية ، ورقة عمل مقدمة في ندوة الحكومة الالكترونية ، سبق الإشارة إليها ، ص ١٦ .

الفصــل الثــانــي

مفـهـوم الـفـسـاد الإداري

لقد تنامى الاهتمام بظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية خلال العقد الأخير، وقد تجلى هذا في إنشاء جمعيات ومنظمات وطنية في الدول العربية تعنى بالشفافية ومكافحة الفساد، وفي إنشاء منظمتين على المستوى العربي والإقليمي هما : (المنظمة العربية لمكافحة الفساد) ومنظمة (برلمانيون عرب ضد الفساد)، وكذلك في عقد العديد من المؤتمرات والندوات، وصدور العديد من المقالات والتحقيقات الصحفية والكتب حول هذا الموضوع، وقد واكب هذا الاهتمام من قبل منظمة الشفافية العالمية بأوضاع الفساد في الدول العربية، كما قد ساهم في تحريك الاهتمام بموضوع مكافحة الفساد، المؤتمر الدولي الذي عقدته المنظمة العربية للتنمية الإدارية بعنوان (النزاهة والشفافية والمساءلة: منظور استراتيجي مؤسسي) في عام ١٩٩٩الذي شارك فيه البنك الدولي ومنظمة الشفافية العالمية و الأمم المتحدة ، وعدد من المنظمات الدولية والإقليمية المعنية بمكافحة الفساد، وقد تبنى مؤخراً برنامج إدارة الحكم في البلدان العربية المنبثق من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، موضوع الشفافية ومكافحة الفساد كبعد رئيسي في برامجه، حيث يزمع تبني عدد من الأنشطة والفعاليات التي تخدم هذا البعد خلال الأعوام القادمة.(١)

إن الاهتمام المتصاعد المشار إليه، والجهود المبذولة في مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة والشفافية في الدول العربية تسير بخطى سريعة ومتناسقة، وحقيقة الأمر أن هذه الأنشطة و الفعاليات تعكس تزايد الاهتمام بخطورة وإبعاد وانعكاسات الفساد في الدول العربية، لكنها لا تتضمن تحليلاً نظامياً، أو تشخيصاً معمقاً، أو تقييماً لانعكاسات آثاره وجهود مكافحته فمثل هذه الجهود الممنهجة تحتاج إلى دراسات معمقة، ولعل اغلبها لم يبدأ بعد.

لذلك ولكي يحقق إي بحث جهود المكافحة، أياً كانت مصادره ومهما كان القائمون عليه، تقدماً وفعالية في السيطرة على الفساد وتحجيمه وتقليصه، ينبغي قبل ذلك توفير أرضية معرفية تحلل ظواهره وأنماطه، وتشخص عوامله وأسبابه وتتعرف على مفهومه وخصائصه،وينبغي لهذِهِ الأرضية المعرفية أن ترتكز على أسس منهجية تتيح الوثوق فيما تؤول إليه من نتائج واستنتاجات

---

(١) . احمد صقر عاشور ، مكافحة الفساد في الدول العربية إشكالية البحث و القياس ، المنظمة العربية،، لمكافحة الفساد ، الدار العربية للعلوم و النشر ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٦ ، ص٥٩-٦٠ .

فتحليل وفهم ظاهرة الفساد وتشخيص أسبابه وصوره والتعرف على أثاره تمثل إذن حجر الزاوية في نجاح إي برنامج وجهود المكافحة المنشودة.

لذلك سوف نتناول هذا الفصل في ثلاثة مباحث ، نخصص المبحث الأول للتعريف بالفساد الإداري، والمبحث الثاني لصور وأسباب الفساد الإداري، إما في المبحث الثالث فسوف نتناول فيه أثار الفساد الإداري وطرق معالجته ، وعلى النحو الأتي :-

المبحث الأول : التعريف بالفساد الإداري .

المبحث الثاني : صور الفساد الإداري وأسبابه .

المبحث الثالث : اثأر الفساد الإداري وآليات مكافحته .

المبحث الأول

التعريف بالفساد الإداري

الفساد بصورة عامة يمثل ظاهرة مركبة ومتنوعة متفاوته الشدة، ومتعددة الإبعاد والإطراف والعوامل فهي ظاهرة مركبة متنوعة لان لها أشكالا ً وأنماط عديدة.

فهناك (الفساد السياسي)،وهناك (الفساد الاقتصادي)،وهناك (الفساد المؤسسي)،وهناك (الفساد الثقافي والاجتماعي)، إلا أن ما يعنينا في موضوع بحثنا الحالي هو (الفساد الإداري) وقد يختلط مع مفاهيم أخرى لا تقل عنه خطورة، ويعود ذلك إلى الترابط الواضح بينه وبين هذهِ الظواهر المنحرفة، ومن اجل بيان ذلك بصورة أوضح سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نخصص المطلب الأول إلى تعريف الفساد الإداري، والمطلب الثاني إلى بيان خصائص الفساد الإداري، وعلى النحو الأتي :-

المطلب الأول : تعريف الفساد الإداري .

المطلب الثاني : خصائص الفساد الإداري .

المطلب الأول

تعريف الفساد الإداري

في ظل غياب تعريف عام وشامل ومتفق عليه للفساد الإداري واختلاف وجهة نظر الكتاب والباحثين والزوايا التي ينظرون منها إلى مفهوم الفساد يتعين علينا تعريف الفساد لغة ثم تعريفه اصطلاحا ً، وذلك من اجل تمكين الحكومة الالكترونية من التعرف على هذا المرض الخطير وإعطائها فرصة للحد منه وقد تكون لتعريف الفساد أهمية،ولكن قد تكون مكافحته أكثر أهمية من تعريفه فقد ذكر تقرير السكرتير العام للأمم المتحدة بشأن ذلك ما يأتي:- (إذا كان تعريف الفساد قد استحوذ على مدار السنين على اهتمام المحافل الأكاديمية والدولية، فإن السؤال الذي أصبحت الإجابة عنه أكثر إلحاحا ً هو معرفة ماهية الوصفة العملية وما هي الإستراتيجية النموذجية التي يجب ان تتبناها الحكومات على المستويين الوطني و الدولي ، وهو ما قد يستلزم تحديد نطاق المقصود بالفساد، سواء وقع الاختيار على تضييق أو توسعة هذا النطاق).[١]

لذلك سوف نتناول هذا المطلب في فرعين نتناول في الفرع الأول تعريف الفساد لغة ً، و الفرع الثاني نتناول فيه تعريف الفساد اصطلاحا ً، وعلى النحو الآتي :-

الفرع الأول : تعريف الفساد لغة ً.

الفرع الثاني : تعريف الفساد اصطلاحا ً.

الفرع الأول

تعريف الفساد لغة ً

إن ذكر المفاهيم اللغوية قد يساعد على الانطلاق في تفسير معنى الفساد،والفساد في اللغة العربية يمكن تمييزه بين ثلاث معاني :-

<u>**أولا ً:-** الفساد بالمعنى العضوي.</u>

ويعني فيه الفساد، فساد شيء ما، كفساد الغذاء هو تحوله عن حالته الصحية إلى حالة أخرى مرضية أو تحلل عناصره، بحيث تفتقد العناصر المفيدة قيمتها وتتكاثر العناصر الضارة مسببة

---

(١). بسيوني رفعت الطيب ، الفساد الإداري ،مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، المنعقد في القاهرة، مايس، ١٩٩٥، ص ١٩.

تعفنه،[1] والفساد ينصرف إلى فساد الأشياء المادية وتعفنها فيقال فسد الشيء أي تعفن أو أنتن فهو فاسد، فمثلاً فسد اللحم أو اللبن إي (انتن و عطب)،[2] وكذلك الفساد يعني فسد فسودا فهو فاسد، والاسم (الفساد) والمفسدة : خلاف المصلحة، وهو مأخوذ من الفعل يفسد إذا ذهب صلاح الشيء، وهو نقيض وخروج الشيء عن الاعتدال، قليلا كان الخروج أو كثيرا ً، يقال : فسد الشيء بمعنى انه لم يعد صالحا ً، وفسدت الأمور : اضطربت، وفسد العقد : بطل، و غالبا ً ما يأتي فساد الشيء من ذاته.[3]

وأخيرا ً فالفساد هو التلف والعطب والاضطراب والخلل، وإذا فسد الشيء فانه لم يعد صالحا ً، وغالبا ً ما يأتي فساد الشيء من ذاته، إما الإفساد فأنه يتحقق بفعل خارجي، فالفساد كلمة تشمل كل ما يخالف القيم الصحية والبناء السليم في المجالات كافة، ففساد الشيء يعني بطلان نفعه، وبطلان المنفعة من جهة الشيء الذي فسد يعني إلحاق الضرر بالمنتفع من الشيء نتيجة حرمانه من المنفعة.[4]

ثانياً:- الفساد بالمعنى الشرعي.

يدور التعريف الفقهي للفساد على المعنى اللغوي ، فهو يأتي تارة بمعنى الإبطال، ومرة بمعنى إصابة الشيء بالعطب، ومرة بمعنى الاضطراب والخلل، ومرة بمعنى إلحاق الضرر.[5]

وعرف جمهور الفقهاء الفساد بأنه : مخالفة الشرع بحيث لا يترتب عليه الآثار، والفساد من الإعمال ما خالف أمر الشارع قاصدا ً المخالفة، والفساد من الاعتقاد : ما خالف عقيدة التوحيد قاصدا ً المخالفة، والفساد من الأقوال ما خالف برهان العقل قاصداً ً المخالفة.[6]

والفساد في الشريعة الإسلامية يعتمد معانيه من القران الكريم الذي تناوله في آيات كثيرة، وكلها تنهى عنه وتحذر منه، وهناك آيات تحدد صراحة الجزاء الذي يترتب على المفسدين، كما

(١) .د. احمد محمود نهار أبو سويلم، مكافحة الفساد ، دار الفكر، عمان، الطبعة الأولى، ٢٠١٠، ص١٣.
(٢) . انظر : المعجم الوسيط ، تأليف مجموعة من اللغويين ، الجزء الثاني ، دار الفكر ، الطبعة الثانية ، ص٦٨٨ .
(٣) . ينظر في ذلك : ابن منظور ، لسان العرب ، الجزء التاسع ، دار الحديث ، القاهرة ، ص١٠٠-١٠١ .
(٤) . انظر: د. حمدي عبد الرحمن حسن ، الفساد السياسي في إفريقيا، القاهرة، دار القارئ العربي، الطبعة الأولى، ١٩٩٣ ، ص١٥ .
(٥) . سليمان بن محمد الجريش ، الفساد الإداري وجرائم إساءة استعمال السلطة الوظيفية ، الطبعة الأولى ، مكتبة الملك فهد الوطنية ، الرياض ، ٢٠٠٣،ص١١١ .
(٦) . ينظر : سعيد فايز الدخيل ، نظرية الإفساد في الفقه الإسلامي ، دار النفائس ، بيروت ، ٢٠٠١ ، ص١٥-١٦ .

في قوله تعالى (أنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون في الأرض فساداً أن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلف أو ينفوا من الأرض ذلك لهم خزي في الدنيا ولهم في الآخرة عذابٌ عظيم).[١]

فالمقصود به ما خالف أوامر الشرع في الأعمال والأقوال والاعتقاد، ومنه قوله تعالى (والله لا يحب المفسدين)،[٢] وقوله سبحانه (ولا تفسدوا في الأرض بعد أصلاحها).[٣]

وقد ذكره المفسدون على عدة أوجه منها (المعصية، الخراب، الكفر، السحر) وبحسب هذه الأوجه وغيرها فأن مؤداه تعطيل العمل، وانحراف العاملين عن الطريق السليم وطريق الإصلاح.[٤]

إذا الفساد يقصد به عدم الصحة، وهو ما يعني البطلان، لان الصحة تترتب آثارها الشرعية عليها و البطلان لا تترتب آثاره الشرعية عليه، لان الشارع إنما رتب الآثار على أفعال وأسباب وشروط تتحقق كما طلبها وشرعها، فإذا لم تكن كذلك فلا اعتبار لها شرعا ً، ومن هذا يؤخذ أن ما صدر عن المكلف من أفعال أو أسباب أو شروط ولم يتفق وما طلبه الشارع أو ما شرعه يكون غير صحيح شرعا ً، ولا يترتب عليه أثره، سواء كان عدم صحته لاختلال ركن من أركانه، أم لفقد شرط من شروطه، وسواء كان عبادة ً أم عقدا ً أم تصرفا ً،وعلى هذا لا فرق عند جمهور الفقهاء بين الفساد و البطلان.[٥]

الفرع الثاني

تعريف الفساد اصطلاحا ً

تناول الباحثون تعريف الفساد كلٌ حسب زاوية تخصصه، حيث إن النظرة إلى الفساد ومحاولة تعريفه من قبل الباحثين تتأثر بالحقل العملي للباحث وبالمنظور الذي ينطلق منه في التعريف .

---

(١) . سورة المائدة ، الآية /٣٣ .
(٢) .سورة المائدة ، الآية / ٦٤ .
(٣) . سورة الأعراف ، الآية / ٥٦ .
(٤) . انظر:عبد الرحمن الضحيان ، الإصلاح الإداري ، الطبعة الثانية ، ١٤١٢هـ ، ص٣٥-٣٧ .
(٥) . انظر:عبد الوهاب خلاف ، علم أصول الفقه ، دار القلم ، الكويت ، ١٤٠٨هـ ، ص١٣٢ .

فلقد عرفه الاقتصاديون على انه العلاقة بين الاستثمار و التنمية الاقتصادية من جهة و نوعية المؤسسات الحكومية من جهة أخرى واستنتجوا بأن ضعف المؤسسات العامة هو احد أهم أسباب الفساد ويؤدي إلى انخفاض الاستثمار ومن ثم بطء عجلة التنمية.(١)

إما السياسيون فقد عرفوه على انه الفساد الذي يسود في بيئة تساند فيه السياسة العامة للحكومة نظاما ًبيروقراطيا ً، وتتم معظم معاملاته في سرية نسبية ولا تفرض عليها جزاءات رسمية كالرشوة وتوظيف الأقارب من غير ذوي المؤهلات والخبرات وما إلى ذلك،وإما أصحاب علم الاجتماع فقد عرفوه على انه كل فعل يعتبره المجتمع فاسدا ً ويشعر فاعله بالذنب وهو يقترفه.(٢)

إلا أن الفساد الذي نقصده هنا هو (الفساد الإداري) وعلى الرغم من عدم وجود تعريف جامع مانع للفساد متفق عليه دوليا ً وذلك لعدة اعتبارات، منها أن الفساد يتضمن إبعاداً ومضامين قانونية وثقافية ودينية وسياسية واجتماعية، وحتى في فترة الإعداد للاتفاقية الدولية ضد الفساد في أوائل عام (٢٠٠٢)، كان الاتجاه يذهب نحو تعريف الفساد والاعتقاد بتحديد أنواع السلوكيات والعلاقات والإجراءات الفاسدة والمفسدة.(٣)

كما إن المندوبين في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تجنبوا تبني تعريف شامل للفساد معتبرين إن ذلك غير ممكن وغير ضروري، واقتصرت الاتفاقية على ذكر الإعمال الجرمية التي تعتبر سلوكا ً فاسدا ً(٤)، تاركة للدول الأعضاء إمكانية معالجة إشكال مختلفة من الفساد قد تنشأ مستقبلا ً على أساس إن مفهوم الفساد مرن وقابل للتكييف بين مجتمع وآخر.(٥)

إلا انه قد وردت عدة تعاريف للفساد الإداري حيث عرفه البعض على انه تعبير عن استخدام السلطة العامة من اجل كسب أو ربح شخصي أو من اجل تحقيق هيبه أو مكانة اجتماعية، أو

---

(١) . صباح عبد الكاظم شبيب ، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق ، رسالة دكتوراه ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ٢٠٠٨ ، ص٥٤.

(٢) .نقلا ً عن : صلاح الدين فهمي محمد ، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية و الاقتصادية ، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية و التدريب ، الرياض ، ١٩٩٤ ، ص٣٩.

(٣) .د. رمضان السنوسي و .د.عبد السلام بشير الدويبي ، الفساد بين الشفافية و المساءلة ، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، بنغازي ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٦ ، ص١٣.

(٤) . الفصل الثالث من الاتفاقية ، المواد من ١٥-٢٥ التي ذكرت هذه الأفعال ومنها : رشوة الموظفين العموميين الوطنيين و الأجانب و موظفي الحسابات الدولية العمومية ، اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها .... لمزيد من التفاصيل ، انظر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الموقعة في كانون الأول / ٢٠٠٣ على الموقع :-

www.transparency. org

(٥) .د. السيد علي شتا ، مصدر سابق ،ص٢٢ .

للحصول على منفعة اجتماعية بالطريقة التي يترتب عليها خرق للقانون أو مخالفة للتشريع وللمعايير الأخلاقية وبذلك يتضمن الفساد انتهاكا ً للمصلحة العامة وانحرافاً عن السلوك السوي في التعامل وهو بهذا سلوك غير مشروع قانوناً وغير مقبول اجتماعيا[١].

كما يعرف الفساد الإداري بأنه مجموعة من الإعمال المخالفة للقوانين، والهادفة إلى التأثير بسير الإدارة العامة أو قراراتها أو أنشطتها بهدف الاستفادة المادية المباشرة أو الانتفاع غير المباشر[٢].

وكذلك يعرف بأنه سوء استخدام السلطة العامة من اجل مكسب خاص، يتحقق حينما يقبل الموظف الرسمي رشوة أو يطلبها أو يستجديها أو يبتزها، وقد يكون ذلك مقترناً بسوء استخدام للسلطة، حينما يقدم رجال الإعمال من القطاع الخاص الرشاوى بقصد التحايل على السياسات العامة والقوانين أو اللوائح، للحصول على ميزة تنافسية، أو ربح، أو مزايا شخصية، ويمكن إن يحدث سوء استغلال السلطة العامة أيضا ً من اجل مغنم شخصي حتى لو لم يحدث تقديم للرشوة، ذلك عن طريق محاباة الأقارب أو التوصية بهم، أو سرقة موارد و أملاك الدولة وتبديدها[٣].

وكذلك يعرف الفساد الإداري بأنه محاولة الشخص المسئول وضع مصالحة الخاصة بصورة غير مشروعة فوق المصلحة العامة أو فوق المثل العليا وهو يتضمن سوء استخدام أدوات تفعيل السياسات العامة مثل التعريفة الجمركية وضمانات الائتمان والخدمات العامة وتنفيذ القوانين وإجراءات التعاقد وتسديد الديون والرسوم[٤]، وينطوي الفساد هنا على مظاهر الابتزاز بالتهديد والوعيد، وقد ينطوي على الحصول على عمولات والقيام بالتغاضي عن بعض الممارسات غير المشروعة.

---

(١) . د. السيد علي شتا ، مصدر سابق ، ص٤٣ .
(٢). سليمان بن محمد الجريش ، مصدر سابق ، ص١١٣ .
(٣) . حسن الشامي ، التحول الاقتصادي و الفساد الإداري ، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر (أفاق جديدة في تقديم النزاهة و الشفافية و المسائلة الإدارية) المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، القاهرة ، ١٩٩٩ .
(4).Robert klitgard ,controlling corruption, California, The university of California press , 1988 .p.p.33.

أما البنك الدولي فهو يتبنى أقصر التعاريف للفساد الإداري حيث عرفه بأنه (استغلال أو إساءة استعمال الوظيفة العامة من اجل المصلحة الخاصة)(١).

وتأسيسا ًعلى كل ما ورد ذكره من تعاريف متداخلة للفساد الإداري، يمكننا وضع تعريف مكثف وموحد للفساد الإداري وذلك بأنه (عبارة عن إساءة استخدام السلطة بأي شكل أو معنى أو طريقة أو أسلوب، لتحقيق مأرب نفعية مادية أو معنوية، صغيرة كانت أم كبيرة في غياب المؤسسة الدستورية الفاعلة بالمعنى المعاصر، مع ضعف فاعلية الرقابة بكل إشكالها ناهيك عن انه تجاوز صارخ للقوانين، وانتهاك لمنظومة القيم والمعايير الأخلاقية).

فالفساد إذاً ظاهرة عالمية، واجتماعية، يرتكبها الشخص أو حتى الموظف الذي يفتقد للوازع الديني والأخلاقي، وهو استغلال سلبي أو ايجابي من قبل (الموظف سواء العمومي أو الخصوصي) لمنصبه الوظيفي أو(الشخص المتنفذ باستغلال مركزه الاجتماعي) لتحقيق مصالح أو مكاسب خاصة لمصلحته الشخصية أو لمصلحته المقربين إليه أو للغير.

المطلب الثاني

خـصـائـص الـفـسـاد الإداري

لقد أضحى الفساد الإداري أشبه بالظاهرة العامة التي تقلق الرأي العام لاسيما في معظم البلدان العربية التي تعكف حالياً الى الأخذ بأسباب الإدارة الحديثة من اجل وضع حد للانحرافات و الممارسات اللاخلاقية لبعض المسئولين، وبوصف الفساد الإداري ظاهرة اجتماعية متعددة الجوانب و لإبعاد ويفترض أن تكون الإدارة العامة للدولة موضع المساءلة المستمرة ، بجميع مستوياتها العليا والدنيا.

فالفساد لا يتحدد بالأفعال الفردية إنما يتعدى حدود الجماعية وبذلك يكون (ظاهرة) منتشرة،وهذا ما اقر به القران الكريم في قوله تعالى (وقضينا إلى بني إسرائيل في الكتاب لتفسدن في الأرض مرتين ولتعلن علواً كبيراً)،(٢) حيث إن الفساد سلوك عمدي منحرف في اغلب صوره فالخطأ

(١). انظر : الموقع الالكتروني للبنك الدولي :- www .word bank.org

(٢) . سورة الإسراء ، الآية / ٤.

غير مفترض فيه، وقد أكد القران الكريم أيضاً ذلك بقوله تعالى (وإذا تولى سعى في الأرض ليفسد فيها ويهلك الحرث والنسل والله لا يحب المفسدين).(١)

وهذا يدل على أن الفساد هو سعي وبذلك يكون فعلاً عمدياً وليس خطأ عمدي، فالشخص الفاسد يتصرف بكامل إرادته وبما أن الفساد الإداري مقترن بالإرادة فهذا يعني ارتباطه بالوظيفة الإدارية، رغم وجود أطراف في بعض الحالات ليسوا موظفين إلا إن احد الإطراف فيه دائماً موظف، علماً إن هناك أراء تشير إلى وجود الفساد في القطاع الخاص حينما يرتبط العمل بالإدارة بشكل أو بأخر ويصبح طرفاً في معادلة الفساد الإداري.(٢)

إذاً فالفساد سلوك منحرف لا يتصور فيه وجود المصلحة العامة، إذ من غير المعقول أن ينحرف شخص من اجل المصلحة العامة وان ادعى ذلك وهذا ما جاء في قوله تعالى (وإذا قيل لهم لا تفسدوا في الأرض قالوا إنما نحن مصلحون)،(٣) فلا بد إذاً من وجود المصلحة الخاصة.

لذلك سوف نقسم هذا المطلب إلى أربعة فروع ، نتناول في الفرع الأول الفساد الإداري سلوك منحرف، ونتناول في الفرع الثاني الفساد الإداري باعتباره ظاهرة اجتماعية سلبية، ونتناول في الفرع الثالث الفساد الإداري باعتباره إساءة استعمال الموظف العام للوظيفة العامة، إما الفرع الرابع فنتناول فيه تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة وعلى النحو الأتي :-

الفرع الأول:- الفساد الإداري سلوك منحرف.
الفرع الثاني:- الفساد الإداري باعتباره ظاهرة اجتماعية سلبية.
الفرع الثالث:- الفساد الإداري باعتباره إساءة استعمال الموظف العام للوظيفة العامة.
الفرع الرابع:-تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة.

الفرع الأول

الفساد الإداري سلوك منحرف

يتمثل الفساد في الحياة العامة في استخدام السلطة العامة من اجل كسب أو ربح شخص أو من اجل تحقيق هيبة أو مكانة اجتماعية، أو من اجل تحقيق منفعة لجماعة أو طبقة ما بالطريقة التي

(١) . سورة المائدة ، الآية / ٦٤.
(٢) . صباح عبد الكاظم شبيب ، مصدر سابق ، ص ٦٢.
(٣) . سورة البقرة ، الآية / ١١.

يترتب عليها خرق القانون أو مخالفة التشريع و معايير السلوك الأخلاقي، وبذلك يتضمن الفساد انتهاك للواجب العام وانحراف عن المعايير الأخلاقية في التعامل ومن ثم يعد هذا السلوك غير مشروع، والفساد بذلك ظاهرة لا ترتبط بفترة تاريخية معينة أو بدوله معين، إلا انه يأخذ إشكالاً متغيرة بتغير الفترات التاريخية ومتنوعة بتنوع الأمم، كما يستشري في اتساق السلطة والأحزاب الحكومية والتنظيمات الإدارية، كما انه يرتبط بالتغيرات التي تحدث في بناء القوى السياسية والاجتماعية والإدارية، والفساد بذلك نوع من السلوك الذي ينحرف عن مستوى السلوك السائد الذي يعتقد انه مقبول في مجال معين مثل المجال الإداري ولكن هذا ليس كل ما في الأمر، إذ إن الفساد سلوك منحرف مقرون بهدف معين يتمثل في تغليب المصلحة الشخصية على حساب المصلحة العامة، وبذلك يكون الفعل الفاسد هنا بمثابة سلوك معادي سواء أكان رسمياً أوغير رسمياً، بحيث يضمن للشخص الذي يقوم به ميزات واضحة ومكاسب معينة مثل المكافأة المادية، والترقية السريعة وبذلك يترتب على جميع صور السلوك الفاسد هذه خسارة مادية أو أدبية أو مالية للجمهور من ناحية والتنظيمات الإدارية من ناحية أخرى.(١)

لذلك فان السلوك المنحرف من الوجهة القانونية هو انتهاك للقوانين والأنظمة والقيم الاجتماعية التي تحكم علاقة الإفراد ببعضهم أو علاقتهم بالدولة أو بالمجتمع، وان جميع أنواع الانحراف تواجه بالرفض من قبل المجتمع، وان شدة الرفض متفاوتة تبدأ بأبسطها وتنتهي بأشدها حسب أشكال وصور الانحراف.(٢)

وبما أن صور الفساد الإداري هي إما جرائم أو مخالفات إدارية، فهي إذن انتهاك للقوانين والأنظمة والقيم الاجتماعية لذلك فهو سلوك منحرف، ومعنى ذلك وجود خلل أخلاقي لدى الشخص الفاسد بغض النظر عن الأسباب الأخرى، وما يؤكد ذلك أن هناك أشخاصاً يعيشون ظروف الشخص الفاسد نفسها مع وجود الأسباب نفسها لكنهم لم يرتكبوا أفعالاً فاسدة، وقد أكد الكثير من الكتاب إن الفساد (ضعف أخلاقي) أو هو انحراف أخلاقي للموظفين.(٣)

---

(١) .السيد علي شتا ، مصدر سابق ، ص٤٤ .
(٢) . ينظر في ذلك : د. احمد محمد عبد الهادي ، الانحراف الإداري في الدول النامية ، الإسكندرية ، مركز الإسكندرية للكتاب ، ١٩٩٧ ، ص٩ وما بعدها .
(٣). انظر مقال منشور بهذا الصدد على موقع www . Iraqipapers . com

ويستخدم البعض مصطلح (الانحراف الإداري) للدلالة على الفساد الإداري فقد عرفه البعض بأنه خروج الموظف عن مقتضيات الوظيفة العامة و القواعد المحددة التي يتعين عليه الالتزام بها رغبة في تحقيق نفع له على حساب هذه الوظيفة.

إما البعض الأخر فقد عرفهُ على أساس إن الموظف العام يرتكب الانحراف عندما يحصل على نقود أو خدمة في مقابل قيامه بعمل يجب عليه القيام به بحكم وظيفته بدون مقابل، أو في قيامه بعمل لا يجب عليه بحكم وظيفته القيام به.[١]

والذي يتبين لنا مما تقدم بان الفساد الإداري سلوك إنساني منحرف يتخذ صورا ًمتعددة، إما جرائم أو مخالفات إدارية، وبذلك تكون له علاقة كبيرة بالجانب الأخلاقي، فهو انحراف أخلاقي أكثر مما هو انحراف وظيفي .

الفرع الثاني

الفساد الإداري ظاهرة اجتماعية سلبية

للفساد الإداري دور في الافتقار وتراجع العدالة الاجتماعية، من خلال تمركز واستقطاب الثروات والسلطات وسوء توزيع الدخول والقروض والخدمات في المجتمع فيتهيأ المناخ العام للاضطراب والعنف الاجتماعي والسياسي[٢]، لذلك فإن من خصائصه انه عبارة عن ظاهرة اجتماعية سلبية.

ولكن ينبغي أولا ً أن ندرك معنى الظاهرة، فالظاهرة هي سلوك ثابت أو غير ثابت يعم المجتمع بأسره ويكون ذا وجود مستقل عن الصور التي يتشكل بها في الحالات الفردية، ولكن الظاهرة ليست وليدة ذاتها، وإنما تخضع لمجموعة من المحددات الفكرية والنفسية والثقافية، بمعنى أنها نتيجة وليست سبباً، وبالتالي يمكن التعامل معها بشكل عمومي وبالطريقة ذاتها عبر الثقافات، على عكس المرض الذي يكون العلاج فيه عاما ً، لا يميز في علاجه بين الشرق والغرب وبين إنسان وأخر، ومن هنا يصح القول (ان مشكلة اجتماعية في مجتمع ما لا تكون مشكلة في مجتمع أخر، وعلاجا ً ناجعا ً في مجتمع ما لا يكون مقبول في مجتمع أخر، أما حينما تعد المشكلة

---

(١) .د. احمد محمد عبد الهادي ، مصدر سابق ، ص١٤ .

(٢) .د. محمد رفعت مصطفى ، دور الإعلام في مكافحة الفساد الإداري وانسب السبل لتفعيله ، القيادة العامة للجيش و القوات المسلحة الأكاديمية العسكرية العليا ، دمشق ، ٢٠٠٦ ، ص٤٤ .

خطراً على البناء الاجتماعي؟ فيمكن القول:إن ظاهرة اجتماعية تتحول إلى مشكلة اجتماعية عندما تبدأ بإنتاج أثار سلبية على الاقتصاد، مثل (التضخم، الكساد، البطالة ....الخ) أو أثار سلبية على صحة مثل (التدخين، الإدمان على الكحول)،أو أثار سلبية على المجتمع مثل (التشرد،الطلاق، العنوسة، التفكك الأسري)،وهذه لا تتفق مع المجتمعات في النسبة ذاتها من الخط، وتكون الظواهر خطيرة إذا أثرت على النظام القانوني والأخلاقي التي تختلف حولها المجتمعات أيضا ً.[١]

إن الفساد الإداري ممارسة اجتماعية تغذيها معطيات اجتماعية و إدارية وسياسية غير مستقرة، كما انه ممارسة متجددة اجتماعيا ً في العديد من المواقع والمستويات الوظيفية لاعتبارات تبادل المصالح وعدم كفاية الدخل وغياب الجدارة في تولي المنصب.[٢]

إن الفساد الإداري في الأصل جرائم ومخالفات فردية لكنها إذا تكررت وانتشرت أصبحنا أمام ظاهرة اجتماعية، فلا يمكن القول بوجود فساد إداري إن لم تكن أمام ظاهرة.[٣]

في رأينا انه متى استدام التمتع بمكاسب الفساد عند بعض الإفراد ومروره، والأخذ والعطاء دون مساءلة أو عقاب يحول الفساد إلى مكون ثقافي مقبول وسيدمج بالتالي في ضمن المعطى الثقافي وبالتالي إلى ظاهرة اجتماعية.

الفرع الثالث

إساءة استعمال الموظف العام للوظيفة العامة

من المعلوم أن الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة.[٤]

فبمقتضى هذا المفهوم تباشر الإدارة مهماتها وأنشطتها بواسطة أشخاص آدميين يعملون باسمها ولحسابها وتنظم مراكزهم القوانين والأنظمة المتعلقة بالوظيفة العامة، وتولي قوانين ونظم الخدمة المدنية الموظف أهمية كبيرة لان نجاح الإدارة في أداء وظيفتها وخدمتها للجمهور يتوقف على

---

(١) .انظر : د. إبراهيم المصري ، مقال منشور في جريدة الثورة السورية العدد ٢٠٠٧/٤/٢٩ ، نقلاً عن : صباح عبد الكاظم شبيب ، مصدر سابق ، ص٦٩ .

(٢) .د. رمضان السنوسي و .د عبد السلام الدويبي ، مصدر سابق ، ص٢٥ .

(٣) . صباح عبد الكاظم شبيب ، مصدر سابق ، ص٧٠ .

(٤) . ينظر : المادة الثالثة من قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ التي تنص على (الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة) .

نوعية الموظفين ومدى كفاءتهم وشعورهم بالمسؤولية ومتطلبات خدمة إذ لم تعد الوظيفة العامة مجرد مهنة يكسب من يمارسها رزقه منها مقابل العمل المادي الذي يؤديه، بل أنها في الوقت الحاضر أمانه مقدسة وخدمة اجتماعية.[١]

ومن هنا يتمتع الموظف، باعتباره ممثلا ً للدولة أو لأحد الأشخاص المعنوية العامة بقدر كبير من السلطة بهدف تمكينه من تحقيق المصلحة العامة ، على أن لا يستعمل هذهِ السلطة لتحقيق مآرب أو مصلحة شخصية وبخاصة الإثراء من الوظيفة، إذ لاشك إن الوظيفة العامة هي السبيل الأساس لتلبية حاجات الإفراد، وهدفها خدمة المجتمع وهذا الهدف لن يتحقق إلا من خلال فئة معينة يطلق عليها الموظفون فما دام أن الموظف العام هو من يشغل إحدى الوظائف في دوائر الدولة والقطاع العام سواء كانت دائمة أو مؤقتة.[٢]

لذلك فان الفعل الفاسد الذي يقوم به إي شخص ينطبق عليه هذا التعريف هو فساد إداري وقد أكدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ في المادة الثانية، الفقرة الأولى منها هذا التوجه فقد عرفت الموظف العمومي بأنه:(إي شخص يشغل منصباً تشريعيا ً أو تنفيذيا ً أو إداريا ً أو قضائيا ً لدى دولة طرف سواء أكان معينا ً أم منتخبا ً، دائما ً أم مؤقتا ً، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر بصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص)،[٣] هذا وان السلطة الممنوحة للموظف العام قد تتم بالقرارات الإدارية أو قد تتم بالعقود الإدارية.

أولا ً:- <u>إساءة استعمال السلطة في القرار الإداري.</u>

وبغض النظر عن تعريف القرار الإداري لما يخرج عن موضوع بحثنا الحالي فهو الوسيلة التي عن طريقها يمكن للإدارة إلزام الإفراد بإرادتها المنفردة دون توقف على قبولهم أو رضاهم،ومن هنا فالأصل في القرارات الإدارية إن تكون بهدف تحقيق المصلحة العامة،وتحقق الإساءة فيها عندما يخرج القرارعن روح النظام وأهدافه، ويسيء الموظف استعمال سلطته فيه من اجل تحقيق

---

(١) . د. ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، دار الكتب للطباعة و النشر ، جامعة الموصل ، ١٩٩٦ ، ص١٠٢ .

(٢) . عرف قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ الموظف العام بالمادة الثانية منه بأنه (كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلة في ملاك الدولة الخاصة بالموظفين) ، بينما المادة الأولى من قانون انضباط موظفي الدولة عرفته بأنه (كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة) .

(٣) . انظر في ذلك : اتفاقية اللامم المتحدة لمكافحة الفساد ،سبق ذكرها، المادة الثانية ،الفقرة الأولى.

إغراض ومآرب بعيدة عن المصلحة العامة، سواء كان ذلك بقصد تحقيق نفع شخصي له لو لغيره، أم بقصد الانتقام الشخصي وهذه الوسيلة هي الأكثر انتشاراً.[١]

ثانيا ً:- إساءة استعمال السلطة في العقد الإداري.

من المعلوم إن العقود الإدارية هي إحدى الوسائل التي تمارسها الإدارة للقيام بواجباتها لتحقيق أهداف النشاط المنوط بها، فقد يتطلب الإجراء إبرام عقود معينة لضمان الحقوق و الالتزامات بين الجهة وإطراف أخرى، وتتحقق إساءة استعمال السلطة في هذا الجانب عن طريق العقود التي تبرمها الإدارة بحيث يستغل الموظف سلطته فيها بتكييفها بما يتفق وأهدافه الخاصة، بعيدا ًعن تحقيق المصلحة العامة، ويظهر هذا النوع في الكثير من العقود التي تتعلق بالجوانب المالية أو التنظيمية ولهذا حظر على الموظف الاشتغال بالتجارة أو القيام بالإعمال المشروعة إذا كانت الإدارة التي يعمل بها طرفا ً فيها،كأن يؤجر ملكه للجنة التي يعمل فيها،كما يحظرعلى الموظف ان يكون له أية صلة في المقاولات أو المناقصات التي تتصل بإعمال وظيفته أو شراء أو استئجار ارض أو عقار بقصد استغلاله في الدائرة التي يتبع لها.[٢]

وأخيرا ًنرى إن المشرع العراقي اعتبر إن تجاوز حدود الوظيفة العامة يدخل في ضمن مفهوم الإخلال بواجبات الوظيفة، ويمثل إحدى حالات الانحراف الوظيفي ويعكس صورة من صور الفساد الإداري،حيث جرم المشرع حالات تجاوز حدود الوظيفة العامة في المواد(٣٢٢ــ ٣٤١) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ التي جاءت في ضمن الفصل الثالث بعنوان (تجاوز الموظفين حدود وظيفتهم) من الباب السادس الخاص بـ (الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة).[٣]

وقد ميز المشرع بين حالتين من التجاوز،الحالة الأولى عدها من الجنايات حيث قرر لها عقوبة السجن وهي العقوبة الأشد، والحالة الثانية عدها من وصف الجنح حيث قرر لها عقوبة

---

(١) . سليمان بن محمد الجيش ، مصدر سابق ، ص١٩٣-١٩٤.
(٢) . المصدر نفسه ، ص ١٩ .
(٣) . ينظر: الموارد من ٣٢٢-٣٤١ من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ .

الحبس،علما ًإن محل الحماية الجزائية فيها هو حماية الوظيفة العامة وكفالة الالتزام بواجباتها وحدودها كي لا تتأذى حريات وحقوق الإفراد والمصلحة العامة(١).

الفرع الرابع
تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة

إن تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة هو هدف من الأهداف الذي ذهبت إليه العديد من تعاريف الفساد الإداري وان المصلحة العامة عبارة مرنة، ولكن بغض النظرعن وجهات النظر المختلفة، فهي تمثل المصلحة العليا المشتركة لمجتمع معين في وقت معين وفي ظل نظام سياسي معين.

إن الموظف العام يجب إن يعمل على تحقيق المصلحة العامة ودون إلغاء مصلحته الخاصة وكذلك دون تغليبها على المصلحة العامة حيث إن الوظائف العامة تكليف للقائمين بها وهدفها خدمة الإفراد تحقيقا ً للصالح العام وطبقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها وهو ما تنص عليه الدساتير والقوانين في معظم دول العالم.(٢)

هذا وتتباين الوسائل والأساليب التي يتستر الفساد الإداري بها تبعا ً للجهة التي تمارسه، فأصحاب الوظائف العليا غالبا ً ما يتسترون على فسادهم باسم المصلحة العامة، وتغليف ذلك بالتظاهر بأن هذه الإعمال تتم تنفيذا ً لتوجيهات عليا يتعذر الكشف عنها، إما أصحاب الوظائف الوسطى والدنيا فأنهم يمارسون الفساد الإداري من خلال اللجوء إلى التدليس واستغلال الثغرات، وتحين الفرص، و انتهاز الظروف التي تسمح بتمرير الفساد بعيدا ً عن أنظار العاملين و المتعاملين.

وفي كل الأحوال فإن الفساد الإداري يتفاعل مع الظروف والمتغيرات المحيطة به، ليجعلها مناخا ًوبيئة مشجعة لنموه وترعرعه، فالتسيب وتأخير المعاملات وضعف الإنتاجية وإهدار الوقت وعدم المبالاة، وضعف الرقابة، وعدم المساءلة وغيرها من السلبيات الإدارية كلها تتجه

(١) . د . جمال إبراهيم الحيدري ، النماذج الإجرامية للفساد الإداري في قانون العقوبات العراقي ، مجلة دراسات قانونية ، العدد ٢٠ ، السنة السادسة ص٢٩ .
(٢) . نصت المادة (٣٠) من دستور ١٩٧٠ الملغى على (أ . الوظيفة العامة أمانة مقدسة وخدمة اجتماعية قوامها الالتزام المخلص الواعي بمصالح الجماهير وحقوقها و حريتها وفقا ً لإحكام الدستور و القانون) .

نحو بيئة ملائمة للفساد لكونها تحفز أصحاب المعاملات الضائعة والمتأخرة للبحث عمن يساعدهم ولو بطرق غير مشروعة.[١]

لذلك لا يجوز تكييف الوظيفة العامة بأنها حق للموظف العام، إذ ليس القصد من استخدام الموظفين هو إلحاقهم بعمل يرتزقون منه ومنحهم بعض المزايا والحقوق وإنما الهدف الأصلي من ذلك إنشاء هيئة تتولى تسيير مرافق الدولة وتنفيذ أهدافها العامة في خدمة الشعب، فالوظيفة العامة خدمة وطنية تناط بالموظف العام عناصرها مجموعة من الواجبات يتحملها الموظف مقابل ما تكلفه له الوظيفة من حقوق، والشائع إن المشرع العراقي ينظم واجبات الموظف بإلزامه بأداء إعمال معينة وحظر بعض التصرفات عليه، بمعنى إن الواجبات تقسم إلى التزامات محددة ايجابية وأخرى سلبية ممنوعة عليه.[٢]

وعند قيام الموظف العام بأي فعل فاسد فانه يسبب ضررا ً بالمصلحة العامة، والضرر الذي يلحق المصلحة العامة يتمثل بالآثار التي يتركها الفساد في المجالات كافة، فالفساد كما يصفه المتخصصون (يعود بالوبال على النطاق العالمي وانه يدمر قيماً هائلة من الاقتصاد القومي، ويعوق تطور الدول ويدمر المشروعات ويشوه التنافس، ويؤثر في سياسة الدول ذات المراكز القيادية، ويفوض أسس الديمقراطية،كما يشغله الإجرام المنظم والإرهاب).[٣]

وأخيرا ًوبعد كل ما تقدم يتضح لنا إن الفساد الإداري يتصف بخصائص معينة تجعله مميزا ً عن غيره من الظواهر السلبية الأخرى فهو إذا ً سلوك منحرف يقوم به الموظف العام مستغلا ً لسلطته وإساءة لوظيفته العامة ويقوم بتغليب مصلحته الخاصة على حساب المصلحة العامة ، وهو يشكل ظاهرة اجتماعية سلبية تنتشر وتستشري في الدولة والمجتمع مسببة إضرارا ً كبيرة وأثارا ً سيئة.

---

(١) . سليمان بن محمد الجريش ، مصدر سابق ، ص١٩١ .

(٢) . د. سامي جمال الدين ، الإدارة و التنظيم الإداري ، الإسكندرية ، مؤسسة حورس الدولية للنشر و التوزيع ، ٢٠٠٤ ، ص ٥٠٧ .

(٣) . بيتر أيغن ، شبكات الفساد و الإفساد العالمية ، ترجمة محمد جديد ،الطبعة الأولى، قدمس للنشر و التوزيع ، دمشق ، ٢٠٠٥ ، ص٢١ .

المبحث الثاني

صور الفساد الإداري و أسبابه

إن الفساد الإداري يتعلق بسلطات العاملين في الأجهزة العامة للدولة وخاصةً الجهاز الحكومي، حيث يتعلق بانحراف الذين يمسكون بمقاليد السلطة داخل هذه الأجهزة بغية تحقيق منافع ومصالح شخصية في ظل ضعف الرقابة والضوابط على ممارساتها.

لذلك حظي الفساد الإداري برصيد وافر من الدراسات العالمية بحكم ما تحوزه الحكومة، وما يقع تحت سيطرتها من موارد هائلة وسلطات واسعة، بما يجعل الفساد الإداري مشكلة لصيقة بوضعيتها بحيث يصعب اقتلاعه منها.

ومن اجل معالجة هذه المشكلة التي تشكل خطراً على كل أجهزة الدولة يستوجب الأمر منا أن نبين صورها و أسبابها لذلك سوف ينقسم موضوع هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول صور الفساد الإداري التي يحكمها القانون الإداري وفي المطلب الثاني نتناول فيه أسباب الفساد الإداري، وعلى النحو الأتي:-

المطلب الأول:- صور الفساد الإداري التي يحكمها القانون الإداري.

المطلب الثاني:- أسباب الفساد الإداري .

المطلب الأول

صور الفساد الإداري التي يحكمها القانون الإداري

إن الجرائم الماسة بنزاهة الوظيفة العامة تتظافر في إحداثها عوامل عديدة، خارجية تتجلى في الظروف المحيطة بالجريمة، وداخلية تتجلى في عوامل شخصية متعلقة بالموظف العام الذي يرتكب هذه الجريمة، ومن أهم الظروف الخارجية (الفساد الإداري) الذي يتجلى في الإعراض عن مسؤوليات الوظيفة وواجباتها أو النظر إليها كمشروع يحق لشاغله استثماره، ودون مراعاة للمصلحة العامة التي يجب أن تكون الهدف الذي يقصده شاغل الوظيفة العامة وان التصدي لظاهره الفساد الإداري أو معالجة أثاره أو الوقاية منه يستلزم التشخيص الدقيق لصوره، لذلك سوف نتناول في هذا المطلب صور الفساد الإداري التي يحكمها القانون الإداري فقط حتى لا نخرج عن نطاق البحث الحالي، فسوف نخصص الفرع الأول لاستغلال المنصب والتسيب الوظيفي، والفرع الثاني

نخصص للواسطة والمحسوبية، وفي الفرع الثالث، نتناول فيه الانحراف المالي، إما الفرع الرابع فنتناول فيه عدم المحافظة على كرامة الوظيفة، وعلى النحو الأتي :-

الفرع الأول:- استغلال المنصب والتسيب الوظيفي.

الفرع الثاني:- الواسطة والمحسوبية.

الفرع الرابع:- الانحراف المالي.

الفرع الرابع:- عدم المحافظة على كرامة الوظيفة

الفرع الأول

استغلال المنصب العام والتسيب الوظيفي

إن استغلال الموظف العام أياً كان مركزه لمنصبه الإداري، و إشاعة التسيب بين الموظفين يشكلان صوره من أهم صور الفساد الإداري خطورة على الجهاز الإداري .

حيث إن مخالفة القوانين، والإهمال، وعدم احترام مواعيد العمل والدوام الرسمي، وعدم القيام بأداء الواجبات الجزئية أو الكلية للوظيفة العامة، وعدم الانتظام بالعمل لتحقيق المصالح الشخصية على حساب المصالح العامة كلها تعتبر صور من صور الفساد الإداري ويطلق عليه أيضاً (الفساد الوظيفي).[١]

ففي استغلال المنصب العام يلجأ الموظف العام إلى استغلال منصبه لتحقيق مكاسب مادية أو شخصية سواء كان هذا الاستغلال بالامتناع عن القيام بعمل فرضه عليه القانون، أو القيام بعمل فرضه عليه القانون لتحقيق مصالح معينة[٢].

وهذا ما نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة (١٩) منها حيث نجد أنها ألقت على كل دولة طرف في الاتفاقية أن تتخذ التدابير اللازمة لتجريم الاستغلال الوظيفي سواء كان بالقيام بعمل أو بالامتناع عن عمل حيث نصت المادة على : (تنظر كل دولة طرف في الاعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه

---

[١] . د. محمد رفعت مصطفى ، مصدر سابق، ص٦١.

[٢] . د. احمد محمود نهار أبو سويلم ،مصدر سابق ، ص٢٤.

موقعه، إي قيامه أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الاضطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان أخر مما يشكل انتهاكاً لقوانين الجماعات).[١]

إذا ً الفساد قد يكون بالأقوال و بالإعمال ويغطي نطاقاً واسعاً من الأفعال الإنسانية، ولكي نفهم تأثيره على نزاهة الوظيفة العامة فإن الأمر يتطلب أن نحلل هذا الاستغلال من اجل تحديد أنواع معينة من الأنشطة أو الإجراءات التي يمكن ان يقع الفساد داخلها[٢].

أما بالنسبة للتسيب الوظيفي فان أثاره لا تختلف عن اثأر استغلال المنصب العام وكلاهما وجهان لعملة واحدة لثقة الموظف العام بإمكانية قيامه بما يحلو له، ويتمثل في مخالفة القوانين النظامية و اللوائح، كعدم الحضور للعمل في المواعيد المحددة، والخروج من العمل قبل المواعيد الرسمية، وعدم التواجد في مكان العمل لفترات طويلة ودون مبرر معقول أو مقبول، فضلاً عن عدم استغلال وقت العمل الرسمي لأداء الواجبات والإعمال الرسمية وانشغال العاملين وانصرافهم للقيام بإعمال غير رسمية خلال وقت الدوام الرسمي، وهذه الأمور عادة ما تحدث في بيئة تساند فيه السياسة العامة للحكومة نظاما ً بيروقراطيا ً.[٣]

إن كل الحالات السالف ذكرها تعد مخالفات إدارية يعاقب عليها قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام ، لكنها تتحول إلى ظاهرة فساد إداري عندما تتكرر من قبل مجموعة من الموظفين ويتزايد عددهم باستمرار، مما يشكل ظاهرة عامة في المؤسسة الحكومية تؤثر بشكل واضح على سير العمل و الانضباط الوظيفي.[٤]

---

[١] . انظر في ذلك: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الموقعة في كانون الأول ، ٢٠٠٣ ، كذلك هو الحال في المادة ٥ / فقرة ٥ من قانون مكافحة الفساد الأردني التي ونصت على (يعتبر فساداً لغايات هذا القانون ما يلي : هـ - إساءة استعمال السلطة خلافاً لإحكام القانون) حيث نلاحظ إن هذه المادة جاءت منسجمة مع المادة (١٩) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، راجع في ذلك المادة ١٥ فقرة ٥ من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني لسنة ٢٠٠٦ .

[٢] .سليمان بن محمد الجريش ، مصدر سابق، ص١١٤ و١١٥.

[٣] . د. صلاح الدين فهمي محمود ، مصدر سابق ، ص٤١ .

[٤] . انتشرت هذه الظاهرة في العراق بشكل واسع بعد ٢٠٠٣/٤/٩ حتى إن الأمر وصل إلى إن هناك موظفين لم يأتوا أصلا ً إلى الدوام الرسمي ويتقاضون رواتب كاملة وحتى مخصصات إضافية ، وكذلك هناك موظفين لم يكونوا موجودين بالفعل إنما هم مجرد أسماء وهمية يتقاضى بعض الأشخاص رواتبهم ويسمون (الموظفين الأشباح) ، وهذا ما صرح به السيد وكيل وزارة الداخلية من ان هناك ٢٦ إلف اسم وهمي في قيادة شرطة البصرة ، في لقاء معه عبر قناة البغدادية الفضائية في ٢٥ / ٢٠٠٦/٦ نقلا ً عن : صباح عبد الكاظم شبيب ، مصدر سابق ، ص١١٩ .

إذاً التسيب الوظيفي يعني عدم الاكتراث بمصالح الموظفين وعدم شعور الموظفين بالمصلحة العامة لذلك استخدمت مفردات كثيرة تدل على التسيب.مثل : تعال غداً، أنتظر أسبوعاً، لماذا الاستعجال، الموظف في إجازة، لدينا جرد، عندنا اجتماع ... الخ. (١)

الفرع الثاني

الواسطة و المحسوبية

الواسطة هي عبارة عن طلب فرد من موظف عام انجاز عمل مشروع أو غير مشروع لصالحه أو لصالح أخر وهي من صور الفساد الإداري. (٢)

كما إن الواسطة في ضوء حقيقتها فهي من الإمراض الإدارية حيث إن هذه الإمراض تعني إن بعض الظواهر السلوكية، والإدارية، والتنظيمية التي تصيب الإدارات الحكومية وتؤثر في مدى كفايتها فيتحول النظام البيروقراطي إلى الاتجاه السلبي الذي يتميز بمخالفة روح القوانين والتعقيد الشديد والتقيد بحرفية التعليمات وتجمد العملية الإدارية وتجنب المسؤولية حتى تصل إلى الفساد الإداري الذي ينطوي على الرشوة واستغلال النفوذ والواسطة والانحراف عن أهداف المجتمع بوجه عام.(٣)

ومن ثم فهي تختلف عن (الوساطة) التي هي احد إشكال فض المنازعات عن طريق الاستعانة بلجنة أو طرف ثالث بين الطرفين المتنازعين ومحاولة الوصول إلى تسوية مقبولة ، ويقتصر دور الوسيط على الإرشاد و النصح.(٤)

كما أنها تختلف عن (قضاء الحوائج) حيث إن الإسلام قد حث على قضاء حوائج الناس انطلاقاً من مبدأ التكافل الاجتماعي ، كما حث على التشفع لأوجه الخير،(٥) كما في قوله تعالى : (..... ولا تنسوا الفضل بينكم .....)، (٦) و قوله تعالى (......و تعاونوا على البر و التقوى ......).(٧)

---

(١) . د . محمد قاسم القريوتي ، الإصلاح الإداري بين النظرية و التطبيق ، الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر،عمان ، ٢٠٠١ ، ص٣٩.
(٢) . حسني عايش ، الفساد و الرشوة في العالم ، مؤسسة الشفافية في الأردن ، عمان ، ٢٠٠٠،ص٨ .
(٣) . احمد زكي بدري ، معجم مصطلحات العلوم الإدارية ، دار الكتاب اللبناني ، بيروت ، ١٩٨٤ ، ص٧٧ .
(٤). المصدر نفسه ، ص٦٥ .
(٥). ينظر في ذلك : شهاب الدين محمد بن احمد الابقيهي ، المستطرف في كل فن مستظرف (باب اصطناع المعروف و إغاثة الملهوف و قضاء حوائج المسلمين وإدخال السرور عليهم) ، دار مكتبة الحياة ، بيروت ،١٩٩٣، ص١٧٤.
(٦). سورة البقرة ، الآية /٢٣٧ .
(٧) .سورة المائدة ، الآية / ٢ .

كما أنها تختلف عن (الشفاعة) لان الشفاعة تكون لمظلوم أو لصاحب حق، حيث هي طلب رفع المضار عن الغير ممن هو أعلى رتبة منه لأجل طلبه.

حيث قال تعالى حين يخاطب بني إسرائيل (واتقوا يوماً لا تجزي نفس عن نفس شيئاً ولا تقبل منها عدل ولا تنفعها شفاعة ولا هم ينصرون)،[١] وقوله تعالى (من يشفع شفاعة حسنه يكن له نصيب منها ومن يشفع شفاعة سيئة يكن له كفل منها وكان الله على كل شيء مقيتا).[٢]

إن الوساطة إذا هدفت إلى الحصول على نتيجة مشروعة فهي من الإمراض الإدارية لان المرافق العامة الإدارية يجب إن تقدم خدماتها أو مزاياها لجميع الإفراد على قدم المساواة دون واسطة ، إما إذا هدفت الواسطة إلى الحصول على عمل غير مشروع فهذه من جملة صور الفساد الإداري وان الواسطة موضوع يتعلق بهيبة الدولة وبالعمل الإداري العام إذ إن ثقافة الواسطة تعني انتقال الفساد الإداري من ظاهرة محدودة إلى الفساد الإداري كظاهرة مخططة.[٣]

هذا وان الواسطة انتشرت في العراق إلى حد غير معقول فهي تأتي حلا ً وسطا ً بين عدم انجاز المعاملة في دوائر الدولة، وبين انجازها في زمن طويل يستغرق جهداً ووقتاً ومالا ً أو دفع رشوة، و السبب في ذلك هو طبعا ً الفساد الإداري المنتشر حيث يتعرض طالب إلى الابتزاز في الحصول على الموفقات لذلك يلجأ إلى الواسطة.

أما المحسوبية التي تعني المحاباة كما يطلق عليها البعض وفي بعض الدول تسمى (الاستثناءات) والتي تعني الخروج على القوانين والأنظمة و التعليمات لصالح آخرين تربطهم بالموظفين رابطة القرابة أو النسب أو الصداقة ويمكن التمييز بين نوعين من صور المحسوبية الأولى : (المحسوبية الاجتماعية) وتسمى أحياناً المحاباة الشخصية وهي تعني محاباة الأقارب والأصهار والأصدقاء والمعارف وأقاربهم في التعيين مثلا ً (دون النظر لاعتبارات الكفاءة والجدارة)، إما الصورة الثانية فهي (المحسوبية السياسية) والتي تعني مكافأة الحزب الحاكم ومؤيديه بالتعيين والترقية، وعقاب الخصوم بالحرمان أو الفصل دون النظر لاعتبارات الكفاءة والجدارة، ولا يقتصر ذلك على

---

[١]. سورة البقرة الآية / ١٢٣

[٢] . سورة النساء ، الآية /٨٥ .

[٣] . د.عبد القادر عبد الحافظ الشيخلي ، الواسطة في الإدارة : الوقاية و المكافحة ، المجلة العربية للدراسات الأمنية و التدريب ، العدد ٣٨ ، المجلد ١٩ ، ص٢٤٣ .

تعيين كبار الموظفين بل يشمل الصغار أيضاً، ومن ثم تستخدم المحسوبية كدعاية حزبية، وهذا يؤدي إلى فساد الحياة السياسية بوجه عام والحياة الإدارية بوجه خاص، ومن مظاهرها أيضاً حرص ممثلي الشعب حين يصبحون نواباً على إرضاء رغبات ناخبيهم لا بتحقيق مشروعات عامة نافعة بل السعي لأداء خدمات شخصية للبعض.(١)

وان من أهم الأسباب التي دفعت إلى انتشار ظاهرة المحسوبية بنوعيها (المحسوبية الاجتماعية والمحسوبية السياسية) بشكل خطير هو (نظام المحاصصة) في تولي الوظائف، الأمر الذي دفع بعض المسئولين إلى تعيين الأقارب و الأصدقاء أو تعيين البعض على أسس حزبية أو طائفية أو قومية في المؤسسات التي يديرونها وكذلك الوضع الأمني السيئ وضعف القانون الذي دفع الكثير من الموظفين في الوظائف المتقدمة للاحتماء بأبناء عشيرتهم أو بإحدى الجهات التي ينتمون إليها سواء كانت سياسية أو اجتماعية.(٢)

الفرع الثالث

الانحراف المالي

ويتمثل في انتهاك القوانين والأنظمة المالية التي تحكم سير النشاط الإداري و المالي في الدولة ومؤسساتها، كظاهرة استغلال الوظيفة العامة لتحقيق المصالح الشخصية و ظاهرة الإسراف في استخدام المال العام، التي تأخذ أشكالاً وصوراً متعددة أكثرها انتشاراً هي تبديد الأموال العامة في الإنفاق على الأبنية والأثاث والمعدات غير الضرورية والرواتب و الأجور المدفوعة للمرافقين والحراس من دون حاجة حقيقية، فضلاً عن الإسراف في استخدام السيارات الحكومية في الإغراض المنزلية والشخصية، ومن أخطر هذه المظاهر لجوء الإدارات والمؤسسات إلى استخدام العناصر الأجنبية ذات الكلفة الاقتصادية والمالية في حين تكون الخبرات والمهارات الأجنبية غير قاصرة في تأدية الإعمال المطلوبة وبكلف أقل كثيراً من كلف العمالة الأجنبية.(٣)

---

(١). نبوية علي محمود الجندي ، الفساد السياسي الدول النامية مع دراسة تطبيقية للنظام الإيراني حتى قيام الثورة الإسلامية (١٩٤١-١٩٧٩) ، رسالة ماجستير ، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٣ ، ص٣٥.

(٢) . ينظر: قانون مكافحة الفساد الأردني لسنة ٢٠٠٦، فقد نصت المادة الخامسة الفقرة (و) منه على (يعتبر لغايات هذا القانون ما يلي: و – قبول الواسطة أو المحسوبية التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً) .

(٣) . د. عمار طارق عبد العزيز ، الفساد الإداري و طرق معالجته، مجلة المستقبل العربي، العدد الثاني عشر،السنة الثالثة،كانون الاول،٢٠٠٧، ص ١٢٥.

إن القوانين والأنظمة تنص على القواعد و الإحكام التي تنظم سير العمل الإداري والمالي داخل المؤسسات الحكومية سواء كانت مركزية أم غير مركزية مثل (الشركات العامة) التي لديها قواعد تتماشى مع طبيعة عملها وتتفق مع القوانين والأنظمة وعندما يخل الموظف بهذه القواعد عمداً من اجل المصلحة الخاصة يكون قد ارتكب مخالفة إدارية، إما إذا كان الفعل يشكل جريمة فيكون قد ارتكب فعلاً جنائياً.[١]

كما هو الحال في جريمة الاستثمار الوظيفي ، حيث انه قد يكون هذا المصطلح (استثمار الوظيفة) دون اقترانه بكلمة جرم أو جريمة لفظاً يحتمل أكثر من معنى، إذ قد يكون استثمار الوظيفة لمصلحة الوظيفة نفسها وتطويرها أو نهوضها بمستواها أوقد يكون استثمارها لمصلحة جمهور المنتفعين من إعمالها، إما إذا ورد هذا المصطلح مقترناً بلفظ الجرم أو الجريمة وإذا فهم من السياق إن القصد يتجه إلى اعتبارها جريمة فأننا نكون أمام جريمة استثمار الوظيفة.[٢]

هذا وإن اغلب حالات الفساد الإداري ترتكب من خلال مخالفة القواعد المالية لما فيها من تماس مستمر مع عامل الإغراء الأول وهو (المال) ويطلق على هذه المخالفات أحياناً (الفساد المالي) لان الهدف الأول والأخير منها هو الحصول على المال.

الفرع الرابع

عدم المحافظة على كرامة الوظيفة العامة

إن الموظف يجب إن يحافظ على كرامة الوظيفة العامة ويجب عليه إن يسلك في تصرفاته السلوك أللائق مع مركز الوظيفة، ومخالفة هذا المبدأ هو إن يقدم الموظف بتصرفات لا تليق به من خلال تعامله مع الآخرين أو يقوم بإفشاء إسرار المنظمة أو إسرار الإفراد المتعاملين معها من خلال اطلاع ذوي الشأن على التقارير السرية أو المخالفات الرسمية الخاصة أو البيانات المتعلقة بأحد الإفراد وخاصة في مجال العمل المصرفي أو اطلاع الآخرين على الوثائق المناقصات أو المزايدات.[٣] وكذلك أيضاً من قبيل الإعمال التي من شأنها عدم المحافظة على كرامة الوظيفة العامة هو العمل خارج أوقات الدوام الرسمي بدون إذن الإدارة وبما لا يتلاءم مع كرامة الوظيفة،

---

[١] . انظر:د. احمد محمد عبد الهادي ، مصدر سابق، ص٤٩.
[٢] . د. احمد محمود نهار أبو سليم ، مصدر سابق ، ص٤٣ .
[٣] . وهذا ما صرت بيه المادة (٣) من قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل الفقرات ثالثاً – سابعاً – ثامناً .

حيث تؤدي هذه الظاهرة إلى إضعاف قدرة الموظف على العمل نتيجة الإجهاد في العمل الثانوي، كما يصرف كل اهتمامه إلى العمل الثانوي على اعتبار أن العمل الوظيفي مضمون الأجر، وكذلك من أثارها أيضاً يولد علاقات غير نزيهة مع الإفراد لانجاز إعمال غير مشروعة، بالإضافة إلى أنه يؤدي إلى مصادرة فرص الآخرين بالحصول على عمل،[١] وهذا يحدث بصورة واسعة عندما تقل هيبة الإدارة وتضعف رقابتها على موظفيها.

ومما تقدم يتبين لنا أن الفساد الإداري له صور متعددة لا يمكن حصرها بل هي متغيرة من ظرف إلى أخر ومن مجتمع إلى أخر، لكنها تشترك في أن جميعها استغلال للوظيفة من اجل المصلحة الخاصة وعلى حساب المصلحة العامة ، حيث إن جرائم الفساد الإداري ترتكب في الغالب الأعم من الموظف العام، لذلك وردت التعريفات سواء في اتفاقية الأمم المتحدة أو اجتهادات بعض الفقهاء القانونيين، إن الفساد الإداري هو استغلال الموظف أو الشخص لمنصبه لتحقيق منافع شخصية.

المطلب الثاني

أسباب الفساد الإداري

إن الحديث عن أسباب الفساد الإداري ينبغي أن يأخذ بعين الاعتبار جملة من الحقائق، يأتي في مقدمتها الموقع التاريخي للنظام السياسي الذي يمارس في ظله الفساد وطبيعة علاقاته المحلية والدولية ومستوى النمو والقوى الاجتماعية والسياسية الفاعلة ومستوى الوعي السياسي والاجتماعي في البلاد، وفاعلية مؤسسات المجتمع المدني فيه إلى جانب تأثير الموروثات في صياغة العادات والتقاليد، وتأثيراتها على الأداء البيروقراطي في الدولة[٢].

وان أسباب الفساد الإداري تتعدد كما هو الحال في صوره، وقد يجتمع أكثر من سبب في صورة واحدة، وقد يكون سبب واحد لأكثر من نوع أو صورة، وقد يكون هناك ترابط بين السبب والصورة وقد لا يكون، وقد ترتبط أسباب الفساد الإداري مع صوره وأنواعه وقد تنفصل، حيث انه لا يشترط أن يكون للفساد السياسي أسباب سياسية أو للفساد الاقتصادي أسباب اقتصادية، وهكذا يكون الأمر مع الفساد الإداري فقد تكون أسبابه سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو قانونية.

---

(١). ينظر في ذلك : المادة (٥) من قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .

(٢). د. يوسف مكي . إعادة قراءة ظاهرة أسباب الفساد ، انظر الموقع الالكتروني :- www . saudiaffair.net

إن تحديد أسباب الفساد الإداري يساعد على وضع الحلول والمعالجات لهذه الظاهرة وفي الواقع إن معالجة الأسباب انجح وأفضل من معالجة حالات الفساد بعد وقوعها، وقد قيل: (إن الوقاية خير من العلاج)، لذلك سوف نتناول موضوع هذا المطلب في أربعة فروع، نتناول في الفرع الأول الأسباب السياسية، وفي الفرع الثاني نتناول الأسباب القانونية، وفي الفرع الثالث نتناول الأسباب الإدارية والتنظيمية، إما الفرع الرابع فسوف نتناول الأسباب الاقتصادية والاجتماعية، وعلى النحو الأتي:-

الفرع الأول:- الأسباب السياسية.

الفرع الثاني:- الأسباب القانونية.

الفرع الثالث:- الأسباب الإدارية والتنظيمية.

الفرع الرابع:- الأسباب الاقتصادية والاجتماعية.

الفرع الأول

الأسباب السياسية

إن تحول السياسيين إلى رجال إعمال يهتمون بتحقيق مكاسبهم المادية ضاربين عرض الحائط بمشاكل الشعب ومعاناته، ناسين برامجهم السياسية العظيمة التي طرحوها عند ترشيحهم لهذه المناصب،[١] تعد من الأسباب التي تؤدي إلى ظهور الفساد الإداري.

حيث إن هذه الظروف السياسية بما فيها من غياب وتغيب للديمقراطية وحرية التعبير، تؤدي إلى حرمان الكثير من الإفراد من المشاركة في إبداء الآراء ومن ثم المساهمة الفاعلة في رسم السياسات العامة، لذا يمكننا إن نقول بإيجاز شديد إن غياب القدرة السياسية التي تضرب المثل الأعلى في الإيثار والتضحية مع تفشي ظاهرة البيروقراطية الحكومية والمغالاة في مركزية الإدارة الحكومية، و الضعف الشديد للسلطات الثلاث (التشريعية والقضائية والتنفيذية) لمهامها على الوجه الأكمل وتسلط بعض المسئولين بالدولة و استغلالهم لنفوذهم في تحقيق مصالح خاصة، كل ذلك يؤدي إلى تعميق روح اللامبالاة عند مواطني هذه الدولة تجاه ما يدور من أحداث سياسية واجتماعية.[٢]

---

[١] - ديالا الحاج عارف ، الإصلاح الإداري : الفكر و الممارسة ، دار الرضا ، دمشق ، ٢٠٠٣ ، ص ٧٧ -٧٨ .

[٢] .د. محمود رفعت مصطفى ، مصدر سابق، ص٦٥ .

وتأسيسا ً على ما ورد لا يمكن أن تفسر ظاهرة الفساد من زاوية اقتصادية فحسب، إنما تتعداها إلى الجانب السياسي حيث تقبع جذور الفساد، وحيث يكون الفساد أكثر حجماً وخطورة بين أوساط المسئولين الذين بيدهم إبرام العقود الحكومية المتصلة بتوريد السلع والخدمات، و بيدهم قرارات منح الامتيازات بطرق ملتوية وغير مشروعة.[١]

كما أن هنالك من يشير إلى وجود علاقة بين اللامركزية الإدارية وبين استشراء الفساد، حيث تؤكد بعض الدراسات على وجود علاقة قوية بين اللامركزية المالية للدولة وبين الفساد بحيث ترتبط هذه اللامركزية بانتشار الفساد وخاصة المالي والإداري، وفي الربط السببي بين الفساد ونظام الحكم يشير البعض إلى أن التأثير السلبي والايجابي لطبيعة الحكم عموما ً والمركزية واللامركزية خصوصا ً والمؤسسات السياسية وعلاقاتها وخصائصها الديمقراطية تؤثر سلباً أو إيجابا ً على حدوث الفساد وانتشاره من عدمه، كما أن نظام تقديم الخدمات العامة للأفراد ومدى إتاحتها له لها أيضا ً تأثيرها في بروز ظاهرة الفساد من عدمه.[٢]

هذا وأشارت المنظمة العربية لمكافحة الفساد إلى أن الفساد السياسي هو الفساد الذي يتعلق بالاختلال والانحراف في توزيع السلطة، والمسائلة المتعلقة بنظام الحكم والمؤسسات السياسية وتداول السلطة، والمسائلة التي يخضع لها نظام الحكم أمام الجماهير والمواطنين، وحريات المشاركة والتعبير والتنظيم والرقابة التي تتمتع بها وتمارسها هذه الجماهير، ويترتب على اختلال منظومة السلطة والمسائلة السياسية عدم إمكانية تحقيق النخب السياسية المتمسكة بسلطات الحكم من اجل تحقيق مصالح الشعب.[٣]

أما في ما يخص الوضع العراقي فنلاحظ ان استشراء ظاهرة الفساد السياسي قد ظهرت خلال أول دورة برلمانية (٢٠٠٥-٢٠١٠)، لمجلس النواب العراقي إذ كرست الامتيازات الضخمة لأعضائه الذين كانوا يستلمونها حتى بدون حضور جلسات المجلس و دون أعذار مقبولة، وبصورة استفزت الرأي العام العراقي إلى حد كبير، ولم يصحُ المجلس المذكور إلا بصورة جزئية، ولأسباب

---

(١). صموئيل هنتنغون ، النظام السياسي لمجتمع متغير ، دار الساقي ، بيروت ، ١٩٩٣ ، ص٧٩-٩٢ .

(2). Daniel Lederman (2001)Accountability and corruption political institution matter . word bank .

(٣). المشاريع الدولية لمكافحة الفساد و الدعوة للإصلاح السياسي و الاقتصادي في الأقطار العربية لمكافحة الفساد ، بحوث و مناقشات إقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد ، الدار العربية للعلوم ،القاهرة،٢٠٠٩ ، ص٦١ .

غير واضحة خلال الأشهر الأخيرة من دورته النيابية ليفعل نظرياً وظيفة محاسبة أعضاء الحكومة من الوزراء بعد إن أصبح العراق من الدول التي تتصدر قائمة الدول الأكثر فساداً في العالم.(١)

الفرع الثاني

الأسباب القانونية

تشير العديد من الدراسات ذات العلاقة بمقارنة موضوع الفساد في إبعاده الإدارية والمالية إلى وجود علاقة بين كفاءة التشريعات المطبقة وظهور مشكلة الفساد، إذ كلما كانت التشريعات متخلفة أو مجحفة أو منحازة لطبقة أو فئة أو حزب كلما كانت دافعة إلى ممارسات إدارية ومالية فاسدة، كما إن القوانين التي لا تستجيب بكفاءة عالية إلى إحداث المستجدات الاقتصادية العالمية والمعلوماتية تبقى متخلفة معرقلة ودافعة إلى ممارسات فاسدة لاتتمكن من إدارة المال والإعمال، ويرتبط بموضوع القوانين والتشريعات في علاقتها بظهور الفساد في الإدارة والمال والنظام القضائي ونزاهته ونظام المحاسبة والمسائلة وجدواها وفاعليتها وغير ذلك من الأمور، وبالإضافة إلى ذلك يعتبر التسيب في إنفاذ القوانين عاملاً حاسماً في ظهور الفساد و استشرائه.(٢)

إن من جملة الأسباب القانونية التي تؤدي إلى تفشي ظاهرة الفساد الإداري يمكن ان نلخصها في الأتي:-

١. تمتع المسئولين الحكوميين بثقة وصلاحيات واسعة في ظل هشاشة المحاسبة والمساءلة، حيث يستجيب المسئولون الحكوميون للإغراءات كالهدايا والرشاوى والهبات والمساعدات التي تعرض عليهم من بعض الإفراد الذين يسعون جاهدين لتحقيق مكاسب شخصية غير مشروعة.
٢. كثرة القيود الحكومية التي تعيق من سلوك الإفراد عن الطريق السوي، مثل : قيود التجارة الخارجية المتعلقة بحصص الاستيراد والتصدير والاستقطاعات الضريبية، وتعدد أسعار صرف العملات، وقواعد منح القروض ... الخ.

---

(١) . د. حيدر الطائي ، شكل النظام السياسي في العراق دراسة في دستور ٢٠٠٥ و المجلس الوطني للسياسات العليا، مجلة الملتقى ، السنة السادسة ، العدد ٢٣ ، لسنة ٢٠١١ ، شركة مجموعة العدالة للصحافة و الطباعة و النشر، ص١١٩.

(٢) . د.رمضان السنوسي و.د.عبد السلام الدويبي ، مصدر سابق ، ص٥٩ .

٣. تراخي قانون العقوبات وهشاشته في بعض الدول، فضلاً عن فساد الجهاز القضائي وجميعها تشجع على ممارسة الفساد الإداري، فاحتمالات الإفلات من العقوبة أو إيقاعها على المرتكبين تتوقف على صرامة القانون أو تساهله إذ تقتضي القاعدة بان كلفة المخالفة تساوي احتمال الإمساك بالمرتكب و معاقبته مضروباً في مستوى العقوبة[١].

٤. ضعف أو عجز أجهزة الرقابة الإدارية و المالية، ونقصان في اختصاصاتها القانونية أو تعارض أو ازدواج في اختصاصات أكثر من جهاز حكومي للرقابة، إضافة إلى أنّ السلطة التنفيذية تملك حفظ أية قضية فساد يجريها جهاز رقابي رسمي .

٥. التسرع في إصدار تشريعات كثيرة تنطوي على عيوب الصياغة القانونية الشكلية والموضوعية كالتناقض، والغموض والنقص والتعارض بين نظام (لائحة أو مرسوم) وقانون وبقاء العمل في مثل هذا النظام طالما رغبت به السلطة التنفيذية، كما إن كثرة التعديلات على هذه التشريعات رغم حداثتها إضافة إلى اختلاف التفسيرات القضائية و الفقهية والإدارية لأحكام القانون يجعل الحياة القانونية مشوبة بالخلل فكيف يمكن إن يؤدي القانون في مكافحة الفساد الإداري والمالي في ظل هذا الاضطراب التشريعي.

كما أن غموض النصوص القانونية وعدم كفايتها يساهمان في ان يسرح الفاسد ويمرح دون حسيب أو رقيب، فالفاسد حينما يواجه بواقعه سواء من الصحافة أو شخص ما فانه يطالب بتقديم الدليل أو الإثبات وعلى الرغم من أن ثراءه الفاحش ينبئ بفساده إلا إن الفاسد من الذكاء و الخبث بحيث لا يترك وراءه دليلا ًً ماديا ً قانونيا ً يدينه .

٦. الإجراءات المطولة للقضاء، فإذا ما رفعت دعوى الحق العام أمام القضاء المختص بشان قضية الفساد فان استطالة الإجراءات القضائية وتعقدها وأسلوب بعض المحامين يجعل من إدانة الفاسد مسالة شبه مستحيلة فإذا كان القضاء غير مستقل وغير محايد فان الضغوط التي يتعرض لها القضاء ولاسيما إن الفاسدين يكونون من سادة القوم أو عليائهم مما تجعل إدانتهم غير ممكنة وجدير بالذكر إن الفاسدين كثيراًً ما يطالبون خصومهم باللجوء للقضاء لإثبات دعاواهم، وهذا دليل على قوتهم من جهة واستهزائهم بالقضاء من جهة ثانية.[٢]

---

[١] د. محمود رفعت مصطفى، مصدر سابق، ص٦٣-٦٤ .

[٢] د. عبد القادر الشيخلي، دور القانون في مكافحة الفساد الإداري و المالي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية القاهرة (مؤتمر القيادة الإبداعية و التجديد في ظل النزاهة و الشفافية)، ٢٠٠٦ ، ص ٣٥٤-٣٥٥

الفرع الثالث

الأسباب الإدارية و التنظيمية

أتجه اهتمام معظم الدول النامية والعربية منها على وجه الخصوص، خلال الثلاثين سنة الماضية إلى تطوير وتنمية مجتمعاتها لتلحق بركب الحضارة العالمية .

ولقد أوضحت تجربة كثير من هذه الدول في تبنيها للعديد من برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية شح إمكاناتها الإدارية مما أدى إلى قصور تلك البرامج عن تحقيق أهدافها، حيث إن الأسباب الإدارية والتنظيمية تعد من أكثر الأسباب تأثيراً في انتشار الفساد الإداري لأنها عبارة عن أسباب ذات تماس مباشر بالعمل الإداري وخاصة التي تمس التعامل مع الإفراد أو التي تتعلق بالموظف العام وحقوقه و التزاماته. ومن أهم الأسباب الإدارية والتنظيمية ما يأتي :-

<u>أولاً :- التخلف الإداري.</u>

يتمثل التخلف في عدم قدرة الإدارة على ترجمه الأهداف المكونة لوظيفة الدولة إلى سياسات ثم تخطيط هذه السياسات ووضعها في برامج محددة ومن بعد تحقيق هذه البرامج ليحل التقدم محل التخلف الذي يصيب كل عناصر الإدارة من العناصر البشرية إلى النظم و الأساليب و الأدوات، ومعنى ذلك أن التخلف الإداري قد يتواجد في الإدارة في عنصر وأكثر من عناصرها.(١)

ويقصد به إتباع سياسة وأساليب تؤدي إلى عدم اللحاق بركب الحضارة والتطور الموجود في الدول المتقدمة ويظهر سواء في العاملين على تسيير المرافق الإدارية أو في الأساليب التي تتبعها الإدارة للوصول إلى أهدافها المحددة لها وكذلك في قضاء مصالح الإفراد.(٢)

إن التخلف الإداري يسبب الروتين والبيروقراطية واللتان يعتبران سببان مباشران للفساد الإداري، وان التخلف الموجود في الدول المتقدمة يكون بصورة اقل مما هو عليه في الدول المتخلفة، كما يكون مختلف من حيث النشأة والسبب والمدى والمضمون والآثار، والتخلف الإداري

---

(١) انظر : د . إبراهيم درويش ، التنمية الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥ ، ص٢٣ .

(٢) انظر : د. محمد عبد الوهاب ، البيروقراطية في الإدارة المحلية ، رسالة دكتوراه ، دار الجامعة الجديد للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص٧٩ .

بصفة عامة خصائص هي في الواقع آثار للتصرفات الفاسدة الناتجة عن التخلف منها خصائص مالية وهي تدني نسبة الاقتطاع الضريبي إلى الناتج القومي الإجمالي، ضعف مصادر الإيرادات للدولة، عدم منهجية الإنفاق الحكومي وخصائص ديموغرافية تتمثل في ارتفاع معدلات نسبة السكان، ارتفاع نسبة الأمية، انخفاض المستوى الصحي .

وخصائص اجتماعية تتمثل في تراجع الطبقة الوسطى، عدم توفر الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي، وضعف مؤسسات المجتمع، وتفشي ظاهرة الفساد بإشكاله وأنواعه داخل الإدارة الحكومية،[١] إن هذه الخصائص إذا ما انتشرت في مجتمع ما فإنها سوف تنعكس على الأداء الوظيفي للمؤسسات العامة الذي ينعكس بدوره على سلوك الموظف العام وقد يأخذ اتجاها ً هو الانحراف الوظيفي أو الفساد الإداري.

ثانيا ً:- انعدام الكفاءة في من يتولى المناصب

إن تفسير ظهور الفساد الإداري من حيث ارتباطه بأجهزة الدولة يؤدي إلى القول بان عدم الشعور بالاستقرار الوظيفي وتولي غير الأكفاء للمناصب يضعف من مركز هؤلاء الموظفين ويسهم في خلق موجه من الاضطراب الإداري في محاولة الاستفادة الشخصية من مزايا و اختصاصات المنصب الذي يشعر صاحبه أو شاغله بأنه لن يدوم طويلاً وبالتالي الإسهام في خلق حالة من الاضطراب الإداري ينتهي إلى الخلل في جميع أركان الدولة فيكثر الفساد الإداري وتتفشى الرشوة و الظلم، ومن جهة أخرى فان الرشوة في حد ذاتها تسهم في إيصال غير المؤهلين وغير الكفاءة إلى المناصب الإدارية العالية الذين ينصرفون حال حصولهم على المنصب إلى الاعتناء بأمورهم الشخصية وجمع المال كيف ما اتفق لهم لإدراكهم مسبقا ً بان فترة بقائهم في المنصب لن تطول.[٢]

---

(١) . انظر : د. موسى اللوزي ، التنمية الإدارية ، دار وائل للنشر ، عمان ، الطبعة الثانية ، ٢٠٠٢ ، ص٨٦ وما بعدها .
(٢) . ينظر في ذلك : د.رمضان السنوسي و .د.عبد السلام بشير الدويبي ، مصدر سابق ، ص٧ .

هذا وقد أكد تقرير التنمية البشرية لعام (١٩٩٧) على ان احد جذور مشكلة الفساد الإداري يكمن في الاختلالات الوظيفية الموجودة في مؤسسات القطاع العام ، فضعف الحكومات يعني المساعدات الخارجية لن يتم استخدامها بكفاءة[١].

كما إن التدخلات السياسية والحزبية لها دور في تولي غير الأكفاء للمناصب الإدارية أيضا ً حيث إن المعروف في الدول النامية يكون هناك تدخل واضح للنفوذ السياسي والمحسوبيات في عملية التعيين دون الاعتداد بالجدارة و الكفاءة، وتعطي الأفضلية للمنتمين للأحزاب الموجودة في السلطة ولحزب الأغلبية بشكل كبير، فعلى سبيل المثال نرى أن أعضاء من مجلس النواب في دولة ما ينتمون إلى حزب معين ينتمي إليه احد الوزراء يسعون الإفراد لديهم لتعيين ذويهم في هذه الوزارة أو في غيرها ويقوم الوزراء باعتماد طلبات التعيين باعتبار ذلك وسيلة من وسائل التعاون بين السلطتين التشريعية و التنفيذية دون الاعتماد بعنصر الكفاءة أو الجدارة التي يجب إن يتحلى بها شاغلو الوظائف العامة الأمر الذي يؤدي بالجهاز الإداري أن يصبح أجوفا ً.[٢]

ثالثا ً:- التضخم الإداري.

إن تضخم الجهاز الإداري يرجع فيما يرجع إليه إلى الرغبة الزائدة للإفراد في العمل بالأجهزة الحكومية لاعتبارات متعددة تعود منها إلى المركز الاجتماعي الذي يحظى به الموظف العام، وبعضها يرجع إلى الرغبة في ضمان راتب دائم يستند عليه عند التقاعد أو بسبب عدم توفر فرص العمل في القطاع الخاص.[٣]

هذا ويضفي التضخم إلى وجود نماذج من الولاء الشخصي خاصة في الإدارة العليا بجانب الإطار الرسمي الذي يحكم الولاء الوظيفي للتنظيم في ضوء وظائفه وهذا يؤدي بدوره إلى حدوث انعكاسات سلبية على إمكانية التنظيم الإداري في تحقيق الأهداف المنوط به.[٤]

---

(1). U.N.D.P. (1997) sustainable Human Devel orpiment Report .

(٢) . د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، أصول الإدارة العامة ، منشأة دار المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤،ص٤٥٠ .

(٣) . المصدر نفسه ، ص٤٥٣ .

(٤) . انظر : د. عبد الكريم درويش ، البيروقراطية و الاشتراكية ، دراسة في الادارة و التغيير الاجتماعي ، مكتبة الانكلو المصرية ، القاهرة ، بدون سنة طبع، ص٥٨ .

إن وجود هذه الظاهرة يؤدي إلى إشاعة الفوضى وعدم استتباب النظام الإداري في الأجهزة الإدارية وتؤدي إلى زعزعة ثقة الإفراد بالنظام الوظيفي بشكل خاص والإدارة الحكومية بشكل عام.[١]

رابعا ً:- البيروقراطية

إن بعض الأسباب التي تؤدي إلى تدهور السلوك الإداري و انتشار السلوك الفاسد الذي يسود بين بعض العاملين ترجع إلى كثرة الأنظمة واللوائح الرقابية والتشريعية المنظمة لتصرفات وأفعال وسلوك العاملين.

حيث انه على الرغم من إن بعض هذه القيود و الحدود تهدف إلى حماية العاملين من التعسف و استغلال السلطة واستخدامها استخداماً سيئاً من جانب رؤسائهم في السلم الرئاسي، إلا إن زيادة القيود والحدود واللوائح المفروضة على تصرفات العاملين وأفعالهم عادة ما تكون له أثاره ضارة تتمثل في تعطيل العمل وقتل روح الابتكار والتجديد وظهور البيروقراطية، وتضخم العمل المكتبي وتظهر الآثار السلبية لذلك في التسلط الذي يفرضه بعض العاملين على أفراد الجمهور وهذه هي بداية الرشوة.[٢]

لذلك فان التغيير المستمر في اللوائح و النظم المنظمة لشؤون العاملين يلعب دورا ً لا يستهان به في خلق ثغرات ينفذ منها سيء السلوك لتحقيق أهدافه عن طريق بعض الأساليب المرضية غير السوية.

الفرع الرابع

الأسباب الاقتصادية و الاجتماعية

إن الأسباب الاقتصادية و الاجتماعية لها صلة مباشرة بحياة الإفراد جميعا ً على عكس الأسباب الأخرى التي سبق ذكرها التي تتصل بالأجهزة الحكومية أو الموظفين حيث تشكل الأسباب الاقتصادية والاجتماعية دوراً هاماً باعتبارها احد الدوافع وراء ظهور الفساد الإداري.

[١]. انظر : د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، مصدر سابق ، ص٤٥٣ وما بعدها .
[٢]. د. محمود رفعت مصطفى ، مصدر سابق، ص٦٦ .

أولاً:- الأسباب الاقتصادية.

إن سوء الأحوال الاقتصادية بشكل عام التي تتمثل في محصلتها النهائية في عجز الدولة عن إشباع الحاجات الأساسية للفرد يعد سبباً رئيسياً وجوهرياً وراء السلوك المرضي الذي يسود بعض العاملين في معظم البلدان النامية، لذلك تتفرع مجموعة من الأسباب التي دفع المواظفين الحكوميين لممارسات لا أخلاقية منها مثلاً، تفاقم الأزمات الاقتصادية التي تسبب في تردي الدخول الفردية فيضطر البعض للبحث عن مصادر غير قانونية إضافة لارتفاع معدلات البطالة وأستمراريتها وتفشي الفقر والعوز وكلها عوامل محفزة لتقاضي الرشوة و ممارسة الفساد و كذلك إتباع سياسات تنموية غير مدروسة، وقصور الدولة في إعادة توزيع الثروة القومية وغياب الشفافية والموضوعية في استخدام موارد الدولة، وكذلك من الأسباب الاقتصادية تشويه الهياكل الاقتصادية بتبني الدولة لمشاريع اقتصادية غير منتجة بل خاسرة على الأغلب التي تغلب المنافع الفردية على حساب المصلحة العامة مع احتكار مراكز اتخاذ القرار الاقتصادي بيد فئة قليلة من المسئولين الذين لا يهمهم إلا مصلحة الخاصة مع عدم وجود القوانين وأنظمة ونصوص مالية وإدارية واضحة وكثرة القيود و الاستثناءات.[1]

إن النموذج الاقتصادي المطبق في دولة ما قد يتيح أحياناً ويزيد فرص الفساد لا سيما في المجتمعات التي تمر بمراحل تحول اقتصادي حيث تصبح قيم و آليات الليبرالية الاقتصادية التي لم تترسخ بعد بما فيه الكفاية ستاراً يخفي العديد من الجرائم ووسيلة يمتطيها البعض لارتكاب هذه الجرائم، مستغلين ما تتيحه هذه القيم والآليات الليبرالية من فرص وإغراءات، و الفساد الاقتصادي في الواقع ينجم عن تركيز السلطة الاقتصادية في كيانات احتكارية تعمل على المستوى الكلي أو القطاعي وامتلاكها هامشاً تقديرياً واسعاً في القرارات التي تتخذها مع ضعف الرقابة والمساءلة عليها سواء كانت هذه الكيانات مملوكة للدولة أو لهيئات اقتصادية أو مملوكة للقطاع الخاص، ففي الحالة الأولى تكون المشروعات و الهيئات الاقتصادية العامة عرضة للفساد يبدد مواردها و إمكانياتها (المملوكة أصلاً للمجتمع) وتحولها إلى ثروات خاصة لمن يريدها، وفي

---

[1] د. محمد رفعت مصطفى ، مصدر سابق ،ص٦٢ .

الحالة الثانية يكون الاقتصاد بأكمله أو قطاعات منه عرضة للسيطرة الاقتصادية التي يكون ضحيتها الإفراد (المستهلكين) الذين يشكلون جانب الطلب على ما تنتجه المنشآت الخاصة المحتكرة.[١]

وفضلا ً عن هذا يوجد الفساد الذي يصيب المعاملات الاقتصادية في البيع و الشراء والمبادلة في الأسواق حيث يسود الغش والتلاعب وعدم الوفاء بالعهود والإخلال بالاتفاقات والعقود، فهذا النوع من الفساد لا يرتبط فقط بالسلطة الاحتكارية وإنما بانهيار منظومة الثقة والضوابط والقواعد المتعارف عليها الحاكمة لمصداقية المعاملات والمبادلات.[٢]

ثانيا ً:- الأسباب الاجتماعية

إن الافتقار للمأوى الملائم والظروف الصحية السيئة والمستوى الغذائي المتدني وضعف درجة التعليم وسوء توزيع الدخول والثروات بين الإفراد، والخلل في الهيكل الاقتصادي والمالي (التفاوت الشديد بين الاستهلاك والإنتاج والادخار والاستثمار والنفقات والإيرادات وعجز الميزان التجاري) وارتفاع مستويات الأسعار وتفشي البطالة الناتجة عن عجز الدولة بقطاعيها العام والخاص عن توفر فرص عمل جيدة، كلها أسباب تؤدي إلى تفشي ظاهرة الفساد الإداري، كما انه لا يغيب عن ذهننا إن التنشئة الاجتماعية تشكل قيماً وأعرافا ً هي بمثابة قاعدة انطلاق لسلوك الإفراد حيث أنها تؤدي دوراً كبيراً في التزامهم بالقواعد الأخلاقية والعادات والتقاليد والقيم التي نشئوا عليها عند ممارستهم لوظيفتهم العامة أو الخاصة ومثال هذه الولاءات، الولاءات الأسرية، والولاءات القبلية والنسبية، والميول العرقية والعنصرية والطائفية، حيث تطغي سيادة هذه الولاءات وتتفوق وتعلو على ولاءات الموظف العام تجاه واجباته العامة فينحرف عن القواعد والقوانين ليس لمكسب شخصي فحسب بل من اجل أقربائه وإفراد أسرته وعشيرته وقبيلته وطائفته...الخ، لكي يمنحهم الأولوية على غيرهم من الأفراد بغير وجه حق في الخدمات التي يقدمها هذا الموظف القائم بالعمل.[٣]

---

[١] المحامي د. احمد محمود نهار أبو سويلم ، مصدر سابق ، ص١٩-٢٠ .
[٢] المشاريع الدولية لمكافحة الفساد و الدعوة للإصلاح السياسي و الاقتصادي في الأقطار العربية ، بحوث و مناقشات إقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد ، الدار العربية للعلوم ، ص٦٢ .
[٣] د. محمد رفعت مصطفى ، مصدر سابق، ص٦٢ .

كما لا يفوتنا بالذكر إن الفرد الذي لا يعرف الإجراءات اللازمة لانجاز معاملته يكون أكثر عرضة لاستغلال الموظف الفاسد الذي يقوم باستغلال جهله للحصول على المال منه مقابل انجاز معاملته بسرعة بالرغم من إن واجب هذا الموظف شرح وتعريف المراجعين بالمطلوب من إجراءات لإتمام المعاملات وهذا النوع من الفساد يمثل اخطر أنواع الفساد، لأنه يتغلغل في الثقافة و البنية الاجتماعية فيفقد المجتمع قدرته على التمييز بين السلوكيات النزيهة و الفاسدة وهذا النوع من الفساد هو الذي يرتبط بالواسطة والمحسوبية والمحاباة وهو الذي يخلخل الضوابط الاجتماعية فيوسع من قبول المجتمع وتسامحه مع الممارسات والقيم الفاسدة وغير الشريفة، ويزيد من نزعة إفراده للتغاضي عنها.[١]

وبعد كل ما تقدم يتبين لنا أن للفساد الإداري أسباب متعددة ومن المعلوم أن القضاء على إي ظاهرة سلبية يبدأ من القضاء على أسبابها بالوقاية منها لا مجرد علاج أثارها وبما إن الحكومة الالكترونية حلم تسعى لتحقيقه معظم الدول في العالم لإمكانيتها الفعالة في دعم نشاط الإدارة والحفاظ عليه وما لهذا النشاط من تأثير على الحياة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية على حد سواء، لذا ستكون هي العامل المعول عليه بالإضافة إلى العوامل الأخرى التي تساعد في مكافحة الفساد وهذا ما سوف نسلط الضوء عليه في الفصل الثالث من هذه الرسالة.

---

[١] . د. احمد محمد نهاد أبو سويلم ، مصدر سابق ، ص٢٠-٢١ .

المبحث الثالث

أثار الفساد الإداري وآليات معالجته

إن دراسة الآثار السلبية للفساد الإداري، تعطي للباحث الفرصة الكاملة لبيان مدى خطورة ظاهرة الفساد الإداري، التي إذا ما ازدادت في بلدان أو انتشرت في أخرى ألقت بثقلها على تطور تلك البلدان ، حيث إن الفساد يشكل اخطر معوق لعملية التنمية لأنه يؤدي إلى استنفاذ الموارد واختلالات في البنى الأساسية التي ترتكز عليها عملية التنمية كما انه يؤدي إلى تهديد سيادة البلدان ومعاناتها من مديونيات كبيرة لعدم قدرة البلدان على تحقيق النواتج الكافية لسد تلك الديون، وتحقيق مستوى نمو مقبول بوجوده.[١]

وكذلك فان الفساد يخرق النظام العام ويضرب البنى الأساسية التي يرتكز عليها ذلك النظام، وباستشرائه يهدم عوامل الكفاية ويمكن غير المستحق من اخذ حق من يستحق وبذلك تسعف كفاية الأداء ويسود جيل من إنصاف المتعلمين في المرافق المهمة يعمل أداة كسح لذوي الكفاءات مما يشكل عامل لهم، وبعد ذلك كله ينجم عن الفساد نشوء طبقة تحاول تغيير كل ما هو سائد من قيم الفضيلة إلى قيم الرذيلة.

بعد كل ما تقدم يتبين لنا مدى التأثير السيئ للفساد الإداري لذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول آثار الفساد الإداري، وفي المطلب الثاني نتناول فيه طرق وآليات مكافحة الفساد الإداري، على النحو الأتي:-

المطلب الأول:- آثار الفساد الإداري.

المطلب الثاني:- آليات و طرق مكافحة الفساد الإداري.

---

[١] . ينظر في ذلك : د. صلاح الدين فهمي محمود ، مصدر سابق ، ص٧٦-٧٧ .

المطلب الأول

أثـار الفساد الإداري

لقد أصبح الفساد حقيقة من الحقائق المؤكدة في حياتنا المعاصرة للدرجة التي زاد تقبل الناس له كقدر محتوم رغم انه يعتبر دون ادني شك من العوامل الرئيسية الصعبة والمعيقة للتنمية، إذ بموجبه يتعطل القانون وتنتهك حقوق الإنسان والديمقراطية وينهدر النظام الاقتصادي في المجتمع ككل، كما إن الفساد يمثل بعداً من إبعاد معيقات التنمية بكافة توجهاتها لعلاقته بالهدر في الموارد وزيادة في التكلفة بالجودة و النوعية وتجاوزاً عن المقاييس والمواصفات وغيرها، ومما لا شك فيه فان مقاربة آثار الفساد هي من المقاربات النوعية لأنها تحمل إحكام قيمة من جانب، ويرتبط قياسها بمؤثرات ثقافية وقانونية وحضارية تتصف بالنسبية والتمايز، فما قد يعد فساداً في مجتمع من المجتمعات قد لا يعد كذلك في مجتمع أخر، وما يمكن اعتباره رشوة أو شراء ذمة يعد هدية في مجتمع أخر، من هنا ستكون مقاربة أثار الفساد حذرة منهجياً حتى لا تدخل في تعميمات تفتقر إلى المصداقية في بعدها الظاهري و المضاميني.[١]

وفي العموم تنعكس آثار الفساد على مختلف مظاهر حياة الأفراد والمجتمعات وتمس معطيات الحياة في إبعادها الاجتماعية والاقتصادية والقانونية والصحية والتعليمية والأخلاقية والسياسية والأمنية وسواها، ومن بين جملة الآثار والتداعيات التي يسببها الفساد الإداري:-

أولاً:- إضعاف كفاءة العمليات الحكومية وزيادة الجريمة المنظمة، ويقلل من فاعلية القرار السياسي ويقود إلى استخدام غير الكفء للموارد المتاحة، ويثيب المجرم على حساب النزيه، كما يؤدي إلى زيادة التفاوت الطبقي حيث إن الفساد الإداري لا يؤدي فقط إلى تمكين البيروقراطيين، والموظفين العموميين من أن يصبحوا من أصحاب الملايين فحسب بل يقود أيضاً إلى تدهور ملايين الأفراد العاديين.[٢]

ثانياً:- يسهم الفساد الإداري في تراجع دور الاستثمار العام وإضعاف مستوى الخدمات في البنية التحتية وتؤثر في توجيهها بالشكل السليم أو تزيد من كلفتها الحقيقية، كما أن للفساد الإداري اثر

---

[١] .د.رمضان السنوسي و .د.عبد السلام بشير الدويبي ،مصدر سابق ،ص ٧٦.

[٢] .منقذ عمر داغر ، علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية و التنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها (حالة دراسية من دولة عربية)، مركز الإمارات للدراسات و البحوث الإستراتيجية ، دراسات إستراتيجية ، العدد ٦٠ ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠١ ، ص١٥ .

كبير في تحديد حجم وجوده موارد الاستثمار الأجنبي، ففي الوقت الذي تسعى فيه الدول النامية إلى استقطاب موارد للاستثمار الأجنبي بأكبر حجم وأفضل جودة لما يمكن أن تحققه هذه الاستثمارات من توفير الموارد المالية وفرص العمل ونقل المهارات والتكنولوجيا، حيث برهنت الدراسات وأثبتت التجارب أن الفساد الإداري يقلل من حجم الاستثمارات ويضعف من جودتها في بناء وتعزيز الاقتصاد الوطني بل حتى انه قد يقود إلى جعلها عبأ ً كبير على موارد الدولة، بالإضافة إلى عزوف المستثمر الأجنبي عن الاستثمار بسبب تخوفه من إضرار الفساد باستثماره.[١]

ثالثاً:- للفساد الإداري إضرار بعيدة الغور في إحداث ما يعرف بفقدان الثقة في المؤسسات والهيئات العامة والشك في جدارتها لتنفيذ القانون وتحقيق الأهداف، كما يولد إضرار عامة فهو ينزع الثقة والاطمئنان من النفوس وينزع سلطة القانون وقد يكون التكاليف الاجتماعية لبعض الممارسات الفاسدة عالية جداً وذلك عندما تلحق الضرر بالسلامة العامة، وتنسف نظام الاستحقاق والجدارة في تولي المناصب، هذا ولابد من الإشارة إلى إن الفساد الإداري يخلق هياكل وبنيات وسيطة متعددة الحلقات وهذه الوسيطات نوع ً من الخصخصة القسرية للوظائف الحكومية حينما يتم وضع الوظيفة و الخدمة العامة لتحقيق المنافع الخاصة، وهذه الوضعية يترتب عليها ما يعرف بالاحتكار الذي يقوم به الموظفون والمسئولون للمعلومات والإجراءات الأكثر مردودية وقيمة واهية للإفراد.[٢]

فضلا ً عن ذلك إن هذا يقود إلى نشأة تكوينات شبكية موازية للتنظيم المؤسسي الرسمي لتولي توزيع مكاسب الفساد بين المرتبطين بها.

رابعاً:- يؤدي الفساد الإداري إلى عرقلة التنمية الاقتصادية خاصة في الدول النامية إذ يضعف ويعرقل من أداء السوق في الدول التي تمر بمرحلة التحول وتطور الكفاءة الاقتصادية تماما ً كما حدث في دولة الاتحاد السوفيتي السابق وما حدث في دول جنوب شرق أسيا، حيث ترتب على ذلك حدوث تباطؤ وتراجع وانهيار اقتصادي.[٣]

---

[١] .د.عمار طارق عبد العزيز ، مصدر سابق، ص١٢٩ – ١٣٠ .
[٢] .د. رمضان السنوسي و .د. عبد السلام بشير الدويبي، مصدر سابق، ص٨٠ .
[٣] . حسين الشيخ بارجاء و عبد الرحمن الغشمي ، الآثار المترتبة على الفساد الإداري ، مجلة الرقابة،٢٠٠٤ ، العدد ٦، ص٣٢

وان آثار الفساد الإداري في الهيكل الاجتماعي والاقتصادي تتعدى مجرد الرشوة والوساطة، حيث يرفع أيضاً تكلفة السلع والخدمات وزيادة العبء الذي تمثله المشروعات غير المنتجة وغير الضرورية ويقود إلى تخفيض المعايير والمقاييس الموضوعة على السلع وجودتها.[١]

خامساً:- إحداث خلل في القيم الاجتماعية وهذا يتحقق من خلال (الوجاهة) ودخول الواسطة والمحسوبية والمحاباة لتأخذ حق أو حقوق بعض الإفراد على حساب الآخرين، وهذه المظاهر تتصدر القيم السائدة متقدمة بذلك على قيم الأخلاق والعلم، التي كانت أمل الشباب والدافع لهم للالتحاق بالتعليم الجامعي.[٢]

كما يؤدي الفساد الإداري إلى إفساد السلوك الأخلاقي للموظفين وذلك لان الفساد في حالة انتشاره يكون من الصعب إصلاحه، ولهذا يتحول إلى سلوك مستقر ومتعارف عليه في الدوائر الحكومية وقطاع الإعمال العام والقطاع الخاص وبدلاً من إن يقاومه الضمير العام فانه يتغاضى عنه، ولما كان الفساد على هذا النحو فهو لن يقف عند حد الدائرة أو المؤسسة الحكومية الواحدة بل سوف ينتشر بين جميع الجهات الحكومية.[٣]

إن انتشار الفساد بين الدوائر الرسمية وغيرها ودون أن تكون هناك رقابة فعالة على نتائج الفساد المستفحل في كثير من الدوائر الذي يذهب ضحيته بداية الإفراد،ومن ثم المجتمع ومن ثم الدولة أو المصلحة العامة، فان ذلك يترتب عليه ارتكاب السلوك الفاسد من الموظف سيكون سلوكاً عادياً غير مجرم وأصبح عرفاً وظيفياً، وهذا يؤدي إلى فساد الأخلاق للشخص نفسه ومن ثم يتطور ليصبح فساد وظيفي .

سادساً:- إهدار القوانين والأنظمة واللوائح.

حيث يؤدي الفساد الإداري إلى نشوء قواعد وأعراف جديدة وتنظيم غير رسمي في التعامل مع الأجهزة الحكومية، وفي الوقت نفسه تراجع أو تلاشي واختفاء التنظيمات الرسمية التي تحددها

---

(١) .يعقوب قبانجي ، عوامل و أثار الفساد إلى البنية الاجتماعية عن منشور ضمن إعمال ندوة الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية ، مركز دراسات الوحدة العربية ، ص١٦

(٢) .حسنين المحمدي بوادي ، الفساد الإداري : لغة المصالح ، دار المطبوعات الجامعية ،الإسكندرية ، ٢٠٠٨ ص٢٨ .

(٣) . المصدر نفسه، ص ٢٧.

القوانين واللوائح الصادرة، الأمر الذي يفقد معه الأجهزة الإدارية والدولة الثقة محلياً أو دولياً مما يثير المخاوف من التعامل معها.

كما يؤثر على إقدام حقوق الإفراد الأساسية وفي مقدمتها الحق في المساواة وتكافؤ الفرص وحرية الوصول إلى المعلومات وحرية الإعلام، كما يحد من شفافية النظام وانفتاحه.[١]

المطلب الثاني

آليات و طرق مكافحة الفساد الإداري

إن الفهم العام، والانطباع السائد عن كلمة الفساد يتجه فوراً إلى فساد المسئولين والموظفين، إي الرشوة والعمولات والسرقة ونهب المال العام ... الخ .

إلا أن محاولة التخلص من مشكلة الفساد، ومعالجتها لا يمكن أن تجعلنا نلقي بأعبائها على شخص معين أو جهة محددة بذاتها، بل يجب أن يحدث نوعً من التغيير الايجابي والشامل شريطة أن يشمل كل مستويات وبنيان النظام وعلى وجه الخصوص حواشي هذا النظام في جميع مفاصل ومراكز صنع القرار على مختلف الأصعدة، فالحاكم ومهما كانت لديه أحلام وطموحات يسعى إلى تحقيقها وتطبيقها لا يستطيع أن يعمل بمفرده بل بالتعاون مع النخب كافة إلا إذا كانت تلك النخب لا تريد تصحيح الأوضاع ، وتستغل مناصبها ومواقعها في التربح وتكديس القرارات، وهي على علم أن أحداً لن يحاسبها، وفوق كل ذلك، تنقل الواقع السيئ الفاسد، وهنا تكمن خطورة الوضع، لان الفرد العادي والبسيط لا يرى من النظام السياسي إلا الرئيس، فإذا استشعر الشبع والخير والأمان أثنى وشكر وحمد، وإذا استشعر الجوع والفقر والخوف، وعدم الاستقرار، نقم على الرئيس وانعكست الصورة عنه بمخيلته.[٢]

من هنا تأتي أهمية وضرورة فهم النخبة لحقيقة دورها إلى جانب دور الحاكم في الإصلاح والبناء والتطوير واحترام حقوق أفراد المجتمع، و السعي المستمر والعادل لتوفير مستلزمات العيش الكريم لهم كي يتم بناء جسور الثقة بين الحاكم والمحكوم حيث إن معالجة الفساد الإداري تتطلب معرفة بجميع الوظائف الاجتماعية والإدارية والاقتصادية، لان المعالجات إذا اقتصرت على البنيات

---

[١] . حسنين المحمدي بوادي ،مصدر سابق، ص٢٧ .
[٢] .حنان سالم ، ثقافة الفساد في مصر : دراسة مقارنة ، دار مصر المحروسة ، القاهرة ، ٢٠٠٣، ص٤٣-٥٨

الفوقية دون توفير بدائل شرعية لبعض وظائف الفساد تكون غير فعالة وتتطلب معالجة الفساد على مستوى المعاملات اليومية معرفة الوظائف الاجتماعية والاقتصادية والإدارية بكل تفصيلاتها ودقائقها.[١]

إذ إن للسلطات العامة الثلاث دور في مجال مكافحة الفساد الإداري، وكل واحدة تكمل دور الأخرى، فلا يمكن للسلطة التشريعية أن تكافح الفساد الإداري بمفردها من خلال التشريع لان التشريع يتطلب تنفيذاً وهو ما تقوم به السلطة التنفيذية ولا يمكن للسلطة التنفيذية إن تقوم بدورها في هذا المجال بدون إطار تشريعي متكامل وبرقابة عليها من السلطة التشريعية كما إن القانون إذا لم ينفذ أو نفذ بطريقة خاطئة أو بتعسف أو ارتكب أفعال مخالفة له عندئذ يأتي دور القضاء الذي يفصل في القضايا المطروحة عليه على وفق القانون.[٢]

كما إن للإعلام دوراً في مكافحة الفساد وهو ما يسمى (بالسلطة الرابعة) حيث كثيراً ما تكتشف من خلاله حالات الفساد، وكذلك لمنظمات المجتمع المدني التي تسمى (السلطة الخامسة) أيضاً دور في ذلك، من خلال برامج التوعية والتثقيف والاستبيان والدراسة، وفي تثبيت القيم الإنسانية واحترام القانون وحماية الضعيف وخلق التوازن والتوافق بين المصلحة الخاصة والعامة.[٣]

حيث هناك منظمات مجتمع مدني في بعض الدول تمارس الرقابة على أعمال الحكومة وتنشر تقارير مفصلة عن الإنفاق والعرق وتكشف حالات تلاعب واختلاس وغير ذلك من صور الفساد.[٤]

أما في ما يخص الوضع الحالي في العراق فان أهم أعمدة مكافحة الفساد هي (هيئة النزاهة)، التي هي عبارة عن هيئة مستقلة، وكذلك هي سلطة رقابية استحدثت بموجب أمر سلطة الائتلاف المنحلة رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ لمكافحة الفساد الإداري في جميع مؤسسات الدولة بالإضافة إلى (ديوان الرقابة المالية، ومكتب المفتش العام) مهمتها الرئيسية التحقيق في قضايا الفساد التي يتورط

---

[١] .عماد عبد الرزاق الشبح داود ، الفساد و الاصطلاح ، اتحاد الكتاب العرب ، دمشق ، ٢٠٠٣ ، ص٤٣ .

[٢] .ذكرت إحدى الإحصائيات في مصر عن أهم الجهات المطالبة بالتدخل لمكافحة الفساد ، فقد اعتبر ١٤,٣% إن البرلمان أولى الجهات التي يجب إن يكون له دور ملموس في مواجهة ظاهرة الفساد داخل مصر ، بينما رأى ١٢% منهم إن المسؤولية تقع على الرقابة الإدارية ، واتفقت نسبة ٧,٥% على أهمية دور الصحافة و الإعلام ، انظر موقع :- www.ikhwan.net

[٣] .للمزيد انظر : د. كامل البصري ، مرتكزات الإصلاح الاقتصادي في العراق ، جريدة الصباح ، العدد ٢١٣، في ٢٠٠٦/٩/١ .

[٤] .من هذه المنظمات على المستوى الدولي : منظمة (مراقبة الدخل) انظر الموقع الالكتروني:-wwwrevenuewatch.org ، والتي لها فرع في معظم دول العالم ، ومنها العراق ، انظر الموقع الالكتروني:- www.iraqrevenuewatch.com

فيها أي موظف في الحكومة على كافة المستويات وتتعزز مهمتها من قبل ديوان الرقابة المالية الذي يدقق سنويا كل التصرفات المالية للحكومة العراقية من خلال الرقابة المالية التي يمارسها ويصدر في النهاية (الحساب الختامي)، [١] كما وخولها المشرع من اجل تحقيق ذلك استخدام كافة الوسائل ومنها الوسائل التكنولوجية الحديثة التي تستخدم في مكافحة الفساد.[٢]

أما عن دورها الوقائي فيشمل عقد الندوات والحلقات النقاشية ونشر المعلومات المتعلقة بقضايا الفساد، وقد أكد رئيسها السابق بان الهيئة لا يمكن أن تنجح في عملها ما لم تتعاون معها الجهات الرسمية ومنظمات المجتمع المدني والمواطنون.[٣]

هذا وان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ نجد انه قد نظم العلاقة بين الهيئات المستقلة وجعلها هيئات مستقلة خاضعة لرقابة مجلس النواب.[٤]

و من خلال النظر إلى عمل لجنة النزاهة نراها قد مارست دورها في الرقابة من هيئة النزاهة باتهام رئيسها السابق (القاضي راضي الراضي) بالفساد الأمر الذي أدى إلى هروبه خارج العراق، وهذا ما تجاوز حدود المتوقع فقد كان المتوقع إن يتهم رئيس الهيئة بالتقصير أو الإهمال لا إن يتهم بالفساد، كما إن المحكمة الجنائية المركزية قد حكمت على مدير عام الوقاية والشفافية في هيئة النزاهة بالسجن مدة ١٥ سنة لارتكابه جرائم تزوير،[٥] وان هذا يعني إن كان الاتهام صحيحاً فهذا يعني إن الهيئة لا تكافح الفساد بل تنشر الفساد وبذلك نكون قد تجاوزنا مرحلة (مكافحة الفساد) ودخلنا مرحلة (فساد المكافحة)، وهذا من اخطر مستويات الفساد كما يعبر عنه البعض،[٦] لذلك

---

[١] . للمزيد انظر : الموقع الالكتروني لهيئة النزاهة :-www.nazaha . org

[٢] . راجع في ذلك المادة (١٢) من قانون هيئة النزاهة رقم٣٠ لسنة ٢٠١١ والتي نصت على (للهيئة استخدام وسائل التقدم العلمي وأجهزة وآلات التحري والتحقيق وجمع الأدلة، وعلى رئيسها توفير المستلزمات ومتطلبات استخدامها في ميدان الكشف عن جرائم الفساد أو منعها أو ملاحقة مرتكبيها)

[٣] . لقاء شخصي مع القاضي راضي الراضي رئيس المفوضية بتاريخ ٢٠٠٥/٦/٣٠ على هامش مؤتمر (ثروة العراق النفطية قضايا الإدارة و التنمية) المنعقد في لندن ، جامعة LSE. نقلا عن صباح عبد الكاظم شبيب ، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق ، مصدر سابق ،ص٢٤٦ .

[٤] . انظر المادة (١٠٢) من دستور ٢٠٠٥ الفصل الرابع والتي تنص على (تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان، و المفوضية العليا المستقلة للانتخابات و هيئة النزاهة ، هيئات مستقلة ، تخضع لرقابة مجلس النواب ، وتنظم أعمالها بقانون) .

[٥] .انظر الموقع الالكتروني : www.albian.net

[٦] .انظر في ذلك : محمد خضر ، مكافحة الفساد في سوريا ، أولوية لدى السلطتين التشريعية والتنفيذية فهل تنجو من فساد المكافحة ، مجلة الحياة، ٢٠٠٥،ص٣

يجب علينا من الضروري ان نبحث عن سبل ووسائل أخرى لمكافحة الفساد الإداري، وتكون هذه الوسائل ناجحة وفعالة.

إن الفساد الإداري والمالي يعد المنغص الأول للنزاهة والشفافية اللتين تعدان الضمان الحقيقي لعملية بناء الاقتصاد الوطني ويقع على عاتق الدولة مسؤولية اطلاع الإفراد بصورة مستمرة على سير عمليات الإدارة العامة، لذا ينبغي أن يرافق نشاط المرافق العامة شفافية عالية تمكن الإفراد ومنظمات المجتمع المدني والجهات المختصة من الاطلاع على الحقائق المتعلقة بالمسائل الإدارية والمالية لكي يكون بالإمكان مساءلة محاسبة المسئولين في حال وجود تقصير في العمل أو عمليات فساد تقود إلى الإضرار بجميع أجهزة الدولة.

إن العلاقة بين الشفافية والفساد الإداري علاقة عكسية فكلما نضجت وسائل الشفافية وأخذت دورها في المجالات كافة وارتفعت إمكانية محاربة ومواجهة الفساد والقضاء عليه والتقليل من أثاره المدمرة، حيث يستمد الفساد قوته من الغموض وعدم الوضوح اللذين يكتنفان إدارة الأموال العامة.[١]

ولا بد من الإشارة أيضاً الى أن هنالك طرقاً عديدة تتمكن الحكومة من خلالها الحد من الفساد الإداري ومن هذه الطرق ما يأتي:-

أولاً:- تنشيط وإعمال السياسات الضرورية لاجتثاث الفساد الإداري بوصفه ظاهرة مدمرة لعملية التنمية الاقتصادية وتدوير الموظفين والمسئولين بشكل مستمر لضمان عدم السماح لبناء بؤر فساد إداري على هيئة عصابات منظمة يكون من الصعب بعد استئصالها او القضاء عليها، فبقاء المسئول الإداري فترة طويلة في موقعه يتسبب في تفشي الفساد ويقود إلى بناء شبكات فساد إداري تكون بمثابة سرطان في جسد الدولة.[٢]

ثانياً:- تشجيع العاملين داخل دوائر الدولة على تقديم ما يتوافر لديهم من معلومات متعلقة بعمليات مشبوهة قد تشكل جرائم فساد إداري، ورفع لأجور ورواتب العاملين في الدولة لضمان توفر الحد الأدنى من الرفاهية التي تمنعهم من الانجرار إلى منزلق الفساد الإداري، وتضمن عدم ترك الكوادر

---

(١) .د. عمار طارق عبد العزيز ، مصدر سابق ، ص١٣٣ .

(٢) .انظر الموقع الالكتروني :- www.almotamar .net /news /37917 .

الكفوءة والنزيهة لمؤسسات الدولة لمصلحة القطاع الخاص، فيبقى في الإدارة العامة الموظفين غير الأكفاء فتتراجع الإنتاجية ويكرس الروتين ويبدأ الفساد الإداري بالظهور، وكذلك يجب توعية الموظفين وتعريفهم بحقوقهم وواجباتهم وبخطورة الفساد الإداري لضمان تعاونهم في القضاء عليه.

ثالثاً:- الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية الساعية إلى محاربة مظاهر الفساد الإداري حيث يكون بالإمكان الاستفادة من تجارب الدول الأخرى والعمل سوية على عدم السماح لمرتكبي جرائم الفساد من الفرار إلى خارج بلدانهم وضمان استرجاع المبالغ المنهوبة، وتشديد العقوبات المفروضة على مرتكبي جرائم الفساد الإداري لتشكيل منظومة ردع خاص وعام لكل من تسول له نفسه الانزلاق في هذا المنزلق الخطير وتفعيل دور الأجهزة الرقابية في الإدارات العامة وتخويلها صلاحيات واسعة لمحاسبة المقصرين والمهملين، وملاحقة مرتكبي الفساد الإداري.(١)

رابعاً:- إشراك منظمات المجتمع المدني في عملية الإصلاح الإداري ومكافحة الفساد، واستخدام أساليب الحكومة الالكترونية لتقليل احتكاك الأفراد بالموظف العام وما قد ينجم عنه من إغراءات بتسهيل الإجراءات مقابل مبالغ مالية معينة،[٢] وبما تقدمه الحكومة الالكترونية أيضاً من دعم للنشاط الإداري الذي يعتبر النواة التي تقوم عليها كل أجهزة الدولة، وهذا ما سوف نلاحظه بالتفصيل في الفصل الثالث من هذه الرسالة.

---

[١] . ايناس سليم ، مكافحة الفساد في التشريع المصري بين الازمة والواقع السياسي،مركز ماعت للدراسات الحقوقية والدستوري،٢٠٠٦،ص٢١.

[٢] .د. عمار طارق عبد العزيز، مصدر سابق ، ص١٣٤.

الفصل الثالث

دور الحكومة الالكترونية في الحد من الفساد الإداري

تعد عملية التنمية أهم العمليات الضرورية للتغيير من واقع سيء إلى واقع أفضل، سواء من الناحية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والإدارية، ويعد الجانب الإداري احد أهم وابرز جوانب التنمية لأنه الجهاز الذي يقع عليه العبء الأكبر من المسؤوليات لتحقيق هذه التنمية، ويأتي في مقدمة المشكلات التي تواجه هذه العملية مشكلة الفساد الإداري، فعلى الرغم من الإجماع الحاصل بشأن ضرورة مكافحته والحد منه إلا إننا نلاحظ تفاوتاً في طرق مواجهته ومكافحته، فبينما تلجأ بعض الدول إلى تطويق الأفراد بحزمة من القوانين والأنظمة واللوائح التي لم تثبت نجاحها في اغلب الحالات، تلجأ دول أخرى إلى استخدام وسائل أخرى متطورة يأتي في مقدمتها الحكومة الالكترونية.[1]

وعلى وفق مما تقدم يتضح لنا وجود علاقة عكسية بين مستوى صلاح الحكم وكفاءته، وبين ظهور الفساد وانتشاره في أي مجتمع من المجتمعات فكلما زادت جودة الحكم تقلص مستوى الفساد ودرجة خطورته والعكس صحيح ويترتب على ذلك نتيجة منطقية هي إن الارتقاء بمستوى الحكم أكثر السبل فاعليه لمكافحة الفساد، ففي نطاق مجتمع المعلومات التي تؤسس له الحكومة الالكترونية أصبحت الحكومات تعلب دوراً قيادياً في تحسين مدى الاستفادة من هذه التكنولوجيات المعلوماتية الجديدة من خلال تحويل أنشطة الحكومة من الطرق الالكترونية مما يسمح بتوفير قدراً اكبر من المعلومات المحسنة وكفاءات أحسن مما هو متاح تقليدياً وما يستتبع ذلك من توصيل خدمات وتطبيقات حكومية أفضل وكلفة اقل وبعدالة وتوازن وتحقيق كفاءة وعائد اكبر من الاستثمار وتوفير خدمات حكومية تستجيب لاحتياجات المستخدمين وبناء ثقتهم بالخدمات الحكومية الموجهة لهم، أي بعبارة أخرى تعمل الحكومة الالكترونية على كفاءة الجهاز الإداري والوصول بالخدمات إلى

---

[1]. محمد محمود الهادي ، توجهات امن وشفافية المعلومات في ظل الحكومة الالكترونية ، بحث مقدم في المؤتمر العربي الثالث "تكنولوجيا المعلومات والتنمية الإدارية"،شرم الشيخ، ٢٠٠٤،ص٢.

مستوى عالي من الدقة والسرعة وتوفير الجهد والمال والوقت وان كل ذلك يؤدي إلى كفاءة في الإنتاجية وندرة وقوع الخطأ مما يؤدي في النهاية إلى تحقيق الشفافية الإدارية.[١]

أما على صعيد المرافق العامة التي تعتبر مشروعات تستهدف تحقيق النفع العام وتحتفظ الحكومة بالكلمة العليا في إنشائها وإلغائها، نجدها أيضاً يمكن إن تدار بنظام الحكومة الالكترونية بدلاً من إدارتها بالطريقة التقليدية، وما تتسم به من بطء في الانجاز، وزيادة في النفقات، ومشكلات في الأداء، وذلك من خلال تطوير وتفسير المبادئ العامة التي تحكم التوافق مع النظام الالكتروني،[٢] حيث كثيراً ما تلجأ الإدارة العامة لخدمة هذه المرافق إلى إبرام عقود إدارية يمكن أن تتم أيضاً باستخدام شبكة المعلومات بطريقة أيسر وأسرع كما يستطيع الأفراد المشاركة في الإعمال العامة وإدارة هذه المرافق العامة من خلال شبكة المعلومات بصورة أفضل وبمقدار اكبر وبعيداً عن أي وجه من أوجه الفساد الإداري.

وكذلك أيضاً في ما يخص القرار الإداري الذي يعتبر من أهم وسائل الإدارة ومظهراً من اخطر مظاهر السلطات والامتيازات القانونية التي تتمتع بها الإدارة في سبيل تحقيق المصلحة العامة، فمن اجل أن يكون القرار الإداري صحيحاً ومشروعاً لابد من توافر عدة عناصر أو أركان تضمن له البقاء والاستمرار بالحياة الإدارية يجعله في مأمن من الطعن عليه بعدم المشروعية خاصةً مع تطبيق نظام الحكومة الالكترونية، وبما يشمله هذا النظام من استخدام لأحدث وسائل التقنية الحديثة سواء الحاسوب الآلي أو غيره، وبما يلعبه هذا النظام أيضاً من دور هام في عملية صنع القرارات الإدارية اللازمة لتحقيق المصلحة العامة والنفع العام.[٣]

---

[١] . د.فاروق حسين ،البريد الالكتروني ، الهيئة المصرية العامة للكتب ، القاهرة، ١٩٩٩،ص٤٥.

[٢] . ينظر في ذلك: د.صفوان المبيضين ، الحكومة الالكترونية النماذج والتطبيقات والتجارب الدولية ، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان،٢٠١١،ص٣٣-٣٤.

[3]. Rene chapés :droit administrative general 3 edition-Paris Montech stone 1978.p.p 362.

ومن اجل الإحاطة بكل ما تقدم سوف نسلط الضوء في هذا الفصل على ثلاثة مباحث، نتناول في المبحث الأول دور الحكومة الالكترونية في تطوير أداء الإدارة، ونتناول في المبحث الثاني دور الحكومة الالكترونية في المرفق العام، إما المبحث الثالث فسوف نخصصه لدور الحكومة الالكترونية في القرار الإداري. وعلى النحو الأتي:-

المبحث الأول:- دور الحكومة الالكترونية في تطوير أداء الإدارة.
المبحث الثاني:- دور الحكومة الالكترونية في المرفق العام.
المبحث الثالث:- دور الحكومة الالكترونية في القرار الإداري.

المبحث الأول

دور الحكومة الالكترونية في تطوير أداء الإدارة

تعد الإدارة الأداة المنفذة للخطط والسياسات التي تضعها السلطة التنفيذية وهي يدها العاملة على تشييد وبناء جهاز إداري رشيد يعنى بتوفير الخدمات للإفراد من خلال الأجهزة الحكومية والمرافق العامة التي تنشئها الدولة لتحقيق هذه الغاية ، وقد اطرد اعتماد الأفراد على الإدارة الحكومية بشكل ملحوظ بدءا ً من يوم أن يولد الفرد إلى إن يقضي نحبه، أي من المهد إلى اللحد.[1]

وإذا كان القرن العشرين قد تعددت فيه المعايير التي يقاس على أساسها معيار تقدم الدول وحضارتها، ولكل وجهه هو موليها حسب تخصصه والزاوية التي يتناولها بالبحث، فان الجميع يكاد يتفق على كلمة سواء، وهي أن نظم وتقنية المعلومات وتطوير وسائل الاتصالات (التي هي جوهر الحكومة الالكترونية) هي المعيار الرئيسي الذي يقاس به درجة تقدم الدول، لذا فقد دخل العالم مرحلة متطورة ضمن أفاق عصر المعلومات بهدف

[1] . د.مصطفى مرعي ، القرارات الإدارية ماهيتها وشروط صحتها، بحث منشور بمجلة مجلس الدولة ، السنة الثانية، دار النشر للجامعات المصرية ، القاهرة ، ١٩٥١ ، ص ٣ .

الاستفادة من التقنيات المتاحة في مجال نظمها وتقنيتها التي سارت على التوازي مع ثورة تكنولوجيا الاتصالات ، فالتدفق السريع للمعلومات نتج عنه تطور هائل في تقنيتها .[١]

إن تطوير أداء الإدارة سوف يؤدي إلى حدوث تغيير كبير في أساليب التعامل مع الإدارات الحكومية وسيغير كثيراً من المفاهيم التقليدية في القانون الإداري كما سيسمح بتجاوز البعد الزمني والمكاني في انجاز المعاملات داخل الإدارات الحكومية ليشكل جزءاً مهما من منظومة الحكومة الالكترونية التي تهدف إلى الارتقاء بمستوى أداء الخدمات للإفراد.[٢]

لذا بادرت الدول الى تطوير سياساتها الإدارية لكي تتلاءم مع ما يتطلبه عالم القرية الصغيرة من ضرورة توفير الوسائل التكنولوجية لاستخدامها في الإدارات الحكومية، وتهيئة المناخ العام ليتوافق مع التطورات العالمية السريعة من اجل إن يمضى الفرد بخدمة حكومية راقية بعيدة عن اي صورة من صور الفساد الإداري .

ومن اجل تسليط الضوء على هذه الآليات التي تستخدمها الإدارة الحكومية في ظل الحكومة الالكترونية سوف نتناول هذا المبحث في مطلبين، حيث نتناول في المطلب الأول أتمتة الأنظمة في الحكومة الالكترونية، ونتناول في المطلب الثاني التدفق الإداري للبيانات والأرشفة الالكترونية، وعلى النحو الأتي :-

المطلب الأول :- أتمتة الأنظمة في الحكومة الالكترونية.

المطلب الثاني :- التدفق الإداري للبيانات والأرشفة الالكترونية.

---

[١] . د.عصمت عبدا لله الشيخ ، دور نظم وتكنولوجيا المعلومات في تيسير وفاعلية العمل الإداري ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٨ ، ص ١٣ .

[٢] . د. داود عبد الرزاق الباز،الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وإعمال موظفيه ، مصدر سابق، ص ١٨٧ .

المطلب الأول

أتمتة[١] الأنظمة في الحكومة الالكترونية

إن الحكومة الالكترونية تتطلب إدخال التقنية الحديثة إلى بيئة العمل الإداري من خلال دمج تقنية المعلومات بثورة الاتصالات بهدف إدخال تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة وفي الهياكل التنظيمية .

فمن سمات الحكومة الالكترونية في مجال إدارة الجهاز الإداري هي (أتمتة الأنظمة الالكترونية)، ويعني تحول الإعمال الإدارية التي تتم بناءً على تدخل بشري إلى إعمال اليكترونية تتم من تلقاء نفسها ، لذلك فان عملية الأتمتة تعكس تقدماً أورقياً في أداء العمل بطريقة اليكترونية بشكل غير مسبوق، ويمكن اللجوء إليها على الأقل لأداء الإعمال البسيطة التي قد تشغل الموظف او تستهلك حيزا من وقته ، ويمكن للآلة القيام بها من تلقاء نفسها.[٢]

إن مصطلح (أتمتة الأنظمة) وجد طريقة إلى التشريعات العربية، حيث كان أول تشريع ورد فيه هذا المصطلح هو قانون التجارة الاليكترونية في إمارة دبي رقم (٢) لسنة ٢٠٠٢ حيث نص في المادة الثانية منه والخاصة بالتعريفات على مصطلح ((الوسيط الاليكتروني المؤتمت)) وعرف بأنه (برنامج أو نظام اليكتروني لحاسب آلي يمكن أن يتصرف أو

---

[١]. كلمة (أتمتة) : تعني الانسياب التلقائي للمعلومات وهي كلمة غير عربية، وانما تعد ترجمة غير دقيقة لكلمة Automatique الفرنسية ومعناها : تلقائي أو آلي أو ذاتي الحركة، انظر : د. داود عبد الرزاق الباز، مصدر سابق ، ص٢٤٦، هامش٤.

[٢]. مثال ذلك :- جهاز (الصراف الآلي) الذي يستخدم لدى المصارف حيث بمجرد قيام المستخدم بإدخال رقم البطاقة بوصفه الرقم السري للمستخدم أو التوقيع الاليكتروني له ، ويطلب المبلغ ، ويتأكد الجهاز من صحة ذلك التوقيع ، يقوم بدفع النقود دون طلب إجراءات أخرى من ذلك العميل ، بل يمده كذلك بكشف حساب يخصه ، شرط إن يطلب العميل الكشف المذكور ، وواضح انه لا دور لموظف المصرف أو أي شخص أخر سوى برمجة جهاز الحاسب الآلي بداخل الصراف الآلي وذلك منذ البداية ومده من وقت لأخر بالمبالغ المالية اللازمة التي يعرفها العملاء . راجع في ذلك : داود عبد الرزاق الباز ، مقدمة في التجارة الاليكترونية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٣ ، ص ٨٤ وما بعدها .

يستجيب لتصرف بشكل مستقل كلياً أو جزئياً دون إشراف أي شخص طبيعي في الوقت الذي يتم فيه التصرف أو الاستجابة له).[١]

حيث إن الوسيط الاليكتروني في هذه الحالة يسمى وسيط مؤتمت أي انه يتصرف من تلقاء نفسه، ودون تدخل أي إنسان في عمله، أي انه يعمل من تلقاء نفسه، وهذا انعكاس لما يطلق عليه في علم الحاسب الآلي بإجراءات الأتمتة وهو تحول الإجراءات الإدارية إلى إجراءات الاليكترونية دون تدخل أنساني،[٢] وذلك من اجل تلاقي السلبيات والمساوي الموجودة فيها .

وكذلك أيضاً فقد ورد في المادة الثانية من قانون التجارة الاليكترونية في إمارة دبي رقم ٢ لسنة ٢٠٠٢ مصطلح (المعاملات الاليكترونية المؤتمتة) ويقصد بها (معاملات يتم إبرامها أو تنفيذها بشكل كلي أو جزئي بواسطة وسائل أو سجلات اليكترونية، التي لا تكون فيها هذه الإعمال أو السجلات خاضعة لأية متابعة أو مراجعة من قبل شخص طبيعي كما في السياق العادي لإنشاء وتنفيذ العقود والمعاملات)،[٣] وهذه المعاملات الاليكترونية المؤتمتة تتم عن طريق برنامج حاسب آلي أو نظام للحاسب الآلي وهو (الوسيط الاليكتروني المؤتمت) الذي سبق إن قمنا بتعريفه، بحيث يمكن لصاحب المعاملة إتمامها دون حاجة لمتابعة أو مراجعة من قبل شخص طبيعي.

خلاصة القول إن ما يتم من معاملات عن طريق أتمتة الأنظمة في الحكومة الاليكترونية يشبه تماماً المعاملات التي تتم بين الأشخاص الطبيعية، ولكن كل ما هنالك إن الشخص الذي يتعامل مع هذا البرنامج ليس متاحاً له فرصة للتفاوض، حيث إن برنامج الحاسب الآلي لا يتيح هذه الإمكانية.[٤]

---

[١] . راجع في ذلك :- المادة الثانية من قانون إمارة دبي رقم (٢) لسنة ٢٠٠٢ ، كذلك ورد مصطلح (الوسيط الاليكتروني المؤتمت) في قانون المعاملات والتجارة الاليكترونية الاتحادي رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ في دولة الإمارات العربية المتحدة .

[٢] . د. عبد الفتاح بيومي حجازي ، الحكومة الاليكترونية بين الواقع والطموح دراسة متأصلة في شأن الإدارة الاليكترونية التنظيم والبناء – الأهداف – المعوقات – الحلول ، الطبعة الأولى ، دار الفكر الجامعي ، ٢٠٠٨ ، ص٦٩ .

[٣] . راجع في ذلك :- المادة الثانية من قانون إمارة دبي ، سبق الإشارة إليه .

[٤] . ومثال ذلك :- يقوم العميل بتزويد الحاسب الآلي ببيانات معينة ويظهر له الرد الذي تم برمجة الحاسب عليه وان وافق العميل على ذلك يتم إنهاء المعاملة في صورتها النهائية وان كل ذلك يتم دون الرجوع لسجلات مكتوبة او الخضوع لإشراف شخص طبيعي ، ينظر في ذلك : د. عبد الفتاح بيومي حجازي ، مقدمة في التجارة الاليكترونية

وان الآثار القانونية يمكن إن تترتب وفقاً للتصرفات التي يكون احد إطرافها نظام مؤتمت أو تتم بين طرفين من الأنظمة المؤتمتة للحاسب الآلي، وذلك فيما يتعلق بإبرام العقود وصدور الإيجاب وتلقي القبول، ثم تنفيذ وإعمال أثارها فيما بعد، وهذا ما بينه قانون إمارة دبي رقم (٢) لسنة ٢٠٠٢ .[١]

إن إعمال الأتمتة في نظم الحاسب الآلي التي تستخدمها الحكومة الالكترونية قد ظهرت كوسيلة لإتمام الإعمال الروتينية التي تضيع وقت الموظف التي تعتبر إعمال متكررة.[٢] وهذا سوف يؤدي إلى إحداث تغيير في نظرة الإدارات الحكومية إلى المتعامل معها حيث يتحول من (مراجع) إلى (زبون) تحرص الإدارات على راحته ورضاه على اعتبار إن المستفيد من خدمات الحكومة الالكترونية يشكل المحور الرئيسي في عملية تيسير الإجراءات وتكامل الخدمات.[٣]

وان الحكومة الالكترونية تعمل على تحسين العلاقة بين الإفراد والإدارات العامة على نحو يجعلها أكثر تجاوباً مع المتطلبات الجديدة للإفراد.

وان أفضل طريقة للوصول إلى ذلك هي التكامل والتنسيق والتواصل والتفاعل بين الإدارات، وتبادل المعلومات والبيانات المخزونة لديها عن طريق عمليات الأتمتة التي تعمل عليها الحكومة الالكترونية .[٤]

حيث تظهر للفرد وكأنه يتعامل مع إدارة واحدة أو لا يحتاج إلى الذهاب إلى جهة إدارية أخرى، أو يجد معاملته موزعة على دوائر عديدة، لذا سوف يؤدي هذا التكامل إلى وضع الفرد في مكان السائق الذي يقود آلة المعاملة مع الإدارة، وعندما يكون طالبو الانتفاع بخدمات الإدارات في مكان السائق فهم الذين يحددون الهدف وكيفية الوصول إليه وبالتالي فان الحكومة الالكترونية تعد فرصة للارتقاء بأداء الخدمات الحكومية وتحسين مستواها بتقليل نسبة الأخطاء والإهمال الناشئ عن الكم الهائل من الوثائق والملفات وكسب ثقة

العربية ، الكتاب الثاني ، النظام القانوني للتجارة الاليكترونية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، دار الفكر الجامعي ،الإسكندرية ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٣ ، ص ٨٥ .

[١] . راجع المواد ١٥ ، ١٦ ، ١٧ من قانون إمارة دبي ، سبق الإشارة إليه .

[٢] . د. عبد الفتاح بيومي حجازي ، النظام القانوني للحكومة الالكترونية ، مصدر سابق ، ص ٧٧ .

[٣] . د.أمين ساعاتي ، إعادة اختراع الحكومة ، الثورة الإدارية في القرن الحادي والعشرين ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ، ١٩٩٩ ، ص ٢٠ .

[٤] . فرتيز مورفتين ماركس ، اثر التطور التكنولوجي ، ترجمة إبراهيم البرلسي ، مطبعة مصر ، بدون سنة طبع ، ص ٢٢٦ .

الجمهور من خلال منهج علمي متطور لتوظيف تكنولوجيا المعلومات والاستفادة من معطيات ثورة الاتصالات والنظم الالكترونية في تقديم الخدمات المطلوبة للأفراد بسهولة ويسر وبشكل راق وأسلوب حضاري.[١]

لذلك يتضح لنا أن التنسيق بين الإدارات الحكومية والسعي إلى توحيد النماذج التقنية والوصول إلى التكامل بين الجهات الحكومية عن طريق نظم الأتمتة التي تستخدمها الحكومة الالكترونية، سوف يؤدي إلى الارتقاء في أداء خدمات الإدارات المقدمة للإفراد وذلك بالرضا عن الخدمات التي يطلبونها من الجهاز الإداري من ناحية حصولهم عن الخدمة بسرعة ومرونة، وان أتمتة الأنظمة في الحكومة الالكترونية من شأنها أن تخفف من تأثير الوساطة وتخفف من تأخير المعاملات اليدوية والأخطاء المصحوبة بها، وزيادة مصداقية الحكومة وشفافيتها والتقليل من الفساد الإداري .[٢]

ومن هنا نوجه الدعوة إلى المشرع العراقي إلى إتباع مثل هذه الأنظمة الحديثة لطرق الإدارة وتنظيمها في إطار تشريعي أسوةً بالتشريعات الأخرى .

المطلب الثاني

التدفق الإداري للبيانات والأرشفة الالكترونية

إن من المقومات الأساسية التي تعتمد عليها الحكومة الاليكترونية، عملية تدفق البيانات اليكترونيا بين مستويات الإدارة المختلفة داخل الوحدة الواحدة وفي اتجاهات مختلفة من أعلى المستويات الرئاسة والى أدناهم ثم العكس، وبمعنى أخر القضاء على تداول الأوراق قدر الإمكان في نطاق الحكومة الاليكترونية بحيث يمكن إدخال البيانات والمعلومات وكذلك المستندات عن طريق مسحها ضوئياً ثم تنساب عبر شبكة الحاسب الآلي والى كل الموظفين ذوي الاختصاص والعلاقة، كل حسب اختصاصه.[٣]

---

[١] . ينظر في ذلك :د.أمين ساعاتي ، مصدر سابق ، ص ٢٠ .

[٢] . د. عمار احمد محمد أبو شنب ، ضبط الجودة ومعايير أراء الحكومة الالكترونية ، ورقة عمل مقدمة إلى مؤتمر (أمن المعلومات والحكومة الالكترونية)، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، ٢٠٠٩ ، ص ١٢.

[٣] . ومثال ذلك إن تقوم الإدارة بالإعلان عن رغبتها في تعيين موظف حيث يظهر التدفق الإداري لهذه العملية داخل نطاق الحكومة الالكترونية على نحو الأتي :-

أ- تصدر السلطة المختصة بالتعيين تعليماتها إلى إدارة شؤون الموظفين ببيان ما ان كانت هناك درجة شاغرة لتعيين الموظف المطلوب من عدمه.=

إن العمليات التي تتم في نطاق الحكومة الالكترونية يلاحظ فيها انسياب البيانات من الجهة الرئاسية الأعلى وحتى المستويات الدنيا في جهة لحكومة الالكترونية، وبالعكس أي إن المرؤوس كذلك يملك إخطار رئيسه بالردود الموجودة لديه بخصوص تعليمات الرئيس الأعلى.

إن الحكومة الالكترونية ومن خلال برامج التدفق الإداري يمكنها أن تعمل في مجال متكامل مع أية برامج معلوماتية أخرى متخصصة تعمل في نطاق الجهة الواحدة كحكومة اليكترونية، حيث إن في أي جهة حكومية توجد إدارة قانونية (لها برامجها القانونية التي تعمل بها كالقوانين والقرارات والأنظمة المعمول بها في الدولة، وكذلك إحكام المحاكم ويوجد بها إدارة لشؤون العاملين قد يكون بها برنامج معلوماتي خاص بها يتضمن حفظ وأرشفة ملفات العاملين بطريقة اليكترونية، وتنفيذ أعمال الخدمة المدنية بطريقة اليكترونية من تعيين وترقية ونقل وندب)، وكذلك فأن الإدارة المالية الموجودة أيضاً في ذات الجهة الحكومية يكون لها البرنامج المعلوماتي الخاص بها، وكذلك المكتبة فأنه يكون من الملائم وجود برنامج خاص بفهرسة وأرشفة الكتب الخاصة بها.[1]

ب- يقوم مدير إدارة شؤون الموظفين بالدخول إلى الحاسب الشخصي الخاص به ضمن شبكة الحكومة الالكترونية فيطالع هذا الأمر ثم يستدعي قاعدة البيانات الخاصة بالدرجات الوظيفية وفي حالة عثوره على الدرجة الوظيفية أو عدم عثوره عليها يخطر الرئيس بذلك، وذلك عن طريق استخدام الحاسب الآلي لعملية الإخطار.

ت- بعد ذلك يوعز الرئيس الإداري الأعلى بطريقة الكترونية إلى رئيس لجنة شؤون العاملين بوضع شروط شغل الوظيفة المعلن عنها ويتم الإعلان بالفعل عن هذه الوظيفة بطريقة الكترونية في موقع الحكومة الالكترونية الراغبة بالتعيين أو أية مواقع أخرى تختارها بما فيها المواقع الاليكترونية للصحف اليومية

ث- يقوم الأشخاص الراغبين بشغل الوظيفة بتقديم الطلبات عن طريق ملئ النموذج الاليكتروني المعلن في موقع الحكومة الالكترونية أو إرساله ببريد ورقي إلى الجهة المعلنة وفي كل الأحوال فأن الطلبات المقدمة يتم تخزينها اليكترونياً.

ج- وبعد انتهاء الإعلان وميعاده تقوم لجنة شؤون العاملين بالاجتماع في مكان واحد او في موقع الحكومة الالكترونية (حسب نظام الاجتماعات الاليكترونية المعتمد)، ويقومون بدراسة الطلبات المقدمة وتجري المفاضلة ما بين المرشحين حسب مؤهلاتهم ويتم اختيار أفضلهم لشغل الوظيفة

وبعد الاستقرار على مرشح محدد يتم إخطار السلطة المختصة بالتعيين وذلك بطريقة اليكترونية حيث يتم إصدار القرار الإداري الخاص بالتعيين وذلك حسب الشكل الاليكتروني المحفوظ ضمن أرشيف الحكومة الاليكترونية ويتعلق بتعيين موظف جديد، وعندها يتم إخطار الموظف المعلن إما بطريقة اليكترونية أو بالبريد العادي وذلك من اجل استلام عمله وإتمام مسوغات تعيينه. ينظر في ذلك: د. عبد الفتاح بيومي حجازي ، النظام القانوني للحكومة الالكترونية، مصدر سابق، ص ٧٨-٧٩.

[1] .Alain Bensoussan, Informatique et Télécoms, Contractés Réglementations, Fiscalité, Réseaux, éditions Francis Lefebvre, 1997,p16.

وبرنامج التدفق الإداري يمكن ربطه أيضاً ببرنامج الإدارة القانونية وكذلك برنامج إدارة شؤون العاملين ثم برنامج الإدارة المالية وبرنامج المكتبة بحيث يعمل الجميع في منظومة واحدة وفي ضمن شبكة معلوماتية واحدة، كل ما هناك أن المستشار القانوني ليس له حق الدخول على برنامج الإدارة المالية أو برنامج شؤون العاملين إلا إذا خول هذا الحق، كما أن نظام التدفق الإداري للبيانات والمعلومات يخوله هذه الخاصية لكن هذا النظام في الوقت ذاته قد يسمح لموظف الإدارة المالية بالدخول إلى البرنامج القانوني للإدارة القانونية لاستطلاع قانون أو نظام يحدد مسألة مالية معروضة على هذه الإدارة المالية، لكن في الوقت ذاته غير مسموح للموظف المالي بأن يطلع على كل عمل الإدارة القانونية الذي يحجب عنه حسب ترتيبات وإجراءات الأمن والسلامة المعمول بها في نظام الحكومة الالكترونية.[١]

كما يرتبط بنظام الحكومة الالكترونية إلى جانب التدفق الإداري للبيانات والمعلومات عملية (الأرشفة الاليكترونية) أو (السجل والأرشيف الاليكتروني) وهي عملية تتعلق بحفظ البيانات والمعلومات وفهرستها بطريقة اليكترونية ثم إمكانية استرجاعها فيما بعد وان عملية حفظ البيانات أو الأرشفة الاليكترونية ضمن التدفق الإداري تقتضي ضرورة إن يتم الحفظ والأرشفة للمعلومات حسب كل إدارة على حده، فمثلا لا يتدخل الحفظ الخاص بالإدارة القانونية مع ذلك المتعلق بالإدارة المالية عند إعداد الميزانية العامة وان واضعي البرنامج لابد وان تكون لديهم الفكرة المعقولة التي تتعلق بنظام العمل داخل الوزارة أو المؤسسة التي تتبنى نظام الإدارة الاليكترونية.[٢]

إن هذا الأسلوب التكنولوجي الذي تستخدمه الحكومة الاليكترونية يطلق العنان لتخيل الإفراد في عالم وظيفي متطور، تحكمه إستراتيجية التطور وتسيير أموره بسهوله ويسر، وهذا أمرُ أيضاً يستوجب من الموظف الذي يقدم الخدمات للإفراد إن يكون متمكناً أو قادراً على استخدام الحاسبات الآلية لتقديم الخدمات لمن يحتاجها من الإفراد تطبيقاً

[١] . د. عبد الفتاح بيومي حجازي، النظام القانوني للحكومة الالكترونية، مصدر سابق ، ص ٨١.
[٢] . المصدر نفسه ، ص٨٣.

لإستراتيجية التطور التي تستلزم وضع خطة عامة للتيسير الإداري وانه سوف يمكنها من إحداث أمور تنعكس إيجاباً على الإدارة العامة من النواحي الوظيفية وذلك من خلال ما يلي:-

أولاً:- سوف تمكن الحكومة الالكترونية من خلال برنامج التدفق الإداري الإدارات العامة من اختصار إجراءات تعيين الموظف وذلك من خلال وضع شروط شغلها أو الإعلان عنها اليكترونياً واستقبال رغبات الأشخاص الذين يتقدمون لها عن طريق ملئ النموذج الاليكتروني المعد للتعيين،ثم قيام لجنة شؤون العاملين بدراسة النموذج المقدمة، واختيار أفضل المرشحين الذين تنطبق عليهم شروط شغل الوظيفة من خلال عملية إخطار السلطة المختصة بالتعيين اليكترونياً وذلك لإصدار القرار الخاص بالتعيين،[1] وان كل ذلك طبعاً يتم بعيداً عن الوساطة والمحسوبية اللذان يعتبران من صور الفساد الإداري.

ثانياً:- إن تطبيق الحكومة الالكترونية لهذا النظام سوف يؤدي إلى حدوث تطورات ترتبط بمكان العمل ، فالموظفون في المرحلة الأولى لتطبيق نظام الحكومة الالكترونية سيتغير نظام إثبات حضورهم وانصرافهم، ويتم الاستغناء عن موظف السجل والسجلات وتوقيع الحضور والانصراف واستبدال الكارت الالكتروني بها.[2]

وان هذا يؤدي إلى تجنب ظاهرة التسيب الوظيفي التي ظهرت في العراق في الآونة الأخيرة وظهور ما يسمون بـ (الموظفون الأشباح).

---

[1] . إن نسبة ٥٠% من التوظيف بهذه الطريقة تتم في أوربا حيث تأتي (هولندا) على رأس دول أوربا، حيث بلغ نسبة التوظيف الاليكتروني بها ٨١%، إما الدول الأخرى فقد أشار تحقيق أجرته جمعية تشغيل الكوادر في ثماني بلدان أوربية إلى إن ٤٩% من الإدارات تلجأ إلى الانترنيت في التوظيف ، نظراً لما توفره هذه الطريقة من مصاريف الطباعة ونشر الكتيبات وإعداد ملفات المرشحين ورسوم البريد وغيرها. راجع في ذلك ياسمين محمد،التوظيف الالكتروني ، جريدة القبس الكويتية في عددها الصادر بتاريخ٢٠٠٢/٣/٢٦، ص٣٨ ص٣٨.

[2] . د. عبد الفتاح بيومي حجازي، النظام القانوني للحكومة الالكترونية، مصدر سابق ، ص ٩٣ وما بعدها .

إما في المراحل المتقدمة لنظام الحكومة الالكترونية سيتمكن الموظف من أداء عمله من المنزل أو من أي مكان يكون مسافراً إليه عن طريق تلقي البريد الاليكتروني والرد عليه من خلال الحاسب المحمول الذي يمكن إن يضفي على الموظف العام وصف (الموظف الالكتروني) أو (الموظف الجوال).[١]

وهذا يؤدي بدوره إلى تحقيق النفع العام للإفراد في انجاز معاملاتهم وتسهيل أمورهم في كل الأوقات .

ثالثاً:- سوف يؤدي نظام الحكومة الالكترونية إلى تطور هائل بالنسبة لزمان العمل، حيث سيسمح للإدارات الحكومية بأداء مهام موظفيها بلا انقطاع وطوال مدار الساعة ، ومن أي مكان في العالم .

وبعبارة أخرى فان الحكومة الالكترونية لا تتوقف عن العمل، ويعمل موظفوها ليلاً ونهاراً ويمكن لمن يريد الاستفادة من خدماتها الحصول عليها في أي وقت وبسهوله ويسر طوال أيام الأسبوع بلا توقف،[٢] وبالتالي سوف يعمل كل هذا على توفير الكثير من الجهد والمال والوقت .

رابعاً:- سيؤدي هذا النظام إلى التأثير الايجابي في بعض النواحي الوظيفية ، حيث سيمكن الإدارات العامة من التغلب على مشكلة تمارض الموظفين والحصول على إجازات مرضية وغيرها من الإجازات التي تتجاوز الحدود القانونية المسموح بها ، وحرصا من الإدارات الحكومية على استمرار الموظف في أداء عمله لأطول فترة من الوقت .[٣]

---

[١] . انتشرت ظاهرة ممارسة العمل خارج المكاتب في أوربا بشكل واسع حيث تتصدر الدنيمارك قائمة الدول في ذلك حيث ينجز ١٧،٤% من الموظفين والكوادر إعمالهم بالبيت وهو أمر لاشك يخدم مصلحة طرفي المعاملة الحكومية . راجع في ذلك : عبد الله سلمان احمد ، طبيعة العمل في الحكومة الالكترونية، جريدة القبس الكويتية ،في عددها رقم ١٠٩٥١،لسنة ٣٢،الصادر بتاريخ ٢٠٠٣/١٢/٧ ص ٤٠ والأخيرة .

[٢] . راجع في ذلك :- تحقيق ألفت إبراهيم ، الحكومة الالكترونية ضد البيروقراطية ، الأهرام المصرية الصادرة بتاريخ ٢٠٠١/٢/١٢ .

[٣] . مثال ذلك :- ما قامت به لجنة الإجازات المرضية في دولة الكويت حيث عملت على إعادة النظر في اليه الإجازات الخاصة بالمرضى وانتهت إلى تغيير نماذج الإجازات المرضية عن وضعها الحالي، حيث تكون الإجازات الجديدة عن طريق الكومبيوتر، وتخرج من خلال جهاز الطابعة لاعتمادها من قبل الأطباء المختصين ، كما أشارت اللجنة إلى إن الحاسب الآلي يضبط عملية الإجازات ويحد من المتمارضين الذين يتحايلون على القانون، كما لفتت الانتباه إلى إن جميع الإجازات ستكون مسجلة في التاريخ المرضي لأي مريض عن طريق الحاسب الآلي، وإذا تبين زيادتها يحول المريض للجنة طبية للكشف عن مدى أحقيته بها وإذا تبين عدم وجود وجه حق له فسيعاقب الطبيب. راجع في ذلك:- ناصر عبود خاطر ،اجازات الموظفين، جريدة القبس الكويتية ، الصادرة بتاريخ ٢٠٠٣/٣/٤ ، السنة ٣٢ ، العدد ١٠٦٧،ص ٩ .

خامساً:- سيؤدي النظام الذي تستخدمه الحكومة الالكترونية إلى وضع نظام آلي لأعمال الموظفين المادية والمتعلقة بالترقيات ، ولاسيما الترقية بالاقدمية، حيث تتيح الوظيفة العامة للموظف إمكانية الترقي طوال حياته الوظيفة في مختلف الدرجات والرتب.[١]

وان هذا النظام سوف يتيح للموظفين التعرف على تدرجهم الوظيفي وعملية التسلسل في أحقية حصولهم على الترقية، مما يؤدي إلى تطوير الجهاز الإداري في الدولة للأفضل والمحافظة على حقوق الموظفين في الترقية وغيرها مثل : المرتبات، والعلاوات الدورية، والاستقطاعات التي تتم من الرواتب، كما يؤدي إلى التأثير الايجابي في إعمال الشؤون الإدارية بالجهات الحكومية وخصوصاً في مجال التقرير السنوي لتقويم كفاءة أداء الموظفين وعملية الاستقالة وسحبها والمقابل النقدي لرصيد الإجازات الدورية وكيفية الخصم من الراتب والخفض منه، أو وقف جزء منه في حالة وقف الموظف عن العمل، ورفع الوقف عنه.[٢]

ولاشك إن كل ما سبق سوف يعمل على محاربة الفساد الموجود في الإدارات الحكومية وخصوصاً في مجال الترقيات وغيرها،[٣] حيث سوف يكون من الميسور للموظف إن يتقدم بشكواه اليكترونياً إلى جهة عمله أو الجهة المختصة إذا حدث خطأ أو انتقاص لحق مالي له أو إداري، مما يعمل على دفع الإدارات إلى الأفضل وتطوير أدائها إلى الأحسن .

---

(1) . serge valle mont : La notion des agents dans les trios fonctions publiques, émie éd Berger – le valût , paris, 1998, p . 31 .

(٢) . علي خضير أبو زيد وآخرون ، تطبيقات الحاسوب في الإدارة ، دار الصفاء للنشر والتوزيع ، عمان ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠١ ، ص ١٥ وما بعدها .

(٣) . ينظر في ذلك :- مصطفى شمه ، الوظيفة الالكترونية، جريدة القبس الكويتية في عددها الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٦/١٧.، ص ٥ .

المبحث الثاني

دور الحكومة الالكترونية في المرفق العام

تثير فكرة المرفق العام الكثير من الخلافات بين الكتاب وتعود أسباب الخلاف إلى عدم اتفاقهم على معيار لتحديد معنى للفكرة يتصف بالشمول والوضوح وظهور أنواع جديدة من المرافق العامة، بسبب تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، إلا إن المرفق العام كان ولازال نشاطا للمصلحة العامة تديره الإدارة، وان كان لكل مرفق طريقته في الإدارة فان هناك مبادئ مشتركة بين المرافق العامة جميعا ً، أياً كان شكلها أو طريقة إدارتها تندرج في نظام قانوني تخضع له، يتضمن عددا ً من المبادئ، لذا فمن البديهي هنا إن يثار التساؤل عن دور الحكومة الالكترونية في هذه المبادئ التي تحكم سير المرفق العام .

لذلك سوف نقسم موضوع هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول معنى المرفق العام، إما المطلب الثاني فسوف نتناول فيه دور الحكومة الالكترونية في المبادئ التي تحكم سير المرفق العام. وعلى النحو الأتي :-

المطلب الأول :- تعريف المرفق العام .

المطلب الثاني :- دور الحكومة الالكترونية في المبادئ التي تحكم سير المرفق العام .

المطلب الأول

تعريف المرفق العام

المرفق لغة هو ما ينتفع به والمرفق من الأمر هو ما انتفعت به،[1] وترد فكرة المرفق العام في معظم موضوعات القانون الإداري، فقد عدها البعض أساساً للقانون الإداري كما أنها ليست غريبة على العقود الإدارية والوظيفة العامة وإعمال الإدارة،[2] ويستعمل اصطلاح المرفق العام في معنيين، أولهما : عضوي أو شكلي ووفقا ً لهذا المعنى يعرف المرفق العام على انه : المشروع أو الهيئة (الجهاز الإداري) التي تقوم على نشاط يهدف

---

[1] . قال الله تعالى في سورة الكهف ((وإذ اعتزلتموهم وما يعبدون إلا الله فأووا إلى الكهف ينشر لكم ربكم من رحمته ويهيئ لكم من أمركم مرفقا)) ، أية رقم (١٦)

[2] . د.ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الإداري ، مكتبة السنهوري ، ٢٠٠٩ ، ص ٨٣ .

إلى إشباع حاجة ذات نفع عام.[١] ومن أمثلة المرفق العام بالمعنى العضوي : الجامعات والمستشفيات.

والمعنى الثاني: مادي ويقصد به بأنه النشاط الذي تمارسه الهيئة أو الإدارة العامة لتحقيق خدمة عامة.[٢] ومن أمثلة المرفق العام بالمعنى المادي مرفق التعليم ومرفق الصحة.

إن المرافق العامة على اختلاف أنواعها وتباين أشكالها وطرق إدارتها تستهدف إشباع الحاجات العامة وأداء الخدمات العامة التي تهم جموع الإفراد ويرى البعض أن الحاجات العامة اقرب في الدلالة على الهدف من نشاط المرفق العام وأكثر ملاءمة في ظل تنوع ذلك النشاط، وان معنى الاحتياج أعم واشمل من معنى الخدمة في بعض الحالات، كما انه ليس كل ما يعد خدمة مقدمة يعد بالضرورة احتياجا ً عاما ً، لان الاحتياج هو الافتقار إلى أمر ما فإذا نعت بالعمومية صار افتقارا ً عاما لا يخص فئة بعينها، ولا يزول بتلبيته إلى طائفة منهم ،[٣] لذلك سنركز على معنى المرفق العام للوصول إلى أهم عناصره وأركانه، وهو استهداف النفع العام أو إشباع الحاجات العامة على اعتبار إن هذا العنصر يعد نقطة ارتكاز وهدفا ً مشتركا ً مع الإدارة العامة في ظل تطبيق نظام الحكومة الالكترونية حيث إن في إطار الهدف من تطبيق نظام الحكومة الالكترونية نجد إن استهداف النفع العام وإشباع الحاجات العامة للإفراد يحظيان بمكانة متميزة وأهمية خاصة نظرا ً لاتفاقهما مع الهدف العام من تطبيق نظام الحكومة الالكترونية لذلك عرف على انه مشروع تتولاه الإدارة، لأداء خدمة عامة.[٤]

---

[١] . مصطفى أبو زيد فهمي ، الوسيط في القانون الإداري ، الجزء الأول ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ٢٠٠٠ ، ص ١٩٣ ؛ د.محمد أنس جعفر ، الوسيط في القانون العام ، أسس وأصول القانون الإداري ،دار النهضة العربية ، ٢٠٠٠ ، ص ١٩٣ ؛ د.ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٨٧ ، ص٣٩٨ ؛ وانظر في الفقه الفرنسي :

- Rene CHAPUS :Ladministration et son juge , le red PUF , 1999 , p41.

[٢] .د.توفيق شحاتة ، مبادئ القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، دار النشر للجامعات المصرية ، القاهرة ، ١٩٥٥ ، ص٣٨٥ ؛ د.هيام مروة ، القانون الإداري الخاص ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ،٢٠٠٣، ص٨؛ د.محمد انس جعفر ، مصدر سابق ، ص١٩٣ .

[٣] . استأذنا الدكتور إبراهيم طه الفياض ، القانون الإداري، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ١٩٨٨، ص٣٣.

[٤]. د. عبد الغني بسيوني ، القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩١ ، ص٤١٢.

فهو مشروع يتكون من مبنى ، وفي المبنى مكاتب والمكاتب مخصصة للموظفين تتولى السلطة العامة إدارته بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وهو يجمع بين المعنى العضوي والمادي، ويجعلهما متكاملين في تعريف المرفق العام.[١]

لكن هذا المفهوم لم يصمد طويلا ً أمام التطور المستمر لفكرة المرفق العام وإدارته، الذي أدى إلى ظهور مرافق عامة تخضع لإحكام القانون الخاص نتيجة لطبيعة أنشطتها الصناعية والتجارية، ونتيجة لذلك فقد أصبح هذا المفهوم متجاوزا ً وقديما ً.

كذلك يعرف بأنه نشاط تمارسه جماعة عامة يهدف إلى إشباع حاجة من الحاجات التي تحقق الصالح العام.[٢]

أما موقف القضاء العراقي من نظرية المرفق العام حيث ذهبت محكمة التمييز في عام ١٩٦٨ عندما أعطت تعريفا ً للمرفق العام في محاولة منها لتحديد معنى هذه الفكرة وتوضيح معالمها حيث جاء التعريف في قرارها المرقم ٣٢٦ / صلحيه ١٩٦٨ الصادر في ١٩٦٨/٤/٢٠ مؤكدا ً على دور المرفق العام في أداء الخدمات أو سد الحاجات ذات النفع العام، في القضية التي اشتهرت باسم (قضية عبد الله نشأت).[٣]

إذا ً فان النفع العام يعد عنصرا ً جوهريا ً لوجود المرفق العام، بل وان المرفق العام يفقد صفته العمومية إذا تخلفت عنه صفة النفع العام، وان هذا العنصر هو الذي يميز المرفق العام عن مشروعات الإدارة الخاصة.

لذا نرى إن التعريف الأقرب للصواب الذي ينطبق مع عمل نظام الحكومة الالكترونية هو الذي يعرف المرفق العام بأنه (مشروع يعمل باضطراد وانتظام تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانوني معين)، حيث إن المرفق يستهدف تحقيق النفع العام عن طريق إشباع حاجة عامة ضرورية، وأداء خدمة

---

[١]. د.محمد أنس جعفر ، مصدر سابق، ص ١٩٣ .

[٢]. د.ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ٨٦ .

[٣]. حيث جاء فيه (.... إن مصلحة البريد والبرق والتلفون تعد من المرافق العامة والمرفق العام هو مشروع تديره جهة الإدارة أو تنظمه ويشرف على إدارته ويقصد به أداء خدمات أو سد حاجات ذات نفع عام وليس المقصود أساسا ً من المرفق العام هو الحصول على الربح وإذا كانت إدارة المرفق تدر في بعض الأحيان ربحا ً فان ذلك إنما يأتي عرضا ً وكغرض قانوني إما الغرض الأساسي فهو توفير الخدمات العامة أو سد الحاجات العامة وينبغي إن يدير المرفق العام أو ينظمه أو يشرف على إدارته جهة إدارية .....) نقلا ً عن : د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ٨٩ .

معينة للإفراد، سواء كانت هذه الحاجة أو تلك الخدمة مادية كتوفير الماء والكهرباء أو توفير السلع التموينية أو وسائل النقل، أو معنوية كالتعليم ونشر العدالة وتوفير الأمن للإفراد والدفاع عنهم.

هذا ولا يعد المشروع مرفقاً عاماً إلا إذا كان النفع الذي يحققه ليس في مقدور الإفراد القيام به على الوجه الأكمل، عجزاً أو زهداً، إما لكثرة نفقاته أو لقلة إرباحه، مما يتطلب تدخل لمساعدة المرفق في تقديم خدماته، في حين إن هنالك من يرى انه لم يعد من المجدي القول بأن المرفق العام يرتبط بالخدمة التي يعجز الإفراد بوسائلهم الخاصة عن إشباعها، لان الدولة قد ترى أن تتدخل في مجال نشاط ما، يمكن للأفراد ممارسته بكفاءة تامة مثل المرافق الاقتصادية والتجارية.[١]

وأخيراً فان فكرة المرفق العام ليست من وضع الفقهاء، وإنما هي من صنع مجلس الدولة الفرنسي منذ حكم بلانكو الشهير الصادر من محكمة التنازع في فرنسا عام ١٨٧٢، الذي قضت فيه باختصاص مجلس الدولة الفرنسي بدعوى المسئولية التي ترفع ضد مرفق عام، واستندت في حكمها إلى إن مسئولية الدولة عن الإضرار التي تسببها للإفراد بفعل الأشخاص الذين تستخدمهم في المرفق العام لا يمكن أن تحكمها المبادئ المقررة في القانون الخاص لتنظيم الروابط بين الإفراد وبعضهم البعض، كما قررت إن هذه المسؤولية ليست عامة ولا مطلقة، بل لها قواعدها الخاصة التي تتغير تبعاً لحاجات المرفق.[٢]

---

[١] . د.سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٢ ، ص٣٥٣.

[٢]. راجع في ذلك : حكم بلانكو وتفصيلاته لدى : مارسو لون وآخرون في : إحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، ترجمة د.احمد يسري منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ص١٩-٢٥.

المطلب الثاني

دور الحكومة الالكترونية في المبادئ التي تحكم سير المرفق العام

إن اعتماد الإفراد على المرافق العامة في أداء خدماتهم الحيوية وبصفة منتظمة سوف يؤدي الى تعطل أو توقف هذه المرافق عن أداء خدماتها لهم، ثم إلى إرهاق كبير لا يطبقونه، لذا استقر الفقه القانوني إلى استخلاص عدد من المبادئ من إحكام القضاء الإداري الفرنسي، وتعد من القواعد الجوهرية التي تفرضها الاعتبارات العملية وتميلها العدالة الاجتماعية.[١]

حيث إن المرافق العامة يحكم في تحقيق أهدافها عدد من المبادئ الضابطة لسيره ونشاطه، التي هي : مبدأ دوام سير المرفق بانتظام واطراد، ومبدأ المساواة في الانتفاع بخدماته، ومبدأ قابلية المرفق للتغيير والتطوير في أي وقت، وبإجمال تخضع المرافق العامة لنظام قانوني خاص.[٢]

وان هذه المبادئ يطلق عليها النظام القانوني للمرفق العام أو القواعد الأساسية أو العامة في سير المرافق العامة أو المبادئ الضابطة أو الحاكمة لسير أو عمل المرفق العام، وهذه المبادئ كما ذكرنا تتعلق إما بضمان استمرار سير المرفق العام، وإما بمعاملة المنتفعين من خدمات المرفق على نحو متساوي وعادل، وإما تتعلق بوجوب مسايرة المرفق العام للتغير والتطور وفقا لمقتضيات المصلحة العامة المتغيرة.[٣]

وان المرافق العامة تخضع على اختلاف أنواعها وتصنيفاتها والقوانين التي تحكمها لمجموعة هذه المبادئ العامة لذا سنتحدث عن هذه المبادئ العامة للمرافق العامة في علاقتها بنظام الحكومة الالكترونية، وسنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، نتناول في الفرع الأول دور الحكومة الالكترونية في تأكيد مبدأ دوام سير المرفق بانتظام واطراد، والفرع الثاني نتناول فيه دور الحكومة الالكترونية في تأكيد مبدأ مساواة الإفراد إمام

---

[١]. د.محمد عبد الحميد أبو زيد ، المرجع في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٩ ، ص ٤٤٨ .
[٢] . د.عزيز الشريف و د.يسرى العصار ، القانون الإداري ، النشاط الإداري ، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٩ ، ص١٨٣ .
[٣]. استأذنا الدكتور إبراهيم طه الفياض ، مصدر سابق ، ص٣٣ .

المرفق العام، إما الفرع الثالث فسنتناول فيه دور الحكومة الالكترونية في تحقيق المطابقة مع مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطور في أي وقت وعلى النحو الأتي :-

الفرع الأول:- دور الحكومة الالكترونية في تأكيد مبدأ دوام سير المرفق بانتظام اطراد.
الفرع الثاني:- دور الحكومة الالكترونية في تأكيد مبدأ مساواة الإفراد إمام المرفق لعام.
الفرع الثالث:- دور الحكومة الالكترونية في تحقيق المطابقة مع مبدأ قابلية المرفق العام لتغيير والتطور في أي وقت.

الفرع الأول

دور الحكومة الالكترونية في تأكيد مبدأ دوام سير المرفق بانتظام واطراد

إن من المبادئ التي تحكم وتضبط سير المرفق العام دوام سيره بصفة منتظمة ومطردة تحقيقا ً للصالح العام الذي يرمي إلى توفير الحاجات الأساسية التي ينشأ المرفق العام لسدها بطريقة مستمرة ومنتظمة إلا في العطل الرسمية وحالة القوة القاهرة.[١]

وان هذا المبدأ يعد من صنع القضاء الإداري الفرنسي الذي ابتدعه لكي يكفل سير المرفق في أدائه لخدماته دون انقطاع، ويعود للعلامة الفرنسي (رولان) فضل السبق في استخلاص هذا المبدأ من إحكام مجلس الدولة الفرنسي وتناوله بالشرح والتحليل.[٢]
كما إن المجلس الدستوري الفرنسي كان قد أضفى قيمة دستورية على هذا المبدأ في قراره الصادر بتاريخ ٢٥ يوليو ١٩٧٩، ثم أكد ذلك في قراره الصادر بتاريخ ٢٣ يوليو ١٩٩٦، الذي قرر فيه المجلس التزام سائر المرافق العامة باحترام المبادئ الدستورية الضابطة لسيرها، ومن بينها مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد.[٣]

---

[١] . د.محمد فؤاد مهنا ، دروس القانون الإداري المصري ، دار نشر الثقافة ، الإسكندرية ، ١٩٤٧ ، ص ٧٣ .
[٢].Rôle AND ; précis de droit administratif 10 émie ad , p .18 .
[٣]. وراجع: استأذنا الدكتور إبراهيم طه الفياض ، مصدر سابق ، ص ١٢٨ ، هامش ١ .

إن المقصود بهذا المبدأ إن المرافق العامة يجب إن تعمل بصفة مطردة ومستمرة إذ إن الحاجات العامة التي ينشأ المرفق لإشباعها، لا تعد كذلك ولا يكون المرفق العام قد حقق الهدف من إنشائه إذا ما تم سد تلك الحاجات بصفة وقتية وعلى نحو متقطع وغير منتظم.[١]

والحقيقة إن أهمية هذا المبدأ إنما تنبع من طبيعة المرفق ذاته، وما يعوله الإفراد المنتفعين على الاستفادة من خدمات المرفق العام، وتحقيق أمالهم في تلبية احتياجاتهم وقضاء مصالحهم، ومن ثم لا يتصور عندهم توقف أو انقطاع خدمات المرافق أو تعويض دوام أدائها، أو تأخير سير المرافق دون إن ينالهم ضرر، أو يمسهم عذاب البحث عن خدماته بالطريقة التي يظنونها بديلة لها.[٢]

وان مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد يترتب عليه عدة نتائج هامة منها تحريم الإضراب، وتنظيم استقالة الموظفين، ونظرية الظروف الطارئة.

ويتجلى تطبيق نظام الحكومة الالكترونية على مبدأ دوام سير المرفق العام في تأكيد هذا المبدأ وتطويره إلى الأفضل من حيث سهولة أداء الرسوم اللازمة للانتفاع بخدمة المرفق واستمرار أداء المرفق لخدمته آناء الليل وطول النهار.

وان هذا كله يتجلى على النحو الأتي :-

أولاً :- التطبيق المحكم للمبدأ

إن نظام الحكومة الالكترونية من شأنه إن يجعل مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد يتجه في التطبيق إلى الإحكام، حيث لا تحديد لمواعيد فتح مكاتب الموظفين أو إغلاقها، وإنما يعمل المرفق على مدار الساعة ولا يتوقف إلا إذا حدث عطل فني للتقنية اللازمة للاستفادة من خدماته، ولا ريب إن نظام الحكومة الالكترونية سوف يقلل من خطورة إضراب الموظفين.[٣]

---

[١]. مصطفى أبو زيد ، المصدر السابق ، ص ٣١٢ .

[٢]. انظر :-مصطفى أبو زيد فهمي ، مصدر سابق ، ص ٣١٢ ؛ أستاذنا الدكتور إبراهيم طه الفياض ، مصدر سابق ، ص ١٢٨ .

[٣]. د.ماجد راغب الحلو ، الحكومة الالكترونية والمرافق العامة، مصدر سابق ، ص ٢٥ .

حيث إن حالات إضراب الموظفين وامتناعهم عن أداء الخدمة سوف تقل إلى حد كبير وذلك لكون الخدمات تتأثر بوجود الموظفين حيث يستطيع الفرد الحصول على الخدمة حتى في حالة عدم وجود الموظفين وذلك من خلال الدخول على شبكة المعلومات التي تعمل عليها الحكومة الالكترونية في أي وقت والسير بإجراءات الخدمة المطلوبة حتى الحصول عليها.[١]

وكذلك فان دور الحكومة الالكترونية في تأكيد مبدأ سير المرفق العام باطراد وانتظام سيعمل على التقليل من التعرض لوجود الموظف الفعلي في الظروف العادية الذي يتولى الوظيفية دون استيفاء شروطها القانونية، حيث يمكن كشف أمره من خلال قواعد البيانات والمعلومات التي تزود بها الإدارات الحكومية، كما إن حالات الاستقالة في ظل نظام الحكومة الالكترونية سوف لا تؤثر على استمرارية المرفق العام في أداء خدماته بصورة دائمة ومنتظمة وذلك كون الخدمة تؤدى الكترونيا، وبالإضافة إلى ما سبق نشير إلى أمر أخر وهو إن تطبيق نظام الحكومة الالكترونية سوف يقلل حالات وجود ظروف طارئة تؤثر على المعاملات بين الإفراد والجهات الإدارية، حيث يستطيع الفرد الحصول على المعلومات والبيانات والأوراق اللازمة لإجراء معاملاتهم في أي وقت من الأوقات ودون التأثر بهذه الظروف، ويمكنهم أيضاً الحصول على الخدمات عن طريق خدمة التليفون المبرمج الذي يعمل تلقائياً للرد على استفسارات العملاء في أي وقت.[٢]

خلاصة القول إن نظام الحكومة الالكترونية سوف يؤدي إلى التطبيق المحكم لمبدأ سير المرفق العام وبشكل شبه تام من خلال توفير البوابات الاليكترونية التي تقدم خدماتها على شبكة الانترنت على مدار الأربع وعشرين ساعة، ويوميا دون إجازات

(2). A gâthâ Van Langé Juge Judiciaire et droit admin – itératif , 1996 p.p 147 Ets

[٢]. د. هاشم عبد المنعم عكاشة ، الإدارة الالكترونية للمرفق العام ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٤ ، ص ٩٣ .

أو عطلات أو أي أمور أخرى كغلق الطرق وفرض حظر التجوال الذي أصبح ظاهرة مألوفة في الآونة الأخيرة في الواقع العراقي بسبب التدهور الأمني .

ثانياً:- انجاز معاملات الإفراد دون عناء.

إن تأثير تطبيق نظام الحكومة الالكترونية على مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد هو خلاص الإفراد من عقبة الانتظار أمام مكاتب الموظفين لفترات طويلة، وهذا من شأنه إن يريح الإفراد من عناء الوقوف من اجل الحصول على معلومة أو انجاز معاملة، فكم من المرات انتهى الدوام الرسمي قبل أن يصل الواقف في الطابور أو الصف إلى شباك الموظف وفي كثير من الحالات تعرض طالب الخدمة من المرفق إلى عقوبة أو غرامة ليس بسبب عدم انجاز للمعاملة أو الحصول على الخدمة، بل لأنه لم يتمكن من الوصول إلى شباك الموظف قبل انتهاء المواعيد الرسمية للعمل.[١]

وهذا ما نجده وبشكل واضح في الكثير من الدوائر الحكومية في العراق مثل (دائرة المرور العامة، ودائرة الرعاية الاجتماعية)، التي يكون بطء العمل وعدم انسيابيته العامل البارز فيها، وبدوره يؤدي أحياناً إلى تأخر انجاز معاملات الإفراد إلى فترات طويلة تصل إلى السنة[٢].

وبعد كل ما تقدم نجد أن العمل بنظام الحكومة الالكترونية سيؤكد مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ويؤدي هذا بدوره إلى التخلص من البيروقراطية في العمل وذلك بما تشمله من بطء في الإجراءات، وزيادة التكاليف حتى تكون المحصلة النهائية هي تقديم خدمة ذات جودة عالية وبسرعة في الانجاز وبأقل تكلفة ممكنة.

---

[١]. راجع في ذلك :- داود عبد الرزاق الباز ، تجربة دبي في الحكومة الالكترونية ، ندوة روما ، جريدة البيان ، دولة الإمارات العربية المتحدة ،على موقعها الالكتروني:-
http : // www . albayan . co . ae / albayn / 2002 / 03 / 09

[٢]. راجع في ذلك الموقع الالكتروني :- www.alsomarianews.tv

الفرع الثاني

دور الحكومة الالكترونية في تأكيد مبدأ مساواة الإفراد أمام المرفق العام

إن مبدأ مساواة الإفراد أمام المرفق العام يعني أن يقدم المرفق العام خدماته إلى من يطلبها من الإفراد بنفس الشروط المقدرة لتقديم الخدمة، دون تمييز بينهم،[١] أي إن المرفق العام يجب إن يلتزم بالمساواة في التعامل مع المستخدمين له، بحيث يكونون في مركز قانوني متماثل في الانتفاع بخدماته وتحمل نفقات الانتفاع، بصرف النظر عما قد يوجد بينهم من تفاوت لا يتعلق بشروط الانتفاع.[٢]

ويستمد مبدأ المساواة أمام المرافق العامة أساسه القانوني من طبيعة إنشاء المرفق ذاته، حيث إن المرفق لم يوجد إلا لسد حاجات جماعية عامة يحس بها مجموع الإفراد وتحقيق الصالح العام لهم بغير استثناء وفقاً للقانون الذي انشأ المرفق، ورتب للإفراد حقوقا ً وواجبات تمكن مساواتهم فيها في تحقيق المساواة أمام المرفق.[٣]

كما إن هذا المبدأ هو من المبادئ العامة التي كشف عنها مجلس الدولة الفرنسي التي يجب إن تراعيها الإدارة باستمرار، إلا انه على الرغم من ذلك نرى إن الأساس الإسلامي هو أقدم واهم أساس لمبدأ مساواة الإفراد أمام المرفق العام الذي يتجلى بدقة في قوله تعالى (يا أيها الناس اتقوا ربكم الذي خلقكم من نفس واحدة).[٤]

ولابد من الإشارة هنا إلى أن المساواة المقصودة في هذا المبدأ هي ليست المساواة المطلقة والتامة بين كل الإفراد التي يطلق عليها المساواة الرياضية أو الحسابية.[٥]

حيث إن هذه المساواة لا يمكن تحقيقها لان الناس متفاوتون في المواهب، ومختلفون في القدرات والاستعدادات الفطرية، وإنما المراد بها هنا المساواة النسبية أو القانونية التي

---

[١]. د.خالد خليل الظاهر ، القانون الإداري ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة،الكتاب الاول ، عمان ،الطبعة الاولى، ١٩٩٧ ، ص ٤٨ .

(2).Gilles Le breton ; dorât administratif général , Armand Colin ,paris1996 ,p.130.

[٣]. استأذنا الدكتور إبراهيم طه الفياض ، مصدر سابق ، ص ١٢٣ .

[٤]. سورة النساء ، الآية رقم (١) .

[٥] . المساواة الرياضية أو الحسابية تعني إن الإفراد متساوون مساواة مطلقة من حيث إمكان تمتعهم بممارسة الحريات :- انظر في ذلك : د. داود عبد الرزاق الباز ، الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وإعمال موظفيه، مصدر سابق، ص142. .

تعني وجوب معاملة المرفق العام لطالبي الانتفاع بخدماته على قدم المساواة إذا كانت مراكزهم القانونية التي يتواجدون فيها متماثلة.[١]

إن تطبيق نظام الحكومة الالكترونية سوف يعمل على تحقيق مبدأ المساواة أمام المرافق العامة بصورة علمية أكثر من نظرية، حيث سوف يعمل على تأكيد ودعم هذا المبدأ بصورة كبيرة جداً، إذ إن التعامل الالكتروني مع المرفق العام سوف يحقق المميزات الآتية :-

أولاً :- تحقيق حياد المرفق العام اليكترونياً.

إن قيام المرفق العام بتقديم الخدمات اليكترونياً من شأنه إن يجعل هناك عدم وجود تمييز بين الإفراد في الحصول على هذه الخدمات، فكل من يستطيع التعامل مع الحاسوب الآلي يمكنه الحصول على الخدمة المطلوبة، حيث إن استخدام نظام الحكومة الالكترونية سوف يساعد من التخلص والقضاء على حالات الرشوة فمن خلال هذا النظام سوف لا تكون هناك مواجهة مباشرة بين الفرد طالب الخدمة والموظف العام، ومن ثم لا يوجد مجال لرشوة الموظف في هذا الشأن.[٢]

هذا ولا يفوتنا بالذكر إن الرشوة تعد من أكثر صور الفساد انتشاراً وخطورة، بل يكاد يعرف الفساد الإداري أو المالي على انه الرشوة.[٣]

كما يؤدي نظام الحكومة الالكترونية أو حياد المرفق العام اليكترونياً إلى التغلب ولو بشكل متدرج على مشكلة (الواسطة والمحسوبية)، اللتان تعتبران من الإمراض التي نخر سوسهما في عظام الإدارة العامة،[٤] على نحو يؤدي إلى انهيارها بعد انتشار

---

[١]. د.سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص ٣٧٨ .

[٢] . د. عصام عبد الفتاح مطر ، مصدر سابق ، ص٩٤ .

[٣] . إن الرشوة لم تعد ظاهرة محلية بل أصبحت ظاهرة عالمية ، نتيجة التطور الحاصل في العلاقات الدولية في ظل العولمة والاقتصاد الحر اللذين دفعا الشركات متعددة الجنسيات إلى التنافس من اجل الحصول على العقود والامتيازات ، انظر : إصدار منظمة ((الشفافية الدولية)) ، فهرس دافعي الرشوة لعام ٢٠٠٢ ، الذي اظهر مستويات مرتفعة جدا لممارسة دفع الرشوة في الدول النامية من قبل شركات من روسيا والصين وتايوان وكوريا الجنوبية ، لمزيد من التفاصيل انظر :- www . transparency . org .

[٤]. راجع هذه الرسالة، الصفحات ٨٦-٨٧ .

الفساد الإداري بها وما يرتبط به من رشوة و تنفيع وتمييز بالمخالفة لمبدأ المساواة أمام المرفق العام.[١]

ولا بد إن نشير هنا إلى إن مقتضى إعمال مبدأ المساواة وفقا لنظام الحكومة الالكترونية يقتضي إلمام جميع الإفراد بالمعرفة والدراية الالكترونية.[٢]

حيث يجب على الجهات المختصة تنظيم دورات مجانية للحصول على هذه المعرفة، هذا بالإضافة إلى توفير الأجهزة الالكترونية اللازمة بسعر مدعم، وفي حالة تعذر هذه الأجهزة فيمكن إنشاء وإقامة أماكن اليكترونية في كل وحدة محلية أو في أماكن عامة يستطيع الفرد الذي لا يمتلك جهاز كمبيوتر في بيته إن يحصل على الخدمة المطلوبة من خلال دخوله على المواقع الالكترونية للجهة الإدارية المختصة، هذا بالإضافة إلى انه يجب على الجهات الإدارية أن تعلن عن مواقعها الالكترونية بصورة واضحة ودقيقة والإجراءات والخطوات اللازمة للحصول على الخدمة، وعلى ان تكون هذه الخطوات موجزة وموضحة برسوم جرافيكية.[٣]

أما الذين لا يستخدمون الكمبيوتر للدخول إلى الانترنت يمكنهم الاستفادة أيضاً من نظام الحكومة الالكترونية من خلال (مواقع الواجهة الصوتية) حيث يستطيع أي فرد من خلال هذه المواقع الدخول إلى الانترنت من خلال الهاتف، باستخدام خدمات الشبكات التي تعمل بواسطة الصوت، حيث إن الحكومة الالكترونية اعم من الانترنت، أي أنها تشمل أنواعاً متعددة من التكنولوجيا مثل الفاكس والهاتف لذا من المهم إن لا تقتصر رؤية الحكومة الالكترونية على الانترنت فقط بل يجب إن تحاول الاستفادة من جميع الإمكانات التكنولوجية المتوفرة منذ البداية.[٤]

من كل ما تقدم نجد انه كلما زادت درجة المعرفة والدراية الالكترونية لدى الإفراد كلما زادت فرصة حصولهم على الخدمة بدقة وسرعة شديدة من المرفق العام، وذلك لكون أبرز عوائق الاستفادة من هذا نظام الحكومة الالكترونية تتمثل في تفاوت الإفراد

---

(١) راجع : عمر محمد بن يونس ، مصدر سابق ، ص ١٤٤ .
(٢) . راجع : د.علي الباز ، الحكومة الالكترونية والإدارة المحلية ، بحث مقدم لأكاديمية الشرطة والى المؤتمر الأول حول الجوانب القانونية والأمنية للعمليات الالكترونية ، ٢٠٠٣ ، ص ١٥٦ .
(٣) . د. عصام عبد الفتاح مطر ، مصدر سابق ، ص ٩٧ .
(٤) . د.ماجد راغب الحلو ، علم الإدارة العامة ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٥ ، ص ٤٣٦ .

في المعارف الالكترونية إذ يختلف حتى إفراد الأسرة الواحدة في مدى مقدرتهم على استخدام الكمبيوتر، والدخول إلى شبكة المعلومات والتجول بين مواقعها.

ثانياً:- ظهور تطبيقات جديدة للمساواة النسبية.

إن الأثر الأهم الذي يحققه نظام الحكومة الالكترونية على مبدأ المساواة هو ما تتضمنه القواعد التنظيمية من شروط يتم بموجبها توفير خدمات الاتصال الالكتروني، أهمها عدم التفرقة بين الإفراد وتحديد رسوم الاستخدام التي يتطلبها إنشاء بوابات الكترونية، حيث إن التطوير الإداري يجب أن يشمل جميع إجراءات العمل الإداري وبدون تفرقة بين الخدمات الجديدة التي تتوفر عبر شبكة الانترنت والخدمات التقليدية العادية حتى لا يكون هناك فرد غير مشمول بتطوير وتيسير الخدمات الحكومية فإذا أبدت الإدارة مرونة في التعامل مع مستند الكتروني فان مقتضى مبدأ المساواة يفرض عليها تعميم هذه المرونة على المستندات الورقية التقليدية، ومع ذلك فان الوسائل الالكترونية في المعاملات الحكومية ستظل تشكل تهديداً مستمراً لمبدأ المساواة بين الإفراد أمام المرفق العام، إلى أن تعمل الدولة الإبقاء على الطرق التقليدية في التعامل مع الإدارات الحكومية بالتوازي مع القنوات الالكترونية الحديثة مع تشجيع هذه الأخيرة من خلال حوافز لا تخل بمبدأ المساواة.[1]

إن المساواة النسبية للانتفاع بالمرفق العام ستظهر لها بعض التطبيقات في ظل نظام الحكومة الالكترونية، مثال ذلك ما تقدم به شركة (Hotmail)، من سحب على جوائز لمن يستخدم الانترنت لمدة طويلة، وإعفاء من يجيد استخدام التقنيات الالكترونية من بعض الرسوم، أو منحه بعض المزايا دون أن يعد ذلك إخلالاً بالمساواة.[2]

كما لا يتعارض مع مبدأ المساواة وضع رقم سري للانتفاع بخدمات المرفق، حيث غالبا ما يستلزم التعامل الالكتروني إدخال كلمة المرور أو فتح الشبكة وتسمى إلـ

---

[1]. غوستاف جونسون ، الحكومة الالكترونية والقانون الإداري ، ورقة عمل قدمت إلى مؤتمر الكويت الأول ، حول الحكومة الالكترونية ، أكتوبر ، ٢٠٠٣ ، ص ١.

[2]. قامت بتطبيق ذلك حكومة سنغافورة ، في سبيل تشجيع المواطنين على التعامل مع الحكومة الالكترونية حيث عملت على تقديم حوافز تشجيعية لهم ، وذلك من خلال رسوم مخفضة للمعاملات الاليكترونية وإجراء عمليات سحب على جوائز تشجيعية . راجع في ذلك :- حمود خاطر ، المساواة أمام المرافق العامة،، بحث مقدم إلى مؤتمر الكويت الأول، العدد الأول ، سبق الاشارة اليه، ص ٨ – ٩ .

(pass word)، وكذلك اسم المستخدم، إلـ (user name)، ما دامت هذه الكلمة أو ذاك الاسم يتسم بالتجريد ولا يميز بين فئات طالبي الخدمة.[١]

وفي النهاية فان الحكومة الالكترونية ستجعل جميع المتعاملين مع المرفق العام متساوين في إتباع إجراءات الحصول على هذه الخدمات، حيث إن اغلب الصعوبات المتعلقة بمبدأ المساواة بين طالبي الانتفاع بخدمات المرفق العام إنما ترجع في معظمها إلى الرسوم الواجب دفعها للحصول على خدمات المرفق العام وهذه الصعوبات سيتم حلها أو التغلب على معظمها من خلال نظام الحكومة الالكترونية.

الفرع الثالث

المطابقة مع مبدأ قابلية المرفق للتغيير والتطوير في أي وقت

يعني هذا المبدأ أن من حق الإدارة التدخل في أي وقت لتعديل أو تغيير القواعد التي تحكم المرفق حتى تتفق وتحقق المصلحة العامة على أفضل وجه، وذلك لان الإدارة تعمل في تنظيمها للمرافق العامة على الوصول إلى تشغيلها بأكبر كفاءة ممكنة في ظل الظروف القائمة، فإذا تغيرت الظروف أو أظهرت للإدارة طريقة أفضل لزيادة كفاءة المرفق كان لها من اجل ابتغاء تحقيق المصلحة العامة، إجراء ما ترى من تعديل في تنظيمه، دون أن يكون لأحد الاعتراض على ذلك سواء من المنتفعين بالمرفق أو من العاملين فيه.[٢]

وان هذا الحق ثابت للإدارة دون حاجة إلى نص، حتى إذا كان المرفق يدار بطريقة الامتياز.[٣]

إن المتأمل في المقصود بمبدأ قابلية المرفق للتغيير والتطوير في وقت ما يجده في الحقيقة امتداد لاستمرارية المرفق العام، إذ انه يعطي الإدارة الحق في تعديل قواعد

---

[١]. د. عبد الفتاح بيومي حجازي ، النظام القانوني للحكومة الالكترونية ، مصدر سابق ، ص ١٣٩ .

[٢]. انظر :

A. De L'aubadera , J.C. Veneziano et y. Gaud met , Traite de droit Administrative , t . I , 11 éd , p 722 et suive .

[٣] . وقد نص المشرع المصري على ذلك صراحة في المادة الخامسة من قانون التزامات المرافق العامة رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ . التي قضت بأنه ((لمانح الالتزام دائما ، متى انقضت المنفعة العامة ، إن يعدل من تلقاء نفسه أركان تنظيم المرفق العام موضوع الالتزام أو قواعد استغلاله ، بوجه خاص قوائم الأسعار الخاصة به وذلك مع مراعاة حق الملتزم في التعويض إن كان له محل)) .

تنظيم المرفق وقواعد سيره أو تشغيله وقتما تشاء، وهو حق ينسجم مع الطبيعة اللائحية لتنظيم سير المرفق.[١]

ومؤدى ذلك انه ما دامت الحياة الإدارية متطورة، لأنها وليدة رغبات الإفراد المتجددة، فان مقتضيات بقاء المرفق تستلزم من السلطات الإدارية تحديثه وإدخال التعديلات عليه وفقاً لما يستجد من اكتشافات علمية وابتكارات تقنية.[٢]

ولا يستطيع المنتفعون أو طالبو الانتفاع بخدمات المرفق العام، الزعم أو الادعاء بأي حق مكتسب لهم في استمرار نظام معين أو باستمرار تقديم المرفق للخدمات بنفس الطريقة التي كانت من قبل، والسابقة على استخدام الابتكارات التكنولوجية والوسائل الالكترونية.[٣]

إن تطبيق هذا المبدأ سوف يسمح للإدارة بتغيير إدارة المرفق العام من النظام التقليدي إلى النظام الالكتروني وذلك بصرف النظر عن طريقة الإدارة المتبعة، وسواء تعلق الأمر بإدارة مباشرة تتولاها السلطة العامة إما بإدارة غير مباشرة يتولاها ملتزم بعقد امتياز، أو شركة اقتصاد مختلط، أو شركة عامة تملك الدولة جميع أسهمها.[٤]

إن الوسائل الالكترونية الحديثة التي تستخدمها الحكومة الالكترونية تفرض على الإفراد والإدارات مواكبة علوم العصر وتقنياته الحديثة، حيث لم يعد مقبولا ممن يريد إن يحظى بمكانة مرموقة في العالم إن يتخلف عن ركب المعرفة التكنولوجية، وهو أمر يبين اثر الحكومة الالكترونية في التطابق مع مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطوير في أي وقت، إذ من حق الإدارات القائمة على سير المرافق العامة إن تطلب من أشخاص القانون الخاص المتعاقدة معها لأداء عمل حكومي لها، إن تستخدم احدث الوسائل العلمية والابتكارات التكنولوجية في تطوير خدمات المرافق ، وإلا أنهت عقودها بإرادتها المنفردة، لان مبدأ قابلية المرفق للتغيير والتطوير في كل وقت غير

---

[١].د.عبد الفتاح أبو الليل ، الوجيز في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٠ ، ص ١٨٩ .

[٢]. د.خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، الكتاب الأول، مصدر سابق ، ص ٥٠ .

[٣]. كما أقرت ذلك محكمة القضاء الإداري في مصر في حكم قديم لها قالت فيه :((من المسلم قانونا إن للجهة الإدارية سلطة وضع الأنظمة التي تراها ملائمة لسير المرفق العامة والخدمات العامة التي تتولاها سيراً منتظماً ومنتجاً ، وكذلك لها تعديل هذه الأنظمة بما تراه متفقا مع الصالح العام ، دون ان يكون لأحد من الناس الادعاء بقيام حق مكتسب في استمرار نظام معين ....)) ، حكم المحكمة الصادر في ١٠ / ١ / ١٩٥٦ ، مجموعة المبادئ القانونية ، السنة العاشرة ، ص ١٣٨ .

[٤]. د. عصام عبد الفتاح مطر ، مصدر سابق ، ص ٩٧ .

مقصور على المرافق التي تدار بطريقة الريجي فقط، وإنما يشمل جميع أنواع المرافق، أياً كانت طريقة إدارتها.[1]

خلاصة القول إن التحول إلى النظام الالكتروني يحقق فاعلية كبيرة بالنسبة لحقوق المستفيدين من المرفق العام أو المنتفعين بها وذلك لأنه ييسر سبيل الحصول على هذه الحقوق بدقة عالية وسرعة في الانجاز، وان تطبيق نظام الحكومة الالكترونية يعد تجسيدا حيا وتطبيقا مواكبا لمبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطوير في أي وقت وفي كل حين.

[1]. د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ٤٤٤ .

المبحث الثالث

دور الحكومة الالكترونية قي القرار الإداري

إن الحكومة الالكترونية لا تعني فقط توفير الخدمات للإفراد واشتراكهم معها، بل أنها تعني أيضاً مزيداً من الفاعلية للحكومة من داخل إداراتها العامة، حيث إن واضعي القوانين في أمس الحاجة إلى المعلومات مثلهم مثل الآخرين، وإنهم في حاجة إلى معرفة كل الإحداث الجارية ووجهات النظر المختلفة وان تحسين أداء الحكومة يجب إن يكون له الأولوية في الأطر العامة، كما أن الحكومة الالكترونية هي الوسيلة لتحقيق ذلك التحسين في الأداء لصالح الإفراد والمؤسسات التي تتعامل مع الحكومة بما يتيح لهم إدارة أعمالهم والحصول على المعلومات في أي وقت وفي أي مكان بأسلوب تفاعلي كامل من دون الحاجة إلى تقييد، وتسويف في العمل داخل الوحدة الإدارية.[١]

لذلك فقد غدا الهدف الرئيسي من هذا النظام الحكومة الالكترونية هو تحسين إيصال الخدمات الحكومية للإفراد أو المؤسسات الإدارية ، ولكن مع تطوير هذا النظام برزت محاور أخرى مهمة غيرت من شكل الحكومة الالكترونية وتطبيقها.[٢]

فقد افرز لنا الواقع ظهور معاملات وقرارات إدارية من خلال الحكومة الالكترونية (القرارات الإدارية التي تلبي حاجات الإفراد)، بعيداً عن الروتين والبيروقراطية وتبديل الصورة العقيمة للإدارة الحكومية، وهذا كله يصب في مصلحة عمل الإدارة والنأي بها عن الأمراض الإدارية الأخرى التي تؤدي للفساد الإداري.

إن الجمع بين العلم والفن والفلسفة في مجال العمل الإداري هو احد الأسباب الهامة التي تزيد قدرات الشخص الإداري في مجال صناعة القرار الإداري، فرجل الإدارة الناجح يمكنه إن يزيد قدراته في العمل الميداني إذا ما سعى لتطوير أفكاره وتنمية معلوماته عن طريق الوقوف على نتائج التجارب العلمية ومتابعة الأفكار التقدمية والإلمام بالنظريات الحديثة المستخدمة في مجال عمله، فإذا كانت الإدارة العامة القديمة تعتمد

---

[١] . راشد زاهد سلوم، مهام الحكومة الالكترونية، معهد الكويت للأبحاث العلمية ، ورقة عمل مقدمة إلى المركز الوطني للمعلوماتية العلمية والتقنية ، ٢٠٠٣، ص ٢٦

[٢] .د. عمار احمد محمد أبو شنب، مصدر سابق ، ص٧٩.

على الدراسات الاجتماعية والإدارية والسلوكية المختلفة في تنمية القادة الإداريين وزيادة مهاراتهم ورفع كفاءتهم وخاصة في مجال صناعة القرار الإداري، نجد أن الإدارة العامة الجديدة في ظل الحكومة الالكترونية أصبحت تعتمد بصورة كبيرة على تكنولوجيا الحكومة الالكترونية في صناعة القرارات الإدارية ،[١] كما أنها في تغير سريع ومستمر بالدرجة التي لا يمكن الجزم عندها بأن الانجازات التي تصل إليها في هذا المجال يمكن إن تبقى نافعة في الغد مع التقدير سلفاً بأن هذه المجالات ليست على سبيل الحصر بسبب الاستخدامات المتجددة التي تتزايد يوم بعد يوم.

وعلى هذا الأساس فأن أسلوب اتخاذ القرار الإداري في ظل نظام الحكومة الالكترونية يحقق مزايا لا يمكن إنكارها، حيث عملت برامج نظم المعلومات بشبكاتها الموجودة داخل الإدارات العامة على تحقيق مزايا كل من (المركزية واللامركزية الإدارية)، أي أنها عملت على زوال التقسيم التقليدي الذي يقيمه رجال القانون والإدارة بين المركزية واللامركزية.[٢]

وإنها تكفل أيضاً درجة عالية من الشفافية وخلق وظائف جديدة وتوفير مهارات وخبرات جديدة ومن ثم تظهر الحاجة إلى إعادة ترتيب العاملين بالجهة الإدارية والاستعانة بعمالة مدربة ماهرة، وسيؤدي تطبيق نظام الحكومة الالكترونية أيضاً تطبيق مبدأ العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص عند إصدار القرار الإداري،[٣] متلافياً العيوب الموجودة في مبادئ الإدارة العامة التي كانت تسلكها جهة الإدارة عند إصدار القرار.

لذا سوف نقسم موضوع هذا المبحث إلى مطلبين نخصص المطلب الأول لمعنى القرار الإداري، ونخصص المطلب الثاني لدور الحكومة الالكترونية في صناعة القرار الإداري. وعلى النحو الأتي:-

---

(1) . Nor best winner : The Human USE of human Being (New York) Double Day and company . in. 1954.

(٢) .د. علي السيد الباز ، الحكومة الالكترونية والإدارة المحلية ، بحث منشور ضمن إعمال المؤتمر العلمي الأول الذي نظمته أكاديمية الشرطة بدبي ،٢٠٠٣، الجزء الأول، ص١٢٤.

(3) . Robert pinté : institution administratif presses di . Aix Marseille 1995 .p.33."La décentralisation . C'est la Nation Balistiques dans la measure ou elle est apparentée a exorcise de la démarcation locale" .

المطلب الأول:- معنى القرار الإداري.

المطلب الثاني:- دور الحكومة الالكترونية في صناعة القرار الإداري.

المطلب الأول

تعريف القرار الإداري

إن الإلية التي تتطور بها الإدارة العامة في ظل تكنولوجيا المعلومات، سوف تمتد إلى المفاهيم التقليدية لتحدث تأثيراً نشيطاً في التفاعل العادي للمصطلح أو العبارة أو المفهوم مع الوسائل الالكترونية، حيث لم يتعرض المشرع لوضع تعريف محدد للقرار الإداري لبعد هذا الأمر عن اهتماماته وترك تحديد ذلك للفقه والقضاء.

إن القرار الإداري في اللغة العربية يعني ما أقر(أي ثبت) عليه الرأي في الحكم في مسألة معينه،[١] وعندما ينعت القرار بنعت(الإداري) فأنه يصبح دلاله على اتجاه الإدارة إلى أمر ما واستقرارها عليه لإحداث تغيير في الوضع القانوني بإرادتها المنفردة.[٢]

لذلك عرف القرار الإداري بأنه (قرار يصدره موظف مختص بإصداره في الشكل الذي يوجبه القانون لإنشاء مركز قانوني صادراً من أسباب معينه ومستهدفاً لغاية تتفق مع المصلحة العامة)،[٣] حيث نرى في هذا التعريف انه قد ركز على أركان القرار الإداري التي هي الاختصاص، والشكل، والمحل، والسبب، والغاية أو الهدف.

كما وعرف بأنه (عبارة عن عمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لإحدى الجهات الإدارية في الدولة لإحداث تغيير في الأوضاع القانونية القائمة إما بإنشاء مركز قانوني جديد (عام أو فردي) أو تعديلاً لمركز قانوني قائم أو إلغاء له)،[٤] أما هذا

---

[١] . نديم وأسامة مرعشلي، الصحاح في اللغة العربية، دار الحضارة العربية، بيروت، المجلد الثاني، ١٩٧٤ ، ص ٢٩١.

[٢] .د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الكتاب الثاني،الطبعة الاولى، ١٩٩٧، ص ١١٠.

[٣] .د.عبد الرزاق السنهوري ، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة ، مجلة مجلس الدولة ، السنة الثالثة ، ١٩٥٢ ، ص ٧.

[٤] . د.علي محمد بدير و د.عصام البرزنجي و د.مهدي السلامي ، مبادئ القانون الإداري ، جامعة بغداد ، ١٩٩٣ ، ص ٤١٧.

التعريف فنراه قد ركز على عناصر القرار التي هي (انه عمل قانوني، وصادر عن سلطة إدارية، ويصدر بالإرادة المنفردة).

وعرف أيضاً بأنه (إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة).[١]

أما على صعيد القضاء الإداري فأنه على الرغم من عدم الاختلاف الكثير بين موقفه وموقف الفقه من تعريف القرار الإداري، نجد أن محكمة القضاء الإداري المصرية عرفت القرار بأنه :- (إفصاح الإدارة في الشكل يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بمالها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة).[٢]

إن على الرغم مما سبق ذكره من تعاريف سقناها لتحديد معنى القرار الإداري، يتبين لنا إن هنالك قاعدة عامة أساسية مفادها إن كل القرارات الإدارية يجب إن تستهدف تحقيق الصالح العام وعلى هذا الأساس يجب إن تستهدف جميع القرارات المصلحة العامة كغاية لها.

فهي قاعدة عامة تحكم جميع إعمال السلطة الإدارية التي تطبقه بدون نص وتلتزم بها الإدارة في جميع تصرفاتها وأعمالها، لان القانون العام لم يقر إعطاء الإدارة السلطات والامتيازات التي تتمتع بها، إلا باعتبارها وسائل تساعد على تحقيق الغاية الأساسية التي تسعى إليها وهي المصلحة العامة، إلا انه ما يجب على هذه القرارات الإدارية إن لا تحيد عن الهدف والصالح العام المحدد لها، وإذا استهدفت تحقيق غاية تبتعد عن المصلحة

---

[١] . د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، الطبعة الخامسة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٤، ص ١٧.

[٢] . حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ٦ يناير عام ١٩٥٤ في القضية المعروضة على المحكمة تحت رقم ٩٣٤ لسنة ٦ قضائية ، كما يلاحظ على هذا التعريف الذي أوردته محكمة القضاء الإداري في مصر الملاحظات الآتية:-

أ. إن هذا التعريف ينقصه الدقة لأنه يقصر اثر القرار على إحداث مركز قانوني معين بينما اثر القرار يمكن إن يتسع على حد تعديل مراكز قانونية أو إلغائها وليس مجرد إنشائها أو إحداثها.

ب. إن هذا التعريف يخلط خلطاً مباشراً بين شروط صحة القرار الإداري وبين ماهية القرار وطبيعته.

ت. إن محكمة القضاء الإداري عرفت القرار بأنه (إفصاح الإدارة) أي التعبير الصريح للقرار في حين انه يمكن للإدارة أن تصدر قرارات ضمنية وهي في حالة السكوت أو امتناعها عن إعلان رأيها صراحته في ظل ظروف معينة ، انظر في ذلك : د. بشير علي باز ، دور الحكومة الالكترونية في صناعة القرار الإداري والتصويت الالكتروني ، دار الكتب القانونية ، ٢٠٠٩ ، ص ٦٢ ، هامش رقم (١).

العامة وتجانبها ، يكون القرار مشوباً بعيب إساءة السلطة ومن ثم يتعين مخاصمة هذا القرار ويكون قابلاً للبطلان أو بالأحرى الطعن عليه أمام القضاء بسبب إساءة استعماله السلطة والانحراف بها،[١] مما يفوت على الإدارة ضياع الوقت وتحميلها نفقات إضافية بالإضافة إلى إضعاف هيبتها أمام القضاء.

كما توجد صور أخرى لقرارات إدارية صادرة من جهة الإدارة ولكنها لا تهدف إلى الصالح العام وإنما تهدف الإدارة من ورائها استهداف مصلحة شخصية أو محاباة للغير كأن يقوم رجل الإدارة المختص بإصدار القرار باستغلال سلطته ونفوذه لتحقيق مصلحة شخصية ذاتية له أو لأحد أقاربه بقصد الانتقام عن طريق إيقاع الأذى بالغير إشباعاً لأحقاد وضغائن شخصية أو لغرض سياسي أو حزبي ،[٢] وهذا ما يعبر عنه باستشراء الفساد الإداري في كافة أجهزة الدولة.

إما في ظل نظام الحكومة الالكترونية فأن الأمر لا يكون كما سبق لانه يوجد ما يسمى (بأتمتة الأنظمة)،[٣] حيث يقوم الحاسب الآلي مقام الموظف العام في أحيان كثيرة، وذلك من اجل القيام ببعض الإعمال الهامة وغير الهامة التي كان الموظف العام يتدخل في حسمها كالقرار الإداري مثلاً.[٤]

لذا نستطيع القول بأن تطور الحكومة الالكترونية سيعكس تقدماً بالنسبة للقرار الإداري وهذا التقدم يتمثل في قيام بعض الأجهزة الالكترونية بإصدار القرار لوحدها دون تدخل الإنسان وذلك عن طريق (نظم الأتمتة) أي القيام بالعمل عن طريق أوامر يصدرها الحاسب الآلي على حساب ما يتوافق مع البيانات المدخلة سابقاً أو برمجياته المسبقة.

وأخيراً لابد من الإشارة ألا أن القرار الإداري يتصف بعدد من الخصائص وسنحاول في ما يلي توضيح كل خصيصة منها وعلى النحو الأتي:-

---

(1).Tal adorés ; Le control de légalité des acté administratifs au mayen du pécores pouvoir excès de pouvoir déjaunit le concile d'état Égyptien thèse paris , 1953 , p165 Ets

(2).Bac têt cessa id : un terroir de la prouvé de vaut le juridiction . Administrative thèse , paris , 1952 , p.p. 33 , Ets.

(٣) . راجع هذه الرسالة، الصفحه 106ومابعدها.

(٤) . د. عبد الفتاح بيومي حجازي ، النظام القانوني للحكومة الالكترونية ، مصدر سابق ، ص٩٠.

أولاً:- القرار الإداري عمل قانوني

إن الإعمال القانونية للإدارة هي الإعمال التي تقوم بها بهدف إحداث آثار قانونية وعينة، وبهذا تتميز أعمال الإدارة القانونية من أعمالها المادية التي لا تريد من القيام بها ترتيب أي اثر قانوني.[١]

كما يقصد بالعمل القانوني ذلك العمل الذي تأتيه الإدارة بقصد ترتيب آثار قانونية عليه كإنشاء حق أو ترتيب التزام، وتتجسد في الإعمال التي تصدرها الإدارة بصفتها سلطة إدارية عامة تتمتع بحقوق وامتيازات معينة وهذه هي الإعمال القانونية التي تطبق عليها قواعد القانون العام، وتدخل المنازعات الناشئة بسببها في اختصاص القضاء الإداري.[٢]

ثانياً:- القرار الإداري يصدر عن جهة إدارية.

أي أن القرار الإداري يجب أن يصدر عن الإدارة العامة، وبهذا فإن العمل القانوني لكي يكون قرارا ً إداريا ً يجب أن يصدر من شخص من الأشخاص الإدارية العامة، ويقوم بالعمل ممثل الشخص المعنوي فأنه يقوم بالعمل باسم الشخص المعنوي الذي يمثله ولحسابه، ولا يغير من وصف العمل أن يكون ممثل الإدارة فرداً واحداً أو مجموعة إفراد فالمهم أنهم يتصرفون ويقومون بالعمل باسم شخص إداري عام وهذا ما يميز القرار الإداري من غيره من الإعمال التي يقوم بها السلطات أو الهيئات العامة المختلفة في الدولة، وذلك بحسب المعيار الشكلي الذي يعتمد على هيئات الدولة في تحديد الشكل أو العضو المصدر للعمل، فيكون القرار إداريا ً إذا صدر من جهة إدارية تابعة للهيئات التي تمارس الوظيفة التشريعية، ويكون قضائياً إذا صدر من الهيئة التي تمارس الوظيفة القضائية أذاً معيار التمييز هو مصدر العمل نفسه.[٣]

---

[١] . د. ماهر صالح علاوي ، القرار الاداري ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، بغداد ، ١٩٩٦ ، ص ١٩.
[٢] . د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القرار الإداري ، المعارف للنشر ، الإسكندرية ، ١٩٩١ ، ص ٤٥٤ .
[٣] . د. ماهر صالح علاوي، القرار الإداري ، مصدر سابق ، ص ٢٢.

ثالثاً:- صدور القرار الإداري بالإرادة المنفردة والملزمة للإدارة العامة.

إن القرار الإداري من الإعمال القانونية التي تصدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة، وهو ليس من قبيل الإعمال الإدارية المادية سواء كانت إدارية أو غير إدارية وهذا ما يميزها عن التصرفات القانونية الأخرى الصادرة من جانبين وهي العقود الإدارية التي تتم نتيجة اتفاق الجهة الإدارية مع إطراف أخرى سواء كانت هذه الإطراف الأخرى إدارية أو جهة خاصة أو عامة أخرى، ويشترط أن تكون السلطة الملزمة التي أعربت الإدارة بإرادتها المنفردة مستندة إلى القوانين والأنظمة المعمول بها.[١]

رابعاً:- إن يكون القرار الإداري نهائياً (تنفيذياً).

حيث إن ما يميز القرار الإداري كونه عمل قانوني نهائي، وان الإعمال القانونية غير النهائية الصادرة عن الإرادة العامة لا تعتبر قرارات إدارية نهائية، حيث يعتبر القرار الإداري بعد صدوره وتحقق آثاره القانونية مباشرةً، ولا يكون ثمة سلطة إدارية للتعقيب عليه أو التصديق عليه.[٢]

خامساً:- إن يكون للقرار الإداري آثاره القانونية.

إن القرار الإداري يرتب آثاراً قانونية معينة، وذلك بإنشاء أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني ما، وقد اشترط الفقه الفرنسي شرطين للقرار الإداري المطعون فيه هما : أولاً وجوب تولد آثار قانونية منه، والثاني يجب إن يكون القرار قد احدث ضرراً بذاته، وعليه تخرج عدة أعمال إدارية من نطاق دعوى الإلغاء وهي (أعمال ليس لها أثار قانونية، والإعمال التي لا تستهدف توليد آثار قانونية، والأعمال التي ليس لها القدرة على توليد آثار قانونية، والأعمال التي توقفت عنه إنتاج أثار قانونية، والأعمال التحضيرية، والأعمال الصادرة بعد اتخاذ القرار، والإجراءات الداخلية).[٣]

---

[١] . د. خالد خليل الظاهر ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، ،مصدر سابق ، ص ١١٤-١١٥.
[٢] . د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القرار الإداري،مصدر سابق، ص ٤٦٤.
[٣] . د. خالد خليل الظاهر ، القانون الإداري،الكتاب الثاني ، مصدر سابق ، ص ١١٦-١١٧.

المطلب الثاني

دور الحكومة الالكترونية في صناعة القرار الإداري

إن تطبيق نظام الحكومة الالكترونية سوف يفرض على الإدارات العامة ضرورة الاعتماد على (أتمتة) المعلومات وذلك من اجل النهوض بالمهام المنوطه بالإدارة العامة والمتعلقة بضمان سير المرافق العامة، التي تحققها الإدارة بوسائل قانونية عديدة أهمها القرار الإداري الذي يصدر عن موظفيها.

حيث إن صناعة القرار الإداري يجب إن يكون متماشياً مع أهداف الحكومة الالكترونية ولابد أن يصدر بسهوله وسرعة وشفافية ويسر، ولهذا فأن الإدارة لا تستطيع مباشرة نشاطها بما يتماشى مع الدور الفعال للحكومة الالكترونية عن صناعة القرار الإداري إلا إذا سبق ذلك حسن تنظيم الأجهزة الإدارية التي تمارس ذلك النشاط الذي يتوقف عليه نجاح الإدارة في تحقيق أهدافها المتعلقة بالمصلحة العامة.[١]

إن صناعة القرار الإداري طبقاً للمفهوم الإداري التقليدي أدت إلى البيروقراطية والروتين الإداري الكامل ومن ثم تخلف الإدارة حينما تقوم بإصدار أو تكوين قرار إداري أياً كان نوعه، وذلك نظراً لتمسك الأجهزة الإدارية بقواعد وإجراءات جامدة متحجرة،[٢] تكلفها وقت ونفقات زائدة وهذا يكون طبعاً على حساب الإفراد.

أما في ظل نظام الحكومة الالكترونية فقد أدى ظهور آليات جديدة قضت على المفاهيم التقليدية العقيمة، وأحدثت تأثيراً نشيطاً في تكوين القرار الإداري، حيث إن هذا النظام أصبح يعتمد على الانسياب التلقائي للمعلومات أو بالأحرى يعتمد آلية أو ذاتية الحركة عند صناعة وتكوين القرار الإداري.[٣]

---

(1) . Rêne chapés : adroit administratif général 3edition – paris Montchrestien , 1987 , p.p. 362 .

(٢) .د. رأفت فوده ، عناصر وجود القرار الإداري ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٩ ، ص ٢٦ .

(٣) . فيصل عبد الرحمن ، الجهاز الفني المركزي لمشروع تطبيق استخدام الحكومة الالكترونية في الإعمال الحكومية ، وكالة الإنباء الكويتية ، ٢٠٠٢ ، ص ١٥٩ .

إن تطبيق نظام الحكومة الالكترونية سيعمل على هدم المفهوم التقليدي لصناعة القرار الإداري، حيث إن الموظف أصبح يعتمد على الحاسب الآلي حتى في إصدار القرار الإداري، وهذا يعني إمكان إصدار القرار الإداري وتكوينه بطريقة اليكترونية وتضمنه لجميع مقومات القرار الإداري التقليدي، فضلاً عن ذلك صلاحيته أو إمكانية أن يكون محلاً للطعن عليه بالإلغاء،[١] أي إلغاء القرار الإداري الاليكتروني، وبعبارة أخرى إن صدور قرار إداري من جهة الإدارة ويكون منتجاً لأثاره ويصدر بأقل تكلفه وأسرع وقت ويحقق المصلحة العامة للإفراد، مع عدم احتمال الطعن به أمام القضاء بسبب عدم مشروعيته لعيب من العيوب التي تصيب القرار الإداري سواء تلك التي تصيب الجانب الشكلي للقرار الإداري (كعيب الشكل والإجراءات، وعيب الاختصاص)، أو تلك التي تصيب الجانب الموضوعي للقرار الإداري (كعيب السبب، وعيب الغاية او الهدف، وعيب مخالفة القانون)، فبالتأكيد سيؤدي ذلك إلى رقي العمل الإداري من خلال الحفاظ على هيبة الإدارة أمام القضاء والإفراد، وهذا كله سوف يعكس أثاراً ايجابية في تلافي صور الفساد الإداري أو الإمراض الإدارية الأخرى كالتخلف الإداري، وبطء الإجراءات وغيرها من الإمراض الإدارية الأخرى...

حيث يقتضي الحكم على مشروعية أي قرار إداري أن يتم تحليل أركانه ويجب ان يكون جميعها صحيحاً قانوناً وإلا كان القرار غير مشروع، خاصةً وان هذه القرارات قد تصدر بسهوله وسرعة ويسر اعتماداً على تطبيق نظام الحكومة الالكترونية التي تقوم على تلقائية وآلية وذاتية الحركة والانسياب للمعلومات.[٢]

لذا فقد ارتأينا تقسيم موضوع هذا المطلب إلى فرعين نخصص الفرع الأول إلى دور الحكومة الالكترونية في الأركان الشكلية للقرار الإداري، والفرع الثاني إلى دور الحكومة الالكترونية في الأركان الموضوعية للقرار الإداري وعلى النحو الاتي:-

الفرع الأول:- دور الحكومة الالكترونية في الأركان الشكلية للقرار الإداري.

الفرع الثاني :- دور الحكومة الالكترونية في الأركان الموضوعية للقرار الإداري.

---

[١] . عادل بورسلي ، اثر الإدارة العامة الالكترونية على المنازعة الإدارية ، بحث مقدم إلى مؤتمر الكويت الأول ، حول الحكومة الالكترونية ، سبق الإشارة إليه ، ص ١٤.

[٢] . عبد الله السبيل ، التطوير الإداري والحكومة الالكترونية ، ورقة عمل مقدمة إلى ندوة الحكومة الالكترونية (الواقع والتحديات)، سبق الإشارة إليها ، ص٧.

الفرع الأول

دور الحكومة الالكترونية في الأركان الشكلية للقرار الإداري.

لكي يكون القرار الإداري سليماً من الناحية القانونية ينبغي أن تتوافر فيه أركان محددة وهي مقومات صحته وهذه الأركان وحسب الرأي الراجح في الفقه،[١] تقسم إلى أركان شكلية وأركان موضوعية، وفي ما يخص الأركان الشكلية فهي ركن الشكل والإجراءات، وركن الاختصاص.

لذا سوف نتناول دور الحكومة الالكترونية في هذه الأركان الشكلية للقرار الإداري وعلى النحو الأتي :-

أولاً:- الاختصاص.

تتطلب فاعلية الإدارة العامة وحسن تنظيمها، توزيع العمل بين الهيئات أو الموظفين الذين يؤدون مهام الوظيفة العامة، لذا يعد الاختصاص من أهم عناصر القرار الإداري أو شروط صحته فلكي يصدر القرار صحيحاً ومشروعاً لابد أن يصدر ممن يملك الاختصاص بإصداره من أعضاء السلطة الإدارية، وعلى هذا الأساس تعرف قواعد الاختصاص بصفة عامة بأنها القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات القانونية.[٢]

ويتخذ الاختصاص البسيط،[٣] أو العادي ثلاث صور تقليدية متفق عليها من الفقه، فقد يكون الاختصاص موضوعياً أو مكانياً.

---

[١] . راجع في ذلك :عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، ١٩٧٩، ص١٥١-١٥٤ ؛ د. شهاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، ١٩٨٠، ص ٢-٤ ؛
- M. Bingöl : le control de l'acte administratif , mans one et coédites , paris , 1973 , p.p. 519 Ets.

[٢] .د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، ١٩٩١، ص٣٠١.

[٣] . إن عيب الاختصاص من العيوب التي تصيب القرار الإداري إلا إن هذا العيب ليس على مستوى واحد من الأهمية والخطورة فقد يكون بسيطاً، وقد يكون جسيماً فالأول يجعل القرار الإداري قابلاً للإبطال أو الإلغاء ومع ذلك فأنه يحافظ على مقوماته كقرار إداري لأنه يكون قابلا للتنفيذ بمجرد صدوره ولكنه موصوم بعيب يمكن إن يؤدي إلى إلغائه إذا تم الطعن فيه إمام القضاء ، أما الثاني والمسمى باغتصاب السلطة فأنه يقضي على الصفة الإدارية للقرار ويعدمه ويجعله مجرد عمل مادي ويسمى (بالقرار المعدوم) ، راجع في ذلك : استأذنا الدكتور غازي فيصل مهدي، محاضرات القيه على طلبة الماجستير، ٢٠١٢-٢٠١١، غير منشورة .

إن الاختصاص في مجال القرار الإداري هو سلطة إصداره، وحتى يكون القرار سليماً في هذا العنصر يجب أن يصدر عن موظف له هذه السلطة وإلا كان مشوباً بعيب عدم الاختصاص ويظهر هذا العيب في ثلاث صور :-

١. عدم الاختصاص الزمني

ويتجلى هذا العيب عندما يصدر قرار إداري خارج حدود الاختصاص الزمني لمصدره ويعني قيام الموظف بإصدار قرار خارج الزمن الذي جرى تأهيله فيه لاتخاذ القرار وينتهي الاختصاص عند تاريخ معين قد يكون هذا التاريخ هو تاريخ الإحالة على التقاعد أو النقل أو الاستقالة أو الفصل من الخدمة.[١]

إما في ظل الحكومة الالكترونية فأن عيب عدم الاختصاص الزماني سوف يكون اكتشافه بسهولة ويسر ويمكن الحد منه بصورة كبيرة حيث يتلاشى في ظل نظام الحكومة الالكترونية لأنه من الميسور معرفة تاريخ انتهاء الاختصاص الزماني أو بدايته وذلك عن طريق شبكة الانترنيت التي يعمل عليها نظام الحكومة الالكترونية.[٢]

٢. عدم الاختصاص المكاني.

يقصد بالاختصاص المكاني الحيز الإقليمي أو النطاق الجغرافي الذي تمارس فيه سلطة إدارية ما يناط بها من اختصاصات، سواء كان ذلك النطاق على مستوى المحافظة أو المدينة أو المركز أو القرية وغيرها من مسميات إدارية، ومن ثم لا يجوز لأي موظف تخطي حدود هذا الاختصاص إلا بتكليف من الجهة القائمة على شؤون المرفق العام.[٣]

---

[١] .د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مصدر سابق ، ص ٣٣٩ .

[٢] . ينظر في ذلك : د.إبراهيم الدسوقي أبو الليل ، الجوانب القانونية للتعامل عبر وسائل الاتصال الحديثة ، بحث مقدم إلى مؤتمر القانون والكومبيوتر والانترنيت الذي عقدته كلية الشريعة والقانون ، الإمارات العربية المتحدة ، ٢٠٠ ، ص ١٢.

[٣] . د.عبد الغني بسيوني ، القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ٤٦٥.

لذا فأن عيب عدم الاختصاص المكاني يعني قيام الموظف باتخاذ قرارات تتعدى بآثارها حدود منطقة اختصاصه الإقليمي، كأن يصدر محافظ قرارات يمتد أثارها إلى محافظة أخرى.[١]

إما في ضوء تطبيق نظام الحكومة الالكترونية وبما تتميز به من تقدم تكنولوجي في وسائل الاتصال والتنسيق الكامل بين الأجهزة والإدارات الحكومية المختلفة فيما بينهما وفي أداء الخدمات أو اتخاذ القرارات، فأنه يمكن القول بأن عيب عدم الاختصاص المكاني سوف ينعدم أو بالأحرى سيتلاشى في ظل نظام الحكومة الالكترونية التي تهدف إلى تحقيق الارتقاء بالشفافية الإدارية وتغيير الأسلوب التقليدي لتنظيم الإدارة العامة، والتخلص من البيروقراطية والروتين.[٢]

٣. عدم الاختصاص الموضوعي.

ويراد به صدور قرار من موظف أو هيئة في موضوع يدخل في اختصاص موظف أو هيئة أخرى، ويدخل ضمن هذه الصور أيضاً امتناع الإدارة عن مزاولة نشاطها فالحالة الأولى تسمى (بعدم الاختصاص الايجابي)، والثانية تسمى (بعدم الاختصاص السلبي)، وعدم الاختصاص الموضوعي يمكن أن يظهر في حالات كثيرة منها اعتداء الرئيس الإداري على اختصاصات الموظف المرؤوس، واعتداء سلطة إدارية مرؤوسة، أو اعتداء سلطة إدارية على اختصاصات سلطة أخرى موازية لها أو اعتداء السلطات المركزية على اختصاصات الهيئات المحلية.[٣]

إما في ظل نظام الحكومة الالكترونية فان مشكلة الاختصاص الموضوعي تكون محل نظر كبير وخاصة بالنسبة للسلطات الإدارية المركزية التي تهيمن على كل نطاق الدولة، التي لا تنقل أو تخول بعض اختصاصاتها إلى السلطات اللامركزية الإدارية،

---

(١) . استأذنا الدكتور غازي فيصل مهدي ، محاضرات القيه على طلبة الماجستير ، سبق ذكرها ،

(٢) . د.شريف درويش اللبان ، تكنولوجيا الاتصال والمخاطر والتحديات والتأثيرات الاجتماعية ، الدار المصرية اللبنانية ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٠ ، ص ١٧ ؛ د. بشير علي باز ، دور الحكومة الالكترونية في صناعة القرار الإداري والتصويت الالكتروني ، مصدر سابق ، ص ٦٨.

(٣) . د. ماجد راغب الحلو و د.محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ١٩٩٥، ص ٢١٥ .

حيث تعتمد الحكومة الالكترونية على السرعة والانسياب التلقائي للمعلومات التي يجب إن تتوافر لدى الإدارة المركزية واللامركزية بخصوص تفويض الاختصاصات.[١]

ثانياً:- الشكل والإجراءات

إن قواعد الشكل والإجراءات في إصدار القرار الإداري تحظى بجانب كبير من الأهمية، ويرجع ذلك إلى إن القانون عندما يفرض على الإدارة إتباع إجراءات خاصة لإصدار قرار معين، فإنما يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة للإدارة ومصلحة الإفراد المتعاملين معها على السواء، وتحول قواعد الشكل والإجراءات أيضاً دون اتخاذ الإدارة لقرارات ارتجالية متسرعة.[٢]

لذا فأن الغرض من تقدير تلك القواعد هو لمنح الإدارة فرصة معقولة للتروي والتدبر ودراسة العمل القانوني قبل الإقدام على اتخاذه مما يعمل على حسن إصداره، علاوة على توفير بعض الضمانات للأفراد التي تحميهم من احتمالات شطط الإدارة ذات السلطات الواسعة أو إفراطها في الاعتداء على حقوقهم عند إصدار القرار.[٣]

إن تطبيق نظام الحكومة الالكترونية سوف يستلزم الأمر منا إعادة النظر أو حدوث تغيير وتحويل في قواعد الشكل والإجراءات الإدارية على نحو يؤدي إلى الارتقاء بأعمال الدولة اللازمة لإصدار بعض القرارات الإدارية وتلافي مظاهر الفساد الإداري المتعلقة بذلك، لذا سوف نتناول كل من قواعد الإجراءات وقواعد الشكل وعلى النحو الأتي :-

١. قواعد الشكل في القرار الإداري

إن القضاء الإداري والفقه قد استقرا على أن القرار الإداري لا يخضع لشكل محدد وان الإدارة ما لم يحدد المشرع لها شكلاً معيناً للقرار الإداري تستطيع إن تظهره بأي

---

[١] . د. بشير علي باز ، دار الحكومة الالكترونية في صناعة القرار الإداري والتصويت الالكتروني ، مصدر سابق ، ص ٦٩ .

[٢] . د. سليمان الطماوي ، القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، الكتاب الأول ، دار الفكر العربي ، ١٩٨٦ ، ص ٧٥٣ .

[٣] . د.إبراهيم عبد العزيز شيحا ، أصول القانون الإداري اللبناني ، الدار الجامعية ، بيروت ، ١٩٨١ ، ص ٢٣٠ .

صورة تختارها،[١] كما اطرد القضاء الإداري على تأييد ذلك، ومن قراراته ما أصدرته محكمة القضاء الإداري في مصر بتأكيدها في قرارها الصادر بتاريخ ١٩٥٠/١٢/١٢بـ ((إن الأوامر الإدارية ليس لها إشكال ولا أنواع تحصرها بل هي مجرد تعبير من الموظف المختص عن إدارته في التصرف على وجه بين في أمر معين ولغرض من إغراض وظيفته وفي حدود اختصاصه ولا يتعين أن يكون الأمر الإداري صحيحاً أو مطابقاً للقانون بل يكون الأمر الإداري قوام بمجرد صدوره بطريقة قاطعة تنفيذية ويصح الطعن فيه من كل ذي مصلحة)).[٢]

أما في ما يخص تعلق نظام الحكومة الالكترونية في قواعد الشكل في القرار الإداري، فأن الأمر يستوجب منا إعادة النظر، وكذلك حدوث تحول سريع وجذري في صناعة القرار الإداري من حيث صدوره بالشكل الذي رسمه القانون، فالحكومة الالكترونية ليست طريقاً سحرياً لصدور القرار الإداري بالشكل المطلوب، ولهذا فقد وضعت الحكومة الالكترونية سياسات جديدة تتمثل في وضع صانع القرار الإداري الذي تتوافر لديه الرغبة في التطوير بإلحاقه بدورات خاصة بعلوم الحاسوب الآلي، والانترنيت، وكيفية استخدام الوسائل الاليكترونية بطريقة صحيحة عند صدور القرار الإداري بالشكل الذي يتطلبه المشرع،[٣] حيث تعمل هذه الوسائل على تحقيق قصد المشرع في الشكلية التي تطلبها في القرار الإداري، الأمر الذي يجعل معه القرار الإداري في مأمن من الطعن عليه لعدم إتباعه الشكل الذي رسمه القانون ويبعث على الثقة والشفافية الإدارية بين مصدر القرار ومن صدر له القرار.

٢. قواعد الإجراءات في القرار الإداري.

إن قواعد الإجراءات هي عبارة عن عمل أو مجموعة إعمال مادية تقوم بها الإدارة تمهيداً لاتخاذ القرار، وقد يلزم المشرع الإدارة بأتباع إجراءات معينة قبل اتخاذ القرار

---

[١] . د.ماهر صالح علاوي ، القرار الإداري ، مصدر سابق ، ص١١٣

[٢] . نقلاً عن : المصدر نفسه ، ص ١١٣ .

[٣] .راجع في ذلك : د.محمد المتولي ، إدارة الموارد البشرية لتطبيق الحكومة الالكترونية في الدول العربية، بحث مقدم إلى أكاديمية شرطة دبي ، ٢٠٠٣ ، ص ٨٩ ؛ د.بشير علي باز، دور الحكومة الالكترونية في صناعة القرار الإداري والتصويت الالكتروني ، مصدر سابق ، ص ٧٤.

وعليها مراعاة ذلك وإلا كان قرارها الذي لم تراع فيه الإجراءات المطلوبة مشوباً بعيب عدم المشروعية.[١]

إن الإجراءات الإدارية في القرار الإداري كثيرة ومتنوعة لذا سوف نتطرق إلى الإجراءات التي تعتبر في غاية الأهمية، كإجراءات العلانية والمشورة والإجراءات المتعلقة بالجان أو المجالس أو الهيئات التي يلزم صدور القرار عنها وعلى النحو الأتي:-

أ. إجراءات العلانية.

وهي تأخذ إشكال كثيرة منها النشر في الجريدة الرسمية والنشرات المحلية وكذلك الصحف والمطبوعات المحلية ولصق الإعلانات وتهدف كلها إلى توصيل العلم بالقرار الإداري إلى من يعنيهم القرار.[٢]

إن هذه الأمور التي سبق ذكرها في حقيقة الأمر ليست أمور كمالية متروكة للإدارة إن شاءت اتبعتها، وان شاءت أهملتها، وإنما المشرع وضعها لكي تهدف في الأساس إلى تحقيق المصلحة العامة والخاصة، ولكن مع ذلك الإغراق فيها يؤدي إلى الإضرار بالغاية التي تقررت من اجلها هذه الإجراءات.

إما في ضوء التقدم التكنولوجي وتطبيق نظام الحكومة الالكترونية نجد أنها تعمل على تحقيق تلك الإجراءات بطريقة سهلة ويسيرة على الإدارة والإفراد، ففي مجال النشر نجد إن النشر يمكن أن يكون الكترونياً سواء في الجريدة الرسمية أو النشرات الملحية، حيث يمكن لصاحب الشأن، إن يعلم به بالوسائل الهاتفية التي تكون عبر التلفون أو المحمول أو الجوال لتحقيق العلم اليقيني، كما يمكن النشر أو الإعلان عن طريق موقع من صدر له القرار في موقعه الاليكتروني أو بريده الاليكتروني.[٣]

---

[١] . د.ماهر صالح علاوي ، القرار الإداري ، مصدر سابق ، ص١٢٣.

[٢] . د. مصطفى احمد الديداموني ، الإجراءات والإشكال في القرار الإداري ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٩١، ص١٩٥ وما بعدها.

[٣] . د. بشير علي باز ، دور الحكومة الالكترونية في صناعة القرار الإداري والتصويت الالكتروني ، مصدر سابق ، ص ٧٢.

ويكون العلم الاليكتروني والنشر الذي يتحقق عن صاحب الشأن بإخطاره بالقرار من خلال وسائل البريد الاليكتروني.

ب. إجراءات المشورة

أيضاً من الإجراءات التي يتطلبها المشرع لإصدار بعض القرارات اخذ رأي أو استشارة من هيأة (لجنة أو مجلس) قبل إصدار القرار، وقد يكون اخذ الرأي اختيارياً بالنسبة للإدارة إلا انه قد يكون إلزامياً في حالات تحددها النصوص فلا تستطيع الإدارة اتخاذ القرار دون استيفاء هذه الشكلية، والإدارة ليست ملزمة ما لم ينص المشرع على خلاف ذلك، بأتباع الرأي أو المشورة التي تقدم إليها في قرارها، إما إذا ألزم النص الإدارة بطلب رأي وإتباعه في قرارها فإنها لا تستطيع مخالفة ذلك وليس لها خيار بشأن إتباع الرأي المقدم لان عدم تقييدها بذلك يعيب قرارها الإداري وهذه القاعدة من النظام العام التي يجوز حتى للقاضي إثارتها.[١]

وفي ظل تطبيق نظام الحكومة الالكترونية فإن إجراءات المشورة يمكن أن يتم أخذها عن طريق شبكة الانترنيت وذلك بعقد اجتماعات المشورة بين صانعي القرار من خلال المؤتمرات الفيديوية والحصول على الآراء التشاورية والموافقات اللازمة للقرار المراد إصداره حتى يضمن له البقاء.[٢]

ج. الإجراءات المتعلقة باللجان أو المجالس أو الهيئات التي يلزم صدور القرار عنها.

إن القانون قد يتطلب في بعض الحالات إلا يصدر القرار الإداري إلا بعد استطلاع رأي مجلس أو لجنة تشكل بطريقة معينة، وفي هذه الحالة تتوقف سلامة القرار من الناحية الشكلية على إتباع اللجنة أو المجلس للقواعد التي تحكم عمله، وقد يتطلب المشرع ضرورة مرور القرار بعدة خطوات تمهيداً لإصداره وفي هذه الحالة يلزم إتباع تلك الإجراءات.[٣] ومن هذه الإجراءات ما يلي:-

---

[١] . د. ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٨٢-١٨٣.
[٢] .د.ماجد راغب الحلو ، الحكومة الالكترونية والمرفق العام ، مصدر سابق ، ص ١٥ .
[٣] . د.سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مصدر سابق ، ص ٢٧٥.

١. دعوة الأعضاء للاجتماع

حيث يشترط لصحة انعقاد المجلس توجيه الدعوة ممن يملك توجيهها قانوناً وإلا بطل الاجتماع، ولا شك إن استخدام الحاسوب الآلي وشبكة الانترنيت التي تعتمد عليها الحكومة الالكترونية سوف يساهم كثيراً في تلافي هذا البطلان وخاصة في ما يتعلق بموعد الاجتماع وضرورة وصول الدعوة إلى الأعضاء قبل الموعد.[١]

٢. مكان انعقاد المجلس.

أي إن ينعقد المجلس في المكان المخصص له وإلا اعتبر اجتماعه باطلاً وغير صحيحاً، أما مع تطبيق نظام الحكومة الالكترونية فإن شبكة الانترنيت سوف تسمح بعقد الاجتماعات عن بعد من خلال (الفيديو كونفرانس)، او المؤتمرات الفيديوية، أو عن طريق (غرف الحوار والمحادثة)، والحصول على الآراء والموافقات اللازمة للقرار المراد إصداره.[٢]

٣. مداولات المجلس .

إذا كان يشترط لصحة مداولات المجلس اكتمال العدد القانوني أو حضور الأغلبية المطلقة، أو أغلبية خاصة في مسألة ما فان عدم توافر ذلك العدد أو تلك الأغلبية يبطل الاجتماع، ولكن في ظل نظام الحكومة الالكترونية فإن الأمر سوف يكون مختلفاً حيث سيتم التغلب على هذه المشكلة وذلك من خلال استخدام شبكة الانترنيت في توصيل الأعضاء بقاعة الاجتماع ، والحصول على رأيهم في الموضوع المعروض على الاجتماع ، ومن ثم سوف يكون لذلك تأثيره المباشر على الموافقة بالتمرير من اجل صدور القرار الإداري أو تسهيل الحصول على هذه الموافقة بصورة تدعم تيسير

---

[١] . د. داود عبد الرزاق الباز ، الحكومة الالكترونية وأثارها على النظام القانوني للمرفق العام وعمال موظفيه ، مصدر سابق ، ص ٢٥٧.

[٢] . ينظر في ذلك : د. عبد الفتاح بيومي حجازي ، النظام القانوني للحكومة الالكترونية ، مصدر سابق ، ص ٦٧-٦٩.

إجراءات إصدار القرار وخصوصاً ما يتعلق بالمداولة والتصويت،[1] وكل ذلك طبعاً سينعكس بصورة ايجابية على صدور قرارات تحقق المصلحة العامة للإفراد وتكون بعيدة عن أي وجه من أوجه الفساد الإداري.

الفرع الثاني

دور الحكومة الالكترونية في الأركان الموضوعية للقرار الإداري

كما ذكرنا سابقاً إن للقرار الإداري أركان تتعلق بجوهر القرار الإداري ومضمونه وهي الأركان الموضوعية وهي ركن السبب، وركن المحل، وركن الغاية أو الهدف.

لذا سوف نتناول دور الحكومة الالكترونية في هذه الأركان الموضوعية للقرار الإداري وعلى النحو الأتي :-

أولاً :- ركن السبب.

يقوم القرار الإداري على حالة واقعية أو قانونية صحيحة، تحمل الإدارة على التدخل وتدفعها إلى إصدار القرار، وهذه الحالة تسبق القرار الإداري، وتكون وراء الإدارة في اتخاذ القرار الإداري، ذلك أن القرار الإداري هو عمل إداري لأنه إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة، وكل عمل إرادي لابد وان يتم عن طواعية واختيار بناء على فكرة معينه وهذه الفكرة تتكون لدى رجل الإدارة نتيجة لأمر خارجي عنه، بحيث أنها لا تتكون من نفسها في ذهن مصدر القرار وهذا الأمر الخارجي الذي يشكل الحالة القانونية أو المادية هو السبب.[2]

---

[1] . د. داود عبد الرزاق الباز ، الحكومة الالكترونية وأثارها على النظام القانوني للمرفق العام وعمال موظفيه ، مصدر سابق ، ص ٢٥٧-٢٥٨.

[2] . د. خالد سماره الزغبي ، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق ، دراسة مقارنة ، المركز العربي للخدمات الطلابية ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٣ ، ص ٣٩ .

لذا يعرف السبب في القرار الإداري على انه الأمر الذي يسبقه ويدعو الإدارة إلى إصداره، لان القرار الإداري شأنه شأن أي تصرف قانوني، يجب إن يقوم على سبب يسوغ إصداره.[١]

هذا وان الإدارة لا تلتزم بتسبيب قراراتها أي لا تلتزم بذكر السبب صراحةً في صلب القرار إلا إذا ألزمها المشرع بذلك، ومرد ذلك إلى القرينة القانونية التي تجعل قرارات الإدارة قائمة على أسباب مشروعة ، تتغيا الصالح العام، وعلى من يدعي العكس عبء إثباته.[٢]

إن القضاء الإداري الفرنسي ينظر إلى العيب الذي يشوب ركن السبب على انه سبب مستقل من أسباب إلغاء القرار الإداري المعيب، لذا فقد تطورت رقابة القضاء الإداري في فرنسا على سبب القرار الإداري تطوراً كبيراً أوصلها إلى حد قريب من رقابة الملاءمة على القرار الإداري وفي الوقت الراهن أصبح الطعن بأسباب القرار والرقابة عليها من أكثر أنواع الطعن أهمية وأكثرها شيوعاً.[٣]

إما في ظل تطبيق الحكومة الالكترونية فإن ركن السبب سوف يكون من الميسور للقضاء بصدده التحقق من الوجود المادي للوقائع التي دفعت الإدارة لإصدار قراراتها، حيث سوف يكون من الميسور على الإدارة الاطلاع على طلب الاستقالة الذي قدمه الموظف بطريقة اليكترونية مثلاً، والاحتفاظ به داخل الوجود المادي الالكتروني للاستقالة الالكترونية.[٤]

كما أن الواقع التقني سيفرض ظهور أسباب جديدة لإصدار قرارات تأديبية بحق الموظفين حيث سوف يكون من الممكن إن نتصور إحالة موظف للتحقيق الإداري لأنه

---

[١] . د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ القانون الإداري الكويتي ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٦٩ ، ص ٣٧٥ .

[٢] د. عبد الغني بسيوني ، القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ٤٨٢.

[٣] . د. ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٧٦.

[٤] . ينظر في ذلك : حكم لمحكمة النقض المصرية صدر في ٢٠٠/٦/٢٢ في دعوى تتعلق بطلب استقالة تم إرساله عن طريق الفاكس حيث اعتبرت رسالة الفاكس التي يحتفظ المرسل بأصلها لديه مبدأ ثبوت بالكتابة ، يتوقف على قناعة القاضي الذي يستطيع إن يطرح الاستدلال بالفاكس ، ويطلب تكمله الاستدلال به عن طريق شهادة الشهود أو القرائن القضائية ، نقلاً عن د.إبراهيم الدسوقي أبو الليل ، مصدر سابق ، ص ٢٥ ، هامش ٢٠

سلك مسلكاً اليكترونياً يخل بالأخلاق الحميدة، وما يجب أن يتحلى به الموظف من سلوك لائق بكرامة الموظف.[١]

وكذلك أيضاً في ظل تطبيق نظام الحكومة الالكترونية سوف يكون من الميسور على الإدارة الاطلاع على الطلب وأوراق التعيين التي قدمها الفرد المتقدم للتعيين ضمن مستبقة للتعيين في الوظيفة العامة من خلال الاحتفاظ بها داخل المخزون الاليكتروني، فإذا رفضت الإدارة تعيينه بسبب من الأسباب سيكون من الميسور على القضاء في إسباغ رقابته أيضاً على الوجود المادي الاليكتروني لرفض التعيين اليكترونياً.[٢]

ثانياً:- المحل.

المحل في القرار هو التعبير الذي يحدثه في الوضع القانوني القائم لحظة صدوره فينشئ مركزاً قانونياً جديداً أو يعدل مراكز قائمة، ونظراً لأهمية المحل في القرار الإداري كونه موضوعه، فإن القرار الإداري عادةً يسمى باسم محله فيقال قرار تعيين، وقرار ترفيع، وقرار منح مخصصات....

كما عرفت محكمة القضاء الإداري في مصر محل القرار الإداري بأنه : ((المركز الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه ، والأثر القانوني الذي يترتب عليه حالاً ومباشرةً، وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية معينه أو تعديلها أو إلغائها وبهذا يتميز محل العمل القانوني عن محل العمل المادي الذي يكون دائماً نتيجة مادية وواقعية)).[٣]

---

[١] . وهذا ما تم بالفعل في ولاية سكسونيا السفلى حيث تم فصل احد الموظفين من عمله لأنه ضبط في إثناء عمله يتصفح المواقع الإباحية على الانترنيت ، إلا إن الموظف ادعى إن جهة عمله لم تكن محقة في فصله على الرغم من انه كلفها (١٠،٠٠٠) دولار لاستخدامه الانترنيت في إثناء العمل ، وقد وصف الموظف نفسه بأنه مدمن للانترنيت وذلك فأنه غير مسؤول ٍ عن تصرفاته حسب زعمه ، وانه يحتاج إلى العلاج والتفهم وليس الطرد من العمل ، راجع في ذلك: عمر فهد نسيم،الحكومة الالكترونية، جريدة القبس في عددها رقم ٩٣٦ ، السنة ٣٢ = =بتاريخ ٢٠٠٣/١١/٢، ص ٤٠ وما بعدها ، وكذلك أيضاً أصدرت المحكمة الألمانية في إطار الاستخدام الغير مشروع للانترنيت حكماً يقضي بأن مجرد الاشتباه القوي في استخدام موظف للكومبيوتر في مكان العمل للوصول إلى مواقع على الانترنيت تتضمن مواد أو صوراً إباحية ، يسوغ فصله الفوري من الوظيفة دون سابق إنذار ، ينظر في ذلك: سعود حمد الزين ،إساءة استخدام الانترنيت، مجلة آفاق ، جامعة الكويت ، العدد٦٣٣،السنة الخامسة والعشرين،٢٠٠٣ ، ص ٢٥.

[٢] . ينظر في ذلك : د. بشير علي باز، دور الحكومة الالكترونية في صناعة القرار الإداري والتصويت الالكتروني ، مصدر سابق ، ص ٧٦-٧٧.

[٣] . د.حمدي ياسين عكاشة ، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٧ ، ص ٤٥٧.

إذاً فالمحل هو الأثر الذي يترتب على القرار الإداري حالاً ومباشرةً ولكن على شرط إن يكون ممكناً وجائزاً قانوناً ، فمثلاً فصل الموظف بقرار إداري محله هو قطع العلاقة بين الإدارة والموظف ويجب إن تستند الإدارة في إصدار القرار الإداري إلى قواعد قانونية (دستورية ، تشريعية ، واللوائح والمبادئ القضائية)، فإذا كان الأثر القانوني الذي تريد الإدارة ترتيبه على القرار (مخالفاً لقواعد قانونية من القواعد السابقة يكون محل القرار غير مشروع ومن ثم يبطل القرار).[١]

وعلى هذا الأساس فإذا تخلف ركن الإمكان والتنفيذ من الناحية الفعلية أو الإجازة القانونية، وكان القرار معيباً في جملته واجب الإلغاء بل يكون معدوماً.[٢]

وفي ظل تطبيق نظام الحكومة الالكترونية، ومن اجل التحقق من الأثر القانوني الذي يحدثه القرار فقد تم ربط شبكات الحكومة الالكترونية بشبكة انترنيت حتى يمكنها التواصل مع الإدارات والجهات المختلفة داخل الدولة وخارجها، مما ييسر لها الحصول على المعلومات التي ترغب في الوصول إليها دون عناء أو مشقة.[٣]

ثالثاً:- الغاية أو الهدف.

وهي النتيجة النهائية التي تهدف جهة الإدارة تحقيقها فبغية الإدارة أو رغبتها لعمل ما هو تحقيق هدف أو غاية معينة، وهدف الإدارة عادة تحقيق مصلحة عامة (فهي المبرر الحقيقي لمنح الإدارة سلطة اتخاذ القرارات الإدارية الملزمة).[٤]

---

[١] . د.سليمان الطماوي ، النظرية العامة في القرارات الإدارية ، مصدر سابق ، ص ٥٦٢.

[٢] .د.طعمية الجرف ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٥ ، ص ٢٥٤.

[٣] . ومثال ذلك لو منحت الجنسية لشخص أجنبي يكون من السهل التعرف على محل القرار وهو اكتساب الأجنبي الجنسية عن طريق شبكة الانترنيت التي يتم ربطها بالجهة الإدارية مصدره القرار ، وذلك دون عناء أو مشقة وبسهوله تامة ودون البحث في كواليس الوزارات المعنية من سجلات ومكاتب وأرشيف وخلافه ، ينظر في ذلك د.عصمت عبد الله الشيخ ، دور نظم وتكنولوجيا المعلومات في تيسير وفاعلية العمل الإداري ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٨ ، ص ١٤ ؛ د. بشير علي باز، دور الحكومة الالكترونية في صناعة القرار الإداري والتصويت الالكتروني ، مصدر سابق، ص ٧٨-٧٩.

[٤] . د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ٥٧٢.

والغاية أو الهدف ليس الأثر المباشر الذي يترتب على صدور القرار الإداري حالاً ومباشرةً فهذا محله، أما غاية القرار فهي الهدف الأوسع والأبعد والنهائي للنشاط الإداري وهو المصلحة العامة.[١]

لذا فهي كما يقول العميد (دوجي) أمر نفساني بحت يرتبط بالتطور المتولد في ذهن رجل الإدارة بأنه سيحقق عن طريق القرار هدفاً معيناً او غاية محددة له او لفرد آخر.[٢]

وهذا يحدث كثيراً في بعض الأجهزة الإدارية التي يكون الفساد الإداري متفشياً فيها، بأن يقوم رجال الإدارة باستغلال سلطتهم القانونية لتحقيق مصلحة شخصية أومن اجل محاباة الغير، ومجاملته على حساب المصلحة العامة، مما يستوجب الطعن في قراراتهم بعدم المشروعية.[٣]

لذا فأن مهمة القاضي وهو يراقب غاية القرار الإداري تمثل عملاً صعباً ودقيقاً، لان نية مصدر القرار مسألة داخلية نفسية قلما يفصح عنها، ولكن إزاء صعوبة إثبات الانحراف بالسلطة عن المصلحة العامة بالنسبة للقاضي والمدعي على سواء أصبح القاضي الإداري في رقابته على هذا العيب يلجأ إليه باعتباره عيباً احتياطياً، لا يبحث عنه القاضي إلا إذا لم يوجد عيب آخر في القرار الإداري يصلح أساساً لإلغائه، لان إثبات العيوب الأخرى أيسر من الانحراف بالسلطة.[٤]

إما في ظل تطبيق نظام الحكومة الالكترونية نجد إن الأمر سيتغير حيث سيساهم هذا النظام في تغيير نظرة القضاء الإداري إلى الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف بالسلطة عن الغاية من القرار الإداري وهي المصلحة العامة، وبيان ذلك أن قيام موظفي المرافق العامة بحفظ الملفات الالكترونية داخل الحاسوب أو على شبكة الانترنيت وما تحتويه من قرارات ومكاتبات ومراسلات اليكترونية قبل إصدار القرار وبمناسبة إصداره، ستعين القاضي كثيراً ولاسيما إذا ما تم التحفظ عليها أو تقديم نسخ من الملف الاليكتروني إلى

---

(١) . ينظر في ذلك : د. ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ٤٩.
(٢) . د.سليمان الطماوي ، النظرية العامة في القرارات الإدارية ، مصدر سابق ، ص ٤٩ .
(٣) . د.عبد الغني بسيوني ، القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ٤٨٩.
(٤) . د.سامي جمال الدين ، الدعاوي الإدارية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩١ ، ص ٣٥٠.

القاضي في الكشف عن مناط الانحراف بالسلطة في إصدار القرار الإداري، أي إن ملف خدمة الموظف الاليكتروني أو اعتراف الإدارة سوف ييسر ويسهل إثبات عيب الانحراف.[١]

وكذلك أيضاً من الممكن أن يكون تصور الغرض من استخدام وسائل الاتصال الحديثة من قبل الإدارة زيادة كفاءتها لتصبح أكثر قدرة على التعامل مع المعلومات التي تمتلكها ، وان تصبح قدرة الإدارة العليا على متابعة سير الإدارة اكبر (ويكون تحسين علاقة الإدارة بجمهور المتعاملين بشكل أسرع واقل كافة كما أن هذه الأدوات تحقق شفافية أعلى في عمل الإدارة).[٢]

[١] راجع في ذلك : د. داود عبد الرزاق الباز ، الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وإعمال موظفيه ، مصدر سابق ، ص ٢٧١.

[٢] . د. محمد حسين الفيلي ، العلاقة بين القانون والحكومة الالكترونية ، منشورات مؤتمر الكويت حول الحكومة الالكترونية ، ٢٠٠٣ ، ص ٩.