

الرقمنة كآلية لإعادة هندسة المرافق العامة للحد من الفساد الإداري

د/ ماجدة عبد الشافي محمد

كلية الحقوق- جامعة بنها

مقدمة:

تمارس جهة الإدارة نشاطها عن طريق توليها مهمة الوفاء بالاحتياجات العامة التي تمتاز بتعددتها وتنوعها نتيجة ما يشهده العالم اليوم من تقدم علمي شمل جميع مناحي الحياة الإنسانية، الأمر الذي استلزم تدخل الدولة للتصدي لإشباع تلك الحاجات من سلع وخدمات، مما أدى إلى ظهور المرافق العامة التي تعتبر التجسيد الميداني لمفهوم الدولة. وتعد المرافق العامة المظهر الإيجابي لنشاط الإدارة وتتولاها الإدارة بنفسها أو بالاشتراك مع الأفراد.

ومن أبرز العوامل التي تؤثر في نجاح المرافق العامة قدرتها على إشباع احتياجات العملاء من خلال التعرف على تلك الاحتياجات والمتطلبات والعمل على توفيرها إلى جانب التركيز على جودة تلك الخدمات المقدمة، وأيضا الاهتمام بالتحسين المستمر لمستوى أداء العمليات مع الأخذ برأي العملاء في الاعتبار.

يجد التحول الرقمي في إدارة المرافق العامة مكانه في مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطوير، ويعني هذا المبدأ تكيف المرفق العام مع المستجدات والظروف وفقا لما يحدث من تغيير في الخدمة المقدمة والمنتهجين منها ولما يحدث من تطور في الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية والقانونية التي تؤثر في نشاط المرفق العام سواء كانت ظروفًا داخلية أم خارجية، فنشاط المرفق العام يجب ألا يتوقف عند مجرد إشباع الحاجة العامة التي أنشئ من أجلها، بل يجب أن يواكب التطورات والمستجدات لتحقيق المصلحة العامة^(١).

ولذلك يزداد الطلب على نحو مطرد على ضرورة تحول الحكومات من وظيفتها التقليدية من كونها نموذجًا مرتكزا على القيام بمهام إدارية محدودة، إلى نموذج آخر

(١) عمرو عدنان، مبادئ القانون الإداري (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري والنشاط الإداري) دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص ١٤٨.

يرتكز على متطلبات الجمهور، والذي يمكن من خلاله الوصول إلى الخدمات الحكومية والتواصل مع وحداته وإداراته في أي مكان وأي وقت بشكل أفضل.

وتتعدد النظم الإدارية الحديثة التي تهدف إلى تطوير نظم الإدارة التقليدية، ومن بينها إعادة هندسة العمليات الإدارية* (الهندرة)، وهي كلمة عربية جديدة مركبة من كلمتي هندسة وإدارة كترجمة للمصطلح الإنجليزي Business Re-engineering والذي يعني إعادة هندسة الأعمال، وتعتبر أداة رئيسية للفكر الإداري الحديث، وتقوم على تغيير المفاهيم والقواعد والفروض التي تبني الإدارة القرارات على أساسها والبحث عن قواعد وفروض ومفاهيم جديدة تناسب الوقت الحاضر بهدف تحقيق تحسينات جوهرية في معايير قياس الأداء الحاسمة مثل التكلفة والجودة والخدمة والسرعة، والالتقان وغالبا ما تعتمد على التكنولوجيا الحديثة، إلى جانب تغيير نمط الموظفين وكيفية تغيير نظم وإجراءات العمل من أجل زيادة قدرة المؤسسات على تحقيق الكفاءة والفاعلية، مما يعمل على الحد من ظاهرة الفساد الإداري.^(٢)

تهدف إعادة الهندسة إلى تقييم العمليات الحكومية، ومن ثم إعادة هندستها وتصميمها بحيث يتم وضع الأدوار والوظائف الجديدة للمرافق العامة، بما يتلاءم مع الاحتياجات المتغيرة والمتزايدة للمواطنين، كما تهدف إعادة الهندسة إلى تحسين الأداء الحكومي عن طريق تحسين اهتمام وخبرة المواطن، وتقليل تعقيد العمليات وكذلك تقليل التكلفة ووقت تقديم الخدمات، كما تعمل على زيادة مستويات الشفافية، وتخفيف الأعباء الإدارية عن طريق تبني أفضل الممارسات الإدارية في تقديم الخدمات الإدارية.^(٣)

(*) تعتبر إعادة الهندسة مدخل من مداخل التغيير والتطوير ذاتعة الصيت. بدأ هذا المفهوم يأخذ طريقة إلى النور في التسعينات عندما صدر كتاب (هندرة المنظمات) لمايكل هامر وجيمس شامي، عام ١٩٩٣ فكلمة الهندرة هي اختصار للهندسة الإدارية: ويقصد بها عملية التغيير والتطوير الجذري والمستمر. ومنذ ذلك الحين أصبحت الهندرة ثورة حقيقية في عالم الإدارة الحديثة بما تحمله من أفكار غير تقليدية، ودعوى صريحة إلى إعادة النظر وبشكل جذري في كافة الأنشطة والإجراءات التي تقوم عليها الكثير من المنظمات.

(٢) المجلة الإلكترونية لبنك معلومات النقل البحري المصري، إعادة هندسة العمليات، الإصدار ٤٧، ٢٠١٠، ص ٢٣.

(3)Department of Electronic and Information Technology, Government of India, E-government Capacity Building: Government Process Re-engineering, India- Hyderabad, National Institute for Smart Government,2012,p 7.

وعلى الرغم من التطورات السريعة في مجال الرقمنة إلا أن المرافق العامة تعاني من تخلف إداري وقصور في الأداء، ونقص في الكفاءة، مما أدى إلى انعزال الإدارة عن المواطن وفقدان ثقة المواطنين بالمؤسسات الحكومية وبخدماتها، فضلا عن انتشار واسع وخطير لظاهرة الفساد الإداري وما له من آثار سلبية خطيرة على كافة المستويات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والأمنية، ومن ثم كان لا بد من البحث عن سبل للوقاية منه ومكافحته.

مشكلة البحث:

يشهد العالم في الوقت الحاضر طفرة كبيرة في مجال التكنولوجيا وعلوم الحاسب وشبكات المعلومات وخدمات البريد الإلكتروني، مما أحدث تغييرا في حياة الأفراد اليومية، الأمر الذي يمكن الاستفادة منه في مجال المرافق العامة.

تواجه مؤسسات الخدمة العامة العديد من المشكلات المرتبطة بمختلف أنشطتها، ولعل تلك المشكلات أثرت بشكل أساسي في صياغة مفهوم الخدمة العامة الرشيدة والنزاهة، وأوجدت سمات التعقيدات البيروقراطية الشديدة والاضطرابات الإدارية كمحصلة لغياب مرونة الإدارة في مؤسسات الخدمة العامة، ويظهر أثر الفساد الإداري في المؤسسات العامة جليا داخل الأجهزة المكلفة بإشباع حاجات المواطنين من سلع وخدمات.

كما يواجه المواطن في المؤسسات الخدمية مشاكل كثيرة منها الروتين القاتل، والتعقيدات الإدارية، مما يضيف على الخدمة طابع التأخير في انجاز المعاملات، وتدني مستوى العاملين، بسبب ضعف مستواهم العلمي، وقلة الخبرة والتجربة في ميدان العمل الإداري ونقص الأجهزة والمعدات الخاصة بتقديم الخدمات وعدم التكيف مع التغيير، مما أوجد فجوة تقنية أضرت بالخدمات العامة، وأدى لشيوع ظاهرة شخصنة القطاع العام من خلال استغلال الوظائف والموارد لأغراض شخصية لا تخدم الصالح العام، وكذلك شيوع ظاهرة العشوائية داخل مؤسسات الخدمة العامة، بسبب احتكار العمل الإداري من قبل الموظفين التقليديين، واستفحال ظاهرة الرشوة والعلاقات المصلحية بين الموظف العام والمواطن.

وإزاء توجه الدولة لإيجاد آليات فعالة لمكافحة الفساد الإداري وفي ظل التطور الهائل في مجال تكنولوجيا المعلومات، فقد استدعى ذلك تحول دور الدولة من دولة موفرة للخدمات إلى دولة موجهة لها عن طريق الرقمنة لتطوير وتحسين الخدمات الحكومية ودعمها وإعادة هندسة المرافق العامة التي تقدمها بطريقة تتفق واحتياجات المواطنين. ولذلك، أصبح لزاما على إدارة المرافق العامة أن تستفيد من التطور التكنولوجي الهائل من أجل إعادة هندسة العمليات الإدارية بها حتى تتمكن من مواجهة الفساد الإداري بطرق أكثر فاعلية ونجاعة. ومن ثم تمثلت مشكلة البحث في التساؤل الرئيسي التالي:

كيف يمكن الاستفادة من الرقمنة كآلية لإعادة هندسة العمليات الإدارية للحد من الفساد الإداري في المرافق العامة؟

١. ما دور التحول الرقمي في إعادة هندسة المرافق العامة؟

٢. كيف أثر الفساد الإداري على جودة خدمات المرافق العامة؟

٣. ما دور إعادة الهندسة في الحد من الفساد الإداري؟

أهداف البحث: يهدف البحث الحالي إلى:

إبراز دور الرقمنة في إعادة هندسة المرافق العامة من أجل تبسيط وسرعة الإجراءات الإدارية مما يمكن من مكافحة الفساد فيها، وكذلك الوقوف على جهود مصر في مجال الرقمنة من أجل الحد من الفساد الإداري وسوف يتم ذلك من خلال ما يلي:

- بيان دور التحول الرقمي في إعادة هندسة المرافق العامة.
- بيان مفهوم ظاهرة الفساد الإداري وأثره على المرافق العامة.
- الوقوف على آليات إعادة الهندسة لمكافحة الفساد.

أهمية البحث:

يمتاز موضوع الرقمنة بأهمية كبيرة، ليس فقط كونه مجرد انتقال من نظام تقليدي روتيني بطيء إلى نظام عصري حديث قائم على التكنولوجيا المتطورة، بل هو أيضا وسيلة وألية هامة لإعادة هندسة المرافق العامة من أجل تحسين الخدمات العامة التي تقدمها ودعم جهود مكافحة الفساد الإداري.

منهج البحث:

اعتمد البحث الحالي على المنهج الوصفي التحليلي نظرا لطبيعة البحث التي تستهدف دراسة دور الرقمنة كآلية لإعادة هندسة العمليات الإدارية في المرافق العامة للحد من الفساد الإداري، من خلال تحديد المتطلبات المادية والبشرية والقانونية التي تحتاجها المرافق العامة وكذلك تحديد المعوقات التي تحول دون إعادة هندسة تلك المنظمات.

ويركز المنهج الوصفي على الوصف الدقيق والتفصيلي لظاهرة أو موضوع محدد للحصول على نتائج علمية دقيقة بطريقة موضوعية، ويتجلى اعتماد هذا المنهج من خلال السرد ووصف وتحليل أهم المفاهيم والعناصر والخصائص المميزة لإعادة الهندسة ودورها في مواجهة الفساد الإداري، ومن ثم محاولة التوصل لاستنتاجات عامة، وسوف يتم عرض ذلك على النحو التالي: التحول الرقمي ودوره في إعادة هندسة في فصل أول، الفساد الإداري وآثره على المرافق العامة في فصل ثان، ومن ثم عرض آليات إعادة الهندسة لمكافحة الفساد في فصل ثالث.

الباب الأول: التحول الرقمي ودوره في إعادة هندسة العمليات الإدارية

يعمل التحول الرقمي على استخدام التقنيات الرقمية في معالجة البيانات واستغلال الذكاء الاصطناعي في ابتكار المنتجات والخدمات وتوفير قنوات جديدة للارتقاء بكفاءة الأداء إلى مستويات غير مسبوقة، مما يؤدي إلى اختصار الوقت والجهد وخفض التكلفة وتحقيق مرونة أكبر وكفاءة أعلى في عمليات إنتاج الخدمات، بالإضافة إلى تحسين الجودة وتبسيط الإجراءات وخلق فرص جديدة.

الفصل الأول: أهمية إعادة الهندسة الإدارية

إن الأساليب التقليدية المتبعة في تنظيم الأقسام والعمليات لم تعد قادرة على الوفاء بمتطلبات المواطنين، الأمر الذي يتطلب استخدام أساليب جديدة قادرة على تحقيق نتائج فائقة في هذا المجال، ومن هذه الأساليب أسلوب إعادة الهندسة حيث تحاول تصميم العمليات الخاصة بالعمل دون الارتباط بالهياكل الموجودة فعلا، ومفتاح نجاحها هو تحقيق المزيد من الفعالية للعمليات مع تعزيز التركيز على استخدام تكنولوجيا المعلومات

للتأكد من تدفق المعلومات⁽⁴⁾. ويهدف هذا الأسلوب إلي تحسين المرافق العامة لضمان تطوير أدائها لتتواءم مع متطلبات المجتمع. وسوف نتناول ذلك في مبحثين، الأول يتناول مدلول إعادة الهندسة الإدارية والثاني يتناول مناهجها المختلفة وأهدافها ومتطلبات تطبيقها على النحو التالي:

المبحث الأول: مدلول إعادة الهندسة الإدارية

تعد إعادة الهندسة الإدارية أحد الأساليب الحديثة والمتبعة في تطوير هياكل عمل المنظمات للعمل على زيادة كفاءتها وفعاليتها، بهدف رفع مستوى الأداء وتحسين أداء الخدمات المقدمة للمواطنين، ولذلك سوف يتم تناول هذا المبحث في مطلبين الأول يتعلق بمفهوم إعادة الهندسة الإدارية وخصائصها والثاني يتعلق ببيان مزايا تطبيقها. المطلب الأول: مفهوم وخصائص إعادة الهندسة الإدارية

تعود نشأة إعادة الهندسة إلى القرن التاسع عشر، بهدف تحقيق المنظمات لأهدافها من خلال استخدام طرق جديدة لتعظيم الفائدة من كل الموارد المتاحة لإحداث تغييرات جوهرية باستخدام الرقمنة لخفض التكاليف وتحسين جودة الخدمات المقدمة من المرافق العامة.

أولاً: مفهوم إعادة الهندسة الإدارية

يمكن تعريف إعادة الهندسة بأنها إعادة التفكير الأساسي وإعادة التصميم الجذري للعمليات من أجل التوصل إلي تحسين جوهري في المقاييس المعاصرة للأداء مثل التكلفة والجودة والخدمة والسرعة.⁽⁵⁾

تشير إعادة الهندسة إلي إعادة تصميم العمليات الإدارية بصورة جذرية بهدف تحقيق تحسينات جوهرية فائقة وليست هامشية أو تدريجية في معايير الأداء الحاسمة مثل: التكلفة والجودة والإنتاجية وتدفق العمل.⁽⁶⁾

(4) Hartley Peter & Bruckmann Clive G.: Business Communication, Routledge Company, London, 2002, P. 334.

(5) Jennifer M. George, Gareth R. Jones: Understanding and Managing Organizational Behavior, Addison – Wesley publishing company, New York, 2008, p612.

ويمكن تعريف إعادة الهندسة على أنها إعادة التصميم السريع والجزري للعمليات الإدارية الاستراتيجية وذات القيمة المضافة وكذلك للنظم والسياسات والهياكل التنظيمية المساندة بهدف تحسين العمل وزيادة الكفاءة الإنتاجية بالمنظمة بصورة كبيرة. (٧)

ويمكن تعريفها أيضا على أنها إعادة التفكير الأساسي وإعادة التصميم الجذري لنظم العمل لتحقيق تحسينات مثيرة في المناطق الحساسة والمعاصرة مثل التكلفة، الجودة، الخدمة والسرعة باستخدام تكنولوجيا المعلومات. (٨)

ومن خلال ما سبق يمكن أن نستنتج أن استخدام الرقمنة يعد أداة بناء عمليات جديدة بدلا من الاعتماد على العمليات القائمة وبالتالي يعد أساس إعادة الهندسة.

ثانيا: خصائص إعادة الهندسة الإدارية:

يمكن تحديد عدة خصائص تميز إعادة الهندسة هي:

- ١- **تحقيق الدمج الوظيفي:** ويقصد بها تكامل عدة وظائف منفصلة في وظيفة واحدة، والقضاء على التخصص الوظيفي وتقسيم العمل وهذا بالطبع عكس تقسيم العمل الذي كان سائداً إبان الثورة الصناعية الأولى، مما يؤدي إلى سهولة توزيع أعباء العمل ومسؤولياته، وتحسين مراقبة مستوى الأداء، والتخلص من الأخطاء الناتجة عن تعدد الإدارات الوظيفية وجهات الاختصاص في مجال العمل. ومثال ذلك قامت شركة إلكترونيات بدمج وظيفة تلقي طلبات العملاء، ووظيفة تنفيذ طلبات العملاء في وظيفة واحدة هي خدمة العملاء. (٩)
- ٢- **الموظفون يتخذون القرارات:** ويقصد به اتخاذ القرارات بواسطة العاملين، بدلا من لجوء الموظف في إحدى مراحل العمل إلى رؤسائه للحصول على قرار معين بشأن

(6) Jr., John W, Slocum, et.al: Competency-Based Management, Thomson South-Western, USA, 2008, p576.

(٧) جوزيف كيلادا: تكامل إعادة الهندسة مع إدارة الجودة الشاملة، ترجمة سرور علي إبراهيم سرور، دار المريخ، الرياض، السعودية، ٢٠٠٤، ص ١٣١.

(8) Thyagarajan V & Khatibi Ali: BRP – A Tool For Managing The Change, *Journal of Hum. Ecol.*, 2004 Vol 15, No.1 P57.

(٩) ممدوح رفاعي: إعادة هندسة عمليات التشغيل، مكتبة جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٢.

العمل، فإنه أصبح الموظف يتخذ القرار بنفسه كجزء من العمل الذي يقوم به بعد أن كان الأمر حكراً على المدراء فقط. (١٠)

٣- تتم خطوات العمليات حسب طبيعتها: تتميز إعادة هندسة العمليات بالتخلي عن ترتيب الخطوات المتتالية للعمل، وإخضاع الترتيب لطبيعة العملية نفسها، حيث تتم خطوات أداء العملية بصورة طبيعية، ولا توجد هناك حدوداً مصطنعة، كما أنها تتخلص من القوالب الجامدة وتتبنى طرقاً جديدة تناسب أهداف المنظمة وظروفها، مما يؤدي إلى سرعة إنجاز العمل وخفض الوقت المستغرق في الحصول على الخدمة أو المنتج. (١١)

٤- تعدد خصائص العمليات: أدى تنوع الأسواق وتغيرها بسرعة شديدة، إلى الحاجة إلى تنوع العمليات بحيث تكون ذات أوجه متعددة وفقاً لمتطلبات العميل.

٥- يتم إجراء إعادة الهندسة للمواقع الأكثر حساسية وأهمية، حيث يجب اختيار القائم على إعادة الهندسة بحيث يكون قادراً على تحقيق عائداً سريعاً.

٦- خفض مستويات الرقابة والمراجعة: تعمل الهندرة على اتباع أسلوب رقابة متوازن من خلال استبدال الخطوات الرقابية الصارمة بأساليب الرقابة الكلية أو المؤجلة، بحيث يتم تجنب الأعمال التي ليست ذات قيمة مضافة، حيث يتم التجاوز عن الأخطاء البسيطة والمحدودة عن طريق تأجيل اتخاذ الإجراءات اللازمة في لحظة اكتشاف الأخطاء، والنظر في الحالات العامة بدل من الحالات الفردية، والاعتماد على الرقابة على الجودة بصورة إجمالية بعد انتهاء العملية.

٧- توفير جهة واحدة للاتصالات: حيث يعمل مدير العملية كمنسق بين إجراءات العمليات المعقدة والعملاء، ويظهر أمام العميل كجهة مسؤولة عن العملية بأكملها تتمتع بصلاحيات أكبر.

(١٠) سيد عليوة، برنامج الهندسة الإدارية، مكتبة جزيرة الورد، المنصورة، ٢٠٠٢، ص ٩٥.
(١١) علي عبد الهادي مسلم، وأيمن على عمر، قراءات في علم تحليل وتصميم منظمات الأعمال، مدخل إعادة الهندسة، الدار الجامعة، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٣٠٧.

٨- تكامل المركزية واللامركزية في الأعمال: تتمكن المنظمات التي تطبق الهندرة من الجمع بين مميزات المركزية واللامركزية في عملياتها، حيث يساعد استخدام تكنولوجيا المعلومات على تمكين الإدارات من العمل بصورة مستقلة، وفي نفس الوقت تمكن المنظمة ككل من الاستفادة من مزايا المركزية عن طريق ربط جميع الإدارات بشبكة اتصالات موحدة.

المطلب الثاني: أسباب ومزايا تطبيق إعادة هندسة العمليات الإدارية
تهدف عملية إعادة هندسة العمليات إلى تحقيق نتائج هائلة في مقاييس الأداء من خلال تبسيط الإجراءات الإدارية وتخفيض زمن أداء العمليات وتحسين مستويات الأداء وتطبيق مفهوم الموظف الشامل وتقليص التخصص إلى حد كبير.
أولاً: أسباب تبني أسلوب إعادة هندسة العمليات الإدارية:

هناك العديد من الأسباب التي تدفع إلى تطبيق إعادة الهندسة وتتمثل فيما يلي:

- أسباب داخلية: وتتمثل في انتشار البيروقراطية في المنظمات مما أدى إلى تعقيد العمليات، وبطء الإجراءات وعدم قدرة المنظمات على الإدارة، مما أدى إلى تدني الخدمات المقدمة.

- أسباب خارجية: انتشار الرقمنة واستخدامها بطريقة بسيطة في عملياتها الإدارية مما ساعد المنظمات على تحديث تغييرات جوهرية في العمليات الإدارية.

ثانياً مزايا تطبيق إعادة الهندسة الإدارية :

ويمكن تقسيم الفوائد المترتبة علي إعادة الهندسة إلي أربعة جوانب رئيسية: (١٢)

١. الجوانب الفنية : وتتمثل في الآتي:

- إتمام عمليات متكاملة وليس جزيئات صغيرة.
- سرعة انجاز العمل.
- التوصل إلى طرق جديدة للأداء.

(١٢) سعيد شعبان حامد: العوامل المؤثرة علي تطبيق إعادة هندسة العمليات الإدارية (الهندرة) دراسة ميدانية، مجلة المحاسبة والإدارة والتأمين، كلية التجارة، جامعة القاهرة، العدد السابعون، السنة السابعة والأربعون، ٢٠٠٨، ص ٩٦١-٩٦٢.

- تضيق الفارق الزمني بين خطوات العمل.
- استخدام معايير دقيقة وأكثر موضوعية لقياس الأداء وتحسين جودة المنتج.
- ٢. **الجوانب التنظيمية:** وهي التي تختص بطرق وأساليب العمل والشكل التنظيمي المتبع ومنها:

- تقليل المجهود المستندي والأوراق اللازمة.
- اختصار خطوات العمل.
- تقليل درجة المركزية. تخفيض الإجراءات
- توسيع صلاحيات العاملين
- تحسين نظم المعلومات وتطوير عملية اتخاذ القرارات.
- ٣. **الجوانب السلوكية:** وهي التي تتعلق بمجموع العاملين ومنها:
- رفع الروح المعنوية للعاملين نتيجة اشتراكهم في التخطيط واتخاذ القرارات.
- إحساس العامل بالإنجاز وإشباع حاجات إثبات الذات لديه.
- شعور الأفراد بأهمية نتيجة تنوع مهاراتهم وقدراتهم على أداء أعمال متنوعة.
- الإقبال على المساهمة بالأفكار الجديدة في العمل.
- إحساس العاملين بتبادل المنفعة بينهم وبين المنظمة التي يعملون فيها
- زيادة التنافس بين الأفراد لبلوغ الأهداف واستمرار تطوير الأفراد
- تحسين الأداء الجماعي بانتشار التعاون.
- ٤. **بيئة العمل ومناخ العمل:**

- تشجيع الإبداع وتحسين الأداء وتعميق روح الالتزام والمسئولية.
- نشر روح الفريق والعمل الجماعي.
- التوقف عن الأسلوب التقليدي للرقابة وتشجيع تحمل المسئولية والرقابة الذاتية.
- مكافأة وتحفيز العاملين والتميزين ونشر روح التحدي والرغبة في التفوق.
- ترسيخ قيم واتجاهات ايجابية للعمل.
- الاستفادة من مهارات الرؤساء والمرؤوسين.

المبحث الثاني: أهداف إعادة الهندسة ومتطلبات تطبيقها

تعمل إعادة الهندسة الإدارية على إعادة النظر في الأسس التي تحدد أساليب العمل المتبعة وإعادة التصميم الجذري للوضع الراهن، وذلك بهدف تحقيق تحسينات جوهرية، ولذلك سوف يتم تناول هذا المبحث في مطلبين، الأول يتعلق بأنواع إعادة الهندسة وأهدافها، والثاني يتناول مناهجها ومتطلبات تطبيقها. المطلب الأول: أنواع إعادة الهندسة الإدارية وأهدافها:

أولاً: أنواع إعادة الهندسة الإدارية: تتخذ إعادة الهندسة أحد الأشكال التالية: (١٣)

١. إعادة هندسة المنتج أو الخدمة Re-engineering product or service

ويقصد به التجديد أو إعادة العمل أو صقل أو إصلاح أو تطوير المنتج أو الخدمة بحيث تحقق إشباعاً أكثر للعميل.

٢. إعادة هندسة العملية Process reengineering ويقصد بها دراسة وفحص وتعديل نظام العمليات الداخلي لإعطائه شكلاً أو وظيفة جديدة تواكب النظم التكنولوجية المتطورة أو تعمل على الاستفادة من تقصير دورة التشغيل أو إتباع أساليب مبتكرة لتخفيض التكاليف أو تحقيق مزايا مطلوبة.

٣. إعادة هندسة النظم الإدارية system management reengineering

ويقصد بها أحداث تغيير في جميع العمليات التنظيمية والإدارية عن طريق إعادة التفكير والتصميم لإحداث تغييرات وتحسينات جوهرية في مقاييس الأداء.

ثانياً: أهداف إعادة الهندسة الإدارية

يهدف تطبيق أسلوب إعادة هندسة العمليات الإدارية إلى تحقيق العديد من الفوائد، والتي تعود على المنظمات بكفاءة وفعالية عالية، وبشكل يحافظ على بقاء واستمرارية المنظمات الإدارية في مواجهة التحديات المتلاحقة، من خلال التغييرات التي يحدثها تطبيق الأسلوب في بيئة العمل ومنها :

(١٣) شادي نيازي محمد توفيق: إعادة هندسة العمليات لتحسين القدرة التنافسية للشركات العاملة بقطاع الدواء المصري كلية التجارة، جامعة عين شمس، ٢٠٠٣، ص ٨٥.

١. **تتحول وحدات العمل من إدارات وظيفية إلى فرق عمليات:** التركيز يكون على فرق العمل المتخصصة لإنجاز المهام في الأماكن المحددة بسهولة ووضوح الإجراءات، فالمسئولية هنا تكون مشتركة بين الأعضاء وليست فردية، وبالتالي يؤدي لتعاون الأفراد وتضافر الجهود وتنمية روح الجماعة.^(١٤)
٢. **تتحول الأعمال من مهام بسيطة إلى مهام مركبة (دمج عدة مناصب في منصب واحد)** حيث أن المهام البسيطة تؤدي على زيادة الروتين والبطء في العمل والازدواجية والتكرار، في حين أن التحول إلى منصب واحد يقوم على أداء مجموعة من الإجراءات يؤدي إلى الغاء تعدد الاختصاص، ويقضي على كل مخاطر تقسيم العمل، وبالتالي يتم التخلص من الأخطاء الروتينية، مما يؤدي إلى استثمار الوقت وخفض التكاليف ويحسن من مستويات الرقابة.^(١٥)
٣. **إحداث تغييرات في أداء العاملين من حيث استقلالية الأفراد في أداء المهام:** يتطلب تطبيق إعادة الهندسة إلى وجود موظفين قادرين على تأسيس القواعد والتعليمات بأنفسهم، أي قادرين على الإبداع والمبادرة، بحيث تكلف الإدارة فرق العمل بمسئولية تنفيذ عملية كاملة، وتقوض الصلاحيات اللازمة لاتخاذ القرارات التي يحتاجون إليها لتنفيذ ذلك العمل.
٤. **التشجيع على التعلم:** حيث يساعد التعليم على إيجاد الموظفين القادرين على اكتشاف متطلبات العمل بأنفسهم، وترسيخها في أذهان العاملين، والعمل على زيادة قدرتهم على خلق مجالات العمل المناسبة لهم، والاستعداد المستمر لتنفيذها وفقا لمتطلبات العمل، بدلا من التدريب في المنظمات التقليدية التي تركز على تدريب الموظفين للقيام بوظائف معينة.^(١٦)

(14) Erim Ash& VAYVAY Ozalp: is the Business Process Reengineering (BPR) proved itself to be a Trustable Change Management Approach for Multinational Corporations? Cases studies from the literature, Journal of Aeronautics and Space Technologies, Vol 4, No 4, July 2010, p 25-26.

(15)Michael Hammer, James Champy, op.cit,p 78.

(١٦) أحمد محمد غنيم، مداخل إدارية معاصرة لتحديث المنظمات، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، المنصورة، ٢٠٠٤، ص ٨٣

٥. **تحول التركيز في معايير الأداء والمكافآت من الأنشطة إلى النتائج:** بحيث يكون تقييم أداء العاملين ومكافآتهم بناء على أساس النتائج النهائية، وبشكل جماعي لا على أساس الوقت الذي يقضيه الموظف في العمل.
٦. **التغيير في قيم الثقافة التنظيمية في المنظمة:** حيث تعمل إعادة الهندسة على إحداث تغيير في ثقافة المنظمة وذلك من خلال الترسخ في اذهان الأفراد العاملين بأن أهم ما في التنظيم هو تقديم خدمات ذات جودة عالية للعملاء، وليس الرؤساء حيث يتم إدخال مفاهيم وأفكار واتجاهات جديدة تؤدي كلها إلى التركيز على نوعية الخدمة ورضا العملاء بالدرجة الأولى.
٧. **التحول في معايير الترقية من الأداء إلى المقدرة والتميز:** حيث تكون الترقية في المنظمات التي تطبق إعادة الهندسة بناء على قدرات الموظف وتميزه وليس على أدائه، حيث أن الترقيات تعتبر تغيرا في الوضع الوظيفي وليس مكافأة مما يؤدي إلى تغيير ثقافة المنظمة وتحويل اتجاهات الأفراد وقيمهم بشكل إيجابي لتقديم الخدمة المناسبة.
٨. **تحول التنظيم الإداري من هرمي إلى التنظيم الأفقي:** تعمل إعادة الهندسة على إلغاء المستويات الإدارية الهرمية والاستعانة بالتنظيم المبسط الذي يعمل على بقاء البناء التنظيمي ثابتا وأفقيا، لأن فرق العمل تمارس أعمالها بحرية واستقلالية كاملة.
٩. **تحول المسؤولين من مراقبين إلى قياديين:** حيث أن الأفراد التنفيذيين يقومون بالعمل كقياديين، وهدفهم الأول هو التركيز على كيفية تصميم العمل وإنجازه.^(١٧)
١٠. **تحول المديرين من مشرفين إلى موجهين:** يتم ذلك عندما تكون فرق العمل تمارس صلاحيات مستقلة، وهذه الاستقلالية تعطي للعاملين درجة كبيرة من المرونة والبساطة بدلا من التعقيد، ومن خلال هذا فإن المدراء المشرفين يتحولون إلى أفراد يعملون على مساعدة العاملين، ومواجهة المشكلات والعمل على وضع الحلول لها.^(١٨)

(١٧) محمد الصيرفي، هندرة الموارد البشرية، مؤسسة حورس الدولية للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٤٠.

(١٨) أحمد محمد غنيم، مرجع سابق، ص ٧٨.

١١. **تحويل نظم العمل من الرقابة إلي الاستقلال:** ففي ظل تطبيق إعادة الهندسة، يتم تكوين فرق عمل تفوض في تنفيذ العمليات، وتكون هذه الفرق ذات كفاءة عالية من خلال التدريب بحيث تستطيع أن تضع قواعد أكثر للعمل من خارج الفريق، لذا يتمتع هذا الفريق بالاستقلالية في تنفيذ العملية وفي تحديد قواعد العمل في المنظمة.^(١٩)

١٢. تهدف إعادة المرافق العامة إلي إحداث نقلة نوعية في تنظيم و تدريب الأفراد بما يحقق الكفاءة في الأداء لمواجهة المستجدات والتطورات الدولية والإقليمية والمحلية (٢٠)

١٣. تحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين داخل المرافق العامة، عن طريق زيادة الفاعلية التنظيمية، ورفع كفاءة أداء العاملين.

١٤. زيادة التوافق بين نوعية السلع والخدمات وبين متطلبات العملاء والعمل على رفع جودة الخدمات التي يقدمها المرفق.

• تعزيز المؤسسية والعمل الجماعي وترسيخ مبدأ المساءلة لضمان الانجاز المتميز.

• تعزيز اللامركزية على مستوي المؤسسات، مع تفويض الصلاحيات وتوزيع الأنشطة بشكل ايجابي فاعل بما يزيد من كفاءة وفاعلية العمل المؤسسي.

• تعظيم وتفعيل دور المشاركة المجتمعية في النهوض بجودة خدمات المرفق العام، من خلال المشاركة في عملية التخطيط وتحديد الاحتياجات واتخاذ القرارات.

المطلب الثاني: مناهج إعادة الهندسة ومتطلبات تطبيقها

تعد إعادة الهندسة من الأساليب الإدارية الحديثة التي يمكن أن تساعد المنظمات على تحقيق نتائج غير مسبوقة في مجال التطوير والتحسين، إلا أن إعادة الهندسة لها العديد من المناهج التي يمكن استخدامها، وجميع تلك المناهج تتفق في الأساسيات

(١٩) إبراهيم عباس الزهيري: الإدارة المدرسية والصفية منظومة الجودة الشاملة: سلسلة التربية و علم النفس، دار الفكر العربي، العدد ٤٠، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٥٠٨.
(٢٠) عصام جلال حسن شعت: استخدام منهج إعادة الهندسة الإدارية في تطوير نظام الإدارة المحلية المصري رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية التجارة، جامعة عين شمس، ٢٠٠٨، ص ٥٣

(الإعداد، دراسة الوضع الحالي، التصميم الجديد للعمليات، التطبيق) ومن ثم سوف يتم تناول مناهج إعادة الهندسة ومن ثم متطلبات تطبيقها على النحو التالي:
أولاً: مناهج إعادة الهندسة الإدارية:

ويقصد بها الدليل لكيفية بلوغ الهدف من التغيير المراد إحداثه حتى لا تتحرف جهود التغيير عن المسار المطلوب، وهناك خلاف واضح بين الباحثين حول إمكانية وضع منهج نمطي ذي خطوات رئيسية محددة يمكن الاعتماد عليه عند تطبيق إعادة الهندسة، فيري البعض أن منهج إعادة الهندسة هو منهج حدسي *Intuitive approach* أي أنه يعتمد على التفكير المبدع وتقييم الموقف واستنباط الحلول بسرعة كبيرة، لذا لا يمكن وضع منهج نمطي ذي خطوات رئيسية محددة ويكون صالحاً للتطبيق في المؤسسات ذات الثقافات المختلفة وأنه يجب أن يتم تفصيل مناهج إعادة الهندسة بما يلاءم كل حالة علي حدة.

في حين يري فريق آخر بأن مناهج إعادة الهندسة هي مناهج نمطية *Systematic approaches* أي أنه يمكن وضع منهج نمطي ذي خطوات رئيسية محددة ويكون صالحاً للتطبيق في المؤسسات ذات الثقافات المختلفة، ويمكن عن طريق إتباع هذا المنهج القيام بكافة أنشطة إعادة الهندسة.

وتؤيد الباحثة رأي الفريق الثاني في أنه يمكن وضع منهج نمطي ذي خطوات رئيسية محددة ويكون صالحاً للتطبيق في المؤسسات، مع اختلاف شكل التطبيق وفقاً لدرجة توافر متطلبات التطبيق.

ولذلك هناك منهج متكامل لتطبيق إعادة الهندسة يتكون من المراحل التالية:^(٢١)

١. الإعداد: وتشمل هذه المرحلة السعي لزيادة الوعي التنظيمي بمدي أهمية تطبيق مدخل إعادة الهندسة ومدي قدرته على تحقيق أهداف المؤسسة، كما تشمل أيضاً إعداد

(٢١) طارق عبد السميع عبد العاطي الشافعي: متطلبات تطبيق مدخل إعادة هندسة العمليات "دراسة تطبيقية علي الشركات الصناعية المخصصة في جمهورية مصر العربية " رسالة ماجستير غير منشورة، ٢٠٠٥، ص ٦١.

وتدريب فريق إعادة الهندسة، وضرورة تناول مشروع إعادة الهندسة من منظور استراتيجي.

٢. **التفكير في العملية:** وتشمل هذه المرحلة بناء وفهم نموذج لعمليات المنظمة الهامة بالنسبة للعميل، وقياس أداء هذه العمليات، والعمل على اكتشاف مشاكلها، وتحديد الأنشطة ذات القيمة المضافة، وتحديد العملية التي سيتم البدء بإعادة هندستها.

٣. **الابتكار:** وتشمل هذه المرحلة تحديد التحسينات المطلوب تحقيقها في مستويات الأداء، ومحاولة تحقيق هذه التحسينات إما من خلال الإبقاء على جوهر العملية الحالية مع محاولة إيجاد أفكار جديدة لتنفيذها، أو بإعادة تصميمها بشكل كامل.

٤. **التصميم الفني:** ويهتم التصميم الفني بوصف المكونات المادية والبرمجية والإجراءات والأنظمة التي تصاحب العملية الجديدة.

٥. **التصميم الاجتماعي:** لا يجب أخذ الجوانب المادية فقط في الاعتبار اعتبار عند وضع التصميم الجديد، ولكن يجب أخذ الجوانب الاجتماعية (البشرية) مثل: المسارات الوظيفية والتعويضات، والخطط الخاصة بتوفير العمالة وتعليمها وتدريبها ورفع معنوياتها.

ثانياً: خطوات إعادة الهندسة الإدارية:

حدد كلا من جيمس شورت وتوماس وديفنبورت مدخلا من خمسة خطوات لإعادة الهندسة في المؤسسة وهي: (٢٢)

١. تطوير رؤية لإعادة هندسة عمليات التشغيل مثل خفض التكلفة، تخفيض الوقت، تحسين جودة المخرجات، وجودة مناخ العمل.

(22) Look at:

- Thomas H. Davenport and James E. Short: The New Industrial Engineering; Information Technology And Business Process Redesign, Massachusetts Institute of Technology, Sloan School of Management, 1990, p 6-7.
- Sidikat Adeyemi & Mukaila Ayanda ARemu: Impact Assessment of Business Process Reengineering on Organizational Performance, European Journal of Social Sciences, Vol.7, No.1, 2008, P. 118.

٢. تحديد العمليات التي تحتاج إلى إعادة هندسة وترتيبها حسب الأولوية.
٣. فهم وقياس العمليات الموجودة حاليا وذلك من أجل تجنب تكرار الأخطاء القديمة وتوفير قاعدة التحسينات المستقبلية.
٤. تحديد مستويات تكنولوجيا المعلومات المطلوبة وذلك لأن التكنولوجيا ركيزة هامة لإعادة الهندسة.
٥. تصميم وبناء نموذج للعملية الجديدة: فالتصميم الفعلي يجب ألا ينظر إليه على أنه نهاية عملية هندسة العمليات، كما لا يجب النظر إليه كنموذج يحدد مسار مدخل إعادة هندسة العمليات للحصول على نتائج سريعة تتعلق برضا العملاء.

ثالثا: متطلبات تطبيق إعادة الهندسة الإدارية: (٢٣)

تمثل هذه المتطلبات مجموعة المتغيرات المطلوب إحداثها في إدارة المرافق العامة حتى يمكن أن تقوم بوظائفها في إطار عصري يبعدها عن الجمود والتقليدية التي تعاني منها ومن المتطلبات الأساسية:

١. دعم وتأييد الإدارة العليا لجهود إعادة الهندسة: يتطلب تطبيق إعادة الهندسة دعم الإدارة فبدون الاقتناع الكامل من قبل الإدارة بأهمية التغيير الجذري السريع فإن أي مجهود لن يحقق الهدف المطلوب، ولذلك يجب أن يتحول هذا الدعم إلي إيمان كامل راسخ في أذهان القادة حتى يتمكنوا من إقناع العاملين بها.
٢. توفير القيادات الواعية: يتطلب تطبيق إعادة الهندسة مستويات عالية من القيادات القادرة على قيادة التغيير في إطار من العلاقات الإنسانية والعمل الجماعي.
٣. إعادة تصميم وظائف المرافق العامة: ويتضمن ذلك إعادة توزيع المسؤوليات وتغيير طرق العمل ولا بد أن يصحب ذلك تغييرات جذرية في أساليب الحفز والتعويضات والمزايا الوظيفية وكذلك أساليب التقييم.

(٢٣) محمد حسنين العجمي: استراتيجيات الإدارة الذاتية للمدرسة والصف، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٣٧٣-٣٧٨.

٤. إعداد فريق عمل للقيام بعملية إعادة الهندسة: يتطلب تطبيق إعادة الهندسة إلى وجود فريق من المتميزين ذوي الخيال الخصب والذين لديهم القدرة علي العمل وفق أسلوب يتميز بتعدد الوظائف والاختصاصات.^(٢٤)
٥. بناء أنظمة إلكترونية شاملة للمعلومات: يستلزم تطبيق إعادة الهندسة إلى استخدام الأنظمة الشاملة للمعلومات في العمليات الإدارية من خلال الربط بين الأهداف والعمليات التنفيذية والرقابة عليها من خلال نسق متكامل من الأجهزة التكنولوجية المتقدمة اللازمة لتشغيلها والخبرات والمهارات للقائمين عليها، ولابد من ربط المرافق العامة بشبكة المعلومات المركزية حتى يتم توفير المعلومات الصحيحة والدقيقة والسريعة.
٦. تحديد احتياجات العميل تحديدا واضحا: العميل يعتبر عنصرا أساسيا في إعادة الهندسة باعتباره المحور الأساسي الذي تدور حوله جميع الأنشطة وتحديد هذه الاحتياجات يمكن المرافق العامة من محاولة الوفاء بها للبقاء في المنافسة، وكذلك تحديد احتياجات المرفق ذاته مما يدعو إلى التغيير الجذري.
٧. تبني ثقافة تنظيمية جديدة: حتى يتحقق التطبيق السليم لإعادة الهندسة لابد من التغيير الكامل في الثقافة التنظيمية في المرافق العامة والتركيز على قيمة القياس المرجعي بمعنى أن يختار المرفق منافسا له نموذجا وتحدد مجالات تميزه ثم تحاول الارتقاء لمستوي هذا النموذج.
٨. وضوح الرؤية الاستراتيجية: لابد أن يكون لدى القائمين بإعادة الهندسة منظور ورؤية وأن يكون لديه القدرة على المبادرة وإرادة التغيير لتحويل الخيال إلى حقيقة.
٩. التحول من التدريب إلى التعليم: فالأمر لم يعد مقصورا على تزويد الأفراد بالتدريب الذي يمكنهم من أداء وظائفهم بشكل أفضل، ولكن التأكيد على أن الأفراد العاملين بحاجة إلى تعليم يبصرهم ويزيد من فهمهم لكيفية تحليل وحل المشكلات وفي نفس الوقت تؤدي إلى التحسين المستمر.

(24) Ross Alastair :Applying Process Re-engineering in Law Firms – an introduction , Codex Associates Ltd, United Kingdom, 2008,p4.

١٠. توفير المنهجية المناسبة لتطبيق إعادة الهندسة: تكمن أهمية المنهجية في أنها تتضمن الخطوات والإجراءات المناسبة والتي من خلالها جمع وتوحيد كافة العناصر لتطبيق المشروع من جانبه الفني والاجتماعي، والعمل على جمع وتوحيد الأنشطة التي يجب أن تؤدي من خلال عمليات متوازنة بدلا من المنهج التتابعي، بالإضافة إلى وضع خطط مرحلية للتطبيق بهدف إحداث التغير المطلوب والأهداف المحددة بالسرعة المناسبة.

١١. التوازن بين المركزية واللامركزية: لا بد أن تتبنى الإدارة اتجاها قويا نحو المركزية في وضع الأهداف وترتيب الأولويات وبناء أطر المحاسبة، ولكن في الوقت ذاته تتوسع في نقل السلطة والمسئولية في الوظائف إلى مستوي العاملين، مما يعني التوازن بين الاتجاهين.

١٢. إعادة توظيف الأدوات والإمكانات المتاحة: وتتمثل الإمكانيات المتاحة في كل الإمكانيات البشرية والمادية التي تخصصها إدارة المرفق العام لتطبيق العملية وكذلك توفير الوقت الكافي من جانب المستويات الإدارية لمتابعة التنفيذ الفعلي.^(٢٥)
الفصل الثاني: الرقمنة كآلية لإعادة الهندسة الإدارية

تحتل الرقمنة مكانة متميزة بالنسبة لإعادة هندسة العمليات، حيث لا تعتبر إعادة الهندسة مجرد رقمنة للأعمال في المنظمة بقدر ما هي تصور لكيفية إنجاز الأعمال في ضوء القدرات الحالية والمستقبلية لتكنولوجيا المعلومات، وهذا يعني أن الرقمنة تلعب دور الممكن وليس الحل في إعادة الهندسة، كما تلعب دور المنفذ كونها تساعد القائمين على إعادة الهندسة في تسهيل انجاز العمل من خلال تحليل المعلومات حول الأداء وهيكل العمليات، وهذا ما توفره الرقمنة.

وبذلك يعتمد تطبيق إعادة هندسة العمليات الإدارية بشكل أساسي على التطور السريع لتكنولوجيا المعلومات، مما أحدث طفرة في المنافسة بين المنظمات في مجال

(25) Gunasegaram A. and Kobu B.: Modelling and Analysis of Business Process Reengineering, International Journal of Production Research , Vol. 4, No. 11, Taylor & Francis Ltd. , 2002,p2525.

تقديم السلع والخدمات، ويساعد ذلك في زيادة كفاءة تلك المنظمات وتحسين مستوى الخدمات المقدمة للعملاء وجودتها وسرعة الاستجابة لتلك المنافسة والإذعان للقوانين والتوافق السريع مع متغيرات السوق.^(٢٦)

المبحث الأول: أهمية الرقمنة لإعادة الهندسة الإدارية

تعتمد إعادة الهندسة على الاستثمار في تقنية المعلومات واستخدامها بشكل فعال، بحيث يتم توظيفها للتغيير الجذري الذي يخلق أسلوب ابداعيا في طرق وأساليب تنفيذ العمل، وليس للميكنة الترت توفر الوقت، ولذلك جاء كان من الضروري الوقوف على مدى أهمية الرقمنة لإعادة الهندسة على النحو التالي:

المطلب الأول: مفهوم الرقمنة وأهميتها

تلعب الرقمنة دورا هاما في تطبيق إعادة الهندسة الإدارية من خلال تبسيط العمليات وسرعة ودقة الإنجاز، مما دعا إلى توضيح مفهومها ومدى أهميتها على النحو التالي:

أولا مفهوم الرقمنة:

يعد الرقمنة مفهوما حديثا ارتبط ظهوره بظهور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والذي نتج عنه التحول من استخدام الطرق التقليدية في نقل المعلومات والمعارف إلى استخدام الأرقام في نقل هذه المعلومات والمعارف. ويشير مفهوم الرقمنة بشكل أساسي إلى أخذ المعلومات النظرية وترميزها لأصفار حتى تتمكن أجهزة الكمبيوتر من تخزينها ومعالجتها وإرسالها.^(٢٧)

تعتمد الرقمنة في مفهومها على استخدام التكنولوجيا لتغيير نموذج الأعمال، من أجل الحصول على عائدات جديدة، وإتاحة المجال لفتح فرص ذات قيمة، بإتاحة مختلف الخدمات عبر الانترنت وعبر الهواتف الذكية، ودمجها مع التكنولوجيا الرقمية، مما يشجع على تبني مفهوم الرقمنة وكذا تقديم الخدمات إلكترونيا، حيث أصبحت

(26) Wong Bok & Xli Wilson. Case study: Business Process Reengineering in an International Company, Journal of Logistics Information Management, Vol 11, No. 5, 1998, p317.

(27)Bloomberg, Jason, Digitization and digital transformation: confuse them at you peril,2018,p6.

الخدمات العامة تتم عبر وسائط إلكترونية كالمواقع الإلكترونية والبريد الإلكتروني، والشبكات الإلكترونية والدفع الإلكتروني، وغيرها من الوسائل.

كما تعرف الرقمنة على أنها " التحول الاجتماعي الناجم عن الاعتماد الهائل على التقنيات الرقمية للحصول على المعلومات ومعالجتها ومشاركتها، وبذلك تعتمد الرقمنة على تطور تقنيات الوصول إلى شبكة الانترنت والبرمجيات المتطورة (٢٨).

وتعرف كذلك بأنها قدرة الدولة وشعبها في استخدام التقنيات الرقمية لتوليد ومعالجة وتبادل المعلومات، كما أن مفهومها يرتبط بالمفهوم الذي يصف كل من التغيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية المرتبطة بالتبني الجماعي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات (٢٩).

ثانياً: أهمية الرقمنة:

تتجلى أهمية الرقمنة في الربط والتقريب بين الأفراد والشعوب عن طريق انتشار الهواتف المحمولة وغيرها من وسائل التواصل، كما تساهم في رفع الأداء الكلي للمؤسسات، كما تساعد التكنولوجيا على انجاز الكثير من الأنشطة بسرعة ودقة عالية، وإلى جانب ذلك تساعد على خلق العديد من فرص العمل في مجالات متعددة.

كما تعمل الرقمنة على تحسين الخدمات القائمة أو استحداث خدمات جديدة لم تكن متوفرة من قبل في العديد من المجالات مثل الصحة والتعليم والاتصالات وغيرها. كما تساعد الرقمنة على تبسيط الإجراءات من خلال وسائل تحليل البيانات التي تمتاز بالدقة والجودة، كما تمتاز بالمرونة اللازمة لسرعة التكيف مع المتغيرات (٣٠).

ومن مزايا تطبيق الرقمنة في المرافق العامة تبسيط الإجراءات حيث يتم سير المعاملات إلكترونياً، وتقلل من الأعباء الورقية بجمع البيانات لاستخدامات متعددة، وتوفر الأرشفة الإلكترونية مما يسمح بالحصول على معلومات صحيحة من أجل أداء

(28)Raul Katz, Koutroumpis Pantelis, Measuring Socio-economic digitation a paradigm shift, U.S.A,2012,p 35.

(29)Ruiz,M. & Alejandra Lagunes Soto, National Digital Strategy, National digital strategy coordinator, Mexico, 2013, p 13.

(٣٠) سونيا محمد البكري، نظم المعلومات الإدارية، الدار الجامعة، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ١٢

خدمة عامة رشيدة، تدعم زيادة ولاء المواطنين نتيجة الاستجابة السريعة والمبسطة للخدمة العامة.

المطلب الثاني: تكامل الرقمنة مع إعادة الهندسة

أدى التطور التكنولوجي الهائل إلى تطور في نمط حياة الشعوب، مما استوجب استحداث نظم إدارية جديدة تتبنى تلك التطورات وتستخدمها من أجل التحول من الأنظمة التقليدية إلى أنظمة تمتاز بالشفافية والجودة، وبذلك تساعد الرقمنة في عمليات إعادة الهندسة من خلال العناصر التالية: (٣١)

١. الاعتماد على الإنترنت والبريد الإلكتروني والمصادر المتعددة للمعلومات في ذات الوقت.

٢. التحول من قاعدة البيانات ونظام المعلومات الإدارية إلى شبكة المعلومات التي تساعد العديد من المنظمات على أداء العمل.

٣. الاستفادة من شبكة الاتصالات السلكية واللاسلكية حتى يمكن الاستفادة من المركزية واللامركزية في نفس الوقت.

٤. التحول من مركزية القرارات إلى شبكات القرارات، حيث يصبح كل فرد مسؤولاً عن اتخاذ القرار.

٥. إرسال التقارير الفردية دون التواجد بالمكاتب من خلال الحاسب المحمول.

٦. التحول من الاتصالات الشخصية بالعملاء إلا الاتصالات الموضوعية والفعالة.

٧. التحول من مراجعة الخطط دورياً إلى مراجعة الخطط تلقائياً.

ومما سبق يتبين أن الرقمنة تلعب دوراً محورياً في إعادة هندسة العمليات في المرافق العامة، فالرقمنة تعد أداة استراتيجية قادرة على تحسين الخدمات وسهولة تقديمها مع مراعاة خفض التكاليف.

المبحث الثاني: الأساليب الرقمية لإعادة الهندسة

(٣١) فريد النجار، إعادة هندسة العمليات وهيكل الشركات للتعامل مع العولمة والحروب التجارية الجديدة، الطبعة الأولى، القاهرة، دار طيبة، ٢٠٠٥، ص ١٨١.

أدى التطور الهائل في مجال تكنولوجيا المعلومات إلى ظهور العديد من الوسائل والأدوات المستحدثة التي ساعدت على ظهور العديد من الأشكال المستحدثة للفساد الإداري مما يستوجب أن تعمل الإدارة على استخدام أشكال الرقمنة سواء من جانب الإدارة أو في جانب الخدمات. فتكون الإدارة الرقمية مسئولة عن تقديم الخدمات والمعلومات الكترونيا من خلال تفاعل مجموعة من العناصر الضرورية لعملها. تواجه الحكومات العديد من التحديات التي تستلزم أن تخضع المنظومات الحكومية لعمليات التحسين والتطوير المستمر لتمكين من تلبية متطلبات ورغبات المجتمع المتغيرة ككل. وتعد الحكومة الرقمية أحد أساليب الإدارة الحديثة للتغلب على هذه التحديات عن طريق الاستفادة من تكنولوجيا المعلومات في انجاز اعمالها ومعاملاتها بسرعة وكفاءة. فالحكومة الرقمية معنية في جوهرها لإحداث التعاون السلس بين الإدارات الحكومية والشركاء وأصحاب المصلحة الآخرين، خاصة في تفعيل دور المواطنين والمجتمع، من خلال التوظيف الأمثل والمتكامل لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والذي بات يعد من الضروريات بل من البديهيات لتحقيق التحول الرقمي المنشود.

يتداخل مفهوم الإدارة الإلكترونية والحكومة الإلكترونية* في العديد من الجوانب منها الأهداف والوسائل والخصائص، إلا أن البحث الحالي سوف يتبنى مفهوم الحكومة الرقمية على اعتبار أن الإدارة الإلكترونية هي النواة الأولى للحكومة الرقمية، وبالتالي هي مرحلة سابقة لها، وما الحكومة الرقمية إلا المرحلة النهائية لتطبيق الإدارة الرقمية، فالحكومة الرقمية هي نتاج ربط الإدارات الرقمية المحلية بشبكة كبرى تنتظم داخلها هذه الإدارات، فهي عبارة عن مجموعة من الإدارات الرقمية مرتبطة ببعضها البعض عن طريق شبكة معلوماتية واحدة. ولذلك سوف نستعرض مفهوم الحكومة الرقمية وأهدافها ومتطلباتها على النحو التالي:

أولاً: مفهوم الحكومة الرقمية:

* ظهر الاختلاف بين المصطلحين نتيجة اختلاف المصطلح باللغة الإنجليزية بين E-government والذي ترجم حرفياً ب الحكومة الإلكترونية، وبين E-management والذي ترجم إلى الإدارة الإلكترونية، على الرغم من أن الحكومة ليست كياناً سياسياً صرفاً بل لها وظائف إدارية.

في ظل الطفرة المعلوماتية التي تجتاح العالم نجد ضرورة التحول من الإدارة التقليدية إلى نمط إداري قادر على استيعاب هذه التطورات، وهو ما يتمثل في الإدارة الرقمية.

تعرف الحكومة الرقمية بأنها توظيف شبكة الإنترنت لتقديم المعلومات والخدمات الحكومية للمواطنين بطريقة مباشرة أو غير مباشرة وذلك بسرعة وكفاءة عالية وبأقل جهد وفي وقت قصير وهذا بغرض تحسين الخدمات ورفع كفاءة عمل الحكومة.^(٣٢)

كما يمكن تعريفها بأنها عملية تحويل كافة الأعمال والخدمات الإدارية التقليدية إلى أعمال وخدمات إلكترونية تنفذ بسرعة فائقة ودقة متناهية وبدون استخدام الورق. أي تحويل جميع العمليات التي تقوم بها الإدارة إلى عمليات ذات طبيعة إلكترونية مستخدمة في ذلك التطورات التقنية الحديثة.^(٣٣)

كما يقصد بها استخدام القطاع العام لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات بما في ذلك الانترنت والأجهزة المحمولة وغيرها من الأدوات لتحسين وتعزيز كفاءة وفعالية تقديم المعلومات والخدمات للمواطنين، وتعمل الإدارة الرقمية على تشجيع المواطنين على المشاركة النشطة.^(٣٤)

وكذلك تعرف بأنها إطار عام ومنظومة تقنية متكاملة تختلف عن الممارسات التقليدية للإدارة العادية، إذ تشمل تحولا كبيرا في العمل، بهدف تقديم خدمات أفضل.^(٣٥)

(٣٢) عبد الفتاح بيومي الحجازي، الحكومة الإلكترونية ونظامها القانوني، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١٤.

(٣٣) أمل لطفي حسن جاب الله، أثر الوسائل الإلكترونية على مشروعية تصرفات الإدارة القانونية، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٣٢.

(34) Choa Tang, Muruga Perumal.R, The Characteristics and values of E-governance and the role of e-democracy, International Journal of humanities and management science, vol. 1, Issue 1, International scientific Academy of Engineering & Technology, 2013, p 142. On line available at <http://www.isaet.org/images/extraimages/IJHMS%200101234.pdf>.

(٣٥) عبد السلام السويفان، إدارة مرفق الأمن بالوسائل الإلكترونية" دراسة تطبيقية"، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ٥١.

كما تعرف الحكومة الإلكترونية بأنها تكامل كل الإدارات الحكومية فيما بينها لتقديم الخدمات للمتعاملين معها بطريقة إلكترونية، باستخدام الوسائل التكنولوجية، بهدف الاستغلال الأمثل للموارد الحكومية، وتقديم خدمات جديدة.

ثانياً: خصائص الحكومة الرقمية:

يعتبر تطبيق الإدارة الرقمية خطوة ضرورية باتجاه رفع كفاءة الإدارة العامة، وكذا تحديث آليات الخدمات الحكومية، وبشكل عام فإن الحكومة الرقمية تتميز بالخصائص تميزها عن الحكومة التقليدية يمكن توضيحها على النحو التالي:

- **حكومة ذات دوام مفتوح:** أي أنها غير مقيدة بالزمن فلا تعترف بالعطلات كما في الحكومة التقليدية، فهي توفير بوابات إلكترونية حكومية رسمية على شبكة الانترنت يكون فيها جميع كافة الأنشطة والخدمات المعلوماتية والتفاعلية، فيما يشبه مجتمعات الدوائر الحكومية.

- **حكومة ذات إجراءات رقمية مختصرة:** حيث ساعد استخدام الرقمنة في اختصار العديد من الإجراءات المعروفة بالتعقيد والطول في ظل الحكومة التقليدية. فالعمل الإداري التقليدي تحتاج في معظم الأحيان إلى اعداده من جهة والمراجعة والمصادقة قد تكون من جهة أخرى، فضلاً عن حالة الموظف القائم بأداء الخدمة والذي قد يحصل على إجازة أو لا يتواجد في محل عمله مما يؤدي إلى تعطل أداء الخدمة.^(٣٦)

بينما تساعد الحكومة الإلكترونية على تحقيق سرعة وفعالية في عمليات الربط والتنسيق والإنجاز بين الدوائر الحكومية المختلفة، كما يعمل على تخفيض وقت إنجاز الخدمة، فعلى سبيل المثال تستطيع الإدارة العامة في ألمانيا توفير حوالي ٦ ساعات من أصل ١٠ ساعات من وقت معالجة معاملات الخدمة^(٣٧).

- **حكومة بلا أوراق:** حيث لا تعتمد في تعاملاتها على الوثائق الورقية والأرشيف الورقي كما هو معمول به في الحكومة التقليدية وإنما تعتمد على الوثائق الإلكترونية

(٣٦) محمد الصرفي، الإدارة الإلكترونية، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٦، ص ٦٩.
(٣٧) مير لا يستونغ فور برغر وأونترمين، رقمنة الإدارة، تحديث السجلات، المجلس الوطني الألماني للرقابة التنظيمية، ٢٠١٧، ص ٥٥، متاح على الموقع: normenkontrollrat.bund.de

والأرشيف الإلكتروني مما يعمل على تخفيض تكاليف الإجراءات الإدارية، حيث أن أداء الأعمال الإدارية بالطرق التقليدية يستهلك كميات كبيرة من الأوراق والأدوات الكتابية، مما يرفع من تكلفة إداء الخدمة، كما أنه توفر معلومات دقيقة وسهلة المراجعة، فعلى سبيل المثال من المتوقع في ألمانيا أن ينتج عن رقمنة أهم ٣٠ خدمة تجارية توفير الشركات ما يقرب من مليار يورو سنويا من التكاليف الإدارية^(٣٨)

- **حكومة ذات خدمات تتسم بالسرعة والدقة والشفافية والكفاءة:** ويتحقق ذلك من خلال توحيد النماذج الإدارية على الموقع الإلكتروني للحكومة الإلكترونية وإنجاز المعاملة في ثوان معدودة فلا مجال للخطأ الذي قد يحدث في حالة التعامل الورقي من طرف الموظف في ظل الحكومة التقليدية، كما أنه لا مجال للممارسات البيروقراطية، فالعلاقة بين المواطن والموظف العام علاقة غير مباشرة، كما أن الإنجاز الإلكتروني يخضع لرقابة إلكترونية بشكل دوري إلى جاني إتاحة المعلومات والبيانات عن الأنشطة الحكومية لمستخدمي الخدمة العمومية على سبيل الإعلام أو التوجيه، بما يحقق الشفافية داخل الإدارات العمومية بشكل أدق وأسهل من تلك المفروضة على الموظف في ظل الحكومة التقليدية.^(٣٩)

- **حكومة ذات تنظيم شبكي أفقي واسع:** حيث تعتمد على شبكة الإنترنت وإنشاء بنية مؤسسية على أساس تعاون فريق العمل والمشاركة في المعلومات، بدلا من التنظيم الهرمي المتعدد المستويات الذي تتميز به الحكومة التقليدية والذي تكون الرقابة فيه عمودية.

- **حكومة تتخطى حدود المكان،** وكذلك العوائق المتعلقة بالأفراد، كالمهارات اللغوية وضعف التعامل المباشر ونقص المعرفة الفردية وعدم القدرة على التنقل.

(٣٨) مير لا يستونغ فور برغر وأونترمين، رقمنة الإدارة، تحديث السجلات ، المجلس الوطني الألماني للرقابة التنظيمية، ٢٠١٧، ص ٥٥، متاح على الموقع: normenkontrollrat.bund.de.
(٣٩) حسين محمد الحسن، مداخلة بعنوان " التوجهات والأساليب الحديثة في تطوير أداء المنظمات، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية" نحو أداء متميز في القطاع الحكومة، معهد الإدارة العامة الرياض، في الفترة من ١-٤ / ١١ / ٢٠٠٩، ص ٢٠.

تعد تلك الخصائص السابقة السمات المميزة للحكومة الإلكترونية عن غيرها من المفاهيم الأخرى مثل الإدارة الإلكترونية، حيث هناك تداخل كبير بينهم من حيث الأهداف والوسائل والخصائص.

ثالثاً: مبادئ الحكومة الرقمية:

ترتكز الإدارة الرقمية على مجموعة من المبادئ التي نلخصها على النحو التالي:

• **تقديم أحسن الخدمات للمواطنين:** وهذا عن طريق توفير المهارات والكفاءات القادرة على استخدام تكنولوجيا المعلومات، حتى تتمكن المرافق من توفير الخدمات للمواطنين بصورة مستمرة، بالسرعة الكافية وبأقل تكلفة.

• **التركيز على المواطنين بدلاً من التركيز على الدوائر الحكومية:** وذلك من خلال العمل على تخفيف العبء عنهم من حيث الجهد والوقت والأموال.⁽⁴⁰⁾

• **سهولة الاستعمال والإتاحة للجميع:** وذلك في كافة مجالات العمل الإداري، مع تأكيد مفهوم شفافية العمل الإداري والبعد عن المحسوبية.

• **التطوير والتحسين المستمر:** ويعد ذلك من المبادئ الأساسية للإدارة الرقمية، حيث تسعى بانتظام لتحسين وإثراء ما هو موجود ورفع مستوى الأداء سواء بقصد التفوق في مجال المنافسة أو بقصد تحسين الخدمات المقدمة من أجل الوصول إلى رضا العملاء.

• **التوازن بين شفافية المعلومات وخصوصية المواطن:** من خلال تطبيق الإدارة الرقمية، يتوفر قدر كبير من البيانات والمعلومات للقائمين على الخدمات الإلكترونية، وبالتالي يجب ضمان عدم إساءة استخدام الموظفين لتلك البيانات بما يحافظ على خصوصية العملاء ووفق ما تستدعيه الخدمة المطلوبة، ويتأتى ذلك من خلال القوانين والتشريعات التي تحكم وتنظم عمل الإدارة الإلكترونية.

رابعاً: أهداف الحكومة الرقمية: تتجسد أهداف الحكومة الرقمية فيما يلي:

(40)J Satyanarayana, E-Government: The Science of possible, India, New Delhi, PHI Learning Pvt. Ltd, 2004,p 213.

١. **بناء ثقة المواطنين في حكوماتهم:** من أهم أهداف التحول الرقمي للحكومات هو ما تتيحه من خدمات دقيقة وسريعة وذات جودة عالية مع إلغاء العلاقة بين الموظف والمواطن وبالتالي تقليل فرص الفساد الإداري، وكذلك ما تتيحه للمواطنين من فرص للمشاركة في اتخاذ القرارات، فضلا عن تخصيص الحكومات لمواقع إلكترونية خاصة بالتبليغ عن الفساد ونشر أسماء الموظفين الفاسدين مثل الهند، وهذا ما يعزز ثقة المواطن أكثر في حكومته.

٢. **تحسين مستوى الخدمة المقدمة للمواطنين:** تسعى الحكومة الإلكترونية إلى توفير خدماتها على الموقع الخاص بها مما يسمح لكل المواطنين في داخل الدولة أو خارجها من الوصول إليها بسرعة وسهولة، حيث تعمل على التوجه نحو تحقيق حاجات المجتمع وتوقعاته بطريقة مرضية عن طريق تبسيط التفاعل والتعامل مع الخدمات العديدة المتاحة على وسائل الاتصال.

٣. **تحقيق التعليم والتدريب مدى الحياة لزيادة الابتكار والإبداع للمجتمع** لكي يمكنه من التنافس والتواجد في عالم سريع التغيير، فالحكومة الإلكترونية إدارة عامة مسؤولة عن تقديم المعلومات والخدمات الإلكترونية بطريقة رقمية للمواطنين ومؤسسات الأعمال القادرة على الاتصال إلكترونيا عن بعد.

٤. **التقليل من الفساد والبيروقراطية:** وذلك عن طريق التقليل من الإجراءات الإدارية والعلاقة المباشرة بين الموظف العام والمواطن، وكذلك تحقيق شفافية المعلومات بصورة متكافئة لكافة المؤسسات والمواطنين، مما يقلل من فرص الرشوة، إلى جانب أنه في ظل الحكومة الإلكترونية يتم التوظيف بشكل إلكتروني معتمد على معايير الكفاءة والتخصص، مما يقلل من فرص المحسوبية والمحاباة في التوظيف.

لا يقتصر دور الحكومة الإلكترونية على أحداث تغييرات شكلية في أساليب تقديم المعاملات والخدمات الحكومية والمنافع العامة للمواطنين بل في إعادة هندسة وهيكله الأنشطة والعمليات والإجراءات الحكومية ذاتها بهدف تحقيق الإصلاح الإداري.

خامسا: التحديات التي تواجه التحول إلى الحكومة الرقمية:

هناك العديد من التحديات التي قد تخلق نوعاً من المقاومة لمشروعات الحكومة الرقمية:

١- **الجمود:** يشكل التغيير والابتكار في المرافق العامة صدمة لدى المديرين والموظفين، خاصة وأنه قد يبعدهم عن مناطق الأمان التقليدية والبيئات البيروقراطية التي اعتادوا عليها، وهي مسائل كفيلة بأن تؤدي إلى إعاقة أو تحطيم أو منع إعادة هيكلة المؤسسات والتحول المنشود في الإجراءات والعمليات والوصول إلى مستويات الكفاءة والفاعلية المأمولة.

وتشمل العوامل التي قد تساهم في تعزيز الجمود، على عدم كفاية المهارات الوظيفية للتعامل مع التغيير، والافتقار إلى برامج التدريب والتأهل والاستثمار في رأس المال البشري، وعدم وجود الكفاءات المعرفية التي تتناسب مع متطلبات إدارة التغيير اللازمة للابتكار وما إلى ذلك.

٢- **المشكلات التنظيمية:** قد تنطوي مشروعات التحول الرقمي على درجة كبيرة من التعقيد خاصة لأنها تتطلب مؤسسات عديدة ذات درجة من الاستقلالية المتفاوتة. وبالتالي فإن الترابط بين الجهات الحكومية المختلفة كمتطلب للتحول الرقمي، يعد من التعقيدات التنظيمية، وتشكل الاختلافات القائمة في الأنظمة القانونية والتنظيمية والإدارية بين المؤسسات موانع قد تعوق تدفق البيانات.

٣- **المشكلات الفنية:** تعد التطورات المتسارعة والمتلاحقة في النظم التكنولوجية من التحديات الفنية التي تواجه التحول الرقمي خاصة عندما تصبح الخبرات المعرفية والمهارية غير قادرة على مواكبة مثل هذه التطورات.

٤- **المشكلات المرتبطة بالسياسات العامة:** قد يميل صناع القرار السياسي وواضعي السياسات إلى الاعتقاد بأن التكنولوجيا الرقمية هي الحل الأمثل لتحقيق الإصلاحات الإدارية وتطوير الأداء، إلا أنهم في كثير من الأحيان لا يملكون فهماً دقيقاً حول أبعاد التحول الرقمي.

٥- **مشكلات الموارد:** تمثل تكاليف تطوير أنظمة ومنصات الحكومة الرقمية وتنفيذها وصيانتها، من المسائل التي قد تعترض وتعيق مشاريع التحول الرقمي،

خاصة عندما تواجه المؤسسات صعوبة في القدرة على قياس تكلفة التحول الرقمي، كما أن الافتقار إلى الموارد البشرية المدربة قد يمثل تحدياً آخر في طريق التحول الرقمي، وهو ما يوجب أن تتناول استراتيجيات التحول الرقمي أولاً من حيث الاحتياجات المرتبطة بالكوادر المؤهلة والكافية، وبرامج التدريب المهني والتأهيل الوظيفي.^(٤١)

سادساً: متطلبات التحول إلى الحكومة الرقمية:

يستلزم التحول من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الرقمية العديد من المتطلبات على النحو التالي:

أ- المتطلبات الإدارية والقانونية: والتي تتمثل في:

- **دعم الإدارة العليا:** يلعب دعم الإدارة العليا دوراً بارزاً في جهود التحول من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الرقمية، حيث تدفع الجهود المبذولة عن طريق توفير الاحتياجات ومتابعة الإجراءات وتقييم المعلومات المرتدة لضمان نجاح عملية التحول.
 - **الهيكل التنظيمي:** تحتاج الإدارة الرقمية إلى هياكل تنظيمية تختلف عن تلك التي تناسب الإدارة التقليدية، وذلك يستلزم إجراء تغييرات في الهياكل التنظيمية والإجراءات المتبعة بما يتناسب مع الإدارة الرقمية، عن طريق استحداث إدارات جديدة أو إلغاء أو دمج بعض الإدارات، حتى يمكن أن يتم العمل بشكل أسرع وأكثر كفاءة وفعالية.
 - **وضع الأطر التشريعية وتحديثها وفقاً للمستجدات:** ويقصد بذلك ضرورة توافر القوانين التي تمكن من استخدام تكنولوجيا المعلومات، وكذلك القوانين التي تعترف بإمكانية الحصول على تلك الخدمات عبر الإنترنت، حيث يعتبر وجود التشريعات إضافة لمبدأ المشروعية على كافة النتائج القانونية المترتبة عن رقمنة الإدارة والخدمات.
- ب- المتطلبات البشرية والمالية:

(٤١) على محمد الخوري، الحكومة الرقمية: مفاهيم وممارسات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الجامعة العربية، ٢٠٢١، ص ١٨٢-١٨٣.

١. توفير البنية التحتية اللازمة لعمل الإدارة الرقمية، ومنها تطوير مختلف شبكات الاتصالات بما يتوافق مع بيئة التحول التي تستدعي شبكة واسعة ومستوعبة للتطورات الهائلة.

٢. تدريب وتأهيل العاملين: يعد الموظف العام هو أساس التحول المراد تحقيقه، لذلك فمن الضروري تدريب وتأهيلهم على الوسائل الحديثة المطلوب استخدامها بشكل دقيق. وهذا يتطلب عقد الدورات التدريبية للعاملين لرفع كفاءة استخدامهم للوسائل التكنولوجية الحديثة.

ج: المتطلبات الأمنية: على الرغم من كل المزايا التي تتحقق من استخدام التكنولوجيا الحديثة إلا أن هناك عدة تحديات منها توفير الأمن الإلكتروني، ويقصد به المحافظة على سرية المعلومات الشخصية للأفراد، وضمان أمن وحماية قواعد البيانات ضد انتهاك خصوصية معلومات المستخدمين.

ولتحقيق أمن المعلومات وتقليل الآثار السلبية عند استخدام شبكة الانترنت فإن الحكومة الرقمية تتطلب القيام ببعض الإجراءات منها:

- تبني استراتيجية وطنية لأمن المعلومات بحيث تضمن تعاون أجهزة القطاعين العام والخاص.
 - سن القوانين واللوائح التنظيمية التي تحدد العقوبات لمن يرتكب الجرائم الخاصة بالمعلومات، بما يحد من جرائم السطو الإلكتروني وانتهاك خصوصية المعلومات.
 - تشفير المعلومات التي يتم حفظها وتخزينها ونقلها على مختلف الوسائط.^(٤٢)
- المطلب الثاني: الخدمات الرقمية:

تنطوي ممارسة رقمنة الخدمات في جوهرها على تغيير وتيسير طريقة تقديمها بالتوافق مع التطورات التكنولوجية المتسارعة وهو ما يفرض بدوره تطوير منظومة عمل ديناميكية تستطيع مواكبة التحديث المستمر والطبيعة المتغيرة للمجتمعات وأسواق العمل من حيث الأفكار والسلوك سواء للأفراد وقطاعات العمل المختلفة.

(٤٢) عبد الناصر موسي، ومحمد قریش، مرجع سابق، ص ٩٢.

يعد توافر الخدمات العامة الرقمية ضرورة ملحة للارتقاء بمستوى الخدمات التي تقدمها الحكومة، حيث تحقق الخدمات الإلكترونية العديد من المميزات وخاصة في أثناء الأزمات الصحة العامة مثل جائحة كوفيد ١٩ على العكس من المعاملات التقليدية، تمتاز المعاملات الرقمية بأنها لا تستهلك وقتا طويلا وتقلل من العبء الإداري على المرافق، وهو ما ظهر في تقديم الخدمات التي تمتاز بالسرعة والمرونة لتقديم الخدمات الحيوية مثل اعانات البطالة والخدمات الطبية، كما يستفيد موظفو القطاع العام من الرقمنة من خلال تقليص المهام المتكررة الموكلة إليهم وزيادة رضا المواطنين عن الخدمات المقدمة، وهو ما يفسح المجال لمستويات أعلى من الرضا الوظيفي.^(٤٣)

أولاً: مفهوم الخدمات العامة الرقمية

هناك العديد من التعريفات للخدمات الرقمية، يركز البعض منها على البنية التحتية للتسليم والتسلم (الشبكات الرقمية) بينما يركز آخرون على كل من عملية التسليم ومزايا أو نتائج الخدمة.

فيتم تعريف الخدمات الرقمية على أنها خدمات يتم إنتاجها و / أو توفيرها و / أو استهلاكها من خلال استخدام شبكات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات مثل الأنظمة القائمة على الإنترنت والحلول المتنقلة.^(٤٤) ويعرفها البعض الآخر بأنها الخدمات يتم الحصول عليها و / أو ترتيبها من خلال معاملة رقمية (معلومات أو وحدات برمجية أو سلع استهلاكية) عبر بروتوكول الإنترنت (IP).^(٤٥)

ويري البحث الحالي أن هذه المفاهيم للخدمة العامة الرقمية قاصرة حيث تنطوي على بعدين إثنين فقط، في حين أنه إذا أخذنا السياق المؤسسي في الاعتبار، فإنه يوجد

(٤٣) ماتياس دون وآخرون، الخدمات العامة الرقمية: سبل تحقيق تحول سريع على نطاق واسع، شركة ماكنزي أند كومباني، ٢٠٢٠، ص ٢.

(44) Ada Scupola, and others: E- Services Characteristics, Scope and Conceptual Strengths, Roskilde University, Denmark Anders Henten, Aalborg University, Copenhagen Hanne Westh Nicolajsen, Aalborg University, Copenhagen, International Journal of E-Services and Mobile Applications, Volume 1, Issue 3 edited by Ada Scupola © 2009, IGI Global

(45) Kevin Williams and others: Design of Emerging Digital Services: A Taxonomy, www.researchgate.net/publication/227215946, p 506

بُعدُ ثالث لم يتم تناوله، ألا وهو مالك أو مؤدي الخدمة كونه جهة عامة أي ليس من القطاع الخاص.

إن تبني وجهة نظر ثلاثية الأبعاد حول الخدمات الرقمية العامة يكشف عن ظاهرة معقدة ولكنه يسهل أيضًا طريقة أكثر تميزًا ومتعددة العلاقات لوضع تصور للمصطلح ويضع الأساس المنطقي والعملي لإطارنا المفاهيمي الذي نتبناه.

اعتمادًا على البعد (الأبعاد) موضع التركيز، يمكن استخدام هذا الإطار المفاهيمي ذو المنظور ثلاثي الأبعاد ومتعدد العلاقات كنقطة انطلاق لمجموعة متنوعة من الأساليب النظرية؛ تشمل على سبيل المثال التحقيق في القضايا المتعلقة، ونظريات تنفيذ السياسة، ووضع جدول الأعمال، وهياكل السلطة، واعتماد المستخدم، وقابلية التشغيل البيئي، وأصحاب المصلحة في الحكومة الرقمية.

ويتطلب فهم الأبعاد الثلاثة للخدمات الرقمية العامة، أن نعرض لهذه الأبعاد والخصائص الرئيسية لكل منها وأمثلة على القضايا التي تؤخذ في الاعتبار عند وضع تصور للخدمات الرقمية العامة، كما يلي:

البعد الأول: الخدمات:

تتضمن الخصائص الرئيسية المميزة له عنصرين أساسيين:

١- **الخدمة كعملية:** يجب أن يُنظر إليه على أنه عملية يتم فيها تكوين القيمة بشكل مشترك من قبل المستهلك والمورد.

٢- **جودة الخدمة:** يجب تقييمها بناءً على تجربة المستهلك للخدمة.

ومن أمثلة على القضايا التي تؤخذ في الاعتبار عند وضع بُعد الخدمة في مقدمة

الأبعاد الأخرى للمفهوم:

- خلق القيمة: حيث تنور التساؤلات مثل: مصالح من تُخدم؟ ولمن تُخلق القيمة؟
- تماثل القوة: تشير إلى العلاقات غير المتكافئة بين المستخدم والمورد للخدمة؟
- ما هي طريقة تأدية الخدمة؟ وما نوع المعلومات التي يتم استخدامها أو تبادلها؟

هل التبادل بالمثل؟

البعد الثاني: الرقمية:

تتضمن الخصائص الرئيسية المميزة له عنصرين أساسيين:

١- الجزء الفني: ويتكون من التكنولوجيا القائمة على الإنترنت، ودرجة معينة من التفاعل، والاتصال بأنظمة المعلومات الأخرى، مثل أنظمة المكتب الخلفي.

٢- تقييم الجزء الفني: إذ يجب تقييمها في ضوء استخدامها المقصود والمستخدمين، وهو ما يعني ضرورة التركيز على مستخدمي التكنولوجيا، وعلى جوانب هامة مثل سهولة الوصول وسهولة الاستخدام.

ومن أمثلة على القضايا التي تؤخذ في الاعتبار عند وضع بُعد الرقمنة في مقدمة الأبعاد الأخرى للمفهوم:

- القضايا المتعلقة بالتصميم والمستخدم: حيث تنور مجموعة من التساؤلات منها: ما هي تجارب المستخدمين في التفاعل مع التكنولوجيا؟ ولماذا يتم اعتماد أو عدم اعتماد الخدمات الإلكترونية العامة من قبل المستخدمين؟
- قضايا قابلية التشغيل البيئي: منها على سبيل المثال: ما هي الأنظمة الأخرى التي تتصل بها الخدمة الإلكترونية؟ هل هذه الأنظمة قابلة للتشغيل البيئي؟

البعد الثالث: "عامة" (الخدمات والمنظمات)

تتضمن الخصائص الرئيسية المميزة له العناصر التالية:

١- الروح العامة (روح الجمهور) وتشمل: ضرورة ضمان إطار قانوني شامل بدرجات متفاوتة من السلطة التقديرية، بالإضافة إلى ضرورة تحقيق التوازن بين القيم الديمقراطية والاقتصادية (مراعاة مبادئ المساواة والاستجابة والتوافر والاندماج الاجتماعي وكفاءة التكلفة)، والحاجة إلى ضمان الشرعية والمساءلة من خلال صنع القرار الديمقراطي وسيادة القانون والتنفيذ الفعال.

٢- عدم الخروج: وتشمل: الحاجة إلى توازن العلاقة غير المتكافئة مع المواطن وخاصة في المواقف الاحتكارية أو الإجبارية.

٣- ضرورة النظر إلى المستخدمين كمواطنين وليسوا كمستهلكين: ومن ثم هناك حاجة لضمان الحقوق الفردية والسياسية والتزامات المواطن، مع ضرورة ضمان الخدمات لجميع المواطنين (استيعاب عدم التجانس).

ومن أمثلة القضايا التي تؤخذ في الاعتبار عند وضع بُعد العمومية في مقدمة الأبعاد الأخرى للمفهوم:

- مدي توافر وعدالة تقديم الخدمات العامة، على سبيل المثال: كيف يتم تقديم الخدمة الإلكترونية العامة؟
- الخدمات العامة الطوعية مقابل غير الطوعية، على سبيل المثال من هي الفئة المستهدفة التي تقدم لها الخدمة الرقمية العامة؟
- القيم الاقتصادية والاجتماعية مقابل القيم الديمقراطية، على سبيل المثال ما هي الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والديمقراطية التي يخدمها تقديم الخدمة الرقمية العامة؟^(٤٦)

ثانياً: مميزات الخدمات الحكومية الرقمية:

- تتميز الخدمات التي تقدم للمواطنين إلكترونياً بالعديد من المميزات منها:
- خدمات ذاتية تعتمد على كفاءة المواطن وخبرته في التعامل الإلكتروني ليحقق أعلى درجة من الاستفادة من الخدمات المقدمة.
 - انفصال تلك الخدمات عن شخصية وقدرات مؤديها، وبذلك ينعدم دور مقدم الخدمة في التأثير على جودة الخدمات المقدمة.
 - يكون التفاعل بين طالب الخدمة وبين الموقع الإلكتروني بدلاً من التفاعل الشخصي مع مقدم الخدمة.
 - يحدد المواطن الوقت والمكان المناسبين للحصول على الخدمة وفقاً لاحتياجاته دون التقيد بالحدود الزمنية والمكانية.
 - تحقق الخدمات الإلكترونية العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص بين كافة المواطنين في الحصول على الخدمة.^(٤٧)

(46) Ida Lindgren and Gabriella Jansson: Electronic services in the public sector: A conceptual framework, Linköping University Post Print, Government Information Quarterly, Copyright: Elsevier, 2013, p 15-16.
(٤٧) عصام عبد الفتاح مطر، الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٣٢-٣٣.

ثالثاً: نماذج من الخدمات الرقمية:

هناك العديد من الخدمات التي يمكن أن يتم تقديمها من خلال الرقمنة منها نظام إدارة الهوية الوطنية، وخدمات الدفع الإلكتروني على النحو التالي:

١- نظام إدارة الهوية الوطنية

أدى التطور التكنولوجي الهائل إلى دفع توقعات المتعاملين مع المرافق العامة إلى مستويات أعلى حول معايير وكيفية تطوير وتقديم المرافق للخدمات الرقمية، ويعد نظام إدارة الهوية الرقمية عنصراً أساسياً من عناصر التحول الرقمي.

تعد ثقة المواطنين ضرورة وركيزة أساسية تعتمد عليها الحكومات في عملية التحول الرقمي، وتتألف هذه الثقة من عنصرين: الثقة في الحكومة كمؤسسة، والثقة في التكنولوجيا المستخدمة. فعلى عكس المعاملات المادية التقليدية، التي يتفاعل فيها المواطنون مع الدوائر الحكومية عبر كاونترات الخدمة، فإن المعاملات الرقمية اليوم أشبه لأن تكون عبارة عن عمليات افتراضية، تجرى بين أشخاص غرباء، وأنظمة مجردة، ولهذا تغيب الطرق المألوفة لبناء الثقة بين مقدمي الخدمة من جهة والمتعاملين من جهة أخرى. ويمكن أن تؤدي مخاوف المواطنين بشأن عدم كفاية التدابير الأمنية وضمانات الخصوصية على الشبكات الرقمية إلى انعدام الثقة في تطبيقات الحكومة الرقمية.

كما أن مسألة انعدام الثقة يمكن أن ترجع في الأصل إلى المخاوف المرتبطة باحتمالات الوصول غير المصرح إلى معلوماتهم الشخصية، أو تعرضهم لعمليات الاحتيال عبر الانترنت، أو حتى احتمالات سرقة هوياتهم واستخدامها في الجرائم. ويمكن أن تمثل هذه المخاوف عائقاً كبيراً أمام خدمات الحكومة الرقمية. وبذلك فقد اتفقت العديد من الدراسات على أن العوامل التي يمكن أن تؤثر في ثقة المواطنين في مبادرات الحكومة الرقمية هي أربعة عوامل رئيسية: (٤٨)

(٤٨) على محمد الخوري، الحكومة الرقمية مفاهيم وممارسات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، ٢٠٢١، ١٩٧.

- درجة الأمان والخصوصية في البيئات الرقمية.
- مستوى الثقة في المؤسسات ومزودي الخدمات.
- مدى الثقة في التكنولوجيا.
- إدراك المواطنين العالي لجودة الحكومة الرقمية ونفعها.

هناك العديد من المحاور التي يجب وضعها في الاعتبار عن التحول الرقمي والتي يمكن أن تساهم في زيادة مستوى الأمان والثقة في مشاريع التحول الرقمي ومنها:

سرعة الاستجابة: من خلال تحسين آليات التواصل والتفاعل مع المواطنين.

إمكانيات الوصول: توافر الخدمات على مدار الساعة وطوال أيام الأسبوع.

الشفافية: ويقصد بها إتاحة البيانات والسياسات والقوانين والانفتاح والوضوح في تنفيذ القرارات والإجراءات.

المسؤولية: توضيح الإجراءات والتدابير المتخذة لحماية البيانات والخصوصية والأمن والسياسات المرتبطة بمعالجة المعلومات الشخصية المقدمة عبر الإنترنت، إلى جانب نشر البيانات الحكومية عبر الإنترنت.

الكفاءة والفاعلية: من خلال استخدام أحدث التقنيات لأتمته العمليات وتحسين تقديم الخدمات وتوفير التكاليف والوقت.

توحيد الخدمات: من خلال أن يصبح الوصول إلى الخدمة موحداً قدر الإمكان، وهذا يعني كذلك أن الخدمات يجب أن تكون مرتبطة ومشاركة قدر الإمكان، مما يعني عدم الاضطرار إلى إعادة إدخال المعلومات أو التنقل بين مختلف المنصات الأساسية للوصول إلى الخدمات.^(٤٩)

المشاركة: من خلال الأخذ في الاعتبار مداخلات وآراء المواطنين واقتراحاتهم.

وقد يؤدي إهمال المؤسسات الحكومية لمثل هذه الجوانب، أو بسبب عدم كفاءتها، إلى تدني مستويات الثقة في الجهاز الإداري الحكومي، وقد يكون إهمال المؤسسات مستنداً للاعتقاد السائد بأن الحكومات التي تعمل بشكل أفضل هي التي تستطيع تحقيق

(٤٩) مؤسسة سيركو إكسبيرينس لاب، التحول والرقمنة والسعادة: الرأي العام بشأن خدمات الحكومة الإماراتية، يناير ٢٠٢١، ص ٢٧.

وفورات مالية وتعمل بمصروفات أقل وأن ذلك كاف للحكومات في أن تزيد من مستويات ثقة المواطنين والمجتمع في أداؤها.

وعلى الرغم من صحة هذا الاعتقاد إلى درجة ما بالنظر إلى محدودية موارد الدولة، إلا أنه لا يمكن الاعتماد عليه كأساس لرفع مستويات الثقة في أداء الحكومة على الوجه المطلوب. فالثقة بمفهومها العام مرتبطة اليوم بمدى قدرة الحكومات على تطوير وظائفها التقليدية من خلال ضخ مزيد من الاستثمارات الهادفة وتوجيه مشاريع التحول الرقمي نحو تعزيز فاعلية المؤسسات الحكومية وعلاقتها بالمواطن.

أدى التطور التكنولوجي الهائل إلى دفع توقعات المتعاملين مع المرافق العامة إلى مستويات أعلى حول معايير وكيفية تطوير وتقديم المرافق للخدمات الرقمية، ويعد نظام إدارة الهوية الرقمية عنصرا أساسيا من عناصر التحول الرقمي.

تعد ثقة المواطنين ضرورة وركيزة أساسية تعتمد عليها الحكومات في عملية التحول الرقمي، وتتألف هذه الثقة من عنصرين، أولهما الثقة في الحكومة كمؤسسة، وثانيهما الثقة في التكنولوجيا المستخدمة. فعلى عكس المعاملات المادية التقليدية، التي يتفاعل فيها المواطنون مع الدوائر الحكومية عبر كاونترات الخدمة، فإن المعاملات الرقمية اليوم أشبه لأن تكنو عبارة عن عمليات افتراضية، تجرى بين اشخاص غرباء، وأنظمة مجردة، ولهذا تغيب الطرق المألوفة لبناء الثقة بين مقدمي الخدمة من جهة والمتعاملين من جهة أخرى. ويمكن أن تؤدي مخاوف المواطنين بشأن عدم كفاية التدابير الأمنية وضمانات الخصوصية على الشبكات الرقمية إلى انعدام الثقة في تطبيقات الحكومة الرقمية.

كما أن مسألة انعدام الثقة يمكن أن ترجع في الأصل إلى المخاوف المرتبطة باحتمالات الوصول غير المصرح إلى معلوماتهم الشخصية، أو تعرضهم لعمليات الاحتيال عبر الانترنت، أو حتى احتمالات سرقة هوياتهم واستخدامها في الجرائم. ويمكن أن تمثل هذه المخاوف عائقا كبيرا أمام خدمات الحكومة الرقمية. وبذلك فقد

اتفقت العديد من الدراسات على أن العوامل التي يمكن أن تؤثر في ثقة المواطنين في مبادرات الحكومة الرقمية هي أربعة عوامل رئيسية: (٥٠)

- درجة الأمان والخصوصية في البيئات الرقمية.
- مستوى الثقة في المؤسسات ومزودي الخدمات.
- مدى الثقة في التكنولوجيا.
- إدراك المواطنين العالي لجودة الحكومة الرقمية ونفعها.

هناك العديد من المحاور التي يجب وضعها في الاعتبار عند التحول الرقمي والتي يمكن أن تساهم في زيادة مستوى الأمان والثقة في مشاريع التحول الرقمي ومنها:
سرعة الاستجابة: من خلال تحسين آليات التواصل والتفاعل مع المواطنين.
إمكانيات الوصول: توافر الخدمات على مدار الساعة وطوال أيام الأسبوع.
الشفافية: ويقصد بها إتاحة البيانات والسياسات والقوانين والانفتاح والوضوح في تنفيذ القرارات والإجراءات.

المسؤولية: توضيح الإجراءات والتدابير المتخذة لحماية البيانات والخصوصية والأمن والسياسات المرتبطة بمعالجة المعلومات الشخصية المقدمة عبر الإنترنت، إلى جانب نشر البيانات الحكومية عبر الإنترنت.

الكفاءة والفاعلية: من خلال استخدام أحدث التقنيات لأتمته العمليات وتحسين تقديم الخدمات وتوفير التكاليف وتوفير الوقت.

توحيد الخدمات: من خلال أن يصبح الوصول إلى الخدمة موحداً قدر الإمكان، وهذا يعني كذلك أن الخدمات يجب أن تكون مرتبطة ومشاركة قدر الإمكان، مما يعني عدم الاضطرار إلى إعادة إدخال المعلومات أو التنقل بين مختلف المنصات الأساسية للوصول إلى الخدمات. (٥١)

المشاركة: من خلال الأخذ في الاعتبار مداخلات وآراء المواطنين واقتراحاتهم.

(٥٠) على محمد الخوري، الحكومة الرقمية مفاهيم وممارسات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، ٢٠٢١، ١٩٧.
(٥١) مؤسسة سيركو إكسبيرينس لاب، التحول والرقمنة والسعادة: الرأي العام بشأن خدمات الحكومة الإماراتية، يناير ٢٠٢١، ص ٢٧.

وقد يؤدي إهمال المؤسسات الحكومية لمثل هذه الجوانب، أو بسبب عدم كفاءتها، إلى تدني مستويات الثقة في الجهاز الإداري الحكومي، وقد يكون إهمال المؤسسات مستنداً للاعتقاد السائد بأن الحكومات التي تعمل بشكل أفضل، هي التي تستطيع تحقيق وفورات مالية وتعمل بمصروفات أقل، وأن ذلك كاف للحكومات في أن تزيد من مستويات ثقة المواطنين والمجتمع في أدائها.

وعلى الرغم من صحة هذا الاعتقاد إلى درجة ما بالنظر إلى محدودية موارد الدولة، إلا أنه لا يمكن الاعتماد عليه كأساس لرفع مستويات الثقة على الوجه المطلوب. فالثقة بمفهومها العام مرتبطة اليوم بمدى قدرة الحكومات على تطوير وظائفها التقليدية من خلال ضخ مزيد من الاستثمارات الهادفة وتوجيه مشاريع التحول الرقمي نحو تعزيز فاعلية المؤسسات الحكومية وعلاقتها بالمواطن.

ثانياً: خدمات الدفع الإلكتروني:

تعتبر وسائل الدفع الرقمية الطريقة التي من خلالها يستطيع الفرد دفع أثمان السلع والخدمات التي يحصل عليها باستخدام شبكة إلكترونية، دون أن يحدث لقاء مباشر بين أطراف هذه المعاملة.⁽⁵²⁾ وقد مرت تلك الوسائل بالعديد من التطورات تبعا لتطور الحياة الاقتصادية والتطورات التكنولوجية، ولقد ساعد على ذلك التطور انتشار عمليات التجارة الإلكترونية بمفهومها الشامل والذي استلزم اجراء كافة المعاملات التجارية باستخدام الطرق الرقمية.⁽⁵³⁾

أ- مفهوم خدمات الدفع الإلكتروني:

تعرف بأنها أنظمة الدفع التي تتم إلكترونياً بدلاً من الورق، ويمكن للفرد المحاسبة عن فواتيره إلكترونياً أو أن يقوم بتحويل النقود عبر حسابه البنكي الخاص.⁽⁵⁴⁾

(52)Nzaro R.& Magidi, N , Assessing the role of electronic payment systems in financial institutions, A case of a savings bank in Zimbabwe, global Journal of management and business Research, vol.14, No2, 2014 p 45.

(53) طارق عبد العال حماد، التجارة الإلكترونية الأبعاد التكنولوجية والمالية والتسويقية والقانونية، الدار الجامعة، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٤٥-١٤٦.

(54) سناء جودت خلف وصالح الجدانية، التجارة الإلكترونية، دار حامد للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٨، ص ٢١٣.

كما تعرف بأنها التعامل بوحدة رقمية يتم انتقالها بطريقة معينة من حساب الشخص إلى شخص آخر، هذه الوحدات تتحدد بذاكرة كمبيوتر صغير ملتصق ببطاقة يحملها المستهلك يستخدمها في الوفاء بمصروفاته.

ب- خصائص أنظمة الدفع الإلكتروني: تمتاز وسائل الدفع الإلكتروني بالعديد من الخصائص منها:

١- من حيث امتداد الصفة الدولية: تعد وسيلة مقبولة من جميع الدول حيث تتم عمليات الدفع الإلكتروني عبر الانترنت مما يجعل هذه الطريقة وسيلة لتسوية المعاملات عن بعد بين المستخدمين في كافة أنحاء العالم.

٢- من حيث الجهة التي تقوم بتقديم خدمة الدفع الإلكتروني: يترتب على طبيعة هذه العملية ضرورة توفر نظام مصرفي مسبق يمتاز بالثقة لدى طرفي التعامل.

٣- من حيث وسائل الأمان: يتعرض نظام الدفع الإلكتروني للعديد من المخاطر مثل السطو على حسابات الأفراد أثناء عملية الدفع، ويعد ذلك من الجوانب السلبية لخدمة الدفع الإلكتروني.^(٥٥)

٤- يمكن أن يستخدم نظام الدفع الإلكتروني كأداة لمراقبة الضرائب: حيث أن توفير نظام آلي لجمع الأموال من شأنه أن يوفر الراحة والموثوقية والوقت والتكلفة لكل من الإدارة الضريبية ودافعي الضرائب. كما يتيح الدفع الإلكتروني للحكومات قدرة أكبر على تحصيل إيرادات ضريبية إضافية عن طريق تخفيض عدد المعاملات غير المصرح بها.^(٥٦)

الباب الثاني: الفساد الإداري وأثره على المرافق العامة

يعد الفساد الإداري ظاهرة معقدة ومتعددة الأنواع والأسباب، مما يؤدي إلى تعدد تأثيراته على المنظمات بوجه عام والمرافق العامة بوجه خاص، ولذلك حتى نتمكن من

(٥٥) فاروق محمد أحمد الأباصيري، عقد الاشتراك في قواعد المعاملات عبر شبكة الانترنت، دار الجامعية للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ١٠٠.

(56)Zandi, M. v. Koropecy, S. Singh V. & Matsiras, P., Moodys Analytics Study, Impact of Electronic Payments on Economic Growth, p 2.

تحديد أسباب هذه الظاهرة وأشكالها وآثارها المتعددة على المرافق العامة سوف يتم تناول ذلك على النحو التالي:

الفصل الأول: التحديات التي تواجه المرافق العامة

لقد أفرز القرن العشرين وخاصة في بدايته، عن تضخم الأجهزة الإدارية، إثر شيوع الأنظمة القومية، ولكن مع نهايته، حدث أن تراجعت أدوار الدولة، وصاحب ذلك زيادة في تقشي الفساد الإداري على كل المستويات، خاصة في الدوائر الحكومية والإداريات العمومية، ولقد تطورت معظم الإجراءات والعمليات في تقديم خدمات المرافق العامة إلى أن أصبحت المرافق تواجه العديد من التحديات.

المبحث الأول: المرافق العامة ودورها في تقديم الخدمات

تعتبر فكرة المرفق العام بمثابة الأساس الذي قامت عليه نظريات ومبادئ القانون الإداري، لكونها مظهراً رئيسياً من مظاهر تدخل الدولة لإشباع الحاجات العامة للأفراد، فهي أوسع هذه المظاهر نطاقاً وأبعدها مدى. لذلك لم يتوان بعض كبار الفقهاء الفرنسيين في تعريفهم للقانون الإداري بأنه قانون المرافق العامة، ومنهم بونارد Bonnard ويرى الفقيه جين Jene أن فكرة المرافق العامة هي الفكرة الأساسية لمركزية القانون الإداري.^(٥٧)

المطلب الأول: مفهوم ومبادئ قيام المرافق العامة

أولاً مفهوم المرفق العام:

تعتبر فكرة المرفق العام من أبرز المفاهيم الشائكة والغامضة في القانون الإداري رغم أهميتها كمعيار للنظام الإداري برمته، نظراً لارتباطها بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة بالدولة. ورغم تعدد وتنوع التعاريف فإن الفقه والقضاء عادة ما يلجأ لتحديد مفهوم المرفق العام إلى استعمال معيارين أساسيين : هما المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي^(٥٨). إذ يختلف فقهاء القانون في تعريفهم للمرفق العام نظراً

(٥٧) د/ هاني على الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، ١٩٩٧، ٢٦٠-٢٦١.

(٥٨) محمد الصغير بعلی، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٢، ص ٢٠٥.

لاختلاف الزاوية التي ينظرون من خلالها إلى هذا المرفق، فبعضهم ينظر إليه من ناحية الشكل أو الهيئة بينما ينظر إليه آخرون من ناحية الموضوع أو النشاط.
تعريف المرفق العام وفقاً للمعيار العضوي أو الشكلي:

ذهب جانب من الفقه إلى تعريف المرفق العام وفقاً للمعيار الشكلي حيث يرى أن المرفق العام هو الهيئة أو المصلحة العامة التي تضطلع بالنشاط الهادف إلى تحقيق النفع العام أو هو (كل منظمة عامة تباشر قدراً معيناً من السلطات والاختصاصات التي تكفل وتضمن لها إشباع حاجة عامة على نحو منظم ومطرد). لذا، قيل أنه يشترط لاعتبار نشاط معين مرفقاً معيناً أن يتولاه شخص معنوي عام يهدف إلى تحقيق منفعة عامة للأفراد.^(٥٩)

ويتبين لنا أن هذا المدلول قد ركز على المنظمة التي تُسير المرفق العام، وعلى الرابطة العضوية التي تربط هذا التنظيم والجهاز الإداري في الدولة.

تعريف المرفق العام وفقاً للمعيار الموضوعي:

يعتد هذا المعيار في تعريف المرافق العامة بطبيعة النشاط الذي تباشره السلطة الإدارية، وبذلك يمكن تعريف المرفق العام بأنه (هو كل نشاط يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة)^(٦٠). وبناءً على هذا المعنى الموضوعي يمكن القول " أن مرافق الدفاع والأمن والصحة والتعليم هي مرافق عامة إذا نظرنا إلى الحاجات والخدمات المختلفة التي تستهدف إشباعها في مجالات الدفاع والأمن والصحة والتعليم^(٦١).
اتجه الرأي الراجح في الفقه إلى الجمع والتوفيق بين المدلولين الشكلي والموضوعي في تعريفهم للمرفق العام فيعرف على أنه " مشروع يعمل بانتظام وإطراد تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانوني معين^(٦٢).

(٥٩) د/ محمد الصغير بعلي، الوجيز في القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، ٢٠٠٢، ص ٢٠٥.

(٦٠) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٢، ص ٣٧٠ وما بعدها.

(٦١) نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٨، ص ٣١٨.

(٦٢) سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٣، ص ٢٥.

المطلب الثاني: أهمية خدمات المرفق العام

تعرف خدمة المرفق العام بأنها أنشطة تؤدي لإشباع حاجة معينة لطالب الخدمة سواء أديت مجاناً أو بمقابل مادي، وأياً كان الشكل القانوني لمن يقدم الخدمة (وزارة، مصلحة، هيئة، وحدة إدارة محلية أو غير ذلك)^(٦٣).

وتتكون خدمة المرفق العام من مجموعة متكاملة ومتداخلة من الأجزاء تشمل خمسة أجزاء أساسية تدخل في إنتاجها وهي:^(٦٤)

- **الإدارة العليا:** والتي تعتبر مصدر القرارات المتعلقة بعرض الخدمات، وتوفير الموارد سواء المادية أو البشرية، وكذلك تحديد أشكال الاتصال بين المؤسسة والمواطنين، ويؤثر هذا الجزء بشكل مباشر على علنية وجودة الخدمة المقدمة.
- **موظفي المرفق:** وهم من يقوم بتقديم الخدمات للأفراد والذين يتعاملون مباشرة مع المواطنين، وبذلك لا بد من امتلاكهم المهارات اللازمة لذلك.
- **المستلزمات المادية:** وهي التجهيزات والمعدات اللازمة لإنتاج الخدمة وهي من العوامل المؤثرة على تقديم الخدمة.
- **متلقي الخدمة:** وهو المواطن المستخدم للخدمة التي يقدمها المرفق العام.
- **عرض الخدمات:** وتتمثل في النتيجة المتولدة من مجموعة التفاعلات الحاصلة بين مختلف عناصر إنتاج الخدمة والتي يعتمد تقديمها على وجود مقدم الخدمة والمواطن في آن واحد.

ثالثاً: أنواع ومعايير الخدمات العامة:

أ- **أنواع الخدمة العامة:** تضم الخدمة العامة مجموعة كبيرة وغير متجانسة للخدمات التي تقدمها المرافق العامة للدولة والتي يمكن حصرها في مجموعة الخدمات التالية:

(٦٣) أحمد سيد مصطفى، تحسين جودة الخدمات الحكومية، من وجهة نظر متلقي الخدمة، من منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، دمشق، ٢٠٠٢، ص ٢٧.

(64) Kotler et Dubois, Marketing management, public union, Paris, 2000, p 448.

- ١- من حيث تجانس الخدمة: نجد أن هناك الخدمات الإدارية، والخدمات الاجتماعية والثقافية، التي تشمل الخدمات التعليمية والصحية وغيرها، كما يوجد الخدمات الصناعية والتجارية.
 - ٢- من حيث طبيعة الخدمة المقدمة: نجد صنفان من الخدمات: خدمات فردية وأخرى جماعية.
 - ٣- من حيث طبيعة استهلاك الخدمة: نجد صنفان، خدمات ذات استهلاك اجباري وأخرى ذات استهلاك اختياري.
 - ٤- من حيث طريقة تحمل تكلفة الخدمة: نجد ثلاثة أصناف من الخدمات:
 - خدمات مجانية تقدم دون مقابل وتتحمل الخزينة العامة تكلفتها، مثل حملات تطعيم الأطفال والأمن العام ومكافحة الأوبئة وغيرها من الخدمات.
 - خدمات بمقابل: وهي الخدمات التي يتحمل تكلفتها المستفيد منها بشكل مباشر.
 - خدمات مدعمة: وهي الخدمات التي يتحمل المستفيد بجزء من تكلفتها.
- ب- المعايير الحاكمة للخدمات العامة: هناك العديد من المعايير الحاكمة للخدمات التي يقدمها المرفق العام تعتبر قواعد مشتركة، تستمد منها المرافق شرعيتها وتتمثل تلك المعايير فيما يلي:
- ١- معيار المساواة: يعبر هذا المعيار عن عدم التمييز بين المواطنين على أساس الأصل أو الدين أو اللون أو الانتماء الحزبي ... فهذا المعيار يفرض المساواة بين المنتفعين في حالة وجودهم في أوضاع متماثلة.
 - ٢- معيار الاستمرارية: يتطلب هذا المعيار الأداء الدائم للخدمة العامة بشكل مستمر لضمان استمرارية الرفاهية الاجتماعية والرفق العام للمواطنين من خلال توفير الحاجات المشتركة الضرورية لهم، وهذا يستلزم العمل على حماية المرافق العامة والعمل على منع حالات الفشل أو الإفلاس، كما يستوجب كذلك في حالات الإضراب الشرعي، الالتزام بالحفاظ على الحد الأدنى في أداء بعض الخدمات الحكومية.
 - ٣- معيار التطوير: يسمح هذا المعيار بتكيف محتوى الخدمة مع التطور الاجتماعي والتقدم التقني من جهة واحتياجات المواطنين من جهة أخرى.

٤- **معيار المجانية النسبية:** يعد هذا المعيار امتداداً لمعيار المساواة بين المواطنين في حالة اختلافهم من حيث الدخل، حيث يتم اعتماد سلم يبين هذا التباين بحيث يُدرج في أعلى السلم الخدمات العامة التي يكون الوصول إليها مجاناً للجميع، مثل الأمن، ثم ترتب الخدمات تنازلياً حسب نوعية الخدمة ومستوى دخل المستفيد، بحيث تتعدد التسعيرات وتتدرج حتى أسفل السلم، حتى نصل إلى مستوى الحصول على الخدمة العامة بمقابل مادي مثل أغلبية الخدمات العمومية ذات الصفة الصناعية والتجارية، ويكون هذا التسعير خاضعاً لثمن تقريبي قابل للمراجعة دورياً.^(٦٥)

٥- **معيار الشمولية:** انطلاقاً من عمومية الخدمة، فإن هذه الخدمة ينبغي أن تكون في متناول الجميع، وأن يتم السماح لهم بالوصول إليها بشروط مواتية لقدراتهم ومستوياتهم المعيشية.

٦- **معيار الفاعلية:** وتقديم كل الأنشطة والخدمات التي يحجم عنها القطاع الخاص وبالتالي يكون تقديمها له الأثر الفعال على حياة المواطنين.^(٦٦)

٧- **معيار التضامن:** يعد تقديم الخدمات العامة تعبير عن التضامن الاجتماعي بين المواطنين تتولى الدولة القيام به.^(٦٧)

المبحث الثاني: المشكلات التي تؤثر على جودة خدمات المرافق العامة

تعاني الكثير من الدول من العديد من المشكلات التي تؤدي إلى تدني نوعية الخدمة العامة المقدمة للمواطنين ومنها:

- البطء في أداء الخدمة المرفق لأسباب تعود إلى تعقد الإجراءات والعمليات اللازمة لإنتاج الخدمة بالإضافة إلى الروتين الناتج عن الالتزام الصارم باللوائح والقوانين.
- تدني مستوى مقدمي الخدمات بسبب عدم التدريب على الأساليب الحديثة، والافتقار للدافعية والتحفيز في العمل، ونقص مهارات التعامل مع المواطنين.

(65) Jean Horgues- Debat, Service public et au public: de quoi parle-t-on? Association pour Le developpement en reseau des temitoire et des services France novembre 2007, p26.

(٦٦) صلاح عباس، العولمة والتطور الفكر الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٣٧

(٦٧) صلاح عباس، المرجع السابق، ص ٣٨

- عدم ملائمة بيئة العمل المادية المحيطة بالعاملين في المرافق العامة.
- استغلال الموظف العام للوظيفة لإشباع حاجات شخصية كالنفوذ والتسلط.
- التمييز في أداء الخدمة بسبب تفشي ظاهرة الوساطة، وانتشار الرشوة بين الموظفين العموميين، وإقبال بعض المواطنين على استخدامها للحصول على الخدمة أو الاقتناع بأن الحصول عليها لا يمكن أن يتم بدون الرشوة.
- غياب الاتصال بين الإدارة والمواطنين مما ينتج عنه وجود فجوة بين ما يتم تقديمه من خدمات وبين ما يتوقعه المواطنين، وضعف نظم المتابعة والتقييم للخدمات العامة.
- سوء استخدام الموارد في تقديم الخدمات بسبب الإهمال أو عدم الخبرة، وعدم وعي المواطن بحقوقه عند التعامل مع المرافق العامة.
- غياب الابتكار والتطوير للخدمات التي يقدمها المرفق نتيجة لافتقاره للسياسات المخططة والمدروسة للتغيير في عمليات وإجراءات إنتاج وتقديم الخدمات العامة.
- ضعف نظم المتابعة والتقييم للخدمات العامة وتحقيق الرقابة الفعالة، بغرض التحقق من وصول هذه الخدمات للمواطنين وفقا للقوانين والتشريعات المنظمة لها.
- عدم القدرة على المحافظة على المستوى الجيد للخدمة العامة، نظرا لغياب المعايير الخاصة بالرقابة على جودة هذه الخدمة.
- تفشي ظاهرة الفساد الإداري في الهياكل والعلاقات التنظيمية لوحدات تأدية الخدمة العامة، الأمر الذي له آثاره السلبية على العاملين في هذه الوحدات وعلى قيم العمل، وعلى مستوى أداء الخدمة العامة، كما سوف نتعرض في الباب التالي.

الفصل الثاني: تأثير الفساد الإداري على المرافق العامة

يعد الفساد من بين الظواهر القديمة التي عرفتتها المجتمعات البشرية، لكنه عرف تطورا في شكله وحجم انتشاره، بحيث أصبح يشكل خطرا حقيقيا وجديا على استقرار وأمن المجتمعات مما يقوض مؤسسات الدولة ويهدد القيم الأخلاقية، ويعرض التنمية وحكم القانون، كما أن انتشار الفساد ينطوي على هدر للطاقات البشرية وضياعا للموارد الحيوية، وإجهاضا لكل مقدرات التنمية في أي بلد.

والفساد ظاهرة تحدث في كل الدول بغض النظر عن مستوياتها الاقتصادية والاجتماعية. والفساد حالة معقدة ومتعددة الأوجه ومتعددة الأسباب، وتأخذ أشكالاً وصوراً وأبعاداً متعددة، لذلك فإن مكافحته تتطلب العديد من الإجراءات. ويعد الفساد الإداري أخطر أنواع الفساد على الإطلاق، لأنه يصيب إدارة المرافق العامة بالشلل ويجعلها غير قادرة على النهوض بالمهام المطلوبة منها. المبحث الأول: مفهوم الفساد الإداري وأشكاله

يعد الفساد الإداري ظاهرة عرفت انتشاراً واسعاً على كافة المستويات، فقد مست مختلف الأجهزة الحكومية، فقد لا نجد قطاعاً خالياً من بعض ملامح الفساد الإداري سواء من طرف المسؤولين أو من طرف الموظفين، فهناك العديد من مظاهر الفساد الإداري في مجال الوظيفة العامة، والتي تتمثل في ارتكاب الموظف لجملة من الانحرافات التي تخل بحسن سير الوظيفة عن طريق استغلال النفوذ أو المناصب لتحقيق مصالح شخصية على حساب المصلحة العامة. المطلب الأول: مفهوم وأسباب الفساد الإداري

تبدل الدول الجهود الكثيرة من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية، وتحقيق تنمية شاملة ومستدامة إلا أن كل هذه الجهود قد تذهب أدراج الرياح ولن توتي ثمارها كما هو مخطط لها إذ لم ننتبه لعنصر هام جداً متربص بعملية التنمية، من شأنه أن يبديد كل الخطط والجهود، ألا وهو الفساد عامة والفساد الإداري خاصة. وتتعدد أشكال الفساد فيوجد الفساد الاقتصادي والسياسي والاجتماعي، والفساد الإداري الذي يعد من أكثر أنواع الفساد أثراً سلبية وهو المكون الرئيسي لأنواع الفساد الأخرى، لأن الإدارة هي المحرك الرئيسي للنشاط في الدول.

تستدعي مكافحة الفساد الوقوف على مفهومه أولاً ومن ثم التطرق إلى أشكاله ثانياً وأخيراً الوقوف على الأسباب المؤدية إليه ثالثاً.

أولاً : مفهوم الفساد: يعتبر الفساد ظاهرة عالمية ولكنها يختلف من بلد إلى آخر، وهناك توجهات متنوعة حول مفهوم الفساد ومحاولة تعريفه من قبل الباحثين تتأثر بالبعد العلمي، ولذلك فيمكن تناول تعريفه على النحو التالي:

١ - الفساد لغة:

يشترك الفساد لغة من الفعل فسد، يفسد، فسادا، والمفسدة ضد المصلحة فالفساد في اللغة يعني البطلان^(٦٨)، وجاء في المصباح المنير أن الفساد من مادة فسد، ويقال فسد الشيء فسودا فهو فاسد والاسم فساد، والمفسدة خلاف المصلحة وجمعها مفسد^(٦٩). وفي الشريعة الإسلامية مفهوم الفساد أشمل ويتضمن صور متعددة ففي الشريعة الأصل هو الصلاح والفساد حالة طارئة لقولة تعالى " ولا تفسدوا في الأرض بعد إصلاحها" (الأعراف: الآية ٥٦). ولقد ورد لفظ الفساد في القرآن الكريم للدلالة على عدة معان تختلف حسب موقعه فهو (الجذب أو القحط) كما في قوله تعالى "ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون" (سورة الروم الآية ٤١)، وقد يعني الفساد (الطغيان والتجبر) كما في قوله تعالى "للذين لا يريدون علوا في الأرض أو فسادا" (سورة القصص: الآية ٨٣)، أو عصيان أوامر الله كما في قوله تعالى "إنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون في الأرض فسادا أن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف أو ينفوا من الأرض ذلك خزى في الدنيا ولهم عذاب عظيم" (سورة المائدة: الآية ٣٣).

٢ - مفهوم الفساد اصطلاحا:

أما من الناحية الاصطلاحية فليس هناك اتفاق حول تعريف الفساد، فهناك اتجاه لتعريفه على أنه إساءة استخدام السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص. يعرف الفساد بأنه "كل سلوك انتهك أيا من القواعد والضوابط التي يفرضها النظام" (٧٠).

(٦٨) المعجم الوجيز: مادة فسد، باب الفاء فصل السين وما بعدها.
(٦٩) أحمد محمد على الفيومي، المصباح المنير، معجم عربي، دار الحديث، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٢٨٠ - ٢٨١.
(٧٠) عبد الغفار عفيفي الدويك، نعم للنزاهة" الجهود الوطنية والعربية والدولية في مكافحة الفساد"، القاهرة، مركز المحروسة للنشر والخدمات الصحفية والمعلومات، الطبعة الأولى، ٢٠١٤، ص ١٤.

ويتمثل الفساد الإداري بصفة عامة، في جميع المحاولات التي يقوم بها المسئولين بوضع مصلحتهم الخاصة غير المشروعة فوق المصلحة العامة، متجاوزين القيم التي تعهدوا باحترامها وخدمتها والعمل على تطبيقها.^(٧١)

٣- مفهوم الفساد وفقا للمؤسسات الدولية

يعرف البنك الدولي الفساد على أنه:

"إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، فالفساد يحدث عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة، كما يتم عندما يقوم وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشواي للتفوق على المنافسين، وتحقيق أرباح خارج إطار القانون، كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استعمال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة.^(٧٢)

تعريف صندوق النقد الدولي:

على أنه " هو علاقة الأيدي الطويلة التي تهدف إلى تحقيق الفائدة من هذا السلوك لشخص واحد أو مجموعة ذات علاقة من الأفراد".^(٧٣)

" سوء استعمال السلطة من أجل تحصيل ربح أو منفعة خاصة، الأمر الذي يؤثر على اقتصاديات البلدان النامية من حيث تعميق مستويات الفقر المتوافقة مع قصور الأداء".^(٧٤)

(٧١) يمكن الرجوع إلى :

- د/ حمدي أبو النور السيد: استغلال النفوذ الوظيفي وسبل مواجهته من منظور اسلامي وقانوني، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ٢٠١٥، ص ١٥.
- د/ أشرف أحمد محمد أمين: نحو تطوير نظم الرقابة المالية للحد من الفساد في الوحدات الإدارية الحكومية "دراسة ميدانية"، مجلة المحاسبة المصرية، كلية التجارة، جامعة القاهرة، ال عدد٦، السنة الثالثة، ٢٠١٣، ص ٢٢٠.

▪ Elliott Derek & et.al: Corruption in UK Local Government, Transparency International Transparency, London, 2011, p4.

(72) The Centre For International Private Enterprise: Op.cit, 2009, p22.

(73) IMF: Corruption Around the World, IMF Working Paper, Washington, 1998, p 08.

تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي:

" هو إساءة استعمال القوة العمومية أو المنصب أو السلطة للمنفعة الخاصة، سواء عن طريق الرشوة أو الابتزاز أو استغلال النفوذ أو المحسوبية أو الغش أو تقديم إكراميات للتعجيل بالخدمات أو عن طريق الاختلاس."^(٧٥). كما عرف الفساد على أنه سوء استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح خاصة.^(٧٦)

وباستعراض التعريفات السابقة يمكن الاستنتاج بأن القاسم المشترك للفساد هو الانحراف بالسلطة واستعمالها لتحقيق مصالح شخصية والتضحية بالمصلحة العامة، فيعد الفساد إساءة للثقة العامة واعتداء على النزاهة التي ترجى من الموظف العام، فهو النخر في جسد المجتمع الذي يفضي إلى تهتكه وسقوط القيم الأخلاقية فيه، الناجمة عن تفكك وسائل السيطرة للنظم السياسية الفاقدة للمصداقية ف ممارستها، المتجاوزة عن استغلال الحق العام لتحقيق النفع الخاص.

ثانياً: أسباب الفساد

يعتبر الفساد سلوكاً متعدد الأوجه والدوافع، لا يتحرك في إطار علاقات سببية حتمية وإنما يمكن أن تتضافر عدة عوامل مشجعة على ذلك، مع مراعاة الاختلاف في حجم وقوة تلك الدوافع ومن تلك العوامل:

أ- أسباب قانونية:

قد يرجع الانحراف المالي والإداري إلى سوء صياغة القوانين واللوائح المنظمة للعمل، نتيجة لغموض مواد القوانين أو تضاربها في بعض الأحيان، الأمر الذي يعطي الموظف فرصة للتهرب من تنفيذ القانون أو محاولة تفسيره بطرق تتعارض مع الصالح العام، وكذلك ضعف المساءلة في الأجهزة القانونية، حيث يكون لدى معظم العاملين

(74) Transparency International: Greater Access to Official Information and containing of Interest," Key to Containing Corruption, TI Working Paper, London, 1998, p10.

(٧٥) تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم، مكتب السياسات الإنمائية، ١٩٩٨، ص٢.

(76) Kim Jim Yong: Governance and the Law, International Bank for Reconstruction and Development, the World Bank, 2017, p 77.

بالأجهزة الإدارية خاصة في الدول النامية علاقات شخصية قوية بالعاملين بالأجهزة المحاسبية والقانونية، وبذلك فهم لا يكتثون بما سوف تقوم به تلك الأجهزة من محاربة الفساد، بل قد يصل الأمر أن البعض يعرف مقدما تحركاتهم. (٧٧)

ب- الأسباب الإدارية والمؤسسية للفساد الإداري:

ضعف الرقابة، وغياب آليات المسائلة والشفافية، والتداخل بين المهام، إلى جانب ضعف رقابة المجتمع المدني. (٧٨)

السلطة التقديرية الواسعة لصاحب القرار مع ضعف نظم الرقابة عليها، وانعدام المحاسبة على القرار ونتائج الأعمال، وجود إمكانية التستر على الفساد والإفلات من العقاب.

تكليف المنظمات الإدارية بأعباء تفوق قدراتها وامكانياتها البشرية والمادية الأمر الذي يعجز معه العاملين عن إنجاز الأعمال أو تأخيرهم واضطرارهم إلى الأساليب الملتوية لإنجازها في وقت أقصر وبجهد أقل.

منح المنظمات الإدارية الناشئة والنائية صلاحيات واسعة تمكنها من إدارة شئونها بصيغ لا مركزية دون إخضاعها للرقابة أو المتابعة بصفة مستمرة مما يشجع بعض موظفيها إلى إساءة استغلال سلطاتهم لتحقيق مصالح خاصة أو لخدمة فئات على حساب فئات أخرى.

وأیضا وجود هياكل تنظيمية قديمة أو غير مناسبة لطبيعة العمل مما يساعد على انتشار العلاقات البيروقراطية بين المستويات الإدارية، مما يؤدي إلى غياب الممارسات الديمقراطية المشجعة للحوار والنقد الذاتي.

د- أسباب اقتصادية:

يعد جمود سياسات الأجور والمرتبات وعدم مواكبتها للظروف الاقتصادية من الأسباب تؤدي إلى عدم قدرة الموظف على الوفاء بمتطلبات المعيشة الأمر الذي قد

(٧٧) عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١١، ص ٣٤٠.

(٧٨) محمد رؤوف حامد، الرقص مع الفساد، دار العين للنشر، القاهرة، ٢٠١١، ص ٤٣.

يكون دافع له للانحراف عن مقتضيات الوظيفة العامة، كما أن غياب النظم الخاصة بالحوافز وفقدان العدالة في سياسات الترقية يؤدي إلى نقشي الفساد الإداري والمالي.^(٧٩) تدرني منظومة القيم مع وجود مبررات للفساد، الضغوط الحزبية، وكذلك الضغوط الاجتماعية والفئوية.

انتشار أنماط جديدة من الاستهلاك لم تكن موجودة من قبل نتيجة للتطورات التكنولوجية المتلاحقة، وكذلك حصول العديد من الفئات في بعض الوظائف على دخول إضافية دون معيار واضح يحكمها، أو مقابل عمل حقيقي لها وذلك تحت مسميات مختلفة، وبدرجات متفاوتة من الشرعية، مما أدى إلى تمتع تلك الفئات بالدخول الإضافية مع حرمان فئات واسعة أخرى منها، إلى أن تقبل الأخيرة فكرة الرشوة أو تبريرها أمام نفسها^(٨٠).

المطلب الثاني: أشكال الفساد الإداري

تتعدد أشكال الفساد الإداري، ويمكن تحديدها في عدة أشكال على النحو التالي:

أولاً: وفقاً للممارسة: يأخذ الفساد وفقاً للممارسة الأشكال التالية:

- ١- سوء استخدام الروتين: إن تعقيد الإجراءات الإدارية وسوء استخدام الروتين قد يدفع ببعض المواطنين إلى استخدام الأساليب غير المشروعة من أجل الحصول على خدمة ما أو إنجازها بأقل جهد أو تكلفة.
- ٢- الممارسة غير الآمنة للصلاحيات: تعد الممارسة غير الآمنة للصلاحيات الممنوحة للموظف العام في الجهاز الإداري أحد الأسباب التي تدفع به إلى منح الامتيازات والتسهيلات لبعض المواطنين وحرمان البعض الآخر منها دون الاستناد إلى أسس وقواعد موضوعية أو إلى سياسة معينة.

(٧٩) المرجع السابق، ص ٤٥.
(٨٠) صلاح الدين منسي، الانفتاح الاقتصادي والجريمة في مصر" دراسة سيكولوجية لعلاقة المتغيرات الاقتصادية بالسلوك الإجرامي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩، ص ٣١٨.

٣- ممارسات مخالفة للقانون: ويعني قيام الموظف في الجهاز الإداري بممارسات مخالفة للقانون ونصوصه، الهدف من هذه الممارسات المخالفة للقانون هو تحقيق مكاسب شخصية بعيدا عن المصلحة العامة.^(٨١)

ثانيا: وفقا للغرض: يأخذ الفساد وفقا للغرض أشكالاً منها:

١- الفساد الناتج عن استخدام الموارد العامة لتحقيق أهداف شخصية: ومثال ذلك التزوير في تقدير الضرائب وتحصيلها.

٢- المحاباة والمحسوبية: وهو الفساد الناتج عن خدمة الأقارب والأصدقاء ويتحقق الركن المادي لهذه الجريمة بقيام الجاني بتقديم خدمات وقضاء مصالح وإعطاء امتيازات لأطراف معينة بدون وجه حق على أساس الروابط العائلية ومن أمثلة ذلك:

- انتهاك الإجراءات المتبعة لتحقيق مصلحة شخصية.
- التغاضي عن الأنشطة غير القانونية لصالح الأقارب والأصدقاء.
- تقديم تسهيلات غير مشروعة.

ثالثا: وفقا للرأي العام:

إن تصنيف أشكال الفساد الإداري وفقا للرأي العام يعني اعتماد الرأي العام أساس لتصنيف شكل الظاهرة السلبية الموجودة، ويمكن تحديد ثلاثة أشكال له وفقا للرأي العام على النحو التالي:

١- الفساد الأبيض: ويعني أن هناك اتفاق من قبل الجمهور والموظفين في الجهاز الإداري على تقبل واستحسان العمل أو التصرف.

٢- الفساد الأسود: ويشير إلى اتفاق الجمهور والعاملين في الجهاز الإداري على إدانة عمل أو تصرف سيء معين.

٣- الفساد الرمادي: وسمي بالفساد الرمادي لعدم إمكانية احتسابه على أي نوع من النوعين السابقين، ويعود ذلك إلى غياب الاتفاق حول عمل أو تصرف معين من قبل الجمهور والموظفين.^(٨٢)

(٨١) د/ أحمد زهران فرغلي: دور اللامركزية في الحد من الفساد في الإدارة المحلية، مجلة البحوث الإدارية، المجلد ٣٢، العدد ٤، ٢٠١٤، ص ١١ وما بعدها.
(٨٢) د/ عمر جبار أحمد: ظاهرة الفساد الإداري ودور الهيئات الرقابية في مكافحتها، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ٢٥.

رابعاً : وفقاً لحجم الفساد: يستند هذا التقسيم على الفرد الذي يقوم بأعمال الفساد والدرجة الوظيفية التي يشغلها وينقسم إلى نوعين:^(٨٣)

١- الفساد الصغير:

ينصرف هذا النوع من الفساد إلى الموظفين الحكوميين في المستويات المتوسطة والدنيا في الجهاز الإداري ويعتبر حصول الموظف على الرشاوى أو الهدايا مقابل أداء العمل، أو تقديم الخدمة بمقابل من أهم المؤثرات الدالة على هذا النمط.

٢- الفساد الكبير:

ويسمى فساد الدرجات الوظيفية العليا والذي يقوم به كبار المسؤولين والسياسيين لتحقيق مصالح مادية واجتماعية كبيرة عن طريق الهيمنة على الموارد العامة وتسخيرها لمصالحهم الخاصة، وكذلك العمل على تمرير القوانين التي تخدم تحقيق مصالح فئات بعينها في مقابل تحقيق مكاسب شخصية. ويتحقق هذا النوع من الفساد عندما يتحالف نوعان من الفساد، مثل الفساد الإداري والسياسي.

ويظهر هذا النوع من الفساد من خلال العمليات الاستشارية، حيث توجيه عقود خدمات استشارية من بعض الهيئات الأجنبية نحو مكاتب استشارية محلية بعينها، إذ يكون دور هذه المكاتب الترويج لبرامج المؤسسات الدولية في مجالات الخصخصة وتحرير التجارة على حساب المصالح الاقتصادية العليا للدول^(٨٤).

ومما سبق يتضح أنه على الرغم من تعدد أشكال الفساد الإداري إلا أن معظم هذه الأشكال هي أوجه لظاهرة واحدة تعبر عن ممارسات غير مشروعة خارجة عن القانون.

خامساً: صور وأشكال الفساد التي يحكمها القانون الإداري:

تتعدد صور الفساد فمنها الرشوة وهي تعد من أخطر صور الفساد الجنائية، وهي الحصول على أموال أو أية منافع أخرى من أجل تنفيذ عمل أو الامتناع عن تنفيذه مخالفة للأصول وكذلك اختلاس الموظف العام للأموال الموجودة في حيازته بسبب

(83) West J. Robinson, et.al: Governance, Corruption and Conflict, the endowment of United States Institute of Peace, Washington, 2010, p5.

(٨٤) د/ محمد الصيرفي، " أخلاقيات الموظف العام، دار الكتاب القانوني، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٣١، ٣٢.

وظائفه واستيلاء الموظف العام على أموال الدولة والأضرار بمصلحة الدولة للحصول على منفعة وكذلك الانتفاع من الأشغال والمقاولات. وتعد تلك الأعمال من أشكال الفساد الإداري التي تخل بواجبات الوظيفة العامة.^(٨٥)

وفي هذا السياق سوف يتناول البحث الحالي صور الفساد المرتبطة بالقانون الإداري على النحو التالي:

- **استغلال المنصب:** يعد استغلال المنصب أحد أهم صور الفساد خطورة على الجهاز الإداري، حيث يلجأ أصحاب المناصب إلى استغلال مناصبهم لتحقيق مكاسب مالية شخصية.
- **الواسطة:** ويقصد بالواسطة هي استجابة الموظف لرجاء أو توصية يؤديها الغير إلى صاحب الحاجة للقيام بعمل أو الامتناع عنه أو حتى الإخلال بذلك العمل. أي التدخل لصالح فرد ما أو جماعة دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة اللازمة مثل تعيين شخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة أو الانتماء الحزبي رغم كونه غير كفؤ أو غير مستحق.^(٨٦)
- **المحسوبية:** أي تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جهة ينتمي لها الشخص مثل حزب أو عائلة أو منطقة.... دون أن يكونوا مستحقين لها.^(٨٧)
- **المحاباة:** أي تفضيل جهة على أخرى في الخدمة بغير حق للحصول على مصلحة معينة.^(٨٨)

(٨٥) يمكن الرجوع إلى:

▪ د/ عمر جبار أحمد: مرجع سابق ص ٤١.

▪ د/ يوسف حسن يوسف: الفساد الإداري والاقتصادي والكسب غير المشروع وطرق مكافحته، الإسكندرية، دار التعليم الجامعي، ٢٠١٤، ص ٣٠.

(86) Elliott Derek & et.al: Op.cit, 2011, p5.

(87) Kis-Katos Kriisztina and Schulze Gunther G.: Corruption in South East Asia: A Survey of Recent Research, Crawford School of Public Policy, The Australian National University and Wiley Publishing Asia Pty Lty, 2013, p83.

(88) Barington Robert and Maxwell Nick: Corruption in UK Local Government, United Kingdom: Transparency International Uk, 2013, p5.

▪ **نهب المال العام:** أي الحصول على أموال الدولة والتصرف بها من غير وجه حق تحت مسميات مختلفة.

▪ **الابتزاز:** أي الحصول على أموال من طرف معين في المجتمع مقابل تنفيذ مصالح مرتبطة بوظيفة الشخص المتصرف بالفساد، أو إخفاء المعلومات عن الأشخاص المعنيين.^(٨٩)

ومما سبق يتبين أنه هناك ارتباط بين صور الفساد المختلفة وبين التمييز في الهيكل الإداري والسرية، فكل منها يؤثر على الآخر، فعلى الرغم من أهمية السرية في البناء الإداري وخاصة في الأمور المتعلقة بالمصلحة العامة، فإنها أحيانا تضر بالمصلحة العامة من أجل مصالح شخصية،

سادسا: ممارسات الفساد المرتبطة بالمرافق العامة تتمثل في:

١. **إساءة استعمال الممتلكات العامة (اختلاس الممتلكات أو تبديدها):** تعد هذه الجرائم القنوات الرئيسية للفساد الكبير، حيث يتمكن موظفون كبار من تكديس مبالغ طائلة من المال بسرعة عبر مهب الخزائن العامة التي يمكنهم الوصول إليها بحكم مناصبهم.^(٩٠)

٢. **مجال العقود الحكومية:** حيث يمكن أن يؤدي الفساد إلى تخصيص العقود الحكومية إلى جهات تفتقد الكفاءة كما يؤدي الفساد إلى عدم الالتزام والتلاعب بشروط العقود الحكومية.

٣. **مجال توزيع الخدمات والمرافق والأراضي** التي تمنحها الحكومية، فقد يمكن أن يؤدي الفساد إلى توزيع تلك المنافع العامة بشكل غير متكافئ.

٤. **الإيرادات الحكومية:** مثل الضرائب والجمارك والتي يمكن تخفيضها من خلال رشوة الموظف المختص عن تحصيلها.

٥. **مجال الإجراءات البيروقراطية وإجراءات استخراج التراخيص:** حيث يمكن أن يؤدي الفساد إلى تجنب أو تسريع تلك الإجراءات.

(٨٩) د/ يوسف حسن يوسف: مرجع سابق، ص ٣٣.

(90) Nicholls et.al., Corruption and misuse of public office, p424.

٦. مجال الإجراءات القانونية التي يمكن أن يؤدي الفساد فيها إلى تعطيل تلك الإجراءات من خلال رشوة القائمين على أجهزة الأمن والشرطة ومن خلال الجهاز القضائي نفسه.

٧. مجال التوظيف وتوزيع المناصب العامة: حيث يمكن أن تؤدي الرشوة والمحسوبية إلى توظيف غير الكفاءات.

المبحث الثاني: آثار الفساد الإداري

يعد الفساد الإداري من المشكلات الأساسية التي تواجه الحكومات في مختلف الدول، حيث تحد واضح للتنمية الاقتصادية والاجتماعية،
المطلب الأول: تأثيرات الفساد الإداري

أولاً: آثار الفساد الإداري

يشكل الفساد الإداري عائقاً أمام تحقيق التنمية في أي من دول العالم، حيث يتسبب في تعطيل القانون وهدار حقوق الأفراد، كما يعتبر هدراً للموارد، يساعد الفساد على أحداث ما يسمى بفقدان الثقة في المؤسسات والهيئات العامة والشك في جدارتها لتنفيذ القانون. كما يعمل الفساد الإداري على القضاء على نظام الاستحقاق والجدارة في مجال تولي الوظائف العامة، فيعمل الفساد على خلق هياكل وبنى وسيطة متعددة الحلقات حيث يتم جعل الوظيفة العامة والخدمة العامة لتحقيق منافع خاصة، مما يترتب عليه ظهور احتكار بعض الموظفين والمسؤولين للمعلومات والإجراءات.

أ- الآثار الاقتصادية للفساد الإداري: للفساد الإداري العديد من الآثار الاقتصادية مما ينعكس على النمو الاقتصادي للدولة ومن هذه الآثار نتناول أثر الفساد على القطاع الضريبي، وعلى الإنفاق الحكومي على النحو التالي:

١. يترتب على الفساد في مجال القطاع الضريبي آثاراً خطيرة منها: يدفع الفساد في المجال الضريبي إلى تقديم بعض العملاء إقرارات ضريبية غير حقيقية لا تعبر عن واقع الدخل، في حين يقدم البعض الآخر إقرارات صحيحة، مما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ العدالة الضريبية، مما يؤدي إلى اهدار موارد مما يؤثر بالسلب على الإنفاق العام للحكومة.

٢. يترتب على الفساد في المواقف العامة سوء تخصيص للموارد العامة، حيث توجه الموارد إلى أوجه الإنفاق التي لا تحظى بأولوية الإنفاق العام من وجهة نظر المجتمع لصالح الأنشطة المظهرية، كما توجه موارد الدولة في مجال المشروعات إلى ما يحقق مصالح شخصية.^(٩١)

٣. يؤدي الفساد إلى ضعف الاستثمار وهروب الأموال إلى خارج البلاد وعدم استغلالها في المشروعات التي تقدم خدمات للمواطنين، كما يؤدي إلى هجرة العقول والكفاءات بسبب المحسوبية والرشوة في مجال شغل المناصب العامة.

ب- الآثار الاجتماعية للفساد الإداري:

١- يؤدي الفساد إلى خلخلة القيم الأخلاقية وانتشار الإحباط واللامبالاة والسلبية بين أفراد المجتمع، مما يؤدي إلى ظهور التعصب والتطرف وانتشار الجريمة كرد فعل لانهايار القيم وعدم تكافؤ الفرص.

٢- يؤدي الفساد إلى عدم المهنية وفقدان قيمة العمل والتقبل النفسي لفكرة التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي والرقابي وتراجع الاهتمام بالحق العام، والشعور بالظلم لدى الغالبية مما يؤدي إلى الاحتقان الاجتماعي وانتشار الحقد بين طبقات المجتمع وانتشار الفقر وزيادة حجم فئة المهمشين.

ج- الآثار السياسية للفساد الإداري:

يترك الفساد الإداري العديد من الآثار السياسية على النظام السياسي برمته من حيث شرعيته أو استقراره أو سمعته على النحو التالي:

١- يؤثر على مدى تمتع النظام بالديمقراطية وقدرته على احترام حقوق المواطنين الأساسية وفي مقدمتها الحق في المساواة وتكافؤ الفرص، كما يحد من شفافية النظام وانفتاحه.

٢- يتم اتخاذ القرارات حتى المصرية منها وفقا للمصالح الشخصية.

(٩١) محمد خالد المهاني، الفساد الإداري والمالي، مظاهره وأسبابه ومدخل الرقابة الحكومية لمكافحته، مجلة رماح للبحوث والدراسات، الأردن، العدد ٤، ٢٠٠٨، ص ٣٠-٣١.

٣- يخلق جو من الصراعات إذا تعارضت المصالح، كما يؤدي إلى ظهور جو من النفاق السياسي لشراء الولاء السياسي.

٤- يؤدي إلى ضعف المؤسسات العامة ومؤسسات المجتمع المدني، ويؤدي أيضا إلى سوء سعة النظام على المستوى الدولي.^(٩٢)

٥- يضعف المشاركة السياسية نتيجة غياب الثقة بمؤسسات الدولة وأجهزتها الرقابية. ومما سبق يمكن أن للفساد آثارا خطيرة على كافة جوانب الدولة سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية، مما يجعل مكافحته هدف أسمى لدى كل الدول.

ثانيا: المرافق التي يؤثر فيها الفساد:

يؤثر الفساد في قطاعات الصحة وإدارة الأراضي وقطاع المشتريات والبنية التحتية وغيرها من القطاعات:

قطاع الرعاية الصحية، فهي تؤثر على جميع المواطنين وهو ما ظهر بوضوح أثناء جائحة كورونا التي اجتاحت العالم. وتشير الإصلاحات الجارية في نظام الرعاية الصحية بأوكرانيا على تغيير الحوافز الممنوحة لمقدمي الخدمات الصحية لتحسين النواتج، وشملت الإصلاحات التي تمت التمويل على أساس عدد الأفراد في خدمات الرعاية الأولية، ورفع أجور العاملين بقطاع الصحة، وتعيين الأطقم الطبية على أساس الجدارة، وتدشين نظام إلكتروني لحفظ السجلات الصحية رقمياً. وتهدف هذه الإصلاحات إلى خفض الانفاق الشخصي، وتقليل عدد الحالات الخطيرة، وزيادة رضا المرضى عن مقدمي خدمات الرعاية.^(٩٣)

في مجال إدارة أراضي الدولة، وهي خدمة حساسة تؤثر على نسبة كبيرة من السكان. ومن تجارب الدول لمواجهة الفساد في هذا المجال ما قامت به رواندا من اصلاح استهدف تحديث قطاع إدارة الأراضي عن طريق تعزيز الشفافية ورقمنة السجلات وإصلاح نظام رسم خرائط الأراضي وتسجيل ملكيتها.

(٩٢) طارق الحاج، مظاهر الفساد المالي والإداري، مجلة رماح مجلة رماح للبحوث والدراسات، الأردن، العدد ٤، ٢٠٠٨، ص ١١٨-١١٩.

(٩٣) البنك الدولي، تقرير ممارسة أنشطة الاعمال، واشنطن، ٢٠٢٠.

ومن أمثلة وقائع الفساد في هذا المجال إجراء التحقيقات على مستوى عال، مع نحو ٣٥ عضوا سابقا في البرلمان في مايو ٢٠١١، حيث أقروا بأنهم حصلوا على أراضٍ بصورة غير شرعية ووافقوا على إعادة الصكوك تقاديا للملاحقة القانونية. ونتيجة لذلك تمت استعادة أكثر من ١١٥٧ فداناً من الموجودات العقارية وعرضت للبيع بالمزاد العلني، مما استحدثت موارد تحتاج إليها الدولة بصورة ملحة. وفي هذه الأثناء صدر في مصر حكم بالسجن لمدة ٥ سنوات بحق وزير سابق للإسكان لمشاركته في الحصول بصورة غير شرعية على ١٨ فداناً من أراضي الدولة.^(٩٤)

في قطاع المشتريات العامة:

تمثل المشتريات العامة ما يتراوح بين ١٠% و ٢٥% من الإنفاق العام في أي بلد من بلدان العالم وفقاً لتقرير البنك الدولي، ويستشري الفساد في قطاع المشتريات حيث تشير التقديرات إلى أنه يلتهم ما يتراوح بين ١٠% إلى ٣٠% من تكلفة المشروعات وبذلك تتعكس آثار الفساد بدرجة كبيرة على الشرائح الأشد فقراً في المجتمع.^(٩٥)

مجال مشروعات البنية التحتية العامة: تمثل مشروعات البنية التحتية ضرورة ملحة

لكل دول العالم، حيث تلبي احتياجات ملايين البشر من الخدمات الأساسية، وذلك ينعكس على حجم تلك المشروعات وطبيعتها طويلة الأمد، وهذا بدوره يجعل العاملين في هذا المجال عرضة للممارسات الفاسدة.

تشمل كل مرحلة من مراحل مشروعات البنية التحتية مجموعات مختلفة من المؤسسات وأصحاب المصلحة الذين تكون لكل منهم نقاط ضعف أمام أنواع معينة من سوء السلوك، ففي أثناء مرحلة تحديد المشروع واختياره قد يسعى أصحاب المصلحة إلى تقويض الإجراءات القائمة على الجدارة في اختيار المشروع، فيما تكون المرحلة اللاحقة الخاصة بالمشتريات هي المرحلة الموجودة بها أكثر منافذ الفساد وأكبر المكاسب، كما

(٩٤) المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، "أحداث الفرق" انتصارات في مكافحة الفساد، ٢٠١٤، أوتوا، أونتااريو، ص ١٧.

(٩٥) البنك الدولي، تقرير ممارسة أنشطة الأعمال ٢٠٢٠، واشنطن العاصمة، على الموقع الإلكتروني: <http://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2020>.

تخضع مرحلة الإنشاء للتفاوض لاحقا على متطلبات الأداء في تفاصيل العقد، وبالتالي يمكن أن تتكبد الخزنة العامة الخسائر الكبيرة.^(٩٦)

تفتح إعادة التفاوض على الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مشروعات البنية التحتية الباب أمام إساءة الاستخدام، كما ثبت في البرازيل التي كانت مسرحا لإحدى أكبر فضائح الفساد في التاريخ. ويقدم المقاولون عطاءات بأسعار منخفضة للفوز بالعقود، متعمدين على أن بمقدورهم جني المكاسب فيما بعد خلال عملية أقل شفافية لإعادة التفاوض على العقود، ويمكن أن تتيح عمليات إعادة التفاوض هذه للحكومات إمكانية التملص من ضوابط الإنفاق وتحويل التكاليف إلى الإدارات القادمة^(٩٧)

الإدارة الجمركية: تعد الإدارة الجمركية ذات أهمية حيوية لدورها في تسهيل التجارة وحماية الحدود الوطنية فضلا عن تحصيل الإيرادات، ولذلك يعتبر الفساد في الإدارات الجمركية عاملا مثيرا للمستثمرين، ولا سيما من ينون الاعتماد على وجود إجراءات سلسلة لاسترداد مستلزمات الإنتاج وتصدير السلع، كما يفرض تدني قدرات الإدارة الجمركية تحديات تهدد الأمن القومي في عصر نعاني فيه من مخاطر الإرهاب الدولي. هناك العديد من الثغرات في منظومة الإدارة الجمركية نظرا لأن المسؤولين يتمتعون في الغالب بصلاحيات تقديرية لاتخاذ القرارات المهمة، فضلا عن غياب أو سهولة اختراق أنظمة الرقابة والمساءلة القائمة على تحليل المخاطر في كثير من الأحوال.^(٩٨)

المطلب الثاني حاجة المرافق العامة للتطوير:

تواجه المرافق العامة العديد من التحديات المرتبطة بمختلف نشاطاتها، ومن أمثلة ذلك التعقيدات الإدارية وغياب المرونة وتفشي الفساد، مما أضفى على الخدمات طابع

(٩٦) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، تقرير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عن رشوة الأجانب: تحليل لجريمة رشوة المسؤولين العموميين الأجانب، مطبوعة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠١٤، على الموقع الإلكتروني:

<http://www.oecd.org/corruption/oecd-foreign-bribery-report-9789264226616-en.htm>.

(٩٧) البنك الدولي، تقرير ممارسة أنشطة الأعمال ٢٠٢٠، واشنطن العاصمة، على الموقع الإلكتروني:

<http://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2020>

(٩٨) البنك الدولي، تقرير ممارسة أنشطة الأعمال ٢٠٢٠، واشنطن العاصمة، على الموقع الإلكتروني:

<http://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2020>

التأخير في انجاز المعاملات وتدني مستوى تلك الخدمة، ومن ثم فإن المرافق العامة تحتاج إلى تطوير وتغيير.

أولاً: الأساس الدستوري لإنشاء المرافق العامة وتطويرها:

يقصد بالمرافق العامة الدستورية المرافق التي تستمد أهميتها من قواعد الدستور أو من المبادئ الدستورية العامة. وينص الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤ على ضرورة تولي الدولة لمرافق عامة معينة، إما لأنها ترتبط بسيادة الدولة، وإما لأهميتها البالغة للمجتمع، ونتيجة لذلك فإن الدولة لا يجوز لها التخلي عن إنشاء وتطوير هذه المرافق أو أن تنقلها للقطاع الخاص. ويمكن تقسيم المرافق العامة الدستورية الى نوعين: أ- **المرافق العامة السيادية:** وهي المرافق التي ينبغي على الدولة إنشائها وإدارتها دون السماح لأي جهة أخرى أن تشاركها في ذلك لارتباط هذه المرافق بسيادة الدولة. ومن أمثلة هذه المرافق العامة السيادية:

١. **مرفق الدفاع:** يعد من أهم المرافق العامة السيادية لأنه المسئول عن الحفاظ على كيان الدولة ووجودها ضد أي مخاطر خارجية أو داخلية، حيث أن المادة ٢٠٠ من دستور مصر ٢٠١٤ تقصر على الدولة وحدها حق إنشاء القوات المسلحة باعتبارها ملكاً للشعب، وتحدد مهمتها، وتحظر على أية جهة أو هيئة أخرى تكوين قوة عسكرية أو شبه عسكرية.

٢. **مرفق الأمن:** كما قصر الدستور المصري على الدولة وحدها أيضاً الحق في إنشاء هيئات الأمن العام. وتنص المادة ٥٩ من دستور مصر ٢٠١٤ على أن الحياة الآمنة حق لكل إنسان، وتلتزم الدولة بتوفير الأمن والطمأنينة لمواطنيها، ولكل مقيم على أراضيها.

٣. **مرفق القضاء:** يعد هذا المرفق أحد السلطات الثلاث بالدولة، حيث تنص المادة ١١٨ من دستور مصر ٢٠١٤ على اختصاصه بالفصل في المنازعات والجرائم، وأنه يفصل دون غيره في المنازعات المتعلقة بشئون أعضائه لضمان استقلاله، ويدير شؤونه مجلس أعلى ينظم القانون تشكيله واختصاصاته.

٤. **مرفق الضرائب:** يعد هذا المرفق من مظاهر سيادة الدولة في مجال فرض الضرائب، حيث تتضمن المادة ٣٨ من دستور مصر ٢٠١٤ أهداف النظام الضريبي، وأن إنشاء الضرائب أو الغائها أو تعديلها لا يكون إلا بقانون، ولا يجوز الاعفاء منها إلا وفقا للقانون. وتفرض الضرائب على كل شخص طبيعي او معنوي تتوافر لديه الشروط القانونية لاستحقاق أداء الضريبة دون أي مقابل مباشر يعود عليه. ونص الدستور المصري على أن أداء الضرائب والتكاليف العامة واجب وفقا للقانون، والتزام الدولة بالارتقاء بالنظام الضريبي، وأن أداء الضرائب واجب، والتهرب الضريبي جريمة.

٥. **مرفق إصدار النقد والرقابة على الائتمان:** يمثل هذا المرفق وظيفة من الوظائف الأساسية للدولة ويتولاها البنك المركزي المصري، حيث تنص المادة ٢٢٠ من دستور مصر ٢٠١٤ على اختصاصه بوضع السياسات النقدية والائتمانية والمصرفية، ويشرف على تنفيذها، ومراقبة أداء الجهاز المصرفي، وله وحده حق إصدار النقد، ويعمل على سلامة النظام النقدي والمصرفي واستقرار الأسعار في إطار السياسة الاقتصادية العامة للدولة، على النحو الذي ينظمه القانون.

ب- **المرافق العامة التي تنشئها الدولة وتديرها دون أن تحتكر مباشرة الأنشطة التي تقوم عليها،** ومن ثم تسمح الدولة للمشروعات الخاصة بممارسة ذات الأنشطة التي تباشرها. ومن أمثلة تلك المرافق: مرفق التعليم ومرفق الصحة.

فالقاعدة بالنسبة لهذه المرافق أن الدولة تلتزم بمباشرتها في الحدود التي تسمح بها مواردها المالية. ومؤدى ذلك أن التزام الدولة بإشباع الحاجات العامة في هذه المجالات وقيامها بتوفير هذه الخدمات يرتبط بوجود موارد لدى الدولة تكفي لتمويل النفقات اللازمة لإمكان تقديم هذه الخدمات.

فبالنسبة لمرفق التعليم، فقد نصت المواد ١٩، ٢٠ من دستور مصر ٢٠١٤ على أن التعليم حق لكل مواطن، وإلزامي حتى نهاية المرحلة الثانوية أو ما يعادلها، ومجاني حتى المرحلة الجامعية في جامعات الدولة ومعاهدها، وفقا للقانون. إلا أن التعليم ليس حكرا على المرافق العامة للدولة، فقد نصت المادة ٢١ من دستور مصر ٢٠١٤ على تشجيع الدولة علي إنشاء الجامعات الأهلية التي لا تستهدف الربح، والتزامها بضمان

جودة التعليم في الجامعات الخاصة والأهلية والتزامها بمعايير الجودة العالمية، وإعداد كوادرها من أعضاء هيئات التدريس والباحثين، وتخصيص نسبة كافية من عوائدها لتطوير العملية التعليمية والبحثية.

وأما بالنسبة لمرفق الصحة، فعلي الرغم من التزام الدولة بتقديم الرعاية الصحية للمواطنين وتخصيص نسبة من الناتج القومي للإنفاق على أداء هذه الخدمة طبقاً للمادة ١٨ من دستور مصر ٢٠١٤، فإن ذات المادة من الدستور تنص على تشجيع الدولة مشاركة القطاعين الخاص والأهلي في خدمات الرعاية الصحية وفقاً للقانون.

ثانياً: أثر الرقمنة على المبادئ العامة الحاكمة للمرفق العام

تخضع المرافق العامة التي تنشئها السلطة العامة لإشباع الحاجات الضرورية للمواطنين أيما كان موضوع نشاطها إداري أو اقتصادي أو مهني، لقواعد مشتركة تجتمع عليها كل أنواع المرافق وهي من أهم المبادئ التي استقر عليها الفقه وأكدها القضاء الإداري. (٩٩)

١- أثر الرقمنة على مبدأ استهداف تحقيق الصالح العام:

يعتبر هذا المبدأ، معياراً مميزاً بين المرفق العام والمشروع الخاص، فالمرفق العام يستهدف تحقيق الصالح العام ولا يسعى إلى تحقيق ربح مادي، بل ولا يستهدف تحقيق ربح على الإطلاق، بينما يستهدف المشروع الخاص تحقيق ربح مادي ويسعى لتحقيق هذا الربح. ولا يدخل في هدف تحقيق الربح، ما قد يفرضه المرفق العام من رسوم يتقاضاها ممن ينتفعون بخدماته، وذلك لأن هذه الرسوم لا تمثل مقابل الخدمة، وإنما هي لتحقيق بعض نفقات المرفق، مما يخفف عن الخزنة العامة، ثم أن الرسوم قد تكون لتنظيم أداء الخدمات للمحتاجين إليها. وأياً كان السبب، فإن القاعدة أن المرفق العام حين يفرض رسوماً مقابل خدماته، فإنه لا يستهدف تحقيق ربح مادي على الإطلاق. (١٠٠)

(٩٩) محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ٣٠٦.

(١٠٠) المرجع السابق، ص ٣٠٦.

وإذا كانت الإدارة تهدف من خلال إدارة المرافق تحقيق الصالح العام، إلا أنها تستخدم وسائل تقليدية مما يجعلها تستخدم الكثير من الأوراق والمستندات والتوقيعات مما يؤدي إلى بطيء الإجراءات والتأخر في تقديم الخدمات، وبالتالي فإن التحول الرقمي في تقديم الخدمات يعد استجابة للمصلحة العامة.

٢- أثر الرقمنة على مبدأ سير المرفق العام بانتظام واضطراب:

وينبع هذا المبدأ من طبيعة المرفق العام ذاتها، إذ إن الحاجة الجماعية التي ينشأ المرفق العام لإشباعها بشكل كاف لا تعتبر مشبعة، إذا تم ذلك الإشباع بشكل وقتي، أو متقطع وبلا انتظام، لذلك لا بد أن يكون أداء الخدمة التي أنشئ المرفق العام من أجلها، تؤدي بشكل منتظم، لأن الأفراد - متى نشأ المرفق العام- إنما يرتبون حياتهم على أساس وجوده، مفترضين استمرار سيره، سوف يصيبهم الضرر إذا ما توقف المرفق عن أداء خدماته بشكل مفاجئ.^(١٠١)

وهذا المبدأ يشكل جوهر المرفق العام، حيث أن هناك ارتباط بين دوام سير المرافق العامة بديمومة وجود الدولة ذاتها. واستنادا إلى ما تقدم، فإن هذا المبدأ إنما يقتضي بأن كل ما من شأنه إيقاف أو تعطيل سير المرفق العام يجب أن يستبعد ويمنع بشدة، كما يجب تقوية وتشجيع كل ما من شأنه تدعيم دوام سير المرفق العام بانتظام واضطراب. ومما سبق يتبين أن تعطل المرفق لأي سبب من الأسباب يؤدي إلى اختلال واضطراب في حياة الجمهور، مما يستوجب أن تلجأ الإدارة إلى طرق أخرى ومن بينها الرقمنة حتى تضمن استمرار وانتظام المرفق في أداء عمله.

وتساعد الرقمنة بصورة كبيرة على هذا المبدأ أكثر من النظم التقليدية، حيث يستطيع الفرد صاحب الخدمة أن يحصل عليها في أي وقت من الأوقات من خلال دخول الموقع الإلكتروني للجهة مقدمة الخدمة.

ففي حالة إضراب الموظفين أو امتناعهم عن أداء الخدمة، ففي ظل الرقمنة فإن الخدمات لا تتأثر، حيث يستطيع طالب الخدمة الحصول عليها حتى في حالة عدم

(١٠١) محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرافق العامة دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦، ص ١٢ مصطفى أبو زيد فهمي، نظرية المرافق العامة، الإسكندرية، ١٩٥٧.

وجود الموظفين أصلاً وفي أي وقت بطريقة آلية، كما لا تتأثر الخدمات بسبب استقالة الموظفين أو حدوث الحالات الطارئة على خلاف المنظور التقليدي للخدمات.^(١٠٢)

٣- أثر الرقمنة على مبدأ المساواة أمام المرفق العام:

ويقصد بهذا المبدأ أن المواطنين متساوون أمام المرافق العامة إذا ما توافرت فيهم الشروط المطلوبة، سواء فيما يتعلق بالانتفاع من خدماتها أو فيما يتصل بتحمل أعبائها، وذلك بصرف النظر عما توجد بينهم من اختلافات ودون تمييز بينهم بسبب الجنس أو الدين أو الرأي...^(١٠٣). وبذلك فإن هذا المبدأ يتحقق بشكل كامل في حالة الرقمنة حيث لا يمكن أن تميز الأدوات التكنولوجية بين الأفراد دون سند قانوني.

٤- أثر الرقمنة على مبدأ تطوير وتحديث المرفق العام باستمرار:

ويقصد بهذا المبدأ تمكين المرفق العام من تحقيق المنفعة التي أنشئ من أجلها على أفضل وجه، ومواجهة الظروف المتغيرة التي تحيط بنشاط المرفق، فإذا تغيرت الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي نشأ المرفق في ظلها، أو ظهر للإدارة خلال ممارسة المرفق لنشاطه أنه يستحسن تغيير طريقة الإدارة لزيادة كفاءته، فإنها تملك ذلك، وتتمتع بسلطة تقديرية في هذا المجال، وعلّة ذلك تتمثل في أنه إذا ألزمت الإدارة بالإبقاء على تنظيم المرفق بكيفية معينة بشكل أبدي، ولم تتمتع بقدرة على التغيير والتبديل، في أساليب تشغيله وإدارته لمواجهة الظروف والحاجات المتغيرة، فإنه سيرتب على ذلك جمود المرفق، وعجزه عن تحقيق المصلحة العامة التي أنشئ من أجلها^(١٠٤).

ويرتب على ذلك أنه ليس لأحد أن يحتج في مواجهة الإدارة، عندما تعمل سلطتها التقديرية في تغيير القواعد المنظمة للمرفق، بوجود حق مكتسب له، إلا أنه من ناحية

(١٠٢) محمد محمد عبد اللطيف، الاتجاهات المعاصرة في إدارة المرافق العامة الاقتصادية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠، ص ٩٣.

(١٠٣) ماجد راغب الحلو، الحكومة الإلكترونية والمرافق العامة، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الأول، بعنوان الجوانب القانونية والأمنية للعمليات المصرفية، أكاديمية شرطة دبي، الفترة من ٢٦- ٢٨ إبريل ٢٠٠٣، ص ١٥.

(١٠٤) محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٤٨١.

أخرى، يتوجب على الإدارة عند إعمالها سلطتها التقديرية في هذا المجال، أن تتقيد بدواعي المصلحة العامة، ويعدم التعسف في استعمال السلطة.

الباب الثالث: آليات إعادة هندسة المرافق العامة للحد من الفساد الإداري

أدى التوسع في التحول الرقمي للحكومات والمواطنين على مستوى العالم إلى تغيير شكل المرافق العامة مما انعكس ذلك على مكافحة الفساد الإداري حيث يساعد تقليص التعامل مع العنصر البشري في تقديم الخدمات الحكومية على الحد من مخاطر سلوكيات التربح، ويظهر ذلك من خلال استخدام الأساليب الرقمية مثل الحكومة الرقمية والخدمات الرقمية كآليات لإعادة هندسة المرافق العامة للحد من ممارسات الفساد الإداري على النحو التالي:

الفصل الأول: آلية الحكومة الرقمية ودورها في مكافحة الفساد الإداري

يساعد تطبيق الحكومة الرقمية على إعادة هندسة العمليات الإدارية بحيث يمكن أن

تستحدث طرقا جديدة لمواجهة الفساد الإداري، كما يتم توضيحه على النحو التالي:

المبحث الأول: دور الحكومة الرقمية في مكافحة الفساد الإداري

تحقق الدولة من خلال رقمنة الإدارة المالية أهدافا متعددة منها زيادة الإيرادات

وشفافية المعاملات المالية مما يساهم بالتأكد في محاصرة منافذ الفساد ومصادره كما

تتيح للسلطة القضائية ولمختلف الهيئات الرقابية القيام بمهامها في مراقبة حركة الأموال

والتدقيق في مصادر دخل الموظفين العموميين وغيرهم.

المطلب الأول: أثر تطبيق الحكومة الرقمية على الحد من الفساد الإداري

تستطيع الحكومة الإلكترونية مكافحة الفساد من خلال أربع استراتيجيات:

١. **استراتيجية الوقاية:** وتهدف إلى منع حدوث الفساد من الأساس وذلك من خلال

أتمته الإجراءات والعمليات الإدارية وتقليل تدخل العنصر البشري، وتتطلب هذه

الاستراتيجية تبسيط الإجراءات والقواعد التقليدية المتبعة وإعادة هندسة العمليات

الإدارية مما يؤدي إلى توحيد طريقة تقديم الخدمات الحكومية للمواطنين، وبالتالي

تقليل فرص إساءة فرص استعمال السلطة وغيرها من طرق الفساد.

٢. **الاستراتيجية الإلزامية:** وتتطلب تطبيق القوانين والسياسات التي تكفل المساءلة والشفافية وذلك من خلال توحيد أساليب جمع البيانات ومن خلال تعقب الإجراءات والقرارات الإدارية، ويمكن لأساليب التعقب ان تتم بسهولة من خلال رقمته العمليات والإجراءات الإدارية. ويجب أن تعمل القوانين والسياسات أيضا على تطوير آلية للتغذية المرتدة وذلك بتشجيع المواطن على الشكوى في حالة عدم كفاءة الخدمات الحكومية المقدمة، كما تتطلب هذه الاستراتيجية فرض قوانين وممارسات قوية لعقاب المتورطين في عمليات الفساد.

٣. **استراتيجية الوصول إلى المعلومات والتمكين:** سهولة الوصول إلى المعلومات الحكومية يزيد من شفافية القواعد المطبقة لاتخاذ قرار معين متعلق بخدمة معينة، وعرض المعلومات الحكومية يؤدي أيضا إلى تطبيق مبدأ المساءلة وذلك لسهولة تعقب الرابط بين القرار والموظف الحكوميين جهة أخرى يعزز نشر المعلومات الحكومية على الانترنت مبدأ المساءلة وذلك عن طريقة تزويد المواطنين بالوثائق اللازمة لتقديم الشكاوى في حالة حدوث حالات الفساد.

٤. **استراتيجية بناء القدرات:** وتتطلب هذه الاستراتيجية تعزيز البنية التحتية للاتصالات والأجهزة والبرمجيات، وتطوير الموارد البشرية في مجال تكنولوجيا المعلومات، عن طريق التدريب لجميع العاملين من أعلى الهرم الوظيفي إلى أسفله. كما يمكن مكافحة الفساد في إدارات الحكومة الرقمية على النحو التالي: أولا: رقمنة الإدارات المالية:

يعتبر قطاع المالية العام من أهم القطاعات في أي دولة حيث تقوم كل العمليات الحكومية على المخصصات المقررة لها بموجب الميزانيات العامة ولحيوية هذا القطاع تسعى الحكومات لفرض أكثر الآليات صرامة لمراقبة أنشطة أجهزتها المالية، وتعد الوسائل الرقمية داعما إضافيا للرقابة على المال العام وعلى حياد ونزاهة القائمين على تنظيمه.

نموذج رقمنة المالية العامة في بريطانيا: يعتمد نظام الحاسب الآلي المستخدم لدى إدارة الإيرادات والجمارك الملكية على مجموعة كبيرة من مصادر الحكومة والشركات

والبصمات الإلكترونية للأشخاص لتحديد إجمالي دخل دافعي الضرائب ومن استخدامه لاحقا في تقييم مدى دقة ما يقدمونه من معلومات.

تسهم الرقمنة بما فيها نظم الدفع الإلكتروني في تخفيض تكلفة تحصيل الضرائب، كما توسع القاعدة الضريبية من خلال تطوير آليات التعرف على هوية دافعي الضرائب ومراقبتهم، وتسهم أيضا هذه التكنولوجيا في تحسين آليات توصيل مدفوعات الرعاية الاجتماعية، فقد أدت رقمنة المدفوعات إلى تراجع كبير في تكلفة تنفيذ بعض البرامج الحكومية ومشاريع التنمية^(١٠٥).

وفي مصر استكمالا لتطوير وميكنة الموازنة العامة صدر قرار وزير المالية رقم ١٨٨ لسنة ٢٠٢٠، والذي ألزم ممولي الضرائب بدءا من هذا العام بإصدار الفاتورة الإلكترونية، والذي يهدف إلى انشاء نظام مركزي يمكن مصلحة الضرائب من متابعة جميع التعاملات التجارية بين الشركات بعضها البعض، وذلك من خلال تبادل بيانات جميع الفواتير لحظيا بصيغة رقمية، مما يسهم في التحول الرقمي للتعاملات التجارية والتعامل بأحدث الأساليب التقنية، والتحقق من صحة بيانات مصدر الفاتورة ومتلقيها ومحتوياتها شكليا وموضوعيا، وكذلك يساعد تسهيل وتسريع الإجراءات الضريبية^(١٠٦).

وفيما يتعلق بالضرائب العقارية، تم تحديث الخرائط الجغرافية للمناطق السكنية، والتي يتم استخدامها في حصر المباني لبناء قاعدة بيانات الثروة العقارية، بالإضافة إلى التوسع في العمل بنظام التحصيل الإلكتروني للضريبة العقارية والذي تم تفعيله في عام ٢٠١٧. (١٠٧)

ثانيا: رقمنة عملية اعداد وتنفيذ الموازنة العامة:

شهدت مصر عملية اعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة العديد من التغييرات الإيجابية، والتي بدأت منذ عام ٢٠٠٤ بميكنة عملية اعداد الموازنة من مرحلة ادخال

(105)International Monetary Foundation, Digital Revolutions in Public Finance IFM,2017,p 12,13 @ <http://www.elibrary.imf.org>.

(١٠٦) أحمد عاشور، رقمنة المالية العامة، الاقتصاد الرقمي، مجلة آفاق اقتصادية معاصرة، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء، العدد ٨ يوليو ٢٠٢١، ص ١٤
(١٠٧) أحمد عاشور، المرجع السابق، ص ١٥.

مقترح الموازنة من خلال نظام إلكتروني وحتى استخراج التقارير المالية الخاصة بها. تبعثها ميكنة الحسابات الختامية في عام ٢٠٠٦، ثم انشاء حساب الخزانة الموحد الصادر بالقانون رقم ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦، والذي قام بتجميع كل الحسابات الخاصة بالوحدات الحسابية من البنوك المختلفة لتكون داخل حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزي، مما أسهم في تحقيق الانضباط المالي والشفافية الخاصة بتلك الحسابات وإخضاعها إلى رقابة مالية محكمة.

وفي عام ٢٠٠٨ تم البدء في ميكنة الهيئات لإعداد الموازنة، وتم الانتهاء منها عام ٢٠١٠ لتقوم كل الجهات بإعداد وتنفيذ موازنتها من خلال نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (Governmental Financial management Information System) GFMIS والذي يعرف بأنه ذلك النظام الإلكتروني الذي يربط بين جميع أجهزة الحكومة العامة، ويحتوي على كل وظائف إدارة المالية العامة من العمليات المالية والمحاسبية التي تتم في مراحل اعداد وتنفيذ الموازنة، بداية من مرحلة التخطيط الاستراتيجي وانتهاء بمرحلة المحاسبة والإبلاغ، ويهدف هذا النظام إلى تحقيق الأهداف التالية:

- تحقيق الانضباط والامتثال المالي والحد من الأخطاء في إدارة المالية العامة.
- تحقيق الكفاءة والفعالية في استخدام الموارد الحكومية.
- توفير البيانات والمعلومات الدقيقة واللحظية عن جميع المعلومات المالية الحكومية، والتي تساعد على تقديم الخدمات بكفاءة وفعالية.
- رفع مستوى الشفافية المالية، ذلك تحقيق المتابعة والرقابة والمساءلة المالية.
- زيادة القدرة على التخطيط السليم للتدفقات النقدية الحكومية.

ومن ثم تعد هناك أي إجراءات ورقية تتم في عملية اعداد الموازونات أو تقديم المقترحات من قبل الوزارات والجهات المختلفة، أو عملية تنفيذ الموازنة، سواء بتعديلاتها المختلفة أثناء السنة المالية أو حتى أثناء الصرف، حيث تم إلغاء الشيكات الورقية، وأصبح نظام الدفع الإلكتروني هو السائد، حيث تقوم جميع الجهات بدفع مستحقات العاملين من خلال تحويلها إلكترونياً على الحسابات البنكية الخاصة بهم، ثم يتم صرفها

لاحقا بالكروت الإلكترونية، والأمر ذاته بالنسبة لدفع مستحقات المقاولين والموردين، والذي يتم بصورة إلكترونية من حسابات الجهة إلى حساب المورد أو المقاول بالبنك.
ثالثا: رقمنة منظومة الجمارك المصرية:

شهدت منظومة الجمارك المصرية تطورا هاما تمثل في تنفيذ المشروع القومي لتحديث وميكنة الإدارة الجمركية، بما يسهم في تبسيط وتقليص الإجراءات وتقليص زمن الإفراج الجمركي، كما تم اتخاذ إجراءات أخرى تتعلق بإيقاف دخول الواردات إلى السوق المصرية إلا من خلال نظام التسجيل المسبق للشحنات المستوردة Advance Cargo Information وهو نظام جمركي جديد طبقا للمادة ٣٩ من قانون الجمارك رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠٢٠ وقرار وزير المالية رقم ٣٨ لسنة ٢٠٢١، ويعتمد على إتاحة بيانات ومستندات الشحنة (الفاتورة التجارية وبوليصة الشحن النهائية أو المبدئية) قبل الشحن ب ٤٨ ساعة على الأقل، وذلك لتسهيل الإجراءات الجمركية ومنع دخول السلع المهربة أو الرديئة إلى داخل البلاد وتفعيل النظام الإلكتروني الخاصة بالمنظومة الجمركية.

رابعا: رقمنة إدارة المشتريات العامة:

تعد رقمنة أنظمة المشتريات الحكومية وسيلة رئيسية للتصدي لنقاط الضعف التي ينفذ منها الفساد، ويؤثر على ذلك النظام البيئي العامة والجوانب الفنية لنظام المشتريات الحكومية الرقمية المستخدم، وقدرات الموظفين المسؤولين عن عمليات المشتريات، وقوة المعارضة الراضية للإصلاح ومثال ذلك ما حدث في بنغلاديش من اعتماد نظام إلكتروني للمشتريات الحكومية، أظهر رصد انخفاض معدل الفساد بشكل كبير، إلا أنه كشف عن وجود جوانب معينة للمشتريات يستعصي تغييرها. (١٠٨)

استخدام البيانات الضخمة Big Data : للحد من الفساد الإداري: حيث تساعد في تحسين عمليات الرصد والحد من إساءة استخدام السلطة التقديرية للحكومة، إلا أن

(١٠٨) البنك الدولي، تقرير ممارسة أنشطة الأعمال ٢٠٢٠، واشنطن العاصمة، على الموقع الإلكتروني:

<http://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2020>

ذلك يعتمد على توفر المنصات والخدمات المستندة إلى الحوسبة السحابية ، وإمكانية الإدارة من توفير ساعات للتخزين.

المطلب الثاني: واقع تطبيق الحكومة الرقمية في مصر وبعض الدول قامت مصر وبعض الدول بالعديد من المبادرات في مجال التحول الرقمي على النحو التالي:

أولاً: رقمنة مؤسسات الدولة المصرية في ظل مبادرة مصر الرقمية:

وضعت الحكومة المصرية على عاتقها تنفيذ العديد من الخطط والاستراتيجيات من أجل التحول الرقمي وهنا يبرز دور قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في تنفيذ خطوات التحول الرقمي من خلال سبعة محاور رئيسة على النحو التالي:

المحور الأول: تكامل منظومة الإجراءات والخدمات الحكومية في مكان واحد:

لتحقيق ذلك سعت وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات للتنسيق بين جميع قطاعات الدولة من خلال: إطلاق مبادرة " مصر الرقمية" والتي تعد حجر الأساس للتحول الرقمي في مصر. وتعمل هذه المبادرة على توفير جميع الخدمات الحكومية للمواطنين رقمياً على مستوى الجمهورية، ويستطيع المواطن الاستفادة من تلك الخدمات في أي مكان، ومن أبرز الإنجازات في هذا المجال:

- الانتهاء من ربط أكثر من ٧٥ قاعدة بيانات حكومية ببعضها بالتعاون مع هيئة الرقابة الإدارية في إطار تنفيذ المشروع القومي للبنية المعلوماتية للدولة المصرية، والذي يهدف إلى تعزيز الرؤية الشاملة للتخطيط ومعالجة الازدواجية في قواعد البيانات.
- تطبيق منظومة التحول الرقمي بمحافظة بورسعيد كمرحلة أولى من خلال إطلاق أكثر من ١٥٠ خدمة رقمية بالمحافظة، وقد شملت أعمال المشروع ميكنة القطاعات الحكومية والخدمية بالمحافظة، وربطها بقواعد البيانات الموحدة للدولة بالتعاون مع القطاعات مقدمة الخدمة.
- تنفيذ مشروع ميكنة منظومة التأمين الصحي الشامل بالتعاون مع وزارتي الصحة والإنتاج الحربي من خلال إطلاق المنظومة في ٥٠ موقعا في بورسعيد والإطلاق الجزئي في ٣٣ موقعا بمحافظة الأقصر. وجار التعميم للوصول إلى ٦٦ موقعا. وكذلك

تم الإطلاق الجزئي في محافظة الإسماعلية، وجار التجهيز للإطلاق في محافظات جنوب سيناء وأسوان والسويس خلال العام الجاري.

• تطوير العديد من الخدمات الإلكترونية وإطلاقها بعدد من الهيئات، منها هيئات إنفاذ القانون والتوثيق والأحوال الشخصية ومحاكم الأسرة والتموين والزراعة والمرور والشهر العقاري وصندوق الإسكان الاجتماعي ودعم التمويل العقاري والهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة.

المحور الثاني: إطلاق المنصات الرقمية لإتاحة الخدمات الرقمية للمواطنين:

حيث أطلقت وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات خمسة منافذ للخدمات الرقمية للمواطنين، تم تنفيذها وهي منصة مصر الرقمية، وتطبيقات الهاتف المحمول ومراكز الاتصال ومكاتب البريد ومراكز خدمة المواطنين.

تشمل المرحلة الأولى على "منصة مصر الرقمية" التي تتضمن خدمات المرور والتموين والتوثيق والشهر العقاري، وخدمات المحاكم والسجل التجاري والضريبة العقارية، وذلك بالتعاون مع الجهات المقدمة للخدمات.

كما تشمل المرحلة الثانية خدمات المحاكم والإسكان الاجتماعي والأحوال المدنية، وخدمات الترخيص، وقد تم توفير طرق دفع إلكترونية مختلفة لرسوم الخدمات، بما في ذلك شركات الدفع الإلكتروني، ومحافظ الهاتف المحمول وبطاقات الائتمان.

المحور الثالث: ربط مصادر البيانات الشخصية للمواطنين لدى جميع الهيئات الحكومية:

يعد بناء قاعدة بيانات وطنية من أسس التحول الرقمي والتنمية في المجال الاقتصادي والاجتماعي والأمني، وتعد قاعدة بيانات الأحوال المدنية المرجعية الأساسية للمواطن ابتداء من تاريخ ولادته إلى وفاته، ويتم ربط قاعدة البيانات بأجهزة الدولة عن طريق أحدث نظم للربط الشبكي، والتي تضمن نقل وتدقيق البيانات والمعلومات بسهولة ويسر، الأمر الذي يوفر على المواطنين مشقة وعناء مراجعة الأجهزة الحكومية على حدة للحصول على الخدمات، كالحصول على جواز سفر أو رخصة لقيادة السيارة أو رخصة لمزاولة مهنة معينة.

المحور الرابع: منظومة الدفع الإلكتروني التي تشمل بطاقات الائتمان وشركات التحصيل الإلكتروني ومحافظ التليفون:

تعد منظومة الدفع الإلكتروني أحد مقومات التحول الرقمي للدولة، حيث تساعد في رفع كفاءة تحصيل موارد الدولة الضريبية، والحد من عمليات التهرب الضريبي، وغسيل الأموال، والرشوة والفساد، والمساهمة في ضم القطاع غير الرسمي إلى الاقتصاد الرسمي للدولة، كما تساعد في خفض تكلفة طباعة النقود إلى جانب توفير خفض المخاطر المتعلقة بسرقة أو فقد النقود الورقية، ولقد تم الاستفادة من زيادة نسبة الحسابات البنكية في دعم منظومة الدفع الإلكتروني، حيث أن امتلاك حساب بنكي ضروري لكي يتم من خلاله دفع وتحصيل الفواتير الكترونياً، واستخدامه في الدفع عبر الانترنت.

ففي مصر، صدر القانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٩ بإصدار قانون تنظيم استخدام وسائل الدفع غير النقدي الذي يسري اعتباراً من ١٧ إبريل ٢٠١٩، وتنص المادة الثانية منه على التزام جميع سلطات وأجهزة الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة والشركات التي تملك الدولة كل أو غالبية رأسمالها بسداد المستحقات المقررة لأعضائها والعاملين بها والخبراء وأعضاء مجالس الإدارات واللجان واشتراكات التأمينات الاجتماعية بوسائل الدفع غير النقدي باستثناء بدلات السفر للخارج. كما ألزمت المادة الثالثة الجهات المنصوص عليها في المادة الثانية في الأحوال التي نص عليها القانون بالسداد بوسائل الدفع غير النقدي متى تجاوزت القيمة الحدود التي بينها اللائحة التنفيذية للقانون. وعلى نفس المنوال، نصت المادة الخامسة منه على تحصيل المدفوعات بوسائل الدفع الإلكتروني متى تجاوزت قيمتها الحدود المبينة في اللائحة التنفيذية للقانون. ورتب القانون غرامات مالية وعقوبات جنائية علي مخالفة القانون علي النحو المبين به. (١٠٩)

كما تم تعديل اللائحة التنفيذية لقانون التوقيع الإلكتروني المصري، والتي تضمنت إضافة خدمة الختم الإلكتروني وإضفاء الحجية القانونية للتوقيت الزمني للمحركات

(١٠٩) قانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٩ بإصدار قانون تنظيم استخدام وسائل الدفع غير النقدي، الجريدة الرسمية- العدد ١٥ مكرر (ب) في ١٦ إبريل ٢٠١٩.

الإلكترونية (أو ما يعرف بالبصمة الزمنية)، وذلك بهدف الاستفادة من تكنولوجيا التوقيع الإلكتروني في المعاملات الإلكترونية الحكومية والتجارية والإدارية.
المحور الخامس: تأسيس البنية التحتية لشبكات الإنترنت فائقة السرعة من خلال شبكات التليفون الثابت والمحمول:

تم تنفيذ المرحلة الأولى من مشروع تطوير البنية التحتية للاتصالات في جميع أنحاء الجمهورية في عام ٢٠١٩ باستثمارات بلغت ٣٠ مليار جنيه، ثم تبعه تنفيذ المرحلة الثانية في النصف الثاني من عام ٢٠٢٠ بتكلفة تصل إلى نحو ٥,٥ مليار جنيه، ولقد أثمرت هذه الجهود عن تضاعف سرعة الإنترنت في مصر أكثر من ست مرات عن ما كانت عليه في يناير ٢٠١٩، حيث ارتفع متوسط سرعات الإنترنت الثابت في مصر إلى ٣٩,٦ ميجابايت/ ثانية في ابريل ٢٠٢١ مقارنة ب ٦,٥ ميجابايت/ ثانية في ٢٠١٩، كما حصلت الشركة المصرية للاتصالات على لقب أسرع انترنت في شمال أفريقيا.

المحور السادس: الاهتمام بتنمية صناعة الإلكترونيات التي تعمل على توفير أجهزة الاتصالات الناقلة لتكنولوجيا المعلومات الداعمة للتحويل الرقمي:

وفي هذا السياق تم إطلاق مبادرة تصميم وصناعة الإلكترونيات " مصر تصنع الإلكترونيات" تحت رعاية الرئيس في ٢٠١٥، والتي تهدف إلى توطين صناعة الإلكترونيات. وفي إطار تنفيذ الاستراتيجية تم طرح أول تليفون محمول يحمل علامة صنع في مصر بالسوق المحلي.

كما تم التعاقد مع شركة سامسونج العالمية لتصنيع التابلت التعليمي في مصنع جديد للشركة يتم إنشاؤه في بني سويف باستثمارات تصل إلى ٣٠ مليون دولار، ويسهم المصنع في توفير فرص عمل لأكثر من ٥٠٠ شخص، ويتضمن التعاقد كذلك تدريب ألف فني على أحدث التقنيات ومن المخطط الانتهاء من انشاء مصنع التابلت وبدء تصنيعه في مارس ٢٠٢٢.

المحور السابع: تنمية المهارات والموارد البشرية الرقمية:

تعد الخبرة البشرية ضرورة من ضروريات بناء مجتمعا رقميا، وذلك لأنها هي التي ستتولى هذه المهمة، وبالتالي تهتم الدولة بتوفير التدريب وبناء القدرات لجميع شرائح المجتمع داخل مصر وعلى المستوى العربي والإفريقي.

تم إطلاق العديد من المبادرات في مختلف التخصصات التكنولوجية مثل الذكاء الاصطناعي، وعلوم البيانات، وإنترنت الأشياء، والأمن السيبراني، وإنشاء وتشغيل وصيانة شبكات الألياف الضوئية وأمن المعلومات التي تهدف إلى خلق كوادر رقمية لتلبية المتطلبات المحلية لصناعة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات ومنها:

المبادرات التي تهدف إلى تمكين الشباب في سوق العمل المستقل عبر الإنترنت والاستفادة من مزاياه العديدة المتمثلة في الحصول على فرص عمل متميزة في أماكنهم دون التقيد بحدود السوق المحلية، وتشمل مبادرة مستقبلنا.. رقمي" بهدف تدريب ١٠٠ ألف شاب على مهارات العمل الحر في مجالات تكنولوجيا المعلومات المتطورة وذات الطلب المتزايد بالإضافة إلى مبادرة شغلك من بيتك، ومنحة تمكين الشباب للعمل المهني الحر، والتي تهدف إلى تدريب ٢٠ ألف شاب على مهارات العمل الحر عبر المنصات الإلكترونية.

مبادرة للتعليم الرقمي من خلال:

تنفيذ المبادرة الرئاسية " رواد تكنولوجيا المستقبل" وهي منصة رقمية لتوفير التدريب في ٤٥ مسارا تدريبيا في تخصصات تكنولوجية متقدمة بالتعاون مع كبرى الشركات التكنولوجية، وبشهادات معتمدة من جامعات عالمية، وتضم المبادرة أيضا البرنامج التدريبي " مبرمجي المستقبل" وهو منحة تدريب مجانية في أساسيات البرمجة لطلبة الصف الأول الثانوي المتميزين.

- إطلاق المنصة الرقمية " مهارة تك" لتدريب الشباب في عدد من التخصصات التكنولوجية الدقيقة باللغة العربية من خلال ١٠ مسارات.
- إطلاق منصة للتعليم عن بعد تستهدف فئات المجتمع المختلفة في جميع أنحاء الجمهورية لنشر الثقافة الرقمية بشكل آمن وفعال.

- إتاحة منح مكثفة لتدريب شباب مصر داخل محافظاتهم بما يتلاءم مع النشاط الصناعي واحتياجات كل محافظة.
 - تنفيذ برامج لبناء القدرات الرقمية للعاملين بالجهاز الإداري للدولة.
 - مبادرة وظيفة تك بالتعاون مع وزارة التضامن الاجتماعي لربط البرامج التدريبية مع احتياجات الصناعة.
 - مبادرة " قدوة - تك " لدعم المرأة المصرية وتمكينها باستخدام تكنولوجيا المعلومات، من خلال دعم مهارات رائدات الأعمال من صاحبات الحرف اليدوية في مجال التسويق الرقمي والتجارة الإلكترونية.
 - مبادرة لتأهيل شباب المجندين أثناء تأديتهم لفترة تجنيدهم بالتعاون مع وزارة الدفاع.
 - وذلك بالإضافة إلى إطلاق مبادرة لإتاحة قروض ميسرة لتمويل أجهزة الحاسب الآلي المحمول للمتدربين الملتحقين ببرامج التدريب المختلفة بوزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.
 - وسعيًا وراء بناء قاعدة صلبة من المهارات الرقمية فقد أنشأت وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بالتعاون مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي جامعة مصر المعلوماتية في مدينة المعرفة بالعاصمة الإدارية الجديدة لتكون أول جامعة متخصصة في الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في أفريقيا والشرق الأوسط.^(١١٠)
- ثانياً: تجربة كوريا الجنوبية:**

صممت كوريا الجنوبية مشروع الحكومة الإلكترونية (OPEN) لحكومة العاصمة (سيول) لتقليل الفساد الإداري، وقد أظهر تقرير الأمم المتحدة قدرة هذا المشروع على مكافحة الفساد الإداري وتعزيز الشفافية الإدارية^(١١١)، وبعد النجاح الكبير الذي حققه هذا

(١١٠) إيمان سراج الدين بكر، رقمنة مؤسسات الدولة المصرية في ظل مبادرة مصر الرقمية، مجلة آفاق اقتصادية معاصرة، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار التابع لمجلس الوزراء المصري، العدد ٨، ٢٠٢١، ص ٢٨-٣٤.

(111) APDIP, Fighting Corruption with e-government applications, APDIP e-note8. <http://www.apdipa.net/apdipenote/8.pdf>.

المشروع، قررت الحكومة المركزية الكورية اعتماد مبادئ مشروع (OPEN) وتطبيقها في أنظمة الحكومة الكورية⁽¹¹²⁾.

ثالثاً: تجربة دولة الإمارات العربية المتحدة في تطبيق الحكومة الإلكترونية:

بدأت في تطبيق مشروع الحكومة الإلكترونية عام ٢٠٠١ كتجربة على عدد محدود من الخدمات بهدف:

١. اعتماد المواصفات القياسية الموحدة لتبادل المعلومات والبيانات بين الوزارات والجهات المتعددة.

٢. تطوير وتحسين مستوى الكفاءة والإنتاجية في الخدمات الاتحادية.

٣. الربط بين كافة الخدمات والإجراءات الحكومية.

٤. تقليل التكاليف الخاصة بتطوير الخدمات.

٥. مواكبة التطور التكنولوجي في مجال الحكومة الإلكترونية واستخدام أنظمة إلكترونية حديثة.

٦. تسهيل وتسريع الخدمات المقدمة للمواطنين.

٧. تقليل التعامل بالأوراق والنماذج اليدوية.

رابعاً: تجربة إستونيا:

يعد برنامج الحكومة الرقمية الإستونية الأكثر تقدماً على مستوى العالم، فحكومة إستونيا سعت منذ ١٩٩٧ لتقديم كامل خدماتها عبر المنصات الرقمية في إطار مبادراتها "إستونيا الرقمية".

واعتمدت إستونيا على نظام الهوية الوطنية وتطويره بالتعاون مع القطاع الخاص كوسيلة للتغلب على أحد أهم التحديات المرتبطة بالتحول الرقمي والمرتبطة بتعريف وتأكيده الهوية الفردية على الشبكات الرقمية.

يوفر مشروع الهوية الوطنية من خلال البطاقات الذكية خاصية التوقيع الرقمي، والذي يعادله القانون الإستوني بالتوقيع بخط اليد، كما عملت الحكومة على توحيد

(112)Kim,S., et.al, An institutional analysis of an e-government system for anti-corruption, reform and virtue ethics, public administration review,2009,p 42.

تقنيات ومعايير اعتماد التوقيع الرقمي في كل مؤسسات الدولة لتسهيل عمليات التحقق وتأكيد الهوية.

لتحقيق التوافق التشريعي، تم إدخال تعديلات كبيرة في قانون وثائق الهوية، وقانون التوقيعات الرقمية وهو ما أسفر عن النتائج التالية:

١. اشتمال الشهادة الرقمية في الشريحة الذكية لبطاقة الهوية على رمز التعريف الشخصي الذي يمكن السلطات من تحديد هوية الشخص على الفور.

٢. إدراج الشهادة التي تمكن الشخص من توقيع المستندات وفقا لقانون التوقيعات الرقمية في شريحة بطاقة الهوية.

٣. تمكين استخدام الشهادات الرقمية في الشريحة الذكية في القطاعين العام والخاص وكذلك في سياق العلاقات المتبادلة بين الأفراد.^(١١٣)

ومما سبق نستنتج أن جوهر وفلسفة الحكومة الرقمية يكمن في تغيير نمط وأسلوب تعامل المواطنين مع المنظمات العامة على اختلاف توجهاتها وأنواعها وأحجامها، الأمر الذي يحتم إعادة هندسة المعاملات والخدمات الحكومية للتخلص من الروتين والبيروقراطية من خلال استخدام الرقمنة لتحسين جودة الخدمات.

كما تعمل الحكومة الرقمية على التخفيف من نسبة العلاقات المشبوهة وغير الشرعية المحتملة عند المسؤولين والعاملين، وذلك لأنها تعني تدفق المعلومات وعلانية تداولها عبر مختلف وسائل الاتصال فتساهم في تسهيل المهام المطلوبة ضد مختلف أشكال الفساد، وتوفر تواصل المواطنين بصانعي القرارات مما قد يساعد على القضاء على الفساد.

المبحث الثاني: رقمنة العمليات الإدارية للحكومة كآلية لمكافحة الفساد

تقوم العمليات الإدارية على تبادل البيانات والمعلومات والآراء من أجل أحداث تفاهم وثقة متبادلة بين العاملين داخل المنظمة، وكذلك تسهيل عملية اتخاذ القرارات وتمكين المرؤوسين من معرفة الأهداف والتعليمات المتعلقة بتنفيذ العمل، ونظرا لأهمية

(١١٣) على محمد الخوري، الحكومة الرقمية: مفاهيم وممارسات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، مصر، ٢٠٢١، ص ٣٣.

الاتصالات في تصريف شؤون الإدارة فهناك ضرورة قصوى لتنظيمها وتحقيق فاعليتها بحيث تنساب المعلومات والبيانات في حركة مستمرة بين مستويات التنظيم المختلفة، ليس فقط بل يجب أن تتوفر المعلومات باستخدام الوسائل التكنولوجية السريعة حتى يمكن أن تحقق المنظمة درجة عالية من الكفاءة في الأداء.

يتطلب التحول من نظم الإدارة التقليدية إلى نظم الإدارة الرقمية إعادة هندسة نظم العمل وإعادة تحديث عملياتها الإدارية وفق استخدام النظم التكنولوجية الحديثة، ويعتبر التخطيط والتنظيم والرقابة أهم العمليات الإدارية التي يمكن إعادة هندستها من خلال استخدام التكنولوجيا الحديثة من أجل تطوير العمل الإداري، والسعي نحو الحد من التجاوزات التي تحدث أثناء القيادة بالعمل الإداري.

المطلب الأول دور التخطيط الرقمي في الحد من الفساد الإداري

يعرف التخطيط بشكل عام بأنه عملية وضع البرامج والسياسات والوسائل وتوزيع المصادر البشرية والمادية للنظام الإداري مما يكفل تحقيق الأهداف الإدارية بما يحقق السياسة العامة للمنظمة.

فالتخطيط وفقاً للنظرة التقليدية هو المسار الذي يعتمد عليه في تحديد ما يراد عمله مستقبلاً باعتماد معلومات واردة في تقارير متنوعة (يومية، شهرية، سنوية)، وتحليلها وصياغتها على شكل خطط مختلفة المدى، عن طريق جهاز متخصص يشمل المديرين والخبراء في المنظمة في المستوى الأعلى، ومن ثم تنفيذها على المستويات الوسطى والتنفيذية.

لقد نتج عن التطور التكنولوجي الهائل الكثير من المستجدات في مجال الخدمات العامة وإنتاج السلع والخدمات مثل المرونة العالية وقصر دورة إنتاج السلع، مما أزم الإدارة بضرورة العمل على مواكبة تلك التطورات في كافة المستويات ومنها مستوى التخطيط الإداري.

هناك ترابط بين التخطيط وإعادة الهندسة الإدارية يتم من خلال الانسجام بين الخطط الفرعية التي تطرحها إعادة الهندسة بحيث تتربط بصورة متكاملة، كما يتم تحديد البدائل خلال عملية التخطيط بهدف القضاء على الروتين والبيروقراطية، ويمكن

الوصول إلى ذلك من خلال استخدام التكنولوجيا في التخطيط ما يسمى بالتخطيط الإلكتروني.^(١١٤)

أولاً: تعريف التخطيط الإلكتروني: من حيث المفهوم العام لا يختلف التخطيط الإلكتروني عن التقليدي فكل منهما يعرف بأنه عملية تحديد أهداف المنظمة واستراتيجياتها والطرق اللازمة لتحقيق تلك الأهداف.

ويقصد بالتخطيط الإلكتروني: تحديد ما يراد عمله أنياً ومستقبلاً باعتماد تدفق معلوماتي هائل من داخل المؤسسة ومن خارجها، ويتعاون مشترك بين القمة والقاعدة بالإفادة من الشبكة الإلكترونية، لمواجهة متطلبات الأسواق المتغيرة وحاجات العملاء وتفضيلاتهم المحتملة وفقاً لخطط طويلة الأمد ذات مرونة عالية وتجزئة واضحة لخطط آنية وقصيرة الأمد.^(١١٥)، يمكن لتكنولوجيا المعلومات أن تؤثر في التخطيط من خلال اعداد التنبؤات وتحديد الأهداف ووضع الاستراتيجيات والموازنات والسياسات اللازمة لبلوغ هذه الأهداف.

ثانياً: أوجه الفرق بين التخطيط الإلكتروني والتقليدي: يختلف التخطيط الإلكتروني عن التخطيط التقليدي، حيث يسند التخطيط التقليدي للإدارة بينما تسند مهمة التنفيذ للعمال، وتعتمد الإدارة على خطة واحدة للتوجيه، ولا يقل أمدها عن سنة واحدة، في حين يعتبر التخطيط الإلكتروني عملية مشتركة بين الإدارة والعمال، تحتاج المؤسسة إلى الثقة فتضع خططاً متعددة حسب احتياجات العملاء والسوق المتغيرة، وتكون قصيرة الأمد قد تكون لعدة أيام.

ثالثاً: مزايا التخطيط الرقمي: يمتاز التخطيط الرقمي بالعديد من المزايا أهمها:

- ينقل عملية التخطيط من ممارسة احتكارية للمستويات العليا في المؤسسة إلى ممارسة على المستوى التنفيذي، بما يساهم في تنمية قدراتهم من جهة وتوسيع قاعدة

(١١٤) نايفة على، ممارسة العمليات الإدارية في جامعة تشرين وفق مدخل إعادة هندسة العمليات الإدارية من وجهة نظر أعضاء الهيئة التعليمية والإدارية في الجامعة، مجلة اتحاد الجامعات العربية للتربية وعلم النفس، المجلد ١٥، العدد ٢، ٢٠١٧، ص ٢٠٨.

(١١٥) عادل حردوش المفرجي وآخرون، الإدارة الإلكترونية، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٩٧.

المشاركة الجماعية من جهة أخرى، وهذا على خلاف التخطيط التقليدي الذي يعد تخطيط عمودي في حين أن التخطيط الإلكتروني هو تخطيط أفقي.

- يكون محور التخطيط السوق وحاجة العملاء وليس بيئة المنظمة فقط، وعلى هذا الأساس ستكون المنظمة ملتزمة بتكييف بيئتها الداخلية مع متطلبات السوق واحتياجات العملاء، مما ينعكس على أن تكون الخطط قابلة للتغيير المستمر.

- يفرض على المنظمات تحقيق سرعة الاستجابة لمتطلبات العملاء كأسبقية تنافسية، ويمكن للعميل أن يقدم طلباته عبر الموقع الإلكتروني، وعلى المؤسسة تليتها. (١١٦)

- وتعطي البيئة الرقمية قوة للتخطيط الإلكتروني انطلاقاً مما يميز البيئة الرقمية من التغيير بسرعة عبر الشبكات المحلية والعالمية، مما يحقق القدرة على الوصول إلى الجديد من الأفكار والأسواق والمنتجات والخدمات غير الموجودة، وهذا يعطي ميزة وأفضلية لعملية التخطيط الإلكتروني على حساب الشكل التقليدي للتخطيط (١١٧).

المطلب الثاني: دور التنظيم الرقمي في الحد من الفساد الإداري

يعرف التنظيم بأنه عملية إدارية تهتم بتجميع المهام والأنشطة المراد القيام بها ضمن وظائف أو أقسام رئيسية أو فرعية وتحديد السلطات والصلاحيات، والتنسيق بين الأنشطة والأقسام من أجل تحقيق الأهداف المطلوبة.

كما يعرف بأنه عملية عقلانية تتمثل في تحديد العناصر اللازمة والقادرة على تحقيق أهداف المنظمة وتوفير هذه العناصر ووضعها في صورة نظام متكامل وموحد ومستعد للعمل بفعالية.

يعتمد التنظيم الإداري التقليدي على الهيكل التنظيمي الصلب والهوية الرسمية، مما يقلل من قدرة المؤسسة على الاستجابة لما يفرضه التطور التكنولوجي من سرعة وتغيير احتياجات العملاء، مما دفع الإدارة إلى التوجه إلى التنظيم الإلكتروني، وتهدف إعادة

(١١٦) إيمان صالح عبد الفتاح، التخطيط الاستراتيجي في المنظمات الرقمية، إبيس كوم للنشر والتوزيع، ٢٠٠٧، ص ١٦٣.

(١١٧) علاء عبد الرازق محمد السالمي، الإدارة الإلكترونية، دار وائل للنشر، ٢٠٠٨، ص ٢٣٦.

هندسة عملية التنظيم الإداري إلي العمل على إعادة النظر في التنظيم ليصبح أكثر ملائمة لما يطرأ على المنظمة من تغيرات (١١٨).

ويعمل أسلوب إعادة الهندسة على خلق عمليات جديدة تبين الوظائف والمسؤوليات عبر الوظائف التنظيمية الحالية، مما يدعم الحاجة إلي خلق هياكل تنظيمية جديدة تمكن المنظمة من الاستغلال الأمثل للموارد المتوفرة وتحديد احتياجاتها، كما يدعم قدرة المنظمة على تنفيذ أهدافها بسهولة ويسر .

ومن متطلبات إعادة هندسة التنظيم الإداري في المنظمات تطبيق تكنولوجيا المعلومات التي تسعى إلي رفع مستوى الأداء، حيث تؤدي دورا بارزا زيادة قيمة المنظمة، وزيادة دورها في فاعلية اتخاذ القرارات، حيث يستفاد من الإمكانيات المتاحة في التطوير التقني لتغيير نوعية العمل، وتساعد على توفير مجموعة كبيرة من البرامج، وتعمل على التخلص من الأنماط الجامدة والقديمة، وإنجاز الأعمال بحركة وسرعة ومرونة وشفافية. (١١٩)

أولا تعريف التنظيم الإلكتروني:

يعرف التنظيم الإلكتروني بأنه إطار لتوزيع السلطة والمهام والعلاقات على المستوى الأفقي بشكل شبكي بما يحقق التنسيق الآلي وفي كل مكان من أجل إنجاز الأهداف المشتركة لجميع الأطراف في التنظيم، وهو يعتمد على البريد الإلكتروني وقاعدة بيانات مشتركة، وإدارة علاقات العاملين على أساس شبكي داخل المؤسسة، وإدارة علاقات العملاء بشكل إلكتروني.

يعتمد التنظيم الإلكتروني للمنظمات المعاصرة على إجراء تغييرات في مستويات وشكل ومحتوى الهياكل التنظيمية كما يتطلب ذلك مواجهة المشكلات التنظيمية التقليدية

(118)Dennis, Alan R. & et.al, Breaking the rules: Success and Failure in groupware- supported business process reengineering, Decision Support System 36, 2003, p 33.

(119)Hammer Champy,J. A., Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution, Harper Business book, HarperCollins Publishers,Inc, New York, 1993,p 6.

من خلال تجميع الوظائف، أو إعادة توزيع الاختصاصات، أو استبعاد بعض الوحدات واستحداث وحدات جديدة.^(١٢٠)

مزايا التنظيم الإلكتروني:

إذا كان التنظيم الإلكتروني يعد الإطار الواسع لتوزيع السلطات والمهام من خلال علاقات شبكية، بما يحقق التنسيق الآني في كل جوانب المنظمة بما يساعد على إنجاز الهدف المشترك لأطراف التنظيم، فإنه بذلك يحقق العديد من المزايا منها:

١. يؤدي استخدام الرقمنة في عملية التنظيم إلى تحقيق المرونة في الاتصال بين مختلف أفراد المنظمة وكذلك مع العملاء، حيث يتم التخلي عن التعليمات الحرفية في التنظيم التقليدي وتبني السياسات المرنة.

٢. كما يؤدي إلى التشابك الواسع بين جميع العاملين وتبني التنظيم الشبكي على عكس هرمية الاتصالات التي تمثل أساس في التنظيم التقليدي.

٣. كما يساعد على توزيع أكبر للمعلومات على المستويات المختلفة للمنظمة، بما يعكس الشفافية، ولم تعد المعلومات حكرا على مستويات الإدارة العليا كما كانت في التنظيم التقليدي.

٤. ويمكن أيضا المنظمة من الاستفادة من قدرات ومهارات العاملين، وجعل العملاء مشاركين فعليين وليسوا متلقين سلبيين، من خلال مشاركتهم في تصميم المنتجات واختيار الخصائص عبر الانترنت.

المطلب الثالث: دور الرقابة الرقمية في الحد من الفساد الإداري
تعد الرقابة عن بعد أحد أهم الآليات التي يمكن من خلالها مكافحة الفساد الإداري، حيث توفر القدرة على كشف وتتبع حالات الفساد وذلك بالتكامل مع آلية التوقيع الإلكتروني.

تأخذ نظم الرقابة الرقمية العديد من الأشكال المختلفة التي تنتوع بتنوع نشاط المنظمة والقوانين واللوائح المنظمة لها، فهناك العديد من الأجهزة التي تم تصميمها

(١٢٠) أحمد محمد غنيم، الإدارة الإلكترونية، الافاق وتطلعات المستقبل، المكتبة العصرية، المنصورة، ٢٠٠٤، ص ٦١.

لمراجعة الأعمال التقليدية كعمليات تسجيل الحضور والانصراف عن طريق أجهزة لقراءة البصمة الإلكترونية أو البطاقات التعريفية، كما أن هناك أجهزة تقوم بمراقبة تحركات العاملين داخل المؤسسة عن طريق كاميرات المراقبة، أو مراقبة حركة مركبات المؤسسة عن طريقة نظام تتبع المركبات (GPS).^(١٢١)

ومن أنظمة الرقابة التي تتابع الأعمال الإدارية، أنظمة مراقبة وفحص البريد الإلكتروني للعاملين، ومراقبة وحجب مواقع إلكترونية، كما يمكن أن للرقابة الرقمية أن توفر إمكانية مراجعة فورية لكل موظف على حده مع خيار التغذية العكسية المستمرة، للمشرف أو الهيئة المختصة بالمراقبة، وهذه التغذية العكسية يمكن برمجتها لكي يساهم فيها المستفيد من الخدمة.

أولاً: مفهوم الرقابة الرقمية:

يقصد بها تلك الرقابة التي تتميز بقدرة أكثر على معرفة المتغيرات الخاصة، بالتنفيذ أولاً بأول وبالوقت الحقيقي، فالمعلومات التي تسجل فور التنفيذ تكون لدى المدير في نفس الوقت، مما يمكنه من معرفة التغيرات قبل وبعد التنفيذ، والاطلاع بالتالي على اتجاهات النشاط خارج السيطرة، لاتخاذ ما يلزم من الإجراءات التصحيحية في نفس الوقت، وبذلك يمكن إلغاء الفجوة الزمنية وتحقيق الرقابة المستمرة.^(١٢٢)

كما تعرف الرقابة الرقمية بأنها تلك الرقابة المستمرة المتجددة التي تكشف عن الانحراف بشكل آني، من خلال تدفق المعلومات والاتصال بين المديرين والعاملين والموردين والمستهلكين، وهذا ما يزيد من القدرة على توفير إمكانية متابعة العمليات المختلفة، والأنشطة وسير القرارات وتصحيح الأخطاء في كافة أنواع المؤسسات^(١٢٣).

(121)J.M Stanton & EM Weiss, Electronic monitoring in their own words: an exploratory study of employees experiences with new type of surveillance,” E-journal:Computers in Human Behavior, vol.16,Issue 4,Amsterdam: Elsevier Science, 200,p 436.

(١٢٢) عبد الناصر موسى & محمد قرشي، مساهمة الإدارة الإلكترونية في تطوير العمل الإداري بمؤسسات التعليم العالي" دراسة حالة كلية العلوم والتكنولوجيا، جامعة سكرة، الجزائر، مجلة الباحث، العدد ٩، ٢٠١١، ص ٩٦.

(123)Hassan.N.Rawas, Electronic managements contribution to the development of managerial functions, Academic Research International, vol5,2014,p220.

ثانيا: مزايا الرقابة الرقمية:

تسجل الرقابة الرقمية المعلومات فور التنفيذ لدى المدير مما يمكنه من معرفة التغييرات قبل أو بعد التنفيذ لاتخاذ ما يلزم من إجراءات تصحيحية للانحرافات، مما يساعد على تحسين الأداء، ويتحقق ذلك من خلال تداخل علاقة المدراء والمسؤولين التنفيذيين والعمال بشل كبير فيما بينهم، فالجميع يعمل في الوقت نفسه لإنجاز المهمة نفسها.

الرقابة الرقمية هي عملية رقابة تعتمد على الأساليب التكنولوجية الحديثة في مقارنة الأداء الفعلي مع المعايير الموضوعية مما يتيح الفرصة لكشف الانحرافات والوقوف على أسبابها ومن ثم اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيحها. كما تعمل على الحد من المفاجآت بسبب استمرارية الرقابة.

ثالثا: أهداف الرقابة الرقمية:

تهدف الرقابة الرقمية إلى منع الدخول غير المصرح بصورة مادية أو إلكترونية إلى أجهزة الحاسب والشبكات دون ترخيص، واستغلالها بما يتماشى مع الأهداف الشخصية وتشمل:

- الحماية من الدخول غير المصرح به لأجهزة الحاسب بوضع سياسات وإجراءات رقابية تحد من سهولة الوصول إلى أجهزة الحاسب الغير مصرح لهم باستخدامها.
- منع الدخول غير المصرح به على قواعد البيانات، من خلال وضع كود المستخدم وكلمة المرور الخاصة.
- الرقابة على أمن البيانات التي هي عبارة عن عملية رقابة تستهدف التأكد من أن الملفات محمية من العبث أو دخول أشخاص غير مرخص لهم.
- الرقابة الخاصة بالتطبيقات وتهدف إلى إحكام إجراءات الرقابة على التسجيل وسلامة البيانات، في مراحل المدخلات (أي التأكد من صحة إدخال البيانات وسلامة تشغيلها وعدم فقدانها أو الإضافة إليها أو الحذف منها أو أي تعديلات

غير مشروعة في البيانات) وكذا الرقابة على مخرجات النظام وهدفها التحقق من أن مخرجات النظام كاملة ودقيقة.^(١٢٤)

تركز الرقابة التقليدية على الماضي، حيث تأتي الرقابة بعد التخطيط والتنفيذ وتهتم بمقارنة الأهداف والمعايير المحددة من ناحية والأداء الفعلي من ناحية أخرى لاكتشاف الانحرافات والعمل على تصحيحها، بينما تعد الرقابة الرقمية رقابة فورية تتم بمساعدة الشبكة الداخلية للمؤسسة، ومن ثم يتم فيها تقليص الفجوة الزمنية بين اكتشاف الانحراف وتصحيحها لأنها عملية مستمرة ومتجددة.

تساهم الرقابة الرقمية في التحكم بإنتاج الموظف وسلوكه على سبيل المثال: يمكن أن يظهر على شاشة الكمبيوتر بشكل آلي تنكير لموظف معيد يكون قد قصر في أداء عمله، بأنه لا يعمل بسرعة مثل المعيار المتفق عليه، دون أن يتجول المشرف بين الموظفين، إلى جانب ما توفره أنظمة الرقابة الإلكترونية من مقاييس فورية وموضوعية لأداء الموظف.

كما تستخدم نظم الرقابة الرقمية بشكل عام لثلاثة أغراض: قياس الأداء الوظيفي، منع السرقة ومختلف مظاهر الفساد الإداري، نفاذ القوانين واللوائح التنظيمية لمكان العمل.

رابعاً: دور الرقابة الرقمية في مكافحة الفساد الإداري:

أدى تقشي ظاهرة الفساد الإداري إلى ظهور الحاجة الملحة لتبني نظم الرقابة الإلكترونية وخاصة مع التطورات الحاصلة في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وذلك لعدم نجاعة الآليات التقليدية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، ويمكن للرقابة الرقمية مواجهة الفساد عن طريق:

- ممارسة الرقابة الإلكترونية على الأعمال الإدارية في الوقت الحقيقي، حيث يمكن للمراقب أو المشرف متابعة نسب إنجاز العمل أو عدد المعاملات في نفس وقت أداء العمل مما يعني إمكانية رصد التقصير أو التهاون أو تعطيل الخدمات، مما لا يترك

(١٢٤) عبد المنعم مطر، معايير الرقابة الداخلية على نظم الحسابات الآلية فيما يحق المتطلبات الضريبية، مصلحة الضرائب المصرية، ٢٠٠٥، ص ١٥-١٦.

مجال للقائم على الخدمة للتعسف في استخدام السلطة الإدارية مما يحد من مظاهر الفساد الإداري كالابتزاز والرشوة.

• توفر الرقابة الإلكترونية المعلومات والبيانات عن الأداء الضرورية للإدارة العليا عند اتخاذ قرار معين.

• تساعد الرقابة الإلكترونية على تفعيل مبدأ الشفافية في المؤسسات، مما يكشف عن بؤر الفساد الإداري، كما أنها تسهل الربط بين المستويات التنظيمية وتوفر قنوات اتصال فعالة وسريعة حيث يعمل التنبيه الإلكتروني على وجود انحرافات مما يؤدي إلى المعالجة الفورية وتوفير الكثير من الوقت والتكلفة، مما يحد من انتشار الفساد الإداري. (١٢٥)

الفصل الثاني: آلية الخدمات الرقمية ودورها في مكافحة الفساد الإداري

يعد توافر الخدمات العامة الرقمية ضرورة ملحة للارتقاء بمستوى الخدمات التي تقدمها الحكومة، حيث تحقق الخدمات الإلكترونية العديد من المميزات وخاصة في أثناء الأزمات الصحة العامة مثل جائحة كوفيد ١٩ على العكس من المعاملات التقليدية، تمتاز المعاملات الرقمية بأنها لا تستهلك وقتاً طويلاً وتقلل من العبء الإداري على المرافق، وهو ما ظهر في تقديم الخدمات التي تمتاز بالسرعة والمرونة لتقديم الخدمات الحيوية مثل اعانات البطالة والخدمات الطبية) كما يستفيد موظفو القطاع العام من الرقمنة من خلال تقليص المهام المتكررة الموكلة إليهم وزيادة رضا المواطنين عن الخدمات المقدمة، وهو ما يفسح المجال لمستويات أعلى من الرضا الوظيفي. (١٢٦)

المبحث الأول: دور الخدمات الرقمية في مكافحة الفساد الإداري

في ظل التطور الهائل في تكنولوجيا المعلومات تسعى الدول إلى محاولة الاستفادة من تطبيقاتها في رفع كفاءة الخدمات المقدمة عن المرافق العامة. يضمن تقديم الخدمات

(١٢٥) عماد على سلامة الكساسبية، أثر الرقابة الإلكترونية في جودة الخدمات الداخلية في المصارف الإسلامية العاملة في الأردن، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الأعمال الإلكترونية، تخصص أعمال إلكترونية، كلية الأعمال، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ٢٠١١، ص ٢٥.
(١٢٦) ماتياس دون وآخرون، الخدمات العامة الرقمية: سبل تحقيق تحول سريع على نطاق واسع، شركة ماكنزي أند كومباني، ٢٠٢٠، ص ٢.

العمومية إلكترونيا تقليل الاتصال بين الموظفين والمواطنين كمستخدمين للخدمة العمومية، كما أن تقديم الخدمة عبر الأجهزة الآلية وشبكات الانترنت يزيد من معدل الأمان من التعسف في استخدام السلطة من الموظفين وتؤدي إلى تراجع مظاهر الفساد كالابتزاز والرشوة والمحسوبية والمحاباة في تقديم الخدمات^(١٢٧).

المطلب الأول: دور الخدمات الرقمية في تطوير المرفق العام

يهدف استخدام الرقمنة في المرافق العامة إلى تحسين أداء الخدمات العامة وجعلها تتميز بالفعالية والشفافية، مما يساعد على الحد من الفساد، حيث أن تطبيق الخدمات الرقمية لا يمكن أن يتم في حالة تغشي الفساد الإداري، الذي قد يعمل على إعاقة تطوير خدمات المرافق العامة حفاظا على مكاسبهم في الوضع القائم، وبذلك فإن تطوير المرافق العامة بهدف إرساء آليات الحصول على خدمات رقمية نوعية ذات جودة، يستلزم بالدرجة الأولى عملية اصلاح إداري وإعادة هندسة للعمليات الإدارية.

يضمن استخدام آلية الخدمات الرقمية تقليل الاتصال بين الموظفين الفاسدين والمواطنين كمستخدمين للخدمة العمومية، حيث تزيد تقديم الخدمات عبر الوسائل التكنولوجية من نسبة الأمان من التعسف في استخدام السلطة من الموظفين مما يحد من ظاهرة الفساد ويظهر ذلك في كوريا الجنوبية، حيث حتمت الخدمات الرقمية من تغيير كيفية تسيير المرافق العامة لتقديم خدمات توافق تطلعات المستخدمين، فتم عمل تحسينات للتطبيقات المدنية للمواطنين العاديين، بمراجعة تلك التطبيقات للحصول على تصاريح أو موافقات حيث من المرجح أن يحدث الفساد، كما تسمح أيضا بطرح أسئلة في حالة اكتشاف مخالفات.^(١٢٨)

(127) Tony Carrizales & et.al, Worldwide E-governance: A longitudinal Assessment of Municipal Web Sites and the Digital Divide”, E-government research: policy and Management, Pennsylvania- Hershey: Idea Group Inc, 2008, p 100.

(128) Tony Carrizales, et.al, Worldwide E-government: A Longitudinal Assessment of Municipal Web Sites and the Digital Divide”, (AEGR) E-government research: Policy and Management, Pennsylvania, Hershey, Idea group, 2008, p100.

المطلب الثاني: دور الخدمات الرقمية في تحقيق الشفافية والمساءلة

تعتبر الخدمات الإلكترونية عن نمط من أنماط الحكومة الرقمية حيث تمثل الانتقال من التعامل التقليدي مع الجمهور إلى طرق جديدة تراعي فيها اهتمامات الجمهور والتوجه نحو ارضائه، وذلك عبر سرعة تقديم السلع أو الخدمات إلى جانب جودتها وقلة تكلفتها، مع التأكيد على تقليل التفاعل بين المستفيد من الخدمة والموظف القائم على تقديمها، وذلك من الآليات التي تمكن من الحد من الفساد.

تؤثر الخدمات الرقمية على الفساد الإداري في المرافق العامة عن طريق حفظ بيانات رقمية مفصلة عن المعاملات الرقمية، لتحقيق إمكانية المتابعة في حالة عدم الالتزام بالإجراءات التقنية والإدارية، والتقليل من السلطة التقديرية للموظفين، مما يحد من فرص استغلال المنصب الوظيفي.^(١٢٩)

ويمكن للخدمات الرقمية أن تجسد مضمون الشفافية عن طريق:

- الالتزام بتزويد المواطنين ومكونات قطاع الأعمال بالبيانات والمعلومات والأنظمة والتشريعات.
- إتاحة الاطلاع على اجتماعات ومداولات القطاعات الحكومية، ومعرفة ما يدور في الدوائر الحكومية والمرافق العامة.
- وجوب تسبب القرارات الإدارية (توضيح سبب اتخاذها).
- إتاحة المعلومات حول عناصر الذمة المالية لكبار المسؤولين.
- التمكن من معرفة طرق وآليات المساءلة.
- حق مشاركة المواطنين ومكونات قطاع الأعمال في إدارة الشؤون العامة ورسم السياسات والأنظمة والتشريعات واتخاذ القرارات.^(١٣٠)

(129) Zlatko J. Kovacic, A brave new E- world? An exploratory Analysis of Worldwide E-government Readiness, level of democracy, Corruption and Globalization, Current Issues and Trends in E-government research, Pennsylvania- Hershey: Idea Group Inc, 2007, p 184-185.

(130) Jore Marine- Vazue, Javier Azze del Granado and Jameson Boex, Fighting Corruption in the Public Sector, Amsterdam Elsevier B.V.,2007,p95.

ومن تجارب الدول ما قامت به ماليزيا حيث كان هناك تحالف بين المجتمع المدني والحكومة مع تبني نية حقيقية للقضاء على الفساد، فتم تبني خطة اعتمدت على ما يعرف بجهاز الخدمة المدنية في ماليزيا، والذي يتميز بوجود "دليل الإجراءات" الذي يحدد بدقة مجموعة من الإجراءات التي يجب اتخاذها لتنفيذ عمل، والزمن المحدد لذلك وصلاحيات الموظفين، فإذا لم يتم الموظف بما حدد له بدقة وضمن الزمن المحدد يستنتج أنه فاسد، وبالتالي سيحاسب". إضافة إلى ذلك عملت ماليزيا على تقليل الإجراءات الإدارية إلى أدنى حد، وذلك باستخدام نظام إنهاء المعاملة بإجراء واحد" سعياً وراء القضاء على الروتين الإداري، كما اهتمت الدولة بالانضباط الإداري المتمثل في توقيع الموظفين في وقت دخولهم وخروجهم من العمل، ولا يستثنى من ذلك أحد حتى رئيس الوزراء، وفوق ذلك كله توجد وكالة مخصصة لمكافحة الفساد الإداري، وقد مضت ماليزيا في هذا الاتجاه إلى حد افتتاح "أكاديمية مكافحة الفساد" عام ٢٠٠٥ لتأهيل الموظفين في هذه الأكاديمية وتدريبهم على تقصي الحقائق والمراقبة والتحقيق.^(١٣١)

وفي ولاية أندرا براديش الهندية *، استخدمت الحكومة الطائرات المسيرة في جمع البيانات الجغرافية المكانية وتحديث الخرائط واستبدلت الأنظمة الورقية بأخرى رقمية، ومن ثم دربت الموظفين والمواطنين على كيفية استخدام المنصات الجديدة، وأصبح بمقدور المواطنين الحصول على الخدمات أو تقديم التظلمات من خلال قنوات متعددة : عبر الإنترنت، أو عن طريق الهاتف، أو من خلال تطبيق على الهاتف المحمول، وقد أدت هذه الإصلاحات إلى تقلص فرص وقوع الاحتيال والفساد في المجالات الرئيسية مثل الضرائب وتراخيص البناء، كما أنها أدت إلى زيادة الإيرادات المحلية.^(١٣٢)

كما نجحت رومانيا في التغلب على الفساد بفرض تقديم إقرارات الذمة المالية والإعلان عن المصالح على مجموعة واسعة من المسؤولين الحكوميين، بالإضافة إلى تطبيق آلية للتحقق ترتكز على رصد الاختلافات غير المبررة في الثروة وحالات تضارب

(١٣١) خالد راغب الخطيب، فريد كورنل، الفساد الإداري والمالي.. المعضلة والعلاج تجارب بعض

الدول، مجلة رماح للبحوث والدراسات، العدد ٤، ٢٠٠٨، ص ١٣٥.

* تعد ولاية براديش سابع أكبر منطقة في الهند من حيث المساحة وعاشر أكبر منطقة من حيث السكان.

(١٣٢) تقرير البنك الدولي مرجع سابق، ص ١٦.

المصالح وعدم التوافق، والمحاسبة على ذلك، كما لعبت الشفافية دورا بالغ الأهمية في فعالية هذا النظام، فجميع نماذج الإفصاح يتم نشرها على الموقع الإلكتروني للهيئة الوطنية للنزاهة ويستخدمها المجتمع المدني والصحفيون والمحققون، كما تقوم الهيئة بإجراءات وقائية من خلال إصدار تحذيرات مبكرة للسلطات المتعاقدة بشأن الحالات المحتملة لتضارب المصالح في إجراءات المشتريات.^(١٣٣)

المبحث الثاني: جهود مصر في مجال رقمنة الخدمات العامة لمكافحة الفساد قامت مصر بالعديد من الجهود من أجل مكافحة الفساد الإداري، لذلك فقد وضعت استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد تتضمن العديد من المحاور للارتقاء بمستوى أداء الجهاز الحكومي وتحسين الخدمات الجماهيرية:

١- تم الانتهاء من ميكنة ٢٣٩ وحدة نيابة مرور وإطلاقها _ On line _ لخدمة الاستعلام عن المخالفات والتنظيم منها وسدادها على مستوى الجمهورية وكذا توصيل شهادة براءة الذمة إلى منزل طالب الخدمة أو الوحدة التابع لها ابتداء بالقاهرة والجييزة وجاري تعميمها على مستوى باقي المحافظات، كما تم ميكنة منظومة العمل بعدد ١٧١ وحدة مرور لتقديم خدمات تراخيص (القيادة والتسيير).

٢- توقيع وتفعيل مناقصة الشراء الموحد للأدوية والمستلزمات الطبية بشرم الشيخ على مستوى كافة المستشفيات الحكومية بالتعاون بين مسؤولي وزارة الصحة وشركة الجمهورية للأدوية والمختصين بالقوات المسلحة، كذا تم التعاون مع المجلس الأعلى للجامعات لدمج المستشفيات الجامعية وعددها (١٠٩) مستشفى بمنظومة الشراء الموحد ترشيحاً للإنفاق العام.

٣- إعداد منظومة لربط وتكامل قواعد البيانات القومية دعماً لتوجه الدولة نحو منظومة التحول الرقمي بالتعاون بين وزارة الاتصالات، ووزارة الإنتاج الحربي، والجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، وهيئة الرقابة الإدارية، وخبراء متخصصين من القطاع الخاص.

(١٣٣) تقرير البنك الدولي، مرجع سابق، ص ١٨

- ٤- توقيع بروتوكول تعاون بين مصلحة الضرائب العامة وصندوق التأمين الاجتماعي لتبادل المعلومات والبيانات للحد من ظاهرة التهرب الضريبي والتأميني.
- ٥- تطبيق سياسة التدوير الوظيفي للوظائف الأكثر عرضه للفساد ببعض وحدات الجهاز الإداري للدولة وإنشاء منافذ للشباك الواحد بالهيئة العامة للاستثمار والمناطق الصناعية لتقليل زمن تأدية الخدمة وفصل مقدم الخدمة عن متلقيها وزيادة جذب الاستثمارات المباشرة، فضلاً عن إنشاء مراكز تكنولوجية بالعديد من المحافظات.
- ٦- تطبيق نظام مركزي لميكنة (وثائق الزواج والطلاق، شهادات الميلاد، نيابات الأسرة) وذلك بالتعاون بين وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري ووزارتي الداخلية والاتصالات والنيابة العامة حيث تم ميكنة ٧٧ مقر نيابة يخدم ١٥٠ نيابة أسرة جزئية على مستوى الجمهورية.
- ٧- بناء منظومة متكاملة لتبادل البيانات والمعلومات بين وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والمؤسسات المالية المصرفية وغير المصرفية من خال برامج تطبيقات الحاسب الآلي.
- ٨- وضع ضوابط فعالة لنهو قوائم انتظار العمليات الجراحية للحالات الحرجة على مستوى الجمهورية مع وضع ضوابط حاكمة لمضاعفة موارد الدولة من الأنشطة والخدمات بالموانئ المصرية والمنافذ الجمركية. (١٣٤)

النتائج:

١. تعد إعادة هندسة المرافق العامة أمراً حتمياً في ظل التغييرات التي تواجه المجتمع محلياً ودولياً.
٢. يمكن لإعادة الهندسة أن تحقق الميزة التنافسية والمرونة، وكذلك للتخلص من البيروقراطية والروتين بما يساهم في الحد من فرص انتشار الفساد.
٣. تعد الرقمنة فرصة كبيرة للمرافق العامة يمكن من خلالها إعادة هندسة تلك المرافق حتى تستطيع ان تقدم خدماتها بأقل تكلفة وبسرعة وجودة عالية.

٤. تمثل الرقمنة نقلة نوعية وتحولاً إيجابياً في إدارة المرافق العامة بما يساعد على الارتقاء بمستوى مشاركة المواطنين في الشؤون العامة وتعزيز الرقابة والمسؤولية في أجهزة الدولة الأمر الذي يؤدي للقضاء على الفساد الإداري.
٥. يمكن للرقمنة أن تلعب دوراً هاماً في الحد من الفساد مهما كان حجم ونوع الفساد أو شدته، حيث تقلل من تدخل الأفراد إلى أقصى حد ممكن.
٦. تساعد الرقمنة على توحيد الإجراءات وتقليل التعامل البشري، ورصد بيانات شاملة تساعد في إرساء المساءلة بشأن الكثير من المعاملات.

المقترحات:

١. ضرورة تشجيع استيعاب المعرفة الإلكترونية لدى المواطنين، وتوفير آليات التدريب على مهارات استخدام وتوظيف الحاسب الآلي.
٢. ضرورة العمل على إتاحة تداول المعلومات مما يزيد من صعوبة إخفاء الإجراءات الفاسدة والمساهمة في منع وقوعها.
٣. ضرورة إصدار وتعديل التشريعات الوطنية بما يحقق التوازن بين شفافية المعلومات المطلوبة وبين خصوصية المواطن وتضمن أمن تلك المعلومات وعدم إساءة استخدامها من الموظفين المتعاملين معها.
٤. تفعيل معيار التعليم المستمر كأحد معايير الترقية للوظائف الأعلى لإعادة هيكلة المؤسسات بما يتناسب مع بيئة التحول الرقمي.