

مجلة جيل

الأبحاث القانونية العميقة

مجلة علمية دولية محكمة تصدر شهريا عن مركز جيل البحث العلمي



Lebanon - Tripoli / Abou Samra Branche P.O.BOX 8 + 961- 71053262 - www.jilrc.com

العام الرابع - العدد 31 - فبراير 2019



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

المشرفة العامة ومديرة التحرير: سرور طالبى المل



التعريف:

مجلة علمية دولية محكمة تصدر شهرياً عن مركز جيل البحث العلمي تستهدف نشر المقالات المعمقة في مختلف مجالات العلوم القانونية: "القانون العام والخاص"، بإشراف هيئة تحرير مشكلة من أساتذة وباحثين وهيئة علمية تتألف من نخبة من الباحثين وهيئة تحكيم تتشكل دورياً في كل عدد.

تتناول المجلة إسهامات مختلف الباحثين والمهتمين بمجال العلوم القانونية سواء ما تعلق بالرصيد النظري أو بقضايا الساعة أو بترجمة الأعمال ذات الأهمية العلمية المعترف بها.

تعد هذه المجلة تكريماً لحرص المركز على تشجيع الأبحاث والمجهود العلمي، وعلى الإسهام في إثراء رصيده العلمي بنشر الدراسات الجادة والقيمة، استناداً إلى معايير علمية موضوعية ودقيقة.

رئيس اللجنة العلمية:

د. السعيد كليوات جامعة محمد بوضياف بالمسيلة (الجزائر)

أسرة التحرير:

- أ.د. الميلود بوطريكي، جامعة محمد الاول وجدة (المغرب)
د. أحمد طارق ياسين محمد المولى، جامعة الموصل (العراق)
د. الداودي نورالدين، جامعة عبد المالك السعدي (المغرب)
د. العيساوي عماد، جامعة كوميلوتنسي بمدريد (إسبانيا)
د. المصطفى طایل، جامعة مولاي إسماعيل مكناس (المغرب)
د. سفيان سوالم جامعة محمد الشريف مساعدي-سوق أهراس (الجزائر)
د. شريف أحمد بعلوشة، وكيل النائب العام، غزة (فلسطين)
د. عبد الناصر أبو سمهدانة، رئيس نيابة العدل العليا والدستورية (فلسطين)
د. عبد المنعم عبد الوهاب محمد، نقابة المحامين، البصرة (العراق)
د. نوفل علي عبد الله الصفو، جامعة الموصل (العراق)
د. همام القوصي، جامعة حلب (الجمهورية العربية السورية)

التدقيق اللغوي:

- د. سليمة محفوظي (جامعة محمد الشريف مساعدي/سوق أهراس/الجزائر).
د. شامخة حفيظة طعام (المركز الجامعي، تيسمسيلت/الجزائر).
د. محمد حسام عبدالنواب عبدالمجيد، (جامعة بني سويف - مصر)

أعضاء اللجنة العلمية التحكيمية للعدد:

- د. بسمة محمد نوري كاظم البكري، جامعة عمان العربية.
د. الطيب بلواضح، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر.
د. حورية سويقي، المركز الجامعي عين تموشنت، الجزائر.

قواعد النشر

تقبل المجلة الأبحاث والمقالات التي تلتزم الموضوعية والمنهجية، وتتوافر فيها الأصالة العلمية والدقة والجدية وتحترم قواعد النشر التالية:
بالنسبة للمقالات والأبحاث المعمقة:

- تنشر المجلة المقالات والأبحاث التي تستوفي الشروط الآتية:
- الالتزام بالمعايير العلمية والموضوعية المعمول بها دولياً في الدوريات المحكمة، والتي تستجيب لشروط البحث العلمي.
- تعتمد هيئة التحكيم مبدأ الحياد والموضوعية في تحكيم المواد العلمية المرشحة للنشر مع الحرص على خلو الأعمال من التطرف الفكري أو مساسها بمبادئ الأشخاص أو الأنظمة.
- يراعى في المساهمات المقترحة للنشر في المجلة أن تتسم بالجدية وألا تكون محل نشر سابق أو مقتطف من مذكرة أو أعمال، ملتقى.
- أن تكون المواضيع المقدمة ضمن اختصاص المجلة.
- أن تلتزم المقالات الدقة وقواعد السلامة اللغوية، وألا يتعدى حجم العمل 20 صفحة بالنسبة للمقالات و50 صفحة بالنسبة للأبحاث المعمقة، مع احتساب هوامش، مصادر وملاحق البحث.
- ترسل المادة العلمية في ملف مرفق بملخص بلغة البحث وأخرى بإحدى اللغات: العربية، الفرنسية أو الانجليزية (حسب لغة البحث).

بالنسبة للأعمال المترجمة:

- تقبل من الأعمال المترجمة تلك التي تتصل باختصاص المجلة.
- تقبل الأعمال المترجمة من وإلى: العربية، الفرنسية، الانجليزية .
- تخضع المقالات لاستشارة ترجمانيين مختصين في اللغات المذكورة أعلاه.
- تحول الأعمال المقدمة المقالات إلى أساتذة من ذوي الخبرة العلمية حسب اختصاص المقال.
- يبلغ الباحث المرسل بتلقي مادته بعد 5 دقائق من تسلمها.

- تلتزم هيئة التحكيم بإبداء الرأي واتخاذ القرار في غضون شهر من تمكينها من المادة المقترحة للنشر، مع مراعاة السرية التامة في التحكيم
- يحق لهيئة التحكيم أن ارتأت ضرورة إقرار تعديلات على المواد المقدمة للنشر.
- يعلم الباحث المرسل بقبول مادته للنشر على أن يعلم بتاريخ نشرها حسب رزنامة المجلة.

شروط النشر:

- شكل الكتابة: باللغة العربية شكل Traditional Arabic حجم 14
- بالنسبة للغات الأجنبية شكل Times New Roman حجم 12 .
- يرفق الباحث الباحث بالباعت مادته بسيرة ذاتية علمية مفصلة.
- تهمش معلومات البحث حسب طريقة شيكاغو الأمريكية بترتيب تسلسلي يتبع متن البحث.
- ترتب هوامش المعلومات في نهاية كل صفحة.

نموذج التهميش:

1. الكتب باللغة العربية أو الأجنبية: لقب واسم المؤلف، عنوان الكتاب، دار النشر، بلد النشر، سنة النشر، رقم الطبعة.
 2. النصوص التشريعية: البلد، نوع النص، مضمون النص، سنة الصدور.
 3. المجلات والدوريات: عنوان المجلة أو الدورية، لقب واسم الكاتب، عنوان المقالة، عدد المجلة، تاريخ الصدور، صفحة الاقتباس.
 4. الرسائل الجامعية: لقب واسم الطالب، عنوان المذكرة، درجة المذكرة، مؤسسة تسجيل المذكرة، كلية التخصص، السنة الجامعية، صفحة الاقتباس.
 5. التقارير الرسمية: جهة إصدار التقرير، موضوع التقرير، مكان نشر التقرير، سنة إصدار التقرير، صفحة الاقتباس.
 6. المراجع الإلكترونية:
- يوثق المرجع المنقول عن شبكة "الإنترنت" بذكر معلومات الرابط الإلكتروني كاملاً مع ذكر صاحب المادة المنشورة، وتاريخ زيارة الموقع .
7. ترسل المساهمات بصيغة الكترونية حصراً على عنوان المجلة:

law@jilrc-magazines.com

الفهرس

الصفحة

- الافتتاحية 9
- النظام القانوني لمسئولية الدولة عن إدارة مرافقها إلكترونيا، هشام عبد السيد الصافي محمد بدرالدين، جامعة حلوان، مصر. 11
- امتياز النفط بين الحقوق والواجبات (قانون الموارد البحرية اللبناني)، زينب محمد جميل الضناوي، جامعة الملك فيصل، المملكة العربية السعودية. 61
- تحسين العلاقة بين المكلف و الإدارة الضريبية في الجزائر، بلعوجة حسينة جامعة أبو بكر بلقايد – تلمسان، توزالة اسماعيل، مديرية التجارة لولاية سيدي بلعباس، الجزائر. 93
- تثمين العرض العقاري الموجه للاستثمار - المناطق الصناعية بولاية قسنطينة- دهلوك زوبيدة، مزيان محمد الأمين، جامعة عبد الحميد بن باديس –مستغانم- الجزائر. 115

تخلي أسرة تحرير المجلة مسؤوليتها عن أي انتهاك لحقوق الملكية الفكرية
لا تعبر الآراء الواردة في هذا العدد بالضرورة عن رأي إدارة المركز
جميع الحقوق محفوظة لمركز جيل البحث العلمي © 2019

الافتتاحية

بسم الله الرحمن الرحيم والحمد لله رب العالمين الذي بفضلته تتم الصالحات

اخترنا لكم لهذا العدد الجديد من المجلة أربع أبحاث قانونية معمقة تناولت مواضيع قيمة مرتبطة بالقانون العام وعلى وجه الخصوص القانون الاداري.

ولقد تناول البحث الأول النظام القانوني لمسئولية الدولة عن إدارة مرافقها إلكترونيا بهدف تطوير أداء المرافق العامة وما يحققه ذلك من مميزات عديدة للمواطنين وللدولة على حد السواء، مع التوقف عند ما يثيره هذا الأسلوب الحديث من مخاطر والقواعد القانونية واجبة التطبيق لجبر الأضرار وتكييف مسؤولية الدولة عن هذه الأعمال.

أما البحث المعمق الثاني فلقد تناول بأسهاب استثمار الثروة النفطية بموجب قانون الموارد البحرية اللبناني متوقفا عند امتيازات وحقوق وواجبات كل من الحكومة المحلية والمستثمر الأجنبي وكيفية تحقيق التوازن بين المصالح الداخلية اللبنانية وجذب رؤوس الأموال الأجنبية.

لينتقل البحث الثالث لدراسة موضوع في غاية الأهمية والحساسية والمتمثل في تحسين العلاقة بين المكلف و الإدارة الضريبية في الجزائر نظرا لما لهذه العلاقة من أهمية من أجل رفع المردودية الجبائية.

ليختم البحث الرابع بمعالجة موضوع ترمين العرض العقاري الموجه للاستثمار في المناطق الصناعية بولاية قسنطينة في شرق الجزائر بحكم أنها تعرف مشاكل في الوضعية القانونية للأراضي المكونة لها وهذا نتيجة عدم احترام أية مبادئ في اختيار مواقعها ولا في طريقة تسييرها.

والجدير بالذكر في الختام بأن سياسة المجلة لازالت بنفس الوضوح والشفافية، بحيث نشجع الباحثين على تقديم الأفضل والجديد وتجنب المواضيع المستهلكة مع التشدد في الالتزام بالمنهجية و باحترام الأمانة العلمية.

تبقى إذن هذه المجلة مفتوحة لاستقبال الأبحاث الجادة وكذلك لتوسيع قائمة أعضاء لجنتها العلمية .

والله الموفق في الأول والآخر

سرور طالبي المهل / المشرفة العامة ومديرة التحرير

النظام القانوني لمسئولية الدولة عن إدارة مرافقها إلكترونيا

The legal system of the responsibility for the administration of the state electronic facilities

د. هشام عبد السيد الصافي محمد بدرالدين

Hesham abed alsaid alsafey Mohamed badr aldein

جامعة حلوان.

Helwan University.

الملخص:

يعد ادخال التكنولوجيا الحديثة في تطوير أداء المرافق العامة مطلبًا جماهيريًا قبل أن يكون أسلوب جديد من أساليب الإدارة الإلكترونية، لما تحقّقه الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة من مميزات عديدة للمواطنين والدولة على حد سواء، إلا أن هذا الأسلوب لا يخلو من المثالب والمخاطر التي ستصيب المواطنين بالضرر والتي يلزم لجبرها أن تدفع الدولة التعويض الملائم عنها في ظل القواعد القانونية لمسئولية الدولة عن أعمالها.

Abstract:

The introduction of modern technology in the development of the performance of public utilities is a public demand before a new method of electronic management, for the achievement of electronic management of public utilities of many advantages for citizens and the state alike, but this method is not without the shortcomings and risks that will affect citizens The damage to which the State is required to pay adequate compensation under the legal rules is the responsibility of the State for its actions.

مقدمة:

أدي ظهور الحاسب الآلي وانتشاره إلى إحداث ثورة حقيقية في المعلومات، وبدأ الحديث عن مجتمع المعلومات وساد الاعتقاد بأننا على أعتاب حضارة جديدة تمامًا تكون الغلبة فيها لمجتمع المعلومات، هذا المجتمع الي يقوم على تحويل البيانات والمعطيات من شكل إلى شكل آخر بعد معالجتها بواسطة الحاسب الإلكتروني أو نقلها من مكان أو من شخص إلى مكان أو شخص آخر، وهو ما مهد لميلاد وازدهار المعاملات الإلكترونية حيث أصبح العالم بمثابة قرية واحدة انهارت فيها كافة وسائل الحجب والحواجز التقليدية بين أقطاره، فيمكن للأطراف القيام بحوار متبادل عبر شبكة الإنترنت من خلال شاشات الحاسب الآلي وذلك في واقع غير ملموس (افتراضي) خاص ليس له أدنى مرتكزات جغرافية، وقد صاحب نجاح تطبيق المعاملات الإلكترونية في المعاملات بين الأفراد والشركات الخاصة أي في نطاق القانون الخاص، ظهور مصطلح الحكومة الإلكترونية "الإدارة العامة الإلكترونية"، وهو ما يعنى استخدام تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات للوصول إلى الاستخدام الأمثل للموارد الحكومية، وكذلك ضمان توفير خدمة حكومية مميزة للمواطنين، والشركات، والمستثمرين، والأجانب، وتتطلب الحكومة الإلكترونية إدخال التقنية الحديثة إلي بيئة العمل الإداري بالمنظمات من خلال دمج تقنية المعلومات بثورة الاتصالات بهدف إدخال تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة وفي الهياكل التنظيمية فضلاً عن تطوير العنصر البشري من خلال وضع البرامج اللازمة التي تساعد في عملية تطبيق الحكومة الإلكترونية، وقد أفرز ذلك التطبيق للإدارة الإلكترونية للمرافق العامة عدد من المشكلات القانونية المتعلقة بالمسئولية القانونية المترتبة عن الأخطاء التي يمكن أن تسببها هذه الأضرار بالنسبة للمتعاملين مع المرفق المدار إلكترونيًا أو متلقي خدماته.

موضوع البحث: يدور موضوع البحث حول تقديم دراسة قانونية حول مسئولية الدولة عن الإدارة الإلكترونية لمرافقها، محاولين لتأسيس نظام قانوني يمكن من خلاله جبر ضرر الأفراد والمؤسسات التي تتعامل مع الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة بالدولة، وذلك حتى يقبل الأفراد على التعامل مع هذا النوع الجديد الإدارة والاستفادة من مميزات، واستفادة الدولة نفسها من هذه المميزات.

أهمية موضوع البحث: ثمة دو افع وغايات تقف من وراء اختيار موضوع البحث منها:

أولاً: إن الثورة العلمية والتكنولوجية هي أحد مفاتيح التطور والتقدم والازدهار لأي دولة، وأنه لا سبيل امام أي وطن في استشرافه للمستقبل إلا أن يندفع للاعتراف من مناهل العلم والتكنولوجيا وأن يقوم بالإسراع في تطبيق احدث منجزات البشرية في هذا المجال، فمسايرة التقدم التقني والعلمي الحادث في العالم في مجال تكنولوجيا الاتصالات وما صاحبه من وحدث إقبال عالمي عليها للمميزات التي توفرها والتي لا مثيل لها في المعاملات التقليدية، وبالطبع القانون الإداري ليس بمنأى عن التطور الحادث في مجال المعاملات بصفة عامة. فالحقيقة التي يشهد بها التاريخ أن الكثير من التحولات في الفكر القانوني كانت نتيجة تحولات تقنية، وصناعية

بل إن فروعاً قانونية جديدة لم تظهر إلا إثر تقدم تقني معين فكل تقدم علمي له دائماً تأثير في القانون، كما أن القانون دائماً يأتي كرد فعل في مواجهة كل تقدم علمي.

ثانياً: إزالة أي تخوف قد يكون موجوداً من قيام جهة الإدارة إلى التحول إلى تقديم خدماتها بطريقة إلكترونية، بدلاً من تقديم الخدمات التقليدية التي تتسم بالبطء وتستغرق وقتاً طويلاً، وذلك من خلال إدخال تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات فيها، مما سيؤدي لتقليل النفقات، وتوفير الوقت والجهد على أطراف المعاملات الإدارية هذا من جهة، كما يمكن أن يساعد ذلك في مكافحة الفساد الإداري المصاحب لإبرام تلك المعاملات.

ثالثاً: الرغبة في تقديم بحث جديد يضيف لمكتبة القانون العام العربية دراسة حول النظام القانوني لمساءلة الدولة ممثلة في جهاتها الإدارية حول تطبيق نظام الإدارة الإلكترونية للمرفق العام، خصوصاً أنه ثبت بالفعل وجود مثالب يمكن أن يتعرض لها الغير المتعاملين مع جهة الإدارة سواء كانوا أفراد " اشخاص طبيعيين " أو مؤسسات " اشخاص معنوية " مستعنين في ذلك بالقواعد الخاصة بالمسئولية الواردة في القانون المدني آخذين في الاعتبار أن التقدم التكنولوجي في اطراد مستمر ويتسم بالسرعة اللامتناهية، مما يستلزم أن تكون الأبحاث القانونية مواكبة لهذا التطور.

صعوبات البحث: تتجلي صعوبات موضوع البحث في العديد من النواحي أهمها:

أولاً: ندرة المراجع القانونية العربية والأجنبية التي تناولت موضوع البحث مما جعل الباحث يلجأ إلى استخدام الكثير من المراجع العامة التي تعالج مشكلة البحث.

ثانياً: عدم وجود تشريع إلكتروني يتناول تنظيم مسألة مسئولية الدولة عن إدارة مرافقها بشكل إلكتروني، خصوصاً مع حداثة إدخال هذه الإدارة للمرافق العامة في كافة الدول العربية بلا استثناء.

ثالثاً: ندرة الأحكام القضائية الصادرة من القضاء الإداري أو العادي المرتبطة بموضوع البحث نظراً لحداثة الأخذ بفكر الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة.

منهج البحث: نظراً للطبيعة غير التقليدية لموضوع الدراسة وحدائته في ذات الوقت انتهج الباحث في هذه الدراسة العديد من مناهج البحث، والتي تكون متداخلة ومتآزرة معاً منها: المنهج التأصيلي: تناولنا فيه فكرة الإدارة الإلكترونية للمرفق العام من حيث ماهية والخصائص والمميزات والعيوب؛ ومن خلال المنهج التحليلي: لما يقتضيه موضوع البحث من ضرورة التعرض لشتي جوانبه بالتحليل والتمحيص وصولاً لوضع نظرية عامة في مسئولية الدولة عن إدارة مرافقها العام إلكترونياً.

خطة البحث: تناولت الدراسة هذا الموضوع من خلال الخطة البحثية التالية:

المبحث الأول: ماهية الإدارة العامة الإلكترونية.

المبحث الثاني: المسؤولية الإدارية عن إدارة المرافق العامة إلكترونياً.

المبحث الأول

ماهية الإدارة العامة الإلكترونية

تمهيد وتقسيم:

نظراً لحدثة الإدارة العامة الإلكترونية، وقلة الوعي العام الذي يحيط بها وبما يمكن أن تحققه من المساعدة في القضاء علي الكثير من مساوئ الإدارة التقليدية للمرافق العامة، وهو ما سنعالجه في هذا المبحث من خلال التعرف علي مفهوم الإدارة العامة الإلكترونية، مع توضيح الأهداف التي ترمي إلي تحقيقها، مع إظهار الفارق بينها، وبين الإدارة التقليدية للمرافق العامة، والوقوف علي الدوافع التي أدت بالدول للتحويل إليها، مع توضيح معوقات ذلك التحويل، وكيفية التغلب عليها، والسلبيات المترتبة علي تطبيقها والمميزات التي توفرها للدولة، وذلك في مطلبين علي النحو التالي:

المطلب الأول: خصوصية الإدارة العامة الإلكترونية.

المطلب الثاني: التحويل إلى الإدارة العامة الإلكترونية.

المطلب الثالث: العقود والأدوات اللازمة لتطبيق الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة.

المطلب الأول

خصوصية الإدارة العامة الإلكترونية

أطلق البعض على الإدارة الإلكترونية مرافق الدولة اسم الحكومة الإلكترونية أو الحكومة الذكية أو حكومة عصر المعلومات أو الحكومة المحمولة أو الإدارة بلا أوراق أو الإدارة العامة الإلكترونية أو الخدمات عن بعد أو الإجراءات الإدارية عن بعد، وسنخصص هذا المطلب للتعرف على مفهوم الإدارة العامة الإلكترونية، والهدف منها، والفارق بينها وبين الإدارة التقليدية للمرافق العامة، والمميزات التي ستجنيها جهة الإدارة من تطبيقها والعيوب التي ستصاحب ذلك التطبيق وذلك في ثلاثة فروع على النحو التالي:

الفرع الأول: مفهوم الإدارة العامة الإلكترونية.

الفرع الثاني: أوجه اختلاف بين الإدارة العامة الإلكترونية والإدارة التقليدية.

الفرع الأول

مفهوم الإدارة العامة الإلكترونية

تقوم الإدارة العامة الإلكترونية على تبني ممارسات القطاع الخاص في إدارة أعماله إلكترونياً فيما يعرف بالتجارة الإلكترونية، وذلك عن طريق إتمامه للمعاملات بين الشركات والعملاء والشركات والشركات بصورة إلكترونية، فهي أيضاً تقوم على إتمام المعاملات بينها وبين جميع فروعها وإداراتها، وبينها وبين الشركات الخاصة، وبينها وبين المواطنين بصورة إلكترونية أيضاً.

تعريف الإدارة العامة الإلكترونية: تُعرف بأنها "إطار عام ومنظومة تقنية متكاملة تختلف عن الممارسات التقليدية للإدارة العادية إذ أنها تشمل تحولاً كبيراً في العمل يشمل الأنشطة الحياتية في الدول من بشرية واجتماعية واقتصادية وإنتاجية للتطوير الداخلي لها وبهدف تقديم خدمات أفضل من تلك التي تؤديها الإدارة التقليدية أصلاً"⁽¹⁾، وتعرف أيضاً بأنها "استخدام التكنولوجيا الحديثة من إنترنت، وهواتف محمولة، وأجهزة فاكس، وأنظمة مراقبة، وأجهزة تتبع وأجهزة راديو وتليفزيون لتقديم المعلومات والخدمات الحكومية للمواطنين والشركات الخاصة"⁽²⁾، وتعرف أيضاً بأنها "استخدام تكنولوجيا المعلومات لحرية تنقل المعلومات وللتغلب على الحدود المادية والشكل الورقي في النظام القائم واستبداله بأنماط ونظم جديدة تعتمد على أتمتة أو حوسبة الإجراءات الورقية الحالية"⁽³⁾، وتعرف أيضاً بأنها "تحويل الأعمال والخدمات الإدارية التقليدية والإجراءات الطويلة والمعقدة باستخدام الورق إلى أعمال إلكترونية تنفذ بسرعة عالية ودقة متناهية"، وتعرف بأنها "استخدام نتاج القدرة التقنية في تحسين مستويات أداء الأجهزة الحكومية ورفع كفاءتها وتعزيز فاعليتها في تحقيق الأهداف المرجوة منها"⁽⁴⁾.

(1) د. عبد السلام هابس السوفيان: إدارة مرفق الأمن بالوسائل الإلكترونية دراسة تطبيقية على الإدارة العامة للمرور بدولة الكويت، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011، ص 51.

(2) راجع:

Richard Heeks: Article: e- government for Development information Exchange "project is coordinated by the university of Manchester's institute for Development policy and management the project initially funded and managed by the commonwealth telecommunications organization as part of the UK Developments "Building Digital opportunities "program , 19october 2008, Available at: <http://www.en.wikibooks.org.pdf>.

(3) راجع:

Patricia J. pascual: Conference e-government, e-ASEAN- task force, may 2003, UnDp-APDIP-p4, Available at: <http://www.en.apdip.net.pdf>.

(4) أ. حسين بن محمد الحسن: الإدارة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، الرياض، المملكة العربية السعودية، المنعقدة الفترة من 1-4/11/2009، ص 5، متاح على شبكة الإنترنت وتم تحميله من علي وقع:

www.fifly.ipa.edu.sa.pdf.

فعلي الرغم من أن مصطلح الإدارة العامة الإلكترونية يحتوي على كلمة إلكتروني إلا أنه ليس مصطلحاً تكنولوجياً فحسب بل هو مصطلح إداري يعبر عن التحول الجذري في المفاهيم الثقافية والاقتصادية والاجتماعية والتسويقية وعلاقة الأفراد والمؤسسات، والمؤسسات مع بعضها البعض⁽¹⁾.

إدارة عامة إلكترونية أم حكومة إلكترونية: دائماً ما يطلق مصطلح الحكومة الإلكترونية كمصطلح دارج للتعبير عن الإدارة الإلكترونية للمرفق العام، وهو ما أوجد خلافاً فقهيًا حول ما إذا كان التعبيران وجهان لعملة واحدة، أم أن أحدهما يعبر عن شيء يختلف عن الآخر، أم أن أحدهما يشمل الآخر.

هناك جانب من الفقه يري: أن المصطلحين صنوان لبعضهما البعض إذا الأمر يتعلق بمدى قدرة القطاعات الحكومية المختلفة في الدولة علي توفير الخدمات الحكومية التقليدية للمواطن باستخدام الوسائل الإلكترونية الحديثة وتكنولوجيا المعلومات الرقمية لسرعة إنجاز المعاملات الإدارية وتقديم الخدمات العامة، وقضاء مصالح المواطنين بشيء من الشفافية والوضوح وبسرعة وقدرة متناهية، وبتكاليف ومجهود أقل، من خلال موقع أو مواقع مختلفة علي شبكة الإنترنت⁽²⁾، وينتهي هذا الجانب من الفقه إلي أن المصطلح الصحيح هو أننا أمام إدارة عامة إلكترونية يقوم فيها الجهاز الإداري للدولة، ولسنا أمام ممارسة سلطة الحكم عن طريق تكنولوجيا المعلومات الرقمية ووسائل الاتصالات الحديثة، وبالتالي يكون مصطلح الإدارة العامة الإلكترونية أكثر دقة من مصطلح الحكومة الإلكترونية الشائع استخدامه⁽³⁾.

في حين جانب ثان من الفقه يري: وجود خلاف بين المصطلحين فهناك ما يمكن تسميته بالحكومة الإلكترونية وهي تلك المنظمات أو الجزر المتناثرة التي تعتمد علي تطبيقات الإدارة الإلكترونية مما يعني أن الإدارة الإلكترونية هي الخطوة السابقة لتطبيق مفهوم الحكومة الإلكترونية فمثلما لا توجد حكومة بغير إدارة

(1) أ. حسين بن محمد الحسن، نفس المرجع السابق، ص 8.

(2) د. محمد الصيرفي: الإصلاح والتطوير الإداري كمدخل للحكومة الإلكترونية، دار الكتاب القانوني، 2007، ص 238، د. أمل لطفي حسن جاب الله: أثر الوسائل الإلكترونية علي مشروعية تصرفات الإدارة القانونية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2013، ص 35.

(3) د. السيد أحمد محمد مرجان: دور الإدارة العامة الإلكترونية والإدارة المحلية في الارتقاء بالخدمات الجماهيرية، دراسة مقارنة بين الإدارة المحلية في مصر وبلدية دبي بالإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، 2006، ص 70.

فهي في النهاية عبارة عن استخدام نتاج الثورة التكنولوجية في تحسين مستويات أداء المؤسسات الحكومية ورفع كفاءتها وتعزيز فاعليتها في تحقيق الأهداف المرجوة منها، راجع أ. سميرة مطر المسعودي: معوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية في إدارة الموارد البشرية بالقطاع الصحي الخاص بمدينة مكة المكرمة من وجهة نظر مديري وموظفي الموارد البشرية، رسالة ماجستير، الجامعة الافتراضية الدولية (المملكة المتحدة)، د.ت، ص 24.

وهي كسر لحاجز الزمان والمكان من الداخل والخارج للحصول على الخدمات عن طريق ربط تكنولوجيا المعلومات بمهام ومسئوليات الجهاز الإداري والالتزام بتطويره وميكنة كافة النشاطات وتبسيط الإجراءات وسرعة وكفاءة إنجاز المعاملات، راجع أ. عبد الرحمن سعد القرني: تطبيقات الإدارة الإلكترونية في الأجهزة الأمنية دراسة مسحية على ضباط شرطة منطقة الرياض، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، 2007، ص 8.

فأيضاً لا حكومة إلكترونية بغير إدارة إلكترونية⁽¹⁾، أي أن الإدارة الإلكترونية هي الخطوة السابقة لتطبيق الحكومة الإلكترونية في الجهات الحكومية، وبذلك تكون الحكومة الإلكترونية المرحلة النهائية من مراحل إدخال التكنولوجيا علي عمل الحكومة فهي الإطار الكامل والشامل للتطبيقات الإلكترونية في المجال الإداري⁽²⁾.

في حين يري جانب أخير: أن الإدارة الإلكترونية هي المظلة الكبرى التي تتفرع منها تطبيقات مختلفة مثل التجارة الإلكترونية (E-Commerce)، والأعمال الإلكترونية (E-Business)، والحكومة الإلكترونية (E-Government)، وبالتالي مصطلح الإدارة الإلكتروني أشمل وأعم⁽³⁾.

وهناك جانب من الفقه يري أن السبب في الخلط بين مفهوم الحكومة الإلكترونية، والإدارة العامة الإلكترونية إلى الترجمة الحرفية لمصطلح E-GOVERNMENT عند ترجمته للعربية من الانجليزية وكان من الأصوب نقل روح الاصطلاح بما يمنع اللبس في مجتمعاتنا العربية ليكون المصطلح هو الإدارة الإلكترونية E-MANAGEMENT⁽⁴⁾، وعلي الرغم من وجهة هذا الرأي الفقهي إلا أن الباحث يري ما راه جانب من الفقه من وجوب استخدام مصطلح الحكومة الإلكترونية لأنه المصطلح الشائع والسائد عالمياً من باب توحيد المصطلحات القانونية علي مستوى العالم⁽⁵⁾.

ومن التعريفات السابقة والآراء الفقهية يمكن استخلاص خصائص الإدارة الإلكترونية للمرفق العام والتي تتمثل في كونها إدارة بدون ورق حيث انتهى عصر الأوراق الكثيرة وتم الاستعاضة عنها بالأرشيف الإلكتروني وتطبيق المتابعة الآلية، وإدارة بلا مكان حيث تعتمد على المؤتمرات الإلكترونية (الفيديو كونفرانس)، وإدارة بلا طوابير في انتظار توقيعات الموظفين والمراجعين، وإدارة بلا تنظيمات جامدة، وإدارة بلا زمان حيث إن الخدمة مستمرة 24 ساعة في اليوم، وبدون اجازات خلال 365 يوم في السنة⁽⁶⁾.

(1) أ. محمد بن سعيد محمد العريشي: إمكانية تطبيق الإدارة الإلكترونية في الإدارة العامة للتربية والتعليم بالعاصمة المقدسة (بنين)، رسالة ماجستير، كلية التربية جامعة أم القرى، المملكة العربية السعودية، 2008، ص 51.

(2) د. علاء عبد الرزاق السالمي: الإدارة الإلكترونية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008، ص 33. أ. حسين بن محمد الحسن، مرجع سابق، ص 15.

(3) أ. شائع بن سعد مبارك القحطاني: مجالات ومتطلبات ومعوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية في السجون "دراسة تطبيقية على المديرية العامة للسجون بالمملكة العربية السعودية"، رسالة ماجستير، جامعة الملك نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية، 2006، ص 9.

(4) أ. حسين بن محمد الحسن، مرجع سابق، ص 13.

(5) د. حازم صلاح الدين عبد الله: تعاقد جهة الإدارة عبر شبكة الإنترنت دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2013، ص 56، 57.

(6) د. عصام عبد الفتاح مطر: الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص 39. أ. إبراهيم عبد اللطيف الغوطي: متطلبات نجاح مشروع الحكومة الإلكترونية من وجهة نظر الإدارة العليا في الوزارات الفلسطينية، رسالة ماجستير، كلية التجارة وإدارة الأعمال، الجامعة الإسلامية بغزة، فلسطين، 2006، ص 22.

الفرع الثاني

أوجه اختلاف بين الإدارة العامة الإلكترونية والإدارة التقليدية

تختلف الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة عن الإدارة التقليدية لتلك المرافق في العديد من الزوايا والأوجه، والتي تتمثل أغلبها في الآتي⁽¹⁾:

أولاً: **الحفظ:** في ظل الإدارة التقليدية للمرافق العامة تسود المعاملات الورقية من ناحية تخزين المعلومات والبيانات أو من خلال تقديمها مما يعرضها للتلف بمرور الوقت أو الضياع؛ في حين أن الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة يتم فيها تخزين المعلومات والبيانات بصورة الكترونية على وسائط الكترونية، وتقديمها في صورة الكترونية مما يساعد على حفظها من التلف أو الضياع مع المقدرة على تصحيح الأخطاء الحاصلة بسرعة ونشر الوثائق لأكثر من جهة في أقل وقت ممكن والاستفادة منها في أي وقت كان.

ثانياً: **الاسترجاع:** استرجاع المعلومات المخزنة في ظل الإدارة التقليدية للمرافق العامة أمر بالغ الصعوبة نظراً لتكدس الملفات المحتوية عليها مما يحتاج إلى ساعات أو أيام؛ في حين أن مثل هذا الأمر في الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة لا يكلف الباحث عن المعلومة غير ثوانٍ معدودة من خلال الضغط على الزر المعني في لوحة المفاتيح الخاصة بجهاز الكمبيوتر للبحث في أرشيف الشبكة الإلكترونية للمرفق. كما يمكن اعتماد مواصفات قياسية موحدة لتبادل المعلومات والبيانات بين الوزارات والجهات المختلفة.

ثالثاً: **التكاليف:** يحتاج تخزين ملفات المعاملات التي تحتوي على المعلومات في ظل الإدارة التقليدية للمرافق العامة إلى أماكن لتخزينها، كما يحتاج إلى توفير عمالة وموظفين مهمتهم إدارة هذه المخازن والمحافظة على محتوياتها؛ في حين أن الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة لا تحتاج عند تخزين الملفات بها لذلك، بالإضافة إلى توفيرها لنفقات انشاء أماكن تقديم الخدمات التقليدية حيث أن تقديم الخدمة يتم عن بعد ومن خلال منزل طالب الخدمة عن طريق تواصله مع جهة الإدارة عبر شبكة الإنترنت.

رابعاً: **الحماية:** تتمتع المعاملات والمعلومات في الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة بحماية أكثر من الإدارة التقليدية للمرافق العامة من خلال استخدامها لبرامج تأمين الكترونية هدفها حماية المعلومات والمعاملات المعالجة الكترونياً من خلال ضمانها منع الغير مسموح له بالدخول عليها من الدخول إلى المعلومات والتلاعب في ملفات ومعاملاتها بالحذف والإضافة.

(1) د. محمد الصيرفي، مرجع سابق، ص 251، د. أبو سريع أحمد عبد الرحمن: الإدارة الإلكترونية ماهيتها وتطبيقاتها في وزارة الداخلية، بحث منشور بمجلة بحوث الشرطة، المجلد رقم 30، الصادر في يوليو 2006، ص 402 وما بعدها، د. عبد الفتاح بيومي حجازي: الحكومة الإلكترونية بين الواقع والطموح، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008 ص 105 وما بعدها، أ. حسين بن محمد الحسن، مرجع سابق، ص 8 وما بعدها، أ. سميرة مطر المسعودي، مرجع سابق، ص 24، 25، أ. محمد بن سعيد محمد العريشي، مرجع سابق، ص 47، 48، د. حازم صلاح الدين عبد الله، مرجع سابق، ص 67، وما بعدها، د. أمل لطفي حسن جاب الله، مرجع سابق، ص 38.

خامساً: التوثيق والضبط: تمكن الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة تسجيل تاريخ وتوقيت المعاملة التي تتم من خلالها بالساعة والثانية مما يعطي لتلك الإدارة أعلى مستوى من الدقة والتوثيق لمدخلاتها ومخرجاتها ومعاملاتها، وهو ما لا يتوافر في الإدارة التقليدية للمرافق العامة. كما أن الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة تعتمد على تقنية المعلومات والاتصالات وتوظيفها كأداة رئيسية في يد الإدارة لإنجاز مهام الجهاز الإداري ووظائفه، وميكنة جميع الأنشطة الإدارية مع الحرص على تحديثها باستمرار، مما سيعترب عليه تقليل التعامل بالنماذج اليدوية والتعامل بالنماذج الإلكترونية.

سادساً: التعامل والإجراءات: إجراءات الحصول على الخدمة تتم في الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة دون لقاء مباشر بين طالب المعلومة أو الخدمة ومقدمها، بل يمكن أن يتم تقديم الخدمة أو المعلومة من خلال تزويد أجهزة جهة الإدارة ببرامج معينة عند استيفاء طالب الخدمة الخطوات التي تحددها يحصل على ما يريد مثل بطاقات الفيزا كارد على عكس الإدارة التقليدية للمرافق العامة، بل وتتميز الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة بالتفاعل السريع مع المتعاملين معها فتستطيع استقبال آلاف الطلبات والرد عليها جميعاً في وقت واحد وبسرعة فائقة مع توافر سرعة التواصل بين الموظفين ورؤسائهم وهو ما لا يمكن أن يتوافر في الإدارة التقليدية للمرافق العامة. أي أن الإدارة الإلكترونية للمرفق العام تؤدي إلى تطوير وتحسين مستوى الخدمة المقدمة للجمهور من خلال تسهيل الإجراءات وخطوات العمل، وترشيد العمليات الحكومية، وتقليص الازدواجية في الإجراءات مع إعادة هندسة إدارة الموارد البشرية، وذلك من خلال الاعتماد على برامج التقنية الحديثة، ومما يؤدي إلى تخفيف الأعباء الإدارية عن الموظفين إضافة إلى ترشيد الوقت والجهد مع الاحتفاظ بشرط الجودة في تقديم الخدمات. مع زيادة الشفافية وتحسين أداء العمل الإداري ومحاربة الفساد، والوساطة، والمحسوبية.

سابعاً: مدة تقديم الخدمة: الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة تعمل طوال العام دون أي أجازات وعلى مدار 24 ساعة أي يتم من خلالها إلغاء عامل الزمن، وهو ما لا يتوافر في الإدارة التقليدية للمرافق العامة. وذلك من خلال الربط بين الخدمات والإجراءات الحكومية المتبعة للحصول عليها وجميع الأجهزة الحكومية المعنية بها، وتفعيل إجراء الخدمة بشكل آلي بين الإدارات والوزارات مما يحقق سهولة ومرونة في التعامل بين الأجهزة الحكومية.

ثامناً: القدرة على التخطيط: الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة تسهل الحصول على المعلومات واسترجاعها مع توفرها إمكانية الربط بين الأجهزة الإدارية المختلفة في الدولة مما يعطي لها إمكانية التخطيط السليم وهو ما لا يتوافر في الإدارة التقليدية للمرافق العامة.

تاسعاً: مبدأ الجودة الشاملة: ترسخ الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة عن الإدارة التقليدية لها لمبدأ الجودة الشاملة والذي يعني إتمام الأعمال الصحيحة في الأوقات الصحيحة، فلو تصورنا أن هناك صاحب شركة فوجئ بأن تاريخ نهاية العمل بسجله التجاري هو اليوم وأن مواعيد العمل الرسمي قد انتهت ففي ظل

الإدارة التقليدية للمرافق العامة كان سينتظر لليوم التالي ليتقدم بطلب التجديد ويقوم بدفع الرسوم ثم ينتظر المدة الزمنية التي سيتم فيها الاستجابة لطلبة في حين أنه في ظل الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة سيدخل علي الموقع الإلكتروني الرسمي لجهة الإدارة فوراً ودون انتظار اليوم التالي ويقوم بمليء النموذج المعد لذلك ويتم إرسال ما يفيد تجديد السجل التجاري له وهو في مكانه ودون انتظار مرور أيام لإتمام هذه الخدمة⁽¹⁾.

المطلب الثاني

التحول إلى الإدارة العامة الإلكترونية

يشهد العالم اليوم ثورة كبيرة في تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات، ولا شك أن هذه الثورة المعلوماتية قد فاقت كل التصورات والتوقعات وفرضت نفسها بقوة علي واقع الحكومات والشعوب، مما نتج عنه تأثر الحكومات وأخذها في التحول من أسلوب الإدارة التقليدية إلى أسلوب الإدارة الإلكترونية، وسنخصص هذا المطلب لتوضيح الدوافع التي أدت إلي تحول الدول لأسلوب الإدارة العامة الإلكترونية، والمعوقات التي تواجه هذا التحول وكيفية معالجتها، والفوائد التي ستعود علي الدولة من تفعيل الإدارة الإلكترونية في مرافقها ومؤسساتها، وكذلك المثالب والعيوب التي ستواجهها الدولة عند تفعيل هذا الأسلوب من أساليب الإدارة، في فرعين كالآتي:

الفرع الأول: دوافع ومعوقات التحول إلى الإدارة العامة الإلكترونية.

الفرع الثاني: فوائد وعيوب التحول إلى الإدارة العامة الإلكترونية.

الفرع الأول

دوافع ومعوقات التحول إلى الإدارة العامة الإلكترونية

هناك العديد من الأسباب التي تدفع الدول دفعاً لتبني النظام الجديد لإدارة مرافق الدولة والمسعى بالإدارة العامة الإلكترونية، كما أن هناك عدد من المعوقات تقف حجرة عثرة في طريق التحول إلى هذا الأسلوب، وسنتناول تلك الأسباب فيما يلي:

(1) أ. كلثم محمد الكبيسي: متطلبات تطبيق الإدارة الإلكترونية في نظم المعلومات التابع للحكومة الإلكترونية في دولة قطر، رسالة ماجستير، الجامعة الافتراضية الدولية بقطر، 2008، ص 41.

أولاً: دوافع التحول إلى أسلوب الإدارة العامة الإلكترونية: تتمثل أغلب الدوافع التي تدفع حكومات الدول دفعاً لتبني أسلوب الإدارة الإلكترونية لمراقبتها في الآتي⁽¹⁾:

1- دافع الزمن: يعد عنصر الزمن عقبة كبرى أمام الشركات والمؤسسات التي تخوض مضمار المنافسة سواء محلياً أو عالمياً فتقديم منتج جيد ليس كل شيء في ظل تسابق المنافسين لتقديم منتج جيد فلو جود الجميع منتجاتهم فإن من يصل بمنتجه أولاً هو الذي يحرز قصب السبق، وعندما تسعي الدولة بأجهزتها إلى كسب سباق السرعة وترجيح كفتها بعنصر الزمن فإنها تجد نفسها أمام ضرورة الاستفادة من التطبيقات الحديثة للتكنولوجيا.

2- تطور الحاسبات الإلكترونية وتطبيقاتها: لقد أتاحت التطورات التكنولوجية تحقيق إنجازات لم تكن متصورة من قبل وهو ما دفع الدول للاستفادة من هذه التطبيقات في مجال الإدارة فالأمر لن يكلفها سوى تحميل قراراتها وملفات المعاملات والقوانين التي تحكم تلك المعاملات على شبكة الإنترنت مع وضع برنامج يسمح لأفراد الشعب التعامل مع ذلك.

3- تطور الاتصالات والعولمة: جعل كل ما تحتاج إليه الإدارة الحكومية في متناول يدها وبأقل جهد وأزهد تكلفه وبفضل ذلك وجدت الإدارة نفسها في قلب الحدث العالمي وعلى اتصال مباشر بأطرافه مما يجعل قراراتها متوافقة مع ما يجري في العالم خصوصاً في ظل ظهور العولمة وعدم قدرة أي دولة أن تعمل بمعزل عن الدول الأخرى.

4- أزمات القطاع العام: فلم يعد أمام الإدارات الحكومية بد من اللجوء إلى التحول إلى الإدارة الإلكترونية لترشيد نفقاتها والحفاظ على مواردها وبصفة خاصة في ظل ازدياد النمو السكاني المتزايد وبالتالي ازدياد الطلب على خدماتها.

5- الإجماع على التقنية: تتجه أعين أجيال اليوم على دول العالم ولا ترضي بأن تكون أقل منه في الرفاهية المعيشية، ونظراً لشيوع الثقافة الإلكترونية بين شباب الدول ورغبتهم في أن تدمج تطبيقات التكنولوجيا الحديثة كل تفاصيل حياتهم أدى كل ذلك لإجراج حكوماتهم وجعلها تسعي لاتخاذ إجراءات عاجلة تحاول بها أن تحقق طموح شعوبهم فليس من المنطق أن تسبق عقول الأجيال الجديدة حكومتها في حين أن الأصل أن تبادر الحكومات بما يرفع مستوى ثقافة ووعي شعوبها.

6- دوافع سياسية: كان التحول للديمقراطية وما تبعها من متغيرات شعبية وترسيخ مبدأ الشفافية والذي يعطي للشعوب حق الرقابة على الجهات الحكومية ومحاسبتها بل ومساءلتها تحقيقاً لقيمة العدل، وهو ما يمكن تحقيقه بسهولة في ظل الإدارة العامة الإلكترونية.

¹ - راجع أ. جلوريا إيفانز: الحكومة الإلكترونية، سلسلة العلوم والتكنولوجيا، إصدارات مكتبة الأسرة، 2007، ترجمة دار الفاروق، ص 34 وما بعدها، د. عبد السلام هابس السويقان، مرجع سابق، ص 81 وما بعدها، أ. حسين بن محمد الحسن، مرجع سابق، ص 22 وما بعدها، أ. سميرة مطر المسعودي، مرجع سابق، ص 35.

7- الحوار والتواصل: فوجود رغبة لدى المجتمعات المعاصرة على الالتقاء بالأخر والتواصل معه حضارياً دفع الحكومات لتبني أسلوب الإدارة الإلكترونية.

ثانياً: معوقات التحول إلى أسلوب الإدارة العامة الإلكترونية: هناك عدد من المعوقات تصطدم بها الحكومات الراغبة في التحول لهذا الأسلوب في إدارة مرافقها، ومؤسساتها، والتي تتمثل أغلبها في الآتي⁽¹⁾:

1- معوقات تشريعية وتنظيمية: لا شك أن تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية، وما تتيحه من تقديم الخدمات المرفقية عبر الإنترنت يحتاج إلى تنظيم قانوني مناسب يكفل تحقيق أهدافه علي أكمل وجه ممكن، ويحقق تأمين المعلومات وتوفير الخصوصية لها إذ يفقد المواطنون الثقة في الإدارة العامة الإلكترونية إذا ما تم اختراقها والتعدي على خصوصية بيانات المواطن أو حتى شعوره بهذه المخاطر وذلك من خلال إصدار تشريعات متخصصة بالاستعانة بتجارب الدول صاحبة السبق في هذا المجال.

2- معوقات إدارية: يحتاج تطبيق هذا الأسلوب الحديث من الإدارة لكوادر بشرية مؤهلة ومدربة علي استخدام التكنولوجيا، وتعاني الأجهزة الحكومية من نقص شديد في هذه الكوادر إضافة إلي أن حتى الموجود منها يعاني من ضعف في التعامل مع تلك الأجهزة، بالإضافة إلي تخوف الموظفين كبار السن من تعلم تكنولوجيا الحاسبات، ومحاربتهم لها خشية أن يؤدي تطبيقها لتقليص حجم العمالة البشرية في مؤسساتهم وبالتالي الاستغناء عنهم، وخوفهم من فقد التأثير والأهمية التي يتمتعون بها في النظم التقليدية، فضلاً عن فقدانهم ما كانوا يحصلون عليه من رشاوى، كل ذلك مع عدم اقتناعهم ووعيهم بأهمية التكنولوجيا وتطبيقاتها في العمل وأثر ذلك علي المجتمع بصفة عامة.

3- معوقات متعلقة بالجوانب التقنية والمالية: فيحتاج تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية للأجهزة التقنية الحديثة في مجال الحاسبات والاتصالات والتي كثرت أنواعها وتعددت في السنوات الأخيرة وتوفيرها بالطبع يحتاج لمبالغ ضخمة، هذا بالإضافة لاختلاف درجات تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجهات الحكومية المختلفة واختلاف أنواع الأجهزة المستخدمة، مع ضعف البنية التحتية التي تتيح الاتصال بالإنترنت، وعدم توفير خدمة الإنترنت بالمجان كل ذلك في ظل تردي الحالة الاقتصادية للمواطنين واهتمام الحكومات في الدول النامية إلي توجيه ميزانياتها لتوفير الاحتياجات الأساسية لمواطنيها.

4- معوقات سياسية: التخبط السياسي وعدم وجود خطط واضحة متكاملة لتبني مفهوم الإدارة الإلكترونية لمرافق الدولة سيؤدي بالتبعية إلى دعم وجود المعوقات السابقة بقوة، فأساس تبني أي مشروع قومي جديد ومعياري نجاحه هو وجود إرادة سياسية راغبة وجادة وصادقة في تنفيذه فالإدارة ليست إلا أداة

(1) د. خالد ممدوح إبراهيم: أمن الحكومة الإلكترونية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2008، ص 71، د. أبو سريع أحمد عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 410 وما بعدها، أ. إبراهيم عبد اللطيف الغوطي، مرجع سابق، ص 85 وما بعدها، أ. محمد بن سعيد محمد العريشي، مرجع سابق، ص 32، 33، أ. كلثم محمد الكبيسي، مرجع سابق، ص 47 وما بعدها.

لتطبيق السياسات التي تضعها النظم السياسية فقرار التحول إلى الإدارة العامة الإلكترونية هو قرار سيادي يتخذ من أعلى مستويات في الدولة وبدونه تبقى مجرد فكرة علي ورق لا قيمة لها.

نخلص مما سبق أن تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية ليس بالأمر السهل بل لابد من تطبيقها بما يتناسب مع احتياجات المجتمع وثقافته وعاداته علي أن يتم تطبيقها بشكل تدريجي وبخطوات مدروسة، فالإدارة العامة الإلكترونية هي مجموعة من المتغيرات المعقدة المترابطة ببعضها وتكون الوسائل التكنولوجية جزء بسيطاً منها حيث تبقى الاعتبارات الاجتماعية والسلوكية وطريقة إدارة المشروع وديمومة التشغيل وكسب ثقة المستخدم هي العوامل الأساسية الأكثر علاقة بالنجاح⁽¹⁾، فتوافر التقنية الحديثة في ظل عدم وجود تنظيم إداري سليم يقبلها، ومجتمع يستشعر أهمية تلك الإدارة بالنسبة له لن يؤدي إلا إلي الفشل وإهدار موارد مالية طائلة دون استفادة حقيقية منها.

الفرع الثاني

مزايا وعيوب تطبيق أسلوب الإدارة العامة الإلكترونية

يحقق تطبيق أسلوب الإدارة الإلكترونية بالمرافق الإدارية للدولة العديد من الفوائد، ولزال الباحثين والفقهاء يسعون لحصر هذه الفوائد من خلال ما يكشفه تطبيقها علي أرض الواقع، إلا أنه لا يمكن وصف أي نظام بالكمال وتنزيهه عن النقد فهناك عيوب أيضاً ظهرت من تطبيق أسلوب الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة

أولاً: مزايا تطبيق أسلوب الإدارة العامة الإلكترونية: هناك عدد من المزايا التي يحققها إدخال تطبيق أسلوب الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة، والتي تتمثل أغلبها في الآتي⁽²⁾:

- 1- سرعة الإنجاز: لاشك أن إنجاز المعاملات إلكترونياً لا يستغرق غير دقائق معدودة مما يوفر الوقت الضائع في الانتقال إلي مقر الإدارة والبحث عن الموظف المختص وانتظار الدور وقيام الموظف بالتحقق من شروط الخدمة المطلوبة إذا صلحت النوايا فالإدارة الإلكترونية للمرافق العامة توفر الخدمة للمواطن بسرعة من خلال الدخول علي الخط on-line وليس من خلال الدخول في الصف in-line وطول انتظار الدور.
- 2- زيادة الإتقان: الإنجاز الإلكتروني للخدمة عادة ما يكون أكثر دقة وإتقان من الإنجاز اليدوي كما أنه يخضع لرقابة أسهل وأدق من تلك التي تفرض على الموظف في أداء عمله في نظام الإدارة التقليدية، وبذلك

(1) أ. إبراهيم عبد اللطيف الغوطي، مرجع سابق، ص 24.

(2) د. خالد ممدوح إبراهيم: أمن الحكومة الإلكترونية، مرجع سابق، ص 70، 71، د. علاء عبد الرزاق السالمي، مرجع سابق، ص 37، 38، د. فاطمة الدويسان وآخرون: مشروع الحكومة الإلكترونية في دولة الكويت بيت الزكاة حالة عملية، بحث منشور بمجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد الخامس، د. ت، ص 254، 255.

يمكن تقديم خدمات أفضل لمستحقيها واستغلال أمثل لإمكانيات الحكومة من خلال اتباع أساليب مشابهة لأساليب التجارة الإلكترونية.

3- **تخفيض التكاليف:** لاشك أن إقامة نظام الإدارة الإلكترونية يحتاج في البداية إلى مبالغ غير يسيرة تنفق في شراء الأجهزة والمعدات، وإعداد البرامج وتدريب العاملين؛ غير أن أداء الخدمات بالطريق الإلكتروني بعد ذلك تقل تكلفته كثيرًا عن أداءها بالطريق التقليدي أو اليدوي إذ يؤدي إلى تقليل عدد الموظفين المطلوبين للعمل في الإدارة، والاستغناء عن إنشاء مقار عديدة بأماكن مختلفة لتقديم الخدمات، واختصار الإجراءات ومراحل العمل فضلًا عن التخفيض أو الاستغناء نهائيًا عن كميات الأوراق والأدوات المكتبية المستخدمة في أداء الخدمات.

4- **تبسيط الإجراءات:** القضاء علي البيروقراطية بمعناها البغيض ونتائجها السيئة المؤدية إلى إهدار الجهد والوقت والمال وتعذيب أصحاب المصالح، فبدلًا من اتباع عدد من الإجراءات والحصول علي توقيع عدد من الموظفين، يمكن تبسيط وتسيير الإجراءات بخطوة واحدة تتم من خلال الدخول علي الخط مع الحكومة مع شبكة المعلومات، مما يجعل في الإمكان إنجاز المطلوب بسرعة وسهولة مع توفير الوقت والنفقات، وهذا يؤدي لتقليص النفقات مع إمكانية إنهاء المعاملة أو الخدمة عن طريق موظف واحد دون الرجوع لرؤسائه أو رفاقه في العمل، وذلك بالرجوع إلي قاعدة البيانات المعدة سلفًا في إدارته والتي تعد بمثابة تفويض للموظف يتخذ قراره علي أساسه.

5- **الشفافية الإدارية:** وهي معرفة المواطنين بحقوقهم والتزاماتهم والقوانين واللوائح المنظمة لمعاملاتهم وما يحتاجونه من خدمات، وبالتالي عندما تتم المعاملات بطريقة إلكترونية ودون اتصال مباشر بين صاحب الشأن والموظف المختص فلا يكون هناك مجال للرشوة أو تلاعب الموظفين أو سوء معاملتهم لطالبي الخدمة، مما يساعد في مكافحة جرائم الفساد الوظيفي، والعمل على تجنب الاحتكاك بين طالب الخدمة والموظف العام خاصة من ذوى الوعي المنخفض من الناس هذا بالإضافة لوجود مساواة بين جميع المواطنين في إمكانية الحصول علي الخدمات.

6- **المساعدة في التحول من نظام الإدارة المركزية للنظام اللامركزي:** وذلك من خلال مشاركة الشعب، والمؤسسات الخاصة في عملية التحول للإدارة الإلكترونية.

7- **زيادة فعالية وكفاءة الحكومة:** وذلك من خلال إيجاد تفاعل جماعي متوازٍ بين الحكومة كمقدم للخدمة، وعدة أطراف آخري وهم المواطنون، وقطاع الأعمال، والأجهزة الحكومية بعضها البعض فضلًا عن تحسين مستوى الاتصال والارتباط بين المؤسسات الحكومية بعضها البعض كذلك تحسين مستوى الاتصال بين الأفراد والمرؤوسين في كل مؤسسة مما يتيح تحسين مستوى سرعة وجودة صنع القرار وتحليل المشكلات المعقدة وابتكار حلول عقلانية بصددتها.

8- تيسير المعاملات بالنسبة للمرأة: المرأة لها خصوصية في مجتمعاتنا العربية الإسلامية حيث توجب الشريعة الإسلامية متطلبات لصيانتها والحفاظ عليها، وباستخدام الإدارة الإلكترونية تستطيع المرأة أن تنجز معاملاتها وتحصل على خدماتها دون المساس بها.

ثانياً: عيوب تطبيق أسلوب الإدارة العامة الإلكترونية: هناك عدد من العيوب التي ظهرت مع تطبيق الإدارة الإلكترونية للمرفق العامة والتي تتمثل في الآتي⁽¹⁾:

1- مشكلة البطالة: الاعتماد على التكنولوجيا في إتمام الأعمال وتقديم الخدمات الحكومية وما يستتبعه ذلك من إعادة هيكلة وتنظيم الوحدات الإدارية المختلفة، من شأنه أن يؤدي إلى إلغاء وظائف واندثارها، وظهور وظائف أخرى محلها، وما يترتب عليه من فقد بعض الموظفين لوظائفهم، بل وقلة عدد الموظفين المستخدمين في ظل استخدام التكنولوجيا الحديثة في إنجاز أعمال الإدارة مما يؤدي بالضرورة لزيادة البطالة.

2- انتهاك الخصوصية والتجسس الإلكتروني: مستخدمي الإنترنت يخافون من إمكانية انتهاك حقوقهم في الاحتفاظ بأسرارهم وبياناتهم الخاصة المرتبطة بهم، والمسجلة لدى الحكومة نتيجة لمعاملاتهم معها والتي في ظل الإدارة الإلكترونية ستكون محفوظة في أرشيفات الكترونية، وهو ما يعرضها إلى مخاطر كبيرة تكمن في التجسس علي هذه الوثائق وكشفها ونقلها أو حتى إتلافها، وهو ما يحدث عند إهمال أو ضعف الجانب الأمني للإدارة الإلكترونية، وهو ما قد يؤدي إلى إحداث كارثة وطنية فهذه الأرشيفات الإلكترونية تحتوي علي المعلومات والوثائق المتعلقة بإدارات الحكومة والشركات الخاصة والأفراد العاديين، وقد يتم ذلك التجسس من ثلاثة فئات الأولى هم فئة الأفراد العاديين، والثانية هم فئة الهاكرز والقراصنة، والثالثة هم فئة أجهزة الاستخبارات، وبينما يقتصر خطر الفئتين الأولى والثانية علي تخريب المواقع وإعاقة عملها بحيث تستطيع الإدارة تلافي ذلك بإعداد نسخة احتياطية؛ إلا أن خطر الفئة الثالثة يظل قائماً.

3- سلبيات اجتماعية: قيام المواطنين باستيفاء متطلباتهم واحتياجاتهم من خلال شبكة الإنترنت من شأنه أن يقلل الاتصال بين المواطنين والذي ينشأ نتيجة تجمعهم عند قضاء احتياجاتهم.

4- زيادة التبعية للخارج: الدول العربية هي دول مستهلكة للتكنولوجيا وليست دولاً منتجة لها، والحكومة الإلكترونية تعتمد بأكملها على تلك التكنولوجيا الأمر الذي يجعل الدول التي ترغب في إدارة مرافقها إلكترونياً تحت رحمة من سيمدها بتلك التكنولوجيا وسيطرته بل ستكون مخترقة من قبله مما يهدد الأمن القومي، وبغض النظر عما إذا كانت هذه الدول عدوة أم صديقة، فالدول تتجسس علي بعضها البعض دون النظر لنوع العلاقات التي تربط بينها.

5- شلل الإدارة: التطبيق غير الصحيح لمفهوم واستراتيجية الإدارة الإلكترونية للمرفق العام، والانتقال دفعة واحدة من النمط التقليدي للإدارة إلى النمط الإلكتروني دون الاعتماد علي التسلسل والتدرج في الانتقال

(1) راجع أ. إبراهيم عبد اللطيف الغوطي، مرجع سابق، ص 71 وما بعدها، أ. كلثم محمد الكبيسي، مرجع سابق، ص 44 وما بعدها، د. أمل لطفي حسن جاب الله، مرجع سابق، ص 63 وما بعدها.

من شأنه أن يؤدي إلي شلل في وظائف الإدارة، فالانتقال للإدارة الإلكترونية يحتاج لتغيير في الهياكل التنظيمية للوحدات الإدارية من الناحية البشرية والإجرائية والتشريعية الأمر الذي سيؤدي عند تطبيقها فجأة ودون تدرج إلي تعطيل الخدمات التي تقدمها الإدارة أو إيقافها ريثما يتم الإنجاز الشامل والكامل للنظام الإداري الإلكتروني.

6- آثار اقتصادية ومالية: ضخامة التكاليف التي يتحملها الاقتصاد القومي من خلال استيراد التكنولوجيا وبناء البنية التحتية اللازمة لتشغيلها وتدريب العمالة عليها وتوفير نظم تأمين وحماية لمنع اختراقها والاطلاع على أعمالها، كل ذلك مع التزام الدولة بمواكبة المستجدات التكنولوجية وتحديث شبكات المعلومات من حين لآخر.

المطلب الثالث

العقود والأدوات اللازمة لتطبيق الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة

هناك طائفة متنوعة من العقود اللازمة لتطبيق الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة، من خلال توفير البيئة المناسبة لذلك، والمقصود بتلك العقود عقود الخدمات الإلكترونية والخاصة بتجهيز وتقديم خدمات الإنترنت والتي تبرم بين القائمين على تقديم خدمات تلك الخدمات والمستفيدين منها سواء أكان المستفيد الدولة ممثلة في مرافقها العامة، أو المواطنين العاديين، كما أن هناك أدوات لازمة لذلك التطبيق، في فرعين كالآتي:

الفرع الأول: العقود اللازمة لتطبيق الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة.

الفرع الثاني: الأدوات التكنولوجية اللازمة لتطبيق الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة.

الفرع الأول

العقود اللازمة لتطبيق الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة

يلزم لتطبيق أسلوب الإدارة الإلكترونية للمرفق العام تهيئة البيئة المناسبة لذلك، وتجهيزها، والذي لا يكون إلا من خلال دخول جهة الإدارة في تعاون مع الآخرين المتخصصين في مجال خدمات تكنولوجيا المعلومات، من خلال إبرام عدد من التعاقدات معهم، وسندرس بنوع من الإيجاز هذه الطائفة من العقود في هذا الفرع وهي كالآتي:

أولاً: عقد الدخول علي شبكة الإنترنت: من المتطلبات الرئيسية لتطبيق الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة

وجود مثل هذا التعاقد فعقد الدخول على الشبكة هو الذي يحقق الدخول إلى الشبكة من الناحية الفنية⁽¹⁾، فهو الوسيط الذي يتم من خلاله تنفيذ خدمات المرفق العام إلكترونياً وتحقيق التعاون بين المرفق والعميل"، وهو عقد من عقود الخدمات يلتزم فيه مصمم موقع الإنترنت بالمواصفات المبينة في العقد بينه وبين جهة الإدارة، ويصنف هذا العقد على أنه عقد من عقود المقاوله، وموضوعه هو إنجاز عمل يتعلق بأداء خدمة معلوماتية⁽²⁾.

وذلك بتمكين العميل " سواء أكانت جهة الإدارة أو المتعامل معها المستفيد من خدماتها" من الدخول إلى شبكة الإنترنت وذلك بإتاحة الوسائل التي تمكنه من هذا الدخول ومن أهمها برامج الاتصال التي تحقق الربط بين جهاز الحاسوب والشبكة مقابل التزام جهة الإدارة أو المتعامل معها بسداد اشتراك شهري، كما يتوجب على مقدم الخدمة تمكين العميل " سواء أكانت جهة الإدارة أو المتعامل معها المستفيد من خدماتها" من استخدام الإنترنت أن يكون على اتصال دائم معه وحل كافة المشكلات التي قد تحدث له أثناء استخدام الشبكة⁽³⁾.

وبتنفيذ عقد الدخول على الشبكة يصبح للعميل " سواء أكانت جهة الإدارة أو المتعامل معها المستفيد من خدماتها"، موقع محدد عليها يستطيع ممارسة نشاطه فيه ويقع على عاتقه أن يحافظ على سرية الرموز وكلمات المرور المخصصة له، وحتى لا يتم الخلط بين المواقع العديدة على شبكة الإنترنت فقد جري العمل على وضع نظام عناوين المواقع على شبكة الإنترنت، ونظام مقابل لأسماء المجالات التي يقع فيها العنوان على الشبكة بحيث يمكن تحديد المجال الذي سيقع فيه النشاط الذي يمارسه صاحب الموقع⁽⁴⁾.

ثانياً: عقد الإيجار المعلوماتي أو عقد الإيواء: هذا العقد هو عقد من عقود تقديم الخدمات بمقتضاه يضع مقدم الخدمة تحت تصرف المشترك " سواء أكانت جهة الإدارة أو المتعامل معها المستفيد من خدماتها" بعض

(1) راجع قريب من ذلك د. محمد حسين منصور: المسؤولية الإلكترونية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص 22، 23، د. عبد الفتاح محمود كيلاني: المسؤولية الناشئة عن المعاملات الإلكترونية عبر الإنترنت، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011، ص 76.

(2) راجع في هذا السياق د. محمد حسين منصور، مرجع سابق، ص 24.

(3) د. الياس نصيف: العقود الدولية العقد الإلكتروني في القانون المقارن، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط 1، 2009، ص 48.

(4) د. أحمد شرف الدين: عقود التجارة الإلكترونية (تكوين العقد وإثباته)، دروس الدكتوراه لدبلوم القانون الخاص وقانون التجارة الدولية، د ن، 2000، ص 29، وما بعدها.

ويطلق على الوسيلة المستخدمة لربط أجهزة الحاسب الآلي المختلفة على شبكة الإنترنت بروتوكولات الإنترنت وهي تقوم بوظيفتين الأولى منها يقوم بها بروتوكول يطلق عليه اسم TCP (Transmission control protocol) تقوم بتقسيم الرسائل المرسله عبر الإنترنت إلى مجموعة من حزم البيانات ويتم ترقيم كل حزمة لإعادة تجميعها عند الاستقبال، والثانية يقوم بها بروتوكول يطلق عليه اسم IP (Internet protocol) وهو مسئول عن عنوانه وترقيم وتوجيه الرسائل إلى عناوينها المقصودة، ويتم هذا البروتوكول الأخير كل جهاز أو موقع رقمياً معيماً يستطيع من خلاله التواصل مع باقي أطراف الشبكة؛ ونطاق الأسماء Domain Names وهو يعني اسم الموقع والذي يتكون من عدد من حروف الأبجدية اللاتينية التي يمكن بواسطتها الوصول لموقع ما على شبكة الإنترنت، راجع في ذلك د. حازم صلاح الدين عبدالله، مرجع سابق، ص 34، وما بعدها.

إمكانيات أجهزته وأدواته المعلوماتية علي شبكة الإنترنت فيتيح مورد الخدمة للمشارك الانتفاع بمساحة علي القرص الصلب لأحد أجهزة الكمبيوتر الخاصة به علي نحو معين مثل أن يتيح له إمكانية أن يكون له عنوان بريد إلكتروني لديه، فيخصص له حيزاً علي القرص الصلب لجهاز الكمبيوتر المملوك له والمتصل بشبكة الإنترنت من أجل صندوق خطابات الإللكترونية، ويلتزم أيضاً المورد فيه بتزويد العميل بالوسائل الفنية التي تمكنه من الحصول علي المعلومات التي يحتاجها كتزويد بالبرنامج المقترن بالكود أو الرقم السري الذي ييسر له الدخول إلي قاعدة المعلومات، كما يقع علي عاتقه التزام النصح والمشورة وتقديم الإعداد الفني والتدريب⁽¹⁾؛ ويلتزم العميل في المقابل باحترام تعليمات المورد بصدد عملية الدخول إلي قاعدة المعلومات وحسن استخدامها والمحافظة علي سريتها وخصوصيتها هذا بالإضافة إلي الوفاء بالمقابل النقدي المتفق عليه⁽²⁾.

ويرى البعض تكييف هذا العقد بأنه عقد إيجار أشياء، وذلك طالما أن مقدم الخدمة يسمح لعميله بالانتفاع بأجهزته مع احتفاظه بملكيتها، فهو يتنازل له عن حيازته لبعض الإمكانيات التي تتيحها هذه الأجهزة، وطالما أن ما يقدمه من خدمات فنية يعد ذا صفة تبعية بالنسبة للانتفاع بهذه الأجهزة⁽³⁾.

ثالثاً: عقد التسهيلات الإدارية: يقصد به العقد الذي يبرم بين شخصين بمقتضاه يقوم الطرف المتخصص في مجال المعلومات بتولي إدارة نظم ومعدات المعلومات القائمة لدي الطرف الآخر، وهو نوع من عقود المقاوله أي يقوم المقاول بوضع برامج جديدة للإدارة بعد دراسة كراسة الشروط ثم ينقلها لأجهزة رب العمل عن طريق تبادل البيانات إلكترونياً⁽⁴⁾.

رابعاً: عقد بث مضمون معين علي شبكة الإنترنت: وهي يعني أن شخص أو جهة معينة ترغب في بث مضمون معين يتمثل في معلومات معينة تكون متاحة لكل الراغبين في الاطلاع عليها دون حاجة للتعاقد مع مورد هذه المعلومات والمورد ممكن أن يكون شخصاً محترفاً صاحب مهنة أو شخصاً عادياً يرغب في نشر أفكار معينة من اختراعه أو خاصة به أو نقلها عن الغير⁽⁵⁾.

(1) راجع:

Nathalie Mallet-Poujol, Commercialisation des banques de données, CNRS Editions, 1993, p.358.

ومن الفقه العربي د. عبد الفتاح محمود كيلاني، مرجع سابق، ص 78، د. الياس نصيف، مرجع سابق، ص 50، 51.

(2) راجع:

Sylvie Schaff, Banques de données - analyse des contrats Dalloz, 1985, p.3.

د. محمد حسين منصور، مرجع سابق، ص 27.

(3) د. إيمان مأمون احمد سليمان: إبرام العقد الإلكتروني وإثباته الجوانب القانونية لعقد التجارة الإلكترونية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص 76.

(4) د. الياس نصيف، مرجع سابق، ص 52.

(5) د. محمد حسين منصور، مرجع سابق، ص 33.

ويتضح من العقود السابق سردها أن لها خصائص تتمثل في الآتي⁽¹⁾:

أولاً: أن هذه العقود عديدة ومتنوعة ومتطورة ومتداخلة ومرجع ذلك هو طبيعة المحل ذاته، ومن ثم فإن التعداد السابق ليس جامداً بل مجرد تمثيل للعقود القائمة خلال فترة زمنية معينة، ويمكن أن يجتمع أكثر من عقد في عملية قانونية مركبة.

ثانياً: أن هذه العقود موضوعها كقاعدة عامة تقديم خدمة ومن ثم تعتبر من حيث الطبيعة القانونية عقد مقاوله وتخضع بالتالي لأحكامه فيما لم يتم تنفيذه من بنود.

ثالثاً: هذه العقود في مجملها تتسم بالطابع التجاري، وتصنف غالباً تحت عقود الإذعان فهي تبرم بين شركات ضخمة ومحترفة وعلى دراية كافية بهذه العقود، وغالباً ما تصاغ تلك العقود على هيئة بنود غير قابلة للمنافسة أو المساومة.

الفرع الثاني

الأدوات التكنولوجية اللازمة لتطبيق الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة

هناك عدد من الأدوات التكنولوجية الحديثة اللازم توافرها لدى جهة الإدارة لتطبيق أسلوب الإدارة الإلكترونية للمرفق العام، وهذه الأدوات تنقسم إلى قسمين منها ما يتم فيه استخدام الوسيط الورقي في بعض مراحل استخدامه؛ ومنها ما يختفي فيها استخدام الوسيط الورقي تماماً، ومن هذه الأدوات الآتي:

أولاً: الفاكس: وهو جهاز يقوم بنقل الصور الثابتة من مكان إلى آخر عبر بشبكة اتصالات كالهاتف، فهو عبارة عن جهاز استنساخ بالهاتف يمكن بواسطته نقل الرسائل والمستندات الورقية بكامل محتوياتها نقلاً مطابقاً لأصلها فتظهر المستندات والرسائل علي جهاز فاكس آخر في حيازة المتلقي⁽²⁾، ويتم ذلك من خلال تسليط خلية ضوئية بجهاز الراسل علي الوثائق والمستندات الورقية المطلوب نقلها، والتي تقوم بإصدار إشارة كهربائية كترجمة للبيانات المكتوبة أو التي يتم نقلها إلي المرسل إليه ليعيد جهاز الفاكس الخاص بالأخير بإعادة فك الإشارات الكهربائية إلي كلمات مكتوبة تطبع علي مستندات ورقية مرة أخرى⁽³⁾.

ثانياً: التلكس: ويعتمد هذا الجهاز على تحويل الحروف المكتوبة إلى نبضات كهربائية التي تتحول بدورها إلي موجات كهرومغناطيسية ترسل بالاتصالات السلكية أو اللاسلكية ليستقبلها جهاز التلكس الخاص بالمستلم ليقوم بطباعتها مرة أخرى موضعاً يوم وساعة إصدار الرسالة⁽⁴⁾.

ثالثاً: جهاز الحاسب الآلي (الكمبيوتر): إن لفظة حاسب آلي أو حاسوب هي المصطلح العربي المقابل لكلمة

(1) د. محمد حسين منصور، مرجع سابق، ص 28، 29.

(2) د. الياس نصيف، مرجع سابق، ص 12.

(3) د. عبد الفتاح محمود كيلاني، مرجع سابق، ص 35.

(4) د. سامح عبد الواحد التهامي: التعاقد عبر الإنترنت دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، 2008، ص 33.

Computer بالإنجليزية، Ordinateur بالفرنسية وقد عرفه البعض بأنه "جهاز إلكتروني له القدرة علي تقبل كم هائل من البيانات وتخزينها واسترجاعها عند الحاجة وإجراء العمليات الحسابية بسرعة فائقة وبدقة متناهية⁽¹⁾، وقد عرفه قانون جرائم الكمبيوتر في ولاية فرجينيا لسنة 1984 بالولايات المتحدة الأمريكية بأنه "ألة أو مجموعة من الآلات الإلكترونية المغناطيسية الهيدروليكية أو العضوية التي تعمل وفقاً لبرنامج أو تبعاً لتعليمات مسبقة من شخص وتعمل بطريقة تلقائية منفذة عمليات محلها بيانات معينة أو بالاستعانة بتلك البيانات ويمكنها أن ترسل النتائج إلي شخص أو إلي جهاز آخر"⁽²⁾.

رابعاً: الإنترنت: وهي شبكة الاتصالات الأم التي تربط جميع أجهزة وشبكات الكمبيوتر في العالم كله مع بعضها البعض بما في هذه الشبكات من معلومات وأجهزة وأفراد يعملون عليها، والتي ساهمت في نقل وتبادل المعلومات بحيث أنها تسمح بالتصرف الفوري في المعلومة وفي الصوت والصورة والبيانات عبر أنحاء العالم لدرجة يمكن معها القول بتلاشي فروق التوقيت، فهو أداة جديدة للاتصال والمعلومات⁽³⁾.

خامساً: البريد الإلكتروني: ويعد البريد الإلكتروني أداة اتصال هامة في إدارة الأعمال الحكومية فتستخدمه الهيئات الحكومية بشكل متزايد في نشر وتوزيع المذكرات ومسودات الأعمال وإذاعة التوجيهات وإرسال الوثائق الرسمية والمراسلات الخارجية في دعم كافة العمليات الحكومية، وقد انتشر البريد الإلكتروني بسرعة مذهلة حيث بلغ معدل استخدامه ضعف البريد العادي الذي يتم تداوله عالمياً، ويتوقع أن تختفي هيئات البريد التقليدية خلال سنوات بسيطة⁽⁴⁾.

(1) د. الياس نصيف، مرجع سابق، ص 17.

(2) د. عصام عبد الفتاح مطر: التجارة الإلكترونية في التشريعات العربية والأجنبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص 39. وقد عرفه قانون إمارة دبي رقم 2 لسنة 2002 للمعاملات والتجارة الإلكترونية المادة 2 بأنه "جهاز الكتروني يتعامل مع المعلومات والبيانات وتحليلها وبرمجتها وأظهارها وحفظها وإرسالها واستلامها بواسطة برامج أنظمة المعلوماتية ويمكن أن يعمل بشكل مستقل أو بالاتصال مع أجهزة أو أنظمة أخرى.

(3) راجع:

André Bertrand, Thierry Piette-Coudol, Internet et la loi, Dalloz, 1997, P3.

من الفقه العربي د. محمود السيد عبد المعطي خيال: الإنترنت وبعض الجوانب القانونية، دار النهضة، 1998، ص 1، د. عبد الفتاح محمود كيلاني، مرجع سابق، ص 13.

وتتميز شبكة الإنترنت بأنها شبكة مفتوحة للكافة مجانية غير مملوكة لأحد غير متخصصة في مجال معين أو نوع معين من الخدمات، كما أنها شبكة عالمية لا تعرف الحدود بين الدول، راجع د. الياس نصيف، مرجع سابق، ص 27 وما بعدها.

(4) راجع د. أشرف محمد عبد المحسن الشريف: إدارة وأرشفة رسائل البريد الإلكتروني في المنظمات الحكومية، بحث منشور بمجلة CYBRARIANS JOURNAL، مجلة دورية الكترونية فصلية محكمة متخصصة في مجال المكتبات والمعلومات، العدد 9 يونيو 2006، متاح على شبكة الإنترنت وتم تحميلها من على موقع: <http://www.journal.cybraians.org>.

ونظراً لأهميته اهتمت بعض القوانين بتعريفه منها ما ورد بالمادة الأولى من قانون الثقة في الاقتصاد الرقمي الفرنسي الصادر في 22 يونيو 2004 بأنه "كل رسالة أياً كان شكلها نصية أو صوتية مصحوبة بصورة وأصوات يتم إرسالها عبر شبكة عامة للاتصالات ويتم تخزينها علي أحد خوادم هذه الشبكة أو في المعدات الطرفية للمرسل إليه حتى يتمكن هذا الأخير من استعادتها" نص المادة الأولى من قانون الثقة في الاقتصاد الرقمي الفرنسي بالفرنسية:

وعرف الفقه القانوني البريد الإلكتروني بأنه "طريقة تسمح بتبادل الرسائل المكتوبة بين الأجهزة المتصلة بشبكة المعلومات؛ كما عرفه جانب آخر بأنه" تلك المستندات التي يتم إرسالها أو استلامها بواسطة نظام اتصالات بريد الكتروني وتتضمن ملحوظات مختصرة ذات طابع شكلي حقيقي، ويمكنه استصحاب مرفقات به مثل معالجة الكلمات وأية مستندات أخرى يتم إرسالها رفقة الرسالة ذاتها"⁽¹⁾.

وينظر إليه الفقه القانوني الآن علي أنه المكافئ الإلكتروني للبريد العادي وبذلك يمكن تطبيق قواعد البريد العادي عليه، فكما يفقد الراسل السيطرة علي الرسالة العادية عند وضعها في صندوق البريد العادي ولا يستطيع استردادها فكذلك الحال في البريد الإلكتروني⁽²⁾، وبالتالي يمكن القول بأن البريد الإلكتروني هو عنوان صندوق البريد الذي عن طريقه يتم إرسال الرسائل البريدية إلكترونيًا عبر شبكة الإنترنت، وكل بريد إلكتروني له كلمة مرور لا يعلمها سوى صاحبه يفتح بها صندوق البريد الإلكتروني الخاص به، ويستطيع من خلالها أن يتصفح الرسائل الواردة إليه⁽³⁾.

وهناك عدد من المميزات تميز البريد الإلكتروني عن البريد التقليدي أهمها السرعة في الوصول للمرسل إليه فلا تستغرق عملية الإرسال سوى ثوانٍ معدودة أو دقائق قليلة علي الأكثر؛ في حين أن البريد التقليدي يحتاج

Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique. " Tout message, sous forme de texte, de voix, de son ou d'image, envoyé par un réseau public de communication ; stocké sur un serveur du réseau ou dans l'équipement terminal du destinataire, jusqu'à ce que ce dernier le récupère".

وتناولت اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة باستخدام الخطابات الإلكترونية في العقود الدولية لعام 2005 تعريفه بشكل تفصيلي في ثلاث فقرات في المادة الرابعة من الفصل الثاني منها بأن⁽¹⁾ يقصد بتعبير الخطاب أي بيان أو إعلان أو مطلب أو إشعار أو طلب بما في ذلك أي عرض، وقبول عرض يتعين على الأطراف توجيهه أو تختار توجيهه في سياق تكوين العقد أو تنفيذه.⁽²⁾ يقصد بتعبير الخطاب الإلكتروني أي خطاب توجه الأطراف بواسطة رسائل بيانات.⁽³⁾ يقصد بتعبير رسالة البيانات المعلومات المرسله أو المتلقاة أو المخزنة بوسائل الكترونية أو مغناطيسية أو بصرية أو بوسائل مشابهة تشمل على سبيل الحصر التبادل الإلكتروني للبيانات أو البريد الإلكتروني أو البرق أو التلكس أو النسخ البرقي".

وورد بدياجة هذه الاتفاقية أنها صدرت رغبة في احترام حرية الأطراف في اختيار الوسائط التكنولوجية الملائمة، ومع مراعاة مبدأي الحياد التكنولوجي، والتكافؤ الوظيفي ما دامت الوسائل التي تختارها الأطراف تفي بأغراض القواعد القانونية ذات الصلة، مع توفير حل للعقبات القانونية التي تعيق استخدام الخطابات الإلكترونية على نحو مقبول بين الدول ذات النظم القانونية والاجتماعية والاقتصادية المختلفة.

(1) د. مصطفى أحمد إبراهيم، د. أحمد السيد أيوب: حجية إثبات البريد الإلكتروني ومدى الحاجة إليه (قانونيًا وتقنيًا) دراسة مقارنة، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، القاهرة، العدد 508، أكتوبر 2012، السنة 104، ص 191.

(2) أ. سهيلة طمين: الشكلية في عقود التجارة الإلكترونية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011، ص 44.

وتتم عملية إرسال رسائل البريد الإلكتروني عن طريق معرفة عنوان المرسل إليه الإلكتروني والذي يتكون من ثلاثة أجزاء الأول هو أسم الدخول login name، والثاني هو علامة أورباز @، والثالث Domain name لذلك الشخص، وتتم عملية التعبير عن الإرادة من خلاله عندما يقوم الشخص الذي لديه اشتراك علي شبكة الإنترنت بالدخول إلي أي عنوان يرغب في إرسال رسالة بيانات إليه ويقوم بكتابة عنوان المرسل إليه علي الشبكة ويضغط علي مفتاح الإرسال الموجود في البرنامج send وعندئذ يقوم برنامج البريد الإلكتروني الخاص به بإرسال الرسالة إلي الخادم Mail Server؛ وحينما يتصل المرسل إليه بالخادم يقوم هذا الأخير بتوصيل الرسالة إلي جهازه فتخزن في صندوق بريد المرسل إليه والذي يسمى بالوارد inbox، ويستطيع هذا الأخير عند فتحه للرسالة المرسله إليه الرد عن طريق الضغط علي زر الرد Reply، راجع أ. سهيلة طمين، مرجع سابق، ص 45.

(3) د. عبد الفتاح بيومي حجازي، مرجع سابق، ص 75.

لأيام إذا كان المرسل إليه داخل حدود الدولة أما إذا كان خارجها فقد يستغرق الأمر أسابيع، هذا بالإضافة إلى أنه يمكن إرسال الرسالة الإلكترونية في أي وقت من اليوم وفي أي يوم من الأسبوع دون التقيد بمواعيد العمل في مكاتب البريد وأيام الإجازات مثل البريد التقليدي، هذا بالإضافة للوفر الذي يحققه من نفقات تتمثل في رسوم إرسال وثمان ورق وأظرف وطوابع، ومجهود يتمثل في عدم الوقوف في طوابير أمام مكاتب البريد التقليدي، ويتميز أيضا بكونه يسمح بنقل الأوراق والوثائق المختلفة إلى جانب الرسالة مثله في ذلك مثل الطرود البريدية، كل ذلك مع إمكانية إرسال الرسالة لأكثر من شخص في نفس الوقت وذلك باستخدام وظيفة النسخة الكربونية⁽¹⁾، مع إمكانية إرسال أكثر من رسالة لأكثر من شخص في وقت واحد، إضافة إلى إمكانية منع التطفل على الرسائل عن طريق تكنولوجيا التشفير⁽²⁾.

كما ظهر البريد الإلكتروني الموصي عليه والذي يقوم علي ذات المبادئ التي يقوم عليها البريد العادي الموصي عليه، من ناحية أن المرسل يفصح عن هويته لدى مقدم الخدمة الذي يقوم بدور مصلحة البريد التقليدية فيتيح له مقدم الخدمة أن يقوم بإعداد الرسالة التي سيرسلها إلى المرسل إليه ويرسل له المورد بياناً يفيد تلقيه لرسالته مثبتاً فيه ساعة وتاريخ تلقيه الرسالة، ويرسل مورد الخدمة إلى المرسل إليه رسالة يخاطره فيها بأن له رسالة يمكنه تحميلها من علي موقعه وعند دخول المرسل إليه إلى موقع المورد لا بد أن يفصح عن هويته لكي يسمح له بتحميل الرسالة، وتنتهي مهمة المورد بإرسال رسالة أخرى إلى المرسل يخاطره فيها بساعة وتاريخ اطلاع المرسل إليه علي رسالته، ومن هنا يمكن القول بأن البريد الإلكتروني الموصي عليه يحقق ذات الوظائف التي يحققها البريد الموصي عليه التقليدي فضلاً علي أنه يؤكد علي استلام المرسل إليه بنفسه للرسالة وقراءتها وساعة وتاريخ حدوث ذلك⁽³⁾.

(1) راجع في هذا المعنى د. محمود السيد عبد المعطي خيال، مرجع سابق، ص 10، د. عبد الهادي فوزي العوضي: الجوانب القانونية للبريد الإلكتروني، دار النهضة العربية، 2005، ص 19 وما بعدها.

(2) د. أشرف محمد عبد المحسن الشريف: إدارة وأرشفة رسائل البريد الإلكتروني في المنظمات الحكومية، بحث منشور بمجلة CYBRARIANS JOURNAL، مرجع سابق.

وعلي الرغم من ذلك هناك عدد من العيوب ظهرت مع استخدام البريد الإلكتروني وهي امكانية تخزين الرسالة في أكثر من مكان مما يؤدي إلى مشاكل في التخزين وتكرار النسخ، مع امكانية طبع الرسائل من خلال شبكة الإنترنت دون موافقة المسئول عن إدارة البريد الإلكتروني، وامكانية الحذف أو التعديل بالنسبة للرسالة إلا أن ذلك يمكن كشفه، هذا بالإضافة لعدم وجود إدارة منهجية للبريد الإلكتروني من الممكن أن يحدث ارتباك في تخزينه.

(3) راجع:

Stanley M.Gibsonpartner, Jeffer Mangels Butler& Mitcheillp: Converting legal & converact Notices Frompaper to electronic delivery, pp4-14, and available at: www.rpost.com.

ومن الفقه العربي د. عبد الهادي فوزي العوضي، مرجع سابق، ص 72 وما بعدها. وهناك عدد من الدول أعطت البريد الإلكتروني الموصي عليه نفس حجية البريد العادي الموصي عليه ومن هذه الدول فرنسا، والتي صدر فيها الأمر رقم 2005 – 674 في 16 يونيو 2005 والذي يعد من التطبيقات القانونية الناشئة عن قانون الثقة في الاقتصاد الرقمي الصادر في 21 يونيو 2004، والذي اعترف بالبريد الإلكتروني الموصي عليه.

سادسًا: الويب: يعد الويب أحد أقسام الإنترنت فهو وصلة أو وسيلة تواصلية بين الشبكات الحاسوبية نجد أن الويب أو شبكة المعلومات العالمية هي صفحات مكونة من أجزاء نصية أو صور أو أغاني سمعية ومرئية في الشكل الرقمي يتم تبادلها من وإلى الحواسيب عبر الشبكات والتي تتصل جميعها بشبكة الإنترنت⁽¹⁾، ويساعد الويب مستخدمه في معرفة موقعه بالضبط داخل الإنترنت، وإلى أي مكان يريد الذهاب وكيف يمكنه الذهاب، فهو أداة تستخدم كمرشد أو دليل في فضاء الإنترنت⁽²⁾، ويمكن لأي شخص طبيعي أو معنوي أن ينشئ له موقعًا دائمًا وثابتًا على شبكة الويب يعرض من خلاله المعلومات أو الإعلان عن أي منتجات أو سلع أو خدمات أو عرض إيجاب معين يهدف لترويج البضائع والخدمات⁽³⁾.

سابعًا: المحادثة المباشرة: هي شكل قريب من البريد الإلكتروني فهي تسمح بالمحادثة المباشرة أيًا كانت الكتابة بحيث يستطيع مجموعة من الأشخاص أن يتحدثوا معًا في وقت واحد حول موضوع خاص للمناقشة حيث تكون بيانات كل واحد ملصقة على شاشات المشاركين مسبوقه باسمه⁽⁴⁾.

ثامنًا: التوقيع الإلكتروني: ويعرف بأنه "التوقيع الناتج عن اتباع إجراءات محددة تؤدي في النهاية إلى نتيجة معروفة مقدماً فيكون مجموع هذه الإجراءات هو البديل الحديث للتوقيع بمفهومه التقليدي وهو ما نسميه التوقيع الإلكتروني"⁽⁵⁾، بأنه "بيان مكتوب في شكل إلكتروني يتمثل في حروف أو أرقام أو رموز أو إشارات أو أصوات أو شفرات خاصة ومميزة، ينتج من اتباع وسيلة أمنه وهذا البيان يلحق أو يرتبط منطقيًا ببيانات المحرر الإلكتروني للدلالة على هوية الموقع علي المحرر الإلكتروني والرضاء بمضمونه"، وهناك عدد من طرق التوقيع الإلكتروني متوافرة في الوقت الحالي، والتي تختلف باختلاف التقنية المستخدمة في إحداثه، فهناك تقنية تعتمد علي منظومة الأرقام أو الحروف أو الإشارات، ومنها ما يعتمد علي الخواص الفيزيائية والطبيعية والسلوكية للأشخاص، وكل تقنية تستخدم في إحداث التوقيع الإلكتروني توفر درجة من الثقة والأمان

(1) راجع:

Leena Kuusniemi: The Master's programme in law and information online contracting, Technology, 1999-2000, faculty of law, university of Stockholm.

ومن الفقه العربي د. محمد إبراهيم أبو الهيجاء: عقود التجارة الإلكترونية، العقود الإلكترونية - القانون الواجب التطبيق علي المنازعات العقدية وغير العقدية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، 2005، ص38.

(2) راجع: André Bertrand, Thierry Piette-Coudol, op.cit.p26.

من الفقه العربي د. محمود السيد عبد المعطي خيال، مرجع سابق، ص12.

(3) د. حازم صلاح الدين عبد الله، مرجع سابق، ص85.

(4) د. محمود السيد عبد المعطي خيال، مرجع سابق، ص18.

(5) د. يوسف أحمد التوافرة: الإثبات الإلكتروني، رسالة دكتوراه، حقوق الإسكندرية، 2010، ص51.

وقريب من هذا التعريف عرف جانب من الفقه التوقيع الإلكتروني بأنه "إجراء معين يقوم به الشخص المراد توقيعه علي المحرر سواء كان هذا الإجراء على شكل رقم أو إشارة إلكترونية معينة أو شفرة خاصة تعطي الثقة في أن صدور هذا التوقيع يفيد أنه بالفعل صدر من صاحبه أي حامل الرقم أو الشفرة".

القانوني تختلف من طريقة لأخري، فبعضها يوفر نفس درجة الثقة والأمان المتوافرة في التوقيع التقليدي، بل أن بعضها يتفوق عليه في توفير الثقة والأمان، كما أن هناك من الطرق ما لا تتوافر معه أي أمان"⁽¹⁾.

تاسعاً: أدوات الوفاء الإلكتروني: وتعرف بأنها "تصرف قانوني يكون الهدف من ورائه تسوية دين ثبت في ذمة شخص ما لصالح شخص آخر كنتيجة لوجود معاملة ما تجرى بينهما عبر شبكة المعلومات الدولية الإنترنت، وذلك إما باستخدام وسائل دفع موجودة أو معروفة من قبل، وتم تطويرها لتتوافق مع حاجات المعاملات الإلكترونية مثل التحويل المصرفي الإلكتروني، والأوراق التجارية الإلكترونية من كمبيالة إلكترونية، شيك إلكتروني، وسند لأمر إلكتروني، وإما بالرجوع إلي وسائل الدفع المستحدثة من بطاقات الوفاء، النقود الإلكترونية"⁽²⁾، وعرف جانب آخر بأنها "عملية تحويل الأموال التي هي في الأساس ثمن السلعة أو الخدمة بطريقة رقمية أي باستخدام أجهزة الكمبيوتر أو إرسال البيانات عبر خط التليفون أو شبكة ما أو أي طريق لإرسال البيانات"⁽³⁾.

(1) د. محمد أبو زيد محمد: تحديث قانون الإثبات، مكانة المحرر الإلكتروني بين الأدلة الكتابية، د ن، 2002، ص 171.

(2) د. سامي عبد الباقي صالح: الوفاء الإلكتروني بالديون الناشئة عن المعاملات التجارية، دار النهضة العربية، 2003، ص 22.

قريب من هذا المعنى تعريف جانب آخر من الفقه بأنها "عبارة عن تقديم البنوك الخدمات المصرفية التقليدية أو المبتكرة من خلال شبكات اتصال إلكترونية وتقتصر صلاحية الدخول إليها علي المشاركين فيها وفقاً لشروط العضوية التي تحددها البنوك ومن أحد المنافذ علي الشبكة كوسيلة لاتصال الأعمال"، راجع د. محمود أحمد إبراهيم الشرفاوي: مفهوم الأعمال المصرفية الإلكترونية وأهم تطبيقاتها، بحث مقدم لمؤتمر الأعمال المصرفية الإلكترونية بين الشريعة والقانون، كلية الشريعة والقانون وغرفة تجارة وصناعة دبي، 10-12 مايو 2003، ص 17، أ. إياد زكي محمد أبو رحمة: أساليب تنفيذ عمليات التجارة الإلكترونية ونظم التسوية المحاسبية عنها (دراسة تطبيقية) علي البنوك العاملة في قطاع غزة، رسالة ماجستير، كلية التجارة قسم المحاسبة والتمويل، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2009، ص 29.

(3) د. بن عيسى عنابي، د. عامر هواري: مداخلة بعنوان مدى إدراك مستخدمي الإنترنت بالجزائر لأهمية التعامل بوسائل الدفع الإلكترونية دراسة ميدانية علي عينة من مستخدمي الإنترنت بالجزائر، مقدمة للملتقى العلمي الرابع حول عصرنة نظام الدفع في البنوك الجزائرية وإشكالية اعتماد التجارة الإلكترونية في الجزائر، عرض تجارب دولية، يومي 26-27/4/2011، ص 4. وقريب من هذا المعنى تعريف جانب آخر بأنه "عبارة عن الصورة أو الوسيلة الإلكترونية للدفع والتي تتم عملياتها وتسير الكترونياً"، وراجع د. صلاح إلياس: مداخلة بعنوان مستقبل وسائل الدفع التقليدية في ظل وجود الوسائل الحديثة، مقدمة للملتقى العلمي الرابع حول عصرنة نظام الدفع في البنوك الجزائرية وإشكالية اعتماد التجارة الإلكترونية في الجزائر، عرض تجارب دولية، يومي 26-27/4/2011، ص 9.

وقريب من هذا المعنى ما عرف جانب آخر بأنه "كل الأدوات التي مهما كانت الدعائم والأساليب التقنية المستعملة تسمح لكل الأشخاص بتحويل أموالهم"، راجع:

Bonneau Thierry, Droit Bancaire, Montchrestion, Paris, 2004, p41.

وعرفه بصورة قريبة من هذا المعنى تعريف المجلس الاقتصادي الفرنسي بأنه "مجموعة التقنيات الإعلامية المغناطيسية أو الإلكترونية... إلخ والتي تسمح بتحويل الأموال دون دعامة ورقية..." راجع أ. و افد يوسف: النظام القانوني للدفع الإلكتروني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص 20.

المبحث الثاني

المسئولية الإدارية عن إدارة المرافق العامة إلكترونياً

تمهيد وتقسيم:

يثير إدخال تطبيق الإدارة الإلكترونية للمرافق العام العديد من صور المسئولية المدنية سواء العقدية أو التقصيرية، والتي قد يقع جانب منها علي جانب الإدارة، وجانب آخر منها علي الغير سواء أكان ذلك الغير متعاقد مع جهة الإدارة أم من المتعاملين معها، والمستفيدين من خدماتها، وسنتناول في هذا المبحث صور هذه المسئولية الناشئة عن الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة، مبتدئين بالعقود اللازمة لإدارة المرافق إلكترونياً مروراً بأدوات الإدارة منتهين لصور هذه المسئولية المراحل السابقة لإبرام العقد الإداري الإلكتروني، والمسئولية المدنية الناشئة عن تنفيذ العقد الإداري الإلكتروني، ودور القاضي الإداري في تحقيق دعاوى المتعلقة بالعقد الإداري الإلكتروني للوصول للحكم فيها، وذلك في مطلبين كالآتي:

المطلب الأول: التأصيل القانوني لمسئولية الدولة عن اعمالها.

المطلب الثاني: صور من مسئولية الإدارة الأضرار الناتجة عن إدارة المرافق العامة إلكترونياً.

المطلب الأول

التأصيل القانوني لمسئولية الدولة عن اعمالها

يقصد بالمسئولية عموماً مساءلة الشخص عن فعله أو فعل غيره الخاطئ، ويتوافر الخطأ في مخالفة واجب قانوني أو عقدي أو مخالفة واجب عدم الإضرار بالغير، وعلى ذلك فأساس مسئولية الخطأ، ولكن قد ينجم لضرر ويتخلف الخطأ، ولقد اتسعت في الواقع المسئولية بنظريات حديثة، فأسست في بعض الأحوال علي فكرة الضرر وحده باعتباره خسارة يؤسف لها، لا بالنسبة لمن أصابه الضرر فحسب، بل للمجتمع كله، فطغت أهمية الضرر على ركن الخطأ وقامت بذلك المسئولية المادية أو ما يسميها البعض " مشاركة المخاطر" بجانب المسئولية الخطيئة⁽¹⁾.

ولذلك تساهم أحكام المسئولية - إلي حد كبير- في استقرار وتوازن الأوضاع والمراكز في داخل كل نظام قانوني بحيث تعتبر الحجر الأساسي في بناء هذا النظام وازدهاره، فالمسئولية جزء أساسي من كل نظام قانوني ومدي فاعلية النظام القانوني تتوقف علي مدي نضوج ونمو قواعد المسئولية فيه إذ أن المسئولية يمكن أن تعتبر أداة تطور القانون بما تكفله من ضمانات ضد التعسف، والحديث عن مسئولية الدولة بصفة عامة عن

(1) د. السيد محمد مدني: مسئولية الدولة عن أعمالها المشروعة " القوانين واللوائح " في القانون المصري دراسة مقارنة، المطبعة العالمية، 1952،

أعمالها لم يكن بالأمر السهل، فقبل الاعتراف بها مرت المسؤولية بتطورات تاريخية ابتداء بنفي المسؤولية عن الدولة بشكل مطلق، وانتهت بإقرار المسؤولية كمبدأ عام.

المرحلة الأولى: الدولة لا تسأل عن أعمالها: في البداية كان السائد عدم مسؤولية الدولة عما يصدر عن سلطتها من أفعال أو تصرفات تسبب ضرر للغير، وبالتالي كان لا يملك أحد اللجوء إلي القضاء للمطالبة بالتعويض عما حدث له من ضرر نتيجة تصرفات الدولة، حيث كانت ترفض دعواه علي أساس تمتع الدولة بالسيادة، وبالتالي هي غير مسئولة عن دفع التعويض، ولا يجوز للقضاء أن ينظر هذه الدعاوى استناداً لفكرة السيادة بمفهومها المطلق الذي ساد فترة زمنية طويلة، تطبيقاً لنظرية الحق الإلهي للسلطة السياسية والتي تتلخص في أن الله سبحانه وتعالى هو مصدر السلطات والحاكم أو الملك يستمد سلطته من الله، ومن ثم تعلق إرادته علي إرادة المحكومين باعتباره منفذاً للمشيئة الإلهية، وبالتالي لا يمكن أن ينسب للحاكم أو الملك أي خطأ⁽¹⁾.

إلا أن هذه النظرية تعرضت لموجة حادة من النقد من جانب الفقه وصلت إلى حد إنكار البعض لها، فهي تتعارض مع خضوع السلطات العامة للقانون أسوة بالأفراد فيما يعرف بمبدأ المشروعية، بل إن هذا الخضوع من جانب السلطات العامة أكثر الحاحاً لما تتمتع به من امتيازات في مواجهة الأفراد⁽²⁾.

المرحلة الثانية: الدولة تسأل علي أساس الخطأ: تقوم مسؤولية الدولة التي يعتبر الخطأ أساساً لها علي أركان ثلاثة تتمثل في الخطأ والضرر وعلاقة السببية بينهما، وعلي ذلك فإن قيام الإدارة بتصرف غير مشروع، يمثل خطأ للغير يجيز للفرد الذي أضر به حق طلب التعويض لإصلاح ما أصابه من أضرار، إذا قامت علاقة السببية بين الخطأ والضرر بأن يكون الضرر مترتب علي فعل جهة الإدارة الخاطيء، وبالطبع جهة الإدارة شخصاً معنوياً يمارس أعماله عن طريق موظفين تابعين له فإن المنطق يقتضي مسئوليتها عن التصرفات التي تصدر عن أحد موظفيها، وقد جرى القضاء والفقه علي التمييز بين خطأ الموظف الشخصي والذي يمكن فصله عن الوظيفة التي يمارسها مادياً ومعنوياً، وخطأه المرفقي الذي لا يمكن فصله عن وظيفته، إلا أنه في النهاية أعطى للأفراد حق مطالبة الدولة بالتعويض عن تلك الأضرار باعتبارها الشخص المليء علي أن تعود هي علي موظفيها بقيمة مبلغ التعويض في حالة خطأه الشخصي الذي سبب الضرر⁽³⁾.

(1) د. السيد محمد مدني، مرجع سابق، ص11، وما بعدها، د. محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، ط. 4، د. ن، 2012، ص391، 392، د. شريف يوسف حلمي خاطر: مسؤولية الدولة عن القوانين المخالفة للدستور والاتفاقيات الدولية دراسة مقارنة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، حقوق المنصورة، مصر، العدد (54)، أكتوبر 2013، ص121، د. جمعه عبد الرازق بوعجيلة بوزيد الزيداني: مسؤولية الدولة عن أعمالها بدون خطأ علي أساس المخاطر والمساواة أمام التكاليف والأعباء العامة دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، حقوق بنغازي، ليبيا، 2013، ص49، 50.

(2) د. فتحي فكري: مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية، 1995، ص22.

(3) د. السيد محمد مدني، مرجع سابق، ص344، د. رمزي طه الشاعر: الوجيز في قضاء التعويض، د. ن، 2009، ص118، وما بعدها.

تتعدد مظاهر الخطأ المرفقي لدرجة يصعب معها الادعاء بإمكانية حصرها، وفي محاولة لتبسيط السبيل للتعرف علي هذا الخطأ وزعت صورة في ثلاثة صور⁽¹⁾:

الصورة الأولى: سوء أداء المرفق للخدمة المطلوبة: فالدولة تسأل إذا أدى المرفق الخدمة على وجه سيء، " اتخذت موقف إيجابي"، ويندرج تحت هذه الصورة كافة الأعمال والتصرفات الإيجابية التي تؤدي بها الإدارة خدماتها، ولكن على وجه سيء مما يتسبب في الإضرار بالغير، سواء أكان الخطأ مادياً صادراً عن شيء أو حيوانات مملوكة للإدارة أو بفعل موظف أو موظفين معينين أو كان مجهلاً أو قانونياً يتمثل في قرار إداري معيب أو ناجم عن سوء تنظيم المرفق⁽²⁾.

الصورة الثانية: عدم أداء المرفق للخدمة المطلوبة: وهي تختلف عن الحالة أو الصورة الأولى حيث أن المرفق العام لم يؤدي الخدمة المطلوبة، ومن ثم يتمثل الخطأ في موقف سلبي بامتناعه عن القيام بعمل كان يلزم قيامها به⁽³⁾، وهذه الحالة تعد تطور في مسئولية الدولة عن أعمالها فلم تعد الدولة مسئولة عن تعويض علي سوء أداء الخدمة فحسب بل اتسع ليتضمن عدم أداء الخدمة، ومما لا شك فيه أن ذلك التطور يلقي علي الإدارة تبعه بأن اختصاصها الممنوح لها وامتيازاتها المقررة لها ليست طرفاً تمارسه كيفاً تريد، بل إن هذه الاختصاصات وتلك الامتيازات واجب علي الدولة ملتزمة بها لصالح الأفراد سواء كانت سلطتها مقيدة أم تقديرية، ومسئولية الدولة في حالة سلطتها التقديرية يقصد بها مسئوليتها عن النتائج الضارة عن امتناعها عن

والدولة هي التي تتحمل الخطأ المرفقي، على خلاف الخطأ الشخصي الذي يتحمل الموظف وحده تبعه التعويض عن نتائجه، وتحديد الخط الفاصل بين ما يعد خطأ شخصياً وما يعد خطأ مرفقياً له أهمية متعددة الجوانب، فالتشدد في مسئولية الموظف يقتل فيه روح المبادرة، ويدفعه إلي التراخي، وربما للتهرب من مباشرة واجباته هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن بعض الأخطاء البسيطة قد يترتب عليها نتائج جسيمة، وليس من العدل أن يتحمل الموظف كافة تلك النتائج، ولا يعنى ذلك إعفاء الموظف من كل تبعه، ففي مثل هذه الفروض، قد يكفي تقرير مسئولية الموظف بجزء تأديبي، راجع د. فتحي فكرى، مرجع سابق، ص 220.

⁽¹⁾ وقسمها جانب من الفقه على أساس أن تعريف المرفق العام بأنه عبارة عن " مجموعة من الأدوات المالية والمادية بجانب العنصر البشري. هذه المكونات يفترض تفاعلها وجود تنظيم وتنسيق فيما بينها، كخطوة تسبق انطلاق عجلة نشاط المرفق للوفاء بالخدمة المنوط به توفيرها، وهكذا يتحلل المرفق إلى تنظيم ونشاط والخطأ المرفقي يجد سببه إما في اختلال القواعد المنظمة للمرفق " الصورة الأولى" أو للقصور في سيره " الصورة الثانية"، راجع د. فتحي فكرى، مرجع سابق، ص 253.

⁽²⁾ د. سعيد السيد على: التعويض عن أعمال السلطات العامة دراسة مقارنة، ط.1، د. ن. 2012، ص 251، 252.

⁽³⁾ د. محمود عاطف البناء، مرجع سابق، ص 447، وما بعدها، د. عبد الله عبيد عامر النفاعي: أساس مسئولية الدولة في التعويض عن الأعمال الإرهابية في القانون الوضعي والفقه الإسلامي دراسة مقارنة، مجلة البحوث والدراسات الشرعية، مصر، عدد (53)، إبريل 2016، ص 269، 270، د. جمعه عبد الرازق بوعجيليلة بوزيد الزيداني، مرجع سابق، ص 117، 118.

حيث كانت الإدارة فيما مضي تحتوى وراء سلطتها التقديرية للامتناع عن القيام ببعض اختصاصاتها، ولم يكن للقضاء حق الرقابة عليها في هذا الشأن، حيث لم يكن له حق إصدار أمر للإدارة بعمل ما، ولكن مع تطور قواعد المسئولية لم تعد الاختصاصات أو السلطات الممنوحة للإدارة مجرد امتيازات تملكها، إن شاءت قامت بها وإن شاءت امتنعت، بل أصبحت واجبا مفروضا عليها، يتعين عليها القيام بها بكل يقظة وعناية تحقيقا للصالح العام سواء كانت هذه الاختصاصات مقيدة أو تقديرية، وبسط القضاء الإداري رقابته علي الإدارة في ذلك، بحيث إذا امتنعت عن اتخاذ قرر معين أو القيام بعمل ما توافرت شروطه القانونية وترتب علي ذلك ضررا، فإنها تسأل عنه بالتعويض، د. سعيد السيد على، مرجع سابق، ص 253.

القيام بخدمة معينة مما يندرج في نطاق سلطتها التقديرية⁽¹⁾، وهناك حالتين لعدم قيام المرفق بأداء الخدمة، الأولى: تتمثل في الامتناع عن اتخاذ إجراء كان يجب عليه قانوناً اتخاذها، والثاني: يتمثل في إهمال الإدارة في أداء واجب من الواجبات التي يفرضها عليها القانون⁽²⁾.

الصورة الثالثة: بقاء المرفق في أداء الخدمة: حيث وسع الفقه والقضاء من نطاق مسؤولية الدولة عن الخطأ المرفق فلم يكتفيا بالصورتين السابقتين بل أضاف صورة أخرى تتمثل في بقاء أداء الخدمة المطلوبة الذي قد ينجم عنه بعض الأضرار، أي أن الدولة تسأل في هذه الحالة حالة تأخرها في تقديم الخدمة المطلوبة إذا لم تكن ملتزمة بأدائها في وقت محدد أو تأخرت عن أدائها عن الوقت اللازم أو المعقول لأدائها⁽³⁾، وتعد هذه الصورة أحدث صور المسؤولية الإدارية، وتعتبر تقييداً قضائياً على سلطة الإدارة التقديرية، فإذا كان اختيار الوقت هو من أبرز مظاهر السلطة التقديرية للإدارة، وتجدر الإشارة إلى أنه ليس المقصود في هذه الحالة تجاوز الإدارة للميعاد الذي حدده المشرع لأداء الخدمة، لأن هذا التجاوز يدخل في إطار الامتناع، وبالتالي يندرج تحت الصورة الثانية من حالات المسؤولية، ولكن المقصود هنا تأخر الإدارة دون مبرر في تقديم الخدمة في الحالات التي لا يحدد فيها القانون ميعاداً معيناً لإدائها⁽⁴⁾.

ويمكن استخلاص أبرز خصائص الخطأ المرفقي في خاصيتين هما: أولاً: الشمولية: وهي تعنى إمكانية مقابلة الخطأ المرفقي في كافة التصرفات الإدارية، ثانياً: النسبية: وهي تعنى أنه لا توجد قاعدة موحدة تطبق على تصرفات الإدارة لاستخلاص اشتغال التصرف على خطأ مرفقي من عدمه، بل أن المسألة تبحث في ضوء مجموعة متنوعة من الاعتبارات⁽⁵⁾.

ويختلف تقدير مسؤولية الدولة عن أخطائها أمام القضاء من الاعتراف بمسئوليتها حيث يوجد الخطأ البسيط والذي يقع من المرافق الذي لا يواجه صعوبات غير عادية عند ممارسة نشاطه، أي الذي يمارس نشاطاً سهلاً وفي ظروف عادية عن ذلك الذي يقوم بأنشطة صعبة أو في ظروف استثنائية والتي تحتاج لتقرير مسؤوليته وقوع خطأ جسيم، وفي جميع الأحوال الخطأ واقعة مجردة متى تحققت أو جبت المسؤولية، وسواء كان الخطأ جسيماً أو يسيراً، فنياً أو غير فني أما الظروف المحيطة أو نوعية النشاط فيظهر تأثيرها – في الواقع – في توسيع نطاق مشروعية التصرف⁽⁶⁾.

وقد أخذ القضاء الإداري بعدم التقييد بمعيار معين عند تقديره للخطأ المتولد عن عمل الإدارة

(1) د. طارق فتح الله خضر: القضاء الإداري " قضاء التعويض"، د. ن، 2004، ص 121، 122.

(2) د. سعيد السيد على، مرجع سابق، ص 253، 254.

(3) د. طارق فتح الله خضر، مرجع سابق، ص 122، 123، د. عبد الله عبيد عامر النفاعي، مرجع سابق، ص 271.

(4) د. سعيد السيد على، مرجع سابق، ص 255.

(5) د. فتحي فكري، مرجع سابق، ص 255.

(6) د. محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص 455.

المادي، حيث يفحص كل حالة علي حدة ولا يحكم بالتعويض إلا إذا كان الخطأ علي درجة معينة من الجسامة، وفي تحديده لجسامة الخطأ، فإنه يراعى اعتبارات وضوابط معينة نوجزها فيما يلي⁽¹⁾:

أ- ظروف الزمان الذي تؤدي فيه الخدمة: والمقصود هنا هو ما إذا كان الخطأ قد تم في ظل ظروف عادية أم في ظل ظروف استثنائية كحالة قيام حرب أو اندلاع ثورة أو اضطرابات أو انتشار وباء، فما يعد خطأ في الحالة الأولى قد لا يكون كذلك في الحالة الثانية، ولذلك فإنه يتطلب لقيام مسئولية الإدارة في الحالة الأخيرة " الظروف الاستثنائية" أن يكون الخطأ علي درجة كبيرة من الجسامة لم يكن ليطلبها في الظروف الزمنية العادية.

ب- ظروف المكان الذي تؤدي فيه الخدمة: تؤثر ظروف المكان تأثيراً مهماً في تقرير الخطأ المرتكب من جانب الإدارة، فليس من العدالة أن نساوي - فيما يتعلق بقواعد المسئولية - بالعمل الذي تؤديه الإدارة في العاصمة، بالعمل الذي تؤديه في مكان ناء أو في الصحراء أو في أحد الغابات أو قمم الجبال... الخ. وبالطبع كلما كان المكان نائياً كلما تطلب القضاء لتقرير المسئولية جسامة الخطأ علي عكس المكان القريب من العاصمة، وضواحيها لأن المرفق في هذه الحالة لا يعاني من نقص في القوة البشرية أو الإمكانيات المادية أو الموارد المالية.

ت- أعباء المرفق وإمكانياته: كلما زادت أعباء المرفق وقلت وسائله وإمكانياته تشدد مجلس الدولة في تطلب درجة معينة في جسامة الخطأ المنسوب للإدارة، أي أنه يقيم نوعاً من التوازن بين الأعباء الملقاة على عاتق المرفق، والإمكانيات والوسائل التي يملكها في تنفيذ أعماله، وهو أمر منطقي، إذ لا تكليف إلا بما في الوسع.

ث- علاقة المرفق بالمرفق: يفرق القضاء الإداري بين إذا ما كان المرفق المطالب بالتعويض مستفيداً من المرفق أم أنه غير مستفيد منه، حيث يتطلب درجة من الجسامة في الحالة الأولى، بينما يكفي بالخطأ اليسير في الحالة الثانية، وذلك علي أساس أن الأخير لم يستفد من أي شيء مقابل الضرر الذي يناله من نشاط المرفق، كما أنه لم يصدر منه أي عمل قد يساعد علي إحداث الضرر، بل يفرق القضاء الإداري عند تقديره لدرجة الخطأ بين من يلجأ إلي المرفق للاستفادة من خدماته مختاراً وبين من يلجأ إليه مضطراً، فيتطلب درجة كبيرة من الجسامة في الحالة الأولى عن الثانية، كما يفرق بين من يحصل علي خدمات المرفق بمقابل، ومن يحصل عليها مجاناً فيتطلب في الحالة الأخيرة أن يكون الخطأ جسيماً.

ج- طبيعة المرفق وأهميته: يعتد القضاء الإداري عند تقديره للخطأ المرفقي الموجب للمسئولية طبيعة المرفق وأهميته الاجتماعية حيث يتطلب درجة كبيرة من الجسامة في الخطأ الناجم عن عمل المرافق الهامة أو الحيوية، وهي التي تضطلع بمهام خطيرة أو تلاقي صعوبات بالغة في ممارستها لعملها أو تعمل بطريقة متصلة دون انقطاع.

المرحلة الثالث: مسئولية الدولة دون خطأ: تطور الفكر حول مسئولية الدولة عن أعمالها الآن حيث قرر

(1) د. جابر جاد نصار: مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية " قضاء التعويض"، دار النهضة العربية، 1995، ص 201، وما بعدها، د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 262، وما بعدها.

مسئوليتها دون وقوع خطأ من جانبها وذلك بالنسبة للأعمال التي يصعب فيها إثبات الخطأ لا سيما الأعمال ذات الصبغة الفنية التي يصعب على المتضرر اثباتها، فينقل عبء الإثبات من المضرور ويلقي علي عاتق جهة الإدارة، وأسس الفقه والقضاء الإداري مسؤولية الدولة في هذه الحالة على أساس نظريتي تحمل المخاطر، والمساواة امام التكاليف والأعباء العامة⁽¹⁾.

وتتميز المسؤولية دون خطأ بعدة سمات والتي يمكن إجمالها في الآتي⁽²⁾:

- 1- أنها أساس استثنائي لترتيب مسؤولية الدولة فلا زال مبدأ المسؤولية طبقاً للخطأ هو الأصل والمسؤولية علي أساس الخطر تعد استثناء تحقيقاً لمقتضيات العدالة.
 - 2- تشدد القضاء الإداري في شروط المسؤولية بدون خطأ حيث يشترط في الضرر أن يكون خاصاً بمعنى أن يصيب فرداً معيناً بذاته أو مجموعة معينة من الأفراد، فضلاً عن اشتراطه أن يكون الضرر جسيماً غير عادي مما يجعله غير محتمل وغير مألوف، وهو ما يحدد نطاق المسؤولية دون خطأ.
 - 3- لا تستطيع الإدارة التخلص من مسئوليتها في هذه النظرية إلا في حالة واحدة وهي القوة القاهرة حيث يوجد حادث فوجائي أدي إلى إصافة الفرد ببعض الأضرار مما تنهار معه علاقة السببية بين فعل الإدارة والضرر الذي يحدث.
 - 4- تقرير هذه المسؤولية يتفق مع مبدأ الغرم بالغنم، حيث يجب على الإدارة أن تتحمل مغارم نشاطها حتى وإن كان مشروعاً إذا ما تربت عليه ضرر لبعض الأفراد.
- المسؤولية على أساس تحمل المخاطر: ابتدع القضاء الإداري هذه النظرية لإقرار مبدأ التعويض عن الأضرار الناجمة عن تصرف الإدارة المشروع والذي لا تشوبه شائبة، أي أقام المسؤولية هنا على ركنين فقط "الضرر وعلاقة السببية"، وأساس المسؤولية هنا فكرة الغرم بالغرم، إذ يجب علي الجماعة أن تتحمل مخاطر نشاط الإدارة إذا ما أصاب بعض الأفراد بإضرار لأن الإدارة ما قامت به إلا لصالحهم، فلا يجب ألا يتحمل فقط بعض أفراد المجتمع ذلك الضرر، ولكن يتوزع عبئه علي جميع أفراد المجتمع، ولذلك يستبعد القضاء في هذه الحالة ركن الخطأ، وقد راعى القضاء هنا التوفيق قدر الإمكان بين الأفكار الفردية التي تستهدف حماية الأفراد ضد المخاطر الناجمة عن نشاط الإدارة، وبين مطالب الحياة التي تأتي أن يكون سيف المسؤولية مسلطاً دائماً علي رؤوس رجال الإدارة فكبت نشاطهم، ويعرقل انتاجهم⁽³⁾.

فكرة الخطر الكامن في بعض الأنشطة التي تمارسها جهة الإدارة وفي بعض الأدوات المتطورة التي تستخدمها، هو الذي يبرر قيام مسؤولية السلطة العامة عن الأضرار الخاصة أو العادية التي تنجم عن هذا النشاط الخطر، ومن هنا يكون التعويض الذي تقوم الدولة بدفعه من قبيل جبر الضرر الذي أصاب الأفراد

(1) د. جمعه عبد الرازق بوعجيلة بوزيد الزيداني، مرجع سابق، ص 121.

(2) د. طارق فتح الله خضر، مرجع سابق، ص 141، 142.

(3) د. جمعه عبد الرازق بوعجيلة بوزيد الزيداني، مرجع سابق، ص 123، وما بعدها.

من نشاطها أكثر من كونه جزءاً يوقع عليها فهي لم ترتكب خطأً يبرر قيام المسؤولية تجاهها⁽¹⁾.

المساواة أمام الأعباء العامة: ذهب جانب من الفقه أن المساواة أمام الأعباء العامة هو أساس المسؤولية دون خطأ، ومقتضي ذلك أنه عندما تفرض الدولة الأعباء العامة على المواطنين وجب أن يتحمل الكافة بهذه الأعباء، ولا يجوز أن يتحمل فرد بذاته العبء العام دون سائر أفراد المجتمع، ما دام هذا العبء العام قد فرض لتحقيق نفع عام أو مصلحة عامة لم تشارك الجماعة في تحمل العبء من أجلها. وبذلك أصبح من حق الفرد أن يطالب الإدارة بالتعويض عما يلحقه من أضرار ناتجة عن أعمالها إذا ما وقع الضرر عليه وحده لتحقيق الصالح العام، ويعد ذلك تطبيقاً لفكرة العدالة التي تبرر تعويض المضرور من نشاط الدولة الذي يستهدف المصلحة العامة، فإذا أصاب بعض الأفراد ضرر يفوق المخاطر العادية التي تتطلبها العدالة دفع تعويض لهم من الخزانة العامة، بحيث يقسم العبء على كافة الممولين بما يعيد المساواة مرة أخرى إلى ما كانت عليه من توازن قيل قيام الدولة بنشاطها⁽²⁾.

مدة التقادم في دعاوي المسؤولية الإدارية: نظم القضاء الإداري في أحكام عديدة مسألة تقادم دعوى المسؤولية فقرر:

1- أن القاعدة أن الالتزام ينقضي بانقضاء خمس عشرة سنة فيما عدا الحالات التي ورد عنها نص خاص في القانون⁽³⁾، وقد نصت المادة 172 من القانون المدني أن المطالبة إذاً بالتعويض الناشئ عن العمل غير المشروع تتقادم بانقضاء ثلاث سنوات مدة الثلاث سنوات تبدأ من اليوم الذي يثبت فيه علم المضرور بحدوث الضرر وبالشخص المسئول عنه - هذا العلم لا يفترض وإنما يلزم أن يكون ثابتاً من الأوراق على وجه القطع بدليل من الأوراق⁽⁴⁾، أو بسقوط هذه الدعوى في كل حال بانقضاء خمس عشرة سنة من يوم وقوع العمل غير المشروع - ورود هذا النص في خصوص الحقوق الناشئة عن المصدر الثالث من مصادر الالتزام في القانون المدني وهو العمل غير المشروع⁽⁵⁾. أما إذا كان الفعل غير المشروع نشأ عنه جريمة جنائية فقد ربط المشرع بين سقوط الحق في المطالبة بالتعويض وسقوط الدعوى الجنائية - مدة التقادم الثلاثي المسقط لا تبدأ إلا من تاريخ علم المضرور من الفعل غير المشروع ويقع عبء إثبات العلم على الشخص الذي تسبب في الضرر⁽⁶⁾

2- وضع المشرع حداً تنتهي عنده المنازعة في المطالبة بأية تعويضات عن الفعل غير المشروع وهو خمسة عشر سنة من تاريخ وقوع الفعل، والدفع بالتقادم الطويل لا يتعلق بالنظام العام - ضرورة التمسك به أمام محكمة الموضوع في عبارة واضحة - لا يغني عنه طلب رفض الدعوى أو التمسك بنوع آخر من أنواع التقادم لأن

(1) د. رمزي طه الشاعر، مرجع سابق، ص 226.

(2) د. رمزي طه الشاعر، مرجع سابق، ص 228، وما بعدها.

(3) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3096 لسنة 33 ق. ع بجلسة 2/1/1994.

(4) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 4424 لسنة 39 ق. ع بجلسة 8/29/1998.

(5) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 269 لسنة 25 ق. ع بجلسة 2/14/1981.

(6) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 6707 لسنة 48 ق. ع بجلسة 3/24/2007.

لكل تقادم شروطه وأحكامه - والدفع بالتقادم الطويل دفع موضوعي - والقضاء بقبوله قضاء في أصل الحق تستند به المحكمة ولايتها - والطعن في هذا القضاء ينقل النزاع برمته إلى المحكمة الإدارية العليا⁽¹⁾.

المطلب الثاني

صور من المسؤولية الإدارية عن الأضرار الناتجة عن إدارة المرافق العامة إلكترونياً

ظهر وسيظهر من تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية للمرافق العديد من المثالب التي، تسبب أو قد تؤدي إلى الأضرار بالمتعاملين مع الإدارة، فبدلاً من أن يكون إدخال التكنولوجيا الحديثة على إدارة المرافق العامة مطوراً من أسلوبها في تقديم خدماتها، نجده قد يكون وإبلا على بعض المستفيد من خدمات هذه المرافق، وسنحاول في هذا المطلب توضيح بعض هذه الصور، وتطبيق قواعد المسؤولية عن عمل الدولة سالفه الذكر بالتفصيل في المطلب السابق وذلك في التالي:

المسؤولية الإدارية عن الإخلال بمبدأ المساواة أمام المرافق العام: على الرغم من أن تقديم الخدمة عبر الإدارة الإلكترونية من المفروض أن يدعم مبدأ المساواة أمام المرافق العام والذي يعنى مساواة المواطنين في الانتفاع بخدمات المرافق العامة طالما توافرت فيهم الشروط المطلوبة للانتفاع بخدمات تلك المرافق، فملتزمون مع المرافق العامة طبقاً لهذا المبدأ في مراكز قانونية متماثلة، وذلك في الانتفاع بخدماتها وتحمل نفقات هذا الانتفاع بصرف النظر عما يوجد بينهم من اختلافات لا تتعلق بالشروط القانونية اللازمة للاستفادة من الخدمة، وذلك من خلال القضاء على فكرة الحصول على الخدمة عن طريق الوساطة والمحسوبية⁽²⁾.

إلا أنه قد يكون الوصول للموقع الإلكتروني الخاص بجهة الإدارة والذي سيقدم المرفق العام المدار إلكترونياً خدماته عليه مجهل أو غير واضح، أو لا بد من اتباع إجراءات إلكترونية معقدة للوصول إليه، أو لفقر المواطن وعدم امتلاكه لجهاز حاسوب آلي أو أي جهاز يمكنه التعامل من خلاله مع المرفق العام إلكترونياً أو نتيجة ضعف تعليم بعض المواطنين وخصوصاً الذين لا تتوافر لديهم المعرفة المعلوماتية، كما يمكن أن يتم تطبيق خدمات المرافق العامة إلكترونياً في مناطق في الدولة، دون أخرى، مما سيترتب عليه حرمان عدد كبير من المواطنين من الاستفادة من خدمات المرفق العام المقدمة بشكل إلكتروني، ويكون تقديم خدمات المرافق العامة إلكترونياً حكراً على فئات معينة من الشعب دون فئات أخرى مما يخل بمبدأ المساواة بين المنتفعين⁽³⁾.

(1) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 663 لسنة 27 ق. ع بجلسة 18/3/1984.

(2) د. داود عبد الرزاق الباز: الإدارة العامة (الحكومة) الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 145.

(3) د. محمود محمود محمد عبد الفتاح: دور الإدارة الإلكترونية في إشباع رغبات الأفراد وتلبية حاجاتهم، رسالة دكتوراه، حقوق بنى سويف،

2013، ص 83.

وهذه الصورة تندرج تحت صورة مسؤولية الدولة عن سوء تقديم الخدمة، وهي تقع تحت مسؤولية الدولة عن خطأها.

المسؤولية الإدارية عن الإخلال بمبدأ تقديم الإدارة الإلكترونية للمرفق العام الخدمة بصفة منتظمة ودائمة: من المفترض أن الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة تؤدي أن يصبح المرفق العام أكثر التزامًا وانتظامًا في تقديم خدماته، فالمرفق المدار إلكترونيًا يعمل على مدار الساعة، ولا يتوقف عن أداء خدماته أثناء الليل وأطراف النهار، ولا يتقيد بميعاد محدد في أداء خدماته، كمواعيد العمل الرسمية، كما أنه لا يتأثر بالأجازات والعطلات الرسمية أو إضراب الموظفين⁽¹⁾.

إلا أنه قد يحدث نتيجة إدارة المرافق العامة إلكترونيًا حدوث بعض المخاطر الإلكترونية التي تحول دون تقديم المرفق العام لخدماته بانتظام وإطراد، مثل حدوث عطب مفاجئ بشبكة الإنترنت المتصلة بجهة الإدارة أو حدوث عطب بالموقع الإلكتروني لها سواء كان عن عمد بمعرفة أحد موظفي الإدارة أو من خارجها عن طريق اختراق النظام الأمني للموقع أو عن طريق المصادفة، مما يؤدي إلى حدوث شلل تام بالموقع الإلكتروني⁽²⁾، وبالتالي توقف تقديم خدماته حتى يتم الإصلاح وهذه الصورة تندرج تحت صورة عدم أداء المرفق للخدمة والتي تقع تحت مسؤولية الإدارة عن خطأها.

كما يمكن التعويض من وجهة نظر الباحث علي أساس المسؤولية المفترضة أو (المسؤولية دون خطأ) وذلك بالقياس علي ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي من تعويض الأضرار الناتجة عن استخدام تقنيات العلاج الجديدة فعلي الرغم من مشروعية الوسائل التي تهدف إلي تقديم طريقة أفضل في وسائل كشف وتشخيص الأمراض - إلا أن نتائجها النهائية غير مؤكدة فقد تصيب المرضى بأضرار - قرر القضاء الإداري الفرنسي تعويض تلك الأضرار دون حاجة لإثبات الخطأ في جانب المرفق الطبي⁽³⁾، وهو من وجهة نظر الباحث ما يمكن أن يطبق علي استخدام الوسائل الإلكترونية في إدارة المرافق العامة، ومن الممكن لجهة الإدارة أن تدفع المسؤولية عنها إما بالدفع بحدوث العطب بسبب أجنبي عن جهة الإدارة، كما يمكن لجهة الإدارة اختصاص مورد خدمة الإنترنت لجهة الإدارة المتعاقد معه بعقد الدخول إلي الشبكة الإنترنت، أو المتعاقد معه بعقد إنشاء موقع علي شبكة الإنترنت وإدخاله معها في الدعوى المقامة عليها⁽⁴⁾، وذلك علي حسب المتسبب بخطئه في

(1) د. داود عبد الرزاق الباز، مرجع سابق، ص 141، 142.

(2) د. محمود محمود محمد عبد الفتاح، مرجع سابق، ص 80.

(3) د. رمزي طه الشاعر، مرجع سابق، ص 248.

(4) وعقد الدخول إلي الشبكة: هو عقد تبرمه جهة الإدارة مع الشركة التي تقدم خدمة الدخول إلي شبكة الإنترنت مضمونه إلحاق جهة الإدارة بشبكة الإنترنت من الناحية الفنية نظير مقابل مادي تقوم جهة الإدارة بسداده؛ بينما عقد إنشاء موقع: يلتزم فيه المتعاقد مع جهة الإدارة بإنشاء موقع لها علي شبكة الإنترنت بحيث يمكن أن تتعامل من خلاله علي الشبكة نظير مقابل نقدي تقوم بسداده، راجع قريب من هذا المعنى د. عبد الفتاح محمود كيلاني، مرجع سابق، ص 76 وما بعدها.

مقاضاة جهة الإدارة، وعلي أساس أن التزامهما مع جهة الإدارة في كلا العقدین التزام بتحقيق نتيجة⁽¹⁾.

أي أن لجهة الإدارة أن تعود عليهما بمبلغ التعويض المحكوم عليها به علي أساس المسؤولية العقدية؛ تلك المسؤولية التي تقوم بمناسبة إبرام عقد إداري إلكتروني بين جهة الإدارة والمتعاقد معها قصر فيه أحدهما في تنفيذ الالتزامات الملقاة على عاتقه بمقتضى هذا العقد أو لم يتم بالتنفيذ أو قام به على نحو سيئ أو في وقت متأخر⁽²⁾.

المسؤولية الإدارية عن بطء أو تأخر الإدارة الإلكترونية للمرفق العام في تقديم الخدمة: لا يقصد في هذه الحالة توقف الموقع الإلكتروني للمرفق المدار إلكترونيًا عن تقديم الخدمة أو تعطله، بل هو يعمل ويتم عن طريقة تقديم الخدمة للجمهور، إلا أنه يتسم بالبطء في إنجاز المعاملة وتقديم الخدمات، ومما لا شك فيه أن عنصر الوقت له أهمية في إشباع رغبات الأفراد وتلبية حاجاتهم مما يؤدي لإصابتهم بالضرر من جراء بطء

(1) راجع د. محمد حسين منصور، مرجع سابق، ص 26 وما بعدها.

وهو ما قرره المحكمة الإدارية العليا المصرية عند تعريفها للمسؤولية العقدية بأنها -وكلمة نشأ العقد صحيحًا ملزمًا كان تنفيذه واجبًا، فإذا لم يتم المتعاقد بتنفيذ أي التزام من التزاماته التعاقدية كان ذلك خطأ عقديًا، سواء نشأ هذا الخطأ عن عمد أو إهمال أو عن مجرد فعل لا يفترض بأيهما"، راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1533، 1628 لسنة 45 ق. ع بجلسة 2006/5/30.

(2) راجع بالتفصيل د. هشام عبد السيد الصافي محمد: النظام القانوني لتعاقد الإدارة إلكترونيًا "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، حقوق حلوان، 2014، ص 352.

وحددت المحكمة الإدارية العليا المصرية شروط المسؤولية العقدية في حكمها بأنه " يشترط لقيام المسؤولية العقدية توافر أركان ثلاثة: الخطأ والضرر وعلاقة السببية بينهما، وإن الخطأ العقدي هو عدم قيام المدين بتنفيذ التزاماته الناشئة عن العقد أي كان السبب في ذلك يستوي أن يكون عدم التنفيذ راجعاً لعمده أو إهماله أو عن فعله دون عمد أو إهمال"، راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 4168 لسنة 49 ق. ع بجلسة 2007 / 5 / 15.

كما قضت محكمة القضاء الإداري في شرح وافي لأحكام المسؤولية العقدية بقضائها أن " أحكام المسؤولية العقدية تقتضى أن يكون هناك خطأ وضرر وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر وأنه إذا استحال على المدين أن ينفذ التزامه عينا كان مسئولاً عن التعويض لعدم الوفاء ما لم يثبت أن استحالة التنفيذ قد نشأت عن سبب أجنبي لا يد له فيه واستحالة التنفيذ أما أن تكون استحالة فعلية أو استحالة قانونية وذلك في الوقت الذي يجب فيه التنفيذ وغنى عن القول أن الاستحالة الفعلية هي من مسائل الواقع الذي يقدره القاضي ويختلف هذا التقدير بحسب ظروف الأحوال وملابساته أو إذا كانت الاستحالة راجعة إلي خطأ المدين لا ينقض الالتزام وإن كان قد أصبح تنفيذه العيني مستحيلًا ووجب التنفيذ عن طريق التعويض لذا يتحول محل الالتزام من التنفيذ العيني إلى التعويض أما إذا كانت الاستحالة راجعة إلي سبب أجنبي فإن الالتزام ينقض أصلاً سواء من حيث التنفيذ العيني أو التنفيذ بالتعويض والسبب الأجنبي هو الحادث الفجائي أو القوة القاهرة أو خطأ الدائن أو فعل الغير ويجب أن تكون القوة القاهرة أو الحادث الفجائي أمراً غير ممكن التوقع ومستحيل الدفع فإن توافر هذان الشرطان كان الحادث أجنبياً عن الشخص لا يد له فيه ويجب أن يكون عدم استطاعة التوقيع لا من جانب المدين بل من جانب أشد الناس يقظة وبصراً بالأمر فالمعيار موضوعي لا ذاتي فلا يكتفي فيه بالشخص العادي ولكن يتطلب أن يكون عدم الإمكان مطلقاً كما يجب أن تكون القوة القاهرة أو الحادث الفجائي مستحيل الدفع فإن أمكن دفع الحادث حتى ولو استحال توقعه لم يكن ثمة قوة القاهرة أو حادث فجائي كما يجب أن يكون من شأنه جعل التنفيذ مستحيلًا استحالة مطلقة لا بالنسبة للمدين وحده بل بالنسبة إلي أي شخص يكون في موقف المدين وهذا ما يميز القوة القاهرة أو الحادث الفجائي عن الحوادث الطارئة التي تجعل تنفيذ الالتزام مرهقاً لا مستحيلًا ويختلف أثر القوة القاهرة أو الحادث الفجائي بحسب الأحوال فإذا كان هو السبب الوحيد في وقوع الضرر انعدمت علاقة السببية فلا تتحقق المسؤولية وقد يكون من أثره لا الإعفاء من الالتزام بل وقف تنفيذه حتى يزول الحادث فيبقى الالتزام موقوفاً على أن يعود ووجب التنفيذ بعد زوال الحادث"، راجع حكم محكمة القضاء الإداري المصري في الطعن رقم 68 لسنة 24 ق بجلسة 1972 / 11 / 12.

تقديم الخدمات إلكترونيا، ويرجع سبب بطء المرفق في تقديم خدماته عبر الموقع الإلكتروني نتيجة زيادة عدد زوار الموقع الإلكتروني من طالبي الخدمة مما يضعف من إمكانيات الموقع الإلكتروني وبالتالي لا يستطيع تقديم خدماته وإمكانياته بالسرعة المطلوبة، وقد يحدث أيضا البطء نتيجة عيب في تصميم وإنشاء الموقع الإلكتروني نفسه، بحيث يتسم الموقع بالبطء في إنجاز المعاملات وتقديم الخدمات، وقد يحدث البطء نتيجة تعرض الموقع الإلكتروني للاختراق من قبل الهاكرز أو إصابة الموقع بفيروس يؤدي إلي إصابته بالبطء في إنجاز معاملاته⁽¹⁾، وهذه صورة تندرج تحت صور المسؤولية عن تأخير المرفق في أداء الخدمة وهي صورة من صور مسؤولية الإدارة عن خطأها .

المسؤولية الإدارية عن إفشاء المعلومات الشخصية والسرية للمواطنين أو تعديلاها والتلاعب بها أو اتلافها:
تقوم هذه المسؤولية علي اساس التزام جهة الإدارة بالحفاظ علي سرية المعلومات الشخصية المقدمة من المواطنين عند تعاملهم مع جهة الإدارة لاستخراج مستندات معينة من المرفق أو للحصول علي خدمة معينة، وعدم التلاعب بها، واتلافها، وسواء تم ذلك الإفشاء أو التلاعب فيها بمعرفة موظف جهة الإدارة أو الغير نتيجة لاختراق موقع جهة الإدارة من قبل قراصنة الإنترنت⁽²⁾، وتمتد أعمال القرصنة الإلكترونية لتشمل إفشاء سرية المعلومات الشخصية، والتعديل فيها بعد تقديمها لجهة الإدارة، بل واتلافها، وكل هذه الأفعال تندرج تحت جريمة يطلق عليها الولوج غير المشروع لنظام المعالجة الآلية للبيانات⁽³⁾.

ويكون لمن تعرضت بياناته ومعلوماته لمثل هذه الجريمة أن يطلب من القضاء الإداري التعويض بعد ثبوت وقوع تلك الجريمة من خلال القضاء الجنائي ويكون طلب التعويض هنا مؤسس علي أساس الخطأ التقصيري

(¹) راجع :

Robert Davis: assuring it govercnce Carleton university, Canada,2007,pp303-306.

، د. محمود محمود محمد عبد الفتاح، مرجع سابق، ص 169، 170.

ويعرف الفيروس بأنه "برنامج يصممه بعض المخربين لأهداف تخريبية مع أعطائه القدرة على ربط نفسه ببرامج أخرى ثم يتكاثر وينتشر داخل النظام حتى يتسبب في تدميره تماما، وهذا الفيروس يتسم بالقدرة التدميرية والوظائف التخريبية كالأتلاف والحذف والتعديل والنسخ وغيرها، وهو يهدف في النهاية إلي إحداث أكبر ضرر بنظام الحاسب الذي يعمل عليه أي نظام آخر متصل به من خلال الإنترنت"، راجع د. عبد الفتاح محمود كيلاني، مرجع سابق، ص 155، 156.

(²) وتعرف القرصنة الإلكترونية بأنها كل سلوك إيجابي أو سلمي غير مشروع من شأنه الاعتداء بأي صورة من الصور علي الشخص المعنوي أو الاعتباري متمثلاً في الاعتداء علي المعلومات أو البيانات المخزنة داخل الحاسب أو داخل وسائط أخرى علي نحو يلحق ضرراً فعلياً أو مفترضاً بالجهة التي تم تخزين المعلومات لمصلحتها" راجع في تعريف القرصنة الإلكترونية بالتفصيل، راجع د. محمود محمد لطفي محمود: المعلوماتية وانعكاساتها علي الملكية الفكرية للمصنفات الرقمية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، حقوق طنطا، 2009، ص 193 وما بعدها.

(³) وتعرف جريمة الولوج غير المشروع لنظام المعالجة الآلية للبيانات بأنها" الاختراق الذي يحدث للنظام المعلوماتي بأكمله أو لجزء منه أياً كان سواء كان جزءاً مادياً أو برامج جزئية أو مجرد بيانات مختزنة في نظام التنصيب عن طريق التوصل إلي الأرقام أو الكلمات أو الشفرات أو الحروف أو المعلومات السرية التي تكون بمثابة النظام الأمني لجهاز الحاسب الآلي أو البرامج والنظم المعلوماتية مع توافر القصد الجنائي لدي مرتكب الفعل أياً كان الباعث عليه"، راجع أ. بلال أمين زين الدين: جرائم نظم المعالجة الآلية للبيانات في التشريع المقارن والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص 259، 260.

وذلك بتحصيل قيمة التعويض من المدان جنائياً بذلك الفعل؛ كما يمكن أن تسأل جهة الإدارة عن ذلك الفعل علي أساس المسؤولية المفترضة (المسؤولية دون خطأ)، باعتبار جهة الإدارة مسئولة عن حراسة الأشياء (المعلومات المقدمة إلي جهة الإدارة والمخزنة علي أجهزة الحاسب لديها) ، وهذه الحراسة من الممكن أن تدخل تحت مفهوم المسؤولية عن حراسة الأشياء الواردة في القانون المدني باعتبارها حراسة علي المعلومات المقدمة إليها⁽¹⁾، والافتراض الذي يقوم عليه الخطأ هنا لا يقبل إثبات العكس من جانب الحارس " جهة الإدارة"، إذ لا يجوز له أن ينفي الخطأ عن نفسه بإثبات عدم ارتكابه لأي خطأ، أو أنه قام بما يجب عليه من عناية وحرص في حراسة الشيء، ويبرر الفقه افتراض الخطأ، بأن حدوث الضرر يعني أن زمام الشيء قد أفلت من يد الحارس " جهة الإدارة" وهذا الإفلات هو الخطأ عينه⁽²⁾.

ويمكن لجهة الإدارة من وجهة نظر الباحث أن تتفادي تحقق المسؤولية في جانبها في هذه الحالة بأن تعلن صراحة على موقعها الإلكتروني الذي ستقدم الخدمة من خلاله عن طريقة تقديم المعلومات والبيانات إلكترونياً والإجراءات الخاصة بتأمينها وأنه في حالة مخالفة تلك الإجراءات تصبح جهة الإدارة في حل مما قد يصيب البيانات والمعلومات من تلف أو إفشاء لسريتها أو من تغيير في محتواه.

المسؤولية الإدارية عن عمل البرامج الإلكترونية "الوكيل الإلكتروني": تقوم فكرة الوكيل الإلكتروني بأنه يتم برمججة أجهزة الحاسب الآلي الخاص بجهة الإدارة ببرنامج معينة تتيح هذه البرامج التعامل مع الجمهور وتقديم الخدمات لهم دون تدخل بشري من قبل موظفي جهة الإدارة⁽³⁾، وبالطبع من الممكن أن يحدث خلل

(1) راجع في هذا المعنى د. خالد ممدوح إبراهيم، مرجع سابق، ص 35، 36.

وتنص المادة 178 من القانون المدني المصري علي أن " كل من تولي حراسة أشياء تتطلب حراستها عناية خاصة أو حراسة آلات ميكانيكية يكون مسئولاً عما تحدثه هذه الأشياء من ضرر، ما لم يثبت أن وقوع الضرر كان بسبب أجنبي لا يد له فيه، هذا مع عدم الإخلال بما يرد في ذلك من أحكام خاصة".

واستظهرت الجمعية العمومية لقسي الفتوى التشريع بمجلس الدولة المصري أن " الشخص الطبيعي أو المعنوي الذي له مكنة السيطرة على شيء يلتزم بحراسته حتى لا يسبب ضرراً للغير فإذا ما أخل بهذا الالتزام افترض الخطأ في جانبه والتزم بتعويض الغير عما لحقه من ضرر بسبب الشيء الخاضع لحراسته، ولا تنتقل هذه الحراسة إلى تابعه المنوط به استعمال الشيء لأنه وإن كان للتابع السيطرة المادية على الشيء وقت استعماله إلا أنه إذ يعمل لحساب متبوعة ولمصلحته ويأتمر بأوامره ويتلقى تعليماته فإنه يكون خاضعاً للمتبوع مما يفقده العنصر المعنوي للحراسة ويجعل المتبوع وحده هو الحارس على الشيء كما لو كان هو الذي يستعمله ولا يعفيه من المسؤولية إلا أن يثبت أن وقوع الضرر كان بسبب أجنبي رغم ما بذله من عناية في الحراسة وقد يكون السبب الأجنبي قوة قاهرة أو حادثاً مفاجئاً أو خطأ المضرور أو الغير، راجع الفتوى الجمعية العمومية لقسي الفتوى التشريع بمجلس الدولة المصري رقم 120 بتاريخ 22 / 2 / 2003 ملف رقم 32 / 2 / 3342.

(2) د. محمد عبد الظاهر حسين: المسؤولية القانونية في مجال شبكات الإنترنت، مرجع سابق، ص 106.

(3) ومن أمثلة الوسيط الإلكتروني المؤتمت الذي يعمل خارج بيئة الإنترنت برنامج جهاز الصراف الآلي الذي تخصصه البنوك للعمل خارج مبني البنك حيث يقوم البرنامج بمجرد إدخال بطاقة الإتمان في جهاز الصرف الآلي يطلب الرقم السري الخاص بالعميل صاحب البطاقة وبعد التحقق من صحة الرقم السري يطلب البرنامج من العميل تحديد المبلغ المطلوب سحبه من الرصيد ثم يقوم البرنامج بدفع النقود دون طلب إجراءات من ذلك العميل، ومنه أيضاً الحاسب الآلي الموجود في مواقف السيارات والذي يزود بنظام مؤتمت لكي يتعامل مع أصحاب السيارات فيبمجرد أن يدخل الشخص مبلغاً يحدده له هذا النظام بناء علي عدد الساعات التي ترك خلالها الشخص سيارته في الموقف،

ببرمجة الوكيل الإلكتروني نتيجة أصابته بفيروس مثلاً، يؤدي إلى تعطيل الخدمة مؤقتاً أو تقديمها بشكل سيء أو علي الوجه غير صحيح ، وعليه يمكن أن تتقرر مسؤولية جهة الإدارة عن كافة الأضرار والمخاطر التي تقع من الوكيل الإلكتروني حال استخدامه من وجهة نظر الباحث علي أساس المسؤولية المفترضة (المسؤولية دون خطأ)، مسؤولية حارس الأشياء في القانون المدني باعتبار أن الوكيل الإلكتروني من الأشياء الواجب حراستها ؛ ولا تستطيع جهة الإدارة دفع المسؤولية عنها في هذه الحالة إلا بإثبات السبب الأجنبي الذي أدى إلي حدوث الضرر، والذي قد يكون قوة قاهرة أو حادثاً مفاجئاً أو خطأ المضرور نفسه أو خطأ الغير .

المسؤولية الإدارية للبنك الحكومي مصدر أدوات الوفاء الإلكتروني: تقع المسؤولية العقدية أو التقصيرية علي البنك مصدر أدوات الوفاء الإلكتروني علي حسب المتضرر هل هو متعاقد مع البنك أم متعامل من الغير عن أي قصور يحدث في النظام الإلكتروني للبنك نتيجة حدوث عطل في أجهزة الحاسب الألي الخاصة به أو شبكة الإنترنت، أو انقطاع التيار الكهربائي سواء كان ذلك نتيجة عدم إجراء الصيانة الدورية للشبكة الخاصة بالبنك أو نتيجة استخدام تقنيات غير متطورة⁽¹⁾؛ إلا أن البنك لا يتحمل المسؤولية في كلا الحالتين عن تعطل الخدمة لظروف خارجة عن إرادته⁽²⁾.

وتقع المسؤولية العقدية عليه أيضاً عن أي قصور وظيفي لأدوات الدفع الإلكتروني والذي يدخل في مفهومه كل ما تعانيه أدوات الدفع الإلكتروني من أعطال عرضية نتيجة اختلالات مادية أو كهربائية أو قصور في أداء وظائفها الأساسية كعدم دقة تدوين المدفوعات التي تتم من خلالها أو عجزها عن نقل وحدات النقد الإلكتروني إلي المطلوب نقلها إليه أو نقلها خطأ إلي غير المقصود نقلها إليه⁽³⁾، وتقع هذه المسؤولية حتى ولو كان

يعطيه هذا النظام قسيمة سداد ويسمح له بالمغادرة، راجع د. علاء الدين محمد ذيب عبانبه: دور الوسيط الإلكتروني في التعاقد " دراسة في المعاملات الإلكترونية البحري والمقارن"، مجلة كية الحقوق جامعة البحرين، المجلد السابع، العدد الثاني، يوليو 2010، ص 335، وما بعدها.

(1) د. محمود أحمد إبراهيم الشرقاوي، مرجع سابق، ص 52.

(2) د. محمد إبراهيم محمود الشافعي: الآثار النقدية والاقتصادية والمالية للنقود الإلكترونية، بحث مقدم لمؤتمر الأعمال المصرفية الإلكترونية بين الشريعة والقانون، كلية الشريعة والقانون وغرفة تجارة وصناعة دبي، المنعقد خلال الفترة 10-12 مايو 2003، ص 182.

(3) د. أحمد السيد لبيب إبراهيم: الدفع بالنقود الإلكترونية الماهية والتنظيم دراسة تحليلية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص 274.

وعلي الرغم من أن هناك ضرر سيلحق بمن تتعرض وسيلته في الوفاء الإلكتروني لهذا القصور إلا أن وباستقراء عقود استخدام طرق الوفاء الإلكتروني المبرمة مع المؤسسات المالية العاملة في هذا النشاط نجد أنها لا تخرج عن أحد فرضين:
الفرض الأول: النص صراحة علي استبعاد المسؤولية عن الأضرار التي تصيب مستخدم أداة الوفاء الإلكتروني نتيجة الاختلالات أو الاعطال التي تصيبها، وفي هذا الفرض تستبعد مؤسسة الإصدار مسؤوليتها عن القصور الوظيفي لأداة الدفع دون البحث في أسباب القصور وما إذا كان راجعاً إلي عيب في أداة الدفع ذاتها أو راجعاً لخطأ مستخدمها والسبب الذي تستند إليه هذه المؤسسات هو عدم سيطرتها علي أداة الدفع سيطرة مباشرة؛ إلا أن التعلل بكون أداة الدفع ليست تحت السيطرة المباشرة لمؤسسة الإصدار لا يكفي لتبرير استبعاد مسؤوليتها في هذه الحالة وذلك لكونها ملتزمة أمام المتعاقد معها بتزويده بأداة وفاء صالحة للاستخدام، وبعد القصور الوظيفي الذي يلحق بأداة الوفاء إحدى صور الإخلال بالالتزام، ومن ثم شرط استبعاد المسؤولية يعد شرطاً من قبيل الشروط الغير عادله، ومن ثم تستطيع المحكمة استبعاده، راجع :

هذا العطب أو القصور الوظيفي لفترة زمنية بسيطة وذلك لأن من يلجأ للوفاء بالتزاماته المالية إلكترونياً يضع في اعتباره إمكانية ذلك في أي وقت من اليوم وفي أي يوم من السنة.

كما تقع المسؤولية العقدية على البنك عن أي خلل يحدث في نظام تأمين أدوات الوفاء الإلكتروني من كافة الجوانب والتي منها حماية أدوات الوفاء من النسخ أو التزييف أو التزوير أو التعديل أو الوفاء المزدوج سواء كان ذلك مصادفة أو من خلال طرق احتيالية⁽¹⁾.

ولا شك أن إخلال البنك بهذه الالتزام سييسبب الكثير من المشاكل في نطاق سداد الالتزامات المالية الناشئة عن التعامل مع المرفق الذي يدار إلكترونياً، وهو ما سيؤدي حتماً لإحجام المواطنين المتعاملين معه وجهة الإدارة من اللجوء إلى هذه الوسائل الإلكترونية للوفاء مما سيؤدي بدوره إلى عرقلة تطور ونمو المعاملات الإلكترونية الإدارية⁽²⁾، وهو ما يستوجب من البنك الحكومي أن يزود أدوات الوفاء الإلكتروني التي يصدرها بآليات تحول دون الاستخدامات غير القانونية لها وفي حالة حدوث ذلك تساعد في الكشف عنها وعن

EDGAR (L.): Electronic commerce legal issues platform, NRCCL, University of Oslo, Dec., 16, 1999.p.17.avalibale at: <http://www.eclip.org>.

الفرض الثاني: إقرار بعض المؤسسات بتحملها المسؤولية عن الأضرار الناتجة عن القصور الوظيفي لأداة الدفع، إلا أنها لا تتحمل الأضرار الناتجة عن عطل في نظام البنك إذا كان قد أخطر العميل بهذا العطل بأي وسيلة من وسائل الإخطار ففرق هنا بين العطل الناتج عن أداة الدفع والعطل الناتج عن نظام الدفع؛ بينما يري جانب من الفقه - بحق - ضرورة تحمل مؤسسات النقد الإلكتروني المسؤولية عن تعويض صاحب أداة الدفع الإلكتروني عن جميع الأضرار التي تلحق به بغض النظر عن مصدرها وما إذا كانت ناتجة عن سوء عمل النظام أو كانت ناتجة عن أعطال فنية، راجع د. أحمد السيد لبيب إبراهيم، مرجع سابق، ص 275، 276. ومما يدعم هذا الرأي الأخير ما قضت به محكمة استئناف فرساي بفرنسا بمسئولية البنك عن تسليم العميل بطاقة صرف آلي معيبة غير صالحة للاستخدام لوجود عيب في الشريط المغناطيسي المثبت بها مما أصاب الحامل بأضرار جسيمة نتيجة عدم استطاعته سحب النقود أثناء سفره، راجع حكم:

CA paris,11 mai 2001, juris – Data No 2001 151038; CA paris,11mai

2001, R.T.D.com.2001, p962, Note: cabrillac (m).

مشار إليهم لدي د. معترز نزيه محمد الصادق المهدي: الطبيعة القانونية لبطاقات الائتمان الإلكترونية والمسئولية المدنية الناشئة عنها، دار النهضة العربية، 2006، ص 140.
(¹) راجع:

Amit, Hiren and Kevin: Digital cash, Feb, 26, 2004, p2, available at: <http://www.cs.bham.ac.ulc>.

وقريب من هذا المعنى في الفقه العربي راجع د. خالد ممدوح إبراهيم، مرجع سابق، ص 76. ومن القضايا الشهيرة التي تتعلق بتأمين نظام الصرف الآلي، ما حدث في الولايات المتحدة من قيام أحد خبراء البرمجيات يدعي ستانلي ريكين بالتمكن من الحصول على شفرة أحد البنوك الإلكترونية في مدينة لوس أنجلوس بولاية كاليفورنيا بزراع برنامج فيروس في برنامج خدمة شبكة البنك والقيام بتحويل مبالغ مالية وصلت إلى عشرة ملايين ونصف مليون دولار من حساب البنك إلى حسابه الخاص، مشار إلي هذه القضية لدي د. عطا عبد العاطي محمد السنباطي: موقف الشريعة الإسلامية من جرائم الحاسب الآلي والإنترنت دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ط. 1، 2002، ص 33.

(²) راجع في هذا المعنى:

Mc Fadyen (B.): Unit – Cash Digital cash system, thesis, university of Queens land 1998.avalibale at: <http://www.innovexpo.itee.ug.edu.au>.

مرتكبيها⁽¹⁾.

المسئولية الإدارية لجهة الإدارة حال تسريب بيانات أدوات الوفاء الإلكتروني للمتعامل مع المرفق: تقع المسئولية التقصيرية لجهة الإدارة عن تسرب أي بيانات مسجلة لديها أو حصلت عليها من المتعامل معها عند وفائه بقيمة الخدمة المقدمة له إلكترونياً عبر وسيلة وفاء إلكتروني، فهو ملتزم أمام حامل أداة الوفاء الإلكتروني بأن جميع البيانات المسجلة لديها والخاصة به بالعمل سواء أكانت شخصية أم بيانات تتعلق بمعاملاته المالية، لا يمكن الاطلاع عليها أو استعمالها دون معرفته أو دون إذن منه، وأنه لن يساء استخدامها من قبلها أو من قبل الغير أثناء انتقالها عبر شبكة الإنترنت⁽²⁾.

المسئولية الإدارية لجهة الإدارة عن الاستغناء عن بعض العاملين نتيجة استخدام التكنولوجيا الحديثة: نتيجة لاستخدام التكنولوجيا سيترتب على ذلك أما الاستغناء عن عدد من الموظفين العموميين نتيجة فشلهم وعدم استيعابهم للتكنولوجيا الحديثة، وإما نتيجة أن تقديم الخدمة لا يحتاج إلى هذه الأعداد من الموظفين، وفي هذه سيكون التعويض نتيجة الاستغناء يندرج تحت التعويض عن المسئولية المفترضة أو المسئولية دون خطأ.

القاضي الإداري وتقدير التعويض في دعاوى المسئولية الإدارية عن الخطأ الإلكتروني الحادث نتيجة إدارة المرفق العام إلكترونياً: من المستقر عليه فقهاً وقضائياً أن تعويض المضرور يجب أن يكون جابراً لكل ما لحقه من ضرر وهو ما يعد منطقياً نزولاً على قواعد العدالة التي تضمن لكل من أضر في حقه أو مصلحته أن يحصل على ما يكافئ ضرره قيمة ونطاقاً؛ فعلي القاضي أن يتحرى كافة ملاسبات الضرر الذي لحق بمركز المضرور ووقفاً على حقيقته؛ فالموازنة بين مركز المضرور قبل وبعد تحقق الضرر تقتضي إلماً كافياً بسائر الاعتبارات التي تدخل في تقدير الضرر ومن ثم تقدير التعويض⁽³⁾.

ومن هنا يمكن أن تثار مشكلة أن القاضي الإداري الذي يحكم بالتعويض غير ملم بالمعلومات اللازمة عن الوسط (البيئة) الإلكترونية الذي يبرم فيه العقد الإداري الإلكتروني، وأنه حتى يحكم القاضي بتعويض على نحو يقرب من درجة مساوية من الضرر الواقع فعلاً لا بد أن يكون ملماً ببعض المعلومات والبيانات والأفكار عن المجال الذي سيحكم فيه بالتعويض، وبالتالي حكم التعويض الصادر منه لن يجبر الضرر.

ويري الباحث أن القاضي الإداري يمكن أن يتدارك ذلك من خلال استعانة القاضي بخبير في هذا المجال،

(¹) راجع:

Nakayama (Y.), Moribatara (H.) and Fujisak (E.): An Electronic Money Scheme :A proposal for anew Electronic Money which is both secure and convenient, IMES, Bank of Japan, Tokyo, june,1997, p4, available at: <http://www.ines.boj.or.jp>.

(²) قريب من هذا المعنى. أحمد السيد لبيب إبراهيم، مرجع سابق، ص 245.

(³) د. حسين أحمد مقداد عبد اللطيف: رقابة القضاء الإداري على اختصاص الإدارة بالرقابة الذاتية في المجال الضريبي "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، حقوق حلوان، 2011، ص 570، 571.

والخبير هنا لا يضع مبلغ التعويض بل يوضح الرأي في المسائل الفنية المعروضة علي القاضي من تقدير تكاليف إصلاح نظام الإدارة الإلكتروني إذا تعرض للإتلاف مثلاً، والقاضي يتمتع بقدر كبير من الحرية يتيح له أن يغير من تقدير الخبير سواء بالزيادة أو بالنقص؛ فسلطة القاضي في تقدير التعويض لا تقبل المنازعة فيما أمام المحكمة الأعلى، طالما أن تقديره مبني علي أسس لها أصل ثابت في الوثائق والمستندات المقدمة في المنازعة⁽¹⁾.

وعلي القاضي الإداري عند تقديره مقدار مبلغ التعويض عن الأخطاء الإلكترونية المرتكبة عند إبرام العقد الإداري وتنفيذه إلكترونياً أن يراعي عدة اعتبارات هامة⁽²⁾:

1- أن التعويض المحكوم به يجب أن يغطي كل الضرر الذي أصاب المضرور وهو ما يعبر عنه بمبدأ التعويض الكامل للضرر.

2- التعويض لا يجاوز المبلغ الذي قدره المدعي في دعواه فالقاضي ليس له أن يحكم بأكثر مما طلبه المدعي.

3- في حالة تعدد المسؤولية عن وقوع الضرر يتم تقدير التعويض حسب نسبة اشتراك كل من اشترك في الخطأ في إحداث الضرر.

4- يمكن أن يتم تعويض المضرور ودياً من جانب من تسبب في الضرر ولذلك علي القاضي أن يسأل عما إذا كان صاحب الفعل الضار قد عوض المضرور؟، وفي حالة إذا كان الحال كذلك يسأل عن مقدار التعويض الذي وفي به

(1) د. حسين أحمد مقداد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 571.

(2) د. حمدي أبو النور السيد: مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، دار النهضة العربية، د. ن، ص 243 وما بعدها.

وحددت المحكمة الإدارية العليا المصرية الاعتبارات الخاصة بتعويض الضرر في عدة أحكام فقررت أن "الخطأ هو واقعة مجردة قائمة بذاتها متى تحققت أو جبت مسئولية مرتكبها عن تعويض الضرر الناشئ عنها - وذلك بغض النظر عن الباعث على الوقوع في هذا الخطأ - إذ لا يتبدل الخطأ بحسب فهم مرتكبه للقاعدة القانونية وإدراكه فحواها لأن الخطأ في فهم الواقع أو القانون ليس عنراً مانعاً للمسئولية الإدارية إذا ما استقامت عناصرها القانونية وركن الضرر ويشمل نوعي الضرر مادي وأدبي ويشترط للحكم بالتعويض عن الضرر المادي الذي يلحق بصاحب الشأن من جراء صدور القرار غير المشروع الإخلال بمصلحة مالية للمضرور وأن يكون هذا الضرر محققاً بأن يكون قد وقع بالفعل أو أن يكون وقوعه في المستقبل حتمياً وألا يكون مصحوباً بنفع على المضرور أما بالنسبة للضرر الأدبي فهو الذي يلحق بمصلحة غير مالية لصاحب الشأن أي يمس كيانه المعنوي بأن يصيبه في إحساسه وشعوره أو عاطفته أو شرفه أو كرامته وغير ذلك من الآثار الأدبية للضرر وما تسببه من صور مختلفة للألام النفسية والحزن وأخيراً قيام علاقة سببية المباشرة بين الخطأ والضرر تؤكد وتفيد أنه لولا الخطأ المنسوب للإدارة ما تحقق الضرر على النحو الذي حدث به، وإنه يجب على صاحب الشأن أن يقيم بكافة طرق الإثبات الدليل على ما حاق به من ضرر بكافة عناصره وأنواعه ولمحكمة الموضوع وهي تقدر قيمة التعويض أن تزن بميزان القانون ما يقدم لها من أدلة وبيانات على قيام الضرر وتعدد عناصره فإذا ما صدر حكمها محيطاً بكافة عناصر الضرر الناتج عن خطأ المدعى عليه شاملاً ما لحق المضرور من خسارة وما فاتته من كسب فقد أصابت صحيح القانون فيما انتهت إليه من تقدير لقيمة التعويض، بغير تعقيب عليها فيما هو متروك لتقديرها ووزنها لمدعي الضرر وقيمة التعويض الجابر له ما دام تقديرها سائغاً ومستمدّاً من أصول مادية تنتج - ولئن كان تقدير التعويض من إطلاقات محكمة الموضوع على النحو السابق بيانه إلا إنه يتعين عليها أن تبين في حكمها العناصر المكونة للضرر قانوناً والتي تدخل في حساب قيمة التعويض وإلا كان حكمها معيباً، وإذا كان المقرر قانوناً أنه يتعين تعويض كامل الضرر فإن العبرة في تحديده هي بيوم صدور الحكم وليس بيوم وقوع الضرر حتى لا يكون تأخير الفصل في الدعاوى مع تغيير الأوضاع الاقتصادية سبباً لإنقاص قيمة التعويض الكاملة الجابرة للضرر"، راجع أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعون أرقام 3143، 3137، 3115 لسنة 40 ق. ع بجلسة 2003/ 8 / 23.

هل جبر الضرر كلياً أم جزئياً؟

- 5- القاعدة في التعويض عن الأضرار المادية بصفة عامة مراعاة ما فات المضرور من كسب وما لحقه من خسارة؛ أما بالنسبة للأضرار الأدبية فإن تقديرها يكون بشيء من التحكم من جانب القاضي.
- 6- يعتمد تقدير قيمة التعويض علي ظروف كل حالة علي حده.
- 7- لا يجوز للمضرور أن يحصل علي أكثر من تعويض عن نفس الضرر.
- 8- تاريخ تقدير مبلغ التعويض هو تاريخ الحكم بالتعويض نزولاً علي اعتبارات التعويض الكامل للضرر، والتي قد تحول تغير الظروف الاقتصادية دون تحققها إذا ما تم التعويل علي تاريخ تحقق الضرر لا سيما وأن في ذلك مدعاة لإطالة أمد النزاع من جانب المدعي عليه⁽¹⁾.
- 9- علي القاضي عند الحكم بالتعويض في حالة الأخطاء الإلكترونية أن يتشدد في تقدير مقداره مع الطرف الذي يمكن أن يعتبره طبقاً لما توافر لديه من معلومات من ملف الدعوى مهني محترف، عن غيره ممن لا يمكن وصفهم بذلك فالمسئولية الفنية تختلف عن المسئولية عموماً من حيث أن الأخطاء الفنية يجب أن يكون الجزاء عليها أشد، لأن رجل المهنة عليه التزامات خاصة قبل عميله⁽²⁾، كما عليه أن يتشدد معه بإبطال أي شرط من الشروط التي يضعها لإعفائه من المسئولية سواء أكان الإعفاء بصورة كلية أو جزئية⁽³⁾.
- 10- علي القاضي وهي يصدر الحكم بالتعويض ألا يقدره بصورة شاملة جزافية بل عليه أن يتعرض في حكمه بالتعويض بطريقة تفصيلية محددة فيه مطالب المضرور التي استجابة لها المحكمة وتلك التي تم استبعادها، وبذلك يحتفظ المضرور رافع الدعوى بإمكانية الطعن علي الحكم بالنسبة للأجزاء من الأضرار التي رفض التعويض بشأنها أو تجاهلها⁽⁴⁾.

الخاتمة

يعد نظام الإدارة العامة الإلكترونية من الأفكار الحديثة في نطاق القانون العام والتي تعنى تحول نظم الإدارة في الدولة إلي استخدام التكنولوجيا الحديثة، في تقديم خدماتها عبر مرافقها المختلفة مما سيحقق العديد من المزايا التي يمكن إجمالها أننا نكون أمام إدارة لا تعرف التوقف أو الاجازات في تقديم خدماتها تعمل 24 ساعة في اليوم، وطول أيام الأسبوع، إدارة بلا طوابير تقف أمامها لتلقي المواطنين خدماتها، إدارة بلا بيروقراطية أو أوراق أو تعامل مباشر مع موظفي الدولة. ولا شك أن هذا النوع من الإدارة كما أن له من المميزات ما لا يمكن إنكاره ولا يمكن جحده إلا أنه يحمل بين طياته العديد من المثالب التي تتمثل في صعوبات مالية

(1) د. حسين أحمد مقداد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 576، 577.

(2) د. محمد عبد الظاهر حسين: المسئولية القانونية في مجال شبكات الإنترنت، دار النهضة العربية، 2002، ص 119.

(3) راجع في هذا المعنى د. معتز نزيه محمد الصادق المهدي، مرجع سابق، ص 140 وما بعدها.

(4) د. محمد عبد الظاهر حسين، مرجع سابق، ص 135، 136.

تواجه تنفيذه حيث يحتاج التحول من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الإلكترونية إمكانات مالية عالية لاستيراد الأجهزة التكنولوجية، بالإضافة لتوفير كوادر بشرية تستطيع التعامل مع التكنولوجيا، هذا بالإضافة لكون الدولة التي ستلجأ لهذا النوع من الإدارة ستقع تحت التبعية للدول منتجة هذه التكنولوجيا الحديثة، وعلي الرغم من المثالب السابق طرحها وغيرها إلا أنه لا يوجد مفر من التحول بشكل تدريجي وفوري نحو الإدارة العامة الإلكترونية، وإلا سنتخلف عن ركب الحضارة بشكل كبير فنصبح أمام العالم كسكان الكهوف في زمن ناطحات السحاب، إلا أنه كان لا بد من الإشارة إلى ما يمكن أن يولده التطور الإداري في إدارة المرافق العامة إلكترونياً من مخاطر تستوجب مسؤولية الدولة عن قرارها نحو التحول، ويعد مصطلح مخاطر التطور التكنولوجي من المصطلحات الحديثة نسبياً، ونظراً لحداثة التطبيق العملي للإدارة الإلكترونية والذي أفرز بعض صور المسؤولية التي يجب علي الدولة جبر الضرر الحادث منها، باعتباره حدث نتيجة عمل الإدارة، ولذلك قمنا بتناول قواعد مسؤولية الإدارة عن أعمالها لتوضيح صلاحية هذه القواعد في التطبيق العملي علي الصور التي ظهرت وستظهر من الإدارة العامة الإلكترونية سواء المسؤولية بخطأ أو المسؤولية دون خطأ.

خلصت هذه الدراسة إلى عدد من النتائج تتمثل في الآتي:

- 1- تكشف للباحث أن المفهوم الصحيح للحكومة الإلكترونية أنها إدارة عامة الكترونية مرافق الدولة المختلفة وأن انتشار مسمى الحكومة الإلكترونية يرجع إلى الترجمة الحرفية للمصطلح من اللغة الإنجليزية، وأنها تبيننا ذات المصطلح عملاً بأن المصطلح الأغلب هو الأولي بالتطبيق حتى لا يحدث استخدام المصطلح الصحيح بلبلة بين القانونيين، والمساعدة في توحيد المصطلحات والمفاهيم القانونية.
- 2- ظهر للباحث أن أوجه الاختلاف بين الإدارة العامة الإلكترونية والإدارة التقليدية والتي تتمثل في المزايا التي يمكن أن تتحقق وما يمكن أن تجنيه الدولة من إدارة مرافقها إلكترونياً هو الدافع الرئيسي لهذا التحول.
- 3- تبين للباحث أن هناك العديد من المعوقات التي يمكن أن تعيق الدولة عند تحولها من الإدارة التقليدية لمرافقها للإدارة الإلكترونية، وهو ما يجعل لكل دولة أن تعتنق الأسلوب الناجع معها في التحول لهذا الأسلوب الحديث لمرافقها وبما يتلاءم مع ظروفها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- 4- ظهر للباحث أن تحول الدولة لإدارة مرافقها إلكترونياً يحتاج لتشريعات تجيز لها ذلك، ويحتاج لتبني سياسي من القائمين على الحكم في الدولة.
- 5- اتضح للباحث أنه يمكن حدوث أضرار من تطبيق أسلوب الإدارة الإلكترونية لمرافق الدولة، هذه الإدارة قد تلحق ببعض أفراد المجتمع دون البعض الآخر، وبعضها قد يحدث بخطأ من موظفي الإدارة أو من المرفق نفسه، وبعضها دون حدوث خطأ من جانب جهة الإدارة، وأن هناك صعوبة في إثبات الخطأ مما يستتبع أن يتوسع القاضي في تعويض المضرورين من تحول الدولة لأسلوب الإدارة الإلكترونية فيطبق قواعد المسؤولية

التقصيرية حال ثبوت أركانها وشروطها من خطأ وضرر وعلاقة سببيه، وأن يتوسع في تطبيق قواعد المسؤولية دون خطأ عند عجز المضرور عن اثبات الخطأ من جانب الإدارة، مستنداً لفكرة المساواة أمام الأعباء العامة التي أساس المسؤولية دون خطأ، فعندما تفرض الدولة الأعباء العامة على المواطنين "الإدارة الإلكترونية لمرافقها" وجب أن يتحمل الكافة من المواطنين بما ينتج عن هذه الإدارة من أعباء "أضرار"، فلا يجوز أن يتحمل بعض أفراد المجتمع بذاته العبء العام "الضرر" دون سائر أفراد المجتمع، ما دام هذا العبء العام قد فرض لتحقيق نفع عام أو مصلحة عامة لم تشارك الجماعة في تحمل العبء من أجلها، وهو ما يتوافق مع حالة الإدارة العامة الإلكترونية لمرافق الدولة.

6- يثير الباحث في نهاية بحثه تساؤلاً هاماً وهو هل يجوز أن يطالب مواطني الدولة التي لا تدار مرافقها إلكترونياً الدولة بتعويضهم عن ذلك وحرمانهم من المميزات التي تمنحها لهم الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة؟! ويرى الباحث أنه يمكن ذلك باعتبار أن عدم تحول الدولة للإدارة الإلكترونية لمرافقها يعد قراراً سلبياً خصوصاً إذا وجدت تشريعات بهذه الدولة تنظم الإجراءات الإلكترونية وتتحدث عن تنظيم إلكتروني معين للخدمات الحكومية وللعمل الحكومي.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع بالعربية:

أ. إبراهيم عبد اللطيف الغوطي: متطلبات نجاح مشروع الحكومة الإلكترونية من وجهة نظر الإدارة العليا في الوزارات الفلسطينية، رسالة ماجستير، كلية التجارة وإدارة الأعمال، الجامعة الإسلامية بغزة، فلسطين، 2006.

د. أبو سريع أحمد عبد الرحمن: الإدارة الإلكترونية ماهيتها وتطبيقاتها في وزارة الداخلية، بحث منشور بمجلة بحوث الشرطة، المجلد رقم 30، الصادر في يوليو 2006.

د. أحمد السيد لبيب إبراهيم: الدفع بالنقود الإلكترونية الماهية والتنظيم دراسة تحليلية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008.

د. أحمد شرف الدين: عقود التجارة الإلكترونية (تكوين العقد وإثباته)، دروس الدكتوراه لدبلوم القانون الخاص وقانون التجارة الدولية، دن، 2000.

د. أشرف محمد عبد المحسن الشريف: إدارة وأرشفة رسائل البريد الإلكتروني في المنظمات الحكومية، بحث منشور بمجلة CYBRARIANS JOURNAL، مجلة دورية الكترونية فصلية محكمة متخصصة في مجال

المكتبات والمعلومات، العدد 9 يونيو 2006، متاح علي شبكة الإنترنت وتم تحميلها من علي موقع:

<http://www.journal.cybraians.org>.

د. السيد أحمد محمد مرجان: دور الإدارة العامة الإلكترونية والإدارة المحلية في الارتقاء بالخدمات الجماهيرية، دراسة مقارنة بين الإدارة المحلية في مصر وبلدية دبي بالإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، 2006.

د. السيد محمد مدني: مسئولية الدولة عن أعمالها المشروعة " القوانين واللوائح " في القانون المصري دراسة مقارنة، المطبعة العالمية، 1952.

د. الياس نصيف: العقود الدولية العقد الالكتروني في القانون المقارن، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط. 1، 2009.

أمل لطفي حسن جاب الله: أثر الوسائل الإلكترونية علي مشروعية تصرفات الإدارة القانونية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2013.

أ. إياد زكي محمد أبو رحمة: أساليب تنفيذ عمليات التجارة الإلكترونية ونظم التسوية المحاسبية عنها (دراسة تطبيقية) علي البنوك العاملة في قطاع غزة، رسالة ماجستير، كلية التجارة قسم المحاسبة والتمويل، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2009.

د. إيمان مأمون احمد سليمان: إبرام العقد الإلكتروني وإثباته الجوانب القانونية لعقد التجارة الإلكترونية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008.

أ. بلال أمين زين الدين: جرائم نظم المعالجة الآلية للبيانات في التشريع المقارن والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.

د. بن عيسى عنابي، د. عامر هواري: مداخلة بعنوان مدى إدراك مستخدمي الإنترنت بالجزائر لأهمية التعامل بوسائل الدفع الإلكترونية دراسة ميدانية علي عينة من مستخدمي الإنترنت بالجزائر، مقدمة للملتقى العلمي الرابع حول عصرنة نظام الدفع في البنوك الجزائرية وإشكالية اعتماد التجارة الإلكترونية في الجزائر، عرض تجارب دولية، يومي 26-27/4/2011.

د. جابر جاد نصار: مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية " قضاء التعويض "، دار النهضة العربية، 1995.

د. جمعه عبد الرازق بوعجيلة بوزيد الزيداني: مسئولية الدولة عن أعمالها بدون خطأ علي أساس المخاطر والمساواة أمام التكاليف والأعباء العامة دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، حقوق بنغازي، ليبيا، 2013.

- د. حازم صلاح الدين عبد الله: تعاقد جهة الإدارة عبر شبكة الإنترنت دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2013.
- أ. حسين بن محمد الحسن: الإدارة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، الرياض، المملكة العربية السعودية، المنعقدة الفترة من 1-4/11/2009، متاح علي شبكة الإنترنت وتم تحميله من علي وقع: www.fifly.ipa.edu.sa.pdf.
- د. حسين أحمد مقداد عبد اللطيف: رقابة القضاء الإداري علي اختصاص الإدارة بالرقابة الذاتية في المجال الضريبي "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، حقوق حلوان، 2011.
- د. حمدي أبو النور السيد: مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، دار النهضة العربية، د. ن.
- أ. جلوريا إيفانز: الحكومة الإلكترونية، سلسلة العلوم والتكنولوجيا، إصدارات مكتبة الأسرة، 2007، ترجمة دار الفاروق.
- د. خالد ممدوح إبراهيم: أمن الحكومة الإلكترونية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2008.
- د. داود عبد الرزاق الباز: الإدارة العامة (الحكومة) الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- د. رمزي طه الشاعر: الوجيز في قضاء التعويض، د. ن، 2009.
- د. سامح عبد الواحد التهامي: التعاقد عبر الإنترنت دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، 2008.
- د. سامي عبد الباقي صالح: الوفاء الإلكتروني بالديون الناشئة عن المعاملات التجارية، دار النهضة العربية، 2003.
- د. سعيد السيد علي: التعويض عن أعمال السلطات العامة دراسة مقارنة، ط. 1، د. ن، 2012.
- أ. سميرة مطر المسعودي: معوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية في إدارة الموارد البشرية بالقطاع الصحي الخاص بمدينة مكة المكرمة من وجهة نظر مديري وموظفي الموارد البشرية، رسالة ماجستير، الجامعة الافتراضية الدولية (المملكة المتحدة)، د. ت.
- أ. سهيلة طمين: الشكلية في عقود التجارة الإلكترونية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011.

أ. شائع بن سعد مبارك القحطاني: مجالات ومتطلبات ومعوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية في السجون " دراسة تطبيقية على المديرية العامة للسجون بالمملكة العربية السعودية"، رسالة ماجستير، جامعة الملك نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية، 2006.

د. شريف يوسف حلمي خاطر: مسئولية الدولة عن القوانين المخالفة للدستور والاتفاقيات الدولية دراسة مقارنة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، حقوق المنصورة، مصر، العدد (54)، أكتوبر 2013.

د. صلاح إلياس: مداخلة بعنوان مستقبل وسائل الدفع التقليدية في ظل وجود الوسائل الحديثة، مقدمة للملتقى العلمي الرابع حول عصريّة نظام الدفع في البنوك الجزائرية وإشكالية اعتماد التجارة الإلكترونية في الجزائر، عرض تجارب دولية، يومي 26-27/4/2011.

د. طارق فتح الله خضر: القضاء الإداري " قضاء التعويض"، د. ن، 2004.

د. عبد الله عبيد عامر النفاعي: أساس مسئولية الدولة في التعويض عن الأعمال الإرهابية في القانون الوضعي والفقہ الإسلامي دراسة مقارنة، مجلة البحوث والدراسات الشرعية، مصر، عدد (53)، إبريل 2016.

أ. عبد الرحمن سعد القرني: تطبيقات الإدارة الإلكترونية في الأجهزة الأمنية دراسة مسحية على ضباط شرطة منطقة الرياض، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، 2007.

د. عبد السلام هابس السويغان: إدارة مرفق الأمن بالوسائل الإلكترونية دراسة تطبيقية على الإدارة العامة للمرور بدولة الكويت، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011.

د. عبد الفتاح محمود كيلاني: المسئولية الناشئة عن المعاملات الإلكترونية عبر الإنترنت، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011.

د. عبد الفتاح بيومي حجازي: الحكومة الإلكترونية بين الواقع والطموح، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.

د. عصام عبد الفتاح مطر: الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008.

د. عصام عبد الفتاح مطر: التجارة الإلكترونية في التشريعات العربية والأجنبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.

د. عطا عبد العاطي محمد السنياطي: موقف الشريعة الإسلامية من جرائم الحاسب الآلي والإنترنت دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ط. 1، 2002.

- د. علاء الدين محمد ذيب عبانبه: دور الوسيط الإلكتروني في التعاقد " دراسة في المعاملات الإلكترونية البحريني والمقارن"، مجلة كية الحقوق جامعة البحرين، المجلد السابع، العدد الثاني، يوليو 2010.
- د. علاء عبد الرزاق السالمي: الإدارة الإلكترونية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008.
- د. عبد الهادي فوزي العوضي: الجوانب القانونية للبريد الإلكتروني، دار النهضة العربية، 2005.
- د. فاطمة الدويسان وآخرون: مشروع الحكومة الإلكترونية في دولة الكويت بيت الزكاة حالة عملية. بحث منشور بمجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد الخامس، د.ت.
- د. فتحي فكرى: مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية، 1995.
- أ. كلثم محمد الكبيسي: متطلبات تطبيق الإدارة الإلكترونية في نظم المعلومات التابع للحكومة الإلكترونية في دولة قطر، رسالة ماجستير، الجامعة الافتراضية الدولية بقطر، 2008.
- د. محمد إبراهيم أبو الهيجاء: عقود التجارة الإلكترونية، العقود الإلكترونية - القانون الواجب التطبيق علي المنازعات العقدية وغير العقدية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط 1، 2005.
- د. محمد أبو زيد محمد: تحديث قانون الإثبات، مكانة المحرر الإلكتروني بين الأدلة الكتابية، دن، 2002.
- د. محمد إبراهيم محمود الشافعي: الآثار النقدية والاقتصادية والمالية للنقود الإلكترونية، بحث مقدم لمؤتمر الأعمال المصرفية الإلكترونية بين الشريعة والقانون، كلية الشريعة والقانون وغرفة تجارة وصناعة دبي، المنعقد خلال الفترة 10-12 مايو 2003.
- أ. محمد بن سعيد محمد العريشي: إمكانية تطبيق الإدارة الإلكترونية في الإدارة العامة للتربية والتعليم بالعاصمة المقدسة (بنين)، رسالة ماجستير، كلية التربية جامعة أم القرى، المملكة العربية السعودية، 2008.
- د. محمد الصيرفي: الإصلاح والتطوير الإداري كمدخل للحكومة الإلكترونية، دار الكتاب القانوني، 2007.
- د. محمد حسين منصور: المسؤولية الإلكترونية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.
- د. محمد عبد الظاهر حسين: المسؤولية القانونية في مجال شبكات الإنترنت، دار النهضة العربية، 2002.
- د. محمود السيد عبد المعطي خيال: الإنترنت وبعض الجوانب القانونية، دار النهضة، 1998.

د. محمود أحمد إبراهيم الشرقاوي: مفهوم الأعمال المصرفية الإلكترونية وأهم تطبيقاتها، بحث مقدم لمؤتمر الأعمال المصرفية الإلكترونية بين الشريعة والقانون، كلية الشريعة والقانون، غرفة تجارة وصناعة دبي، 10-12 مايو 2003.

د. محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، ط. 4، د. ن، 2012.

د. محمود محمد لطفي محمود: المعلوماتية وانعكاساتها على الملكية الفكرية للمصنفات الرقمية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، حقوق طنطا، 2009.

د. محمود محمود محمد عبد الفتاح: دور الإدارة الإلكترونية في إشباع رغبات الأفراد وتلبية حاجاتهم، رسالة دكتوراه، حقوق بنى سويف، 2013.

د. مصطفى أحمد إبراهيم، د. أحمد السيد أيوب: حجية إثبات البريد الإلكتروني ومدى الحاجة إليه (قانونياً وتقنياً) دراسة مقارنة، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، القاهرة، العدد 508، أكتوبر 2012، السنة 104.

د. معتز نزيه محمد الصادق المهدي: الطبيعة القانونية لبطاقات الائتمان الإلكترونية والمسئولية المدنية الناشئة عنها، دار النهضة العربية، 2006.

د. هشام عبد السيد الصافي محمد: النظام القانوني لتعاقد الإدارة إلكترونيا " دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، حقوق حلوان، 2014.

أ. و افد يوسف: النظام القانوني للدفع الإلكتروني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2011.

د. يوسف أحمد النوافلة: الإثبات الإلكتروني، رسالة دكتوراه، حقوق الإسكندرية، 2010.

ثانياً: المراجع الأجنبية:

André Bertrand, Thierry Piette-Coudol, Internet et la loi. Dalloz, 1997

Amit, Hiren and Kevin: Digital cash, Feb, 26, 2004, p2, available at: <http://www.cs.bham.ac.ulc>.

Bonneau Thierry, Droit Bancaire, Montchrestion, Paris, 2004.

EDGAR (L.): Electronic commerce legal issues platform, NRCCL, University of Oslo, Dec., 16, 1999. p.17. available at: <http://www.eclip.org>

Leena Kuusniemi: The Master's programme in law and information online contracting, Technology, 1999-2000, faculty of law, university of Stockholm.

Nathalie Mallet-Poujol, Commercialisation des banques de données, CNRS Editions, 1993.

Nakayama (Y.), Moribatara (H.) and Fujisak (E.): An Electronic Money Scheme :A proposal for anew Electronic Money which is both secure and convenient, IMES, Bank of Japan,Tokyo, june,1997, p4, available at: <http://www.ines.boj.or.jp>.

Mc Fadyen (B.): Unit – Cash Digital cash system, thesis, university of Queens land 1998.avalibale at: <http://www.innovexpo.itee.ug.edu.au>.

Patricia J. pascual: Conference e-government, e-ASEAN- task force, may 2003, UnDp-APDIP-p4, Available at: <http://www.en.apdip.net.pdf>.

Robert Davis: assuring it govercnce Carleton university, Canada,2007.

Richard Heeks: Article: e- government for Development information Exchange "project is coordinated by the university of Manchester's institute for Development policy and management the project initially funded and managed by the commonwealth telecommunications organization as part of the UK Developments "Building Digital opportunities "program , 19october 2008, Available at: <http://www.en.wikibooks.org.pdf>.

Sylvie Schaff, Banques de données - analyse des contrats Dalloz ,1985.

Stanley M.Gibsonpartner, Jeffer Mangels Butler& Mitcheiillp: Converting legal & converact Notices Frompaper to electronic delivery, pp4-14, and avalible at: www.rpost.com.

امتياز النفط بين الحقوق والواجبات (قانون الموارد البحرية اللبناني)

Oil Privilege Between Rights and Duties (Lebanese Marine Resources Act)

د. زينب محمد جميل الضناوي، كلية الحقوق، جامعة الملك فيصل، المملكة العربية السعودية

Dr. Zeinab Mohammad Jamil Al Dinnawe, King Faisal University, Kingdom of Saudi Arabia

Abstract:

Oil is an important strategic asset, and this wealth requires a lot of care and work in order to make it a success and to provide it properly. It is the responsibility of governments in the first place to carry out this work through their laws in order to attract foreign investments seeking to achieve oil profits. The importance of oil is not an area of debate. Oil is an economic and a life force that belongs primarily to the people who own this wealth. Oil is the main source, if not the only, of the national income of the producing countries, where oil revenues are the first pillar of various economic and social aspects. Lebanon is one of the countries most in need of this kind of income to achieve economic balance and to try to get out of the tunnel of external debt and to promote in various economic aspects, which are so far one of the most difficult economic conditions faced by the Lebanese state. Integrated and serious work in the field of investment of this natural wealth may make the near future of Lebanon prosperous in many areas. The Lebanese government should carry out tireless studies and benefit from past experiences of different countries and strive towards balancing internal interests and attract foreign capital, all with the aim of national development and economic development.

ملخص:

يعد النفط من الثروات الاستراتيجية الهامة، وتتطلب هذه الثروة الكثير من العناية والعمل في سبيل إنجاح الوصول اليها وتقديمها بالشكل الصحيح. ويقع على عاتق الحكومات في المقام الأول تسير هذا العمل من خلال قوانينها المرعية الاجراء في سبيل جذب الاستثمارات الأجنبية الساعية لتحقيق الأرباح النفطية. وأهمية النفط ليست مجال للنقاش، فالنفط قوة اقتصادية وحياتية تعود بالمقام الأول على الشعوب المالكة لهذه الثروة. فالنفط يعد المصدر الأساسي إن لم يكن الوحيد للدخل القومي للدول المنتجة له، حيث تعتبر العوائد النفطية الركيزة الأولى لمختلف النواحي الاقتصادية والاجتماعية. ولبنان من أكثر الدول التي تعد بحاجة إلى هذا النوع من المداخيل لتحقيق التوازن الاقتصادي ومحاوله الخروج من نفق الديون الخارجية والنهوض في مختلف النواحي الاقتصادية، التي تعد إلى الان من أشد الظروف الاقتصادية صعوبة التي تواجهها الدولة اللبنانية. فالعمل المتكامل والجاد في مجال استثمار هذه الثروة الطبيعية قد يجعل المستقبل القريب للبنان مزدهر في العديد من المجالات. فعلى الحكومة اللبنانية القيام بالدراسات الدؤوبة والاستفادة من التجارب السابقة للدول المختلفة والسعي نحو تحقيق التوازن بين المصالح الداخلية وجذب رؤوس الأموال الأجنبية كل ذلك بهدف التنمية القومية والتطور الاقتصادي.

مقدمة:

يُعدُّ النفط من الثروات القومية التي لا يمكن الاستهانة بها أو تركها بدون إطار قانوني محدد وواضح، فلا يخفى على أحد انعكاساته الإيجابية على الساحتين الاقتصادية والاجتماعية. فهو يُعدُّ للدول المنتجة الدخل الرئيس ولا نظير لاقتصادها القومي غيره. فغالبية الدول النفطية تعتمد عليه بنسبة تتراوح بين 95 و98 بالمائة. تعتمد الدول المنتجة-بسبب ضخامة مشاريع النفط-على رؤوس الاموال الأجنبية الساعية إلى تحقيق أكبر قدر من الأرباح. والناظر في عقود النفط عبر التاريخ البعيد يلحظ أنها اثارت صعوبات عديدة للطبيعة العقدية لهذا النوع من المشاريع التي تحمل في طياتها علاقة قائمة بين دولة كشخص من أشخاص القانون الدولي العام، والشركات المستثمرة كشخص من أشخاص القانون الخاص في الغالب، ويكون التفاوت بين هذين الطرفين جلياً وواضحاً. ففي سبيل اكتشاف وتطوير مواردها الطبيعية تعتمد الحكومات على الشركات النفطية الدولية. ودائماً تسبق هذه الاتفاقيات مفاوضات يدخل فيها كلا الطرفين للحصول على أكبر المنافع الاقتصادية¹. فالنفط لم يعد مصدراً منفرداً لهدف محدد، بل نجده في عصرنا الحالي قد دخل في جميع الاستخدامات الحياتية والمعيشية، انطلاقاً من قيمته المرافقة للتقدم العلمي في شتى المجالات. فأصبح واقعاً وليس خياراً، يُعتمد عليه من قبل الدول النامية والدول المتطورة والمتقدمة.

¹ Salih, M.S, Salih, S.S, Strategy of Oil Contract Negotiation, International Journal of Business and Social Science, vol 6, No.9; September,2015, P:2.

بدأ الاهتمام بالنفط منذ زمن في لبنان، بداية مع وجود الانتداب الفرنسي وصولاً إلى العهد القريب، وقد بدأ موضوع العقود النفطية يأخذ الحيز القانوني في العديد من المجالات.

أهمية الدراسة:

هذه الدراسة تسلط الضوء على العديد من النقاط القانونية الواجب تداركها فيما يتعلق ألا وهي النَّفْط والاستثمار الناتج عنه. فالاستثمار في هذا المجال ليس كغيره من الاستثمارات؛ لأنه يمر بالعديد من المراحل السابقة وصولاً إلى مرحلة الإنتاج، فالبحث والتنقيب والاستكشاف يسبق عمليات الإنتاج النفطي، وهذا بدوره يحتاج إلى العديد من الخبرات والتقنيات في هذا المجال، فهو يحتاج إلى رؤوس أموال تتناسب وضخامة المشاريع المزمع تنفيذها.

إشكالية الدراسة:

كان للتجارب السابقة المتعددة لمختلف الدول المجاورة، فائدتها للقيادات في لبنان من حيث الاطلاع والدراسة والتمحيص في العديد من الثغرات وتجنبها، والتركيز على نقاط القوة واعتمادها. فهذه التجارب تُعدُّ ميزة تستطيع الحكومة اللبنانية الاعتماد عليها عند إبرامها للعقود النفطية. فلبنان لن يمر بتجربة السبعين سنة كمدة زمنية للعقود المنشأة بين الشركات الأجنبية والدول النفطية، ولن يخضع لمبدأ الأرض المفتوحة التي اعتمدت من قبل الشركات المستثمرة في الدول المضيفة. فحبذا لو استطاع تجاوز هذه المراحل وطبق العقود النفطية بكل ثبات وقوة.

أهداف الدراسة:

لقد سعت في هذه الدراسة تقديم عقد الامتياز وطبيعته، وتوضيح مختلف جوانبه وذلك في الفصل الأول، مع الإشارة إلى تكييفه القانوني وفقاً لمختلف النظريات في هذا المجال. ثم تطرقت في الفصل الثاني إلى الحقوق والواجبات المتبادلة بين أطراف هذه العقود لما لها من أهمية عملية على الساحة التنفيذية في الاستثمارات النفطية، مسلطة الضوء على العلاقة الواجب اعتمادها بين الطرفين والالتزامات الواقعة عليهما، وذلك بهدف التركيز على وجوب توفر علاقة متوازنة بين الطرفين يعتمد كلٌّ منهما على تحقيق الربح من الطرف الآخر. وقد اعتمدت الباحثة على الأسلوب التحليلي وذلك من خلال تقديم وتحليل طبيعة عقود امتياز النفط من جهة، والدخول إلى النصوص القانونية للواقع اللبناني من باب "قانون الموارد البحرية اللبناني" من جهة ثانية.

الفصل الأول

الامتياز والتكليف القانوني

مقدمة عامة:

إن لامتيازات النفط أهمية واسعة تنبع من مكانتها المهمة على الصعيد الاقتصادي للدول؛ لما تعود عليهم من قوة مالية إن تم بشكله الصحيح والقويم. كما أن التجارة تُعدُّ المحرك الأساسي للتطور الاقتصادي، نجد بأن النفط يعتبر أهم العناصر التجارية في العالم¹ وعليه تظهر الأهمية التابعة لهذا النوع من العقود من خلال نقطتين، الأولى تتجلى من فكرة العائد المالي الذي توافره هذه العقود، والنقطة الثانية وهي النتيجة الطبيعية المتجلية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالنسبة للدول الهادفة إلى النهوض بمجتمعاتها².

المبحث الأول

الامتياز بين التعريف والتكليف

انطلاقاً من الأهمية المذكورة أعلاه، سنتناول في المطلب الأول مختلف التعريفات التي تناولت فكرة عقود الامتياز، ونحاول في المطلب الثاني الوقوف على الطبيعة القانونية لهذه العقود.

المطلب الأول: ماهية عقود الامتياز؟

يعد النفط من المعادن المهمة؛ لذلك نجد العديد من جميع الدول-إن لم يكن جميعها- تحاول دائماً ترتيب سياستها الاستثمارية بما يتناسب مع سبل تحقيق المنفعة والغاية الرئيسة لهذه العقود، ولا يخفى تزايد هذه الأهمية يوماً بعد يوم³. كما أن عقود النفط تعتبر فن العقود الحديثة بالنسبة لغيرها من العقود المدنية والتجارية، فقد ظهرت تقريباً في أواخر القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين⁴.

¹ Thai-Ha Le, Youngho Chang, Elsevier, Oil Price Shocks and Trade Imbalances, vol. 36, march, 2013, P:78.

² د. عالية يونس الدباغ، د. وسن مقداد، مقال بعنوان: عقد الاستثمار، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، المجلد 16، العدد 2، شباط، 2009.

³ د. محمد يونس الصايغ، مقال بعنوان: أنماط عقود الاستثمارات النفطية في ظل القانون الدولي المالي، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد 12، العدد 46، 2010.

⁴ نساخ سفيان، التحكيم في نزاعات عقود استغلال النفط في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة عبد الرحمن مبرة، كلية الحقوق، 2014، ص 7.

وانطلاقاً مما سبق يمكن تعريفه بأنه: "منح الانتفاع أو الإجارة أو التملك أو الهبة أو الاحتكار أو الحق الخاص لشركة وطنية أو أجنبية من قبل الدولة ضمن منطقة محددة من أراضيها لأجل مسعى"¹. بينما نجد بأن القانون الفرنسي عرف عقد الامتياز بأنه: "عقد تمنح بموجبه الدولة مرفق عام أو مؤسسة لها صفة النفع العام"². كما تم تعريفه على أنه: "الشكل الحديث للاتفاقيات التي تمنح الامتياز للشركات من حيث الحق الحصري في استكشاف وتطوير وبيع وتصدير النفط والمعادن المستخرجة من منطقة محددة لفترة زمنية محددة"³.

ونجد القانون المدني المصري عرفه في المادة 668 بأنه: "عقد الغرض منه إدارة مرفق عام ذي صفة اقتصادية، ويكون هذا العقد بين جهة الإدارة المختصة بتنظيم هذا المرفق وبين فرد أو شركة يعهد اليها استغلال المرفق فترة معينة من الزمن"⁴. وفي السياق نفسه فقد ذكر قانون الموارد البترولية في المياه البحرية في المادة التاسعة عشر الفقرة الخامسة: "تمنح اتفاقية الاستكشاف والإنتاج أصحاب الحقوق الحق الحصري المشترك بالقيام بالأنشطة البترولية وفقاً لأحكام القوانين المرعية الاجراء ولاتفاقية الاستكشاف والإنتاج"⁵.

نلاحظ من التعريفات جميعها أنها تتجه نحو سياق واحد، وهو محاولة لشرح الإطار القانوني للعلاقة الناتجة عن هذا النوع من العقود، وكيف أن الدول تسعى من خلالها الوصول إلى الأهداف الاقتصادية المرادة مع الحفاظ على مبدأ السيادة الدائمة على مواردها الطبيعية، كما تم التأكيد عليه في المجتمع الدولي وفي اجتماعات الأمم المتحدة عبر السنوات الماضية. ولكن هذه العقود بتغير ظروفها أدت إلى تغير العديد من عقودها تبعاً للظروف الجديدة. فلقد ظهرت هذه العقود في مطلع القرن الحالي بين الدول المنتجة للنفط والشركات الأجنبية العاملة في هذا المجال، ومع بداية فكرة هذه العقود كانت الشركات الأجنبية هي الجهة الأقوى والمستفيد الأكبر من هذه الاتفاقيات. وبعد أن تغيرت الظروف الخاصة بالدول النفطية وقدرتها على استيعاب والعمل على تحسين وضعها الاقتصادي والاجتماعي مما جعلها تسعى وبقوة إلى تعديل العديد من الشروط المدرجة في هذه العقود استناداً إلى مبدأ تغير الظروف الجوهرية، وجعل العقود تتناسب مع واقع الظروف الجديدة⁶.

بالرغم من اختلاف العقود من حيث ما تضمنه من شروط سواء كانت هذه الشروط قانونية أو مالية أو غيرها، إلا أنها استحوذت على العديد من السمات المشتركة وهي التالية:

1. د. أحمد عبد الرزاق السعيدان، القانون والسيادة وامتيازات النفط، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1997، ص 27.

2. د. غسان رباح، العقد التجاري الدولي، مطبعة دار الفكر اللبناني، الطبعة الأولى، 1988، ص 42.

3. Article: The ABCs, of Petroleum contracts: License-Concession Agreements, Joint Ventures, and Production- Sharing Agreements, Jenik Random, P:63. www.gmec-ee.com.

4. د. محمد فؤاد عبد الباسط، أعمال السلطة الادارية، مكتبة الهداية، الإسكندرية، 1988، ص 118.

5. قانون الموارد البترولية في المياه البحرية، الصادر تاريخ 2-9-2010.

6. د. محمد يونس الصايغ، المرجع السابق، ص 238.

- في البداية منحت عقود امتياز النفط الشركات الأجنبية الحق الكامل في التنقيب واستخراج النفط في مناطق الامتياز، بالإضافة إلى نقل وتكرير وتصدير كامل للإنتاج النفطي¹، فالمتابع يجد أن الحق في البحث عن النفط وغيره من الحقوق كانت تمتد لما يقارب ستون عاماً²، وهي مدة تُعدُّ بطبيعة الحال طويلة وطويلة جداً. وهناك العديد من الأمثلة في هذا السياق، ولعل أبرزها عقد الامتياز المبرم بين السعودية وشركة أويل كاليفورنيا عام 1933، وبين شركة أمينويل مع حكومة الكويت المبرم عام 1948، كما أن هناك عقوداً امتدت لخمس وسبعين عاماً كما حصل مع شركة نفط قطر مع شيخ قطر في 27 أيار 1925³. بالإضافة إلى أن غالبية هذه العقود إن لم تكن جميعها قابلة للتمديد. وفي السياق نفسه نجد بأن عقود الامتياز التي تم إبرامها من قبل الحكومة المصرية والشركات الأجنبية امتازت بقصر مدتها بالنسبة إلى دول الشرق الأوسط المجاورة⁴.

- كانت عقود الامتياز تعطى على مساحات شاسعة إن لم تكن كاملة للدولة المنتجة، وفي كثير من الأحيان كانت تدخل ضمن العقد نفسه المياه الإقليمية للدولة، وبالتالي كانت الشركات صاحبة الامتياز تمتد بامتيازها على كافة الأراضي التابعة للدولة المنتجة وكل الأمثلة السابق ذكرها تصب في هذا السياق، بل أكثر من ذلك كانت الشركات تملك محض الاختيار بين التخلي أو عدمه عن المساحات الغير مدرجة ضمن اعمال التنقيب، بمعنى آخر تبقى هي صاحبة القرار بإبقائها ضمن ما يعرف بمنطقة امتياز أو بالتخلي عنها⁵. ومن أهم الأمثلة ما جاء في المادة التاسعة من العقد المبرم بين الحكومة السعودية وشركة ستاندرد أويل إذ نصت على أن: ".....تتخلى الشركة للحكومة عن بقع من المنطقة المشمولة ويكون قد تقرر لديها إذ ذاك عدم المثابرة على ارتيادها أو عدم استعمالها بشكل آخر له علاقة بهذا المشروع، وكذلك تتخلى الشركة للحكومة من أن لآخر عن بقع أخرى من المنطقة المشمولة التي قد تكون قررت الشركة عدم المضي في استكشافها أو تنقيتها أو عدم استعمالها⁶.

- لم تكن الامتيازات مقصورة على ما تم ذكره سابقاً، بل كانت الشركة تحصن بشكل كامل تجاه أي رسوم أو تراخيص أو حتى ضرائب تحت أي مسمى⁷، فلقد كانت تتمتع بالإعفاء الكامل. وقد اقتصر المدفوعات المالية للدول المنتجة على الإتاوة أو الربيع وفي حالات أخرى على الإيجار، وقد كان يختلف من دولة منتجة إلى أخرى من حيث تاريخ بدايته وتوقفه عن السريان ونجد بأن معظم عقود الامتياز التي كانت تبرمها

1 انظر: د. عبد الباري أحمد عبد الباري، النظام العام القانوني لعمليات البترول، الطبعة الأولى، 1408هـ، ص 12.

2 د. محمد يونس الصايغ، المرجع السابق، ص 240.

3 انظر: د. سعد علام، موسوعة التشريعات البترولية للدول العربية، منظمة الخليج العربي، الدوحة، 1978، ص 439.

4 د. عبد الباري احمد عبد الباري، المرجع السابق، ص 14.

5 د. أحمد عبد الحميد عشوش، النظام القانوني للاتفاقيات البترولية في البلاد العربية، دار النهضة العربية، 1975، ص 56.

6 د. محمد يونس الصايغ، المرجع السابق، الهامش رقم 2، ص 245.

7 د. محمد لبيب شقير، ود. صاحب الذهب، اتفاقيات وعقود البترول في البلاد العربية، الجزء الأول، المطبعة العالمية، الطبعة الثانية، 1969،

مصر كانت تنص على سريان الإيجار طوال مدة العقد¹. والشكل الأخير للمدفوعات المستحقة على الشركات النفطية هي مكافأة التوقيع التي كانت تصبح سارية من تاريخ إبرام العقد².

انطلاقاً مما تم تفصيله نجد بأن الدول المنتجة للنفط كانت تحصل من خلال عقود الامتياز التي تنشئها مع الشركات الأجنبية، على القليل من الأرباح بالمقارنة لما كانت الأخيرة تحققه من هذه العقود. واستمر هذا الوضع لسنوات طويلة حتى تمكنت الدول صاحبة الموارد الطبيعية من إعادة السيطرة التدريجية على هذه العقود ووضعها ضمن إطارها الصحيح، ولا يخفى بأن هذا الأمر لم يكن وليد الساعة، بل مر بالعديد من المراحل المختلفة التي أدت بطبيعة الحال إلى ظهور العقود النفطية بشكلها الحالي.

المطلب الثاني: كيف تطورت العلاقة بين الدول المنتجة للنفط والشركات الأجنبية؟

كانت الحرب العالمية الثانية هي نقطة التحول في طبيعة العلاقة النفطية بين أطراف عقود الامتياز. وكانت الفترة التي اقتنعت فيها الأقطار المتطورة بضرورة حماية مصالحها في استثمار المصادر الطبيعية الأجنبية³، مما أدى إلى تزايد الطلب على النفط وبالتالي إلى ارتفاع أسعاره، وبطبيعة الحال النفط الخاص بدول الشرق الأوسط صاحبة القدرة النفطية المتميزة، فما كان إلا أن تبدأ التوجهات الجديدة نحو إدخال مفاهيم ومفردات جديدة لم تكن متوفرة وموجودة في العقود السابقة⁴.

أصبح من المعلوم أن، عقود الامتياز التقليدية كانت مفعمة بالمصالح الفردية للشركات الأجنبية، فلقد كانت عبارة عن عقد احتكار يعطي الحق المطلق للمستثمر في البحث والتنقيب في غالبية أراضي الدولة الإقليمية، مقابل فقط رسوم مالية على شكل أتاوة أو مبالغ رمزية بسيطة فقط⁵. وكما ذكرنا سابقاً أن عقد الامتياز هو عقد بموجبه تمنح الدولة لشخص طبيعي أو معنوي حق البحث عن البترول⁶، واستمر هذا الوضع إلى غاية النصف الأول من القرن الماضي، حتى ظهور التطورات السياسية والاقتصادية التي غيرت نظرة العالم آنذاك وتم إدخال التعديلات الجديدة على هذه العقود⁷، ولعل أبرزها تمثل في الآتي:

¹ د. محمد يونس الصائغ، المرجع السابق، ص 247.

² د. محمد لبيب شقير، المرجع السابق، ص 59.

³ Ali Ahmed Attiga, Interdependence on Oil Brider: Risks and Opportunities Bath Avon: Book Craft Ltd, 1988, P: 56-58.

⁴ د. احمد عبد الرازق خليفة السعيدان، المرجع السابق، ص 30.

⁵ ياسر عامر حسان، الآثار القانونية لعقد الخدمة النفطي بالنسبة للشركة الأجنبية المستثمرة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، كانون الثاني، 2017، ص 22.

⁶ د. غسان رباح، الوجيز في العقد التجاري الدولي، نموذج العقد النفطي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008، ص 21.

⁷ نساخ سفيان، المرجع السابق، ص 19.

أولاً: ظهور عقود المشاركة

ظهرت هذه العقود بعد الحرب العالمية الثانية، وقد عرفها البعض بأنها: "العقود التي تكون فيها للدولة الحق في مشاركة رأسمال الشركة الأجنبية وفي تسييرها في آن واحد¹، أي أنه عبارة عن اتفاق بين الدولة المنتجة والشركة الأجنبية، يهدف إلى إنشاء مشروع مشترك يطلق عليه اسم شركة التشغيل للعمليات النفطية ضمن مساحة ومدة محددة²، مقابل حصول الشركة الأجنبية على نسب مشاركة في النفط الاحتياطي والمنتج³.

وبالفعل فلقد تبنت منظمة الدول المصدرة للنفط هذه السياسة، وعمدت إلى تعديل عقود الامتياز القائمة، وتم العمل للوصول إلى مشاركة الدول المنتجة لتكتسب قدرأ وافياً من ثرواتها النفطية⁴، وذلك بصورة واسعة وتقريباً في جميع أنحاء العالم، وأصبحت هذه العقود من أكثر العقود تفضيلاً لدى العديد من الدول المنتجة للنفط، وهو تحديداً ما قامت به بعض الدول بالتراضي مع الشركات الأجنبية مثل السعودية والكويت التي وصلت بنسبة الأسهم إلى 60%⁵ وكانت قد سبقتها في هذا المجال كل من اندونيسيا ومصر⁶. وترى الباحثة بأن هذا النوع من العقود يعد الإنجاز الأهم في سياق هذه العلاقة التي تجمع بين عنصرين أساسيين يتمثلان بالدولة من جهة والشركات المستثمرة الأجنبية غالباً من جهة ثانية.

ثانياً: اعتماد عقود اقتسام الإنتاج

يمكن تعريف هذا النوع من العقود بأنه: "تلك الشراكة القائمة بين الدولة أو الشركة الوطنية التي تمثلها من جهة، وشركة أو مجموعة من الشركات البترولية من جهة أخرى، وبموجبه يرخص للمجمع البترولي الشروع في استعمال الحقوق المحمية⁷".

وعليه فإن عقود اقتسام الإنتاج تتمثل بعقد بين الشركة الوطنية في البلد المنتج للنفط والشركة الأجنبية، ينص على أن تتولى الأخيرة القيام بعمليات البحث والتنقيب مقابل الحصول على حصة من الإنتاج بدون أي ضريبة عليه وبأسعار مخفضة نسبياً⁸. لذلك تهدف هذه العقود وبشكل أساسي ومباشر إلى تحمل الشركة

¹ أحمد المفتي، مجلة العلوم القانونية الاقتصادية، مطبعة جامعة الإسكندرية، ص 46.

² د. محمد يوسف علوان، النظام القانوني لاستغلال النفط في الأقطار العربية، دراسة في العقود الاقتصادية الدولية، الطبعة الأولى، جامعة الكويت، كلية الحقوق، ص 137.

³ ياسر عامر حسان، المرجع السابق، ص 24.

⁴ د. محمد يونس الصائغ، المرجع السابق، ص 260.

⁵ سراج حسين أبو زيد، التحكيم في عقود البترول، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص 63.

⁶ د. فياض حمزة رملي، مقال بعنوان: عقود الامتيازات النفطية بين الشركة صاحبة الامتياز والدولة المضيفة، وكالة انباء المال والاعمال، 13-11-2017.

⁷ نساخ سفيان، المرجع السابق، ص 28.

⁸ انظر: بيار تريزيان، الأسعار والعائدات والعقود النفطية في الأقطار الغربية وإيران، ترجمة فكتور سحاب، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، الطبعة الأولى، بيروت، 1992، ص 222.

المستثمرة كافة النفقات والمخاطر، دون أن يتحمل الطرف الوطني أي مخاطر، وللشركة المستثمرة حينها أن تسترد جميع ما أنفقت في عمليات التنقيب وغيره من خلال استقطاب كميات من النفط المنتج وعلى شكل دفعات، فالشركات النفطية تعمل على توقع أسعار النفط وتقلباته، وذلك لأن لهذه التقلبات أهمية كبيرة. فقياس التقلبات في أسعار النفط المستقبلية بدقة، عنصر مؤثر في إرتباط هذه الأسعار بين الأسواق الفروية والعقود الآجلة التي تمت بين الشركات المنتجة والدولة المضيفة¹.

وفي حال لم يتم التوصل أو اكتشاف النفط بالكميات المتوقعة تتحمل الشركة المتعاقدة كافة النفقات التي أنفقتها دون أن ترجع على الطرف الوطني². ويمكن ملاحظة أن مثل هذه تحمل في طياتها العديد من الدول التي لم يكن وجود النفط لديها مؤكد في المراحل الأولى؛ لأن مثل هذا النوع من العقود يتضمن عنصر مخاطرة من خلال تحمل النفقات³. ويتميز هذا النوع من العقود بالعديد من السمات لعل أهمها:

- يتحمل الطرف الأجنبي في حالة عدم الاكتشاف وحده مصاريف البحث والتنقيب وغيرها، وفي حال تم اكتشاف البترول بالكميات المتوقعة يكون للشركة الأجنبية استرداد كافة التكاليف والمصاريف وذلك في شكل نسبة متفق عليها في العقد، بالإضافة إلى عدم التزام الشركات بأداء أي ضرائب أو رسوم⁴، أي أن الشركة الأجنبية لا تلتزم تجاه الدولة المضيفة بأداء أي اجازات أو عوائد معينة⁵.
- قصر مدة هذا النوع من العقود، حيث تتراوح ما بين خمس وثمانين سنوات للبحث والتنقيب، وبالتالي أصبحت الشركات النفطية تعتمد على فكرة الوقت بين الاكتشاف والإنتاج يجب أن تكون بمعدل وسطي يتراوح بين أربع وست سنوات⁶. ولا تتجاوز مدة الاستغلال خمساً وعشرون عاماً. بالإضافة إلى محدودية المساحات مقارنة بعقود الامتياز السابقة والتي كانت تشمل كل إقليم الدولة⁷.
- عند اكتشاف البترول لا يحتفظ المفاوض إلا بالمناطق المنتجة أي الواقع عليها العمل، على أن يرد كامل ما تبقى من مساحة التنقيب الاصلية، وعندها تستطيع الدولة صاحبة الأرض أن تعطي للشركة نفسها أو غيرها

¹ Kang, S.H, Yoon, S.M, Modelling and Forecasting the Volatility of Petroleum Futures Prices, vol. 36, march, 2012, P:354.

² ياسر عامر حسان، المرجع السابق، ص ٢٧.

³ علي حسن عبد الأمير، عقد المشاركة بالإنتاج النفطي- النموذج العراقي- بحث منشور في مجلة كلية القانون، جامعة المستنصرية، ص ٤.

⁴ كنده جمال عبد الساتر، التحكم في عقود البترول، دراسة مقارنة، رسالة لنيل دبلوم، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق، ٢٠١٧، ص ٢٤.

⁵ نساخ سفيان، المرجع السابق، ص ٢٨.

⁶ Arezki, R. Ramey, V. Sheng, L. Nber Working Paper Series, News Shocks in Open Economics, JEL no. E00, F32, F41, Cambridge, January, 2015, P:2.

⁷ سراج حسين أبو زيد، المرجع السابق، ص ٨٦.

رخصاً جديدة في المساحات المردودة وفق عقود جديدة¹، وهذه من الأمور التي استحدثت في العلاقات النفطية بعد أن كانت للشركات الأجنبية كامل الحرية على مساحات شاسعة في الأقاليم التابعة للدولة المضيفة.

ثالثاً: الأخذ بنظام الخدمات البترولية (عقود المقاوله)

هي عقود تتعهد بموجها دولة منتجة إلى شركة أجنبية تعمل لحساب شركة وطنية القيام بعمليات البحث والاستقلال على مساحة محددة²، وبمعنى آخر هي عقد يلتزم بموجبه أحد الأشخاص بتنفيذ عمل معين خلال فترة محددة، ولقاء أجر وبانتهاء العمل وحصول المقاول على أجره تنتهي صلة المقاول بالمشروع³. وكما هو ظاهر فإن الشركة الأجنبية أصبحت مجرد مقاول يعمل لحساب الشركة الوطنية المتعاقد، وبالتالي فإن أرباح الشركة الأجنبية أو أجرها هو مقابل ما تقدمه من خدمات على سبيل تنفيذ المقاوله الموكلة بها⁴.

كما يُعدُّ هذا النوع من العقود الوسيلة الأفضل للدولة المنتجة للنفط برقابة ثرواتها الطبيعية، انطلاقاً من مبدأ السيادة الوطنية، وذلك من خلال الشروع بالبحث عن حقول النفط لقاء نسب محددة ومرتبطة بنجاح المشروع نفسه⁵.

ولا يعد هذه النوع من العقود حديث النشأة، فقد ظهر عام ١٩٥٠ في المكسيك، عندما أمنت الأخيرة صناعتها البترولية عام ١٩٣٨، وذلك انطلاقاً من الحاجة الماسة إلى الإمكانيات التي تتمتع بها الشركات البترولية الكبرى مما دفعها -أيضاً- إلى الاستعانة بالشركات الأميركية في إطار عقود المقاوله، ثم عمدت العديد من الدول السير بالاتجاه نفسه ومن هذه الدول فنزويلا، الأرجنتين، اندونيسيا، وإيران التي عرفت هذا النوع من العقود عام ١٩٦٦ بين الشركة الوطنية للبترول وشركة إيراب الفرنسية⁶.

وعليه فإن الشركة الأجنبية لا تُعدُّ شريكاً وعليه لا تمتلك أي امتيازات كما كان عليه الوضع سابقاً، إنما نحصر دورها كمقاول يعمل لدى الشركة الوطنية للدول المنتجة للنفط التي تبقى مسيطرة على التحكم بثرواتها الطبيعية، وتبقى الشركة الأجنبية مجرد ممول للخدمات الفنية والمالية والتجارية وكل ذلك لقاء اجر محدد⁷.

¹ بادية عرار، النفط العربي في العلاقات الاقتصادية والقانونية الدولية، رسالة لنيل الماجستير، جامعة بيروت العربية، كلية الحقوق، بيروت، ٢٠١١، ص ١٥٧.

² نساخ سفيان، المرجع السابق، ص ٢٦.

³ د. عبد الرازق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء السابع، ص ٥.

⁴ د. فياض حمزة رملي، المرجع السابق، ص ٦.

⁵ بن شعلان الحميد، الآليات القانونية للسياسة التقوية في الجزائر، رسالة لنيل الماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، ٢٠٠٩، ص ١٠٧.

⁶ نساخ سفيان، المرجع السابق، ص ٢٦. د. محمد يونس الصائغ، المرجع السابق، ص ٢٧٩. د. عبد الباري احمد عبد الباري، المرجع السابق، ص ٥.

⁷ واتيكى شريفة، النظام القانوني للعقود الصناعية الدولية في قطاع المحروقات، رسالة لنيل الماجستير، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق، ٢٠٠٧، ص ٢٤.

وانطلاقاً مما تم تفصيله سابقاً يمكننا ملاحظة الخصائص التالية:

- هذا النوع من العقود يحيط الدولة بالملكية الخاصة للبترو، وليس للشركة الأجنبية أي حق على الإنتاج، وتكون الدولة المنتجة هي القادرة على بيع الكميات التي تراها متناسبة مع أهدافها الاقتصادية وبسعر محدد من قبلها بشكل كامل، فليس هناك أي صلة قانونية وإلزامية بين الشركة الأجنبية وبين ما هو في باطن الأرض¹، وهذه صورة جديدة لطبيعة العلاقة التي أصبحت قائمة بين الدولة المضيفة والشركات الأجنبية.
 - على الشركة الأجنبية تسويق جزء من النفط المنتج في حال طلبت الشركة الوطنية ذلك مقابل تعويض عن نفقات التسويق²، كذلك تتميز هذه العقود بقصر مدتها مقارنة بعقود المشاركة وعقود الامتياز التي كانت مدتها بشكل عام تتراوح بين خمسة وعشرون إلى أربعين سنة³.
 - لا تُعدُّ الشركة الأجنبية ملتزمة بدفع أي نوع من أنواع الإيجارات، العوائد، ضرائب أو رسوم، بل تلتزم بها الشركة الوطنية باعتبارها المالك الوحيد للنفط⁴. ولا بدَّ من الإشارة إلى أنَّ هذا النوع في العقود كان قد استند إلى نظام التحكيم كوسيلة قضائية لحل النزاعات التي قد تظهر بين الطرفين في المستقبل.
- بالخلاصة نجد بأن مفهوم العقود النفطية قد تطور وتفاعل مع البيئة الجديدة التي بدأت من خلال فرض الدول صاحبة الثروات الطبيعية لشروطها الجديدة التي لم تكن من ضمن أولوياتها، بل كانت في مرحلة البنين الداخلي. وعندما شعرت هذه الدول بالقليل من القدرة والقوة عمدت إلى الإضافات الجوهرية على العقود النفطية.

المبحث الثاني

الطبيعة القانونية لعقود امتياز النفط

تُعدُّ عقود النفط من العقود المهمة وأكثرها دقة على وجه الخصوص؛ وذلك أنَّ طرفي العقد ينطلقان من نظام قانوني مختلف تماماً. فالأول كما هو معلوم الدولة صاحبة السيادة والسلطة المطلقة، والثاني شركة أجنبية تسعى في المقام الأول لتحقيق الربح والفوز المادي. ولكن لتحديد طبيعة هذه العقود ليس بالأمر اليسير، بل تقاذفته العديد من الآراء الفقهية الداعمة لما تدعي ومقدمة ما يثبت وجهة نظرها.

لذلك سوف نعرض للطبيعة الإدارية وما قدمته في مطلب أول، وسنحاول في المطلب الثاني الوقوف على الفكرة الدولية لهذه العقود.

¹ بيار ترينيان، المرجع السابق، ص ٢٤٩.

² سراج حسين أبو زيد، المرجع السابق، ص ٨٠. بادية عرار، المرجع السابق، ص ١٥٨.

³ عبد الرحيم محمد سعيد، النظام القانوني لعقود البترول، رسالة لنيل الدكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ص ١٥٢.

⁴ د. محمد يونس الصائغ، المرجع السابق، ص ٢٨٢.

المطلب الأول: هل تنطبق الطبيعة الإدارية على عقود النفط؟

إن العقود الإدارية وفقاً لمن نادى بالطبيعة الإدارية لعقود النفط، لم يستند فقط لكون الإدارة طرفاً في هذا العقد، بل استناداً إلى موضوع العقد نفسه، أي أنه العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد إدارة مرفق عام¹. وكما هو معلوم فالمرفق العام هو كل مشروع يسعى لتحقيق النفع العام عن طريق الإدارة العامة، إما بنفسها مباشرة أو بالاستعانة بالطرف الآخرين ولكن يعملون تحت إدارتها²، ولا شك بأن الثروة النفطية تدخل ضمن هذا المسمى فمن خلال هذه الثروة تستطيع الدولة تحقيق أهم الموارد اللازمة لسد حاجات شعوبها والعمل على تأمين أساسيات الحياة للكافة. وهذا مما يؤكد أن معنى المرفق العام يقترن بطبيعة الحال باستغلال الثروة الطبيعية ومنها النفطية ويتأكد ذلك من خلال الدلائل التي تستمد من عقد الامتياز نفسه³. وقد أكمل هذا الفريق توجهه بالقول أن العقود النفطية تختلف عن العقود التي تخضع للقانون الخاص، وذلك مرده إلى أن العقود الإدارية تتميز بتغليب المصلحة العامة عن المصلحة الخاصة، وضرورة حكمها لقواعد القانون العام، وعليه توجه النزاعات في هذا المجال نحو القاضي الإداري⁴.

يتصف العقد الذي تبرمه الإدارة بالصفة الإدارية بعدة خصائص أهمها:

- موافقة الدولة وسماعها للشركات الأجنبية بالعمل على الثروة النفطية الوطنية⁵.
- سلطة الإدارة المالية والفنية من خلال المراقبة الدائمة والتدخل المباشر بحسب مقتضيات الحاجة⁶.
- للدولة الحق في التفتيش وزيارة المواقع النفطية.
- قدرة الدولة بفرض جزاء على الشركة النفطية عند التقصير وعلى سبيل المثال فرض غرامات، حق طلب الفسخ وإلغاء العقد وغيرها⁷.
- ولعل أبرزها وهي من الحالات أو الصور الحديثة نسبياً في عقود الامتياز النفطي، سلطة الإدارة في تعديل العقد ومن ثم تعديل الالتزامات التي قد تزيد من أعباء الشركة أو تنقصها كل على حسب ما تقتضيه

¹ د. نبيل أحمد سعيد، الطبعة القانونية لعقد الامتياز البترولي كعقد اداري، بحث مقدم الى مؤتمر البترول العربي، القاهرة، بحث رقم ١، الجزء الأول، ١٩٦٥، ص ٢٠٠.

² د. محمد طلعت الغنيمي، شرط التحكيم في اتفاقيات البترول، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، الإسكندرية، السنة العاشرة، العدد الأول والثاني، ١٩٦١، ص ٥٦.

³ د. محمد عبد الله المؤيد، التكييف القانوني لعقود الاستثمار النفطي في اليمن بالنظر الى أطرافها وذاتيتها، مجلة الدراسات الاجتماعية، كلية الشريعة والقانون، جامعة صنعاء، العدد السادس عشر، ديسمبر ٢٠٠٣، ص ١٦٢.

⁴ نساخ سفيان، المرجع السابق، ص ١٠.

⁵ د. غسان رباح، الوجيز في العقد التجاري الدولي، نموذج العقد النفطي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧، ص ١٧٣.

⁶ د. محمد شوقي شاهين، الشركات المشتركة، طبيعتها واحكامها في القانون المصري والمقارن، ١٩٨٩، ص ٣٧٣.

⁷ د. محمد عبد الله المؤيد، المرجع السابق، ص ١٦٣.

المصلحة العامة. والدولة في هذا المجال تأخذ بفكرة تغير الظروف للعقد كما هو الحال في القانون الفرنسي وغيره وكما هو الحال في القانون الدولي العام الذي يصرف مبدأ مراجعة المعاهدات نتيجة تغير الظروف¹.

وجهة الإدارة هي أشخاص القانون العام، فالعقد الذي يكون فيه جهة الإدارة لا بد أن يكون من قبيل العقود الإدارية، التي تسعى في المقام الأول كجهة إدارية نحو تحقيق الصالح العام.

وما جعل أصحاب هذا التوجه يقتنعون بفكرة العقود الإدارية للعقود النفطية هي اختيار المتعاقدين لوسائل القانون العام، وذلك من خلال تضمن العقود لشروط استثنائية لا نجدها في مجال القانون الخاص في العقود المدنية أو التجارية. ومنها على سبيل المثال تلك التي تمنح المتعاقد مع الإدارة الحق في ممارسة مظاهر السلطة المناطة عادة بالإدارة العامة مثل الحق في نزع الملكية واستخدامها لفترات طويلة جداً، والإعفاءات من بعض أنواع الضريبة المهمة بالإضافة إلى شرط التحكيم والسعي الدائم نحو شرط الثبات التشريعي.

وفي الجهة الأخرى تسعى الإدارة نحو تمتعها بسلطة مطلقة في المجالات الرقابية ومنها استخدام الأجانب من خلال تيسير دخولهم وخروجهم للدولة المضيفة، وتنظيم العمل بما يتناسب مع القانون الداخلي². وبالتالي أصبحت الصبغة العامة على عقود الدولة ظاهرة عالمية يمكن مشاهدتها في مختلف النظم القانونية³.

ويخلص أنصار هذا الاتجاه إلى أنّ عقود الدولة في مجال النفط هي عقود إدارية داخلية ونتيجة لهذا التكييف أنّ تخضع النزاعات بين الدولة المضيفة والشركة الأجنبية للقضاء الداخلي⁴.

المطلب الثاني: ما مدى توفر العنصر الدولي في العقود النفطية؟

لا شك أنّ عقود النفط من أهم العقود التي تقوم الدولة بالدخول فيها، ويختلف التكييف القانوني لطبيعة هذه العقود نظراً لأنّ طرفي العقد مختلفين تمام الاختلاف. وقد دره العديد من الفقهاء إلى القانون الدولي العام، مستندين إلى العديد من النظريات والأسانيد.

وقد اهتمّ القانون الفرنسي بهذا الموضوع، وقد توصل الفقه إلى أنّ هذه العقود تعد دولية كونها تشبه الاتفاقيات الدولية⁵، مما دعا العديد إلى تدويل عقود البترول لأنه يُعدّ القانون الصالح للنظر في طبيعة هذه العلاقة، التي تجعل الدولة النفطية رافضة الخضوع للقانون الأجنبي التابعة له الشركة وكون الطرف نفسه

1. د. حمدي عكاشة، موسوعة العقود الإدارية والدولية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩، ص ٢٠٥.

2. احمد عشوش وعمر أبو بكر باخشب، النظام القانوني لاتفاقيات البترول في دول مجلس التعاون العربي، مؤتمر الشباب الجامعي، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ٥٣ وما بعدها.

3. د. محمد عبد العزيز علي بكر، فكرة العقد الإداري عبر الحدود، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٣٩.

4. د. حفيظة الحداد، العقود المبرمة بين الدولة والأشخاص والأجنبية، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٣٢٥.

5. د. محمد يوسف علوان، القانون الدولي للعقود، مجلة الحقوق والشريعة، الكويت، العدد الثاني، السنة الرابعة، ابريل ١٩٨٠، ص ٩٠.

رافضاً الخضوع لقانون الدولة المتعاقدة¹. وعليه فإن إرادة الدولة في علاقتها مع الطرف الأجنبي تلتزم بها انطلاقاً من القانون الدولي، وهي الأساس الحقيقي لتدويل العقد، وهذه الإرادة قد تكون صريحة أو ضمنية ولكنها بكلتا الحالتين تشير إلى القانون الدولي وتستبعد القانون الوطني للدولة نفسها².

ويرى الفقيه (فردروس Verdross) أنّ اتفاقيات النفط كيان خاص، وبالتالي يستبعد المبادئ القانونية الداخلية للدولة، واختيار المبادئ والقواعد القانونية التي في الغالب يختارها الطرفان³، كما أنه يعطيها التصنيف ضمن العقود الشبه دولية⁴. كما أن الفقيه البريطاني "LordMcnaire" أيد وجود أحكام تحكم هذا النوع من الاتفاقيات وأطلق عليها "اتفاقيات التنمية الاقتصادية"، وقد استند إلى جملة من الأسانيد التي دعم فيه توجهه ومنها:

- 1- إنّ أحد طرفي العلاقة هو الدولة
- 2- طبيعة العلاقة طويلة الأمد بما يستدعي إقامة المنشآت
- 3- غالباً ما تحتوي العقود على حقوق تشبه حقوق الملكية مثل امتياز جزء من إقليم الدولة الواقعة ضمن عمليات البحث والتنقيب
- 4- حصول الأجنبي على بعض الامتيازات مثل الإعفاء من الضرائب التي لا نجدها عادة في العقود الإدارية العادية.
- 5- تحكم العلاقات بالقانون العام تارة وبالقانون الخاص تارة أخرى.
- 6- اختلاف جذري للنظم القانونية الداخلية للدولة مع القانون الأم للشركة المستثمرة.
- 7- عادة ما تحل النزاعات القضائية بين الطرفين بطريق التحكيم⁵. وبالتالي فإنه نادى بتطبيق القانون الدولي العام على هذا النوع من الاتفاقيات.

كما أنّ توجهاً آخر ينصب في نفس السياق دعا إلى تدويل اتفاقيات التنمية الاقتصادية التي تبرم بين الدول والشركة⁶. إنّ هذه العقود لا تختلف كثيراً عن المعاهدات سواء من حيث الطبيعة او الموضوع، إذ ان القانون الدولي هو نفسه الذي يحكم هذا النوع من العلاقات، كون القانون الدولي ينطبق على المعاهدات التجارية، فإنه من باب أولى ان ينطبق على العقود التي تبرمها الدولة مع الشركات الأجنبية، والسبب في ذلك وفقاً لأصحاب

¹ عامري محمد حبيب، منازعات الغاز والبترو في الجزائر، رسالة لنيل الماجستير في القانون، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١٦.

² د. حفيظة السيد الحداد، المرجع السابق، ص 584.

³ انظر: عبد الباري احمد عبد الباري، اتفاقيات الامتياز البترو في بين القانون الدولي والقوانين الداخلية، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد السادس، جامعة الملك عبد العزيز، 1986، ص 159.

⁴ انظر: محمد طلعت الغنيمي، الاحكام العامة في قانون الأمم، منشأة المعارف الإسكندرية، 1970، ص 330.

⁵ د. محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، ص 231-132.

⁶ د. محمد يوسف علوان، المرجع السابق، ص 130.

هذه النظرية يعود الى التماثل في الموضوع¹ من جهة ومن جهة ثانية الى الأهمية المدرجة في سياق هذا النوع من العقود.

كما لا يخفى على أحد أنّ الجهة القضائية التي تنظر عبر التاريخ في العقود النفطية كانت دائماً جهات قضائية تحكيمية تسعى إلى حل النزاعات غالباً إن لم تكن دائماً وفقاً للقانون الدولي العام أو المبادئ العامة للقانون، كون في المقام الأول النزاع القائم هو بين دولة وشركة أجنبية تتمتع بشخصية دولية محددة مدعومة من قبل دولتها صاحبة جنسيتها بشكل كامل. كل ما تم ذكره يذهب في اتجاه واحد وهو القانون الدولي العام. ختاماً، يمكننا القول بأن العقد الإداري يختلف تماماً عن الواقع الحقيقي للعقود النفطية. وكما قيل سابقاً فإنّ الدولة تعفي الشركة الأجنبية من الرسوم وتلزم نفسها بعدم جواز تعديل الاتفاق وفقاً لإرادتها المنفردة، وتكون العقود بين الطرفين على قدر كبير من المساواة، ونجد بأنّ الطرف الأجنبي المتمثل بالشركة لديه مقدرات اقتصادية وتكنولوجية قد تفوق أحياناً قدرة الدولة نفسها كما هو الحال في لبنان على سبيل المثال مما يجعل هذه الشركات في مركز قانوني أقوى على كافة المجالات، ويبعد احتمال أن تكون الدولة نفسها هي صاحبة المركز المتقدم. بل يلاحظ بأن الدولة صاحبة الثروات النفطية تحاول بكافة الوسائل الحصول على قدر معين من المساواة في علاقتها مع الشركة المستثمرة وليس خروجها المستفيد الأول. وعليه نجد بأن مفهوم العقد الإداري صفة أبعد ما تكون منطقية وعملية في العلاقات النفطية المتمثلة في عقود الامتياز.

الفصل الثاني

الواجبات والحقوق النفطية

للعقود النفطية كغيرها من الاتفاقيات العقدية آثار تتجلى في موجبات وحقوق تترتب تلقائياً بمجرد الوصول إلى طبيعة توافقية بين الأطراف المعنية. ولتوضيح هذه الفكرة بصورة أكثر فسوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين، يتضمن المبحث الأول الواجبات الواقعة على الشركات النفطية، وفي المبحث الثاني الحقوق الواجب توافرها لهذه الشركات من قبل الدولة المضيفة.

¹ انظر: د. محمد يوسف علوان، الاتجاهات الحديثة في العقود الاقتصادية الدولية، مجلة الحقوق، العددان 3-4، السنة الثامنة، 1976، ص

المبحث الأول

ما هي صور الواجبات المترتبة على الشركة النفطية؟

للإجابة على هذا السؤال كان لابد من التطرق إلى الواجبات المترتبة من النصوص القانونية وذلك ضمن مطلب أول، والواجبات الاتفاقية عبر شرحها في مطلب ثاني.

المطلب الأول: الواجبات بالنصوص القانونية

تنشئ عقود الامتياز النفطية على عاتق الشركات الأجنبية المستثمرة واجبات وتعهدات أياً كان نوعها وطبيعتها¹، ونذكر أهمها على سبيل المثال وليس الحصر، واجب الالتزام بالقوانين والأنظمة، المحافظة على الثروة الهيدروكربونية والمحافظة على البيئة الوطنية. وعليه سوف نتناول هذه النقاط بشيء من التفصيل.

أولاً- واجب الالتزام بالقوانين والأنظمة المحلية

يقع على عاتق الشركات الأجنبية مراعاة القوانين المعمول بها في الدول صاحبة الثروات الطبيعية، وهذا الأمر يسري على الشركة نفسها أو مع المتعاقدين معها، ويقع على الشركات إبلاغ المتعاقدين معها بهذا الواجب. وهذه الواجبات أو الالتزامات تضمن جميع التشريعات، سواء الداخلية مثل قانون العمل أو قانون الإقامة بالإضافة إلى الاتفاقيات الدولية كالاتفاقية المتعلقة بالأمور البيئية أو التجارية أو النقل، فالالتزام واجب في جميع الحالات المذكورة²، وغيرها من الحالات التي تدخل في نفس السياق.

كما يمكن القول إنّ العديد من الحكومات تسعى دائماً إلى التخفيف من حدة أنظمتها وذلك لكي تتلاءم مع كافة التوجهات الجاذبة للمستثمرين وهذا ما تطلبه في الغالب الأعمال التجارية والاقتصادية عموماً. وقد ذكر قانون الموارد البترولية في المياه البحرية في مادته الخامسة ما يلي: " ... كما تخضع للقوانين اللبنانية الأنشطة العائدة لأي شركة أجنبية تنفذ أو تشارك في عمليات متعلقة بالأنشطة البترولية".

ثانياً- واجب المحافظة على الثروة الهيدروكربونية وحماية البيئة

إنّ الثروة الهيدروكربونية تُعدّ من الثروات الطبيعية التي تعتمد عليها الدول بشكل مباشر كما تم ذكره. فهي مصدر الطاقة للتدفئة، للكهرباء، وللمحركات على اختلاف أنواعها، مما يزيد من أهميتها ويدفع جميع الدول للسعي نحو المحافظة عليها³. ولذلك تولي الحكومات الاهتمام الخاص لهذه الثروة لما تضمه من مختلف العناصر كالنفط والغاز الطبيعي، وتسعى جاهدة لتطويره وتنظيمه والمحافظة عليه. ويتم ذلك عبر الخطط

¹ د. محمد عبد العزيز بكر، فكرة العقد الإداري عبر الحدود، دراسة في النظام القانوني للعقود المبرمة بين الدول والشركات الأجنبية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 185.

² د. أحمد عبد الحميد عشوش، المرجع السابق، ص 48.

³ Eneh, O.K, Journal of Applied Sciences, A Review on Petroleum: Source, uses, Processing, Products and the Environment, vol. 11, January, 2011, P: 6.

الاقتصادية او بواسطة التشريعات القانونية التي تهدف في المقام الأول إلى تنظيم هذه الثروة والمحافظة عليها. ونجد العراق من أوائل الدول التي استجابت لقرار منظمة الأوبك عام 1968 المتضمن دعوة جميع الدول المنتجة للنفط للحفاظ على هذه الثروة النفطية.

وفي الجانب الآخر نجد بأن لبنان قد سعى من خلال إصداره قانون الموارد البترولية في المياه البحرية لعام ٢٠١٠ وتحديداً في نص المادة السابعة والعشرون ما يفيد المعنى نفسه، إذ نجد بأن المادة قد تحدثت عن الإنتاج الرشيد وقد تضمنت أن يتم الإنتاج وفقاً لأفضل المعايير وبطريقة تتفادى هدر البترول قدر الإمكان، وفي هذا إشارة الى ضرورة المحافظة على هذه الثروة والعمل على تحسينها واتخاذ كافة التدابير اللازمة لتحسين النتائج¹. وبمعنى آخر يتعين على الشركات المستثمرة اتخاذ كافة الإجراءات لضمان أفضل الاستخدامات للثروة النفطية².

وهناك توجه دائم من قبل الدول للشركات النفطية أن تلتزم باستخدام الكميات المناسبة من النفط والتنسيق الدائم مع الطرف الوطني، والبعد كل البعد عن الهدر والإسراف غير المبرر، بل أكثر من ذلك إلى اعتماد أفضل السبل في تنفيذ عمليات الإنتاج والتنقيب، كي لا يؤدي ذلك لأي نوع من فقدان مكامن النفط، وقد يحصل ذلك في خلال أخطاء قد تقع أثناء عملية الحفر والتنقيب تؤدي إلى حركة للصحور بشكل خاطئ يؤدي بدوره إلى غلق البئر النفطي، ولا يخفى قدر الخسائر التي قد تلحق الدول النفطية في حال حصول امر كهذا³. مع الإشارة الى ان للطرف الوطني لجان خاصة تقوم بتقدير الكميات التي تمثل هدراً في الطاقة الهيدروكربونية.

ثالثاً- التقيد بضريبة الدخل

إن التشريعات القديمة والحديثة على حدٍ سواء صدقت ووافقت بحق الدول في فرض الضرائب بكافة أشكالها وصورها. وتناولت كمادة ضريبية المواطنين والمقيمين على حدٍ سواء، أي من هم في غير جنسية الدولة صاحبة الأرض، وذلك انطلاقاً من مبدأ السيادة الكاملة على كافة اراضيها⁴.

وقد أكدت التشريعات الداخلية أنّ الدولة تتحمل أعباء كبيرة تجاه تأمين الخدمات بكافة أنواعها للمقيم والمواطن مما يستدعي وبشكل مباشر ان يلتزموا بدفع الضريبة، مع الأخذ بعين الاعتبار قدرة كل شخص ومقدار يدخل في ذمته المالية، وما يستهلكه من خدمات عامة مختلفة، وهي القاعدة التي يتم اعتمادها من قبل كافة

¹ للتفصيل أكثر يمكن العودة الى قانون الموارد البترولية في المياه البحرية، الصادر عن مجلس النواب اللبناني في ٢٥-٩-٢٠١٠ المادة ٢٧.

² د. احمد عبد الحميد العشوش، المصدر السابق، ص ٥١. ود. فائق الشماع، المرجع السابق، ص ١٥١.

³ د. فائق الشماع، المرجع السابق، الهامش رقم ٤، ص ١٥٢.

⁴ احمد عبد الحميد العشوش، المصدر السابق، ص ٢٤٨.

الدول حتى تحصل للضريبة سنداً قانونياً محققاً في سبيل تحصيلها للضريبة وهو المنهج الذي تم اعتماده من قبل العديد من الدول لفرض الضريبة في الآونة الأخيرة¹.

وانطلاقاً مما تم سرده أعلاه، نستخلص قاعدة تفيد بأن الشركات النفطية مطالبة وبوجه عادل بدفع الضريبة بعد أن كانت معفاة تماماً منها في البدايات النفطية كونها هي صاحبة الامتياز المطلق، ولكن مع تطور العلاقة بين الدولة صاحبة النفط والشركات النفطية، من خلال المفهوم الحديث المنطلق من فكرة السيادة، فرضت على هذه الشركات الالتزام بالمفهوم الضريبي والعمل على تأدية المتوجبات المطلوبة منها كونها شركات مستثمرة تجارية تعمل على تحقيق أهداف مالية بالمقام الأول داخل الدولة المضيفة مما يوجب عليها الالتزام بالقوانين والأنظمة الضريبية المرعية الاجراء داخل الدولة نفسها.

أما في لبنان فنجد بأن قانون الموارد البترولية في المياه البحرية، تطرق إلى هذا الموضوع في المادة الخامسة والاربعين حيث نصت المادة: "تُعدّ جميع الأنشطة البترولية والحقوق البترولية الواردة في هذا القانون التي تجري مزاولتها في لبنان ومياهاها البحرية خاضعة للقوانين والأنظمة الضريبية المرعية الاجراء"². وكان الأولى بوضعي المادة المذكورة التطرق إلى الضريبة نفسها وتحديد نسبتها من حيث الحد الأدنى والحد الأقصى، كما هو معمول به في جميع الدول المنتجة للنفط، حتى تكون هذه النسب واضحة وليست متروكة للمناقشات والتداولات بين الدولة المضيفة والشركات النفطية وذلك تداركاً لعدم الوقوع بالثغرات القانونية التي تم استغلالها في العديد من الدول العربية المنتجة للنفط من قبل الشركات النفطية صاحبة الخبرة والتمرس في هذا المجال والعراق خير مثال في هذا المجال.

المطلب الثاني: الواجبات التعاقدية

لتفسير هذا المطلب سوف نتطرق إلى العديد من النقاط ولعل أهمها:

أولاً- التزام الإدارة المشتركة والقيام بالأعمال المتفق عليها

يتم الاتفاق في العقود النفطية عادة على الشكل العام لإدارة المشروع وبطبيعة الحال يختلف من دولة الى أخرى، ولكن يبقى المشترك بينهم جميعاً الهدف المراد تحقيقه ألا وهو السير في العملية النفطية، لما تحققه من منافع للكوادر الوطنية وتطويرها حتى تتصدر العمل بشكل وسيلق وطني كامل³.

ومن الضروري وضع خطة مسبقة بين الأطراف المتعاقدة تشرح وبوضوح طريقة الإدارة والصلاحيات الموزعة والهيكلية الإدارية لإتمام المشروعات. وفي القانون اللبناني ذكرت اتفاقية الاستكشاف والإنتاج في المادة 19، وتطرق إلى بعض صور للالتزامات التعاقدية بين الطرفين دون ذكر وبشكل مباشر وواضح الهيكلية

¹ شمس الدين الوكيل، الموجز في الجنسية ومركز الأجانب، منشأة المعارف، القاهرة، ١٩٦٨، ص ٤٠١.

² للتفصيل يرجى العودة الى: قانون الموارد البترولية في المياه البحرية، في فصله السادس.

³ انظر: د. احمد بريبي علي، بحث بعنوان: الجوانب المالية في عقود الخدمة النفطية وإدارة العمليات، بغداد، 2011، ص 4.

الإدارية المراد إنشائها عند إتمام الاتفاقيات والاكتفاء بتوضيح بعض الواجبات¹. وقد تم سردها تحديداً في الفقرة السابعة من المادة المذكورة. فالمادة العاشرة قد أشارت إلى وجوب إنشاء "هيئة إدارة قطاع البترول" وأسندت إليها العديد من الوظائف وأعطيت استقلال مالي وإداري وارتبطت بشكل مباشر بالوزير المختص. وبطبيعة الحال أسند إليها العديد من الصلاحيات منها رفع تقرير، إعداد مشاريع، معاونة الوزير بالتفاوض ولعل أهمها ما ورد في الفقرة "هـ" وما بعدها كونها تتعلق بالإدارة والمتابعة، تقويم خطط تطوير الحقول، إدارة بيانات الأنشطة ومسك وإدارة السجل البترولي.

إن عقود الإنتاج النفطي توجب على الشركات النفطية تنفيذ كافة الأعمال المتفق عليها، كإعداد خطة لتطوير الحقول، وإجراء دراسات ومسح ثلاثي الأبعاد، حفر الآبار وبناء منشأة جديدة في الحقول النفطية وغيرها من الأعمال المرافقة للأعمال. على أن يتم التقيد بأفضل الأساليب المعتمدة عالمياً، وهي الأعمال التي يكون لديها قبول لدى قطاع النفط العالمي لأنها تأخذ بعين الاعتبار الشروط الأمنية والملائمة للبيئة كون المحافظة عليها من الأساسيات التي تسعى كافة الدول والشركات إلى تحقيقها، وقد أشارت المادة الثانية والثلاثون من القانون اللبناني على أن يقع على عاتق المشغل بالنيابة عن صاحب الحق تقديم تقرير مفصل للأثر البيئي بالاستناد إلى موافقة الوزير، كما نجد أن المادة التاسعة والخمسين قد أوضحت ضرورة تقديم الخطط والمستندات المتعلقة بالصحة والسلامة إلى الهيئة وإلى السلطات والإدارة المختصة وذلك بعد مراعاة كافة الأنظمة المعتمدة. وأضافت المادة الستون بأن وزارة البيئة اللبنانية تقوم بالتنسيق مع الوزير بالإشراف والرقابة على المسائل البيئية المتعلقة بالأنشطة البترولية، وتعمل على اتخاذ كافة التدابير والإجراءات الضرورية للحد من أي آثار سلبية قد تلحق أو تصيب البيئة المحلية².

ثانياً- تمويل الإنفاق والالتزام بالتخلي

تحتاج الاستثمارات النفطية إلى رؤوس أموال ضخمة يوازي ضخامة المشروع نفسه، وفي غالب الأحيان هذا هو السبب الأول والمباشر الذي يدفع الدول إلى الاعتماد على شركات أجنبية تكون قادرة على التكاليف المتوقعة، في المرحلة الأولى وصولاً إلى مراحل الإنتاج والتصدير. فنجد أن السبب وراء قبول شركة دون غيرها هو مدى إمكانيات هذه الشركة في القيام بكافة الالتزامات المادية، وفي كثير من الأحيان تتعاون شركتان أو أكثر في سبيل تقديم للطرف الوطني القدرة القوية لديها كي تتمكن من الفوز بجولات التراخيص النفطية مقابل الشركات المنافسة الأخرى، وقد ذكرت المادة الرابعة عشر هذا الأمر بوضوح عند ذكرها الطلبات الجماعية.

وعليه فإن الالتزام بالتمويل أي الانفاق من العناصر المهمة جداً للطرف الوطني، ونجد بأن جميع العقود تعطي هذا الالتزام مساحة خاصة نظراً لأهميته، وعادة يتم تحديد هذا الانفاق والاتفاق عليه ويوضع له جدول

¹ للتفصيل يرجى العودة إلى المادة 19 من القانون اللبناني للموارد البحرية.

² المادة 59-60 من قانون الموارد اللبناني.

زمني مقسم في الغالب على مراحل تنفيذ المشروع، وقد استخدمت العديد من الدول النفطية في هذا السياق وضع حد للإنفاق يتفق عليه بين الأطراف وفي حال تم انفاق مبلغ اقل فإن الجزء المتبقي يتم تسليمه للطرف الوطني¹، وعلى الحكومة اللبنانية الاستفادة من الخيارات الموجودة لدى دول الجوار ومحاولة تعميمها في التجربة اللبنانية.

وإننا نجد بأن جميع العقود النفطية التي تمت من خلال العديد من الحكومات العربية مع شركات نفطية أجنبية كانت متقدمة وواضحة، محاولة في جميع المراحل إظهار الجانب المادي الذي هو بطبيعة الحال الهدف الأساسي لقيام هذه العلاقة التعاقدية.

وبالعودة إلى القانون اللبناني، نجد في سياق المادة الثامنة والستين بأنها أتت على ذكر الضمانات المالية من خلال قولها: "على الوزير عند منح الحق البترولي أو بعده أن يطلب من صاحب الحق تقديم الضمانات المالية..."، ويأخذ على هذه المادة ذكرها "أو بعد المنح أن يطلب الوزير الضمان المالي، فبالسياق الطبيعي للأمور ان يطلب الضمان قبل وليس بعد المنح، ومن جهة ثانية عدم وضوحها حول مقدار هذه الضمانات وأنواعها، ولعل المشرع أراد ترك الامر لظروف العقد نفسه.

ويقع من الجهة الثانية على الشركات النفطية الأجنبية التزام يسمى بالتخلي. والمقصود به تنازل الشركة عن منطقة نفطية لصالح الطرف الوطني، وغالباً ما تكون هذه المناطق التي لم تنجح في استثمارها، فيتركها للطرف الوطني للتصرف فيها بشكل مختلف وفقاً لما يراه مناسباً، وفي الغالب يكون التخلي وفقاً لنوعين، إما تخلي إجباري او اختياري. ونجد في العديد من العقود التي تمت في دول كثيرة كانت تشمل النوعين، أي التخلي وفقاً لإلزام الشركة المستثمرة بترك المناطق غير المستغلة وفق نسبة يحددها العقد وخلال مدة زمنية محددة من تاريخ النفاذ²، والتخلي الاختياري كما هو ظاهر أن تترك الشركة مكان نفطية باختيارها متى ما قررت أن العمل في هذه المنطقة غير مجدٍ.

وبالعودة إلى القانون اللبناني وتحديداً المادة الرابعة والعشرون يستطيع المطلاع أن يستنتج بأن المشرع تطرق فقط الى نوعاً واحد من أنواع التخلي الا وهو التخلي الاجباري، وذلك من خلال العبارات التي صيغت فيها النصوص القانونية، فقد ذكرت المادة عبارة بخفض مساحة المنطقة مما يفهم منها بأنها تخفيض تلقائي، وفي الفقرة الثانية ذكرت عبارة حكماً مما يفيد الالزام التام.

وعليه فإن التخلي في القانون اللبناني يعتمد بشكله الاجباري فقط، وهو ما يشكل الزاماً يقع على عاتق المستثمر الأجنبي، وبالتالي يوجب عليه العمل به والتقييد بقواعده وذلك بهدف تمكين الدولة المضيفة من إبقاء سيطرتها على المكامن النفطية بشكل كامل إلى حد ما.

¹ تصريح صادر عن وكيل وزير النفط العراقي، في احدي المقابلات التلفزيونية، سنة ٢٠١٦.

² عبد الرحيم محمد سعيد، النظام القانوني لعقود البترول، رسالة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٠، ص ١٨٢.

ثالثاً- التزام التوظيف والتدريب وتقديم التقارير

تتضمن العقود النفطية غالباً التزاماً بالتدريب والتوظيف للكوادر الوطنية¹، وذلك استعداداً لتسليم القيادة النفطية كاملة في المستقبل، سعياً للاستفادة بأعلى درجة من الشركات المستثمرة لما تستطيع خلقه من فرص عمل ورفع مستوى العمالة للدولة المضيفة، فمن خلال هذا الالتزام تستطيع الدولة أن تأمن فرص عمل لعدد كبير من مواطنيها مما يعود بشكل أساسي بالنفع في الوسط ليس الاقتصادي فحسب بل أيضاً في المجال الاجتماعي. وقد ورد في المادة الثامنة والعشرين الفقرة "أ" من عقد الاستثمار النفطي المبرم بين الحكومة الكويتية وشركة الزيت العربية (اليابان) على أن: "تساهم الشركة بعد اكتشاف النفط بكميات تجارية في إصلاح أحوال الشعب الكويتي بتقديم الخدمات التعليمية والطبية والصحية وغيرها مما تتفق عليه مع الحكومة"، والجدير بالذكر أن شركة الزيت العربية (اليابان) لا زالت في مرحلة مفاوضات حالية مع الحكومة الكويتية للاتفاق على قيام عقد نفطي جديد بين الطرفين منفصل عن العقد القديم ويحمل في طياته العديد من المنافع الاقتصادية التي تسعى الحكومة الكويتية إلى تحقيقها.

فقد أصبحت الدول المنتجة للنفط أكثر قوة مما كانت عليه سابقاً، وذلك بعد أن استطاعت تحقيق العديد من المنافع ومن ضمنها وجود الكوادر الوطنية القادرة على القيام بالاستثمار فمناذ مراحلها الأولى وصولاً إلى الخواتيم. وليس أكثر وضوحاً ما نجده من تطور كبير حاصل في القطاع النفطي السعودي وكيف كانت البدايات تعتمد على العنصر الأجنبي بشكل كامل، إلى أن أصبحت شركة أرامكو وهي من أهم الشركات النفطية في المملكة العربية السعودية مملوكة ومدارة من قبل الكوادر السعودية المتخصصة. ولا بد من الإشارة إلى أن مصر كانت من أوائل الدول العربية التي قامت بتحديد نسبة الكوادر الوطنية في العقود النفطية سنة 1938².

أما المادة الخامسة والسبعون في قانون الموارد البحرية اللبناني فقد ذكرت أنّ للوزير الحقّ بأن يفرض على أصحاب الحقوق تنظيم وتمويل دورات تدريبية لموظفي القطاع العام الذين ترتبط طبيعة عملهم بالأنشطة البترولية، وكان الأفضل توسيع المادة بأكثر من دورات تدريبية بل كان يفضل إلزام الشركات بنسبة معينة من الكوادر الوطنية الواجب إدخالها ضمن المشروع أسوة بما قامت به مصر في العقد السابق ذكره، حيث لم تكف فقط بالتدريب بل ألزمت بأن تكون نسبة الكوادر الوطنية 95٪ و 10٪ فقط من الكوادر الأجنبية³. ويفضل في المستقبل عند إجراء العقود النفطية مع الشركات الأجنبية ضرورة السعي لتوظيف أكبر نسبة ممكنة مع واجب التدريب على حدّ سواء.

¹ د. عالية يونس الدباغ، مرجع سابق، ص 377.

² للتفصيل راجع الاتفاقية النفطية التي أبرمتها مصر مع شركة البترول الانجلو مصرية، وراجع د. احمد عبد الحميد العشوش، النظام القانوني للاتفاقيات البترولية في الدول العربية، مرجع سابق، ص 11، هامش رقم 1.

³ د. فائق الشماع، المرجع السابق، ص 128، هامش رقم 1.

تتضمن عقود النفط حقاً للدولة يتمثل بالرقابة على سير العملية الاستكشافية¹، وتلتزم الشركات الأجنبية بتقديم كل ما يوضح سير العمل²، كما أنه يقع على عاتقها المحافظة على المعلومات والبيانات التي يتم الحصول عليها أثناء عمليات البحث والتنقيب، بالإضافة إلى التزام بتقديم التقارير إلى الطرف الوطني كلما استدعت الحاجة، فنجد العديد من العقود تفرض على الشركات إما تقارير شهرية أو سنوية أو تقارير تقدم عند طلب الطرف الوطني لها، وهناك عقود تكون جامعة لكل هذه الأنواع. وتُعدُّ هذه التقارير من الأمور الجد هامة بالنسبة للدولة المضيفة وذلك حتى تكون على دراية كاملة ووافية بما يتم تحقيقه بشكل أو بآخر ضمن المشروع.

وفي السياق نفسه نجد بأن الشركات ملزمة بتقديم شهادات توثيق لما يتم استكشافه باطن الأرض أثناء عمليات الحفر والتنقيب، من طبقات جيولوجية، فيزيائية، كيميائية، أو حتى من معادن أو غيرها من الثروات الطبيعية التي تشكل ثروة علمية ذات قيمة عالية وتعد من المعلومات التي لا تبتعد عن الثروة الوطنية بأكملها. وقد أشارت المادة السادسة والعشرون إلى ما يفيد واجب الإبلاغ عن كافة الدراسات والمخططات من قبل صاحب الحق إلى الجهة الحكومية المتمثلة بالوزير، وأضافت المادة الثامنة والعشرون الفقرة الأولى ما يفيد إلزام القائم بالمشروع إلى الجهات الحكومية تقارير تفيد عن سير العمل وما توصلت إليه الدراسات، وذلك خلال مدة ستة أشهر من تاريخ الاكتشاف كحد أقصى، كي تبقى الجهات الحكومية مطلعة ومتابعة لكافة المراحل المرافقة للمشروع، وخصوصاً إذا ما أخذنا بالاعتبار خبرة هذه الشركات في مجال العمل، مقابل الدولة المضيفة التي غالباً ما تكون محدودة الخبرة العلمية والعملية.

المبحث الثاني

الحقوق الواجب توافرها للشركات الأجنبية من قبل الدولة المضيفة

للمستثمر الأجنبي الحق في أن تقدم الدولة المضيفة له كافة التسهيلات الممكنة، التي تساعد على تقديم مهامه على أفضل حال وفقاً لما تم الاتفاق عليه في بنود العقد³.
ولتوضيح هذا المبحث بشكل أفضل سوف نقوم بتقسيمه إلى مطلبين، الأول فيه نتناول الحقوق الواقعة على الطرف الوطني، والثاني حق التصرف بالعقد.

¹ في قانون الموارد البترولية البحرية اللبناني ذكرت في المادة ٧٤.

² د. عالية يونس دباغ، المرجع السابق، ص ٣٧٩.

³ د. محمد عبد العزيز بكر، فكرة العقد الإداري عبر الحدود، دراسة في النظام القانوني للعقود المبرمة بين الدول والشركات الأجنبية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٥٦.

المطلب الأول: ما هي الحقوق الواقعة على الطرف الوطني؟

للإجابة على هذا التساؤل لا بد من التطرق لنقاط عديدة أساسية متمثلة بالحقوق التي تُعدُّ أساسية بالنسبة للشركات الأجنبية وتسعى في مختلف العقود النفطية نحو تحصيلها.

أولاً- حق الاستيراد

تتضمن معظم العقود النفطية نصوصاً تسمح للشركات الأجنبية باستيراد كافة التجهيزات اللازمة لإتمام العملية النفطية، فلا يخفى بأن هذه المشاريع تتميز بضخامة موضوعها المتمثل في الثروات الطبيعية، وهو ما يستدعي استخدام معدات وآلات عادة ما تكون خارج قدرة الدولة، وغير قادرة على تأمينها وخصوصاً في المراحل الإنتاجية الأولى. أمّا الشركات فتكون مالكة أو مستأجرة للعديد من المركبات، المواد والتجهيزات وغيرها من الممتلكات التي تؤدي في نهاية الأمر إلى تحقيق الهدف الاقتصادي المراد تحقيقه.

ويجب الإشارة إلى أنّ هذا الحق يُعطى للمقاول وهو المسؤول المباشر على تنفيذ العقد. ويأتي بعده المشغل الذي يتم التعاقد معه من قبل المقاول وأخيراً المقاول الثانوي، ونجد في بعض العقود قد تم استكمال التعداد بإضافة كل من ارتبط بالعمليات النفطية وبالمستخدمين منهم أيضاً. وقد وردت هذه الإضافة في عقد التطوير والإنتاج العراقي.

وكما سبق وذكرنا فالمعدات الثقيلة وكل ما يلزم من تجهيزات تكون خاضعة لحق الاستيراد، ويكون الهدف بالدرجة الأولى هو تيسير العمليات النفطية من بحث وتنقيب وغيرها من الأمور التي تستلزم منح مساحة معينة للشركة حتى تكون قادرة على العمل ضمن بيئة طبيعية.

ثانياً- الحق باستخدام الأجانب

من الأمور البديهية والقابلة للمنطق أن يسمح للشركات الأجنبية استخدام الأجانب داخل الدولة المضيفة والعاملين والتابعين للشركة الأجنبية، لأنّ هذه الكوادر تكون تابعة وتحت إدارة وإشراف الشركات وتملك من الخبرات ما يسهل العمل المرتقب.

ونستطيع القول إجمالاً إن غالب الكوادر الوطنية لا تملك من العناصر المتخصصة في هذا المجال وهي واحدة من الأسباب التي تدفع الدول إلى التعاقد مع هذه الشركات أمّا عند توفر هذه العناصر فإن الدولة تكون قادرة على القيام بالعمل بطبيعة الحال وقادرة الى حدّ كبير الاستغناء عن هذه الشركات.

ولكن واقع الحال يختلف تماماً ونجد بأن الدولة تعطي الشركات الأجنبية غالباً مساحة أكبر حتى تكون قادرة على استقطاب القدر الكافي من المستخدمين لإتمام الأعمال.

ولكن هذا الحق لا يعطى بشكله الواسع، بل تكون له العديد من الضوابط المطلوب من الشركات عدم تجاوزها انطلاقاً من فكرة وجود هذه الكوادر الأجنبية تُعد من الأمور التي تدخل ضمن النواحي القانونية والسياسية للدولة المضيفة.

وعليه إذا أرادت هذه الشركات- ودائماً ما تكون راغبة- من استقطاب كوادرها، أن تراعي كافة الأنظمة والقوانين والعمل ضمن التشريعات المرعية الإجراء¹. فلا بد أن يتم هذا التنظيم من جانب الحكومة للدولة صاحبة السيادة والمختصة في هذا الشأن. والمطلع على العقود النفطية يجد أن بنود هذه العقود المتعلقة بدخول الأجانب التابعين للشركة الأجنبية للقيام بالعمليات التنفيذية للمشروع أن يكون لهم هذا الحق ولكن ضمن الإطار القانوني الداخلي للدولة المضيفة المالكة وحدها لحق تنظيم هذا الدخول والخروج كونها صاحبة السيادة المطلقة في هذا الشأن، فالمستثمر غالباً ما يحمل الجنسية الأجنبية، مما يتطلب ذلك حصوله والكادر الذي معه على الموافقات والتأشيرات اللازمة والتصاريح الجمركية الخاصة بالاستيراد مما يجعله يسعى دائماً للحصول على الموافقة الرسمية في الدولة المضيفة مما يؤدي في النهاية إلى تلافي التعقيدات في العمل².

ثالثاً: الإعفاءات

تجتهد الشركات النفطية دائماً في الحصول على أكبر قدر ممكن من الإعفاءات الصادرة عن الدولة المضيفة، خاصة المتعلقة بالإعفاءات الجمركية أو الضريبية. وتسعى دائماً إلى محاولة الحصول على معاملة خاصة ضمن إطار عقد الامتياز النفطي، لما تحويه هذه العقود من خاصية مهمة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية على حدٍ سواء. فالشركات الأجنبية تطالب الدولة المضيفة باعتماد سياسة الإعفاءات على أكبر قدر من الموضوعات أو المواد التي تكون غالباً وفي الإطار العام وعاء ضريبي منهك. وبما أن العقود النفطية تتميز بخاصية الامتياز، فإنّ الدول تسعى جاهدة إلى تقديم وتسيير تطبيق الاعمال بشكل عملي وسريع وسلس. فإننا نجد بعض الدول تُنشئ هيئات يكون جوهر عملها تسهيل حصول الشركات على الكثير من الالتزامات القانونية، فمن الطبيعي أن تعطي الدولة المضيفة هذه الشركات بعض من الإعفاءات المالية. ولكننا لا نجد بأن الإعفاءات لم ترد بشكل مطلق بل انحصرت في مجالات محددة من قبل الدول وكان الهدف منها في المقام الأول كما سبق وذكرنا التسهيل قدر الاستطاعة على هذه الشركات ومنها على سبيل المثال اعفاء الشركات من الضريبة الجمركية فيما يتعلق بالمعدات والآلات الخاصة بالمشاريع، وايضاً بعض الإعفاءات المتعلقة بالمستخدمين القادمين مع الشركات نفسها. أما أجور الخدمات والتطبيقات المختلفة التي تؤدها المؤسسات فيجب على الشركات دفعها كاملة.

1. د. سراج حسين أبو زيد، المرجع السابق، ص ٩١.

2. د. محمد يونس الصانع، المركز القانوني للاستثمارات الأجنبية الخاصة في الدول النامية في ظل القانون الدولي المالي، أطروحة دكتوراه، مقدمة

إلى كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٥، ص ٦٣.

المطلب الثاني: ما مدى حق الشركة الأجنبية بالتصرف بالعقد؟

هذا الحق المعطى للشركات الأجنبية، سوف نتطرق له من خلال الحقوق التالية وهي، حق إنهاء العقد، حق التنازل، وحق الرهن.

أولاً- حق إنهاء العقد

لا تختلف عقود النفط في شكلها العام عن العقود الأخرى. لذلك نجد بأن طرائق انتهائها تتم بطريقتين. الطريقة الأولى من خلال تحقق هدفها أو إنتهاء المدة المتفق عليها¹. والطريقة الثانية تتم عندما يتفق الطرفان على إنهاء العقد بإرادة مشتركة أو بدون اتفاق ويكون بإرادة منفردة².

ولكن السؤال الذي يطرح، من هي الجهة صاحبة الصلاحية بإنهاء العقد بإرادة منفردة؟ وما هو الإجراء الملزم المتبع في هذه الحالة؟

بالعودة إلى القانون اللبناني، فيما يتعلق بموضوعنا، نجد بأن المادة السادسة والاربعين قد نصت في الفصل المعنون "الوقف الدائم للتشغيل" بأن على: "صاحب الحق ومن دون تأخير إبلاغ الوزير عن الوقت المتوقع لإنهاء استعمال المنشأة بشكل نهائي، قبل التوقف الدائم عن التشغيل"، ويتضح من المادة أنها أتت على ذكر التبليغ الواجب القيام به من قبل صاحب الحق للوزير المختص من دون تحديد مدة زمنية واجبة الالتزام بها كما فعلت معظم القوانين الأخرى. ولكن المادة السابعة والاربعين أشارت إلى إنتهاء العقد وفقاً لحالات يمكن تعدادها على الشكل التالي:

- انقضاء مدة الاتفاقية أو إنتهاء رخصة البترول وهي الحالات الطبيعية التنازل، الفسخ، الإلغاء واخيراً التوقف النهائي لاستعمال المنشأة.
- الفقرة "ج" من المادة المذكورة أضافت واجباً على صاحب الحق بضرورة تقديم خطة لوقف الأنشطة البترولية، وذلك ضمن مدة ثلاث سنوات كحد أقصى وسنة كحد أدنى قبل انقضاء مدة الاتفاقية... في حال إلغاء الحق البترولي يجب إعداد وتقديم خطة لوقف الأنشطة البترولية ووقف التشغيل بالسرعة الممكنة. ويأخذ على الفقرة استخدام عبارة بالسرعة الممكنة التي تُعدُّ بطبيعة الحال عبارة فضفاضة خاضعة لسلطة تقديرية لذوي الشأن، وعليه فإن أي وقت يناسبهم هو معيار السرعة الممكنة.
- أعطى الوزير صلاحية طلب تعديل الخطة المتعلقة بوقف التشغيل بما يتوافق مع القوانين المرعية الاجراء، ويفهم من الفقرة الرابعة ان الوزير يملك صلاحية طلب التعديل وكأنها إشارة إلى ضرورة حصول الموافقة المسبقة قبل الوصول إلى مرحلة وقف التشغيل.

¹ انظر: اقبال علي شعيب، الانهاء الإرادي للعقد الإداري، رسالة ماجستير، جامعة بيروت العربية، ٢٠٠٠، ص ٢٢.

² انظر: حذيفة عادل عبد الكريم منصور، انهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٥، وخالد محمد جمعة، انهاء الدولة المضيفة للاستثمار الأجنبي، مجلة الحقوق، الكويت، المجلد ٢٣، العدد ٣، ١٩٩٩، ص ٧٥ وما بعدها.

ويستحسن عند القيام من قبل الحكومة اللبنانية بإجراء العقود النفطية التدقيق والتمحيص في هذه الجزئية المتعلقة بوقف التنفيذ، والسعي دائماً نحو تحديد الجهة صاحبة الصلاحية أولاً والقيام بإجراءات محددة ملزمة للطرف المستثمر من ناحية المدة والطريقة القانونية لإلغاء العقد ووقف التنفيذ.

ثانياً- حق التنازل

إن المراقب والمطلع على العقود النفطية يجد التنازل حقاً موجوداً فيها جميعها، لا سيما وأنه وارد الحصول مع طبيعة هذه العقود التي تتميز عن غيرها بالمدة الزمنية الطويلة نسبياً، ولضخامة المشروع نفسه من حيث التكاليف المادية المصاحبة لتنفيذه من ناحية أخرى.

وسعت جميع الدول المنتجة للنفط بوضع إطار قانوني واضح في هذا المجال من أجل تحقيق أكبر قدرة ممكنة للسيطرة على طبيعة العقد، وإبقاء العلاقة العقدية مستقرة إلى حد كبير.

وقد ورد الحق في التنازل عن الاتفاقية في المادة الخامسة والعشرين حيث أعطي صاحب الحق حصراً التنازل للدولة عن الاتفاقية ولكن ضمن شروط وهي التالية:

- أن يكون قد نفذ الحد الأدنى من موجبات العقد أو النفقات الاستثمارية.
 - أن يكون قد سدد كامل ما عليه من التزامات مالية للدولة بما فيها الضرائب المستحقة¹.
- في حين نجد بأن المادة السبعين قد أكملت في السياق نفسه عندما تحدثت عن موضوع التنازل أو التحويل، حيث تناولت في فقراتها الأولى التنازل أو التحويل ووضعت له شروط تتمثل بما يلي:

لا يمكن التنازل أو التحويل لحق بترولي بشكل كلي أو جزئي إلا:

- لشركة مؤهلة وفقاً لأحكام القانون.
 - الحصول على موافقة مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير المستند إلى رأي الهيئة.
- كما هو واضح أصبح التنازل أو التحويل الكلي أو الجزئي والشروط المذكورة أعلاه ليس بسهولة توافرها وخصوصاً الشرط الخاص بالحصول على موافقة مجلس الوزراء.

أما في الفقرة الثانية من نفس المادة فقد أضافت حالة للتنازل مختلفة عن الفقرة الأولى وهي التنازل المباشر مع إبقائها على الشروط نفسها. وأضافت حالة التفرغ عن ملكية الحق أو حق استخدام منشأة دون الحصول على موافقة مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير المستند أيضاً لرأي الهيئة.

وبالخلاصة فقد أعطت المادة السبعون الصور التي أقرها القانون اللبناني للتنازل والشروط الواجب توافرها حتى يُعدَّ صحيحاً ومنتجاً لكافة مفاعيله.

¹ انظر في قانون الموارد البترولية في المياه البحرية اللبناني.

ثالثاً- حق الرهن

الرهن من الحقوق المصاحبة للعديد من العقود. فهو قد يكون في كثير من الحالات حلاً لبعض الأزمات التي من الممكن أن يمرّ بها أطراف العقد.

وبالعودة إلى العقود موضوع دراستنا، نلاحظ أن الرهن موجود وتطالب به جميع الشركات المستثمرة النفطية والتوسع في الصلاحيات المتعلقة به. وقد أقر القانون اللبناني في المادة الخمسين موضوع الرهن وحدد طبيعته، وذلك عندما ذكر بداية إنّ تحديد قواعد الرهن تتم بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناءً على اقتراح الوزير عادةً بالاستناد إلى رأي الهيئة. وبعد التدقيق في المادة المذكورة نستطيع الوصول إلى النقاط التالية:

- يحق لصاحب الحق أن يرهن حصته فقط بهدف تمويل الأنشطة البترولية المرتبطة بهذا الحق، ولكن بشرط الحصول على الموافقة من الوزير.
- لا يجوز رهن المنشآت والتجهيزات الأساسية التابعة لمنشأة رئيسة منفصلة.
- إن رهن أي حصة يشمل الحقوق التي تتبع هذا الحق البترولي في أي وقت.

وأخيراً يمكننا القول إنّ حق الرهن أعطي ولكن ليس بصورة مطلقة بل وضع له بعض المعايير الواجب توافرها ومنها كما ذكرنا أعلاه، أن يكون الهدف من الرهن تمويل الأنشطة النفطية فقط، والحصول على موافقة الوزير المختص، بالإضافة إلى أنّ الحقوق المصاحبة للحق البترولي تبقى سارية في أي وقت، وهذه تعتبر نقطة جد أساسية في طبيعة العلاقة القائمة بين الأطراف المتعاقدة، وفي السياق نفسه تعطي الشركات المستثمرة مساحة من الحرية التجارية للتحرك في سبيل تحقيق التوازن المالي المطلوب للوصول إلى الأهداف الاقتصادية المادية المرجوة من العقود النفطية نفسها مما يجعلها قادرة كشركة مستثمرة العمل ضمن الإطار التجاري السليم.

الخاتمة:

إن الطبيعة القانونية التي تحكم العلاقة التعاقدية بين الدول المنتجة للنفط أي صاحبة الثروة الطبيعية، تُعدّ من الموضوعات التي تمس السيادة الوطنية بالمقام الأول. ورأينا كيف تطورت هذه العلاقة ومرت بالعديد من المراحل.

فمع بداية الاكتشافات النفطية وتحديد الحرب العالمية الثانية، كانت الشركات المستثمرة صاحبة الامتياز المطلق. وكانت الدول المنتجة للنفط على جانب بسيط من الدراية والمتابعة والصلاحيات. ولكن مع وصولنا الى ما بعد سنة ١٩٥٢م، اختلفت الصورة وبدأت الدول ذات السيادة والاستقلال بالمطالبة من المستثمر الأجنبي المدعوم بشكل مباشر من دولته، التوسع في العقود ومنح الدول مزيداً من السلطة على ما هو في الأساس ملك عام.

تدخلت الأمم المتحدة، بقصد أو بدون قصد، نحو إصدار القرار رقم (٥٤٥ لسنة ١٩٥٢)، المتعلق بحق الشعوب بتقرير المصير، وبطبيعة الحال تقرير المصير بكل الجوانب المتعلقة بالدولة نفس، سواء من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية وذلك لترابط العنصرين نحو تحقيق المنفعة العامة التي تعود بالخير على مواطني الشعوب كافة.

فسعت هذه الدول نحو الاستقلال لتحقيق بؤادر الاستقلال الاقتصادي، فحققت على نحو كبير هذه الغاية، كلٌّ بالشكل الذي يراه مناسباً مع السياسة العامة للدولة وقوانينها المرعية الاجراء.

وليس من المقبول التفكير بأن الدول النفطية أصبحت بمنأى تام عن المستثمرين الغربيين، ولكنها أصبحت الى حدٍّ كبير تتعامل معه معاملة الند بالند. فنراها تسعى نحو الكوادر الوطنية، والسيطرة الإدارية، والأرباح المالية المتساوية الى حدٍّ معقول. وخير مثال ما يحصل الآن في الكويت من مباحثات مع الشركات الأجنبية التي تحاول القيام بعقود شبيهة بالعقود القديمة، إلا أنّ مجلس الأمة الكويتي يسعى جاهداً نحو تحقيق أكبر مكاسب اقتصادية في هذا المجال. بالإضافة الى العديد من الدول التي سارت وحققت العديد من الصفقات التي تعتبر جديدة على الشركات المستثمرة.

لقد حاولت جاهدة وضع إطار معين، وسعيت أن يكون الإطار القانوني واضحاً خاصة لبنان التي تواجه حقبة اقتصادية جديدة، يمكن أن يكون السبيل الوحيد نحو اقتصاد متين قائم على ثروات طبيعية إذا ما استغلت في شكلها الصحيح فإنها ستكون بداية لمستقبل الأجيال القادمة من الازدهار والتطوير على مستوى كل لبنان.

وفي ختام بحثنا الذي خصصناه لمحاولة تسليط الضوء على أهمية ما نحن مقدمين عليه، أعرض لأهم النتائج، بالإضافة إلى بعض التوصيات.

أولاً: أهم النتائج فهي:

1. تقوم العقود النفطية بين طرفين إحداها جهة ذات سيادة متمثلة بالدولة، وشركة أجنبية مستثمرة.
2. عقود الامتياز النفطي من العقود التي تدخل ضمن المشاريع الضخمة التي توضع ضمن إطار خاص بها.
3. اختلفت الآراء الفقهية حول تحديد طبيعة هذه العقود، مع الإشارة إلى ميل الباحثة نحو الرأي الفقهي المنادي بدولية هذه العقود.
4. العقود النفطية مرت بالعديد من التغيرات الجذرية منذ بدايتها وصولاً إلى يومنا هذا.
5. استطاعت الدول المنتجة للنفط من السيطرة وإن كان بشكل جزئي على العقود النفطية.

ثانياً: أهم التوصيات تتمثل بالآتي:

1. أن تسعى الدول المنتجة للنفط ومنها لبنان، والتي بطبيعة الحال تفتقر الى الإمكانيات المادية، من تطويع قوانينها الداخلية في سبيل جذب الاستثمارات الأجنبية، مع إبقاء المصالح الوطنية في المقام الأول.
2. أن يكون الفريق المحاور في موضوع إنشاء هذا النوع من العقود على دراية ومعرفة كبيرة بكافة الأنماط العقدية المتعلقة بهذا الموضوع، حتى يستطيع تحقيق المصلحة الوطنية بكافة أشكالها.
3. أن تكون هذه العقود هي الأساس للمنفعة المادية الوطنية المرافقة لتحقيق أكبر قدر من فرص العمل للكوادر الوطنية.
4. أن تعمل الحكومة اللبنانية وبجدية نحو خلق هذا النوع من العقود لما تعود به من منافع اقتصادية فلبنان بأمس الحاجة إليها في الوقت الراهن.
5. على الحكومة اللبنانية العمل بشفافية مع الشركات المستثمرة، والقيام بالإعلان لكافة الشركات العالمية وذلك لجذب أفضل العروض للساعين لتحقيق منافع مادية في لبنان.
6. مطالبة جميع المعنيين بالعمل لتحقيق هذا النوع من الاستثمارات بالسرعة القصوى دون أي ممانعة، فالثروات البترولية في لبنان السنوات الطويلة الماضية لم تُستغل ما يجعلها لا تحتل أي تأخير، فالأجيال القادمة يجب أن تستفيد في هذه الثروات.

المراجع:

أولاً: المصادر العربية

أ- الكتب القانونية:

1. د. أحمد عبد الرازق السعيدان، القانون والسيادة وامتيازات النفط، مركز الدراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٩٧.
2. د. محمد شوقي شاهين، الشركات المشتركة طبيعتها وأحكامها في القانون المصري والمقارن، ١٩٨٩.
3. د. حمدي عكاشة، موسوعة العقود الإدارية والدولية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٨.
4. أحمد عشوش وآخرون، النظام القانوني لإتفاقيات البترول في مجلس التعاون العربي، مؤتمر الشباب الجامعي، الإسكندرية، ١٩٩٩.
5. د. محمد عبد العزيز علي بكر، فكرة العقد الإداري عبر الحدود، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
6. د. حفيظة الحداد، العقود المبرمة بين الدولة والأشخاص الأجنبية، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠١.
7. د. محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٠.

8. شمس الدين الوكيل، الموجز في الجنسية ومركز الأجنبي، منشأة المعارف، القاهرة، ١٩٦٨.
9. د. سعد علام، موسوعة التشريعات البترولية للدول العربية، منظمة الخليج العربي، الدوحة، ١٩٧٨.
10. د. غسان رباح، العقد التجاري الدولي، مطبعة دار الفكر اللبناني، الطبعة الأولى، ١٩٨٨.
11. —، الوجيز في العقد التجاري الدولي، نموذج العقد النفطي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨.
12. د. محمد فؤاد عبد الباسط، أعمال السلطة الإدارية، مكتبة الهداية، الإسكندرية، ١٩٨٨.
13. د. عبد الباري أحمد عبد الباري، النظام القانوني لعمليات البترول، الطبعة الأولى، ١٤٠٨هـ.
14. د. أحمد عبد الحميد عشوش، النظام القانوني للاتفاقيات البترولية في البلاد العربية، دار النهضة العربية، ١٩٧٥.
15. د. محمد لبيب شقير وآخرون، اتفاقيات وعقود البترول في البلاد العربية، الجزء الأول، المطبعة العالمية، الطبعة الثانية، ١٩٦٩.
16. د. محمد يوسف علوان، النظام القانوني لاستغلال النفط في الأقطار العربية، دراسة في العقود الاقتصادية الدولية، الطبعة الأولى، الكويت، كلية الحقوق.
17. سراج حسين أبو زيد، التحكيم في عقود البترول، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
18. بيار تريزيان، الأسعار والعائدات والعقود النفطية في الأقطار العربية وإيران، ترجمة فكتور سحاب، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، الطبعة الأولى، بيروت، ١٩٩٢.

ب- البحوث والمقالات:

1. حذيفة عادل عبد الكريم منصور، إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٥.
2. خالد محمد الجمعة، إنهاء الدولة المضيفة للاستثمار، اتفاقية الاستثمار مع المستثمر الأجنبي، مجلة الحقوق، الكويت المجلد ٢٣، العدد ٣، ١٩٩٩.
3. د. أحمد بريهي، الجوانب المالية في عقود الخدمة النفطية إدارة العمليات، بغداد، ٢٠١١.
4. د. عبد الباري أحمد عبد الباري، اتفاقيات امتياز البترول بين القانون الدولي والقوانين الداخلية، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد السادس، جامعة عبد العزيز، ١٩٧٨.
5. د. فياض حمزة رملي، عقود الامتيازات النفطية بين الشركات صاحبة الامتياز والدولة المضيفة، وكالة انباء المال والاعمال، ٢٠١٧.
6. د. محمد طلعت الغنيمي، شرط التحكيم في اتفاقيات البترول، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، الإسكندرية، السنة العاشرة، العدد الأول والثاني، ١٩٦١.

7. د. محمد عبد الله المؤيد، التكييف القانوني لعقود الاستثمار النفطي في اليمن بالنظر إلى أطرافها وذاتيتها، كلية الشريعة والقانون، جامعة صنعاء، العدد السادس عشر، ٢٠٠٣.
8. د. محمد يوسف علوان، الاتجاهات الحديثة في العقود الاقتصادية الدولية، مجلة الحقوق، العددان الثالث والرابع، السنة الثامنة، ١٩٧٦.
9. د. محمد يوسف علوان، القانون الدولي للعقود، مجلة الحقوق والشريعة، الكويت، العدد الثاني، السنة الرابعة، ١٩٨٠.
10. د. محمد يونس الصائغ، أنماط عقود الاستثمارات النفطية في ظل القانون الدولي المالي، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد ١٢، العدد ٤٦، ٢٠١٠.
11. د. نبيل أحمد سعيد، الطبيعة القانونية لعقد الامتياز البترولي كعقد اداري، مؤتمر البترول العربي، القاهرة، الجزء الأول، ١٩٦٥.
12. علي حسن عبد الأمير، عقد المشاركة بالإنتاج النفطي-النموذج العراقي- مجلة كلية القانون، جامعة المستنصرية،

ج- الرسائل الجامعية:

- إقبال علي شعيب، الإنهاء الإرادي للعقد الإداري، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة بيروت العربية، ٢٠٠٠.
1. بادية عرار، النفط العربي في العلاقات لاقتصادية والقانونية الدولية، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة بيروت العربية، كلية الحقوق، ٢٠١١.
2. بن شعلان الحميد، الآليات القانونية للسياسة التقوية في الجزائر، رسالة ماجستير، مقدمة لجامعة الجزائر، كلية الحقوق، ٢٠٠٩.
3. عامري محمد حبيب، منازعات الغاز والبترول في الجزائر، رسالة ماجستير مقدمة لمعهد البحوث والدراسات الغربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
4. عبد الرحيم سعيد، النظام القانوني لعقود البترول، رسالة لنيل رسالة الدكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٨٠.
5. عبد الرحيم محمد سعيد، النظام القانوني لعقود البترول، اطروحة دكتوراه مقدمة لجامعة القاهرة، كلية الحقوق، ٢٠٠٠.
6. كنده جمال عبد الساتر، التحكيم في عقود البترول، دراسة مقارنة، رسالة دبلوم مقدمة للجامعة اللبنانية، كلية الحقوق، ٢٠١٧.
7. محمد يونس الصائغ، المركز القانوني للاستثمارات الأجنبية الخاصة بالدول النامية في ظل القانون الدولي المالي، اطروحة دكتوراه، مقدمة لكلية القانون جامعة الموصل، ٢٠٠٥.

8. نساخ سفيان، التحكيم في نزاعات عقود استغلال النفط في القانون الجزائري، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة عبد الرحمن مبرة، كلية الحقوق، ٢٠١٤.
9. واتيكي شريفة، النظام القانوني للعقود الصناعية الدولية في قطاع المحروقات، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة مولود معمري، كلية الحقوق، ٢٠٠٧.
10. ياسر عامر حسان، الآثار القانونية لعقد الخدمة النفطي بالنسبة للشركات الأجنبية المستثمرة، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، ٢٠١٧.
- د- القوانين:

١- قانون الموارد البترولية في المياه البحرية اللبناني، الصادر في ٢-٩-٢٠١٠.

ثانياً: المراجع الأجنبية

- 1-Jenik Random, The ABCs of Petroleum Contracts: License-Concession Agreement, Joint Ventures, and Production – Sharing Agreements.
- 2-Ali Ahmed Attiga, Interdependence on Oil Brider: Risks and Opportunities, Bath Avon, Book Craft Ltd,1988. www.gmec-ee.com
- 3-Thai-Ha Le, Youngho Chang, Elsevier, Oil Price Shocks and Trade Imbalances, vol. 36, march, 2013.
- 4-Salih, M.S, Salih, S.S, International Journal of Business and Social Science, Strategy of Oil Contract Negotiation, vol 6, No.9; September, 2015.
- 5-Kang, S.H, Yoon, S.M, Modelling and Forecasting the Volatility of Petroleum Futures Prices, vol. 36, march, 2012.
- 6-Eneh, O.K, Journal of Applied Sciences, A Review on Petroleum: Source, uses, Processing, Products and the Environment, vol. 11, January, 2011.
- 7-Arezki, R. Ramey, V. Sheng, L. Nber Working Paper Series, News Shocks in Open Economics, JEL no. E00, F32, F41, Cambridge, January, 2015.

تحسين العلاقة بين المكلف والإدارة الضريبية في الجزائر

أ. توزالة اسماعيل

باحث ومفتش رئيسي للمنافسات والتحقيقات

الاقتصادية (مديرية التجارة لولاية سيدي بلعباس)

أ. بلعوجة حسينة

جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان

Abstract

Is the subject of the relationship of the tax the most important topics and most sensitive, featuring mutual caution, it reflects the link between in charge of taxation and tax administration, which in turn represents the state, and each second, in contrast to the one liable for paying tax to the latter always considered as the management of the money levied arbitrary ways, without right, and without getting any return, which made them do not trust and do not deal with them positively, leading to the aggravation and spasm of their relationship where still is characterized by alienation and hatred.

And this requires that the interested parties, through action to improve their relationship, this relationship is of great importance to have a significant impact in improving the relationship between the parties and thus influence the cost of collection, so whenever this relationship is clear and good and a list of the balance whenever fiscal outcome was large, and vice versa.

Keywords: Tax Administration tax relationship -- in charge of the tax-improving profitability - Balance.

الملخص:

يعتبر موضوع العلاقة الضريبية من أهم المواضيع وأكثرها حساسية، لأنها تتميز بالحذر المتبادل، فهي تعبر عن الرابط القائم بين المكلف الضريبي والإدارة الضريبية، والتي تمثل بدورها الدولة، وكل منهما نقيض الثاني، فالمكلف ينظر إلى هذه الأخيرة دوماً على أنها إدارة تجبي أمواله بطرق تعسفية، بدون حق ودون حصوله على أي مقابل، الأمر الذي جعل بعضهم لا يثقون بها ولا يتعاملون معها بنظرة إيجابية، مما أدى إلى تأزم وتشنج العلاقة بينهما حيث لازال يطبعها النفور والكرهية.

وهذا يقتضي أن نهتم بالطرفين، من خلال العمل على تحسين علاقتهما ببعض، فهذه العلاقة لها أهمية كبيرة لما لها من تأثير كبير في تحسين العلاقة بين الطرفين و بالتالي التأثير على مردودية الجباية، بحيث كلما كانت هذه العلاقة واضحة وجيدة وقائمة على التوازن كلما كانت الحصيلة الجبائية كبيرة والعكس صحيح.

الكلمات المفتاحية: العلاقة الضريبية- الإدارة الضريبية- المكلف بالضريبة-تحسين-توازن- مردودية

مقدمة:

لم تتمتع العلاقة الضريبية بسمعة حسنة على مر العصور في معظم المجتمعات، حيث أن المكلف ينظر دوماً أنها إدارة تجبي أمواله بطرق تعسفية دون حصوله على أي مقابل، وهذا ما يجعلنا نفهم التوتر والتصادم الموجود بينهما، وإدارة الضرائب لها من الواجب اللازم في الإصلاح من أجل تحسين علاقتهما مع المكلفين بالضريبة وفي الوقت نفسه إمكانية تحصيل ضرائبها بسهولة، وعلى هذا فإنّ هذه العلاقة لا يمكن أن تتحسن ما بين أطرافها، إلا إذا ما تم تحسين فعالية الإدارة الضريبية من جهة، ثم تحسين المعاملة في المنازعة الضريبية مع المكلفين من جهة أخرى.

المبحث الأول: تحسين جودة أداء الإدارة الضريبية

تتميز الإدارة الضريبية بمهامها الصعبة والمهمة مقارنة بالإدارات الأخرى، فهي مكلفة بتطبيق القانون الضريبي ومسؤولة عن تحصيل الإيرادات، مما يفسر أن قوة هذه الإدارة أو ضعفها يترتب عليه حصول أو خسارة الدولة للحصيلة الضريبية، وهذا يرجع إلى مدى فعاليتها.

المطلب الأول: تحسين فعالية الإدارة الضريبية

إن هذه الفعالية لا يمكن أن تتحقق إلا إذا قامت الإدارة الضريبية بواجباتها المخولة لها قانوناً، بواسطة التطبيق الصحيح للقوانين الضريبية، وأحكام الرقابة على تنفيذها حتى تتمكن من تحصيل ضرائب خزينة

الدولة دون انتقاص منها، وهذا عن طريق مكافحة التهريب الضريبي لجميع الوسائل القانونية¹ دون اللجوء إلى الوسائل التعسفية في تحصيلها.

ففي كثير من الأحيان، ترجع الخسارة في الحصيلة الضريبية في البلدان النامية، إلى عدم كفاءة أداء إدارة الضرائب، لذلك تحتاج هذه البلدان إلى البحث عن تحسين فعالية إدارتها الضريبية، والتي سوف لن تحققها إلا عندما تستطيع هذه الأخيرة أن²:

- تؤدي واجباتها على أكمل وجه، من خلال التطبيق الصحيح للقوانين الضريبية و إحكام الرقابة على تنفيذها، حتى تتمكن من تحصيل الضرائب المقررة، دون أن تفقد الدولة شيء من هذه المبالغ.

- تتجنب التطبيقات المخالفة للقوانين، وأن تعمل على تطبيق القوانين في إطار احترام الحريات الشخصية للمكلفين، مما يتعين معه الوضوح التام لكل القرارات التي تصدرها الإدارة، و ألا تصدر تعليمات مخالفة لصريح نصوص القوانين.

- تقوم بإعلام المكلفين بكل جديد حتى يكون على بينة، و أن لا يتفاجأ بتطبيقه مع علمه بتطبيق آخر من قبل، و بالتالي تجنب اللجوء إلى المنازعات الضريبية

- ينبغي أن لا يكون القرار الذي يتقدم به المكلف وسيلة تهديد، و إنما وسيلة فعالة تمكن الإدارة الضريبية من تتبع كل مداخل المكلف، و عليه في هذا الصدد يجب أن تكون بيانات القرار و غرضها واضحين، و أن يرفق القرار بميثاق المكلف الذي يضمن حقوقه و واجباته.

- تعميق وسائل الاتصال بين الإدارة و المكلفين، و هذا لا يكون إلا من خلال الإعداد الجيد لرجال الإدارة الضريبية. و تحسين وسائل الاتصال بين الإدارة و المكلفين بالضريبة، لا يمكن أن يتحقق إلا إذا حضي رجال الإدارة الضريبية هؤلاء بالتكوين المهني السليم و إعدادهم إعداداً نفسياً و فنياً، عن طريق تكوينهم ضمن مدارس و معاهد متخصصة في الميدان الجبائي، كما هو الحال بالنسبة إلى الجزائر و فرنسا، حيث يوجد المعهد الوطني للضرائب و للجمارك و هذا هو الإعداد الفني، أما الإعداد النفسي فيندرج ضمن الاهتمام بالجوانب المادية و المعنوية لموظفي إدارة الضرائب لتأدية واجباتهم الوظيفية على أتم وجه، بالإضافة إلى تدريبهم على طريقة التعامل مع المكلفين بالضريبة بالمعاملة الحسنة، سواء من حيث الاستقبال أو الإجابة عن

¹ محمد نعيم فرحات، تأصيل التهريب الضريبي و إجراءات الخصومة الجبائية الضريبية في القانون المصري، المؤتمر الضريبي الحادي عشر، دار الدفاع الجوي، مدينة نصر، القاهرة، 2006، ص 21

² رايح رتيب، الممول و الإدارة الضريبية، مرجع سابق، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991، ص 19

استفساراتهم، وكذا إقناعهم استناداً إلى اللوائح والقوانين... إلخ، والعمل على احترام جميع حقوقه بصفته مواطن و بصفته مستخدم للإدارة الضريبية¹.

و نشير في هذا المجال أن الاهتمام بتحسين فعالية الإدارة الضريبية، قد أدى بالأمم المتحدة في إطار عمل المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى تشكيل مجموعة خاصة، مكونة من خبراء التعاون الدولي في المجال الضريبي في 28 أبريل 1980، حيث أن أهم ما أسند إلى هذا المجلس دراسة الإمكانيات المتاحة لتحسين فعالية الإدارات الضريبية، و من أهم الموضوعات التي تناولها المجلس، طرق الطعن المقررة في الدول المختلفة ضد قرارات الإدارة الضريبية و إجراءات التحصيل الجبري، و عملية حساب الوعاء الضريبي و عملية تحصيل الضريبة².

المطلب الثاني: تطبيق نظام إدارة الجودة الشاملة

لم تطبق الإدارة الضريبية برنامجاً لإدارة الجودة الشاملة، و لم تحصل على شهادة المطابقة، فمن أين تبدأ من مواصفات أنظمة إدارة الجودة، من إدارة الجودة الشاملة أم من كلاهما؟

تعتمد كفاءة أداء العمل الإداري على جودة الأعمال، و نتائجها التي تقاس عن معرفة مدى رضا العملاء، عما يقدم لهم من خدمات تنفق مع الأهداف أو المتطلبات، و المعايير المحددة لدرجة جودة المدخلات و المخرجات، و تحقيق الأهداف؛ و ينظر إلى الجودة على أنها جودة متواصلة لتحقيق التطوير و التحسين المستمر، من خلال نشر ثقافة الجودة و تنمية الوعي و التركيز على النتائج لتحقيق التكامل الإداري؛ فلم تعد الجودة تعني الكشف عن الأخطاء، بل بناء ثقافة راسخة من القيم و المبادئ، و جودة الأداء، و قد بدأ الاهتمام بتحقيق الجودة عام 1948، حيث بدأ العمل على إيجاد تطوير فني اختياري متخصص لمواصفات الجودة، و أطلق عليه اسم (إيزو) ISO و الذي استهدف توحيد الأداء لجودة المخرجات، و في عام 1989 بدء عمل اللجنة الفنية التابعة للمنظمة العالمية للتوحيد القياسي، و التي تضم عدداً كبيراً و متنوعاً من المتخصصين و الخبراء في مجال الجودة، و تطوير أداء المنظمات للعمل المشترك على مستوى العالم، للوصول إلى مشروع تطبيقي يتلاءم مع كافة الأنشطة، خاصة مع زيادة حجم النشاط الاقتصادي و الخدماتي على المستوى العالمي؛ إلى غاية 1998 أين تزايد تطبيق الإيزو، و بدأ العمل لإيجاد صيغة مواصفات للجودة، تشمل القطاعات غير الفنية.

و يعرف الإيزو 9000 أن إقرار مواصفات تقنية أو معايير أو أساليب أو إجراءات أو ممارسات موحدة و مقبولة عموماً لقياس أي سند³، كما يعرف بأنها مجموعة مواصفات قياسية تشرح المتطلبات لنظام الجودة

¹ زعزوعة فاطمة، الحماية القانونية للأشخاص الخاضعين للضريبة، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة

تلمسان، الجزائر، 2013، ص 112

² نفس المرجع، ص 112

³ هذا التعريف جاءت به اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ تحت عنوان التوحيد القياسي و الموامة في البيانات و

مبادرات جمع البيانات، 15-20 نوفمبر 2010 بالأوروغواي.

الشاملة، بحيث يصلح للتطبيق على كافة الأنشطة الاقتصادية¹. وتعتبر كلمة "إيزو" اختصاراً للحروف الأولى من اسم المنظمة العالمية للتوحيد القياسي.

ويتفق المهتمون بمجال الجودة، في هذه الحالة، على ضرورة العمل على توفير هيكل أو نظام رسمي للجودة، بتطبيق مواصفات الإيزو 9000 لخلق الاستقرار في بيئتها الداخلية، ولتحقيق جودة ثابتة لخدماتها و من ثمة استخدام المواصفة الإيزو 9001 كأداة للوصول إلى إدارة الجودة الشاملة، من خلال توفير بيئة عمل مهيكلتة تنسق عمليات التحسين و تكملها، و بالتالي وضع نظام الجودة في محله الصحيح، إن ذلك يسهل من تطبيق إدارة الجودة الشاملة، لكن هذا لا يمنع من التوجه المباشر إلى تطبيق إدارة الجودة الشاملة.

أما إدارة الجودة الشاملة فقد سجلت عدة محاولات لتعريفها، و هذا ما يدل على شمولية معناها نذكر منها:

- عند رواد إدارة الجودة الشاملة مثل "كروسي" CROSBY و "جابلونسكي" JBLONSKI تعرف أنها: "الفلسفة الإدارية و ممارسات المنظمة العملية، التي تسعى لأن تضع كل من مواردها البشرية، و كذلك المواد الخام لأن تكون أكثر فعالية و كفاءة لتحقيق الأهداف المنشأة"².

و يتبين لنا من خلال هذا التعريف، أنّ إدارة الجودة الشاملة تركز على النتائج النهائية المحققة، من إدارة الجودة الشاملة.

- عند الجمعية البريطانية للجودة تعرف أنها: "الفلسفة الإدارية للمؤسسة التي تدرك من خلالها تحقيق كل من احتياجات المستهلك؛ و كذلك تحقيق أهداف المشروع معاً"³.

من خلال هذا التعريف، تعتمد إدارة الجودة الشاملة على كفاءة و فعالية المنظمة، و ذلك ما يجعلها في حماية و يقودها إلى التميز، من خلال تلبية احتياجات المستهلك الذي تتحقق من خلاله أهداف المنظمة.

- عند معهد الجودة الفيدرالي الأمريكي تعرف أنها: "أداء العمل الصحيح بشكل صحيح من المرة الأولى مع الاعتماد على تقييم المستهلك في معرفة مدى تحسين الأداء"⁴.

¹ حمدي عبد المنعم، إدارة الجودة الشاملة مدخل لتطوير الإدارة الضريبية، مجلة المؤتمر الرابع عشر للتشريع و مشكلات التحاسب الضريبي المصري

، الجمعية المصرية للمالية العامة و الضرائب و براس و ترهاوس كوبرز، المجلد 2008، ص 03

² خضير كاظم؛ إدارة الجودة الشاملة، دار الميسرة للنشر و التوزيع و الطباعة؛ د. ط. ، 2000، عمان، ص 71

³ فرانسيس ماهوني، كارل جي ثور، ترجمة عبد الحكيم أحمد الخزامي: ثلاثية الجودة الشاملة، دار الفجر للنشر و التوزيع، مصر، 1999، ص

251

⁴ مأمون الدرادكة، طارق الشيلي، الجودة في المنظمات الحديثة، دار صفاء للنشر، 2002، عمان، ص 18

يؤكد التعريف على أن إدارة الجودة الشاملة فلسفة ومبادئ تقود إلى التطور المستمر، وأن كافة العمليات تسعى لتحقيق حاجات المستهلكين الحالية والمستقبلية.

الفرع الأول: مزايا تطبيق نظام إدارة الجودة الشاملة في الإدارة الضريبية:

و ينتج عن تطبيق نظام الجودة الشاملة على الإدارة الضريبية مجموعة من المزايا نذكر منها:

- توافق مستويات الإنجاز و الأداء مع ما هو مستهدف على مستوى إدارة الضرائب.

- زيادة درجة ثقة المكلف بالضريبة بإدارة الضرائب.

- التقييم و التحسين المستمر.

- رفع كفاءة صنع القرارات على مستوى إدارة الضرائب.

- تقليل درجة الاعتماد على الأفراد في إنجاز أعمالهم ، أي الاعتماد على النظام و ليس الفرد.

- تحقيق ميزة تنافسية بين المؤسسات المحلية و الدولية.

- تقليل درجة الحاجة إلى المراجعة لنظم فحص إقرارات المكلفين بالضريبة.

- انخفاض نسبة شكاوى المكلفين بالضريبة و نسبة الطعون المرفوعة من جانبهم.

- الرقابة قبل حدوث الأخطاء أفضل من الإصلاحات أو العلاج.

- زيادة درجة التكامل بين العمليات أو الأنشطة الوظيفية مع الهيكل التنظيمي المؤسسي¹.

فمن خلال ما سبق يمكن القول على أنّ الإدارة الضريبية التقليدية، تتميز بأسلوب يختلف عن أسلوب

إدارة الجودة الشاملة، إذ نميز بينهما في عدة جوانب أهمها ما يلي:

1- من حيث الهيكل التنظيمي:

في إطار الإدارة التقليدية، يتصف الهيكل التنظيمي بالجمود في خطوط السلطة و المسؤولية، بينما يتصف

هذا الهيكل بالمرونة و قلة التعقيد في حالة إدارة الجودة الشاملة.

2- من حيث التطوير:

في إطار الإدارة التقليدية، يكون التركيز على بقاء الوضع الراهن على ما هو عليه و عدم إصلاح ما لم يتعطل

عن العمل، بينما في حالة إدارة الجودة الشاملة، يكون التركيز على التطوير و التحسين المستمر، في النظم و

العمليات دون انتظار التعطل أو حدوث المشاكل.

¹ زعزوعة فاطمة، مرجع سابق، ص 115-117

3- من حيث العلاقة بين الرئيس والمرؤوس:

إذا كان الموظفون في الإدارة التقليدية ينظرون إلى رؤسائهم بنظرة الحاكم بأمره، أو رجل الشرطة، فإنه في إدارة الجودة الشاملة ينظر الموظفون إلى رؤسائهم على أنهم مدرسون، يسهلون لهم الأمور و ينظرون إلى المدير على أنه قائد لهم و تقوم العلاقات بينهم على الاعتماد المتبادل و الثقة ، و الالتزام من الجانبين، عكس الأسلوب التقليدي في الإدارة ، حيث تتصف العلاقات بين الطرفين بصفات التوكيل و الحقوق و السيطرة.

4- من حيث الجهود:

في الإدارة التقليدية، يكون التركيز على الجهود الفردية و التنافس بين الأفراد، أما في حالة الإدارة على أساس الجودة الشاملة، فيكون التركيز على الجهود الجماعية و سيادة روح الفريق.

5- من حيث اتخاذ القرارات:

في ظلّ الإدارة التقليدية، تتخذ القرارات على أساس الأحاسيس، بعكس إدارة الجودة الشاملة، تتخذ القرارات على أساس الحقائق و النظم و الدراسات.

6- من حيث الجودة:

في ظل الإدارة التقليدية، يتم تحديد درجة الجودة المطلوبة و ما إذا كان قد تم تحقيقها أم لا، أما في حالة إدارة الجودة الشاملة، تطلب المنظمة من العملاء توصيف الجودة المطلوبة، كما تعمل على تطوير أساليب قياس درجة تحقيق هذه الجودة ، بالنظر إلى تحقيق آمال و رغبات و توقعات المكلفين بالضريبة و المحاسبين. و يجب على إدارة الجودة الشاملة للإدارة الضريبية ، أن تتضمن نظاماً معلوماتية تتحدد من خلال البيانات و المعلومات و المعرفة.

فالبيانات، يقصد بها الحقائق الأولية غير المرتبة، و التي يتم تجميعها مثل عدد الموظفين؛ عدد ساعات العمل؛ عدد المكلفين بالضريبة؛ عدد ملفات الفحص و الفرض و رد الضريبة...إلخ.

أما المعلومات: فيقصد بها المخرجات أو النتيجة المتحصل عليها من معالجة البيانات ، في صورة تقارير و خلاصات أو نتائج أو أي شيء آخر يحقق أفضل استفادة ممكنة ، من البيانات بالنسبة للمستخدم أو المستفيد منها، على أن تشمل هذه المعلومات الخصائص التالية:

- أن تكون كاملة و غير منقوصة متلائمة مع حاجة من يستخدمها.

- أن تكون المعلومة حديثة و تتعلق بالهدف المرجو.

- أن تكون المعلومة مرنة بما فيه كافية، لاستخدامها في أغراض متعددة و من عدة أشخاص، لا تقتصر على غرض أو هدف واحد و لا يقتصر العمل بها من شخص واحد.

- أن تتصف المعلومات بالوضوح و الدقة ، و أن تكون متوفرة في الوقت المناسب لاستعمالها.

- سهولة تبادل المعلومات بين الإدارات أو المصالح ، عن طريق الوسائل أو الوسائط الملائمة كالتقارير؛ اللجان؛ المذكرات؛ المؤتمرات...إلخ ، و هذا التبادل يمكن أن تؤديه أجهزة الحاسب الآلي، عبر شبكات الربط بين الإدارات المختلفة بسرعة فائقة.

الفرع الثاني: المرتكزات الرئيسية لتطبيق نظام إدارة الجودة الشاملة في الإدارة الضريبية:

من أجل تحقيق هذا النظام أي نظام الجودة الشاملة ، على إدارة الضرائب الاعتماد على المبادئ التالية:

1- التخطيط الاستراتيجي:

تعتمد صياغة الإستراتيجية على وضع خطة شاملة، في ضوء تحليل معمق للبيئة الداخلية و الخارجية، باعتماد تحليل مواطن الضعف و القوة في البيئة الداخلية، و مواطن الفرص و المخاطر في البيئة الخارجية، لغرض وضع الخطط الشاملة بالشكل الذي يوفر ميزة للإدارة الضريبية.

2- أسلوب القيادة:

و هو كيفية توجيه العملية الإدارية داخل الإدارة الضريبية، و الوحدات الفرعية التابعة لها و كيفية ممارسة السلطة، و يقع على عاتق رئيس الإدارة الضريبية مهمة إحداث التغييرات، و اختصار الإجراءات التي من شأنها مساندة الموظفين و المتعاملين مع الإدارة، و لا ينبغي أن تتم القيادة بالأسلوب التقليدي المتبع في مختلف المصالح الحكومية، أين يوجه الرئيس السلطة المخولة له بموجب القانون لتخويف الموظفين ، و إنزال العقاب على من ينخفض أداؤه، بل يجب أن يلجأ الرئيس إلى أسلوب التفويض، الذي يشجع كل المرؤوسين على الابتكار والإبداع و الاشتراك في اتخاذ القرار.

3- التركيز على المستفيدين و المكلفين:

يتوجب على الإدارة الضريبية فهم حاجتهم الحالية و المستقبلية ، و العمل على تلبيةها و السعي بجد لتجاوز توقعاتهم ، على اعتبار أن الإدارة الضريبية وجدت لخدمتهم، و أن رضاهم هو مقياس لنجاحها.

4- شمولية الجودة : وهي أن تصل إلى:

- جميع مجالات الخدمة التي تقدمها الإدارة الضريبية، فلا يمكن تحقيق الجودة لبعض الخدمات و استثناء البعض الآخر، لوجود ارتباط بين الخدمات التي تقدمها الإدارة الضريبية.

- جميع المكلفين المتعاملين معها، فلا يمكن استثناء أي مكلف من الاستفادة من الخدمة المقدمة، و بذلك فهي تقدم للجميع بنفس الكمية و بنفس المواصفات.

- جميع الموظفين، حتى يشعر الجميع أن تحسين الجودة مسؤوليتهم جميعا.

تكامل السياسات سواء على المستوى الرأسي أو الأفقي:

و هو تحقيق التناسق بين مختلف البرامج و الخطط التي يتم تنفيذها خلال فترة زمنية واحدة ، حتى لا يصبح تنفيذ بعض الخطط عقبة أمام تنفيذ خطط أخرى، و على المستوى الرأسي، و هو تحقيق التدرج المنطقي بين مختلف مراحل تنفيذ برنامج معين أو خطة معينة ،على المدى الزمني اللازم للتنفيذ ، بحيث تؤدي كل مرحلة منطقيا إلى المرحلة التي يليها.

يتحقق التكامل الأفقي و الرأسي لسياسات الإدارة الضريبية، من خلال مركزية التخطيط، لا مركزية التنفيذ، التوثيق و المتابعة و التقييم و التقويم.

5- استمرارية الجودة :

و هي تتطلب سنوات طويلة من العمل المتواصل، الذي يرتبط بطبيعة الخدمات المقدمة من الإدارة الضريبية و نوعية المكلفين، و مدى قدرة الموظفين على استيعاب المفاهيم و تنفيذ الخطط و البرامج ، التي تكفل تحقيق الهدف¹.

الفرع الثالث: تصور مقترح لتطبيق إدارة الجودة الشاملة في الإدارة الضريبية:

تنطلق محاولة تطبيق إدارة الجودة الشاملة في الإدارة الضريبية، من ضرورة تبني الفكرة و السهر على تعميمها، و هذا من خلال:

1- تبني فكرة تطبيق إدارة الجودة الشاملة في الإدارة الضريبية:

يقتضي قرار تطبيق إدارة الجودة الشاملة قناعة و دعم كاملين من قبل الإدارة العليا، هذه الأخيرة يجب أن تفهم أن مفهوم إدارة الجودة الشاملة قد عدل و أصبح قابل التطبيق في المرافق العامة. و عليه لابد للإدارة الضريبية من بلورة أسلوب يسمح بالتطبيق المرحلي لنموذج إدارة الجودة الشاملة ، و لو في وحدات تجريبية، خاصة تلك التي تعني بالمراجعة الضريبية لمختلف التصاريح، ثم تعميم الفكرة في مرحلة لاحقة.

2- نشر ثقافة الجودة الشاملة:

يقصد بذلك الإعلان عن تطبيق إدارة الجودة الشاملة لمختلف القيادات الإدارية، و التعريف بالخطط والبرامج و مراحل تنفيذها، و الإمكانيات اللازمة من موارد بشرية و مالية و تحديد السلطات و المسؤوليات.

¹ تلجة نوال جغلو، نحو تطبيق إدارة الجودة الشاملة في المرافق العامة: حالة الإدارة الضريبية، مقال منشور على الرابط التالي: <http://www.acc4arab.com/acc/showthread.php/25533>، تم الاطلاع عليه يوم 2016/09/10، على الساعة 21:50

3- إعداد وتوزيع دليل الجودة الشاملة:

يعتبر من العناصر الفنية التي تدعم تطبيق إدارة الجودة الشاملة، و يشترط فيه أن يكون متضمن متطلبات التطبيق، المراحل الرئيسية الواجب إتباعها للوصول إلى إدارة الجودة الشاملة، الأدوات التي تساعد على التطبيق وكذا مختلف الإرشادات الضرورية.

4- تشكيل اللجان الاستشارية للجودة الشاملة:

تسمى هذه اللجان كذلك بمجالس الجودة، تتكون من ذوي الخبرة و الدراية بالموضوع ، و بالتنسيق مع الوحدات التي تبنت فكرة الجودة الشاملة. تتلخص مهمتها في تقديم المشورة عند مختلف مراحل التطبيق.

5- مراجعة العناصر الإدارية قبل الشروع في التنفيذ:

تشتمل العناصر الإدارية، الواجب مراجعتها على المرتكزات الأساسية لنجاح إدارة الجودة الشاملة و هي:

- مدى اقتناع الإدارة العليا و استعدادها لتبني نموذج الجودة الشاملة إلى غاية آخر مرحلة.

- التأكد من ضرورة اللجوء إلى التغيير من خلال اللجوء إلى مفهوم الجودة الشاملة.

- مراجعة رسالة المنظمة و أهدافها التفصيلية، اختيار أحسن الأوقات من أجل بدء التنفيذ.

- التأكد من ضمان مشاركة أكبر قدر من الموظفين.

- إعادة النظر في نظام الحوافز ، و مراجعة الدراسة التفصيلية لإحتياجات العملاء ، و كذا اللجوء إلى

الحساب الاقتصادي من أجل تحديد التكلفة و العائد المتربين عن قرار تطبيق إدارة الجودة الشاملة.

6- التطبيق التجريبي:

تشعر الوحدات المعنية بتبني فكرة إدارة الجودة الشاملة في تطبيقها، من خلال احترام ما ورد في رسالة

المنظمة و أهدافها، الإلتزام بالموارد المادية و البشرية المتاحة، و كذا استغلال كافة الإمكانيات المتوفرة لبلوغ

نموذج الجودة الشاملة.

6- متابعة و تقييم التنفيذ:

يفترض أن تتم عملية المتابعة و التقييم بالاستناد إلى ما ورد في رسالة المنظمة، و على ضوء المعايير المعتمدة

لتقييم مدى التقدم في تطبيق الإطار المقترح للجودة الشاملة.

7- تعميم الإطار المقترح:

بعد عملية المتابعة و التقييم، تزداد فرص نجاح التطبيق الكامل للجودة الشاملة، بحيث يجب التأكد من:

- نجاح التجربة على المستوى المصغر.

- وجود فريق جودة قادر على نقل خبرته للجهات الأخرى.

- الاستفادة من الأخطاء والعمل على تلافيها مستقبلاً.

- التفكير في خلق إطار تنافسي بين مختلف وحدات المنظمة، يساعد على تطبيق نموذج الجودة الشاملة وفقاً للمعايير المعلن عنها.

إذن من خلال ما سبق، يمكن القول أنّ وصول الإدارة الضريبية إلى الكفاءة و الفعالية المطلوبتين لن يتحقق إلا بتطبيقها لإدارة الجودة الشاملة؛ إذ أنها تسمح بتحقيق مكاسب خاصة بإرضاء المكلفين بالضريبة، و خلق الرضا الوظيفي بين موظفي إدارة الضرائب و تنمية الموارد البشرية، و توثيق العلاقات الطيبة بين الإدارة الضريبية و المكلفين، مما ينعكس إيجاباً على دور الإدارة الضريبية و يفعل أداءها، في الحفاظ على الحصيلة الضريبية الضرورية لأداء الدولة لوظائفها.¹

المطلب الثاني: التحول نحو الحوكمة الإلكترونية:

لقد تطور استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في المؤسسات والإدارات العمومية بشكل سريع. ففي وقت ليس ببعيد، كانت المؤسسات تعتمد تقنيات الإعلام الآلي لإتمام المهام الإدارية المتكررة (المحاسبة، الفوترة، وحساب الأجور،...); لكن بعد ظهور الانترنت بدأت تتجه شيئاً فشيئاً نحو استعمالات جديدة ومتجددة، عمودها الفقري ما جادت به تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وكان لهذا التوجه أثراً تجسدت في استنساخ أنشطة الإنسان إلكترونياً فظهر البريد الإلكتروني، التجارة الإلكترونية، والحكومة الإلكترونية،... الخ، وتحولت معها الاقتصاديات الخدمائية إلى اقتصاديات المعلومات والمعرفة بعد ازدهار مصادر توفير المعلومات.

و تمتلك تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات عناصر قوية، باستطاعتها فرض تغيير في أنماط العمل والإدارة في جميع المجالات، ونخص بالذكر الإدارات الحكومية، حيث تقوم برفع كفاءة الأداء وكسب الوقت والمال والجهد. كما توفر الطفرة الإلكترونية الحديثة إمكانية إشراك المواطنين والمجتمع المدني في مناقشة السياسات، من خلال الحوار المباشر، ودعم اتخاذ القرارات، وصياغة السياسات بشكل متفهم أكثر للمواطن واحتياجاته. من هذا المنطلق نشأت فكرة "الحكومة الإلكترونية"، وأخذت بها معظم دول العالم ووصلت في تنفيذها مستويات متقدمة.

و بالنسبة لإدارة الضرائب، فإنها تتطور إلى إدارة خدمات ضريبية إلكترونية، فتقدم الخدمات للمواطن بطريقة أكثر مرونة وكفاءة على شبكة اتصالات إلكترونية، دون الحاجة لاستخدام المستندات الورقية، كأن

¹ رولا محمد شفيق: مدى تطبيق إدارة الجودة الشاملة في الأجهزة الحكومية في الأردن، رسالة دكتوراه غير منشورة، الجامعة الأردنية، الأردن،

يقوم المكلف بالضريبة بالدخول على موقع مصلحة الضرائب، و تقديم إقراراته الضريبية إلكترونياً؛ على أن يقوم بتسديدها عبر الموقع باستخدام وسائل الدفع الإلكترونية. و منه تصبح العلاقة الضريبية إطار إلكتروني، مما يؤدي إلى تحسين العلاقة بين الإدارة الضريبية و المكلف بالضريبة و ذلك كما يلي¹:

الفرع الأول: حصر المجتمع الضريبي:

تعتبر عملية الإخطار ببدء مزاولة النشاط أو المهنة أو عملية استخراج البطاقة الضريبية، من أهم العمليات التي يقوم بها المكلف بالضريبة اتجاه الإدارة الضريبية. إذ يعتبر إخطار المكلف بالضريبة لمصلحة الضرائب بالنشاط الذي يزاوله سواء كان تجارياً أو صناعياً أو حرفياً أو غير تجاري خلال المدة القانونية من بدء مزاولة النشاط، من أهم الأعمال التي يقوم بها المكلف بالضريبة في مواجهة الإدارة الضريبية.

كما يلتزم باستخراج البطاقة الضريبية من قبل إدارة الضرائب، و يتحدد فيها البيانات الأساسية و مدة سريانها، و المدة التي تسلم للمكلف خلالها؛ و لهذا الغرض فقد أعدت مشاريع لاستخراج بطاقة ضريبية ذكية، تقرأ بياناتها إلكترونياً من خلال نظام معلومات ذكية، إذ يقوم هذا النظام بجميع الوظائف المتعلقة بالبطاقة الذكية من عرض بيانات المكلفين بالضريبة؛ تسجيل و عرض المدفوعات، و المستندات المقدمة من المكلف بالضريبة إلى إدارة الضرائب، كما له أن يخطر مصلحة الضرائب إلكترونياً بالتوقف عن مزاولة النشاط، إذ يتم هذا الإخطار عن طريق الاتصال الإلكتروني بالمختصين وفقاً لضوابط التوقيع الإلكتروني، باستخدام النماذج المعدة بقوائم الخدمات الإلكترونية المتاحة لهم.

الفرع الثاني: التصريح الضريبي:

الإقرار الضريبي عبارة عن كشف أو بيان يقدم بشكل دوري في مواعيد محددة، من المكلف بالضريبة إلى مصلحة الضرائب؛ يحتوي على معلومات خاصة بذلك المكلف، من أهمها طبيعة نشاطه و أرقام الإيرادات و مصادرها و أرقام النفقات و أنواعها، بشكل تفصيلي إلى حد كبير، و ما يترتب على ذلك من نتائج أعمال خاضعة للضريبة حتى يمكن ربط الضريبة.

فيجوز للمكلف بالضريبة إرسال الإقرار الضريبي، من خلال بوابة الحكومة الإلكترونية خدمة للمكلف بالضريبة، على أن يقوم بتسجيل نفسه و أن تمنح له كلمة المرور السرية²، و في هذه الحالة يعتبر المكلف بالضريبة مسؤولاً عما يقدمه من مسؤولية كاملة، إما من خلال توقيع الإقرار بذلك أو يقدم توقيعاً إلكترونياً إلى إدارة الضرائب؛ باستخدام الأسلوب الإلكتروني في تقديم إقراره الضريبي، بدلاً من الأسلوب اليدوي الذي كان يؤدي إلى زيادة الوقت الجهد، و الاقتصاد على ساعات العمل الرسمية مما يؤدي إلى تدني مستوى الكفاءة، و الفعالية في الأداء و تقديم الخدمات على أعلى مستوى للمكلف بالضريبة.

¹ زعزوعة فاطمة، مرجع سابق، ص 101-103

هذا النهج انتهجته مصر في مادتها 104 من قانون الضرائب على الدخل²

الفرع الثالث: تحصيل الضريبة:

بعد إتمام كل الإجراءات اللازمة للإقرار الضريبي ، فلا بد من دفع الضرائب و تتم هذه العملية أيضاً بصفة إلكترونية، باستخدام أحد وسائل الدفع الإلكترونية التي تقدمها الإدارة الضريبية إلى المكلف بالضريبة مثل:

1- التحويلات البنكية:

و تكون لمن له حسابات بالبنوك مع إخطار إدارة الضرائب بموجب إشعار؛ وكذا الاتفاق مع هذه البنوك؛ و الربط على شبكة معلومات إدارة الضرائب باستخدامها في الإخطار.

2 - استخدام البطاقات الذكية:

تستخدم في مدفوعات المكلف بالضريبة للجهة المعنية و هي إدارة الضرائب؛ على أن يتم التسليم للقيمة إما لمندوب المصلحة أو بتوفير برنامج التحويل المالي لدى إدارة الضرائب أو المكلف بالضريبة، و يتم سداد الضريبة من خلاله ثم تفرغ محتوياته بعد ذلك.

3- استخدام شبكة بنك أو البنوك المعنية:

التي تتفق معها إدارة الضرائب على السماح للمكلف بالضريبة بالسداد لدى منافذها ، و يتم إدراج التعامل على البطاقة الذكية و يفرغ محتواها بإدارة الضرائب المختصة، و تخطر الإدارة الضريبية من خلال شبكة المعلومات بالسداد فوراً ثم يقوم المكلف بالضريبة بقراءة محتويات البطاقة الذكية، للمطابقة بين ما تم تفريره و ما هو واجب الدفع.

يعد تطوير مفهوم "الخدمات الضريبية الإلكترونية" وتحويله إلى واقع فعلي يمكن أن يحقق نتائج كبيرة على جميع المستويات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية فهو من جهة ، أسلوباً يستجيب لتطلعات المستفيدين من أفراد ومؤسسات، حيث يقدم خدمات أفضل بإذابة جليد تعقيدات الإجراءات البيروقراطية والروتينية، وتوفير إمكانية الدخول إلى كافة الخدمات التي تقدمها الإدارة الضريبية ، وتحديد وتلبية احتياجات الممولين بسهولة مطلقة ، وعلى أساس من النزاهة والمساواة والشفافية. ومن جهة أخرى ، هو بمثابة طريقة لتفعيل الجهاز الحكومي وتطوير أدائه وتخفيف الأعباء الإدارية عنه، كما أنه يعد أفضل وسيلة لإعادة الثقة إلى الممولين في الإدارة الضريبية. وبحق، فإنه يمكن وصف "الخدمات الضريبية الإلكترونية" بأنها "ثورة في التفكير و الإبداع والتنفيذ، و ثورة للقضاء على هدر الوقت والجهد والموارد.

لقد لجأت الجزائر إلى وضع إستراتيجية الجزائر الإلكترونية 2013 ، وهي إستراتيجية طموحة تناولت عدة جوانب مهمة لكنها تعرضت إلى انتقادات، لاعتمادها كلياً على المال العام، تكلفتها المرتفعة، وصعوبة تحقيقها في فترة وجيزة حددت بخمس سنوات. ومع هذا سجلت الإستراتيجية ومؤسسات قطاع تكنولوجيا المعلومات عدة مشاريع كبيرة، كمشروع "أسرتك"، مشروع الوصول إلى الانترنت لستة ملايين مواطن، مشاريع الحضائر

التكنولوجية، مشاريع الهاتف النقال، مشروع بطاقات السحب والدفع لبريد الجزائر، مشروع بطاقة الشفاء، وغيرها.

و بالرغم من كل الجهود المبذولة إلا أن الجزائر مازالت تصنف ضمن الدول الضعيفة في مجال تكنولوجيا المعلومات. بل تسجل تقهقرا في التصنيفات الأخيرة للتقرير العالمي لتكنولوجيا المعلومات، حيث انتقلت من المرتبة 80 في تقرير سنة 2008 إلى المرتبة 131 في تقرير سنة 2013، إلى المرتبة 129 في تقرير سنة 2014 ضمن 148 دولة¹.

و منه اعتماد تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ليس بالمهمة سهلة، فهناك عدة عوامل تساهم في نجاح إدماج هذه التكنولوجيات، بدءا بعامل توفر المؤهلات البشرية، التحكم في تكنولوجيا المعلومات، وإدارة المشاريع الإلكترونية التي تسجل مستويات عالية من الفشل، باعتبارها خاصة بميدان حديث النشأة.

المبحث الثاني: تحسين معاملة المكلف بالضريبة

تسعى الإصلاحات الضريبية دوما إلى تخفيف حدة التوتر الموجود بين المكلف والإدارة الضريبية، قصد إحداث تجاوب وتصالح من شأنه أن يقلل من حالات التهرب، هذا بكسب ثقة المكلف والذي يكون ثمرة لعلاقة حسنة مع الإدارة، لذلك يجب أن تكون العلاقة قائمة على مبدأ العلاقات الإنسانية، بعيدا عن العداوة والحساسيات، موجهة نحو إضفاء روح التعاون والتضامن بين المكلف والإدارة الضريبية، لتحسين هذه العلاقة لا بد من التركيز على المكلف بالضريبة و معاملته معاملة حسنة و السهر على خدمته وتوعيته.

المطلب الأول: إعلام وتكوين المكلف وتوعيته

تسعى الإدارة الضريبية إلى تكوين وإعلام المكلف، بهدف تحويله من معارض عن أداء الضريبة إلى مكلف ملتزم، وذلك بالتقرب أكثر إليه بإتباع سياسة تكوينية وإعلامية رشيدة، من خلال تثقيف المكلف وإطلاعه بمختلف المستجدات والتعديلات التي يشهدها التشريع الجبائي²، و تستعين لذلك بالصحف والمنشورات والانترنت والمجلات الدورية، لإبراز هذه المستجدات وتفسير الإجراءات الجبائية، وإزالة الغموض الذي تتضمنه النصوص القانونية، كما تقيم الإدارة الضريبية مكاتب على مستوى مصالحها توكل لها مهمة شرح الإجراءات المتعلقة بالتزامات المكلفين. حيث أن هذه المكاتب يجب أن تسيّر من طرف موظفين مؤهلين بالوظيفة الموكلة إليهم، ويسعون إلى تحسين العلاقة مع المكلفين، من خلال حسن الاستقبال والاستجابة لمختلف تساؤلاتهم وانشغالاتهم و استفساراتهم.

¹ مخبر المغرب الكبير، إدارة المؤسسات والإدارات العمومية في عصر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، مقال منشور على الرابط التالي: <http://diae.net/22669>، تم الاطلاع عليه يوم: 2016/09/10، على الساعة 22:01

² لا بد لزرق، ظاهرة التهرب الضريبي و انعكاساتها على الاقتصاد الرسمي في الجزائر، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية و التسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2012، ص 115

كما نجد أن الإدارة الضريبية تسعى جاهدة لنشر الوعي الضريبي ، من خلال قيامها بحملات توعية لجميع المكلفين باختلاف مستوياتهم، حتى يدركوا واجباتهم الضريبية، و لأجل ذلك تستعمل شتى الطرق مثل الصحافة المكتوبة، المسموعة و الأنترنت، وكذا تنظيم ملتقيات وأبواب مفتوحة عامة حول النظام الضريبي ومستجداته، وهذا لهدف تحسيس المكلف بأهمية دفع الضريبة. كما تقوم بتحسيس المكلف بأن الضريبة تمثل مساهمة في مالية الدولة ،وتخصص للقيام بالخدمات العامة، بانتهاج سياسة اتفافية رشيدة حتى تكتسب احترام وثقة المكلف بالضريبة.

كما يجب أن تغرس في نفوس المواطنين نظرة سيئة لأولئك الذين يتهربون من دفع الضريبة ،إضافة إلى ضرورة امتداد التعريف بالضريبة ، إلى البرامج التربوية قصد إرساء ثقافة ضريبية لدى المواطنين.

أما بخصوص تقريب المكلفين و كسب ثقتهم، فهذا يستوجب تحسين العلاقات الإنسانية باعتبارها من أهم الوسائل ذات الأثر البالغ على نفسية المكلفين، وكذا تحسين تصرفات الموظفين بالإدارة الضريبية اتجاههم ، وبالتالي تخفيض حدة التوترات التي قد يحدثها الفرض الضريبي، لهذا لا بد من إحداث برامج التكوين النفسي لجميع الموظفين بالإدارة الضريبية، والهادفة إلى تحسين المعاملة اتجاه المكلفين إلى جانب البرامج التكوينية السارية المفعول، والتي تهدف إلى تحسين هذه العلاقة من أجل تحقيق الإدارة الضريبية لأهدافها.

المطلب الثاني: تحسين المعاملة في مجال المنازعات الضريبية

حاول المشرع الجزائري مسيرة التحولات الطارئة في مختلف الميادين الإقتصادية، وذلك بتعديله للنصوص من سنة لأخرى، مما أدى إلى تعددها وتعقيدها وصعوبة تفسيرها، وبالتالي يجعل المكلفين يتخلفون عن تسديد ما عليهم من ضرائب ومن ثم قيام منازعات بينهم وبين الإدارة¹.

ومنه و كما عرفنا سابقا المنازعة الضريبية ،أنها تعبر عن الخلاف الذي يثور بين الإدارة الضريبية والغير، بمناسبة قيامها بوظائفها التي كفلها قانون الضريبة أو أي قانون آخر، وهي أول الطريق الذي يسلكه صاحب الحق في المطالبة بحقه أمام الجهة المختصة بنظر هذه المنازعة².

تتعدد الأسباب و تنوع لقيام النزاع الجبائي، الأمر الذي يؤدي بالتأكيد إلى تنوع المنازعة الجبائية كما رأينا سابقا، و ذلك حسب الموضوع الذي تطبق عليه، فقد تأخذ شكل نزاع حول جباية الضريبة و هي ما تسمى بمنازعات التحصيل، و قد تدور حول وعاء الضريبة و تسمى بمنازعات الوعاء؛ و كل هذا أو ذاك قد يكون نتيجة الخطأ في تطبيق القوانين الضريبية أو الخطأ في تفسيرها، أو نتيجة لتضارب قرارات الإدارة الضريبية.

¹ حسين فريجة ، منازعات الضرائب المباشرة في الجزائر، رسالة ماجستير في الإدارة والمالية العامة ،معهد القانون والعلوم الإدارية، الجزائر،

1985، ص 19

² رمضان صديق ، الإدارة الضريبية الحديثة ، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 18

و المنازعة الضريبية تدور في جوهرها حول فريضة ضريبية، تنطوي على عنصر الجبر، وقد تكون في معظم الأحيان تعبيراً من المكلف عن رفضه لهذا العنصر، لذلك يعمل المشرع على تقسيم المنازعة الضريبية إلى مرحلتين، حتى يتمكن من التخفيف من آثار تعبير المكلف عن رفضه لعنصر الجبر.

و على هذا الأساس فقد رسم المشرع الضريبي الجزائري طريقين إلزاميين لفض النزاع الضريبي، الأول يتسم بسرعة خاصة وهو الطريق الإداري و هو ما يعرف بالتظلم الإداري، والثاني عادي وهو الطريق القضائي.

يتسم الطريق الإداري بأهمية بالغة من الناحية العملية، إذ يسمح بتبادل وجهات النظر بين المكلف والإدارة الضريبية، و له أهمية خاصة إذ أنها تتمكن من حل النزاع دون اللجوء إلى القضاء، و في ذلك اختصار للوقت و الجهد و تحسين المعاملة، و يدخل ضمن هذه المعاملة النظر فوراً في الطعون المقدمة أمامها و سرعة البث فيه مع تبسيط إجراءاتها في حلّ المنازعات المطروحة أمامها، من أجل تسيير عمل المكلف بالضريبة و إعطاءه الضمان و الثقة، و أن حقوقه مصانة كما يلزم بأن تبث في طعون المكلف بالضريبة في آجال و مدة قصيرة ضماناً لحقوقه.

كما أن أخذ المنازعة الضريبية المسلك الإداري يخدم عدة مصالح لكل طرف، و ذلك كما يلي:

أولاً: بالنسبة للمكلف بالضريبة

إن التظلم يكون مفيداً للمكلف بالضريبة بالرغم من علمه مسبقاً بأن الإدارة سوف ترفض شكواه، أو يعلم بقرار أو رد الإدارة مسبقاً بإعلامه شفويًا مثلاً، أو لكونه قدم شكوى حول ضريبة كانت فرضت عليه بنفس الشروط في سنة سابقة، و قدم بمناسبتها شكوى ورفضت، حيث وجب على المكلف إيداع التظلم حسب ما هو منصوص عليه قانوناً، لكي لا ترفض دعواه أمام القضاء، لأن إجراء التظلم الإداري في مادة الضرائب يعد إجراءً إجبارياً لا تقبل الدعوى القضائية في غيابه، و قد إعتبر مجلس الدولة الجزائري هذا الإجراء من النظام العام، يثيره القاضي من تلقاء نفسه¹.

و الأهم من ذلك أن يتفادى المكلف بالضريبة بواسطة شكوى بسيطة طريقاً صعباً، سيضيع من خلاله الكثير من الوقت والجهد والمال، و يحقق بذلك مقصده بكل سهولة، بحيث تتضح له من خلال موقف الإدارة من شكواه خلفيات النزاع، المتعلقة خصوصاً في مجال الضرائب بتقنيات وعناصر فنية حسابية، يصعب في أحيان كثيرة على المكلف إكتشافها وفهمها لوحده، خاصة مع تكرار تعديل القوانين الضريبية وتعقدتها، بالإضافة إلى ذلك تظهر له الدوافع التي دفعت الإدارة إلى اتخاذ هذا القرار².

¹ مجلة مجلس الدولة (الغرفة الثانية) العدد 3، لسنة 2003، ص 124

² مسعود شهبوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الهيئات والإجراءات أمامها، الجزء الثاني، طبعة 01، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص 31

ويسمح أيضا التظلم بفتح باب الحوار، و تقريب وجهات النظر بين الإدارة الضريبية والمكلف، وإظهار نوايا وطلبات كل طرف، بحيث سوف تكون النتيجة النهائية في أغلب الأحيان باتجاه حل النزاع بين الطرفين.

ثانيا: بالنسبة لإدارة الضرائب

من خلال التظلمات تتجنب الإدارة الضريبية المثل أمام القضاء والتنديد بأعمالها، وبذلك تخلق ثقة أكبر بينها وبين المكلفين، عندما يجدونها تتراجع عن أعمالها الخاطئة، مما يعود بالنفع على الخزينة العمومية، خاصة وأن بعض الفقهاء يعتبرون الإدارة الضريبية ليست خصما في حد ذاتها، بل هي تطبق القانون التطبيق السليم الذي يتفق مع قواعد العدالة والمساواة¹. كما نستنتج أن التظلم يعتبر رقابة على الإدارة الضريبية ذاتها، و أنها تتم بناء على تظلم ضريبي، و ليست رقابة تلقائية، كذلك أنها رقابة لاحقة وليست سابقة.

ثالثا: بالنسبة للقضاء

و يتمثل في عدم قدرة الجهاز القضائي على تحمل العدد الهائل من القضايا، التي تثيرها عمليات فرض الضريبة وتحصيلها، وبالتالي يعتبر إجراء التظلم مصفاة حقيقية للعدد الهائل من القضايا.

أما الطريق الثاني في المنازعة الضريبية، فهو اللجوء إلى القضاء أو ما يسمى بالمنازعة القضائية، وهي وسيلة مفتوحة سواء للمكلف بالضريبة أو إدارة الضرائب، و اللجوء إليها يكون غالباً بعد صدور قرار لجنة الطعن. و الواقع أن اللجوء إلى القضاء قد يؤدي إلى إطالة مدة المنازعات لكثرة الإجراءات، و كثرة القضايا المتداولة، مما يتعين معه تدارك الأمر و حل المنازعات الجبائية أمام لجان الطعن دون اللجوء إلى القضاء.

و على كل، فإن هناك ثلاثة طرق تؤدي إلى تحسين المعاملة في المنازعة الضريبية، و هي متعلقة بمراحل الفحص الضريبي إما قبل الرقابة الجبائية أو أثناءها، أو بعدها، و هذا كما يلي²:

الفرع الأول: قبل الرقابة الجبائية

و في هذه الحالة يمكن أن يمنح المكلف بالضريبة بعض الضمانات القانونية، التي تتيح له تسوية و تنظيم وضعيته الجبائية، قبل استخدامه لأي إجراء مخالف للإجراءات التي تضمن له الحد الأقصى من الضمانات، و ذلك بإعلام المكلف بالضريبة بكل الإجراءات التي يمكن أن تتخذ في حقه عند الفحص الضريبي، حتى يستعد للرد على أي استفسار تطالب به الإدارة.

¹ مصطفى رشدي شيحة: التشريع الضريبي والمالي طبقاً لآخر التعديلات حتى عام 1996/1997، دار الفكر العربي، القاهرة 1999، ص 711-

712

² زعزوعة فاطمة، مرجع سابق، ص 122

الفرع الثاني: أثناء الرقابة الجبائية

وهنا يجب على كل طرف أن يعرف حقوقه و التزاماته، حتى يكون الحوار بينهما منظماً، وذلك بتقديم كل التسهيلات أثناء الفحص و المناقشة و الحوار مع الموظف المختص، و إعطاء الفرصة للمكلف بالضريبة لتقديم كل المستندات و البيانات التي تدعم وجهة نظره، مع الالتزام الملغى على عاتقه.

الفرع الثالث: بعد الرقابة الجبائية

لابد من استخدام جميع الطرق بالتفاهم و الاتفاق تجنباً للمنازعة القضائية، و مثال ذلك إمكانية تصحيح الإدارة للخطأ في ضبط الضريبة. و في حال أنه لم يتم أي اتفاق بينهما، لكل منهما الحق في اللجوء إلى القضاء لفض النزاع، و تحسين المعاملة في هذا المجال لا تتحقق إلا بعد تحقق الإجراءات التالية:

- مساواة المكلف بالضريبة و إدارة الضرائب في كل حقوق التقاضي أمام قاضي الضريبة، مع منح المكلف كل حقوق الدفاع.

- ضرورة تبسيط إجراءات التقاضي في مجال الضريبة لمرونتها، و ذلك عن طريق إجراءات مبسطة و غير معقدة.

- عدم تماطل إدارة الضرائب أمام القضاء، في تقديم أي مستند أو بيانات تراها المحكمة ضرورية للفصل في النزاع.

- ضرورة توافق العقوبات و الجزاءات، مع خطورة الجريمة المرتكبة، مثلاً إذا تعلق الأمر بالغش الضريبي أو التهرب الضريبي، ينبغي أن تكون العقوبة وفقاً لأحوال و ملابسات الفعل المرتكب.

و حتى يتحقق مبدأ تحسين المعاملة في المنازعة الجبائية، حرصت جلّ التشريعات و منها التشريع الجبائي الجزائري، على ضرورة التصريح في الفصل في المنازعات الضريبية، أي أن تتسم إجراءات رفع الدعوى الضريبية بسرعة الفصل فيها، لتقصير أمد النزاع بين المكلف بالضريبة و الإدارة الضريبية، رعاية لمصلحة الخزينة العمومية من جهته، و استقرار الأوضاع الاقتصادية من جهة أخرى، و كذا التسريع في عملية الفصل في المنازعة الجبائية، سيؤدي حتماً إلى وضع الإدارة الضريبية على حافة القانون الضريبي دون تجاوز لذلك، و هذا ما يكرس حماية للمكلف بالضريبة من جهة، و تعزيز مبدأ الثقة لديه و اطمئنانه على حقوقه.

فطول مدة النظر في الدعوى الجبائية، يعتبر عقوبة في حق المكلفين بالضريبة الأوفياء في أدائهم الضريبي، لأنّ الأجال الطويلة الأمد هي مضيعة لوقتهم، و إضافة مصاريف جديدة عليهم، مما قد يستميلهم عن إخلاصهم في صدق إقراراتهم الضريبية، و بالتالي احترافهم التهرب الضريبي.

غير أنّ الجدير بالذكر، فإن الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية الفاصلة في المنازعة الضريبية قابلة للطعن فيها، بالاستئناف ممن له مصلحة في ذلك و بالأخص الإدارة الضريبية، في حال ما إذا كان الحكم لصالح المكلف بالضريبة.

و منه نرى أن للمنازعة الضريبية، بخلاف المنازعات الأخرى، خصوصية تفرضها ضرورة تحقيق الإستقرار الضريبي في أسرع وقت ممكن، فإطالة أمد النزاع الضريبي، زيادة عن تأثيره السلبي لتمويل الخزينة العامة، يقضي إلى إساءة العلاقة بين المكلف وإدارة الضرائب، تلك العلاقة المستمرة باستمرار النشاط¹. إذن لابد من تحسين معاملة المكلف بالضريبة خلال المنازعة الجبائية.

الخاتمة:

إن النظام الضريبي الأمثل، هو ذلك الذي يعبر عن حالة انسجام بين الإدارة الضريبة والمكلف والتشريعات الضريبة، وهذا من خلال قانون ضريبي جيد و ملائم ومكلف ملتزم، وعلاقة وثيقة وشفافة بين المكلف والإدارة، ولكن في كثير من الأحيان لا تنسجم هذه المكونات مع بعضها، فتظهر المشاكل التي إحداها ضعف درجة الالتزام الضريبي، فتنعكس على فعالية أداء الإدارة الضريبية في قيامها بمهامها، مما يؤزم العلاقة بين الطرفين، وهذا يرجع إلى السلوك السلبي و النظرة العدوانية من قبل المكلف بالضريبة تجاه الإدارة الضريبية، معبرا عن رفضه للضريبة في حد ذاتها، ففي جميع دول العالم تسعى إدارة الضرائب باستمرار وبشتى الوسائل لتحصيل الضرائب لحماية موارد الدولة و الحفاظ عليها، دون مراعاتها للأثر السلبي الذي ينجم عن ذلك اتجاه المكلف، مما جعل نظرة كل منهما اتجاه الآخر تتغير نتيجة المعاملة بينهما .

لذا فإن الغاية الأساسية التي تهدف إليها الإصلاحات الضريبية، تكمن في تحسين العلاقة بين الإدارة الضريبية و المكلفين بالضريبة و المعاملة التي تربطهما ببعض، لذلك نجد الدول في سعي مستمر من أجل تحقيق ذلك.

قائمة المصادر والمراجع:

1-الكتب:

- خضير كاظم؛ إدارة الجودة الشاملة، دار الميسرة للنشر و التوزيع و الطباعة؛ د.ط، عمّان.2000
- راجح رتيب، الممول و الإدارة الضريبية، مرجع سابق، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991.
- رمضان صديق ، الإدارة الضريبية الحديثة ، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006

¹ عبد الباسط وفا، المنازعات الضريبية وفقا لأحكام قانون الضريبة على الدخل رقم 91 لسنة 2005 كلية الحقوق، جامعة حلوان، دار النهضة العربية، 2007، ص 35

- عبد الباسط وفا، المنازعات الضريبية وفقا لأحكام قانون الضريبة على الدخل رقم 91 لسنة 2005 كلية الحقوق، جامعة حلوان، دار النهضة العربية، 2007.
- فرانسيس ماهوني، كارل جي ثور، ترجمة عبد الحكيم أحمد الخزامي: ثلاثية الجودة الشاملة، دار الفجر للنشر و التوزيع، مصر، 1999.
- مأمون الدرادكة، طارق الشيلي، الجودة في المنظمات الحديثة، دار صفاء للنشر، 2002، عمان.
- مسعود شهبوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الهيئات والإجراءات أمامها، الجزء الثاني، طبعة 01، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
- مصطفى رشدي شيحة، التشريع الضريبي والمالي طبقا لآخر التعديلات حتى عام 1996/1997، دار الفكر العربي، القاهرة 1999.
- 2- الرسائل والأطروحات:**
- حسين فريجة، منازعات الضرائب المباشرة في الجزائر، رسالة ماجستير في الإدارة والمالية العامة، معهد القانون والعلوم الإدارية، الجزائر، 1985.
- رولا محمد شفيق، مدى تطبيق إدارة الجودة الشاملة في الأجهزة الحكومية في الأردن، رسالة دكتوراه غير منشورة، الجامعة الأردنية، الأردن، 2004.
- زعزوعة فاطمة، الحماية القانونية للأشخاص الخاضعين للضريبة، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، الجزائر، 2013.
- لابد لزرق، ظاهرة التهرب الضريبي و انعكاساتها على الاقتصاد الرسمي في الجزائر، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية و التسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2012.
- 3- المجالات والمقالات و الملتقيات**
- ثلجة نوال جغلوب، نحو تطبيق إدارة الجودة الشاملة في المرافق العامة: حالة الإدارة الضريبية، مقال منشور على الرابط التالي: <http://www.acc4arab.com/acc/showthread.php/25533>، تم الاطلاع عليه يوم 2016/09/10، على الساعة 21:50
- حمدي عبد المنعم، إدارة الجودة الشاملة مدخل لتطوير الإدارة الضريبية، مجلة المؤتمر الرابع عشر للتشريع و مشكلات التحاسب الضريبي المصري، الجمعية المصرية للمالية العامة و الضرائب وبراس و ترهاوس كوبرز، المجلد 2008.

- مجلة مجلس الدولة (الغرفة الثانية) العدد 3، لسنة 2003 .

- محمد نعيم فرحات، تأصيل التهرب الضريبي وإجراءات الخصومة الجبائية الضريبية في القانون المصري، المؤتمر الضريبي الحادي عشر، دار الدفاع الجوي، مدينة نصر، القاهرة، 2006 .

- مخبر المغرب الكبير، إدارة المؤسسات والإدارات العمومية في عصر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، مقال منشور على الرابط التالي: <http://diae.net/22669>، تم الاطلاع عليه يوم: 2016/09/10، على الساعة

22:01

تثمين العرض العقاري الموجه للاستثمار

- المناطق الصناعية بولاية قسنطينة -

Valuation of investment-oriented real estate

- Industrial areas in Constantine -

الباحثة دهلوك زوبيدة، د. مزيان محمد الأمين، جامعة عبد الحميد بن باديس – مستغانم- الجزائر

Abstract:

The research on the valuation of industrial areas in the province of Constantine is an important part of the development of the investment-oriented real estate offer as an important part of it. As for the value of industrial zones, we are aware of a difficult situation and seek to improve them. Indeed, Constantine, which identifies problems in the legal status of its constituent lands, is due to the failure to respect any principles in the selection of its sites (either within the framework of the implementation of colonial schemes or within the framework of a social policy to avoid regional imbalance), in the preparatory processes it entails, Saerha.

These dimensions, which the authorities at the central level dealt with through the report of the rehabilitation program benefited most of the industrial areas in the province, However, we have not seen the results due to the economic situation and the freezing of most of the initialization and the significant deterioration in the status of the preparation, which necessitates large sums. In light of the failure of the rehabilitation program, the authorities rushed to encourage investment to report the establishment of new industrial zones The reasons for the deterioration of its predecessor, taking into account the global standards in this (environmental and economic), which are consistent with the orientations of the guideline for the preparation of the territory, and benefited Constantine under this program of three regions can be judged on the level of performance only after the start of activity.

Key words: Industrial zones; industrial activity; investment oriented property; Configuration; Valuation.

ملخص:

يعتبر البحث في موضوع تثمين المناطق الصناعية بولاية قسنطينة جزءاً هاماً من موضوع تطوير العرض العقاري الموجه للاستثمار، باعتبارها تشكل نسبة هامة منه، ولما نتحدث عن تثمين المناطق الصناعية فإننا نلمح إلى وجود وضعية صعبة ونسعى إلى تحسينها، وفعلاً هذا هو الحال بالنسبة لوضعية المناطق الصناعية بولاية قسنطينة التي تعرف مشاكل في الوضعية القانونية للأراضي المكونة لها مترتبة عن عدم احترام أية مبادئ في اختيار مواقعها (إما في إطار تنفيذ مخططات استعمارية، أو في إطار سياسة اجتماعية لتفادي عدم التوازن الجهوي)، في عمليات التهيئة التي تستلزمها، وكذلك في طريقة تسييرها. هذه الأبعاد التي عملت السلطات على المستوى المركزي معالجتها من خلال تقرير برنامج إعادة تأهيل استفادت منه معظم المناطق الصناعية بالولاية، ولكن لم نلمس نتائجه نظراً لتأزم لوضع الاقتصادي وتجميد معظم عمليات التهيئة وكذلك للتدهور الكبير الذي تعرفه وضعية التهيئة مما يستلزم مبالغ كبيرة، وفي ظل فشل برنامج إعادة التأهيل سارعت السلطات في ظل ضرورة التوجه نحو تشجيع الاستثمار إلى تقرير إنشاء مناطق صناعية جديدة (الجيل الجديد) بتفادي أسباب تدهور سابقها، وذلك بمراعاة المعايير العالمية في ذلك (البيئية والاقتصادية) والتي تتوافق مع توجهات المخطط التوجيهي لتهيئة الإقليم، وقد استفادت ولاية قسنطينة في ظل هذا البرنامج من ثلاثة مناطق لا يمكن الحكم على مستوى أدائها إلا بعد بداية النشاط بها.

الكلمات المفتاحية: المناطق الصناعية؛ النشاط الصناعي؛ العقار الموجه للاستثمار؛ التثمين.

مقدمة:

يعتبر البحث في موضوع تثمين المناطق الصناعية موضوعاً هاماً لاعتبارات واقعية تتمثل في ارتباطه بالوضع الاقتصادي الراهن بالجزائر وبالنتيجة بولاية قسنطينة، ولأجل ذلك نجده قد أخذ حيزاً هاماً في عرض مخطط عمل الحكومة الأخير (سبتمبر 2017)، حيث تطرق إليه باعتباره من الأدوات التي يمكن أن تسهم في شكل كبير في تجاوز الظرف الاقتصادي الراهن، وذلك أن العمل على تطوير المناطق الصناعية هو عمل على تطوير العرض العقاري الموجه للاستثمار الصناعي وبالنتيجة تحقيق التنمية الصناعية. والحقيقة أن اختيارنا لدراسة موضوع تثمين المناطق الصناعية بولاية قسنطينة لم يكن صدفة وإنما بناء على رغبة في تفادي التشتت والإبحار في كل أصناف العقار الموجه للاستثمار الذي يعرف تشتتاً تنظيمياً (كثرة النصوص المنظمة له) ومؤسساتياً (كثرة الفاعلين والمتدخلين فيه)، كما أن دراسة هذا الموضوع بولاية قسنطينة يكتسي طابعاً خاصاً، باعتبارها قطباً هاماً في مجال الصناعة بالشرق (الميكانيكية والصيدلانية) وهو ما يحفز على تقصي وضعية العقار الذي تمارس عليه هذه الأنشطة بالولاية، واختيارنا لموضوع التثمين دون غيره يرجع إلى شموليته لجميع

المراحل التي تمر بها المنطقة الصناعية (الإنشاء، التهيئة، التسيير)، ولحملة لمعاني التحسين والتطوير في الأداء وهو ما يوسع علينا آفاق البحث أكثر، وبناء على هذا الاختيار سوف نحاول من خلال دراستنا هذه:

- التأصيل لفكرة المناطق الصناعية بالجزائر ومعرفة أسس اختيار مواقع المناطق الصناعية.
- ضبط المفهوم القانوني للمناطق الصناعية من خلال تتبع التطور الذي عرفته النصوص المنظمة له إلى اليوم.
- تحديد القوام التقني ومكونات المناطق الصناعية بولاية قسنطينة بحسب فروع النشاط المخصص لها.
- دراسة طرق تكوين واكتساب العقار الواقع بالمناطق الصناعية وبالنتيجة تقصي وفرة الأوعية العقارية بالولاية.
- قراءة توجه الولاية نحو خلق التنافسية الصناعية من خلال تخصيص المناطق الصناعية المحفزة لها.
- ملاحظة مدى تناسب الأنشطة داخل المناطق الصناعية بولاية قسنطينة.
- رصد الوضعية المادية للمناطق الصناعية بولاية قسنطينة كنتيجة لأنظمة التهيئة والتسيير المنتهجة منذ إنشائها.

- دراسة الآليات المستعملة في سبيل تحسين وضعية المناطق الصناعية وأثرها على أدائها. هذه الأهداف التي سنحاول تحقيقها من خلال البحث للإجابة عن الإشكالية الآتي:

في ظل الظروف الخاصة التي نشأت فيها المناطق الصناعية في الجزائر، والتي من بينها الأربعة المتواجدة بولاية قسنطينة تعرف تحديات كثيرة، كان لزاما على السلطات العمل على تجاوزها والبحث عن آليات لتثمينها وتمكينها من ترقية الاستثمار المحلي؟.

هذه الإشكالية التي سنحاول معالجتها بالاعتماد على المنهج التاريخي من أجل التأصيل لفكرة إنشاء المناطق الصناعية، وكذلك المنهج التحليلي لأجل قراءة النصوص والتقارير الرسمية وتحليلها لربطها بالسياق الزمني والمكاني الذي صدرت فيه، بالإضافة إلى المنهج الوصفي والذي مكنتنا من تقصي وضعية المناطق الصناعية بولاية قسنطينة وملاحظة مدى تطبيق النصوص على الواقع، لتتوصل إلى دراسة الموضوع من خلال خطة ثنائية حيث تطرقنا في المحور الأول إلى الانتقال من فكرة توطین النشاط الصناعي إلى ضرورة تثمين المناطق الصناعية، وفي الثاني وبعد إثبات ضرورة التوجه نحو تثمينها درسنا الآليات التي اعتمدها السلطات الجزائرية لتثمين المناطق الصناعية.

المبحث الأول: الانتقال من فكرة توطين النشاط الصناعي إلى ضرورة ترمين المناطق الصناعية بولاية قسنطينة.

من خلال هذا المبحث سوف نحاول الرجوع قليلا إلى الفترة التي استلزمت إنشاء المناطق الصناعية كمرحلة أولى من أجل فهم أسباب التوجه نحو ترمين المناطق الصناعية، وبشكل آخر سوف نحاول الإجابة على السؤال : ما الدافع إلى ترمين المناطق الصناعية المستحدثة من أجل تعزيز النشاط الصناعي ؟ وهو سؤال يحتمل الفرضيات الآتية:

- إما أن المناطق الصناعية المستحدثة لم تحقق الهدف الذي استحدثت من أجله لذلك وجب ترمينها؟
- وإما لظهور عوامل جديدة لا يمكن للمناطق الصناعية بالشكل الذي أنشئت من أجله أن تحقق الهدف من إنشائها؟.
- وإما أن المناطق الصناعية تعرضت للتدهور بفعل عامل الزمن ما جعلها عاجزة عن تحقيق الأهداف المنشأة من أجلها؟.

يمكن التأكد من صحة هذه الفرضيات من عدمه خلال ما يلي:

المطلب الأول: التأسيس لفكرة توطين النشاط الصناعي:

ظهرت فكرة استحداث المناطق الصناعية لأول مرة في إنجلترا في أواخر القرن التاسع عشر (19) كبداية لاستقطاب النشاطات الصناعية واستجابة لحاجة المؤسسات للعقار، حيث عملت الدولة والجماعات الإقليمية على توفيره. وابتداء من سنة 1950 تم تعميم فكرة إنشاء المناطق الصناعية في العديد من الدول الصناعية¹، ففي فرنسا صدر أول منشور يتعلق بالمناطق الصناعية في سنة 1954 من أجل التوزيع الجغرافي للصناعات الفرنسية²، وقد جاءت فكرة التوطين الصناعي (le zonage) من أجل تحقيق ثلاثة أهداف أساسية:

- الحفاظ على قيمة الممتلكات العقارية.
- ضمان تنمية منظمة ومتجانسة بين الأقاليم.
- حماية المصلحة العامة ورفع مستوى المعيشة.³

وهنا نتساءل عن ظروف نشأة المناطق الصناعية بالجزائر، فهل جاءت في نفس السياق؟.

¹Riadh Soussi ; localisation des industries et enjeux urbains dans l'agglomération du Grand Tunis ; thèse de doctorat ; de l'université PAUL-VALÉRY-MONTPPELLIER3 ; école doctorale territoire, temps, sociétés et développement ; soutenue le 14 mai 2013 ; page42.

²د.خبايا عبد الله و أ.خبايا صهيب، دور المناطق الصناعية في تدعيم التنمية المستدامة في الفضاء الأورو-مغاربي - مع الإشارة إلى نموذجي الجزائر وفرنس، مقال منشور بمجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة، العدد28، المجلد1-2013، الصفحة 109.

³RIADH SOUSSI. OPCIT. PAGE42.

الفرع الأول: السياق القانوني لظهور فكرة المناطق الصناعية بالجزائر:

باعتبار الجزائر دولة كانت مستعمرة فرنسية فإن أول منطقة صناعية أنشأت في الجزائر روية- رغبة سنة 1957¹، المتربعة على 1000 هكتار على بعد 25 كلم شرق الجزائر، تليها برمجة عدة مناطق صناعية، من قبل الإدارة الفرنسية في مشروع قسنطينة، الذي كان من بين أهدافه تنظيم سياسة صناعية على مدى خمس سنوات (1957-1963)، ونذكر على الخصوص المدن الساحلية التي خصت بمناطق صناعية ذات بعد إقليمي (منطقة تالنت بوهران والمنطقة الصناعية بالحجار عنابة).

وبرمجة المناطق الصناعية في المناطق والمراكز الحضرية الهامة كما جاء في مشروع قسنطينة على حساب باقي الأقاليم كانت له أدا ف تتعارض مع السلم الاجتماعي أو تنمية المناطق الفقيرة بل أهدافه تتجلى في خدمة الأقلية الأوروبية التي تقيم في هذه المراكز على حساب الفئات الفقيرة والمنتجة.²

وقد بلغ عدد المناطق الصناعية المستحدثة إلى غاية الاستقلال خمسة (05) مناطق من بينها قسنطينة³ واستحدث الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية سنة 1956 من طرف السلطات الاستعمارية من أجل امتلاك وتطوير المناطق السكنية والصناعية⁴، ثم بعد الاستقلال وعملا بالقانون 57-62 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 المتعلق بتمديد العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما تعارض منها مع السيادة الوطنية⁵، استمر وضع المناطق الصناعية الخمس بحيث انطلق الصندوق في تهيئة بعض المناطق وتوسعة بعضها الآخر⁶.

¹ George Mutin, implantation industrielle en Algérie et Aménagement du territoire en Algérie, in revue de Géographie de Lyon, Volume 55, N°81, 1980, P 10.

² د.خوادية سميحة حنان، النظام القانوني للعقار الصناعي في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم، شعبة القانون الخاص، قسم القانون العقاري، جامعة قسنطينة 1، السنة الجامعية 2014-2015، الصفحة 49.

³ « La zone industrielle de Rouiba-Réghaïa : 1 000 ha à 25 km à l'Est d'Alger a été la première, créée en 1957. Elle abrite des établissements industriels dès 1959-1960. A la même époque la zone du Tletat est aménagée à 25 km d'Oran. Dans l'Est du pays à El Hadjar, 116 hectares, dans un premier temps, sont destinés à recevoir le centre sidérurgique. Des terrains sont également prévus à Constantine et dans d'autres villes », Mutin Georges. Implantations industrielles et aménagements du territoire en Algérie. In: Revue de géographie de Lyon, vol. 55, n°1, 1980. P10.

⁴ "... في عهد الاحتلال أنشأ الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية (CADAT) بموجب القرار 011-56 المعتمد بموجب المرسوم المؤرخ في 12-04-1956 حيث نصت المادة 88 منه على ما يلي :

« Il est Créé un Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial, Doté de la Personnalité Civil et de l'autonomie Financière et dénommé Caisse Algérienne d' Aménagement du Territoire ».

أنظر: د.خوادية سميحة حنان، المرجع السابق، الصفحة 130.

⁵ الجريدة الرسمية العدد 02، سنة 1963.

⁶ BELKHEMSA Belkacem, DJELAL Nadia ; La planification urbaine en Algérie face aux défis contemporains. Entre discours et réalité. Cas de la ville Tizi-Ouzou ; CONFERENCE COLONIAL ET POSTCOLONIAL DE LA PLANIFICATION URBAINE EN AFRIQUE ; page 04, voir : <http://www.ummtto.dz/IMG/pdf/BELKHEMSA.pdf>.

ولم يتم تبني فكرة وضع فضاءات منظمة ومخصصة لإقامة المشاريع الاستثمارية من قبل الجزائر إلا في سنوات 70-80 التي توافقت مع الثورة الزراعية وسياسة الاحتياطات العقارية - ولكن لم يتم إلغاء المناطق السابقة في ظل سياسة التصنيع التي تبنتها الجزائر منذ سنة 1967 وإنما بدأت في عملية تهيئة البعض منها وتوسيعها- حيث أحدثت أولاً ما تسمى بمناطق النشاط¹ تحت سلطة الجماعات المحلية²، وفي سنة 1973 ظهرت المناطق الصناعية، وذلك بصدور القانون رقم 73-45 المتعلق بإنشاء لجنة استشارية لتهيئة المناطق الصناعية³، حيث حدد وجود 77 منطقة صناعية على مستوى إقليم الولايات عبر كامل التراب الوطني⁴، وتم تحديد شروط إدارتها عن طريق المرسوم رقم 55-84.⁵

الفرع الثاني: إنشاء المناطق الصناعية بولاية قسنطينة.

يقصد بإنشاء المناطق الصناعية أخذ القرار واختيار الأراضي التي تقام عليها المناطق الصناعية واستصدار رخصة التجزئة، وبالتالي إيجادها كحيز مكاني لاستقبال المشاريع الاستثمارية الصناعية بعد القيام بالدراسات اللازمة⁶ وفي الجزائر لا يوجد نص قانوني يفصل بوضوح في مسألة السلطة الإدارية المؤهلة لإنشاء المناطق الصناعية وذلك بإصدار القرار المتضمن ذلك . وبولاية قسنطينة توجد أربعة مناطق صناعية وأنشئت كما يلي بناء على:

1- قرار وزاري مشترك: المنطقة الصناعية ديدوش مراد (عيسى بن حميدة) أنشئت بموجب القرار الوزاري المشترك بين وزير السكن ووزير الداخلية رقم 388 بتاريخ 27 نوفمبر 1984 وأوكلت مهمة إنشائها للوكالة العقارية المحلية زيغود يوسف، مساحتها 96 هكتار.⁷

¹LES ZONES D'ACTIVITÉS COMMERCIALES (ZAK) ; ce sont des espaces délimités par les instruments d'aménagement, créés par arrêté, destinés à abriter des activités d'intérêt local ou des activités polyvalentes d'intérêt national relevant de la tutelle de plusieurs ministres (selon la nature des activités des entreprises qui s'installeraient. Elles ont été créées à l'initiative des communes par arrêtés dans le cadre d'application de l'ordonnance n°74-26 portant constitution des réserves foncières communales. Aller voir : HAMID. TEMMAR ; l'économie de l'Algérie ; le système économique- la transformation du cadre de fonctionnement de l'économie nationale ; tome2 ; édition d'office des publications universitaires ; page 214.

²ChabaneBenakezouh ; réflexions de droit public algérien ; tome2 ; édition office des publications universitaires ; 09-2015 ; page 73-74.

³ المرسوم رقم 73-54 المؤرخ في 28 فيفري 1973، المتضمن إحداث اللجنة الاستشارية لتهيئة المناطق الصناعية، الجريدة الرسمية العدد 20، الصادرة بتاريخ 09 مارس 1973.

⁴ ولكن حسب المعطيات المقدمة من وزارة الصناعة فإنه وإلى غاية سنة 2011 لم تحدث سوى 62 منطقة صناعية تغطي مساحة 9589 هكتار، راجع: HAMID. TEMMAR ; opcit ; page 214.

⁵د. خبابة عبد الله و أ. خبابة صهيبي، مرجع سابق، الصفحة 114.

⁶راضية بن مبارك، تنظيم وتسيير المناطق الصناعية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص قانون عام، جامعة الجزائر 1، سنة 2015-2016، الصفحة 55

⁷<http://www.sgpziest.com/champ-actions/portefeuille/sgi-constantine>.

- 2- قرار وزاري: المنطقة الصناعية الطرف (ابن باديس-خروب): أنشئت بموجب القرار الوزاري المؤرخ في 02 جانفي 1976¹ بمساحة 447 هكتار وأوكلت مهمة إنجازها للصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية، تترجع على مساحة 448 هكتار بموجب قرار صادر عن وزارة الأشغال العمومية ممضي في 02 يناير 1976.²
- 3- المنطقة الصناعية 24 فيفري (ex-la morciere): أنشئت سنة 1958 من طرف الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية بمساحة 33 هكتار، وبدأت في النشاط سنة 1973³ مخصصة لصناعة المحركات والجرارات، بقدرة متوقعة على توفير 4000 منصب سنة 1978.⁴
- 4- المنطقة الصناعية بالمأ: أنشئت سنة 1975 بمساحة 63 هكتار، من طرف الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية.

من خلال عرض المناطق الصناعية المتوفرة بولاية قسنطينة يتضح أن منطقة واحدة من بين أربعة أنشئت خلال الفترة الاستعمارية (24 فيفري 1956)، إذ بعدما تم توسيع تطبيق القانون العقاري الفرنسي على الجزائر⁵، أنشئ الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية وكلف بإنشاء المناطق الصناعية كما سبق وأشرنا أعلاه. ثم بعد الاستقلال وبموجب المرسوم 63-217⁶ تم الإقرار باستمرار عمل الصندوق (CADAT)، بنفس الأحكام والمهام تحت وصاية وزارة الأشغال العمومية والبناء، وفي إطار هذا التمديد قام الصندوق بإنشاء المنطقتين الصناعيتين (الطرف-الخروب، ابن باديس-) سنة 1976 و بالمأ سنة 1975، أي بعد استحداث اللجنة الاستشارية لتهيئة المناطق الصناعية سنة 1973 بموجب المرسوم 73-45، التي وضعت هي أيضا تحت وصاية وزارة الأشغال العمومية والبناء، أي نفس وصاية الصندوق، ووضعت تحت رئاسة الوزير الوصي وعضوية مدير الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية⁷. وحسب المادة الثانية من المرسوم المذكور فإن مهمة اللجنة تتمثل في جمع المعلومات المتعلقة بتهيئة المناطق الصناعية على مستوى التراب الوطني، و صياغة الآراء وتقديم كل الاقتراحات و المساعدات المفيدة للوزراء المكلفة بالبناء و الأشغال العمومية بهدف ترقية المناطق الصناعية في أحسن الظروف⁸.

¹ القرار الوزاري رقم 5 الصادر عن وزارة الأشغال العمومية والبناء، المؤرخ في 02 جانفي 1976،

² الجريدة الرسمية العدد 08 سنة 1976.

³ دخول هذه المنطقة الصناعية حيز النشاط سنة 1973 يدل على أن عملية استحداثها وتهيئتها تمت قبل هذا التاريخ، أي في إطار مخطط قسنطينة الاستعماري.

⁴ Mutin Georges ;opcite ;page 08.

⁵ تم توسيع أحكام القانون 53-683 المؤرخ في 06 أوت 1953، المتضمن القانون العقاري المعدل والمتمم.

⁶ Décret n° 63-217 du 18 juin 1963 relatif à la composition du conseil de surveillance et du conseil d'administration de la caisse algérienne d'aménagement territoire, (C.A.D.A.T), journal officiel, n° 43 du 28 juin 1963, p 672.

⁷ أنظر المادة 03 من المرسوم 73-45 المتضمن إحداث لجنة استشارية لتهيئة المناطق الصناعية، مرجع سابق.

⁸ يتضح أن الهدف من إنشاء اللجنة الاستشارية لتهيئة المناطق الصناعية هو رصد وتقصي أسباب تردي وتدهور وضعية المناطق الصناعية المنشأة من قبل الصندوق.

و فيما يتعلق بإجراءات إنشاء هذه المناطق الصناعية في ظل هذه الفترة فإن الأمر لم يكن واضحا إلى غاية صدور التعليمات الوزارية المشتركة و المنشور الوزاري الصادر عن وزارة الأشغال العمومية والبناء المؤرخين في 30 أفريل 1976 المنظمان لمسعى إنشاء المناطق الصناعية، حيث كان يتخذ قرار إنشاء المناطق الصناعية من قبل وزير الأشغال العمومية والبناء، باعتباره الجهة الوصية على الهيئة الوحيدة القائمة على تهيئة وترقية المناطق الصناعية في ذلك الوقت الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية بناء على ملف يقدمه الوالي المختص إقليميا يتضمن:

- اقتراحات الوالي مصحوبة برأي المجلس الشعبي البلدي والهيئات التنفيذية للولاية.
 - الملف التقني للمنطقة الصناعية الذي يحتوي على:
 - مخطط موقع المنطقة.
 - مخطط حدود المنطقة وطبيعة شغل الأراضي.
 - تقرير يتضمن دراسة تمهيدية يتضمن البيانات التالية:
 - ✓ أسباب إنشاء المنطقة الصناعية استنادا للاحتياجات الحقيقية المراد تلبيتها.
 - ✓ الموقع المختار بالنظر إلى مقتضيات اختيار حماية الأراضي الفلاحية والمواقع السياحية والمعالم الأثرية.
 - ✓ التهيئات التكميلية الخارجية عن المنطقة الصناعية وخاصة المنشآت القاعدية.
 - ✓ برنامج المنطقة.
 - ✓ رخصة البناء ورخصة التجزئة¹.
- وفي هذا المقام يظهر أن المناطق الصناعية بولاية قسنطينة كلها أحدثت من قبل الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية، حيث كان مكلفا بالمهام الآتية:
- اكتساب الأوعية العقارية المكونة للمناطق الصناعية سواء بالتراضي أو عن طريق نزع الملكية².
 - اقتراح والمبادرة بدراسة مشاريع إنشاء المناطق الصناعية سواء بصفة فردية أو بمشاركة الجماعات المحلية.
 - تطوير وتهيئة المناطق الصناعية.
 - التنازل عن القطع الأرضية المتوفرة بالمناطق الصناعية لفائدة المتعاملين³.

¹ د. خوادجية سميحة حنان، مرجع سابق، الصفحة 52.

² Selon l'article 07/02 de l'arrêté du 05/10/1956 fixant l'application de Disposition de l'article 88 de la Décision n°56/011 : la Cadat qui dispose par l'intermédiaire de son conseil d'administration des pouvoirs les plus étendus à cet effet acquiert par voie amiable ou par voie d'expropriation poursuivie dans les formes Réglementaires des Terrains nus ou potentiellement batis nécessaire à la Gestion ou développement de zone résidentielles ou industrielles », (journal officiel du 12 octobre 1956, page 1805).

³ راضية بن مبارك، مرجع سابق، الصفحة 60.

ومنذ إنشاء اللجنة الاستشارية لتهيئة المناطق الصناعية، اتضح أن المناطق الصناعية آنذاك بدأت تعرف مشاكل تتعلق في الأساس بتهيئتها، فاللجنة جاءت لتقييم وضع تهيئة المناطق الصناعية، وفي مرحلة ثانية تقديم الآراء والاقتراحات والمساعدات لترقية المناطق الصناعية، وهذا يدل على عدم نجاح الصندوق في تهيئة المناطق الصناعية.¹

ثم في سنة 1980 تم حل الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية² وتم نقل أنشطته وهياكله وأمواله إلى المركز الوطني للدراسات والإنجاز العمراني³، والوكالة الوطنية لتهيئة الإقليم.

وبالتالي استلم المركز الوطني للدراسات والإنجاز العمراني C.N.E.R.U مهام الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية C.A.D.A.T ولكنه لم يرقم بإنشاء أي منطقة صناعية بولاية قسنطينة طيلة فترة وجوده التي لم تدم طويلا، حيث أنه في سنة 1983 تم حله⁴ وتعويضه بالمركز الوطني للدراسات والأبحاث التطبيقية في التعمير بالجزائر العاصمة، وأنشئت سبعة (07) مراكز أخرى للدراسات والإنجاز على مستوى ولايات تلمسان، وهران، تيارت، البليدة، سطيف، قسنطينة وعنابة.⁵

والمركز الوطني للدراسات والأبحاث التطبيقية في التعمير لولاية قسنطينة (U.R.B.A.C.O) بعد استلامه للمناطق الصناعية المنشأة من قبل (C.A.D.A.T) هو بدوره لم يرقم بإنشاء أية منطقة صناعية بالولاية، بالرغم من أن المنطقة الصناعية ديدوش مراد أنشئت سنة 1984 ولكن ليس من قبله وإنما من قبل الوكالة المحلية العقارية زيغود يوسف باعتبارها مؤسسة عمومية ذات طابع اقتصادي .

المطلب الثاني: ضرورة التوجه نحو تهيئة المناطق الصناعية بولاية قسنطينة.

فعلا يعتبر إنشاء المناطق الصناعية على مستوى إقليم معين عامل مهم في حمايته وتنميته من خلال إيجاد الفضاءات القادرة على استقبال النشاط الصناعي، ولكن هذه الفضاءات يجب أن تبقى دائما ملائمة لاستقبال النشاط الصناعي وتطويره، وإن عرفت تدهورا أو تراجعاً في قدرتها على استيعاب النشاط الاقتصادي وجب العمل على تهيئتها وتطويرها لجعلها تستجيب لمتطلبات التنمية الصناعية المستدامة.

وهنا نتساءل عن:

¹ نفس المرجع، الصفحة 59.

² المرسوم رقم 80-275 المؤرخ في 22 نوفمبر 1980، المتضمن حل الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية ونقل أمواله وأنشطته وهياكله، الجريدة الرسمية العدد 48 سنة 1980.

³ المرسوم رقم 80-276 المؤرخ في 22 نوفمبر 1980، المتضمن إحداث المركز الوطني للإنجاز العمراني، الجريدة الرسمية العدد 48 سنة 1980.

⁴ المرسوم رقم 83-154 المؤرخ في 05 مارس 1983، المتضمن حل المركز الوطني للدراسات والإنجاز العمراني وتحويل ممتلكاته وأعماله وهياكله ووسائله ومستخدميه، الجريدة الرسمية العدد 10 سنة 1983.

⁵ المرسوم رقم 83-155 المؤرخ في 05 مارس 1983، المتضمن إنشاء المركز الوطني للدراسات والأبحاث التطبيقية في التعمير، الجريدة الرسمية العدد 10 سنة 1983.

مدى استجابة المناطق الصناعية بولاية قسنطينة لمتطلبات التنمية الصناعية للولاية؟.

يمكننا أن نجيب عن هذا التساؤل المهم من خلال عرض حالة المناطق الصناعية بولاية قسنطينة في المقام الأول، ثم التطرق إلى التحديات أو الصعوبات التي جعلتنا نبحث عن آليات تميمها في الجزء الثاني من الدراسة.

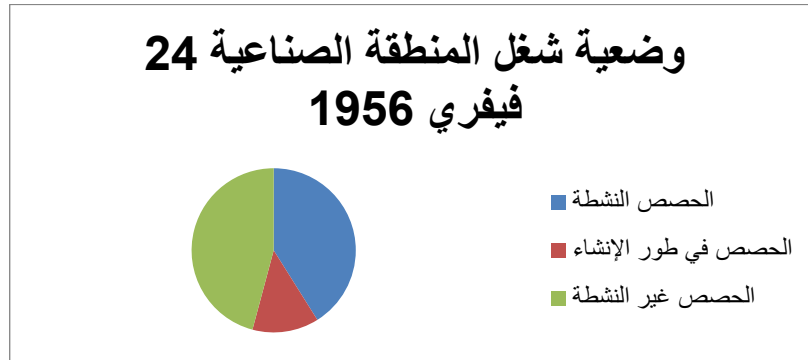
الفرع الأول: الوضعية الحالية للمناطق الصناعية بولاية قسنطينة.

سنحاول من خلال هذا العنصر عرض الوضعية الحالية للمناطق الصناعية الأربعة بولاية قسنطينة، من حيث المساحة، عدد التجزئات بكل منطقة وذلك لتمييز الممنوحة من دونها، وكذلك المستغلة من دونها. والاهم من ذلك تقصي وفرة القطع الأرضية بها. وذلك على النحو الآتي:

أولا- المنطقة الصناعية 24 فيفري 1956:

تبلغ مساحة هذه المنطقة 33 هكتار موزعة على 71 حصة (تجزئة) كلها ممنوحة، وبالرغم من ذلك فإن المستثمرين فيها يعانون من انعدام الربط بالكهرباء والغاز، وهما مرفقان أساسيان لأي نشاط صناعي كالآتي:

1- وضعية شغل المنطقة الصناعية 24 فيفري 1956: تقع هذه المنطقة ببلدية قسنطينة تشكل الحصص النشطة بها حوالي نسبة 69% بمساحة 22 هكتار ما يعادل 45 حصة من مجموع الحصص المكونة للمنطقة 71، و 32% غير نشطة بمساحة 9.5 هكتار ما يعادل 30 كما يوضحه الشكل الآتي:

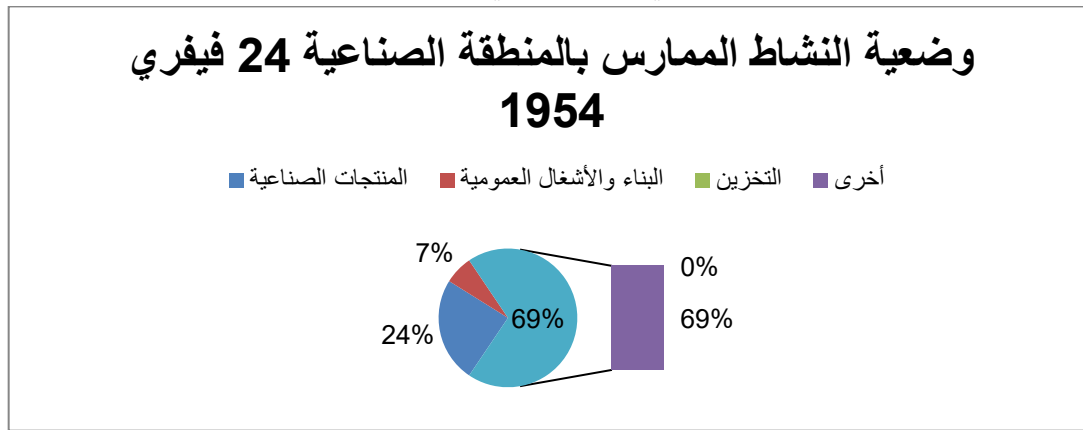


والحصص غير النشطة فهي إما لعدم قيام المستثمر بإنشاء مشروعه إطلاقاً وترك الحصة شاغرة، وإما لشروعه في البناء وعدم مواصلته للمشروع، وحسب آراء الهيئات الفاعلة في مجال العقار فإن سبب عدم اكتمال المشاريع هو كثرة المستثمرين المزيفين الذين لا يملكون استثمارات جدية وإنما همهم الحصول على الأراضي للتصرف فيها وقبض ثمنها الذي يبلغ أضعاف المبالغ التي يدفعونها، أما حسب رأي المستثمرين فإن القطع الأرضية التي حصلوا عليها لا تناسب إقامة المشاريع التي تقدموا بالطلب لأجلها- تدهور التهيئة -.

وهنا نتساءل عن وضعية التهيئة بالمنطقة الصناعية 24 فيفري 1954؟.

2- وضعية التهيئة بالمنطقة الصناعية 24 فيفري 1954: بالنسبة للشبكات الطرق فهي مهترئة وأصبحت بفعل عامل الزمن في وضعية مزرية أما بالنسبة للشبكات الأخرى (التطهير، الربط بالمياه) فهي في وضعية متدهورة وغير صالحة تحتاج إلى برنامج إعادة التأهيل.
ولكن هل تعتبر هذه الوضعية سببا كافيا لعدم إقامة المشاريع في ظل وجود مستثمرين شرعوا في النشاط؟.

3- وضعية النشاط الممارس بالمنطقة الصناعية 24 فيفري 1954: تمارس في هذه المنطقة عدة نشاطات من طبيعة مختلفة صناعية، مواد البناء، خدمات، تخزين...، حيث يبلغ عدد الوحدات المنتجة بها 61 منشأة مستوعبة يدا عاملة تقدر ب 1400 منصب وهي موزعة كالآتي:



من الشكل نلاحظ تعدد أنواع النشاط وارتفاع نسبة الخدمات التي تعتبر نشاطات لا يمكن أن ترقى لتوصف على أنها صناعة كورشات الحدادة والخياطة، ومحلات بيع مواد البناء، مراكز الرقابة التقنية، بيع الخشب...
ثانيا- المنطقة الصناعية بالما: تتربع على مساحة 63 هكتار، مجزأة على 102 حصة، هي بدورها تم تسليمها كلها إلى المستثمرين إما في شكل التنازل أو الامتياز، وفيما يخص وضعية المنطقة فيمكن عرضه تبعا لسابقتهما على النحو الآتي:

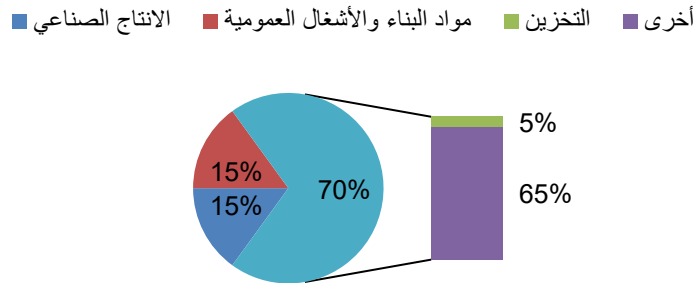
1- وضعية شغل المنطقة الصناعية بالما: تشكل الحصة النشطة حوالي نسبة 79% أي 80 حصة من مجموع الحصة المكونة للمنطقة 102، مقابل حوالي 5% في طور الإنجاز و18% غير نشطة كما يوضحه الشكل الآتي:

وضعية شغل المنطقة الصناعية بالما



- 2- وضعية التهيئة بالمنطقة الصناعية بالما: تعاني من نفس التدهور الذي تعاني منه المنطقة الصناعية 24 فيفري 1956 المذكورة أعلاه، إذ تعرف تراجعاً كبيراً في كل الشبكات مما جعلها غير صالحة للاستعمال وهو ما دفع بالعديد من المستثمرين النشطين إلى العمل على توفيرها بأنفسهم.
- 3- وضعية النشاط الممارس بالمنطقة الصناعية بالما: كسابقتها تمارس عليها أنشطة ذات طبيعة مختلفة، خالقة لـ 2800 منصب عمل على مستوى 87 وحدة/ منشأة.

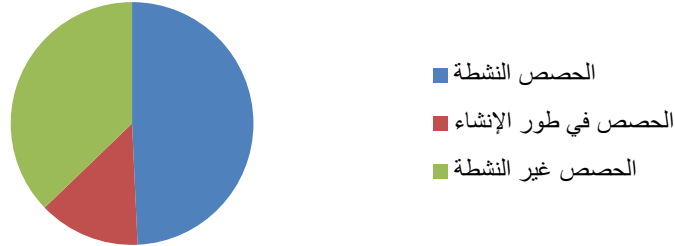
وضعية النشاط الممارس بالمنطقة الصناعية بالما



ثالثاً- المنطقة الصناعية الطرف: هي منطقة مشتركة بين بلديتي ابن باديس وأولاد رحمون بمساحة إجمالية تقدر بـ 4.476.450.00 م²، مجزأة على 207 حصة بمساحة 3.325.082,73 م²، موزعة كلها إما في إطار التنازل أو الامتياز ولكن هذا لا يعني أنها كلها تمارس عليها الأنشطة المخصصة لها وهو ما سنوضحه من خلال عرض:

- 1- وضعية شغل المنطقة الصناعية الطرف: تشكل الحصص النشطة حوالي نسبة 49% أي 102 حصة من مجموع الحصص المكونة للمنطقة 207، مقابل 13% في طور الإنجاز وهي التي تم منحها مؤخراً، أو استأنف الأشغال نظراً للإنذارات التي تلقاها من قبل الوالي. و37% غير نشطة كما يوضحه الشكل الآتي:

وضعية شغل المنطقة الصناعية الطرف



والحصص غير النشطة فهي إما لعدم قيام المستثمر بإنشاء مشروعه إطلاقاً وترك الحصص شاغرة، وإما لشروعه في البناء وعدم مواصلته للمشروع، وحسب آراء الهيئات الفاعلة في مجال العقار فإن سبب عدم اكتمال المشاريع هو كثرة المستثمرين المزيفين الذين لا يملكون استثمارات جدية وإنما همهم الحصول على الأراضي للتصرف فيها وقبض ثمنها الذي يبلغ أضعاف المبالغ التي يدفعونها، أما حسب رأي المستثمرين فإن القطع الأرضية التي حصلوا عليها لا تناسب إقامة المشاريع التي تقدموا بالطلب لأجلها- تدهور التهيئة -

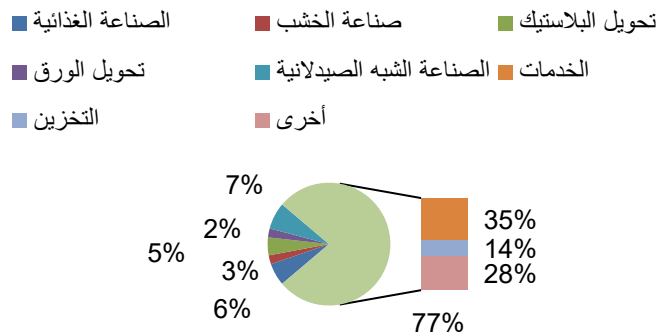
وهنا نتساءل عن وضعية التهيئة بالمنطقة الصناعية الطرف؟.

2- وضعية التهيئة بالمنطقة الصناعية الطرف: بالنسبة للشبكات الصالحة فتتمثل شبكات الإنارة العمومية والربط بالمياه الصالحة للشرب (AEP) وشبكة المضادة للحرائق، وتعمل بشكل جزئي شبكات تطهير المياه المستعملة و eaux pluviales، وشبكة الطريق متدهورة كلياً، أما بالنسبة للربط بالغاز وجدار حماية المنطقة فهو غير متوفر كلياً.

ما مدى تأثير هذه الوضعية على نشاط المنطقة؟.

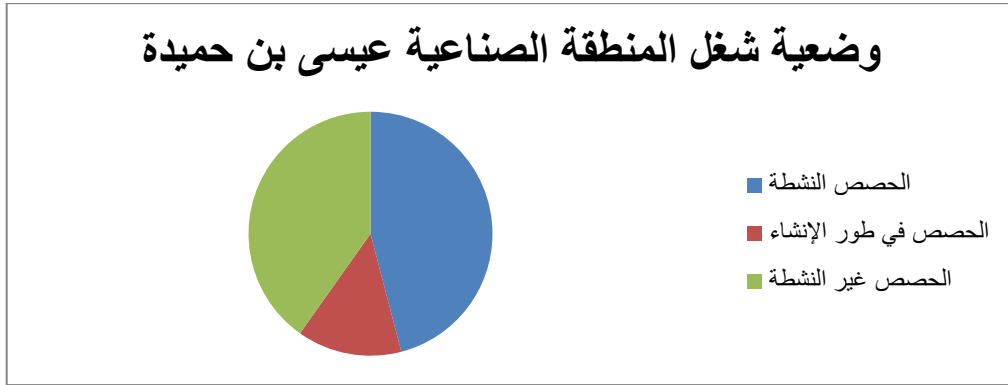
3- وضعية النشاط الممارس بالمنطقة الصناعية الطرف: تمارس في هذه المنطقة عدة نشاطات من طبيعة مختلفة صناعية، فلاحية وغذائية، مواد البناء، تحويل البلاستيك والرق، صناعة شبه صيدلانية، خدمات، تخزين،.... هذا دون احتساب المشاريع التي هي في طور الإنجاز والتي بلغ عددها 28، وهي موزعة كالتالي:

وضعية النشاط الممارس بالمنطقة الصناعية الطرف



رابعا- المنطقة الصناعية عيسى بن حميدة -ديدوش مراد-: هي منطقة تقع ببلدية ديدوش مراد بمساحة إجمالية تقدر ب 955.513,00 م²، مجزأة على 209 حصة بمساحة 753.350,05 م²، موزعة كليا ولكن هذا لا يعني أنها كلها تمارس عليها الأنشطة المخصصة لها وهو ما سنوضحه من خلال عرض:

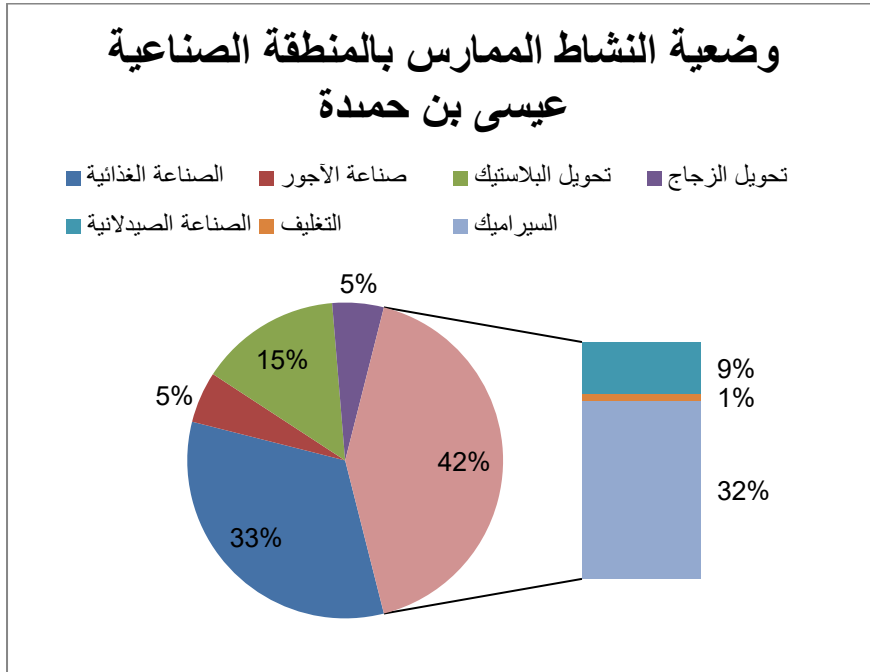
1- وضعية شغل المنطقة الصناعية عيسى بن حميدة: تشكل الحصص النشطة حوالي نسبة 46% أي 96 حصة من مجموع الحصص المكونة للمنطقة 209، مقابل 13% في طور الإنجاز و40% غير نشطة كما يوضحه الشكل الآتي:



وهي كغيرها من المناطق السابقة تستلزم منا تقصي وضعية التهيئة بها التي تمكن المستثمرين التحجج بها في إقامة مشاريعهم؟.

2- وضعية التهيئة بالمنطقة الصناعية عيسى بن حميدة: كل الشبكات في وضعية صالحة في هذه المنطقة بخلاف المناطق الصناعية الأخرى، سواء الإنارة العمومية أو الربط بالمياه الصالحة للشرب (AEP) وشبكة المضادة للحرائق، شبكات تطهير المياه المستعملة و eaux pluviales، وشبكة الطريق، وشبكة الغاز وحتى جدار حماية. وهي تعتبر من أحسن المناطق الصناعية على المستوى الوطني من حيث التهيئة، ولكن التهيئة الجيدة لم تمنع من وجود قطع أرضية شاغرة في الميدان بالرغم من منحها للمستثمر منذ سنوات الثمانينات.

3- وضعية النشاط الممارس بالمنطقة الصناعية عيسى بن حميدة: تمارس في هذه المنطقة عدة نشاطات من طبيعة مختلفة موزعة كالتالي:



الفرع الثاني: التحديات الحالية التي تواجه المناطق الصناعية بولاية قسنطينة: نظرا للوضعية التي سبق عرضها عن المناطق الصناعية والتي تثبت أن أغلب المناطق تعرف مشاكل كثيرة فيم يتعلق بالتهيئة، مما تسبب في نفور المستثمرين منها، ويرجع ذلك أساسا لأسباب ذات طبيعة مالية بحتة في الأصل، فضعف ميزانية الجماعات المحلية نتيجة الظروف الاقتصادية للدولة وسياسة ترشيد النفقات منعتهما من إكمال أشغال التهيئة في كثير من الأحيان كما سبق وأشرنا، خاصة فيم يتعلق بالربط بالمياه والغاز أو الهاتف. وكذلك المشاكل الناجمة عن الظروف الأمنية الصعبة مما جعل الكثير من المستثمرين يعزفون عن الاستثمار بها خاصة تلك البعيدة عن المنطقة الحضرية تاركين وراءهم هياكل صناعية مهمة دون استغلال.¹ هذا بالإضافة إلى:

- أن كل الحصص داخل المناطق الصناعية ممنوحة.
- وجود نشاطات تجارية وحرفية والتخزين داخل المناطق الصناعية.
- تراجع إمكانية الدولة على تحمل تكاليف التهيئة.
- تدهور وضعية المرافق الضرورية بالمناطق الصناعية.
- تقاعس المستثمرين في دفع حقوق مؤسسات التسيير.
- عدم وضوح الوضعية القانونية للمناطق الصناعية.

¹نعيمي فوزي، إشكالية العقار في عملية الاستثمار الخاص في الجزائر (دراسة ميدانية)، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الصادرة عن كلية الحقوق بجامعة الجزائر 1، الديوان الوطني للأشغال التربوية، العدد 4، سنة 2002، الصفحة 152.

- عدم جدية المستثمرين في إنجاز المشاريع خصوصا أولئك الحاصلين على التنازل.
 - قيام المستفيدين من التنازل بالتصرف في التجزئات التي حصلوا عليها.
 - إقامة أنشطة غير متناسبة في نفس المنطقة.
 - منح قطع غير صالحة للبناء أو البناء عليها يكلف المستثمر تكاليف لم تكن في الحسبان.
 - التسيير البدائي (عدم استقرار المسيرين، عدم كفاية الإمكانيات المتاحة).
 - غياب الآليات والإجراءات الواضحة والشفافة للولوج للمنطقة الصناعية.
 - التؤخرات المسجلة من قبل الهيئات المهيئة في تهيئة وتسوية وضعية العقود للمستفيدين.
 - غياب التسيير العقلاني (نسبة الشغل ضعيفة، تغيير الوجهة...).
- وكل هذه التحديات في ظل غياب تخطيط واضح وصارم لتهيئة الإقليم.¹

هذه الأسباب بلا شك تؤكد أهمية اختيارنا لموضوع تهيئة المناطق الصناعية بولاية قسنطينة من الناحية الواقعية، وذلك لأنها تجعل من أزمة العقار الموجه للاستثمار بالولاية ليس مشكل ندرة أو عدم وفرة وإنما مشكل سوء تسيير وعدم التهيئة وبالأحرى استراتيجية فعالة لتسيير المناطق الصناعية بتوفير الشروط اللازمة لإقامة المشاريع الاستثمارية.²

¹Rapport « la configuration du foncier en Algérie : une contrainte au développement économique » ;conseil national économique est social ; république algérienne démocratique et populaire ;24^{eme} session plénière ; novembre 2014 ; page
²« ...que l'offre en la matière se pose plutôt en termes de gestion, de régulation et de prise en charge efficace de l'existant sur fond de rationalité au niveau des choix. La mise en place d'une vraie stratégie de gestion du foncier, dans ces conditions, demeure plus que nécessaire",Foncier industriel en Algérie : la gestion chaotique d'un lieutenant de Bouchouareb ; Par Abdou Semmar - ; 18/09/201 ;<https://algeriepart.com/2017/09/18/foncier-industriel-algerie-gestion-chaotique-dun-lieutenant-de-bouchouareb/>.

المبحث الثاني: آليات ترمين المناطق الصناعية بولاية قسنطينة:

بناء على التحديات والصعوبات التي رصدناها من خلال عرض وضعية المناطق الصناعية بولاية قسنطينة باعتبارها تشكل جزءا هاما من العقار الموجه للاستثمار بالولاية، ونظرا للظروف الصعبة التي تمر بها الولاية، أقرت أجهزة الدولة (على المستوى المركزي و اللامركزي)، مجموعة من التدابير في سبيل الاستجابة للظرف الاقتصادي تمثلت في:

- تجميد عمليات إنشاء المناطق الصناعية الجديدة.
- رصد مبالغ مالية من أجل إعادة تأهيل البنى التحتية لبعض المناطق الصناعية.
- تسوية الوضعية القانونية للقطع الأرضية المتنازل عنها.
- إعادة تكييف وتطوير نظام تسيير المناطق الصناعية بحيث يمكن من إنشاء وحدات تعمل على أساس تجاري.¹

هذه التدابير ترجمها برنامج إعادة تأهيل المناطق الصناعية. ثم جاء قرار المجلس الوطني للاستثمار رقم 84-09² تجسيدا لمشروع الحكومة الذي تم عرضه في سبتمبر 2017.

وفي نفس السياق سنحاول تلخيص آليات الترمين الخاصة بالمناطق الصناعية فيما يلي:

- إعادة تأهيل - تكييف نظام التسيير- إنشاء مناطق صناعية جديدة.

المطلب الأول: إعادة تأهيل المناطق الصناعية بولاية قسنطينة:

يعتبر إعادة تأهيل المناطق الصناعية مشروع وطني يندرج في إطار تنفيذ البرنامج الخماسي لدعم النمو الاقتصادي، والذي شرع في تنفيذه ابتداء من أوت 2005 ، والذي شرع في تنفيذه ابتداء من أوت 2005 ، وخصصت الدولة له غلafa ماليا قدر 7.2 مليار دينار جزائري للمناطق الصناعية ومناطق النشاط الاقتصادي عبر عدة ولايات. وذلك بهدف تحديث الهياكل القاعدية³.

وقد بلغت تكلفة إعادة التأهيل حوالي 5 إلى 10 ملايين دج للهكتار ، وقد شملت عملية إعادة التأهيل كمرحلة أولى الطرقات، تصفية المياه المستعملة، التزويد بالمياه الشروب، الإنارة الخارجية، جدار الحماية، مراكز الأمن، وفي بعض التجزئات الربط بالغاز والهاتف. وتجدر الإشارة أن برنامج إعادة التأهيل لم تستفد منه المنطقة الصناعية فحسب بل حتى التجمعات السكنية المجاورة لها إما بشكل مباشر أو غير مباشر حيث استفادت من الربط بالمياه الصالحة للشرب، شبكات التطهير...، بالإضافة إلى تأمين المناطق الصناعية .

¹Rapport « la configuration du foncier en Algérie : une contrainte au développement économique » ;conseil national économique est social ;opcit ; page 68.

² المؤرخ في 15 أكتوبر 2017.

³د.خباياة عبد الله، أ. خباياة صهيب، مرجع سابق، الصفحة 116.

وكمرحلة ثانية كان مقرر ربط المناطق الصناعية بالهياكل الضرورية للمستثمرين كالبنوك ، صناديق التأمين، وهياكل متعدد الخدمات في شكل مراكز دعم.¹

وهذا البرنامج الذي استفادت منه المناطق الصناعية بولاية قسنطينة من خلال تهيئة بعض المناطق من أجل جعلها ملائمة لاستقبال المشاريع الاستثمارية، وفي إطار التفصيل في عمليات إعادة التأهيل التي استفادت منها لأبأس من تعريف عملية التهيئة التي يجب إعادة تأهيل المناطق الصناعية نظرا لتدهورها ثم تحديد مصادر تمويلها.

الفرع الأول: مفهوم تهيئة وإعادة تأهيل المناطق الصناعية: هذه العملية التي يفترض أن تقوم بها الهيئة المالكة للمناطق الصناعية لا توجد نصوص قانونية تعرفها ولكن يمكننا الأخذ بالتعريف الآتي:
"كل الأعمال المادية التي تنجز على المساحات العقارية المكونة للمنطقة الصناعية، التي تجعل منها قابلة للاستغلال في شكل مشاريع وأنشطة صناعية، وتشمل هذه الأعمال تجزئة القطع الأرضية، تهيئة الأرضية، مد الطرقات، توصيل الكهرباء، الغاز والماء، قنوات صرف المياه... إلخ، وتخضع العمليات لقواعد التهيئة والتعمير."²

يقصد بتجزئة القطع الأرضية: القسمة من أجل منحها للمستثمرين أو تقسيم ملكية عقارية إلى قطعتين أو إلى عدة قطع مخصصة للبناء من أجل استعمال مطابق لأحكام التعمير.

ويقصد بالشبكات: طرق السيارات وطرق الراجلين وملحقاتها وشبكات التزويد بالماء الشروب وشبكة إخماد النار وقنوات التطهير وقنوات وتجهيزات الكهرباء والغاز والاتصالات التي تزود البنايات.

وفيما يخص الهيئة المكلفة بالتهيئة وإعادة التأهيل فقبل سنة 1984 كانت الهيئات التي تنشئ وتبني المناطق الصناعية هي نفسها التي تقوم بتسييرها كما سبق وأشرنا والتي كانت الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية ثم انتقلت سنة 1980 إلى المركز الوطني للدراسات والإنجاز العمراني C.N.E.R.U ثم إلى المركز الوطني للدراسات والأبحاث التطبيقية في التعمير لولاية قسنطينة (U.R.B.A.C.O) وكانت تقوم بعمليات التهيئة في إطار إنشائها للمناطق الصناعية، إذ لا يمكن إنشاء أية منطقة صناعية إلا بعد القيام بتهيئتها لاستقبال المشاريع الاستثمارية، ثم الوكالة الولائية للوساطة والضبط العقاريين³، ثم إلى الوالي.

¹M.KIRAT; directeur du développement spatial au MIPI;réhabilitation et aménagement des zones industrielles et zones d'activités ;un levier efficace pour la mise a niveau de l'environnement immédiat de l'entreprise ; bulletin d'information trimestriel N°01 de L'ANIREF ;mars 2009 ; page 10.

² بن مبارك راضية، مرجع سابق، الصفحة 55..

³ تجدر الإشارة إلى أن الفضاءات التي كلفت الوكالة بتهيئتها وإنشائها لم تسم بالمناطق الصناعية وإنما سميت بالحظائر الصناعية، ولأجل ذلك لم نتطرق لها في إطار دراستنا هذه ، وقد استفادت قسنطينة من حظيرتين صناعيتين (parcs industriels).

ونحن في هذا المقام لا تهمنا عمليات التهيئة التي قامت بها الهيئات في إطار إنشائها للمناطق الصناعية، لأنها ونظرا لعدم متابعتها بأعمال الصيانة الدورية تعرضت للتدهور وضعف الشبكات¹، ولأجل ذلك اتخذت الحكومة قرارا بإعادة تأهيلها وتجميد عملية إنشاء مناطق صناعية جديدة.

وفي إطار البرنامج الوطني المتضمن إعادة تأهيل المناطق الصناعية استفادت المناطق الصناعية بولاية قسنطينة من عمليات التأهيل على النحو الآتي:

الفرع الثاني: عمليات إعادة التأهيل المناطق الصناعية بولاية قسنطينة:

في إطار عملية إعادة الاعتبار وتثمين المناطق الصناعية استفادت جل المناطق الصناعية بولاية قسنطينة من عمليات إعادة تأهيل حيث خصص لها مبلغ 815 مليون دينار جزائري في الفترة الممتدة من 2000 إلى 2003، بحيث:

- استفادت المنطقة الصناعية 24 فيفري 1956 مع بالما باعتبارهما منطقتين متجاورتين من 88 مليون دينار جزائري سنتي 2002 و2003 من أجل إعادة تأهيل شبكتي الطرق والتطهير.
 - واستفادت المنطقة الصناعية الطرف من عمليتي إعادة تأهيل:
 - ✓ الأولى سنة 2000 بقيمة 29 مليون دينار لصالح شبكة الطرق.
 - ✓ الثانية سنتي 2009 و2010 بقيمة 250 مليون دينار جزائري لصالح شبكة المياه الصالحة للشرب.
 - كما استفادت المنطقة الصناعية عيسى بن حميدة هي الأخرى من عمليتين لأجل إعادة التأهيل بقيمة 446 مليون دينار جزائري، حيث خصص لها سنتي 2006-2007 مبلغ 246 مليون دينار جزائري، ثم مبلغ 200 مليون دينار جزائري سنتي 2009-2010، وذلك من أجل إعادة الاعتبار لمختلف الشبكات الطرق الربط بالمياه، الإنارة، التطهير، مركز أمن، بالإضافة إلى مقر لشركة تسيير المناطق الصناعية.²
- مما سبق يتضح أن الدولة قد رصدت مبالغ مالية كبيرة لأجل تثمين المناطق الصناعية والرفع من مستوى تأهيلها، ونتيجة لذلك عرفت المناطق الصناعية بولاية قسنطينة تحسنا، لكنه وللأسف لم يصل إلى مستوى تطلعات واضعي برنامج إعادة تأهيل المناطق الصناعية بحيث بقيت المناطق بولاية قسنطينة بحاجة إلى الربط ببعض الشبكات الضرورية كالغاز³، إلا المنطقة الصناعية ديدوش مراد التي هي في أحسن الأحوال فيم يتعلق بالتهيئة⁴.

¹ راجع أعلاه وضعية التهيئة بالمناطق الصناعية بولاية قسنطينة.

² أنظر الملحق رقم 01..

³ أنظر الملحق رقم 02.

⁴ أنظر الملحق رقم 03.

وبالتالي فإن إعادة تأهيل مختلف الشبكات بالمناطق الصناعية وحده غير كاف من أجل تثمين دور المناطق الصناعية في توفير العرض من العقار الاقتصادي وخلق الثروة من خلال توفير مناخ مساعد لتطوير الاستثمار، فلعل العمل على تطوير آليات تسييرها يحقق الهدف المنشود!

المطلب الثاني: تكييف نظام تسيير المناطق الصناعية بولاية قسنطينة.

يعتبر أمر تسيير المناطق الصناعية من أولى الأمور التي نص عليها المشرع وحدد شروط إدارتها وتسييرها بموجب المرسوم 55-84 المؤرخ في 03 مارس 1984 المتضمن إدارة المناطق الصناعية الذي جاء بمؤسسات تسيير المناطق الصناعية وكذا القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 05 مارس 1984 المتضمن دفتر الشروط النموذجي المتعلق بإدارة المناطق الصناعية بالإضافة إلى المرسوم 56-84 المتضمن تنظيم مؤسسات تسيير المناطق الصناعية حيث صنف الهيئة المكلفة بإدارة المناطق الصناعية كما حدد لها صلاحياتها.

وتتمثل هذه المؤسسات في مؤسسات تسيير المناطق الصناعية (EGZI) وفي سنة 2003 تم تحويلها إلى شركات التسيير العقاري (SGI)، هذا التحول الذي جاء في إطار أقلمة وتكييف نظام تسيير المناطق الصناعية وفي سبيل إبراز مظاهر هذا التكيف ارتأينا في المقام الأول التعريف بمهمة تسيير المناطق الصناعية ثم التطرق إلى الهيئات القائمة بهذه المهمة بولاية قسنطينة وإبراز مظاهر التكيف.

الفرع الأول: مفهوم تسيير المناطق الصناعية:

استعمل المرسوم رقم 55-84 المتعلق بإدارة المناطق الصناعية، مصطلحين عند الحديث عن تسيير المناطق الصناعية، فالمادة الأولى نصت على أنه: "تتولى إدارة المنطقة الصناعية..."، وقد تم ترجمة مصطلح إدارة باللغة الفرنسية إلى (administration). في حين أن المادة الثالثة نصت على أنه: "يشتمل اختصاص هيئات التسيير المذكورة في المادة الأولى...." هذا النص استعمل مصطلح "التسيير" (gestion)، وعند الرجوع إلى القواميس باللغتين نجد أنه لا فرق بين مصطلح "إدارة" و "التسيير"، ولذلك نجد المرسوم استعملهما بنفس المعنى.

وإلى جانب المشاكل المتعلقة بالتهيئة واستغلال العقار التي سبق وأشرنا إليها، توجد أخرى تتعلق بتسيير المناطق الصناعية، وتعتبر المشكل الأساسي الذي تعاني منه المناطق الصناعية ذلك أن أغلب التجهيزات القاعدية الموجودة في المناطق الصناعية عرفت نقصا في الصيانة مما أدى إلى عدة نقائص وتدهور حالتها.

ومشكل التسيير في المناطق الصناعية له شقين:

- معوقات تتعلق بطبيعة الهيئة المكلفة بالتسيير.
- معوقات تتعلق بمهام التسيير.¹

¹ بن مبارك راضية، مرجع سابق، الصفحة 132.

وفي سبيل تجاوز هذه المعوقات عملت الدولة على تجاوزها من خلال إعادة هيكلة وتكييف تسيير المناطق الصناعية وفقا لما يتطلبه تامين دور المناطق الصناعية في دعم الاستثمار والتنمية الاقتصادية على وجه العموم.

الفرع الثاني: إجراءات تكييف نظام تسيير المناطق الصناعية بولاية قسنطينة:

بالرجوع إلى المرسوم 55-84 المتعلق بإدارة المناطق الصناعية فإنه يتم تسيير المناطق الصناعية عن طريق جملة من الهيئات والمؤسسات يتم تحديد طبيعتها وفقا لطبيعة النشاطات الممارسة، بحيث إذا كانت المنطقة تحتوي على نشاطات ذات فائدة محلية أو نشاطات متعددة الاختصاصات وذات فائدة وطنية وتابعة لوزارات متعددة فإنها تسيير عن طريق مؤسسة عمومية ذات طابع اقتصادي¹ والتي تنشأ إما بواسطة قرار ولائي تطبيقا لأحكام المرسوم 200-83 المتعلق بإنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها، أو بموجب "مرسوم" عملا بأحكام المرسوم 56-84 المتضمن تنظيم مؤسسات تسيير المناطق الصناعية وعملها.

أما المناطق التي تتضمن نشاطات تابعة لمؤسسة واحدة لكنها ذات أهمية وطنية فيتم تسييرها من قبل هيئة متخصصة كما هو الحال بالنسبة للمحروقات.¹

ولأجل ذلك أنشئت على مستوى الوطن 33 مؤسسة عمومية محلية ذات طابع اقتصادي لتسيير المناطق الصناعية عبر مختلف أرجاء الوطن من بينها مؤسسة تسيير المناطق الصناعية بولاية قسنطينة، بموجب مداولة المجلس الشعبي الولاى بقسنطينة رقم 19 المؤرخة في 19 نوفمبر 1985، المصادق عليها بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 28 ماي 1986.

وتعتبر مؤسسات تسيير المناطق الصناعية مؤسسات عمومية اقتصادية، ولكنها لم تخضع لتطبيق المبادئ الواردة في الميثاق والأمر المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات وذلك لأنه مع نهاية الثمانينات بدأ التخلي التدريجي عن الخيار الاشتراكي، كما أنها لم تخضع للقانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية اللاحق، وذلك لأن مؤسسات تسيير المناطق الصناعية هي مؤسسات مكلفة بأعباء مرفقية، وبذلك فهي غير معنية بقانون استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية!

وفي ظل هذه الوضعية عرفت المناطق الصناعية بولاية قسنطينة إلى حالة سيئة بسبب نقص فعالية التسيير من قبل تلك المؤسسات فقررت السلطات العمومية وفي إطار تنفيذ برنامج إعادة تأهيل المناطق الصناعية إنشاء هيئات جديدة تقوم بالتسيير وفقا لقواعد القانون التجاري، ولذلك لجأت إلى شركات تسيير مساهمات الدولة من خلال مجلس مساهمات الدولة الذي أصدر في دورته الدسة عشر بتاريخ 21 جويلية

¹تاتولت فاطمة، المعالجة القانونية للعقار الصناعي في ضوء التشريع والاجتهاد القضائي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير فرع القانون العقاري، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2014-2015، الصفحة 27-28.

2003 القرار رقم 05 المتضمن إنشاء أربع شركات تسيير مساهمات الدولة للمناطق الصناعية (SGPZI):
الوسط- الشرق- الغرب - الجنوب.

حيث كلفت هذه الشركات بتسيير المناطق الصناعية عوض مؤسسات تسيير المناطق الصناعية تقوم على قواعد اقتصاد السوق، كما تعمل على تكوين محفظة عقارية للدولة في هذه المناطق.

ولأجل تفعيل دور هذه الشركات تم تدعيمها على المستوى المحلي بإنشاء شركات التسيير العقاري (SGI) موزعة على كل الولايات والتي من بينها بالضرورة ولاية قسنطينة، هذه الشركات لها مهمة تطهير وضعية العقار الصناعي، ووضع بنك معلومات لصالح شركات مساهمات الدولة المكلفة بالعقار.

حيث تتمثل مهام شركات تسيير مساهمات الدولة للمناطق الصناعية في تسيير محفظة الأسهم لشركات التسيير العقاري الناتجة عن تحويل مؤسسات تسيير المناطق الصناعية، وهي تعمل على الفتح التدريجي لرأسمال هذه الشركات لصالح المتعاملين المتواجدين في المناطق الصناعية ويعد هذا التوجه من الحلول التي كان من المفروض أن تقضي على مشكل عدم دفع المتعاملين للمستحقات الواجبة عليهم بموجب المرسوم 84-55 كما تعمل شركات تسيير مساهمات الدولة على تحديد شروط وطريقة منح الامتياز على الأراضي التابعة للدومين الخاص للدولة وفقا للقانون رقم 90-30 المتعلق بالأموال الوطنية.

تعد شركات تسيير مساهمات الدولة شركات ذات أسهم تنشأ وفقا للقانون التجاري لكن أجهزتها منظمة وفقا للمرسوم التنفيذي 01-283 المتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها¹.

وبالرجوع إلى العقد التأسيسي لشركة التسيير العقاري بولاية قسنطينة نجد أن مهام هذه الشركة التي تملك كل رأسمالها الدولة ممثلا في مجلس مساهمات الدولة والتي هي في طور الاندماج مع المجمع الصناعي DIVINDUS تتمثل في:

- التكفل بناء على تفويض من شركة تسيير المساهمات التي تنتهي إليها أو تتبعها الشركة الحالية، بالتسيير المادي للأصول المسندة إليه.
- تثبيت كفاءات تخصص أو حجز هذه الأصول بتمثيل شركة التسيير العقاري على مستوى الشبابيك الوحيدة للوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار، قصد التكفل بطلبات المرقين.
- إنشاء وتهيئة دائمة لبنك المعطيات الخاصة بالمتاحات العقارية التي توضع تحت تصرف المستثمرين.
- معالجة طلبات تموقع المستثمرين ومسار تخصيص الأوعية العقارية.
- تسيير الشبكات والفضاءات المشتركة للمناطق الصناعية ومناطق النشاطات.

¹ المرق في 24 سبتمبر 2001، الجريدة الرسمية العدد 55، سنة 2001.

- تدقيق المناطق الصناعية ومناطق النشاطات قصد إحصاء الإمكانيات المتوفرة وشروط شغل القطع الممنوحة ومستوى التسوية وكذا الصعوبات الناجمة عن تسيير الأجزاء المشتركة.
- إضفاء الطابع التعاقدى على العلاقات مع المتعاملين الاقتصاديين المتواجدين في هذه المناطق على وجه الخصوص فيما يتعلق بالخدمات المقدمة من قبل شركة التسيير على الفضاءات والشبكات المشتركة التي تقع نفقتها على عاتق الملاك المشتركين.
- من خلال هذه المهام نلاحظ أن عملية تهيئة المناطق الصناعية ليست من مهام هذه الشركة لأنه من المفترض أن تستلمها مهياًة بموجب اتفاقية تتعلق بتحويل الشبكات والأجزاء المشتركة بالمنطقة الصناعية من قبل الهيئة المهئية، و ما علمها إلا القيام بالصيانة الدورية لكن ونظرا لاستلامها إياها إما ناقصة أو منعدمة التهيئة¹ نجد الشركة تسعى إلى التحسين من وضعية المنطقة فمثلا نجدها أنجزت مشروع ربط المنطقة الصناعية الطرف بشبكة الغاز وهو ما كلفها مبالغ كبيرة.
- وفيما يتعلق بمصادر تمويل نشاط شركة التسيير العقاري بولاية قسنطينة لتغطية نفقاتها سواء المتعلقة بالتسيير أو بالتجهيز، فهي تعتمد أساسا على دفع المستحقات والتي بلغت نسبة تحصيلها سنة 2017 حوالي 65%²، بحيث يتم حساب مبالغ هذه المستحقات من خلال العملية الآتية:
- $$\text{قيمة مستحقات التسيير دج/م}^2 = \text{المجموع التقديري لنفقات التسيير} + \text{المجموع التقديري لنفقات التجهيز} / \text{مساحة المسيرة م}^2$$
- من هنا يتضح أن هدف الشركة ليس تحقيق الربح وإنما تحقيق التوازن المالي على أكثر تقدير، وهو الوضع المالي الحالي الذي تعيشه شركة التسيير العقاري بولاية قسنطينة.
- في الأخير نلاحظ أن عملية التكييف التي حاولت السلطات القيام بها لم تأت بالثمار المرجوة منها، ولم تحقق المرجو منها من خلال الرفع من مستوى أداء المناطق الصناعية، وبالرغم من هذا الوضع إلا أن المشرع لم يلجأ لخصوصية تسيير المناطق الصناعية³.
- وإنما عمدت السلطات إلى تجميد عمليات إعادة التأهيل والتهيئة وتوجهت نحو إنشاء مناطق صناعية جديدة بقواعد جديدة، وذلك من خلال توحيد الأجهزة القائمة على الإنشاء والتهيئة والتسيير في جهاز واحد

¹ أنظر الملحق رقم 04، أين نجد شركة التسيير العقاري لولاية قسنطينة استلمت من الوكالة الولائية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين الشبكات والأجزاء المشتركة بالمنطقة الصناعية عيسى بن حميدة دون وجود أرضفة ودون تزويد بالمياه الشروب أو حدودها وشبكة التطهير معطلة بالكامل..... إلخ

² وهي من أعلى معدلات التحصيل على مستوى شركات التسيير العقاري بالوطن حسب تصريح مدير شركة التسيير العقاري لولاية قسنطينة.

³ بين مبارك راضية، مرجع سابق، الصفحة 139-141.

تمثل في الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاريين، ثم تراجع عن خيار الاعتماد عليها في إنشاء وتهيئة المناطق الصناعية وتمنح كل الصلاحيات المرتبطة بها للوالي.

فهل هذا الإجراء الأخير سيكون الطريقة الأمثل لتثمين المناطق الصناعية؟

المطلب الثالث: إنشاء مناطق صناعية جديدة بولاية قسنطينة:

نظرا لخلو المناطق الصناعية من الأوعية العقارية المتوفرة، أصبح التوجه نحو إنشاء مناطق صناعية جديدة أمرا حتميا خاصة في ظل عدم فعالية إعادة التأهيل التي كلفت مبالغ ضخمة، دون قدرتها على استيعاب الطلب على العقار الموجه للاستثمار، وبذلك قررت السلطات إنشاء 50 منطقة صناعية جديدة من خلالها تحاول تفادي الإخفاقات المسجلة في إنشاء وتهيئة وتسيير المناطق القديمة، وذلك من خلال التخطيط لها انطلاقا من اختيار الموقع إلى تسييرها، بغية تحقيق التنمية الصناعية المستدامة، جسدها في البرنامج الوطني الاستشراقي للمناطق الصناعية.

الفرع الأول: عرض البرنامج الوطني الاستشراقي للمناطق الصناعية:

نظرا للمستجدات على المستوى الوطني وخاصة الظرف الاقتصادي الراهن، وبعد إنجاز الطريق السيار شرق غرب، فإن السلطات العليا في الجزائر غيرت نظرتها للمناطق الصناعية وعملت على التوجه نحو إنشاء مناطق صناعية جديدة بمعايير اقتصادية وبيئية عالمية، وذلك من خلال التعاون وتبادل التجارب بين دول البحر الأبيض المتوسط، حيث تجسدت في البرنامج الوطني الاستشراقي للمناطق الصناعية للفترة 2012-2017 والذي تم إعداده بالاعتماد على:

- إحصائيات الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري للمواقع الوطنية لتوطين المناطق الصناعية بناء على طلب الولاية بداية من سنة 2011.
- مقررات مجلس الوزراء بتاريخ 22 فيفري 2011.
- قرارات اللجنة الوطنية للصناعة في دورتها الخمسين بتاريخ 06 مارس 2011 والمتضمن إنشاء لجنة وزارية مشتركة لدراسة اقتراحات قوائم المناطق الصناعية الجديدة (إزالة أو إضافة مناطق جديدة).
- القرار الوزاري المشترك والمتضمن إنشاء 36 منطقة صناعية جديدة.
- مصادقة اللجنة الوطنية للصناعة في دورتها 51 بتاريخ 19 أفريل 2011.
- توسيع البرنامج إلى 39 منطقة صناعية جديدة مع إعادة النظر في الوسائل المادية والمالية.
- إدماج ثلاثة مناطق جديدة بناء على أمر حكومي والمتضمن إنشاء 42 منطقة صناعية¹.

د. خياطة عبدالله و أ. خياطة صهيب، مرجع سابق، الصفحة 117.

- توسيع البرنامج إلى 50 منطقة صناعية جديدة موزعة على 39 ولاية، يتم تمويلها عن طريق قروض طويلة الأمد يوفرها الصندوق الوطني للاستثمار.¹
- وفيما يخص المعايير التي على أساسها تم اختيار مواقع المناطق الصناعية الجديدة فقد تمثلت في:
 - النظام العمراني القرب من المناطق الحضرية، المساحة، الملاحق، الهياكل والطرق، الخدمات والنشاطات الملحقة، التأثيرات البيئية، اقتصاد المعرفة، النسيج الصناعي.²
- هذا البرنامج الذي يفترض أن يكون قد تم إنجازه قبل 31 ديسمبر 2017، ولكن لازال إلى اليوم في طور الإنجاز نظرا لطول الإجراءات المتعلقة بإعادة تصنيف الأراضي الفلاحية وكذلك نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، وقد استفادت ولاية قسنطينة في إطار هذا البرنامج من ثلاثة حضائر صناعية³ (عين عبيد، ديدوش مراد، عين سمارة).⁴

الفرع الثاني: الأشخاص المخول لها إنشاء المناطق الصناعية الجديدة وتمهيتها:

بغرض وضع نظام مؤسسي فعال لتسيير العقار الصناعي عمل المشرع على وضع أحكام جديدة سواء فيم يخص إنشاءها أو تمهيتها.

أولا- الأشخاص المخول لها إنشاء المناطق الصناعية الجديدة:

كما سبق وأشرنا فإنه ومنذ الاستقلال قرار إنشاء المناطق الصناعية يتخذ على مستوى مركزي، وعند إنشاء هذه المناطق الصناعية الجديدة لم يخرج عن المؤلف، حيث أصدر قرار إنشائها الوزير المكلف بالصناعة وترقية الاستثمار (39) منطقة، ثم تم توسيعه إلى (42) ومؤخرا إلى (50) بقرار من الوزير الأول.

وتجدر الإشارة أنه في السنوات الأخيرة وعملا على توفير الأوعية العقارية المستوعبة للاستثمار قد سمح المشرع لأشخاص القانون الخاص بإنشاء مناطق صناعية أو مناطق النشاط على أراضي شريطة أن لا تكون ذات طبيعة فلاحية وأن تكون موافقة لبنود دفتر الشروط الذي تعده الوزارة المكلفة بالاستثمار طبقا للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم .

ثم وفي مرحلة ثانية تم توسيع هذه الإمكانية للخواص بإنشاء المناطق الصناعية وذلك من خلال رفع شرط عدم كون الأراضي ملكا لهم، وأتاح لهم إنشاءها على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة عن طريق الحصول على الامتياز عليها بشرط الخضوع إلى دفتر شروط تعده الوزارة المكلفة بالاستثمار مع وزارة المالية.

¹ République algérienne démocratique et populaire ; service du premier ministre ; Plan d'action du gouvernement pour la mise en œuvre du programme du président de la république ; septembre 2017 ; page 24.

² أنظر الملحق رقم 05.

³ أطلقت على المناطق الصناعية الجديدة تسمية الحضائر الصناعية، ولكنها تسمية وردت في الخطابات الإدارية والسياسية دون وجود تمييز بينها وبين المناطق الصناعية.

⁴ أنظر الملحق رقم 06.

ولكن المناطق الصناعية الثلاث المنشأة بولاية قسنطينة ليست بمبادرة خاصة، وإنما أنشئت في إطار البرنامج الوطني للمناطق الصناعية الجديدة.

ثانيا- الأشخاص المخول لها تهيئة المناطق الصناعية الجديدة بولاية قسنطينة:

تم إسناد مهام تهيئة هذه المناطق إلى الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري وهذا تطبيقا للمرسوم 126-12 المؤرخ في 19 مارس 2012، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 07-119، المؤرخ في 23 أبريل 2007 والمتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري وتحديد قانونها الأساسي، حيث نصت المادة الرابعة منه المعدلة للمادة 09 من المرسوم التنفيذي 07-119 على أنه "للوكالة صفة المرفق العقاري وهي مؤهلة بهذه الصفة للقيام بما يأتي:

- تهيئة الأوعية العقارية لإنجاز مناطق صناعية ومناطق نشاطات وكل فضاء آخر مخصص للنشاط الاقتصادي.....

وعلى هذا الأساس شرعت الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري في تهيئة مناطق صناعية بمواصفات عصرية من بينها المناطق الصناعية الثلاث بولاية قسنطينة، تحتوي على:

4- عقارات صناعية قابلة للتطور.

5- مساحات مشتركة منظمة.

6- أنظمة معمارية وحضرية مناسبة.

7- مرافق الجمع، المعالجة والتخلص من النفايات الصناعية...¹

وقد أسندت للوكالة مهمة تهيئة المنطقة الصناعية بولاية قسنطينة بموجب وكالة من قبل مديرية أملاك الدولة بالولاية معدة وفقا للنموذج المحدد بموجب المذكرة رقم 09306 المؤرخة في سبتمبر 2012، غير أن هذه الوكالة لم تدم طويلا بحيث صدر مقرر المجلس الوطني للاستثمار رقم 09-84 المؤرخ في 15 أكتوبر 2017 تقرر تحويل مهمة إنجاز المناطق الصناعية إلى السادة الولاية والتكفل بتكاليف التهيئة الخاصة بها من خلال استغلال القروض الممنوحة للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري من طرف الصندوق الوطني للاستثمار.

وتطبيقا له صدرت التعليمية رقم 12741 عن مديرية تامين الأملاك التابعة للدولة -وزارة المالية- بعنوان تهيئة المناطق الصناعية، حيث أمرت بإلغاء الوكالات المعدة لصالح الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري وتحويلها إلى الولاية، حتى يتسنى لهم الشروع مباشرة في إنجاز وتهيئة المناطق الصناعية المقرر إنجازها وقد أرفق

¹تأثرت فاطمة، مرجع سابق، الصفحة 22-23.

مع التعلّمة قائمة المناطق الصناعية موضوع هذه العملية، والتي نجد من بينها المناطق المزمع تهيئتها بولاية قسنطينة (عين عبيد، ديدوش مراد، عين سمارة).¹

والهدف من هذا كله هو تهيئة المناطق الصناعية الجديدة حسب القواعد الدولية، بحيث تتوفر كل منطقة على كل التجهيزات والمرافق الجوارية الضرورية، من خدمات مشتركة (ماء، غاز، كهرباء،...)، خدمات بنكية، ووسائل مناسبة لتسيير النفايات الصناعية، مع الاحترام الصارم للنظم البيئية.²

والبحث في مدى استجابة هذه المناطق الجديدة لمتطلبات التنمية الصناعية بولاية قسنطينة يبقى رهن دخولها في مرحلة النشاط، والأحسن قبل ذلك البحث في طرق تكوين الوعاء العقاري الذي يستوعب هذه المناطق.

الفرع الثاني: القطع الأرضية المكونة للمناطق الصناعية الجديدة بولاية قسنطينة:

من المهم في هذه الدراسة معرفة كيفية اكتساب القطع الأرضية المكونة للمناطق الصناعية الجديدة بولاية قسنطينة وطبيعتها، وهو ما سنوضحه على النحو الآتي:

أولاً- إنشاء المناطق الصناعية بولاية قسنطينة على أراضي مخصصة للتعمير:

لقد حدد القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم القواعد الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير وذلك في إطار الموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة. وبالمقابل وقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي على أساس احترام مبادئ وأهداف السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم.

وبالتالي عندما تقرر السلطات العمومية أو الهيئات المكلفة بإنشاء المناطق الصناعية إنشاء منطقة صناعية، وفي إطار دراستها التمهيدية، يجب أن تختار الأراضي الداخلة في القطاعات المعمرة أو المبرمجة للتعمير والتي يحددها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.³

وهذه الأراضي قد تعود ملكيتها إلى الدولة أو الجماعات المحلية وهي تشكل أغلب الأراضي المكونة للمناطق الصناعية، وبولاية قسنطينة من بين ثلاثة مناطق صناعية جديدة توجد منطقة واحدة ترجع ملكية الأراضي الواقعة بها إلى الدولة وهي المنطقة الصناعية عين سمارة بمساحة 140 هكتار.

¹ من خلال قراءة نص التعلّمة يتضح أن سبب التراجع عن تكليف الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري بتهيئة المنطقة الصناعية هو تفادي طول الإجراءات والعراقيل التي تحول دون عملية تهيئة المناطق في أسرع الأوقات.

²République Algérienne Démocratique et Populaire, Ministère de la Participation et de la promotion de l'investissement Rapport N°78 sur Zone industrielle et Zone d'activité, Cadre Juridique et Modèle de Gestion, page 23

³ بين مبارك راضية، مرجع سابق، الصفحة 89.

كما قد تعود إلى الخواص بحيث عندما تود السلطات المنشئة للمناطق الصناعية وتكون فيها الأراضي الخاصة للدولة والجماعات المحلية غير كافية لإنشاء منطقة صناعية. تلجأ إلى ملكية الخواص المتواجدة في المساحة الأرضية المراد إنشاء المنطقة الصناعية عليها. إما عن طريق الشفعة كإجراء ودي ولم يلجأ إليه في ولاية قسنطينة. أما نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، فقد تم اللجوء إليه من أجل إنشاء منطقتين صناعيتين بولاية قسنطينة كطريق استثنائي كالآتي:

- المنطقة الصناعية عين عبيد: بموجب المرسوم التنفيذي 12-176 المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية للعملية المتعلقة بإنجاز مناطق صناعية في بعض الولايات.¹

المنطقة الصناعية ديدوش مراد: حيث تم تحضير ملف نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ولكن لم يتم إمضاؤه بعد.

وهنا يثور التساؤل حول مدى شرعية اعتبار إنشاء المناطق الصناعية من قبيل المنفعة العمومية، خاصة في ظل وجود إمكانية إنشائها من قبل الخواص!!

ثانيا- إنشاء المناطق الصناعية بولاية قسنطينة على أراضي فلاحية:

أكد قانون التوجيه العقاري على وجوب المحافظة على الأراضي الفلاحية، لكن هذا الأصل له استثناءات عديدة بنفس القانون وبموجب نصوص تنظيمية أخرى. ففي حالة عدم وجود أراضي قابلة للتعمير، يمكن اللجوء إلى الأراضي الفلاحية لإدماجها في القطاعات القابلة للتعمير، ولكن لا يمكن فعل ذلك إلا بموجب نص قانوني يرخص به بالنسبة للأراضي الفلاحية الخصبة جدا أو الخصبة.

وبموجب مرسوم يتخذه مجلس الوزراء بالنسبة للأراضي الفلاحية الأخرى.²

وبوجود هذين النصين الذين نلمس فيهما حماية الأراضي الفلاحية، نجد أن السلطة التنفيذية من أجل إنجاز المشاريع التنموية أصدرت مجموعة من التعليمات تتضمن اقتطاع الأراضي الفلاحية من أجل إنجاز المشاريع التنموية.³

¹ الجريدة الرسمية العدد 23، سنة 2012.

² طبقا للمادة 15 من القانون 08-16 المؤرخ في 03 أوت 2008، المتضمن التوجيه الفلاحي، الجريدة الرسمية العدد 46، سنة 2008.

³ أولها كانت في سنة 2005 وهي تعليمة رئيس الحكومة الصادرة في 06 ديسمبر 2005، وأخرى مؤرخة في 19 أبريل 2010 والصادرة عن الوزير والمتعلقة باقتطاع الأراضي الفلاحية لحاجيات أساسية المرتبطة بإنجاز مشاريع عمومية للتنمية، وأخرى مؤرخة في 12 ماي 2013 والصادرة عن الوزير الأول والمتضمنة اقتطاع الأراضي الفلاحية لحاجيات أساسية المرتبطة بإنجاز مشاريع عمومية للتنمية. والتعليمة الوزارية المشتركة بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة الفلاحة والتنمية الصادرة في 29 مارس 2011 المتضمنة اقتطاع الأراضي الفلاحية لإنجاز التجهيزات العمومية. تعليمة وزارة المالية الصادرة في 13 أوت 2006 المتضمنة كفاءات تعويض الحائزين لحق الانتفاع على الأراضي الفلاحية الموجهة لإنجاز مشاريع تنموية.

وفي إطار إنشاء المناطق الصناعية الجديدة، فقد صدر المرسوم التنفيذي 14-292 المؤرخ 16 أكتوبر 2014 المتضمن إلغاء تصنيف قطع أراضي فلاحية لتخصيصها لإنجاز مناطق صناعية على مستوى 18 ولاية.¹ والتي من بينها ولاية قسنطينة من أجل إنشاء المنطقة الصناعية عين عبيد بمساحة 543 هكتار و09 آر و82 سنتيآر. وكذلك المرسوم المتضمن إلغاء تصنيف قطع أراضي فلاحية لتخصيصها لإنجاز المنطقة الصناعية ديدوش مراد، الذي لم يتم إمضاؤه بعد.

وهنا أيضا يثور التساؤل حول معيار التفضيل بين التنمية الصناعية والتنمية الفلاحية، وذلك لأن الجزائر عموما وولاية قسنطينة خصوصا بحاجة ماسة إلى تطوير إنتاجها الفلاحي تحقيقا للأمن الغذائي!!!

كما أن اللجوء إلى إجراءات نزع الملكية لأجل المنفعة العمومية و إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية بولاية قسنطينة دليل على ندرة الأوعية العقارية القابلة للتعمير والتابعة للأملاك الخاصة للدولة، وهو ما يستلزم التوجه نحو عقلنة وترشيد استغلال وتسيير الأراضي الواقعة داخل المناطق الصناعية.

¹ الجريدة الرسمية العدد 61، سنة 2014.

خاتمة:

من خلال معالجة موضوع ترميم المناطق الصناعية بولاية قسنطينة يمكن استخلاص مجموعة من النتائج تتمثل في:

- أن المناطق الصناعية في الجزائر عموما وبولاية قسنطينة لم يتم اختيار موقعها بناء على تخطيط اقتصادي موضوعي، وإنما بناء على أهداف ذاتية تعبر عن العقد الموروثة من الحقبة الاستعمارية، إذ تم اختيار المواقع بغية تحقيق التوازن الجهوي دون الأخذ بعين الاعتبار المعايير الاقتصادية والبيئية .
- أن لمعايير اختيار مواقع المناطق الصناعية قبل إصدار قرار إنشائها أهمية بالغة، وتمتد آثارها إلى أن تصل إلى درجة من التعقيد يصعب تسويتها.
- أن إجراءات إنشاء المناطق الصناعية إلى اليوم تبقى غير واضحة وغير محددة بموجب صريح، ولكن الثابت أنها تنشأ بموجب قرار صادر عن الإدارة المركزية.
- أن عملية إنجاز وتهيئة المناطق الصناعية وإلى وقت غير بعيد (سنة 1984) بقي خاضعا لأحكام القانون العقاري الفرنسي.
- أنه كل المناطق الصناعية النشطة في ولاية قسنطينة قد تم تهيئتها من قبل الهيئة المالكة لها، هذه التهيئة التي لم تكن كاملة او نظرا لعدم متابعتها وصيانتها الدورية تعرضت للتدهور.
- أنه وإلى غاية اليوم لم يشارك المستثمرون النشطون بولاية قسنطينة داخل المناطق الصناعية في عملية تهيئة المناطق الصناعية، بالرغم من إمكانية ذلك بموجب قرار المجلس الوطني للاستثمار صادر في نهاية 2017.
- أن عملية تسيير المناطق الصناعية تتوجه نحو تركها للمستثمرين نظرا لعدم فعالية مؤسسات التسيير ماليا وتقنيا.
- أن الوضعية الغير المناسبة لاستقبال النشاط الصناعي للمستثمرين مستمرة في أغلب المناطق الصناعية بولاية قسنطينة بالرغم من عمليات إعادة التأهيل التي استفادت منها.
- أنه وفي سبيل دعم العرض العقاري الموجه للاستثمار استفادت قسنطينة من مشروع إنشاء ثلاثة مناطق جديدة، وفقا لمقاييس عالمية تراعي النظم البيئية والاقتصادية، وإن كانت منذ البداية في إنشائها تثير نسبة مراعاة المعايير الاقتصادية وذلك لأن جزء هام منها سيتم إقامته على الأراضي الفلاحية.

ومن أجل إجمال القول في هذا الموضوع نجد أنه من الصعب الحكم على فعالية الإجراءات المتبعة من أجل تطوير العرض العقاري الوجه للاستثمار من خلال تحسين وضعيات المناطق الصناعية بولاية قسنطينة في ظل غياب النص الصريح المنظم لها والتذبذب في مسارات التهيئة والتسيير تبعاً للظرف الاقتصادي، في انتظار واقع أحسن للمناطق الصناعية من الجيل الجديد وإن كانت البدايات لا تبشر بذلك.

قائمة الملاحق:

- الملحق رقم 01: الجدول رقم 01: برامج التهيئة التي استفادت منها المناطق الصناعية بولاية قسنطينة.
- الملحق رقم 02: الجدول رقم 02: وضعيات التهيئة بالمنطقة الصناعية الطرف.
- الملحق رقم 03: الجدول رقم 03: وضعيات التهيئة بالمنطقة الصناعية عيسى بن حميدة.
- الملحق رقم 04: الجدول رقم 04: وضعيات التهيئة بالمنطقة الصناعية 24 فيفري 1956 وبالملا.
- الملحق رقم 05: الجدول رقم 05: معايير اختيار موقع المنطقة الصناعية.
- الملحق رقم 06: اتفاقية تتعلق بتحويل الشبكات والفضاءات المشتركة للمنطقة الصناعية عيسى بن حميدة.
- الملحق رقم 07: الجدول رقم 06 : القائمة النهائية لبرنامج المناطق الصناعية الجديدة.

الملحق رقم 01

الجدول رقم 01: برامج التهيئة التي استفادت منها المناطق الصناعية بولاية قسنطينة:

1. RÉHABILITATIONS RÉALISÉS

| ZONE | ANNÉE | MONTANT | TRAVAUX |
|------------------------------|-----------|---------|---|
| ZI TARF | 2000 | 29 MDA | VOIRIE |
| | 2009/2010 | 250 MDA | AEP |
| ZI AISSA BENHMIDA | 2006/2007 | 246 MDA | VOIRIE, AEP, ECLAIRAGE PUBLIC, ASSAINISSEMENT EAUX USEES, PLUVIALES, MUR DE CLOTURE, POSTE DE GARDES ET SIEGE ADMINISTRATIF SGI |
| | 2009/2010 | 200 MDA | |
| ZI 24 FEVRIER 56 ET PALMA | 2002/2003 | 88 MDA | VOIRIE ET RESEAUX D'ASSAINISSEMENT |
| ZAC RHUMEL | 2012/2017 | | EN COURS |
| ZAM ALI MENDJELI | 2012/2017 | 200 MDA | RESEAU GAZ ACHÉVÉ 100% TRAVAUX VOIRIE, ECLAIRAGE PUBLIC, AEP ET ASSAINISSEMENT SONT ARRÊTÉS EN 2015 |

المصدر: وثيقة داخلية لشركة التسيير العقاري لولاية قسنطينة.

الملحق رقم 02

الجدول رقم 02: وضعية التهيئة بالمنطقة الصناعية الطرف.

2. RÉHABILITATIONS A REALISER

A / ZI TARF

| PERSPECTIVE | RESEAU | QUANTITE | OBSERVATION |
|---------------------------|-------------------------------|----------|---|
| REHABILITATION ZI TARF | Réseau voirie | 12800 ML | Défectueux |
| | Assainissement eaux usées | 1500 ML | Fonctionnel partiellement |
| | Assainissement eaux pluviales | 23000 ML | Fonctionnel partiellement |
| | AEP et réseau anti incendie | 15311 ML | Opérationnel |
| | Eclairage public | 12800 ML | Fonctionnel |
| | Gaz | 0 | Inexistant Devis établi et remis au ministère de l'industrie et des mines |
| | Mur de clôture | 14800 ML | inexistant |

المصدر: وثيقة داخلية لشركة التسيير العقاري لولاية قسنطينة.

الملحق رقم 03

الجدول رقم 03: وضعية التهيئة بالمنطقة الصناعية عيسى بن حميدة.

B/ ZI AISSA BENHMIDA

| PERSPECTIVE | RESEAU | QUANTITE | Observation |
|--|-------------------------------|----------|--------------|
| REHABILITATION ZI AISSA BENHMIDA | Réseau voirie | 5856 ML | Fonctionnel |
| | Assainissement eaux usées | 6061 ML | Fonctionnel |
| | Assainissement eaux pluviales | 5050 ML | Fonctionnel |
| | AEP et réseau anti incendie | 8523 ML | Opérationnel |
| | Eclairage public | 5038 ML | Fonctionnel |
| | Mur de clôture | 3317 ML | |

المصدر: وثيقة داخلية لشركة التسيير العقاري لولاية قسنطينة.

الملحق رقم 04

الجدول رقم 04: وضعية التهيئة بالمنطقة الصناعية 24 فيفري 1956 وبالم.

C / ZI 24 FEVRIER 56 ET PALMA

| PERSPECTIVE | RESEAU | QUANTITE | OBSERVATION |
|---|-------------------------------|----------|---|
| REHABILITATION ZI 24 FEVRIER 56 ETPALMA | Réseau voirie | 6600 ML | Etat dégradé |
| | Assainissement eaux usées | 2600 ML | Fonctionnel |
| | Assainissement eaux pluviales | 3903 ML | Fonctionnel |
| | AEP et réseau anti incendie | 27600 ML | Operationnel géré par SEACO réseau anti incendie inexistant |
| | Eclairage public | 3275 ML | Fonctionnel état vétusté |

المصدر: وثيقة داخلية لشركة التسيير العقاري لولاية قسنطينة.

الملحق رقم 05:

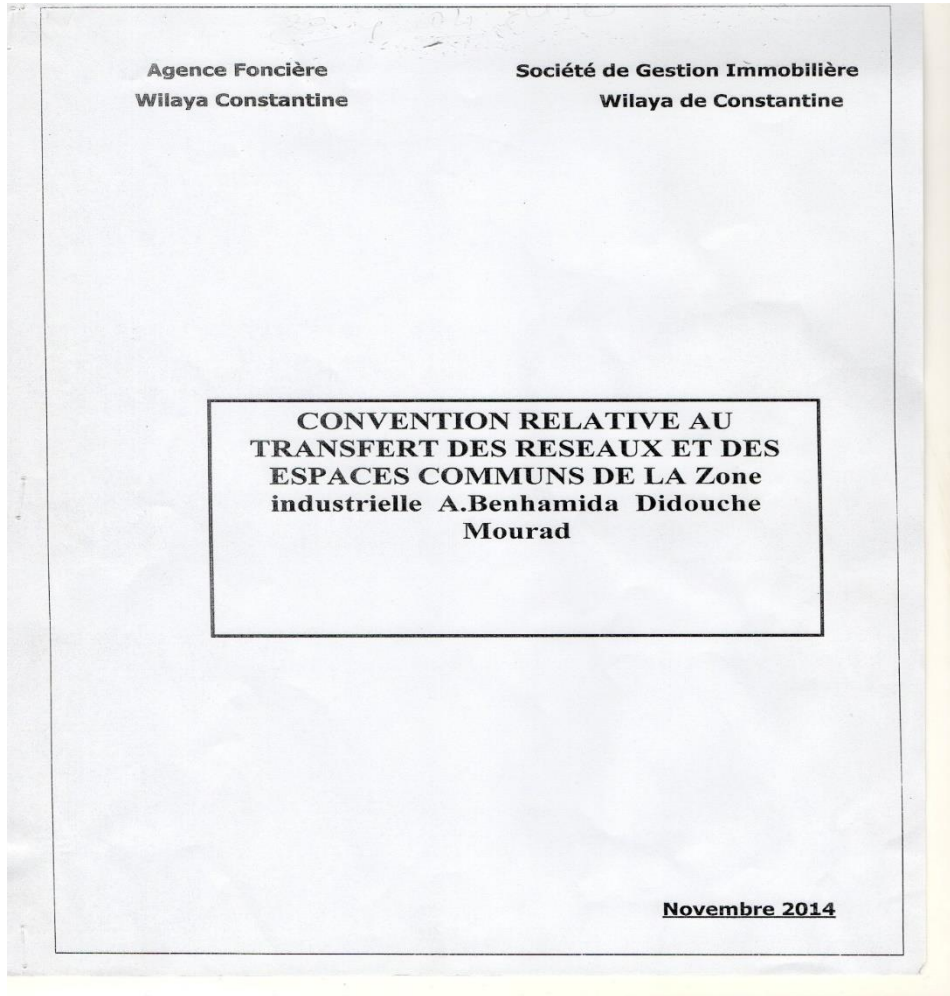
الجدول رقم 05: معايير اختيار موقع لمنطقة الصناعية

| المعايير | | | | المنطقة المثلى | |
|----------|----------------------------|--|--|----------------|--|
| الترتيب | المؤشرات قوي متوسط ضعيف | | | النسبة | القيود (الشروط) الرقم |
| | | | | 10 % | النظام العمراني 1 |
| | | | | 15 % | الموقع والقرب من المناطق الحضرية : البعد ب/كم عن ثلاث مواقع حضرية :المدينة-الأحياء - البلدية 2 |
| | | | | 15 % | المساحة 3 |
| | | | | 20 % | الملاحق 4 |
| | | | | 15 % | الهيكل والطرق 5 |
| | | | | 5 % | الخدمات والنشاطات الملحقة 6 |
| | | | | 5 % | التأثيرات البيئية 7 |
| | | | | 5 % | اقتصاد المعرفة 8 |
| | | | | 10 % | النسيج الصناعي 9 |
| | | | | 100 % | المجموع |

المصدر: البرنامج الوطني للمناطق الصناعية الجديدة ، وزارة الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة
وترقية الاستثمار، أبريل 2012، الصفحة 07.

الملحق رقم 06

اتفاقية تتعلق بتحويل الشبكات والفضاءات المشتركة للمنطقة الصناعية عيسى بن حميدة



La présente convention est conclu entre :

L'Agence Foncière de la wilaya de Constantine propriétaire de la zone industrielle
A.Benhamida Didouche Mourad représenté par son Directeur Général Monsieur
Boudemagh Noureddine

D'une part ;

Et :

La Société de Gestion Immobilière de la Wilaya de Constantine dénommée et
représentée par son Président Directeur Général Monsieur : **Soudani Mohamed**
Djamel

D'autre part

Il a été convenu et arrêté ce qui suit :



Article 01 : Objet de la convention

La présente convention a pour objet la régularisation de la mise à disposition des réseaux et espaces communs de la zone industrielle a.banhamida commune Didouche Mourad aménagée et propriété de : **l'Agence foncière de la wilaya de Constantine.**

Article 02 : Référence

Conformément au décret 84/55 du 03/03/1984 notamment ses articles 06 et 07 relatifs à l'administration des zones industrielles et des zones d'activités, et comme stipulé à l'article 42 du cahier des charges des zones industrielles et d'activités commerciales d'autre part, la gestion de la zone industrielle a.benhamida est confiée à la société de gestion immobilière de la wilaya de Constantine.

Article 03 : Prerogatives de la société de gestion

La Société de Gestion Immobilière de la wilaya de Constantine veillera à la bonne exploitation et la maintenance des réseaux et ouvrages de la zone conformément aux dispositions des décrets et textes subséquents.

Article 04 : Interventions sur les espaces mis à disposition

Les réseaux et ouvrages communs ont été transférés pour les besoins de l'entretien ; de la maintenance et de la préservation des servitudes techniques en date du 02 janvier 2006.

Le respect des cahiers des charges de chaque zone est requis.

Article 05 : Etat des réseaux communs de la zone

L'agence foncière de la wilaya de Constantine qui est l'organisme aménageur a remis à la SGI tous les documents techniques (plans parcellaire, recollements, masse, situation,.....) nécessaires à la bonne exploitation et gestion des réseaux communs.

L'état des réseaux communs de la zone au moment de leurs mises à disposition



à la SGI est mentionné au tableau établi par les services techniques des deux parties

Article 06 : Situation foncière zone industrielle Aissa Benhamida

Superficie totale zone = 955 513,00m²

Superficie cessible zone = 752 395,15m²

Nombre de lots créés= 209

Article 07 : Droit de propriété

L'agence foncière de la wilaya de Constantine organisme propriétaire et aménageur a continuer et continuera a assumer ses prérogatives sur l'ensemble du site en cette qualité.

Article 08 : Règlement de litiges

En cas de litiges, les deux parties s'efforceront de régler à l'amiable tous les différends qui pourront naître de l'application de cette convention.

En cas de non conciliation le recours se fera auprès du tribunal territorialement compétent.

Article 09 :

La présente convention a été établie afin de régulariser le transfert des réseaux communs de la zone industrielle effectué en date du 02 janvier 2006.

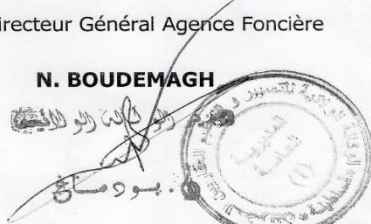
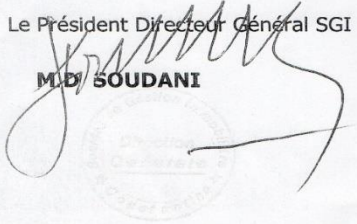
Etablie en date du 17 novembre 2014

Le Président Directeur Général SGI

Le Directeur Général Agence Foncière

M.D/ SOUDANI

N. BOUDEMAGH



ZI AISSA BENHMIDA
 Situation en date du 02 janvier 2006

1. Voirie :

| Désignation | Longueur | Etat | Observations |
|-----------------------|-------------|------------|--------------|
| - Chaussée | 2000ml | Défectueux | |
| - Trottoir | Non réalisé | / | |
| - Bordure de trottoir | Non réalisé | / | |

2. Réseaux d'assainissement (eaux pluviales, eaux usées) :

| Désignation | Longueur | Etat | Observations |
|--------------------------------------|-----------|-----------------------|--------------|
| - Réseau assainissement (Eaux usées) | 4121.50ml | Totalement défectueux | |
| - Réseau eaux pluviales (Busées) | 2539.15ml | défectueux | |

3. Réseaux d'alimentation en eau potable :

| Désignation | Longueur | Etat | Observations |
|---|-------------|------------|--------------|
| Réseau AEP | | Défectueux | |
| Réseau anti incendie (Nombre de bouches d'incendie) | Non réalisé | / | |



4. Réseaux éclairage public :

| Désignation | Nombre de candélabre | Etat | Observations |
|-------------|----------------------|------|--------------|
| Réseau | Non réalisé | / | |

5. Réseaux Gaz :

| Désignation | Longueur | Etat | Observations |
|-------------|----------|--------------|--------------|
| Réseau | 3500ml | Opérationnel | |

6. Réseaux télécommunication :

| Désignation | Longueur | Etat | Observations |
|--------------------------------------|----------|--------------|--------------|
| Réseau aérien Ou fibre optique | / | Opérationnel | Aérien |

7. Clôture et poste de garde :

| Désignation | Longueur | Etat | Observations |
|----------------|-------------|------|--------------|
| Clôture | Non réalisé | / | |
| Poste de garde | Non réalisé | / | |

(Signature)



المصدر: شركة التسيير العقاري لولاية قسنطينة.

الملحق رقم 07

الجدول رقم 06 : القائمة النهائية لبرنامج المناطق الصناعية الجديدة.

06 ربيع 2017

ANNEXE A LA CORRESPONDANCE N° 410... DU 19 NOV 2017
Consistance du programme de réalisation des 50 nouvelles zones industrielles

| N° | Wilaya | Commune | Superficie (Ha) | Situation du terrain | mandat aménagement | Situation du projet |
|----|----------------|----------------------------|-----------------|-------------------------|---|----------------------------------|
| 01 | Adrar | Adrar / Tirmi | 214 | décret utilité pub 2012 | Remis | Etude finalisée |
| 02 | | Oued Sly | 110 | décret utilité pub 2012 | Remis | Etude finalisée |
| 03 | Chlef | Boukadir 2 | 230 | décret utilité pub 2012 | Remis | Etude non lancée |
| 04 | Batna | Ain Yagout | 129 | décret utilité pub 2012 | Remis | Etude finalisée |
| 05 | Oum El Bouaghi | Ouled Gacem | 390 | | Remis | Etude non lancée |
| 06 | Bejaia | El Kseur / Imaten | 200 | décret utilité pub 2012 | Remis | En cours de réalisation |
| 07 | | Boudjelil-Beni mansour | | | Problème indemnisation | Etude non lancée |
| 08 | Biskra | Oumèche | 200 | décret utilité pub 2012 | Remis | Etude finalisée |
| 09 | Béchar | Béchar | 187 | décret utilité pub 2012 | Remis | Etude finalisée |
| 10 | Bouira | Oued El Berdi | 193 | décret utilité pub 2012 | Remis | Etude finalisée |
| 11 | | Dirah | 250 | | Remis | Etude non lancée |
| 12 | Tébessa | El Aouinet | 154 | | Remis | Etude à l'arrêt suite opposition |
| 13 | Tlemcen | Maghnia | 100 | décret utilité pub 2012 | Remis | En cours de réalisation |
| 14 | | El Aricha | 300 | | Remis | Etude non lancée |
| 15 | | Ain Bouchekif | 318 | décret utilité pub 2012 | Remis | Etude finalisée |
| 16 | Tiaret | Tiaret / Zaaroura | 327 | décret utilité pub 2012 | Remis | Etude finalisée |
| 17 | Tizi Ouzou | Draa El Mizane-Tizi Chenif | 116 | décret utilité pub 2012 | site de substitution en cours de localisation | Etude non lancée |
| 18 | | Souamaa | 372 | décret utilité pub 2012 | Remis | Etude à l'arrêt suite opposition |
| 19 | Djella | Ain Oussera | 400 | décret utilité pub 2012 | Remis | En cours de réalisation |
| 20 | Séif | Ouled Sabeur | 700 | décret utilité pub 2012 | Remis | Etude finalisée |
| 21 | Jijel | El Mira / Belara | 523 | | Remis | Etude finalisée |
| 22 | Saida | Saida | 100 | décret utilité pub 2012 | Remis | Etude finalisée |
| 23 | | Ras Elma | 100 | décret utilité pub 2012 | Remis | Etude finalisée |
| 24 | Sidi Bel Abbas | Sidi Bel Abbas / extension | 60,6 | | Remis | En cours de réalisation |
| 25 | Annaba | Ain Berda | 340 | décret utilité pub 2012 | Remis | Etude finalisée |
| 26 | Guelma | Bendjerrah/Ain Rgada | 140 | décret utilité pub 2012 | Remis | Etude finalisée |
| 27 | | Ain Abid | 543 | décret utilité pub 2012 | Remis | Etude finalisée |
| 28 | Constantine | Didouche Mourad | 300 | | décrets utilité publique et déclassement non signés | Etude non lancée |
| 29 | | Ain Smara | 140 | | Remis | Etude finalisée |

1

| N° | Wilaya | Commune | Superficie (Ha) | Situation du terrain | mandat aménagement | Situation du projet |
|-------|-------------------|-----------------------|-----------------|-------------------------|--------------------|-------------------------|
| 30 | Medea | Ksar El Boukharif | 200 | décret utilité pub 2012 | Remis | En cours de réalisation |
| 31 | Mostaganem | El Hassiane 1 | 200 | décret utilité pub 2012 | Remis | Etude finalisée |
| 32 | | El Hassiane 2 | 200 | | Remis | Etude non lancée |
| 33 | Msila | Msila / Draa El Hadja | 77 | | Remis | Etude finalisée |
| 34 | Mascara | Oggaz | 98 | décret utilité pub 2012 | Remis | Etude finalisée |
| 35 | Oran | Bethioua | 250 | décret utilité pub 2012 | Remis | Etude non lancée |
| 36 | Ouargla | Hassi Ben Abdellah | 500 | décret utilité pub 2012 | Remis | Etude finalisée |
| 37 | El Bayadh | Rogassa | 150 | | Remis | Etude finalisée |
| 38 | Illizi | In Amenas | 64 | | Remis | Etude finalisée |
| 39 | | Ras El Oued | 134 | décret utilité pub 2012 | Remis | Etude finalisée |
| 40 | Bordj Bou Arrerdj | El Hamadia | 382 | décret utilité pub 2012 | Remis | Etude finalisée |
| 41 | Boumerdes | Lerbattiche | 138 | décret utilité pub 2012 | Remis | En cours de réalisation |
| 42 | El Tarf | Matrouha | 70 | décret utilité pub 2012 | Remis | Etude finalisée |
| 43 | El Oued | Guemmar | 200 | | Remis | Etude finalisée |
| 44 | Souk Ahras | M'daourouch | 219 | | Remis | Etude non lancée |
| 45 | Mila | Chelghoum Laid | 247 | Décret utilité pub 2012 | Remis | Etude finalisée |
| 46 | Ain Defla | Boumedfaa | 57 | décret utilité pub 2012 | Remis | Etude non lancée |
| 47 | Naama | Naama | 150 | décret utilité pub 2012 | Remis | Etude finalisée |
| 48 | Ain temouchent | Tamazoura | 205 | décret utilité pub 2012 | Remis | Etude finalisée |
| 49 | Ghardaia | Ghardaia/oued nechou | 100 | décret utilité pub 2012 | Remis | En cours de réalisation |
| 50 | Relizane | Sidi Kheftab | 500 | décret utilité pub 2012 | Remis | Etude finalisée |
| Total | | | 11 737 | | | |

المصدر: مرفقات التعليم المتعلقة بتهيئة المناطق الصناعية الجديدة، المؤرخة في 07 ديسمبر 2017، الصادرة عن المديرية العامة للأماكن الوطنية.



مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة ISSN 2414-7931
جميع الحقوق محفوظة لمركز جيل البحث العلمي © 2019