ISSN(Print): 1813-4521 OnLine ISSN:2663-7502
Journal Of the Iraqia University
available online at: https://www.mabdaa.edu.iq

العلاقة بين الإدارة العامة والمواطن في ضوء مبادئ الحوكمة الإدارية في القانون العراقي

أ.م.د. مهدي رجائي

استاذ المساعد فى كليةالقانون، قسم القانون العام، جامعة قم، الجمهورية الاسلامية الإيرانية

M.rajaei@qom.ac.ir

Asst. Prof. Dr. Mahdi Rajaei

Faculty of Law-Department of Public Law, University Of Qom , Islamic Republic of Iran

الطالب:

سجاد مهدي محمود

s2571920@gmail.com

PhD student in public law faculty of law.University of Qom

الملخص

يهدف هذا البحث إلى دراسة العلاقة بين الإدارة العامة والمواطن في ضوء مبادئ الحوكمة الإدارية في القانون العراقي، من خلال تحليل الإطار القانوني والتنظيمي الذي يحكم عمل الإدارة العامة، وبيان مدى انعكاس مبادئ الحوكمة مثل الشفافية والمساءلة والمشاركة على واقع العلاقة بين الطرفين. كما يسعى البحث إلى تقييم مدى تطبيق تلك المبادئ في التشريعات والممارسات الإدارية العراقية، وتحديد العوائق التي تحول دون تحقيق إدارة عامة رشيدة تخدم المواطن وتستجيب لاحتياجاته. اعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي في دراسة النصوص القانونية العراقية ذات الصلة وتحليلها لبيان مدى توافقها مع مبادئ الحوكمة الإدارية، وتوصل البحث إلى مجموعة من النتائج أهمها أن الحوكمة الإدارية تمثل الإطار الأمثل لتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن، وأن التشريعات العراقية تتضمن العديد من المبادئ التي تدعم الحوكمة، إلا أن التطبيق العملي ما زال محدوداً بسبب ضعف الشفافية والمساءلة وقصور الوعي المؤسسي. كما تبين أن تعزيز ثقافة المشاركة والرقابة المجتمعية من شأنه أن يرفع كفاءة الأداء الإداري ويزيد من ثقة المواطن في مؤسسات الدولة.أما التوصيات، فقد شملت ضرورة تفعيل مبادئ الحوكمة في مؤسسات الدولة عبر لوائح تنفيذية واضحة، وإعادة هيكلة الجهاز الإداري بما يحقق اللامركزية الإدارية**الكلمات المفتاحية:** الإدارة العامة، المواطن، الحوكمة، العراق.

Abstract:

This research aims to examine the relationship between public administration and citizens in light of the principles of administrative governance in Iraqi law. It analyzes the legal and regulatory framework governing public administration and demonstrates the extent to which governance principles such as transparency, accountability, and participation impact the reality of the relationship between the two parties. The research also seeks to assess the extent to which these principles are applied in Iraqi legislation and administrative practices and to identify the obstacles that prevent the achievement of sound public administration that serves citizens and responds to their needs. The research relied on a descriptive and analytical approach to study and analyze relevant Iraqi legal texts to demonstrate their compatibility with the principles of administrative governance. The research reached a set of results, the most important of which is that administrative governance represents the optimal framework for regulating the relationship between administration and citizens. Iraqi legislation includes many principles that

support governance, but practical application remains limited due to weak transparency and accountability and a lack of institutional awareness. It also demonstrated that promoting a culture of participation and community oversight would enhance the efficiency of administrative performance and increase citizen confidence in state institutions. The recommendations included the need to activate governance principles within state institutions through clear executive regulations and restructure the administrative apparatus to achieve administrative decentralization.Keywords: Public administration, citizen, governance, Iraq.

المقدمة

تُعد العلاقة بين الإدارة العامة والمواطن من الركائز الأساسية في بناء الدولة الحديثة، إذ تعكس طبيعة التفاعل بين مؤسسات السلطة العامة والأفراد على أساس من العدالة والشفافية والمساءلة. ومع تطور مفهوم الحوكمة الإدارية، برزت الحاجة إلى إعادة صياغة هذه العلاقة في إطار يقوم على المشاركة والرقابة والالتزام بسيادة القانون، بما يضمن تقديم خدمات عامة ذات كفاءة عالية واستجابة فعالة لاحتياجات المواطنين. وفي العراق، أصبحت الحوكمة الإدارية تمثل إحدى الدعائم الأساسية للإصلاح الإداري ومكافحة الفساد وتعزيز ثقة المواطن في مؤسسات الدولة، خاصة في ظل التحديات التي تواجه الإدارة العراقية في تحقيق الكفاءة والشفافية ضمن بيئة سياسية وإدارية معقدة.

وتكمن مشكلة البحث في أن العلاقة بين الإدارة العامة والمواطن في العراق ما زالت تعاني من ضعف في تطبيق مبادئ الحوكمة الإدارية، إذ لا تزال الممارسات الإدارية في كثير من الأحيان بعيدة عن المعايير الحديثة التي تضمن المساءلة والمشاركة والشفافية. كما أن القوانين والأنظمة العراقية، رغم احتوائها على العديد من المبادئ الإصلاحية، لم تُفعل بصورة كافية تحقق التكامل بين الإدارة والمواطن في إدارة الشأن العام. ومن هنا تبرز الإشكالية في مدى فاعلية مبادئ الحوكمة الإدارية في تنظيم وتحسين العلاقة بين الإدارة العامة والمواطن في العراق، ويتفرع عن ذلك التساؤل الرئيسي الذي يسعى البحث للإجابة عنه وهو: إلى أي مدى أسهمت مبادئ الحوكمة الإدارية في تعزيز العلاقة بين الإدارة العامة والمواطن في العراق، وما مدى انعكاس هذه المبادئ في النصوص القانونية والممارسات الإدارية؟

وتنبع أهمية هذا البحث من كونه يتناول قضية حيوية تتعلق بتحقيق التوازن بين السلطة الإدارية وحقوق المواطن، وهو ما يشكل أساساً لضمان العدالة الإدارية وترسيخ الثقة المتبادلة بين الطرفين. كما تبرز أهميته في توضيح الدور الذي يمكن أن تلعبه الحوكمة الإدارية في إصلاح الجهاز الإداري العراقي من خلال تبني قيم الشفافية والمساءلة والنزاهة، بما يسهم في تحسين الخدمات العامة ومكافحة الفساد وتعزيز المشاركة المجتمعية في إدارة الشأن العام.

كما يهدف هذا البحث إلى تحليل الإطار القانوني الذي يحكم العلاقة بين الإدارة العامة والمواطن في العراق في ضوء مبادئ الحوكمة الإدارية، وبيان مدى تطور هذه المبادئ في التشريعات العراقية، وتقييم واقع تطبيقها في الممارسات الإدارية، مع محاولة الكشف عن أبرز المعوقات التي تحول دون تحقيق إدارة عامة رشيدة تراعي حقوق المواطن وتضمن تحقيق الصالح العام، وصولاً إلى تقديم مجموعة من المقترحات العملية التي يمكن أن تسهم في تطوير الأداء الإداري وتعزيز مبادئ الحوكمة في الواقع العراقي.

أما منهج البحث فيعتمد على المنهج الوصفي التحليلي من خلال دراسة النصوص القانونية العراقية ذات الصلة وتحليلها لتبيان مدى انسجامها مع مبادئ الحوكمة الإدارية، بهدف استخلاص النتائج والدروس التي يمكن الإفادة منها في تطوير العلاقة بين الإدارة العامة والمواطن في العراق على نحو يعزز الثقة والمساءلة ويحقق التنمية الإدارية المستدامة.

المبحث الأول: الإطار القانوني للإدارة العامة

يُعد الإطار القانوني للإدارة العامة الأساس الذي تستند إليه في تنظيم أعمالها وصلاحياتها وعلاقتها بالمواطنين، إذ يحدد القواعد والمبادئ التي تضبط عمل الأجهزة الإدارية وفقاً لمبدأ المشروعية. ومن خلال هذا الإطار تتجسد حدود السلطة الإدارية وضمانات حقوق الأفراد بما يحقق التوازن بين المصلحة العامة والحقوق الخاصة.

المطلب الأول: مفهوم الإدارة العامة

تعرف الادارة العامة بشكل عام بعدة تعريفات اذ تختلف التعريفات الخاصة بالإدارة العامة، فيعرفها بعض المختصين بأنها العملية التي تختص بتنظيم وادارة الافراد والمواد لغرض تحقيق الاهداف الحكومية، أو هي اداة تترجم السلطة بواسطتها الاهداف والمصالح العامة الى واقع مادي، وعند تعريف الادارة العامة لابد من تحديد الصفة العامة التي تلحق بها والتي تميزها عن ادارة الاعمال التي تختص بالمشاريع الخاصة، فالإدارة العامة تقوم بتنفيذ سياسة الدولة العامة عن طريق منظمات مركزية او غير مركزية، واللامركزية سواء كانت محلية أو مرفقية، وفقا للنظام الاداري الذي

تتبعه الدولة[١].وتعرف بأنها علاقة تبادلية بينها وبين المجتمع الذي تظهر فيه كل منهما معتمداً على الآخر[٢]. بالإضافة الى ان هناك تعريفات مختلفة للإدارة العامة الى ان هناك اتجاهين اساسيين في تعريفها هما:

الاتجاه الأول: يرى أنصار هذا الاتجاه ان الادارة العامة هي أداة سياسية تعتمد عليها الدولة في تنفيذ سياستها إذ يرى ان هناك ارتباطاً بين الادارة والسياسة والتي تسمى (السياسة العامة)، وان تعاريف أنصار هذا الاتجاه جاءت متشابهة نذكر منها:

ان كل العمليات تهدف الى تنفيذ سياسة الدولة العامة، اذ تعتمد الادارة العامة على الطاقة البشرية والمادية من اجل تحقيق الاهداف التي تسعى الدولة الى تحقيقها، او هي جميع الوسائل البشرية والمادية التي تكون تحت سلطة الدولة وتهدف الى تنظيم القوانين، وتوافقها مع الاهداف الخاصة وان ارتباط الادارة العامة مع السياسة حسب رأي هذا الاتجاه هو امر طبيعي، وذلك لان الادارة العامة تعتبر اداة الدولة التي عن طريقها تنفذ سياستها وتحقق اهدافها الاقتصادية والاجتماعية٣.نلاحظ على هذا الاتجاه انه اهتم بالناحية الموضوعية للإدارة العامة وأهمل الناحية العضوية لأن الادارة لا تستطيع ان تنفذ سياسة الدولة وحدها وانما تحتاج الى العديد من الاتحادات والجمعيات والنقابات التي تساعدها في تنفيذ هذه السياسة

الاتجاه الثاني: يرى انصار هذا الاتجاه ان الادارة العامة ترتبط بالإدارة اي ان الإدارة العامة ماهي الا النشاط الذي تقوم به الدولة عن طريق نظامها الاداري، فعرفوها بأنها جميع الانشطة التي يعتمدها الرؤساء الاداريون في كل الدوائر والتي تمثل نشاط الدولة الاداري، وذهب بعض انصار هذا الاتجاه الى ان الادارة العامة ترتبط بالمرافق العامة للدولة حيث يرى انها عبارة عن أداة لإدارة الاعمال العامة والتي تمثل كل المرافق العامة التي تهدف الى تحقيق الغايات التي تسعى السلطة السياسية الى تحقيقها، ومن الافضل الدمج بين الاتجاهين حتى لا يكون هناك مجال للانتقاد حيث تعرف بالأخذ بالجانبين العضوي والموضوعي، إذ يمثل كل الهيئات التي تهدف إلى تحقيق سياسة الدولة العامة.٤هناك تعاريف اخرى للإدارة العامة اذ تعرف بأنها استخدام النظريات والاجهزة الادارية والسياسية والقانونية للإصلاح بمهام تشريعية وتنفيذية وقضائية من اجل تحديد المهام الحكومية على مستوى التنظيم القانوني والخدمات.[٥]ويذهب آخرون الى ان الادارة العامة أو فقط ادارة تعني كل نشاط ذي صبغة تنفيذية تقوم به الدولة بمختلف جهاتها من اجل تحقيق الحاجات العامة والادارة العامة حسب المعنى المادي تعني كل نشاط او خدمة فمثلاً نقول ان إدارة الكهرباء مقصرة بمعنى ان الادارة مقصرة في توفير التيار الكهربائي ففي هذا المعنى نركز على الادارة فقط[٦].والمعنى العضوي يعني الهيئة التي تتولى مهمه الادارة اي جميع الهيئات والمنظمات والاجهزة التي تقوم بالنشاط داخل الدولة او هي التي تدل على تدخل الدولة في حياة الافراد[٧]. فالمعنى المادي للإدارة العامة يعني عملية الإدارة نفسها، ولكن في المعنى العضوي تعني الهيئة التي تقوم بالمهمة الخاصة بالإدارة[٨]. وفيما يخص عمل الادارة العامة لا يقتصر على البنايات الإدارية والتنظيمية، فالعاملون في المنظمات والجماعات وقوى الضغط الاجتماعي لهم اهمية كبيرة في ادائها لنشاطها[٩].

المطلب الثاني: الأساس القانوني للإدارة العامة

تذهب غالبية الفقه والقضاء الإداري إلى أن للإدارة الحق في اصدار القرار الإداري الفردي وكذلك فرض الجزاءات على المتعاقد معها عند إخلاله في تنفيذ الالتزامات التعاقدية، ويعد هذا الحق من الأمور التي يقوم عليها نظام الجزاءات في العقد الإداري، تمارسه الإدارة بإرادتها المنفردة من غير الحاجة إلى النص عليه في العقد أو دفاتر الشروط ودون الالتجاء إلى القضاء إبتداء لتقريره.[١٠]للوصول إلى معرفة الأساس القانوني لحق الإدارة في فرض الجزاءات في العقد الإداري تجب دراسة أهم ما كتب من آراء الفقهاء وما ذهب به القضاء من مذاهب في ذلك، إذ يتنازع هذا الموضوع رأيان[١١]:

يرى الأول أن أساس حق جهة الإدارة في فرض الجزاءات في العقد الإداري يكمن في فكرة السلطة العامة، فالجزاءات التي تفرضها الإدارة على المتعاقد معها إذا ما قصر في تنفيذ التزاماته هي – طبقاً لهذا الرأي – مظهر من مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية.أما الثاني فيرى أن هذا الأساس يكمن في مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام وإطراد، على اعتبار أن الإدارة مسؤولة بطبيعة وظيفتها عن تأمين دوام سير هذا المرفق لذا فمن حقها – طبقاً لهذا الرأي – أن تتخذ الإجراءات التي تكفل إجبار المتعاقد معها على تنفيذ شروط العقد المتصل بالمرفق العام على الوجه الأكمل.تعرف فكرة السلطة العامة بأنها مجموعة من الإمتيازات التي تتمتع بها الإدارة وتستخدمها من أجل إشباع الحاجات العامة في الدولة، وتهدف فكرة السلطة العامة في العقود الإدارية إلى تحقيق الصالح العام وتغليبه على المصلحة الشخصية وهي تمثل إهداراً لقاعدة المساواة بين المتعاقدين بخلاف الأمر في العقود المدنية (١).ويرى جانب من الفقه أن الأساس القانوني لسلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقد المخل بالتزاماته معها يكمن في فكرة السلطة العامة، ويبررون ذلك بالارتباط الوثيق بين العقد الإداري والسلطة العامة، إذ تلعب السلطة العامة دوراً أساسياً في إخضاع تنفيذ العقد لقواعد إستثنائية حتى ولو لم يكن منصوصاً عليها في العقد، وذلك أن للسلطة العامة خصائص وامتيازات معينة تطبع بها العقود التي تعقدها كما أن هذه الجزاءات التي تفرضها الإدارة من تلقاء نفسها على المتعاقد معها ماهي إلا مظهر من مظاهر السلطة العامة في

العقود الإدارية، فضلاً عن ذلك إنها تطبيق لامتياز من أهم امتيازات السلطة العامة التي تملكها الإدارة في نطاق العقد الإداري اتجاه من يتعاقد معها وهو امتياز التنفيذ المباشر[١٢]، وبناء على ذلك فأن الإدارة تستعمل سلطتها وامتيازاتها لضمان احترام المتعاقد لالتزاماته وفرض الجزاء عليه كلما أخل بإحدى هذه الالتزامات ودون حاجة للجوء إلى القضاء، وعلى ضوء ذلك سنتطرق اولاً لأهم الآراء الفقهية المؤيدة لفكرة السلطة العامة، ونناقش ثانياً بعض أحكام القضاء المتعلقة بهذا الخصوص.وفي العراق يذهب البعض من فقهاء القانون الإداري إلى القول بفكرة السلطة العامة كأساس لامتياز الإدارة في فرض الجزاءات في العقد الإداري، ذلك أن الإدارة لا تقف على قدم المساواة مع المواطن معها فلها أن تصدر قرارات تنفيذية في مواجهة المواطن المقصر فهي تباشر في هذا النطاق أهم امتيازاتها وهو امتياز التنفيذ المباشر بعدها سلطة عامة، وهكذا يبدو أن ممارسة هذه السلطة مقيدة بالصالح العام[١٣].وقد تبنى الفقهاء في العراق فكرة التفريق بين المرافق العامة الهامة والمرافق العامة غير الهامة حيث إن الأولى تنشأ بقانون كالمشروعات والإدارات والخدمات التي تنشأ خدمة مرفقية أساسية وذات أهمية خاصة وتحتاج إلى تكلفة كبيرة وجهاز إداري واسع أو ذي سلطة واسعة، أما الثانية فتنشأ وتدار بأقل من قانون، حيث أعطي استغلال مرفق النفط بامتياز أبرم بقانون، أما دستور العراق النافذ الصادر عام ٢٠٠٥ فقد أكد في المادة (٨٦)[١٤] منه على أن إنشاء المرافق العامة يكون بقانون أو بناء على قانون وجعل تأسيسها بيد السلطة التنفيذية حيث جاء فيها: وينظم بقانون تشكيل الوزارات ووظائفها واختصاصها وصلاحية الوزير، أما بالنسبة للمرافق الصحية فقد منحالحق بإنشائها تحت إشراف الدولة إذ نص على : للأفراد والهيئات إنشاء مستشفيات أو مستوصفات أو دور علاج خاصة وبإشراف من الدولة وينظم ذلك بقانون[١٥]. كما تجسدت هذه الفكرة في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المعدل حيث بين أن للمحافظ (استحداث الجامعات والكليات والمعاهد في المحافظة بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في حدود موازنة المحافظة وفقا للقانون والاحوال المرعية)[١٦]، كما بينت المادة (٣١) / سادسا) منه على أن للمحافظ الإشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها ما عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد)[١٧]، كما منح القانون ذاته للقائم مقام صلاحية الاشراف على دوائر الدولة، حيث نصت المادة (٤١) / ثانيًا) على أن للقائم مقام الإشراف المباشر على دوائر الدولة في القضاء وموظفيها وتفتيشها ويستثنى من ذلك الجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد وفرض العقوبات المقررة قانونا على المخالفين بمصادقة مجلس القضاء)، وكذلك أعطى القانون المذكور لمدير الناحية صلاحية الإشراف على الدوائر الرسمية وتفتيشها ، إذ نصت المادة (٤٣) / أولا) على أن يمارس مدير الناحية الإشراف المباشر على الدوائر الرسمية في حدود الناحية وعلى موظفيها وتفتيشها، ويستثنى من ذلك الجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد، كما أنشئت فعلا مرافق عامة بقانون كقانون وزارة التخطيط رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩، وقانون وزارة الهجرة والمهجرين رقم (٢١) لسنة ٢٠١٠، وقانون وزارة الموارد المائية رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٨، كما صدرت عدة قوانين انشأت بمقتضاها مؤسسات عامة كقانون هيئة نزع الملكية رقم (٢) لسنة ٢٠٠٦ ، وقانون مؤسسة الشهداء رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦، وقانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦.

المبحث الثاني: مبادئ الحوكمة الإدارية وأثرها في تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن

تُعد مبادئ الحوكمة الإدارية الركيزة الأساسية لتحقيق إدارة عامة رشيدة تقوم على الشفافية والمساءلة والمشاركة، إذ تسهم هذه المبادئ في تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن على نحو يعزز الثقة المتبادلة ويضمن العدالة في تقديم الخدمات العامة.

المطلب الأول: مفهوم الحوكمة الإدارية

يحتل موضوع الحوكمة الإلكترونية أهمية كبيرة في عالم اليوم لما يشكله من انتقاله حديثة في مجال خدمات المرفق العام في الدول التي تبنته، لما يقدمه من مميزات تسهل على المستفيد من الخدمة، أما عن الحوكمة الإلكترونية فأن بدايتها كانت مع القطاع الخاص الذي دأب على تقديم الخدمات للجمهور من خلال تقديم أنشطتها اليومية من خلال العمل الإلكتروني[١٨]، وقد تعددت تعريفات الحكومة الإلكترونية ومنها بأنها : تطبيق تكنولوجيا المعلومات في تقديم الخدمات العامة من خلال وسائل الاتصال الحديثة كالأنترنيت بهدف إيصال الخدمات للمواطن أو العميل أو زيادة التأثير الإيجابي على مجتمع الأعمال وجعل الحكومة تعمل بكفاءة وفاعلية عاليتين[١٩].وفي هذا التعريف شرح واضح لتعريف الحوكمة الإلكترونية وما تقدمه التكنولوجيا للمواطن والعميل بلغة الجودة من خدمات وبتقانة حديثة وجعلها عامل دائم لتحسين أداء الحكومة بكفاءة وفعالية عاليتين، ولتحقيق ذلك لابد من توفير كادر فني متخصص صاحب كفاءة في مجال الحاسبات والأنترنيت يستطيع صنع وإنتاج الخدمة المطلوبة بجودة وسرعة عاليتين، لأن من متطلبات الخدمة الجيدة اعتماد معايير جودة الخدمات المتبعة من منظمة الأيزو الدولية لغرض وصف تلك الخدمة بالجودة المعتمدة دولياً.ويعرفها البعض ايضاً بأنها قدرة القطاعات الحكومية على تبادل المعلومات وتقديم الخدمات فيما بينها وبين المواطن وبين قطاعات الأعمال بسرعة ودقة عالية وبأقل تكلفة عبر شبكات الأنترنيت مع ضمان أمن وسرية المعلومات المتناقلة[٢٠].وتعتبر الحوكمة الإلكترونية مفهوماً جديداً يعتمد على استخدام تكنولوجيا الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، للوصول إلى الاستخدام الأمثل للموارد الحكومية كذلك لضمان توفير خدمة

مميزة للمواطنين، والشركات والمستثمرين والأجانب[٢١].الحوكمة الإلكترونية هي أيضاً تيسير سبل أداء الإدارات الحكومية خدماتها العامة، وإنجاز المعاملات الإدارية والتواصل بين المواطنين بمزيد من الديموقراطية بواسطة استثمار التطورات العلمية المذهلة في مجال تكنولوجيا المعلومات[٢٢].

المطلب الثاني: العلاقة بين الحوكمة الإدارية والمواطن

لقد أدركت معظم دول العالم الأهمية البالغة في إنشاء الحكومات الإلكترونية حيث أنها لا تقدم الخدمات العامة للمواطنين فحسب، بل إن لها دورا رئيسيا في دفع عجلة التنمية، وتعزيز الاقتصاد الوطني، وفتح قنوات جديدة للاستثمار أمام المواطنين في القطاعين العام والخاص وإيجاد فرص وظيفية جديدة للمواطنين، لهذه الأسباب المنطقية فقد بدأ العالم بالتحول الآلي أملا في الحصول على الأمثل وتقديم الأفضل لشعوبه وكان للموظف العام تأثير كبير على التحول الذي طرأ على الحكومة والإدارة الإلكترونية. ينص القانون الإداري على مهام وواجبات الموظف العام التي يلزم اتباعها عند مباشرته للعمل الوظيفي في دوائر الدولة، حيث تستهدف ضمان حسن أداء الموظف لعمله وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد تحقيقاً للمصلحة العامة، وأياً كانت طريقة وأسلوب تحديد مهام وواجبات الموظف العام فإنها تمثل أساليب تقليدية في الالتزامات المفروضة على الموظف التي يجب الالتزام بها، والانصياع لها، وإن هذه الواجبات الايجابية والسلبية لا تتأثر في غالبيتها بالنظام الالكتروني الذي طبق في دوائر الدولة ومؤسساتها العامة، بل تبقى محتفظة بشكلها التقليدي سواء طبقت على النظام الوظيفي الورقي أو الالكتروني[٢٣].واقتضت الحكومة الإلكترونية طرح مفاهيم جديدة في الوظيفة العامة تقوم على عدم التقيد بالزمان والمكان والوظيفي، إذ من أبرز معالم النظام المذكور هو اتصال مجموعة من الحاسبات المرتبطة مع بعضها البعض بشبكة داخلية أو دولية بما يمكن مستخدميها من تبادل الوثائق والمعلومات وإنجاز المعاملات الخاصة بالعاملين في الوظائف العامة، أو بالمواطنين وبالتالي لم يعد الموظف يرتبط بمكان عمله رابطة مكانية بالمعنى التقليدي، ولم يعد إلزاماً على الموظف الحضور إلى مقر عمله في الموعد المحدد والمغادرة منه بعد انتهاء العمل الرسمي بل اصبحت معايير التقيد بمواعيد العمل ذات معنى اخر حكمي بمعنى يلتزم الموظف بالتواجد الحكمي على موقعه على الشبكة، في موعد العمل حتى وإن كان في منزله فالعبرة بالتواجد الحكمي لا الحقيقي لمقر العمل[٢٤].تحكم الوظيفة العامة المبادئ القانونية التي تهدف إلى إرساء معايير وقواعد ومبادئ تحكم آداب الوظيفة العامة، والموظف العام هو وسيلة الدولة في تنفيذ مهامها وأداء واجباتها، وعلى مدى صلاحالموظف يتوقف صلاح الإدارة العامة، لذلك فقد قيل بحق أن الإدارة العامة تساوى ما يساويه رجالها ولا شك أن التعيين في الوظيفة العامة، يرتب للموظف العام عددا من الحقوق، ويفرض عليه بالمقابل مجموعة من الالتزامات الوظيفية، من هذه الالتزامات ما هو إيجابي، ومنها ما هو سلبي. نظم قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ الشروط العامة للموظف العام في المادة (٧) منه[٢٥]، ومن ثم فإن استقراء هذه الشروط يظهر لنا بما لا يقبل الشك أو التأويل عدم تأثر شروط تعيين الموظف بالتطور الإلكتروني أو الحكومة الإلكترونية باستثناء شرط الجدارة البدنية. وتجدر الإشارة بهذا الصدد إلى أن غالبية الوظائف باستثناء الوظائف العسكرية لا تشترط الجدارة البدنية أو السلامة الجسدية لغرض تأديتها، وذلك لاستخدام الوسائل الإلكترونية محل وسائل الإدارة التقليدية، ومن ثم يستوي في ذلك استخدام الموظف السليم أو المعاق جسديا في الحكومة الإلكترونية[٢٦].وايضاً من آثار الحكومة الإلكترونية على الموظف أثرها على آلية التعيين فقد عالجت تعليمات الخدمة المدنية رقم (١١٩) لسنة ١٩٧٩ وتعليمات التعيين على الدرجات الوظيفية الناتجة عن حركة الملاك رقم (٤) لسنة ٢٠١٨ آلية التعيين[٢٧]، والتي تتمثل في تشكيل لجنة التعيين بأمر من الوزير، فضلا عن الإعلان عن الوظائف في صحيفة يومية وفي لوحة إعلانات الوزارة والدائرة المختصة وإملاء استمارة التعيين الورقية، وتتولى لجنة التعيين إجراء الاختبار والمقابلة للمتقدمين للتعيين[٢٨].وبتطبيق هذه الآلية على الحكومة الإلكترونية يتضح أنه ليس هناك حاجة لتشكيل لجنة التعيين، إذ بالإمكان تقديم طلبات التعيين بالبريد الإلكتروني للدائرة طالبة التعيين، ومعالجتها عن طريق برنامج إلكتروني يعد خصيصا لهذا الغرض، ويراعى فيه تحديد الأولويات المطلوبة.وبناء على ما تقدم فلا تظهر هناك حاجة للإعلان عن الوظائف بالصحف المحلية أو لوحة إعلانات الوزارة في ظل الحكومة الإلكترونية، وذلك لإمكانية الإعلان على الموقع الرسمي الإلكتروني للوزارة أو الموقع الإلكتروني للدائرة المختصة أو كليها ، كما تنتفي الحاجة إلى إملاء طلب أو استمارة التعيين الورقية، وذلك لإمكانية الاستعانة عنها بالاستمارة أو الطلب الإلكتروني، وينطبق الأمر ذاته بالنسبة إلى عملية اختيار المرشح أو المتقدم للوظيفة، إذ بالإمكان الاستعاضة عن لجنة التعيين واختباراتها وذلك اعتاد الأسس المطلوبة للتعيين إلكترونيا كالتخصص والمعدل بعيدا عن المحسوبية[٢٩].

وهناك ايضا أثر الحكومة الإلكترونية على الموظف من ناحية الترفيع والمباشرة ومكان العمل فقد عالج قانون الخدمة المدنية وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ ترفيع الموظف[٣٠]، وعلى الرغم من الحاجة إلى لجنة الترفيعات في الإدارة التقليدية، غير أن هذا الأمر يعد محل نظر بالنسبة إلى الحكومة الإلكترونية، فلا توجد حاجة لهذه اللجنة، وذلك لإمكانية الاستعاضة عنها ببرنامج إلكتروني يتمثل بإدخال البيانات اللازمة من حيث مدد الترفيع وتقييم بصورة إلكترونية وغيرها، وهو ما سيساهم في تقليل المشاكل الناجمة عن الترفيع كتأخير الترفيع، أو

عدم اكتمال نصاب اجتماع اللجنة وغيرها.فباعتبار المواطن الأداة المحركة للمرفق نجد أن تطبيق نظام الحكومة الإلكترونية أثر على العديد من الجوانب المحيطة بالعاملين في المرفق العام ونستعرض هنا أهم هذه الآثار:

أولاً: نظام الحكومة الإلكترونية اضفى على شروط التقدم للوظائف الشاغرة بالمرفق العام الشاغرة غير المؤهلات المعهودة، متطلب الإلمام بعلوم الحاسوب والتخصص بها ومعرفة التعامل مع الوسائل الإلكترونية المختلفة المتعلق بمجال الوظيفة الشاغرة[٣١].

ثانياً: يفرض تطبيق الإدارة الإلكترونية تأهيل وتدريب الكوادر البشرية داخل المرافق العامة، ليهيئهم للنظام الجديد وليتمكنوا من التعامل معه على أكمل وجه وتطويع الوسائل الحديثة في خدمة المواطنين.

ثالثاً: استحداث الإدارة الإلكترونية فئات جديدة من الموظفين مثل المبرمجين المختصين ومهندسي الشبكات ومهندسي الصيانة والمختصين في أمن المعلومات وغيرهم، لكن ذلك لا يغني عن الحاجة الموظفين التقليديين ذو مهن الصيدلة والطب والقانون والهندسة والإدارة وغيرها فهم القوام الأساسي للمرفق العام ولكن ذلك يتطلب منهم تعلم وإتقان مهارات استخدام الوسائل الإلكترونية[٣٢].ومن ثم فإن العمل على تطبيق الإدارة الإلكترونية وادخال ما يستجد في مجال التقنية إلى بيئة العمل، يهدف إلى رفع مستوى الأداء، وهذا جانب من جوانب التطوير، كما أن التطوير الإداري الذي يهدف إلى رفع كفاءة الأداء، من خلال التغير والتحديث في الجوانب الإدارية المختلفة، يهتم بشكل كبير بالتقنية واستخدامها في مجال العمل، وذلك لما لها من دور في رفع كفاءة الأداء، وسرعة الإنجاز، وخفض التكاليف، فمجالات تنظيم الإدارة الإلكترونية في المرافق العامة لا يقتصر على المواطن فحسب، بل يتعداه إلى الموظفين والعاملين على تنظيم سير الإدارة، وكذلك المنظمة الإدارية والوظيفة العامة[٣٣].كما يعد المرفق العام الطابع المميز لنشاط الإدارة، وبعد في الوقت ذاته محققا للنفع العام الذي يعد عنصرا جوهريا لوجود المرفق، بل إن المرفق يفقد مام الطفل صفته العمومية إذا تخلفت عنه صفة النفع العام، كما إن هذا العنصر هو عطا الذي يميز المرفق العام عن مشروعات الإدارة الخاصة وتستهدف الإدارة الإلكترونية تحقيق النقع العام أيضا الذي يعد بمثابة المركز من المرفق، والدافع إلى إنشائه. ويتجلى بشكل أكبر دور الحكومة الإلكترونية في استمرار سير المرفق العام في تأكيدها على مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واضطراد، فإن المبادئ التي تضبط وتحكم دوام سير المرفق العام بصفة منتظمة ومطردة تحقيقاً للصالح العام الذي يرمي الى توفير الحاجات الأساسية، التي ينشأ المرفق العام لتحقيقها، او لسدها بطريقة مستمرة ومنتظمة، الا في العطل الرسمية وحالة القوة القاهرة.[٣٤]

المبحث الثالث: تطبيقات الحوكمة لتحقيق العلاقة بين الإدارة والمواطن

تجسد تطبيقات الحوكمة الإدارية الوسائل العملية لترجمة مبادئها إلى واقع ملموس في عمل الإدارة العامة، إذ تسهم في تعزيز كفاءة الأداء الحكومي وتحسين جودة الخدمات وبناء علاقة قائمة على الثقة والتعاون بين الإدارة والمواطن.

المطلب الأول: تطبيقات الحوكمة الإدارية في العراق

على الرغم من البدء في وضع الخطط الخاصة بمشروع الحكومة الإلكترونية في العراق عام ٢٠٠٤، والشروع بتنفيذه فعليا عام ٢٠٠٩ إلا أنه لا يزال هذا المشروع غير منجز بالكامل، كما هو الحال في جميع دول الجوار وتجدر الإشارة إلى أنه تم الشروع في المرحلة الأولى من هذا المشروع بإطلاق وزارة الاتصالات العراقية المرحلة الأولى من مشروع تناقل المعلومات والبيانات بتقنية (WiMAX)، والذي يمثل الركيزة الأساسية لمشروع الحوكمة الإلكترونية للعمل به في (٦) وزارات على سبيل التجربة، وبكلفة بلغت (ثلاث مليارات دينار).[٣٥]وتمثلت معالم هذه التجربة في أنه تم إنشاء البوابة الوطنية العراقية ضمن مشروع في إطار اللجنة الوزارية للحوكمة الإلكترونية التي ترعاها بها وزارة العلوم والتكنولوجيا، والتي تهدف إلى توفير بوابة واحدة من أجل تحسين نوعية الخدمات وتغطية الخدمات الإلكترونية المقدمة لجميع الأفراد والمؤسسات، فضلا عن المساعدة والمشاركة في عملية صنع واتخاذ القرارات من قبل الحكومة في المرحلة الأولية.وتحتوي البوابة على خدمات الإنترنت والمعلوماتية التفاعلية التي تقدمها المنظمات الحكومة العراقية المختلفة، ومن ثم يتضح أن محتوى هذه البوابة هو ثمرة جهد تعاوني من مختلف وزارات الحكومة العراقية. وعلى الرغم من تمكن مشروع الحكومة الإلكترونية من تغطية بعض جوانب الخدمات المتعلقة بمعاملات مديرية المرور العامة، والتقديم للوظائف الرسمية، فضلا عن القبول المركزي للطلبة في الجامعات والمعاهد، لكنه ظل عاجزا عن ربط كل مؤسسات الدولة العراقية بشبكة موحدة، أي إنه قد استكمل بعض المراحل الأولية، إلا أنه لم يصل إلى المراحل النهائية. أما بالنسبة إلى إقليم كردستان – العراق فتجدر الإشارة إلى بدء العمل بهذا المشروع عام ٢٠١٧ في وزارة الداخلية وتشكيلاتها، وبضمنها منح الفيزا، والمرور وغيرها. نخلص مما تقدم إلى أن مشروع الحكومة الإلكترونية العراقية لم يطبق بصيغته المتعارف عليها لغاية يومنا هذا، إذ إن كل ما هو متوافر في الساحة العراقية لا يعدو عن كونه نماذج لتطبيق بعض صور الحكومة الإلكترونية، كما في القبول المركزي الإلكتروني للطلبة في الكليات والمعاهد الحكومية والأهلية، وكذلك الحال بالنسبة لمشروع النافذة الواحدة حكومة

المواطن الإلكترونية الذي تسير عليه الأمانة العامة لمجلس الوزراء والوزارات العراقية فيها يتعلق بالطلبات والتظلمات المقدمة من قبل المواطنين وإنجازها بالمخاطبات والوسائل الإلكترونية.[٣٦]تكفلت المادة (٢) من قانون التوقيع الإلكتروني والمعاملات الإلكترونية ببيان وتحديد الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها والتي تتمثل بالآتي:[٣٧]

١ توفير الإطار القانوني لاستعمال الوسائل الإلكترونية في إجراء المعاملات الإلكترونية.

٢ منح الحجية القانونية للمعاملات الإلكترونية والتوقيع الإلكتروني وتنظيم أحكامها

٣ تعزيز الثقة في صحة المعاملات الإلكترونية وسلامتها.

فيما حددت المادة (٣) من قانون التوقيع الإلكترونية والمعاملات الإلكترونية رقم (٧٨) لسنة ٢٠١٢ نطاق سريان هذا القانون، إذ تسري أحكام هذا القانون على:

- المعاملات الإلكترونية التي ينفذها الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون.
- المعاملات التي يتفق أطرافها على تنفيذها بوسائل إلكترونية.
- الأوراق المالية والتجارية الإلكترونية.

وبالمقابل فلا تسري أحكام هذا القانون على ما يأتي:

أ. المعاملات المتعلقة بمسائل الأحوال الشخصية والمواد الشخصية.

ب. إنشاء الوصية والوقف وتعديل أحكامها.

ت. المعاملات المتعلقة بالتصرف بالأموال غير المنقولة بما في ذلك الوكالات المتعلقة بها وسندات ملكيتها وإنشاء الحقوق العينية عليها باستثناء عقود الإيجار الخاصة بهذه الأموال.

ث. المعاملات التي رسم لها القانون شكلية معينة.

ج. إجراءات المحاكم والإعلانات القضائية والإعلانات بالحضور وأوامر التفتيش وأوامر القبض ج. والأحكام القضائية.

ح. أي مستند يتطلب القانون توثيقه بوساطة الكاتب العدل.[٣٨]

فيتضح من النص أن تطبيق الحكم الإلكترونية سوف لن يكن شاملا لكافة الأنشطة التي تقدمها الدولة للمواطنين، وإنما تم استبعاد العديد من التصرفات القانونية ذات الطابع القضائي من تطبيق الحكومة الإلكترونية.أما في مجال التوقيع الإلكترونية عالجت المادة (٤) من قانون التوقيع الإلكتروني والمعاملات المالية رقم (٧٨) لسنة ٢٠١٢ التوقيع الإلكتروني بالنص على أنه أولا: يعد التوقيع الإلكتروني صحيحا وصادرا عن الموقع إذا توافرت وسائل لتحديد هوية الموقع والدلالة على موافقته لما ورد في المستند الإلكتروني وبحسب اتفاق الموقع والمرسل إليه حول كيفية إجراء المعاملة الإلكترونية[٣٩]، ثانيا : يكون للتوقيع الإلكتروني في نطاق المعاملات المدنية والتجارية والإدارية ذوات الحجية المقررة للتوقيع الخطي إذا روعي في إنشائه الشروط المنصوص عليها في المادة (٥) من هذا القانون.أما المادة (١٠) من القانون فقد حددت التزامات المرخص له في إصدار وتسلم وحفظ شهادات التصديق الإلكتروني باستعمال آليات وبرامج موثوقة من أجل حمايتها من التقليد والاحتيال ومسك سجل إلكتروني لشهادات التصديق مفتوح للاطلاع عليه إلكترونيا باستمرار من المتعاملين مع الموقعين على المعلومات ذوات العلاقة.[٤٠]وضمان صحة المعلومات المصادق عليها في الشهادة في تاريخ تسلمها والصلة بين الموقع ومنظومة التدقيق والمراجعة الخاصة بتوقيعه وانفراد الموقع بمسك منظومة إنشاء توقيعه الإلكتروني. كما أجازت المادة (١١) من القانون للمرخص له تعليق شهادة التصديق إذا تبين له أنها استخدمت لغرض غير مشروع أو إن المعلومات التي تحتويها تغيرت وعليه إعلام الموقع فورا بالتعليق وسببه. ولم يقتصر الأمر عند هذا الحد فحسب، بل نجد أن القانون أجاز للموقع أو الغير الطعن بقرار التعليق أمام المحكمة المختصة من تاريخ نشره في السجل الإلكتروني.[٤١]أما المادة (١٢) من القانون فأوجبت على الجهات المرخص لها تزويد الشركة أو المحكمة المختصة بها تطلبه من تقارير ومعلومات وبيانات تتعلق بالنشاطات التي تزاولها استثناء من القاعدة العامة التي يسير عليها القانون، وهي السرية حيث تكون بيانات التوقيع الإلكتروني والوسائل الإلكترونية والمعلومات التي تقدم إلى جهة التصديق سرية ولا يجوز لمن قدمت إليه أو اطلع عليها بحكم عمله إفشاؤها للغير أو استخدامها في غير الغرض الذي قدمت من أجله.كما أنشئت بوابة الحكومة الالكترونية لتوفير وقت المواطنين والاستفادة من خدمات الانترنت، وكي تكون المصدر الالكتروني الرسمي للمعلومات والخدمات الحكومية حيث تعد نافذة الكترونية تسهل معاملات المواطنين والشركات الاستثمارية. أطلق في عام ٢٠١٥ مشروع جديد للحكومة الالكترونية وهو ايجاد نظام يعتمد على شبكة الانترنت يربط مؤسسات وهيئات الدولة مع بعضها البعض ويربط خدمتها بالقطاعات الخاصة وبالمواطنين أو الأفراد المقيمين

ويتيح المعلومة في متناولهم. وتشكل البوابة الالكترونية مكون أساسي في برنامج الحكومة العراقية الالكترونية وتعد موقعاً رسمياً لها على شبكة الانترنت تسمح للمواطنين الحصول على خدماتها المتاحة من الحكومة العراقية على مدار الأربعة وعشرين ساعة وفي اللغتين العربية والإنكليزية. وتتضمن البوابة قسم الخدمة المواطن العراقي حيث يتضمن هذا القسم كل المعلومات التي يحتاجها المواطن من خلال ربط المواطن بالدوائر الحكومية وتقديم المعلومات اللازمة عن الخدمة التي يحتاجها فيجد المواطن من خلالها المعلومات حول الوثائق والاستمارات المطلوبة للحصول على الخدمة وغيرها من المعلومات اللازمة[٤٢].

اعتمدت الحكومة الالكترونية العراقية رؤيا لتوظيف التكنولوجيا في مجال الاتصالات والمعلومات من أجل تقديم الخدمات العامة لتعزيز الإدارة الرشيدة وتفعيل مشاركة المواطنين وتحقيق مبدأ المساواة والعدلة الاجتماعية وتحقيق الشفافية الإدارية للوصول الى أفضل كفاءة على مستوى الجهاز الإداري وقد حددت الحكومة عدة أهداف[٤٣]:

١- تفعيل مشاركة المجتمع المدني في الشؤون العامة وتعزيز الاندماج الاجتماعي.

٢- نشر الخدمة المتاحة عبر الحكومة الالكترونية في المحافظات كي يتمكن المواطنين من العلم بها والاستفادة منها.

٣- زيادة كفاءة المؤسسات العامة من خلال استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتحقيق إدارة حكيمة.

المطلب الثاني: معوقات الحوكمة أمام الإدارة العامة والمواطن

تتمثل المعوقات التي تواجه الحكومة الإلكترونية في العراق بالبنية التحتية والقدرات المالية والهيكل القانون والمعرفة الإلكترونية والأمن والشفافية وإدارة السجلات ومسائل القوى العاملة[٤٤]. وعليه

أولا: المعوقات الإدارية تتمثل في: غموض المفهوم تجهل اغلب القيادات الإدارية موضوع الحكومة الإلكترونية وبعضهم لا يعرف حتى المصطلح تبعا لذلك فان الأمر يحتاج إلى توضيح ونشر للمفهوم وتوفير الأرضية الفكرية له كافة الإدارات ليتسنى للموظف معرفة دورة في ظل تطبيق الحكومة الإلكترونية ومن ثم معرفة المتاح والمحظور كما ستكون لكل إدارة وجهة نظر خاصة بها مما يتيح فكرة تعدد الرؤى واختلاف وجهات النظر بين الإدارات ومن ثم تأتي مرحلة توحيد الرؤى المختلفة للإدارات وتستند الرؤى إلى بلورة الاستراتيجيات وسياسات ثم غايات وأهداف. ومقاومة التغيير إن الأخذ بمشروع الحكومة الإلكترونية يحمل بين طياته العديد من التغيرات على الصعيد الداخلي للإدارات مما يتطلب إعادة توزيع الصلاحيات والمهام مما يحتم تغيير القيادات الإدارية والمراكز الوظيفية فضلاً عن الجهل بالبيئة التقنية أو إيجاد الصعوبة في تعلمها، كلها عوامل تدفع القيادات الإدارية والموظفين الحكوميين إلى مقاومة التحول إلى الحكومة الإلكترونية خوفاً على مناصبهم ومستقبلهم الوظيفي[٤٥].تعقيد الإجراءات الإدارية وانعدام مرونة الهياكل التنظيمية واتباع الأساليب الإدارية التقليدية كأسلوب البيروقراطية في العمل الإداري وهو مالا ينسجم مع تطبيقات الحكومة الإلكترونية، غياب الرؤية الاستراتيجية الواضحة لدى اغلب الدول، وخاصة العربية منها بشأن استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، فضلا عن ضعف التخطيط والتنسيق على مستوى الجهات الإدارية العليا لشكل والمراحل اللازمة للوصول إلى التطبيق المثالي للحكومة الإلكترونية[٤٦].

ثانيا: المعوقات المالية التي تعتبر من اهم المعوقات التي تواجه مشروع الحكومة الإلكترونية، حيث أن الانتقال من الحكومة التقليدية التي تعتمد على العمل بشكله النمطي إلى الحكومة الإلكترونية التي تعتمد على العمل في البيئة الظاهرية يتطلب دعم مالي كبير لإجراء التغييرات المطلوبة للعمل. ومن هذه المعوقات سنذكر المعوقات التالية: قلة الموارد المالية اللازمة لتجهيز البنية التحتية فيما يتعلق بشراء الأجهزة والبرامج التطبيقية وتطوير الحاسبات الآلية وإنشاء المواقع وربط الشبكات وهو ما يحول دون نجاح مشروع الحكومة الإلكترونية. وارتفاع تكاليف خدمة الصيانة لأجهزة الحاسب ونقص عدد المختصين للقيام بهذه الخدمات. وضعف القدرة التقنية والفنية لدى الموظفين لدى الدوائر الحكومية ويقابل ذلك قلة الموارد المالية المخصصة لبرامج التدريب والتأهيل والاستعانة بخبرات في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ذات كفاءة عالية[٤٧].وانطلاقاً من الحديث حول هذه المعوقات التي تواجه الدول النامية خصوصا في تأسيس مشروع حكومة الكترونية متكاملة نجد في العراق نموذجا واقعيا في التحديات التي وأجهها عند الشروع في المعاملات الإلكترونية الحكومية حيث أنيطت مهمة إقامة الحكومة الإلكترونية في العراق لوزارة العلوم والتكنولوجيا التي أقيمت فيها دائرة سميت دائرة تكنولوجيا المعلومات تتولى الدائرة المهام التي نص عليها النظام الداخلي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٥ والذي يخولها بتطبيق تقانة المعلومات وتبادلها وتوحيد قاعدة البيانات لدوائر الوزارة، وان تأخذ على عاتقها الأشراف على أنشاء الحكومة الإلكترونية في العراق، وردم الفجوة الرقمية التي تفصل العراق عن مصاف الدول، وقد باشرت دائرة تكنولوجيا المعلومات عملها ٢ تشرين الأول سنه ٢٠٠٣ وتم على ضوئها تشكيل هيئة تنسيقية مشرفة على نقاطها تكون من ممثلين من الوزارات العراقية التي تمارس العمل في القطاع المعلوماتي وتستضيف ذوي الخبرة والتخصيص في القطاعين العام والخاص.[٤٨]ويتمثل اهم ما واجهته الحكومة العراقية من عقبات قانونية وأمنية أمام السير بمشروع النظام الإلكتروني

هو انعدام وجود بيئة عمل الكترونية محمية وفق اطر قانونية تحدد بمقتضاها شروط التعامل الإلكتروني والتي تتمثل بالقوانين التي تعمل على صون وضمان الأمن الوثائقي وحماية سرية المعلومات والبيانات فضلا عن ذلك غياب التشريعات القانونية التي تحرم اختراق التطورات الحاصلة في مجال تكنلوجيا المعلومات وإبراز أهمية دور الحاسوب في نهضة الأمم.

الخاتمة:

في ضوء ما تقدم، يتضح أن العلاقة بين الإدارة العامة والمواطن في ضوء مبادئ الحوكمة الإدارية تمثل محوراً أساسياً لتحقيق الإدارة الرشيدة والتنمية المستدامة في العراق، إذ تسعى الحوكمة إلى إرساء قيم الشفافية والمساءلة والمشاركة لضمان عدالة التعامل بين الطرفين. كما أن تفعيل هذه المبادئ في التشريعات والممارسات الإدارية يسهم في بناء جهاز إداري كفوء يخدم المصلحة العامة ويعزز ثقة المواطن في مؤسسات الدولة. ومن ثم فإن تعزيز الحوكمة في الإدارة العامة ليس مجرد خيار إصلاحي، بل ضرورة استراتيجية لترسيخ دولة القانون وتحقيق العدالة الإدارية والتنمية الشاملة.

أولا: النتائج:

١. أظهرت الدراسة أن الحوكمة الإدارية تمثل الإطار الأمثل لتنظيم العلاقة بين الإدارة العامة والمواطن، كونها تقوم على مبادئ الشفافية والمساءلة والمشاركة التي تعزز الثقة المتبادلة.

٢. تبين أن الإطار القانوني العراقي يتضمن العديد من النصوص التي تؤكد مبادئ الحوكمة، إلا أن التطبيق العملي لها ما زال محدوداً بسبب ضعف الالتزام الإداري وغياب الرقابة الفعالة.

٣. أثبت البحث أن الإدارة العامة في العراق لا تزال تعاني من مركزية مفرطة في اتخاذ القرار، مما يحد من مشاركة المواطن في الشأن العام ويضعف مبادئ الحوكمة التشاركية.

٤. أشارت النتائج إلى أن ضعف الشفافية الإدارية يمثل أحد أهم التحديات التي تعيق تطوير العلاقة بين الإدارة والمواطن، خاصة في مجال الخدمات العامة وإدارة الموارد.

٥. أظهرت الدراسة أن تعزيز المساءلة والمحاسبة داخل الأجهزة الحكومية يسهم في تقليص الفساد الإداري وتحقيق العدالة في التعامل مع المواطنين.

٦. بينت النتائج أن ثقافة الحوكمة الإدارية لم تترسخ بعد بشكل كافٍ في الوعي المؤسسي والمجتمعي، مما يتطلب برامج توعية وتدريب مستمرة.

٧. توصل البحث إلى أن ضعف التنسيق بين الأجهزة الحكومية يؤدي إلى تضارب القرارات الإدارية، وهو ما ينعكس سلباً على رضا المواطن وثقته بالإدارة.

٨. تبين أن الإصلاح التشريعي وتحديث القوانين الإدارية يمثلان ضرورة لتكريس مبادئ الحوكمة وضمان انسجامها مع متطلبات العصر الرقمي والإدارة الإلكترونية.

٩. أكدت النتائج أن إشراك المواطن في مراقبة الأداء الحكومي واتخاذ القرار يعزز من كفاءة الإدارة العامة ويحد من الفجوة بين السلطة والمجتمع.

ثانيا: التوصيات

١. ضرورة تفعيل مبادئ الحوكمة الإدارية في جميع مؤسسات الدولة من خلال إصدار لوائح تنفيذية واضحة تحدد آليات الشفافية والمساءلة والمشاركة المجتمعية.

٢. إعادة هيكلة الجهاز الإداري العراقي بما يضمن اللامركزية الإدارية وتفويض الصلاحيات، لتقريب الإدارة من المواطن وتحسين جودة الخدمات العامة.

٣. تطوير برامج تدريب وتأهيل للموظفين العموميين لترسيخ ثقافة الحوكمة وتعزيز الوعي بأهميتها في تحقيق العدالة والنزاهة الإدارية.

٤. تفعيل الرقابة المجتمعية والإعلامية على الأداء الإداري من خلال إتاحة المعلومات للمواطنين وتشجيعهم على المشاركة في تقييم السياسات والخدمات الحكومية.

٥. إجراء إصلاح تشريعي شامل يهدف إلى مواءمة القوانين الإدارية العراقية مع متطلبات الحوكمة الحديثة، خصوصاً في مجالات الإدارة الإلكترونية ومكافحة الفساد الإداري.

قائمة المراجع

١. داوود عبد الرزاق الباز، الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، منشأة المعارف الاسكندرية، ٢٠٠٠.

٢. ماجد راغب الحلو، علم الادارة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، ٢٠٠٤.
٣. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، الطبعة الأولى مكتبة الفلاح للطبع والنشر، الكويت، ٢٠٠٢.
٤. ابراهيم عبد العزيز شيحا، اصول الادارة العامة، منشأة المعارف للنشر، مصر، ٢٠٠٤.
٥. احمد صقر عاشور، الادارة العامة، ط ٧، دار المعرفة الجامعية للنشر، مصر، ١٩٩٠.
٦. احمد يوسف عريقات واخرون، المفاهيم الادارية الأساسية، ط١، دار الحامد للنشر، عمان، ٢٠١١.
٧. أسامة المناعة وأحمد الزعبي، الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٣.
٨. قانون المحافظات الغير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، المعدل.
٩. الدستور العراقي النافذ.
١٠. قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠.
١١. التعليمات رقم ١١٩ لسنة ١٩٧٩ المنشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٢٧٤٤ في ١٩٧٩/٧/١٢.
١٢. قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ والمواد (٨-٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨.
١٣. أنظمة دعم القرار الحكومي، مركز دراسات الحكومة الإلكترونية، بيروت لبنان، ٢٠٠٩.
١٤. بدران عباس الحكومة الالكترونية من الاستراتيجية الى التطبيق، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ٢٠٠٤.
١٥. بسام الحمادي، مفاهيم ومتطلبات الحكومة الإلكترونية، ورقة بحثية مقدمة إلى مؤتمر الحكومة الإلكترونية، الرياض معهد الإدارة العامة، ٢٠٠٢.
١٦. ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٦٨.
١٧. حمدي القبيلات القانون الاداري، ط١، دار وائل للنشر، الاردن، ٢٠١٠.
١٨. ذاكر محي الدين عبد الله، إثر التطور الإلكتروني في مبادئ الوظيفة العامة، دون دار النشر، بغداد، ٢٠٠٣.
١٩. سامر مؤيد جبار سلان الحكومة الإلكترونية دراسة في الإطار النظري والتطبيقات، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق جامعة كربلاء، العدد ٣، ٢٠١٤.
٢٠. سامي جمال الدين أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
٢١. سليم سليمان خلاصة القانون الاداري المنشورات الحقوقية للنشر، لبنان، ٢٠٠٩.
٢٢. سليمان محمد الطماوي الأسس العامة للعقود الإدارية، ط ١، دار الفكر العربي القاهرة، ١٩٧٥.
٢٣. صفاء فتوح جمعة، مسئولية الموظف العام في إطار تطبيق نظام الإدارة الالكترونية، دار الفكر والقانون، ط١، المنصورة، ٢٠١٤.
٢٤. صفية بنت عبد الله احمد بخيت، ضبط الجودة ومعايير أداء الحكومة الالكترونية، بحوث وأوراق عمل مؤتمر امن المعلومات والحكومة الالكترونية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠١٠.
٢٥. عبد الرحمن طالب شرموط، ياسين سعد محمد، الحوكمة الالكترونية في العراق رؤية في الحلول والافاق المستقبلية، قضايا سياسية، العدد ٨، ٢٠٢٥.
٢٦. عشور عبد الكريم، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، رسالة ماجستير، جامعة متنوري، كلية الحقوق والعلوم الإنسانية ٢٠١٠.
٢٧. علاء حسين التميمي، إدارة المرافق العامة في ظل الحكومة الإلكترونية، المعهد العربي للدراسات القانونية القاهرة، ٢٠١٠.
٢٨. علاء عبد الرزاق السالمي نظم إدارة المعلومات المنظمة العربية للتنمية الإدارية القاهرة، ٢٠٠٣.
٢٩. علي محمد بدير وآخرون مبادئ واحكام القانون الإداري العاتك للنشر، العراق، ٢٠١١.
٣٠. غسان فيصل مقومات تبني الحكومة الالكترونيه دراسه الاراء عينيه على عدد من دوائر الحكومة في محافظة صلاحالدين، مجلة جامعة تكريت للعلوم الادارية والاقتصادية، العدد ٧ تكريت ٢٠٠٧.
٣١. فاروق الاباصيري، عقد الاشتراك في قواعد المعلومات الالكترونية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
٣٢. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية الحكومة الإلكترونية، منشأة المعارف، الإسكندرية مصر، ٢٠٠٦.

٣٣.محمد احمد حمد، زينب هادي، قانون التجارة الإلكترونية، مكتبة السيسبان، بغداد، ٢٠١٤..

٣٤.محمد عبدالله حمود الدليمي، سلطة الإدارة في إنهاء عقودها الإدارية، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٨٣.

٣٥.محمد علي الطائي، الادارة العامة، ط ١، دار المحجة البيضاء للنشر، لبنان، ٢٠١١.

٣٦.محمد محمود الخالدي، التكنولوجيا الإلكترونية (الحكومة الإلكترونية)، ط ٢، دار كنوز للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٧.

٣٧.مريم خالص حسين الحكومة الالكترونية، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد ٤، كلية بغداد للعلوم الاقصادية الجامعة، ٢٠١٣.

٣٨.مصدق عادل الحكومة الالكترونية وتطبيقاتها في التشريع العراقي، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٢٠.

٣٩.منيرة شايب اذراع المضامين الفكرية لعلم الادارة العامة، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية الى جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق والسياسة، الجزائر، ٢٠١٦.

٤٠.ميثم نعمتي، دعاء سالم علوان الحميداوي، معوقات تطبيق الحكومة الالكترونية في القانون العراقي والمصري، مجلة الدراسات المستدامة، السنة الخامسة، المجلد الخامس العدد الرابع، ٢٠٢٣.

٤١.ندى بدر جراح، شيماء سعدون محمود الحكومة الالكترونية في العراق الواقع والمشاكل التطبيق في العراق، مجلة الخليج العربي، العدد ٣ – ٤، بغداد، ٢٠١٢.

٤٢.هشام عبد المنعم عكاشة، الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة، القاهرة، ٢٠٠٤.

٤٣.يحيى بابعير، الفساد الإداري وغياب الشفافية والأمن المعلوماتي تحديات في وجه الحكومة الإلكترونية، المجلة الرقمية العدد الثاني عشر، ٢٠٠٣م.

٤٤.يسن عمر يوسف، عبد القادر شاكر محمود، المفهوم القانوني للحكومة الإلكترونية – دراسة مقارنة بين التشريعين السوداني والعراقي، مجلة العلوم الإقتصادية والإدارية والقانونية، مجلد٥، العدد١١، ٢٠٢١.

هوامش البحث

[١] . محمد علي الطائي، الادارة العامة، ط ١، دار المحجة البيضاء للنشر، لبنان، ٢٠١١، ص ١٠.

[٢] . احمد يوسف عريقات واخرون، المفاهيم الادارية الأساسية، ط١، دار الحامد للنشر، عمان، ٢٠١١، ص ٧٢.

[٣] . ابراهيم عبد العزيز شيحا، اصول الادارة العامة، منشأة المعارف للنشر، مصر، ٢٠٠٤، ص ٤٤.

[٤] . علي محمد بدير وآخرون مبادئ واحكام القانون الإداري العاتك للنشر، العراق، ٢٠١١، ص ٢٠.

[٥] . منيرة شايب اذراع المضامين الفكرية لعلم الادارة العامة، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية الى جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق والسياسة، الجزائر، ٢٠١٦، ص ١٣.

[٦] . سليم سليمان خلاصة القانون الاداري المنشورات الحقوقية للنشر، لبنان، ٢٠٠٩، ص ١٢.

[٧] . ماجد راغب الحلو، علم الادارة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، ٢٠٠٤، ص ٤٩.

[٨] . حمدي القبيلات القانون الاداري، ط١، دار وائل للنشر، الاردن، ٢٠١٠، ص ٢١١.

[٩] . احمد صقر عاشور، الادارة العامة، ط ٧، دار المعرفة الجامعية للنشر، مصر، ١٩٩٠، ص ٢٠

[١٠] . سليمان محمد الطماوي الأسس العامة للعقود الإدارية، ط ١، دار الفكر العربي القاهرة، ١٩٧٥، ص ٤٩٧،

[١١] . سامي جمال الدين أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٦٦٣.

[١٢] . ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٦٨، ص ١٣٥.

[١٣] . محمد عبدالله حمود الدليمي، سلطة الإدارة في إنهاء عقودها الإدارية، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٨٣، ص ٦٣.

[١٤] . المادة ٨٦ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

[١٥] . المادة ٣١ الفقرة الثانية من الدستور العراقي النافذ.

[١٦] . المادة ٣١ / رابعا من قانون المحافظات الغير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، المعدل.

[١٧] . المادة ٣١ سادسا من قانون المحافظات الغير منتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

[١٨] . هشام عبد المنعم عكاشة، الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة، القاهرة، ٢٠٠٤، ص٢٥

[١٩] . علاء حسين التميمي، إدارة المرافق العامة في ظل الحكومة الإلكترونية، المعهد العربي للدراسات القانونية القاهرة، ٢٠١٠، ص ٣.

[٢٠] . ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية الحكومة الإلكترونية، منشأة المعارف، الإسكندرية مصر، ٢٠٠٦، ص ٤١٥.

[٢١] . بسام الحمادي، مفاهيم ومتطلبات الحكومة الإلكترونية، ورقة بحثية مقدمة إلى مؤتمر الحكومة الإلكترونية، الرياض معهد الإدارة العامة، ٢٠٠٢، ص ١-٦.

[٢٢] . محمد محمود الخالدي، التكنولوجيا الإلكترونية (الحكومة الإلكترونية)، ط ٢، دار كنوز للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٧، ص ٧٢.

[٢٣] . صفاء فتوح جمعة، مسئولية الموظف العام في إطار تطبيق نظام الإدارة الالكترونية، دار الفكر والقانون، ط١، المنصورة، ٢٠١٤، ص ٦٧.

[٢٤] . فاروق الاباصيري، عقد الاشتراك في قواعد المعلومات الالكترونية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٦٤.

[٢٥] . المادة ٧ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠.

[٢٦] . مصدق عادل الحكومة الالكترونية وتطبيقاتها في التشريع العراقي، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٢٠، ٧٢

[٢٧] . نشرت هذه التعليمات في الوقائع بالعدد ٤٤٩٧ في ٢٠١٨/٧/٢.

[٢٨] . المادتان ١ و ٢ من التعليمات رقم ١١٩ لسنة ١٩٧٩ المنشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٢٧٤٤ في ١٩٧٩/٧/١٢.

[٢٩] . داوود عبد الرزاق الباز، الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، منشأة المعارف الاسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٢١٢.

[٣٠] . المواد (٢٣-١٧) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ والمواد (٨-٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨.

[٣١] . يحيى بابعير، الفساد الإداري وغياب الشفافية والأمن المعلوماتي تحديات في وجه الحكومة الإلكترونية، المجلة الرقمية العدد الثاني عشر، ٢٠٠٣م، ص ٢٣.

[٣٢] . صفية بنت عبد الله احمد بخيت، ضبط الجودة ومعايير أداء الحكومة الالكترونية، بحوث وأوراق عمل مؤتمر امن المعلومات والحكومة الالكترونية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠١٠. ص ١٤٨ – ١٤٩.

[٣٣] . علاء عبد الرزاق السالمي نظم إدارة المعلومات المنظمة العربية للتنمية الإدارية القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٣٤.

[٣٤] . إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، الطبعة الأولى مكتبة الفلاح للطبع والنشر، الكويت، ٢٠٠٢، ص ٣٣.

[٣٥] . بدران عباس الحكومة الالكترونية من الاستراتيجية الى التطبيق، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٧٨.

[٣٦] . يسن عمر يوسف، عبد القادر شاكر محمود، المفهوم القانوني للحكومة الإلكترونية – دراسة مقارنة بين التشريعين السوداني والعراقي، مجلة العلوم الإقتصادية والإدارية والقانونية، مجلد٥، العدد١١، ٢٠٢١، ص ٩٨.

[٣٧] . عبد الرحمن طالب شرموط، ياسين سعد محمد، الحوكمة الالكترونية في العراق رؤية في الحلول والافاق المستقبلية، قضايا سياسية، العدد ٨، ٢٠٢٥، ص ٣٣٨.

[٣٨] . أنظمة دعم القرار الحكومي، مركز دراسات الحكومة الإلكترونية، بيروت لبنان، ٢٠٠٩، ص٧٧.

[٣٩] . محمد احمد حمد، زينب هادي، قانون التجارة الإلكترونية، مكتبة السيسبان، بغداد، ٢٠١٤، ص ٧٢.

[٤٠] . ندى بدر جراح، شيماء سعدون محمود الحكومة الالكترونية في العراق الواقع والمشاكل التطبيق في العراق، مجلة الخليج العربي، العدد ٣ – ٤، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٣٠.

[٤١] . غسان فيصل مقومات تبني الحكومة الالكترونيه دراسه الاراء عينيه على عدد من دوائر الحكومة في محافظة صلاحالدين، مجلة جامعة تكريت للعلوم الادارية والاقتصادية، العدد ٧ تكريت ٢٠٠٧، ص ١٢٨.

[٤٢] . ميثم نعمتي، دعاء سالم علوان الحميداوي، معوقات تطبيق الحكومة الالكترونية في القانون العراقي والمصري، مجلة الدراسات المستدامة، السنة الخامسة، المجلد الخامس العدد الرابع، ٢٠٢٣، ص ٢١٠٣.

[٤٣] . مريم خالص حسين الحكومة الالكترونية، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد ٤، كلية بغداد للعلوم الاقصادية الجامعة، ٢٠١٣، ص١٥٢.

[٤٤] . سامر مؤيد جبار سلان الحكومة الإلكترونية دراسة في الإطار النظري والتطبيقات، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق جامعة كربلاء، العدد ٣، ٢٠١٤، ص ١٨٧.

[٤٥] . أسامة المناعة وأحمد الزعبي، الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٣، ص ٨٥.

[٤٦] . عشور عبد الكريم، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، رسالة ماجستير، جامعة متنوري، كلية الحقوق والعلوم الإنسانية ٢٠١٠، ص ٣٨

[٤٧] . أسامة المناعة وأحمد الزعبي، الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، مصدر سابق، ص ٨٥.

[٤٨] . ذاكر محي الدين عبد الله، إثر التطور الإلكتروني في مبادئ الوظيفة العامة، دون دار النشر، بغداد، ٢٠٠٣، ص ١١٧.