وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

معهد العلمين للدراسات العليا

النجف الاشرف

معوقات تطبيق الحكومة الإلكترونية في العراق

(دراسة مقارنة)

رسالة قدَمها الطالب

عبد الحميد عبد العزيز ظاهر الحصونة

إلى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا في النجف الأشرف

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

بإشراف

الأستاذ الدكتور

إسماعيل صعصاع

١٤٣٨ هـ

٢٠١٧ م

شكر وعرفان

من تمام توقير الله توقير عباده ومن لا يشكر المخلوق لم يشكر الخالق ..

فشكري ودعائي وحمدي واطرائي لخالقي الذي انعم علي من فضله شكرا لا ينقطع منه الثناء، وعلى نبيه وآل نبيه الصلاة والسلام قبل البدء وبعد الانتهاء.

ولو أنّني أوتيت كلّ بلاغة، وأفنيت بحر النّطق في النّظم والنّثر، لما كنت بعد القول إلا مقصّراً بالثناء والعرفان للمرحوم **سماحة العلامة الدكتور محمد بحر العلوم** لما ترك من عطاء لم يسبقه اليه احد في ركب العلم بتأسيس الصرح العلمي الكبير معهد العلمين للدراسات العليا في النجف الاشرف. فلروحه الرحمة والرضوان.

ومن فيض القلب اشكركم استاذي الكبير **الدكتور اسماعيل صعصاع** على جهودكم الجبارة ووقته الذي منحني اياه رغم مشاغلك لما اديت وارشدت وكان لتصويباتك الاثر البالغ في اخراج البحث بصورته الحالية .

والثراء لا يقاس بالمال وإنّما بالرجال، وقد أصبحت ثرياً بمواقفكم استاذنا **الدكتور عباس عبود عباس**، لما اديت وأجدت في النصح والارشاد والتسديد والتصويب فلك من ي الف عرفان وامتنان.

وبمشاعر الصدق ينطق القلب شاكرا لسعي اساتذتي الذين بذلوا الكثير في تدريسي في السنة التحضيرية للجهود المضنية والمتابعة الحثيثة منهم فلهم كل الامتنان ووافر الشكر.

والشكر موصول الى **السيد علي عبود بحر العلوم والشيخ الدكتور خالد والشيخ** فلهم تكون الكلمات على ما اجادت به أنفسهم الابية من دعم وعلى رقيهم في التشجيع والمؤازرة.

والشكر موصول لكل من مد لي يد العون بكلمة او موقف اسأل الله للجميع التوفيق

الباحث

فهرست المحتويات

الموضوع	الصفحة
المقدمة	١
الفصل الاول : ماهية الحكومة الألكترونية وتطورها	٧
المبحث الاول : مفهوم الحكومة الألكترونية وصورها واهدافها	١٠
المطلب الاول : تعريف الحكومة الألكترونية وذاتيتها	١٠
الفرع الاول: تعريف الحكومة الألكترونية	١١
الفرع الثاني: طبيعة الحكومة الألكترونية	١٤
المطلب الثاني : صور الحكومة الألكترونية وأهدافها	١٩
الفرع الاول : صور الحكومة الألكترونية	١٩
الفرع الثاني : اهداف الحكومة الألكترونية	٢١
المبحث الثاني : نشأة وتطور الحكومة الألكترونية	٢٥
المطلب الاول : نشأة الحكومة الألكترونية ومزاياها	٢٦
الفرع الاول : نشأة الحكومة الألكترونية	٢٦
الفرع الثاني : فوائد تطبيق الحكومة الألكترونية	٣٤
المطلب الثاني : تطور الحكومة الالكترونية	٣٩
الفرع الاول : نماذج غربية للحكومة الألكترونية	٤٠
الفرع الثاني : نماذج عربية للحكومة الألكترونية	٤٣
الفصل الثاني : المعوقات القانونية لتطبيق الحكومة الألكترونية في العراق	٤٩
المبحث الاول : الفساد المالي والإداري والروتين التقليدي	٥١
المطلب الاول: الفساد المالي والإداري	٥٢
الفرع الاول : تعريف الفساد المالي والإداري	٥٣
الفرع الثاني: صور وأسباب الفساد المالي والإداري	٥٧
الفرع الثالث: دور الفساد في إعاقة تطبيق الحكومة الألكترونية	٦٥
المطلب الثاني : التعقيد الاداري في اعمال الادارة العامة	٧٠
المبحث الثاني : القصور التشريعي كمعوق لتطبيق الحكومة الألكترونية في العراق	٨٠

المطلب الاول : الفراغ التشريعي في مجال الحكومة الالكترونية	٨١
الفرع الاول: عدم وجود قواعد قانونية لتنظيم الأداء الألكتروني	٨٢
الفرع الثاني: معوقات بعض اجراءات التقاضي	٨٦
المطلب الثاني: الغموض التشريعي في مجال الحكومة الالكترونية	٨٩
الفرع الاول : قدم القواعد التشريعية وقصورها	٩٠
الفرع الثاني : عدم استجابة التشريعات للحداثة	٩٣
الفصل الثالث : المعوقات الفنية والادارية لتطبيق الحكومة الألكترونية في العراق	٩٧
المبحث الاول : المعوقات الفنية في تطوير الأداء الإداري	٩٩
المطلب الاول : المعوقات الفنية والبشرية في عدم تطبيق الأداء الحكومي الألكتروني	٩٩
الفرع الاول : ضعف قاعدة البيانات وقصور الموارد البشرية	١٠١
الفرع الثاني : عشوائية التنظيم الإداري للبيانات والمعلومات	١١٢
المطلب الثاني : المعوقات الفنية الألكترونية للتحديث التشريعي	١١٥
المبحث الثاني : المعوقات الادارية لتنفيذ الحكومة الالكترونية	١٢٣
المطلب الاول : غموض دور الحكومة الألكترونية في الاركان الشكلية للقرار الإداري	١٢٣
المطلب الثاني : غموض دور الحكومة الألكترونية في الأركان الموضوعية للقرار الإداري	١٢٧
الخاتمة	١٣٧
قائمة المصادر	١٤١
ملخص باللغة الانكليزية	A-C

المقــدمة:

اولا- التعريف بالموضوع وأهميته :

دخل العالم بأسره مرحلة متقدمة في عصر المعلومات بهدف الاستفادة منها، ومع تطور ثورة التكنولوجيا المعلوماتية، شهد عالم اليوم تحولاً جذرياً في مختلف النواحي الفنية والإجتماعية ، والسياسية ، والاقتصادية، ولذلك يكمن النجاح الحكومي في الأخذ بالتجربة العملية للحكومة الالكترونية لدورها في استئصال التراجع الإداري الممل، وهذا ما شجع حكومات الدول الى الأخذ بها ، وبحسب تقرير للأمم المتحدة عام ٢٠١١ تعد كوريا الجنوبية الاولى عالميا في خدمات الحكومة الالكترونية تليها مباشرة هولندا ثم المملكة المتحدة، فالدنمارك، والولايات المتحدة الامريكية، وقد قامت بعض الدول العربية بالأخذ بتجربة الحكومة الالكترونية رغبة منها في الحد من الترهل الإداري وتطوير الاداء الحكومي في تقديم الخدمات العامة للمواطن وسير المرفق العام بإنتظام واطراد ، حتى ان بعض الدول العربية اعتبرت من بين افضل الدول في العالم في مجال الحكومة الالكترونية كدولة الامارات العربية المتحدة ومملكة والمملكة العربية السعودية ودولة قطر، اما العراق فلا يزال قابعا تحت مظلة الروتين الورقي الذي كرس تفاقم الترهل الإداري فيه حتى اصبح السمة البارزة في انهيار الاداء الحكومي وضعف تقديم الخدمات العامة.

وما يهم في هذا المقام هو دور الحكومة الألكترونية في الحد او القضاء او مكافحة الترهل الإداري واستئصاله في العراق، فالنظام الإداري في العراق يوصف بأنه مترهل لمستوى مذهل وذلك بسبب الإدارة التقليدية وعجزها عن الاستجابة للحاجات الفعلية ،بل ان الواقع قد اثبت امكانية التلاعب وتكريس الترهل في ظل المنظومة الادارية الحالية في العراق مما يستدعي معالجة هذا الترهل، وذلك من خلال قدرة القطاعات الحكومية على تبادل المعلومات وتقديم الخدمات فيما بينها وبين المواطن وبين قطاع الأعمال عبر شبكة الأنترنت بسرعة وبدقة عالية وطريقة محكمة جدا وبأقل التكاليف مع ضمان سرية أمن المعلومات المتبادلة وضمان شفافيتها وانسيابية العمل الإداري بعيدا عن عقد الروتين الورقي والتنقلات واختصارا للزمن وقلة

في التكاليف والجهد على المواطن والدولة في ان واحد، وذلك من خلال ثلاثة عناصر هي التخزين والنقل والمعالجة الألكترونية.

ولا شك أن الحكومة الألكترونية لها السبق في تطوير الاداء الحكومي وتقديم الخدمات العامة، وذلك من خلال ارتكازها على مبدأ القدرة على تبادل المعلومات مع الحكومات المماثلة أو المواطن أو قطاع الأعمال ، وهذا يتطلب تحقيق الانفتاح والتكامل والترابط بعيدا عن احتمالية التلاعب او التغافل او عدم استكمال البيانات ، مع الأخذ في الاعتبار أهمية ودور البرمجيات في نجاح تحول الأعمال إلى الشكل الألكتروني، بحيث تكون تلك البرمجيات قادرة على تحقيق أهداف الحكومات وبرامجها المعلنة من خلال القدرة على التعامل مع الكم الكبير جداً من المواطنين والحكومات وقطاع الأعمال، سيما وانها تتسم بالمرونة والقابلية والصيانة والاستمرار على العمل دون توقف.

والواقع ان طبيعة العلاقة بين النظام الرقمي في الإدارة والاداء الحكومي تكمن في امكانية وجود التأثير بينهما على اساس اثار وانعكاسات النظام الرقمي على انخفاض مستوى الترهل الإداري المرتبط اساسا بالإدارة العامة والسلطة وسوء استغلالها بشتى الوسائل ، وان ظهور مصطلح الحكومة الألكترونية E-Government وحده ساهم في إعادة تطوير الجهاز الحكومي وتبني أسلوب عمل جديد داخل الأجهزة الخدمية للادارة العامة في بعض الدول من خلال ايمان تلك الدول بأهمية الحكومة الالكترونية بما يضمن للأفراد السرعة و الكفاءة في أداء أعمالهم وإجراءاتهم الحكومية والتركيز على تغيير جملة من المفاهيم المتعلقة بالأداء الحكومي ووضع الشفافية والسرعة في مقدمة الأهداف الحكومية مع جعل المواطن على قمة سلم أولويات الأجهزة الخدمية للدولة وهو ما يكون بادرة للقضاء على الترهل الإداري الذي تسبب ولا زال يتسبب في فقد الكثير من المفاهيم في العراق وفي مقدمتها هيبة الدولة وروح المواطنة والشفافية والنزاهة والعدالة وتحقيق المساواة واحترام الحقوق،، فيأتي مدلول الحكومة الالكترونية في هذا المضمار مجسداً لمعاني العدالة في التعامل مع جميع فئات المجتمع من خلال تقديم خدمات متكافئة ومتطورة في زمن قياسي وجهد ضئيل وتكلفة ووقت محدودين بما يحقق سرعة الإنجاز وشفافية الاداء الحكومي وهو ما تبغي القوانين تحقيقه.

فتعد الحكومة الالكترونية اذن الوسيلة الاحدث والاسرع في تنفيذ غايات التشريعات القانونية المكافحة لضعف الاداء وتلك التي تكفل الحقوق والحريات بشكل يحترم هيبة الدولة وحق المواطن، مما يستدعي تفعيل هذا النظام في العراق للقضاء على افة الترهل فيه.

ثانياً- مشكلة الدراسة :

الواقع ان مشكلة الدراسة في موضوع معوقات تطبيق نظام الحكومة الالكترونية في العراق ترجع الى عدة محاور يمكن ان تتمثل في:

١) ان الواقع اثبت عجز كافة الوسائل الحالية في العراق عن الحد من الترهل والفساد الإداري فضلا عن استئصاله، بل تشير الاحصائيات الرسمية ذاتها الى ان الترهل الإداري في العراق اخذ بشكل تصاعدي رغم كثرة التشريعات التي تكافح الفساد بموجب قانون هيئة النزاهة العامة رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ وقانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ وقانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل وغيرها من التشريعات الهامة، مما يستدعي الأخذ بتجارب الدول الحديثة الناجحة في هذا الامر والتي اثبتت الحكومة الالكترونية فيها قدرتها على مكافحة الترهل والفساد لضمان تطبيق هذه القوانين.

٢) ان النظام الرقمي ليس من السهل تطبيقه في ظل الظرف الحالي واحلاله كبديل مباشر عن النظام الاداري المتبع حاليا والقائم على اساس الروتين الورقي لان انشاء وتطبيق الحكومة الالكترونية يستلزم العنصر المادي الهالمئل من اجهزة ومعدات وبيانات ووسائل الكترونية ونظام حماية بالاضافة الى التقنية العالية للعمل على هذا النظام وبالتالي فهناك معوقات تتعلق بالمنظومة التشريعية واخرى بالتطبيقات الواقعية.

ثالثا- أهداف الدراسة :

تهدف هذه الدراسة الى تحديد المعوقات التي من شأنها ان تعيق تطبيق الحكومة الالكترونية وتقديم المقترحات التي من شأنها ان تتجاوز هذه المعوقات، كما تهدف الدراسة الى

تقييم مدى امكانية الأخذ بالحكومة الالكترونية في العراق بالسبل التي تكفل القضاء على الترهل الإداري ومكافحته وصولاً إلى وضع مقترح مفهوم وواضح لنظام الحكومة الإلكترونية يلائم النظام العراقي في إدارة الخدمات العامة وذلك من خلال تحديد متطلبات النظام الجديد وكيفية تطبيقه في العراق على نطاق واسع وتقييم المشكلات التي يمكن أن تواجه تنفيذه من خلال النظر الى استئصال الترهل الإداري والتركيز على هذا الجانب، اذ ينظر العالم المحارب لضعف الاداء إلى الحكومة الإلكترونية على أنها أحد أهم التوجهات المعاصرة في مجال الإدارة الحديثة والتي أفرزتها ثورة المعلومات والاتصالات، وما رافقته من حرص غالبية الدول على الاستفادة من وسائلها المتقدمة في اداء أعمالها ، وتقديم خدماتها العامة ونشاطها الإداري بعيدا عن الترهل بكل دقة وسرعة وبالكم والكيف المطلوبين، ويمكن حصر أهداف الدراسة في الأتي :

١) اثبات ان الإجراءات الحالية التي تأخذ بها القوانين العراقية لا يمكن لها ان تحد من الترهل الإداري لعدم وجود رادع حقيقي يكفل تطبيق هذه القوانين او تلك الإجراءات إلا بالاخذ بنظام الحكومة الالكترونية وهو ما اثبته الواقع في كل البلدان التي كانت تعاني من شبح الترهل الإداري والمالي.

٢) تحديد اهمية الحكومة الالكترونية لموضوع الأمن في العراق، بإعتباره نتيجة حتمية لمنظومة الترهل التي اثرت ولا زالت فاعلة في تهديد وتردي الامن في العراق مما يستدعي الى تفعيل نظام الامن الإلكتروني الذي يعني توفير الوسائل والإجراءات التي تحقق الحماية من الأحداث المستقبلية غير المرغوب فيها، وهذه الأحداث تسمى تهديدات والتي تؤدي عادة إلى فقد إحدى جزئيات النظام وقد اخذت بذلك غالبية الدول الحديثة من خلال نظام الامن المعلوماتي واساليبه الألكترونية.

٣) ابراز التركيز على ان الحكومة الالكترونية هي أحد اهم التوجهات الحديثة في مجال الإدارة العامة ، بل أبرزها على الإطلاق في مكافحة الترهل الإداري والقضاء عليه، وبيان التحديات المتعلقة بهذا الاتجاه وكيفية استفادة الحكومة العراقية من نظام الحكومة الالكترونية بشكل غير فوضوي يكفل تطبيقها بيسر.

٤) البحث عن كيفية ومدى وضوح مفاهيم واليات الحكومة الإلكترونية لدى النظام الإداري في العراق ابتداءا من هرم السلطة وحتى موظفيها العاديين في تطبيق صحيح لإدارة الحاسب الآلي في الأجهزة الحكومية في العراق وكيفية التعامل مع النظام الجديد وفق رؤية ذات ايمان بنجاح هذا النظام.

٥) التعرف على مدى توفر متطلبات تطبيق الحكومة الإلكترونية في الأجهزة الحكومية في العراق.

٦) تحديد اهم وابرز المعوقات الاساسية القانونية والفنية التي قد تحد من تطبيق الحكومة الإلكترونية في العراق وصولا الى التغلب على تلك المعوقات بإيجاد بدائل ناجحة تجعل هذه المعوقات منتفية.

٧) تقديم ما يمكن تقديمه من الاقتراحات المناسبة التي قد تسهم في ارشاد او استشارة القائمين على رأس السلطة في العراق وتشجيعهم على الاستمرار في المطالبة بالاخذ بتطبيقات الحكومة الإلكترونية ، واستمرارها عسى ان يكون ذلك مما يسهم في القضاء على افة الترهل الإداري في العراق.

رابعا- منهج الدراسة :

ستكون الدراسة وفق المنهج التحليلي المقارن لدراسة معوقات تطبيق الحكومة الالكترونية في العراق في فصول ثلاثة، نسترشد فيها بأهم النظم الحديثة في الولايات المتحدة الامريكية، وكندا، والامارات العربية المتحدة، والتشريعات النافذة، واراء الفقه المعاصر.

خامسا – هيكلية الدراسة:

وسنخصص الفصل الأول لبيان ماهية الحكومة الالكترونية وتطورها، وسنقسمه الى مبحثين، نخصص المبحث الأول لبيان مفهوم وصور الحكومة الالكترونية واهدافها، اما المبحث الثاني فسيكون لإيضاح نشأة وتطور الحكومة الالكترونية، أما الفصل الثاني فسوف نتناول فيه المعوقات القانونية لتطبيق الحكومة الالكترونية في العراق ، وسيكون في مبحثين، المبحث الأول نتناول فيه الفساد والروتين الإداري كمعوق للحكومة الالكترونية، اما المبحث الثاني فسنتناول فيه الفراغ التشريعي كمعوق لتطبيق الحكومة الالكترونية، أما الفصل الثالث فسوف نتناول فيه

المعوقات الواقعية لتطبيق الحكومة الالكترونية في العراق، وسنقسمه الى مبحثين، نخصص المبحث الأول لبيان المعوقات الفنية والبشرية في تطوير الاداء الاداري، اما المبحث الثاني فسنخصصه لإيضاح غموض وسائل الحكومة الالكترونية في اركان القرار الاداري، وسوف نحاول اختتام الدراسة بأهم النتائج والتوصيات التي يمكن التوصل اليها من خلال البحث.