

عقبات الإصلاح في التشريعات الادارية ومتطلبات التجديد الرقمي

أ.د. انتظار احمد الشمري

مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية

المستخلص :

يُعد الإصلاح التشريعي الركيزة والنواة الأساسية لتطوير وتنمية المجتمعات والنهوض بواقعها للارتقاء بمستوى التنظيم الشامل لكافة مناحي الحياة (الاقتصادية ، السياسية ، القانونية ، الثقافية ، الاجتماعية ، البيئية ، التكنولوجية) ... مما يستوجب بين الحين والآخر استحداث أو تغيير أو تعديل لكثير من التشريعات والقوانين لتأمين جودة حياة افضل للمجتمع .. بشرط ان التغيير او الإصلاح يجب ان يستند على دراسات دقيقة وسياسات موضوعية هادفة ، تحفظ الحقوق والواجبات .. من اجل تحقيق العدالة المجتمعية والاستقرار القانوني .. ومالها اثر على الامن الانساني .. وتأسيسا على رؤية الباحثة في عملية الإصلاح التشريعي وخاصة التشريعات الادارية ، ، استحدثت فكرة البحث والولوج فيه انبثاقاً ، من اهمية الموضوع في إعادة هيكلة التشريعات للأنظمة والقوانين الادارية لتلبي متطلبات البرامج الانمائية والتنمية وتهيئة البيئة الملائمة لعملية الإصلاح الصائب ، وأعداد جهاز اداري كفؤ ومؤهل وقادر على تحمل اعباء تنفيذ الخطط التنموية التي تتضمن بالضرورة تشريعات حديثة متكاملة وموائمة مع متطلبات العالم الرقمي ومستجداته من ذكاء اصطناعي والحوسبة السحابية .. ومدى تكييفها مع الاجهاد المؤسسي والوظائف المستقبلية .. ذو التقنية العاليه .. والاستفادة من ذلك حالياً ومستقبلياً .. وبناء نظام محكم الرقابة والمساءلة والشفافية .

وتوصل البحث الى مجموعه من الاستنتاجات اهمها تشخيص عقبات تضخم التشريعات الادارية وتعدد المرجعيات وتوسيع نطاق الملاحقة الجزائية . وكذلك يجب ان تكون عملية الإصلاح مستمرة ومتجددة تتناغم مع التحول الرقمي وتحدياته .

تضمن البحث ثلاثة مباحث :-

المبحث الاول :- المنهجية

المبحث الثاني :- التأطير النظري

المبحث الثالث :- الاستنتاجات والتوصيات

الكلمات المفتاحية:- عقبات الإصلاح التشريعي ، القانون الاداري ، التجديد الرقمي

Abstract :

Legislative reform is considered the foundation and nucleus for the development and development of societies and the advancement of their reality in order to raise the level of comprehensive regulation of all aspects of life (economic, political, legal, cultural, social, environmental, technological)... which requires from time to time the introduction, change or amendment of many legislations and laws to ensure quality A better life for society.. provided that change or reform must be based on accurate studies and objective, targeted policies, that preserve rights and duties.. in order to achieve societal justice and legal stability..and have no impact on human security..

And based on the researcher's vision in the legislative reform process, especially administrative legislation, the idea of research and access to it was developed as an emanation, from the importance of the subject in restructuring legislation for administrative laws and regulations to meet the requirements of development programs and development and to create an appropriate environment for the right reform process, and to prepare an efficient and qualified administrative apparatus capable of bearing the burdens Implementation of development plans that necessarily include modern, integrated and compatible legislation with the requirements of the digital world and its developments in terms of artificial intelligence and cloud computing.

The research reached a set of conclusions, the most important of which is the diagnosis of the obstacles to the expansion of administrative legislation, the multiplicity of references, and the expansion of the scope of criminal prosecution. The reform process must also be continuous and renewed in harmony with the digital transformation and its challenges

Key words.obstacles to legistive reform, administratrative law. Digital Innovation.

The research included three topics:

The first topic: the methodology

The second topic: theoretical framing

The third topic: - conclusions and recommendations

المقدمة

تعدّ التشريعات والقوانين .. الحارس الأمين والموثوق لحريات الافراد وحقوقهم وأمنهم وأمانهم وسكينتهم ... وفي ظل التغييرات السريعة التي لاتزال تعصف بالمجتمعات ولدت العديد من العقبات ادت الى حالة عدم الاستقرار.. بذلك يستوجب الامر الى التعديل للتشريعات والقوانين كنصوص وموائمتها للتغيير الحاصل في المجتمع وحسب متطلباته .. وكما هو معروف ان كل عملية تغيير تواجه مقاومة لهذا التغيير والتي يشكّل عقبات امام اصلاح بعض التشريعات لتتسجم مع البيئة والمجتمع العراقي ومدى مواكبة المنظومة القانونية لمظاهر التقنيه الحديثه (الذكاء الاصطناعي،الرقميه،الادارة الذكيه،الوظائف المستقبليه)وماهي ضوابط واخلاقيات التعامل مع الثورة الرقميه ...ونخص منها التشريعات الاداريه ومايواجهها من مشاكل وصعوبات في تنفيذ الاحكام القضائيه الاداريه.وموانع تنفيذه .. وضرورة الاصلاح في هذا القطاع التشريعي المهم الذي يحاكي ويلامس اكبر شريحة في المجتمع وهم موظفي الدولة ..والان نقف امام تحدي صعب جدا هو رفض الادارة تنفيذ الاحكام القضائية الاداريه بين الحجية القانونية ومواجهة القاضي الاداري لها .

تضمن البحث ثلاثة مباحث،تناول المبحث الاول منهجية البحث والثاني هو التأطير النظري والمفاهيمي واما الثالث سلط الضوء فيه على الاستنتاجات والتوصيات.

المبحث الاول :منهجية البحث

وتتضمن :-

اولا :- مشكلة البحث

- ١- مايتعلق بأعطاء اولويه لبعض التشريعات على حساب البعض الاخر وحسب الاهميه والحاجه للمجتمع ..
 - ٢- مايتعلق بالصياغة التشريعية التي تحتاج الى دقه ووضوح بما ينسجم مع واقعنا الحالي على ضوء حاجة المجتمع .
 - ٣- اشكالية تنفيذ الاحكام القضائية الاداريه ورفض الادارة تنفيذ الاحكام .
- نحن الافراد ملزمون بأحترام القرارات القضائية وتطبيقها ..ومجبرون على تطبيقها ..لكن من يجبر الادارة على احترام وتطبيق القرارات القضائية وهي سلطه عامة .
- بالاضافه الى عقبات التحدي التكنولوجي والتحول الرقمي لما له من ايجابيات وسلبيات على مختلف القطاعات ..ومنها القطاع التشريعي والقانوني ..لابد من تشخيص الاثار السلبية في استخدامها على بعض التشريعات والقوانين التي اصبحت غير منسجمة مع هذا التجديد الرقمي والتطور السريع للحصول على عدالة سريعه في تنفيذ الاحكام الصادرة من المحاكم .

ثانيا:-اهمية البحث

- ١- تنطلق اهميه البحث من اهميه المتغيرات الاساسيه له وهما الاصلاح التشريعي وخاصه في القضاء الاداري ومتطلبات التجديد الرقمي التي تُعدّ من المواضيع المهمه التي ترفد الفرد بالتحليل العلمي والواقعي لحياة أمنة مستقرة..

- ٢- يكتسب البحث اهميته من تسليط الضوء على دور اصلاح التشريعات الاداريه في عمليه التنمية لتأمين جودة حياة أفضل للمجتمع.
- ٣- إعادة هيكلة التشريعات للأنظمة والقوانين الادارية لتلبي متطلبات البرامج الانمائية
- ٤- وتحديد مقومات الإصلاح في مجال التشريع التي يعاني عددا من أوجه الخلل والقصور التي تحد من فاعليته وقوة تأثيره ..
- ٥- كما ان نظرة المجتمع والرأي العام للعملية التشريعية يعثرها نوع من الارباك وعدم الوضوح وتصل احيانا الى الاعتقاد بعدم فاعلية هذه العملية في تحقيق التغيير والتنمية المطلوبه.اذ ان العالم يشهد طفرات تقنية واسعة .يتطلب تجديد التشريعات الاداريه وإعادة النظر فيها للانتقال نحو المجتمع الرقمي .

ثالثا :- اهداف البحث

- ١- تقديم اجابات جادة وملائمة عن واقع المشكله .
- ٢- تحديد علاقه بين متغيرات البحث
- ٣- تهيئة البيئة الملائمة لعملية الإصلاح الصائب ، وإعداد جهاز ادري كفوء ومؤهل قادر على تحمل اعباء تنفيذ الخطط التنمويه
- ٤- موائمة الإصلاح التشريعي للأنظمة والقوانين الاداريه مع متطلبات العالم الرقمي ومستجدات الذكاء الاصطناعي واثره على وظائف المستقبل للموارد البشرية

رابعا :- منهج البحث

اعتمدت الباحثة على المنهج التحليلي لتحليل النصوص القانونيه ذات العلاقه كما اعتمدت على المنهج الاستقرائي فيما يخص قرارات القضاء الاداري .

المبحث الثاني : التأطير النظري والمفاهيمي

اولا :- مفهوم الإصلاح التشريعي .

يعد الإصلاح التشريعي أحد أبرز أدوات ومكونات السعي نحو عملية الإصلاح بمفهومها الواسع حيث تتطلب بتقويم ملك المشرع الحالي وقياس قدرة الآليات القانونية وبيان مدى نجاحها في تحقيق الاهداف التي وصفت من اجلها. بالاضافة الى مواكبة التطورات العالمية. بما في ذلك الإصلاح قوانين القضاء الاداري وتشمل عملية الإصلاح التشريعي إعادة النظر بصورة شمولية معمقة بمراحل العملية التشريعية كافة، ابتداءً من إعداد التشريعات وإصدارها ونشرها ومن ثم تنفيذها.(نهلا عبد القادر، ٢٠٢١، 26)

ولا يوجد اتفاق على معنى جامع ومانع لعملية الإصلاح التشريعي والهدف الذي ينبغي ان يتبناه اي جهد للإصلاح التشريعي كما اشار له(محمد عبد الفتاح، 105، ٢٠٢٢ هو (الارتقاء بجودة التشريع اي تحسين مادته).

وهو ما قد يحتاج القيام بمراجعته التشريعات القائمة ودمج المتشابه منها وبلورة موضوعها في ضوء فلسفه واحدة، وتخليص المنظومه التشريعيه من بقايا الافكار القانونيه القديمة ولا شك في ان الحاجة ماسة الى وجود تشريعات ادارية هادفة تواكب التطورات الادارية الحديثة في العالم المتقدم، والتشريع هو الاساس الذي يوضح العلاقة بين الموظف والدولة ويحدد واجبات الموظف ومسؤولياته وحقوقه.

ثانياً: التشريع الإداري

التشريع الإداري يتمثل في القواعد الصادرة من السلطة المختصة أو قد يعرف على أنه «مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة من السلطة المختصة بالتشريع ووضع القواعد القانونية وفق الاجراءات المتبعة لاصدار التشريعات في الدولة» وقد يكون هذا التشريع إما دستوري وهو أن ترد هذه القواعد في دستور الدولة بصفته التشريع الأساسي [الطيب، حسن البشير، 53: 1986] أو قد ترد القواعد التشريعية الإدارية ضمن نصوص التشريع العادي ويكون سنّها بواسطة السلطة التشريعية ، وقد ترد هذه القواعد التشريعية في شكل لائحي وهو التشريع الذي يتم وضعه بواسطة السلطة الإدارية المختصة بتنفيذ القانون ويعرف اصطلاحاً باللوائح.

ثالثاً :- مفهوم القانون الاداري

القانون الإداري هو فرع من فروع القانون العام الداخلي وكذلك هو مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم نشاط الإدارة و السلطة التنفيذية أثناء تأدية وظائفها الإدارية، وتبين كيفية إدارتها للمرافق العامة واستغلالها للأموال العامة بالإضافة إلى تحديد علاقة الدولة بموظفيها من حيث التعيين والترقية والتكليف والإعارة وغير ذلك من العلاقات. [خالد الزعبي، 2014] وهو فرع من القانون العام. ويعتبر الفقيه الفرنسي رينيه تشابوس أول من استخدم مصطلح (القانون الإداري) في مؤلفاته التي لا تزال مرجعاً لدراسة القانون الإداري. [عبد المسن سيد ريان، ص8، 2014]

رابعاً: مداخل الإصلاح الاداري

عند الحديث عن التنمية الشاملة لابد الالتفات الى عنصر أساسي يمثل عاملاً مهماً من عوامل الدفاع في عملية التنمية وتشريعاتها وهو الإصلاح الاداري وفي المقابل فان نقشي الافات الادارية من ترهل وفساد واهمال وتقصير وغير ذلك يمثل أكبر عائق أمام مشاريع التنمية كافة ولضمان اصلاح اداري نوعي لابد من مراعاة أن يقوم هذا الإصلاح على أسس وقواعد قانونية أصلية من خلال النقاط التالية:- (خالدسمارة، ص87، ١٩٨٥)

- التخطيط السليم المدروس والمسبق لعمل المؤسسات بحيث يشمل التخطيط بتحديد الأهداف وبيان الوسائل والأدوات اللازمة لتحقيقها والبرنامج الزمني لتنفيذها ووضع الهيكل القانوني المناسب ومن غير التخطيط والتنظيم المسبق يبقى العمل رهين الارتجالية وعرضة للفشل وهدر للوقت والمال والجهد واضاعته سدى.
- ضرورة العمل على تحييد الاعتبارات والمصالح الشخصية وتعزيز دور المؤسسة من خلال تطوير المنظومات التشريعية للمؤسسات وأحكام القوانين والأنظمة والتشريعات التي يمكن أن يتسلل من خلالها الفساد الاداري.
- وضع الرجل المناسب في المكان المناسب من خلال تفعيل معايير الكفاءة والاختصاص والخبرة والمستوى في التعيين.
- العمل على الاستفادة الى أقصى درجة ممكنة من الطاقات والابداعات والقدرات الفردية عن طريق وضع القواعد القانونية للحوافز المادية والمعنوية للمتميزين والمتفوقين والمبدعين داخل المؤسسة.

- الحرص على عدم هدر الوقت والمال سواء أكان وقت المواطنين وأموالهم أم وقت المؤسسة وأموالها وذلك من خلال تسهيل معاملات المواطنين والتخلص من التعقيدات الادارية التي تقلص من انجاز المؤسسة وتبدد وقت المواطنين وجهدهم ومالهم وذلك من خلال تفويض الصلاحيات لمن هم أهل لذلك ومن هنا يأتي الدور الهام والرئيس في هذه العملية بتفويض الرؤساء الاداريين لجزء من صلاحياتهم لمن هم دونهم في السلم الاداري وبالطبع الهدف انجاز أعمال ادارية وتبسيط الاجراءات واللامركزية في اتخاذ القرارات بحيث تنتقل مسؤولية تحقيق النتائج ما أمكن الى المستويات التنفيذية الدنيا.
- التغيير في المؤسسات بهدف التطوير وليس بقصد التغيير بحد ذاته لأن التغيير الذي لا يؤدي الى تطوير انما يسهم في اعاقه عمل المؤسسة ويؤثر سلبا في تحقيق مشاريعها المختلفة.
- ضرورة العمل على الاستفادة من تجارب الدول المتقدمة في مختلف المجالات من خلال ايفاد العاملين في مؤسساتنا في دورات تدريبية الى مؤسسات مماثلة في الدول المتقدمة والاستفادة منها من خلال عقد دورات تأهيلية وتدريبية محلية للعاملين في هذه المؤسسات.
- ضرورة انشاء وحدات متابعة خاصة داخل كل مؤسسة للتحقق من تنفيذ القرارات التي تتخذها المؤسسة والخطط التي ترسمها وفق الجدول الزمني المقرر للتحقق من صحة القرارات المتخذة وعدم مخالفتها للأنظمة والقوانين والتعليمات المعمول بها.
- ضرورة ايجاد اليات لتقويم أداء المؤسسات بحيث يتم الاستفادة من جوانب النجاح وتعزيزها وتعميمها وكذلك التعرف على جوانب الفشل والاختفاق والعمل على تلافيها وازالتها من طريق التنمية والإصلاح.
- أما العمود العاشر فهو المساءلة اذ لا يصح مع الإصلاح الاداري طي ملفات التقصير والاهمال والفساد وهدر المال العام لأن غض الطرف عن الفاسدين والمقصرين والمهملين سوف يشجعهم ويشجع غيرهم على مزيد من الفساد مما يتسبب في اعاقه مشاريع التنمية والإصلاح على حد سواء ويتصل بذلك أيضا ضرورة ايجاد اليات لتقويم أداء المؤسسات بحيث تتم الاستفادة من جوانب النجاح وتعزيزها وتعميمها وكذلك التعرف على جوانب الفشل والاختفاق والعمل على تلافيها وازالتها من طريق التنمية والإصلاح.
- أما المحاور التي يجب ان تتضمنها خطة الإصلاح الاداري فهي :- (الطيب حسن ابشر، الإصلاح الاداري، عمان، ١٩٨٦)
- محور العنصر البشري .
- محور الهياكل التنظيمية .
- محور القوانين والتشريعات .
- محور الوسائل والأدوات .
- ويعتبر محور القوانين والتشريعات ومحور العنصر البشري هما أهم من هذه المحاور.

لا شك في أن الحاجة ماسة الى وجود تشريعات ادارية هادفة تواكب التطورات الادارية الحديثة في العالم المتقدم وتتناول جميع نشاطات الدولة بما في ذلك التغيير في المفاهيم والقيم والاتجاهات والتصرفات وفي الأخذ بعناصر الادارة الحديثة. والتشريع هو الأساس الذي يوضح العلاقة بين الموظف والدولة ويحدد واجبات الموظف ومسؤولياته وحقوقه بأسلوب تراعى فيه الدقة والوضوح والشمول وحسن التبويب والانجاز غير المخل وعدم تحميل نصوصه عبارات وكلمات أكثر مما تحتل لكي لا تتعرض للاجتهادات المتباينة في التفسير وتكون أيضا عرضة لتعديلات متلاحقة لا حصر لها.

والتشريع السليم يحدد سياسات الدولة واهدافها العليا واهدافها الفرعية كما أنه ينشئ الوزارات والدوائر والمؤسسات العامة التي تطبق التشريع ولا بد من تعديل التشريع عندما تكتشف فيه أي ثغرات أو تعارض في أحكامه.

ومن الملاحظ هنا أن أي تغيير تشريعي واداري لا بد وأن يهدف بعض المصالح المهمة وأن الكل يأمل بأن يتحمل الآخرون ما يفرضه من ثمن، حتى ولو لم يذهب ذلك التغيير الى ما يتعدى ما يقتضيه تكون الأمة السريعة وتستدعيه التنمية الاجتماعية والاقتصادية

ويجب أن تتناسب السلطة مع المسؤولية حيث لا يجوز بحال من الأحوال تحميل الموظف المسؤولية على قدر السلطة (ميخائيل خليل جميعات، التطوير الاداري، 1999).

وبما أن السلطة الإدارية تتركز قانونا بيد رئيس الدائرة أو المؤسسة وهو لا يستطيع بمفرده أن ينجز كل شيء فليس أمامه والحالة هذه إلا تفويض بعض صلاحياته لمساعديه لكي لا يفشل في مهمته وإلا وجب عليه أن يعتزل والنداء المتعارف عليه في بعض الدول المتقدمة إداريا هو Delegate or abdicate (فوض أو اعتزل) : Delegate in order to survive أو (فوض لكي تعيش).

ويجب اقتراح تعديل القوانين والأنظمة التي تحتاج إلى تعديل من أجل تحديث الإدارة لتواكب عجلة التطوير الإداري وتعمل على تسهيل معاملات الجمهور دون إلحاق الضرر بمصلحة الدولة والأموال العامة. وكذلك لا بد من التخفيف من المركزية قدر الإمكان مع الأخذ بمركزية التخطيط لا مركزية التنفيذ وفقا للمبادئ الإدارية الحديثة المطبقة في البلدان المتقدمة إداريا وأيضا دراسة متطلبات العمل وتحديد المعايير المطلوبة لأدائه ومراقبة أعمال الموظف لتحديد المدى الذي يقترب فيه من هذه المعايير في إنتاجه وإثارة روح الولاء والانتماء في نفوس الموظفين والحرص على إبقاء معنوياتهم عالية بمنحهم الرواتب المجزية والأجور الكافية التي تتناسب مع المشقة وصعوبة العمل ومنحهم المكافآت والحوافز التشجيعية والترقي والتعويض العادل والحقوق التقاعدية والضمان الصحي والضمان الاجتماعي ومنع التعسف وإساءة استعمال السلطة وإنهاء الخدمة دون مبررات كافية أو الإحالة على التقاعد أو الاستيداع قبل الأوان وتقييم الموظفين دون تحيز أو تمييز

فلا رغبة أن يصبح تعبير الإصلاح الإداري مجرد شعار لا اعتبار له من الرأي العام، وأن تنتفي القناعة بتحقيقه ويتجسد التحول إلى التسليم بواقع الإدارة السيئة باعتبارها شراً لا بد منه ولا يمكن تجنبه.

فطالما حاولوا تأمين القناعة بالمعجزة التي تكمن في إصلاح أساسي يجري تحقيقه دفعة واحدة وبصورة جذرية بمعزل عن عملية التغيير الاجتماعي دون أن تؤخذ بعين الاعتبار إمكانيات الأنظمة الاجتماعية المختلفة وما يقتضي تنميتها منها لاحتواء عمليات الإصلاح.

ويخشى عادة ونتيجة لوجود خلط في المصطلحات والمفاهيم المتعلقة بعملية الإصلاح الإداري في أدبيات القانون الإداري والإدارة العامة ودراساتها ولدى الإداريين الممارسين في الجهاز الإداري للدول والمعنيين بشؤونه، تكونت بموجب هذا الخلط انحسار استخدام مصطلح الإصلاح الإداري في الدول العربية عموماً في مقابل رواج مفاهيم أخرى لتفسير العملية كالتنمية الإدارية، التطور الإداري، إعادة التنظيم الإداري، التحديث الإداري على اعتبار أنها حتمية الإصلاح التشريعي.

لأبد من وجود تشريعات حديثه تواكب التطورات الإدارية في العالم وترسي قواعد خدمه المدنيه واسس انتقاء الموظفين وتوظيفهم وترفيعهم وتحديد واجباتهم ومسؤولياتهم وطرق تأديبهم ومنحهم الضمانات الكافية ضد الاجراءات التعسفية

- أما محور العنصر البشري يمثل اكبر الثروات أكبر ثروات هذا المجتمع واثمنها وقد أثبتت عمليات التطوير الإداري الحديثة في العالم أن كفاءة القوى البشرية وحسن استخدامها هي السبب الحقيقي في نمو المجتمعات ورفعتها وأصبحت كل المجتمعات المتقدمة تنظر إلى القوى البشرية على أساس أنها مورد الثروة الأول الذي ينظر إليها على أنها أعلى ما نملك.

إن التفكير الحديث في التطوير الإداري يتجه نحو الجانب البشري الذي يبعث الحركة والنشاط في الإدارة إذ بالإضافة إلى النظرية التقليدية القاضية بوجود قوانين وأنظمة حديثة وسليمة وواضحة ووجود تنظيم إداري دقيق وواضح يعمل على تحديد الواجبات والمسؤوليات وتوفير أدوات العمل وتعيين الموظفين المؤهلين والمدرّبين وأن تكون هنالك رقابة دقيقة عليهم وعلى الأموال العامة فإن الإنسان الفرد هو الأساس في عملية التطوير الإداري.

أن القوانين والأنظمة وأساليب العمل كلها أدوات في خدمة الفرد لتساعده وتمكنه من أداء عمله بكفاية وفاعلية والرقابة هي أسلوب يستخدم للتأكد من تنفيذ الموظف لعمله.

4- وللإصلاح الإداري دور هام في علاج الانحراف الإداري وفي تنمية النواحي السلوكية في الموظفين وتحسين علاقات بعضهم مع بعض والعلاقات بين الموظفين وأفراد المجتمع بمختلف هيئاته ومؤسساته.

وأن الوضع السليم يتطلب تقوية الرقابة الداخلية ورفع مستوى القائمين بها لسد الطريق أمام المرتشين والمختلسين والمزورين والمنحرفين.

وما لم يكن هنالك إحساس داخلي لدى المسؤولين قبل غيرهم بأن الأمانة وحب الوطن والإخلاص في العمل والصدق قولاً وعملاً يجب أن تكون كلها هدف كل

مواطن شريف وانه يمكن غرس بذور الفضيلة ، فإن الانحراف الإداري سوف يزداد خطره ويتفاقم أذاه على المجتمع ويصعب الحد منه وأن إقامة الندوات الثقافية والعلمية والمكتبات والأندية الرياضية من شأنها أن تصقل أخلاق الشباب وتنمي فيهم حس المواطنة وقيم التعاون الجماعي لخير الوطن والمجتمع.(ميخائيل خليل جمعان ، التطوير الإداري في الأردن، ١٩٩٩).

مفهوم التحول الرقمي .:

يمثل التحول الرقمي تغيير جذري كبير في تقديم الخدمات وليس تغييراً تراكمياً، حيث يساعد على تحقيق الاستدامة والتنافسية، بالإضافة إلى بناء مجتمعات فاعلة، لأنه يساعد في تقديم الخدمات بشكل أفضل وأسرع. فهو عملية انتقال المنظمات إلى نموذج يعتمد على الرقمية في ابتكار الخدمات (البار، 2019: 2).

كما اشار(مصطفى علي، ٢٠٢١: ١٠) هو عملية استخدام التقنيات الرقمية لتسهيل العمليات بكل القطاعات – أو تعديلها – لتلبية متطلبات الأعمال المتغيرة. هو ما يطلق عليه التجدد أو التحول أما متطلبات التحول الرقمي هي الأشياء التي يجب أن توفر أو تتوفر عليها و مؤسستك قبل بدأ عملية التحول.

إنه يتجاوز الأدوار التقليدية ، يبدأ التحول الرقمي وينتهي بكيفية تفكيرك في الانسان جودة حياته والتفاعل معهم. بينما ننتقل من الورق إلى جداول البيانات إلى التطبيقات الذكية لإدارة مؤسساتنا – مع التكنولوجيا الرقمية

ويمكنك حماية مؤسستك في المستقبل من البداية. وما هو الدور الذي يلعبه الذكاء الاصطناعي ،، لا بد من تشخيص الايجابيات والسلبيات والتفكير والتخطيط والبناء رقمياً يؤهلك لتكون سريع الحركة ومرناً ومستعداً للنمو والتجديد والاصلاح ..

يصعب تحديد التحول الرقمي لأنه يبدو مختلفاً جداً لكل قطاع ،، ومع ذلك ، بشكل عام ، يتم تفسيره على أنه دمج التكنولوجيا الرقمية في جميع مجالات الأعمال. (محمد العزاوي ..التحول الرقمي ، ٢٠٢٢)والنتيجة هي تغيير جوهري في كيفية عمل المؤسسات وتفاعلها مع العملاء. إنها إعادة تفكير جذرية في كيفية استخدام المنظمة للتكنولوجيا جنباً إلى جنب مع العمليات والأفراد لتغيير أداء الأعمال.

واشار (سامي عباد، ٢٠٢١: ٤٥) هو التغير المرتبط بتطبيق التكنولوجيا الرقمية لإحداث تغير جذري(1) في طريقة العمل، و(2) لخدمة المستفيدين بشكل أسرع وأفضل.

ومن وجهة نظر الباحثه هو تحول تنظيمي متكامل ،بغرض تسهيل الاجراءات والعمليات الادارية ورفع جودتها ،للوصول الى مرحله النضج الرقمي .

فوائد وميزات التحول الرقمي :- (اخلاص باقر هاشم، ص203، 2017

- تسريع وتسهيل الاجراءات والعمل
- سهولة وسرعه ومرونة تطبيق خدمات جديده.
- زيادة جودة وكفاءة سير العمل
- تقليل الاخطاء والانفاق
- زيادة الانتاجيه
- تطوير الاداء والتنبؤ والتخطيط للمستقبل

- رفع مستويات الشفافية والحوكمة
- استمراريته الإصلاح من خلال المعلومات الذكية
- تحسين جودة الخدمات المقدمة للمستفيدين
- زيادة رضا واسعاد المستفيدين
- اما خطوات التحول الرقمي تتمثل بالاتي
- ١- تحديد رؤية التحول الرقمي
- ٢- رسم الاهداف
- ٣- كتابة استراتيجيه التحول الرقمي
- 2- متطلبات التحول الرقمي

تناولت البحث متطلبات التحول الرقمي وهي (القيادة التحويلية، استراتيجية المنظمة، الموارد البشرية، الثقافة التنظيمية). وقد أظهرت الأدبيات كافة (محمد، 23، 2019) و(أمين، ص18، 2018) والتي تناولت التحول الرقمي أن هذه المتطلبات هي الأكثر طلباً والأكثر تأثيراً في عمليات التحول الرقمي.

* استراتيجية المنظمة: وتعني الاستراتيجية "القرارات التي تهتم بعلاقة المنظمة بالبيئة الخارجية، حيث تتسم الظروف التي يتم فيها اتخاذ القرارات بجزء من عدم المعرفة أو عدم التأكد، لذا يقع على عاتق الإدارة عبء تحقيق تكيف المنظمة مع التغيرات البيئية" (Ansoff, 33, 1998).

* الثقافة التنظيمية: تمثل الثقافات الحالة السائدة للمجتمعات والتي ترسخت لديه خلال فترات زمنية متتالية حتى أصبحت تمثل السلوك الذي يمارسه الأفراد داخل تلك المجتمعات، وهذا ينطبق على المنظمات ويعرف (الفراج، 2011: 157) الثقافة التنظيمية على أنها مجموعة من الأسس والقيم والمفاهيم المشتركة بين قادة المنظمة والعاملين القدامى ويتم نقلها وتعليمها للأفراد الجدد، أي أنها تتكون من القيم السائدة والمسيطرة التي تساعد في خلق التكامل بين أجزاء المنظمة.

* القيادة التحويلية: وهي قدرة القائد على إيصال رسالة المنظمة ورؤيتها المستقبلية بوضوح للتابعين وتحفيزهم من خلال ممارسة سلوكيات أخلاقية عالية لبناء ثقة واحترام بين الطرفين لتحقيق أهداف المنظمة (Trofino, 2000: 233). وتعريف (Burns) بأنها نمط من أنماط القيادة يسعى من خلالها القادة إلى الوصول إلى الدوافع الظاهرة والكامنة لدى العاملين داخل المنظمة، ثم يعمل على إشباع حاجاتهم واستثمار أقصى الطاقات لتحقيق المستهدفات، بينما عرفها (Conger) بأنها تلك القيادة التي تتعدى جانب الحوافز مقابل الأداء المرغوب إلى تطوير وتشجيع العاملين إدارياً وفكرياً وإبداعياً وتحويل اهتماماتهم الشخصية لتكون جزء أصيل من الاستراتيجية الرئيسية للمنظمة (Goliath, 2007: 17)، كما عرفها الهواري بأنها مدى اهتمام القائد بالعمل على الارتقاء بمروؤوسيه من أجل الإنجاز والتطوير للمنظمة والعاملين (العتيبي، 2005: 6). وتدعو القيادة التحويلية لبناء وتنمية قدرات العاملين بشكل مستمر لمواكبة التطورات (جواد، 2000: 307).

*الموارد البشرية: هي جميع الأفراد الذين يعملون في المنظمة رؤساء ومرؤوسين، والذين جرى توظيفهم فيها لأداء كافة وظائفها وأعمالها، كما أنها تصيغ الثقافة التنظيمية التي توضح وتضبط وتوحد أنماط السلوك، أو أنها مجموعة من الخطط والأنظمة والسياسات والإجراءات التي تنظم أداء العاملين لمهامهم وكيفية تنفيذ وظائفهم في سبيل تحقيق رسالة وأهداف المنظمة (عقيلي، 2005: 11).

المبحث الثالث : الاستنتاجات والتوصيات

اولا :-الاستنتاجات

ان العملية التشريعية تعاني عددا من اوجه القصور وعلى الرغم من احراز بعض التقدم في مجالات معينة .حيث تواجه العملية التشريعية مجموعه من العقبات التي تحد من فاعليتها وقوة التأثير التي يفترض أن تؤديها. كما انه أصبح من غير الواضح الإجماع على رؤية موحدة نحو تحديث وتطوير أهداف هذه العملية. كما أن نظرة المجتمع والرأي العام للعملية التشريعية يعترئها نوع من الارتباك وعدم الوضوح وتصل أحيانا إلى الاعتقاد بعدم فاعلية هذه العملية في تحقيق التغيير والتنمية المطلوبة وفي تنفيذ القرارات الصادره .

ولعله من الممكن اجمال ما اعترى هذه العملية من خلل في عبارة واحدة هي (غياب الاستراتيجية التشريعية)

والتي يظهر غيابها على صعيد العملية التشريعية في العراق في العديد من المسائل، أهمها :-

1. الفساد الاداري والمالي
2. عدم العمل وفق سياسة المنظومة التشريعية، لم يقم المشرع العراقي خلال العملية التشريعية بنشر القوانين ذات العلاقة بالقضاء والقانون الاداري في فترة زمنية واحدة أو بشكل متتابع. ونتيجة لهذا الوضع، لم نتمكن لغاية هذه اللحظة من إتمام أي من الرزم التشريعية.
3. غياب سياسة التهيئة، من المسائل المهمة الواجب على المشرع مراعاتها في العملية التشريعية، والاهتمام بما يعرف بسياسة التهيئة، أي ضرورة اهتمام المشرع حال شروعه بوضع أي تشريع كان، بجملة من الأمور أهمها ما يعرف بالتهيئة المالية، والتهيئة المادية بمكوناتها البنوية والبشرية، والتهيئة التشريعية اللازمة لحسن إنفاذ القانون وتطبيقه حال صدوره.

وإذا أردنا، وبمنظرة تحليلية، ان نجمل الحديث عن اهم الاسباب التي تقف وراء حدوث هذا الخلل في العملية التشريعية فانه يمكن إيجازها على النحو التالي:

1- ضعف البحث العلمي:

تتطلب عملية الإصلاح التشريعي البداية بتقويم مسلك المشرع الحالي، وقياس قدرة الآليات القانونية الموجودة، وبيان مدى نجاحها في تحقيق الأهداف التي وضعت من أجلها، وتمحيص ما مرت به القوانين النافذة من تطورات وتعديلات، بالإضافة إلى ضرورة مواكبة التطور في الظواهر الاجتماعية التي يعالجها المشرع، ودراسة ما يطرأ من تحولات على الصعيدين المحلي والدولي، و هذا بدوره يتطلب مراكز بحثية تقوم بهذه الدراسات، من أجل أن تبني عملية الإصلاح التشريعي على معطيات

صحيحة، مستمدة من الواقع تمكن المشرع من وضع وتطوير سياسته التشريعية. فدور المراكز البحثية في تكوين القانون لا يمكن تجاهله، إذا أريد الوصول إلى قواعد قانونية تتجاوب مع تطورات الحياة وتتلاءم مع حاجات الناس، وبقدر قدرة المراكز البحثية على إيجاد حلول تنسجم مع الواقع بقدر ما ينجح المشرع في عملية الإصلاح والتطوير.

2- غياب السياسة التشريعية:

لأن وضع التشريعات التي تحكم مجالات مختلفة يحتاج إلى وضع إطار عام يكون ناظماً لها، و يضمن الاتساق فيما بينها، ويحدد سمات الإصلاح المستهدفة، فإنه يجب إن يسبق إعادة قراءة القوانين إيجاد وثيقة تحدد بشكل واضح الكليات التي يقوم عليها المنهج السياسي والاقتصادي والاجتماعي محل التنظيم و الحماية القانونية، فوضع التشريع يستلزم بشكل مسبق تحديد فلسفته، وافترض فاعليته توجب ضبط المصلحة محل التنظيم و الحماية.

3- قصور الاطار القانوني الناظم للعملية التشريعية:

فعلى الرغم من وجود بعض النصوص القانونية التي تحدد بعض الصلاحيات التشريعية؛ الا انها لا تعطي الصورة الواضحة للعملية، ولا ترسم ملامحها بحيث تحدد من ومتى وكيف نشرع.

4- فقدان التزاوج ما بين الواقع الحالي والتشريع (الشرعية والفاعلية):

من الإشكاليات التي يعاني منها الواقع التشريعي مسألة عدم التزاوج، في بعض الأحيان، بين الشرعية والفاعلية. فالمعادلة التي يجب إن يقوم عليها أي نظام قانوني فاعل مكونة من طرفين: شرعية + فاعلية. إلا إننا نجد أحيانا شرعية دون فاعلية تظهر واضحة في عدد من القوانين غير القابلة للتطبيق.

وفي التحليل لهذه النقطة، نجد انها تنتج عن مجموعة من العوامل يمكن تصنيفها الى عوامل داخلية، وخارجية.

ثانيا :-التوصيات

هناك جملة من التوصيات العملية، نضعها أمام الجهات المختصة في السلطة التشريعية والقضاء الادراي :

1. إقامة علاقة قوامها الشراكة ما بين المؤسسات البحثية العاملة في المجال التشريعي، وما بين مؤسسات السلطة الرسمية ذات العلاقة بالعملية التشريعية، لوضع خطة عمل منهجية لتحقيق الإصلاح التشريعي، الادراي بوضع المعايير والمتطلبات لهذا الإصلاح.

2. إنشاء هيئة مركزية تكون مهمتها رسم السياسة التشريعية، تشكل بالتعاون ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

3. أن تقوم الحكومة بعرض برنامجها التشريعي مع بداية الدورات البرلمانية، توضح فيه سياستها وتحدد فيه أولوياتها التشريعية.

4. ضرورة سن قانون يرسم العملية التشريعية بمراحلها كافة، ويحدد الأدوار فيها بشكل دقيق بحيث يتضمن المبادئ التي تحكم عملية صناعة التشريعات (قوانين ولوائح)، وتضبط توزيع الوظائف ما بين المؤسسات العاملة في المجال التشريعي، وتحكم

التوازن بين الحريات الفردية والمصلحة العامة أساس العلاقة المنطقية بين الوسائل التي يستعملها التشريع والغايات التي يسعى لتحقيقها.

6. إلزام الجهة صاحبة الاقتراح بإرفاق مشروع القانون بمذكرتين إيضاحيتين تبين الأولى الحاجة إليه والأهداف المرجوة منه، وتبين الثانية التكلفة الاقتصادية له.

7. العمل على مراجعة أدلة الصياغة التشريعية، مع وجود الإرادة الحقيقية لصناع القرار بتتي هذه الأدلة وإضفاء طابع الإلزام على ما ورد فيها من قواعد إرشادية، الأمر الذي سيكون من شأنه المساعدة في تحقيق الإنسجام التشريعي ما بين القوانين الفلسطينية.

8. تماشياً مع توجهات الحكومة في السعي إلى تطبيق نظام الحكومة الإلكترونية، نوصي بالاهتمام باستخدام الأدوات التكنولوجية في العملية التشريعية، وعلى وجه الخصوص توفير الدعم المطلوب لبنوك المعلومات القانونية، والسعي وراء أتمتة العملية التشريعية.

9. تنمية القدرات البشرية للعاملين في المؤسسات الرسمية ذات العلاقة بالعملية التشريعية، عن طريق دعم البرامج التدريبية في مجال العملية التشريعية بشكل عام، وفي مجال الصياغة التشريعية واستخدام تكنولوجيا المعلومات فيها بشكل خاص.

المراجع والمصادر :

- 1- ا.د. عبد المحسن سد ريان، قانون القضاء الاداري، ص8، 2014.
- 2- د. ابراهيم زيان، محاور الإصلاح الاداري بالمغرب، نحو معالجة جديدة لقضايا الادارة، مجلة الشؤون الادارية، عدد 4، 1985.
- 3- د. حسن البشير الطيب، الإصلاح الاداري في الوطن العربي بين الأصالة والمعاصرة: الادارة العامة والإصلاح الاداري في الوطن العربي، المنظمة العربية للعلوم الادارية، عمان، 1986.
- 4- خالد سمارة الزعبي، القرار الاداري، عمان، المركز العربي للخدمات الطلابية، 1984. تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1984.
- 5- خالد سمارة الزعبي، القانون الاداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1987.
- 6- د. دبالا الحج عارف، الإصلاح الاداري، الفكر والممارسة، سلسلة الرضا للتنمية الادارية- ط 13
- 7- الطيب حسن أبشر، الإصلاح الاداري في الوطن العربي بين الأصالة والمعاصرة، المنظمة العربية للعلوم الادارية، عمان، 1986.
- 8- د. محمد حمدي النشار، مؤتمر الادارة العلمية بجامعة القاهرة، 1970.
- 9- ميخائيل خليل جميعان، التطوير الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، 1999
- 10- Gerald E.Caiden: Ad- [٩٧:٩ م، ٢٠٢٣/٥/٢٠] دكتوراه انتظار: :
11. الشريف، عابد ارجح العبدلي، (2005)، "التجارة الإلكترونية في الدول الإسلامية"، بحث مقدم خلال المؤتمر العالمي الثالث للاقتصاد الإسلامي، جامعة أم القرى، مكة المكرمة، المملكة العربية السعودية.
- 12- د. ثروت عبد العال احمد، تعريف القضاء الاداري، مؤسسة بداري للطباعة والنشر، 2015.
- 13- وليد فاروق جعة، القانون الاداري، مصر دار الكتب القانونية، 2016.
- 14- النجار، إخلاص باقر هاشم، (2017)، "الاقتصاد الرقمي والفجوة الرقمية في الوطن العربي"، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة البصرة، العراق.
- 15- جاسم، جعفر حسن، (2010)، "مقدمة في الاقتصاد الرقمي"، دار البداية ناشرون وموزعون، الأردن.