

الفصل السادس

الحوكمة:

نحو منظومة فعالة لإدارة شؤون الدولة والمجتمع





أما في ما يتعلّق بالحوكمة وجذب الاستثمارات، فقد أشارت الدراسات إلى أن الحوكمة تعمل على تعزيز النشاط الاقتصادي، وتقديم الحوافز التي تشجّع على الاستثمار، ومن ثمّ تحقيق النمو الاقتصادي.⁶ وبصورة أكثر تفصيلاً، فإن السياسات التي تتخذها الدول لحماية المستثمر تُسهم في تنمية موارد الدولة المالية وتحقيق النمو، وعلى العكس، فإن تدخل الدولة غير الإيجابي في العقود والملكيّات الخاصة يحدّ من عملية النمو المالي للدولة.⁷ فكلما انخفضت مستويات الفساد، وأسّست المؤسسات والنظام القضائي وأنظمة حماية الملكية الفكرية بالفعالية، وكانت البيئة السياسية أكثر استقراراً، زادت ثقة المستثمر في اتخاذ القرارات الاستثمارية.⁸ أما في ما يتعلّق بالاستثمار الأجنبي المباشر، فقد أشار عددٌ من الدراسات إلى العلاقة بين هذا النوع من الاستثمار وجودة المؤسسات، فدرجة جودة المؤسسات وفعاليتها تؤثر في تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، فكلما كانت هناك سياسات أوضح في الدولة تتبعها المؤسسات المختلفة، وكانت الإجراءات الحكومية غير معقدة، وكانت قوانين الملكية الفكرية تُطبّق بفعالية، زادت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر.⁹ ومن ثمّ فإن كفاءة المؤسسات وجودتها والحوكمة تُسهم في تعزيز تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر ومن ثمّ تؤثر بالإيجاب في النمو الاقتصادي.¹⁰

وتمثّل الخدمات العامة، تلك الخدمات التي تقدمها الدولة للمواطنين، مثل خدمات المياه والصرف الصحي، والرعاية الصحية، والبنية التحتية، والمواصلات، ونظم تسجيل الأراضي، واستخراج التراخيص، وغيرها. وعادة ما يحكم المواطنون على جودة الحوكمة من خلال تجربتهم في الحصول على هذه الخدمات، ومن ثمّ يُعدّ تقديم الخدمات العامة القناة الرئيسية للتواصل بين المواطنين والمؤسسات العامة ويحمل بين جنباته مبادئ الحوكمة، إذ إن تقديمها بشكل جيّد هو الذي يتّسم بفعالية وصولها إلى الفئات المستهدفة وكفاءة استخدام الموارد المتاحة. ومن ثمّ فإن الخدمات العامة تكون أكثر كفاءة وفعالية عندما تكون أقرب للمواطنين واحتياجاتهم الفعلية، لذا يمثّل التوجّه للتحوّل نحو النظم اللامركزية أحد التوجّهات المهمة التي تساعد على كفاءة تقديم الخدمات، نتيجة قرب المستويات المحلية من احتياجات المواطنين وقدرتها على تقديم خدمات أكثر جودة وفقاً لتلك الاحتياجات.¹¹ وارتبط تقديم الخدمات بقضية العدالة، إذ إن الحكومات تعمل على ضمان تقديم الخدمات الأساسية بكفاءة وفعالية لجميع المواطنين، بما في ذلك الفئات الأكثر احتياجاً، تحقيقاً منها للعدالة بين أفراد المجتمع. ويأتي الارتباط بين مفهوم العدالة وتقديم الخدمات نظراً إلى أنه عادة ما يرتفع مستوى رضاء المواطنين عن الخدمات العامة المُقدّمة بشكل يتّسم بالعدالة، ويسهم في تقديم الخدمات، وتقديم الخدمات للأشخاص الأكثر احتياجاً.¹²

تُعدّ الحوكمة إحدى الركائز الأساسية لتعزيز الحق في التنمية، إذ تحمل بين طياتها المبادئ المتعلقة بالعدالة والمشاركة والشفافية وسيادة القانون والمساءلة، وهي المبادئ التي -حال تطبيقها بفعالية وكفاءة- تضمن تحقيق التنمية الشاملة المستدامة. ونظراً إلى الدور المهم الذي تلعبه المؤسسات في عملية التنمية، أُفردت الأجنحة الدولية لها الهدف السادس عشر "السلام والعدل والمؤسسات القوية" ضمن أهداف التنمية المستدامة الأممية. ويركز الهدف السادس عشر على تحقيق الاستقرار وضمان حقوق الإنسان، وتعزيز الحكم القائم على سيادة القانون، من خلال ضمان تكافؤ الفرص ووصول الجميع إلى العدالة، وإنشاء مؤسسات فعّالة وشفافة وخاضعة للمساءلة، والحدّ من الفساد، وضمان وصول المواطنين إلى المعلومات وحماية الحريات الأساسية، واتخاذ القرارات على نحو مستجيب للاحتياجات وشامل للجميع.

وتباينت الأدبيات في ما يتعلّق بعلاقة الحوكمة والنمو الاقتصادي، إذ تطرّق عديدٌ من البحوث لدراسة هذه العلاقة، ووجد بعضها ارتباطاً وثيقاً بين الحوكمة والنمو الاقتصادي، بينما خلص آخرون إلى أن هذا الارتباط محدود، وتجدر الإشارة إلى أن نتائج هذه البحوث تعتمد بشكل كبير على السياق الخاص بالدولة أو الدول محلّ الدراسة، والمنهجية المستخدمة.

ولقد أثبت عديدٌ من الدراسات الأثر الإيجابي للحوكمة في النمو الاقتصادي، والأثر الإيجابي لجودة الحوكمة في معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي للفرد، إذ إن جودة الحوكمة بما تتضمنه من كفاءة وفعالية تقديم الخدمات العامة وسيادة القانون تساعد على تحقيق النمو الاقتصادي، وأشارت الدراسات أن الأقاليم التي لديها مستويات عالية من جودة الحوكمة يكون فيها الأداء الاقتصادي مُرتفعاً.¹ كما انتهى بعضها إلى أن جودة المؤسسات لها تأثير إيجابي في أداء النمو الاقتصادي،² وأشار بعضها إلى أن فعالية المؤسسات الحكومية ومهارات العاملين فيها تُسهم إلى درجة كبيرة في الحدّ من الفقر،³ وتعتبر هذه المؤسسات الأساس في تحقيق الرخاء والنمو، وتُسهم وجودتها في شعور المستثمر بالأمان من خلال تعزيز القضايا المتعلقة بالملكية الفكرية، وسيادة القانون، والحوافز الخاصة. ويجب أن تركز الأهداف الاجتماعية والاقتصادية على مؤسسات قوية، ونظم تأمين اجتماعي قوية، وتمتّع المواطنين بالحريات والتمثيل السياسي المناسب.⁴ ولتحقيق النمو الاحتوائي، لا بدّ أن تتصف المؤسسات نفسها بالاحتوائية، أي تعمل على خلق الفرص وتشجيع الابتكار في المجتمع، وتسهيل عملية المشاركة في صنع القرار، وتعزيز الشفافية مع الوضع في الاعتبار الفئات الأكثر احتياجاً.⁵

ويمكن القول إنه لا يمكن تحقيق النمو الاحتوائي دون وجود نظام كفاء وفعال لتقديم الخدمات العامة. فعلى الرغم من أهمية توافر مستوى مناسب من الدخل فإن توافر وجودة الخدمات الخاصة بالتعليم والصحة وغيرها تُعدّ على نفس القدر من الأهمية، ولا يمكن الوصول إلى نتائج جيّدة فيها دون وجود خدمات عامة متاحة وسهلة الوصول، وبها قدر كبير من الاستجابة. ويشير عديدٌ من الدراسات إلى أن تحسين أداء الخدمات العامة لا يُسهم فقط في رفع نسبة رضا المواطنين وإنما يساعد كذلك على تعزيز ثقتهم في الحكومة، ومن ثمّ تحقيق الأهداف التنموية التي تحقق الرفاه للمواطنين.¹³

ومن الجليّ أن قضية الحوكمة تُعتبر محدّدًا رئيسيًا وحجر الأساس في تحقيق النمو الاقتصادي والاحتوائي، وتعزيز الاستثمار، والمساهمة في الوصول إلى الفئات الأكثر احتياجًا، إلا أنه لتحقيق الأهداف التنموية المرجوة لا بدّ من الإسهام بشكل كبير في نُظم المتابعة والتقييم لدعم عملية صنع القرار من خلال سياسات مبنية على أدلة وبيانات دقيقة، تساعد صانعي القرار على وضع سياسات وأطر تنموية واحتوائية.

ومن الجليّ أن قضية الحوكمة تُعتبر محدّدًا رئيسيًا وحجر الأساس في تحقيق النمو الاقتصادي والاحتوائي، وتعزيز الاستثمار، والمساهمة في الوصول إلى الفئات الأكثر احتياجًا، إلا أنه لتحقيق الأهداف التنموية المرجوة لا بدّ من الإسهام بشكل كبير في نُظم المتابعة والتقييم لدعم عملية صنع القرار من خلال سياسات مبنية على أدلة وبيانات دقيقة، تساعد صانعي القرار على وضع سياسات وأطر تنموية واحتوائية.

أولًا: تطوّر أداء مصر في مؤشرات الحوكمة

تعدّدت المؤشرات المتعلّقة بالحوكمة التي يصدرها عديدٌ من المنظمات الدولية، وعادة ما يُعتبر تصنيف أداء الدول في هذه المؤشرات إحدى الأدوات الداعمة لاتخاذ القرارات، مثل القرارات الاستثمارية، أو القرارات المتعلقة بالمساعدات التنموية وغيرها، لذلك تسعى الدول إلى العمل على تحسين مؤشّراتها لما سيعود بالنفع عليها.

وعند الحديث عن الحوكمة، نجد أن هناك مجموعة من المؤشرات والتقارير التي تعتبر أساسية وتمثّل المرجع الرئيسي لعديد من الدول والجهات المختلفة للتعرف إلى وضع الحوكمة فيها، مثل المؤشرات العالمية للحكومة الصادرة عن البنك الدولي، والحكومة الإلكترونية الصادرة عن الأمم المتحدة، وسهولة ممارسة الأعمال الصادرة عن البنك الدولي، ومؤشر الموازنة المفتوحة الصادرة عن الشراكة الدولية، ومؤشر "إبراهيم" للحكومة الإفريقية الصادرة عن مؤسسة "مو إبراهيم".

ويوضّح الجدول (1) تطوّر أداء مصر في المؤشرات العالمية للحكومة الصادرة عن البنك الدولي، فبالنظر إلى أداء الدولة المصرية في مؤشر فعالية الحكومة، الذي يُعنى بجودة الخدمات العامة والموظفين العموميين، وجودة عملية إعداد السياسات وتنفيذها، ومصداقية الحكومة في

أما في ما يتعلق بتطوّر أداء مصر في مؤشر سيادة القانون، والذي يركز على مدى ثقة المتعاملين والالتزامهم بتطبيق القوانين في المجتمع، وبالأخص إنفاذ العقود، وحقوق الملكية، وعمل الشرطة، والمحاكم، فنجد أن أفضل أداء كان في عام 2010، إذ وصل الترتيب المئوي إلى 49.67، كما شهد عام 2014 أكبر تراجع في أداء هذا المؤشر ليصل إلى 29.33، إلا أنه أيضًا بدأ التحسن التدريجي منذ عام 2015 ليصل إلى 37.98 في 2019، وهو أعلى تصنيف مئوي منذ عام 2013 الذي وصل فيه المؤشر إلى 33.33. ومن الواضح أن هذا التحسّن في الأداء يرجع إلى تبني الحكومة حزمة من السياسات التي تساعد على تعزيز سيادة القانون، خاصة في ما يتعلّق بالاستثمار والآليات الخاصة بتنفيذ العقود وغيرها.

وبالنسبة لمؤشر التحكم في الفساد الذي يُعنى بمدى استخدام السلطة العامة في الحصول على مكاسب خاصة، فنجد أن أعلى تصنيف مئوي للمؤشر في عام 2017 بحوالي 34.13 مقارنة بأقل تصنيف مئوي في عام 2011 بنحو 25.59، وكما يوضّح الجدول فقد حدث تراجع في المؤشر في عام 2019 ليصل إلى 27.88 تصنيف مئوي، على الرغم من أن الدولة المصرية تبذل عديدًا من الجهود في مكافحة الفساد، التي سيجري التطرّق إليها في القسم التالي. ومن الممكن أن يُعزى هذا التراجع إلى أن هذه المؤشرات تعتمد في منهجيتها على الآراء والخبرات الخاصة بإدراك عدد محدود للغاية من المواطنين والخبراء في القطاعات العامة والخاصة والمنظمات غير الحكومية حول العالم، الأمر الذي قد لا يعكس الواقع بشكل دقيق في كثير من الأحيان، ولا يأخذ في الاعتبار البيانات الإدارية والإصلاحات التي تتحقّق في المؤسسات المختلفة ولا تحظى باهتمام إعلامي كبير يؤثر في إدراك المستجيبين لأسئلة جامعي البيانات. ومن المهم هنا الإشارة إلى أن هذه الملاحظة تسري على المؤشرات التي حققت فيها الدولة المصرية ارتفاعًا وتلك التي حققت فيها تراجعًا.

الاستثمار وتنمية القطاع الخاص، كأصدار قانون الاستثمار رقم 2017/72 بما يتضمّن من تسهيلات للقطاع الخاص، والأطر المؤسسية الخاصة بالتحكيم وفصّ المنازعات، والقانون رقم 2018/11 الخاص بإعادة الهيكلة والصلح الواقعي من الإفلاس، كما بذلت الدولة المصرية جهدًا كبيرًا في دعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة والمتناهية الصغر خلال الأعوام القليلة الماضية.

أما في ما يتعلق بمؤشر الجودة التنظيمية الذي يُعنى بقدرة الحكومة على إعداد سياسات وإجراءات جيّدة وتنفيذها، والتي من شأنها أن تساعد على تعزيز تنمية القطاع الخاص، نجد تحسّنًا في التصنيف المؤي لمصر وصل إلى 18.75 في عام 2019، ولكنه ما زال يعدّ تصنيفًا منخفضًا مقارنة بنحو 46.89 في عام 2010 و26.44 و22.12 في عامي 2014 و2015 على التوالي، وأتخذت الحكومة المصرية عددًا من الإجراءات المتعلقة بتعزيز

جدول (1)										
تطور أداء مصر في المؤشرات العالمية للحكومة الصادرة عن البنك الدولي (الترتيب المؤي)										
السنة/المؤشر	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
فعالية الحكومة	42.11	35.07	32.22	20.85	20.19	22.12	27.88	29.33	30.77	36.54
سيادة القانون	49.67	41.78	40.38	33.33	29.33	31.25	32.69	32.69	37.5	37.98
التحكم في الفساد	30.95	25.59	33.18	31.75	30.77	30.29	31.25	34.13	30.77	27.88
الجودة التنظيمية	46.89	41.23	33.65	29.38	26.44	22.12	17.79	17.31	17.31	18.75

المصدر: البنك الدولي. المؤشرات العالمية للحكومة. سنوات متعددة.

الكهرباء، وتنفيذ العقود، والتجارة عبر الحدود، وغيرها من القضايا التي تمسّ بيئة الأعمال بوجه خاص. ويظهر المؤشر تباينًا بين السنوات المختلفة، كان أفضل تصنيف حصلت عليه مصر في عام 2011 الذي وصل إلى 94 من إجمالي 183 دولة، بينما وصل أسوأ تصنيف في عام 2016 إلى 131 من إجمالي 189 دولة، ومنذ ذلك الحين بدأ تصنيف

ويوضّح الشكل (1) تطور تصنيف مصر في مؤسّر سهولة ممارسة الأعمال الصادر عن البنك الدولي، والذي يركّز بوجه عام على مجموعة من الأبعاد المتعلقة بالبيئة التنظيمية للأعمال من خلال عدد من المؤشرات المعتمدة في أغلبها على استقصاءات الرأي، والتي تتناول القضايا المتعلقة ببدء الأعمال، وتسجيل الممتلكات، والحصول على

شكل (1): تطور تصنيف مصر في مؤسّر سهولة ممارسة الأعمال الصادر عن البنك الدولي

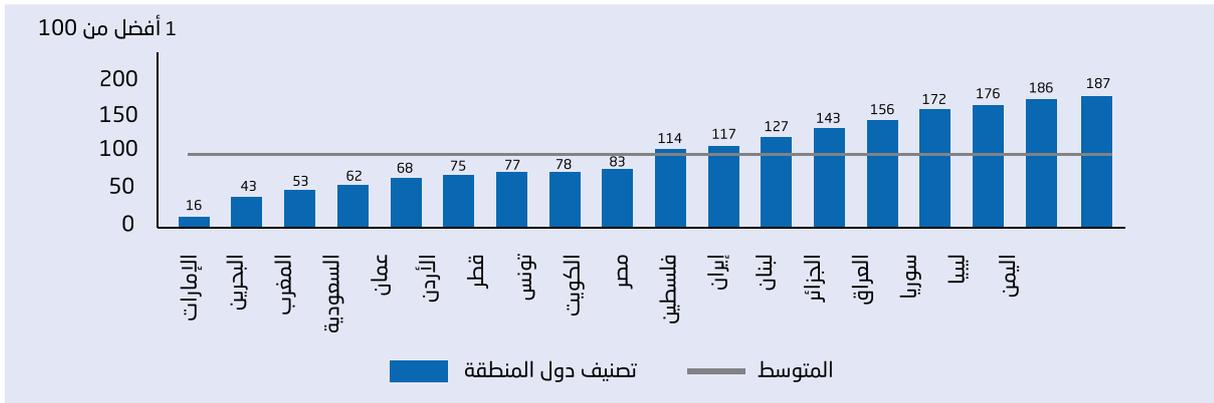


المصدر: World Bank (Multiple Years) Doing Business Report

وعند النظر إلى تصنيف مصر مقارنة بدول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، نجد أن مصر في عام 2020 جاءت في المرتبة العاشرة من ثماني عشرة دولة في التصنيف، كما يوضّح الشكل (2).

مصر التحسّن بشكل عام بعد أن شهد تراجعًا طفيفًا في عام 2018 ليصل إلى 128 من إجمالي 190 دولة، ليعود مرة أخرى إلى أفضل مستوياته منذ عام 2016 ليصل في عام 2020 إلى 114 من إجمالي 190 دولة.¹⁴ إن هذا المؤشر كلما قلّ رقم التصنيف، كان وضع الدولة أفضل،¹⁵

شكل (2): تصنيف مصر ودول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في مؤشر سهولة ممارسة الأعمال الصادر عن البنك الدولي (2020)

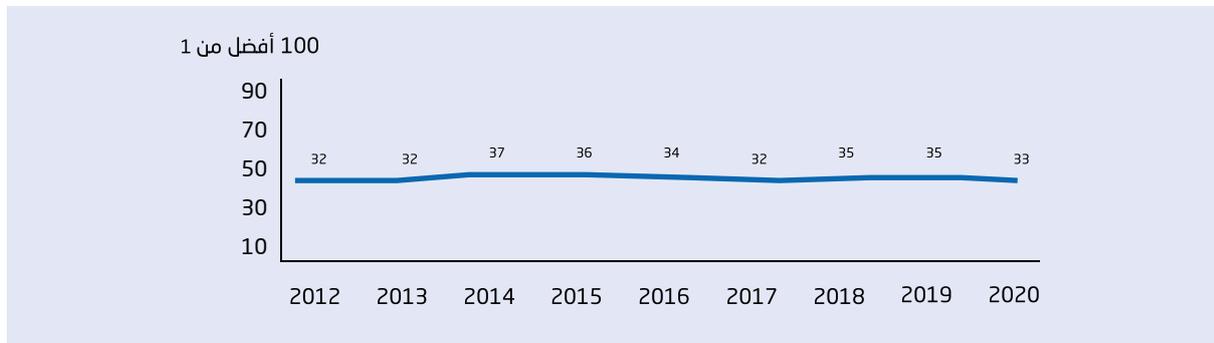


المصدر: World Bank (2020) Doing Business 2020.

2015 و2016 و2017 ليصل إلى 36 و34 و32 نقطة على التوالي، ثم بدأ الارتفاع مرة أخرى في عامي 2018 و2019 ليصل عدد النقاط إلى 35 نقطة لكل منهما، بينما عاد للانخفاض مرة أخرى في عام 2020 ليصل إلى 33 نقطة، وهو ثاني أقل انخفاض في النقاط بعد الأعوام 2012، 2013، و2017.¹⁶

أما بالنسبة لمؤشر مدركات الفساد الصادر عن الشفافية الدولية،¹ الذي يعنى بقياس الفساد في القطاع العام من خلال مجموعة الاستقصاءات الموجهة للخبراء والتنفيذيين من عدد من المنظمات والجهات الدولية، فكما هو موضّح في الشكل (3)، سجّل المؤشر في عام 2014 أعلى نقاط في تاريخه بنحو 37 نقطة، بينما انخفض في الأعوام

شكل (3): تطوّر نقاط مصر في مؤشر مدركات الفساد الصادر عن الشفافية الدولية



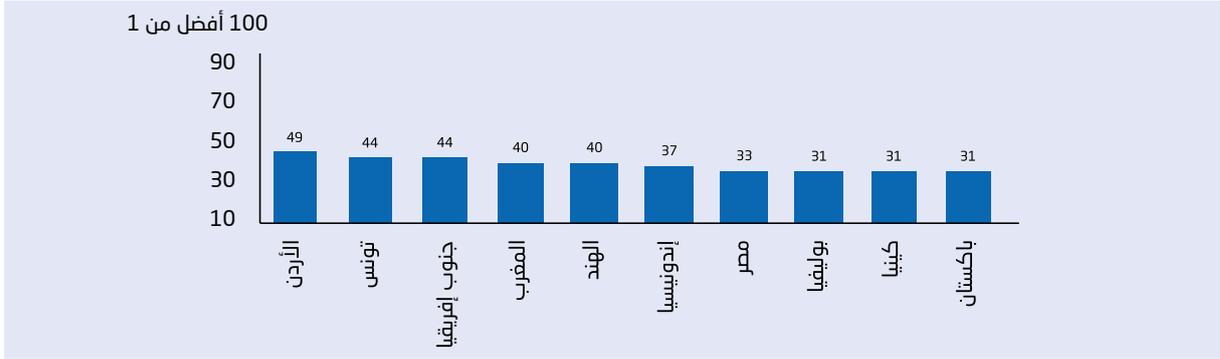
المصدر: Transparency International (Multiple Years). Corruption Perception Index.

1 تجدر الإشارة إلى أن المنهجية الخاصة بهذا المؤشر قد تغيّرت في عام 2012، الأمر الذي يصعب معه إجراء مقارنات قبل هذا الوقت.

مثل باكستان وكينيا وبوليفيا، ومتأخرة عن دول مثل الأردن وتونس وجنوب إفريقيا¹⁷ كما يوضح الشكل (4).

وبالنظر إلى وضع نقاط مصر في مؤشر مدركات الفساد مقارنة ببعض الدول ذات الدخل المتوسط، نجد أنها في مرتبة تعتبر أقل من المتوسطة، فهي متقدمة على دول

شكل (4): نقاط مصر وبعض الدول ذات الدخل المتوسط في مؤشر مدركات الفساد الصادر عن الشفافية الدولية (2020)



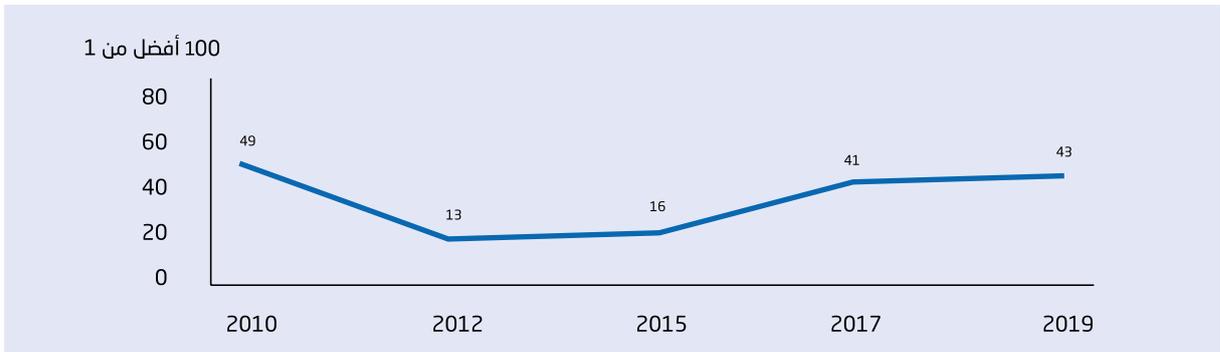
المصدر: Transparency International (2020). Corruption Perception Index.

مجموع النقاط إلى 13 و16 نقطة على التوالي. ولعل ذلك يرجع إلى الظروف السياسية التي كانت تمر بها الدولة المصرية خلال هذين العامين، خاصة في ظل غياب المجلس التشريعي الذي يمثل مكوناً رئيسياً من مكونات المؤشر. ثم حققت مصر ارتفاعاً ملحوظاً في عامي 2017 و2019 وصل إلى 41 و43 نقطة على التوالي¹⁸ ويرجع هذا الارتفاع إلى الإصلاحات التي نُفذت في ما يتعلق بنشر البيانات الخاصة بالموازنة العامة للدولة، إذ أصبحت أكثر شمولية وتفصيلاً، بالإضافة إلى وجود برلمان منتخب يمارس سلطاته الرقابية بجانب الأجهزة الوطنية المعنية بالرقابة وعلى رأسها الجهاز المركزي للمحاسبات.

وفي إطار السياق المتعلق بالشفافية، يأتي مؤشر الموازنة المفتوحة الذي يُعنى بقياس شفافية الموازنة من ناحية شمولية المعلومات المتعلقة بها وإتاحتها للمواطنين، بالإضافة إلى مدى المشاركة، خاصة مشاركة الفئات الأكثر احتياجاً في عملية إعداد الموازنة، كما يقيس مدى كفاءة وفاعلية المؤسسات المعنية بالرقابة مثل البرلمان، والجهات الوطنية القائمة على عملية الرقابة.

ويوضح الشكل (5) تطوّر نقاط مصر في هذا المؤشر. وكما هو مبيّن، يحتل العام 2010 أعلى النقاط التي حصلت عليها مصر بنحو 49 نقطة، ثم تراجعت النقاط الخاصة بالمؤشر تراجعاً شديداً في عامي 2012 و2015 ليصل

شكل (5): تطوّر نقاط مصر في مؤشر الموازنة المفتوحة

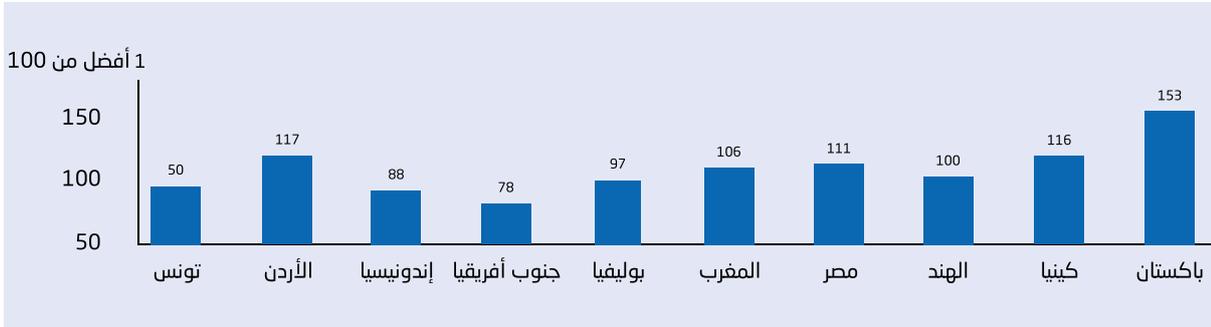


المصدر: International Budget Partnership (Multiple Years). Open Budget Survey.

مشاركة المواطنين في الحكومة الإلكترونية، ومؤشر رأس المال البشري المتعلق بقدرة المواطنين على استخدام الخدمات الإلكترونية الحكومية. وكما يوضح الشكل (6)، فمصر تُعتبر في مرتبة متوسطة في التصنيف مقارنة بدول مثل جنوب إفريقيا وإندونيسيا وتونس في عام 2020، إذ جاءت جنوب إفريقيا في المرتبة الأولى من بين هذه الدول بتصنيف وصل 78 مقارنة بتصنيف 111 لمصر و88 لإندونيسيا، و91 لتونس.¹⁹

ويوضح الشكل (6) تصنيف مصر ومجموعة من الدول ذات الدخل المتوسط في مؤشر الحكومة الإلكترونية الصادر عن الأمم المتحدة، والذي يُعنى بقياس مدى استعداد المؤسسات الوطنية وقدرتها على استخدام الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في تقديم الخدمات العامة، من خلال مؤشر الخدمات الإلكترونية المتعلق بقدرة الحكومة واستعدادها لتقديم الخدمات والاتصال بالمواطنين من خلال الخدمات الإلكترونية، ومؤشر البنية التحتية للاتصالات المعني بوجود خدمات البنية التحتية المطلوبة لتعزيز

شكل (6): تصنيف مصر وبعض الدول ذات الدخل المتوسط في مؤشر الحكومة الإلكترونية الصادر عن الأمم المتحدة (2020)

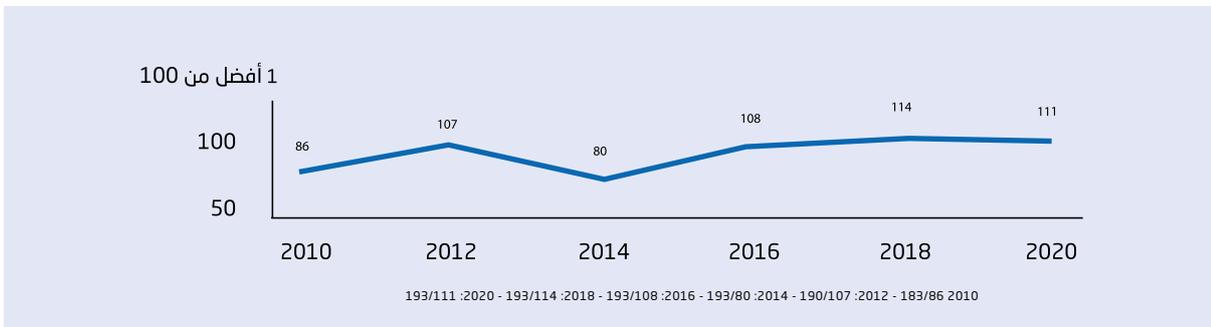


المصدر: United Nations (2020) E-Government Survey.

من إجمالي 193 دولة على التوالي، لكن هناك تحسن طفيف في عام 2020 إذ وصل إلى 111 من إجمالي 193 دولة.²⁰

وكما هو مبين في الشكل (7)، فإن أفضل تصنيف حصلت عليه مصر في هذا المؤشر كان في عام 2014، إذ وصل إلى 80 من 193 دولة، إلا أن التصنيف تراجع بشكل ملحوظ في عامي 2016 و2018 فوصل إلى 108 و114

شكل (7): تطوّر تصنيف مصر في مؤشر الحكومة الإلكترونية الصادر عن الأمم المتحدة

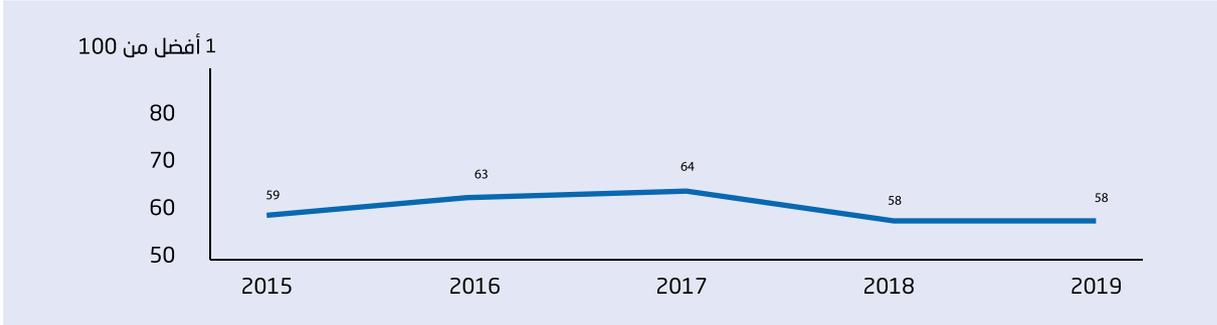


المصدر: United Nations (Multiple Years) E-Government Survey.

الرقمي. وكما يوضح الشكل التالي، فقد تحسن تصنيف مصر في المؤشر في عامي 2018 و2019 ليصل إلى 58 من إجمالي 79 دولة مقارنة بنحو 64 في عام 2017 من إجمالي 79 دولة.

وبالنسبة لمؤشر الاتصال العالمي الصادر عن مؤسسة هاواوي، والذي يقيس مدى قدرة الدول على الاتصال من خلال تقييم وضعيتها بناء على حجم الاستثمار في قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وأداء الاقتصاد

شكل (8): تطوّر تصنيف مصر في مؤشر الاتصال العالمي

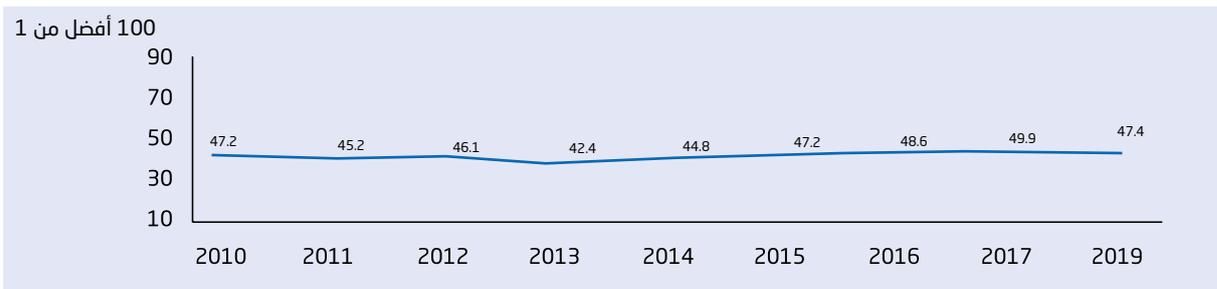


إجمالي عدد الدول في جميع السنوات المذكورة هو 79. المصدر: مؤسسة هاواوي (سنوات متعددة). مؤشر الاتصال العالمي.

كانت تمر بها الدولة المصرية. ومنذ عام 2014 بدأ المؤشر الارتفاع تدريجيًا حتى وصل في عام 2017 إلى أفضل أداء للدولة المصرية ببلوغه 49.9 نقطة، ولكنه انخفض ثانية في آخر تقرير صدر عام 2020، والذي يتضمّن نقاط المؤشر لعام 2019 ليصل إلى 47.4 نقطة²¹ وتجدر الإشارة إلى أن مؤسسة محمد إبراهيم قد نُفذت مراجعة متعمقة وشاملة لمؤشر "مو إبراهيم" للحكومة بين أعوام 2018 و2020، وقد تكون سبباً لهذا التراجع. وقد تم تعديل مؤشر الحكومة الإفريقية. وقد تمثل هذا التعديل في إضافة أبعاد جديدة للحكومة، ومراجعة هيكل الإطار العام للمؤشر وتجميع المؤشرات.

وعلى المستوى القاري، يقيس مؤشر "إبراهيم" للحكومة الإفريقية الحكومة من خلال التركيز على أداء الدول في الأمن وسيادة القانون بما يتضمّن ذلك من الشفافية والمساءلة والأمن القومي. كما يُعنى بقياس المشاركة وحقوق الإنسان، والفرص الاقتصادية المستدامة وما تشمله من أداء الإدارة العامة والبنية التحتية وبيئة الأعمال، كما يتطرق إلى التنمية البشرية بما فيها من قضايا التعليم والصحة والرفاه. وكما يوضح الشكل التالي فمنذ عام 2010 كان أقل أداء للدولة المصرية في هذا المؤشر عام 2013 والذي وصل إلى 42.4 نقطة، والذي من الممكن أن يرجع إلى الأوضاع السياسية والاقتصادية التي

شكل (9): تطوّر نقاط مصر في مؤشر إبراهيم للحكومة الإفريقية



المصدر: Mo Ibrahim Foundation (multiple years). Ibrahim Index of African Governance

والمشاركة، وتوطين أهداف التنمية المستدامة. وحتى تؤدي الجهود المبذولة في كل ركيزة بثمارها، لا بد من العمل عليها بالتوازي لتُحدث آثارًا إيجابية في المجتمع وفي العملية التنموية. ونعرض في ما يلي لهذه الركائز مع مراجعة أداء الحكومة المصرية في كل منها.

1-2 الإصلاح الإداري

تعد المؤسسات العامة الفعالة والشفافة والمستجيبة والخاضعة للمساءلة إحدى الوسائل الأساسية التي يجري من خلالها تنفيذ الاستراتيجيات التي تعدها الحكومة لتحقيق الأهداف التنموية، وهي أيضًا حلقة الوصل بين الدولة والمواطنين والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، والتي تساعد على تحقيق النمو والحد من الفقر والاستقرار.²² وتحتاج المؤسسات العامة إلى عمليات إصلاح مستمرة حتى تكون قادرة على تلبية احتياجات المواطنين، والعمل وفق معايير الشفافية والمساءلة والمشاركة والفاعلية والكفاءة. ويجب أن تكون عملية الإصلاح الإداري ضمن إطار عام شامل ومتكامل، ومن ثم أتجه عديد من الدول لتبني استراتيجيات للإصلاح الإداري مثل دول شرق أوروبا. وعادة ما يجري تبني تلك الاستراتيجيات للتغلب على مجموعة من التحديات التي تواجه المؤسسات العامة والتي تتعلق بضعف القدرات، وتحسين نظم الإدارة المالية الحكومية، وتحسين آليات المتابعة والتقييم، وتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، وغيرها من القضايا التي تتكوّن وفق السياق الوطني لكل دولة.

وقد تبنت مصر رؤية للإصلاح الإداري في عام 2014 بهدف الوصول إلى جهاز إداري كفء وفعال، يتسم بالحوكمة، ويخضع للمساءلة، ويسهم بقوة في تحقيق الأهداف التنموية للدولة، ويُعطي من رضاء المواطن، ووضعت مجموعة من المبادئ الحاكمة لعملية الإصلاح الإداري في إطار هذه الرؤية، منها اعتماد معايير الجودة والتميز في تقديم الخدمات العامة، والإعلان بشفافية عن جميع خطوات عملية الإصلاح، وعدم المساس بحقوق أي موظف، واعتماد مبدأ الجدارة والكفاءة في جميع عمليات التوظيف والترقي وزيادة الأجور ومنح فرص التدريب.

واهتمت الدولة المصرية بربط خطة الإصلاح الإداري بالواجبات الدستورية المتمثلة في تقديم مختلف الخدمات بكفاءة وعدالة، وتحقيق بيئة اقتصادية صحية تتسم بالشفافية والحوكمة والمنافسة العادلة وتكافؤ الفرص، وهي الواجبات التي لا يمكن تحقيقها إلا من خلال تمكين الجهاز الإداري للدولة وتطوير أدائه بشكل مُستدام. ومن ثم، تضمّنت رؤية الإصلاح الإداري 12 محورًا تمثل المرتكزات الرئيسية لعملية الإصلاح الإداري، وكما هو موضح في الشكل (10)، تدور هذه المحاور

ويجب التنويه بأن المنهجيات الخاصة بالمؤشرات تعتمد في أغلبها على مؤشرات الإدراك، والتي -على الرغم من أهميتها- قد تتسم بقدر من عدم الموضوعية، الأمر الذي قد لا يعكس بشكل دقيق التطورات على أرض الواقع في عدد من المؤشرات. كما تجدر الإشارة إلى أن هناك مجموعة من المؤشرات السابقة التي لم تأخذ في اعتبارها الجهود التي بذلتها الحكومة خلال السنوات القليلة الماضية، نتيجة لأن الفترة بين جمع البيانات وصدور المؤشر قد تطول لتصل إلى أكثر من عامين، الأمر الذي يؤدي إلى عدم إدراك أحدث المتغيرات والتطورات، مما قد ينال من مصداقية هذه المؤشرات على أرض الواقع.

وبغض النظر عن اتجاه المؤشرات، فإن وضعية مصر بشكل عام مقارنة بالدول الأخرى تستدعي ضرورة التصدي للتحديات التي تواجه تعزيز الحوكمة في مصر، والتي تنقسم في العموم إلى تحديات مؤسسية، تتمثل في زيادة أعداد الموظفين وسوء توزيعهم بين الجهات المختلفة، وتداخل المهام والمسؤوليات بين الأجهزة الإدارية المختلفة، بالإضافة إلى التحديات المتعلقة بالبيئة التشريعية، فعلى الرغم من الزخم التشريعي خلال السنوات القليلة الماضية، فإن هناك عديدًا من القوانين التي لم تصدر بعد، ولها علاقة مباشرة بقضايا الحوكمة، مثل قانون حرية تداول البيانات والمعلومات، وقانون الإدارة المحلية، وقانون التخطيط العام للدولة، وقانون حماية الشهود والمبلغين. وهناك أيضًا التحديات المتعلقة بالقدرات البشرية والمالية، إذ تعاني الحكومة المصرية من محدودية الموارد المالية بما يؤثر بالسلب في سياسات الحكومة الرامية إلى تعزيز الحوكمة وكفاءة المؤسسات، بالإضافة إلى التحديات المتعلقة بضعف نظم المتابعة والتقييم، وتحديث البنية المعلوماتية الخاصة برصد البيانات الإحصائية وجمعها.

وتجدر الإشارة إلى أن الدولة المصرية بدأت خلال السنوات الماضية المضيّ قديمًا نحو التغلب على هذه التحديات، من خلال سياسات وبرامج واضحة في مختلف المجالات والقضايا والقطاعات، بما يضمن تعزيز الحوكمة.

ثانيًا: الركائز الأساسية لتعزيز الحوكمة

هناك مجموعة من الركائز الأساسية التي ينبغي للدول العمل عليها وتحفيزها لتعزيز الحوكمة، تتنوع بين السياسات المتعلقة بعمليات الإصلاح الإداري بما تتضمنه من تطوير الجهاز الإداري للدولة، وإصلاح الإدارة المالية الحكومية وتعزيز المتابعة والتقييم، ومكافحة الفساد، والشفافية

الأجور وبناء القدرات ومكافحة الفساد وتعزيز العلاقة بين الحكومة والمواطن.

بين الإصلاح التشريعي والمؤسسي والتنظيمي والإدارة المالية والمتابعة والتقييم وإدارة الأصول وحمايتها وهيكل

شكل (10): محاور رؤية الإصلاح الإداري



في إطار السعي إلى تطوير الجهاز الإداري للدولة والعاملين فيه، شكّلت اللجنة العليا للإصلاح الإداري برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية عدد من الوزراء، منهم وزير التخطيط والتنمية الاقتصادية، ووزير الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، ووزير التنمية المحلية، ورئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، بهدف تفعيل برنامج الحكومة ورؤيتها في مجالات الإصلاح الإداري، والعمل على رفع كفاءة الجهاز الإداري للدولة، من خلال وضع الآليات والبرامج التي تكفل تطوير الخدمات الحكومية العامة وإعادة الكوادر الإدارية المؤهلة. وفي عام 2019، شكّلت الأمانة الفنية للجنة متابعة مخرجات البرنامج التنفيذي لمحور الشفافية وكفاءة المؤسسات من استراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر 2030، ومتابعة خطة الإصلاح الإداري في مصر، وتقديم المقترحات اللازمة لتفعيلها. وتنبثق من هذه اللجنة ثلاث لجان فرعية ممتثلة في التطوير المؤسسي وبناء القدرات وتنميتها والإصلاح التشريعي.

وفي إطار تنفيذ هذه الرؤية ومحاورها والتي شملت الإصلاح التشريعي، والتطوير المؤسسي، وبناء القدرات، وميكنة الخدمات الحكومية، وإنشاء قواعد البيانات، نُفّذت الدولة عددًا من الإجراءات التي تضمّنت إصدار قانون الخدمة المدنية رقم 2016/81 ولائحته التنفيذية، والذي مثّل نقطة تحول رئيسية في منظومة الإدارة العامة في مصر، إذ يركّز على معايير الجدارة والكفاءة والتميز للارتقاء

ولعلّ عملية الإصلاح الإداري عملية واسعة ومتشابهة وتتضمّن عددًا من القضايا مثل تلك المذكورة في الرؤية المصرية، ولكن هناك بعض القضايا الأساسية التي لا بدّ من تسليط الضوء عليها، وهي تطوير الجهاز الإداري وإصلاح الإدارة المالية الحكومية وتعزيز المتابعة والتقييم.

1-1-2 تطوير الجهاز الإداري

يتطلّب تطوير الجهاز الإداري النظر ليس فقط إلى الأبعاد المتعلقة بالجوانب المؤسسية والتنظيمية، ولكن أيضًا القانونية. فالأجهزة الإدارية يجب أن تخضع لقوانين وإجراءات شفافة وعادلة تأخذ في اعتبارها جميع القضايا المتعلقة بالموظفين العموميين. وعادة ما تراجع الدول لتطوير أجهزتها الإدارية الهياكل الإدارية فيها وتعديلها وتعمل على تقليل التشابكات بينها، كما تسعى إلى تعزيز قدرات الموظفين العموميين وبنائها من خلال برامج محددة تتواءم مع التغيرات والتطورات على الساحة الدولية والإقليمية والوطنية، بالإضافة إلى تطوير عملية تقديم الخدمات نفسها، وتعمل الدول على التطوير أيضًا من خلال تحديث الأطر القانونية الحاكمة للمؤسسات العامة. ولكن يكمن التحدي الأساسي في عملية التنفيذ ومواجهة المقاومة التي تصدر من بعض الموظفين نتيجة عملية التغيير وتغيير الثقافة.

طويل في تقديم الشهادات المهنية للعاملين في الجهات الحكومية، مثل جامعة كينجز كولج ببريطانيا، وجامعة ميزوري بالولايات المتحدة الأمريكية، وجامعة اسلسكا الفرنسية بمصر.

في الوقت نفسه، تسعى الحكومة إلى إعادة النظر في وظائفها الأساسية، وإعادة هيكلة وزاراتها ومصالحها وهيئاتها بشكل يتماشى مع هذه الوظائف من جانب، ويحقق الكفاءة والفعالية في إدارة جهاز الدولة من جانب آخر. من هنا تأتي أهمية إنشاء والانتقال إلى العاصمة الإدارية الجديدة كمحفّز رئيسي للتعامل مع المشكلات التي تواجه الجهاز الإداري في الحكومة المصرية.

بمستوى الخدمات العامة والحدّ من الفساد الإداري. وغيّر القانون الفلسفة القائمة على شؤون الأفراد إلى الموارد البشرية التي تُعنى بالموظفين ورفع قدراتهم بما يسهم في تعزيز الشفافية والكفاءة والنزاهة في الجهاز الإداري للدولة.

وأعدت الحكومة استراتيجية لبناء القدرات وتنميتها، تقوم على مجموعة من الجزم التدريبية المقدّمة للعاملين الجدد والحاليين، والقيادات الوسطى والعلّيا، والبرامج الموجهة لفئات معيّنة مثل المُقبلين على التقاعد والمرأة. وخلال السنوات الماضية، اهتمت الدولة المصرية بتوفير التدريب بالتعاون مع الجامعات الوطنية والدولية التي لها باع

الإطار (1): العاصمة الإدارية الجديدة كمحفّز للإصلاح الإداري

- تعتزم الحكومة المصرية نقل دواوين وزارات الجهاز الإداري للدولة إلى العاصمة الإدارية الجديدة في الربع الأخير من عام 2021. ووضعت الحكومة الإصلاح الإداري نصب أعينها -منذ الإعلان عن إنشاء العاصمة الإدارية- كأحد المحاور الرئيسية التي تهدف إلى تحقيقها هذه العاصمة. ومن ثمّ وضعت خطة متكاملة لنقل موظفي الجهاز الإداري، وفُرت من خلالها أماكن سكنية للموظفين الراغبين في الانتقال للسكن بجانب هذه العاصمة، كما وفُرت أيضًا وسائل للانتقال منها وإليها تيسيرًا على موظفيها.
- وتأتي العاصمة الإدارية الجديدة لتعكس الإرادة السياسية في الإصلاح الإداري من خلال التقلب على عدد من التحديات التي تواجهه، فوجود جميع الوزارات والإدارات في مكان واحد يسهّل من عملية التنسيق والاتّساق في الأهداف العامة. كما أن البنية التحتية والمعلوماتية للعاصمة الإدارية الجديدة ستساعد بصورة كبيرة على عملية التحول الرقمي والارتقاء بمستوى الخدمات المقدّمة للمواطنين، ومن ثمّ الحدّ من الفساد، ورفع مستوى رضا المواطنين وثقتهم في الحكومة.
- وتُمثّل العاصمة الإدارية الجديدة أيضًا فرصة حقيقية لتفعيل التقسيمات التنظيمية التي نصّ عليها قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 2018/1146، والتي تضمّنّت المراجعة الداخلية، والتخطيط الاستراتيجي، والمتابعة والتقييم، والموارد البشرية، والدعم التشريعي، ونظم المعلومات والتحوّل الرقمي. وستساعد هذه الوحدات من خلال وجودها في بيئة موّاتية مثل العاصمة الإدارية الجديدة على رفع كفاءة الجهاز الإداري للدولة وفعاليتها. وبالفعل اتخذت الحكومة المصرية خطوات في تحديد الهياكل ونظم العمل بهذه الوحدات.
- ولعلّ الانتقال إلى العاصمة الإدارية الجديدة أدّى إلى وجود اهتمام غير مسبوق بتدريب القدرات الكوادر الإدارية وبناءها. فوضعت الحكومة المصرية الخطة التنفيذية لتدريب موظفي الجهاز الإداري للدولة المرشحين للانتقال إلى العاصمة الإدارية الجديدة، والتي تشمل حزمة برامج أساسية تهدف إلى رفع قدراتهم في عديد من المجالات مثل التخطيط الاستراتيجي، والمتابعة والتقييم، والاتصال وخدمة المواطنين.

المصدر: الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

الإطار (2): مركز تقييم القدرات والمسابقات

- في عام 2019، أُنشئ مركز تقييم القدرات والمسابقات تماشيًا مع المادة 30 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 2016/81، التي تنصّ على إنشاء قاعدة أسئلة إلكترونية بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في كل تخصص وفقًا لمتطلبات شغل كل وظيفة. ويهدف المركز إلى تحقيق العدالة والشفافية وإرساء مبدأ تكافؤ الفرص في التوظيف والتدريب والترقي، وتحقيق معايير الحوكمة واستقطاب أفضل العناصر للعمل بالجهاز الإداري للدولة، وضمان شغل العناصر ذات الكفاءة للمناصب القيادية، وكفاءة استخدام مخصصات التدريب.

تابع الإطار (2): مركز تقييم القدرات والمسابقات

- يقوم المركز على منظومة إلكترونية متكاملة أعدّها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة متضمّنة البنية التحتية التكنولوجية وغرف التحكم لمواجهة أي تحديات من الممكن أن تواجه الموظفين في أثناء الاختبارات. كما أن النظام به درجة عالية من الحماية لمنع اختراقه.
- أعدت مجموعة من الخبراء والاختصاصيين في مختلف المجالات بنوكًا للأسئلة في خمس مجموعات رئيسية هي الجدارات السلوكية، واللغة العربية، واللغة الإنجليزية، والحاسب الآلي، والمعلومات العامة. وتتغير الأسئلة بصورة دورية. وبعد إجراء الاختبارات، تُحسب النتائج آليًا وتُعلن فورًا نتيجة الاختبار، لضمان النزاهة والشفافية.

المصدر: الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

ومشروع تطوير خدمات مصلحة الأحوال المدنية، ومشروع خدمات الناخبين. كما أطلقت الحكومة المصرية برنامج قواعد البيانات القومية بهدف توحيد البيانات الأساسية للمواطنين من خلال ربط قواعد البيانات مع بعضها، مثل قاعدة بيانات السكان، والمواليد والوفيات، والأحوال المدنية، والمستفيدين من الدعم، وبيانات المتقاعدين.

كما تبنت الحكومة برنامج تطوير الخدمات الحكومية الذي يهدف إلى تحسين فعالية الخدمات الحكومية، والحدّ من الفساد، والتكامل بين الخدمات الحكومية المختلفة، من خلال ميكتتها. وتضمّن البرنامج مجموعة من المشروعات منها مشروع تطوير نظم وحدات ونيابات المرور، ومشروع تطوير الإدارات المحلية بالأحياء والمدن،

الإطار (3): جائزة مصر للتميز الحكومي

- أطلقت جمهورية مصر العربية عام 2018 جائزة مصر للتميز الحكومي بهدف "تحفيز روح التنافس والتميز على مستوى الموظفين من جهة، وعلى مستوى المؤسسات الحكومية من جهة أخرى. ويكرّم المتميزون في أداء الخدمات العامة تكريمًا معنويًا وماديًا مما يرسّخ قيم العطاء والانتماء والتميز، ويحفّز الجميع على الارتقاء بمستويات الأداء والالتزام بمعايير الجودة والتميز"، للمساهمة في تحقيق الأهداف التي نصّت عليها استراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر 2030 بشأن تكوين جهاز إداري فعال وكفء يسهم في تحقيق التنمية.
- تهدف الجائزة إلى تشجيع المنافسة بين المؤسسات الحكومية على جميع المستويات: القومي والمحلي والإقليمي، وتحقيق معدلات أفضل لرضاء المواطنين، ونشر ثقافة الجودة والتميز على مستوى الجهاز الإداري للدولة، وتعزيز روح الابتكار والإبداع والمكافأة على التميز في المجتمع المصري، وإلقاء الضوء على النماذج الناجحة للمؤسسات الحكومية.
- وتُنظّم المسابقة الخاصة بالجائزة بصفة دورية، وتتضمن ست جوائز، هي جائزة المؤسسة المتميزة، والوحدة المتميزة، والخدمات الحكومية، والابتكار والإبداع المؤسسي، والقيادات المتميزة، والتميز الفردي.

المصدر: الموقع الرسمي لجائزة مصر للتميز الحكومي.

التدقيق الداخلي، وتبني أطر إنفاق متوسطة المدى، وأطر إيرادات متوسطة المدى، مع تعديل القوانين والتشريعات اللازمة لعمليات الإصلاح.²³ فضلًا عن إصلاح إدارة الدين العام، والسياسات الضريبية.

وفي إطار الجهود المتعلقة بالإصلاح الإداري والمالي، شرعت الدولة المصرية في إصلاح الإدارة المالية الحكومية باعتبارها إحدى الأدوات الرئيسية لتعزيز عملية التنمية، وركزت على إصلاح عدد من القضايا المهمة كما يوضّح الشكل(11). ففي عام 2017، أعلنت الحكومة المصرية

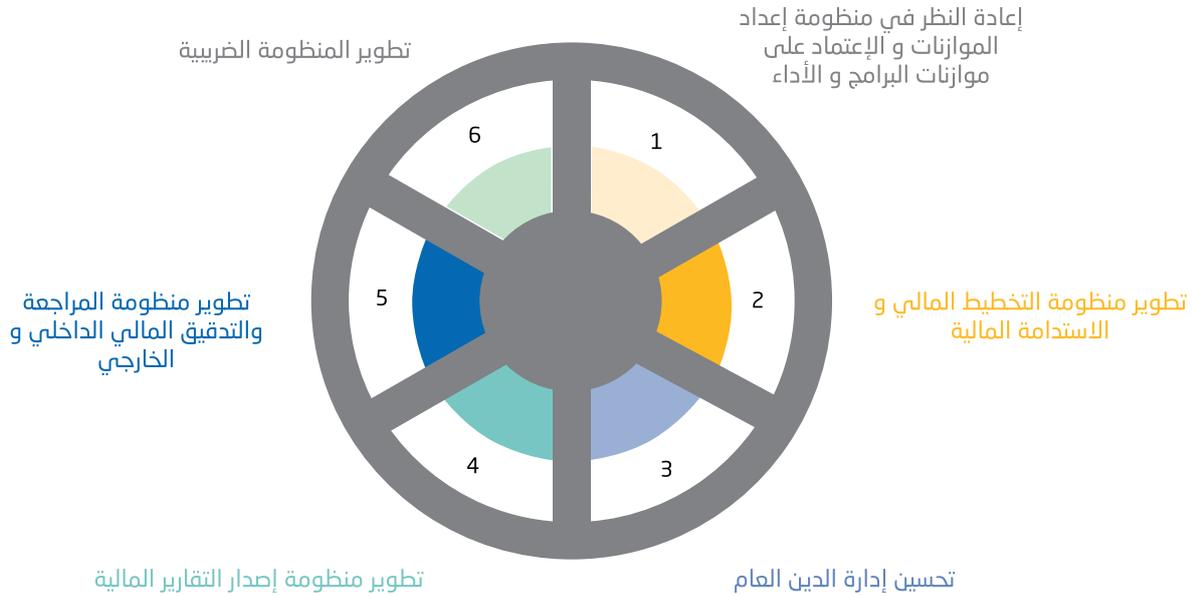
2-1-2 الإدارة المالية الحكومية

تعتبر الإدارة المالية الحكومية أحد الأضلع الأساسية لعملية الإصلاح الإداري، إذ تضمن تخصيص الموارد العامة بكفاءة وفعالية، ووفقًا للأولويات الاستراتيجية التي تضعها الدولة لتعزيز عملية التنمية، وتساعد الإدارة المالية الحكومية الجيدة على الحدّ من الفقر، ومكافحة الفساد، وتعزيز الكفاءة والفعالية. وتتضمّن أفضل الممارسات في إصلاح الإدارة المالية العامة إصلاح الموازنات، وتعديل النظم المحاسبية، ونظم المعلومات المالية الحكومية، وتعزيز

تعدّها وزارتنا التخطيط والتنمية الاقتصادية والمالية، واتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لتعديل التشريعات الحاكمة لعملية التخطيط والإنفاق العام، والتنسيق مع الوزارات والجهات المختلفة المعنية بتطبيق موازنة البرامج والأداء. وفي هذا الإطار وُضعت خطة مكثفة لتعزيز قدرات العاملين بوحدات التخطيط والموازنة العامة بجميع الجهات الحكومية، ونُظّم برنامج تدريبي شامل ومتكامل، كما تُمكن وزارتنا التخطيط والتنمية الاقتصادية والمالية عملية إعداد خطة وموازنة البرامج والأداء، بربط نظام المعلومات المالية الحكومية بوزارة المالية مع المنظومة المتكاملة لإعداد ومتابعة الخطة الاستثمارية بوزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية. كما أُعدّ ونُشر أول دليل عن موازنة البرامج والأداء، لتوفير جميع المعلومات التي تساعد المعنيين بإعداد وتطبيق منظومة البرامج والأداء في مختلف الأجهزة الحكومية.

التحوّل نحو موازنة البرامج والأداء للعمل على إحكام الرقابة على النفقات، وربط المخصّصات المالية بمؤشرات الأداء التي يمكن من خلالها تقييم البرامج الحكومية، ومن ثمّ تُسهم في فعالية البرامج التنموية وكفاءتها. وبدأت الحكومة المصرية تطبيق موازنة البرامج والأداء منذ عام 2017 بشكل تدريجي على الوزارات، حتى وصل عدد الوزارات التي طبّقت موازنة البرامج والأداء إلى 31 وزارة وخمس جهات مستقلة خلال العام المالي 2020/2019. وتجدر الإشارة إلى أنه نظرًا إلى الأهمية الكبرى لعملية التحوّل نحو موازنة البرامج والأداء، أصدر رئيس مجلس الوزراء القرار رقم 2019/1167 بشأن تشكيل لجنة برئاسته لتتولّى متابعة منظومة خطط الأداء وبرامجه وعضوية وزراء التخطيط والتنمية الاقتصادية والمالية ورئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، على أن تقوم اللجنة بعدد من المهام، كمراجعة خطة تطبيق موازنة البرامج والأداء التي

شكل (11): جهود إصلاح الإدارة المالية الحكومية



الدولي، والبنك المركزي المصري، بهدف تحقيق الاستفادة المالية والتأكد من القدرة المالية للحكومة على سدّ الدين وفوائده في الأجلين المتوسط والطويل.

وتّجهت وزارة المالية ومصحة الضرائب المصرية للعمل على تحسين المنظومة الضريبية، فهدفت الخطة الاستراتيجية لمصلحة الضرائب المصرية 2020-2017 إلى تطوير الإدارة الضريبية، وتحسين الخدمات المقدمة للمتعاملين بما يعمل على رفع نسب الالتزام الطوعي، وتوسيع القاعدة

أما في ما يتعلق بتحسين إدارة الدين العام، فقد حرصت الحكومة المصرية على إصدار استراتيجية إدارة الدين العام متوسطة الأجل، الأولى في عام 2015، والثانية في عام 2018، والتي اشتملت على الأهداف الرئيسية لإدارة الدين العام، وعوامل المخاطر الأساسية، والتوقعات الخاصة بالاقتصاد الكلي.²⁴ كما شكّلت لجنة إدارة ملف الدين العام وتنظيم الاقتراض الخارجي والحدّ منه بعضوية وزارات التخطيط والتنمية الاقتصادية، والمالية، والتعاون

بالتعاون مع عديد من شركاء التنمية إلى إعداد أدلة العمل وتدريب الموظفين المرشّحين للعمل في التقسيمات التنظيمية الواردة في قرار رئيس مجلس الوزراء.

وخلال السنوات الماضية، حدث تطوّر ملحوظ في منظومة التقارير المالية التي تصدر عن وزارة المالية، فأصبحت أكثر تفصيلاً من ناحية المعلومات والتحليل المُقدّم، مما يتيح الفرصة لفهم الأوضاع المالية والاقتصادية للدولة. وتصدر الوزارة بيانًا ماليًا أوليًا بمجرد إعداد الموازنة وقبيل مناقشتها في البرلمان، بهدف فتح المجال لمناقشة جادة بشأن أولويات الموازنة وتوزيع المخصصات قبل الموافقة على الموازنة واعتمادها. في الوقت نفسه تصدر الوزارة موازنة المواطن والتي تسعى من خلالها إلى تبسيط الموازنة بشكل يتيح مستويات أعلى من الشفافية والمشاركة، بالإضافة إلى نشر الموازنات المعتمدة والمعدّلة والحسابات الختامية وغيرها من وثائق الموازنة الأساسية. وقد قادت هذه الإجراءات إلى تقدّم أداء مصر في مؤشر الموازنة المفتوحة على النحو السابق ذكره.

الضريبية، وإحكام تنفيذ القوانين واللوائح الضريبية وردع غير الملتزمين، وتحسين إدارة المخاطر.²⁵ ومن ثمّ عملت الحكومة على ميكنة منظومة الضرائب المصرية لمكافحة التهرب الضريبي، وزيادة معدلات التحصيل الضريبي، ودمج الاقتصاد غير الرسمي في الاقتصاد الرسمي. كما تعمل الحكومة على تقديم عدد من التعديلات التشريعية لتواكب التطوّرات الحديثة على المنظومة الضريبية في مصر، مثل قانون الضرائب على الدخل، وقانون القيمة المضافة، وإعداد قانون لإجراءات الضريبة الموحد.

وأصدر رئيس مجلس الوزراء القرار رقم 2018/1146 بشأن استحداث ستة تقسيمات تنظيمية في الجهاز الإداري للدولة من ضمنها المراجعة الداخلية لضمان الرقابة على الأنشطة والبرامج التي تقوم بها الوحدات الحكومية، وأنشأ عديدًا من الجهات، بما في ذلك وزارة المالية وحدة تختص بالمراجعة الداخلية تتبع الوزير مباشرة، لمتابعة تنفيذ برامج الموازنة العامة للدولة وتقييم المخاطر التي تواجه عمل الوزارة والجهات التابعة لها ووضع الآليات اللازمة لمواجهة هذه المخاطر.²⁶ وتسعى الحكومة المصرية

الإطار (4): منظومة الشكاوى الحكومية الموحدة



- صدر قرار رئيس الجمهورية رقم 2017/314 بشأن إنشاء منظومة الشكاوى الحكومية الموحدة بهدف تلقي جميع الشكاوى الحكومية وفحصها وتوجيهها والردّ عليها إلكترونياً. ومن ثمّ، أصدر رئيس مجلس الوزراء القرار رقم 2017/1855 بربط إدارات ومكاتب خدمة المواطنين التي تتعامل مع شكاوى المواطنين بمنظومة الشكاوى الحكومية الموحدة.
- وتهدف المنظومة إلى توفير آلية سهلة وسريعة ومتطوّرة يستطيع المواطن عبرها إرسال شكواه للجهة الحكومية من أي مكان وفي أي وقت، وبناء جسور الثقة بين الحكومة والمواطنين بتلبية احتياجاتهم وشكاواهم في صورة سياسات وبرامج حكومية قابلة للتنفيذ، وبناء قاعدة بيانات بشكاواهم لاستخدامها في التخطيط من أجل التنمية، وضمان حقوق المواطنين، ومكافحة الفساد.
- يمكن للمواطنين التقدم بالشكوى من خلال البوابة الإلكترونية للمنظومة، وتضمن المنظومة سرية البيانات الخاصة بالشكاوى المقدمة ومرفقاتها.

المصدر: الموقع الرسمي لمنظومة الشكاوى الحكومية الموحدة.

التغذية المرتدة بخصوص أداء الحكومة ومن ثمّ تحسينه لخدمة الأغراض التنموية وتعزيز الشفافية والمساءلة والكفاءة والفعالية.²⁷ وتختلف جهود المتابعة والتقييم من دولة إلى أخرى وفق طبيعة النظام الإداري بها، والنظام التخطيطي الذي تُنفَّذ الخطط وتُتابع بناءً عليه.

3-1-2 المتابعة والتقييم

إن تعزيز المتابعة والتقييم يعتبر محورًا أساسيًا ضمن عمليات الإصلاح الإداري، فهما أداة قوية يمكن استخدامها لتحسين النتائج والمخرجات الخاصة بالمؤسسات العامة، وتقديم

كما أنشأت الحكومة المنظومة المتكاملة لإعداد ومتابعة الخطة الاستثمارية، في إطار جهود تطوير العملية التخطيطية وتعزيز المساءلة والشفافية والفعالية في الجهاز الإداري للدولة، إذ تهدف هذه المنظومة إلى تعزيز فعالية إعداد الخطة الاستثمارية ومتابعتها، وتحسين كفاءة الإنفاق العام، وتحسين الأداء الحكومي في ما يتعلق بالخطة الاستثمارية للدولة، بما يسهم في رفع كفاءة الخدمات وتعظيم العائد من الاستثمار وزيادة فعاليته وتحسين حياة المواطنين. وترتبط هذه المنظومة المشروعات الاستثمارية ببرنامج عمل الحكومة وأهداف التنمية المستدامة الأممية، مما يساعد على التعرف إلى مدى اتساق هذه المشروعات مع الأهداف الوطنية والأممية والآثار الاقتصادية والاجتماعية والبيئية التي سوف تحدثها.



صورة توضح شكل المنظومة المتكاملة لإعداد الخطة الاستثمارية ومتابعتها. المصدر: وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية.

كما تهدف هذه المنظومة إلى تعزيز مشاركة الجهات الحكومية المختلفة التي يجري تمكينها من خلال هذه المنظومة من إعداد خططها وفق الأولويات الاستثمارية الخاصة بها. كما تتعامل وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية، وهي المعنية بعملية إعداد ومتابعة تنفيذ الخطة الاستثمارية، مع الجهات الحكومية بطريقة شفافة في ما يتعلق بمعايير تقييم المشروعات المقدمة من الجهات المختلفة واختيارها. وتعمل وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية والمالية على الربط بين هذه المنظومة ونظام معلومات الإدارة المالية الحكومية لتعزيز الانضباط المالي وتحسين كفاءة استخدام الموارد الحكومية وفعاليتها، بما يضمن تعزيز المتابعة والشفافية والرقابة والمساءلة.²⁹

وتعتبر هذه الجهود خطوة هامة في طريق تحسين نظم المتابعة والتقييم، ومن ثم تعزيز المخرجات والنتائج التنموية، إلا أن الدولة المصرية عليها العمل على توحيد النظم وبناء القدرات الوطنية، وتعديل التشريعات اللازمة لهيئة المناخ لنظم متابعة وتقييم أكثر شمولاً ودقة.

وتواجه مصر، بوجه عام، مجموعة من التحديات المتعلقة بهذا الأمر، كضعف قدرات المتابعة والتقييم الخاصة بجمع البيانات وتحليلها، ومحدودية نظم متابعة الخطط الوطنية وتقييمها على المستويين المركزي والمحلي، وضعف تلك النظم على المستويات المحلية. ونظرًا إلى أهمية آليات المتابعة والتقييم في قياس كفاءة البرامج التي تُنفَّذ وفعاليتها، ومدى تحقيقها لأهدافها، بالإضافة إلى أهميتها في عملية اتخاذ القرارات، أولت الدولة اهتمامًا خاصًا بالمتابعة والتقييم ضمن رؤيتها للإصلاح الإداري. وتضمنت التقسيمات التنظيمية الستة التي استُحدثت في الجهاز الإداري للدولة وفقًا لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 2018/1146 وحدة للمتابعة والتقييم.

وفي نفس الإطار، أنشأت الدولة المنظومة الوطنية لمتابعة الأداء الحكومي وتقييمه، والتي تهدف إلى رصد ومتابعة أداء جميع أجهزة الدولة وتقييمه، لمعالجة نواحي القصور بإجراءات تدخّل عاجلة. وترتبط بالموازنة العامة للدولة بما يضمن كفاءة تخصيص الموارد، كما تهدف إلى ضمان تنفيذ المستهدفات التنموية التي توافقت عليها الحكومة، وتحقيق أكبر قدر من التنسيق بين الوزارات والجهات المختلفة، وتعزيز كفاءة الإنفاق العام وفعاليتها، وقياس أثر البرامج التنموية التي تنفذها الحكومة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، ومأسسة التخطيط الاستراتيجي وقياس الأداء داخل الجهاز الإداري للدولة، وتعزيز قدرات العاملين بالجهاز الإداري للدولة في مجال خطط البرامج والأداء.²⁸



صورة توضح شكل المنظومة الوطنية لمتابعة الأداء الحكومي وتقييمه. المصدر: وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية.

ويُقيّم الأداء في هذه المنظومة على مستوى المدخلات والمخرجات والأثر، وتُعدّ المنظومة تقارير بصورة ربع سنوية عن أداء كل وزارة يجري فيها توضيح المؤشرات ذات الأداء المنخفض والمرتفع والمتوسط، بالإضافة إلى تقرير ربع سنوي يشمل توثيقًا للمشروعات الاستثمارية التي انتهت وأهميتها وموقعها، كما تقدّم المنظومة تقريرًا دوريًا عن المعوقات التي تواجه تحقيق المستهدفات التنموية.

2-2 مكافحة الفساد

متى كان معاقبًا عليه في كلتا الدولتين. في الوقت نفسه اتجهت الحكومة إلى تفعيل أداة الشراء الموحد للحد من الفساد وتقليص تكلفة الشراء. ولعل المثال الأبرز في هذا السياق هو تأسيس الهيئة المصرية للشراء الموحد والإمداد والتموين الطبي وإدارة التكنولوجيا الطبية.

وصدر القانون رقم 2017/207 بشأن تعديل أحكام القانون رقم 1964/54 بإعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية والذي أضاف عددًا من المهام للهيئة، من ضمنها وضع ومتابعة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، والعمل على نشر قيم النزاهة والشفافية ومتابعة نتائج المؤشرات الدولية والإقليمية والمحلية المتعلقة بمنع الفساد ومكافحته.

ومن ثم، أعدت الهيئة الإصدار الأول من الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2014-2018 الذي نتج عنه تنفيذ عدد من الممارسات المختلفة، منها إصدار قانون الخدمة المدنية، وقانون الاستثمار، وإعداد مؤشر وطني لقياس مدركات الفساد، وإطلاق مدونات السلوك الوظيفي للعاملين في الجهاز الإداري للدولة. فقد وضعت مدونات لقواعد السلوك لبعض الهيئات المتخصصة أيضًا، بما في ذلك النيابة العامة والإدارية والطب الشرعي، والسلك الدبلوماسي، والبنك المركزي. وأنشئ عدد من الأنظمة لتسهيل إبلاغ موظفي الخدمة المدنية للسلطات المعنية عن أعمال الفساد من خلال الخطوط الساخنة، أو المواقع الإلكترونية أو الشبكات الاجتماعية أو الفاكس أو أرقام الهواتف المحمولة المتاحة عمومًا للجمهور، أو المكاتب المتخصصة لتلقي الشكاوى الموجودة في جميع الهيئات التنظيمية وفي بعض وحدات الجهاز الإداري. كما صدر قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة رقم 2018/182، والذي يعمل على تعزيز مكافحة الفساد والشفافية والإنصاف في المشتريات الحكومية والمنافسة، وفقًا لمعايير موضوعية، كما أنشئت بوابة إلكترونية حكومية للمشتريات الحكومية لضمان الشفافية في المنافسة.

ثم أعدت الهيئة الإصدار الثاني من الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2019-2022، والذي تضمّن أبرز الممارسات الناجحة التي تمّت خلال تنفيذ الإصدار الأول من الاستراتيجية، بالإضافة إلى التحديات التي ظهرت خلال تنفيذ المرحلة الأولى والتي تضمّنت تواضع عدد الخدمات الجماهيرية التي جرت ميكنتها، وعدم صدور اللائحة التنفيذية لقانون تعارض مصالح المسؤولين بالدولة، وتواضع التمويل اللازم للحملات التوعوية المتعلقة بمكافحة الفساد، وتواضع أعداد الجمعيات الأهلية ومنظمات المجتمع المدني العاملة في مجال مكافحة الفساد.

يمثّل الفساد واحدًا من أهم التحديات التي تواجه عديدًا من الدول نظرًا إلى تداعياته السلبية على العملية التنموية، إذ يؤدي إلى خفض معدلات النمو الاقتصادي والاستثمار الأجنبي المباشر، وخفض الإيرادات العامة،³⁰ كما يعزّز من زيادة أوجه عدم المساواة ومن ثمّ ارتفاع معدلات الفقر، بالإضافة إلى ضعف الثقة في المؤسسات العامة. ولذلك، اتجه عديدًا من الدول إلى تبني استراتيجيات وسياسات بعينها لمكافحة الفساد مثل دول آسيا وإفريقيا، للحدّ من معدلات الفساد فيها وتعزيز الأولويات التنموية. كما اتجهت المنظمات الدولية لدعم مكافحة الفساد من خلال إعداد الأدلة المتعلقة بصياغة السياسات والمؤشرات الخاصة بمكافحة الفساد، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والاتحاد الأوروبي والبنك الدولي وغيرهم. ويعتمد نجاح سياسات مكافحة الفساد على ثلاثة عوامل رئيسية هي الالتزام والدعم الأساسي من أصحاب المصلحة الرئيسيين أو بمعنى آخر الإرادة السياسية، ومعالجة القضايا الخاصة بمكافحة الفساد من خلال تدخلات ذات صلة، بالإضافة إلى الإعداد والتنفيذ الفعّال للسياسات.³¹

وتعاني مصر كغيرها من الدول من الفساد، وخلال السنوات الماضية عكفت الحكومة المصرية على اتخاذ خطوات تنفيذية تهدف إلى الوقاية من ومكافحة الفساد، تنفيذًا للنصوص الدستورية التي نصّت بكل وضوح في المادة 218 على التزام الدولة بمكافحة الفساد وتعزيز قيم النزاهة والشفافية. ويتضمّن الإطار القانوني لمنع الفساد ومكافحته عددًا من القوانين التي تنظّم أعمال الجهات والأجهزة العاملة في المجال، مثل تجريم كثير من جرائم الفساد التي أوردتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ولعل أهم هذه التشريعات قانون العقوبات وتعديلاته، ويتضمن مجموعة الأحكام التي تجرم الرشوة، واختلاس المال العام والعدوان عليه، وجرائم التزوير. وتتضمن هذه القوانين، قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المعنيّ بتحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى، وقانون الكسب غير المشروع المعنيّ بملاحقة الإثراء غير المشروع وتكليفه والعقوبات المقرّرة له للمتعاملين مع المال العام والإجراءات الكفيلة بتعقب ثروتهم لبيان مدى مشروعيتها، وقانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة وتعديلاته المنظّم لعمليات شراء وبيع وتأجير العقارات والمنقولات والمشروعات، وكذا أعمال تنفيذ عقود التوريدات والمقاولات والتي تقوم بها وحدات الجهاز الإداري للدولة، وقانون غسل الأموال المعني بقواعد وطرق مكافحة غسل الأموال عن كل فعل يُشكّل جريمة، سواء ارتكب داخل البلاد أو خارجها،

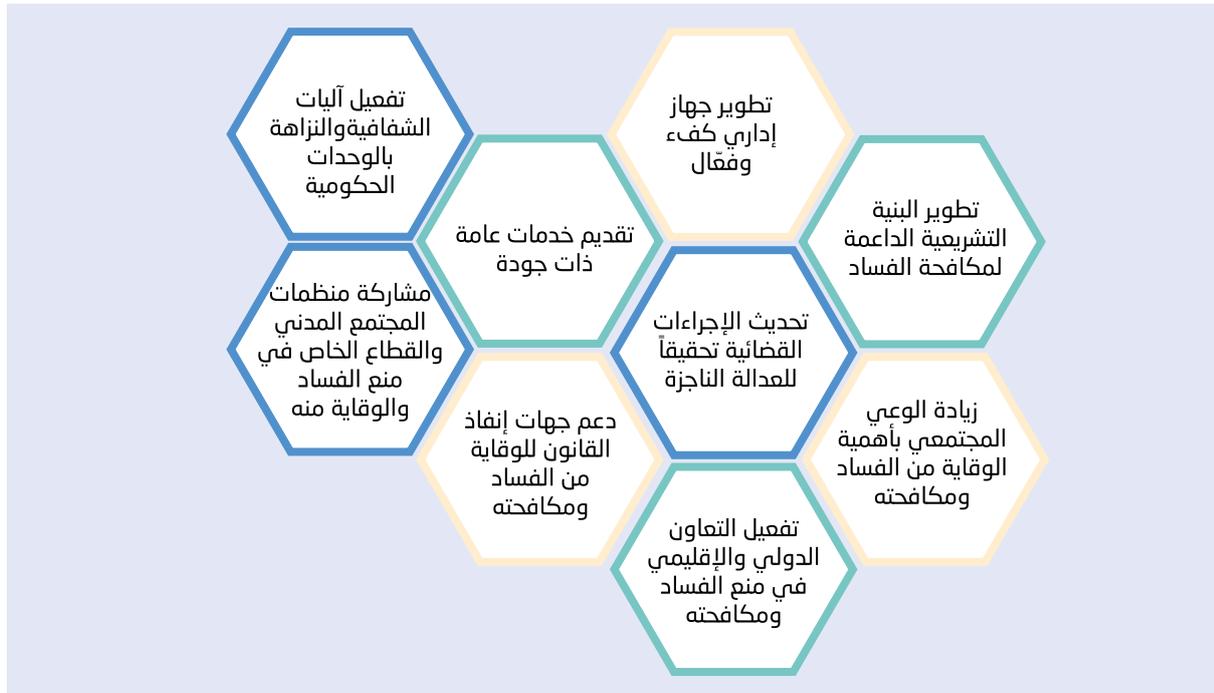
والمحاسبة، ووضع إجراءات واضحة وفعّالة لتحقيق أهداف راسخة تتسم بالقدرة والمرونة في ما يتعلّق بالاستجابة للاحتياجات الاجتماعية، ومبادئ الشفافية والشراكة بين القطاعين العام والخاص ومنظمات المجتمع المدني، والوقاية والتدخّل المبكّر الذي بموجبه يمكن تقليص فرص وقوع الفساد والقضاء عليه في الوقت المناسب. ويوضّح الشكل (12) أهداف الإصدار الثاني من الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد الذي يركّز على قضايا الإصلاح الإداري والتشريعي وتحديث الإجراءات القضائية وتعزيز الشفافية والنزاهة والمشاركة ورفع الوعي³² وخلال السنوات الماضية، نفّذت الدولة عديدًا من الحملات التوعوية لمكافحة الفساد، كما أشركت القطاع الخاص في عدد من المبادرات التي تسهم في مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في القطاع الخاص.



ويقوم الإصدار الثاني من الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد على مجموعة من المبادئ الأساسية كسيادة القانون والفصل بين السلطات، والالتزام والإرادة السياسية، والالتزام الكامل بالتعاون والتنسيق بين الأطراف المعنية، واحترام حقوق الإنسان والمساواة، وأتباع مبادئ الشفافية والنزاهة والكفاءة والفعالية والمساءلة

وتجدر الإشارة إلى أنه بجانب هيئة الرقابة الإدارية، هناك عدد من الجهات الرقابية الأخرى التي تساعد على تعزيز مبدأ المساءلة ومكافحة الفساد، ولكل منها أدوار معينة تغطّي قطاعات مختصة مثل الجهاز المركزي للمحاسبات، والهيئة العامة للرقابة المالية، وهيئة الرقابة الدوائية، ومصحة الرقابة الصناعية، هذا بالإضافة إلى جهات إنفاذ القانون.

شكل (12): أهداف الإصدار الثاني من الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد



الإطار (5): الأكاديمية الوطنية لمكافحة الفساد

- نصت المادة 55 من القانون رقم 2017/207 بشأن تعديل أحكام القانون رقم 1964/54 بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية على إنشاء الأكاديمية الوطنية لمكافحة الفساد، لتتبع رئيس هيئة الرقابة الإدارية وتكون أحد قطاعاتها، بهدف إعداد أعضاء الهيئة وتدريبهم على النظم الحديثة المتعلقة باختصاص الهيئة والارتقاء بمستوى أداء العاملين بها، فضلاً عن دعم التعاون مع الهيئات والأجهزة المختصة بمكافحة الفساد في الدول الأخرى.
- وقد أنشئت الأكاديمية الوطنية لمكافحة الفساد في عام 2017، وتضمنت الأهداف الواردة في الخطة الاستراتيجية للأكاديمية التميز في مجال الدراسات والبرامج التدريبية، وتطوير قدرات البحوث والابتكار للحد من ظاهرة الفساد وفي المجالات ذات الأهمية الوطنية والإقليمية والدولية، والوفاء بالمسؤولية المجتمعية، وتطوير البنية الهيكلية والتنظيمية للأكاديمية، وتطوير بيئة العمل التي تعزز خدمة الأداء.
- تتضمن الأنشطة التي تقدمها الأكاديمية البرامج التدريبية والشهادات المهنية المتخصصة للكوادر المتوسطة والعليا بالجهات الرقابية وجهات إنفاذ القانون المختص بمكافحة الفساد في مصر وخارجها. وتشتمل البرامج التدريبية التي تقدمها الأكاديمية على مكافحة جرائم الكسب غير المشروع وغسل الأموال، والتحريرات والتحقيقات الإدارية، وإدارة نظم المعلومات، والإدارة والتخطيط الاستراتيجي، وميكنة الإجراءات، وأساليب الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد والوقاية منه.

المصدر: هيئة الرقابة الإدارية.

الإطار (6): أطر حوكمة نظام السوق

هناك عددٌ من الأجهزة في الدولة المصرية التي تعمل على ضمان تعزيز حوكمة نظام السوق مثل:

- **جهاز حماية المنافسة:** أنشئ في عام 2006 وفقاً لقانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية رقم 2005/3 كجهاز مستقل يتولى مراقبة الأسواق وفحص الحالات الضارة بالمنافسة، ويهدف إلى تقديم المبادرات والمقترحات لدعم المنافسة الحرة مع الترويج لتلك المبادرات ومساندة تطبيقها، ونشر وتعزيز الوعي بأحكام القانون وثقافة المنافسة، والتنسيق والتكامل مع الأجهزة الرقابية الأخرى لتنظيم الأسواق وتوفير بيئة منافسة سليمة، وتدعيم التعاون مع الجهات الدولية وأجهزة المنافسة المناظرة، وبناء القدرات. ولإنفاذ دوره يُحقق الجهاز في البلاغات التي ترد إليه ويفقل الرقابة ومتابعة الأسواق، بالإضافة إلى تعزيز التعاون مع الجهات الوطنية والدولية لتحقيق أهدافه.
- **جهاز حماية المستهلك:** أنشئ وفقاً لقانون حماية المستهلك رقم 2006/67 بهدف حماية المستهلك وكون مصالحه من خلال وضع الخطط والبرامج التي تهدف لذلك، وتلقي الشكاوى من المستهلكين والتحقيق فيها، والتنسيق مع أجهزة الدولة المختلفة في ما يتعلق بحماية المستهلك، وبراغي الجهاز في عمله الحقوق الخاصة بالمستهلك سواء المتعلقة بالصحة، أو الحصول على المعلومات، أو الاختيار الحر للمنتجات، ورفع القضايا واقتضاء تعويض عادل عن الأضرار التي من الممكن أن تلحق به.

المصدر: جهاز حماية المنافسة (2019).
جهاز حماية المستهلك (2015).

الثقة بين المواطنين والحكومة، كما تؤدي إلى إحرار نتائج تنمية أفضل من خلال مشاركة الفئات المختلفة مثل المرأة والشباب والأشخاص ذوي الإعاقة والمواطنين الأكثر احتياجاً. وتختلف الآليات المتعلقة بالمشاركة والشفافية بين الدول ولكنها عادة ما تتمحور حول المشاركة في صنع القرار من خلال المشاركة السياسية، والمشاركة في

3-2 الشفافية والمشاركة

مما لا شك فيه أن الشفافية والمشاركة من المبادئ الأساسية للحكومة، وعادة ما يُنظر إلى الشفافية والمشاركة جنباً إلى جنب مع المساءلة نظرًا إلى ارتباط بعضها الشديد ببعض، فتعزيز الشفافية يقوّي من المشاركة ومن ثمّ يسمح بالمساءلة. وتعزز الشفافية والمشاركة من

وتصدر موازنة المواطن في شهر سبتمبر من كل عام بعد اعتماد الموازنة العامة للدولة للعام المالي الجديد، من قِبَل مجلس النواب ورئيس الجمهورية. وتجدر الإشارة إلى تطوير وزارة المالية طريقة عرض موازنة المواطن وتحسينها كل عام، لضمان توفير جميع المعلومات بشكل مبسّط للمواطن العادي، فعلى سبيل المثال تضمّنت موازنة المواطن للعام المالي 2019/2018 نسخة مختصرة وأخرى تفصيلية، أما موازنة المواطن للعام المالي 2020/2019، فتضمنت بخلاف موازنة المواطن، نسخة للمواطن من التقرير نصف السنوي للعام المالي 2020/2019، والذي قدّم تقييماً للأداء المالي للإيرادات العامة والإنفاق العام بعد مرور ستة أشهر من التنفيذ الفعلي لموازنة العام المالي 2020/2019، بهدف إطلاع المواطن على النتائج التي تحققت.³⁴

ولعلّ هذا التطوّر في ما يتعلق بالإفصاح المالي والمشاركة كان من أهم أسباب تحسّن تصنيف مصر في مؤشر الموازنة المفتوحة السابق الإشارة إليه في القسم الثاني من هذا التقرير، إذ ارتفعت نقاط مصر من 16 في عام 2015 إلى 41 و43 نقطة في عامي 2017 و2019 على التوالي، وهو ما يؤكّد تطوّر أداء مصر خاصة في ما يتعلق بالشفافية ونشر البيانات والمعلومات المتعلقة بالموازنة العامة للدولة.

وفي السياق ذاته، أصدرت وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية خطة المواطن للعام المالي 2020/2019، والتي أعدّت لكل محافظة من المحافظات بهدف تعزيز الشفافية والمساءلة، وتوطين أهداف التنمية المستدامة، وتعزيز المشاركة المجتمعية، ونشر ثقافة البرامج والأداء، فمن خلال الاطلاع على خطة المواطن، يستطيع المواطن التعرف إلى الاستثمارات الموجهة للمحافظة التي يعيش بها، بالإضافة إلى ملامح خطة التنمية المستدامة على المستوى القومي، والاستثمارات الكلية، والاستثمارات الموجهة للمحافظة، وتوزيع الإنفاق الموجه للمشروعات الاستثمارية داخل المحافظة، بالإضافة إلى التركيز على مجموعة من القطاعات داخل كل محافظة مثل قطاع البترول والتعليم والإسكان والنقل وغيرها.³⁵



الخط والموازنات التشاركية، والفاعليات المختلفة، فضلاً عن تعزيز دور الإعلام، بالإضافة إلى الآليات الداعمة مثل القوانين واللوائح التي تحدّد مدى المشاركة وكيفيةها ونشر البيانات والمعلومات، ومع التطوّرات التكنولوجية وانتشار وسائل التواصل الاجتماعي أصبح على الحكومات أن تعي أهمية التواصل ومشاركة المواطنين البيانات والمعلومات. ولعلّ عمليات الاتصال الحكومي وفاعليته أصبحت على رأس أولويات عديد من الدول.

وفي ما يتعلق بمصر، فقد عملت الحكومة المصرية خلال السنوات الماضية على تعزيز الشفافية والمشاركة، وأنبعت -بوجه عام- نهجاً يتعلّق بتحسين عملية التواصل مع المواطنين وإطلاعهم على المستجدات في الأمور المختلفة من خلال الوسائل المتعددة، خاصة وسائل التواصل الاجتماعي. وقد ظهر هذا الأمر جلياً في تواصل الحكومة مع المواطنين بشأن فيروس كورونا المستجد، والإجراءات المختلفة التي قامت بها الحكومة لمواجهة هذه الأزمة، فاستمرّت في تغذية المواطنين بالمعلومات سواء من خلال مجلس الوزراء أو عبر الأجهزة الحكومية المختلفة وتطبيقات المحمول. وأوجدت آليات للتواصل معهم واستقبال استفساراتهم والرد عليها، ومن ثمّ لقي أداء الحكومة في أثناء التعامل مع أزمة فيروس كورونا المستجد استحساناً من المواطنين الذين شعّروا بالثقة في قرارات الحكومة وأدائها، ولعلّ هذا الأداء يُعدّ تطوّرًا في طريقة تناول الحكومة، إذ اتّسم بدرجة أكبر من المصارحة والمكاشفة.

وخلال السنوات الماضية، نفّذت الدولة المصرية عديدًا من الممارسات التي تسهم في تعزيز المشاركة والشفافية. فعلى سبيل المثال، تُصدر وزارة المالية منذ العام المالي 2015/2014 موازنة المواطن باعتبارها إحدى الأدوات الفعالة للتواصل مع المواطن وإشراكه في إعداد الموازنة العامة للدولة، لتعزيز الثقة بين المواطن والدولة بالإفصاح عن بنود الموازنة وأهم التوجّهات الخاصة بالسياسة المالية، والبرامج الاجتماعية، والإصلاحات الاقتصادية بشكل مبسّط يستطيع المواطن العادي استيعابه.³³



أما في ما يتعلق بالمشاركة السياسية، فتجدر الإشارة إلى أن دستور 2014 هَدَفَ إلى ترسيخ قيم الديمقراطية والحرية، فَكَلَّ حرية تكوين الأحزاب السياسية. وجاءت المواد الدستورية المعدلة في عام 2019 لتضع ضمانات إضافية، لتعزيز مشاركة الفئات الأكثر احتياجًا مثل المرأة والشباب والأشخاص ذوي الإعاقة والعمال والفلاحين في الحياة السياسية، بضمان تمثيلهم السياسي في مجلس النواب المصري والمجالس المحلية. وخلال السنوات الماضية، شهدت إدارة العملية الانتخابية عددًا من الإصلاحات التشريعية والمؤسسية لتعزيز نزاهة العملية الانتخابية وشفافيتها. فقد أنشئت الهيئة الوطنية للانتخابات لضمان نزاهة الانتخابات، باعتبارها هيئة مستقلة تعمل على إدارة العملية الانتخابية الرئاسية والنيابية والمحلية، ووضَعَ عديدًا من الضوابط المتعلقة بتمويل الحملات الانتخابية، وتعزيز رقابة المجتمع المدني المحلي والعالمى للعملية الانتخابية، الأمر الذي أدى إلى إقامة انتخابات اتسمت بالنزاهة، سواء الانتخابات الخاصة بمجلس النواب المصري في عام 2015 أو الانتخابات الرئاسية في عام 2019، بالإضافة إلى التصويت على التعديلات الدستورية في 2019، وانتخابات مجلسي الشيوخ والنواب في عام 2020.

في الوقت نفسه استحدثت الدولة المصرية آليات جديدة للمشاركة، يأتي على رأسها مؤتمرات الشباب التي يحضرها آلاف الشباب من جميع محافظات الجمهورية بمشاركة قيادات الدولة، للاستماع إلى المشكلات والآراء المختلفة. كذلك آلية الأكاديمية الوطنية لتدريب الشباب التي تنفذ أهدافاً تدريبية وثقافية تستهدف الشباب من الجنسين، كما أنها تعمل كمنتدى للسياسات الحكومية يُعَبِّرُ فيها الشباب عن وجهات نظرهم وأفكارهم التي تُنقل إلى دوائر صنع القرار المختلفة، بالإضافة إلى استحداث مناصب في الجهاز الحكومي يُعَيَّنُ فيها الشباب، كمنصب مساعد الوزير أو المحافظ ومعاون الوزير أو المحافظ.

وقد حرصت الدولة المصرية على تعزيز دور الجمعيات الأهلية، إذ صدر قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم 149/2019 ولائحته التنفيذية، والذي شهد تدخلًا مباشرًا من القيادة السياسية يعكس أهمية القطاع الأهلي باعتباره شريكًا أساسيًا في العملية التنموية، وتضمن القانون مواد تعزز دور هذا القطاع وتُمكنه من تحقيق أهدافه المنوط بها.

وفى مجال حقوق الإنسان، صدر القانون رقم 197/2017 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 94/2003 بشأن إنشاء المجلس القومي لحقوق الإنسان، وتمثَّلت أبرز التعديلات فيه في إعطاء المجلس اختصاصات أوسع، خاصة في ما

أما على المستويين القاري والدولي، فعنيت الحكومة المصرية خلال السنوات الماضية بنشر مجموعة من التقارير التي تبرز الإصلاحات والتحديات التي تواجه الدولة المصرية، والتقدّم المحرز في عديد من القضايا التنموية. فعلى الصعيد القاري، وفي إطار عضوية مصر بالآلية الإفريقية لمراجعة النظراء، قدّمت الحكومة المصرية في عام 2019 تقرير التقييم الذاتي في إطار الآلية، ويتضمن تقييمًا لوضع مصر في الحكومة عبر مجموعة من المحاور الرئيسية التي تشمل الديمقراطية والحكومة السياسية، والحكومة الاقتصادية والإدارة، وحكومة الشركات، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية. ويتضمن هذا التقرير خطة عمل وطنية وضعتها الدولة للتغلب على التحديات الواردة في تقرير التقييم الذاتي.

أما على الصعيد الدولي، ففي عامي 2016 و2018 نشرت مصر تقرير المراجعة الطوعية الوطنية للتقدّم المُحرَز في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة الأممية، وعُرض على المنتدى السياسي رفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة للأمم المتحدة. وتضمنت هذه التقارير التقدّم المُحرَز الذي حقّقتة الدولة المصرية في أهداف التنمية المستدامة والتحديات التي تواجهها في تحقيقها، وجاءت الحكومة باعتبارها أحد التحديات الرئيسية التي تواجه تحقيق التنمية المستدامة وفق التقرير الطوعي الأخير.



ومن ثمّ، وبالنظر إلى أن هذه التقارير تمثّل مبادرات من الدولة نفسها لعرض التقدّم المحرز في عدد من القضايا التنموية على العالم ودراسة التحديات التي تواجه تحقيق الأهداف التنموية، فإنها تدلّ على رغبة الدولة في الإفصاح والإصلاح، واستعدادها لتكون مُساءلة أمام المواطنين في ما تتخذه من قرارات حتمية تؤثر في أوضاعهم المعيشية.

مكوّن حقوق الإنسان في إطار تنفيذ استراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر 2030". وتشتمل الاستراتيجية على خطة تفصيلية تحتوي على الأهداف والأهداف الفرعية والمؤشرات والخطوات التنفيذية والإطار التنفيذي.

وتجدر الإشارة إلى تأسيس لجنة حقوق الإنسان كإحدى اللجان النوعية بمجلس الشيوخ، لتتابع الملف الحقوقي بالبلاد، ومدى اتساق التشريعات مع مبادئ حقوق الإنسان، بالتزامن مع ممارسة اللجنة نفسها بمجلس النواب دوراً مماثلاً.

وفي الإطار ذاته وإعمالاً لدستور 2014؛ عملت الحكومة على تعزيز عدم التمييز والمواطنة والوحدة الوطنية، فصدر القانون رقم 80/2016 بشأن تنظيم بناء الكنائس وترميمها، كما شكّلت لجنة لتقنين أوضاع الكنائس في عام 2017 برئاسة رئيس مجلس الوزراء، عملت على دراسة الطلبات المتعلقة بتقنين أوضاع الكنائس، ففي عام 2018 قُنّنت أوضاع 508 كنائس ومبانٍ، وقُنّنت أوضاع 814 و467 كنيسة ومبنى في 2019 و2020 على التوالي، ومن ثمّ وصل إجمالي عدد الكنائس التي وقّفت أوضاعها إلى 1054 كنيسة، بينما وصل إجمالي عدد المباني إلى 746 مبنى. وللدّ من التعقيدات الإدارية التي صاحبت بناء الكنائس وترميمها، سُمح بإصدار قرارات لتخصيص الأراضي لبناء الكنائس بالمدن الجديدة. ففي الفترة من يوليو 2014 وحتى ديسمبر 2020 أنشئت 40 كنيسة بالمدن الجديدة، بينما يجري إنشاء 34 كنيسة في هذه المدن، كما أُحلت وجُدّدت 75 كنيسة بعد تدميرها في أحداث العنف الإرهابية عام 2013. وفي يناير 2019 افتتحت أكبر كاتدرائية في الشرق الأوسط بالعاصمة الإدارية الجديدة. فضلاً عن ذلك، صدر القانون رقم 190/2020 بشأن إنشاء هيئتي أوقاف الكنيسة الكاثوليكية والطائفة الإنجيلية بهدف إدارة الأصول والأموال الموقوفة لصالح الكنيسة الكاثوليكية والطائفة الإنجيلية.³⁶

وقد عملت الحكومة ليس فقط على تعزيز حقوق المواطن المصري الذي يعيش داخل حدود الدولة، ولكن أيضًا من يعيش في الخارج. وتؤلّي الدولة المصرية اهتمامًا كبيرًا للتعامل مع المشكلات التي يتعرّض لها المواطنون المصريون المقيمون في الخارج وسبل تقديم المساعدة اللازمة لحلها. وقد عكست جهود وزارة الخارجية ووزارة الدولة للهجرة وشؤون المصريين في الخارج هذا الاهتمام بتكثيف التواصل مع الجهات الوطنية المعنية لسرعة تسليم المعاملات القنصلية، إلى جانب تدخل البعثات في الخارج لدى السلطات المعنية بدول الاعتماد لتسوية قضايا المواطنين المقيمين في الخارج ومشكلاتهم.

يُتصل بزيارة السجون وسائر أماكن الاحتجاز والمؤسسات العلاجية والإصلاحية، وإبداء الرأي في مشروعات القوانين ذات الصلة، ودراسة ادّعاءات وجود انتهاكات لحقوق الإنسان وتقديم ما يلزم من توصيات بشأنها للجهات المختصة، ومتابعة تطبيق الاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان والتي تُصدّق عليها مصر. في الوقت نفسه عملت الحكومة المصرية على الارتقاء بأوضاع السجون المصرية بعد سنوات من الإهمال، مع التوسّع في العفو الرئاسي والإفراج الشرطي استجابة لظروف المحكوم عليهم واستعدادهم لإعادة الاندماج بالمجتمع، وتلبية لظروفهم الإنسانية.

وقد شهدت السجون المصرية تطوراً كبيراً تطبيقاً لسياسة "العقابية الحديثة" التي تهدف إلى تأهيل السجناء ورعايتهم. وخلال السنوات القليلة الماضية شهدت سجون القناطر والمرج وطره والفيوم والمنيا وبرج العرب ووادي النطرون عديد من الزيارات من جانب وسائل الإعلام الدولية والإقليمية والمحلية والمنظمات الحقوقية لمتابعة الخدمات التي يحصل عليها النزلاء ومدى توافقها مع القوانين الدولية والمواثيق والأعراف الدولية والإقليمية ذات العلاقة تأكيداً لمبدأ الشفافية واحترام حقوق الإنسان.

وفي ضوء دوره كآلية وطنية معنية بشؤون المرأة في مصر، يقوم المجلس القومي للمرأة بعدد من الزيارات للسجون للتأكد من حصول نزيلات السجون على كافة حقوقهن التي منحتها إليهن القوانين الوطنية ومواثيق حقوق الإنسان. وتهدف هذه الزيارات إلى الوقوف على أوضاع المرأة بالمنظومة الإصلاحية والبيئة الداخلية المحيطة بالنزيلات، والاطمئنان على سلامة أوضاعهن المعيشية في ضوء المعايير الدولية لحقوق الإنسان وحقوق المرأة بشكل خاص.

كما شكّلت اللجنة العليا لحقوق الإنسان بوزارة الخارجية فأعدت الاستراتيجية الوطنية لحقوق الإنسان (2021-2030) والتي تقوم على أربعة محاور أساسية، هي: (1) تعزيز سيادة القانون وإعمال الحقوق السياسية والمدنية. (2) التمكين الاقتصادي والاجتماعي والثقافي. (3) تعزيز إعمال حقوق الفئات الأولى بالرعاية. (4) التنقيف والتدريب في مجال حقوق الإنسان. وتتبنّى الاستراتيجية رؤية مفادها أن "النهوض بأوضاع حقوق الإنسان في مصر من خلال الإنفاذ الفعال لجميع الحقوق والحريات الأساسية- المدنية، والسياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية- المتضمنة في الدستور والاتفاقيات الدولية والإقليمية المنصّمة إليها مصر، في إطار من المساواة وعدم التمييز وتكافؤ الفرص وسيادة القانون، فضلاً عن تعزيز دمج

الإطار (7): تطبيق شارك 2030

- أطلقت وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية في عام 2019 تطبيق شارك 2030 ليمثل منصة تفاعلية بين المواطن والحكومة المصرية للتوعية بالبرامج والمشروعات التنموية ومؤشرات الأداء الخاصة بها، والتوعية بالمشروعات التي تتواصل والمشاركة والمساءلة المجتمعية.
- ويهدف تطبيق شارك 2030 إلى تحقيق أكبر قدر من الشفافية في إتاحة المعلومات الخاصة بالبرامج التنموية ومؤشرات الأداء الخاصة بها، والتوعية بالمشروعات التي تقوم بها الدولة، وإتاحة الفرصة للمواطنين للمشاركة في المتابعة واقتراح مبادرات ومشروعات ذات أولوية، بالإضافة إلى نشر ثقافة قياس الأداء في الجهاز الإداري للدولة وبين المواطنين.
- ويتضمن التطبيق الأهداف الأمامية للتنمية المستدامة، توزع عليهم البرامج التنموية، ومؤشرات الأداء الخاصة بها.
- ويتيح التطبيق تصفح المشروعات وفقاً للمحافظة، وتقييم ما أنجز منها بمتابعة معدلات الإنجاز بالمقارنة بين المستهدف تنفيذه وما نُفذ بالفعل، كما يسمح للمواطنين بإرسال مقترحاتهم وفقاً لاحتياجاتهم المحلية.

المصدر: وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية.



الإطار (8): المؤتمر الوطني للشباب

- أقيمت الدولة المصرية أهمية دور الشباب وإدماجهم في العملية السياسية والتنموية، فهم يمثلون القاعدة العريضة من السكان في الدولة، ومن ثم حرصت على وضع آرائهم في الاعتبار خلال عملية صنع السياسات العامة وتنفيذها. ونظراً إلى الأهمية الكبرى للشباب، أطلق السيد رئيس الجمهورية عام 2016 ليكون عامًا للشباب متضمناً عدداً من البرامج والمشروعات التي استهدفت الشباب في عديد من المجالات.
- وأطلقت النسخة الأولى من المؤتمر الوطني للشباب في عام 2016 ليكون إحدى المنصات الرئيسية التي تهدف إلى إتاحة الفرصة للشباب للتعبير عن آرائهم في عديد من السياسات التي تتخذها الدولة ومتطلباتهم أمام رئيس الجمهورية وأعضاء الحكومة.
- ومنذ عام 2016 عُقدت سبعة مؤتمرات للشباب في محافظات مختلفة مثل القاهرة وأسوان وشرم الشيخ والإسكندرية والإسماعيلية، ضماناً لمشاركة الشباب وإتاحة الفرصة لهم في مختلف المحافظات.

المصدر: الهيئة العامة للاستعلامات (2019).

الإطار (9): الأكاديمية الوطنية لتدريب الشباب

- في عام 2017، أنشئت الأكاديمية الوطنية لتدريب الشباب وفقاً لقرار رئيس الجمهورية رقم 2017/434، بهدف تحقيق متطلبات التنمية البشرية للكوادر الشبابية بجميع قطاعات الدولة والارتقاء بقدراتهم ومهاراتهم من خلال البرامج التدريبية في المجالات المختلفة.
- وتقدم الأكاديمية مجموعة من البرامج التدريبية المختلفة، مثل برامج المؤسسات التي تضم مؤسسات القطاع العام والخاص والشركات الدولية، وبرامج تدريبية للأفراد بهدف اكتساب مهارات وقدرات إضافية لمواكبة متطلبات سوق العمل. وتتعاون الأكاديمية مع الاتحاد الأوروبي والمدرسة الوطنية الفرنسية للإدارة من خلال إعداد برنامج للكوادر المصرية.
- وتضم الأكاديمية "المدرسة الرئاسية للقيادة" لخلق قاعدة شبابية مؤهلة للقيادة في جميع القضايا السياسية والإدارية والمجتمعية التي تسهم في بناء الاقتصاد الوطني ودعمه وتعزيز كفاءة العاملين في الجهاز الإداري للدولة. وتتضمن المدرسة الرئاسية للقيادة أربعة برامج مختلفة، هي البرنامج الرئاسي لتأهيل الشباب للقيادة، والبرنامج الرئاسي لتأهيل المتفوقين للقيادة، والبرنامج الرئاسي لتأهيل التنفيذيين للقيادة، والبرنامج الرئاسي لتأهيل الشباب الإفريقي للقيادة.

المصدر: الموقع الرسمي للأكاديمية الوطنية لتدريب الشباب.

4-2 التحوّل الرقمي والشمول المالي

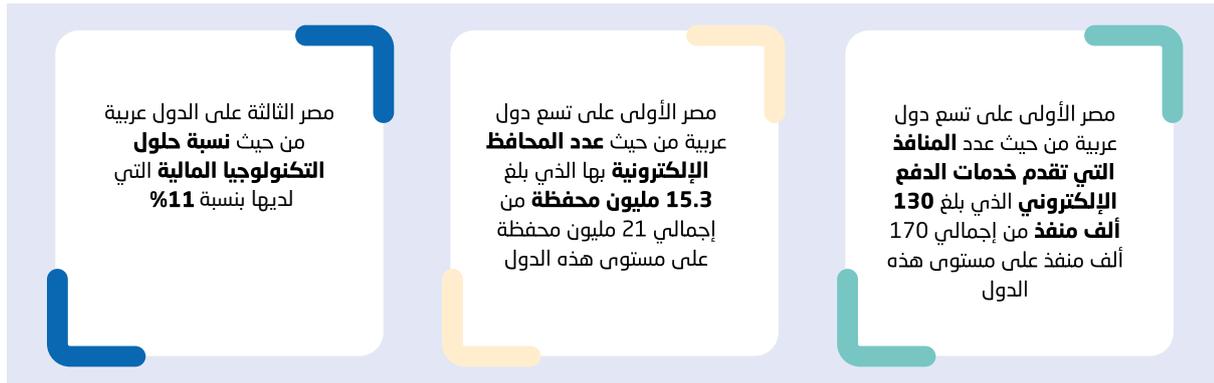
وصعوبة الوصول إلى فئات بعينها مثل كبار السن والفقراء والمرأة.

ومثل بقية الدول، أصبح كلٌّ من التحوّل الرقمي والشمول المالي على رأس أولويات الدولة المصرية، نظرًا إلى أهميتهما في تعزيز الحوكمة من ناحية تحسين الفعالية وكفاءة الإنفاق، والحدّ من الفساد بجميع أشكاله، وتعزيز الاستجابة، وتحسين عملية المساءلة. وعلى المستوى الإقليمي، نجد أن مصر من أكثر الدول تقدّمًا في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في القضايا التي تتعلّق بالتحوّل الرقمي والشمول المالي. فوفقًا للتقرير الأخير الصادر عن صندوق النقد العربي بخصوص التقنيات المالية الحديثة في الدول العربية، تأتي مصر في المرتبة الأولى على تسع دول عربية في عدد المنافذ التي تقدّم خدمات الدفع الإلكتروني التي بلغت 130 ألف منفذ من إجمالي 170 ألف منفذ في الدول التسع، وتأتي مصر أيضًا في المرتبة الأولى على هذه الدول من ناحية عدد المحافظ الرقمية المتوافرة بها والتي بلغت 15.3 مليون محفظة إلكترونية من إجمالي 21 مليون محفظة إلكترونية في الدول التسع.³⁷ وبالنسبة للدول العربية التي لديها حلول التكنولوجيا المالية، جاءت مصر في المرتبة الثالثة من إجمالي 22 دولة عربية بنسبة 11%، وجاءت الإمارات في المرتبة الأولى يليها المغرب بنسبة 22% و13% على التوالي.³⁸

أثبتت الأزمة المتعلقة بتفشّي فيروس كورونا المستجد أهمية التحوّل الرقمي، إذ اتّجهت الدول إلى تقديم الخدمات عبر الإنترنت، وتبني تطبيقات رقمية تساعد على التواصل مع المواطنين. وعلى الرغم من أن المنظمات الدولية والإقليمية تدعم سياسات التحوّل الرقمي بما فيه من عمليات الشمول المالي، فإن الأزمة الحالية أسهمت في المطالبة بتسريع العمل على تعزيز تلك السياسات. ولتعزيز التحوّل الرقمي اتّجهت الدول إلى تبني استراتيجيات وبرامج ومبادرات للتحوّل الرقمي مثل الهند وجنوب إفريقيا وماليزيا، يمكن من خلالها تقديم الخدمات الأساسية من خلال الإنترنت، وتعزيز مشاركة المواطنين من خلال منصات تفاعلية عبر الإنترنت، وغيرها من القضايا التي تعزز من عملية التحوّل الرقمي بما يسهم في تعزيز الخدمات الحكومية وكفاءتها، والحدّ من الفساد.

ومن المتطلبات الأساسية لعمليات التحوّل الرقمي والشمول المالي، تهيئة البيئة المناسبة سواء من ناحية البنية التحتية التكنولوجية، أو من ناحية القدرات البشرية والمؤسسية والمادية، أو القوانين الداعمة لمثل هذا النوع من التحوّل. ولعلّ ضعف البنية التحتية وتكلفتها المرتفعة من أكبر التحديات التي تواجه عمليات التحوّل الرقمي والشمول المالي، بالإضافة إلى انتشار "الأمية الرقمية"،

شكل (13): ترتيب مصر في بعض المؤشرات المتعلقة بتعزيز التحوّل الرقمي والشمول المالي على مستوى الدول العربية



المصدر: صندوق النقد العربي (2020)، و (2019) Chehade, Nadine.

فأفردت برامج محدّدة لتعزيزها، مثل الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات من أجل التعلّم والصحة، والخدمات الحكومية، وتكنولوجيا المعلومات الخضراء، بالإضافة إلى برامج متعلّقة بالشمول الرقمي تضمّنت الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات لدمج المجتمع، والاستخدام الآمن للإنترنت.⁴⁰

وعلى المستوى الوطني، هدفت الاستراتيجية القومية للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات 2012-2017 إلى دعم التحوّل الديمقراطي، وتعزيز المواطنة الرقمية ومجتمع المعلومات، ودعم التنمية المستدامة الاجتماعية، وتعزيز الاقتصاد الوطني من خلال اقتصاد المعرفة.³⁹ وغيّنت وزارة الاتصالات بشكل كبير بعملية التحوّل الرقمي،

وخلال السنوات الماضية، بدأت الحكومة المصرية الاهتمام بعملية التحوّل الرقمي والشمول المالي، من خلال توجيه الاستثمارات وتعزيز البنية التحتية المعلوماتية، بالإضافة إلى الإصلاحات التشريعية والمؤسسية. فعلى سبيل المثال، كما يوضّح الشكل (14) ارتفعت نسبة مساهمة قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في النمو الاقتصادي بصورة كبيرة من 3% في العام المالي 2018/2017 إلى 5.7% في العام المالي 2014/2013 ثم وصلت إلى 11.9% في العام المالي 2020/2019، مما يعكس تزايد أهمية هذا القطاع في تعزيز النمو الاقتصادي. وتجدر الإشارة إلى أن استثمارات قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في خطة التنمية المستدامة لعام 2021/2020 تُقدّر بنحو 26.5 مليار جنيه بنسبة 3.6% من إجمالي الخطة.⁴¹

وخلال السنوات الماضية، بدأت الحكومة المصرية الاهتمام بعملية التحوّل الرقمي والشمول المالي، من خلال توجيه الاستثمارات وتعزيز البنية التحتية المعلوماتية، بالإضافة إلى الإصلاحات التشريعية والمؤسسية. فعلى سبيل المثال، كما يوضّح الشكل (14) ارتفعت نسبة مساهمة قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في النمو الاقتصادي بصورة كبيرة من 3% في العام المالي 2018/2017 إلى 5.7% في العام المالي 2014/2013 ثم وصلت إلى 11.9% في العام المالي 2020/2019، مما يعكس تزايد أهمية هذا القطاع في تعزيز النمو الاقتصادي. وتجدر الإشارة إلى أن استثمارات قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في خطة التنمية المستدامة لعام 2021/2020 تُقدّر بنحو 26.5 مليار جنيه بنسبة 3.6% من إجمالي الخطة.⁴¹

شكل (14): تطوّر نسبة مساهمة قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في النمو الاقتصادي



المصدر: وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية (2020)، خطة العام الثالث 2021/2020 من الخطة متوسطة المدى للتنمية المستدامة (2019/2018 - 2021/2020).

وعادة ما يرتبط الحديث عن التحوّل الرقمي بالبنية التحتية الرقمية ومدى استعدادها لهذا التحوّل، ويوضّح الشكل (15) التطوّر في بعض مؤشرات البنية التحتية المتعلقة

بتعزيز التحوّل الرقمي، مثل ارتفاع عدد مستخدمي الإنترنت عن طريق الهاتف المحمول، وارتفاع عدد المشتركين في الهاتف المحمول، وزيادة عدد وصلات الإنترنت فائق السرعة.

شكل (15): بعض المؤشرات المتعلقة بتعزيز التحوّل الرقمي



المصدر: وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية (2020)، خطة العام الثالث 2021/2020 من الخطة متوسطة المدى للتنمية المستدامة (2019/2018 - 2021/2020).

والرسوم الجمركية منذ أول مايو 2019 في ما يزيد على 500 جنيه مصري بإحدى وسائل الدفع الإلكترونية، وما يزيد على 10 آلاف جنيه مصري تُسَدَّد من خلال البنوك العاملة في السوق المصرفية.

كما أُطلقت منظومة المشتريات والتعاقدات الحكومية الإلكترونية، توافقا مع القانون رقم 2018/182 الخاص بتنظيم التعاقدات التي تُبرمها الجهات العامة والذي يتضمّن ضمن أهدافه الانتقال مرحليًا إلى استخدام تكنولوجيا المعلومات في الإجراءات المتعلقة بالمشتريات والتعاقدات، وتهدف المنظومة للربط بين إعداد الموازنة وتخطيط الاحتياجات، وتبسيط إجراءات التعاقدات، وتوسيع قاعدة المنافسة، وتعزيز الشفافية بين الجهات الحكومية ومجتمع الأعمال، والارتقاء بمستوى الخدمات التي تقدمها الجهات الحكومية.

كما أطلقت الحكومة في 2019، منظومة الدفع الوطنية "ميزة" المقدّمة للمواطنين، لاستخدامها في دفع مقابل الخدمات الحكومية، وصرّف الدعم، وتهدف بطاقة "ميزة" إلى التوسّع في الشمول المالي، وتقليل تداول النقود بالسوق المحلية، وزيادة عدد المتعاملين مع البنوك، ودمج الاقتصاد غير الرسمي في الاقتصاد الرسمي، ومكافحة تمويل الإرهاب وغسل الأموال والفساد، وإتاحة الفرصة للمواطنين للشراء والتعامل مع أي أداة تحصيل إلكتروني داخل مصر.

وفي إطار سعي الحكومة إلى التحوّل نحو مجتمع رقمي من خلال تحقيق التكامل بين الجهات الحكومية، وتسهيل تقديم الخدمات، أطلقت الحكومة في عام 2020 "بوابة مصر الرقمية" بهدف تحويل الخدمات الحكومية إلى خدمات رقمية لتعزيز سرعة تقديم الخدمات وكفاءتها، ورفع مستوى رضا المواطنين. وتقدّم البوابة حزمة من الخدمات مثل خدمات نيابة الأسرة، والتوثيق، والتمويل، والضرائب العقارية، والشهر العقاري، والمحاكم، ورخص المركبات، وغيرها. وتخطط الحكومة المصرية أن تقدم 90% من الخدمات الحكومية عبر هذه البوابة بحلول عام 2023.



صورة توضح الصفحة الرئيسية لبوابة مصر الرقمية

وعلى صعيد الإصلاحات التشريعية الداعمة لعملية التحوّل الرقمي، صدر القرار الجمهوري رقم 2017/501 بشأن إنشاء المجلس الأعلى للمجتمع الرقمي بهدف وضع السياسات والاستراتيجيات المتعلقة بمنظومة التحوّل إلى المجتمع الرقمي، والعمل على تعظيم الاستفادة من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في تمكين قطاعات التنمية ومكافحة الفساد.⁴²

أما في ما يتعلق بالبيئة القانونية الداعمة للشمول المالي، فقد صدر قرار رئيس الجمهورية رقم 2017/89 بإنشاء المجلس الأعلى للمدفوعات والذي يختص بالعمل على خفض استخدام أوراق النقد خارج القطاع المصرفي، ودعم وتحفيز استخدام الوسائل والقنوات الإلكترونية في الدفع بدلاً منه، وتطوير نظم الدفع القومية وأطر الإشراف عليها للحدّ من المخاطر المرتبطة بها من أجل خلق نُظُم آمنة وذات كفاءة وفاعلية، والعمل على تحقيق الشمول المالي بهدف دمج أكبر عدد من المواطنين في النظام المصرفي وضمّ القطاع غير الرسمي إلى القطاع الرسمي وتخفيض تكلفة انتقال الأموال وزيادة المتحصلات الضريبية، بالإضافة إلى حماية حقوق مستخدمي نُظُم الدفع وخدماته وتحقيق تنافسية سوق خدمات الدفع وتنظيم عمل الكيانات القائمة والرقابة عليها.

وفي هذا الإطار، ولتعزيز التحوّل الرقمي والشمول المالي صدر القانون رقم 2019/18 بشأن تنظيم استخدام وسائل الدفع غير النقدي، والذي ألزم جميع سلطات الدولة وأجهزتها والأشخاص الاعتبارية العامة، والشركات التي تمتلكها أو تسهم فيها، باستخدام وسائل الدفع غير النقدي، كما ألزم الشخصيات الاعتبارية الخاصة، والمنشآت بمختلف أنواعها باستخدام وسائل الدفع غير النقدي وفقاً لما تحدّده اللائحة التنفيذية للقانون. كما صدر مؤخراً قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي رقم 2020/194 ليُقدم القانون الجديد الأطر التنظيمية المتعلقة بوسائل الدفع الإلكتروني تعزيزاً لعملية الشمول المالي، إذ تضمّن باباً بخصوص التكنولوجيا المالية، كما نصّ على إنشاء نظام بالبنك المركزي لإعداد الدراسات اللازمة لتعزيز الشمول المالي.⁴³

ومن ثمّ، في عام 2019 أطلقت الحكومة المصرية منظومة المدفوعات الإلكترونية الحكومية التي تهدف إلى رفع أداء المالية العامة من خلال الإدارة الجيدة والفعالة للتدفقات النقدية، ورفع كفاءة وأداء تنفيذ الموازنة العامة للدولة، والمساعدة على اتخاذ القرارات من خلال قاعدة بيانات مركزية للمتخصّلات المالية، وسرعة تحصيل إيرادات الدولة وتقليص زمن التعاملات المالية، وتخفيض تكاليف النقل، والحدّ من مخاطر نقل الأموال. وقد بدأ سداد المستحقات المالية الحكومية بما فيها الضرائب

5-2 توطين أهداف التنمية المستدامة

أصبح تحقيق أهداف التنمية المستدامة أحد الأهداف الأساسية لدول العالم المتقدمة والنامية، واتجهت غالبية الدول لتبني رؤى لتحقيقها على المستوى الوطني. ولعلّ أحد أهم الدروس المستفادة من الأهداف الإنمائية للتنمية، أهمية المستويات المحلية في تحقيق الأهداف التنموية، وأهمية العمل على تمكينها. ومن ثمّ ظهر الحديث عن توطين أهداف التنمية المستدامة بما تمثله من وضع السياق المحلي في الاعتبار عند تنفيذها، وعادة ما تُعنى عمليات التوطين بتمكين المستويات المحلية من الموارد وصنع القرار المحلي، ورفع الوعي بأهمية التنمية المستدامة، وتعزيز المشاركة والمساءلة من خلال الآليات المختلفة، وتبني آليات مبتكرة وفعّالة تساعد على تحقيق أهدافها، وتأخذ في اعتبارها السياق المحلي.⁴⁴

وفي مصر، أصبح تحقيق أهداف التنمية المستدامة الوطنية والأممية الهدف الرئيسي للدولة المصرية خلال السنوات الماضية، وأيقنت الحكومة أنها لا يمكنها تحقيقها دون تعزيز عملية توطينها من خلال دعم المستوى المحلي ومساعدته على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المنشودة والارتقاء ب حياة المواطن المصري. ومن ثمّ اتجه دستور عام 2014 إلى تمكين الإدارة المحلية، فكفل دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية سعياً إلى تحقيق العدالة الاجتماعية. كما نصّ على أن يكون للوحدات المحلية موازنات مستقلة تدخل في مواردها الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي، مما يتيح درجة أكبر من الاستقلالية لتلك الوحدات من خلال توفير الموارد المحلية وتلبية احتياجات المواطنين.

أما بالنسبة للإطار القانوني الخاص بدعم عملية التوطين، فقد أعدت الحكومة مشروع قانوني للتخطيط العام للدولة والإدارة المحلية، اتساقاً مع النصوص الدستورية المتعلقة باللامركزية. ويُمثل مشروع قانون التخطيط العام للدولة نقلة نوعية في العملية التخطيطية، إذ يعمل على تمكين الوحدات المحلية من إعداد خططها التنموية بمرونة، والعمل على تعبئة الموارد لتعزيز الاستثمارات التنموية المحلية. أما مشروع قانون الإدارة المحلية فيسعى إلى تمكين الإدارة المحلية من عملية اتخاذ القرار من خلال اتّساع نطاق سلطاتها، مع العمل على نقل بعض السلطات الخاصة ببعض الخدمات التي تقدم على المستوى المركزي إلى المستوى المحلي. وفي السياق نفسه، تعمل وزارتا التخطيط والتنمية الاقتصادية والتنمية المحلية على تطوير منظومة التخطيط المحلي بما يضمن تعزيز المشاركة والمساءلة المجتمعية من خلال آليات واضحة وشفافة، والتي من شأنها أن تعمل على إعداد خطط محلية قائمة على احتياجات المواطنين

وأولوياتهم التنموية.⁴⁵ في الوقت نفسه أنجزت وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية بالتعاون مع وزارتي التنمية المحلية والمالية صياغة معادلة تمويلية تُوزع من خلالها مخصصات الاستثمارات المحلية على المحافظات بشكل يتسم بالشفافية والعدالة والموضوعية.

وعملت الحكومة المصرية على تعزيز الممارسات المتعلقة بتوطين أهداف التنمية المستدامة من خلال تمكين الإدارة المحلية، فعلى سبيل المثال أطلقت الحكومة برنامج التنمية المحلية في صعيد مصر الممولّ بقرض من البنك الدولي وما يماثله من الخزنة العامة للدولة في محافظتي سوهاج وقنا، للعمل على تحقيق التنمية في المناطق الأكثر احتياجاً. وأولت الحكومة اهتماماً بهذا البرنامج باعتباره تجربة لتطبيق ممارسات اللامركزية التي يمكن الاستفادة منها وتطبيقها في جميع المحافظات. كما أطلقت وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية بالتعاون مع عديد من المنظمات الدولية عددًا من البرامج المتعلقة بتوطين أهداف التنمية المستدامة بهدف رفع الوعي وتعريف المحافظات بتلك الأهداف وكيفية تنفيذها على المستوى المحلي. وشرعت وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية في عام 2020 في تطوير مؤشراً لقياس تنافسية المحافظات، بهدف التعرف إلى الميزات النسبية لكل محافظة، ومن ثمّ توجيه الاستثمارات والدعم الفني بما يتواءم مع الميزات التنافسية لكل محافظة، لمساعدتها على تعظيم الاستفادة من هذه الميزات، ومن ثمّ تعزيز تمكين الإدارة المحلية.

ومن المهم، إدماج تلك الجهود في إطار خطة متكاملة تشمل التدخلات المؤسسية والقانونية والتوعوية اللازمة لتوطين أهداف التنمية المستدامة ودعم التحوّل التدريجي نحو اللامركزية، خاصة في ظل الحاجة إلى اتّخاذ خطوات جادة وحاسمة في ما يتعلق بتمكين المستويات المحلية تنفيذاً للاستحقاقات الدستورية وتعزيزاً للتنمية المحلية وضماناً لفعالية الخدمات المحلية وكفاءتها. وبما أن برنامج التنمية المحلية في صعيد مصر هو النواة التي تمثّل التحوّل نحو اللامركزية، فيمكن للحكومة المصرية تفعيل خطة لتبني الدروس المستفادة من هذا البرنامج لتطبيقها في محافظات أخرى، مع الأخذ في الاعتبار خصوصية كل محافظة وميزاتها التنافسية لتحقيق أقصى استفادة ممكنة.

6-2 مكافحة الإرهاب وتعزيز الاستقرار الأمني

للإرهاب عواقب وخيمة على المجتمع، إذ يؤثر بشكل كبير في العملية التنموية ويحدّ من تحقيق أهدافها. فانتشار الإرهاب والتطرف يزعزع ثقة المستثمرين، ويحدّ

مكافحة الإرهاب على المستويين الإقليمي والدولي.

وفي هذا الإطار، أصدرت وزارة الخارجية المصرية التقرير الوطني لجمهورية مصر العربية عن مكافحة الإرهاب 2020 والذي تضمّن جهود الدولة المصرية ومقاربتها الشاملة لمكافحة الإرهاب والفكر المتطرّف المؤدّي إليه. ووفقًا للتقرير فإن هذه المقاربة تقوم على خمسة أسس، على النحو التالي: (1) مواجهة جميع التنظيمات الإرهابية دون استثناء لانبثاقها عن ذات المصدر الأيديولوجي. (2) التوصل إلى اتفاق بخصوص تعريف الإرهاب وعدم استبداله بأي توصيف آخر أو ترسيخ مصطلحات مغلوطة. (3) ضمان محاسبة الدول التي ترعى الإرهاب وتحتضن عناصره وتوفّر لهم الملاذ الآمن. (4) عدم الفصل أو التمييز بين العمل الإرهابي المادي والفكر أو الخطاب المتطرّف التحريضي المؤدّي إلى الإرهاب. (5) تعزيز التعاون الدولي لتقويض قدرة التنظيمات الإرهابية على تجنيد عناصر إرهابية جديدة.⁴⁶

ولعلّ الجهود التي بذلتها الدولة في تعزيز الأمن ومكافحة الإرهاب تتضح في تعافي قطاع السياحة، إذ شهد عام 2018 زيادة في عدد السائحين الذي وصل إلى 11.3 مليون سائح بمعدل نمو 36.8% مقارنة بعام 2017. وبلغت الإيرادات السياحية في عام 2019 نحو 13 مليار دولار، وهو الرقم الأعلى في تاريخ السياحة المصرية من ناحية الإيرادات السياحية المتحققة، وذلك قبل أن يعاني القطاع مجددًا من آثار فيروس كورونا المستجد.⁴⁷

ثالثًا: محدّدات تطوّر مسار الحوكمة في مصر

يُظهر العرض السابق الجهود التي تبذلها مصر في تعزيز مسار الحوكمة، ولكن على الرغم من ذلك، ما زال هناك عديد من التحدّيات التي تواجه تعزيز الحوكمة والتي يتوقّف التعامل معها على عدد من المحدّدات التي ترسم وضع الحوكمة في أي دولة من خلال العلاقات المتشابكة والمتعدّدة بين اللاعبين الرئيسيين في تعزيز الحوكمة أو تقويضها. فهناك المحدّدات السياسية والتشريعية والاقتصادية والثقافية.

1-3 المحدّدات السياسية

تتأثر الحوكمة بمدى الاستقرار السياسي والأمني في الدولة، فكلّما كانت الدولة أكثر استقرارًا، فتح ذلك الباب أمام ترسيخ مبادئ الحوكمة ونشرها، ليس فقط على

من الاستثمار الأجنبي المباشر والسياحة، وينشر الفزع في نفوس المواطنين، ومن ثمّ يحدّ من مشاركتهم السياسية والاقتصادية، بالإضافة إلى عمليات صنع القرار. وفي السنوات الماضية، شهد معظم دول العالم حوادث إرهابية جعلتها تستثمر في نظمها الأمنية، وتعمل على إعداد حملات توعويّة مضادة، وتبني استراتيجيات لمكافحة الإرهاب.

وشهدت مصر في أعقاب ثورة 30 يونيو 2013 موجة من الإرهاب والتطرف أسهمت بشكل كبير في تعاضم التحدّيات التي واجهتها الدولة خلال تعزيز عملية التنمية الشاملة، والتي نتج عنها عديد من الخسائر الاقتصادية، ونجحت الدولة المصرية بشكل كبير في دفع العمليات الإرهابية للانحسار من خلال السير في اتجاهين أساسيين، الأول اتّجاه أمني من خلال قطع الإمدادات عن الجماعات الإرهابية وملاحقتها وزيادة استعدادية القوات لمكافحة الإرهاب، والثاني اتّجاه تنموي من خلال إطلاق المشروعات التنموية في المناطق الأكثر عرضة لوجود هذه الجماعات، بالإضافة إلى إطلاق المبادرات والحملات التوعوية لتحسين المجتمع ضد الإرهاب والفكر المتطرف، إذ لعبت المؤسسات الدينية والثقافية والإعلامية والنسائية (مؤسسات المرأة) دورًا مهمًا في هذه المبادرات والحملات. وكذلك دعم جهود التعاون الدولي لمكافحة الفساد، إذ تمكّنت مصر خلال فترة شغلها لمقعد العضوية غير الدائمة في مجلس الأمن لعامي 2016 و2017 كممثّل عن القارة الإفريقية، بالإضافة إلى ترأسها للجنة مكافحة الإرهاب التابعة للمجلس، من إصدار عدد من قرارات مجلس الأمن المهمة في مجال مكافحة الإرهاب، أبرزها القرار رقم 2354 لعام 2017 الذي أقرّ الإطار الدولي الشامل لمكافحة الخطاب الإرهابي، وكذلك القرار 2370 الصادر في ذات العام بشأن منع حصول الإرهابيين على السلاح.

أما في ما يتعلّق بالإطار التشريعي، فقد نصّ الدستور المصري على التزام الدولة بمكافحة الإرهاب بجميع صوره وأشكاله، كما صدر القانون رقم 94/2015 لمكافحة الإرهاب الذي وضع في اعتباره القرارات المتعلقة بمكافحة الإرهاب والصادرة عن مجلس الأمن، والاتفاقيات الدولية في هذا الشأن. كما صدر القانون رقم 8/2015 بشأن الكيانات الإرهابية الذي يهدف إلى حصار الإرهاب وتعقّب أنشطة الإرهابيين، بالإضافة إلى القانون رقم 175/2018 بشأن مكافحة جرائم التقنية المعلوماتية، الذي يجرم اختراق أو الاعتداء على الأنظمة المعلوماتية للدولة. كما أنه من خلال وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، تعمل الدولة المصرية على الحدّ من هذه الظاهرة. وتجدر الإشارة إلى أن مصر من الدول الحريصة على التعاون مع المنظمات الدولية والإقليمية في مجال مكافحة الإرهاب وتعزيز الاستقرار الأمني، لتبادل الخبرات وتطوير آليات

انخفاض درجة الوعي بثقافة مبادئ وقيم حقوق الإنسان.
(5) المقاربة الشاملة لتعزيز الحقوق والحريات الأساسية.

2-3 المحددات المؤسسية

تعدّ المؤسسات حجر الأساس في عملية تعزيز الحوكمة ومبادئها، ويغلب على المؤسسات العامة في مصر سمة التشابك والتعقيد مما يؤثر بشكل كبير في فعالية الخدمات العامة وكفاءتها. فهناك تداخل في الأدوار والمسؤوليات بين تلك المؤسسات، على الرغم من الجهود المبذولة في عملية الإصلاح المؤسسي وإعادة الهيكلة.

وعند الحديث عن المؤسسات، لا يمكن إغفال ضرورة الإصلاح المؤسسي للقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، فحوكمة الشركات والالتزام بأطرها العامة أمر مهم لضمان التزام الشركات وإفصاحها عن البيانات والمعلومات وتعزيز عملية المساءلة بها، نفس الأمر ينطبق على منظمات المجتمع المدني التي تحتاج إلى أطر مؤسسية أكثر مرونة وشفافية للتعامل مع احتياجات المجتمع.

وتمثل البيانات والمعلومات عنصرًا أساسيًا في كفاءة المؤسسات وفعاليتها، إذ تعطي البيانات الدقيقة صورة جيدة لصنّاع القرار لاتخاذ قرارات سليمة، كما تسهم في عملية المتابعة والتقييم بشكل كبير.

وتواجه الحكومة المصرية تحديًا كبيرًا في ما يتعلق بالبيانات وتوافرها، فوفقًا للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء في تقريره عن متابعة مؤشرات أهداف التنمية المستدامة في مصر، فإن قرابة 18 بيانًا من البيانات المتعلقة بالهدف السادس عشر الخاص بالمؤسسات القوية، والتي تضم في مجموعها 34 بيانًا، غير متوافرة، نتيجة للحاجة إلى جمع بيانات جديدة⁴⁸ ومن ثمّ، تحتاج المنظومة الإحصائية التي تقدّم البيانات والمعلومات لصانعي القرار إلى إصلاح شامل يتضمّن الاستثمار في النظم الإحصائية المتطورة، وتحديث القوانين المنظمة للعمل الإحصائي، إذ إن العمل الإحصائي ينظمه قانونان أساسيان هما القانون رقم 1960/35 والمعدل بقانون 1982/28 بشأن الإحصاء والتعداد، بالإضافة إلى قانون إنشاء الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء وتنظيمه رقم 1964/2915، وهي القوانين التي أصبحت لا تواكب التطوّرات الحديثة في النظم الإحصائية أو الأمور المتعلقة بالبيانات الضخمة وغيرها.

ومن الجدير بالذكر أن تأثير البيروقراطيين في عملية صنع القرار يعدّ أحد المحددات المؤسسية لعملية الحوكمة.

مستوى الجهاز الإداري للدولة، بل في المجتمع ككل. وشهدت مصر في أعقاب ثورة يناير 2011 فترة من عدم الاستقرار السياسي والأمني، والتي أعاقت إلى حد كبير تقدّمها في قضايا الحوكمة، بل وأدت إلى تراجعها في عديد منها. إلا أنه منذ عام 2014، بدأت مصر تشهد استقرارًا سياسيًا وأمنيًا أدّى إلى توجيه الاهتمام الأكبر للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، وتحقيق العدالة والاندماج والمساواة. ولا يرتبط تعزيز الحوكمة بالاستقرار السياسي والأمني على المستوى الوطني فقط، ولكن على المستويين الإقليمي والدولي. فبالتوازي مع سياسات مصر المتعلقة بتعزيز الأمن القومي، عزّزت الدولة المصرية علاقاتها الإقليمية على المستويين العربي والإفريقي، كما عيّنت بتعزيز علاقاتها على المستوى الدولي أيضًا، ولعلّ أحد أهم الآليات التي اتبعتها الدولة المصرية في تعزيز التواصل ومشاركة الخبرات والتجارب في القضايا الاقتصادية والاجتماعية والبيئية بل والقضايا المتقاطعة مثل الحوكمة والمرأة: مؤتمرات شباب العالم ومؤتمرات شباب إفريقيا التي وضعت مصر في مصاف الدول التي تسعى إلى السلام من خلال الحوار وتبادل الثقافات.

ومن ثمّ أسهم الاستقرار السياسي والأمني في إيجاد الفرصة لتسليط الضوء على قضايا الشفافية والمشاركة والمساءلة ومكافحة الفساد، إلا أن البيئة السياسية المصرية لا تزال في طريقها لتكوين الكوادر السياسية، وتعزيز الحياة الحزبية، بالإضافة إلى العمل على انتخاب المجالس المحلية لما لها من تأثير في تطوّر الحياة السياسية. فقد وصلت نسبة المشاركة في المرحلة الأولى والثانية من انتخابات مجلس النواب 2020 إلى 28.06% و29.5% على التوالي، مقارنة بنسبة مشاركة بلغت 26.6% في المرحلة الأولى و29.83% في المرحلة الثانية في انتخابات مجلس النواب لعام 2015.

في الوقت نفسه، فإن التطوّر في العملية الديمقراطية واستكمال الاستحقاقات الدستورية في هذا السياق يمكن أن يكون له بالغ الأثر في دعم ملف الحوكمة من خلال تدعيم المشاركة والمساءلة. ولعلّ التوجّه نحو انتخاب المجالس المحلية في المستقبل القريب سيكون خطوة في تدعيم الحوكمة. إضافة إلى ذلك فإن استمرارية الحكومة المصرية في التعامل مع التحديات التي نصّت عليها الاستراتيجية الوطنية لحقوق الإنسان (2021 - 2030) تمثل خارطة طريق لتحسين الإطار السياسي الداعم للحكومة. وهذه التحديات هي: (1) الإرهاب والاضطراب الإقليمي. (2) تحقيق التنمية الاقتصادية القائمة على أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. (3) ضعف مستوى المشاركة في الشأن السياسي والعام. (4)

4-3 المحددات المتعلقة بالموارد المالية

يتطلب نشر مبادئ الحوكمة في المؤسسات والمجتمع موارد مالية كافية، نظرًا إلى ضرورة توفير الموارد اللازمة لتعزيز الاستثمار في البنية التحتية وتغيير الهياكل المؤسسية وبناء النظم اللازمة للمتابعة والتقييم، وغيرها من النظم والمتطلبات التي تمثل ضرورة في تعزيز الحوكمة. وعلى الرغم من زيادة الاستثمارات العامة الموجهة بشكل عام للبرامج والمشروعات التي تخدم تعزيز الحوكمة فإن الحكومة المصرية تواجه تحديات تتعلق بضيق الحيز المالي الذي يسمح بزيادة كبيرة في هذا النوع من الاستثمارات. ولذلك، يجب أن تنتهج الحكومة المصرية نهجًا يتعلّق بتعزيز أدوات التمويل البديل، مثل صندوق مصر السيادي، والشراكة بين القطاعين العام والخاص، والمسؤولية المجتمعية للشركات، والسندات الخضراء، ومبادلة الديون، وغيرها. وهناك بعض الممارسات التمويلية التي بدأتها الحكومة المصرية بالفعل خلال السنوات القليلة الماضية، إلا أنه يجب دراستها وتحليل التحديات التي تواجه التوسع في استخدامها سواء كانت تلك التحديات قانونية أو مؤسسية أو تتعلق بضعف التوعية بمثل هذه الأنواع من التمويل. فعلى سبيل المثال لم يصدر تعديل لقانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ولم يُشرع قانون للمسؤولية الاجتماعية للشركات.

5-3 المحددات الثقافية

إن قضية الثقافة قضية تقاطعية ليس فقط في ما يتعلّق بالحوكمة ولكن في جميع القضايا التنموية. والمقصود هنا ليس فقط ثقافة أجهزة الدولة ولكن المجتمع ككل. فلا يمكن نشر مبادئ الحوكمة دون وجود وعي حقيقي بشأن أهميتها في تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وما سيعود بالنفع على المواطنين جرّاء نشرها. على سبيل المثال، فإن محاربة الفساد وتعزيز المساءلة لا تقع على عاتق الحكومة وحدها، بل يجب أن يلعب المواطن دورًا إيجابيًا في هذا الشأن. ولذلك، لا بدّ من تضافر الجهود بين أضع التنمية الثلاثة: الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، لنشر الوعي بقضايا الحوكمة وأهميتها، ودور المواطن في تعزيزها. تحتاج الحكومة المصرية إلى بذل مزيد من الجهد في عملية التنسيق بين الأطراف التنموية المختلفة ونشر الوعي في ما يتعلّق بالحوكمة ومبادئها.

ف تعزيز الحوكمة يتطلب تغييرات كبيرة في النظم التي دامت فترات طويلة من الزمن لتكون أكثر شفافية ومساءلة، وتسمح بقدر أكبر من المرونة والمشاركة. وهذا التغيير في ظل نظام بيروقراطي عميق كالنظام المصري الذي يتسم بالتعقّد والتشابك، أمر صعب، ويجب التعامل معه بصورة تدريجية من خلال الاستفادة من تطبيق قانون الخدمة المدنية والانتقال إلى العاصمة الإدارية الجديدة بضح دماء شابة في الجهاز الإداري للدولة، والاستفادة منها على أساس الجدارة، والاستمرار في بناء القدرات البشرية لهذا الجهاز، وتحسين أدائها.

3-3 المحددات القانونية

يتطلب تعزيز الحوكمة بيئة تشريعية داعمة ليس فقط على مستوى مؤسسات الدولة بل المجتمع ككل. وعلى الرغم من الزخم القانوني الذي نتج عنه عديد من التشريعات والقوانين والقرارات -خلال السنوات الماضية- التي أسهمت إلى حد كبير في دعم القضايا المتعلقة بالحوكمة، فإن البيئة التشريعية ما زالت تتطلب عدد من القوانين الداعمة لحوكمة الدولة والمجتمع. ففي ما يتعلّق بالقوانين الداعمة للشفافية ومكافحة الفساد، حتى الآن لم يصدر قانون حرية تداول المعلومات، والذي يعد أحد المتطلبات الأساسية لتعزيز الحوكمة لإسهامه في تعزيز حق المواطن في الحصول على المعلومات ومن ثمّ قدرته على مساءلة أجهزة الدولة المختلفة، وليس فقط المواطن، بل المستثمرين المحليين والأجانب، لاتخاذ القرارات الاستثمارية. كما لم يصدر قانون حماية المبلغين والشهود والذي يسهم بصورة كبيرة في مكافحة الفساد.

أما في ما يتعلّق بتعزيز الإدارة المالية العامة والموازنة العامة للدولة، فلا بدّ من العمل على تعديل قانون الموازنة العامة للدولة ليواكب التطورات الحديثة، وليعكس التحوّل نحو موازنة البرامج والأداء، التي تهدف إلى تحسين كفاءة الإنفاق وتحقيق الأهداف التنموية بصورة فعّالة من خلال منظومة متكاملة من متابعة أداء الجهات العامة في تنفيذ موازنتها. كما لا بدّ من البناء على الجهد المبذول المتعلّق بتمكين الإدارة المحلية وتعزيز توطيق أهداف التنمية المستدامة، سواء من قبل الاستحقاقات الدستورية أو التنسيق بين وزارتي التخطيط والتنمية المحلية، من خلال إصدار قانوني التخطيط العام للدولة وقانون الإدارة المحلية، لما لهما من تأثير كبير في دعم اللامركزية والمساءلة والمشاركة على المستوى المحلي، وفي تمكين المحافظات من اتخاذ القرارات المختلفة وفقًا لأولويات المواطنين واحتياجاتهم.

رابعًا: السياسات الحكومية الداعمة لمسار الحوكمة في مصر

الخاصة التي تتمتع بها كل محافظة، ولذلك تسعى الدولة المصرية إلى التسريع بإصدار القوانين ذات الصلة الداعمة للا مركزية والسابق ذكرها، وضمان وجود مجالس محلية منتخبة، بالإضافة إلى زيادة الاستثمارات الموجهة للمحافظات وفقًا للمعادلات التمويلية التي تأخذ في اعتبارها الفجوات التنموية بين المحافظات المختلفة، فضلًا عن دعم بناء القدرات المحلية.

تبنى الحكومة المصرية مجموعة من الإصلاحات التشريعية التي تسهم في تعزيز الحوكمة مثل قوانين حرية تداول المعلومات، وحماية المبلغين والشهود، والموازنة الموحدة، والتخطيط العام للدولة، والإدارة المحلية. وستعمل الحكومة لضمان إصدار هذه القوانين، وكذلك تنفيذها بصورة سليمة لتنعكس على وضع الحوكمة في الدولة بصورة إيجابية.

يمثل إصرار الحكومة على الانتقال إلى العاصمة الإدارية الجديدة نقطة محورية لدعم جهود إعادة هيكلة الحكومة والجهاز الإداري للدولة، من أجل تقديم أفضل للخدمات من خلال العمل على تبني قرارات وقوانين داعمة لعملية إعادة الهيكلة، وربط عملية إعادة الهيكلة ببناء قدرات الجهاز الإداري للدولة، وما تطلبه من مواكبة للتطورات الإدارية الحديثة.

إصلاح النظام الإحصائي وتطوير القوانين المنظمة له، لتكون أكثر انفتاحًا، والاستمرار في جهود تحسين آليات المتابعة والتقييم، إذ تسعى الحكومة المصرية إلى تبني خطة إصلاح شاملة ومتكاملة لتعزيز المنظومة الإحصائية وتطويرها بما يضمن مواكبتها للتطورات الحديثة في النظم الإحصائية. كما تضع الحكومة المصرية على رأس أولوياتها العمل على تحسين نظم المتابعة والتقييم، بما يضمن فعالية تنفيذ البرامج التنموية المختلفة وكفاءتها.

تستهدف السياسات الحكومية تعزيز ثقافة الحوكمة ومكافحة الفساد، من خلال نشر مبادئ الحوكمة، ليس فقط في الجهاز الإداري للدولة، ولكن في المجتمع أيضًا، فمن خلال برامجها التدريبية والتوعوية بالمشاركة مع المجتمع المدني والقطاع الخاص سوف تنتهج الحكومة نهجًا يعمل على تعزيز ثقافة الحوكمة ومكافحة الفساد.

تعزيز المشاركة السياسية والمشاركة في صنع القرار في المجتمع، إذ تسعى الحكومة من خلال برامجها إلى العمل على تبني برامج لبناء الكوادر السياسية لتكون مُحفِّزًا للعمل الحزبي في الدولة، بالإضافة إلى

في ضوء التحليل الوارد في هذا الفصل وما بلوره من مجموعة من القضايا التي تمثل لبنات أساسية في طريق الإصلاح نحو منظومة فعالة لإدارة شؤون الدولة والمجتمع، فهناك مجموعة من السياسات التي تأتي على رأس أولويات الحكومة المصرية، خاصة في ظل الاستفادة من الزخم الحالي الناتج عن انتشار فيروس كورونا المستجد وآثاره الاقتصادية والاجتماعية المختلفة، وما يمكن أن يمثله من فرصة للتسريع في إصلاح مجموعة من القضايا التنموية المختلفة، وتتمثل تلك السياسات في:

- دعم جهود التحوّل الرقمي والخدمات الإلكترونية وتعزيز التعاون مع القطاع الخاص وتأمين البنية المعلوماتية التحتية، إذ أثبتت هذه القضايا أهميتها الكبرى خلال أزمة فيروس كورونا المستجد، كما أثبتت أهمية الإنفاق عليها والاستثمار فيها خلال السنوات الماضية. وتهدف الحكومة إلى البناء على ما أنجز حتى الآن في التحوّل الرقمي، من خلال تعزيز الاستثمار في البنية التحتية والمعلوماتية، وتبني القوانين الداعمة، وضمان الاستخدام الآمن للإنترنت، والبناء على الجهود المبذولة لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للأمن السيبراني 2017-2021 لمواجهة المخاطر السيبرانية وتأمين البنية التحتية المعلوماتية لضمان وجود بيئة رقمية آمنة، وتعزيز الاستثمار في تقنيات إنترنت الأشياء، والذكاء الاصطناعي، وزيادة الاستثمارات المتعلقة بالبحث والتطوير. وسوف تعمل الحكومة على النظر إلى قضية التحوّل الرقمي باعتبارها جزءًا من إطار أكبر وهو الشمول الرقمي، أي يجب أن تنعكس جهود التحوّل الرقمي لضمان أن جميع الأفراد، بمن فيهم الأفراد الأكثر احتياجًا، لديهم القدرة على الوصول إلى الخدمات الرقمية، وأن تكون لديهم المهارات اللازمة للتعامل مع هذا النوع من الخدمات واستخدامها بصورة يسيرة والاستفادة منها. ولذلك، ستعمل الدولة في إطار واسع من الشمول الرقمي يتضمن قضايا التحوّل الرقمي والأمن السيبراني، والقضايا المتعلقة بتعزيز القدرات الرقمية لجميع أفراد المجتمع، ضمانًا لحق الأفراد في التنمية بصورتها الحديثة والمواكبة للمتطلبات الحالية.
- تمكين الإدارة المحلية، فقد أثبتت أزمة كورونا أهمية إعطاء سلطات أكبر للمحافظين والعاملين في الإدارة المحلية حتى يتمكنوا من تلبية الاحتياجات المحلية، وفي الوقت نفسه مواجهة الأزمة وفقًا للطبيعة

إن تعزيز الحوكمة ونشرها في مؤسسات الدولة والمجتمع لا يقتصر على طرف دون آخر، بل يتطلّب تضافر الجهود والتعاون والتنسيق بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، والمواطن نفسه. فلكل منهم دور ومسؤولية، فلن تنتشر مبادئ الحوكمة إذا كانت المسؤولية تقع على عاتق طرف واحد، فالحوكمة ومبادئها ليست إطاراً يطبّق، وإنما نهج يجب أن يتبناه المجتمع ليُسهم في تعزيز التنمية المستدامة بالدولة.

العمل على إقرار قانون الإدارة المحلية ليضمن وجود مجالس محلية تعمل على تعزيز الحراك السياسي على المستوى المحلي، وتسمح بوجود مشاركة في العملية السياسية وفي عملية صنع القرار.

- تستمر الحكومة المصرية في تعزيز الاتصال الحكومي عبر تحديث المواقع الرسمية للمؤسسات الحكومية، واتباع آليات اتصال أكثر تطوراً، واتباع نهج أكثر شفافية وتفصيلاً في المعلومات المقدّمة وطريقة عرضها، وتقديم آليات تغذية مرتدة تسمح للمواطنين بإبداء آرائهم والرد عليهم، كما تدعم التنسيق بين الأطراف الحكومية المختلفة والمتداخلة في قضية واحدة لضمان توحيد الرسائل التي توجّه للمواطنين من خلال الوسائل المختلفة.