

نحو منظومة متكاملة لإدارة الدولة ...

د. أحمد محمود درويش
ahmed@amdarwish.com
www.amdarwish.com

الخلقية

السؤال الأول: ما هو معدل النمو الاقتصادي المطلوب؟

المدخل الأول: فرص العمل

يقدر الداخلون الجدد الى سوق العمل سنويا بحوالى 700 ألف.
فى المتوسط كل 1% نمو فى الاقتصاد تولد 100 ألف فرصة عمل.
إنن يجب استهداف نمو قدره 9.5% (وهو رقم كبير جدا) للتأكد من عدم مراكمة بطالة ومحو
250 ألف من البطالة المتراكمة لخفض نسبة البطالة تدريجيا.

المدخل الثانى: متوسط دخل الفرد

نحتاج لتمو اقتصادى قدره 7% لمدة 10 سنوات لمضاغقة الناتج القومى الاجمالى
فإذا أخذنا فى الاعتبار التمو السكانى فإننا نحتاج 9.5% نمو لمضاغقة متوسط دخل الفرد
وهو فى النهاية سيكون رقما مازال متواضعا مقارنة بالدول الأخرى حينئذ.

المدخل الثالث: منظومة شبكات الأمان الاجتماعى

لا تحتاج جدلا كثيرا للتدليل على احياجنا لاعادة هندسة شبكات الامان الاجتماعى فى مصر
(الدعم).
ولكن مع نسب البطالة والفقر سنظل فى احتياج لمبالغ كبيرة للتمويل فرفع كفاءة المنظومة
هدفه المزيد من المزايا لهذه الفئات وليس خفض دعم الموازنة.
لتمويل هذه الشبكة مع الحفاظ على استثمارات الدولة فى البنية الأساسية والتعليم والصحة
نحتاج للمزيد من الموارد التى لن تتأتى الا بنمو اقتصادى صحى يمكن تحصيل ضرائب عليه
يقدر مرة أخرى بحوالى 9.5%.

السؤال الثانى: هل يمكن تحقيق هذا النمو المطلوب؟

معدل الدخار القومى لا يسمح بنمو أكثر من 3.5%
من ثم البادى لنا فإنه لا يمكن تحقيق هذا النمو الا بإجتذاب استثمارات أجنبية لتعويض الفارق

السؤال الثالث: كيف يمكن اجتذاب الاستثمارات المصرية والأجنبية في اطار منظم؟
هناك عدة تحديات:

تحدى التنافسية العالمية – كل الدول تسعى لاجتذاب استثمارات
تحدى الاطار التشريعى المنظم:

لابد أن يكون متوائم مع المتعارف عليه دوليا

لابد أن يصب في مصلحة مصر

لابد أن يحقق كفاءة (سرعة ودقة) في اتخاذ القرار وانهاء الاجراء

المقترح

- الاسترشاد بقواعد منظمة التنمية والتعاون الاقتصادى OECD
- خلق منظومة لدراسة الأثر التشريعى Regulatory Impact Assessment
- استهداف حكومة غير مرئية تحقق رغبات وخدمات المواطن والمستثمر دون أن يشعر بعبء القيود التنظيمية.

الهيكل المقترح



الهيكل المقترح يتكون من عدة وحدات بنائية تتراكب مع بعضها أهمها:

البنية التشريعية والتنظيمية

وتشمل استكمال

- البنية التشريعية (قوانين تنظيم الافصاح وتبادل البيانات - قوانين التعاقدات - ...)
- وضع بنية تنظيمية (الالتزام بتبادل البيانات - الالتزام بالموصفات القياسية - ...)
- قيادة واضحة لشبكة المديرين التنفيذيين للمعلومات (CIO)
- خطة استراتيجية للمعلوماتية Information Strategy Plan ISP
- وضع نماذج جديدة للعمل والشراكة
- قياس والارتقاء بمؤشر التهيئة التكنولوجية
- منظومة متابعة المشروعات

البنية الأساسية

وتشمل استكمال

- وثائق المواصفات القياسية
- سلطة التصديق الإلكتروني
- وسائل السداد الإلكتروني

...

استكمال وربط قواعد البيانات القومية

- الرقم القومى - التعليم - الضرائب - الجمارك - المنشآت الاقتصادية - السجل العقارى -

...

نظم إدارة موارد الدولة

- المشتريات - المخازن - الشؤون المالية - الأجور - الموارد البشرية - ...

الخدمات

- تعدد قنوات تقديم الخدمة (شباك - انترنت - مركز خدمة - مركز اتصال - تليفون محمول -

(...)

خدمات متكاملة للمستثمرين

نموذج لخدمات الدفع بدلا من الشد

- خدمات قطاعية: المحليات - التأمينات - المرور - المحاكم - الاستثمار - الضرائب -
الجمارك - الكهرباء - الصحة - العمل - الزراعة - ...

فى نهاية المطاف فإن الجهاز الإدارى سيعهد اليه بتنفيذ أى خطة استثمارية والتنسيق الكامل لها.

وقد يبدو أن هذه الموضوع قد تم اقامه وأنه ليس له ارتباط وثيق بالنمو الاقتصادى ... ولكن على العكس فإن الاتفاق على السياسات العامة أمر أساسى لتحديد شروط وأوجه الاتفاق وما إذا كانت متفقة مع ومستوفية لشروط السياسات العامة.

المقترح أن تتبنى الحكومة مجموعة من السياسات على 3 مستويات:
مستوى الدولة - مستوى الوحدات الإدارية - مستوى الوظيفة (الموارد البشرية)

يمكن تلخيص أهم 23 مبدأ فى الجدول الآتى:

على مستوى الوظيفة	على مستوى الوحدات الإدارية	على مستوى إدارة الدولة
التحول الى آليات نظم إدارة الموارد البشرية	تقليص عدد الوحدات الإدارية.	إعادة تعريف دور الحكومة.
التركيز على خلق جيل من القيادات يحقق التغيير .	التحول إلى العمل بنظام الهياكل الديناميكية.	اتخاذ الحوكمة الرشيدة أساس لنظام العمل.
التقسيم القطاعى للوظائف	إدخال نظم الإدارة الحديثة.	تفعيل مشاركة وتعظيم دور المجتمع المدنى.
تطوير المنظومة التشريعية للوظيفة العامة.	اعتماد آليات مطوره لإدارة المال العام	التوجه نحو اللامركزية وتفعيل دور المحليات
تحقيق الرضاء المالى والنفسى للموظف	خلق نماذج استثمارية جديدة للتعاقد.	التركيز على المهام المحورية وشراء الخدمات.
مراجعة نظم المساعلة والمحاسبة.	تبسيط دورات العمل لرفع كفاءة تنفيذ المعاملات.	اجتذاب الاقتصاد غير الرسمى.
	إتاحة الخدمات من قنوات جديدة.	
	المزيد من آليات تحقيق النزاهة.	
	نشر نظم إدارة علاقات المواطنين.	
	مساندة آليات العدالة الناجزة.	
	استكمال وربط قواعد البيانات القومية.	

فيما يلى سنقوم بإلقاء الضوء على كل منها

أولاً: على مستوى إدارة الدولة

1. إعادة تعريف دور الحكومة

أ. الفصل في المهام بين: واضع السياسة والإستراتيجية (الحكومة المركزية) والمنفذ (المحليات).
ب. التركيز على الدور الرقابي والتنظيمي وفتح المجال لمشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني في التنفيذ.

تشير التجارب الناجحة للدول الأخرى كما تحتم التعقيدات الاقتصادية العالمية ان تتفرغ الحكومات المركزية الى مهمتين أساسيتين هما:
التخطيط الاستراتيجي وضع السياسات العامة (بالمشاركة مع البرلمان والمجتمع المدني).
القيام بدور رقابي تنظيمي (Regulatory) قوى لا غنى عنه حتى تحت أعتى نظم اقتصاديات السوق المفتوح - بل على العكس في مثل هذه الأنظمة وكما أثبتت الشواهد المؤخرة يكون هذا الدور من الأهمية بمكان.

التوجه البديل للدور التنفيذي المتغلغل سيكون بتفعيل اللامركزية والتنفيذ بواسطة الغير وهو ما سيأتى تفصيله في المبدأين 4 و 5 أدناه.

2. اتخاذ الحوكمة الرشيدة أساس لنظام العمل بالجهاز الإداري.

الحوكمة الرشيدة لها مجموعة من القواعد التي يجب اتباعها ولتأكيد تحقق هذه القواعد يجب توفير مجموعة من الضمانات. يمكن تلخيص أهم المبادئ وضمانات تنفيذها كالتالى:

القواعد	الضمانات
رؤية	مهمة
كفاءة	فعالية
شفافية	حق فى المعلومة
قدرة على التنبؤ	استقرار
مشاركة	حكم الأغلبية
مساءلة	محاسبة
حكم القانون	عدالة التشريع

ولا يمكن التهورين من أى من هذه المبادئ لبناء جهاز إدارى سليم فعلى سبيل المثال:

من المستحيل الاستمرار بقانون للوظيفة يسمح بالتعاقد دون اعلان وهو أبسط قواعد الشفافية بل ويقوم بالثبوت بعد 3 سنوات فتصبح الوساطة أساس التوظيف.
كما أنه من غير المنطقي أن تكون نسب الالتزام بنشر المناقصات على الانترنت أقل من 30%.

3. **تفعيل مشاركة وتعظيم دور المجتمع المدني في تقديم الخدمات والمشاركة في الإدارة والرقابة.**
المجتمع المدني شريك أساسي في اعداد الخطط التنموية ومتابعتها، بل أن مد جسر الثقة معه من المتيقن أن يعجل بتنفيذ الخطة حيث يمكن تشييك المشروعات المنفذة بحيث توازر بعضها بما يقلل من عبء التمويل.

4. **التوجه نحو اللامركزية وتفعيل دور المحليات**
تشير معظم التجارب الناجحة في الإدارة الى صعوبة اتخاذ قرارات صائبة عن بعد وصعوبة اتخاذ قرارات موحدة صالحة لكل المناطق الجغرافية، وأنه كلما اقترب متخذ القرار من المتأثر بالقرار كان القرار أكثر حكمة، ومن ثم صار التوجه نحو اللامركزية أساسيا ويستدعى ذلك:

- بناء كوادر قادرة على العمل في إطار الفكر التنموي.
- تطوير البنية المعلوماتية للتنمية المحلية.
- دعم المنظومة باستقلال إداري ومالي.

5. **التركيز على المهام المحورية وشراء الخدمات المساعدة وفصل الوحدات الإنتاجية.**
الحكومة المصرية تفعل كل شئ بدءا من تقديم المشروبات للموظفين الى نظافة المباني وصيانتها وبالياتها تفعل ذلك من خلال شركات ... أو حتى بشكل مركزي (وهو النموذج الأنسب في هذه الحالة) ... ولكن كل جهة تقوم بتعيين من يقومون بهذه الخدمات دون وجود دليل إرشادي ودون تشارك في الموارد فتصبح كل جهة مطلوب منها التعاقد مع الفنيين اللازمين وتدريبهم دوريا وهو ما لا يتوفر له الموازنة وشراء قطع الغيار المطلوبة من خلال دورة شراء مطولة بما يعطل العمل.
وعلى العكس من ذلك فإن انخفاض كفاءة التنفيذ في أكثر الأجهزة الإدارية الحكومية في العالم انضباطا قد دفعها الى أن تعهد بمثل هذه الخدمات الى شركات متخصصة والوارد في مصر أن يتم ذلك من خلال هيئة حكومية متخصصة للاستفادة من العمالة الفعلية الموجودة.
أحد مميزات مثل هذا المقترح هو انضباط أبواب الموازنة حيث لا يظهر الباب الثاني (مصرفات التشغيل كجزء من الباب الأول حيث تظهر مرتبات كل العاملين في هذه الخدمات بالباب الأول).

6. توفير خدمات ميسرة موائمة لاجتذاب الاقتصاد غير الرسمي للمساهمة في الاقتصاد الرسمي.

تشير الدراسات الميدانية والعينات أن الاقتصاد غير الرسمي قد يصل الى أكثر من 30% من الاقتصاد المصرى ومن ثم فلا يجب الاستهانة بما يمكن تحقيقه في حالة الاعتناء به وتمميته من حيث فرص العمل والموارد.

يعوق اجتذاب الاقتصاد غير الرسمي أمرين واضحين:

أ. عدم ثقة العاملين به في الحكومة وعدم الرغبة في التعامل معها حتى لو أعلنت الحكومة عن مبادرات اعفاء من الضرائب وسداد تأمينات العاملين بالنيابة عنهم.

ب. حتى لو دبرت الحكومة التمويل للمبادرات الجاذبة فإنه سيتصعب التخلي عن أبسط المواصفات القياسية للصحة والدفاع المدنى وغيرها من أجل تسجيل العديد من هذه المنشآت بما يتطلب معه برنامجا طويل الأجل باهظ التكلفة لتوفيق أوضاع هذه المنشآت على سبيل المثال.

ثانيا: على مستوى الوحدات الإدارية

7. تقليص عدد الوحدات الإدارية

بدمج المهام المتقاربة والمتناسقة وإلغاء التعدد والتضارب في المهام بين الجهات واعتماد التخصص في تحديد تبعية المهام، وذلك دون الإضرار بحقوق العاملين في هذه الجهات.

8. التحول إلى العمل بنظام الهياكل الديناميكية

لابد أن تتحرك الحكومة للعمل بنظام المشاريع والبرامج وفرق العمل بدلا من الهياكل الاستاتيكية الجامدة والسماح بتعدد الهياكل بحسب النشاط لأن ذلك يسمح بمتابعة أكثر دقة من خلال مؤشرات واضحة لتقدم تنفيذ المشروعات والعائد منها.

9. إدخال نظم الإدارة الحديثة وآليات مواكبة التغيير

خلق مناخ مهني محترف في تقنيات الإدارة في المناخ الحكومي.

10. اعتماد آليات مطوره لإدارة المال العام

أ. نشر نظم إدارة الموارد (حسابات عامة - مخازن - مشتريات - ...) بهدف تقليل الاعتماد على المستندات الورقية وسرعة تبادل البيانات والمدفوعات بين الجهات.

ب. نظام مطور لمتابعة المشروعات.

11. خلق نماذج استثمارية جديدة للتعاقد على وإدارة وتشغيل المشروعات

من الثابت أن الحكومات ليست أفضل من يدير .. كما أنه لا يوجد حكومة لا ترغب في المزيد من السيولة. الشراكة مع القطاع الخاص في إطار رقابي وتعاقدى واضح تفتح الباب أمام تنفيذ الخطة الاستثمارية بخطوات أسرع. (هناك أمثلة نجاح لذلك مثل مشروع بطاقة الأسرة)

12. تبسيط دورات العمل لرفع كفاءة تنفيذ المعاملات

يجب المضي قدما في تنفيذ برنامج طموح لقياس عدد الخطوات اللازمة لكل معاملة والزمن اللازم لتنفيذها ومقارنة ذلك بالمعدلات العالمية لرفع مؤشر مصر في التنافسية العالمية للبيئة الجاذبة للاستثمار وهو أمر لا تخفى أهميته حيث من غير الممكن تحقيق معدلات النمو المرجوه من خلال مدخرات المصريين فقط ومن ثم فالمطلوب ليس فقط عدم هروب المدخرات المصرية بل اجتذاب أكبر قدر من الاستثمار الأجنبي (مع وضع الضوابط المنظمة كما تم الإشارة أعلاه). الا أنه لا ينكر أحد أن هذا الأمر أصبح من الأهمية بمكان لتيسير حياة المواطن وإعادة الثقة في العلاقة مع الحكومة بالأخص وأن هذه المعاملات في غالب أمرها احتكارية تدخل في صميم الدور التنظيمي للحكومة ومن ثم فلا يوجد حافز تنافسي لرفع جودتها سوى المردود السياسي لرضاء المواطن.

13. إتاحة الخدمات من قنوات جديدة

الهدف ضمان توصيل الخدمة لمن يطلبها في مكان تواجدده بالشكل والاسلوب الذى يناسبه بالسرعة وفى التوقيت السليم.
من أمثلة ذلك الانترنت والتليفون الثابت والمحمول ومراكز تقديم الخدمة وغيرها.
يوجد مردود استثمارى عالى لمثل هذا النوع مت الخدمات يتمثل في توفير ساعات عمل المهذرة في المشاوير والوقود المستخدم والعدام ... الخ خلاف المردود سياسى الواضح لرضاء المواطن والمستثمر الذى يحصل على الخدمة بسهولة ويسر.

14. المزيد من آليات تحقيق النزاهة.

على سبيل المثال:

- الفصل بين طالب الخدمة (المواطن - المستثمر) ومقدم الخدمة (الموظف) بما يخلق باب المدفوعات غير المبررة (الرشوة) ويمكن تحقيق ذلك من خلال زيادة استخدام القنوات غير التقليدية مثل بوابة الحكومة المصرية على الانترنت.

- تفعيل موقع المشتريات الحكومية على الانترنت.
- تفعيل موقع التوظيف الحكومى على الانترنت.
- المزيد من آليات نشر والمشاركة فى إعداد الموازنة.

15. نشر نظم إدارة علاقات المواطنين

لتلقى الشكاوى والمقترحات من كافة القنوات (تسليم باليد - بريد عادى- بريد الكترونى - فاكس - تليفون) وتصنيفها والرد عليها. وخلق مسار لمراجعة الشكاوى حتى لا يصبح ذات الموظف هو الخصم والحكم.

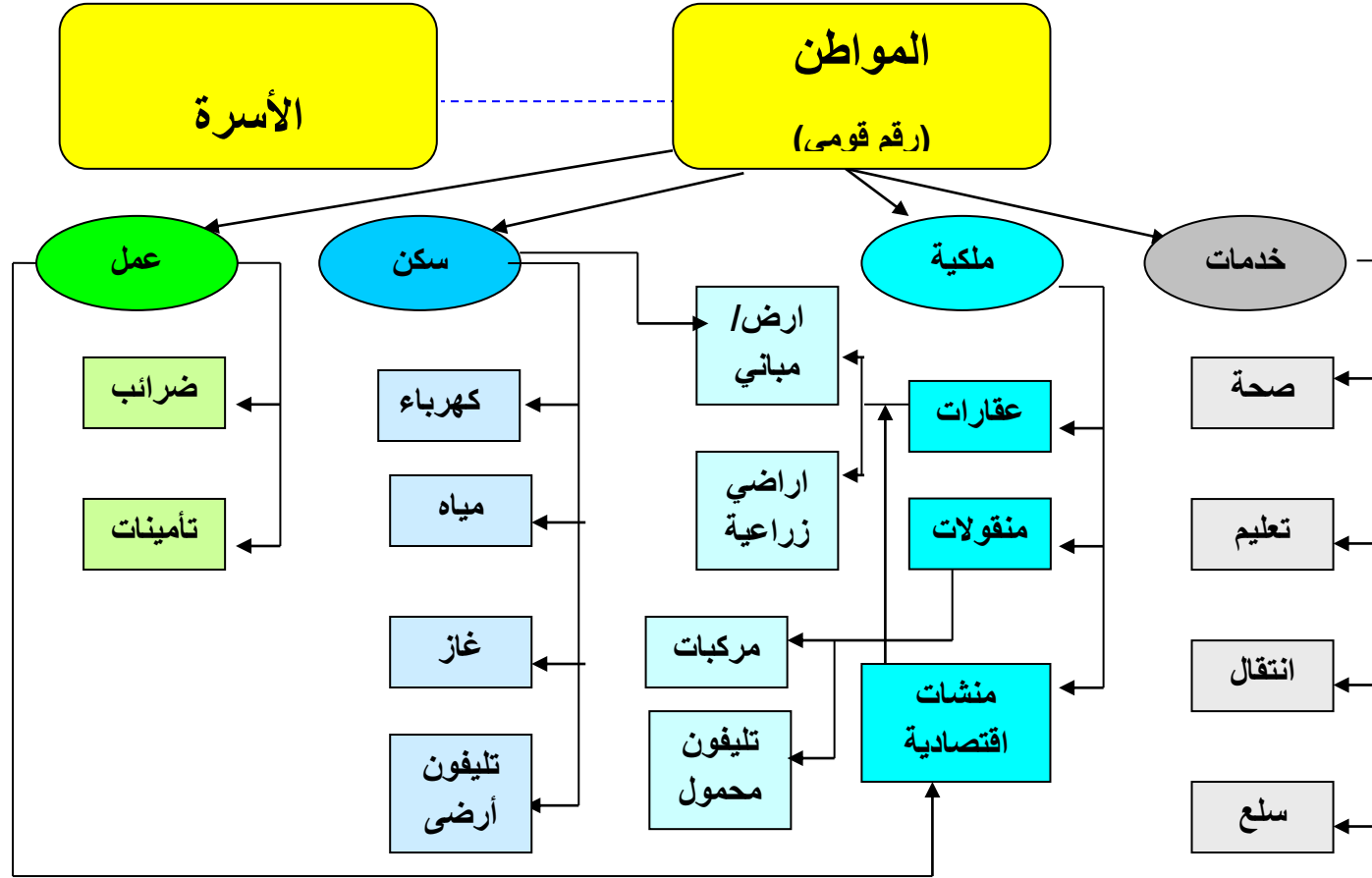
16. مساندة آليات العدالة الناجزة

تتمتع مصر بقضاء شامخ عادل مستقل له الريادة إقليمياً، ومن ثم فإن الكلمة الدالة هنا هي "الناجزة" من خلال تطوير وميكنة منظومة التقاضى وتداول الدعاوى.

17. استكمال وربط قواعد البيانات القومية

- ربط قاعدة بيانات الرقم القومى بالجهات المختلفة (الصحة- التأمينات والمعاشات - ...).
- بناء قاعدة بيانات الأسرة المصرية من أجل منظومة أكثر انضباطا لتوصيل الدعم والخدمات للأسر.
- بناء قواعد البيانات ذات المردود الاقتصادى مثل قاعدة بيانات المنشآت الاقتصادية والسجل العينى للعقارات المبنية.

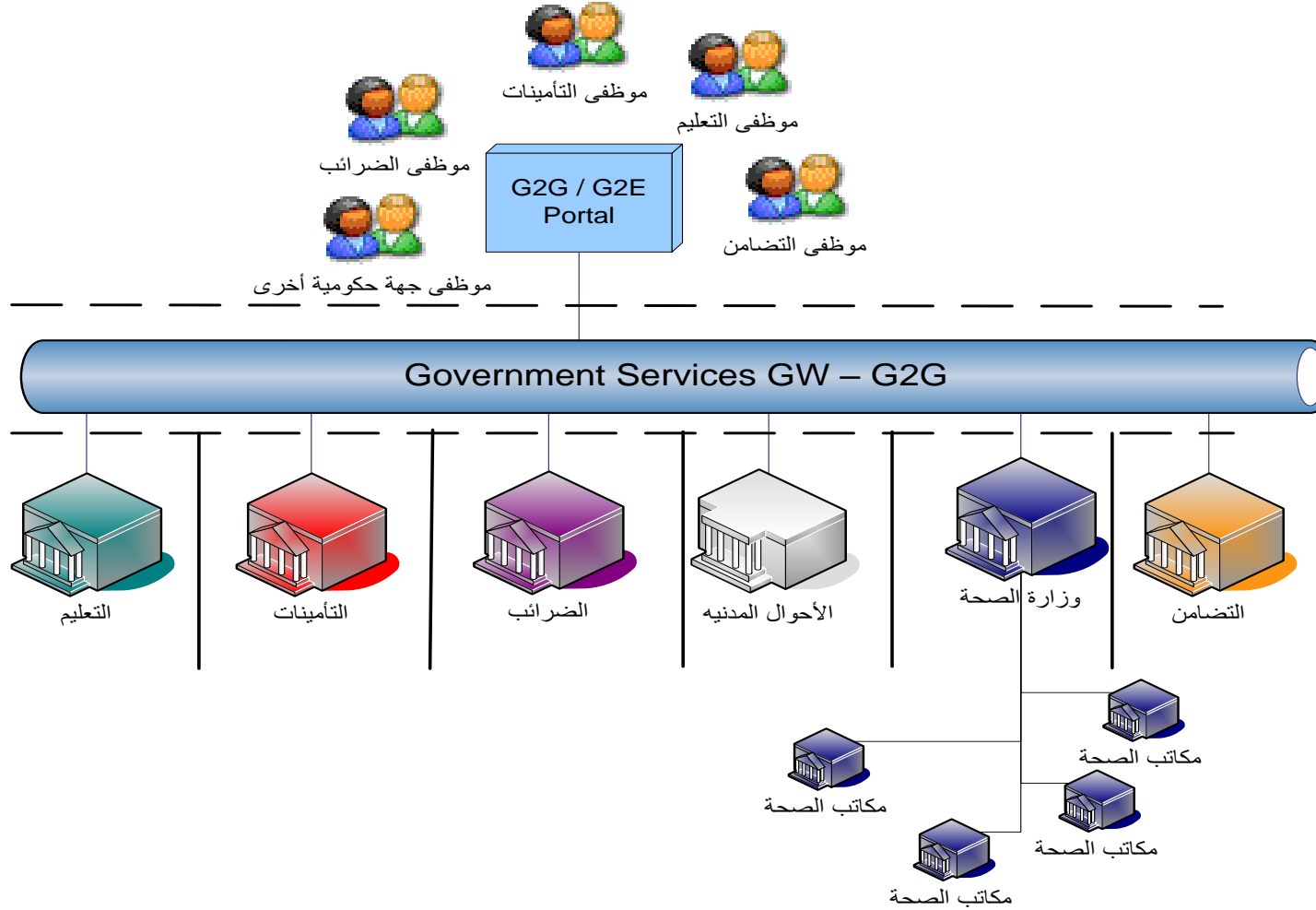
المخطط العام لقواعد البيانات المطلوب ربطها *



يوجد تعدد في بعض العلاقات (مثال: قد يكون هناك أكثر من سكن للمواطن وكذلك تعدد في الملكية)

جزء من الشبكة الحالية المطلوب استكمالها وإضافة نقاط جديدة له

1



ثالثاً: على مستوى الوظيفة

18. التحول الى آليات نظم إدارة الموارد البشرية بدلاً من نظم شئون العاملين وخلق مفهوم الإدارة المستقبلية للموارد البشرية وتطوير طرق قياس وتقويم الأداء وآليات التحفيز.

19. التركيز على خلق جيل من القيادات يحقق التغيير المطلوب.

20. التقسيم القطاعي للوظائف بما يسمح بتعدد آليات التوظيف والترقي بما يناسب كل مجموعة.

21. تطوير المنظومة التشريعية للوظيفة العامة.

وذلك لتحقيق مجموعة من المبادئ الهامة على رأسها:

- تعديل دور الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ليصبح المنظم والمراقب للوظيفة العامة ومنح المزيد من الصلاحيات واللامركزية للجهات.
- تطوير طرق شغل الوظائف.
- إدخال نماذج جديدة للوظائف (العمل بعض الوقت- العمل بالإنتاج).
- تطوير طرق الالتحاق بالوظيفة مثل عمل امتحان للوظيفة العامة.
- التأكيد على شفافية وجدارة الالتحاق بالوظيفة من خلال الإعلان عن كافة الوظائف وإجراء مفاضلة بين المتقدمين.
- وضع آليات أيسر للدخول والخروج من الوظائف بما يسمح بالاستعانة ببعض الخبرات لفترات محددة.
- حل بعض المشكلات الحالية مثل الأجازات وغيرها ...

22. تحقيق الرضاء المالى والنفسى للموظف من خلال هيكل جديد للأجور وسلم جديد للوظائف وخدمات للموظفين.

23. مراجعة نظم المساءلة والمحاسبة لتحقيق الانضباط بالجهاز الإدارى.