إصلاح حوكمة

التنمية

في مصر

دكتور/ أحمد صقر عاشور

مركز العقد الإجتماعي ٢٠١٠

مركز العقد الاجتماعي

مركز العقد الاجتماعي هو مبادرة مشتركة بين مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء المصري والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، و قد تم إنشاءه في عام ٢٠٠٧ بناء على توصيات تقرير التنمية البشرية لمصر والذي حمل عنوان "اختيار مستقبلنا: نحو عقد اجتماعي جديد" ، وذلك لتقديم الدعم الفني لجهود التنمية البشرية في مصر من مدخل حقوقي تنموي يستند إلى مبادئ الحكم الرشيد ومفهوم المواطنة. يسعى المركز إلي تحقيق أهدافه من خلال رصد ومتابعة جهود الحد من الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وبناء توافق وطني حول مفهوم العقد الاجتماعي و الآثار المترتبة عليه و إعادة بناء الثقة بين الحكومة والمواطنين، بالإضافة إلي دعم الجهود الرامية إلى تمكين المجتمع المدني.

لمزيد من المعلومات عن مركز العقد الاجتماعي، رجاء التفضل بزيارة الموقع الإلكتروني للمركز علي شبكة الإنترنت: www.socialcontract.gov.eg

مركز العقد الإجتماعي
١٠٦ شارع القصر العينى
كايرو سنتر الدور ١٣
رقم بريدى ١١٤٦١ القاهرة - مصر
تليفون: ٢٩٧١/٠٧٥٦ / ٢٠٢٧٩٢٣١٩٨+
فاكس: ٢٠٢ ٢٧٩٦١٣٨٦+
scc@idsc.net.org

www.socialcontract.gov.eg

©مركز العقد الإجتماعى - جميع الحقوق محفوظة - ٢٠١٠

إصلاح حوكمة التنمية في مصر

دكتور أحمد صقر عاشور

٢٠١٠

قائمة المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
خلفية	١
موجهات وأهداف الدراسة	٣
مفاهيم أساسية	٤
الحوكمة	٤
التنمية	١٠
نقد مفاهيم الحوكمة	١١
حوكمة التنمية: نموذج مقترح	١٤
السياق والبيئة	١٦
القوى الدافعة	١٨
الآليات المؤسسية الحاكمة لنشاط وعلاقات الأطراف	٢٠
قيم ومبادئ وأخلاقيات الحوكمة	٢٨
النواتج: أداء التنمية	٣٠
التنمية الاقتصادية	٣١
التنمية الإنسانية (توسيع الحقوق والحريات والفرص والخيارات)	٣٢
الأبعاد المؤسسية لفجوة الحوكمة في مصر	٣٤
أولاً: المجال السياسي	٣٤
ثانيًا: المجال الاقتصادي	٣٦
الإدارة الاقتصادية	٣٦
سوق رأس المال	٤٠
القطاع الخاص	٤٢
أوضاع التشريعات والقضاء وتنفيذ الأحكام القضائية في المجال الاقتصادي	٤٥
جوانب عجز حوكمي ومؤسسي إضافية في المجال الاقتصادي	٥١

ثالثًا: المجال التشريعي والقانوني ٥٤
رابعًا: المجال الحكومي ٥٧
خامسًا: المجالات النقابية والمهنية ٦٢
سادسًا: مجال الجمعيات الأهلية ٦٣
سابعًا: مجال المؤسسات التعليمية والبحثية ٦٦
أثر تراجع القيم والمبادئ والأخلاقيات على فجوة الحوكمة ٦٩
البحث في جذور فجوة الحوكمة ٧١
أولاً: علاقة الناس بالمؤسسات ٧١
ثانيًا: أوضاع الثقة الاجتماعية ٧٣
ثالثًا: هيمنة الدولة ٧٤
رابعًا: النظام السياسي ٧٧
خامسًا: الفقر وتوابعه ٧٨
سادسًا: تجريف رأس المال الاجتماعي ٨٠
سابعًا: أزمة القيادات ٨٢
ثامنًا: فشل النظام القانوني ٨٣
تاسعًا: تصدع الأبعاد القيمية والأخلاقية والسلوكية ٨٦
تقييم نواتج حوكمة التنمية ٩٠
أولاً: التنمية الاقتصادية ٩٠
النمو الاقتصادي ٩٠
التشغيل (البطالة) ٩٢
عدالة توزيع الدخل ٩٣
التنافسية ٩٥
أبعاد اقتصادية أخرى ٩٨
ثانيًا: التنمية الإنسانية ٩٩

إصلاح منظومة حوكمة التنمية ١٠١
الغايات والمنهج ١٠١
مفاتيح أساسية للإصلاح الحوكمي والمؤسسي ١٠٤
أولاً: الإصلاح السياسي ١٠٤
ثانيًا: إعادة بناء منظومة وأجهزة الدولة ١٠٤
ثالثًا: الرؤية التنموية والإصلاح التنموي ١٠٥
رابعًا: الإصلاح التشريعي ١٠٥
خامسًا: إصلاح الحوكمة الاقتصادية ومؤسساتها ١٠٨
سادسًا: إصلاح التعليم: إحياء الدور التربوي والأخلاقي والسلوكي ١٠٩
سابعًا: الإصلاح القيمي والأخلاقي ١١٠
المراجع ١١٢

خلفية

خلال ما يقارب العقدين الأخيرين، قامت مصر بالعديد من الإجراءات لإصلاح السياسات الاقتصادية، بالتحول إلى اقتصاد السوق، وتقليص تدخل الدولة، ومحاولة الاندماج مع الاقتصاد العالمي. وقد ساهم عدد من العوامل الخارجية في زيادة وتيرة الضغوط لتحقيق هذا الإصلاح الاقتصادي، مثل المطالب الخاصة بالمنظمات الدولية (البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي)، وإنشاء منظمة التجارة العالمية، واتفاقات الشراكة مع الاتحاد الأوروبى، فضلًا عن التأثير المرجعي لما حققته اقتصادات شرق آسيا. وقد ساهمت هذه العوامل الخارجية في إعطاء قوة الدفع الأولى خلال التسعينيات من القرن الماضي. أما العوامل والقوى الداخلية، فتمثلت في الدور الضاغط للمستثمرين ورجال الأعمال الذي تنامى باضطراد مع التحولات والفرص التي بدأت تبرز في الساحة الاقتصادية، ووصل إلى ذروته مؤخرًا باعتلاء عدد جوهرى منهم مواقع مهمة ومؤثرة في الحزب الحاكم والبرلمان وقمة الحكومة.

وقد ساهمت هذه التحولات في إعطاء دور قوي لتنظيمات وقيادات القطاع الخاص في التأثير على السياسات والقرارات الاقتصادية والتنموية، وفي إفساح المجال لمنشآت القطاع الخاص الكبيرة ولكبار المستثمرين ليحركوا السياسات والعمل الاقتصادي، مع تراجع متسارع لدور الدولة وركود في دور العناصر الأخرى من الفاعلين الاقتصاديين (العمال ومنظماتهم، والمجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، والمواطنين بصفة عامة).

ورغم أن الإصلاحات والتحولات الاقتصادية قد غيرت في خريطة النشاط الاقتصادي والاستثماري وفي هيكل الملكية لعوامل الإنتاج، إلا أن تأثيرها كان محدودًا على الأداء الاقتصادي والتنموي، من حيث انتظام واستقرار النمو، وعدالة توزيع عوائده، وتوزيع الثروة وأوضاع الفقر. فرغم مرور ما يقرب من عقدين على بداية تطبيق إجراءات الإصلاح، إلا أن معدل الفقر في ازدياد، حتى وصل عام ٢٠٠٨ إلى ٤٣% (المجلس الوطني المصري للتنافسية، ٢٠٠٨). كذلك فإن معدلات البطالة والتهميش الاقتصادي والسياسي والاجتماعي تمثل ظواهر نامية باضطراد مسيرة التحول منذ بداية الإصلاح. ولم تسهم إجراءات الإصلاح في تحسين تنافسية الاقتصاد، ولا زادت من قدرة قطاعاته على توسيع حصتها من الأسواق

العالمية. كما أنها لم تسهم في تحقيق التنمية الإنسانية بجوانبها المختلفة. ولم تؤثر الإصلاحات المتوالية في تحسين قدرات وجودة حياة وفرص أغلب المصريين، أو إشعارهم بالأمان والحرية والعدل والشعور بالمواطنة.

وتعكس محدودية الفعالية التنموية للإصلاح الاقتصادي في مصر العلاقة المعقدة والغامضة وغير المباشرة بين إصلاح السياسات الاقتصادية وبين التنمية الاقتصادية. ويمكن تفسير قدر كبير من هذا الغموض من منظور دور الحوكمة والعوامل المؤسسية.

ويعتقد إيسترلى وليفين (Easterly and Levine, 2002) بأن "السياسات السيئة هي مجرد أعراض لعوامل مؤسسية أبعد مدى، وأن تصحيح أو إصلاح السياسات من دون إصلاح المؤسسات يأتي بالقليل من النفع على المدى البعيد (p.33). كذلك فقد أكد أسيموجلو (Acemoglu,2003) على أهمية المؤسسات كمسبب رئيسي للثروة الاقتصادية المتنوعة، بينما اعتبر العوامل المتعلقة بالسياسات مثل الاستثمارات والتعليم كعوامل وسيطة. كذلك أكد جريفيز وزاموتو (Griffiths and Zammuto, 2005) على الدور الذي تلعبه الحوكمة المؤسسية على مستوى الدولة، والأسواق، والمنشآت، وأي مزيج بينها، في التأثير على القدرة التنافسية الكلية أو الوطنية. فعوامل الحوكمة هي المسئولة عن آليات التضافر لاكتساب المقدرات والمزايا التنافسية التي تتجاوز حدود المنشأة الواحدة. كذلك تؤكد أغلب الأدبيات المعاصرة الصادرة عن المؤسسات الدولية (e.g. World Bank, UNDP)، على الدور المهم الذي تلعبه عوامل الحوكمة العامة Public Governance في التأثير على التنمية. فهذه العوامل هي التي تحدد دور الأطراف المجتمعية المختلفة، وتوزيع السلطات الاقتصادية والتنموية بينهم، وآليات مشاركتهم ومساءلتهم. ولا يمكن تصور أن تتحقق تنمية تستفيد منها هذه الأطراف جميعها وبعدالة، إذا كان بعضها مستبعدًا من المشاركة، أو غير ممثل في سلطات صنع السياسات أو غير قادر على مساءلة القائمين على إدارة هذه السياسات. كذلك تؤكد تقارير الأمم المتحدة وبرنامجها الإنمائي، على دور الحوكمة الجيدة في تحسين التنمية الإنسانية من حيث إشباع الحاجات وتحسين جودة الحياة وزيادة الفرص وتعزيز الحقوق والحريات وتوسيع الخيارات المتاحة للناس.

موجهات وأهداف الدراسة

خلال الأعوام الأخيرة، أُنجزت ثلاثة تقارير عن التنمية البشرية تعتبر فارقة في العمل الفكري المساند لتصحيح مسار التنمية في مصر، صدرت عن معهد التخطيط القومي بالتعاون مع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة. وقامت بها فرق متميزة من الخبراء المصريين. ففي عام ٢٠٠٥ صدر تقرير التنمية البشرية في مصر سنة ٢٠٠٤ عن "اللامركزية من أجل الحكم الرشيد". وفي عام ٢٠٠٦ صدر التقرير اللاحق عن "اختيار مستقبلنا: نحو عقد اجتماعي جديد". وفي عام ٢٠٠٨ صدر تقرير التنمية البشرية عن "العقد الاجتماعي في مصر: دور المجتمع المدني". ويعالج تقرير اللامركزية والمحليات، باعتبار اللامركزية آلية أساسية لضبط التوازن في الهيكل الرأسي للسلطة بغرض الاستجابة بصورة أوفى لمطالب واحتياجات المجتمعات المحلية ولتحقيق أداء أكثر فاعلية للخدمات الحكومية لدعم التنمية. ويتناول تقرير العقد الاجتماعي الجديد، قضية وضع استراتيجية للتنمية يكون محورها تقليص الفقر وتمكين الفقراء وتحسين أوضاع القطاعات والجماعات المهمشة في مصر. ويركز التقرير عن المجتمع المدني، على جوانب الإصلاح الموجهة لتفعيل وتنمية دور منظمات المجتمع المدني في مصر في مجال الخدمات الجماهيرية والعمل الخيرى وكذلك في ساحة الخدمات التنموية (الإقراض الصغير، تنمية الدخل، والصحة، والتدريب، والتأهيل). وتمثل التقارير المشار إليها محاولة للتنبيه إلى أن تحسين أداء التنمية وتحقيق استدامتها، يتطلب الأخذ باستراتيجية جديدة للتنمية، وإعادة هيكلة الجهاز الإداري للدولة للاقتراب من الحاجات المحلية وتلبيتها، ولتوسيع دور العمل غير الحكومي والمشاركة المجتمعية الواسعة من خلال منظمات المجتمع المدني. ويتمثل القاسم المشترك بين هذه التقارير، في أنها تطرح تساؤلات وأفكار ومداخل جديدة حول موجهات وكيفية إدارة العمل التنموي والسياسات التنموية. وهي تحمل في طياتها أسانيد وبراهين وفيرة على أن السياسات التنموية بوضعها الراهن لن تتمكن من تحقيق تغيير حقيقي في أوضاع المجتمعات المحلية والقطاعات الفقيرة والمهمشة والمجتمع بصفة عامة، ما لم يتم إعادة النظر في المنظومة التي تدار سياسات وبرامج التنمية من خلالها، وفي أدوار ومواقع الفئات والتجمعات الأكثر استحقاقًا لتوجه هذه السياسات والبرامج.

وتستند الدراسة الحالية إلى أرضية التقارير الثلاثة السابق الإشارة إليها، وتحاول أن تتوجه مباشرة إلى الخلل الرئيسي في منظومة الحوكمة العامة التي تمثل موضوعات هذه التقارير محاور أساسية – وإن كانت جزئية – فيها. وتتمثل الفكرة الأساسية التي تقوم عليها الدراسة الحالية، في أن نمط وهيكل توزيع السلطات والأدوار الاقتصادية والتنموية، وآليات المساءلة والحساب المقترنة بها، أي منظومة الحوكمة التي تصنع وتدار السياسات بها؛ تلعب الدور الأكبر في تحديد القطاعات والفئات التي تتوجه هذه السياسات لخدمتها، وفي تحديد الأداء والفاعلية الكلية للتنمية.

<u>وتهدف الدراسة الحالية إلى:</u>

١- بلورة نموذج مفاهيمي Conceptual Model لعناصر الحوكمة الجيدة التي تخدم التنمية، استنادًا إلى الأدبيات والمعالجات والخبرات العالمية التي تمثل رصيد المعرفة المتاحة حاليًا.

٢- تحليل الانعكاسات التطبيقية للنموذج على الأوضاع المصرية، بربط فجوة الحوكمة وفجوة التنمية وتحديد أولويات الإصلاح فيها.

مفاهيم أساسية

نعرض فيما يلي للمفاهيم الأساسية للحوكمة خاصة في أعمال البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، ولدى دراسات وتقارير البنك الدولي.

الحوكمة

تتفاوت مفاهيم الحوكمة بتفاوت وتعدد الجهات التي تناولتها بالتحليل. وقد تصاعد الاهتمام بالموضوع منذ أن بادر البنك الدولي في نهاية الثمانينيات من القرن الماضي بطرح المصطلح كمفهوم جديد يتجاوز حدود الحكومة إلى الأطر المؤسسية التي تدار شئون المجتمع والسياسات العامة من خلالها. وقد ساهم في بلورة المفهوم المنظمات الدولية التي تدعم سياسات وبرامج التنمية وعلى رأسها منظمات الأمم المتحدة، وكذلك العديد من المنظمات

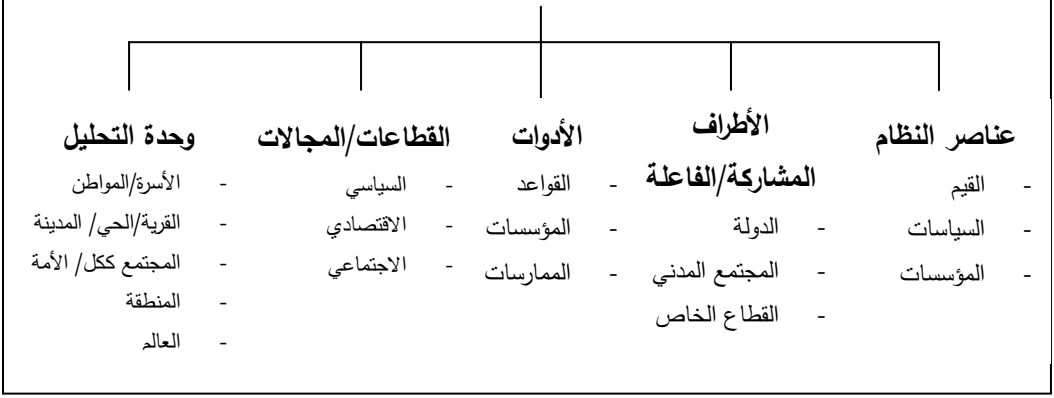
الدولية والإقليمية الأخرى (e.g. OECD)، فضلًا عن المؤسسات الأكاديمية والأكاديميين. ونتج عن هذا الزخم من الاجتهادات حصيلة وفيرة ومتنوعة من المفاهيم والتعريفات والمعالجات للحوكمة. وقد عكست هذه الاجتهادات نمو الاهتمام بالجوانب المؤسسية في المجال الاقتصادي والتنموي. وبرز مصطلح الحوكمة ليلخص ويختزل العديد من المفاهيم الجزئية المتعلقة بالأطر التي تصنع من خلالها السياسات والقواعد والضوابط الحاكمة للمعاملات الاقتصادية والأداء الاقتصادي والتنموي. ويهمنا في هذا الخصوص التركيز على أبرز المعالجات لهذا المفهوم، وهي الصادرة عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، وعن البنك الدولي.

مفهوم الحوكمة لدى البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة. يعرف البرنامج الإنمائي الحوكمة بأنها "نظام القيم والسياسات والمؤسسات التي يدير من خلالها المجتمع شئونه الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية، وذلك من خلال التفاعل الداخلي والخارجي بين الدولة، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص. وهو يمثل الأسلوب الذي ينظم المجتمع نفسه لصناعة وتنفيذ القرارات، وذلك لتحقيق الفهم المتبادل، والاتفاق، والفعل/العمل التنفيذي. ويحوي نظام الحوكمة وفق هذا المعنى الآليات والعمليات التي يبلور من خلالها المواطنون والجماعات مصالحهم ويعالجون اختلافاتهم ويباشرون حقوقهم والتزاماتهم القانونية. وهو يضم القواعد، والمؤسسات، والممارسات التي تصنع الحدود للتصرفات، وتوفر الحوافز للأفراد والمنظمات والمنشآت. ويحوي مفهوم الحوكمة الأبعاد الاجتماعية والسياسية والاقتصادية الحاكمة لهذه التصرفات والعلاقات، وهو ينطبق على التصرفات والعلاقات على كل مستويات الكيانات الإنسانية: الأسرة، القرية، الحي والمدينة، الأمة، الإقليم، أو العالم" (UNDP, 2000). وأهم ما يميز مفهوم الحوكمة لدى البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة هو شموله وتعدد مستوياته واحتوائه على العوامل المؤسسية المختلفة والأطراف ذات العلاقة.

ويصور الشكل التالي أبعاد ومكونات مفهوم الحوكمة وفق البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة:

الحوكمة

(وفق البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة)



المصدر: إعداد المؤلف

وتتشكل منظومة الحوكمة وفق الناتج أو الهدف المطلوب تحقيقه. فمثلًا الحوكمة الجيدة التي تحقق التنمية البشرية المستدامة، تختلف مكوناتها قليلًا عن تلك المطلوبة لمحاربة الفقر، أو التي تحقق المساواة بين الجنسين Gender Equality. ويمكن القول: إن تشعب مكونات وأبعاد الحوكمة على النحو المشار إليه، لا يحدد الأبعاد أو المحاور الاستراتيجية المطلوب التركيز عليها، باعتبارها عوامل أساسية حاكمة في التغيير المؤسسي المطلوب، فهي متروكة للتحليل والتشخيص الذي ينصب على احتياجات الجهة / وحدة التحليل محل الدراسة في كل حالة.

وتحاول برامج أو مشروعات الأمم المتحدة أن تربط بين النواتج والأولويات أو الأهداف التنموية، وبين جوانب وجبهات الإصلاح الحوكمي والمؤسسي المطلوب. وهي تعطى قضية الحقوق الإنسانية والقطاعات المهمشة والفئات الضعيفة من المجتمع اهتمامًا أكبر.

مفهوم وعوامل الحوكمة لدى البنك الدولي. قام البنك الدولي بتكوين قاعدة بيانات عام ١٩٩٦ تتضمن مؤشرات عن ستة أبعاد للحوكمة. وتمثل هذه الأبعاد استخلاصًا من عديد من المؤشرات التي تم تجميعها من جهات دولية مختلفة. وتحوي الأبعاد الستة تقييمًا للحوكمة لعدد ٢١١ دولة (وفق آخر إصدار عام ٢٠٠٧). وقد تم استخلاص الأبعاد الستة بتطبيق أداة إحصائية هي التحليل العاملي (Factor Analysis) على ٣٠٠ مؤشر فرعي أمكن اختزالها باستخدام هذا التحليل إلى ستة عوامل أو أبعاد. وتتمثل هذه العوامل في:

١- الرأي والمساءلة Voice and Accountability: يعكس مدى قدرة مواطني الدولة على المشاركة في اختيار الحكومة، وحرية التعبير، بالإضافة إلى حرية المؤسسات، وحرية الإعلام.

٢- الاستقرار السياسي Political Stability: يعكس احتمال عدم استمرارية الحكومة أو إمكانية الإطاحة بها بواسطة وسائل وأدوات غير دستورية أو عنيفة مثل الإطاحة السياسية أو الانقلابات العسكرية أو الإرهاب.

٣- فاعلية الحكومة Government Effectiveness: يعكس جودة الخدمات العامة، وجودة جهاز الخدمة المدنية ودرجة استقلاليته عن الضغوط السياسية. بالإضافة إلى جودة عملية صنع السياسات وتنفيذها، ودرجة مصداقية التزام الحكومة بهذه السياسات.

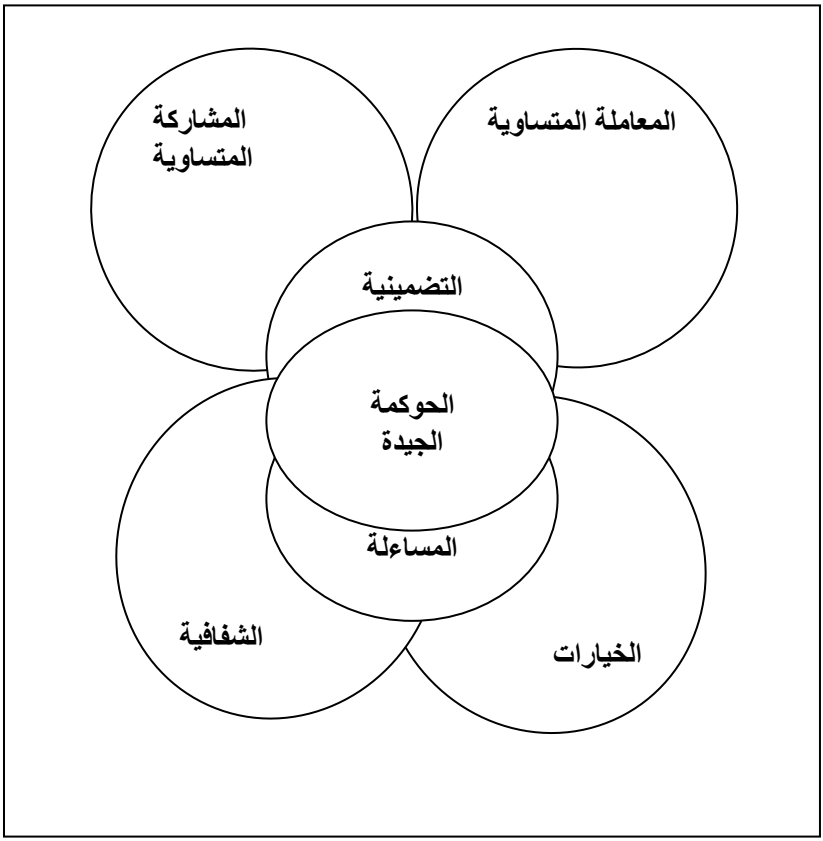
٤- جودة التدخل Regulatory Quality: يعكس قدرة الحكومة على صنع وتنفيذ سياسات وأطر لائحية جيدة ومحكمة تسمح وتشجع تنمية القطاع الخاص.

٥- دور القانون Rule of Law: يعكس ثقة المتعاملين في القواعد القانونية التي تحكم المجتمع، وبخاصة في جودة إنفاذ العقود، وحقوق الملكية، والشرطة، والمحاكم بالإضافة إلى احتمالات الجريمة والعنف.

٦- السيطرة على الفساد Control of Corruption: يعكس درجة استغلال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة، ويتضمن صور الفساد الكبير والصغير بالإضافة إلى اقتناص الدولة من قبل نخبة لتحقيق مصالح خاصة.

مفهوم الحوكمة من أجل التنمية في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا للبنك الدولي.

قام البنك الدولي بدراسة عن الحوكمة العامة في الدول العربية وعلاقتها بالتنمية، صدرت في ٢٠٠٣. وتركز الدراسة في الحوكمة العامة على علاقة الدول بأفراد المجتمع وجماعاته. وتتمثل الحوكمة وفق مفهوم الدراسة في "القواعد والعمليات الحاكمة لممارسة السلطة باسم جماهير معينة أو المخولة منها، بما في ذلك اختيار واستبدال من يباشرون هذه السلطة". وفي الحوكمة العامة، تقع هذه العمليات في العلاقة بين الناس/المواطنين وبين الدولة (الحكومة بمعناها الواسع). وتتصف الحوكمة بأنها جيدة، عندما تتضمن هذه العمليات كل الناس/المواطنين، وكذلك عندما يمكن لهؤلاء الناس أن يسائلوا أو يحاسبوا أولئك الذين يصنعون القواعد والذين يقومون بتنفيذها. وتستند الحوكمة العامة الجيدة على اعتبارين أو مبدأين هما: التضمينية Inclusiveness، والمساءلة Accountability. ويقوم المبدأ الأول (التضمينية) على المساواة والمشاركة من قبل كل أصحاب المصلحة/العلاقة في عمليات وممارسات أجهزة الدولة. وهو يعني العدالة والحماية القانونية لحقوق المواطنين. كما يشمل مبدأ التضمينية على المعاملة المتساوية للمواطنين أمام القانون ودون تمييز، لتأكيد الفرص المتساوية في الحصول على الخدمات التي تقدمها الدولة. ويقوم المبدأ الثاني (المساءلة) على فكرة الحساب من قبل المواطنين والمساءلة لأولئك الذين يباشرون السلطة من العامة باسم المواطنين، أو نيابة عن المجتمع، وذلك عن نجاحاتهم وإخفاقاتهم، أي عن أدائهم وأداء المؤسسات التي يقومون عليها. وتقوم المساءلة على الشفافية أي على إتاحية المعلومات للقائمين بالمساءلة، وعلى توافر خيارات أو بدائل للمواطنين بين الأطراف أو الكيانات محل العلاقة أو التعامل بناء على جودة أدائها. ويمكن تصوير نموذج الحوكمة العامة الجيدة بالعناصر سالفة الذكر في الآتي:



المصدر: World Bank, 2003

وقد ربطت الدراسة بين الحوكمة العامة بأبعادها المذكورة وبين عدد من مستهدفات التنمية: معدل النمو، والاستثمار من قبل القطاع الخاص، والتنمية الاجتماعية (الخدمات العامة). وأوضحت الدراسة أن فجوة الحوكمة (في أبعادها المختلفة) التي تعاني منها دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ترتبط ارتباطًا وثيقًا بالأداء التنموي الضعيف الذي حققته هذه الدول خلال العقود الأخيرة. ورغم أن مفهوم البنك الدولي، وفي هذه الدراسة تحديدًا، يجمع بين البساطة والإحكام Rigor، وتركيزه على الإصلاح الحوكمي لتحسين أداء التنمية في دول

المنطقة، إلا أنه يظل محكومًا بالمؤشرات المستخدمة في قياسه، وفي الأبعاد التنموية التي تم التركيز عليها. فقد تم التركيز في الدراسة على التنمية الاقتصادية ولم يتطرق التقرير إلى التنمية الإنسانية. وفضلًا عن هذا فإن المؤشرات التي تشكل الترجمة العملية لمفهوم الحوكمة العامة لا تعطى لمبدأ التضمينية تمثيلًا كافيًا في هذه المؤشرات. كما أن أبعاد الحوكمة ومؤشراتها، وكذلك مؤشرات التنمية المستخدمة، لم تهتم بالقطاعات والفئات الضعيفة ولم تولى مسألة توزيع عوائد التنمية وعدالة توزيع الدخل الاهتمام الواجب.

التنمية

هناك اتفاق بين أغلب المؤسسات الدولية وبين الباحثين الأكاديميين على أن التنمية تعني زيادة قدرات المجتمع التي تتيح توسيع الخيارات والفرص المتاحة لأفراده، وإشباع الحاجات الأساسية وتحقيق مستويات متصاعدة من الرفاهية وجودة الحياة لهم. وهي تعني تحقيق التوازن بين مستويات الإشباع الحالية وبين تلك التي تتحقق للأجيال المستقبلية، كما تعني الحفاظ على الموارد الطبيعية غير المتجددة التي يملكها المجتمع. التنمية بهذا المعنى هي عملية تحسين للقدرات وارتقاء متجدد بمستويات الرفاهية وجودة الحياة، على نحو يضمن استمرارية وتجدد هذا التحسين والارتقاء. وهي وإن اشتملت على أبعاد اقتصادية في جانبي القدرة والإشباع للاحتياجات، إلا أنها تتضمن أبعادًا اجتماعية وثقافية وسياسية لا تقل أهمية عن الجوانب الاقتصادية، بل تعتبر مكملة لها في تحقيق جودة الحياة والسعادة وتحقيق العدالة والشعور بالمواطنة لأفراد المجتمع وتمكينهم وسيطرتهم على واقعهم ومستقبلهم. فالتنمية الشاملة هي التي تتضمن الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية. لكن التنمية لكى تكون حقيقية ومستقرة، ينبغي أن تتوجه لأضعف الحلقات في المجتمع، للفئات والقطاعات الأكثر حرمانا وتهميشًا واستبعادًا، وذلك لدمجهم في قوى التحسين والتنمية، وتحويلهم إلى طاقة دافعة. أي أن تحدي التنمية الحقيقية يكمن في إخراج هذه القطاعات والفئات من عزلتها التي فرضتها عليها أوضاع المجتمع وتحويلها من دائرة التهميش والاستبعاد إلى قوة دفع وطاقة تسهم في الارتقاء بنفسها وبالمجتمع كله. ويؤكد هذا المعنى محمد يونس، الحائز على جائزة نوبل في

السلام، حيث يشير إلى أن المقصود بالتنمية هي النهوض بالأوضاع الحياتية للفئات الأفقر والأضعف المستبعدين من دوائر المشاركة والإسهام الاقتصادي والاجتماعي. وفي نظره، أنه ما لم تتوجه التنمية لهذه الفئات، وما لم تنجح في إخراجهم من دائرة الفقر والاستبعاد، بصرف النظر عن تحسن متوسط دخل الفرد في المجتمع، لا يمكن اعتبار هذا النمو مؤشرًا للتنمية، لأن المحك الحقيقي يتمثل في التغيير والتحسين الذي يحدث في حياة وأوضاع هذه الفئات. ويمكن القول أن الإسهام الذي تقدمه الفئات العليا في الاستثمار والإنتاج والتقدم، رغم أهميته، يقل كثيرًا عن ذلك المتحقق بالقضاء على الفقر وزيادة المشاركة السياسية والاجتماعية للفئات الدنيا في مجتمع تشكل الفئات الضعيفة والمستبعدة شقًا جوهريًا فيه.

نقد مفاهيم الحوكمة

لأن مفهوم الحوكمة يعتبر حديثًا نسبيًا، ولأنه نبع من إدراك أهمية العوامل المؤسسية في الاقتصاد والتنمية دون أن يطور الأساس النظري لها، فهناك اختلاف كبير في مداخل تناوله في الأدبيات التي عالجته، وفي محاولات القياس التي حاولت رصده وتقييم عناصره. ويختلف هذا التناول اختلافًا كبيرًا بين أدبيات دراسات علم السياسة Political Science، وبين ميدان الاقتصاد المؤسسي Institutional Economics، وبين ميدان الإدارة العامة، وبين ميدان إدارة الأعمال (حوكمة الشركات Corporate Governance). ورغم أن المؤسسات الدولية التي ساهمت في إبراز المصطلح وتناولته في أدبياتها وبرامجها، تتفق في أنه آليات وقواعد إدارة الكيانات الاجتماعية (أيا كان مستواها: الأسرة – المنشأة – الدولة – المجتمع ....الخ)، إلا أنها لم تبنِ على رصيد المعرفة في ميدان الإدارة Management والمنظمات Organization، لتوظيف هذا الرصيد في تحليل منظومة إدارة وحوكمة التنمية.

ويمكن إبراز جوانب القصور في المفاهيم التي تناولت الحوكمة في الأدبيات المشار إليها في الآتي:

١- **قصور النسق النظرى:** لا تمثل المفاهيم المستخدمة للحوكمة نسقًا نظريًا مكتملًا حيث أنها:

- تُسقط الكثير من العوامل الحرجة.

- لا تفسر أو توضح كيفية عمل العوامل والعناصر، في إحداث نواتج وآثار.
- لا تبين دور كل عامل أو عنصر.
- تخلط بين القيم والهياكل والعمليات.
- تركز في الأغلب على الأطر والهياكل الرسمية، وتسقط دور العوامل والبنى غير الرسمية.

٢- **نسق مغلق:** تقدم المفاهيم والتحليلات الشائعة الحوكمة ككيان مغلق يحوى قواعد وهياكل وعلاقات وليس كمنظومة مؤسسية تعمل في سياق وتتلقى مدخلات وتعمل في إطار محددات، وتحوى قواعد وآليات وتفاعلات وعمليات وأنشطة، وتعمل بمقتضى قوى دافعة، تتشكل بمقتضاها تعاملات ومبادلات وعلاقات الأطراف الرئيسية. ولم تحدد التحليلات دور هذه العوامل جميعها في النواتج المتحققة ونوعية هذه النواتج، ودور وتأثير القيم والمبادئ الحاكمة التي تلتزم بها مجموعة العوامل. ويتطلب اعتبار الحوكمة كنسق مؤسسي اجتماعي تحليلًا منظوميًا يمسك بالعوامل الحرجة التي تفسر علاقات وعمليات وأداء ونواتج النظام.

٣- **قصور منهج التشخيص وأولويات الإصلاح:** الوضع الراهن لمفاهيم الحوكمة، لا يقدم ما يحدد ويشخص عوامل الحوكمة التي تحتاج إلى إصلاح، استنادًا إلى دورها في نسق مكتمل يصب في أداء ونواتج مؤسسية. وهو لا يحدد أولويات العوامل الحرجة التي تعتبر حاكمة لعمل المنظومة التي ينبغي أن تتوجه لها جهود الإصلاح.

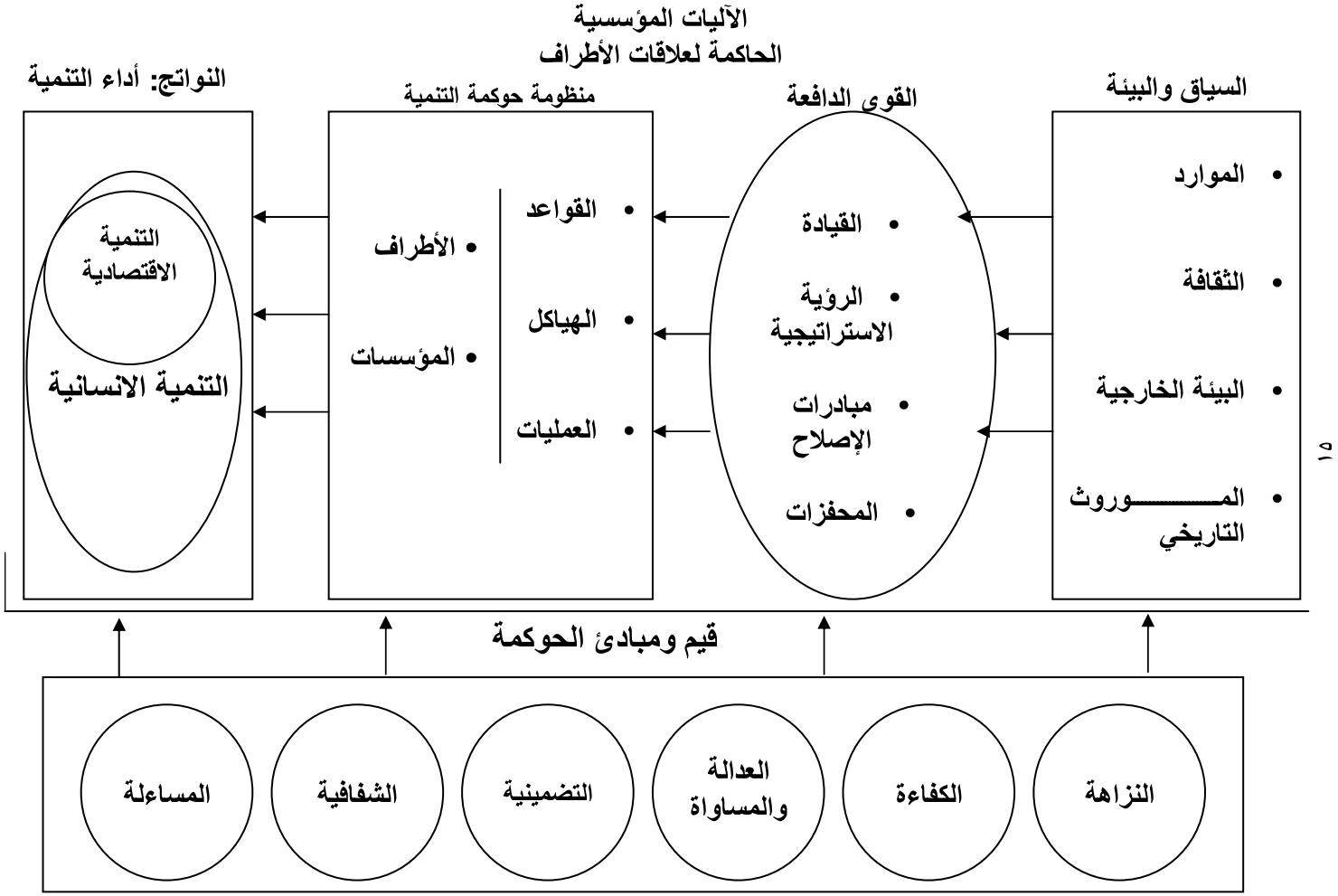
٤- **قصور منهج إدارة التحول والإصلاح الحوكمي:** لا يعين الرصيد الفكري الراهن في بيان كيف يدار التغيير والإصلاح، ليس فقط من حيث كيفية الانتقال من الوضع المؤسسي الراهن إلى وضع مؤسسي مستهدف، وإنما من حيث ما هو المطلوب تحقيقه من نواتج وأهداف نتيجة لهذا التغيير، وما هي المداخل التي تعجل بالتغيير وتسارع بوتيرته، وتحقق استمراريته واستدامته.

٥- **دور القيم والمعايير والمبادئ الأخلاقية:** لا تحدد المفاهيم الشائعة الدور الذي تلعبه القيم والمعايير والمبادئ الأخلاقية كموجهات لعمل العوامل الحرجة في المنظومة. وهي تخلط بين هذه القيم والأطر والهياكل المؤسسية أحيانًا، وتتناولها باعتبارها على قدم المساواة في تأثيرها أحيانًا أخرى.

٦- **التوابع البحثية والعملية للقصور النظرى والمفاهيمى.** أثر القصور النظرى والمفاهيمي في تحليل الحوكمة على البحوث التطبيقية وعلى مقترحات الإصلاح. وقد كان التأثير على البحوث أبلغ في مؤشرات ومقاييس الحوكمة المستخدمة. فكثير منها لا ينطلق من تحليل مفاهيمي متعمق. ومن الطبيعي أن تكون مقترحات الإصلاح ضعيفة الحجة حيث لا يساندها أرضية فكرية وتشخيصية قوية تحدد دورها وتفاعلاتها ونواتجها وآثارها على أداء التنمية للكيان محل التحليل.

حوكمة التنمية: نموذج مقترح

فيما يلي نقدم نموذجًا مفاهيميًا مقترحًا لحوكمة التنمية، يربط بين مفاهيم الحوكمة وبين التنمية. ويستند النموذج المقترح إلى أن إدارة التنمية ينبغي تحليلها باعتبارها منظومة أو نسق System. ويقوم المدخل المنظومي System Approach على تحديد العوامل والعناصر الحرجة التي تفيد في أيضاح كيفية عمل كيان اجتماعي/مؤسسي أو منظمة وتفسير النواتج التي تحققها. ولأن الكيان الاجتماعي لا يعمل في فراغ، وإنما في سياق Context وبيئة Environment محيطة، لذا فإن هذا الكيان يتفاعل مع هذا السياق والبيئة المحيطة. فهو يتلقى من السياق البيئي موارد مادية وبشرية ومعطيات ثقافية وتاريخية ويعمل في إطار محددات خارجية، ويخرج لها نواتج وآثار. وفي إطار هذه العوامل المحيطة ونواتج عمل المنظومة، تتشكل عوامل الحوكمة والمؤسسات التي تدار بمقتضاها منظومة التنمية (أيا كان مستواها) من ثلاث مجموعات من العوامل: (١) القوى الدافعة المولدة للحركة والطاقة في عمل المنظومة؛ (٢) الآليات المؤسسية التي تنظم فيها أنشطة وأدوار وعلاقات وتفاعلات الأطراف الرئيسية والمؤسسات التي تضمهم؛ (٣) القيم والمبادئ والمعايير الأخلاقية التي تتشكل منها وتتطبع وتلتزم بها القوى الحاكمة في المنظومة. وتمثل هذه القيم والمبادئ والمعايير الموجهات والضوابط المحددة لعمل القوى الدافعة، وللآليات المؤسسية الحاكمة لعلاقات وتفاعلات الأطراف الرئيسية. ويتحدد ناتج عمل المنظومة كلها، بنوعية القيم والمبادئ والمثل التي تتبناها القوى والأطراف الرئيسية أو التحالف الحاكم Governing Coalition، وكذلك الأطراف المحكومة. ويوضح الشكل التالي النموذج المفاهيمي المقترح لحوكمة التنمية.


الآليات المؤسسية
الحاكمة لعلاقات الأطراف
النواتج: أداء التنمية
منظومة حوكمة التنمية
القوى الدافعة
السياق والبيئة
التنمية الاقتصادية
التنمية الانسانية
القواعد
الأطراف
الهياكل
المؤسسات
العمليات
القيادة
الرؤية الاستراتيجية
مبادرات الإصلاح
المحفزات
الموارد
الثقافة
البيئة الخارجية
الموروث التاريخي
قيم ومبادئ الحوكمة
المساءلة
الشفافية
التضمينية
العدالة والمساواة
الكفاءة
النزاهة

ونعرض فيما يلي لكل مجموعة من العوامل المشتملة في النموذج المقترح.

السياق والبيئة

يشتمل السياق والبيئة بمنظومة الحوكمة على العوامل الآتية:

- **المـوارد**. وتشـمل المـوارد الطبيعيـة والبشـرية. وتحـدد وفـرة المـوارد الطبيعيـة أو نـدرتها مسـتوى التحـدي الـذي تواجهـه التنميـة. هنـاك كتابـات كثيـرة ظهـرت خـلال العقـدين الماضـيين عن الـدور الـذي تلعبـه وفرة أو نـدرة المـوارد الطبيعيـة، فـي التـأثير علـى نـوع الأنشـطة الاقتصـادية. لقـد تنـاول الاقتصـاديون ظـاهرة وفـرة المـوارد الطبيعيـة والعوائـد السهلة المرتبطة بها في بعض البلاد وما تسببه من تقليل لحوافز التقدم والعمل والجد والمثابرة. وأشـاروا فـي هذا السياق إلى لعنـة المـوارد الطبيعيـة Natural Resource Curse التـي تبطـئ مـن الحـراك التنمـوي، وبخاصـة إذا اقترنـت بتـراث مؤسسـي ونظـام سياسي يقوم على الاستبداد سابق على قيامها. وهم يشيرون إلى أغلب الدول النفطية كمثال للعنـة المـوارد، ويـدللون علـى الأثـر السلبي لهـذه الـوفرة علـى التنميـة بمقارنـة أداء التنمية في دول الوفرة هذه بدول محدودة الموارد. كذلك هناك تحليلات لأثر الظروف الجغرافية على النظم السياسية، فيما عرف بنمط "الاستبداد الشرقي أو الآسيوي" الذي قام على التحليل الذي قدمه كارل فيتفوجل Wittfogel، الذي يفسر قيام دولـة مركزيـة قويـة تاريخيًـا فـي المجتمعـات الشرقية التـي تعتمـد علـى دور هذه السـلطة المركزيـة فـي ضـبط وتنظـيم توزيـع والحفـاظ علـى المـوارد الطبيعيـة وضـبط علاقـات أفـراد المجتمـع بشأنها. وتمثل المجتمعات النهرية (حالة مصر)، نموذجًا لحالة مركزية واستبداد الدولـة، حيث يعتمد نشاط الزراعة فيها على قدرة الدولة على ضبط توزيع مياه النهر الذي يمثل المورد الحيوي الرئيسي لنشاط الزراعة والسيطرة على المجتمع وضبط علاقاته. وتحدد الموارد المتاحـة مـع نـوع المؤسسـات السـائدة فرص قيـام أنشـطة السـعي للريـع Rent Seeking، وكذلك المكون الريعي في بنية الاقتصاد في البلد المعني.

- **الثقافة Culture**. تمثل الثقافة (المجتمعية أو المؤسسية)، عاملًا مهمًا في مدخلات منظومة الحوكمة، وفي التنمية بصفة عامة. وتتكون الثقافة من القيم Values، والمعتقدات Beliefs، والاتجاهات Attitudes وكذلك التقاليد Traditions التي يتصف بها كيان اجتماعي معين. وتلعب هذه العوامل دورًا مهمًا في تيسير التحول والتغيير وفي تحقيق تضافر العوامل المجتمعية والمؤسسية لإحداث التقدم والتنمية، أو في إعاقة هذا التحول وإضعاف التضافر ومن ثم الإبقاء على أوضاع المجتمع ومقاومة التغيير. وتمثل الثقافة المجتمعية الحصيلة الوجدانية والعقل الجمعي للمجتمع الموجهة لسلوك وتصرفات أفراده. هناك دراسات عديدة في مجال علم الإنسان Anthropology وعلم الإنسان الاجتماعي Social Anthropology تؤكد الدور المهم الذي تلعبه العوامل الثقافية في سلوك المجتمع وفي نمط أدائه وتقدمه. وتلعب القيم والقناعات الدينية دورًا محوريًا في العوامل الثقافية، حيث تحدد المعايير والضوابط التي تترسخ في عقل ووجدان أفراد المجتمع، دون أن تكون قابلة للتحليل المنطقي العقلاني. فهي تحدد الكثير من استعداداته وتوجهاته ومعاييره، وتفسر الكثير من درجة تطابق المعايير المعلنة أو الظاهرة مع الممارسات الفعلية لأفراد المجتمع. وتؤكد الدراسات التي قام بها ماكس فيبر Weber حول دور القيم والأخلاق البروتستانتية Protestant Ethics في تقدم الرأسمالية في إنجلترا وألمانيا وأمريكا، وكذلك تلك التي قام بها دافيد ماكليلاند McClelland حول دافع الإنجاز لدى المجتمعات وعلاقته بالتقدم الاقتصادي.

- **البيئة الخارجية**. تلعب الظروف المحيطة بالمجتمع أو بالكيان محل التحليل، من حيث كونها مصدرًا للضغوط أو التهديدات أو التضافر والتعاون والتكامل دورًا مهمًا في أداء المجتمع أو الكيان المعني. وتشكل العلاقات الخارجية للكيان محل التحليل (مع دول أخرى، أو مع منظمات أخرى)، وشبكة العلاقات التي تجمعه مع كيانات من نفس الطبيعة لها مصالح متوافقة أو مشتركة عاملًا مهمًا من عوامل السياق يؤثر على مؤسسات هذا الكيان، وعلى أولوياته، وعلى أدائه النهائي.

- **الموروث التاريخي.** يعتبر الموروث التاريخي أحد عوامل السياق المهمة، حيث يمثل هذا الموروث الحصيلة المعرفية لأوضاع الكيان وعلاقاته. ويمثل التاريخ السياسي والمؤسسي أهم هذه العوامل، حيث يشكل هذا التاريخ المعطيات والقيود والمحددات التي تؤثر على الفرص والبدائل المتاحة للتطوير المؤسسي ولإصلاح منظومة الحوكمة. ويشكل هذا الموروث التاريخي، النمط الذي تشكلت به الأوضاع السياسية والمؤسسية للكيان أو المجتمع محل التحليل، مشتملًا على الأحداث التاريخية الحرجة التي ساهمت في تشكيل هذه الأوضاع.

القوى الدافعة

تمثل القوى الدافعة العوامل التي تبلور وتحدد الأهداف وتوجه المسار وتفعل وتحفز الطاقات المؤسسية، وتوجه أيضًا عمليات الإصلاح والتغيير في منظومة الحوكمة وفي غاياتها وآليات عملها. وباستثناء ما أشارت إليه أدبيات البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة بشأن الرؤية الاستراتيجية، فإن القوى الدافعة، رغم أهميتها، لم تعالج ضمن أدبيات الحوكمة. ويعزي إسقاط هذه العوامل إلى غياب المدخل المنظومي System من معالجة موضوع الحوكمة. هذا، رغم أن الأدبيات المعاصرة للاقتصاد المؤسسي تتناول هذه العوامل كموجهات لعمل المؤسسات بصفة عامة، ولكن ليس كعوامل محورية في نظام الحوكمة على وجه التحديد. وتتمثل العوامل الحرجة التي تعمل كقوى دافعة في الآتي:

١. **القيادة.** تلعب القيادة دورًا محوريًا في أي كيان اجتماعي أو مؤسسي. فالقادة هم الذين يوجهون ويؤثرون ويحركون همة الناس ويبلورون الاتجاه والأهداف والمسيرة. ويؤدي قصور القيادات ونقص مقدراتها وكفاءاتها Competence Deficiencies إلى آثار وخيمة على منظومة الحوكمة برمتها. ويمثل انكفاء القيادات على مصالحها الذاتية الطامة الكبرى في تفسخ منظومة الحوكمة، وفي تغلغل الفساد فيها.

٢. **الرؤية الاستراتيجية.** تمثل الرؤية الاستراتيجية مجموعة الأهداف التي تحدد توجه الجماعة أو المؤسسة أو المجتمع وعلاقتها بالبيئة والظروف المحيطة بها، على المدى

المتوسط والبعيد. وبقدر ما تكون الرؤية والأهداف المنبثقة منها جامعة وموفقة بين مصالح مختلف الأطراف، بقدر ما يكون قبولهم لها واستعدادهم للعمل لتحقيقها. والرؤية الإستراتيجية تمثل قوة محفزة على بذل الجهد والطاقة والتضحية بالمنافع الآنية، حيث تعمل بمثابة خريطة طريق للوصول إلى أهداف تمثل قواسم مشتركة بين الأطراف. ودون الرؤية الإستراتيجية، ودون وجود أهداف متوسطة وبعيدة المدى، ودون وجود استراتيجيات لتوظيف الطاقات المتاحة المؤسسية وغير المؤسسية، ودون تعبير الرؤية والأهداف عن قواسم مشتركة في المصالح والمنافع والعوائد، لن يكون أداء الكيان المعنى إلا عشوائيًا وضعيفًا.

٣. **مبادرات الإصلاح**. تعمل مبادرات ومشروعات وخطط الإصلاح والتطوير في منظومة الحوكمة كعامل حفز إضافي، مكمل لعمل ودور القيادات والرؤية الإستراتيجية. وتمثل مبادرات الإصلاح وسيلة لتهيئة الأطر والبنى المؤسسية لتكون متوافقة ومتضافرة مع الرؤية وأهدافها. كما تمثل مبادرات الإصلاح التغييرات والتحويلات المطلوب إدخالها على هذه الأطر والبنى لتيسير إمكانية تحقيق الأهداف. وتعبر مبادرات الإصلاح فضلًا عن هذا، عن جوانب التغيير لبث قيم ومعايير ومبادئ جديدة (النزاهة، الكفاءة، الشفافية، المساءلة....الخ) أو لترسيخها في قواعد وأساليب عمل الأطر والآليات التنظيمية والمؤسسية، وفي علاقة الأطراف ببعضها وتعاملاتها فيما بينها.

٤. **المحفزات**. تمثل المحفزات القوى الدافعة المتمثلة في التنافسية أو في التضامن والتعاون. وتشكل قوى التنافس بين مجموعات أو كيانات مؤسسية في سعيها للحصول على موارد أو في تحقيق إنجاز أو كسب مواقع أو مزايا، قوة دفع عالية التأثير على عمل وأداء المؤسسات. وهي توفر فضلًا عن هذا خيارات متعددة للمتعاملين مع هذه المؤسسات، وبالتالي تحقق ما يعرف بخيارات أو تنافسية الجدارة Contestability، أي الخضوع لمحكات الجدارة عن طريق التسابق والمنافسة بين كيانات مختلفة. وتمثل هذه القوة المحفزة ما يقارب آليات السوق التنافسية. وفي جانب آخر تمثل آلية التعاون والتضامن والتبادل، وإن كانت آلية عكسية للتنافس، وسيلة لتحفيز الأداء والتحسين والتطوير.

فالعمل التعاوني الذي يقوم على التضافر والتكامل يعمل أيضًا كقوة محفزة على الإجادة إذا أمكن توظيفه لإشعال روح الفريق والإنجاز الجماعي وقيمة وعوائد العمل الجماعي التضامني.

الآليات المؤسسية الحاكمة لنشاط وعلاقات الأطراف

تنتظم أنشطة وعلاقات الأطراف المعنية في أي كيان (مجتمع أو قطاع أو جماعة محلية أو منظمة) من خلال المؤسسات. وتمثل هذه المؤسسات مجموعة القواعد التي تحدد الحقوق والحريات والالتزامات والضوابط والحوافز/ الروادع التي تخضع لها أنشطة وتعاملات هذه الأطراف. وهي تتمثل أيضًا في الأدوار المنوطة بهذه الأطراف والهياكل المؤسسية التي تعمل من خلالها، بما فيها توزيع السلطة والمساءلة في هذه الهياكل. وتتضمن الآليات المؤسسية فضلًا عن هذا، العمليات التي يتم بمقتضاها إدارة المنظومة المؤسسية. وهي تتمثل في الأنشطة التي تترجم قوى الدفع إلى حراك وفعاليات مولدة للقيمة. وتشمل هذه العمليات فيما يتعلق بحوكمة التنمية أنشطة الإنتاج والتبادل التي تجري في الأسواق، وأنشطة إنتاج وتوزيع الخدمات التي تباشرها الدولة، وأنشطة صناعة وإدارة وتنفيذ السياسات العامة، وأنشطة التنسيق والتوفيق بين المصالح المتعارضة بين الأطراف، وكذلك أنشطة صياغة القواعد والهياكل والعلاقات بين الأطراف والرقابة على إنفاذها.

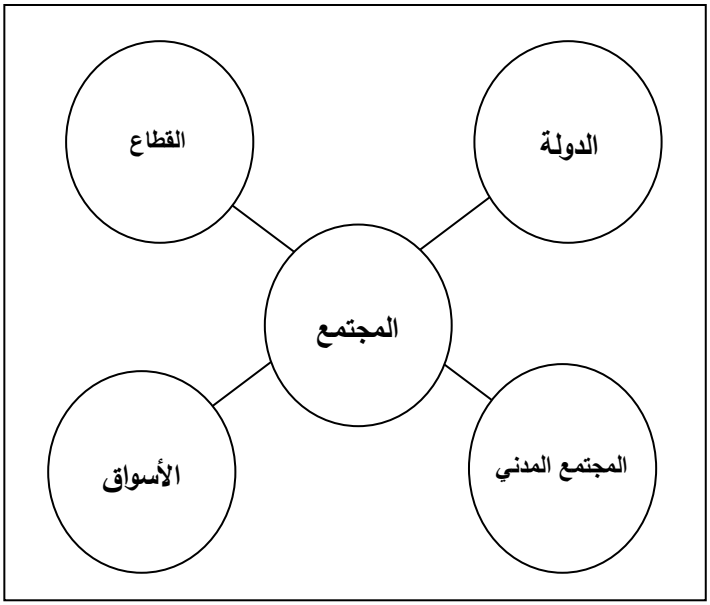
وتشمل الحوكمة آليات ضبط أنشطة وعلاقات الأطراف الرئيسية في المجتمع المتمثلة في المجموعات التالية:

- المجتمع وأفراده وفئاته وتجمعاته.
- الدولة بسلطاتها ومؤسساتها المختلفة (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية).
- القطاع الخاص.
- الأسواق.
- المجتمع المدني.

وتنتظم علاقات هذه الأطراف والمجموعات الرئيسية من خلال النظام السياسي، والنظام القانوني، والنظام الاقتصادي، على النحو التالي:

النظام	المجال
النظام السياسي	تنظيم الحقوق والحريات وعلاقة الدولة بالمجتمع وبمؤسسات المجتمع المدني.
النظام القانوني	الضوابط القانونية المنظمة للحقوق والحريات والمعاملات وعلاقات الأطراف.
النظام الاقتصادي	تنظيم الملكية والمعاملات والعلاقات الاقتصادية بين الأطراف.

ويمثل الشكل التالي علاقات أطراف الحوكمة انطلاقًا من اعتبار أن المجتمع يعتبر مصبًا ومنبعًا لوضعية وممارسات الأطراف الأخرى:



وفي نظم الحوكمة الجيدة ينبغي أن يتوازن توزيع القوة بين الأطراف، وعلى النحو الذي يحفظ القوة الأكبر للمجتمع، وبحيث يكون للمجتمع وجماهير المواطنين وتجمعاتهم، الكلمة الأولى والسلطة العليا. ويوفر هذا التوزيع جعل سلطات وقوة الأطراف الأخرى منبثقة من المجتمع وموجهة لخدمته. فهي تستقى مشروعيتها منه، وتنبثق سلطاتها من تفويضه لها، وينبغي أن تخضع لمساءلته. وتمثل القواعد والهياكل والعمليات المؤسسية أدوات لضبط أنشطة وممارسات كل طرف من الأطراف وتنظيم علاقته بالأطراف الأخرى في منظومة الحوكمة. ولا تقتصر القواعد والهياكل على الأطر الرسمية، وإنما تشمل الأطر العرفية غير الرسمية. وفي نظم الحوكمة الجيدة، حيث تكون الآليات المؤسسية ناضجة ومتطورة، تتكامل وتتضافر الأطر الرسمية مع الأطر غير الرسمية، بحيث تعزز كل منهما الأخرى. فلا ينتظر في أي مجتمع متطور أن تغطي القواعد القانونية والأطر الرسمية كل مجالات الحياة والنشاط والمعاملات في المجتمع، فكثير مما يجري في المجتمع وفي مؤسساته وقطاعاته تحكمها ثقافة وأعراف مجتمعية ومؤسسية تعزز الأطر الرسمية وتتضافر معها. وتتحدد درجة التطور والنضج المؤسسي/الحوكمي بوجود قيم وأعراف غير رسمية مساندة ومعززة للقواعد والأطر المؤسسية. بل أن آليات الضبط الاجتماعي المتمثلة في هذه القيم والأعراف (غير الرسمية) وأدوات الإنفاذ Enforcement المصاحبة لها، قد تكون أقوى وأكثر فاعلية من الأطر الرسمية التي قد تكون عامة وغير شاملة.

وبإدخال القواعد والهياكل والعمليات على عمل وأنشطة وعلاقات الأطراف، يمكن تحليل هذه الأبعاد المتداخلة في الجدول التالي:

الآليات / الأطراف	القواعد	الهياكل	العمليات
الدولة	• الإطار الدستوري والقانوني المنظم لأجهزة الدولة. • لوائح عمل أجهزة الدولة، وبخاصة الجهاز التنفيذي والجهاز القضائى. • الثقافة المؤسسية السائدة في أجهزة الدولة.	• تنظيم أجهزة الدولة، وفصل وتوزيع السلطات والرقابة المتبادلة فيما بينها. • أدوار أجهزة الدولة تجاه الأطراف الأخرى. • تنظيم نظم عمل الجهاز التنفيذي (الحكومة)، والهيئات والمشروعات العامة	• صنع السياسات العامة والقواعد المنظمة للدولة والمجتمع. • تنسيق وتنفيذ السياسات العامة. • إدارة التعارض والتنسيق بين مصالح الأطراف. • إنفاذ القواعد والأطر القانونية.
المجتمع	• الإطار الدستورى والقانوني المنظم للحقوق وللحريات. • القواعد والقيم والأعراف	• التنظيمات والمؤسسات الاجتماعية الرسمية. • التنظيمات والمؤسسات	• التفاعلات والعمليات السياسية لمشاركة أفراد المجتمع وتجمعاته. • عمليات الضغط لتجمعات أطراف

	الاجتماعية (غير الرسمية).	الاجتماعية غير الرسمية.	المصالح. • عمليات التفاوض وإدارة التعارض بين أفراد المجتمع وتجمعاته ومع الأطراف الأخرى.
الأسواق	• الإطار القانوني للمبادلات والملكية. • القيم والأعراف غير الرسمية الحاكمة للمبادلات والملكية. • القواعد الحاكمة لعمل الأسواق المنظمة.	• توزيع القوة والسلطة بين الفاعلين الرئيسيين في الأسواق. • آليات الرقابة والمساءلة التي يخضع لها الفاعلين الرئيسيين، من قبل الأطراف الأخرى.	• عمليات الإنتاج والتبادل في الاقتصاد الرسمي. • عمليات الإنتاج والتبادل في الاقتصاد غير الرسمي. • عمليات توزيع القيمة والعائد.
القطاع الخاص	• الإطار القانوني لعمل القطاع الخاص. • الثقافة السائدة (القواعد، القيم والأعراف) لدى	• تنظيم منشآت القطاع الخاص وتوزيع السلطة والمساءلة بين الأطراف الرئيسية فيها.	• عمليات الإنتاج والتبادل وتوليد القيمة لمنشآت القطاع الخاص. • عمليات توزيع العائد بين الأطراف

	القطاع الخاص.	• آليات الرقابة والمساءلة على عمل القطاع الخاص.	الرئيسية لدى منشآت القطاع الخاص.
المجتمع المدني	• القواعد والإطار القانوني لعمل مؤسسات المجتمع المدني. • القواعد والقيم والأعراف السائدة لدى مؤسسات المجتمع المدني.	• تنظيم مؤسسات المجتمع المدني. • أدوار مؤسسات المجتمع المدني تجاه الأطراف الأخرى. • آليات الرقابة على مؤسسات المجتمع المدني.	• عمليات تنظيم وتعبئة مشاركة جماهير المجتمع وفئاته من خلال مؤسسات المجتمع المدني. • إنتاج وتقديم الخدمات والفعاليات للأطراف المستفيدة. • عمليات التفاوض والضغط على الأطراف الأخرى.

ويبرز سؤال جوهري حول مجمل هذه الآليات والمؤسسات والفعاليات التي تولدها: كيف تتوزع القوة Power بين هذه الأطراف وفي داخلها، وما المساءلة التي تخضع لها خارجيًا وداخليًا؟ هذا هو جوهر أو "مربط الفرس" في حوكمة أي نظام، أي في أسلوب عمل وإدارة أي كيان مؤسسي.

ويمكن التمييز هنا لأغراض التحليل بين طرفي نقيض في توزيع القوة والمساءلة:

- نظام يقوم على تركز القوة وسيطرة وهمينة نخبة محدودة على مركزية النظام، وتحيز القواعد والأطر المؤسسية لصالح هذه النخبة.
- نظام يقوم على توزيع متوازن وعادل للقوة والسيطرة بين أطراف وفئات عديدة، وتمثيل مصالح هذه الأطراف والفئات.

يمثل النظام الأول حالة اقتناص الدولة State Capture بفعل هيمنة نخبة على سلطات الدولة وأجهزتها العليا، وتقليص مشاركة أفراد وفئات المجتمع بل وتنحيتها وتهميشها سياسيًا، وكذلك حالة اقتناص القوة الاقتصادية Economic System Capture متمثلة في سيطرة الاحتكارات والشركات الكبرى والصفوة الاقتصادية العليا، على الأسواق الرئيسية وعلى مصادر القوة الاقتصادية، الذي يتعزز بسيطرتها على الأجهزة والعمليات السياسية وتوجيه سياسات الدولة وتشريعاتها لخدمة مصالحها. وتمثل الحالة الفجة لتزاوج الثروة مع السلطة السياسية المثال المعبر عن هذا النمط، حيث يصعب مع تجمع واندماج السلطة الاقتصادية مع السلطة السياسية لهذه النخبة إمكانية أن تحقق منظومة الحوكمة أي تقدم تنموي مقاسًا بتحسن أداء التنمية وتوسيع استفادة مختلف أفراد وفئات المجتمع منها. فالعكس هو الصحيح، ففي ظل هذه الهيمنة السياسية والاقتصادية التي تحمل في طياتها أيضًا ضعف المساءلة التي تخضع لها هذه النخبة والأجهزة والمؤسسات التي تسيطر عليها، لا يتوقع أن تعمل مؤسسات الدولة لصالح القاعدة الواسعة من الجماهير، وإنما لصالح النخبة المسيطرة. وتوفر هذه الحالة وأشباهها فرص نمو فساد اقتناص الدولة State Capture Corruption الذي يمثل أسوأ أنواع الفساد. ولا مجال هنا للحديث عن فرص الفئات المهمشة والفقيرة في تحسين أحوالها. فتجارب وخبرات العالم عبر عقود طويلة تشير إلى أن مثل هذه النظم التي تتصف بالدكتاتورية السياسية والاقتصادية توسع من قاعدة الفقر وتزيد من تعاسة الفئات الضعيفة والمهمشة.

يمثل النظام الثاني الذي يقوم على الحوكمة الديموقراطية في المجال السياسي والاقتصادي، نظاما يستند في عمل أجهزة الدولة على توزيع القوة والسلطات فيما بينها على نحو متوازن، يحقق خضوع أجهزتها وسلطاتها لرقابة بعضها بعضًا، وكذلك خضوعها لرقابة جماهير المجتمع من خلال الصور المختلفة للمشاركة السياسية على كل المستويات، فضلًا

عن التوزيع العادل والمتوازن للقوة الاقتصادية وتوسيع قاعدة المشاركة في العمل الاقتصادي وإخضاعه لرقابة الأطراف الأخرى في المجتمع. يسعى هذا النموذج ويستهدف تمكين الفئات الفقيرة والضعيفة والمهمشة فيه، استنادًا إلى أهمية دمجها في تيار التنمية والإنتاج والكسب من خلال توسيع مشاركتها السياسية والمجتمعية. فمثل هذه المشاركة هي التي تمكن من توجيه السياسات العامة لتحسين وضعيتها وإعطائها الأولوية فيما تستهدفه هذه السياسات. ويمثل هذا الضمان لإحداث تنمية حقيقية يستفيد منها الجميع، يمكن لها أن تتجدد حيويتها وتستمر دورة بعد أخرى ليتحقق التقدم المستدام في أوضاع المجتمع ككل.

وبين طرفي النقيض السابقين، بين الحوكمة المختطفة لصالح القلة، والحوكمة الديموقراطية العادلة، توجد درجات بينية عديدة، تمثل تشكيلات ودرجات وتنويعات مختلفة من أنظمة الحوكمة تتفاوت فيها درجة التركيز أو التوزع للسلطة السياسية والاقتصادية، وكذلك لدرجات مشاركة الفئات المختلفة في المجتمع في العملية السياسية وفي العمل الاقتصادي وفي المؤسسات التي تضم هذه الفعاليات.

ويمثل توزيع القوة السياسية والقوة الاقتصادية، وكذلك درجة تطور القواعد والهياكل والعمليات المؤسسية عوامل محورية في تفسير الاختلافات في نظم حوكمة التنمية، وفيما يمكن أن ينتج عنها من آثار ونواتج. فتوزيع القوة على هذين البعدين (السياسي والاقتصادي) ودرجة التطور المؤسسي يمثل العوامل الحرجة المفسرة لأداء منظومة الحوكمة. بل يمكن القول أن هذه العوامل تشكل الأسباب الأعمق في تفسير مدى التزام المنظومة بقيم ومبادئ الحوكمة الجيدة (النزاهة، الكفاءة، العدالة والمساواة، التضمينية... الخ). فحيث يتم اختطاف أو اقتناص الدولة والاقتصاد، لا ينتظر لمبادئ النزاهة، أو الكفاءة، أو العدالة والمساواة، أو المشاركة والتضمينية، والشفافية والمساءلة أن تسود. وحيث تقوم الحوكمة على التوزيع المتوازن للقوة السياسية والقوة الاقتصادية، وعلى توافر آليات المشاركة الفاعلة لمختلف فئات ومؤسسات المجتمع (الحوكمة الديموقراطية العادلة)، فإن قيم ومبادئ الحوكمة الجيدة ينتظر أن تسود بدرجة كبيرة، وأن يتعزز الالتزام بها في ممارسات مؤسسات المجتمع المختلفة وفي علاقات أطرافه.

قيم ومبادئ وأخلاقيات الحوكمة

تعمل قيم ومبادئ وأخلاقيات الحوكمة بمثابة المعايير Standards الموجهة للعوامل الأخرى في المنظومة، التي تشكل مرجعيتها. وتتفاوت هذه المعايير بتفاوت درجة جودة المنظومة، وبالتالي فرصة إسهامها في تحقيق نواتج فعالة. وتتمثل هذه القيم أو المعايير في الآتي:

١ – **النزاهة.** تعنى النزاهة درجة مناعة منظومة الحوكمة ضد الفساد. وتتحقق هذه المناعة بتوافر قواعد وهياكل تتوازن فيها السلطة والأدوار مع المساءلة، مع توافر كوابح ضد الاستغلال للسلطات المخولة لتحقيق مصالح خاصة أو ذاتية.

٢ – **الكفاءة.** تمثل الكفاءة الاستغلال الجيد للموارد المتاحة، والاقتصاد في النفقة والجهد والوقت، كما تعنى أيضًا الإنتاجية والجودة العالية في الأداء المؤسسي.

٣ – **العدالة والمساواة.** العدالة تعنى الإنصاف، وتعني حصول الأفراد والفئات المؤسسية أو المجتمعية على ما يستحقونه من فرص أو عوائد تتناسب مع جهدهم وإسهامهم وتضحياتهم. والعدالة تعنى أيضًا إنهاء الظلم والإجحاف والتهميش الذي قد يصيب فئة أو مجموعة. وتمثل قيم العدالة فضلًا عن كونها معيارا للحوكمة الجيدة، وسيلة لتحفيز وإدماج الفئات الضعيفة أو المحرومة في مسيرة التنمية. أما المساواة فهي تعنى المعاملة المتساوية في الحقوق والحريات الأساسية، وعدم التمييز استنادًا إلى اللون أو الجنس أو العقيدة أو الديانة أو الانتماء الفئوى. وهي تعنى المساواة بين الناس في الحق في التعليم، والصحة، والعمل، والتملك، والمشاركة السياسية، والتعبير عن الرأي، والعقيدة، والاجتماع....الخ.

٤ – **التضمينية Inclusiveness.** تمثل التضمينية اشتمال المؤسسات على مشاركة الأطراف المعنية دون تهميش أو إقصاء، وعلى تمثيل هذه المؤسسات في سياستها وبرامجها لمصالح الفئات والمجموعات المختلفة في المجتمع. ويمثل مبدأ التضمينية

عكس الإقصاء والاستبعاد والتهميش. وهو يعني إدماج الفئات والمجموعات الضعيفة في المجتمع وتمكينهم وتنمية الفرص والخيارات أمامهم، وتتمثل هذه الفئات والمجموعات في:

- الفقراء.
- العاطلين.
- الأميين وغير ذوى المهارة.
- ساكني المناطق العشوائية، والريفية.
- العجزة وذوي الاحتياجات الخاصة.
- الأطفال المشردين وغير ذوى العائل.
- النساء.
- المشروعات متناهية الصغر، التي تعمل في القطاع غير الرسمي.
- الأقليات الدينية أو العرقية.
- المناطق والتجمعات المصابة بكوارث.
- الفئات التي تقطن مناطق شديدة التلوث.
- الفئات المستبعدة من المشاركة السياسية، أو التي تعاني من نقص التمثيل والمشاركة في منظمات المجتمع المدني.

وتقوم الحوكمة الجيدة العادلة على توجيه سياسات التنمية إلى إشراك هذه الفئات سياسيًا لكى تستطيع توجيه سياسات الدولة ومصالحها ولتكون رقيبًا على ما يقدم لها من برامج وخدمات، وكذلك لتمكينها وتزويدها بالقدرات والفرص التي تمكنها من أن تشارك إنتاجيًا واقتصاديًا مشاركة فاعلة، وكذلك لتمثيل مصالحها في توجهات مختلف الأطراف (الدولة، القطاع الخاص، المجتمع المدني).

٥- **الشفافية**. تعنى الشفافية الإفصاح للأطراف المعنية ولأطراف المساءلة عن القواعد والممارسات التي تباشرها المؤسسات، وعن أعمال وأوضاع حائزى السلطة فيها. الشفافية تعنى توفير وإتاحية المعلومات عن القواعد والقرارات والممارسات عن الأسس التي استندت إليها وعن النتائج التي تمخضت عنها. وهي تتعلق بصفة خاصة بالقرارات والممارسات التي تجري في أجهزة الدولة، التي يباشرها حائزي السلطة فيها، وكذلك فيما يتعلق بالتعاملات في الأسواق المنظمة (أسواق الأوراق المالية)، والإفصاح من قبل الشركات والأطراف المعنية، ودور الصحافة والإعلام في تعزيز الشفافية من خلال التزويد المستمر للرأي العام بالأخبار والمعلومات والرأي، ومن خلال الإفصاح والنشر للأعمال العلمية والفنية والثقافية والأدبية.

٦- **المساءلة**. تشتمل المساءلة على خضوع المؤسسات وحائزي السلطة فيها للحساب عن قراراتهم وممارساتهم ونتائج أدائهم، أمام مؤسسات الرقابة والمساءلة، وأمام الأطراف المعنية. وتكون المساءلة بقدر الصلاحية والسلطات المتاحة. وتشتمل المساءلة على المحاسبة الخارجية من قبل جهات مؤسسية خارجية مستقلة أي خارج نطاق الطرف أو المؤسسة محل المساءلة، كما تشمل المساءلة الداخلية تلك الرقابة التي تباشرها من قبل جهات مراجعة ومراقبة داخل الجهة أو المؤسسة ذاتها. ويقوم مبدأ المساءلة على توافر آليات القياس والرصد والتقييم وكذلك الثواب والعقاب والروادع، وتطبيقها تطبيقًا موضوعيًا وفوريًا وحاسمًا دون تمييز بين الأطراف. وتستند فاعلية تطبيق مبدأ المساءلة على الإطار المؤسسي الذي يسمح بالمحاسبة والرقابة، كما يعتمد على الثقافة المؤسسية والمجتمعية بما في ذلك قوة الوازع الأخلاقي الذاتى ورقابة الجماعات غير الرسمية.

النواتج: أداء التنمية

يمكن تحديد نواتج منظومة حوكمة التنمية في مجموعتين من العوامل: أداء التنمية، ووضعية الحريات والحقوق والخيارات الإنسانية. وبينما تتعلق المجموعة الأولى بالتنمية الاقتصادية، تتعلق الثانية بالتنمية الإنسانية. ورغم ارتباط المجموعتين ووجود بعض التداخل بينهما، إلا أن التنمية الإنسانية تمثل مفهوما أوسع يتجاوز حدود العناصر والمؤشرات

الاقتصادية، لذلك ينبغي أن يعامل بصفة مستقلة. وفيما يلي نتناول كل مجموعة من هذه العوامل أو النواتج.

التنمية الاقتصادية

يشمل أداء التنمية الاقتصادية عددًا من الأبعاد التي تشكل كلًا متكاملًا يعبر عن النهوض بأوضاع المجتمع الإنتاجية والدخلية. وتتمثل هذه الأبعاد في العناصر أو المؤشرات التالية:

- **النمو الاقتصادي**، وهو يتعلق بالتحسين في الناتج القومي الإجمالى.
- **التشغيل**، أي مستوى التوظيف لعوامل الإنتاج المتاحة، وعلى رأسها قوة العمل. ويمثل التوظيف مؤشرًا للقدرة على توليد الدخل ومن ثم الوفاء بالاحتياجات المعيشية لقوة العمل والأسر المرتبطة بها.
- **عدالة التوزيع**، أي توازن وعدالة توزيع الدخل بين فئات المجتمع، وكذلك توازن توزيع عوائد الإنتاج بين الأطراف التي ساهمت فيه. ويمثل التحسين في توزيع الدخل وعوائد عوامل الإنتاج مؤشرًا يعكس درجة دمج وتضمين الفئات الضعيفة في تيار النمو والإنتاج والاستهلاك والادخار.
- **التضمينية والمشاركة الاقتصادية**، ويتعلق هذا العامل بدرجة مشاركة مختلف الفئات في النشاط الاقتصادي، ودرجة استفادة هذه الفئات من النمو والتقدم الاقتصادي المتحقق ودرجة إسهامها فيه. وتعكس التضمينية نوعًا من العدالة لكنها لا تتعلق بجانب التوزيع فقط، وإنما وبدرجة أهم، بالإسهام والمشاركة في العمل الإنتاجي والاقتصادي. ويمثل توسيع دائرة الاقتصاد الرسمي، وزيادة إسهام المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر واندماجها في الاقتصاد، وتحسين التنمية في المناطق المحرومة والمهمشة أمثلة لتحسين التضمينية.

- **التنافسية**، وهي تمثل قدرة الاقتصاد ككل أو قطاعات رئيسية فيه على التنافس عالميًا، من خلال تحسين إنتاجيته وكفاءته التشغيلية، وتحسين جودة مخرجاته، وتحسين قدرته على كسب حصة متزايدة من الأسواق الخارجية، وعلى جذب الاستثمارات.
- **التـوازن**، وهـو يتعلـق بتـوازن النمـو والأداء الاقتصـادي قطاعيًـا (عبـر القطاعـات الإنتاجيـة)، جغرافيًـا (عبـر المنـاطق والأقـاليم) وزمنيًـا (التـوازن بـين الأجيـال الحاليـة والمستقبلية).
- **الحفاظ على الموارد/البيئة**، وهو يتعلق بحماية الموارد البيئية الطبيعية، خاصة الموارد غير المتجددة، وعدم تبديدها أو هدرها أو تلويثها.

التنمية الإنسانية (توسيع الحقوق والحريات والفرص والخيارات)

تمثل التنميـة الإنسـانية جـوهر ومبتغـى التنميـة. وهـي تعنـي تأكيـد وتعزيـز الحقـوق الإنسانية، وتوسيع وتعميق الحريات، وتوسيع وتنويع الفرص والخيارات المتاحة للناس كأفراد وكجماعات على النحو الذي يزيد من سعادتهم ويؤكد على كرامتهم الإنسانية Human Dignity، ويوفر لهم نمط الحياة التي يودوا أن يحيوها. وتحتوى التنمية الإنسانية على بعدين؛ أحدهما يتعلق بزيادة القدرات الإنسانية؛ والآخر يتعلق بتوظيف هذه القدرات في توسيع الفرص والخيارات وتحقيق السعادة في الحياة.

- **المجـال الاقتصـادي**: ويشمل تنمية الطاقات (التعليم والصحة)، والإنتاج (التوظيف)، والدخل. ويدخل هذا البعد ضمن أبعاد التنمية الاقتصادية، لكنه لا يشكل إلا عنصرًا واحدًا من عناصر التنمية الإنسانية. وتشمل الحقوق والحريات الاقتصادية توسيع الفرص والخيارات الاقتصادية المتاحة للناس على النحو الذي يمكن من إشباعهم لحاجاتهم الاقتصادية، واستخدامهم لقدراتهم، وتحقيقهم لذاتهم، وتنمية فرصهم في المشاركة في النشاط الاقتصادي.
- **المجـال السياسـي**: ويعنـي توسـيع الحريـات والحقـوق والخيـارات والبـدائل السياسـية المتاحة، وتمكين الناس (كل المواطنين) من أن يشاركوا من خلال العملية السياسية في

صياغة واقعهم وتوجيه سياسات الدولة بما يتفق مع حاجاتهم وتفضيلاتهم ومساءلتها عن برامجها وأدائها.

- **المجال الاجتماعي:** ويتعلق بتوسيع الحقوق والحريات والخيارات المتاحة للتفاعل والترابط والتضامن والتنظيم الاجتماعي. كما يعني توسيع وتنمية الثقة والأمان الاجتماعي وتحقيق السعادة للناس من خلال التواصل مع الآخرين.
- **المجال الفكري والمعرفي:** ويشمل توسيع وتأكيد الحقوق والحريات والخيارات الفكرية والمعرفية لأفراد المجتمع، بما في ذلك حقوق الاعتقاد وحرية الانتماء الفكري ومعرفة حقيقة ما يجري في المجتمع وفي مؤسسات الدولة وحرية تكوين الرأي والتعبير عنه. كما يشمل الحق في الإطلاع على الحصيلة المعرفية الإنسانية المتاحة، والإسهام فيها، والحق في نشر وتوصيل وبث هذه المعرفة، بما في ذلك توفير خيارات أوسع لمصادر ونوعيات المعرفة.
- **المجال الثقافي والوجداني:** يعني توسيع الحقوق والحريات والخيارات الثقافية، شاملة مختلف صور الإبداع والإنتاج الأدبي والفني على تنوعها من حيث الإطلاع عليها واستخدامها والإسهام فيها. وتتمثل التنمية الثقافية والوجدانية في ازدهار حركة هذا الإبداع وتوسيع دائرة المشاركة المجتمعية فيه.

وتتداخل بعض عناصر التنمية الإنسانية مع عوامل وأبعاد الحوكمة والمؤسسات التي تنتظم فيها أنشطتها وعلاقاتها. ويرجع هذا إلى أن التنمية الإنسانية، بقدر ما هي غاية، فهي في نفس الوقت وسيلة ومنهج.

الأبعاد المؤسسية لفجوة الحوكمة في مصر

نتناول في هذا الجزء، واستنادًا إلى النموذج المفاهيمي المقترح في هذه الدراسة، تحليلًا وتقييمًيا للعناصر المؤسسية لحوكمة التنمية في مصر.

على الرغم من أن الأدبيات المنشورة عن إصلاح الحوكمة والتنمية المؤسسية، وتنمية رأس المال الاجتماعي، وتلك التي تصدر عن البنك الدولي، لا تقدم منهجًا متكاملًا لكيفية إجراء إصلاح الحوكمة والتنمية المؤسسية، وتوفير البنية الثقافية والاجتماعية الداعمة لها على المستوى المجتمعي الكلي، إلا أن التجارب الناجحة لبعض الدول مثل ماليزيا، يمكن أن تكون معينًا في كيفية تحقيق التضافر بين القواعد والأطر المؤسسية الرسمية التي يتم استحداثها أو تطويرها، وبين البنى التحتية الثقافية والاجتماعية اللازمة لها.

وتمثل تجربة ماليزيا حالة متميزة للتحول الحوكمي والمؤسسي والثقافي والتنموي المتوازن والمتكامل، التي تمت خلال فترة وجيزة (أقل من ثلاثة عقود)، بينما استغرقت مثل هذه التحولات آمادًا طويلة (أكثر من قرنين من الزمان) في بلد كالولايات المتحدة الأمريكية كما يشير تحليل فوكوياما في كتابه " الثقة" (١٩٩٧) الذي يحلل فيه دور الثقة ورأس المال الاجتماعي في تطور ونمو وتقدم المجتمعات في مناطق مختلفة من العالم.

ونعرض فيما يلي تحليلًا لمجالات فجوة الحوكمة والعجز المؤسسي وللعوامل التي أسهمت فيها في مصر.

أولاً: المجال السياسي

تتمثل مؤشرات وعوامل عجز الحوكمة في المجال السياسي في الآتي:

١. **النخب السياسية والمجتمعية، وانفصالها عن قواعدها.** فمنذ بدايات القرن الماضي (العشرين)، ومصر مجتمع يحكمه النخب. فمن كبار الملاك الزراعيين، إلى العسكريين إلى النخب التكنوقراطية والبيروقراطية، إلى الرأسماليين الجدد الذين أفرزتهم مرحلة الانفتاح الاقتصادي وما بعدها، إلى نخب المهنيين والمثقفين. ولا غضاضة في وجود

نخب ذات سلطة ونفوذ وفي تعاقب نوعيات النخب، حيث إن كل المجتمعات المعاصرة تلعب فيها النخب الاجتماعية أدوارًا بارزة في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وفي تطوير منظومة إدارة الحكم والدولة. لكن الملاحظ على الحالة المصرية أن هذه النخب كانت في أغلب الحالات ضعيفة التفاعل والاندماج مع قواعدها الاجتماعية. فإذا أضفنا إلى ذلك أن الحراك الطبقي لهذه الفئات جميعها لم يرتبط في الغالب بانجاز تنموى أو إضافة تنموية، وأنه يتم في كثير من الأحيان بتطويع Manipulation المؤسسات القائمة لتحقيق مصالحهم، وتجاوز القانون أو لي ذراعه والقفز المصلحي واقتناص الفرص استنادًا إليه، وتحقيق المزايا من مصادر ريعية "استغفالًا" للمؤسسات " وضحكًا " على القانون، لأدركنا حجم الضرر الذي تسببه هذه النخب لعملية إصلاح الحوكمة والتنمية المؤسسية في كل المجالات.

٢. **ضعف المشاركة السياسية، وضعف الثقة في آلياتها.** ولا أدل على فجوة الحوكمة في المجال السياسي من التدنى الشديد لنسبة المشاركة (الرسمية) في الانتخابات العامة، حيث تبلغ حوالي ٢٤% (وفق انتخابات ٢٠٠٠)، ويعود السبب الأعمق في هذا إلى انتشار الأمية والفقر، والاعتقاد بعدم جدوى المشاركة، وتراجع الثقة في مصداقيتها نتيجة التلاعب في نتائجها، وإلى عدم وجود قضية قومية تستثير همة الجمهور وتحفزه على المشاركة.

٣. **هشاشة الأحزاب السياسية.** لم تنشأ الأحزاب الرئيسية الحالية نتاجًا لتطور طبيعى وإنما جاءت نتيجة لقرارات فوقية (إبان السماح بتعدد المنابر داخل الاتحاد الاشتراكي، ثم تحول المنابر إلى أحزاب عام ١٩٧٦)، ثم خضوع عملية تشكيل الأحزاب لقرار مركزي من لجنة الأحزاب السياسية التي يسيطر على تشكيلها الحزب الحاكم. ولأن الفرص وهامش الحركة المتاح للأحزاب، والموارد التي تحوزها، غير متكافئة بالمرة فضلًا عن احتكار الحزب الحاكم للسلطة لعقود طويلة، فإن فرصة نمو أحزاب حقيقية منافسة تعتبر ضئيلة للغاية. يضاف إلى ذلك أن الأحزاب القائمة جميعها يصعب التمييز بينها. فهي

أحزاب بلا قضايا قومية لها جذور في الوعي الجماهيري، ولا توجد تمايزات جوهرية بين برامجها (إن كان لها برامج).

٤. **اختلال تنظيم وتوزيع سلطات الدولة.** هناك اختلال كبير في توازن توزيع السلطة بين الأجهزة الرئيسية للدولة (الحكومة، والمجلس التشريعي، والقضاء)، حيث يميل التوزيع بصورة كبيرة لصالح الحكومة. فالجهاز الحكومي ظل لعقود طويلة يملك زمام المبادرة التشريعية، والسيطرة على الموارد وبرامج التنفيذ. وهو يباشر هذه السلطات في ظل رقابة ضعيفة من قبل المجلس التشريعي، ورقابة متراجعة من قبل القضاء. وقد تضخم جهاز الحكومة تضخمًا شديدًا.

٥. **تحول المؤسسات السياسية إلى أبواق للكلام كبديل عن عجزها عن الفعل.** فقد تحولت المجالس النيابية وكذلك الأحزاب إلى ساحات " مكلميّة "، غير مؤثرة، حيث لا تملك مقدرات التأثير أو الفعل. ولا أدل على ذلك من عجز الأحزاب على تعبئة منظمات المجتمع لتبنى برنامجًا قوميًا لمحو الأمية. وهناك عديد من القضايا القومية التي يمكن أن تمثل مجالات لعمل حقيقي جماهيرى، يجعل لهذه الأحزاب وجود مؤثر في حياة الناس، بدلًا من اقتصارها على إصدار جريدة، أو عقد ندوات ومؤتمرات محدودة الارتياد من قبل جماهير المواطنين.

ثانيًا: المجال الاقتصادي

نقدم فيما يلي تحليلًا لجوانب العجز الحوكمي والهشاشة المؤسسية في النظام الاقتصادي الراهن في مصر.

<u>الإدارة الاقتصادية</u>

يقع على الآليات والجهات المسئولة عن صياغة وتنفيذ ومتابعة السياسات الاقتصادية، وعلى رأسها الحكومة، دورًا كبيرًا في أداء ونجاح هذه السياسات. هناك نقص كبير في قدرات الإدارة الاقتصادية في مصر، يتمثل في الجوانب التالية:

١. **المركزية الشديدة التي تدار بها السياسات الاقتصادية.** تدار السياسات الاقتصادية في مصر من خلال لجنة السياسات بالحزب الوطني الديمقراطي (الحزب الحاكم)، ويتم تنفيذها من قبل الوزراء (قمة الجهاز الحكومي). فدور القيادات العليا والوسطى للأجهزة التابعة للوزارات في صياغة السياسات الاقتصادية، وتوجيهها، وتبصير المستويات الوزارية بالآثار المترتبة عليها، لا يحكمه نظام يضمن مشاركة هذه المستويات، وإنما يخضع لنمط وقيادة الوزير المختص والتوجهات التي تتبناها لجنة السياسات بالحزب. ولأن الكثير من السياسات والسلطات التنفيذية تتركز في يد الوزير، يترتب على تغيير الوزراء تغييرات واسعة في سياسات الوزارة. ولا يوجد في النظام المصري وظيفة الوكيل الدائم للوزارة، التي توفر ليس فقط الاستمرارية في السياسات والبرامج بصرف النظر عن تغير شخص الوزير، وإنما تضمن مشاركة الأجهزة الداخلية للوزارة على نحو منظم في توفير المقومات التنفيذية لنجاح السياسات والبرامج الحكومية. ورغم أن لجنة السياسات بالحزب تمثل آلية لاستمرار السياسات، إلا أنها آلية مركزية مغلقة، لا تتيح مشاركة أو حوارًا واسعًا حول سياسات مهمة تمس المجتمع بأكمله.

٢. **انفراد الحكومة بسلطات إدارة السياسات الاقتصادية.** فالتخطيط والإعداد والتنفيذ والمتابعة والرقابة والتصحيح للسياسات الاقتصادية يتم دون مشاركة كافية من المؤسسات والأطراف القاعدية غير الحكومية، الممثلة للقطاع الخاص، وجمعيات المستهلكين وحماية المستهلك. صحيح أن الحكومة في بعض القضايا أو عند نشوء أزمة تلجأ إلى التشاور مع بعض هذه الأطراف وليس كلها، لكن الأسلم والأصح أن يكون هذا التشاور والحوار والمشاركة ذا صفة مؤسسية مستديمة (لجان أو مجالس مشتركة تمثل مختلف الأطراف) تضمن وجهات نظر وتمثل مصالح مختلف هذه الأطراف في كل مراحل وعمليات إدارة السياسات وليس فقط بشكل انتقائي أو عند حدوث أزمة.

٣. **ضعف التنسيق الداخلي في الحكومة.** هناك تضارب وتعارض في السياسات التنموية والاقتصادية، يعكس ضعفًا شديدًا في التنسيق بين الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى الاقتصادية المعنية بهذه السياسات. وقد برزت مشكلة التنسيق الحكومي للسياسات

الاقتصادية والتنموية وتزايدت وطأتها بصورة كبيرة خلال العقدين الأخيرين. وعطل التضارب بين الأجهزة فاعلية الكثير من البرامج والسياسات، التي تعتمد على تضافر وتكامل عمل أطراف وأجهزة عديدة. فالسياسات المتعلقة بالقطاع الخاص والاستثمار والضرائب والاستيراد والتصدير والبيئة والائتمان المصرفي وسعر الصرف وغيرها، لها ارتباط بالعديد من القطاعات وتتطلب تضافر العديد من الأجهزة والتنسيق بينها على أكثر من مستوى في الجهاز الحكومي وليس في المستوى الوزاري من خلال مجلس الوزراء واللجان الوزارية فحسب.

٤ . **غياب آليات التحوط والوقاية والإنذار المبكر للأزمات.** يندرج تحت آليات التحوط والوقاية والإنذار المبكر دراسة الأزمات الاقتصادية التي حدثت في العالم حال وقوعها، للاستفادة من دروسها والتعلم منها والتحوط المبكر ضد آثارها، مثل أزمة البورصة المصرية، والأزمة المالية العالمية الأخيرة التي تحولت إلى ركود اقتصادي عالمى عميق الآثار على كل اقتصادات العالم، ومثل أزمة اقتصادات شرق آسيا التي حدثت في عام ١٩٩٧، ومن قبلها أزمة الاقتصاد المكسيكى. وهناك بعض أوجه الشبه بين الظروف التي أدت إلى أزمة الاقتصادات الأسيوية هذه وبين تلك التي أدت إلى أزمة الاقتصاد المصري في أعقابها. ومن هذه الأوجه مثلًا، الإفراط في الاستثمار العقاري، والتوسع المفرط في الائتمان المصرفي بلا ضمانات كافية وتركيز الائتمان في قطاعات ومنشآت بعينها، والمضاربات في بورصة الأوراق المالية وضعف هياكل قطاع الشركات. وقد كان من الممكن بدراسة حالة الاقتصادات الأسيوية وقت الأزمة وفي أعقابها، وما اتخذته هذه الدول من سياسات وإجراءات مكنتها من تجاوز الأزمة والعودة إلى مسار الانتعاش والنمو مرة أخرى، أن يتم اتخاذ إجراءات وقائية ثم علاجية، تمكن من حصار عوامل الأزمة مبكرًا، والتخفيف من آثارها بعد وقوعها. وبدلًا من هذا، أي بدلًا من الدراسة الفاحصة لأوضاع هذه الاقتصادات والاستفادة من تجاربها وخبراتها، اتجهت الجهود الحكومية إلى محاولة خلق حالة من الطمأنينة بأن الاقتصاد المصري محصن ضد الأزمات، وأنه بعيد

عن أن تناله مثل هذه الصدمات. ونفس هذه النغمة جاءت على لسان المسئولين الحكوميين في مصر في الإشارة للأزمة المالية العالمية الأخيرة في الشهور الأولى لها.

٥. **قصور المتابعة المرحلية خلال التنفيذ، وقصور عمليات التقييم وقياس النتائج والآثار.** أحد جوانب النقص الجوهرية في إدارة السياسات العامة، يتمثل في قصور عمليات المتابعة المرحلية خلال التنفيذ، والتعرف على المشكلات والمستجدات التي تظهر خلال وضع السياسة موضع التطبيق الفعلي، لحلها ومعالجتها والسيطرة عليها. كما يتمثل هذا القصور في الضعف الشديد في وسائل ومؤشرات قياس النتائج والآثار التي تترتب على تطبيق سياسة أو برنامج معين، وبالتالي عدم إمكانية التقييم الموضعي لها في مرحلة مبكرة وفي توقيت مناسب، بما يمكن من السيطرة (بقدر ما) على هذه النتائج والآثار. أبرز مثال لهذا هو عدم المتابعة الوثيقة لتأثير السياسات الحكومية وبرامجها على مؤشرات البطالة والفقر وإنتاجية عوامل الإنتاج وتنافسية الاقتصاد المصري.

٦. **قصور البنية الإحصائية والمعلوماتية الداعمة للاقتصاد.** هناك نقص في بعض الجوانب المهمة للبنية الإحصائية والمعلوماتية اللازمة لمتابعة وتنسيق تفاعلات وحركة الاقتصاد في ظل التحول إلى آليات السوق. فهناك تضارب وتباين في الإحصاءات بين المصادر المختلفة في بعض المجالات مثل البطالة. وهناك قصور شديد في الإحصاءات والبيانات الخاصة بالإنتاجية، وغياب في الإحصاءات الخاصة بتوزيع الدخل والثروة والفقراء. وهناك، فضلًا عن هذا، تأخر في نشر بعض البيانات والإحصاءات المهمة بما يبعدها عن مجريات الأحداث والتطورات الاقتصادية، وعدم تناسقها أو توافقها زمنيًا عبر مختلف المؤشرات والقطاعات. والأخطر من كل هذا هو نزعة بعض الأجهزة إلى إخفاء المعلومات التي تعكس أداء سلبيًا أو جوانب قصور، وإلى تقديم معلومات مضللة لا تبين حقيقة الأوضاع السلبية في بعض المجالات وتؤدى هذه الأوضاع إلى صعوبات جمة في تخطيط وإدارة وتنسيق ومتابعة السياسات والقرارات الاقتصادية ناهيك عن صعوبات التعامل مع الأزمات والصدمات.

٧. **ضعف الجهود المبذولة لبناء وتطوير آليات وقدرات الإدارة الاقتصادية.** خلال فترة التحول الاقتصادي التي امتدت عبر عقدين ونصف العقد، لم تحدث تغييرات شاملة جوهرية في قدرات وآليات عمل الإدارة الاقتصادية. وباستثناء مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار التابع لمجلس الوزراء الذي أنشئ في أواخر الثمانينيات، والذي لم يتم توظيف قدراته في دعم عمل المجلس ولجانه الوزارية إلا مؤخرًا، وباستثناء ما قام به هذا المركز من جهود لإنشاء كيانات مصغرة مماثلة تابعة للوزارات والمحافظات، فلا توجد جهود كافية لتطوير قدرات التحليل والتشخيص والمتابعة للمشكلات والأزمات والسياسات الاقتصادية، ولا توجد جهود لإزالة أو تذويب الحواجز التنظيمية العالية التي تفصل بين الوزارات والمنظمات الحكومية، حيث تعمل كل منها وكأنها في فلك مستقل. وأبرز مثال لضعف جهود تحسين قدرات الإدارة الاقتصادية، هو التعثر المزمن للجهود الموجهة لتحقيق اللامركزية ولتنمية الصادرات، رغم التأكيد المستمر خلال السنوات الأخيرة من قبل الحكومة والقيادة السياسية على ضرورتها وأهميتها.

<u>سوق رأس المال</u>

تعرض سوق رأس المال في مصر خلال السنوات الثماني الأخيرة لتقلبات شديدة في الأسعار وحجم المعاملات. ولقد شهد السوق في سنوات ١٩٩٥، ١٩٩٦، ١٩٩٧، وكذلك في عام ٢٠٠٧ حركة صعود عالية ومتسارعة في مختلف الأوراق المالية، بعث تفاؤلًا بأن سوق رأس المال في مصر يمثل أحد الأسواق الصاعدة في العالم. لكن السوق تعرض لتراجع خلال أعوام ٢٠٠٢-٢٠٠٤، وإلى انتكاسة كبرى خلال عام ٢٠٠٨. وكشفت هذه التقلبات عن تلاعب وتواطؤ من قبل بعض الأطراف المحترفة لسحب السوق في اتجاهات تغرر بصغار المستثمرين وغير المحترفين. ويمكن القول إن ما جرى في سوق الأوراق المالية كان يسير على التوازي مع ما كان يجري في الاقتصاد المصري ككل. وفيما يلي تحليل للجوانب التي أسهمت بها هذه العوامل المؤسسية في الأزمة الاقتصادية:

١- يعتبر سوق الأوراق المالية في مصر، سوقًا ضيقًا ومحدودًا إذا ما قيس بعدد الشركات التي يتم التعامل عليها. ورغم أن عدد الشركات المساهمة المسجلة يفوق ١٣٠٠ شركة، إلا أن عدد الشركات التي يجري التعامل النشط عليها لا يتجاوز في أفضل الأحوال ٦٠ شركة، أي أقل من ٢٠/١ من مجمل الشركات المسجلة. ويرجع هذا الصغر أو الضيق إلى أن نسبة جوهرية من رؤوس أموال الشركات المساهمة في مصر تمثل ملكية مغلقة لا يتم تداولها في السوق، بحكم تركز الملكية في كثير من الشركات في عدد قليل من الأفراد الذين تربطهم روابط عائلية، ولا يرغبون في دخول ملاك "غرباء". ولا يوجد في القانون المصري ما يلزم بتخصيص نسبة معينة من الأسهم لصغار الملاك، أو لتكون محل تداول في السوق، أو بما يضع قيودا على تركز أو غلق الملكية.

٢- أحد جوانب النقص في نظام سوق الأوراق المالية المصري يتمثل في عدم إمكانية استخدام أدوات وأساليب التعامل الآجل، والتأمين، والتحوط ضد مخاطر السوق من خلال المعاملات الآجلة وغيرها من الأدوات المتقدمة، حيث أنها ممنوعة بحكم القانون.

٣- هناك غياب لدور صناع السوق Market Makers في سوق الأوراق المالية المصري، وهو دور ضرورى لتحقيق الاستقرار في تعاملات السوق وتنشيطها. وقد كان مأمولًا أن تقوم صناديق الاستثمار التي نشأت في مصر مع التحرك الصعودي لنشاط سوق الأوراق المالية خلال التسعينيات بدور صانع السوق. وكذلك قيام شركات التأمين والبنوك القائمة بدور في هذا المجال، إضافة إلى إمكانية قيام كيانات مؤسسية أخرى تملك المقدرة والخبرة لتباشر أدوارا متعددة ضمنها دور صانع السوق.

٤- من الواضح أن هناك ضعفًا واضحًا في منظومة الرقابة على تعاملات سوق الأوراق المالية في مصر يتيح لكبار المتعاملين وللكيانات المؤسسية الكبيرة وللمحترفين أن يستأثروا بالجزء الأكبر من المكاسب عند الاتجاه الصعودي للأسعار، وأن يتلافوا الخسائر عند الاتجاه النزولي. ويشير خبراء الاستثمار إلى أن هذا الوضع يدفع ثمنه صغار المتعاملين، لأن الكبار والمحترفين يستطيعون الدخول والخروج في الوقت المناسب، ويستطيعون في غيبة معايير متشددة ومدققة على شفافية ونزاهة التعاملات أن يصطنعوا

اتجاهات تكون بمثابة "الطعم" الخداعي الجاذب الذي يقع ضحيته صغار المتعاملين وغير ذوى الخبرة. وإذا أضفنا إلى هذا أن بعض المؤسسات العاملة في ميدان الوساطة في الأوراق المالية قامت بممارسات غير قويمة خلال مرحلة الاتجاه الصعودي للسوق، وخلال مرحلة انهيار الأسعار وركود التعاملات، يتضح أن مجمل أوضاع النزاهة والشفافية المفتقدة في تعاملات سوق الأوراق المالية في مصر ساهم فيها أصحاب هذا السوق من تقلبات شديدة خلال السنوات الأخيرة.

٥- لم تفلح الحوافز التي منحت للشركات المسجلة في سوق الأوراق المالية، ولا خصخصة المشروعات العامة التي تم بيعها من خلال السوق خلال التسعينيات، ولا الإعفاءات الضريبية التي منحت للمتعاملين في السوق، في جعل سوق الأوراق المالية أداة لتعبئة الأموال، وتوجيهها للاستثمارات السليمة الواعدة. بل على العكس، تحولت السوق إلى ساحة للمضاربات والسعي لتحقيق الكسب والثراء السريع على حساب صغار المتعاملين وغير ذوى الخبرة.

القطاع الخاص

مع نمو الدور الذي بدأ يلعبه القطاع الخاص إعتبارًا من النصف الثاني من الثمانينيات وتنوع المجالات التي يعمل بها، وطرقه لمجالات تتطلب استثمارات متوسطة وطويلة الأجل، ظهرت على الساحة تنظيمات وتجمعات تدافع عن مصالحه، وتسعى إلى تعظيم المكاسب والمزايا التي يتمتع بها، وتقليل الأعباء التي يتحملها. وتشكلت من مجمل أوضاع القطاع الخاص عوامل تعكس عجزًا في الحوكمة والبنية المؤسسية. وفيما يلي تحليل لهذه العوامل:

١- يغلب على منظمات الأعمال الخاصة في مصر طابع الملكيات العائلية المغلقة، المركزة في عدد محدود نسبيًا من الأسماء أو العائلات. ويترتب على هذا الوضع أن قاعدة ملكية هذه المؤسسات ليست متاحة للتداول إلا مع تفتت الملكية في حالة الوفاة، وأن اعتبارات الثقة وصلة القربى تغلب على معايير تداول الملكية، واختيار القيادات الإدارية. وفي وضع كهذا، يحرص فيه الملاك على الاحتفاظ بسيطرتهم، فإن توسيع استثمارات المنشآت

لا يجئ بتوسيع مناظر في قاعدة الملكية، وإنما من خلال الاقتراض. وهكذا، يضع الطابع الغالب للملكية المتمثل في الملكيات العائلية المغلقة، قيودًا وحدودًا على النمو، إذا كان في هذا النمو ما يهدد سيطرة الملاك الأصليين الذين تجمعهم روابط عائلية. ولعل في هذا ما يفسر النمو الهائل في حجم القروض المصرفية خلال فترة التسعينيات، التي تركز أغلبها في منشآت تتصف بالملكيات العائلية.

٢- اتجاه الكثير من استثمارات القطاع الخاص إلى الأنشطة الاقتصادية الموجهة بالسوق المحلي، التي تحوي قيمة مضافة محدودة، وإن كانت تحقق أرباحًا غير عادية بحكم الأوضاع الاحتكارية السائدة في هذا السوق. فالأنشطة الإنتاجية التي يباشرها القطاع الخاص تعتمد على السوق المحلي للاستفادة من الحماية الجمركية التي تفرضها الدولة والأوضاع الاحتكارية أو شبه الاحتكارية التي تسود العديد من القطاعات. ومن الطبيعي أن يكون لشيوع مثل هذه الأنماط الإنتاجية والاستثمارية آثارًا سلبية في المدى المتوسط والبعيد، نتيجة إسهام هذه الأنشطة في زيادة اختلال الميزان التجاري، وضآلة القيمة التي تضيفها إلى الناتج القومي، ومحدودية الآثار الإيجابية الناجمة عنها ، وعدم تشعب المكون المحلي لهذه السلع.

٣- نمو الرأسمالية التجارية بشكل أكبر من نمو الرأسمالية الصناعية. فقد شهدت الثمانينيات نموًا فائقًا في التوكيلات التجارية، وفي حجم أعمال منشآت تجارة الجملة القائمة على الاستيراد، دون أن يصاحب هذا زيادة في تنافسية الأسواق التي تعمل فيها هذه المنشآت، مما يعني أن النمو المشار إليه صاحبه تركز احتكاري أو شبه احتكارى. ويسود السوق في مصر الآن منشآت تعمل كتوكيلات لشركة عالمية، وتمارس صورًا متنوعة من الممارسات الاحتكارية المفرطة، دون أدنى رقابة على تعاملاتها وممارساتها من الأجهزة الحكومية أو غير الحكومية. وفي وضع كهذا، تصبح الأسواق المحلية أكثر عرضة للإختلالات والتقلبات بفعل سيطرة حفنة قليلة يسهل التواطؤ والاتفاق فيما بينها على الأسعار، أو على اقتسام السوق، والسيطرة عليه.

٤- بروز الطابع الانتهازي، والنظرة قصيرة الأفق على ممارسات الكثير من منشآت القطاع الخاص، وتدهور منظومة القيم والمبادئ والأخلاقيات الحاكمة لتعاملاتها، وتآكل اعتبارات الثقة التي يقوم عليها التعامل في اقتصاد السوق. وتمثل هذه الأوضاع والممارسات في مجملها ثقافة سائدة في ميادين الأعمال في مصر، تعيق في المدى البعيد الدور والإسهام التنموي للقطاع الخاص. وفي هذا يقول المفكر الاقتصادي حازم الببلاوى (٢٠٠٣) أن اقتصاد التبادل يتطلب توافر نظام قيمي وأخلاقي مناسب يؤكد معاني الأمانة والثقة. ويشير إلى أن هناك تفاعلًا وتكاملًا بين وجود نظم قانونية وقضائية عادلة وفعالة، وبين ارتفاع المستوى الأخلاقي في حفظ التعهدات واحترام الوعود. فحيث يختل أحدهما لا يلبث أن يختل الآخر. وهو يؤكد على أنه يستحيل أن يتحقق ازدهار اقتصادي في وسط من الغش والفساد، وأن وجود المؤسسات القانونية والاجتماعية القوية التي تساند تعاملات الأسواق وتدعمها، يعطى لقوى وآليات السوق زخمًا واندفاعًا إلى مزيد من التقدم. ويمكننا أن نضيف هنا أن منظومة القيم والأخلاقيات السائدة في تعاملات الأسواق ليست وليدة النظام القانوني والقضائي فحسب، بل هي أيضًا انعكاسًا للثقافة المجتمعية السائدة. فحيثما تتدهور القيم والمبادئ والمعايير الأخلاقية في علاقات الناس ببعضهم البعض في المجتمع، يمتد هذا التدهور بطبيعة الحال إلى التعاملات التي تجرى في ساحة الأعمال والأسواق. وليس هذا مجالًا للحديث عن التراجع الذي حدث في منظومة القيم والأخلاقيات في مصر عبر العقود الثلاثة الأخيرة، لكن الأوضاع الاقتصادية الأخيرة تكشف بوضوح عن الدرجة التي يمكن أن يتأثر بها الاقتصاد نتيجة تآكل قيم الأمانة والشرف، وتراجع أخلاقيات النزاهة والمصداقية في تعاملات وممارسات القطاع الخاص.

٥- يعاني القطاع الخاص من تخلف أنظمة وممارسات الإدارة في أغلب منشآته. ولعل أبرز الظواهر المرتبطة بها هي اندماج الملكية والإدارة في غالبية المنشآت، حيث يقوم الملاك بأعمال الإدارة الفعلية، وبطء تطور طبقة المديرين المحترفين، ومحدودية الدور الذي يقومون به في هذه المنشآت. وتمثل الملكيات والإدارة العليا العائلية، حتى في الشركات المساهمة، نمطًا غالبًا يعكس بطء التطور المؤسسي للمنشآت الخاصة. وفي أوضاع

كهذه تتحقق الأرباح بوسائل وأساليب غير الكفاءة والإنتاجية والجودة والابتكار، ولا تعتمد على فعالية أو كفاءة الإدارة. ومن الطبيعي أن تقود هذه الأوضاع، بحكم "هشاشة الإدارة" في منشآت القطاع الخاص، إلى ضعف القدرة على المنافسة الخارجية، وعدم القدرة على الصمود أمام المنتجات المستوردة.

٦- يمثل ضعف تنظيمات القطاع الخاص ملمحًا بارزًا في الحالة المصرية. فتنظيمات القطاع الخاص، وهي (الغرفة التجارية، والاتحادات الصناعية، واتحادات المنتجين، واتحادات المصدرين، وجمعيات رجال الأعمال، واتحادات المستثمرين)، لا تعبر بصدق عن مصالح قواعدها لعدم مشاركة أغلب أعضائها، ولسيطرة مجموعات بعينها على مجالسها، والمراكز القيادية فيها. ولانشغالها بأدوار التأثير والضغط على أجهزة الدولة لاستجلاب مزايا واستثناءات، يذهب جزء كبير منها للقلة المسيطرة عليها، وليس لصالح قواعدها العريضة أو لصالح القطاعات التي تمثلها في المدى البعيد.

أوضاع التشريعات والقضاء وتنفيذ الأحكام القضائية في المجال الاقتصادي

شهدت ساحة التشريع خلال التسعينيات تعديلات واسعة في التشريعات القضائية، لتوفير البنية القانونية اللازمة لتفعيل اقتصاد السوق. كذلك كانت هناك برامج وجهود – وإن كانت محدودة – لتحديث القضاء وزيادة قدراته. ولكن مجمل الجهود التي بذلت في الإصلاح التشريعي والقضائي، ولزيادة قدرة أجهزة التنفيذ لم تستطع أن تواكب زخم التحول الفعلي الذي كان يجرى على أرض الواقع في مختلف قطاعات ومجالات النشاط الاقتصادي. وبدلًا من أن تضيق الفجوة بين الضوابط التشريعية التي تتطلبها التغييرات، والتحولات المصاحبة لازدياد زخم المعاملات في الأسواق من ناحية، وبين قدرات أجهزة القضاء، وكفاءة أجهزة التنفيذ من ناحية أخرى. بدلًا من هذا، فقد زادت هذه الفجوة واتسعت اتساعًا كبيرًا خلق حالة من الفوضى والاضطراب وضعف مصداقية القوانين والأحكام القضائية في العديد من المجالات.

وفيما يلي تحليل لأهم جوانب القصور الذي تمثله هذه الفجوة، التي تعكس الحاجة إلى إصلاح تشريعي وقضائي كامل، وإلى إصلاح جذري لآليات وأجهزة تنفيذ الأحكام القضائية.

جوانب النقص والقصور التشريعي في المجال الاقتصادي

<u>تتمثل جوانب النقص في الآتي:</u>

١- تشريعات الاستثمار: لا تحوي تشريعات الاستثمار في وضعها الحالي ضوابط تربط بين الحوافز والإعفاءات الممنوحة للمستثمرين من ناحية، وبين القيمة المضافة، وتشغيل العمالة، والتصدير، والإنفاق على البحوث والتطوير، والتطوير التكنولوجي الذي يتحقق فعلًا، وبين ما تحتويه الدراسات والتقارير التي يتم التقدم بها لأغراض الحصول على المزايا التي توفرها هذه التشريعات. ويؤدي غياب هذه الضوابط إلى ضعف الإسهام التنموي الذي تضيفه الاستثمارات.

٢- تشريع الشركات: لا يحتوي قانون الشركات المساهمة ضوابط تحد من الملكيات العائلية المغلقة. ولا يحوى القانون ضمانات كافية لحماية صغار المساهمين والأقليات في الجمعيات العمومية، ولا ضمانات كافية لالتزام مجالس الإدارة بتنفيذ قرارات الجمعيات العمومية، كما لا يحوى ضوابط تشجع نشأة ونمو طبقة المديرين المحترفين.

٣- تشريعات منع الاحتكار وحماية المنافسة: يشكل ضعف القانون الذي صدر منذ بضع سنوات، وبعد طول انتظار لحماية المنافسة ومنع الاحتكار، وإخضاعه لرقابة صارمة حال السماح بوجوده استثناء، ولحماية وتوسيع وتشجيع المنافسة، ضعفًا مؤسسيًا خطيرًا استمر عبر أكثر من عقدين من الزمان في ظل اقتصاد يتحول إلى آليات السوق الحرة. ورغم صدور هذا التشريع إلا أن الأسواق المصرية مليئة بممارسات احتكارية تتخذ صنوفا شتى بدءًا من تضخيم الأسعار إلى رداءة الجودة وغش المواصفات وغياب المعلومات إلى فرض البائع لشروطه على المشترين. وتزداد وطأة هذه الممارسات خطورة عندما يتعلق الأمر بالخدمات المرفقية مثل الاتصالات التليفونية. وقد جاء برنامج خصخصة المشروعات العامة ليضيف إلى المشكلة عناصر إضافية في الحالات التي انتقلت فيها الاحتكارات من ملكية الدولة إلى ملكية القطاع الخاص. ومن المفارقات الجديرة بالذكر هنا أن الضعف المؤسسي في هذا المجال يؤدي إلى إفراغ الأطر التشريعية والتنظيمية

من مضامينها وإلى تبديد فعاليتها. ولا أدل على هذا من الدور الرقابي الصوري والضعيف الذي يباشره جهاز تنظيم مرفق الاتصالات على الشركات العاملة في هذا القطاع. فالممارسات الاحتكارية التي تباشرها هذه الشركات تجاه جماهير المستفيدين، يقف جهاز تنظيم مرفق الاتصالات عاجزًا أمامها بحكم أوضاع نشأته وتشكيله ومحدودية القدرات التي يمتلكها.

٤- قانون الرهن العقاري: لم يقترن التوسع الشديد الذي حدث في مجال الاستثمار العقاري خلال الثمانينيات والتسعينيات بتطوير في مصادر هياكل وأدوات التمويل لهذا القطاع. ويعتبر قانون الرهن العقاري أحد أدوات تنشيط القطاع العقاري، حيث يتيح شراء الوحدة بالتقسيط على فترة زمنية طويلة (قد تصل إلى ٢٥ سنة) نظير رهن الأصل لصالح مؤسسة التمويل المقرضة. وبهذا تحل مؤسسة التمويل المقرضة محل البائع في توفير التمويل الميسر اللازم للشراء. ويحصل البائع على مستحقاته آنيًا من مؤسسة التمويل، فتقوم الأخيرة بدفعها نيابة عن المشترى. وقد ظهر التفكير في إصدار قانون الرهن العقاري في عام ١٩٩٦، وظل الأمر محل دراسة وإعداد ومداولة لدى الحكومة لمدة خمس سنوات حتى صدر القانون عام ٢٠٠١. ورغم مرور حوالي ثماني سنوات على إصدار القانون، إلا أنه لا يوجد تحرك كاف من قبل الجهات المعنية لاستكمال بنيته المؤسسية، بما في ذلك تكوين خبرات وكوادرها البشرية، حيث لن يمكن تطبيق وتفعيل قانون الرهن العقاري بنجاح واستمرارية وتوسيع للنظام الذي يستحدثه إلا بوجودها.

٥- تعديل قانون التأجير التمويلي/التمليكي: صدر قانون التأجير التمويلي في منتصف التسعينيات ليوفر آلية جديدة تمكن القطاع الخاص من التوسع والإحلال للأصول الرأسمالية، دونما أعباء تمويلية كبيرة. وقد كان من المأمول أن يحدث هذا القانون تأثيرًا إيجابيًا كبيرًا على نطاق نشاط القطاع الخاص، سواء لدى المنشآت القائمة بالتأجير التمليكي، أو المنشآت المستأجرة، أو البنوك والمؤسسات المالية الممولة. لكن الثغرات التي احتواها القانون ولائحته التنفيذية (حيث لا تتوفر مثلًا ضمانات لدى المؤجر/البائع لاسترداد الأصل حال التوقف عن سداد الأقساط)، جمدت وأوقفت من فاعلية استخدام

التأجير التمويلي. ورغم أن نظام التأجير التمويلي يمكن أن تستفيد به قطاعات عديدة، ويمكن أن يمثل أداة تنشيط وتحريك للقطاع الخاص وللقطاع المصرفي إلا أن الإعداد لتعديله لتجاوز الثغرات التي يحتويها القانون الحالي، لا زال حبيس الأدراج.

٦- إصلاح وتطوير تشريعات أسواق رأس المال: من الواضح أن الخبرة التي تراكمت خلال السنوات السبع الماضية في عمل سوق الأوراق المالية، والمؤسسات العاملة فيها، والمؤسسات التمويلية الأخرى، تشير إلى جوانب إصلاح وتطوير عديدة في التشريعات القائمة الخاصة بعمل هذه المؤسسات. ولا يقتصر الإصلاح المطلوب على القواعد والضوابط التي تعمل بمقتضاها هذه المؤسسات، والأدوات المتقدمة التي تستخدم لتوفير إمكانية التحوط ضد أخطار تقلبات أو تغيرات السوق، ولتوفير ضمانات النزاهة والشفافية في التعامل، وحماية المعاملات من المتلاعبين، وإنما يشمل أيضًا وسائل تنشيط وتشجيع قيام مؤسسات جديدة، وتوسيع حجم السوق ونطاق التعامل وتنويع الأدوات المستخدمة فيه.

٧- تشريعات حماية الملكية الفكرية: تمثل أوضاع الملكية الفكرية في مصر غابة من الفوضى تفتقر إلى الضوابط وضمانات الحماية لمختلف صور الإنتاج الفكري مثل براءات الاختراع، والعلامات، والأسماء التجارية، والأسرار والتطبيقات، والتقنيات التجارية، والصناعية، وحقوق التأليف، والنشر، والإنتاج الفني، والعلمي، والأدبى، والمعلومات والبرمجيات. ورغم صدور قانون لحماية الملكية الفكرية، إلا أن البيئة السائدة تعتبر غير محفزة للإنتاج الفكري، فضلًا عن وجود ضعف شديد في مؤسسات إنفاذ القانون والرقابة على الممارسات ذات العلاقة.

٨- تشريعات العمال والنقابات: يتطلب التحول إلى اقتصاد السوق، وتشجيع وتنمية دور رأس المال الخاص والمشروعات الخاصة، أن يتم إعادة بناء تشريعات العمل والنقابات بما يحقق التوازن بين حقوق وأدوار عنصرى رأس المال والعمل، من ناحية، وبين تفعيل دور النقابات، من ناحية ثانية. فمع تراجع الدولة عن ملكية أدوات الإنتاج، متمثلة في المشروعات العامة، ومنحها ضمانات للملكية الخاصة، وتشجيعها للقطاع الخاص،

يقتضي الأمر أن تراجع تشريعات العمل والنقابات التي وضعت في حقبة الاقتصاد المخطط الذي تلعب فيه الدولة دور الموظف الأكبر، ولا يلعب فيه القطاع الخاص إلا دورًا هامشيًا. وقد صدر مشروع قانون العمل الجديد منذ خمسة أعوام، لكنه لم يوفر الضمانات الكافية لحقوق العمال في تنظيم أنفسهم، ولا لحماية حقهم في الإضراب في مواجهة المنشآت الموظفة لهم. ووضع القانون قيودًا على حق الإضراب سلبته فاعليته.

٩- تشريعات حماية المستهلك: هناك نقص واضح في تشريعات حماية المستهلك، وقصور شديد في الروادع المرتبطة به. ويتبدى هذا في الغش الذي تعج به الأسواق، وفي نقص المعلومات المتاحة للمستهلك عن مواصفات السلع المعروضة بالأسواق، وفي استغلال المستهلك، وفي رداءة الجودة للعديد من السلع والخدمات المتاحة. كما يتبدى أيضًا في غياب ضمانات وآليات تضمن حق المستهلك في سلعة وخدمة آمنة غير ضارة تلتقى مع المواصفات المرجعية التي استقرت عالميًا، وفي معلومات صادقة عن السلعة، وفي ضمان الجودة، وفي صدق الإعلانات والدعاية. وتعديل تشريعات حماية المستهلك عنصرًا ضروريًا لتحفيز المنتجين على الارتقاء بالجودة والالتزام بضوابط قويمة للتعامل في الأسواق، ولتأمين وضمان وحماية حقوق المستهلك في مواجهة المنشآت المنتجة.

١٠- قوانين اتحادات شاغلي العقارات، وتنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر: ترك القطاع العقاري، على الرغم من أهميته دونما استجابة تشريعية، لتلاءم التغير والتطور الذي تراكم على أرض الواقع. وأصبحت مشاكل الشاغلين والمالكين واتحادات الملاك قضية لا يخلو منها أي مبنى في مصر نتاجًا لهذا القصور التشريعي. ولا شك أن تنظيم العلاقة بين شاغلي وملاك العقارات بما يوازن بين الحقوق والواجبات، ويوفر أدوات قوية للتنفيذ، وروادع حاسمة للمخالفين لضوابطها، لن يحل مشاكل الشاغلين والملاك أو يمثل بداية لصيانة وحماية والحفاظ على الثروة العقارية فحسب، بل سيمثل أداة لنشأة ونمو مؤسسات قطاع خاص جديدة وحديثة، تعمل في مجال الخدمات الخاصة بالعقارات المبنية. أما قانون تنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر، فهو في حاجة كذلك إلى مراجعة شاملة تكفل الحفاظ على الثروة العقارية المتمثلة في المباني القديمة، وضبط التوازن الذي اختل لما

يقرب من خمسة عقود لصالح المستأجرين لهذه المباني، دون اعتبار لصالح الملاك أو لصالح الثروة العقارية ذاتها. هذه المراجعة مطلوبة أيضًا لكي تكفل تصحيح التشريعات التي صدرت بالنسبة لعقود الإيجار الحديثة، حيث ظهرت ثغرات عند التطبيق قللت من فاعلية القانون في الإسهام في حل مشكلة الإسكان.

القضاء والمعاملات الاقتصادية

أداء القضاء. إحدى المشكلات الكبرى التي تواجهها المعاملات التي تجري في الأسواق تتمثل في البطء والتعقيد الشديد في إجراءات التقاضي، والمدد الطويلة التي تستغرقها القضايا التي تنظرها المحاكم. ويمثل انخفاض كفاءة القضاء إحدى العقبات الرئيسية في تفعيل الأسواق نتيجة تأثيرها السلبي على دورة المعاملات والأموال في الاقتصاد. ومع الزيادة الهائلة في عدد القضايا التجارية التي تعرض على المحاكم، في ظل نمو معاملات القطاع الخاص، ومع تعقد إجراءات التقاضي، والجمود النسبي لطاقة القضاء وعدد المحاكم – حيث لم تزد بما يتوافق مع الزيادة في عدد القضايا – تراكمت القضايا التي لم يتم الفصل فيها لدى المحاكم، وامتدت النزاعات لآماد طويلة، مما أدى إلى الإضرار بالمراكز المالية والقانونية لأصحاب الحقوق. وفاقم هذا الوضع تدهور منظومة الثقة والضوابط الأخلاقية في المعاملات التي تجرى في الأسواق، بما ترتب عليه زيادة عدد المنازعات التي ترفع للقضاء للبت فيها.

تنفيذ الأحكام القضائية

خلال العقود الأخيرة لم تحظ أجهزة تنفيذ الأحكام، ولا الأنظمة التي تعمل بمقتضاها بتطوير جوهري ينعكس على الأداء النهائى لها. بل لقد أدى تسرب الفساد إلى بعض هذه الأجهزة – نتيجة تدنى أجور العاملين فيها، وعقم وعدم تحديث أساليب العمل وزيادة أعبائه، في ظل مغريات الفساد مع ضعف الرقابة– إلى تراجع شديد في أداء هذه الأجهزة، وتدهور كبير في ممارساتها. وفي وضع كهذا – تفقد فيه المؤسسات المسئولة عن حماية المعاملات والاقتصاد في المنازعات ورد الحقوق إلى أصحابها مصداقيتها – فإن ركنًا مهمًا من أركان المنظومة المؤسسية الحاكمة لعمل الأسواق يتصدع بما يفضي إلى الانهيار ويعجل بالأزمات.

جوانب عجز حوكمي ومؤسسي إضافية في المجال الاقتصادي

هناك مؤشرات إضافية لفجوة الحوكمة في المجال الاقتصادي نوجزها فيما يلي:

١. **تزايد حجم الاقتصاد غير الرسمي.** يقع جزء لا يستهان به من الأنشطة الاقتصادية، خارج نطاق الاقتصاد الرسمي وتقدر المؤسسات الدولية أن حجم الاقتصاد غير الرسمي في مصر في تزايد، وهو يبلغ ٣٥% من الناتج المحلي الإجمالى. كذلك فإن أغلبية المنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر لا تنتظم تحت أطر مؤسسية رسمية وتبلغ نسبة هذه المنشآت أو المشروعات ٩٨% من إجمالي عدد المشروعات في مصر، وأغلبها يعمل خارج الإطار الرسمي. ويرجع ذلك إلى أن تكلفة الانضواء تحت الإطار الرسمي تفوق المنافع أو المزايا المرتبطة به.

٢. **رأس المال الراكد.** قدرت دراسة عن رأس المال الراكد في مصر، قام بها دى سوتو (deSoto,1997) بالتعاون مع المركز المصري للدراسات الاقتصادية، أنه يبلغ ٢٤٠ مليار دولار أي ما يعادل تريليون وأربعمائة وأربعون مليار جنيه مصري. ويتمثل رأس المال الراكد هذا، في الأصول والممتلكات العقارية (الأراضى – المباني) غير المسجلة رسميًا. ويعزي خروجها من دوائر الملكيات المسجلة إلى الأعباء والصعوبات والتعقيدات الجمة التي يواجهها أصحاب هذه الأصول في عمليات وإجراءات تسجيلها. ويعني خروج هذه الأصول من دائرة الملكيات المسجلة أنه لا يمكن تداولها داخل الاقتصاد الرسمي، ولا يمكن قيامها بأدوار " الأصول الرأسمالية " في التبادل والأسواق واستجلاب التمويل وتنمية وتوليد القيمة. لهذا أطلق عليها " دى سوتو" تعبير "رأس المال الراكد"، للدلالة على الأدوار أو الوظائف غير المفعلة لها، التي يمكن أن تقوم بها لو أنها كانت مصنفة ومعرفة ومسجلة وموثقة رسميًا.

٣. **صورية الأطر القانونية والمؤسسية للمنشآت المسجلة.** وأبرز مثال على هذا هو الشركات المساهمة، حيث لا تعكس أوضاعها الرسمية المسجلة، وضعها الحقيقي. فكثير من الشركات المساهمة ذات ملكيات عائلية مغلقة ولا تحوي كوادر إدارية محترفة في

مستوى الإدارة العليا رغم أن تنظيم الشركات المساهمة تطور ليتيح ذلك. وكثير من هذه الشركات المسجلة في سوق الأوراق المالية، لا يتم تداول أسهمها بحكم أنها مغلقة رغم تمتعها بمزايا الإعفاءات المرتبطة بالقيد أو التسجيل في شركات السوق.

٤. **الشخصانية، وتداخل واندماج الملكية والإدارة في أغلب شركات القطاع الخاص.** ويتمثل هذا في شيوع ظاهرة قيام ملاك الشركات التي تمثل القطاع الخاص الأكثر تنظيمًا بإدارة هذه الشركات، واعتمادها على شخص المالك. وتعكس هذه الظاهرة، إضافة إلى شيوع الملكية والإدارة العائلية، حالة ضعف الثقة حتى في هذا القطاع المنظم. وقد أدى هذا إلى تقليص وإبطاء لتطور الإدارة المحترفة، وإعاقة لتطوير أنظمة حديثة للإدارة في هذه المنشآت. وترتب على ذلك إعاقة ترسخ الطابع المؤسسي وتعمقه لدى مختلف فئات ومستويات العاملين. ويعتبر هذا أحد أهم معوقات تطوير القدرات التنافسية للمنشآت المصرية، حيث لا يتم الاستثمار في الطاقات الإدارية والنظم المؤسسية، اكتفاء بالقدرات الشخصية للملاك المديرين.

٥. **التخلف المؤسسي الشديد للمنشآت الصغيرة.** تحوي المنشآت قدرًا كبيرًا من التخلف، والبدائية في الأساليب التي تدير بها شئونها في الجوانب المالية، والعلاقات بين مستويات السلطة فيها، وفي إدارة شئونها وأنشطتها بوجه عام. وهي لا تحتفظ بسجلات ودفاتر منتظمة، نتيجة لضعف قدرتها الإدارية من ناحية، لكن أيضًا لعدم ثقتها في أجهزة الدولة، خوفًا من أن تقع تحت طائلة سيطرة وتعاملات هذه الأجهزة (الضرائب– مكاتب العمل والتأمينات الاجتماعية – الأجهزة الرقابية الأخرى). وتؤدي هذه الأوضاع في مجملها إلى أن تقرر هذه المنشآت الاستمرار خارج النطاق الرسمي، بما يعنيه هذا من تجميد لفرص نموها.

٦. **انحسار تعاملات القطاع المصرفي.** إذا كان الاقتصاد غير الرسمي يشكل ما يزيد على ٣٥% من الاقتصاد الرسمي لا يتعامل بالشيكات، أو بوسائل الدفع البديلة للنقود (فيها نسبة من يتعاملون ببطاقات الائتمان)، وإذا كانت النسبة الكبرى من حجم تعاملات الجهاز المصرفي هو مع المنشآت الكبيرة والمتوسطة، فما الذي يغطيه القطاع المصرفي

أو يكون وسيطًا فيه من مجموع التعاملات التي تجرى في مختلف قطاعات الاقتصاد؟ الإجابة هي أن الجزء الأعظم من هذه التعاملات لا تعرف الطريق لمؤسسات القطاع المصرفي. ويعني هذا بالاستنتاج، أن حجم الدور والتأثير الذي تلعبه المؤسسات المصرفية الحديثة، يعتبر هامشيًا في اقتصاد كالاقتصاد المصري، إذا قورن باقتصاديات الدول المتقدمة أو الدول الصاعدة مثل ماليزيا وكوريا الجنوبية.

٧. **ضعف قواعد وضمانات حماية حقوق الملكية، وحقوق المتعاملين في الأسواق.** ولا تستند هذه القواعد والضمانات إلى قوة الإنفاذ الكفء للقانون وإلى سلامة القانون ذاته، وإلى كفاءة وعدالة القضاء في رد الحقوق والفصل في المنازعات التي تنشأ نتاجًا للمعاملات الاقتصادية، وإنما تعتمد كذلك على القيم والثقافة السائدة. فالثقافة السائدة التي تحترم حقوق وحرمة الملكية، وتلتزم بقواعد العدالة وعدم الاعتداء على حقوق أو ملكيات الغير، تمثل صمام أمان إضافي لحماية الحقوق في التعاملات الاقتصادية. وقد تعرضت هذه المنظومة في جانبها الثقافي الاجتماعي لوهن شديد أصبح يهدد مناخ الاستثمار والبيئة التي تعمل فيها منشآت القطاع الخاص. وهناك حالات متزايدة لتصرفات خارجة عن العرف والقانون في هذا الخصوص، تشعر المتعاملين من الأفراد بالعجز واليأس، نتيجة لأنها تصدر عن جهات رسمية لا تعبأ كثيرًا بسلطات القانون أو القضاء ولا بالروادع الضعيفة المطبقة التي ترتبط بالتجاوز.

٨. **تآكل منظومة الثقة.** يتصف المجتمع المصري باعتباره مجتمعًا زراعيًا تقليديًا بضعف الثقة. فالأصول الفلاحية لأغلب أفراد المجتمع المصري (إضافة إلى الاستغلال التاريخي الذي تعرض له الفلاح في مصر)، وحالة الفقر والتخلف وشح الموارد، تفسر أوضاع انخفاض الثقة في المجتمع المصري. لكن هذا الأمر ازداد تفاقمًا خلال التحولات الاقتصادية والاجتماعية التي تعرض لها المجتمع المصري خلال العقود الثلاثة الأخيرة. فقد تآكلت عناصر أو أرصدة الثقة التي كانت أصلًا ضعيفة، بحيث أصبح العمل التعاوني بين المصريين سواء في الأسواق أو غير الأسواق مطلبًا عسيرًا، يفوق طبائعهم التي ازدادت فردية وأنانية وتنافسية وحذرًا من الآخرين. وتعج المؤسسات على اختلاف

أنواعها وصنوفها، بنزاعات وصراعات شتى – لا يوجد نظير لها ربما في أي بلد آخر في العالم – بين الأفراد العاملين، وبينهم وبين الإدارة، وبينهم وبين المتعاملين الخارجيين. وليس هذا قدحًا فيما أصاب الشخصية المصرية، وإنما هو تحليل للبنية السلوكية والقيمية والاتجاهية التي تجعل العمل المؤسسي التضافري التعاوني أمرًا شديد الصعوبة في مصر.

٩. **شيوع الانتهازية والفساد في تعاملات القطاع الخاص.** أفرزت سياسات الانفتاح خلال العقود الثلاثة الأخيرة، أنماطًا من الممارسات في القطاع الخاص، يغلب عليها الانتهازية والفساد والغش. وتباشر الشركات الكبرى التي لها أوضاعًا احتكارية تحاول الحفاظ عليها صورًا مختلفة من الفساد في علاقاتها مع أجهزة الدولة ومع المؤسسات السياسية. وخلال العشرة سنوات الأخيرة أصبح لكبار رجال الأعمال نفوذ واسع في الحزب الحاكم، وفي المجلس التشريعي (بشقيه)، وفي مجلس الوزراء، وفي مختلف العمليات السياسية والانتخابات على كافة المستويات. وقد مكنت هذه السيطرة من تعظيم نفوذ النخبة الاقتصادية العليا على سياسات الدولة وبرامجها وضمان خدمة هذه السياسات والبرامج لمصالح هذه الفئة وتقليص رقابة الدولة والمجتمع على ممارسات وتجاوزات القطاع الخاص. وتعاني الأسواق في مصر من مختلف صور التلاعب بالمواصفات والغش فيها وافتقاد الأمانة في التعامل. وقد أثر هذا سلبيًا على مناخ الاستثمار في مصر، كما ضيق من فرص نشأة روابط وعلاقات تعاون وتبادل بين منشآت القطاع الخاص كبيرها وصغيرها، نتاجًا لضعف الثقة. كما أثر كذلك على فرص مصر في التصدير، نتيجة الممارسات غير النزيهة التي تصدر عن نسبة غير قليلة من هذه المنشآت التي يتاح لها التعامل مع الأسواق الخارجية.

ثالثًا: المجال التشريعي والقانوني

تتمثل مجالات وعوامل عجز الحوكمة في المجال التشريعي والقانوني في الآتي:

١. **مفارقة كثافة التشريع مقابل ترهل الانضباط المجتمعي.** يمكن القول أن مصر تعتبر مجتمعًا كثيف التشريع، بمعنى الإفراط في الاعتماد على التشريعات كأداة للتنظيم والضبط وحل المشكلات التي تعترض مسيرة المجتمع وتنفيذ السياسات التي تتبناها الدولة. ورغم هذا هناك ترهل في الضبط الاجتماعي. وقد يرجع هذا إلى أن إنفاذ التشريعات يحتاج إلى ثلاثة مقومات أو شروط: أولها وجود أعراف اجتماعية مساندة للتشريعات، وثانيها وجود روادع قوية وجهاز قضائى عادل وحاسم، وثالثها وجود جهاز حكومي قوى يملك مقدرات التنفيذ الكفء والفعال. وتفتقر مصر إلى هذه المقومات الثلاثة وتعاني من قصور في كل واحد من هذه المقومات.

٢. **اعتماد المنهج والفلسفة التشريعية على النصوص التفصيلية.** فمصر تأخذ بالمنهج الفرنسى / الرومانى في التشريع الذي يسرف في الصياغة والشكلية والرسمية. هذا بخلاف المنهج الأنجلو ساكسوني، الذي يعتمد على الصياغات العامة غير التفصيلية التي تترك مدى واسعًا للقضاء وللأطراف المتعاملة، وللأعراف الاجتماعية لتكييف القوانين بما يناسب متغيرات الحال.

٣. **إغتراب عملية التشريع.** كثير من التشريعات التي تزخر بها الأنظمة القانونية في مصر، هي اقتباس من القانون الفرنسي في أغلبها، دون تكييف مناسب لواقع وأوضاع المجتمع المصري. وينتج عن هذا ضعف في الملائمة في النصوص التشريعية لواقع ومشكلات المجتمع، بما ينتهي بشق جوهري منها إلى عدم تناغمها مع المجتمع، وعدم فعاليتها، وبالتالي اغترابها.

٤. **ضعف الصناعة التشريعية.** كثير من التشريعات تصدر دون أن تستند إلى دراسات تحليلية تشخيصية لمشكلات واحتياجات المجتمع في المجالات التي تتعلق بها، السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية. ولا يملك مجلس الشعب أو مجلس الشورى موارد الدعم الفني أو التحليلي الذي يمكن أعضائه ولجانه، واجتماعاته ككل، من أن تعزز مناقشتهم للقوانين وتعديلاتها بالتقارير والدراسات المتعمقة، وبجلسات الاستماع التي

يشارك في إبداء الرأي فيها مختلف الأطراف وذوي الخبرة المعنيين. وفضلًا عن هذا فالكثير من أعضاء المجلس يفتقرون إلى المقدرات اللازمة للمناقشات المتعمقة لمشروعات القوانين وتعديلاتها أو المبادرة بمقترحات قوانين. ورغم أن الحكومة يفترض أن لدي مختلف وزاراتها ولدى جهاز شئون مجلس الوزراء الخبرات القانونية الكافية، إلا أن هذه المشروعات أو التعديلات نتيجة للافتقار لخبرات تحليل السياسات، تتبدد مضامينها الهشة التي دخلت كأفكار لتخرج من بين يدي الخبراء القانونيين الذين يعملون وفق المنهج الفرنسي الروماني لتتحول إلى نصوص تغلّب الصياغة والشكل والرسمية، ويتم من خلالها تكريس المركزية والجانب الإجرائي، على حساب الغايات والأهداف النهائية التي من أجلها استحدثت هذه المشروعات أو التعديلات. ويتساءل المراقب لماذا يخرج في النهاية من المجلس التشريعي قوانين تدحضها المحكمة الدستورية العليا في مرحلة لاحقة، أو تتناقض بشأنها الآراء وتتباعد المسافات بين الأطراف المتنازعة بدلًا من أن تتقارب، أو تتكاثر في أعقابها الشكاوى والالتماسات والدعاوى لتناقضها مع قوانين سابقه؟ ألا يعني هذا أن "صناعة التشريع" يشوبها نقص كبير في مصر؟

٥. **غياب المشاركة وضعف الإعلام التشريعي.** تصدر التشريعات في مصر ويكتفي بنشرها في الجريدة الرسمية للدولة، دون أن يساند هذا برامج وجهود لاستجلاب رأي ومشاركات الأطراف ذات العلاقة، ولتوعية الأطراف المعنية والجمهور بصفة عامة بمضامين ودلالات التشريعات المستحدثة. ويؤدي غياب كل من المشاركة السابقة، والإعلام اللاحق، إلى ضعف في القبول لهذه التشريعات، ونقص في الثقافة التشريعية والوعي التشريعي. ولا يقتصر الأمر على هذا الحد، بل إن النقص يمتد ليشمل الجهات المنفذة للتشريعات (مثل الجهات الحكومية)، حيث يكتفي بتوزيع نصوص القوانين واللوائح التنفيذية ذاتها، ليترك أمر تفسيرها واستخلاص مضامينها لهذه الجهات. والأجدى أن يصدر بشأن كل تشريع يغطى مجالًا معينا تحليلًا شارحًا لأهدافه ومضامينه، ومفسرًا للنصوص الواردة فيه، منعا للالتباس والغموض والتضارب في التفسيرات.

رابعًا: المجال الحكومي

تتمثل مجالات وعوامل عجز الحوكمة في المجال الحكومي في الآتي:

١. **مفارقة المأسسة.** تتبدى فجوة الحوكمة التي تتعلق بالجهاز الحكومي في مصر في أن المأسسة الرسمية المفرطة للجهاز، يقابلها ترهل، وأحيانا انهيار في أدائه. فالجهاز الحكومي في مصر يدار بمنظومة مركزية وقوانين ولوائح وأنظمة رسمية إجرائية معقدة لكنها في نفس الوقت، ونتيجة لجمودها وبيروقراطيتها، تحول دون تحقق الكفاءة والفاعلية للأداء الحكومي وتهبط بمستوى الانجاز والجودة فيه.

٢. **الحلقة المفرغة للإصلاح الحكومي.** خضع الجهاز لمحاولات إصلاح عديدة عبر العقود الأربعة الأخيرة، لكن دون جدوى، أو تأثير على اقتصاديات تشغيله أو مؤشرات أدائه. ورغم وجود جهاز مركزي للتنظيم والإدارة أنشئ في أوائل الستينيات ليحل محل ديوان الموظفين الذي أنشأ في ١٩٥٤، وقد لوحظ أن الجهاز يعتمد على منهج تقليدي، يعالج جمود وشلل كفاءة وفاعلية الأداء، بمزيد من العلاجات التي تؤدى إلى تكريس الرسمية والإجرائية في العمل، وتشل الإبداع والتطوير والمبادأة، وتعيق وتبدد الإنجاز وتحقيق النتائج. فالجمود الناجم عن اللوائح يعالج بمزيد من اللوائح. والقصور في الأداء الناجم عن عدم المحاسبة والمساءلة عن النتائج يعالج بمزيد من الرقابة الإجرائية واللائحية التي تكرس المركزية والرسمية وتحول الاهتمام من النتائج والنواتج النهائية للعمل، إلى استيفاء الطقوس الرسمية اللائحية التزامًا بالمعايير الرقابية التي تطبق، وتجنبًا لمخاطر المساءلة المرتبطة بالمبادأة والإنجاز.

٣. **تحول الجهاز الحكومي إلى كيان متضخم ومترهل، أداؤه النهائى منخفض الكفاءة ومتدنى الجودة.** يبلغ عدد العاملين في الجهاز الحكومي (الوزارات والهيئات العامة والمحليات) حوالي ستة ملايين موظف. وإذا نسب هذا العدد إلى تعداد السكان (حوالي ٧٧ مليون)، فإن كل ألف من السكان يخدمهم ٧٨ موظف وهو معدل عالى بالمقارنة بدول العالم. ويؤثر تضخم هذا المعدل سلبًا على كفاءة وجودة الخدمات الحكومية.

وتنطبق نفس ظاهرة التضخم الوظيفي هذه على الهياكل التنظيمية للوزارات والهيئات العامة. وينتج عن هذا الوضع، في ظل نظام الإدارة المركزية اللائحية الإجرائية مع تعدد الوحدات التنظيمية، أن تتشتت المسئوليات، ويصعب التنسيق وتتبدد الأهداف والغايات. وكذلك تؤدي هذه الأوضاع إلى تضارب الأدوار التي يفترض أن أنشطة هذا الجيش الضخم من المنظمات والموظفين موجهة إليها، وتتوه الأنشطة في غابات ومتاهات الروتين والإجراءات. ويعزز ويقوي هذه الظاهرة أن أجهزة الرقابة (ديوان المحاسبات ووزارة المالية وهيئة الرقابة الإدارية) تستخدم منظومة إجرائية رسمية، ليست موجهة بالنتائج أو الأداء.

٤ . **تآكل منظومة النزاهة وانتشار الفساد.** أخطر ما أصاب الجهاز الحكومي هو الضعف الشديد الذي أصاب نزاهة الممارسات الحكومية، وانتشار وتغلغل الفساد الكبير Grand والصغير Petty، فيها على السواء. ويعود هذا إلى ضعف الشفافية في العمل الحكومي وغلبة طابع السرية والتكتم على ممارساته. فالنظام الحكومي في مصر لا توجد فيه قواعد للشفافية والإفصاح عن القرارات والممارسات، كما يغلب عليه ضعف المساءلة والمحاسبة عن الأداء والجودة وكفاءة استخدام الموارد. كما لا توجد فيه قواعد خاصة بأخلاقيات التعامل Code of Ethics/Conduct أو بتضارب المصالح Conflict of Interests. كما يتصف بضعف القواعد الخاصة بالنزاهة والمقدرة والكفاءة وكذلك المساءلة بالنسبة للقيادات الحكومية على كل المستويات. ويمكن القول أن الفساد الإداري (الحكومي) هو دالة ونتاج للأوضاع المؤسسية الحاكمة لعمل الجهاز الحكومي، التي تتمثل في الآتي:

- اتساع السلطات التقديرية للأجهزة والموظفين العامين، دون أن ترتبط بمعايير موضوعية وسلطات حساب ومساءلة تقابلها.
- تعقد اللوائح والإجراءات وقواعد التعامل الحكومية بصورة تحكمية غير منطقية مع احتواء بعض حلقاتها على سلطات تقديرية يقابلها ضعف في المساءلة، بما يخلق

فرصًا لمحاولة الاستفادة منها من قبل الموظفين لتحقيق مكاسب ريعية، وضغوطًا من قبل الجمهور لمحاولة تخطي خطوط الانتظار والتكدس الجماهيري والحلقات الإجرائية المطولة.

- الضعف الشديد للشفافية نتيجة التكتم الذي يتصف به العمل الحكومي تجاه المتعاملين والأطراف المعنية بما لا يمكن من التعرف والاطلاع على ما يجرى بداخله. ولا توجد تشريعات أو سياسات تضمن إتاحة المعلومات أو تتطلب من المؤسسات الحكومية نشرها أو توفر للجمهور والأطراف المعنية إمكانية الإطلاع على القرارات والممارسات الحكومية.

- غموض وتضارب الأهداف والغايات للأجهزة الحكومية، وعدم وجود مؤشرات أو مقاييس موضوعيه وحياديه لانجازها، يفتح الباب واسعًا للانحراف وسوء الاستخدام للموارد والطاقات المتاحة.

- الانخفاض الشديد للأجور الحقيقية للموظفين الحكوميين بالمقارنة بمستويات الرواتب السائدة في القطاع الخاص، وبالمقارنة بدخول غيرهم من فئات المجتمع، وبالمقارنة كذلك بتكلفة ومتطلبات المعيشة السائدة. ويعتبر هذا العامل أحد أهم العوامل المحركة لسعي الموظفين الحكوميين، لزيادة دخلهم ولو بوسائل غير مشروعة، تحت وطأة مطالب الحياة، وارتفاع تكلفة المعيشة وفي ظل تضخم يأكل القيمة الحقيقية لأجورهم الثابتة.

- ضعف الروادع المقترنة باقتراف الفساد (خاصة الصغير)، وضعف فرصة انكشاف ممارساته. نتيجة لشيوع ممارسات الفساد في الأجهزة التي تتعامل مع الجمهور، ويقترن بهذا الشيوع تراخي في تطبيق الروادع والعقوبات المقترنة بالمخالفات.

- ضعف منظومة الرقابة والمساءلة على النتائج والاستخدام الكفء للموارد، وعلى التوظيف الصحيح للسلطات والصلاحيات والمعاملة العادلة (تكافؤ الفرص) لأفراد الجمهور. فأجهزة الرقابة الخارجية على المنظمات الحكومية لا تباشر أي نوع من

رقابة الأداء التي تمثلها هذه الجوانب. وتكتفي نظم وأجهزة الرقابة بالكشف عن الأخطاء الإجرائية واللائحية، تاركة أمور الكفاءة والإنتاجية وجودة الأداء وترشيد الإنفاق وحسن استخدام الموارد، خارج نطاق المساءلة.

- التدخل الحكومي المفرط Excessive Regulation الذي يتسم بتعقيد المعاملات وليس لحماية حقوق الملكية وضمان كفاءة المعاملات والأسواق. فمثل هذا النوع من التدخل يوجد حافزًا لدى أطراف العلاقة الذين يفترض أن تتم تعاملاتهم في الأسواق دون تدخل مباشر من الجهاز الحكومي اللهم إلا لحماية الحقوق، ويوجد حافز لديهم لرشوة الموظفين لتسريع وتيسير هذه المعاملات. ويقترن جزء كبير من الفساد المرتبط بالمعاملات الاقتصادية بالتدخل الحكومي الإجرائي المفرط. ولا حل في تلك الحالات إلا باتخاذ منهج ضبط التدخل اللائحي أو رفعه كلية Deregulation، في الحالات التي لا يقوم فيها التدخل بوظيفة إيجابية في حماية الحقوق وضبط المعاملات، مع جعل التدخل والخدمات الحكومية مرهونة بمؤشرات أداء مؤسسية، وبحيث تقع خدمات وتعاملات الأجهزة الحكومية تحت متابعة ورقابة ومساءلة جماهير المواطنين والمتعاملين.

٥. **مفارقة وضعية الجهاز الحكومي وهيمنته على مقدرات التحول والإصلاح المؤسسي بحكم تدخله في أغلب نواحي الحياة في المجتمع التي تنتظم في مؤسسات رسمية، مع أوضاعه العاجزة على النحو المشار إليه سلفًا**. من الغريب أن تكون الأجهزة الحكومية على أوضاعها السابقة هي التي تراقب وترخص وتتدخل لتنظيم عمل منشآت القطاع الخاص. وهي التي ترخص وتراقب عمل النقابات. وهي التي ترخص وتنظم وتراقب عمل الجمعيات الأهلية وتتدخل في تصرفاتها وممارساتها على نحو يقيد كثيرًا من حرية حركتها وفاعليتها. وأجهزة الرقابة الحكومية تقوم بالرقابة على المواصفات. وفي مجال عمل الشركات المساهمة تقوم أجهزة الرقابة الحكومية (مصلحة الشركات وهيئة سوق المال) بمراقبة حوكمة الشركات Corporate Governance، فهي مثلًا تراقب وتراجع على لجان داخلية من أعضاء مجلس الإدارة أُنشئت مؤخرًا داخل الشركات المساهمة، إضافة

لعمل مراجع الحسابات الخارجي. والجهاز المركزي للمحاسبات يراجع ويراقب مختلف التصرفات المالية للمؤسسات الأهلية غير الحكومية (مثل الأحزاب). والسؤال هل هناك في ظل السلطات السيادية للجهاز الحكومي التي كثيرًا ما يتم التوسع في مفهومها، لتعني هيمنة الدولة وجهازها الإداري على كل شيء، هل يملك الجهاز الحكومي المصري المقومات والقدرات والكفاءات اللازمة لتوظيف تدخله المتشعب توظيفًا يخدم أغراض التنمية؟ وهل من المنطق أن يستمر هذا التدخل المتشعب، وفي كل القطاعات، والجهاز الحكومي يفتقر إلى أبسط مقومات الصلاحية والكفاءة والنزاهة والقوامة؟ وهل من المنطقي أن يستمر هذا التدخل، في الوقت الذي يعلن فيه المسئولون في الدولة أن التنمية شراكة بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني؟ وهل في ظل استمرار هذه الهيمنة هناك فرصه لأن تتمكن مؤسسات القطاع الخاص والمجتمع المدني في المدى المتوسط أو القريب من تنمية قدراتها واكتساب الخبرة والتدرّب على حكم نفسها؟ ألا توجد وسائل أخرى غير التدخل الحكومي؟ وماذا عن تمكين جمهور المواطنين والمستهلكين في مواجهة منشآت القطاع الخاص؟ وماذا عن تمكين قواعد تنظيمات القطاع الخاص (الغرف التجارية، الاتحادات الصناعية، جمعيات رجال الأعمال وغيرها) وتفعيل دور هذه التنظيمات في مباشرة رقابة فعالة على مسلك وممارسات أعضائها من المنشآت. وماذا عن تمكين تنظيمات المجتمع المدني ذاته وقواعدها من الأعضاء، لتفعيل منظومة الرقابة والمساءلة الذاتية ؟ هناك بدائل عديدة للاستمرار في تحميل الجهاز الحكومي بأدوار تجاوزها العصر، تفوق طاقاته وإمكانياته وأوضاعه الواهنة الراهنة. وتكمن خطورة استمرار هيمنة وقوامة الجهاز الحكومي على كل مقدرات المجتمع، في ظل ضعف المساءلة عليه، في استفحال ظواهر الفساد الإداري التي سبق الإشارة إليها. لكن الخطر الأكبر يكمن في عدم إمكانية إحراز تنمية مؤسسية للقطاع الخاص في جانب، واستمرار هامشية وضعف مؤسسات المجتمع المدني في جانب آخر وبالتالي إضعاف وإبطاء المسيرة الكلية للتنمية.

خامسًا: المجالات النقابية والمهنية

تتمثل مجالات وعوامل عجز الحوكمة في المجالات النقابية والمهنية في الآتي:

١. **سيطرة الدولة خلال فترة العقود الخمسة الأخيرة على التنظيمات النقابية (العمالية)**، من خلال القيود التشريعية والتدخل الإداري. وقد كانت الحركة النقابية ملتحمة تاريخيًا في النصف الأول من القرن الماضي مع الحركة الوطنية التي كان هدفها تحقيق الاستقلال الوطني والنضال ضد الاحتلال وإنهاء الوجود الاستعماري البريطاني من على أرض مصر. وتمكنت التنظيمات النقابية بما تمتعت به من استقلالية أن تحقق مكاسب عمالية ونقابية في مواجهة القطاع الاقتصادي المتقدم الذي سيطرت عليه الملكية والإدارة الأجنبية، في إطار ما كانت تنادي به الحركة الوطنية، من استقلال سياسي، واقتصادي. لكن الإجراءات القمعية الشديدة التي باشرها النظام الجديد في أعقاب توليه السلطة في ١٩٥٢، ضد بوادر تمرد الحركة العمالية، كان بداية لعملية ترويض واستئناس للنقابات العمالية، انتهت إلى ما يشبه تأميم الحركة النقابية في مصر لصالح الدولة وجهازها السياسي. وتم خلال ما يقرب من خمسة عقود تحويل نشاط وطاقة التنظيمات النقابية بعيدًا عن تحسين أوضاعها، وإنضاج خبراتها، والاستمرار في مسيرة تطوير مؤسساتها النقابية، إلى خدمة الأهداف السياسية للدولة وتشريعاتها. وقدمت الدولة للعمال ونقاباتهم (شبه المؤممة) ضمانات أجرية ووظيفية وحماية ضد سلطة الفصل بحكم هيمنتها لثلاثة عقود من خلال ملكية الشركات العامة على القطاع الاقتصادي المنظم والمتقدم. لكن هذه الحماية قابلها تقييد لاستقلالية وحرية التنظيم النقابي، ولأدوات العمل النقابي (التفاوض الجماعي – حق الإضراب).

٢. **ضعف المشاركة القاعدية في التنظيمات النقابية**. وأبلغ مؤشر لهذا أن النقابات العمالية لا تمثل سوى ٣٠% من مجموع القوى العاملة في مصر. ويرجع هذا إلى أن نسبة كبيرة من القوى العاملة تعمل في القطاع غير الرسمي، وفي المنشآت الصغيرة التي لا تنظم العاملين فيها نقابات عمالية. ويرجع ذلك إلى أن النقابات تحولت أدوارها من الدفاع عن مصالح أعضائها حيث دفع بجماهيرها وقواعدها إلى أداء أدوار سياسية مصطنعه. وقد

أدى هذا كله إلى عزوف قطاع كبير من القواعد العمالية عن المشاركة الفاعلة في النشاط النقابي الطوعى (المشاركة في الانتخابات والاجتماعات للجان والتنظيمات النقابية).

٣. **تآكل أدوار النقابات المهنية في تنمية المهنة وضبط ممارساتها.** انصرفت النقابات المهنية عن وضع ضوابط واشتراطات للجودة، للانتماء للمهنة والنقابة، والتدرج فيها، واكتفت عوضًا عن هذا باشتراطات بيروقراطية تتمثل في الشهادات التعليمية وسنوات الخبرة. كما انصرفت هذه النقابات عن متابعة الممارسات وضبطها والارتقاء بها، وترسيخ الأخلاقيات المهنية القويمة والارتقاء بها. و سعت هذه التنظيمات لتحقيق مكاسب فئوية، وحماية أعضاء المهنة والتستر عليهم في مواجهة مساءلة المجتمع وأفراده لهم. واقترن بهذا التحول وعززه استشراء أنماط مختلفة من الفساد في المؤسسات التعليمية (توريث المهنة والتخصص لأبناء الأساتذة في كليات الطب مثلًا)، وانتشار الفساد في الممارسات المهنية في المؤسسات الحكومية، إلى درجة يصعب تقويمها من قبل النقابات المهنية.

سادسًا: مجال الجمعيات الأهلية

تتمثل مجالات وعوامل عجز الحوكمة في مجال الجمعيات الأهلية في الآتي:

١. **التدخل والسيطرة الحكومية.** أثار القانون الجديد الذي صدر في ٢٠٠١ للجمعيات الأهلية جدلًا شديدًا، نظرًا للقيود الإدارية الشديدة التي فرضت على العمل الأهلي في مصر، من خلال السلطات التقديرية والقيود الإجرائية العديدة التي أعطاها القانون ولائحته التنفيذية لوزارة الشئون الاجتماعية للرقابة على الجمعيات الأهلية. ورغم أن الخطاب السياسي للدولة يقر بأهمية دور ومشاركة منظمات المجتمع المدني وعلى رأسها الجمعيات الأهلية، إلا أن التشريع الجديد فرض مزيدًا من التدخل أعطى للسلطة الإدارية رقابة على تأسيس وعمل وأنشطة وتمويل الجمعيات. وهو بهذا أخضعها للتدخل الحكومي اللائحى Regulation ونظم علاقة الدولة بها، وأطّر هذه العلاقة، بإعطاء الوزارة المعنية (التضامن الاجتماعي) الحق في ممارسة صلاحيات واسعة، فيها جزء غير قليل يخضع لتقدير المسئولين الحكوميين. فالقانون الجديد كرّس الرقابة والتدخل في شئون العمل

الأهلي، أكثر من توفيره آليات لتنشيط وتفعيل وتوسيع دور الجمعيات الأهلية في خدمة المجتمع. وقد جاء هذا القانون في توقيت يتراجع فيه دور الدولة في المجالات الاقتصادية وفي خدمات التعليم والصحة والاسكان والدعم الاجتماعي بصورة متسارعة، لا يسعف فيه القانون بسد الفراغ الناجم عن هذا التراجع.

٢. **التوجس السياسي من أدوار الجمعيات الأهلية**. تتعامل الدولة مع الجمعيات الأهلية بدرجة عالية من الريبة والتوجس في الأدوار التي تباشرها والغايات التي تسعى لتحقيقها. وتخشى الدولة من أن يمتد نشاط الجمعيات الأهلية بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى المجال السياسي. ويمثل هذا التوجس قيدًا على فرص التطور الطبيعي لمنظمات المجتمع المدني في دفع عمليات التغيير والتنمية الاجتماعية والسياسية معًا. ويبرز هذا بصورة واضحة عند نجاح بعض هذه الجمعيات في تعبئة المشاركة القاعدية، مثلما حدث في عام ١٩٩٢ في أعقاب الزلزال الذي أصاب مصر في تلك الآونة، حيث اتهمت أجهزة الدولة الجمعيات النشطة في توفير الإغاثة بمحاولة استغلال ظروف الكارثة في جمع التبرعات وتوفير موارد الإغاثة للفئات المنكوبة. وبرز وقتها أن الدولة لا تود أن ينازعها أو ينافسها أحد حتى في مجال الإغاثة واحتواء وتخفيف توابع الكوارث. يحدث هذا بشكل واضح عندما تباشر المنظمات الأهلية مثل هذه الأدوار انطلاقًا من أرضيات أو مرتكزات سياسية أو أيديولوجية أو دينية تجمع بين أعضاء هذه الجمعيات. وقد جاء قانون الجمعيات الأهلية الجديد (٢٠٠١) ليحسم مثل هذه الأمور ويضعها تحت رقابة السلطة الإدارية.

٣. **قصور التمويل**. تعاني الجمعيات الأهلية من ضعف وقصور شديدين. فالكثير منها لا تكفي رسوم العضوية فيها لتفعيل أنشطتها نتيجة لضآلتها ولعدم انتظام السداد، فضلًا عن صعوبة تنمية مواردها من خلال مصادر غير تقليدية خارج نطاق رسوم العضوية. ويرجع ضعف وعدم نشاط الجمعيات إلى تضافر نقص التمويل مع عوامل أخرى. وقد دفعت هذه الأوضاع بعض الجمعيات التي تباشر نشاطها على المستوى القومي، أن تلجأ إلى استجلاب تمويل من مصادر أجنبية. ويعتبر الاعتماد على المصادر الأجنبية سلاحًا ذا

حدين، فهو في جانب يوفر الموارد اللازمة ويصقل الخبرة من خلال تطوير مشاريع تستوفي شروط الجهات الأجنبية المانحة، إلا أنه يجعل حياة واستمرارية هذه الجمعيات مرهون بهذا الدعم الخارجي. ويضع القانون الجديد للجمعيات ضوابط شديدة ومقيدة لتلقى هذا الدعم الخارجي، مرة أخرى، توجسًا من قبل الدولة من قدرة بعض الجمعيات على مباشرة أدوار تتجاوز الحدود المرسومة لها.

٤. **تراجع ثقافة التعاون والتضافر الجماعي، والعمل التطوعي.** يعتمد العمل الأهلي، على ثقافة اجتماعية ترتكز على العمل التطوعي، وعلى التعاون والعمل الجماعي، وروح الفريق وإنكار الذات. وقد أصاب هذه القيم والسمات تراجع شديد في المجتمع المصري خلال العقود الثلاثة الأخيرة، مما قوض البنية الأساسية الثقافية Cultural Infrastructure اللازمة لنمو العمل الأهلي. ويعاني العمل الأهلي في مصر بسبب هذا القصور، من صعوبات إضافية تتمثل في ضعف الالتزام والانضباط، وغلبة الروح الفردية. وكثير من الأنشطة الأهلية التي تتم في مصر، يغلب على دوافع المشاركة فيها، اعتبارات الوجاهة الاجتماعية، أو التحيز للعصبيات العائلية أو الجغرافية، وأحيانًا السعي لتحقيق منافع شخصية فردية مما يفقد المنظمات القائمة بها جزءًا كبيرًا من فاعليتها.

٥. **الفساد.** نتيجة لنقص الوعي بالعمل الأهلي، وضعف آليات المساءلة القاعدية، وضعف ثقافة النزاهة والتجرد والحياد في القائمين به، وكذلك ضعف الثقة فيما بينهم، فإن كثيرًا من الجمعيات الأهلية تعتبر عرضة لظواهر الفساد، والانحراف المرتبطة بالمنافع الشخصية التي تتحقق للمشتغلين بالعمل الأهلي. ولا ينتظر أن يستطيع قانون الجمعيات الأهلية الجديد ولا الآليات المؤسسية للرقابة المقترنة به، أن تعالج هذه الظاهرة الخطيرة، التي تضرب جوهر العمل الأهلي في مقتل، وتفقده مصداقيته. ففي النهاية ما لم تقوى ثقافة المشاركة والرقابة الجماعية والنزاهة والشفافية داخل قطاعات العمل الأهلي ذاته، كامتداد لركائز ثقافية مجتمعية، لا تستطيع الأطر الرسمية وحدها أن تحاصر ظواهر الفساد الذي يطول عمل قطاع المجتمع المدني والجمعيات الأهلية في ظل ضعف مشاركة المواطنين في العمل الأهلي.

٦. **ضعف الخبرات القيادية والإدارية، وقصور المشاركة القاعدية.** تعاني المنظمات والجمعيات الأهلية، من نقص القدرات القيادية والإدارية، لدى القيادات والنشطاء في العمل التطوعي. فهذه العناصر تعاني مما يعاني منه المجتمع بصفة عامة، من نقص في الكوادر والقدرات القيادية التي تستطيع تعبئة الطاقات، وقيادة الجماعة، وبلورة رؤية إستراتيجية مخططة لها، وتنمية الخبرات الفردية والجماعية للأعضاء المشاركين، والعمل بأسلوب ديموقراطي، وحل الخلافات والتناقضات التي يمكن أن تنشأ في طيات النشاط والعمل الجماعي، وتنمية وترشيد استخدام الموارد. وبهذا يدور الكثير من المنظمات والجمعيات الأهلية في دائرة تباعد بين قيادات العمل الأهلي وبين قواعدها، وتقلص من المشاركة القاعدية.

سابعًا: مجال المؤسسات التعليمية والبحثية

تتمثل مجالات وعوامل عجز الحوكمة في مجال المؤسسات التعليمية والبحثية في الآتي:

١. **انهيار دور التشكيل السلوكي والقيمي للمؤسسة التعليمية.** خلال الثلاثين عامًا الماضية، تراجع بصورة متسارعة الدور التربوي للمؤسسات التعليمية، وانهار معه دور أهم مؤسسة للتشكيل السلوكي والقيمي في المجتمع بعد الأسرة. وليس هذا مجال شرح الأسباب التفصيلية التي أدت إلى انهيار هذا الدور. لكن يكفي الإجمال هنا في فقدان المدرس في مختلف المراحل لدور المثل الأعلى والقدوة. كذلك فقدت المدرسة دورها كمؤسسة للتعلم Learning، وتحولت عملية التعليم فيها إلى مجرد مباراة هائلة مفرغة من المضامين للحصول على الشهادات ولاجتياز الامتحانات، وبأي وسيلة كانت. وأصبحت مناهج وأساليب التدريس والتعليم المستخدمة، ساحة لتعلم الفرد (غير مقصود أو مخطط من المؤسسة)، ومنذ الصغر، لكيفية خداع وغش والتحايل على النظام والمؤسسة التي تقوم عليه، ولتعلمه وتدربه على الفردية والأنانية المفرطة. ويوضح هذا إلى أي مدى وصل الدور السلبي للمدرسة في تهيئة الفرد وتدريبه على التعامل مع مؤسسات المجتمع.

٢. **فساد المؤسسة التعليمية من داخلها ومن خارجها.** أصبح الفساد الذي تغلغل في المؤسسة التعليمية، شبكة واسعة ومعقده ومستقره تحولت إلى منظومة مؤسسة قائمة بذاتها. فالدروس الخاصة التي تمثل الجزء الظاهر الذي يشغل الرأي العام من هذه المنظومة، هي إحدى عناصر هذه المنظومة، لكنها ليست العنصر الوحيد. فتأليف الكتب المدرسية والمتاجرة بالكتب الجامعية المقررة، لها أعراف وأساليب مستقرة غارقة في الفساد. وإعداد المواد والكتب الشارحة للمنهج، له منظومة وتقاليد، أهم ملامحها أنه يقدم الإبداع خارج النطاق الرسمي، وربما بالاتفاق معه (سريًا). وتستهدف عملية وضع الامتحانات تيسير تصحيحها وتقييمها وليس قياس التحصيل. وتحوى عملية الرقابة على أداء الامتحانات تساهلًا مشبوهًا بين أطراف عدة وتواطؤًا على تمرير الفساد وخرق صريح لمبادئ النزاهة وتكافؤ الفرص. وقد أصبح ضغط النظام الرسمي لإخراج نتائج عالية الدرجات غير حقيقية سياسة قائمة في كل مستويات التعليم بما فيها الجامعات. واللافت للنظر في كل هذا أن أولياء الأمور للطلاب، في حالة من الاستنفار والاستعداد للتسامح والتكيف مع الفساد بكل صورة، شرط أن يجتاز الأبناء الامتحانات وأن يحصلوا على الشهادات والدرجات العالية. ترى هل ينتظر من الفرد الذي يقع في بؤرة هذا كله أن يكن احترامًا للمؤسسة التعليمية؟ وما الذي يترسخ لديه من خبرات التعامل معها من منظور النزاهة، ليشكل بعد هذه نمطًا لسلوكه وتعامله مع مؤسسات المجتمع!.

٣. **تراجع دور تكوين المعرفة Knowledge التي تضيف قيمة لدى مؤسسات البحث العلمي والجامعات.** فمؤسسات البحث العلمي والجامعات في مصر، وأنشطة البحوث فيها، يحكمها نظام بيروقراطى، حول غاياتها الأصلية – لخدمة احتياجات المجتمع – إلى أهداف وظيفية لخدمة المشتغلين بها. فالرسائل العلمية، والبحوث المنشورة لأعضاء الهيئة الأكاديمية، والمشاركة في المؤتمرات العلمية، والمشروعات البحثية الممولة، تمثل أدوات لاستيفاء متطلبات وظيفية (للترقية)، أو للحصول على مزايا ومنافع تعوض النقص الشديد في الدخل الحقيقي الوظيفي لهؤلاء الباحثين. وقد تركت مضامين الكم الهائل من البحوث الذي يخرج سنويًا من مختلف المؤسسات دون توجيه استراتيجي لخدمة أهداف أو مطالب

تنموية. ناهيك عن تسرب الفساد إلى هذه المؤسسات، وإلى الأنشطة والمشروعات البحثية التي تقوم بها، الذي تكيفت ظواهره لتناسب أوضاع وخصوصية هذه المؤسسات.

أثر تراجع القيم والمبادئ والأخلاقيات على فجوة الحوكمة

هناك إجماع بين المختصين في مجالات العلوم الاجتماعية وقادة الرأي والفكر في مصر على حدوث تراجع كبير في القيم والمبادئ والأخلاقيات المجتمعية والمؤسسية في مصر. وهناك كتابات عديدة ترصد التغير الذي حدث للمجتمع المصري ومؤسساته عبر العقود الخمسة الأخيرة. وقد أصاب هذا التراجع أوضاع الثقة والعمل الجماعي والأداء سلبيًا في أغلب جوانب الحياة وفي أغلب مجالات العمل المؤسسي. ويعتبر هذا البعد (الثقافي والقيمي والأخلاقي) بعدًا غائبًا في مختلف مبادرات ومشروعات الإصلاح والتنمية خلال العقود الخمسة الماضية. ولم تتنبه هذه المبادرات والبرامج إلى الدور الخطير الذي تلعبه هذه العوامل في نهضة وتقدم وتنمية الأمم. وليس هذا المجال لشرح وتفسير أسباب هذا التراجع، وإنما يكفي الإشارة إلى آثار كل عنصر من عناصر القيم والمبادئ الواردة في نموذج الحوكمة الذي تقدمه هذه الدراسة على الأطراف المؤسسية التي يحتويها النموذج وهي الدولة والمجتمع والأسواق والقطاع الخاص والمجتمع المدني. وفيما يلي جدول يبين أوضاع قيم ومبادئ الحوكمة بالنسبة لنظم وممارسات الأطراف في المنظومة.

قيم ومبادئ الحوكمة / الأطراف	النزاهة	الكفاءة	العدالة والمساواة	التضمينية	الشفافية	المساءلة
الدولة						
● الجهاز التشريعي	متوسطة	متوسطة	متوسطة	ضعيفة	متوسطة	ضعيفة
● الجهاز التنفيذي	ضعيفة	ضعيفة	متوسطة	ضعيفة	ضعيفة	ضعيفة
- الحكومة المركزية	ضعيفة	ضعيفة	ضعيفة	متوسطة	ضعيفة	ضعيفة
- المحليات						
● القضاء	متوسطة	ضعيفة	متوسطة	متوسطة	عالية	متوسطة
المجتمع	ضعيفة	ضعيفة	ضعيفة	متوسطة	متوسطة	ضعيفة
الأسواق						
● الأسواق بصفة عامة	ضعيفة	متوسطة	متوسطة	ضعيفة	متوسطة	ضعيفة
● الأسواق المنظمة (أسواق	متوسطة	متوسطة	متوسطة	ضعيفة	متوسطة	متوسطة

المال)						
القطاع الخاص	ضعيفة	متوسطة	متوسطة	ضعيفة	ضعيفة	ضعيفة
المجتمع المدني	متوسطة	ضعيفة	متوسطة	ضعيفة	متوسطة	متوسطة

المصدر: إعداد المؤلف

من الواضح وبالنظر إلى الجدول السابق فإن أغلب التقديرات الواردة فيه تعكس قيم ومبادئ حوكمة إما متوسطة أو ضعيفة، وهو وضع يتسق مع التحليلات لأوضاع القيم والأخلاقيات التي يقدمها الخبراء وقادة الرأي والفكر. ويعتبر الجهاز التنفيذي هو أضعف الحلقات بين هذه الأطراف حيث يغلب العجز Deficit في عناصر قيم ومبادئ الحوكمة المختلفة على أوضاعه سواء في المستوى المركزي أو في المحليات، كذلك فإن تقييم أوضاع المجتمع ومؤسسات القطاع الخاص يشير إلى عجز قيمي وأخلاقى كبير في أغلب العناصر. ورغم أن القيم التي حصلت عليها الأسواق أغلبها متوسط إلى أن الأسواق المنظمة بحكم أنها تمثل آليات تبادل وتعامل مقننة ومنضبطة ومتطورة. فإن العجز الحوكمي فيها هو عجز نسبي إذا ما تمت المقارنة بنظائرها في الأسواق المتقدمة في العالم.

البحث في جذور فجوة الحوكمة

نتناول في هذا الجزء من الدراسة تحليلًا لجذور الفجوة Root Causes. وتمثل هذه الجذور أو الأسباب العوامل الأعمق في البنية المؤسسية للمجتمع المصري وفي علاقته بهذه المؤسسات.

أولاً: علاقة الناس بالمؤسسات

لقد قطعت مصر شوطًا بعيدًا خلال القرن العشرين في دمج المجتمع المصري داخل أطر من النظم والقوانين والتعاملات المنتظمة مع المؤسسات في مجالات التعليم والتعاملات الاقتصادية والعمل والتوظف وفي مجالات الاستهلاك وإشباع الحاجات. لكن التحولات التي أحدثها التطور المؤسسي تفاوتت حصيلتها من الضبط والانتظام من قطاع مؤسسي إلى آخر، حسب قدرة كل قطاع على توفير شروط القبول والمشروعية المشار إليها. ونجحت منظمات القطاع الاقتصادي الكبير نسبيًا التي استخدمت نظم وأساليب متطورة في التعامل مع العاملين فيها ومع عملائها. لكن قطاع الدولة بمختلف عناصره لم ينجح إلا جزئيًا في التغلغل إلى أعماق حياة المجتمع. ويرجع هذا إلى عجز هذا القطاع عن التغلغل في كثير من جوانب حياة الناس على النحو الذي يؤثر فيهم على أسس طوعية وعميقة. ومازالت حياة قطاعات واسعة من المواطنين في الريف وفي المناطق الفقيرة في الحضر والمدن تقع خارج الأطر المؤسسية.

لقد كانت خبرة الشرائح الفلاحية والعمالية من المجتمع بأجهزة الدولة خلال القرن الماضي، حتى خلال الخمسينيات والستينيات في فترة المد الاشتراكي تتناقض مع الخطاب المعلن للدولة. ولم تحقق نسبة الخمسين بالمائة عمالًا وفلاحين في مختلف المجالس، تأثيرًا تستشعره هذه التجمعات. بل أن ممثليهم في هذه المجالس وجدوها فرصة مناسبة للعمل المكثف لتحقيق مصالحهم الخاصة، من خلال هذه المواقع. وانفصلت بذلك أغلب هذه النخب عن القواعد الجماهيرية التي يفترض أن تمثلها وتعبر عنها. وتفاقمت فجوة الثقة بين هذه القطاعات الجماهيرية، ومؤسسات الدولة ونظامها السياسي، لتضيف مزيدا من التباعد بينها وبين هذه القطاعات. وأصبح الشائع في مدركات هذه الشرائح العريضة من المواطنين أن

الدولة بأجهزتها وممثليها غير معنية في حقيقة الأمر بأوضاع وحياة هذه الشرائح الفقيرة المهمشة إلا بالقدر الذي تحتاجه هي منهم.

أما في مناطق تجمع النخب والطبقة المتوسطة (المناطق والأحياء المتوسطة والراقية من الحضر والمدن)، فإن العلاقة مع أجهزة الدولة هي علاقة استغلال متبادل، تتفاوت منافعه الصافية لكل طرف حسب موقعه. فهناك فئة محدودة تملك السلطة والنفوذ الاقتصادي أو السياسي أو الإداري، توظف هذه السلطة للحصول على مكاسب ريعية مختلفة اعتمادًا على مواقعها وعلاقاتها. وهناك شريحة واسعة تعمل في الجهاز الإداري للدولة، تجاهد للتحايل على أجهزة الدولة، لتقديم أقل الجهود، وللحصول على مكاسب ريعية شديدة التواضع، لكى تعوض تآكل الأجر الحقيقي لها نتاجًا للتضخم. وهي تستخدم أساليب مختلفة للتحايل والمناورة مع النظم الرسمية، بدءًا من تقليل الجهد المبذول في العمل، إلى الاشتغال بعمل إضافي خارجى، إلى تلقى رشاوى مقابل تأدية الخدمة الجماهيرية، إلى تبادل المنافع مع أفراد الجمهور أو العاملين في أجهزة أخرى.

وفي خضم المحاولات المستميتة لتحقيق المصالح الخاصة من قبل الشرائح الأقوى ذات النفوذ، والشرائح الواسعة متوسطي وصغار الموظفين (في سعيهم للبقاء)، تضيع هيبة النظم والقوانين، وقواعد العمل المؤسسي. ويصبح استيفاؤها مجرد طقوس شكلية، للتغطية على المناورات والمباريات المستثمرة للتحايل على هذه النظم والقواعد، وللفوز بالمغانم وتحقيق المصالح الخاصة. وفي وضع كهذا تتبدد وتضيع فيه مصالح الجماهير التي تتعامل مع مؤسسات الدولة، ولا ينتظر أن يحترم الأفراد المتعاملون، هذه القواعد، إلا عندما يكونوا مجبرين ومكرهين على ذلك.

ثانيًا: أوضاع الثقة الاجتماعية Social Trust – الجذور التاريخية والاقتصادية والاجتماعية

يعود انخفاض الثقة إلى طبيعة حياة النسبة الغالبة من أفراد المجتمع المصري وتجمعاته. فالمجتمع المصري غالبيته التي كانت تقطن الريف وتعمل بالزراعة من الفلاحين المعدمين أو شبه المعدمين. ويعيش الفلاح وأسرته خلال العمل الذي يباشره في الحقل، في تجمعات تتكون من أفراد الأسرة المباشرين، يفصلها مسافات متباعدة بين الحقول. وقد اعتمدت نسبة كبيرة من حياة الفلاحين تاريخيًا على الاكتفاء الذاتى، بما يعني الانعزال النسبي عن الآخرين. وقد شكلت أوضاع الفقر الشديد والمزمن الذي عاشه أغلبية الفلاحين، والمصريين عامة، ظروفًا اتسمت بمحدودية شديدة في الموارد، وتنافسية عالية، وجهاد يومى لكسب الرزق، وقهرًا من قبل الدولة وأعوانها المباشرين، وقهرًا آخرًا من أصحاب الثروة أو الأرض أو السلطة. وفي وضع كهذا، تصبح فرص تحسين الحال شبه مستحيلة. ويصبح التنافس على الموارد والفرص الشحيحة المحدودة على أشده. وفي هذه الأوضاع تتوارى وتتضاءل علاقات التعاون والتضافر، ويحل محلها الشك والريبة في تحركات وتصرفات ونوايا الآخرين. وبدلًا من الثقة، يحل النفاق، والكذب، ومداراة الحقيقة، والتحايل، والخداع، والتخابث، بل وأحيانا التشفي في الأضرار التي تصيب الآخرين والارتياح لها (على اعتبار أن عدم إصابة الفرد بها هو نوع من الفوز القدري)، نمطا مستقرا من السلوك، وعادات حياتيه يتم توارثها من جيل لآخر. وحينما ينتقل الفلاحون إلى الحضر، ليستقروا فيه، هربًا من شظف العيش في الريف، فإنهم يواجهون ظروفا أشد ضراوة تستنفر كل الطاقات النفسية والاجتماعية التي تشكلت لديهم في حياتهم الريفية، وتجعلهم ينقلون إلى تجمعاتهم في العشوائيات، والمناطق شديدة الفقر في الحضر ثقافتهم المشوبة بالشك والارتياب والتحايل والنفاق والخداع أي الثقافة متدنية الثقة. هناك أدلة ونتائج أدبيات بحثية عديدة في العالم عن المجتمعات الفقيرة متدنية الثقة تتفق مع الأوضاع التاريخية والاجتماعية للمجتمع المصري وأصوله الفلاحية المشار إليها. لكن التفسير التاريخي وحده ليس كافيًا، لسبب بسيط أن هناك تغيرات اقتصادية واجتماعية في المجتمع المصري غيرت من نمط حياة الفلاح إلى اتجاه جعلته أكثر تنافسية وأكثر ارتيابا. وهناك استثناءات في

بعض المناطق الحضرية (الأحياء الشعبية في المدن الكبرى مثل القاهرة والإسكندرية) حيث لا زالت المجتمعات المحلية رغم طوفان التغيير الذي أصاب مصر خلال العقود الثلاثة الأخيرة، محتفظة بعناصر ثقة أكبر كثيرًا من نظائرها في بقية شرائح وتجمعات المجتمع، ولكنها تقع في دائرة الأهل والجيران والأصدقاء، ولا تتعداها إلى الغرباء.

هناك أيضًا تغيرات عميقة وواسعة في حياة المصريين بكافة طبقاتهم وفئاتهم، نتجت عن هيمنة الدولة والسلطة المركزية فيها خلال الخمسينيات والستينيات على مختلف جوانب الحياة في المجتمع، على النحو الذي قلص أواصر التعامل خارج نطاق الدولة، وقلص أواصر الثقة الاجتماعية وعطل تطورها الطبيعي. وقد أصاب الحياة الاقتصادية والاجتماعية في مصر زلزال كبير خلال العقود الثلاثة الأخيرة، نتيجة سياسات الانفتاح، والتضخم، والهجرة إلى دول الخليج، خلقت فجوة واسعة بين الإمكانيات والموارد والدخول الحقيقية (المتناقصة لقطاعات كبيرة من الطبقة المتوسطة والفقيرة في مصر) وبين التطلعات المتزايدة وأنماط الاستهلاك المقتبسة عن مجتمعات أخرى. ونشأ نتاجًا لذلك صراع محموم على الكسب المادي وعلى البقاء، وتحول الكثير من مفردات الحياة الاجتماعية إلى منتجات (أو خدمات) يتم شراؤها من الأسواق. وأدت هذه التغيرات إلى تآكل إضافي في عناصر الثقة المتدنية أصلًا في بنية المجتمع المصري، نتيجة شيوع الأنانية والفردية والانتهازية والتحايل وتراجع قيم التعاون والتكافل والتعفف والصدق والأمانة بدرجة ملحوظة في الكثير من طبقات وشرائح المجتمع. وساهمت الطبقة الجديدة (الأثرياء الجدد) التي أصبح أفرادها يشكلون نماذج القدوة في القيم والسلوك الانتهازى المادي في التعجيل والإسراع بانهيار منظومة الثقة في قطاعات واسعة من المجتمع المصري.

ثالثًا: هيمنة الدولة

تعتبر حضارة المجتمع المصري واستمراريته عبر آلاف السنين، مدينة لنظام الدولة المركزية القوية المهيمنة. ويعود ذلك إلى أن نشاط الزراعة المعتمد على الري النهري وهو المورد والنشاط الاقتصادي الأساسي للمجتمع المصري، الذي أعتمد على ضبط النهر وإدارة موارد المياه من خلال إنشاء شبكات للرى والصرف وإقامة السدود، وحماية الأرض سنويًا من

الفيضان. وقد كان تأثير هذه الظاهرة من العمق والشمول تاريخيًا على أوضاع المجتمع، حتى في تاريخه المعاصر خلال القرنين الماضيين، إلى الدرجة التي صارت مركزية وهيمنة الدولة جزءا من بنية المجتمع ذاته. ولم يبدأ التغيير خلال النصف الأول من القرن العشرين، باتجاه نشأة تجمعات ومؤسسات سياسية ونقابية وأهلية إلا بنمو طبقة من الرأسماليين وطبقة عاملة، وبزوغ نخب من المثقفين، خارج النطاق الزراعي التقليدي. لكن غلبة الزراعة على النشاط الاقتصادي جعل بعض النخب والمؤسسات السياسية البازغة مثل حزب الوفد يعتمد أساسًا على ملاك الأراضي على التجمعات الريفية، في مواجهة تحالف الدولة مع التجمعات أو النخب الأخرى. وجاءت ثورة ١٩٥٢، لتكرس مركزية الدولة وهيمنتها، ولتلغي التطور الذي كان قد بدأ في التنظيمات السياسية، والنقابية، والمنظمات الأهلية، والشركات الخاصة الكبرى، المستقلة عن جهاز الدولة. وصار هناك توحدًا بين جهاز الدولة، والتنظيم السياسي الوحيد (هيئة التحرير، ثم الاتحاد القومي، ثم الاتحاد الاشتراكي) والتنظيمات النقابية والصحافة وأجهزة الإعلام. وتجمدت في ظل هذا المبادرات السياسية والأهلية والاقتصادية المستقلة. وتأكدت للدولة صلاحيات وسلطات لم تكن تتمتع بها في أي مرحلة من التاريخ القديم أو المعاصر. وبذلك تجمد التطوير الذي كان قد بدأ في المجتمع المدني في مصر منذ قرن مضى. ونتاجًا للإجراءات التي اتخذت من قبل نظام يوليو تجاه النظام الإقطاعي، والرأسمالية البازغة، وتجاه النظام الحزبي والنقابي الموروث من المرحلة السابقة، واحتكار الدولة للعمل السياسي والاقتصادي، كان من الطبيعي أن يكون للنظام الجديد أعداء كثيرون من النخب السياسية والاقتصادية والثقافية القديمة. وقد أمن النظام نفسه في مواجهة هذه التجمعات والنخب، بأن أقام شبكات من الاستخبارات تعمل لصالحه تتغلغل داخل كل التجمعات والمؤسسات وجهازًا أمنيا قويًا، ليكونا معًا نظامًا للإنذار السياسي المبكر للحفاظ على أمن النظام الجديد والدولة المركزية. وتمركزت في القاهرة العاصمة أصناف شتى من المؤسسات التابعة للدولة والعاملة في نطاقها أو تحت وصايتها. كما تركزت فيها وحولها أغلبية الأنشطة الاقتصادية والصناعية الجديدة وتأكد وصف جمال حمدان للقاهرة أنها " رأس كاسح على جسم كسيح"، أكثر من أي وقت مضى.

وفي هذا المناخ العام يصبح العمل السياسي هو الوسيلة المؤكدة للتسلق الاجتماعي والانتهازية السياسية، وهو يقترن دومًا بالنفاق والتظاهر والمداهنة. وكل هذه صور تحوى مشاعر عميقة من الشك والريبة لدى الجموع الغالبة من أفراد المجتمع. وتمثل سيطرة وهيمنة الدولة قوة كاسحة لإمكانية نشأة تنظيمات سياسية قوية لها جذور وقواعد جماهيرية، أو نشأة مجتمع مدني قوي أو إمكانية نشأة مؤسسات تعتمد على تفاعل قوى السوق. لهذا لم يحدث تطور كبير على هيمنة الدولة حتى بعد إعلان سياسة الانفتاح الاقتصادي قبيل منتصف السبعينيات ولا تأثرت هذه الهيمنة بالسماح بنشأة الأحزاب السياسية بعد سنوات قليلة من إعلان هذه السياسة حيث ظلت الدولة ممسكة بخيوط الحوافز والتراخيص والمزايا، وكذلك الفرص المنتقاة التي تتيحها الدولة للمؤسسات الاقتصادية الخاصة. كما ظلت ممسكة كذلك بأدوات المنح والمنع للأحزاب السياسية والدور الإعلامية والصحفية التي تعمل خارج السيطرة المباشرة للدولة. كذلك لم تنتهِ سياسة التحرر الاقتصادي التي تم تبنيها أواخر الثمانينيات وسياسة خصخصة المشروعات العامة التي تم تبنيها في التسعينيات إلى تغيير نوعي أو جوهري قد حدث في علاقة الدولة بالمجتمع.

ورغم أن المجتمع المصري لم يشهد في تاريخه المعاصر ما شهده خلال العشرين سنة الأخيرة من حرية القول والتعبير والتفكير نتاجًا لروح التسامح التي تتمتع به القيادة السياسية إلا أن هذا لم يؤثر في مجمل هيمنة الدولة، وضعف المجتمع المدني، وكذلك ضعف العمل السياسي الحزبي، حيث ظلت علاقة الدولة بالمجتمع تدور " بشكل إجمالى " في ذات منظومة الهيمنة والسيطرة. لكن أوضاع مصر بالجذور الجغرافية والتاريخية وهيمنة الدول تجعل خلخلة أو تقليص هذه الهيمنة مرهونًا بتغيرات شاملة وعميقة في هيكل الأنشطة الاقتصادية تقلص من نشاط الزراعة التقليدى المرتبط بالوادى والتوظف في جهاز الدولة ويفسح المجال لتوسع قطاعات الصناعة والخدمات. وقد بدأت هذه التحولات باستزراع الصحراء وإنشاء مدن ومناطق صناعية عديدة (وإن كانت لازالت تحت هيمنة جهاز مركزي هو هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة) منتشرة في أرجاء القطر لكن على مقربة من مناطق التكدس السكاني في الوادي. ويمكن القول أن إحداث تغيير جوهري في هذا المجال سيتطلب رؤية تنموية إستراتيجية بعيدة

النظر تعيد رسم الخريطة الاقتصادية وتعيد توزيع الكثافة السكانية والأنشطة الاقتصادية على نحو متوازن يمكن معه نقل سلطات تنموية وحرية حركة اجتماعية وسياسية لمناطق القطر.

رابعًا: النظام السياسي

يرجع عزوف جماهير المواطنين في مصر عن المشاركة السياسية، والحزبية إلى ظاهرة **التمركز السياسي**. وتفتقر كل الأحزاب بما في ذلك الحزب الحاكم إلى الانتشار والتغلغل في تجمعات وقطاعات المجتمع وتكاد أنشطتها تتركز في العاصمة، وبعض المدن والمناطق الحضرية الأخرى. وقد أدت الأساليب المستخدمة في الدعاية والتصويت وفرز نتائج الانتخابات، عبر ما يزيد على ثلاثة عقود، ومنذ فترة التنظيم السياسي الواحد قبل ذلك، وما حوته من تحيز صارخ لأجهزة الدولة، واستخدام أساليب غير نزيهة والتلاعب بأصوات الناخبين وعدم توفير فرص متكافئة للأحزاب وللمرشحين في الانتخابات، أدى هذا كله إلى فقدان المواطنين للثقة في المؤسسات السياسية القائمة وفي جدوى المشاركة في العمليات السياسية. وفي مجتمع تضطر فيه أجهزة الإدارة إلى استخدام الرموز المصورة (الهلال، الجمل، النخلة، المفتاح.... الخ) كبديل لكتابة أسماء المرشحين نظرًا لاستمرار انتشار الأمية، ومع تزايد قناعة الناس بعدم جدوى المشاركة السياسية، يصعب تصور أن النظام السياسي بوضعه الحالى قادر على توسيع رقعة المشاركة الديمقراطية، أو التأثير في حياة الناس، اللهم إلا بتأكيد وتكريس ظواهر النفاق السياسي، واستخدام المناصب والمواقع السياسية لتحقيق مكاسب ومزايا ريعية. ويتحول التنافس والعمل السياسي في مناخ كهذا إلى مباراة معروفة نتائجها، قبل أن تبدأ، فيفقد الناس الحماس للمشاركة فيها، أو تتبع مجرياتها. فإذا أضفنا لهذا أن أغلبية هذه الجماهير لا تشارك في العمل السياسي، وأن دور مجلس الشعب في الرقابة على الحكومة يدور في فلك محدود، لا تتجاوزه إلى سحب الثقة من الحكومة أو من الوزراء مهما كانت جوانب القصور، وأن الحزب لا يقبل من يشاركه مشاركة حقيقية ذات وزن سواء في المجلسين النيابيين أو في المجالس الشعبية الأخرى (على مستوى المحليات) ولا في التشكيل الوزاري، لتبين العجز الكامن في النظام عن دمج جماهير المواطنين والتيارات

السياسية في آلياته. ويقع القصور الأكبر في عجز المؤسسة السياسية عن التغلغل في الريف ومجتمعات العشوائيات والمناطق الفقيرة في الحضر.

خامسًا: الفقر وتوابعه

يمثل الفقر أحد الجذور العميقة لفجوة الحوكمة في مصر فهو يسهم في تهميش شرائح واسعة من المجتمع خارج نطاق النظم المؤسسية الرسمية، سواء في الأسواق أو في العمل السياسي والمشاركة السياسية، أو في الاستفادة من الخدمات الحكومية. ويمثل الفقر المدقع حالة أشد ضراوة في التهميش تقترن بحلقة مفرغة من العجز والتخلف الذي يؤدي إلى عدم القدرة على تنمية الدخل أو الادخار مما يؤدي إلى استمرار حالة العجز والتخلف، وهكذا. بل إن أوضاع الفقر المدقع لدى الأسر التي تعاني منه وفقدانها معنى الاستقرار والأمان يؤدي إلى تفكك هذه الأسر وإلى توريث الفقر والضياع والتخلف إلى الأبناء. ولأن أوضاع الطبقات الفقيرة على هذا النحو الذي يجعلها تعيش خارج نطاق المظلة المؤسسية للمجتمع، فهي تشكل في مجملها مجتمعًا آخرًا غير هذا الذي تسن له القوانين وتتنافس على جذبه (فقط في موسم الانتخابات) الأحزاب السياسية. فهذا المجتمع لا يعنيه ما يجري في الساحة السياسية ولا ما يجري في الأسواق الرسمية أو ساحة البنوك، لأنه لا يملك إلا قوت يومه. وهو غير معنى بما تبثه الصحف ونشرات الأخبار في وسائل الإعلام. وتمثل هذه المجتمعات التي تعيش في أفقر العشوائيات وعلى أطراف المدن والقرى الفقيرة والتي لا تعرف معنى الأمان الاقتصادي، ولا تعرف معنى الأمل في حياة أفضل إلا من خلال ما تنقله لها مسلسلات التليفزيون، تمثل بيئة صالحة لانتشار الجريمة، أو للتطرف الدينى.

وتعتبر هذه المجتمعات وأوضاعها المتردية شاهدًا لإخفاق المؤسسات بكافة أنواعها وأشكالها، وسببًا لهذا الإخفاق في نفس الوقت. ولا يمكن لخطط التنمية التي تفاخر بها الدولة، أن ينسب لها نجاح إلا إذا تغلغلت في حياة هذه المجتمعات وانتشلتها من هوة الفقر، ومكنتها من أن تندمج في تيار الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تنتظم تحت الأطر المؤسسية. ولا يمكن للمؤسسات ولخطط التنمية أن تنجح في هذا إلا إذا نزلت إلى واقع هذه المجتمعات، وتكيفت معه، ومكنت هؤلاء الفقراء من أن يكسروا الحلقة الجهنمية لتعاستهم

وعجزهم، وأكسبتهم الثقة في أنفسهم ومكنتهم من العمل الجماعي فيما بينهم للخروج من دائرة التعاسة واليأس.

وهناك عدد من البرامج التي نشأت لتمكين وتحسين أحوال بعض هذه المجتمعات، وعلى نحو تجريبي. لكن رصيد النجاح الذي حققته هذه البرامج لازال شديد التواضع نتيجة لأنها إما مرتبطة بمبادرات مركزية، أو أنها تفتقر إلى المقومات الأساسية للعمل الأهلي التطوعي، أو أنها تصطدم بالعقبات الإدارية والبيروقراطية للمؤسسات القائمة.

وتمثل تجربة مؤسسة جرامين في بنجلاديش نموذجًا للعمل التطوعي الذي يتكيف مع واقع واحتياجات المجتمعات الفقيرة، وشديدة الفقر، أحد أهم الخبرات التي يمكن أن تستفيد بها مصر في مجال محاربة الفقر.

وهناك بعض المحاولات المبشرة التي تجري في مصر يقوم بها الصندوق الاجتماعي للتنمية وبعض المؤسسات الأهلية (مثل جمعية رجال الأعمال بالإسكندرية) الموجهة لإقراض المشروعات التي يقوم الفقراء بها لتمكينهم من تنمية دخلهم. وقد حقق عدد من هذه التجارب نجاحًا ملموسًا في النطاق الذي عملت فيه لتمكين الفقراء وتحسين قدراتهم الاقتصادية وهناك مشروع كبير يشارك فيه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي موجه لتنمية القرى الفقيرة في مصر. وتمثل هذه التجارب والمشروعات بداية لا بأس بها ينبغي أن يتم التوسع فيها وتوفير بيئة داعمة لنجاحها وتوسيع قاعدة هذا النجاح.

وعلى نفس مسار تمكين الفقراء ودمجهم في المجتمع وأطره المؤسسية هناك التجربة الرائدة التي تمت في بيرو بريادة هرناندو دى سوتو (٢٠٠٠) لدمج الملكيات العقارية والأصول الإنتاجية التي يملكها الفقراء في الاقتصاد الرسمي لبيرو. وقد حققت تجربة بيرو نجاحًا مبشرًا في الخطوات التي اتخذتها لأنها لم تفرض على الفقراء أوضاع مؤسسية غريبة عنهم وإنما حاولت التكيف مع أوضاعهم وأعرافهم وأنماط تعاملاتهم لتقننها تدريجيًا، وعلى النحو الذي يعود بالنفع على هؤلاء الفقراء. لقد قدم دى سوتو مقترحًا لمصر اعتمد على دراسة رأس المال الراكد في مصر (المتمثل في الملكيات العقارية غير المسجلة)، أوضح فيها العوامل والعقبات

التي ينبغي التعامل معها وتذليلها لدمج هذه الملكيات وتفعيلها في الاقتصاد الرسمي. قدم دى سوتو مقترحه هذا عام ١٩٩٧ أي منذ حوالي سبعة أعوام. ولا يوجد في الأفق ما يشير إلى أن ثمة مخطط قد بدأ أو أنه تم الإعداد له لتمكين الفقراء في مصر من خلال جذبهم وترغيبهم للاندماج في الاقتصاد الرسمي.

سادسًا: تجريف رأس المال الاجتماعي

كشفت دراسات التنمية التي تمت خلال العقدين الأخيرين أن التنظيم الاجتماعي على المستوى القاعدي، الذي يعطى الفرصة لأفراد المجتمع المحلي أن تتضافر جهودهم وأن ينتظموا في عمل جماعى هادف ومنتج، يلعب دورا مهمًا في التقدم والتنمية. وقد أثارت هذه النتائج خبراء البنك الدولي خلال التسعينيات إلى الدرجة التي جعلت البنك يطلق على "رأس المال الاجتماعي" الحلقة المفقودة للتنمية. ويقصد برأس المال الاجتماعي مجموعة القيم والقواعد الاجتماعية Social Norms، وشبكة العلاقات والروابط بين الأفراد، والثقة الاجتماعية التي تساعد على تضافر الجهود والإنجاز الجماعي.

ولا توجد دراسات يمكن الاعتماد على نتائجها في التعرف على أثر رأس المال الاجتماعي في التنمية في مصر. لكن هناك شواهد عديدة تشير إلى ضعف العوامل المكونة لرأس المال الاجتماعي، وضعف الحلقة الوسيطة بين مؤسسات الدولة وأفراد وجماهير المجتمع.

وخلال النصف الأول من القرن العشرين، ونتاجًا للتحولات الهيكلية في بنية الاقتصاد وبنية المجتمع برزت نوًى لمنظمات مجتمع مدني تمثلت في الشركات والنقابات والروابط المهنية والحرفية والنوادي الرياضية والاجتماعية وعديد من الجمعيات الأهلية التي تستهدف أغراضًا خيرية. لكن أغلب هذه المؤسسات تركز في المدن والمناطق الحضارية، باعتبارها حاضنة للتحولات الاقتصادية وللتيارات الاجتماعية الجديدة.

لقد أدى تصاعد وتوسع هيمنة الدولة وسيطرتها على العمل الاقتصادي والسياسي والاجتماعي إلى رد التطور الطبيعي الذي كان قد بدأ في العقود الخمسة الأولى من القرن

العشرين في اتجاه عكسي، فلم تسمح الدولة وتنظيمها السياسي بأن تنازعها قوى اجتماعية أخرى سواء على المستوى الكلي أو على المستوى القطاعي أو المحليات. وجاءت فترة الانفتاح لتضيف مزيدًا من الخلخلة والإضعاف لقيم التعاون والتضافر ولعوامل الثقة حيث حلت محلها قيم جديدة تكرس الفردية والأنانية والتنافس المحموم والاقتناء الاستهلاكي والانتهازية واختصار الطرق بكل الوسائل. وهكذا وبدلًا من أن يسير تراكم رأس المال الاجتماعي في اتجاه طبيعي، فقد تم تجريفه وإضعافه خلال العقود الخمسة الماضية.

هناك بوادر صحوة جديدة للمجتمع المدني متمثلة في مختلف التنظيمات الاجتماعية والجمعيات الأهلية الرسمية. لكن المشكلة هي أن البنية الثقافية والاجتماعية والجمعيات المحلية تحوي نفورًا من العمل التعاوني والطوعي وضعف الثقة. ولا أدل على ذلك من عجز اتحادات الملاك وسكان الأحياء في الحضر، وكذلك عجز الفلاحين والمزارعين عن التعاون على حل المشكلات المشتركة بينهم، أو تنظيم أنفسهم بشكل أفضل للضغط واستجلاب مرافق وخدمات محلية أفضل من الأجهزة الحكومية.

ويكاد يكون هناك إجماع وقاسم مشترك بين مختلف المشروعات التنموية التي توجه للمحليات في أنها تعاني من نقص العمل التعاوني بين الناس ومن انتهازية وفساد القيادات على المستوى المحلي. وللمؤلف خبرة مباشرة ببعض هذه المشاريع على المستوى المحلي تشير جميعها إلى ضعف المشاركة وصعوبة العمل التعاوني الجماعي وضعف الثقة في القيادات.

هناك حاجة إلى إيلاء الجوانب الثقافية والاجتماعية السابقة أهمية ودورًا أكبر في مشروعات تنمية المحليات، بحيث تكون الجوانب القيمية والثقافية والاجتماعية والسلوكية محل تحليل وتشخيص، وأن تمتد جهود بناء إليها على التوازي مع الاهتمام بالجوانب المادية الملموسة وبالأطر المؤسسية الرسمية. ففي الاهتمام بتنمية عناصر رأس المال الاجتماعي بشقيه الرسمي وغير الرسمي يكمن المفتاح الحقيقي لاستمرار واستدامة ونجاح التنمية المحلية. ولا يتحقق هذا إلا بتحجيم القوى المعطلة لنموه وتراكمه المتمثلة في هيمنة الدولة وفي أوضاع الفقر والتخلف وعدم الثقة في القدرات الجماعية والعمل التعاوني الذي تعيشه كثير من المجتمعات المحلية.

سابعًا: أزمة القيادات

نتيجة لضعف الثقة التي تعم المجتمع المصري، وخبرة الجماهير بالقيادات التي تعزز هذه القناعة، تجد قيادات المؤسسات، وقيادات المجتمعات المحلية صعوبة في تنمية أواصر التضافر والتعاون والعمل الجماعي الهادف. ويعود هذا في جزء منه إلى ممارسات القيادات ذاتها. ففي حالات عديدة، تكون قناعات الريبة والشك الموجهة للقيادات مصدرها خبرات فعلية بسوء استخدامها للسلطة وللمواقع القيادية، وبخاصة إذا تعلق الأمر بالقيادات الوسطى والدنيا السياسية والإدارية التي تتعامل مع الجماهير المحلية. فنتيجة لضعف منظومة الرقابة والمساءلة الجماهيرية لهذه القيادات بحكم فقر وجهل وأمية الجماهير، وضعف تنظيماتها، فإن الموقع القيادي يصبح مصدرًا لفرص مفتوحة للفساد واستغلال النفوذ، يقترن به ممارسات تفتقد الأمانة والنزاهة. وهكذا يتأكد ويترسخ لدى الناس قناعات عدم الثقة. ويصبح السعى لتولى موقع قيادى مدفوعًا (في نظر الناس) بالمنافع والمكاسب الشخصية. ويصبح النفاق والتقرب من هذه القيادات وسيلة لقضاء المصالح والمشاركة في المغانم.

ويلعب النمط القيادي المستخدم دورًا إضافيًا في تحجيم قدرة المجتمعات المحلية Communities على تنظيم نفسها والإمساك بزمامها أمورها. فالنمط القيادي الشائع في المجتمع المصري، بحكم ثقافة التسلط Authoritarian Culture السائدة فيه، يعتمد على تركيز السلطة وضعف التفويض والتشاور والحوار والقرار الجماعي. ويتسق هذا مع نظرة المجتمع المصري وتوقعه من القائد في أن يكون قويًا وحازمًا وممسكًا بزمام الأمور والسلطة. ولا يسهم هذا النمط من القيادة في تنمية روح الفريق، ولا في تنمية ثقة أفراد الجماعة بقدراتهم مجتمعين. وهو يعني أن النجاح المؤسسي يرتبط بأنماط قيادية متسلطة وصارمة وحازمة، وحامية لسلطاتها ومواقعها كذلك. وتكرس وتعزز هذه الأنماط القيادية، أوضاع تسلط المؤسسات، وضعف المساءلة الجماهيرية، وضعف الديمقراطية والتشاور في المجتمع عمومًا. وربما يفسر هذا الحلقة المفرغة لغياب الديمقراطية ليس فقط على المستوى السياسي، وإنما في الأعماق والجذور المجتمعية. حيث لا توجد فرص في ظل سيادة هذا النمط داخل الأسرة، والمدرسة، ومنشآت العمل وغيرها من المؤسسات، لظهور قيادات ديمقراطية تملك قناعاتها

ومهاراتها، ولتكوين ثقافة مجتمعية محابية للحوار والديمقراطية والمشاركة في السلطة وتبادلها وتداولها.

ثامنًا: فشل النظام القانوني

يمثل انتشار أو اتساع المعاملات الاقتصادية غير الرسمية بما فيها الملكيات العقارية وملكيات الأصول المادية، وعزوف أغلب الناس عن التعامل مع المؤسسات الاقتصادية الخدمية مثل البنوك نوعًا من الفشل للنظام القانوني / المؤسسي في مجال الاقتصاد. كما يمثل عزوف أغلب المواطنين عن المشاركة السياسية، وعدم اعتداد من يشاركون في قلب حلبة العمل السياسي، بالقواعد القانونية القائمة (انتشار ظواهر التلاعب بنتائج الانتخابات، وتحيز أجهزة الدولة لصالح الحزب الحاكم، وعدم تكافؤ الفرص في التنافس السياسي) فشلًا للنظام القانوني في المجال السياسي. كما يمثل التزايد الكبير في النزاعات التجارية والمدنية، وتضخم عدد القضايا المعروضة على المحاكم، مؤشرًا إضافيًا على الفشل القانوني في مجال النظام الاقتصادي الاجتماعي. وكذلك فإن تسيير الناس لشئونهم عامة بعيدًا عن نطاق القواعد القانونية الرسمية، وباستقلال عنها، يعني فشل النظام القانوني في أن يوفر مظلة لتعاملات الناس، وفي أن يتغلغل في مختلف جوانب حياتهم.

ليست المشكلة في نقص القواعد القانونية، فمصر بها ثلاثة وستون ألف تشريع تنظم مختلف أوجه الحياة والتعامل والنشاط، وبها ما يزيد على أثنى عشر كلية للحقوق، تخرج سنويًا عشرات الآلاف من الكوادر القانونية. على العكس تماما، فالمشكلة الحقيقية تكمن في الأثر السلبي للتضخم التشريعي من ناحية، وفي المنهج أو الفلسفة التي يصنع ويدار بها ويوظف فيها القانون في مصر من ناحية ثانية.

ويرجع الفشل القانوني المشار إليه، في جزء كبير منه، إلى هذين العاملين (التضخم التشريعي، ومنهج أو فلسفة القانون). وقد وجد داتا ونوجنت (Datta& Nugent, 1986)، خلال الفترة من ١٩٦٠ إلى ١٩٨٠، أن كل زيادة في عدد المحامين في قوة العمل مقدارها واحد بالمائة، يقابلها نقص في معدل النمو الاقتصادي بمقدار يتراوح من ٣,٦٨ إلى ٤,٧٦ في

المائة. ويعني هذا أن النمو الاقتصادي يرتبط عكسيا بزيادة كثافة القانونيين والمحامين في المجتمع. ولا يتعلق الأمر بتأثير القانونيين العكسى على النمو الاقتصادي، وإنما أيضًا على المشاركة السياسية، وعلى الأداء الإداري للحكومة، وعلى انتظام أوضاع المجتمع بصفة عامة. فلا قيمة للتمسك بقواعد قانونية، لا تسهم بالضرورة في تحسين أحوال القطاعات المهمشة عندما تشكل الأغلبية في المجتمع، وفي زيادة قاعدة مشاركتهم السياسية في النظام، وفي تحسين وتوصيل أداء الخدمات الحكومية إليهم في يسر، وفي الارتقاء بممارسات المجتمع بصفة عامة.

وفيما يتعلق بالمنهج القانوني، فمن الواضح أن أغلبية القوانين الموجودة، مستعار أو مقتبس من نظم قانونية لمجتمعات متقدمة، وبخاصة فرنسا. مما أوجد حالة من الاغتراب للنظام القانوني عن ثقافة المجتمع واحتياجاته، أي عن العقد الاجتماعي القائم بين أغلب الناس، ولذلك ينصرف الناس عنه. ومهما كانت النصوص القانونية في هذه الحالة من حيث الدقة والإحكام ورشاقة الصياغة، فلن تفلح هذه " المجّملات" في سد الفجوة بين واقع ثقافة المجتمع واحتياجاته وبين النظام القانوني القائم. ويتضح ذلك بصورة جلية إذا أخذنا نظم الملكية كمثال للفشل القانوني. ففي نظم الملكية في مصر، يمكن القول أن القوانين المتعلقة بالملكية هي السبب في هروب الناس إلى القطاع غير الرسمي. ويرجع ذلك إلى عدد من الأسباب: (De Soto,1997)

١- عدم ملاءمة هذه القوانين والإجراءات الإدارية المرتبطة بها للسواد الأعظم من الناس، وبخاصة الأميون والفقراء والمهمشون منهم. حيث تحوى النظم القانونية متطلبات وإجراءات معقدة ومطولة (مثل نظم المسح والخرائط في الملكيات العقارية)، لا تفي بأوضاع واحتياجات وطموحات هؤلاء الناس.

٢- ارتفاع تكلفة نظام التسجيل والملكية، إلى الدرجة التي يبدو معها للناس أن البقاء خارج النطاق الرسمي أوفر وأيسر.

٣- انحياز النظام للملكيات ذات القيمة الكبيرة وضد ملكيات الأصول ذات القيمة المحدودة الصغيرة، واحتوائه على ثغرات لا يستطيع الاستفادة منها إلا النخب وذوى النفوذ السياسي والإمكانيات الاقتصادية الأعلى.

٤- محدودية المنافع المترتبة على الاندماج في القطاع الرسمي بالنسبة للكثير من الأصول، لعدم وجود نظم لمعاييرها وقياسها وتصنيفها، بما يمكن من التعامل بها في الأسواق وفق هذه المواصفات المعيارية. ونتيجة لذلك يتم تداول هذه الأصول في أسواق ضيقة للغاية، وبالاعتماد على المعاينة والفحص المباشر للأصول قبل الشراء، مما يؤدي إلى عدم إمكانية توليد قيمة إضافية، نتيجة لضيق السوق، وعدم المعايرة، وعدم إمكانية الاقتراض بضمان الأصول نتيجة لعدم المعايرة وعدم التسجيل.

٥- وجود اعتقادات لدى حائزي الأصول، بعدم جدوى التسجيل، ونقص الوعي لديهم بفوائد ومنافع الانخراط في النظام الرسمي، وعدم سعى النظام الرسمي للتلاؤم مع أوضاعهم وأعرافهم واحتياجاتهم.

٦- شيوع الانصراف عن نظم الملكية القائمة، واتساع دائرة النظام غير الرسمي، يؤدي إلى جعل تحقيق الامتثال لقوانين الملكية صعبًا ومكلفًا على الحكومة ذاتها، حيث تضطر الحكومة إلى إقامة أجهزة إدارية ذات نظم عالية التقنين(والتعقيد كذلك)، نفقاتها الثابتة عالية نسبيًا، ولا يستفيد منها إلا قله محدودة، مما يعني ارتفاع تكلفة التسجيل والملكية الرسمية للعملية الواحدة.

ويعود جزء كبير من أسباب الفشل القانوني، إلى منهج تعليم وتدريس القانون في كليات الحقوق في مصر. فخلافًا لكليات أو مدارس القانون Law School في البلاد الأنجلوساكسونية مثل المملكة المتحدة، والولايات المتحدة، وكندا وأستراليا، يعتمد تعليم وتدريس القانون في مصر على نصوص تفصيلية، تغطى مختلف المجالات (القانون المدني، القانون التجاري، القانون الجنائي، قانون الأحوال الشخصية، قانون المرافعات،... وغيرها). يتم التركيز على شرحها وتحليلها تفصيلًا. ويختلف هذا عن النظم الأنجلوساكسونية، حيث تعتمد هذه

النظم على مبادئ عامة يتم تحليل ودراسة تطبيقاتها المختلفة، ويتم التركيز على كيفية تكييف المبدأ مع الظروف والمتغيرات الواقعية. وينجم عن هذا الفارق الجوهرى، أن يتم إعداد طالب الحقوق / القانون في مصر ليعمل كمخزن عقلى لهذه النصوص، أي ليكون حافظًا لها، دون أن يكون لديه قدره بالضرورة على تقييمها، أو تبين جوانب قصورها، أو كيفية تطبيقها على حالات ووقائع وظروف مختلفة. كما يترتب على هذا تكريس التقديس لهذه النصوص، وخلق نزعة عقلية شديدة المحافظة والجمود، ومقاومة بشدة للتغير، يضيق لديها هامش المرونة إلى أدنى مدى.

تاسعًا: تصدع الأبعاد القيمية والأخلاقية والسلوكية

يعاني المجتمع المصري حاليًا من تداعي وضعف الركائز القيمية والأخلاقية اللازمة لتحقيق تقدم ونجاح مؤسساته، ولتحقيق تنميته وتقدمه عمومًا. وتمثل الأبعاد الثقافية للمجتمع ككل وللمؤسسات العاملة فيه (الثقافة المؤسسية) عنصرًا مغيبًا في خطط وبرامج التنمية في مصر. وتتكون الأبعاد الثقافية ذات العلاقة بالتنمية من القيم المشتركة Shared Values والمعتقدات والقناعات Believes والاتجاهات الذهنية Attitudes، والقواسم والتقاليد والأنماط السلوكية الشائعة Common Behaviors and Traditions، والروابط والعلاقات الاجتماعية Social Relations. ولا توجد أنماط أو تشكيله مثلى من هذه الأبعاد، يمكن القول أنها تتسق مع متطلبات التنمية. لكن هناك قواسم مشتركة بين الدول المتقدمة، وبين الدول التي حققت طفرة تنموية (مثل دول شرق آسيا)، تشير إلى أهمية عناصر معينة من البنية الثقافية يتطلبها المجتمع المعاصر في جوانب حياته الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

وتتمثل بعض هذه العناصر والجوانب في الآتي :

القيم:

- احترام وتقدير الوقت.
- الادخار، والترشيد في الإنفاق.
- العمل الشاق المثابر.
- احترام النظام / القواعد.

- النزاهة.
- تقدير قيمة الحوافز المختلفة : المالية / الاجتماعية / المعنوية.
- التعاون والعمل الجماعي.
- الدقة والإتقان / احترام المواصفات.
- العدالة / الإنصاف.

المعتقدات:

- الارتباط بعقيدة دينية (مصدر قيمى وأخلاقى عام).
- الإيمان بالعلم وبالمنهج العلمي / احترام العقل.
- الإيمان بقدرات الإنسان.
- الإيمان بالحرية / الديمقراطية.

الاتجاهات:

- حب الوطن / الجماعة.
- الولاء (للأسرة / العشيرة / القيادة / المؤسسة).
- الثقة (الآخرين / المؤسسات).
- النظرة للقيادات.
- المخاطرة.
- الثقة في النظام السياسي.
- النظرة للتنافس / التعاون.

التقاليد والعادات والأعراف السلوكية والعلاقات الاجتماعية

- طقوس الأفراح والأحزان والاحترام والمجاملات الاجتماعية.
- أنماط وأعراف التخاطب والاتصال.
- هيكل المكانات الاجتماعية ومعاييرها.
- الانضباط السلوكي.

- معايير التبادل والتفاعل الاجتماعي.
- أنماط العمل التعاوني.

يشكل نقص أو ضعف العناصر السابقة في الثقافة المجتمعية، وفي ثقافة المؤسسات، أحد أهم القوى المعطلة للإنجاز والتقدم التنموي في جميع المجالات في مصر. فلا زالت الثقافة السائدة بعيدة في كثير من جوانبها عن المقومات المطلوبة للتقدم والإنجاز والتفوق التنموي. ونفس الشيء يمكن أن يقال عن التحول الديمقراطي، أو أي تحولات مجتمعية أخرى تقودها وتوضع لها أنظمة وقواعد مؤسسية. فهذه المؤسسات يلزمها بنية ثقافية تحتية أو أساسية Cultural Infrastructure ينبغي أن تتسق معها وتعززها. وما لم يتم إحداث تحول في هذه البنية الثقافية في مصر، وإيلاء التغيرات التي تطرأ عليها الاهتمام الواجب، ولإعادة توجيهها أو لتعديل مسارها، أو لتعزيز التغيرات التي بدأت بها إذا كانت في الاتجاهات المطلوبة، فإن النتائج غير المقصودة قد تبدد مرحلة التحول وجهود التنمية برمتها. ولعل أبلغ مثال على هذا، هو ما حدث للثقافة المؤسسية لشركات القطاع العام في مصر، بعد إعلان سياسة الانفتاح الاقتصادي، وتنامي ثقافة استهلاكية تفضل المنتج الأجنبى، وتحتقر العمل المنتج، والنظر إلى هذه الشركات باعتبارها عبء على المجتمع، ودون تغيير نظام الحوافز والقوى المحفزة التي تعمل في ظلها هذه الشركات بعد خبو جذوة المد الاشتراكي، والتحول إلى المجتمع المنفتح استيراديًا، واستثماريًا. لقد تحولت الثقافة المؤسسية في هذه الشركات إلى انكفاء الإدارة والعاملين على تحقيق مصالحهم الخاصة وأمانهم الوظيفي. وصار التكاسل والاسترخاء واستمراء المزايا دون مقابل من الجهد، والركود وتجنب مخاطر التطوير، وعدم الاهتمام بمطالب الأسواق والعملاء اعتمادًا على الأوضاع الاحتكارية لهذه الشركات، قواسم مشتركة بينها. وما يقال عن شركات القطاع العام، يمكن أن يمتد لتحليل الأوضاع الثقافية لمؤسسات التعليم. فالتركيز على الامتحانات، وعلى الدرجات في الشهادات النهائية، وتركيز الأسئلة في هذه الامتحانات على التذكر الأصم، وليس التحليل أو التقييم أو المقارنة أو الاستنتاج، وليس بالطبع على اكتشاف المعلومة ذاتيًا، تكدس وتضخم المناهج، ورداءة الكتب الرسمية المقررة مضامينًا ومنهجًا وشكلًا وإخراجًا، خلق ثقافة مؤسسية، بل ومجتمعية، تنظر إلى التعليم باعتباره اجتياز الامتحانات، والحصول على شهادات، وليس باعتبار أنه يمثل

مضامين معرفية، وقدرات يلزم تنميتها لتحقيق استمرارية التعلم. وفي وضع كهذا، سائد وشائع على مستوى المدارس والجامعات الحكومية والخاصة في مصر، فإن الإيمان بالعلم، واحترام المعرفة والسعى لتنميتها، والتعلم المستمر، وامتلاك قدرات التحليل والتقييم والنقد والاستنتاج وتشكيل الأفكار، والعمل التعاوني الجماعي، والنزاهة، يصاب أغلبها في مقتل خلال مراحل التعليم. وبذلك تسهم الثقافة السائدة في مؤسسات التعليم وفي نظرة المجتمع له في تخريج أفراد يحملون قيمًا وقناعات واتجاهات وعادات ذهنية معاكسة ومناقضة للتنمية ينقلونها إلى مختلف المؤسسات التي سيعملون فيها أو يتعاملون معها بعد تخرجهم.

والتنبيه إلى أهمية الأبعاد والعناصر الثقافية في عمل المؤسسات وفي التنمية، لا يقصد به أنها تمثل مجالًا طيعًا أو سهلًا. فعلى العكس، يمثل هذا المجال أصعب المجالات وأكثرها تحديًا للجهود التنموية على المستوى المجتمعى أو المؤسسي. لكن إدراجه ضمن أهداف وجهود التنمية، والنجاح في تحقيق تحولات فيه، في الاتجاه الداعم والمتوافق مع الأنماط السلوكية التي تفترضها أو تقوم عليها المؤسسات في مختلف المجالات، يمثل بداية صحيحة مبشرة.

تقييم نواتج حوكمة التنمية

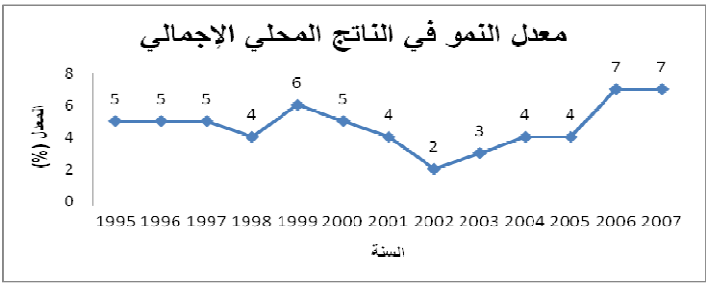
تقاس فاعلية منظومة حوكمة التنمية بالنواتج التي تحققها. وقد أثرت جوانب وعوامل فجوة الحوكمة والعجز المؤسسي التي تم تحليلها في الأجزاء السابقة بدرجة كبيرة على مختلف جوانب التنمية في مصر. ويمكن تقييم آثار أوضاع الحوكمة والعوامل المؤسسية التي تم تناولها على أداء التنمية وفق النموذج المقترح في هذه الدراسة من بعدين: التنمية الاقتصادية، والتنمية الإنسانية. ونتناول كل بعد منهما فيما يلي.

أولاً: التنمية الاقتصادية

فيما يلي تحليل وتقييم لأداء التنمية الاقتصادية في مصر.

النمو الاقتصادي

يمثل معدل النمو في الناتج المحلي الإجمالي أحد المؤشرات المهمة لأداء التنمية باعتبار أن الدخل يمثل أحد الوسائل الرئيسية لإشباع الحاجات الأساسية، وإن كان لا يمثل بالضرورة المقياس الوحيد لجودة الحياة، ولا الوسيلة التي تفي بإشباع كل الحاجات. فالدخل يمثل عنصرًا ضروريًا، لكنه ليس كافيًا للدلالة على جودة الحياة وإشباع كل الحاجات الأساسية. وفضلًا عن هذا فإن التغير في معدل النمو لا يعكس أو يشير إلى درجة التفاوت في الدخول، وقد يطمس فروقًا شاسعة قد تشتمل على حرمان اقتصادي لفئات عديدة، لم تستفد على هذا النحو. لذلك ينبغي أن يؤخذ معدل النمو بكثير من الحذر، وينبغي أن يدعم بمؤشرات مكملة أخرى. وفيما يلي بيانًا بتطور معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي في مصر خلال الفترة من ١٩٩٥ إلى ٢٠٠٧.



السنة	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩	٢٠٠٠	٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧
المعدل	٥%	٥%	٥%	٤%	٦%	٥%	٤%	٢%	٣%	٤%	٤%	٧%	٧%

المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي

يتصف معدل النمو الاقتصادي وفق المؤشر السابق خلال الفترة من ١٩٩٥ حتى ٢٠٠٧ بالتذبذب. ويؤدي هذا التذبذب إلى عدم إمكانية إحداث تحسينات تراكمية متصاعدة في مستوى معيشة المصريين، خاصة الفئات الدنيا منهم، لأن انخفاض معدل النمو غالبًا ما يقع عبؤه وأضراره على الفقراء والمهمشين، حيث تتقلص فرص العمل وتحسين الدخل والعيش الكريم كلما هبط معدل النمو، ولا يصيبهم بالضرورة نصيب وافر من الخير في حالة ارتفاع معدل النمو. ليس هذا بالضرورة قانونًا اقتصاديًا، وإنما وصف للحال في مصر خلال العقود الثلاثة الماضية.

ويرى البعض أن إحدى الصعوبات الجوهرية التي اعترضت، ولا زالت تعترض، تحقيق معدل نمو اقتصادي عالى، ليكون منتظمًا ومستقرًا، تكمن في الانخفاض الشديد في معدل الادخار، حيث يتطلب الوصول بمعدل النمو إلى ٧% سنويًا أن يرتفع معدل الاستثمار من ١٧% سنويًا (وفق إحصاءات ٢٠٠٦/٢٠٠٧) إلى ٢٨% سنويًا (أي إلى نسبة ٢٨% من الناتج المحلي الإجمالي). هناك إذن فجوة تمثل ١١% (الفرق بين معدل الاستثمار المطلوب، ومعدل الادخار الراهن) ينبغي سدها في معدل الادخار، أو الاعتماد على تدفق خارجي لرأس المال من خلال الاستثمارات الأجنبية والقروض والمعونات، وهي مصادر غير مستقرة وغير مستدامة. وللدلالة على تدني معدل الادخار في مصر، ينبغي مقارنته بالدول التي حققت وما زالت تحقق طفرات تنموية كبرى مثل الصين وكوريا. فقد بلغ معدل الادخار من الناتج القومي الإجمالى في الصين ٥٠,٦% في عام ٢٠٠٦، وبلغ حوالي ٣٠,٦% في كوريا. وتكشف هذه المقارنة عن فجوة هائلة بين معدل الادخار في مصر وهذه البلاد. ويفسر تدني معدل الادخار في مصر، اتساع قاعدة الفقراء (الذين لا يملكون ما يمكن أن يدخروا منه)، وتزايد نزعة

الإنفاق الاستهلاكي الترفي والتفاخري لدى الطبقات الغنية الجديدة، لأن نسبة كبيرة من دخولها جاءت من مصادر ريعية سهلة.

ويرجع تذبذب معدل النمو الاقتصادي خلال العقود الثلاثة الماضية إلى أخطاء في توجيه السياسات التنموية، أدى إلى اختلال الهياكل الإنتاجية، وإلى تدهور الإنتاجية الحقيقية نتيجة قصور في تنمية كفاءة وقدرة عناصر الإنتاج، وإلى إفراط في الإنفاق على البنية الأساسية (خاصة المدن الجديدة) دون أن يواكبها مشروعات إنتاجية تتناسب مع حجم ما أنفق. ويعكس قصور ناتج الاستثمار في البنية الأساسية، أن ضعف استجابة الاستثمار الخاص ترجع بدرجة كبيرة إلى قصور البنية المؤسسية، وإلى وجود معوقات مؤسسية في مناخ وبيئة الاستثمار، تقلل من جاذبية مصر بالنسبة لرأس المال الخاص الوطني والأجنبى. ولم يفلح الاستثمار الكبير في مشروعات البنية الأساسية التي قامت بها الدولة، ولا الحوافز والإعفاءات الضريبية التي قدمت من قبلها لتشجيع الاستثمار، في التخفيف من أثر جوانب القصور والمعوقات المؤسسية.

التشغيل (البطالة)

بلغ معدل البطالة وفق الإحصائيات الرسمية ٧,٧ %في عام ١٩٧٦ ، بعد أن كان ٢,٥% في عام ١٩٦٠. ثم قفز إلى ١٤,٧% في عام ١٩٨٦، ثم هبط إلى ١٠% في عام ١٩٩٣/٩٢. تراجع بعدها تراجعًا طفيفًا إلى ٩,٢% في عام ١٩٩٥/١٩٩٦، وإلى ٨,٣% في ١٩٩٨/٩٧ ثم ٧,٩% في عام ١٩٩٩/٩٨. وعاد بعد ذلك معدل البطالة إلى الارتفاع خلال السنوات الأربع الأخيرة نتاجًا لاستمرار الركود الاقتصادي، فوصل إلى نحو ١٠,٦% في عام ٢٠٠٤، ثم إلى ٨,٧% في ٢٠٠٨ وفق الإحصائيات الرسمية، وهناك انتقادات كثيرة حول دقة واتساق مؤشرات البطالة في مصر، حيث يقدرها البعض بأعلى مما تشير إليه هذه الإحصائيات (الرسمية)، حيث يصل المعدل الفعلى إلى ضعف الرقم الرسمي أي إلى ما يقارب ١٧%، لأن نسبة جوهرية من المتعطلين لا يسجلون أسماءهم في مكاتب العمل. بل أن المؤشرات الرسمية للبطالة لا تتضمن البطالة الموسمية، التي تمثل نوعًا مستترًا من البطالة. ولا تحوي البطالة المقنعة التي تتغلغل في هياكل التوظف الموجودة في الأجهزة الحكومية، وفي

شركات القطاع العام التي لم يتم خصخصتها بعد. ولعل أهم ما في ظاهرة البطالة، هو وجود نسبة كبيرة من المتعطلين من فئة المتعلمين الحاصلين على شهادات متوسطة وبعض الشهادات الجامعية. مما يعني أن جزءًا من البطالة التي يعاني منه المجتمع تمثل بطالة متعلمين. وتقف معدلات البطالة العالية والمزمنة عقبة تتعثر بسببها الكثير من السياسات والبرامج الإصلاحية. ويقع على رأس هذه البرامج تخفيض حجم الجهاز الحكومي، والسير قدمًا في برامج الخصخصة، وإعادة هيكلة الهيئات الاقتصادية. ولو كان معدل النمو الاقتصادي ككل، وفي القطاع الخاص على وجه الخصوص، في مستوى عال عبر فترة زمنية ممتدة خلال الثمانينيات والتسعينيات، لما برزت ظاهرة البطالة المزمنة بجوانبها السابق الإشارة إليها. وتعد مشكلة البطالة واحدة من أخطر المشكلات والتحديات التنموية التي تواجهها مصر الآن، إن لم تكن أهمها وأخطرها على الإطلاق. ومنبع الخطورة هنا كما يشير عالم الاقتصاد رمزى زكى (١٩٩٩) لا يكمن فيما تمثله هذه الموارد المعطلة من إهدار في عنصر العمل البشري، وما ينجم عنه من آثار اقتصادية، وإنما يكمن في النتائج الاجتماعية الخطيرة التي ترافق حالة التعطل، وبالذات فيما بين الشباب.

عدالة توزيع الدخل

يمثل تحسين مستوى دخل ومعيشة الفئات الأقل حظًا في المجتمع، ضمن تحسين دخول ومستوى معيشة مختلف طبقات المجتمع، وتحقق عدالة توزيع الدخل والثروة؛ أحد الأهداف الأساسية للتنمية، وإحدى النتائج التي يقاس بها نجاحها.

وفيما يلي جدولًا مقارنًا يبين معدلات الفقر في مصر لعام ٢٠٠٠، ٢٠٠٥. وتشير النسب الواردة في الجدول إلى ارتفاع نسب الفقر بدرجاته المختلفة في الريف ومحدودية التحسن في معدلاته خلال الفترة المذكورة.

معدلات الفقر في مصر

البيان	٢٠٠٠			٢٠٠٥		
	الحضر	الريف	المتوسط	الحضر	الريف	المتوسط
نسبة شديدي الفقر Extremely Poor	%٠,٨	%٤,٤	**%٢,٩**	%١,٧	%٥,٤	**%٣,٨**
نسبة الفقراء Poor	%٩,٣	%٢٢,١	**%١٦,٧**	%١٠,١	%٢٦,٨	**%١٩,٦**
نسبة القريبين من حد الفقر Near Poor	%٢٠,٦	%٢٩,٨	**%٢٥,٩**	%١٥,٨	%٢٤,٩	**%٢١**
المجموع	%٢٩,٩	%٥١,٩	**٤٢,٦ %**	%٢٥,٩	%٥١,٨	**%٤٠,٥**

المصدر: تقرير مشترك بين وزارة التنمية الاقتصادية ومجموعة التنمية الاجتماعية والاقتصادية بالبنك الدولي، ٢٠٠٧

لقد بدأ المسئولون في مصر يدركون أن معدل النمو الذي تحقق لم يصل إلى القاعدة العريضة من أفراد المجتمع، وأن ثمة إشكالية محيرة تبرز بقوة تتمثل في أن الزيادة في معدل النمو اقترن بجمود معدلات البطالة، وعدم تحسن أوضاع الطبقات الفقيرة، وارتفاع الأسعار، بما يعني مزيدًا من التدهور في أوضاع ذوى الدخول الثابتة والشرائح الفقيرة منها. لكن النقاش والحوار الذي يشارك فيه المسئولون والاقتصاديون الحكوميون والرسميون يحلل هذه الظواهر باعتبارها نتوءات عارضة أو ظواهر استثنائية في سياسات اقتصادية وتنموية سليمة، وليس باعتبارها مؤشرا لخلل أعمق في هذه السياسات.

وقد أشار تقرير ٢٠٠٨ للتنافسية المصرية الصادر عن المجلس الوطني للتنافسية إلى أن نسبة الفقر بلغت ٤٣%، وهي نسبة عالية. ويرى كاتب هذه الورقة أن الفقر النسبي أي الشعور بالفقر يمثل نسبة أعلى من النسبة السابقة قد تصل إلى أكبر من ٦٠% في ظل حجم التفاوت الكبير في الدخول والنمط البذخى التفاخري المبالغ فيه لحياة وإنفاق الطبقة العليا (الأغنياء الجدد) في مصر.

التنافسية

فيما يلي تحليل للتنافسية الاقتصادية لمصر وفقًا للمؤشرات الواردة في التقرير العالمي للتنافسية Global Competitiveness Report، الصادر في ٢٠٠٩ عن المنتدى الاقتصادي العالمي:

	٢٠٠٨/٢٠٠٧	٢٠٠٩/٢٠٠٨
الترتيب العام لمصر	٧٧	٨١
عدد الدول	١٣١	١٣٤

يقوم التقييم على درجات ١٢ عامل تشكل ثلاث مجموعات.

المجموعة الأولى: المتطلبات الأساسية Basic Requirements

- المؤسسات.
- البنية التحتية.
- استقرار الاقتصاد الكلي.
- الصحة والتعليم الأساسي.

المجموعة الثانية: عوامل تحسين الكفاءة Efficiency Enhancers

- التعليم العالى والتدريب.
- كفاءة الأسواق السلعية.
- كفاءة سوق العمل.
- تقدم وتطور أسواق المال Financial Market Sophistication.
- الاستعداد التكنولوجي.
- حجم السوق.

المجموعة الثالثة: الابتكار والتطور

- تقدم وتطور الأعمال.
- الابتكار.

وفيما يلي ترتيب مصر في كل مجموعة من مجموعات العوامل السابقة وفق تقرير ٢٠٠٨-٢٠٠٩:

العوامل	الترتيب
المتطلبات الأساسية	٨٣
عوامل تحسين الكفاءة	٨٨
عوامل الابتكار والتطور	٧٤

ومن الواضح أن ترتيب مصر يعتبر متدنيًا في مجموعات العوامل الثلاثة. لكن عوامل تحسين الكفاءة تعتبر الحلقة الأضعف من بين مجموعات العوامل. وفيما يلي بيان بالترتيب في العوامل الجزئية التي حصلت فيها مصر على ترتيب أفضل أو أسوأ من ترتيبها العام:

عوامل الترتيب الأفضل	الترتيب
المؤسسات	٥٢
البنية التحتية	٦٠
حجم السوق	٢٧
تقدم وتطور الأعمال	٧٧
الابتكار	٦٧

عوامل الترتيب الأسوأ	الترتيب
استقرار الاقتصاد الكلي	١٢٥
الصحة والتعليم الأساسي	٨٨
التعليم العالى والتدريب	٩١
كفاءة الأسواق السلعية	٨٧
كفاءة سوق العمل	١٣٤
تقدم وتطور أسواق المال	١٠٦
الاستعداد التكنولوجى	٨٤

ويلاحظ على ترتيب مصر في عامل المؤسسات أنه يعكس توافر البنية المؤسسية التحتية اللازمة للنشاط الاقتصادي، بأكبر مما يعني كفاءة هذه البنية في إنجاز المعاملات. كذلك الحال فيما يتعلق بحجم السوق، وهو عامل يرتبط بالسياق الاقتصادي، حيث حصلت مصر على ترتيبًا متقدمًا (٢٧). لكن حقيقة الأمر أن حجم السوق متمثلًا بدرجة كبيرة في عدد السكان وقدرتهم الاقتصادية، لا يعكس الحجم الفعال Effective Size الذي يمكن أن يترجم إلى طلب فعال نتيجة وجود عدد كبير من السكان خارج نطاق الطلب الفعال بالنسبة لكثير من السلع والخدمات، بسبب ارتفاع نسبة الفقر (٤٣% وفق تقرير المجلس المصري للتنافسية، ٢٠٠٨). كما يلاحظ أن ترتيب مصر في عديد من العوامل كان شديد التدنى، حيث كانت الأسوأ بين جميع الدول في كفاءة سوق العمل (١٣٤). وحصلت على ترتيبًا متدنيًا للغاية (١٢,٥) في استقرار الاقتصاد الكلي (نتيجة للعجز في إدارة السياسات العامة الكلية). وحصلت كذلك على ترتيبًا متدنيًا في تقدم وتطور سوق المال (١٠٦) نتيجة لضعف منظومة الحوكمة في هذا السوق ونتيجة لوجود نسبة كبيرة من الشركات مغلقة.

أبعاد اقتصادية أخرى

فضلًا عن الأبعاد السابقة هناك مؤشرات تشير إلى ضعف التضمينية الاقتصادية نتيجة ارتفاع نسب الفقر وارتفاع نسبة الاقتصاد غير الرسمي (٣٥%) وازدياد عدد وكثافة المناطق العشوائية ومحدودية دور المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر بحكم استبعادها من الكثير من خدمات التنمية والدعم وبناء القدرة والشبكات الاقتصادية. ويقع ضمن ضعف التضمينية الاقتصادية محدودية نسبة المنشآت الاقتصادية التي تندرج تحت مظلة المؤسسات المتطورة مثل الشركات المساهمة، والشركات المسجلة وتلك التي يجرى التعامل عليها في بورصة الأوراق المالية، وكذلك وجود نسبة كبيرة من المعاملات التجارية تتم خارج القطاع المصرفي. وتعتبر محدودية استخدام أدوات الدفع المصرفية (الشيكات، وبطاقات الائتمان وغيرها) مؤشرًا لضعف التضمينية في القطاع الصرفي.

هناك أيضًا عدم توازن في التنمية بين القطاعات، وبين الحضر والريف. وفجوة كبيرة بين المحافظات وبخاصة بين محافظات الوجه البحري والقبلي. فلا زالت المناطق الريفية في صعيد مصر تعاني من ارتفاع نسب الفقر والبطالة وضعف البنية التحتية والخدمات الأساسية وقصور الاستثمارات العامة والخاصة.

وفيما يتعلق بالحفاظ على الموارد البيئية هناك دلائل على التدهور البيئى متمثلًا في مؤشرات تلوث الهواء والمياه والموارد الطبيعية الأخرى. ويتمثل الخطر الأكبر في التآكل المتزايد في الأراضى الزراعية القديمة التي تكونت عبر آلاف السنين، نتيجة البناء العشوائى عليها. ويقدر الخبراء أن استمرار هذه الظاهرة يهدد بكارثة الاختفاء الكامل لأراضى الدلتا خلال ٦٠ عامًا. ولا يغير من الصورة عمليات الاستصلاح التي تتم في مناطق عديدة خاصة في الصحراء، حيث لا تعتبر بديلًا عن الأراضى القديمة في الدلتا والوادي.

ثانيًا: التنمية الإنسانية[١]

يمكن القول أن ثمة تغير كبير حدث في نمط معيشة وأسلوب حياة ومستوى وعى نسبة متزايدة من المصريين عبر العقود الثلاثة الأخيرة. فهناك تغير في الأبعاد الاقتصادية والتعليمية التي ساهمت في هذا التغيير. لكن هذا التحول اقترن باتساع دوائر الحرمان والإحباط وعدم العدالة لدى أعداد كبيرة من الناس في مصر. لقد دخلت بيوت وأسر المصريين خلال العقود الأخيرة أدوات الحياة الحديثة مثل التليفزيون والأدوات المنزلية الكهربائية وخدمات الاتصال التليفونى والتليفون المحمول، وتزايد عدد مشتركي ومستخدمي الإنترنت وقارئي الكتب والصحف، وزاد عدد الأفلام والمسرحيات وعناصر الإنتاج الفنى الأخرى وتطورت البرامج التليفزيونية وزاد عدد الفضائيات ومشاهدي ومستخدمى هذه المنتجات والخدمات. لكن جزءًا كبيرًا من هذه المنتجات والخدمات اتسم بتدني الجودة، فضلًا عن أن جزءًا كبيرًا منها بقي بعيدًا عن منال فئات كثيرة من المصريين، ولم تحقق الارتقاء المعنوي والفكري والوجداني لغالبيتهم. ويمثل التدهور في الذوق العام وفي الحس الجمالي، وزيادة التوتر والضغوط والقلق

[١] سبق التعريف بالتنمية الإنسانية في موضع سابق بالدراسة.

والشعور بالظلم الذي يعاني منه أغلبية المصريين بكل فئاتهم؛ مؤشرات تعكس اضطراب التنمية الإنسانية على الأقل في هذه الجوانب المعنوية والوجدانية. أما الجوانب المتعلقة بالروابط الاجتماعية، فقد أصابها ضعف نتيجة لتفكك العلاقات الاجتماعية والأسرية للمجتمع القديم، وعدم إحلال روابط مؤسسية جديدة توفر مظلة التكافل والتضامن والتعاطف التي كانت توفرها الروابط والعلاقات للمجتمع التقليدي القديم. وقد ساهمت الضغوط الاقتصادية التي أصابت شريحة كبيرة من أسر الطبقة المتوسطة والطبقة الدنيا بفعل التضخم وزيادة الأعباء (الدروس الخصوصية، والرشاوى التي تدفع للحصول على الخدمات العامة، وارتفاع أسعار السكن) وصعوبات الحياة بشكل عام..، ساهمت من خلال غياب عائل الأسرة إما كليًا (في حالة الهجرة المؤقتة للعمل في الدول النفطية) أو جزئيًا (في حالة الاشتغال بأكثر من عمل أو وظيفة)، واشتغال الأمهات وضعف مهاراتهن في التنشئة والتربية والاحتواء العاطفي للأبناء، في تدهور الأوضاع الأسرية ونشأة جيل جديد يفتقر إلى التوجيه التربوي والسلوكي، ولا يخضع لأدوات الضبط التي كان يباشرها المجتمع التقليدي. المجتمع المصري في أوضاعه الراهنة تحول إلى ثقافة تقوم على الفردية والأنانية والانتهازية في التعامل وضعف أدوات الضبط الاجتماعي وضعف شديد في شبكات التكافل والتراحم والتعاطف والتضامن. هذه الصورة، وإن كان يعوزها بيانات ومؤشرات نظامية، إلا إنها تقارب كثيرا الواقع الراهن للجوانب النفسية والاجتماعية والوجدانية للتنمية الإنسانية في المجتمع المصري.

إصلاح منظومة حوكمة التنمية

يمثل تشخيص فجوة الحوكمة والعجز المؤسسي Institutional Deficit نصف الطريق في التعامل معها. لكن الإصلاح الحوكمي والمؤسسي الذي يدعم تقدم وتطور المجتمع المصري، في مختلف جبهات حياته، يتطلب منهجًا في الإصلاح وإعادة البناء، يتسق مع عوامل القصور أو الأزمة، وأسبابها الجذرية، بحيث يوفر فرصة لإحداث تحولات مبدئية صحيحة، تمكن من استقاء الخبرة منها لتصويب مسار الإصلاح والتحول أو لتعزيزه وتوسيع نطاق أو دائرة التغيير.

الغايات والمنهج

ينبغي التأكيد ابتداء على أن إصلاح منظومة حوكمة التنمية وإعادة البناء المؤسسي المطلوب في مصر، يستهدف في النهاية تصويب غايات ومسارات التنمية، على نحو يعظم من إنجازاتها ونتائجها، ويوسع من قاعدة استفادة الطبقات المختلفة على نحو عادل. ويتحقق هذا بإعادة بناء المؤسسات في مختلف القطاعات لكى تنتظم من خلالها –على نحو أكفأ وأفضل– أنشطة وجهود الناس في مختلف جوانب الحياة، في الإنتاج والتبادل والحكم والمشاركة السياسية والعمل الاجتماعي. وهو يعني أن الإصلاح المطلوب ينبغي أن يتوجه لتوفير مشاركة فاعلة للقوى المستفيدة بهذا الإصلاح، وهي مختلف القوى المجتمعية والأطراف المعنية Stakeholders بالتقدم والتنمية بمختلف أبعادها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية. وهذه القوى ينبغي أن تطلق مخطط الإصلاح وإعادة البناء، وأن ينتهي هذا المخطط بإقامة شراكة فيما بينها في السلطة والحكم والمساءلة المشتركة.

وتتحدد علاقة هذه القوى أو الأطراف ببعضها بعضًا من خلال النظام السياسي والنظام القانوني، والنظام الاقتصادي. ويمثل النظام السياسي إطارًا رئيسيًا حاكمًا لهذه العلاقات، فهو يحدد آلية المساءلة بشأنها. ويحدد النظام القانوني الضوابط الرسمية التي تحدد الحقوق والحريات وتضبط المعاملات. ويحدد النظام الاقتصادي طبيعة العلاقة بين المنتجين (القطاع الخاص) والأسواق والدولة وجماهير المستهلكين وكذلك العاملين. وفي نظام اقتصادي يقوم

على إحلال قوى السوق محل قوى التخطيط وسيطرة الدولة، فإن دور الدولة يتمحور في تقديم الخدمات المرفقية، وتوفير الأطر المؤسسية للاستثمار من ناحية، والرقابة على المنتجين بالقدر الذي يحمى مصالح الأطراف المجتمعية الأضعف (جماهير المستهلكين/ المواطنين)، والرقابة على تعاملات وعلاقة هؤلاء جميعًا من خلال الأسواق. وهو يتقلص في جانب علاقة المنتجين بالعاملين إلى الرقابة على علاقات وسوق العمل وتنظيمه، وتقديم وتوفير خدمات التعليم والتنمية البشرية لتمكين العاملين من ناحية، وتوفير احتياجات المنتجين من ناحية ثانية. لكن يبقى الإشارة إلى أن النظام السياسي هو الذي يحدد الوزن والنفوذ النسبي للمنتجين وأصحاب المشروعات، لأنها تتحول في مرحلة لاحقة إلى قوة للضغط السياسي تحاول التأثير على النظم السياسيه، وعلى الدولة لتحقيق وحماية مصالحها. ويمثل جماهير المواطنين والمجتمع، وكذلك العاملين، الأطراف الأضعف من حيث التنظيم والإمكانيات، هذا رغم أنها تملك قوة كامنة أكبر بحكم عددها. ولو أحسن تمكين وتنظيم جماهير المواطنين كمستهلكين لأمكنها التأثير الناجح على المنتجين بفعل تأثير جانب الطلب إذا تم تفعيله. ولو أحسن تنظيم العاملين في نقابات وروابط تعبر عن مصالح قواعدهم، لأمكنها التأثير الناجح على المنتجين، ولأمكنها الحصول على نصيب عادل من حصيلة إيرادات المشروعات. ولو أمكن تنظيم جماهير المواطنين، وتمكينهم سياسيًا، وتفعيل أدوارهم وتوسيع الحريات المتاحة لديهم، وتم إخراجهم من مستنقع الفقر والأمية والتخلف، لتحولوا إلى قوة هائلة بفضل تنظيماتهم الحزبية ذات الجذور الجماهيرية، وبفضل وفاعلية مشاركتهم السياسية في إطار نظام سياسي يوفر لهم هذا ويحمى تكافؤ الفرص في العمليات السياسية. وإذا أضفنا إلى ذلك أن تنظيمات المجتمع المدني ستكون قوة إضافية إلى جانب التنظيمات السياسية، لتبين أنه في وضع كهذا لن يمكن للدولة أن تباشر هيمنة أو تسلط، وإنما ستصبح وستتحول إلى كيان مسئول أمام جماهير المجتمع وتنظيماته. وفي ظل نظام كهذا يمكن للدولة أن تلعب دور الحكم الحقيقي بين الأطراف والقوى المجتمعية، لأنها في ظل نظام ديموقراطى حقيقي تكون مخولة ومفوضة للقيام بهذا الدور نيابة عن جماهير المجتمع.

هناك على أرض الواقع مجتمعات استطاعت أن تقترب كثيرا من هذا النموذج المعيارى مثل المجتمع اليابانى والألمانى والسويدى والدانمركى، والماليزى والكورى الجنوبى والسنغافورى. إذا كان رصيد الخبرات الإنسانية قد سمح بهذا التقدم والإنجاز الباهر، في مجتمعات شديدة التباعد والتفاوت في ظروفها وأوضاعها التاريخية، فلا توجد حتمية تاريخية إذن في بقاء أوضاع المجتمع المصري على ما هي عليه الآن. هناك إمكانية لإعادة البناء والتحول طالما تم تبين أن هذا التحول في صالح جميع القوى في المدى المتوسط والبعيد. فلا شك أن اضطراب واختلال التوازن، وعثرات وإخفاقات التنمية، تعود بدرجة كبيرة إلى العلاقات والأوضاع غير المتوازنة بالأطراف الرئيسية. وهذه الإخفاقات، إن دفع تكلفتها في المدى القصير بعض القوى، فإن الجميع خاسرون في المدى المتوسط والطويل طالما بقى التوازن المؤسسي بين القوى مختلا، وطالما كانت حركة المجتمع في اتجاه ومؤسساته تعمل في اتجاهات أخرى، وطالما بقيت أغلبية أنشطة المجتمع خارج الأطر المؤسسية.

هناك عدد من المرتكزات التي تمكن من البداية المنهجية لعملية التحول وإعادة البناء. ويمكن إجمال هذه المرتكزات في الآتي:

- تقوية وتمكين وتنظيم الحلقات والشرائح والقوى الأضعف والأكثر تخلفًا.
- تحقيق التوافق والتوازن بين البنية الرسمية للمؤسسات (القوانين والقواعد والأطر التنظيمية) وبين التنظيم الاجتماعي غير الرسمي.
- تغيير ثقافة وأنماط حياة المجتمع وتنظيمه الاجتماعي، من خلال توفير المشاركة والخبرات المباشرة، المصممة على نحو يقدم بدائل أفضل وأكثر نفعًا للناس، تحقق تغييرًا في قيمهم وقناعاتهم وأنماط حياتهم. فالخبرة الفعلية بجدوى ومنافع محو الأمية مثلًا، هي أفضل وسيلة لتحفيز الفرد على الاستمرار في التعلم، وعلى تشجيع الآخرين للانخراط في برامجها.

- يحتاج الأمر للقضاء على ظاهرة التمركز المؤسسي والسياسي، أن يتم وضع خريطة تنموية واقتصادية وسكانية جديدة لمصر، تقلل من الكثافة والتمركز في الوادى وفي القاهرة.

مفاتيح أساسية للإصلاح الحوكمي والمؤسسي

تمثل المجالات التالية مفاتيح أساسية لبرنامج أو مخطط الإصلاح الحوكمي والمؤسسي المقترح.

<u>أولاً: الإصلاح السياسي</u>

يمثل الإصلاح السياسي مفتاحًا رئيسيًا لإعادة البناء المؤسسي في مصر لأنه يتعلق بحريات الأفراد وبعلاقة جماهير المجتمع بالدولة ودورهم في العمل السياسي والمشاركة السياسية، وتنظيم سلطات الدولة وعلاقات المساءلة والرقابة بينها. ويتطلب الإصلاح السياسي توسيع قاعدة الحريات والمشاركة، وتوفر حرية التنظيم السياسي (الأحزاب) دون قيود، وتقليص سيطرة الدولة والحزب الحاكم في احتكار المبادرات السياسية والعمل السياسي. كما يتطلب توفير فرص متكافئة في العمليات السياسية، يمكن التجمعات والقوى السياسية الموجودة على المستوى القاعدى، من أن يكون لها تنظيماتها المحلية التي يمكن أن تتطور لتصبح تنظيما على المستوى القومي. فمثل هذا الإصلاح سيحقق تغييرًا نوعيًا في بيئة العمل السياسي حيث سيتيح فرصًا أكبر للدفع والمبادرة من أسفل للقضاء على ظاهرة المركزية السياسية المتمثلة في احتكار الدفع من أعلى. وسيدفع ويشجع ويهيئ هذا التغيير لتحولات مؤسسية جديدة على جبهات أخرى.

<u>ثانيًا: إعادة بناء منظومة وأجهزة الدولة</u>

يمثل إعادة بناء الجهاز الحكومة، وإعادة هيكلة السلطة التشريعية، وإصلاح القضاء، امتداد للإصلاح السياسي، لكنه يختلف عنه، في أن كل سلطة من هذه السلطات تحتاج إلى إعادة تنظيم وإلى نظم عمل لتحسين كفاءتها وإنتاجيتها وتفعيل أدوارها. وسيكون منطقيًا في إطار الإصلاح المؤسسي الشامل، أن يتم ضبط حجم الجهاز الحكومي، وإعادة تشكيل أدواره،

وإدارته على أسس حديثة (مثلما الحال في دول مثل سنغافورة، وكوريا، وماليزيا)، وتخطيط مهامه وقياس وتقييم مؤشرات أدائه، وإعادة بناء منظومة النزاهة ومكافحة الفساد المستشرى فيه.

وأحد الجوانب المهمة للإصلاح الحكومي، تتمثل في إعطاء المواطنين، بكافة فئاتهم، فرصة للمشاركة في توجيه برامج المنظمات الحكومية والرقابة على خدماتها. فرغم أن المؤسسات الحكومية تلعب دورًا مهمًا في حياة المواطنين وبخاصة الفقراء، فإنهم مستبعدون من المشاركة في توجيهها والرقابة عليها.

كذلك الحال، فإن أسلوب عمل مجلس الشعب، يحتاج إلى منهج جديد لإدارة شئون المجتمع يخفف ويلطف من الاعتماد المفرط على التشريعات والقوانين، ويستخدم آليات وأساليب أخرى تتيح التغلغل في أعماق المجتمع، وتحريك قوى الضبط والتنظيم الذاتى. كذلك فإن تقوية وتفعيل دور المجلس في الرقابة، وخلق جدية ومصداقية لهذا الدور يمثل عنصرًا جوهريًا حاسمًا في الإصلاح.

وكذلك فإن مؤسسة القضاء تحتاج إلى إصلاحات حاسمة، تخفف من الأعباء على القضاة، بزيادة عددهم، وبابتداع آليات تسوية سابقة على التقاضي تمتص جزءًا جوهريًا من القضايا، وبتطوير وتبسيط أساليب وإجراءات التقاضي وآليات وإجراءات تنفيذ الأحكام. يرتبط بهذا أن يتم تطوير قضاء متخصص لمباشرة القضايا التجارية، والمصرفية. كذلك فإن تقوية منظومة النزاهة لدى الهيئة القضائية/ ولدى الأجهزة الإدارية للقضاء يمثل احتياجًا ملحًا، حفاظًا على مصداقية وعدالة القضاء.

ثالثًا: الرؤية التنموية والإصلاح التنموي

يعاني المجتمع المصري وتعاني مؤسساته منذ ما يقرب من أربعة عقود من غياب الرؤية الإستراتيجية. لذلك فإن صياغة رؤية تنموية إستراتيجية تنطلق من تشخيص للواقع والإمكانيات الحالية والمخاطر والفرص المستقبلية، تحدد الغايات والأهداف، وتحدد إستراتيجيات تحقيقها،

ودور القطاعات فيها، والأطر والأدوار المؤسسية اللازمة، تعتبر ركيزة مهمة للإصلاح وإعادة البناء المؤسسي. وتمكن الرؤية الإستراتيجية من الإجابة على أسئلة مهمة مثل:

- ما الموارد والمزايا النسبية التي تملكها مصر، وما أفضل السبل لاستخدامها استخداما رشيدا، وكيف يمكن توظيفها لتحقيق مزايا تنافسية في الأسواق العالمية؟
- ما المجالات الواعدة من الأنشطة الاقتصادية، التي يمكن بإعادة هيكلتها وإعادة تأهيلها أن تمثل عناصر قوة ومزايا تنافسية في السوق العالمي وما مطالب إعادة الهيكلة وإعادة التأهيل المطلوبة لتحقيق هذا؟
- ما ملامح الخريطة التنموية المستهدفة خلال العشرين عامًا، من حيث توزيع الأنشطة الاقتصادية على مناطق القطر، توزيعًا متوازنًا ومتكاملًا، وما التوزيع السكانى المنبثق من هذه الخريطة، وكيف سيمكن هذا من الخروج من حدود الوادي الضيق وتعمير مناطق جديدة؟ ما الخدمات والمرافق اللازمة لجذب الأنشطة الاقتصادية، والتجمعات البشرية لاستيطان المناطق الجديدة والاستقرار فيها؟
- ما القطاعات والمناطق والتجمعات المجتمعية الضعيفة، الأكثر تخلفًا، والأكثر فقرًا التي تمثل أولوية في توجيه موارد وبرامج وحوافز التنمية؟
- ما الأطر السياسية والمشاركة المجتمعية التي تحقق دمج جماهير المجتمع وقيامها بدور فاعل، وتعبئة وحفز طاقاتها المعنوية والنفسية وطاقات الجهد والعمل والإنتاج والإنجاز؟
- ما الأطر المؤسسية لشراكة القوى المجتمعية الرئيسية (المجتمع والمواطنون، الدولة، والمنتجين، العاملون)، وما النظام السياسي والاقتصادي ونظام السوق والتخطيط، وأدوار وعلاقات كل طرف من هذه الأطراف؟
- ما الأطر التشريعية، اللازمة، لتنظيم أنشطة المجتمع ومعاملاته، وما منهج صياغتها وتطبيقها الذي يحقق المشروعية والقبول والفاعلية لها؟

- كيف يمكن تحقيق التوازن بين آليات السوق، وموجهات التخطيط، وعدالة التوزيع، وتحقيق التنافسية والتضافر الاقتصادي معًا؟ وما الأطر المؤسسية التي تحقق هذا؟
- ما المتطلبات المؤسسية اللازمة لتحقيق التنافسية الاقتصادية، والمشاركة الديمقراطية لجماهير المواطنين في مختلف جوانب حياتهم؟ وما المتطلبات اللازمة لمأسسة القطاع الاقتصادي غير الرسمي، وإدماج الفقراء والمجتمعات المهمشية داخل الأطر والآليات المؤسسية للمجتمع؟
- ما جوانب وأولويات الإصلاح المؤسسي، السياسي والاقتصادي، والاجتماعي، والإداري التي تنبثق من كل ما سبق؟
- ما الأطر والآليات المؤسسية اللازمة لكى يتعرف المجتمع على أدائه وإنجازاته وكذلك مشكلاته في مختلف الجبهات ولكى يصحح ويصوب من مساره ومخططاته وبرامجه، في مواجهة المستجدات والمخاطر؟
- ما دور التعليم والتدريب والتنمية البشرية، ومؤسسات تشكيل وتنمية المعرفة Knowledge، ومؤسسات تشكيل الوعي (المدرسة، الأسرة، المؤسسية الدينية، وسائل الإعلام، القيادات ونماذج القدوة)، في تشكيل القيم والمثل والأخلاقيات اللازمة للمجتمع المتقدم المستهدف الوصول إليه؟
- كيف يمكن وبأي وسائل ولتحقيق أي أهداف، إعادة بناء الثقافة المجتمعية والمؤسسية، ورأس المال الاجتماعي اللازم لدعم المخطط الإستراتيجى التنموي، ولدعم دور المؤسسات فيه؟

ومن الواضح أن دمج الأبعاد المؤسسية (الرسمية وغير الرسمية) في الإستراتيجية التنموية، يمثل عنصرا مهمًا، لا يمكن تحقيق التنمية وتحقيق استمرارها واستدامتها وتجديد دورتها بدونه. ويمثل مضمون تقرير التنمية البشرية لمصر الذي صدر عام ٢٠٠٥ (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومعهد التخطيط القومي، ٢٠٠٥) خطوة مهمة في وضع ملامح وسياسات لرؤية استراتيجية للتنمية تغطى العقد القادم. وحسنا فعل التقرير في تركيزه على

الفقراء والمهمشين اقتصاديًا واجتماعيًا. وتبقى أهمية الإرادة السياسية لتبنى السياسات والبرامج المشتملة في هذا التقرير، وإدخال الإصلاحات السياسية والحوكمية التي تلزم لتطبيق هذه الرؤية.

رابعًا: الإصلاح التشريعي

هناك حاجة إلى مراجعة النظام القانوني القائم مراجعة شاملة، لأقلمته وتحقيق ملائمته لظروف واحتياجات وثقافة المجتمع، بهدف كسب أنشطته وتعاملاته ودمجها داخل مظلة القانون والإطار المؤسسي للمجتمع. ولن يتحقق هذا إلا بدراسة الأسباب والمشكلات الحقيقية لانصراف الناس في جبهات حياتهم المختلفة عن الامتثال للقانون، وعن التعامل مع المؤسسات الرسمية. ويقع ضمن مبتغيات الإصلاح التشريعي، تقليل الاعتماد على النصوص التشريعية، وتبسيط النظام القانوني، وجعله أكثر قربا وملائمة لاحتياجات وطموحات المجتمع، أي صديقًا لمستعمليه والمنتفعين منه، مع توسيع قاعدة هؤلاء المنتفعين في المجال السياسي، والاقتصادي، والاجتماعي. وسيتطلب الأمر مراجعة النهج القانوني الذي تستخدمه مصر، لإمكانية التحول المتدرج إلى نظام قانونى أقل كثافة وأكثر بساطة وعمومية، على نفس التدرج والإنجاز الذي يتحقق في جبهات إعادة بناء منظومة الثقة ورأس المال الاجتماعي وتقوية آليات الضبط والتنظيم الاجتماعي الذاتى. وإذا تم تبنى هذا كله، فلابد أن يكمله ويعززه إدخال تغيير جذرى وشامل في نظم التعليم القانوني، لتفكيك الجمود والتصلب العقلى وتقديس النصوص القانونية التفصيلية، وفتح آفاق أرحب للتنمية الذهنية القانونية التي تعتمد على القياس والاستنتاج والتحليل واستنباط المبادئ والتكيف مع المستجدات والمتغيرات، وكذلك الإبداع والابتكار.

خامسًا: إصلاح الحوكمة الاقتصادية ومؤسساتها

من الواضح أن موازين القوى والمؤسسات الحاكمة للعمل الاقتصادي تحتاج إلى مراجعة وإصلاح شامل. جزء جوهرى من هذه المراجعة ينبغي أن يتعلق بأدوار الفاعلين الرئيسيين في الساحة الاقتصادية والتنموية، ويعتبر التوجه للنهوض بالفقراء والمهمشين وتمكينهم، وتحسين

تنافسية الاقتصاد من أولويات الإصلاح المطلوب، لكن هذه الإصلاحات تتطلب رؤية استراتيجية واضحة الأهداف والأولويات، وتتطلب مجموعة من الحوافز والسياسات والأدوات المؤسسية التي تحقق تقليص الفقر وتحسين التنافسية، ولن يتم تبنى التوجهات المذكورة إلا بتوافر الإطار السياسي والإرادة السياسية ونظام جديد للدولة يكون مكرسا لخدمة القطاعات الواسعة من فئات المجتمع ويكون مسئولا ديموقراطيا أمامها. الكثير من جوانب العجز الحوكمي وفي المؤسسات الاقتصادية، يمثل نتاجاً لأوضاع متعلقة بالنظام السياسي ونظام الدولة. وتستطيع الدولة التي تكون موجهة بالصالح المجتمعى العام وباستهداف النهوض بالجماعات الفقيرة أن تلعب دورًا مهمًا في إعادة توجيه الخدمات التعليمية والصحية والإسكانية والخدمات المرفقية والبنية التحتية لتكون موجهة للفئات المحرومة. كما يمكن لها من خلال الضوابط المؤسسية والتشريعية التي تضعها ويكملها نظام الحوافز الموجهة للقطاع الخاص، والسياسات التي توسع من دائرة التضمينية والمشاركة الاقتصادية، أن تلعب دورًا مهمًا في توجيه القطاع الخاص لتحقيق الأولويات والأهداف المشتملة في الرؤية الاقتصادية والتنموية. وينبغي لها كذلك أن تلعب دورًا أقوى وأفعل، بالمشاركة مع منظمات المجتمع المدني في ضبط عمل الأسواق والرقابة عليها، وضبط ممارسات القطاع الخاص، ولا يتحقق أي من هذا إلا إذا تم إصلاح الجهاز الحكومي في اتجاهات تحسن من فعاليته وكفاءته في أداء هذه الأدوار.

سادسًا: إصلاح التعليم: إحياء الدور التربوي والأخلاقي والسلوكي

آن الأوان لكى تنفتح مصر على تجارب العالم وبخاصة الدول النامية التي حققت نجاحًا ملحوظًا في إصلاح التعليم مثل ماليزيا، وأن يدرك القائمون على التعليم فيها أن إنجازات التعليم لا تقاس بعدد الأبنية المدرسية، أو عدد الملتحقين بمراحل التعليم، أو عدد الخريجين، وإنما بما يسهم به التعليم في تنمية قدرات التعلم الذاتي والتعامل مع عالم المعرفة المتجدد دائما، والتعلم المستمر، ويقع على القائمين بإصلاح التعليم إدراك أن له دورًا خطيرًا يتمثل في الإسهام في تشكيل قيم وأخلاقيات جديدة تقوم على الإتقان والإبداع وحب العمل وتحمل المسؤولية والالتزام والانضباط السلوكى والنزاهة والعمل التعاوني الجماعي. ويكفي لإبراز أهمية الدور التربوي للمؤسسة التعليمية وما يترتب على قصور إسهامها في تشكيل

الأخلاقيات والقيم الصحيحة، الإشارة إلى الانهيار الأخلاقي والقيمى للمجتمع الذي يزداد عقدًا بعد عقد نتيجة لانحسار وأحيانا غياب هذا الدور في عمل مؤسسات التعليم ونتيجة لتغلغل الفساد فيها.

ولكى يمكن بناء منظومة جديدة للتعليم، فإن ثمة شراكة ينبغي أن تقوم بين مختلف الأطراف المعنية بالتعليم وبنوعية مخرجاته الأخلاقية والسلوكية، مثل المفكرين، والمخططين التنمويين، ومؤسسات سوق العمل، والخبراء التربويين والمؤسسة التعليمية والعاملين فيها، والعملاء المباشرين للمؤسسة التعليمية (الآباء/ الطلاب). على أن ثمة شراكة أخرى، ينبغي أن تقوم على المستوى القومي، تجعل المرجعيات المقارنة Benchmarks الناجحة والتي تمثل خبرات عالمية يمكن الاستفادة منها في تجارب إصلاح الدور التربوي للتعليم، مرشدًا ومنطلقًا لها.

سابعًا: الإصلاح القيمي والأخلاقي

كما تم الإشارة إليه سابقًا، كان ولا يزال البعد القيمى والأخلاقي والثقافة المجتمعية بصفة عامة بعدًا غائبًا في مبادرات الإصلاح والتطوير والتنمية في مصر. فقد اقتصرت أغلب هذه المبادرات على السياسات الاقتصادية والأطر الرسمية، ولم تهتم بالبنية القيمية والأخلاقية اللازمة لفاعلية ونجاح هذه السياسات والأطر. فالتراجع الكبير في القيم والأخلاق والثقة والممارسات المرتبطة بها في أغلب قطاعات المجتمع ومؤسساته، تحتاج إلى أن تكون الأخلاقيات والقيم عنصرًا رئيسيًا في الرؤية الاستراتيجية للتنمية. الإشكالية الكبرى في هذا البعد تتمثل في اعتماده الرئيسي على نوعية والدور الذي تلعبه القيادات في المجتمع وفي المؤسسات. فلا ينتظر أن يتجه المجتمع إلى الإصلاح القيمى والأخلاقي إذا كانت هذه القيادات لا تتبنى أو تلتزم بهذه المعايير والارتباطات. الدور الذي تلعبه المؤسسات السياسية، والقيادات العليا في الدولة والأحزاب ومؤسسات الدعوة والفكر والمنابر الدينية والإعلام الجماهيرى وكذلك المؤسسة التعليمية. خطورة هذا البعد تستوجب ألا تترك القيم والمبادئ الأخلاقية للعفوية والعشوائية التي تعمل بها في الوقت الراهن الكثير من المؤسسات والقيادات. ولا يعني هذا أن الإصلاح القيمي والأخلاقي عملًا روتينيًا سهلًا بل على العكس فهو يتطلب

جهودا فكرية عالية وتضافرًا وتعبئة معنوية شاملة من خلال المؤسسات والقيادات التي تشكل الوعي والقناعات والضوابط الأخلاقية لدى الناس وقطاعات المجتمع ومؤسساته.

المراجع

المراجع العربية:

البلاوي، حازم (٢٠٠٣). "عن مؤشرات التنمية". **صحيفة الأهرام**، ٢٠ يوليو.

المجلس المصري الوطني للتنافسية (٢٠٠٨). **تقرير التنافسية المصري**. القاهرة.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، معهد التخطيط القومي (٢٠٠٥). **تقرير التنمية البشرية لمصر ٢٠٠٤**. القاهرة.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، معهد التخطيط القومي (٢٠٠٦). **تقرير التنمية البشرية لمصر ٢٠٠٦**. القاهرة.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، معهد التخطيط القومي (٢٠٠٨). **تقرير التنمية البشرية لمصر ٢٠٠٨**. القاهرة.

المراجع الأجنبية:

Acemoglu, D. (2003). "Root Causes: A Historical Approach to Assessing the Role of Institutions in Economic Development". **Finance and Development,** 40 (2): 27-30.

Datta, S. K. & Nugent, J. B. (1986). "Adversary Activities and Per Capita Income Growth". **World Development**, Vol. 14, No. 12, pp. 1457-1462.

de Soto, Hernando (1997). **The Mystery of Capital**, New York: Basic Books.

Easterly, W. and R. Levine (2002). "Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development". **National Bureau of Economic Research**, NBER Working Papers 9/06. Cambridge, M. A.

Fukoyama, F. (1997). **Trust**. Free Press: New York.

Govier, T. (1997). **Social Trust and Human Communities**. McGill-Queen's University Press: Montreal & Kingston.

Griffiths, A. & Zammuto, R.F. (2005). Institutional governance systems and variations in national competitive advantage: An integrative framework. **Academy of Management Review**, 30: 823-842.

Kaufmann, D, Kraay, A and Mastruzzi, M. **Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007(June 24, 2008).** World Bank Policy Research Working Paper No. 4654. Available online at http://www.worldbank.org/governance. Accessed 2009.

Ministry of Economic Development (Egypt) and Social and Economic Group (World Bank) (2007). **Arab Republic of Egypt: Poverty Assessment Update**. Report No. 39885-EGT.

UNDP (2000). **Human Development Report 2000**. New York.

World Bank (2003). **Better Governance for Development in the Middle East and North Africa: Enhancing Inclusiveness and Accountability.** Washington D.C. Available Online at http://www.worldbank.org/privatesector/ic/docs. Accessed 2004.

World Bank. Key Development Data & Statistics. Available online at http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS. Accessed 2009.

World Economic Forum (2008). **Global Competitiveness Report 2008**. Geneva.