



المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الإستراتيجية - مسارات
The Palestinian Center For Policy Research and Strategic Studies - MASARAT



تحليل سياسات

نحو آليات فاعلة لتجاوز إشكاليات التحول الرقمي
في المؤسسات الحكومية الفلسطينية

إعداد: أيمن أبو اسليم، رهام سماعة، شذا قرموط، محمد الحطاب

5 كانون الأول/ديسمبر 2021

تحليل سياسات

نحو آليات فاعلة لتجاوز إشكاليات التحول الرقمي في المؤسسات الحكومية الفلسطينية

إعداد: أيمن أبو اسليم، رهام سماعنة، شذا قرموط، محمد الحطاب

تأتي هذه الورقة ضمن إنتاج المشاركين/ات في

برنامج "التفكير الإستراتيجي وإعداد السياسات" - الدورة السابعة

الذي ينفذه مركز مسارات بالتعاون مع الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي

ما يرد في هذه الورقة من آراء تعبر عن رأي كاتبها، ولا تعكس بالضرورة موقف مركز مسارات

والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي

مقدمة

يمثل التحول الرقمي هدفًا إستراتيجيًا للحكومات يسعى القطاع العام إلى تحقيقه، بحيث يسرع من مساهمة التقنيات الحديثة في سد فجوة الخدمات بين الحكومة والمواطن. ويستجيب التحول الرقمي في طبيعته لمجموعة من أهداف التنمية المستدامة 2030 (SDG's) التي أصدرتها الأمم المتحدة العام 2015، ولا سيما الأهداف (3، 4، 8، 9، 11، 16، 17) المتعلقة بالتعليم الجيد، والصحة الجيدة والرفاه، والعمل اللائم ونمو الاقتصاد، والصناعة والابتكار، والمدن والمجتمعات المستدامة، والسلام والعدالة، والمؤسسات القوية، وبناء الشراكات على التوالي.¹

لقد عززت جائحة كورونا من اتجاهات التحول الرقمي، وتحسين مرونة مقدمي الخدمات، ولكن لا تزال الخدمات الرقمية المقدمة للمواطنين الفلسطينيين في مراحلها الأولى، على الرغم من التسارع الرقمي في العالم، حيث تعاني معظم الوزارات من محدودية في منصاتها الإلكترونية.

في العام 2005، أنشئت اللجنة الوزارية للحكومة الإلكترونية، ثم تأسست الشبكة الحكومية في 2010، تبعها تشكيل الفريق الوطني لأمن أنظمة المعلومات لوضع سياسات ومعايير أمن وحماية المعلومات، إضافة إلى تدريب طواقم الوزارات في العام 2011، وأعدت النسخة النهائية من سياسات الحكومة الإلكترونية ووثيقة سياسة أمن المعلومات في العام 2012² وفي العام 2019، صدرت وثيقة سياسة وطنية للتحول الرقمي في فلسطين، ووضعت إطار وطني موحد لتنسيق الجهود، واعتمدت من مجلس الوزراء، وعمم على الوزارات للمواءمة مع خططها.³

** ما يرد في هذه الورقة من آراء تعبر عن رأي معديها، ولا تعكس بالضرورة موقف مركز مسارات.

¹ للمزيد: تابع موقع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: bit.ly/2ZEDy8i

² هيثم المصدر وعبد الفتاح نصر الله، دور التحول الرقمي في تحسين الخدمات الحكومية في فلسطين، المؤتمر الدولي الأول في تكنولوجيا المعلومات والأعمال، 2020.

³ عنقود التكنولوجيا والإدارة العامة 2021-2023، الأمانة العامة لمجلس الوزراء: bit.ly/3zW5SPQ

لم تكن الجهود كافية لإجراء منظومة رقمية متماسكة وشاملة في جميع الوزارات، على الرغم من الجهود المبذولة نحو ذلك؛ ويعود ذلك إلى طبيعة كل وزارة من الوزارات، والأدوار المناطة بها.⁴

هنالك تباطؤ واضح في تحقيق إمكانات التحول الرقمي زاد من توسع الفجوة الرقمية في المؤسسات الحكومية؛ بسبب غياب الأدوار الرقابية للسلطة التشريعية، وعدم استكمال البنية القانونية، وعدم استدامة الموارد المخصصة، إضافة إلى الضعف الشديد في البنية التحتية التكنولوجية، والعامل السياسي الداخلي وخصوصية الوضع الفلسطيني.

ما يميز هذه الورقة أنها تقدم، وللمرة الأولى، تحليلاً لسياسات التحول الرقمي في المؤسسات الحكومية الفلسطينية، وتقدم بدائل سياساتية من شأنها المساهمة في سد الفجوة المتعلقة بتحقيق متطلبات هذا التحول بفعالية، مع الأخذ بعين الاعتبار حشد موارد المجتمع.

الأهداف

الهدف العام:

تهدف هذه الورقة إلى تقديم آليات من شأنها المساهمة في تجاوز الإشكاليات التي تواجه عملية التحول الرقمي في مؤسسات السلطة الفلسطينية.

الأهداف الخاصة:

- تقديم بدائل سياساتية تساهم في تسريع عملية التحول الرقمي داخل المؤسسات الحكومية، وقادرة على الاستجابة لممكّنات التحول الرقمي الذاتية.
- تقديم بدائل تعزز من فرص حشد موارد المجتمع لدعم التوجهات الحكومية نحو التحول الرقمي.

⁴ مقابلة مع رامي جابر وإياد عريقات، مختصّين في عملية التحول الرقمي في وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، 2021/11/8.

المشكلة السياسية

تواجه مؤسسات السلطة الفلسطينية إشكالات حقيقية في عملية التحول نحو الرقمنة، ويظهر ذلك بعد حوالي 17 سنة من إطلاق مركز الحاسوب الحكومي، وبعد ما يقارب السنتين على اعتماد سياسة التحول الرقمي في فلسطين في كانون الأول/ديسمبر 2019⁵

تظهر هذه الإشكاليات في تطبيق مؤسسات السلطة لآليات التحول الرقمي، وكيفية تنفيذها ومتابعتها والرقابة عليها، على الرغم من وجود وثيقة سياسات وخطط إستراتيجية مكتوبة؛ وتعتبر وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات أن عملية التحول الرقمي انطلقت فعليًا،⁶ إلا أن التحديات تزداد مع مرور الوقت في ظل التسارع نحو الرقمنة في العالم، وخصوصية السياق الفلسطيني. تظهر مسببات المشكلة السياسية على النحو الآتي:

- غياب الدور الرقابي المتابع لتنفيذ الخطط الإستراتيجية لمؤسسات السلطة الفلسطينية والمتمثل في السلطة التشريعية، إضافة إلى ضعف عمليات الرقابة الداخلية، وهو ما يسبب تباطؤًا في تحقيق متطلبات التحول بشكل سريع، كما أن وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات تُصر على التفرد بعملية إدارة التحول الرقمي في ظل وجود فرص متاحة لعملية شراكة حقيقية تعزز من الفرص المتاحة نحو التحول، وتقلل من الوقت والجهد، وتفتح المزيد من فرص الرقابة والشفافية على العمليات. وأشار الفريق الوطني للتحول الرقمي إلى ضعف مؤشرات القياس اللازمة لتعقب التقدم والإنجاز في مجال توظيف التكنولوجيا الرقمية في المؤسسات الحكومية.⁷

- الحالة الاقتصادية للسلطة الفلسطينية، وبخاصة في أعقاب صدمة السيولة التي حلت بها العام 2017، والتي زادت حدتها ببدء جائحة كورونا العام 2020. أدى الضعف في المخصصات المرصودة إلى عدم استدامة الموارد المالية للتحول الرقمي، كما أن النظام الرقمي لدى المؤسسات الحكومية لم يكن يتمتع بمرونة كافية لإدارة الأزمة بسبب عدم

⁵ مقابلة مع الدكتور يوسف صباح، أمين سر مجلس الأمناء في جامعة القدس المفتوحة، وخبير في تخصص التحول الرقمي، 2021/10/17.

⁶ مقابلة مع رامي جابر وإياد عريقات، مصدر سابق.

⁷ مقابلة مع يوسف صباح، مصدر سابق.

المواءمة، حتى بعد بدء العمل على خطط الطوارئ، وتطوير النظام الرقمي نسبيًا لخدمة حالة الطوارئ المتعلقة بخدمات المواطنين؛ إلا أنه ظهر بشكل لا يرقى إلى المستوى المطلوب من الخدمات المطلوبة، مع احتوائه على الكثير من الإشكالات إلى الآن.⁸

• ضعف البنية التحتية الرقمية التي تعد أساسية لتطوير الخدمات بشكل عام، والاقتصاد الرقمي بشكل خاص، ولهذا السبب لم يتح للمواطنين، والشركات، والمؤسسات الحكومية، الاتصال عبر الإنترنت بنطاق عريض، عالي الجودة وبأسعار معقولة؛ للبقاء ممكّنين رقميًا. وهنا نرجع هذا الضعف لأسباب اقتصادية وقيود مفروضة من قبل الاحتلال الإسرائيلي.⁹ كما أن هنالك ضعفًا في درجة الثقة بين المؤسسات المختلفة والمواطنين، مع عدم الشعور بالأمان تجاه سلامة المعلومات وخصوصيتها في ظل الاحتلال.¹⁰

• الانقسام السياسي وُلد ازدواجًا في مصدر السياسات والبرامج والأهداف، ويبدو أن عملية التحول الرقمي لا تشكل أولوية على البرامج السياسية لطرفي الانقسام، وهو ما يؤخر من فرصة تحقيق تقدم حقيقي وملمووس؛ ويمكن ملاحظة ذلك من خلال البوابات الإلكترونية للوزارات والمؤسسات الحكومية، فنجد أن حكومة الأمر الواقع بغزة، تستخدم منصات منفصلة تمامًا عما يستخدم في الوزارات الفلسطينية في الضفة.

كما أن فريق التحول الرقمي يعمل بشكل منفصل في الضفة، مع الأخذ بعين الاعتبار وجود جهود في قطاع غزة تدعم توجهات التحول الرقمي، ولكنها ليست على القدر المتوقع أيضًا.¹¹

وإذا نظرنا إلى عمل مؤسسات السلطة الفلسطينية من جانب، وإلى الأوضاع السياسية والاقتصادية، إضافة إلى الأمور التقنية، وسياسات الاحتلال بطبيعة الحال، من جانب آخر، يتضح أن هناك عقبات وتحديات كبيرة أمامهم، في ظل تعطل عمل المجلس التشريعي الذي أضعف النظام السياسي الفلسطيني، وهو ما أثر على عمل مؤسسات السلطة. وقد برز هذا التأثير من خلال ملاحظتنا لمكانة فلسطين في العالم الرقمي مقارنة بدول مجاورة على الأقل.¹²

⁸ مصدر سابق.

⁹ مقابلة مع رامي جابر وإياد عريقات، مصدر سابق.

¹⁰ مقابلة مع الدكتور يوسف صباح، مصدر سابق.

¹¹ المصدر السابق.

¹² المصدر السابق.

الطريق نحو الرقمنة

أولاً: الضفة الغربية

في العام 2005، أنشئت اللجنة الوزارية للحكومة الإلكترونية، وتم إعداد الخطة الإستراتيجية الشاملة،¹³ ثم في العام 2010، تم تأسيس الشبكة الحكومية، تبعها تشكيل الفريق الوطني لأمن أنظمة المعلومات لوضع سياسات ومعايير أمن وحماية المعلومات، إضافة إلى تدريب طواقم الوزارات في العام 2011. وقد تم الانتهاء من وثيقة سياسة أمن المعلومات في بداية العام 2012، حيث وُضع تصور لإنشاء مركز استجابة لطوارئ أمن المعلومات، واعتماد إطار التبادل البيئي "زناز" من قبل مجلس الوزراء في آذار/مارس 2013.¹⁴

تم إعداد النسخة النهائية من وثيقة سياسات الحكومة الإلكترونية العام 2011 بالتعاون مع منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD)، بحيث تم الانتهاء من إعداد خارطة الطريق لتنفيذ سياسة الحكومة الإلكترونية العام 2013، تضمن ذلك تحديد أولويات التنفيذ، وبمشاركة 18 وزارة ومؤسسة حكومية خلال العامين 2013 و2014.

في العام 2019، صدرت وثيقة من وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات تهدف إلى اقتراح السياسة الوطنية للتحويل الرقمي في فلسطين، ووضع إطار وطني موحد لتنسيق الجهود في سبيل تطوير التكنولوجيا لخدمة الجمهور، وتم تقديمها إلى مجلس الوزراء والمصادقة عليها وتعميمها على جميع الوزارات، بهدف مواءمة هذه الوثيقة مع خطط الوزارات.

من جهة أخرى، يشير تقرير وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، 2021¹⁵ إلى أن هناك تقدماً ملحوظاً في الرقمنة والحوكمة والعمل المؤسسي، إضافة إلى تطور في إصدار تراخيص وموافقات مختلفة لتطوير هذا القطاع، وفتح خدمات الإنترنت بتقنيات متعددة وخفض أسعارها ورفع جودتها. ارتفع عدد معاملات الدفع الإلكتروني المركزي إلى 876652 معاملة إلكترونية للعام

¹³ The Case of E-Government in the Palestinian Authority, OECD, 2011. bit.ly/3bUfD7p

¹⁴ هيثم المصدر وعبد الفتاح نصر الله، دور التحول الرقمي في تحسين الخدمات الحكومية، مصدر سابق.

¹⁵ تقرير وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات خلال 15 عاماً، وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، 2021.

2020¹⁶ مقارنة بـ 437671 في العام 2018، وهو تطور بنسبة 200% أسهمت فيه جائحة كورونا بشكل كبير. قد يبدو هذا الرقم كبيرًا عند مقارنته مع سياقه المحلي؛ لكن في حقيقة الأمر ما زال الوضع مقارنة بدولة جارة مثلًا كالأردن، لا يمكن أن يقارن؛ فمثلًا كان استخدام خدمات معاملات الدفع الإلكتروني لأمانة عمان وحدها في العام 2018، هو 1115451¹⁷ يبرز ما سبق الفجوة بيننا وبين أقرب الدول، ما يعني ضرورة تسريع الجهود.

ثانيًا: قطاع غزة

أفضت الأحداث التي مر بها قطاع غزة إلى انفصال تام في السياسات والبرامج والمشاريع، وانسحب ذلك على وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات أيضًا، حيث قامت الوزارة في غزة ببعض الأنشطة والإجراءات التي قد تساهم جزئيًا في الذهاب نحو التحول الرقمي، ومنها: إنشاء قاعدة بيانات حكومية مركزية؛ تطوير بوابة إلكترونية للوصول إلى الخدمات؛ نظام الدخول الموحد للمواطنين؛ تطبيقات الهواتف الذكية؛ تطوير النظم داخل المؤسسات.

إضافة إلى وجود السياسة العامة لأمن المعلومات في المؤسسات الحكومية، صدر قانون المعاملات الإلكترونية تحت رقم (3) لسنة 2015 (غزة)، إضافة إلى وثيقة معايير جودة الخدمات الإلكترونية الحكومية. وساهم الانقسام في تعزيز الفصل والعمل بشكل مستقل. وهنا نرى أن العامل السياسي رسخ من تأثير العامل التقني الفني، وصعب من مهمة توحيد الجهود، وبخاصة في ظل وجود برمجيات وتطبيقات ونطاقات مختلفة، إضافة إلى الجوانب القانونية والإجرائية التي تحتاج إلى توحيد.

سياسة التحول الرقمي في فلسطين

تذكر الوثيقة التي بنيت عليها سياسة الحكومة في التحول الرقمي أنها وضعت إطارًا وطنيًا واضحًا من شأنه توحيد الرؤية وتنسيق الجهود والتوجهات في تطوير التكنولوجيا الرقمية لخدمة

¹⁶ تقرير لأهم إنجازات وأنشطة ومؤشرات وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات للعام 2020، وزارة الاتصالات، 2021.

¹⁷ تقرير قياس استخدام الحكومة الإلكترونية 2018، وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات الأردنية، 2018.

المجتمع والاقتصاد الفلسطيني. وبناءً على طلب وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، قامت لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) بتقديم الدعم الفني لتطوير السياسة المقترحة، وقد شارك في إعداد السياسة فريق وطني من الخبراء والمختصين في التكنولوجيا الرقمية، تم تشكيله لهذا الغرض من القطاعين الحكومي والخاص.

جاءت وثيقة السياسات نتاجًا للنقاش مع الفريق الوطني في مجموعات بؤرية وعدد من الاجتماعات الثنائية مع ذوي العلاقة، ونتيجة لجمع البيانات وتحليلها، ومراجعة الوثائق المتوفرة في المؤسسات الوطنية ذات الصلة. كما جرى الاستئناس بعدد من النماذج الناجحة الإقليمية والدولية أثناء الإعداد كما تذكر الوثيقة.

تتميز السياسات المتبعة بشموليتها؛ فهي تنطلق من الرؤية والأهداف مرورًا بممكنات التحول الرقمي وخطوط العمل التي تركز على 10 خطوط كما يبين الشكل أدناه:



المصدر: سياسة التحول الرقمي فلسطين

ثم تتطرق إلى خطوط العمل المقترحة في السياسة الوطنية المعتمدة للتحول الرقمي، وذلك حسب الخطوات المبينة في الشكل التالي:



المصدر: سياسة التحول الرقمي فلسطين

في مقابلة مع الخبير د. يوسف صباح، أشار إلى أن تهديدات وعوامل الضعف التي تعزى إلى الاحتلال لا يمكن الاستهانة بها، ولكن يمكن تجاوزها عبر البدء بالعوامل الذاتية،¹⁸ كما أن السياسات ذكرت موضوع رفع ثقة المواطن في المعاملات الرقمية، وموضوع التحول الرقمي على سبيل الإشارة، إلا أننا نرى أن كلتا الملاحظتين مهمتان جدًّا، وتشتملان على علاقة مركبة؛ فلرفع ثقة المؤسسات والمواطنين بالتحول الرقمي، لا بد من التطرق إلى نقاط الضعف الأساسية (العامل الذاتي) لهذا التحول، ووضع رؤيا وبدائل له، وهو ما يساهم في تعزيز ثقة المواطن وتوجهاته.

هناك ملاحظات مهمة، أيضًا، لم تأخذ الحيز الكافي في هذه السياسات، وهي: النظرة إلى المستخدمين أو المنتفعين، بمن فيهم المؤسسات والمواطنون، على أنهم كتلة واحدة غير متميزة؛ اعتماد مبدأ التغيير والتحول من أعلى إلى أسفل، ما يغفل، بشكل كبير، نجاح المنصات الرقمية الفاعلة التي تتميز بالحلول ذات الطابع الخاص (Custom Personalization) في المقابل، يتم التركيز على المنصات المعتمدة على الرؤية الإدارية الحكومية العامة (Department-Centric).

التحول الرقمي الحكومي .. إنجازات تتحقق وفجوات قيد العمل

أشارت تقارير وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، إضافة إلى تقارير الإسكوا والبنك الدولي، إلى أن هنالك حالة من التقدم في الجهود المبذولة لاستكمال إمكانات التحول الرقمي في فلسطين، وقد تم استعراض أهم الإنجازات، إضافة إلى أهم نقاط الضعف التي لم يستكمل العمل عليها، وجاءت جميعها كما يلي:

أولاً: تهيئة البيئة القانونية والتنظيمية للاقتصاد الرقمي

1. التطوير المؤسسي

¹⁸ مقابلة مع يوسف صباح، مصدر سابق.

قامت السلطة الفلسطينية بإعادة تشكيل اللجنة الوزارية للحكومة الإلكترونية؛ ويكون المقرر وزير الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بمشاركة وعضوية 8 مؤسسات، وصدر العديد من الوثائق الداعمة للتحويل الرقمي في المؤسسات الحكومية والتي تدعم التطور المؤسسي، ومن أهم إستراتيجيات وسياسات وخطط التحويل الرقمي:

- **أجندة السياسات الوطنية "المواطن أولاً" (2017-2022):**

هذه الأجندة توضح الهيكلية الأساسية التي يقوم عليها إطار النتائج الإستراتيجي، ومنهجية العمل المتبعة في إعداده، بدءًا من عملية المواءمة بين السياسات الوطنية والأهداف الإستراتيجية القطاعية، وإطار الإنفاق المتوسط، وصولًا إلى تحديد نتائج وخطط العمل المرتبطة بها.

- **الإطار الإستراتيجي للتحويل إلى بلديات إلكترونية (2019-2023):**

يعدّ الإطار الإستراتيجي إطارًا توجيهيًا وناظرًا لعملية التحويل إلى بلديات إلكترونية، حيث تم خلال إعداده مراعاة الواقع الحالي للبلديات الفلسطينية خاصة، ولقطاع الحكم المحلي عامة، والطموحات في بناء بلديات إلكترونية تواكب التحويل إلى حكومة إلكترونية على المستوى الوطني.

- **سياسة البيانات المفتوحة اعتمادًا على رخصة المشاع الإبداعي، 2019:**

يجب أن تكون بعض البيانات متاحة مجانًا للجميع لاستخدامها وإعادة نشرها وفق مبدأ حق الوصول إلى المعلومة، دون قيود من حقوق النشر، أو براءات الاختراع، أو آليات التحكم الأخرى.

- **نظام سجل الأعمال الإدارية، 2019:**

نظام أصدرته السلطة الوطنية الفلسطينية، بحيث ينظم ويسهل سير العمل المالي والإداري لكافة الموظفين والعاملين في السلطة الفلسطينية.

- **وثيقة ضوابط ومعايير إدارة عمليات التبادل البيئي للبيانات:**

انبثقت هذه الوثيقة عن أجندة السياسات الوطنية التي تهدف إلى وضع معايير وقواعد واضحة في إدارة عملية تبادل البيانات بين المؤسسات وطبيعة الوصول إليها، وذلك بناء على ضوابط ومعايير تضمن النزاهة والشفافية.

- **الإستراتيجية الوطنية للدفع الإلكتروني، 2017:**

قامت سلطة النقد وهيئة سوق رأس المال، ببناء الإستراتيجية الوطنية للشمول المالي التي تهدف إلى وضع الأسس السليمة التي تكفل تعزيز وصول واستخدام كافة فئات المجتمع، بما يشمل الفئات المهمشة ومحدودة الدخل للخدمات والمنتجات المالية التي تتناسب مع احتياجاتهم.

- **سياسة رقمنة التعليم، 2015:**

أقرت الحكومة الفلسطينية سياسة رقمنة التعليم العام 2015، التي تهدف إلى تعزيز التعليم الرقمي، وعن بعد، لمواكبة الحالة التعليمية التقدمية التي يتجه إليها العالم في ضوء عملية التطوير ومواجهة الأزمات، بحيث يصبح التعليم الرقمي جزءًا أساسيًا من الحياة التعليمية كما الوجيه.

- **سياسة نشر الإحصاءات الرسمية، 2014:**

اعتمدت السلطة الفلسطينية في العام 2014 نشر الإحصاءات الرسمية الدورية عبر مواقع مؤسساتها الرسمية بشكل سنوي، أو حسب الحاجة، مع تسهيل عملية الوصول إليها من خلال الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، إضافة إلى منصة البيانات للمؤشرات الكلية (indicators.ps).

2. تعزيز الأطر القانونية والتنظيمية والإستراتيجيات التأسيسية

تعد السلطة التنفيذية والتشريعية من ركائز التحول الرقمي، ويعتبر الإطار القانوني مهياً نسبياً للبدء في عملية التحول الرقمي، ويمكن قياس ذلك من خلال القوانين التي تم إصدارها مثل: قرار بقانون بشأن المعاملات الإلكترونية، 2017، قرار بقانون تسوية المدفوعات الوطني، 2012، قرار بقانون الجرائم الإلكترونية، 2018.

ومع هذا التقدم النسبي، فإننا بحاجة إلى مراجعة وتحديث الإستراتيجيات الوطنية الضرورية لتطوير البنية التحتية الرقمية، وتقديم خدمات الحكومة الإلكترونية بشكل فعال وأكثر جودة، وتطوير اللوائح الحالية، والإستراتيجيات المتعلقة بالبيانات، بما في ذلك إقرار القوانين المتعلقة بالخصوصية وحماية البيانات.

ولكن، وبسبب تعطيل المجلس التشريعي، وغياب المتابعة مع الجهات المختصة أو الضغط عليها لمتابعة تنفيذ هذه القوانين، أو إصدار قوانين وتشريعات جديدة، أو تعديل الصادر منها، هناك بعض القوانين لا تزال تحتاج إلى إقرار أو تحديث، مثل قانون حماية البيانات الشخصية، وقانون حق الحصول على المعلومات التقنية، وقانون الملكية الفكرية، وقانون المطبوعات والنشر، وقانون الشراء العام، التي من شأنها توفير إطار قانوني ملائم لتحقيق تحول رقمي آمن وقانوني.

يشار إلى أن هنالك ضعفًا واضحًا في عملية صياغة بعض المسودات المرتبطة بقوانين مقترحة، من شأنها خدمة عملية التحول الرقمي.¹⁹

3. بناء القدرات ومهارات العاملين

قامت السلطة الفلسطينية في جانب تعزيز القدرات في تطوير خبرات الطواقم الفنية في الحكومة، وتشكيل الفرق الوطنية في المؤسسات كافة، ونتيجة ذلك، أصبح لدى جميع المؤسسات الحكومية إدارات مختصة في تكنولوجيا المعلومات، وطواقم فنية لديها خبرة وتأهيل كافيان للانطلاق والبدء بعملية التحول الرقمي، وتم تشكيل الفريق المركزي للحكومة الإلكترونية بمشاركة 15 مؤسسة حكومية، وتشكيل اللجنة الوطنية لإطار التبادل البيني "زناار"، كما قامت السلطة الفلسطينية بتشكيل الفريق الفلسطيني للاستجابة للطوارئ الحاسوبية، الذي برز دوره، واضحًا، خلال جائحة كورونا.²⁰

يشار إلى أن كثيرًا من الهياكل التنظيمية لإدارات تكنولوجيا المعلومات في المؤسسات قديمة، ولا تتناسب مع التطور التكنولوجي الحالي، وذلك يرجع لأسباب عدة منها: غياب تكافؤ الفرص في المؤسسات الحكومية؛ المقابل المادي التي تقدمه المؤسسات لا يتناسب مع حجم الجهد والخبرات مقارنة بالعالم الخارجي؛ ضعف منهجية العمل على التحول الرقمي داخل المؤسسات الحكومية.

¹⁹ مقابلة مع رامي جابر وإياد عريقات، مصدر سابق.

²⁰ وفق بعض تقارير الوزارة، وتم تأكيدها عبر مقابلة مع رامي جابر وإياد عريقات، مصدر سابق.

ثانيًا: البنية التحتية والاتصال بالنطاق العريض

تلبى البنية التحتية الحكومية الاحتياجات الأولية للبدء بعملية التحول الرقمي، بحيث قامت السلطة الفلسطينية بإنشاء شبكة حكومية متطورة عبر الألياف الضوئية بتقنية الشبكات الخاصة مزودة بالإنترنت، وإنشاء ناقل البيانات الحكومي (X-Road) الذي يصل إلى 25 مؤسسة حكومية، وتم تشكيل فرق فنية لتحديد احتياجاته المستقبلية ومتابعته وتشغيله في المؤسسات المذكورة، إضافة إلى تشغيل مركز البيانات الوطني بتقنية افتراضية، وطرح عطاء الحوسبة السحابية الخاصة، وإنشاء مركز التعافي من الكوارث.

وعلى الرغم من هذا التقدم الأولي، فإن العديد من البرمجيات والتطبيقات التي يتم تطويرها لدى المؤسسات غير موثقة عبر إجراءات العمل وإعادة هندسة العمليات، ولا تأخذ بالحسبان كيفية ارتباطها أو تكاملها مع الأنظمة الأخرى، ما يسبب مشكلات مستقبلية.²¹ كما أن تطوير البنية التحتية الأساسية، والحصول على نطاق الإنترنت العريض، والتطور نحو الجيل الرابع وما بعده في الاتصالات، كلها مرتبطة بأخذ الموافقة من الاحتلال الإسرائيلي، لذا فإن إحراز التقدم فيها يخضع لشروط الاحتلال من جهة، وضعف الميزانيات من جهة أخرى، ولذلك فإن التطور المنشود من هذا الشق لم يتم تحقيقه كما يجب لغاية اليوم.²²

ثالثًا: المنصات الرقمية العامة الآمنة وتقديم الخدمات الرقمية للمواطنين والشركات

إن تفعيل الحكومة الإلكترونية والتحول الرقمي على رأس أولويات الحكومة الفلسطينية بعد اعتماد سياسة التحول الرقمي العام 2020، ولديها الاستعداد للدعم بناء على التمويل الذي تم توفيره من الاتحاد الأوروبي والبنك الدولي لتطوير هذه المنصات بقيمة 30 مليون دولار.²³

²¹ مقابلة مع يوسف صباح، مصدر سابق.

²² مقابلة مع رامي جابر وإياد عريقات، مصدر سابق.

²³ منحة جديدة بقيمة 30 مليون دولار لدعم الإصلاحات الفلسطينية في مجالات الاقتصاد الرقمي والحكومة وتعزيز القدرة على مواجهة الجوائح، البنك الدولي، 2021/5/28: bit.ly/3GZvno6

وهنا يجب أن نوضح أن مشكلة التمويل مستمرة، ونرصد هنا تحركات تتعلق بتطوير المنصات والخدمات الإلكترونية والتطبيقات الذكية التي سعت السلطة إلى تطويرها:

- العمل على تطوير البوابة الحكومية وتطبيق ذكي للخدمات الإلكترونية.
- الموقع الإلكتروني "زناز" كمرجع للتبادل البيئي ضمن الحكومة الإلكترونية.
- العمل على إطلاق تطبيق الشكاوى ونظام خاص بإدارتها.
- حصر الخدمات الحكومية؛ وتفعيل 36 خدمة وG2G (خدمات من الحكومة إلى الحكومة) على ناقل البيانات.

وبالنظر إلى المتطلبات التي تم تحقيقها للسلطة الفلسطينية، بما يخص تطوير عملية التحول الرقمي، نجد أن ما تم العمل عليه غير كافٍ للوصول إلى تحول رقمي نسبي جيد، وهو بحاجة إلى العديد من المتطلبات لتطويره.²⁴

البدائل السياسية

البديل الأول: البدء التدريجي بتحقيق إمكانات التحول الرقمي في إطار الفواعل الحكومية

ينطلق هذا البديل من فكرة تقسيم سياسة التحول الرقمي إلى مراحل، مع العلم أن تحديد أولويات التحول الرقمي في كل مؤسسة متفاوتة حسب احتياجاتها، وهذا يعود إلى تخصيص الموارد المادية والبشرية والبرمجية والمعدات الكافية من الحكومة لاستكمال ما تم البدء به وفق إطار زمني واضح، يستند بالأساس إلى السياسة الوطنية للتحول الرقمي، كما يلي:

1. مؤسسات حكومية ممكنة رقميًا

- تطوير الأنظمة ذات الاستخدام المتشابه والمشارك بين المؤسسات الحكومية.
- الربط الكامل والإجباري بين المؤسسات الحكومية، مع تعزيز سهولة تبادل البيانات وإتاحتها.
- إطار تنسيقي للجهود المتعلقة بإعداد الوثائق والسياسات والإجراءات في المجال الرقمي.

²⁴ مقابلة مع يوسف صباح، مصدر سابق.

- إعادة هندسة العمليات لأتمتة الخدمات، مع ضرورة اختيار منهج مناسب للمفاضلة بين الخدمات ذات الأولوية للبدء بها.

- تصميم التطبيقات الإلكترونية وفقاً لنوعية الخدمات الرقمية، وليس الخدمات التقليدية.

2. بنية قانونية وتشريعية ملائمة ومتطورة

متابعة تحقق بنية تحتية قانونية ملائمة لعملية التحول الرقمي ومواءمة البنية القانونية الحالية لذلك، مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار العمل على قوانين جديدة تعتبر أولوية؛ مثل:

- إصدار قانون خاص بالأرشفة وإدارة الوثائق في المؤسسات الحكومية.
- إقرار قانون الملكية الفكرية وبراءة الاختراع، وتنظيم عملية نشر المعلومات.
- تعديل قانون المطبوعات والنشر في ظل انتشار النشر الإلكتروني.
- تعديل مدونة السلوك الوظيفي، بإضافة مادة تتعلق بتحديد صلاحيات الموظفين الحكوميين في النشر على وسائل التواصل الاجتماعي.
- إقرار قانون حماية البيانات الشخصية، وقانون حق الحصول على المعلومة إلكترونياً عبر الإنترنت.

- متابعة مكثفة للإجراءات المتعلقة بصياغة مسودات القوانين المتعلقة بالرقمنة.
- تأهيل قانونيين مختصين بالعمليات الرقمية، بالتعاون مع الجامعات ونقابة المحامين، وبإشراف مجلس القضاء الأعلى، وديوان الفتوى والتشريع.

3. بنية تحتية رقمية كفؤة وفعالة

- إنفاذ قرار الحكومة الذي يُلزم المؤسسات الحكومية والموردين باتباع إطار التبادل البيئي (زنار) في تطوير الأنظمة الجديدة.
- ترقية ناقل البيانات الحكومي لإتاحة تبادل البيانات بين المؤسسات الحكومية وغير الحكومية، وبخاصة قطاع الأعمال.
- تطوير مركز البيانات الحكومي ليصبح مركزاً وطنياً للبيانات، إضافة إلى تطوير الحوسبة السحابية الحكومية.
- تطوير المركز الوطني للتعافي من الكوارث.

- العمل على تجهيز المتطلبات الفنية للربط بين المؤسسات الحكومية في محافظات الضفة وغزة، وبخاصة أن آلية الربط ممكنة فنيًا في حال تم تجاوز الموانع السياسية.²⁵

4. كوادرات فنية عالية التأهيل

- تطوير الكوادرات وتوطين المهارات والخبرات، وإعداد طواقم خبيرة ومؤهلة تسهم في الدعم الفني.
- إعادة توزيع الأدوار بين الطواقم الإدارية والفنية المتخصصة بالتكنولوجيا الرقمية في المؤسسات الحكومية وشركات أنظمة المعلومات في القطاع الخاص.

5. أمان رقمي وخصوصية عالية

- إنشاء هيئة وطنية مستقلة للمصادقة الإلكترونية والتوقيع الرقمي على المستوى الوطني، مع وحدة إشراف ورقابة في وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.
- التوجه إلى استخدام طرق المصادقة الحيوية للتعرف على هوية المستخدم.
- التحديث الدوري للإطار القانوني، ولسياسة أمن المعلومات، وسياسة استخدام الإنترنت.
- الاستثمار في الفريق الوطني للاستجابة لطوارئ الحاسوب، ليمثل الجهة الأولى الرسمية فيما يتعلق بالأمن السيبراني.

6. موارد مستدامة

- تخصيص بند في النفقات التطويرية في الموازنة العامة حول تطوير الأنظمة الحكومية.
- إيجاد نماذج أعمال جديدة تضمن توفير النفقات التشغيلية للحكومة الإلكترونية دون أعباء إضافية على المواطن.
- تطوير خطة عمل تحدّد المشاريع والأنظمة الرقمية التي سيتم تطويرها وفق الأولوية مع تفعيل أطر الشراكة بين القطاعات عبر عنقود التكنولوجيا.
- مراعاة فارق الأدوار بين الوزارات عند عملية تخصيص الموارد عبر موازنة الحكومة، بحيث تحصل وزارات ذات أولوية في عملية التحول الرقمي كالصحة والتعليم، على مخصصات مناسبة تحسن من قدرتها على الاستجابة لهذا التحول بشكل مستدام.

²⁵ مقابلة مع رامي جابر وإياد عريقات، مصدر سابق.

7. إطار حوكمة فعال

تتيح التكنولوجيا الرقمية وتطبيقاتها المتنامية، العديد من الفرص، وبالمقابل العديد من التحديات والإشكاليات لدى الحكومات. يتضح أن التحول الرقمي يولد أدوات جديدة للحوكمة والإدارة بأبعادها المختلفة من نزاهة، وشفافية، ومسؤولية، ومساءلة. لذلك، لا بد من الآتي:

- توثيق العلاقة بين الجهة المسؤولة عن توظيف التكنولوجيا الرقمية وتطويرها في المؤسسات الحكومية.
- تعتبر الوزارة هي المسؤول الأول عن إلزام المؤسسات الحكومية بسياسة التحول الرقمي.
- التوافق على إطار حوكمة موحد يحقق متطلبات أصحاب المصلحة، ويضمن سلامة العلاقة بين الأطراف.

8. إطار رصد وتقييم تشاركي

توصي وثيقة السياسات بضرورة إصدار مؤشرات وطنية متخصصة لرصد الخدمات الإلكترونية، وهناك مؤشرات دولية صادرة عن الاتحاد الدولي للاتصالات، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (إسكوا)، وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة، والبنك الدولي، وأيضاً مؤسسة المعرفة المفتوحة وغيرهم.

متطلبات تحقق البديل:

يتطلب تحقق البديل إنشاء هيئة تنظيم الاتصالات الفلسطينية كجامع لكل الفواعل في عملية التحول الرقمي في فلسطين، وهيئة المصادقة الإلكترونية لتسهيل البنية التحتية الموثوقة لطرح نظام دفع حكومي رقمي آمن، وشراء المعدات والأجهزة مثل أجهزة الحاسوب للوصول إلى حالة من التأهيل للنظام المؤسسي الحكومي، ويؤثر إنشاء هيئة تنظيم الاتصالات وهيئة المصادقة على ترقية العمل من العمومية الى التخصصية، وهو ما يضيف جودة إلى العمل الرقمي في جانب الاتصالات والبنية التحتية الإلكترونية.²⁶

²⁶ الإدارة العامة للحكومة الذكية، وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، 2021/10/19: bit.ly/3ITuRiP

البديل الثاني: حشد الموارد من الفواعل غير الحكومية لدعم عملية التحول الرقمي في المؤسسات الحكومية

يعد هذا البديل من أهم البدائل وأكثرها انسجامًا مع تطبيق آليات التطور الرقمي الحديث، من خلال تعزيز تنفيذ السياسة الحكومية التي تدعم وسائل التحول الرقمي ومواكبة التطور التقني، ومدى أهمية توظيف آليات الرقمنة في مؤسسات السلطة الفلسطينية، لتأثيرها بكثير من مجالات الحياة. ولتطبيق هذا البديل، هناك خطوات مترابطة لا بد من العمل عليها:

1. تأسيس إطار للتواصل بين المؤسسات الحكومية والفواعل غير الحكومية (Non State Actors)

يساهم هذا الإطار في التنسيق بين الجهود الحكومية والجهود المبذولة من خارج القطاع الحكومي، عبر تقسيم الأعباء وفق الاختصاص كما يلي:

2. استخدام موسع للتكنولوجيا الرقمية:

- تبني عملية التحول الرقمي من قبل الجامعات ومراكز الإبداع، وتطبيق عملية التحول الرقمي في القطاعين الخاص والأهلي.
- توفير خدمات الإنترنت بجودة عالية وبأسعار مقبولة للجميع.
- تبني سياسة الإدماج الرقمي، بحيث نضمن تفاعل الفئات الأقل حظًا في الوصول إلى التكنولوجيا.

3. مجتمع واع ومُمكن:

- العمل على بناء برامج تدريبية تساهم في خلق بيئة عمل مشتركة تدعم عملية التحول الرقمي.
- بناء إطار عام للتوعية بالخدمات الرقمية وأهميتها لدى الجمهور.
- استخدام وسائل إعلامية رقمية في نشر حملات مكثفة، تعمل على تعزيز ثقافة التحول الرقمي.
- تطوير المناهج التعليمية لتتلاءم مع سياسة التحول الرقمي.

- بناء برامج الضغط والمناصرة لحشد التأييد الدولي، وفضح انتهاكات الاحتلال للمجال والحقوق الرقمية الفلسطينية.

4. موارد مستدامة:

- تحويل جزء من أجندة التمويل المؤسسي، إلى برامج تدعم سياسة التحول الرقمي بالشراكة مع الحكومة.
- المساهمة في إدخال المعدات والتقنيات المعززة لعملية التحول الرقمي، بدعم المؤسسات الدولية.
- العمل على بناء موازنة مساندة للموازنة الحكومية المخصصة لعملية التحول الرقمي (شبكة أمان) عبر حشد الموارد من المؤسسات المحلية والدولية ورجال الأعمال.

5. بيئة أعمال مبنية على الابتكار:

- تحقيق الربط بين الجامعات ومراكز الإبداع من جهة، والمؤسسات الحكومية من جهة أخرى، لإمدادها بالأفكار الريادية وإعداد برمجيات تدعم التوجهات الرقمية، عبر تقديم دعم لرواد الأعمال والمشاريع الريادية الشبائية والشركات الناشئة في مجال التحول الرقمي.

6. بنية قانونية وتشريعية ملائمة:

- المساهمة في توفير مختصين قانونيين لدعم منظومة القوانين والتشريعات المتعلقة بعملية التحول الرقمي.
- تشكيل لجنة قانونية مشتركة بين الحكومة والفواعل غير الحكومية بهدف متابعة إقرار لوائح قانونية تنظم آلية عملية التحول الرقمي.

7. إطار تشاركي للرصد والمتابعة:

- تشكيل إطار عمل بهدف متابعة التقدم في عملية التحول الرقمي، مع الأخذ بعين الاعتبار الدروس المستفادة.
- المساهمة في وضع مؤشرات القياس الرئيسية لأداء الحكومة الإلكترونية وعملية التحول الرقمي.

متطلبات تحقيق البديل:

- سياسات التعاون والشراكة بين القطاعات المحلية كافة، التي تقدم خدمات إلكترونية، ودعم وضع قوانين وإجراءات واضحة لتقييم أداء العاملين في هذا الإطار.
- الاستفادة من وجود عضوية لفلسطين في الاتحاد الدولي للاتصالات، وذلك من خلال الحصول على التحديثات المستمرة في مجال الرقمنة.

المعايير العامة لمحاكمة البدائل

المقبولية: وتمثل مقبولية البدائل لدى الأطراف، ويقصد بها: القطاعات الثلاثة، إضافة إلى المواطن والمؤسسات الأممية والدولية لأدوارها المهمة.

المعقولة: منطقية البديل ومدى ملاءمته للحالة الآنية والسياق المحلي المتنوع بين حالة انقسام سياسي قسري، وحالة اقتصادية سيئة ليس من السهل تجاوزها، إضافة إلى ضعف في البنية التحتية الرقمية، يرجع إلى أسباب ذاتية واحتلالية.

الربح والخسارة: ماذا سوف نحقق من تنفيذ البدائل؟ وكيف سينعكس على الأطراف ذات العلاقة؟ وماذا سوف نخسر في حال عدم تبنيها؟ وكيف سينعكس ذلك أيضًا؟

الرأي العام: كيف ينظر الجمهور باعتباره الفئة المستفيدة الأولى من الجودة المتحققة من تطبيق التحول الرقمي، وهو من يشكل الرأي العام في هذا الاتجاه، إضافة، أيضًا، إلى الموظفين العاملين في الحكومة.

محاكمة البدائل

بالنظر إلى طبيعة البدائل المقدمّة، نجد أنها تذهب باتجاهين؛ الأول يحدد أدوار وآليات للفواعل الحكومية (State Actors)، من شأنها تنظيم العمل وجدولته بشكل أكثر فعالية، وبناء أرضية صلبة عبر تبني السياسة الوطنية للتحول الرقمي، والبدء بتحقيق متطلبات هذا التحول، مع ضرورة الاستفادة قدر الإمكان من حشد موارد المجتمع للانطلاق نحو البديل الثاني؛ بالاستفادة

من الفواعل غير الحكومية (Non State Actors)، كالمؤسسات الأهلية المحلية والدولية، إضافة إلى الاتحادات والنقابات، وبطبيعة الحال القطاع الخاص. وأيضًا لوجود الجامعات باعتبارها مالك المعرفة، ومنشئًا ومنظمًا لمراكز الإبداع والحاضنات. ويعمل الإعلام بأدواته في خط عابر للبديلين الأول والثاني.

لذلك، نجد أن البدائل تتمتع بدرجة معقولة عالية، وتلائم الحالة الفلسطينية، أما ما يتعلق بمقبولية البدائل، فتمتع بمقبولية عالية لدى الفواعل غير الحكومية، في حين أن هناك حاجة للتفكير مع القطاع الحكومي حول الآليات المقترحة للتسريع نحو الرقمنة.

يساهم الذهاب نحو البدائل في وجود شكل مستدام من آليات حل المشكلات الإدارية والمالية والتقنية، ويزيد من فرص تحقيق معايير الحكم الرشيد، كما يساهم في تحقق شكل من أشكال الرفاهية للمواطن، ويزيد من الفرص الاقتصادية المتولدة عن التحول الرقمي، ويعزز من فرص اندماج الفئات الهشة ودمج النساء في سوق العمل - كل ما سبق كفيل بخلق رأي عام يدعم هذا التوجه، ويعزز من فرص تحقيقه؛ لذلك فإن البدء بتنفيذ البديل الأول بشكل تدريجي، ثم الانتقال للعمل على البديلين بشكل متزامن، يعظمان من فرصة الاستفادة من الموارد، ويساهمان في كشف الفجوات التي يمكن سدّها.

برنامج "التفكير الإستراتيجي وإعداد السياسات"

يهدف هذا البرنامج إلى تدريب مجموعة من الباحثين/ات من الجيل الشاب على مهارات تحليل وإعداد السياسات العامة والتفكير الإستراتيجي، ووضع خطط عمل إستراتيجية تتعامل مع قضايا مختلفة، وكذلك ترويجها.

يعتبر هذا البرنامج الأول من نوعه في فلسطين، لا سيّما من حيث تقديم مفهوم السياسات العامة والتفكير الإستراتيجي للباحثين/ات، وفكرة التخطيط الجماعي، وتحليل الجمهور، وأوراق الحقائق وتعريف المتدربين/ات بنماذج مراكز عالمية متخصصة في السياسات العامة، وعمليات ومراحل تطوير سياسة عامة، فضلاً عن تحليلها وتقييمها، الأمر الذي يساعد على تطوير ثقافة التخطيط والتفكير الإستراتيجيين بدل حالة العشوائية والارتجال التي تهيمن على قطاعات واسعة من أوجه العمل الفلسطيني، سواء على المستوى الرسمي أو الشعبي.

المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الإستراتيجية - مسارات

مركز فلسطيني مستقل متخصص في بلورة السياسات والدراسات الإستراتيجية، ويركز على تطوير بدائل موضوعية وديمقراطية، وذلك من خلال تضيق الفجوة بين المعرفة وصناعة القرار في المؤسسات الرسمية والأهلية؛ ووضع السياسات وتقديم تحليلات ودراسات إستراتيجية تتميز بالعمق والمهنية، ومناسبة من حيث واقعتها وإمكانية تطبيقها وزمن تقديمها.

رسالة المركز الإستراتيجية والمستقبلية هي المساهمة في إنجاز الحقوق الوطنية الفلسطينية عن طريق إصدار أبحاث ودراسات إستراتيجية في المجال السياسي وأبعاده الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والإعلامية، والتعاون الشامل والمباشر مع الأفراد والهيئات والمؤسسات المعنية بمجال أبحاثها، على أسس علمية مدروسة معتمدة على المنهج العلمي في الفكر والبحث والتطوير من قبل وحدات المؤسسة المختلفة.



المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الإستراتيجية - مسارات
The Palestinian Center For Policy Research and Strategic Studies - MASARAT