

الطريق إلى
العدالة الاجتماعية
أغسطس ٢٠١٤





مركز المشروعات الدولية الخاصة "CIPE" هو جزء من غرفة التجارة الأمريكية في واشنطن، يعمل على بناء المؤسسات اللازمة للإصلاح الاقتصادي الذي يتبنى آليات اقتصاد السوق. المركز لا يهدف الى تحقيق الربح وقد قدم الدعم لأكثر من ألف مبادرة محلية في أكثر من مائة من الاسواق الصاعدة. ومنذ نشأته في ١٩٨٣، تعاون المركز مع قيادات جمعيات الاعمال وصانعي القرار ومؤسسات الاعلام في بناء الأطر القانونية والمؤسسية الداعمة لبيئة اقتصادية ديمقراطية. ومن أهم القضايا الأساسية التي يتعاون فيها المركز مع شركائه المحليين تعزيز مفاهيم وممارسات حوكمة الشركات ومواطنة الشركات، والنزاهة والشفافية، وكذلك تدعيم البنى المؤسسية لجمعيات الاعمال، وحقوق الملكية، ويجاد حلول للتعامل مع قضايا قطاع الاقتصاد غير الرسمي وغيرها من الموضوعات المرتبطة ببناء مجتمع اقتصادى سليم تنعكس آثاره على حياة المواطنين.

الفهرس

٧	المقدمة
١٠	مفهوم العدالة الاجتماعية وأبعاده المختلفة طبقاً للواقع المصري
١٣	المحاور الأساسية لاستراتيجية الوصول إلى العدالة الاجتماعية
١٥	المحور الأول: الدولة
٢١	المحور الثاني: الموازنة العامة للدولة
٢٥	المحور الثالث: مناخ الاستثمار والعدالة الاجتماعية

المقدمة

شهدت مصر محاولات متعددة للإصلاح الشامل بأساليب وأدوات مختلفة دون انعكاس مؤثر على العدالة الاجتماعية، فهناك العديد من الدلائل على غياب العدالة الاجتماعية في مصر، ومنها: العلاقة العكسية بين مستوى الدخل ومستوى التعليم، والتدهور الشديد في الرعاية الصحية والخدمات التعليمية، وارتفاع معدلات الفقر والبطالة. وفي الفترة التي شهدت فيها مصر ارتفاعاً ملحوظاً ومحموداً في معدلات النمو قبل ثورة يناير ٢٠١١، ظلت تلك التحديات على ما هي عليه، بل تفاقمت. فطبقاً لتقرير وزارة التعاون الدولي الصادر في يناير ٢٠١٤، بعنوان "الاقتصاد المصري في نصف عام"، يتبين في الفترة ما بين ٢٠٠٥ إلى ٢٠١٠ ارتفاع الناتج المحلي الإجمالي بحوالي الضعف، من ٦٤٣ مليار جنيه إلى ١٢٠٦ مليار جنيه، بينما ارتفعت، في الوقت نفسه، معدلات الفقر من ١٩,٦٪ إلى ٢٥,٦٪. وهو ما يشير إلى أن المكاسب الاقتصادية على المستوى الكلي لم تنعكس بشكل إيجابي على الحياة اليومية للمواطنين. وهنا تكمن أزمة العدالة الاجتماعية بشكل عام لتشير إلى تركيز كبير للمكاسب الاقتصادية عامة في أيدي قلة من المرتبطين بالسلطة. كما أن الحكومة المصرية في حينها لم تستثمر النجاح المبهر للنمو الاقتصادي في الاستثمار في الإنسان، متجاهلة أن رأس المال الحقيقي لمصر يكمن في ثروته البشرية. ففي الفترة ذاتها وطبقاً لتقرير وزارة التعاون الدولي المشار إليه، انخفض الإنفاق على الصحة ليصل إلى ٢٪ من الناتج المحلي الإجمالي، وانخفض الإنفاق العام كذلك على التعليم ليصل إلى ٣,٦٪. كما أن هناك تفاوت ملحوظ في مستويات الدخل وتقديم الخدمة العامة على مستوى المحافظات المصرية المختلفة، فقد أوضحت دراسة قامت بها شركة "ديكود" للاستشارات المالية والاقتصادية، أن معدلات الفقر تتركز في صعيد مصر، حيث يمكننا القول إن ٧٥٪ من سكان محافظات الصعيد من الفقراء.

وثمة عوامل محددة تساعد على زيادة معدلات الفقر بشكل عام، ومنها التالي: (١)

١. ارتفاع معدلات التضخم، خاصة أسعار الغذاء.
٢. تزايد معدلات التشغيل في القطاع غير الرسمي، الذي يتميز بتدني الإنتاجية وعدم الاستقرار.
٣. تدني معدلات الإنتاجية ومن ثم معدلات الأجور والإنفاق الحكومي على الخدمات العامة.

(١) المصدر: شركة "ديكود" للاستشارات المالية والاقتصادية، مايو ٢٠١٤

هكذا كان الوضع في ظل معدلات مرتفعة للنمو الاقتصادي. والأرجح أن الوضع ازداد سوء في ظل عدم استقرار الأوضاع الذي شهدته مصر منذ يناير ٢٠١١. وبرغم استحداث منصب نائب لرئيس الوزراء للعدالة الاجتماعية في الفترة من ٢٠١١ إلى ٢٠١٤، لم تشهد العدالة الاجتماعية تقدماً ملموساً في ظل حالة الارتباك الاقتصادي.

وإذا أردنا أن نتقدم نحو تحقيق العدالة الاجتماعية، يجب أن ننتبه إلى أمرين:

الأمر الأول: أنه لا توجد علاقة تلقائية بين تحقيق معدلات مرتفعة للنمو الاقتصادي، وبين تحقق العدالة الاجتماعية. فلا توجد عدالة اجتماعية بدون نمو اقتصادي، ولكن العكس صحيح، حيث يمكن أن نشهد نمواً اقتصادياً لا يواكبه عدالة اجتماعية. فالنمو الاقتصادي هو الوسيلة الأساسية لتحقيق أي نوع من أنواع العدالة لأنه يتيح الإنفاق على قطاعات مثل التعليم والصحة، لكن النمو الاقتصادي يحتاج إلى إرادة سياسية تتحاز نحو العدالة الاجتماعية، بالإضافة إلى مؤسسات قوية تساعد على استدامة النمو وتكون قناة لوصول ثمار النمو إلى الفئات الأكثر فقراً وتهميشاً. كما أن المؤسسات التي تمثل لقواعد الحوكمة تساعد بلا شك في الحد من ممارسات الفساد الكفيل بالقضاء على ثمار النمو الاقتصادي. ونشير هنا إلى استطلاع الرأي الذي قام به مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، بالتعاون مع مركز المشروعات الدولية الخاصة، عام ٢٠١٠، للتعرف على مدركات المواطنين حول الفساد، إذ تبين أن أسباب انتشار الفساد ترجع إلى انخفاض المرتبات والأجور، وضعف الأجهزة الرقابية، وتضارب وتعدد القوانين والاختصاصات، وعدم قيام مجلس الشعب بجهد كاف لمراقبة الحكومة، ونقص المعلومات السليمة، وضعف المشاركة السياسية، وجميع تلك الأسباب أدى إلى عدم تحقق العدالة الاجتماعية من خلال نمو اقتصادي مرتفع.

الأمر الثاني: يتمثل في أن العدالة الاجتماعية لا تعنى أبداً إعادة توزيع الفقر، فالتجربة المصرية شهدت تاريخياً تجارب متعددة لتحقيق العدالة الاجتماعية، ومنها: تأميم الممتلكات والأعمال، وزيادة أعداد العاملين بالدولة، والتوسع في منظومة الدعم، وتقديم العلاوات السنوية، وتحديد نسبة للحد الأدنى من الأجور... إلخ. ولم تنعكس تلك السياسات إيجابياً على تحقيق العدالة الاجتماعية، وذلك لسبب بسيط هو الاهتمام بإعادة توزيع ما هو موجود دون مراعاة إمكانية زيادة الإنتاج والدخل القومي وإجمالي الناتج المحلي.

ومن جهة أخرى، سادت السياسات اليمينية تصورات خاطئة بأن ارتفاع معدلات النمو الاقتصادي يكفى وحده لتساقط ثماره وتنعكس في تحقيق العدالة الاجتماعية. وبعيداً عن الاختلافات الأيديولوجية بين اليمين واليسار، يمكننا القول بأن الهدف الأسمى الذي يجمع الكتلتين هدف واحد يتلخص في توفير حياة كريمة للمواطنين من خلال مؤسسات قوية وسياسات سليمة وإن اختلفت السبل في تحقيق ذلك. فعلى سبيل المثال، في منتدى "العدالة الاجتماعية من منظور اقتصادي" الذي نظمه مركز المشروعات الدولية الخاصة، بالتعاون مع شركة "ديكود" للاستشارات المالية والاقتصادية، وجريدة القرار المصري في مدينة الأسكندرية يومي ١٢ و١٣ يونيو ٢٠١٤، تم الوصول إلى تعريف توافقي للعدالة الاجتماعية كخطوة أولى نحو تحقيقها. فقد شارك في المنتدى أكاديميون وباحثون وسياسيون وإعلاميون، وأصحاب أعمال يمثلون قطاعات اقتصادية متفاوتة الحجم خاصة المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وكذلك بعض كبار العاملين بأجهزة الدولة ومؤسساتها الاقتصادية والاجتماعية. وبرغم التفاوت المهني والأيديولوجي، توصل المشاركون لتعريف للعدالة الاجتماعية على النحو التالي:

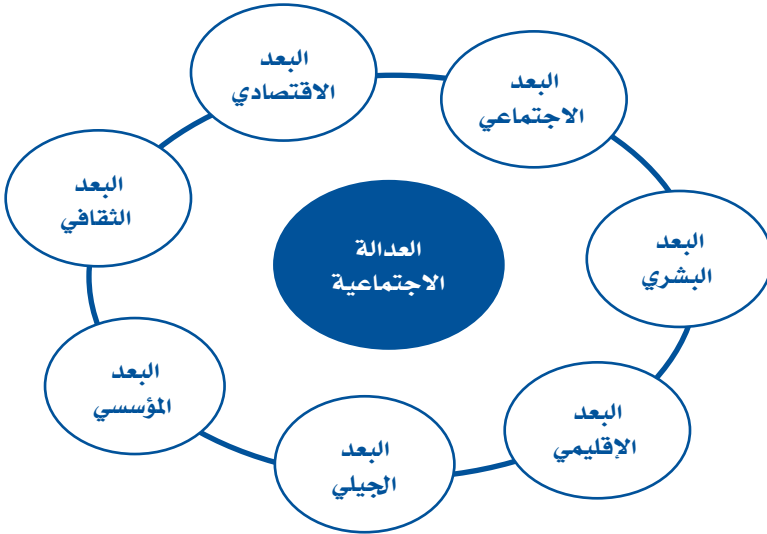
"هي عملية تحقيق المساواة في الحقوق الأهلية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، دون تمييز استناداً إلى الجنس أو اللغة أو الدين أو العقيدة أو الموقع الجغرافي أو المركز الاجتماعي أو لأي سبب كان، وتوفير فرص متكافئة للجميع للارتقاء بقدراتهم على المنافسة إلى أقصى حد ممكن، بهدف زيادة مستويات الرفاهية، وتقليل حدة التفاوت الاجتماعي، وتخفيض معدلات الفقر والحرمان المادي والثقافي والسياسي، وذلك بالمشاركة بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع الأهلي. ويساعد على ذلك تنمية القدرات والملكات وإطلاق الطاقات لكل أفراد المجتمع، وكذلك مراعاة العدالة في تحمل الأعباء بين الأجيال الحاضرة والأجيال المقبلة، وتقليل الفروق غير المقبولة بين الأفراد والجماعات والأقاليم داخل الدولة"

وانطلاقاً من هذا المفهوم، سنتناول الورقة تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال دراسة أبعادها وتناول المحاور الأساسية لاستراتيجية الوصول إليها.

مفهوم العدالة الاجتماعية وأبعاده المختلفة طبقاً للواقع المصري

هناك العديد من المؤشرات الاقتصادية التي تتحدث عن ارتفاع في نسبة الفقر والبطالة وغياب الفرص المتساوية في المجتمع، ولكنها تهتم أكثر بمتوسط معدلات الفقر والبطالة وما شابه. وبالتدقيق في الواقع المصري، وبعد مناقشات مثمرة في منتدى "العدالة الاجتماعية من منظور اقتصادي"، تلخصت أبعاد العدالة الاجتماعية في التالي:

ملحوظة: تتناول تلك الفقرة الأبعاد الأساسية للعدالة الاجتماعية مع بعض التوصيف السريع. والفقرة القادمة ستركز بشكل أعمق على استراتيجيات متعددة المحاور للوصول إلى العدالة الاجتماعية.



البعد الاقتصادي، المتعلق بمدى اشتراك أفراد المجتمع في العملية الإنتاجية وفي جني ثمارها. وهو ما يقود إلى قضية المساواة في الفرص والحقوق الاقتصادية في مجال العمل، وملكية وسائل الإنتاج، والحصول على الخدمات والمعلومات دون تمييز، وكذلك قضية إعادة التوزيع. فالالاقتصاد لم يتعاف بعد من الاضطرابات السياسية والاقتصادية، بحيث انخفض معدل النمو مع نهاية عام ٢٠١٣ إلى ٢,١٪، كما ارتفعت معدلات البطالة إلى ١٣,٢٪، وارتفعت أسعار السلع الغذائية مع زيادة في معدلات التضخم، وارتفعت معدلات الدين المحلي لتصل إلى ٧٥٪ من إجمالي الناتج المحلي.

البعد الاجتماعي، الذي يتعلق بمشكلات التمييز والحرمان والفقير والإقصاء الاجتماعي، وما تستجوبه معالجتها من سياسات لتمكين الفئات المحرومة من تحسين أوضاعها على نحو مستدام. إن تمكين الفئات المحرومة يتطلب الإنفاق على التعليم والصحة بحيث تتم إتاحة فرص متساوية في المجتمع بعيداً عن الفجوات بين الدخل. والجدير بالذكر أن الدستور الجديد نص على أن نسبة الإنفاق الحكومي على الصحة لا تقل عن ٣٪ من الناتج القومي الإجمالي، وألا تقل على التعليم عن نسبة ٤٪ من الناتج

القومي الإجمالي. وبالرغم من وجود تلك النصوص الدستورية، فالوصول إليها صعب المنال. ويحتاج أيضاً في البداية إلى تحديد أوجه الإنفاق.

قضايا خلافية

- فرض ضرائب على الأرباح الرأسمالية
- التحول من الدعم العيني إلى الدعم النقدي
- تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي
- التعليم المجاني في جميع المراحل بما فيها الجامعي
- الالتزام بالإصلاحات الهيكلية للموازنة العامة للدولة
- تطبيق الحد الأقصى للأجور في الحكومة
- تطبيق الحد الأدنى للأجور في القطاع الخاص

البعد البشري، الذي ينصب على مسألة الوفاء بحقوق الإنسان، ومسألة تكافؤ الفرص أمام الجميع لتنمية قدراتهم وتوسيع حرياتهم. ومن المتعارف عليه أن حقوق الإنسان تعبير أشمل من مجرد بعض الحقوق السياسية والانتهاكات الأمنية، بل يتضمن أيضاً حق الإنسان في العمل والمسكن الملائم والغذاء والشراب. كما يتضمن المساواة بين الرجل والمرأة في العمل، وضمان حقوق ذوي الاحتياجات المختلفة. وتوفير تلك الحياة الكريمة في مثل هذا الوضع الاقتصادي يمثل تحدياً كبيراً للحكومات المختلفة.

البعد الإقليمي، المتعلق بالتفاوتات في توزيع الموارد والدخل القومي بين أقاليم الدولة (كالصعيد، والمحافظات الحدودية،

والمناطق العشوائية)، والذي يتطلب الانتباه إلى دور السياسات العامة في توسيع هذه التفاوتات أو تقليصها، كما يتطلب التحول التدريجي نحو اللامركزية.

البعد الجيلي، الذي يتعلق بالعدالة بين الأجيال الحاضرة والأجيال المقبلة، ليس فقط في توزيع الموارد الطبيعية وتحمل كلفة التلوث، وإنما أيضاً في تحمل أعباء الدين العام.

البعد المؤسسي، الذي يتعلق بقضايا الحريات والحقوق السياسية والتمكين السياسي، من خلال مؤسسات تكفل المشاركة الشعبية في صنع القرار.

البعد الثقافي، وأهمية تنمية القيم التي تحض على الإبداع والعمل والاجتهاد والمنافسة والاعتراف بالأحر والحوار والحلول الوسط.

هذه هي الأبعاد المختلفة التي من الممكن أن يتضمنها مفهوم العدالة الاجتماعية بالقياس على الواقع المصري الحالي. ومن الممكن العمل على الوصول إلى العدالة الاجتماعية من أكثر من زاوية، ولكن هذه الورقة تستهدف الزاوية الاقتصادية، التي تعد الأهم في هذه المرحلة.

المجاور الأساسية لاستراتيجية الوصول إلى العدالة الاجتماعية

تعتمد تلك الاستراتيجية على أبحاث ودراسات قام بها مركز المشروعات الدولية الخاصة في مصر وحول العالم، بالإضافة إلى أوراق قامت بإعدادها شركة "ديكود" للاستشارات المالية والاقتصادية، بالإضافة إلى المناقشات التي جرت خلال منتدى "العدالة الاجتماعية من منظور اقتصادي". وملخص الحوار الذي أعده الأستاذ/ عبد الغفار شكر، نائب رئيس المجلس القومي لحقوق الإنسان.

والهدف من الاستراتيجية هو الوصول إلى العدالة الاجتماعية في ضوء التعريف السابق، والذي يهتم بتوفير حياة كريمة للمواطنين وإتاحة فرص متساوية في المجتمع من خلال مؤسسات سياسية واقتصادية واجتماعية فاعلة. وتجدر الإشارة هنا أن هذا المقترح لا يمكن اعتباره بأي حال من الأحوال مقترحاً شاملاً، ففضية العدالة الاجتماعية متشابكة وتحتاج جهد بحثي وعملي طويل. وهذه الرؤية هي بداية لحوار مجتمعي يجب أن يستمر لتحقيق العدالة الاجتماعية في ضوء التحديات التي تواجهها مصر.

المحور الأول: الدولة

المقصود بمحور الدولة في هذا السياق:

١. علاقة الدولة بالمجتمع في ضوء الدستور الجديد وما يفرضه من التزامات؛ فطبقاً لدستور مصر ٢٠١٤، تتحمل الدولة كامل المسؤولية عن تحقيق العدالة الاجتماعية. والاشكالية هنا أن مؤسسات الدولة لم تتغير منذ كانت تطبق السياسات الاشتراكية، فأصبح الموظف الحكومي لا يعرف دوره الآن بشكل محدد. فالالتزام الدولة الشامل، كما ورد في دستور ٢٠١٤، يحتاج إلى تفكير في كيفية الوصول إلى تحقيق النتائج المرجوة من الدولة، فمن الممكن أن تكفي الدولة في دورها الجديد بصنع السياسات ومراقبة تنفيذها.

وتتمثل التزامات الدولة طبقاً لدستور ٢٠١٤ في:

- الحفاظ على حقوق العمال وحمايتهم من المخاطر.
- توفير خدمات التأمين الاجتماعي والمعاش للعمال والفلاحين.
- الحق في الصحة والرعاية الصحية، وإنفاق نسبة لا تقل عن ٣% من إجمالي الناتج المحلي على قطاع الصحة.
- الحق في التعليم، وإنفاق نسبة لا تقل عن ٤% من إجمالي الناتج المحلي على قطاع التعليم، و٢% على القطاع الجامعي.
- القضاء على الأمية الهجائية والرقمية بين جميع المواطنين.
- ضمان تكافؤ الفرص والتوزيع العادل لعوائد التنمية وتقليل فوارق الدخل.
- الالتزام بحد أدنى وأقصى للأجور والمعاشات في أجهزة الدولة.
- وضع ضرائب تصاعدية ومتعددة الشرائح على دخول الأفراد.
- يكون للعمال نصيب في إدارة المشروعات وفي أرباحها.
- الثقافة حق لكل مواطن تلتزم الدولة به.
- تكفل الدولة للمواطنين الحق في المسكن اللائق والأمن الصحي.
- لكل مواطن الحق في غذاء صحي وكاف وماء نظيف.

مثل هذه الالتزامات تعتبر عبئاً اقتصادياً وسياسياً على الدولة، وتحملها ما لا طاقة لها به في الوقت الراهن. وعليه، فإن ضمان تحقيق تلك الأهداف يتطلب شراكة ثلاثية بين الدولة، والقطاع الخاص، والقطاع الأهلي. ونستخدم هنا لفظ الدولة بمعناها الأشمل وهو الجهاز التنفيذي، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية، والإدارة المحلية، وكذلك الهيئات العامة المختلفة. كما أن القطاع الخاص يشير إلى جميع مكونات مجتمع الأعمال بمختلف قطاعاته وأحجامه، سواء كانت كبيرة أو متوسطة أو صغيرة أو متناهية الصغر.



وحتى يتسنى تفعيل الشراكة بين شركاء التنمية الثلاثة (الدولة، والمجتمع الأهلي، والقطاع الخاص) بشكل مؤسسي سليم. هناك ضرورة لتحسين العلاقات المؤسسية فيما بينهم، من خلال الآتي:

- تفعيل قانون عدم تضارب المصالح.
- تعديل قانون حرية التنظيم بحيث يسمح بحرية تكوين الجمعيات الأهلية والنقابات. وتشيط تفعيل قانون مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية التحتية PPP، والذي نُقلت تبعيته الإدارية حديثاً من وزارة المالية إلى وزارة الاستثمار.
- تطبيق حوكمة الشركات في القطاعين الخاص والعام.
- تعزيز الشفافية وحرية تداول المعلومات.

٢. تطوير الهيكل الإداري للدولة من أجل تحقيق التزاماتها: الدولة في أدبيات العلوم السياسية هي مجموع المؤسسات العامة. أما بخصوص هذه الفقرة فإن الاهتمام يدور حول تطوير الهيكل الإداري للجهاز التنفيذي للدولة الذي يعد ركيزتها الأساسية. فلن تستطيع الدولة القيام بمهامها بدون هيكل إداري متوافق مع تطبيقات الحوكمة.(٢) وتعد الحوكمة جوهر الإدارة الحديثة التي تحتاجها أجهزة الدولة المصرية من أجل تحقيق المرجو منها فيما يخص العدالة الاجتماعية.

وقد تبين من نتائج حوار المشاركين في منتدى "العدالة الاجتماعية من منظور اقتصادي"، أنه قياساً على التجارب الدولية الناجحة، فإن الجهاز الإداري للدولة في مصر لا يتحمل أكثر من مليون ونصف المليون، بينما يبلغ حجمه حالياً ٧ مليون موظف، مما يصيبه بالترهل وتردى مستوى الخدمات المقدمة إلى المواطنين، ويمثل تحدياً أمام أي حكومة قادمة.

إن علاج ترهل الجهاز الإداري للدولة يكمن في تطويره من خلال:

أولاً: تطبيق الحوكمة من خلال

- إنشاء وحدة متابعة ورقابة ومحاسبة داخل المؤسسات والهيئات المختلفة.
- إصدار تعريف وظيفي للعاملين بالدولة والنتائج المتوقعة منهم.
- مشاركة العاملين في وضع الميزانية وعرضها عليهم.
- الشفافية ونشر التقارير الدورية والميزانية للمؤسسات والهيئات المختلفة.

(٢) الحوكمة هي "أسلوب في الإدارة يتضمن مجموعة من الترتيبات الرسمية وغير الرسمية التي تحدد كيفية اتخاذ القرارات، وكيفية تنفيذها في ضوء المحافظة على القيم الأساسية لمؤسسات الدولة، وتشمل هذه الترتيبات مجموعة النظم والقواعد والإجراءات والآليات التي تحدد العلاقة الداخلية للمؤسسات العامة، أو بمعنى آخر السياسات والقواعد التي تضبط وتراقب أداء المؤسسات العامة، ويشكل ذلك البنية التنظيمية أو الهيكل التنظيمي الذي تتم من خلاله وضع الأهداف ووسائل تحقيقها ومراقبة الأداء، كما تشمل الحوكمة مجموعة القيم والمعايير التي يقوم عليها النشاط، مثل النزاهة والشفافية والمسئولية والمحاسبة والكفاءة والمساواة"

ثانياً: التحول نحو الحكومة الإلكترونية من خلال:

- الاستثمار والإنفاق على تطبيقات تكنولوجيا المعلومات.
- تفعيل دور وزارة الدولة للتنمية الإدارية، أو وزارة التخطيط، فيما يتعلق بالحكومة الإلكترونية.

ثالثاً: تعديل قانون الوظيفة العامة:

- فصل المهنيين عن الموظفين في القانون: فعلى سبيل المثال هناك حوالي ١,٢ مليون مدرس في الحكومة المصرية، لا يجب اعتبارهم موظفين في الدولة، بل مهنيين يؤدون مهنة محددة طبقاً لأجور السوق، وينطبق هذا أيضاً على المهندسين والأطباء.
- تفضيل الكفاءة على عدد سنوات العمل في الترقيات المختلفة.

رابعاً: الإدارة العامة الرشيدة

- الإدارة بالأهداف والتقييم على أساسها.
- إصدار تعريفات وظيفية محددة للموظفين العموميين.
- متابعة وتقييم أداء العاملين.
- إنشاء وحدات موارد بشرية داخل الهيئات العامة.

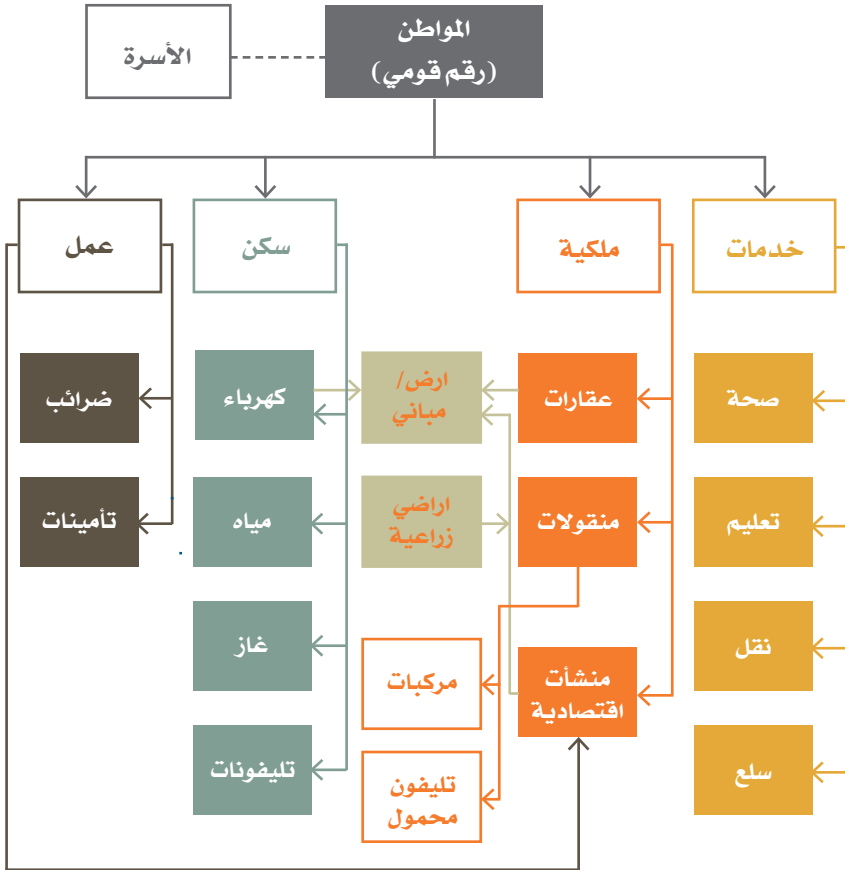
خامساً: تقديم خدمة أفضل للمواطنين

- توضيح الخطوات اللازمة للمواطنين لإتمام الإجراءات الحكومية المختلفة.
- تبسيط وتسهيل الإجراءات مع تفعيل خدمة الشباك الواحد.
- تفعيل نظام الشكاوى من خلال التليفون أو البريد الإلكتروني.
- الاستثمار في تدريب العاملين بالدولة في مجال خدمة المواطنين.

سادساً: إنشاء قاعدة بيانات للمواطنين:

إنشاء قاعدة بيانات موحدة للمواطنين من شأنه تحسين قدرة الدولة على تقديم الخدمات العامة، ورفع كفاءة الجهاز الإداري. وقد قامت الحكومة في الفترة الأخيرة بمحاولة مكمودة لتوحيد قاعدة البيانات من خلال الرقم القومي كما يوضح الرسم التالي. ولكن هذا الجهد يحتاج إلى مزيد من العمل لأنه يدفع باتجاه بناء جهاز إداري يتمتع بالكفاءة، يستطيع تحديد مستحقي الدعم وبرامج الحماية الاجتماعية، والوصول إلى الأسر الأشد فقراً في المجتمع. ومن أجل تحقيق هذا الهدف، نري أهمية تعزيز دور وزارة الدولة للتنمية الإدارية، وبالأخص برنامج قاعدة بيانات المواطنين.

برنامج إستكمال وربط قواعد البيانات القومية



المصدر: وزارة الدولة للتنمية الإدارية

سابعاً: تداول المعلومات فيما بين أجهزة الدولة المختلفة

طبقاً للمادة ٦٨ من دستور ٢٠١٤: "المعلومات والبيانات والإحصاءات الرسمية ملك للشعب، والإفصاح عنها من مصادرها المختلفة، حق تكفله الدولة لكل مواطن، وتلتزم الدولة بتوفيرها وإتاحتها للمواطنين بشفافية، وينظم القانون ضوابط الحصول عليها وإتاحتها وسريتها، وقواعد إيداعها وحفظها، والتظلم من رفض إعطاءها، كما يحدد عقوبة حجب المعلومات أو إعطاء معلومة مغلوطة عمداً. وتلتزم الدولة بإيداع الوثائق الرسمية بعد الانتهاء من فترة العمل بها بدار الوثائق القومية، وحمايتها وتأمينها من الضياع أو التلف، وترميمها ورقمنتها، بجميع الوسائل والأدوات الحديثة، وفقاً للقانون".

وعلى الرغم من أهمية تفعيل هذه المادة التي تتيح للمواطنين مراقبة ومساءلة الدولة عن أنشطتها، فهناك إشكالية أخرى تغيب عن الحوار العام حول حرية المعلومات، ألا وهي إشكالية قصور تبادل المعلومات فيما بين أجهزة الدولة نفسها. فلا يوجد نظام تواصل حديث بين الوزارات والهيئات المختلفة يتيح مشاركة المعلومات. وإن كان توحيد قاعدة البيانات خطوة أولى نحو مشاركة وتبادل المعلومات بين أجهزة الدولة، فإن على مجلس الوزراء ووزارة الدولة للتنمية الإدارية، مهمة إنشاء وسائل اتصال داخلية حديثة تتيح انتقال المعلومة داخلياً بسهولة وبطريقة آمنة.

ثامناً: التحول نحو اللامركزية

تحرم المركزية الشديدة للدولة المصرية المواطنين على المستوى المحلي من الحصول على خدمة أفضل لعدة أسباب:

- عدم التحديد الدقيق لأولويات المواطن على المستوى المحلي.
- تعقيد الإجراءات نتيجة هيمنة المستوى المركزي على المحلي.
- تعقيد الهيكل الإداري والوظيفي للدولة مما يؤدي إلى إهدار المال.

وعليه، فإن التحول نحو اللامركزية يتيح للدولة معرفة احتياجات المواطنين بدقة، والتفاعل معها بدرجة أكثر كفاءة. وقد طرحت قضية اللامركزية في "منتدى العدالة الاجتماعية من منظور اقتصادي" كأداة لتحديث وتطوير الجهاز الإداري للدولة فيما اتفق السيدات والسادة المشاركون في المنتدى على أن التحول للامركزية في ظل الواقع المصري الحالي يجب أن يتم بشكل تدريجي.

وقد أشارت دراسة مركز المشروعات الدولية الخاصة حول اللامركزية التي تم إصدارها في ٢٠١٠، إلى أنه يجب أن يتم إعادة بناء الجهاز الإداري، سواء على المستوى المركزي أو المحلي على / المبادئ الآتية:

- الشفافية في إتاحة البيانات للمواطن.
- المساءلة وحق المواطن في مساءلة الموظف الإداري عن قراراته.
- التمثيل الحقيقي للمواطنين في مجالس محلية منتخبة تراقب أداء الإدارة المحلية.
- الكفاءة في الأداء.
- التفاعل مع المجتمع الأهلي في اتخاذ القرار ومراقبة تطبيقه وتحسين مستوى الخدمة. (٣)

فاللامركزية لا تقتصر على كونها أداة للممارسة السياسية على المستوى المحلي، بل هي ركن أساسي من أركان إصلاح الجهاز الإداري للدولة وبالتالي تقديم خدمة أفضل للمواطنين.

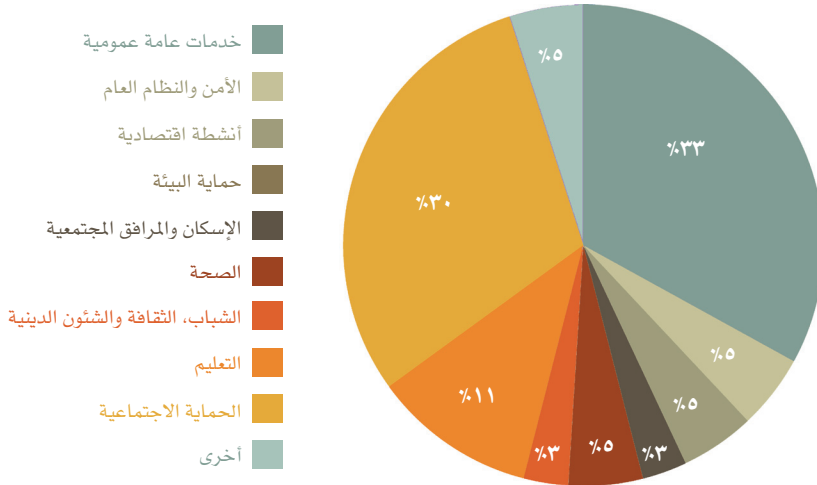
وكون الدولة، طبقاً لدستور ٢٠١٤، الفاعل الرئيسي في الوصول إلى العدالة الاجتماعية، فيمكنها أن تؤدي دورها من خلال التشريعات والرقابة عليها، وكذلك تنسيق العمل بينها وبين القطاع الخاص والمجتمع الأهلي. وحتى يتم تفعيل تلك المواد الدستورية، يكون على صناع القرار وضع إصلاح الجهاز الإداري للدولة ضمن أولوياتهم.

(٣) المصدر ولمزيد من التفاصيل: «الطريق إلى اللامركزية» إصدار مركز المشروعات الدولية الخاصة
http://egypt.cipe-arabia.org/Democracy_and_Economy/Publications/The_Road_to_Decentralization.pdf

المحور الثاني: الموازنة العامة للدولة

الموازنة العامة هي الهيكل العظمي والعمود الفقري لأي دولة، فهي التي توضح انحيازات المشرع وصاحب القرار واتجاهات السياسات العامة، ومن هنا ننظر إلى موازنة الدولة ونحن نخطو نحو العدالة الاجتماعية.

يوضح الرسم التالي توزيع الإنفاق الحكومي لسنة ٢٠١١-٢٠١٢ على القطاعات المختلفة، طبقاً للورقة التي قامت بإعدادها شركة "ديكود" للاستشارات المالية والاقتصادية، وتم عرضها في منتدى "العدالة الاجتماعية من منظور اقتصادي"

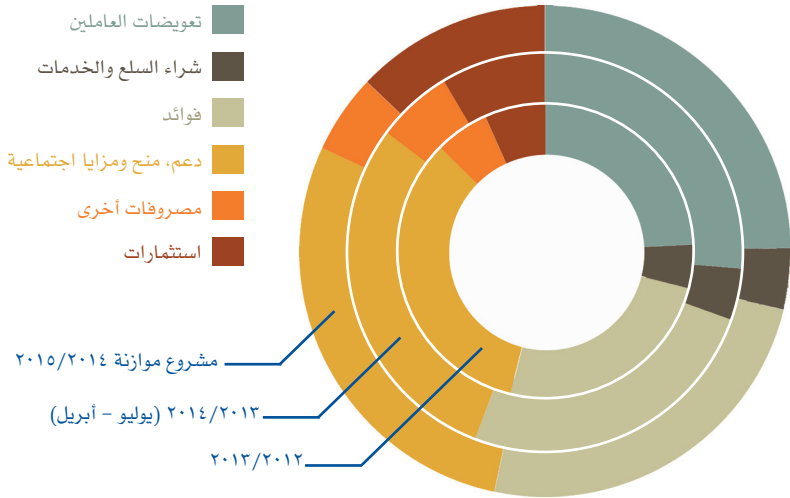


المصدر: وزارة المالية المصرية

وبالنظر سريعاً على الانحيازات العامة لمصاريف الدولة نجد أنه للأسف يوجد ضعف في نسبة الموارد المخصصة لمفاتيح في غاية الأهمية مثل الصحة والتعليم، نتيجة تنوع أنشطة الدولة بشكل عام لتشمل المشاركة المباشرة في عملية الإنتاج والتجارة بدلاً من التركيز على التشريع والمراقبة والمسائلة مما ينتج عنه عدة سلبيات من ضمنها ما يلي:

- منافسة القطاع الخاص، وبالتالي التأثير الكلي على أداء السوق، وخلق فرص عمل، وتقليل نسبة الموارد الضريبية من خارج الدولة.
- التأثير السلبي على الإنفاق على ملفات هامة وشديدة الصلة بالعدالة الاجتماعية، مثل الصحة والتعليم والمرافق المجتمعية والحماية الاجتماعية.
- تحقيق خسائر كبيرة في القطاع العام كما هو الحال في الأعوام الماضية. فتبين دراسة وزارة التعاون الدولي المشار إليها سابقاً، والتي صدرت أوائل ٢٠١٤، أن مديونيات الهيئات الاقتصادية وشركات القطاع العام المتفاقمة تعتبر من أهم التحديات التي تواجه الاقتصاد المصري.

التحدي الذي تواجهه موازنة الدولة في الإنفاق على القطاعات المختلفة لا يختلف كثيراً عن التحدي الذي تواجهه بالإنفاق على بنود الموازنة، كما يوضح الرسم التالي الذي أعدته شركة "ديكود" للاستشارات المالية والاقتصادية لثلاثة ميزانيات، كما هو موضح في الرسم (٢٠١٢-٢٠١٣، ٢٠١٣-٢٠١٤، ٢٠١٤-٢٠١٥)، وتم عرضه أيضاً في منتدى "العدالة الاجتماعية من منظور اقتصادي"



المصدر: وزارة المالية المصرية

فالرسم البياني يوضح أن حوالي ٢٥٪ من الموازنة يتم إنفاقها على التعويضات العمالية، و٢٥٪ أخرى على الدعم، و٢٥٪ ثالثة على الفوائد، وهو ما يتطلب إعادة التفكير في آلية إعداد الموازنة العامة للدولة بشكل عام.

وعليه فإن المحور الخاص بموازنة الدولة في استراتيجية الوصول إلى العدالة الاجتماعية ينقسم إلى جزئين: أولاً، تحديد الانحيازات العامة للموازنة وزيادة الموارد، وثانياً، كيفية تغيير طريقة إعداد الموازنة العامة للدولة.

أولاً: تحديد الانحيازات العامة للموازنة وزيادة الموارد

الإيرادات من الضرائب

- أغلبية الموارد تأتي من الضرائب غير المباشرة التي يتحمل عبئها الفقراء والأغنياء بنفس القدر، فلا تميز في هذه الضرائب بين الغنى والفقير .
 - الضرائب غير المباشرة تحمل الشعب في مجمله عبء الإنفاق العام .
 - لا توجد ضرائب على الأرباح الرأسمالية، وتخفيض رسوم الجمارك لم يستفد منه الشعب حيث أضيفت رسوم متعددة أدت إلى استمرار ارتفاع الأسعار .
 - تأتي معظم حصيلة الضرائب المباشرة من الموظفين، وحصيلة ضرائب الشركات تأتي من القطاع العام وقناة السويس. بينما يتهرب بعض المهنيون من هذه الضرائب وكذلك بعض شركات القطاع الخاص.
- ومن المهم القيام بإصلاح ضريبي شامل يشمل الحد من الضرائب غير المباشرة و مواجهة الحاسمة للتهرب الضريبي، والاهتمام بتوسيع القاعدة الضريبية بدلاً من فرض ضرائب إضافية.

الإنفاق على الدعم

- يعاني الدعم في الموازنة العامة بشكل عام، وفي السنوات الثلاثة السابقة بشكل خاص، من تشوهات هيكلية كبيرة. والجدير بالذكر، أن معظم الدعم يذهب إلى مجتمع أكثرهم من الأغنياء الذين لا يحتاجون إليه.
- من أجل إعادة هيكلة منظومة الدعم، يجب النظر أولاً في تطوير الجهاز الإداري للدولة كما تم الإشارة في الفقرة السابقة الخاصة بدور الدولة.

- استخدام تطبيقات تكنولوجيا المعلومات في تقديم الدعم، مثل الكروت الذكية وتعميم تجربة بورسعيد في تقديم دعم الرغيف من خلال تلك الكروت.
 - الجمع بين الاستهداف الجغرافي (حيث يرتفع معدل الفقر) وتحديد الفئات المستحقة للضمان الاجتماعي مع الربط بين ما تحصل عليه هذه الفئات من مساعدات بالتنمية البشرية .
 - استخدام قاعدة البيانات في استبعاد الفئات التي لا تستحق الدعم، والربط بين المعاشات ومساعدات الضمان الاجتماعي والصندوق الاجتماعي للتنمية.
- هذه بعض الملامح والخطوات الأولى التي من الممكن البناء عليها فيما يخص تحديد انحيازات الدولة من حيث الإيرادات والإنفاق، بحيث يرتفع الدخل العام للدولة بدون اللجوء إلى إهدار الأموال في الاستثمار المباشر ومنافسة القطاع الخاص.

ثانياً: كيفية إعداد الموازنة العامة للدولة

في السنة الماضية، ولظروف سياسية بعينها أدت إلى غياب مؤقت للجهاز التشريعي، تم إقرار الموازنة العامة من خلال الجهاز التنفيذي للدولة مما يؤدي بصفة عامة إلى قصور في تحديد انحيازات الموازنة، حيث تتم بعيداً عن ممثلي الشعب. وفي ضوء إعلان القيادة السياسية بتوجه مصر تدريجياً نحو الديمقراطية، نجد أهمية في التأكيد على أن الموازنة العامة للدولة هي عملية تشاركية تبدأ من أسفل إلى أعلى، ويشارك المواطن في إعدادها والرقابة على تنفيذها. وتكون مشاركة المواطن من خلال مؤسسات ممثلة للنظم الديمقراطية مثل المحليات، والجمعيات الأهلية، والأحزاب، والمؤسسات الإعلامية المحلية. وعليه، فالبداية تكون من خلال:

- فصل موازنة المحليات عن الموازنة العامة لضمان كفاءة الخدمات المقدمة للمواطنين، وتقليل العجز في الموازنة العامة للدولة.
- البدء في تحويل الموازنة من موازنة بنود إلى موازنة برامج.
- إعادة برنامج "موازنة المواطن" الذي كانت قد بدأتها وزارة المالية في ٢٠١٠ وكان يتولى الإشراف عليه في حينه وزير المالية الحالي.

المحور الثالث: مناخ الاستثمار والعدالة الاجتماعية

في البحث عن الوسائل الأساسية لتحقيق العدالة الاجتماعية، توافق المشاركون في منتدى "العدالة الاجتماعية من منظور اقتصادي" على أن زيادة الاستثمارات الوطنية والخارجية تمثل الوسيلة الأساسية لتحقيق العدالة الاجتماعية. كلما كان مناخ الأعمال موات لجذب وتشجيع الاستثمار، كلما زادت فرص الإنتاج والعمل والتوظيف، وارتفعت الدخول وانخفضت معدلات الفقر، خاصة إذا صاحب تلك الاستثمارات سياسات كفيلة بتحقيق العدالة الاجتماعية. وبالعودة إلى الجذور الحقيقية للمشكلة الاقتصادية في مصر، يمكننا الإشارة إلى أن المشكلة بدأت جذورها في الستينيات عندما قررت الحكومة أن تكون مسئولة عن كل شيء، بدءاً من التعليم والصحة والتوظيف والسكن، رغم إمكاناتها المحدودة، ومروراً بالتوجه إلى التوسع في التصنيع على حساب الزراعة، مما أدى إلى هجرة الفلاحين بحثاً عن فرص عمل سواء إلى الحضر أو إلى الخارج. ونتج عن ذلك انضمام أعداد كبيرة إلى صفوف العاطلين عن العمل، وحرمانهم من مستوى لائق من الخدمات التعليمية والصحية. وواكب ذلك، استخدام نسبة كبيرة من مدخرات العاملين بالخارج والداخل في بناء اقتصاد مواز غير رسمي، يمثل الآن قطاعاً كبيراً لا يستهان به من الاقتصاد المصري، أدى إلى تشوهات هيكلية يجب علينا الآن معالجتها من خلال تشريعات ملائمة قابلة للتطبيق. وعند معالجة التشوهات الناتجة عن التوسع في الاقتصاد الموازي غير الرسمي، علينا تجنب تناول المشكلة من منظور الجبائية، وأن تلك الفئة ما هي إلا فئة متهربة من الضرائب والقواعد التنظيمية، فمعالجة المشكلة تحتاج إلى إعادة تنظيم هذا القطاع من خلال سياسات توفر له الحماية القانونية، وتمنحه فرص النمو وبناء مشروعات تتمتع بأطر مؤسسية قادرة على دفع تلك المشروعات إلى الأمام.

وقد استتجت المناقشات أثناء منتدى "العدالة الاجتماعية من منظور اقتصادي" بعض التوصيات من شأنها تحسين مناخ الاستثمار بما يخدم قضية العدالة الاجتماعية على النحو التالي:

صياغة استراتيجية متكاملة لتوفير مناخ استثماري مناسب من خلال الحوار بين الدولة والقطاع الخاص؛ فالالتفاق على الاستراتيجية قبل البدء في الإصلاح التشريعي ضروري لضمان تطبيق القانون

- تقوم الدولة ممثلة في الجهازين التنفيذي والتشريعي بإعلان نواياها بخصوص خطة الحكومة لتحسين مناخ الاستثمار وبدء حوار وطني.

- يقوم القطاع الخاص ممثلاً في اتحاد الصناعات المصرية وجمعيات الأعمال الممثلة للأعمال الكبيرة والصغيرة بتمثيل القطاع الخاص المصري في الحوار مع الدولة بشأن سياسات الاستثمار.
- تحويل التبعية الفنية لجمعيات الأعمال لتكون تابعة لوزارة التجارة والصناعة أو وزارة الاستثمار، مع بقاء تبعيتها الإدارية لوزارة التضامن الاجتماعي.

إصلاح تشريعي كامل وإصدار قانون الاستثمار الموحد

- تعد مبادرة "إرادة" التي قامت عليها وزارة الاستثمار سابقاً، ذات أهمية قصوى من أجل تعديل القوانين القديمة وإلغاء الكثير من القرارات الوزارية غير المفعلة التي عفا عليها الزمن.
- لجمعيات الأعمال دور في تقديم مقترحات قوانين وتشريعات وفتح حوار مع أعضاء مجلس النواب يبين جدواها الاقتصادية والمجتمعية.

تبسيط وتسهيل إجراءات الدخول والخروج من السوق

- طبقاً للدراسة التي قام بها اتحاد جمعيات التنمية الاقتصادية، بالمشاركة مع مركز المشروعات الدولية الخاصة حول تنشيط قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة (٤)، أوصى الاتحاد بضرورة تسهيل إجراءات الدخول والخروج من السوق خاصة نظام الشباك الواحد وإصدار قانون التعثر والإعسار على أن يكون القانون:
- متكامل مع النظم القانونية والتجارية في مصر.
- محققاً للتوازن بين التصفية وإعادة التنظيم.
- يضمن تأهيل القضاة على إدارة الأعمال أثناء الأزمات وإنشاء محاكم اقتصادية عادلة.
- التعامل مع المفلس على إنه متعثر وليس مجرماً.

(٤) المصدر ولمزيد من التفاصيل: «أجندة الأعمال الوطنية لمواجهة تعثر المشروعات الصغيرة والمتوسطة» إصدار اتحاد جمعيات التنمية الاقتصادية بالمشاركة مع مركز المشروعات الدولية الخاصة
http://egypt.cipe-arabia.org/Democracy_and_Economy/Publications/FEDA_Business_Agenda_2013.pdf

تشجيع ريادة الأعمال

طبقاً للدراسة التي قام بها مركز المشروعات الدولية الخاصة مع جامعة ستانفورد حول بيئة ريادة الأعمال في مصر وتونس(٥)، وما تم مناقشته في منتدى "العدالة الاجتماعية من منظور اقتصادي"، نستخلص أهم التوصيات فيما يلي:

- العمل على قوانين لضمان حقوق الملكية الفكرية، لأن ريادة الأعمال تعتمد في الأساس على الأفكار الجديدة.
- إيجاد صيغ مبتكرة للتمويل غير المصرفي، مثل التأجير التمويلي، أو حضانات ريادة الأعمال، أو الاستثمار المباشر.
- إيجاد حوافز ضريبية لأصحاب المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وبالأخص أصحاب الأفكار الجديدة.
- تسهيل عملية الدخول والخروج من السوق كما هو موضح في الفقرة السابقة.

مكافحة الفساد وتطبيق الحوكمة

لا شك أن الحد من الفساد وتشجيع تطبيق ممارسات الحوكمة، من شأنه تهيئة مناخ استثماري يتسم بكفاءة الفرصة مما يساعد على الوصول إلى العدالة الاجتماعية من خلال اقتصاد قوي، ونمو سريع، ومشاركة في العملية الإنتاجية من قبل أكبر عدد من المواطنين. ومن أجل تحقيق هذا الهدف علينا الأخذ في الاعتبار الالتزام بالشفافية وتطبيق النصوص الدستورية الضامنة لإتاحة المعلومات، وإنشاء مرصد الفساد على المستوى المحلي، والنظر في تعديل قانون المناقصات والمزايدات الحكومية، والنظر في صياغة القوانين التي من شأنها تحويل النصوص الدستورية إلى واقع يخدم المجتمع المصري، خاصة فيما يخص التحول نحو اللامركزية.

(٥) المصدر ولزيد من التفاصيل: «فهم النظام الإيكولوجي لريادة الأعمال في تونس ومصر» إصدار

مركز المشروعات الدولية الخاصة

http://www.cipe-arabia.org/files/pdf/Entrepreneurship/Understanding_Entrepreneurship_Ecosystem_in_Tunisia_Egypt.pdf

مركز المشروعات الدولية الخاصة

١ شارع الضيوم، متفرع من شارع كليوبترا،

مصر الجديدة، القاهرة، مصر

هاتف: ٢٠٢ - ٢١٤١٤٣٢٨٢ / ٢٤١٤٣٢٨٣

Egypt.cipe-arabia.org

www.cipe.org

