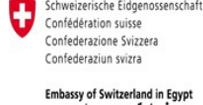


الحماية الاجتماعية والخدمات العامة في مصر

مشروع السياسات العامة والعدالة الاجتماعية في مصر  
الحماية الاجتماعية والخدمات العامة في مصر



الباحثون حسب ترتيب الأوراق:  
عبد الحميد مكاوي، رضوى الخولي

منسق المشروع: شيماء الشرفاوي

طبعة أولى 2019  
رقم الإيداع:

الترقيم الدولي:

هذه الأوراق نتاج أعمال مؤتمر: السياسات العامة والعدالة الاجتماعية في مصر، 15 و16 أكتوبر 2018، وتعبّر فقط عن رأي كاتبها ولا تعبّر بالضرورة عن رأي منتدى البدائل العربي للدراسات أو أي مؤسسة شريكة.

جميع الحقوق محفوظة للناشر  
دار المرابا للإنتاج الثقافي



تليفون: +2023961548

البريد الإلكتروني:

[elmaraya@elmaraya.net](mailto:elmaraya@elmaraya.net)

العنوان: 23 ش عبدالحالق ثروت، الطابق الثاني، شقة 17،  
القاهرة، ج م ع

# الحماية الاجتماعية والخدمات العامة في مصر

عبد الحميد مكاوي، رضوى الخولي

دار المرايا للإنتاج الثقافي



# توصيات حول الدعم النقدي المباشر

عبد الحميد مكاوي

باحث بالمبادرة المصرية للحقوق الشخصية

بالرغم من التاريخ الطويل لسياسة الدعم النقدي في مصر فلا يزال انتشارها بين الفقراء محدودًا للغاية، وبالرغم من الطفرة السريعة في تغطية الأسر المهمشة اجتماعيًا بالمعاشات الممولة من الخزانة بفضل برنامج تكافل وكرامة، فإن نظام المعاشات لا يزال يعاني من بعض أوجه القصور التي يؤثر عدد منها بشكل مباشر في قدرته على تغيير أوضاع الفقراء. وتشكل مسألة معالجة تلك القصور أهمية قصوى في الوقت الحالي الذي يتراجع فيه دور الدولة في الدعم المعمم، التحرير التدريجي لبنود المواد البترولية المدعمة بهدف الوصول بها لسعر التكلفة ووضع قيود على الداخلين الجدد لنظام الدعم التمويني، بالإضافة إلى الزيادة الكبيرة في أسعار السلع والخدمات نتيجة تعويم الجنيه وارتفاع أسعار الخدمات العامة كالمياه والكهرباء والنقل العام بمختلف أنواعه. وتحاول هذه الورقة اقتراح بعض الحلول التي تراها ممكنة في ضوء ما ناقشته ورقة سياسات الحماية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية في مصر.

وأهم أوجه القصور تلك هي غياب الهدف العام من السياسة، وشروط الاستحقاق والقيمة والتغطية واستدامة الموارد المالية وغياب السياسات المُكملة وأخيرًا ظروف العمل داخل الجهات التابعة لوزارة التضامن الاجتماعي نفسها.

وتهدف هذه الورقة إلى النظر إلى التجريبتين الرائدتين في الدعم النقدي المباشر، البرازيلية والمكسيكية. واللتين حاولتا من خلال الدعم المشروط للفقراء أن تقضيا على مسببات الفقر. برنامج Bolsa Familia البرازيلي واحد

من أوسع برامج الدعم النقدي المباشر في العالم، حيث يغطي 12.5 مليون عائلة (حوالي 25% من إجمالي السكان) وحقق جملة التغطية المستهدفة في ثلاث سنوات.

وبداية من تعريف الهدف مرورًا بإعادة النظر في شروط الاستحقاق والقيمة، إلى زيادة المخصصات ومحاولة التخلص من العيوب المؤسسية وظروف العمل غير المناسبة، تبدو بعض أوجه القصور في برنامج الدعم النقدي المباشر في مصر قابلة للمعالجة والتنفيذ في وقت قصير يمكنها من استيعاب أكثر للفقير المتزايد ومحاولة معالجة أسبابه، وذلك من خلال التواصل مع صانعي السياسات في مؤسسات الدولة وبالأخص وزارة التضامن الاجتماعي والقائمين على مشروع تكافل وكرامة.

بداية لم تطرح الحكومة على الرأي العام الفلسفة القائمة وراء هذه المعاشات. حيث لم تحدد هدفًا واضحًا من البداية، كأن تحدد مثلاً مستوى معينًا من الاستهلاك تستهدفه للأسر الفقيرة، أو أن تقول إن الدعم النقدي سيخفض الفقر لنسبة معينة. بمعنى أنها لم توضح ما هي أشكال الحماية التي كانت تستهدفها من ورائها، حيث إن تقديم المساعدات للفقراء والفئات الهشة ليس هدفًا في حد ذاته يمكن محاسبة الحكومة على أساسه. ويعد غياب الهدف الواضح أهم أوجه القصور في سياسة الدعم النقدي، حيث يُفترض أن تكون هناك أهداف واضحة من وراء هذه المساعدات، مثل أن تستهدف مثلاً إبقاء مستويات دخول الفئات الهشة فوق مستوى الفقر، أو تحسين مستويات استهلاك هذه الفئات.

تركز برامج الدعم النقدي المباشر التي طبقت في أمريكا اللاتينية على الأهداف الخاصة بتعليم وتغذية الأطفال والمتابعة الصحية والأثر على سوق العمل، وتحاول من خلال التركيز على تعليم وتغذية وصحة الأطفال أن تكسر دائرة الفقر الموروث، وأشارت بعض التقييمات أن متابعة حضور أبناء الأسر المستفيدة للتعليم ساهم بشكل كبير في خفض عمالة الأطفال. بل

يمكن أن تساهم نتيجة لذلك في خفض نسبة البطالة في البالغين حيث يجلون محل الأطفال في الوظائف التي يتركونها للانتظام في التعليم، بشرط أن تساهم السياسات المكملّة الأخرى في التوسع في العمل الرسمي بشروط عادلة وأجور تكفي للحياة الكريمة. حيث تشير دراسة لتقييم أثر برنامج الدعم النقدي المباشر في التجربة البرازيلية على سوق العمل إلى أن برامج الدعم النقدي المشروط كان لها دور في توسع كبير في العمل غير الرسمي وصل إلى 2% في 2004 و2.5% في 2006 نتيجة للبرنامج فقط بسبب محاولة المنتفعين من الدعم تجنب أن يتم تتبع دخولهم ومن ثمّ يُجرمون من تلقي القيمة النقدية للدعم. وتفسر الدراسة أن تلك الزيادة لم تكن في أغلب الأحوال بسبب سعي متعمد إلى العمل في القطاع الغير رسمي من أجل تحقيق شروط استحقاق الدعم، بل حدث في الأغلب بعد فصلهم من الوظائف التي يشغلونها في القطاع الرسمي ثم سعوا بعد ذلك إلى الحفاظ على تحقق شروط استحقاقهم. كما حذرت الدراسة أيضًا من تأثير تلك الشروط على عمالة المرأة التي تتضاعف عليها الأعباء المنزلية، فهي التي تتحمل في الأغلب مسؤولية التأكد من ذهاب الأطفال للمدارس والوحدات الصحية بجانب مساعدة الأطفال في التعليم بسبب سوء مستوى الخدمة الحكومية، ما أدى في نهاية الأمر إلى خفض نسبة العمالة النسائية أو خفض ساعات العمل في أحسن الظروف. وتشير دراسة سياسات الحماية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية في مصر إلى «إنه لأمر واضح أنه بالرغم من سياسة التعليم المجاني للجميع فإن الصغار يواجهون فرصة متفاوتة في استكمال التعليم الأساسي. النظام الحالي غير ملائم لإتاحة تعليم أساسي للجميع، وهؤلاء المنتمين لعائلات أقل تعليمًا والعائشين في ريف الصعيد أقل فرصة».

وبناءً على ما سبق، بالإضافة إلى الشرطين الأساسيين اللذين تحددهما وزارة التضامن الاجتماعي لاستمرار المساعدة المالية خلال فترة الاستحقاق، يمكن اقتراح عدد من الأهداف المحددة. وتشترط الوزارة:

1. حضور أبناء الأسر المستفيدة من «تكافل» للتعليم بنسبة حضور لا تقل عن 80% شهرياً.

2. حضور الأم ثلاث جلسات توعية صحية بحد أدنى لمتابعة برامج الصحة الأولية والنمو ومتابعة الحمل وإعطاء الأطفال كل جرعات برامج التطعيمات على مدار كافة المراحل العمرية حتى 6 سنوات.

وتؤكد هذه الورقة أنه لا يمكن القضاء على مسببات الفقر إلا بالعمل على تنفيذ السياسات المكتملة مثل النهوض بالتعليم والتشغيل، وتقتصر أن يستهدف البرنامج من وزارة التضامن بالتعاون من الوزارات المعنية بتحقيق السياسات المكتملة الأخرى الآتي:

1. تغطية 100% من الواقعين تحت خط الفقر خلال مدة زمنية محددة كهدف أساسي.

2. تحديد نسبة مستهدفة للهبوط بمعدل الفقر كهدف استراتيجي.

3. إصلاح المنظومة التعليمية وتحديد نسبة مستهدفة للهبوط بالتسرب من التعليم والعمل على تحقيقها.

4. تحديد نسبة مستهدفة للهبوط بمعدل البطالة من خلال توجيه الاستثمارات إلى القطاعات كثيفة العمالة.

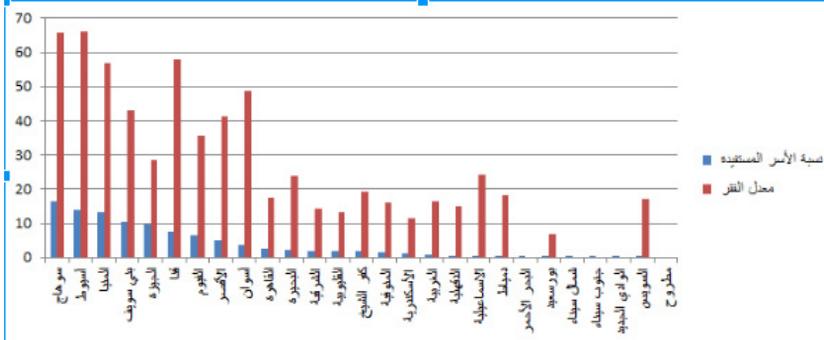
5. التأكد من ألا يساهم برنامج الدعم النقدي المباشر في الهبوط بنسبة المرأة العاملة.

وتعاني السياسة أيضاً من خلل في شروط الاستحقاق. فعلى سبيل المثال، لا يعد امتلاك الأسرة تلفزيوناً قديماً وثلاجة وبتاجاز عدم استحقاقها، لكن الدولة ترى أن امتلاك تلك الأجهزة يعني أن الأسرة غير جديرة بالدعم. وتقتصر هذه الورقة أن يحصل كل من هو تحت خط الفقر على الدعم بلا شروط. أما من حيث الفاعلية، فتظهر حالات المعاشة الميدانية للأسر التي تتلقى الدعم النقدي أنه لا يحقق هدف أن يكون جزءاً مكماً لدخل الأسر لتغطية الاحتياجات الأساسية. وعلى جانب آخر، لم تطرح الحكومة أي

علاقة بين القيمة الأسمية للمعاشات النقدية ومعدل زيادتها مع تغيرات التضخم خلال فترة الإصلاح الاقتصادي، لم تطرح كذلك أي تصور عن قدرة هذه المعاشات على تلبية احتياجات أساسية كانت أسعارها ترتفع بوتيرة متسارعة مثل الغذاء والدواء. وبناءً عليه، تقترح هذه الورقة تحديد نسبة محددة من الحد الأدنى للأجر للفقراء الذين يملكون مصدر دخل و100% من الحد الأدنى للفقراء الذين لا يملكون أي مصدر للدخل. بالإضافة إلى ربط تلك النسب بالتضخم.

ومن حيث التغطية تظل تغطية كل من المعاشات المشروطة وغير المشروطة محدودة للغاية، فبحسب بيانات وزارة التضامن عن أعداد المستفيدين من كل من هذه المعاشات فإنهم يمثلون نحو 15% من السكان مقابل آخر تقديرات لأعداد الفقر تصل إلى 27.8% ومرشحة لأن تكون زادت بشكل كبير خلال السنة الأخيرة حيث لم تُحدّث منذ قرارات نوفمبر 2016 وما تبعها من إجراءات. وعلى المستوى الجغرافي، تظهر لنا بيانات خريطة الفقر، كما وردت في بحث الدخل والإنفاق لعام 2015، أن بعض المحافظات التي يرتفع فيها الفقر لا تحظى بتركز قوي لتغطية الدعم النقدي، فبحسب خريطة توزيع معاشات تكافل وكرامة والضمان الاجتماعي الواردة في البيان المالي التمهيدي لموازنة 2018-2019 لا تحظى محافظات مثل قنا والفيوم والأقصر وأسوان بتغطية واسعة للدعم النقدي، مقارنة بمحافظات أخرى، بالرغم من ارتفاع معدلات الفقر فيها.<sup>1</sup>

## الشكل 1: تغطية برنامج الدعم النقدي المباشر في المحافظات المصرية.



المصدر: محمد جاد، سياسات الحماية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية في مصر.

وتقترح الورقة أن تُعالج مسألة التغطية بإصلاح تلك الفجوات Mean Gap بين معدل الفقر Poverty Rate ومعدل التغطية Cov-erage Rate erage Rate بالبدء من المناطق الأكثر فقرًا وأقل تغطية Under covered إلى المناطق الأقل فقرًا وأكثر تغطية Over covered. وأخيرًا، برغم اتباع برنامج تكافل وكرامة لمنهجية تقييم علمية جيدة فإن التطبيق العملي لم يكن بالضرورة بهذه الصورة المثالية نتيجة لضعف تدريب الكوادر. بجانب طول ساعات العمل وتواضع المقابل المادي المقدم من الوزارة مقابل الجهد الذي يبذله الموظفون والباحثون المسؤولون عن دراسة الحالات المتقدمة لمعاشات الضمان وتقترح الورقة تكثيف برامج التدريب وزيادة المقابل المادي للعاملين والباحثين من خلال زيادة المخصصات الموازنانية عن طريق تطبيق سياسة ضريبية عادلة ومستدامة.

وبناءً على إشارة هذه الورقة إلى أن سياسة الدعم النقدي المباشر وحدها لن تستطيع التغلب على الفقر ومسبباته وأن السياسات المكتملة هي ما تستطيع جميعها جنبًا إلى جنب أن تنخفض بمعدل الفقر وتحول دون تجرده من خلال

نمو صديق للفقراء Pro Poor Growth، تؤكد على أن تلك المهمة يجب أن تقوم بها الوزارات المعنية جميعًا بالتوازي. وتؤكد الورقة على أنه من أجل تقييم كفو لما تحقق من أهداف برنامج الدعم النقدي المباشر، وبرغم صعوبة تلك المهمة فإنه لا بد من محاولة التفرقة بين الأثر المباشر للبرنامج والأثر الذي حققته السياسات المكملّة الأخرى.

يتعين على وزارة المالية أن تعمل على تنمية الموارد المالية من خلال سياسة ضريبية تصاعديّة وعادلة من أجل حل مسألة أجور العاملين والباحثين، ويتعين على وزارة التضامن أن توفر مزيدًا من التدريب المهني للعاملين، من أجل تطبيق أكثر كفاءة لمنهجية التقييم، حتى لا يتم استبعاد أي من المستحقين بالخطأ، ربما بسبب الاعتياد على فلسفة معاشات الضمان وعدم استيعابهم لفلسفة المعاش الجديد. أما مسألة تطوير التعليم فتحوذ أهمية كبيرة من جانب أنها تعلقت بشكل مباشر في تجارب مماثلة تعمل بالاشتراطات نفسها بالتأثير السيئ لاشتراطات التحويلات النقدية تلك على عمالة المرأة، وإن كانت تلك الاشتراطات في حد ذاتها جيدة حيث تستهدف القضاء على جزء من أسباب تجدد الفقر، لكنها تزيد الأعباء المنزلية على المرأة بصورة مباشرة كما أشرنا سابقًا نتيجة لسوء مستوى الخدمة التعليمية. بذلك تصبح سياسة تكامل، التي تنحاز لاستهداف فقر المرأة وتمكينها الاقتصادي من خلال اشتراطها تسليم معاش الأسرة للأم، هي في حد ذاتها واحدة من أسباب إفقار المرأة وتهميشها.

تمثل سياسة النمو هي الأخرى أهمية قصوى وأساسية من أجل القضاء على الفقر والمساعدة في نجاح الدعم النقدي في تحقيق نتائج جيدة. تشير ورقة سياسات الحماية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية في مصر إلى أن النمو المصري غير قادر على خلق فرص عمل بسبب التركيز على القطاعات كثيفة رأس المال بدل من القطاعات كثيفة العمالة، ويساهم ذلك في استمرار أسباب الفقر ويدعم حدوث الآثار السيئة في البرامج المماثلة الخاصة بتوسع

---

القطاع غير الرسمي. وبالتالي يتطلب القضاء على الفقر ومساعدة برنامج الدعم النقدي على النجاح إعطاء الأولوية للقطاعات كثيفة التشغيل.

**الهوامش:**

1 . محمد جاد، 2018. سياسات الحماية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية في مصر. منتدى البدائل العربي للدراسات.



# حول تطوير الخدمات العامة بشكل يحقق العدالة الاجتماعية من خلال الموازنة العامة

رضوى الخولي

باحثة في مجال الحق في الحصول على المعلومات

تتناول الورقة الموازنة العامة كإحدى الوسائل التي يمكن من خلالها تحقيق العدالة الاجتماعية في توفير الخدمات العامة، ويتم التركيز على أربعة قطاعات وهي: التعليم والسكن والصحة والضمان الاجتماعي. تعبر الموازنة العامة عن التوجه الاقتصادي والسياسي والاجتماعي للحكومة، فالكيفية التي تتم بها عملية تخصيص الموارد للمؤسسات لمختلف الأغراض هي في جوهرها عملية سياسية. فتوجهات السلطة الحاكمة تؤثر على التوزيع اللاحق للموارد العامة، وتعكس الأولويات المختلفة للسلطة التنفيذية.

### وصف المشكلة:

تعكس الموازنة العامة بشكلها الحالي وقانونها المنظم لمراحل إعدادها وكتاباتها، وتنفيذها خللاً هيكلياً، له أثر سلبي على كفاءة استغلال الموارد وفعاليتها، وعلى عدالة توزيع الأعباء، والإنفاق، وتكافؤ الفرص، وعملية المراقبة والمساءلة. لا تعطي الموازنة بشكلها الحالي صورة شاملة وكاملة وواضحة ومفهومة عن مجمل إيراداتها وإنفاقها، فوفقاً للقانون 53 لسنة 1973 بتعديلاته، يمكننا إلقاء الضوء على عدد من النقاط:

1- لا تشمل الموازنة العامة للدولة موازنات الهيئات العامة الاقتصادية، وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي، فهي وحدات مستقلة ذات شخصية اعتبارية لها استقلالها المالي والإداري، ولكنها تتقاطع مع الموازنة العامة من خلال ما يؤول للموازنة العامة للدولة في صورة فائض حكومي

حال تحقق أرباح، أو في صورة ضرائب على نشاطها وإتاوات ورسوم (وقد صدر القانون 170 لسنة 2018 المتعلق بأيلولة نسبة من أرصدة الصناديق، والحسابات الخاصة، والوحدات ذات الطابع الخاص، وفوائض الهيئات العامة للخزانة العامة. وتحدد النسبة وفقاً لأرصدة هذه الجهات، مع استثناء المشروعات البحثية، والعلمية، والإدارات الصحية، وصناديق تحسين الخدمات الصحية، والرعاية الصحية والاجتماعية للعاملين، وصناديق التأمين الخاصة، ومشروعات الإسكان الاجتماعي).

وما تحصل عليه هذه الهيئات من الموازنة لسد عجزها في صورة دعم وإعانة، خاصة الهيئات الخدمية التي لا تغطي أرباحها السلع أو الخدمات التي تقدمها، أو في صورة مساهمات لسد العجز في الموازنة الرأسمالية لهذه الهيئات.

الهيئات الاقتصادية المتعلقة بالقطاعات محل النقاش، في قطاع الإسكان: هيئة المجتمعات العمرانية، الهيئة العامة لتعاونيات البناء والإسكان، صندوق تمويل المساكن التي تقيمها وزارة التعمير والمجتمعات الجديدة، صندوق مشروعات أراضي وزارة الداخلية. وفي قطاع الخدمات الصحية: الهيئة العامة للتأمين الصحي، المؤسسة العلاجية لمحافظة القاهرة وأخرى للإسكندرية وأخرى للقليوبية. وقطاع التأمينات: الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي، والهيئة العامة لبنك ناصر الاجتماعي، وصندوق التأمين الحكومي لضمانات أرباب العهد، والهيئة العامة للسلع التموينية. وأخيراً قطاع التعليم: الهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد المنشأة بقانون 82 لسنة 2006 والذي نص على أنها تنشأ على غرار موازنات الهيئات الاقتصادية ولكنه سمح لها باحتجاز ما قد تحققه من أرباح بالكامل دون أن تقوم بتحويل أي جزء منها للموازنة العامة للدولة، ويرحل الفائض للعام التالي في حساب بالبنك المركزي. ومن ثم لا تتساوى الهيئات الاقتصادية في تعاملها مع أرباحها، ولا يوجد معايير واضحة تحدد هذه الهيئات.

ويجدر الإشارة إلى أن الصناديق الخاصة غير محددة أوجه الصرف بشكل

صارم، فنجد أنه عند تثبيت العمالة المؤقتة بالجهاز الحكومي كما نصت عليه المادة (72) من قانون الخدمة المدنية. ففي التنفيذ تم تشيبتهم على درجة شخصية وتصرف أجورهم من الصناديق الخاصة، وهو نظام مغاير لنظام الأجور المعمول به كدرجة دائمة بالموازنة العامة للدولة، مما يؤثر على الأهداف التي أنشئت لأجلها الصناديق، والمساواة بين العاملين، ووضوح الرؤية المتعلقة بأجور العاملين في الجهاز الحكومي.

## 2- وفيما يخص تبويب الموازنة العامة:

تقسم استخدامات الموازنة العامة للدولة ومواردها إلى أبواب تتفق مع المجموعات الرئيسية للتصنيف الاقتصادي وفقاً للبنود، والذي يوفر معلومات غير دقيقة ومضللة فهو لا يعطي مؤشرات عن عدالة التوزيع مثلاً. وتوزع هذه الأبواب والمجموعات وتقسيماتها وفقاً للتصنيف الإداري للجهات والوحدات وفي هذا التقسيم يغيب البعد المكاني التفصيلي فيصعب معرفة توزيع النفقات مما يؤثر بشكل سلبي على المساواة وتكافؤ الفرص. وأخيراً التقسيم الوظيفي على أساس الخدمات والوظائف وهو ما يؤخذ عليه صعوبة الرقابة على الإنجازات الفعلية.

يعتمد نظام الموازنة على البنود الحسابية وهو ما يفتقد إمكانية تحديد أولويات تسيير الموازنة باتجاه وذلك لكثرة البنود، أو وجود مؤشرات واضحة لقياس مدى استجابة الموازنة للاحتياجات وواقعية أهدافها، أو ارتباط المخصص بالفئات المستهدفة. فهي تعتمد على الأرقام أكثر من التخطيط والتقييم، وتصبح عملية الرقابة مقارنة التخصيص بالإنفاق، ولا يعرض على مجلس الشعب صورة تفصيلية عن المشروعات التي تم تنفيذها بالفعل، وفي حالات العجز يتم فتح اعتماد لتغطية العجز.

على الرغم من أن دستور 2014 نص صراحة في مواده لصالح حقوق مثل التعليم والصحة والسكن مؤكداً أنها حقوق عامة، ونص صراحة على تحقيق

العدالة والمساواة في الحقوق بين المواطنين، كما أنه خصص نسب من الموازنة لصالح هذه الحقوق، فالموازنة بشكلها الحالي لا تدعم مثل هذه المواد، فهي لا تعكس هذه الحقوق كأهداف وأولويات، كما أن أغلب نسب التخصيص تذهب لصالح الأموال الجارية (الأجور والسلع) على حساب تحسين الخدمات من حيث الجودة وعدالة التوزيع الجغرافي والكفاءة. ولأن الموازنة تعتمد بشكل رئيس على الإيرادات فإن القطاعات المختلفة تتسارع لتحقيق فائض ترده للموازنة العامة على حساب قطاعها وانشطتها.

### 3- الشفافية والرقابة:

تفتقر الموازنة المصرية بشكلها الحالي إلى معايير الشفافية والانفتاح، فلا تتوفر معلومات شاملة ومفهومة وكاملة يمكن الاعتماد عليها في فهم الأولويات والأهداف والتحقق من فاعليتها، ومراقبتها ومساءلتها. وقد حصلت مصر في مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2017 على 41 درجة من 100 وهو ما يندرج تحت «معلومات محدودة»<sup>2</sup>

#### أهمية القضية:

تشكل عملية إعادة هيكلة قوانين الموازنة العامة (إعدادها، وتنفيذها ومراقبتها) أمر ملح، ففي ظل الأزمة الاقتصادية وما يشعر به المواطن، خصوصًا بعد السياسات الاقتصادية، الأخيرة من تهديد. تأتي هذه العملية لخلق الثقة بين المواطن والحكومة، فعن طريق إشراكه في تحديد الأولويات، والبرامج، والرقابة يمكن إدخال المواطن طرفًا في القرارات والسياسات الاقتصادية. كما أن هذه العملية لها أثرها الإيجابي في محاربة الفساد والهدر ورفع كفاءة استغلال الموارد والتوزيع الأمثل للإنفاق للحصول على أفضل النتائج. كذلك فإن معرفة المواطنين ببرامج الحكومة قد يشجع المواطنين أو المؤسسات بدعم هذه البرامج أو حتى الاهتمام ببرامج ومشاريع أخرى لا تتعامل معها الحكومة مما يمنع

إهدار الموارد.

تعتبر درجة الشفافية المالية عن مؤشر المصدقية المالية للدولة وكفاءة الأداء. فهناك علاقة طردية إيجابية بين درجة الشفافية المالية وتدابير الاستدامة المالية، مثل التحكم في العجز الحكومي والديون، وتحسين أداء الاستثمار، وجودة التصنيف الائتماني السيادي، هناك علاقة إيجابية بين درجة الشفافية وتصورات السوق المالية والملاءة المالية (مقايضة الائتمان الافتراضي وفقاً للتصنيفات الائتمانية، والديون السيادية، والاستثمار في الأسهم الأجنبية).<sup>3</sup>

### الخبرات الدولية

في ظل تصاعد الاهتمام العالمي للاستيفاء بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وتحقيق عدالة التوزيع وتكافؤ الفرص، والحق في الحصول على المعلومات وتداولها. جاء الدعم من أجل التوجه لتطوير نظم موازنات تقوم على الحقوق، والتشاركية، والانفتاح. فيما يعرف بموازنة الحقوق أو موازنة الشعب، والموازنات المفتوحة، والموازنات التشاركية.

تُعرّف منظمة التعاون الاقتصادي الشفافية المالية بأنها الانفتاح حول السياسات المتوقعة، وطرق صياغتها، وعمليات تنفيذها، ومن ثمّ تتضمن الشفافية المالية عددًا من التقارير المطلوبة في الميزانية ومحتواها بشكل إجمالي، وإفصاحات محددة ومفصلة عما ورد في التقارير العامة، وتحديد الممارسات المطلوبة لضمان سلامة وجودة المعلومات المتضمنة في التقارير. التي يجب أن تكون متاحة للجمهور، بشكل كامل ومفهوم ومحدث.

وضع كُتيب البنك الدولي عام 1998، للميزانية نظامًا فعالًا قائمًا على ثلاث مستويات وهي: مستوى «نتائج الميزانية» ويعنى بها قدرة الميزانية على تحقيق أهدافها، ومستوى «تخصيص الموارد وفقاً للأولويات» بمعنى قدرة الميزانية على الوفاء بالاحتياجات العامة طبقاً لأولوياتها، ومستوى «الاستخدام الكفء والفعال للموارد» في تنفيذ الأولويات الاستراتيجية.<sup>4</sup>

تركز موازنة البرامج أو الأداء على النتائج، وأنشطة وإنجازات القطاع العام. عن طريق المفاضلة بين البرامج المطروحة وفقاً للأولويات والتوجهات السياسية مما يرفع من كفاءة ترشيد قرارات التخصص، والتنسيق بين البرامج المتداخلة، وتسهيل عملية تحديد توزيع الأعباء وتوزيع الإنفاق، ومراقبة وتقييم الأداء. في هذا السياق نشير إلى التجربة الكورية، فمنذ الأزمة المالية الآسيوية 1997 اتخذت كوريا الجنوبية خطوات نحو التحول من موازنة البنود التي وجدت أنها غير مناسبة لعملية اتخاذ قرارات سليمة ورشيدة لتخصيص الموارد، وأنها لا تعطي استقلالية كافية للوزارات الرئيسة، كما أنها تعكس آلية ضعيفة للمساءلة وتحديد المشكلات ونقص الشفافية، ووجدت كوريا في موازنة البرامج الحل لكل هذه المعوقات. ووضعت عددًا من النقاط الأساسية: تضع جميع الأنشطة التي لها الهدف السياسي نفسه تحت برنامج واحد بغض النظر عن مصادر الإيرادات، التأكد من أن البرامج مختلفة، وأنها مطابقة للأولويات التي تضعها الإدارة. كل برنامج يحدد أهدافه ونطاقه وهيكل التنظيمي له لتحديد المسؤوليات الواقعة على عاتق كل منها مما يسهل المحاسبة.

ويمكننا أيضًا الإشارة إلى تجربة موازنة المساواة التي اعتمدها المملكة المتحدة، والتي تعني تقييم أثر القرارات المالية على مبدأ المساواة من حيث الفئات المستهدفة، وهو ما يضع التزامات قانونية على السلطات العامة لضمان أن أداءهم وقراراتهم تعزز المساواة، فعليها التأكد من أن القرارات السياسية بما فيها التمويل وتقديم الخدمات تحد من التمييز على أساس عرقي أو جنسدي أو ذوي الاحتياجات الخاصة. وعليه تلتزم السلطات العامة بتقييم أثر قراراتها فتؤخذ مصالح جميع الجماعات بعين الاعتبار.

تُمكن الموازنة التشاركية المواطنين من الانخراط في عملية اتخاذ القرارات الحكومية المتعلقة بالإنفاق، وتجعلهم على معرفة دائمة بالعمليات الحكومية ومراقبتها ومساءلتها، عن طريق إشراكهم في مراحل إعداد الموازنة من تحديد الأولويات والمشاركة في تصميم وتنفيذ الموازنات ومراقبتها. وعليه تحد من

الفساد والمحسوبية لأنها تعزز مبادئ الحوكمة، وتوفر فرصة للجميع لسماع صوتهم وتفضيلاً لهم للتأثير على عمليات صنع القرار. تعطي البرازيل مثلاً يحتذى به، فينص دستورها على مبدأ الموازنة التشاركية. تدعم البرازيل المشاركة من أسفل لأعلى فيتكون اجتماعات جماهيرية مع بداية كل عام يقدم فيها تقارير عما أنجز في العام الماضي. كما تعقد اجتماعات على مستوى المحلي لصياغة المطالب ثم اجتماعات رئيسة على مستوى المدينة تقر فيها الموازنة المحلية، وينتخب فيها مجلس ميزانية من القاعدة الجماهيرية مباشرة والذي يتعامل مع المجلس البلدي حول الميزانية وتنفيذها. وهناك اتجاهات فكرية وعملية تربط بين الموازنة التشاركية واستراتيجيات الحد من الفقر، ومحاربة البيروقراطية الاستيعادية التي تهمش المواطنين على أسس جغرافية وطبقية وتميزية. وتجدر الإشارة أنه لظروف العرض والتسهيل تم التركيز على عنصر مهم وأساسي يميز التجارب التي ذكرناها، ولكن هذا لا يعني أنهم أشكال ومضامين لموازنات مختلفة، بل تتكامل هذه العناصر لتحقيق موازنة أكثر عدالة وكفاءة، فالموازنة التي تعتمد على برامج لا بد أن تكون أولوياتها هي دعم الحقوق وتمكين مشاركة وانخراط أصحاب المصالح، فقد أقرت كل من المملكة المتحدة والبرازيل وكوريا قوانين حرية تداول المعلومات، كما أن البرازيل من الدول المؤسسة لمبادرة شراكة الحكومات المفتوحة لتأمين تعزيز الشفافية وتمكين المواطنين ومحاربة الفساد واستخدام التكنولوجيا لذلك.

### الاستراتيجيات التي تعتمدها التوصيات:

فالاستراتيجيات التي تحرك هذه الورقة لتحقيقها هي:

#### ● موازنة الحقوق.

تصاغ موازنة الحقوق على أساس تلبية الاحتياجات الإنسانية الأساسية بدلاً من مطابقة تقديرات الإيرادات، مسترشدة بمبادئ حقوق الإنسان في عملية تحديد احتياجات الناس والتأجيل وتوزيعها، وتقييمها. فالأولوية هي للإنفاق

وليس للإيرادات. وللمبادرات الاقتصادية والاجتماعية لتمكين الحقوق. ويتطلب تحديد الأهداف والأولويات الخاصة بالإنفاق وفقاً للحقوق المنصوص عليها في الدستور أو الحقوق في الإعلانات الدولية.

- موازنة تشاركية في مرحلها المختلفة.

عملية انحراط المواطنين في العمليات المتعلقة بالموازنة سواء في الإعداد أم التنفيذ أم التقييم والمساءلة. ولكي يتحقق ذلك يجب أن تتمتع مراحل الموازنة بالشفافية والانفتاح. حيث يكون للمواطن دور فعال في تحديد الأولويات، وتصميم البرامج ومراقبة الإنفاق والأداء ومساءلة المسؤولين.

- موازنة توفر هيكل أكثر وضوحاً وتحديداً وتفصيلاً وقابلية للقراءة والفهم من قبل المواطنين مما يقلل التضليل ويُمكن من المحاسبة.

- موازنة شفافة تحقيق مبدأ الإفصاح (موازنة مفتوحة).

توفير معلومات موثوقة عن بنية الحكومة ووظائف هيكلها المختلفة، وذلك لمعرفة كيف توزيع الأدوار والمسئوليات، والنوايا والتوقعات الخاصة بسياسات الحكومة، والعمل على توفير بيانات دقيقة وموثوقة عن العمليات التي تقوم بها الحكومة، وذلك مثل نشر وثائق شاملة للميزانية تحتوي على معلومات عن الحكومة عامةً، وعن الأنشطة شبه المالية، وعن الأطر المؤسسية التي تعبر عن «صراع المصالح» بين المنتخبين والمعينين، والعمل على ضمان حرية المعلومات، ووضع إطار تنظيمي شفاف لممارسات الحكومة، والمشتريات العامة، وعمليات التوظيف، ووضع مدونة سلوك لموظفي الضرائب، ومراجعة الأداء.<sup>5</sup>

## التوصيات:

1- تعديل القانون رقم 53 لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة، فيتم إعادة النظر في الهيئات الاقتصادية والخدمية وتحديد معايير واضحة ومحددة لسبب استقلالها، وأهميته. وضرورة افتتاح موازاتها أمام المواطنين طالما أنها مال عام، وتصبح خدماتها وأنشطتها محل رقابة ومساءلة.

2- تشمل التعديلات أيضاً التحول من موازنة البنود المحاسبية إلى موازنة البرامج، فتقوم كل وزارة بتقديم خطة أداء أو برامج سنوية للبرلمان، ويتم المفاضلة بين البرامج وفقاً للأولويات والحقوق التي ينص عليها الدستور أو الإعلانات الدولية، وتطوير مؤشرات تُمكن من تحقيق الربط بين الأهداف والأولويات ومن متابعة الأداء والنتائج وقياس مدى تطابق الاحتياجات مع النتائج.

فمثلاً فيما يخص مؤشرات الأهداف والأولويات يقاس مدى استيفاء البرامج للحقوق، وعدالة الأهداف عن طريق تحديد المستفيدين، وأن النتائج تدعم المساواة ولا تؤثر بالسلب على مبادئ عمومية الحقوق.

وفيما يخص مؤشرات البرامج تتعلق بالتخطيط والتصميم، وتحديد المستهدفين، والمجال المكاني والزمني الجهة المسؤولة، والأطراف الأخرى (المنقصات، والمزايدات، شروط الاختيار...)، والهيكلة التنظيمي لتوزيع المسؤولية وعدم التقيد بالمساءلة الهرمية التقليدية. كذلك يمكن تطوير مؤشرات لقياس مدى رضا المواطنين. وقد تقاس عن طريق مسوحات يقوم بها الجهاز القومي للتعبة والإحصاء، أو جهات بحثية أخرى، أو عن طريق مناقشة النتائج في البرلمان، أو نتيجة قياس استيفاء النقاط السابقة وتحقيق الأهداف الموضوعة.

وعليه؛ توفر هذه المؤشرات رؤية موضوعية تمكنا من الحكم على مشاريع قومية مثل نظام التعليم الجديد، أو سياسات الإسكان والتجمعات السكنية التي اهتمت بها الحكومة مؤخراً، أو سياسات رفع الدعم وعمليات تحديد مستهدفيه، أو قانون التأمين الصحي الشامل وغيرها من المشاريع والبرامج التي لها أكبر أثر على حياة المواطنين.

3- وبالإضافة لذلك، يجب أن ينص القانون المعدل على إشراك المواطنين سواء

في جلسات برلمانية مفتوحة، أم بتقديم اقتراحات، أم عن طريق نوابهم، في إيضاح احتياجاتهم وفي مراقبة الأداء وإمكانية المساءلة، وتقييم النتائج. وهو ما يتطلب التوجه نحو اللامركزية مما يُمكن الفئات المختلفة من المشاركة والانخراط في عمليات الموازنة العامة.

4- أن يشمل القانون إلزام الحكومة بتوفير نظام معلوماتي عن الإدارة المالية، وأن تتم عملية الإفصاح عبر إطار محدد ومحدث بشكل دوري ومنتظم، فعلى الرغم من أن وزارة المالية تنشر الموازنة العامة والتشريعات المالية فإنها ترفقها بصيغة مسموحة ضوئية لا تُمكن المواطنين من استخدامها وإعادة استخدامها، وعلى الرغم من نشر «موازنة المواطن» بشكل دوري فإن هيكل الموازنة الحالي لا يمكن المواطنين من الحصول على معلومات كاملة وصحيحة وشاملة عن الإدارة المالية.

فالتوجه إلى الميزانية الإلكترونية يعني توفير مواقع تفاعلية يتم من خلالها التوصل للمعلومات، وتوفير جداول ورسوم بيانية، ومحركات بحث، وتطبيقات تمكن المواطنين من ربط البيانات للحصول على معلومات واضحة ومفهومة وكاملة تمكنهم من المشاركة في عمليات اتخاذ القرار، أو القيام بالتغذية الرجعية وتكوين رأي حول القرارات المالية الحالية.

مثلاً حول ما يدفعونه من ضرائب وما يحصلون عليه من خدمات، أو حول تطوير الخدمات، أو توزيع الدعم جغرافياً وغيره

5- يتطلب كل ما سبق خلق بيئة مناسبة سياسياً واجتماعياً واقتصادياً وقانونياً، وبناء قدرات قادرة على عمل ميزانيات مفتوحة، فلا بد من تغيير ثقافة الخوف والاحتفاظ بالمعلومات إلى ثقافة الانفتاح وتفعيل مادة الدستور 68 التي تنص على أن المعلومات ملكاً للشعب، ولا بد من تحفيز المواطنين على المشاركة من خلال خلق حافز متعلق بإمكانية المشاركة في القرارات وتغيير الأوضاع وفقاً لمصالحهم، وتحفيز العاملين بالقطاعات الحكومية المختلفة على العمل من أجل تحقيق الأهداف القابلة للقياس على مستوى الأداء بدلاً من الأرقام.

2. Open budget survey 2017 access by <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings/>
3. Fiscal Transparency, Accountability, and Risk, INTERNATIONAL MONETARY FUND, August, 2012 Access by <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/080712.pdf>
4. Andy Norton and Diane Elson, what is behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process, June 2002 page5 access by <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2422.pdf>
5. Elif Arbatli and Julio Escolano ,Fiscal Transparency, Fiscal Performance and Credit Ratings,IMF, 2012 page 6 access by <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12156.pdf>



