

فعالية السياسات العامة ودورها في ضوء رؤية مصر للتنمية المستدامة 2030 (سياسات إعادة التوزيع نموذجاً)

حازم حسنين*

ملخص

تهدف الدراسة الحالية إلى تحليل سياسات إعادة التوزيع في مصر كأحد أنواع السياسات العامة، وعبر المنهج الوصفي التحليلي. وتوصلت الدراسة إلى وجود تعدد لمفاهيم السياسات العامة يصل بها إلى درجة الاتصال والوحدة، صاحبها اهتمام متزايد باليات صياغة وصناعة السياسات العامة، ولا يختلف الأمر في حالة الدول المتقدمة عن النامية. إلا أن الأمر كثيراً ما يصاب باللبس والخروج عن سياق القضية المطروحة، مما قد شكل فجوة كبيرة في عملية انعكاس المفهوم على الجوانب التطبيقية له. أظهرت الدراسة وجود علاقة بين السياسات العامة والتنمية وإعادة التوزيع، والذي يبدأ من كون السياسات العامة القنطرة التي تحقق كلتا السياستين أهدافهما معا أو بشكل منفصل. وهكذا مثلت السياسات العامة نقطة مرجعية يُحَوَّل إليها رصد وتحليل العلاقات الدائرية بين المثلث المذكور. كما بينت الدراسة على مستوى الحالة المصرية أن التوجه نحو إعادة التوزيع لم يكن ليُفصح عنه بشكل مباشر، ولم يكن يُحوَّل إليه العناية التي تمكنه من لعب دور بارز في توفير النهج التنموي الملائم لطبيعة الاقتصاد المصري. وكذلك لم تتناول عملية إعادة التوزيع من قبل السياسات العامة كقضية أولوية. وخلصت الدراسة إلى أن سياسات التوزيع وإعادة التوزيع لم تكن مقرونة بسياسات التنمية، مع الإشارة إلى أن كل الاتجاهات التي اتخذت قد اقتصر على شكل أحادي فيما يتعلق بالسياسات العامة لإعادة التوزيع، وحدث تغافل تام لعناصر هامة مثل إعادة توزيع الثروة وعدالة توزيع الفرص الوظيفية ... وغيرها.

The Effectiveness of Public Policies and their Role in View of Egypt's Vision for Sustainable Development 2030

(Redistributive Policies as A model)

Hazem Hassanein

Abstract

The current study aims to analyze the redistribution policies in Egypt as one of the types of public policies, and through the descriptive analytical approach the study indicates the existence of a multiplicity of public policy concepts that bring it to the degree of communication and unity, accompanied by a growing interest in the mechanisms of formulating and making public policies, and the matter is not different in the case of developed countries from Developing. However, the matter often becomes confused and out of the context of the issue at hand, which has formed a major gap in the process of reflecting the concept on the applied aspects of it. The study revealed a correlation between public policies, development, and redistribution, which starts from the fact that the bridge policies that achieve both policies achieve their goals together or separately. Thus, the public policies represented a reference point that enables it to monitor and analyze the circular relations between the mentioned triangle. The study also showed at the level of the Egyptian case that the trend towards redistribution was not directly disclosed by his family, nor was he entrusted with the care that would enable him to play a prominent role in providing the appropriate development approach to the nature of the Egyptian economy. Likewise, the redistribution process was not addressed by public policies as a priority issue. The study concluded that the policies of distribution and redistribution were not associated with development policies, noting that all the directions that were taken were monolithic in relation to the general policies for redistribution, and a complete disregard for important elements such as the redistribution of wealth and the fair distribution of job opportunities ... And others.

* باحث دكتوراه اقتصاد- عضو الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، جمهورية مصر العربية،

البريد الإلكتروني: Hazem.h1991@yahoo.com

مقدمة

اكتسبت السياسات العامة في علاقاتها بالتنمية أهمية خاصة في الآونة الأخيرة على خلفية التداول المتزايد والعميق من قبل الساسة والمفكرين وصانعي السياسات وكذلك المؤسسات المتخصصة والأفراد. ومع تعدد الأزمات تارة وتوالي التوجهات نحو التنمية بتطوراتها المختلفة، أضحت السياسات العامة - كونها خطوات الدول والحكومات وآمال الشعوب وأخذت حيزاً كبيراً على صعيد الدول المتقدمة والنامية على السواء - تختص وترتبط بقضايا محددة هنا بالسياسات التنموية وسياسات إعادة التوزيع - كأحد الأركان الأربعة لأنواع السياسات العامة التي تشمل إلى جانب ذلك السياسات التنظيمية وسياسات التوزيع. وعلى خلفية تشوه مسار عملية التنمية في الاقتصاد المصري تارة بسبب عدم وضوح الرؤية التنموية التي تنتهجها، وأخرى بسبب ثلة من أخطاء في وضع أولويات هذه التنمية والانسحاق وراء نماذج تنموية لا تناسب طبيعته، أضحت السياسات العامة تشكل ملاذاً آمناً يمكن الارتكاز عليه، بغية تصحيح المسار ومعالجة التشوهات القائمة في كل من الرؤية والتنفيذ. وعلى ضوء ما تقدم تحاول الدراسة الإجابة على التساؤلات التالية:

- ما هي العلاقة بين السياسات العامة والتنمية المستدامة والتوزيع؟
- كيف يمكن تحليل وإعادة التوزيع في مصر كأحد أنواع السياسات العامة؟
- هل توجد مرتكزات يمكن من خلالها تعزيز فعالية السياسات العامة من أجل التنمية المستدامة؟

أهداف الدراسة، وتشمل:

1. التطرق للإطار المفاهيمي حول علاقة السياسات العامة بالتنمية وإعادة التوزيع.
2. تحليل سياسات إعادة التوزيع في مصر كأحد أنواع السياسات العامة.
3. بيان فعالية السياسات العامة ودورها في تحقيق رؤية مصر للتنمية المستدامة 2030.

فرضيات الدراسة: وهي:

- 1- يمكن أن تتزامن القدرة على تحقيق أهداف التنمية المستدامة عبر القدرة على تحديد أولويات السياسات العامة، والتي تقوم على خلفية الاتصال والترابط بين صناعة السياسات العامة وصناعة التنمية المستدامة، حيث تدور الحلقة بينهما عبر عدة مسارات في مقدمتها المسار التنموي ومسار إعادة التوزيع.
- 2- تكتنف فعالية السياسات العامة عدد من المحددات التي تساعد في زيادتها، في الوقت الذي تواجهه بمشكلات تقلل من قدراتها.

منهج الدراسة: تعتمد الدراسة في سبيل اختبار فرضياتها وتحقيق أهدافها على المنهج التحليلي الوصفي الذي يستخدم لبيان علاقة الاتصال والتشابه بين السياسات العامة والتنمية في النظرية وبعض الدراسات التطبيقية، ثم العروج على واقع الاقتصاد المصري عبر عرض وتحليل السياسات العامة للتنمية وإعادة التوزيع فيه، والتطرق لأهم مرتكزات تفعيل دور السياسات العامة في تحقيق أهداف رؤية التنمية المستدامة مصر 2030.

أقسام الدراسة: وتشمل ما يلي:

القسم الأول: السياسات العامة والتنمية والتوزيع (إطار نظري وتطبيقي).

القسم الثاني: الوضع الراهن السياسات العامة في مصر: سياسات إعادة التوزيع نموذجاً.

القسم الثالث: نحو تعزيز فعالية السياسات العامة من أجل التنمية المستدامة في مصر.

القسم الأول

السياسات العامة والتنمية والتوزيع (إطار نظري وتطبيقي)

مقدمة

لقد تعاضم الترابط بين السياسة والاقتصاد إلى أن أضحي بمثابة عملة واحدة ذات وجهان، مع الاحتفاظ بوجود تفرد لكل منها فيما يتعلق ببعض المجالات البحثية، إلا أن الغالب وما يستتبعه من وقائع لا يعبر إلا عن أنهما بيئة واحدة، تتداخل وتتسم بالتعقد والتشابك، فلا يحدث في أحدهما حادث أو أثر إلا ويكون للآخر نصيب منه، فإذا تصدع أحدهما تصدع الآخر، وإذ قوي أحدهما ازدادت شوكة الآخر. ولذا لا يمكن الفصل بينهما على أية حال ولا يمكن الحديث عن أحدهما دون الآخر. ومن هنا فإن السياسات العامة تشكل مجالاً خصباً يمكن خلالها دراسة وتحقيق هذا الاتصال، إذ أن التنمية المستدامة لا يمكن لها أن تسير دون سياسات عامة تقودها وتوجه مساراتها وتعمل على تحقيق ما تصبوا إليه من أهداف. وعلى هذا الأساس تبدأ عملية دراسة فعالية السياسات العامة من أجل التنمية المستدامة على خلفية العلاقة الأم بين السياسة والاقتصاد التي ذكرناها آنفاً، وذلك عبر البرامج والمخططات والأهداف التي تتبناها السياسات العامة وما تؤول إليه أهداف التنمية المستدامة.

1/1 مفاهيم السياسات العامة

يشكل الحديث عن مفاهيم السياسات العامة بيئة بحد ذاتها ولا يكاد يعرف بدايتها من نهايتها، الأمر الذي جعل هناك عديد من التعريفات وثلة من المناظير والأبعاد التي يمكن من خلالها النظر إلى تعريف السياسة العامة فالموسوعة الدولية للعلوم الاجتماعية⁽¹⁾ تذهب إلى أنها "سياسات

الحكومة وتحددتها بأنها مجموعة من الأهداف التي تسعى عدة برامج مصحوبة بعدد من القرارات، التي توصف عملية صنعها وتنفيذها والبرامج التي تتضمنها وما تهدف إليه من مآلات. في الوقت الذي يعرفها جارود روز ويجعلها أكثر تخصصية ذاهبا إلى أنها " سلسلة من الأنشطة الحكومية المترابطة قليلاً أو كثيراً على أن نتائجها تؤثر على من تهمهم مستقبلاً، وليست قرارات منفصلة⁽²⁾.

ويطرح جيمس أندرسون السياسة العامة " كبرنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع ما. وتبعه في ذلك كارل فريدريك الذي صاغها أيضاً في شكل برنامج عمل مقترح لشخص أو جماعة أو لحكومة في نطاق بيئة محددة التوضيح والفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها للوصول إلى هدف محدد أو لتحقيق أغراض بعينها. ويستطرد في ذلك مبينا أن السياسة العامة تختص بها الأجهزة الحكومية من خلاص مسؤوليتها علما بأن بعض القوى غير الحكومية أو غير الرسمية قد تسهم في رسم وتطوير بعض السياسات العامة وتستمد خصوصيتها من كونها متخذة من قبل السلطات المخولة⁽³⁾.

وبعد التطرق إلى مفهوم السياسة العامة يتضح وجود حالتين، الأولى هي حالة الاتصال بين كل المفاهيم كون الحكومة أداة رسم وتنفيذ هذه السياسات في ذات الوقت. وتختص الثانية بحالة التباين أو الانفصام بين كل منظور وكل مستوى يتم من خلاله صياغة ورسم وتنفيذ السياسات العامة، والتي تتنوع بين منظور الحكومة وتحليل وأداء النظام، وكذلك مصادر القوة التي تستمد منها آلية تحقيقها. وبالنظر إلى ذلك التباين، فإنه يتحقق عند صياغة سياسات تختلف في مستواها الكلي عن نظيره القطاعي أو الخاص بنشاط معين. وفي حالة بحثنا الحالي فإن السياسات العامة معنية هنا في المقام الأول برؤية التنمية المستدامة وما سبقها من عمليات التوزيع وما يقترن بها أو يتبعها من عمليات إعادة التوزيع.

1/2 نشأة السياسات العامة

تُعزى نشأة تحليل السياسات العامة كعلم مستقل أو كأحد أفرع العلوم السياسية وعلوم الإدارة العامة إلى هارولد لاسويل في كتابه " The Policy Science " في خمسينيات القرن الماضي، وذلك ارتباطاً بتطور كل من العلوم السياسية ونظام الحكم الأمريكي. ومع ظهور المدرسة السلوكية في بدايات عقد الستينيات من القرن المنصرم - الذي عُني بتحليل مدخلات ومخرجات النظام السياسي- كان لتحليل السياسات العامة شأن آخر خاصة مع وجود عوامل عدة ساهمت في تنامي أهميته منها ما يخص بيئة النظام الدولي كحركة الاستقلال والتحرر الناشئة في جوانب العالم، ووجود خصوصيات تتعلق بالمجتمع الأمريكي الذي سرعان ما أصبحت دولته القطب المسيطر والمتحكم في مجريات هذا النظام، مثل المشكلات الخاصة بالترقة العنصرية بين البيض والسود والحرب بين أمريكا وفيتنام، الأمر الذي تنامت معه داخل المؤسسات الأمريكية الحاجة إلى تحليل هذه المشكلات ومحاولة صياغة السياسات التي تعالجها⁽⁴⁾.

ومن هنا ازدادت أهمية دراسة وتحليل السياسات العامة وتولدت مهنة محلل السياسات وبدأ أن حقلًا قد شب عملاقًا له ما له من الأطر التحليلية والملاحم التي تميزه عن غيره. ومن ثم برزت عديد من الاتجاهات التي ترى أن السياسات العامة ما هي إلا محصلة للتفاعلات الرسمية وغير الرسمية بين عدد من الفاعلين على المستويين المحلي والمركزي. وأن السياسات العامة ما هي إلا نتاج أو تعبير عن إرادة وخطوات هؤلاء الفاعلين الذين عادة ما يكونون أعضاء في شبكة منظمة أو ما يعرف بـ Policy Network . وقد توالت الدراسات المتعلقة بتحليل السياسات خلال عقدي السبعينيات والثمانينيات متأثرة مباشرة وبدرجة كبيرة بالبيئة المتعلقة بالنظام السياسي والاقتصاد الدولي، ولم يكن هناك تركيز كبير على البعد الخارجي المعني بخصوصية السياسات العامة لكل دولة، إلا في ما تلا ذلك من عقود. ومع الدخول في عصر العولمة وظهور تطبيقات معاصرة سياسة واقتصادية مثل الدخول في الحرب الباردة، وما تلاها من تفكك الاتحاد السوفيتي وظهور منظمة التجارة العالمية وانتشار الشركات متعددة الجنسيات وبروز التكتلات الاقتصادية وشيوع أفكار التحول الديمقراطي وحقوق الإنسان والمساواة، التي انتشر على إثرها حالة من الترابط بين السياسات العامة سواء فيما يتعلق بعملية صنعها أو تنفيذها وعملية التنمية في جوانبها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية (5).

وانتقل التوجه من مجرد تنفيذ السياسات العامة وتحليل جوانبها إلى عملية تقييم وتقويم مسارها، خاصة مع لحاق الفشل ببعض تجارب استخدامها، ما جعلها محط أنظار أولئك المعنيين بها والقائمين على صياغتها وتنفيذ خطواتها. ومن ثم فقد اكتسب هذا الفرع التحليلي أهمية خاصة في الآونة الأخيرة في العلوم السياسية وعلوم الإدارة العامة، منطلقاً إلى متغيرات السياسة الاقتصادية، مع ملاحظة التركيز على خصوصية كل حالة تحت الدراسة ومحاولة الخروج بأنماط عامة تتعلق بالقدرات والممكنات، التي يمكن استقاؤها في السياسات العامة لكل دولة.

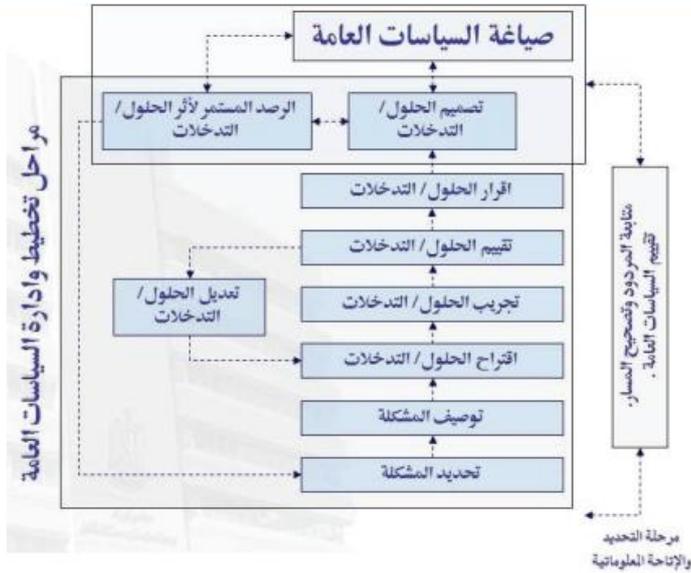
1/3 السياسات العامة في المدارس الفكرية

لم تخف البدايات المتأخرة لفرع السياسات العامة وما تلاها من رؤى وأفكار مزاحمة ما سبقها من رؤى ونظريات في عصور سابقة، وكذلك سرعان ما احتلت مكانة متمامية في الأوساط العلمية للسياسة والاقتصاد معاً. فمنذ الستينيات بدأ للمحللين ومن قبلهم صناع السياسات، أهمية الشروع في قوالب نظرية تغطي ما يجري تطبيقه على أرض الواقع. ما ساعد في وجود إسهامات جد خطيرة تتعلق بسلوك الإنسان كمواطن، وتأثير الظواهر الاجتماعية عليه كأحد العناصر المجتمعية التي تتأثر بما يجري من سياسات. وامتد الأمر للنتبؤ بردود أفعال الأفراد والمنظمات تجاه السياسات والتغيرات التي تحدث فيها (6). وقد قامت عملية تحليل السياسات العامة خلال العقود الماضية على فرضيات نظريات الاقتصاد الجزئي، خاصة المتعلقة بالرشادة والحيادة ومبدأ تعظيم المنفعة التي يسعى الفرد من خلاله نحو تعظيمها.

1/4 مراحل عملية صنع السياسات العامة: والتي تظهر في الشكل رقم (1)، وتشمل ما يلي⁽⁷⁾:

- أ- **مرحلة تحديد إطار صنع السياسة:** ويتم فيها تحديد المشكلة في إطار من القيم والواقع، وحصص الموارد التنظيمية المتاحة، مع تحديد جهاز رسم السياسة وتحديد استراتيجية صنعها وتقييمها بصورة دورية.
- ب- **مرحلة صنع السياسة:** ويتم فيها تخصيص الموارد وتحديد الأهداف والأولويات مع إعداد مجموعة من البدائل الأساسية والتوقعات بخصوص منافعها ونفقاتها وتقدير نفقة ومنفعة البديل الأفضل.
- ت- **مرحلة ما بعد صنع السياسة:** وتشمل تنفيذ السياسة مع تقييمها أثناء تنفيذها وبعد تنفيذها.
- ث- **مرحلة التغذية العكسية للمعلومات:** وتقوم فيها القنوات المتعددة بالاتصال والتغذية العكسية للمعلومات بربط جميع هذه المراحل ببعضها البعض. وفي هذه المرحلة يحدد واضعو السياسة أوجه القوة والضعف وما يترتب عليها من آثار متوقعة وغير متوقعة، وتتكفل التغذية العكسية بإعادة فتح دوائر السياسة لصياغة بدائل تُعدل أو تُلغى تلك السياسة.

شكل رقم (1) مراحل صياغة السياسات العامة



المصدر: حسين علاوي، تخطيط السياسات العامة في العراق: إطار منهجي نحو أجندة لسياسات العامة للعراق 2012-2017، مجلة ثقافتنا، العدد 12، دائرة العلاقات الثقافية العامة، وزارة الثقافة، بغداد، 2013، ص111.

1/5 التنمية المستدامة: المفاهيم - الأبعاد - الأهداف

يستخدم مفهوم التنمية للدلالة على عملية إحداث مجموعة من التغيرات الجذرية في مجتمع معين؛ بهدف إكساب ذلك المجتمع القدرة على التطور الذاتي المستمر بمعدل يضمن التحسن المتزايد في نوعية الحياة لكل أفرادهِ. كما تُعني التنمية بزيادة قدرة المجتمع على الاستجابة للحاجات الأساسية والحاجات المتزايدة لأعضائه؛ بالصورة التي تكفل زيادة درجات إشباع تلك الحاجات؛ عن طريق الترشيد المستمر لاستغلال الموارد الاقتصادية المتاحة، وحسن توزيع عائد ذلك الاستغلال. فالتنمية هي النمو زائد التغيير، والتغيير بدوره اجتماعي وثقافي وكذلك اقتصادي، وهو كفي مثلما هو كمي، والمفهوم الأساسي هو التحسين النوعي لحياة الناس. ويعرف تقرير الأمم المتحدة للتنمية البشرية لعام 1997 التنمية على أنها " عملية زيادة الخيارات المطروحة على الناس ومستوى ما يحققونه من رضاء، وهذه الخيارات ليست نهائية أو ثابتة. وبغض النظر عن التنمية في حد ذاتها، فإن عناصرها الأساسية تتلخص في؛ القدرة على العيش حياة كريمة وطويلة وفي صحة جيدة، واكتساب معارف ومهارات من خلالها تزداد معها القدرة على استغلال واستخدام الموارد اللازمة لضمان حياة لائقة. ولا تقف عند هذا الحد بل تمتد لتشمل الحرية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فضلاً عن إتاحة الفرص للإبداع والإنتاج.

وبعد مزيد من أطروحات الألفية ظهر عام 2015 مفهوم التنمية المستدامة في ثوبه الجديد على أنه عملية تلبي احتياجات الأجيال الحالية والمستقبلية دون التقليل من شأن مرونة الخصائص الداعمة للحياة أو تكامل وتماسك النظم الاجتماعية⁽⁸⁾. وفي يناير 2016، بدأ العمل على تنفيذ أهداف التنمية المستدامة الـ 17 لخطة التنمية المستدامة لعام 2030، التي اعتمدها قادة العالم في سبتمبر 2015. وستعمل البلدان خلال السنوات الخمس عشرة المقبلة، واضعة نصب أعينها هذه الأهداف الجديدة التي تنطبق عالمياً على الجميع، بحشد الجهود للقضاء على الفقر بجميع أشكاله ومكافحة عدم المساواة ومعالجة تغير المناخ، مع كفالة عدم التخلي عن أحد. وتستند أهداف التنمية المستدامة على نجاح الأهداف الإنمائية للألفية وتهدف إلى المضي قدماً للقضاء على الفقر بجميع أشكاله. وتعتبر الأهداف الجديدة فريدة من نوعها من حيث أنها تدعو جميع البلدان، الفقيرة والغنية والمتوسطة الدخل الى اتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل تعزيز الرضاء، والعمل في الوقت نفسه على حماية كوكب الأرض. وتدرك هذه الأهداف أن القضاء على الفقر يجب أن يسير جنباً إلى جنب مع الاستراتيجيات التي تبني النمو الاقتصادي، وتتناول مجموعة من الاحتياجات الاجتماعية بما في ذلك التعليم والصحة والحماية الاجتماعية وفرص العمل، وتتصدى في الوقت نفسه لمعالجة تغير المناخ وحماية البيئة⁽⁹⁾. ويشتمل نطاق هذا التعريف وتلك الأهداف لأبعد من ذلك، نفرق خلاله بين أربعة أبعاد للاستدامة على النحو التالي:

* النظم الإيكولوجية

* النظم الاقتصادية وغيرها من الأنشطة الاجتماعية

* الحكم والنشاط السياسي

* الأداء والقدرات المؤسسية

ليصبح مستداماً، يجب أن يتميز النظام الاجتماعي بأربعة "شروط منهجية"، هي:

(أ) نظم إيكولوجية تثبت التوازن والمرونة.

(ب) الإقتصاد والأنشطة الأخرى التي لا تقلل من شأن النظم الإيكولوجية.

(ت) الحكم الذي يعكس المشاركة والاستجابة.

(ث) الأداء المؤسسي الذي يظهر في التكيف والنتائج.

ولا يمكن لأي نظام أن ينطلق نحو الاستدامة إلا إذا أتم الالتزام بهذه الشروط.

- أهداف التنمية المستدامة (10):

تصل أهداف التنمية المستدامة إلى 17 هدفاً وتتخللها 169 غاية تم صياغتها بعد أحد أكبر حملات الاستشارة العالمية، والتي شارك فيها مختصون من كافة المجالات ومن كافة دول العالم. السبعة عشر هدفاً جاءت نتاجاً للعمل المشترك والسعي الدائم لتحقيق الأمن والاستقرار والتنمية في كافة أرجاء المعمورة. ولطالما اهتم الدول أعضاء الأمم المتحدة، فقد سبق أهداف التنمية المستدامة هذه مجموعة أخرى من الأهداف والتي أطلق عليها (الأهداف الإنمائية للألفية لعام 2000)، والتي التزمت بها الدول أعضاء الأمم المتحدة في عام 2000 وكانت عبارة عن ثمانية أهداف من ضمنها الحد من الفقر والجوع، وتوفير التعليم الأساسي، وتقليل وفيات الأطفال، وتحقيق المساواة بين الجنسين وغيرها من الأهداف الأساسية والتي تتماشى مع تطلعات الأمم المتحدة لكي يصبح العالم مكاناً أفضل لسكانه. إلا أنها انتهت فترتها في عام 2015، ولكن لم يتم التوصل إلى تحقيق هذه الأهداف بصورة مثلى، ولذا جاء تبني أهداف التنمية المستدامة لاستكمال ما لم يتم إنجازه خلال الخمسة عشر عاماً السابقة للألفية.

شكل رقم (2): أهداف التنمية المستدامة ال 17



المصدر: الأمم المتحدة،

[/http://www.un.org/sustainabledevelopment/ar/sustainable-development-goals](http://www.un.org/sustainabledevelopment/ar/sustainable-development-goals)

وتتعدد هذه الأهداف لتشمل أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية وصحية وبيئية كما يوضحها الشكل رقم (2)، ولا يمكن بأي حال من الأحوال الفصل بينها أو تصنيفها منفردة فهدف مثل القضاء على الفقر والجوع وهو الهدف الأول يصنف على أنه هدف اقتصادي واجتماعي وسياسي، ويأتي القضاء على الجوع وتوفير الأمن الغذائي والتغذية المحسنة وتعزيز الزراعة المستدامة، وضمان تمتع الجميع بأنماط عيش صحية وبالرفاهية في جميع الأعمار ليكونا الهدف الثاني والثالث، بينما يهتم الهدف الرابع بضمان التعليم الجيد المنصف والشامل للجميع وتعزيز فرص التعلم مدى الحياة للجميع. ويتبعه الهدف الخامس الذي يسعى لتحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين كل النساء والفتيات. ويجنح كلاً من الهدف السادس والسابع نحو ضمان توافر المياه وخدمات الصرف الصحي للجميع وإدارتها إدارة مستدامة، وضمان حصول الجميع بتكلفة ميسورة على خدمات الطاقة الحديثة الموثوقة والمستدامة. بينما يذهب الهدف الثامن إلى تعزيز النمو الاقتصادي المطرد والشامل للجميع والمستدام، والعمالة الكاملة والمنتجة وتوفير العمل اللائق للجميع، ويتطرق الهدف التاسع لإقامة بنية تحتية قادرة على الصمود، وتحفيز التصنيع الشامل للجميع والمستدام، وتشجيع الابتكار. وينصرف الهدف العاشر إلى الحد من انعدام المساواة داخل البلدان وفيما بينها، كذلك يركز الهدف الحادي عشر والثاني عشر على جعل المدن والمستوطنات البشرية شاملة للجميع وأمنة وقادرة على الصمود ومستدامة وضمان الاستهلاك والإنتاج

المسؤولين، ويضم الهدف الثالث عشر والرابع عشر والخامس عشر اتخاذ إجراءات عاجلة للتصدي لتغير المناخ وآثاره، وحفظ المحيطات والبحار والموارد البحرية واستخدامها على نحو مستدام لتحقيق التنمية المستدامة، وحماية النظم الإيكولوجية البرية وترميمها وتعزيز استخدامها على نحو مستدام، وإدارة الغابات على نحو مستدام، ومكافحة التصحر، ووقف تدهور الأراضي وعكس مساره، ووقف فقدان التنوع البيولوجي، فيما يسعى الهدف السادس عشر والسابع عشر إلى تحقيق السلام والعدل والمؤسسات، وتعزيز وسائل التنفيذ وتنشيط الشراكة العالمية من أجل التنمية المستدامة.

وخلاصة القول، فإن المتأمل جيداً لأهداف التنمية المستدامة الـ(17) وغاياتها (169)، يجد أنها تصب في كل الجوانب، وتسعى إلى إقامة حياة متكاملة الأركان، تضمن الوفاء باحتياجات الأجيال الحالية والعيش الكريم والسلام والأمن، واستدامة الموارد لتعمير مستقبل الأجيال القادمة والحفاظ على حقوقهم في الموجودات الحالية وتميئتها.

1/6 تحليل السياسات العامة ودورها في التنمية المستدامة وإعادة التوزيع

يُخول إلى السياسات العامة مهمة دفع مسارات التنمية المستدامة والإحاطة بكافة أبعادها خاصة بعديها البشري والجيلي. وإذا كانت التنمية وسيلة لرفع مستويات الشعوب وتحسين اقتصاداتها بخاصة نوعية الحياة، فإن السياسات العامة بمثابة القنطرة التي من خلالها يمكن أن تحقق الأهداف التي تتضمنها التنمية المستدامة في كل أبعادها وغاياتها. غير أن مسألة عدم الوعي بذلك الترابط بين السياسات العامة وأهداف التنمية، لا يزال يحتاج إلى جهود مضمّنية خاصة في البلدان النامية، من أجل التعريف بالأدوار والأفعال المنوط بها لكل عنصر من عناصر المجتمع.

وقد رأى روبرت داي⁽¹¹⁾ أن السياسات العامة تتأثر بالمتغير الاقتصادي سواء كان يتعلق بمستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية أو بسمات النظام الاقتصادي والاجتماعي. وإستطرد في أن المتغيرات الخاصة بالنمو الاقتصادي (التحضر، التصنيع، التعليم والدخل) لها تأثير أكبر من سمات النظام السياسي في التأثير على السياسات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، ونادى بضرورة تنمية فكرة ضرورة تغير النظام السياسي من أجل تغيير السياسات العامة ولغرض مواكبة أهداف التنمية.

وعلى هدي ما تقدم، تكتسب السياسات العامة جل اهتمامها من خلال دورها في صياغة وصناعة تنفيذ سياسات التنمية، ولا يختلف الأمر بين حالة دولة متقدمة أو نامية، وإن كانت في الأخيرة تتعاطف فيها الأهمية على خلفية حاجاتها المستمرة لتدبير وإدارة مواردها وفق منهج علمي منضبط ومسائر لتطلعات هذه الدول والبيئة المحيطة بها. ولعل هذه النقطة تثير حقيقة الاتصال بين عملية صنع السياسات العامة في بيئة تتسم بالاستقرار السياسي من عدمه. ومن ثم فعملية فهم نقاط الاختلاف بين السياسات، يمكن أن تفسره طبيعة العلاقة الدائرية بين النظم السياسية والنظم الاقتصادية والسياسات العامة، باعتباره مثلث لا غنى عنه لفهم علاقة الثابت والمتغير، من خلال

دور الفواعل والبواعث الداخلية والخارجية التي تعمل في ظلها السياسات العامة، وربما تكون أفضل نقطة مرجعية للاستدامة في السياسة العامة هي قدرتها على العبور من الأهداف الإنمائية للألفية (MDG) إلى أهداف التنمية المستدامة (SDG) من قبل الأمم المتحدة كهدف للسياسات خلال الفترة 2015-2030. ولقد بدأت مخاوف البيئة والاستدامة البيئية في الاندماج في كل جانب من جوانب التنمية، حيث أن المخاوف من استنزاف البيئة تتزايد بسرعة كبيرة بما يهدد عملية التنمية على مستوى العالم⁽¹²⁾. وقد أظهر عام 2018، وجود اتساع في حالة عدم المساواة بين الجنسين بما جعلها عقبة في طريق التنمية. بما يعني أن هدف المساواة بين الجنسين لم يتحقق بعد، بل على النقيض فقد ازدادت الأمور سوءاً، بما يُحمل السياسات العامة مزيداً من المسؤولية تجاه القضايا العالمية من هذا النوع⁽¹³⁾.

وحللت دراسة (Okeke and IFEAGWAZI, 2018)⁽¹⁴⁾ العلاقة بين السياسة العامة والتنمية الوطنية في نيجيريا مع التركيز بشكل خاص على سياسات القبول في التعليم العالي. وذلك باستخدام فرضية مفادها " أن الروابط بين السياسات العامة والتنمية الوطنية في البلد المذكور ضعيفة، وكذلك العلاقة بين سياسات التعليم العالي والتنمية الوطنية في البلاد في وضعية سلبية. وذلك بالاعتماد على إطار نظري هو نظرية الاختيار العام. ووجدت الدراسة بالفعل أنه في الإدارة العامة في البلد (وفي السياق المحدد للسياسات التعليمية - التعبير والصياغة والتنفيذ)، قد استمر نشر القواعد الصارمة والأوامر التعسفية كسياسات عامة. وتوصلت الدراسة أيضاً أنه في المسارات التنموية الوطنية، لم تقود سياسات القبول في التعليم العالي في الدولة النيجيرية إلى وجهات مقبولة بشكل صارخ. وبالتالي فإن الآثار المترتبة على السيناريوهات المصاحبة لها هي حالات عدم اليقين المستمرة في خطوات التنمية في البلد.

فيما هدفت دراسة (نور وإسماعيل، 2014)⁽¹⁵⁾، إلى التعرف على سياسة الإسكان في مصر كنموذج للدول النامية في ضوء إشكالية التقييم للسياسات العامة. واستخدم البحث المنهج الوصفي التحليلي. وتمثلت أدوات البحث في مقياس مستوي الإنجاز ومقياس درجة التقدم أو التخلف الاجتماعي للمجتمع. وتوصلت النتائج إلى أن عملية تقييم السياسات العامة في الدول النامية، قد شهدت نوعاً من التهميش وعدم الاهتمام بشكل عام، مما أثر علي نجاح السياسات والبرامج المتبعة، فعلي مستوى التنفيذ لم يكن هناك أي اهتمام بعملية التقييم وكذلك بالنسبة للمجالس المنتخبة والتي يكون لها دور رقابي يتيح لها متابعة ومراقبة عمل الجهات التنفيذية. فتلك المجالس لم تستغل ذلك الدور في تقييم السياسات العامة، وقد يرجع ذلك في حالة مصر إلى تشابه التوجهات بين الجهاز التنفيذي والرقابي.

- السياسات العامة والبيروقراطية

إذا كانت السياسات العامة تعد الدائرة الأولى لاهتمام كافة الأفراد والجماعات والمؤسسات في دولة ما، فإن الحكومة تعد الراسم لهذه السياسات والقائم بتنفيذها عبر أجهزتها المختلفة. ويعد وضع

السياسات العامة عنصرًا لا غنى عنه في العملية السياسية سواء في الأنظمة الديمقراطية أو غير الديمقراطية، إلا أنها تختلف باختلاف طبيعة النظام المدني والأحزاب والمؤسسات الحكومية منها وغير الحكومية. وفي الدول النامية ذات الدور غير المحدود للدولة، فإن اتجاه السياسات العامة تستمد أهميتها من قدرتها على تحقيق أهداف المواطنين. ومع وجود رؤى تذهب إلى أن ضعف السياسات العامة وعدم فعاليتها، يرجع بالأساس إلى عدم اهتمام صانعيها وصانعيها بالطرق العلمية الدقيقة والمنضبطة لهذه الصياغة وتلك الصناعة ويمتد الأمر أيضا لأساليب التنفيذ. إلى جانب عدم وجود آليات تتسم بالكفاءة في عملية تقييم السياسات العامة تتسم بالشمولية والاستدامة في بعض الأحيان. كما تواجه السياسات العامة في البلدان النامية على وجه الخصوص عمليات تضليل وإلهاء في أوقات بعينها، تنتوع من حيث الأدوات والعمليات، التي قد تروج لها بعد الحكومات أو السلطات مثل قيامها بالترويج لنجاحات وهمية لسياساتها لا يصدقها الواقع. فقط بغية الاستمرارية في السلطة أو بمعنى أدق احتكارها. وفيها تكون نسبة الفشل للسياسات العامة ذات متولية هندسية وتتبع كل محاولة لتحقيق الأهداف المعلنة، وذلك على ضوء الفجوة الكبيرة والمتزايدة بين الطموحات والأهداف المعلنة للسياسات العامة وبين الإنجاز الفعلي المتوقع. وبالتالي تشمل السياسات العامة في تصحيح مسار البلدان النامية وإخراجها من حالات التخلف والتبعية.

وثمة أسباب عدة تقف وراء هذا الإخفاق من بينها أسباب تتعلق بحالة البيانات والمعلومات التي يستخدمها صانعي السياسات العامة، مع عدم التعريف الدقيق بوسائل تحقيق الأهداف المعلنة، وأحياناً الإفراط اللامحدود في طموحات هذه السياسات. وإلى جانب ما تقدم، تظهر عملية التناقض التي قد تحملها هذه السياسات في متن وصلب برامجها. ولعل ما تم ذكره من أسباب لا يُخفي ولا يُهمل وجود أسباب أخرى فيما يتعلق بعملية صنع السياسات ذاتها، وما يلحق بها من غموض ومركزية مفرطة ومشاركة محدودة لفئات بعينها، مع وجود توزيع خاطيء لبرامج هذه السياسات سواء من الناحية الجغرافية أو الزمنية، حتى حدى بالبعض القول أن القائمين على تنفيذ هذه السياسات أحيانا يكونون أبعد ما يكونوا عنها، لأن راسميا قد أخفوا عنهم طبيعة هذه السياسات وكيفية تنفيذها بالطريق التي تستطيع معها تحقيق أهدافها أي أن المعنيين المباشرين بالسياسات قد يكونوا على غير دراية ببعض نقاطها، التي تحدث خللاً في عملية الصناعة ومن ثم عملية التنفيذ تقتصر على أفراد بعينهم⁽¹⁶⁾. ويبدو ذلك جليا في ضعف قدرة الهيئات المسؤولة عن وضع السياسات العامة وتقديم الحجج الموضوعية والعلمية التي تبرر وجود هذه السياسات وتطلعها لأهداف بعينها، كما أنها قد تدعم خيارات معينة، فضلاً عن غياب المساءلة المستمرة والمتنوعة، التي مع غيابها أو حتى ضعف دورها تسقط أحد الدعام والركائز الأساسية لفعالية السياسات العامة.

ويظهر بجلاء في هذا الصدد دورا البيروقراطية والجهاز الإداري في الدولة، عبر الصلة الوثيقة بينهما وبين السياسات العامة، إذ تمثل البيروقراطية أحد المثيرات الكبرى لفعالية السياسات العامة وأحد أسباب قصورها وعدم تحقيق أهدافها. وذلك انطلاقاً من الدور غير الحميد الذي تمارسه،

ويظهر أثره على السياسات العامة في مرحلتي التنفيذ والتقييم. والمعنى هنا يقصد به البيروقراطية في العالم الثالث أو في دول الجنوب. في المقابل، في دول الشمال أو الدول المتقدمة يُرى أن البيروقراطية تأخذ معنىً مغاير تماماً لما عليه الحال في نظرائها من البلدان النامية، فهي تلعب دوراً إيجابياً استناداً إلى نظرية ماكس فيبر في البيروقراطية، التي تمخض عنها العديد من المبادئ في مقدمتها الخاصة الأساسية للتنظيم البيروقراطي، الذي يعد أحد أدوات تمكين الأجهزة الحكومية منفذة السياسات العامة من تحقيق أعلى قدر من الكفاءة⁽¹⁷⁾.

ولعل التعارض الظاهر أو التناقض الحادث هذا لا يرجع إلى طبيعة الدور النظري، لكنه يعزى لطبيعة البيئة التي تطبق عليها المبادئ. فحالة البلدان النامية تختلف كلياً وجزئياً عن حالة البلدان المتقدمة، التي تكاد تكون وصلت إلى قمة النضج المؤسسي وأضحت هرم كبير للتنظيم السياسي. ومن ثم، فإنه في حالة وحدة الأدوات المستخدمة في كلاهما تختلف طبيعة البيئة التي تفرض تحديات جمة وعقبات كبرى، يتغير معها الدور الذي يمكن أن يلعبه التنظيم البيروقراطي بين هذه وتلك. وأيضاً، تمارس العلاقة بين البيروقراطية والسياسة حالة جامعة يمكن من خلالها الفصل في تحديد ماهية الدور الذي يمارس وكذلك اتجاهاته. ولأن العلاقة بين البيروقراطية والسياسة تتسم بعدم التوازن لصالح الجهاز البيروقراطي نتيجة ضعف الرقابة السياسية على عمل الجهاز البيروقراطي الذي يرجع بالأساس لضعف المؤسسات السياسية الرسمية وغير الرسمية كالأحزاب والمجتمع المدني وخلافه⁽¹⁸⁾.

- السياسات العامة ودور الدولة

تبدأ النظرة الأولى للسياسات العامة في علاقتها بدور الدولة من كونها أدوات حكومية، تتفرد الحكومة بصياغتها وتقوم على تنفيذها، بما يعني أن الحكومة تتخذ من السياسات العامة وسيلة لتحقيق أهداف المجتمع في شتى المجالات. بما يقودونا للقول، أن السياسات العامة وسيلة وليست غاية تستخدم في التعبير عن توجهات الدولة وكيفية استغلالها لما تحوزه من ممتلكات وموارد، من جانب، ويتوقف على طبيعة دور الدولة وفعاليتها من عدمه من جانب آخر. وثمة اتفاق ضمني بين السياسات العامة والدولة إلا أن هذا الاتفاق لا يسري في جميع الأحوال، وقد يختلف بحسب طبيعة النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي محل التطبيق. ففي حالة النظام الرأسمالي تُغل يد الدولة في عملية وضع وتنفيذ السياسات العامة ويصبح دورها هامشياً لا تكاد تكون إلا دولة حارسة لهذا النظام لا تتدخل إلا بالنزير اليسير ولا يكون هذا التدخل سوى ذرا للرماد في العيون ولا يحدث أي تغيير يذكر. أي أن الدولة هنا بمثابة مشاهد. وعلى النقيض من ذلك، تبدو السياسات العامة في النظام الاشتراكي لها اليد العليا في عملية بناء وتحديد النظام وميكانيزم السياسات العامة، فهي المحدد للبلور والصائغ والقائم بها وعليها، وكذلك وهي الموزع أيضاً للأدوار والموارد في ضوء رؤية شمولية، تقوم بصياغتها وتنفيذها ومتابعتها. ولعل هذا الدور يكون عبر جهاز إداري كبير له من القدرات والممكنات والفعالية في صياغة السياسات وتحديد البرامج ووضع الأولويات والأهداف المخطط لها.

كما توجد إشكالية كبرى تتعلق بكون الجهاز الإداري للدولة أداة ووسيلة وليس صانع قرار أو صناع السياسات العامة، فمع وجود عديد من المثالب التي تعتور كفاءة هذا الجهاز، وتتحية عن قيامه بأدواره بشكل فعال، تضطرب خطوات تنفيذ هذه السياسات. وحيث أن القائم بها لا يتمتع بقدر عالي من الكفاءة، تظهر العديد من الأخطار على عملية التنمية في جل جوانبها. الأمر الذي يرمي إلى ضرورة وضع وفرض رقابة صارمة من النظام السياسي على الجهاز الإداري، خاصة في الدول النامية التي تتمتع بقدر كبير من الخروقات في جهازها الإداري⁽¹⁹⁾. ويتأتى الخروج من هذه الإشكالية بالتحديد الدقيق والمنضبط للأدوار، وترقية وسائل السيطرة من قبل النظام السياسي على صانعي السياسات العامة وعلى تنفيذها - الجهاز الإداري - ما من شأنه إفساح المجال أما إطلاق قوى الدولة نحو تحقيق ما تصبو إليه من أهداف تنمية تتسم بالكفاءة والفعالية. ونظرا لوجود اتصال وترابط وثيق الصلة ويتميز بأنه مباشر بين النظامين السياسي والاقتصادي والسياسات العامة، حيث أنها الأداة التي من خلالها يمكن الوصول لأهداف كلا النظامين مع نظاماً ثالثاً هو النظام الاجتماعي، فإن التأثير يأتي عبر آلية أقوى وهي آلية توزيع السلطات في الدولة، والتي تأخذ شكلين، هما⁽²⁰⁾:

❖ التوزيع العمودي للسلطات، الذي يحيل إلى اللامركزية التي تهدف إلى تقسيم السلطة بين الحكومة المركزية وبين السلطات الإدارية في الدولة. ومن الضروري الإشارة هنا إلى التأثير الشديد للسياسات العامة بدرجة اللامركزية الموجودة في الدولة بين المستوى الأعلى والمستوى الأدنى.

❖ التوزيع الأفقي للسلطات، وفيها تتأثر السياسات العامة بدرجة التركيز الموجودة بين السلطات المختلفة، إذ من المفترض وجود خطوط وفواصل واضحة تبدأ من احترام مبدأ الفصل بين السلطات وفق التنظيم الحديث للحكم في الدولة الذي يستند إلى الفكر الليبرالي.

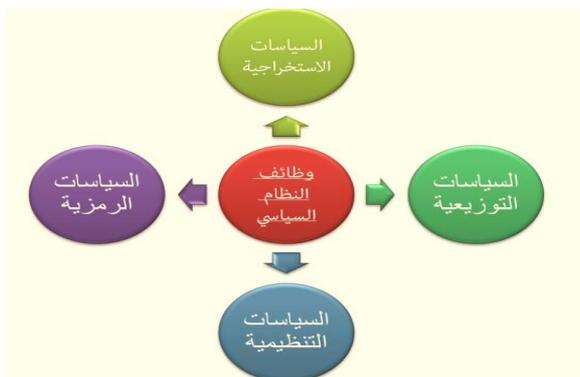
ويوضح الشكل رقم (3) أهم وظائف السياسات العامة التي تتصل بعملية (مفاهيم وأهداف وآلية تنفيذ) التنمية المستدامة، وتتقدمها الوظائف الاستخراجية، التي تستخدم في تحديد كيفية تعبئة الموارد المادية والبشرية سواء كان ذلك مصدره البيئة الداخلية أو الخارجية، ومن أمثلة ذلك نظم الضرائب والإعانات وغيرها. وتأتي الوظائف أو السياسات التوزيعية (وهي محل دراستنا بالدرجة الأولى)، بعملية انفراد السياسة العامة بتخصيص الوكالات الحكومية مختلف أموالها والسلع والخدمات والفرص وتوزيعها على الأفراد والجماعات وكذلك المناطق. وذلك عبر تمثين العلاقة بين الاحتياجات البشرية والتوزيعية الحكومية الرامية إلى تلبية تلك الحاجات. فيما تُعنى السياسات التنظيمية، بممارسة النظام الرقابة على الأفراد والجماعات في المجتمع، وهنا يتم ربط التنظيم عادة بالجبرية القانونية أو التهديد بها. وقد اتسع هذا النشاط التنظيمي للدولة في العصر الحديث بفعل المشاكل التي أفرزتها عمليتي التحديث والتنمية. كالمروور والصحة والأمن الصناعي والتلوث والتغير المناخي واستغلال العمالة والإسكان ... إلخ. وأخيراً، يعزى إلى الوظائف أو السياسات

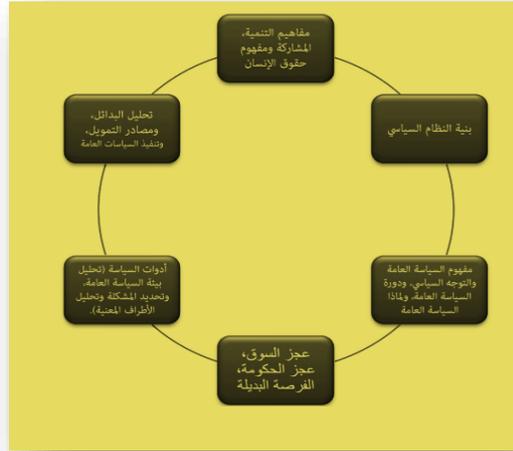
الرمزية، عملية خلق واستخدام الرموز السياسة التي تدعم الشعور بالمواطنة، وتدفع المواطنين نحو تقبل التضحيات والمصاعب من أجل عملية التنمية برمتها.

وقد احتل موضوع إعادة التوزيع مساحة مهمة من الفكر الاقتصادي الحديث بعد أن كان مهملًا لعقود كثيرة مضت، وقد انصب البحث على مسألة غاية في الأهمية، وهي مصدر التشريع للفعالية الاقتصادية صياغة وأهدافا، حيث تبرز مسألة العدالة كمفهوم نسبي في صياغة قوانين الفعالية الاقتصادية، على اعتبار أن العدالة مصدرها المساواة في حق التصويت وانتخاب من يمثل الشعب الذين هم مصدر التشريع، فالتوزيع على هذا الأساس عادل وإعادة التوزيع جاءت لتصحيح مسارات طارئة على الفعالية الاقتصادية تخرجها عن طورها المعتاد في أداءها الكلي⁽²¹⁾. واتفق الكلاسيك وماركس في نظرتهم إلى نظرية التوزيع باعتبارها نظرية اجتماعية تُعالج من خلالها العوامل الحاكمة لكيفية اقتسام الطبقات المختلفة للنتاج القومي. وهذه النظرية لم تكشف شيئا عارضا في منهجهم، إذ أن التراكم محكوم بالفائض الاقتصادي أو ما أسماه الطبيعيون الناتج الصافي، والذي هو محكوم بدوره بعلاقات التوزيع، فإن أمكن تحديد علاقات التوزيع أمكن بالتالي التعرف على مصادر التراكم والنمو طويل الأجل. ومن ثم اهتمامهم بالتوزيع لم يأت مستقلاً عن اهتمامهم بالنمو ولا عن اهتمامهم بموضوع التنمية. ومن هنا شكلت قضايا النمو والتوزيع عناصر وحده واحده هي عملية التنمية وما يتبعها من عمليات التوزيع وإعادة التوزيع⁽²²⁾.

ويرى الباحثان، في ضوء ما تقدم، أن عملية الاتصال بين السياسات العامة والتنمية المستدامة، ليست عملية انتقائية ساكنة، بل هي عملية ديناميكية تتداخل جل عناصرها معا من أجل تحقيق أهداف السياسات العامة، التي قد تكون في ذات الوقت هي كل أو بعض أهداف التنمية المستدامة المشار إليها في البند السابق. ولا عجب أن تمارس البيئة دورا فاعلا في تحديد كلا من أهداف السياسات العامة وأهداف التنمية المستدامة، أو حتى يمتد الأمر لفرض أهداف معينة تتعلق بمسألة الأولويات خاصة مسألتي التنمية والتوزيع وما يليهما من إعادة التوزيع.

شكل رقم (3): وظائف النظام السياسي وعلاقتها بمفاهيم التنمية والسياسات العامة





المصدر: مركز هي للسياسات العامة، مرجع سابق ص9.

القسم الثاني

الوضع الراهن السياسات العامة في مصر: سياسات إعادة التوزيع نموذجاً

1 / 2 السياسات العامة لإعادة التوزيع في مصر بين الثبات والتغيير

يمثل الحديث عن قضايا التوزيع أحد أعمدة التوجهات الفكرية سواء في العصر الحالي أو في الأزمنة السابقة، وعلى ضوء أن التوزيع العادل هو مكن قوة النمو الاقتصادي واستدامته، فإنه في كل مرة يتم فيها الحديث عن التنمية لا يمكن بأي حال من الأحوال غض الطرف عن التوزيع. وقد تناولت عديد الدراسات السابقة الجوانب الخاصة بعملية التوزيع سواء في ذاتها أو في جوانبها المتعددة، فقدمت دراسة (العيسوي، 1993)⁽²³⁾، نتيجة مفادها أن التطور نحو مزيد من العدالة ظل ساري المفعول، وأن الفترة (1952-1976) مثلت نقطة تحول في تطور مصر الاجتماعي، الذي أوضح فشل النظام الاجتماعي المصري في الوصول إلى توازن مستقر عن طريق النمو والعدالة. وخلصت الدراسة إلى أن مصر في أعقاب حقبة السبعينيات، قد شهدت نمواً اقتصادياً يتسم بأنه سريع، لكنها أيضاً تزايد فيها التفاوت في توزيع الدخل في المجتمع. بما يعني أن العلاقة بين النمو والعدالة في توزيع الدخل لم تكن ذات طبيعة واحدة خلال الفترة المذكورة.

أما دراسة (بورجونيون، 2005)⁽²⁴⁾، فقد ذهبت إلى أن التركيز على العلاقة بين النمو الاقتصادي ومعدل الفقر من جهة، وبين توزيع الدخل ومعدل الفقر من جهة أخرى، في غير محله،

حيث إن التقليل من حدة الفقر هو رهن بالتركيز على التفاعل بين النمو الاقتصادي وتوزيع الدخل، انطلاقاً من أنهما لا يتعارضان ويكون ذلك من خلال أثر النظام الضريبي والدعم وتخصيص الائتمان وإعادة توزيع الأصول على كل من النمو الاقتصادي وعدالة توزيع الدخل، ومن ثم فقد أظهرت الدراسة عدم صحة فرضية كوزنتس⁽²⁵⁾ بالنسبة للاقتصاد المصري. وفي ذات السياق تبعتها دراسة (خير الدين والليثي، 2006)⁽²⁶⁾، التي اعتبرت أن خفض معدلات الفقر من الأهداف الرئيسية للتنمية الاقتصادية، الذي يتطلب تناغماً بين سياسات النمو والتوزيع.

كما قدمت دراسة (يوسف، 2012)⁽²⁷⁾، صورة مغايرة تتعلق بعدم صلاحية معامل جيني كمقياس للعدالة في توزيع الدخل. وطرحت الدراسة صورة معدلة له من خلال إحلال مستوى العمالة محل السكان والإنتاجية محل الدخل، وذلك لأن العمالة هي المحور المهم للسكان، وأن أي فئة تحصل على دخلها من خلال الجزء العامل بها. وأن الإنتاجية تعكس أهم مصادر النمو الاقتصادي، على اعتبار أنها نتيجة لذلك النمو. كما أضافت الدراسة مقياساً آخر وصف بأنه تكميلي لمعامل جيني وهو كفاءة النمو المُحابي للفقراء. بينما ذهب (العيسوي، 2013)⁽²⁸⁾، إلى أنه ليس من الصواب المطابقة بين اللامساواة الاقتصادية واللامساواة في الدخل، ومن ثم فليس من الصواب أيضاً حصر العدالة الاقتصادية في مسألتي الدخل والثروة. ذلك أن عدم المساواة في الدخل ليس هو المظهر الوحيد لعدم المساواة الاقتصادية. إذ توجد مظاهر أخرى لا تقل أهمية، كعدم الحصول على عمل سواء من ناحية الإتاحة أو التمكين، وعدم المساواة في الحصول على قدرات وحيات ذات صلة بالوضع الاقتصادي العام للفرد.

وعلى ضوء ما تقدم، فقد ظلت الدراسات التطبيقية عن الاقتصاد المصري لا تخرج عن إطار واحد هو عملية توزيع الدخل سواء من ناحية الرصد أو التقييم. غير أن دراسة (على، 2015)⁽²⁹⁾، تعد من القلائل التي تناولت أثر السياسات العامة على النمو وتوزيع الدخل في مصر. وتوصلت إلى أن وجود أثر إيجابي لسياسة الإنفاق العام على النمو وعدالة توزيع الدخل، بينما كانت سياسة التوظيف الحكومي ذات أثر معاكس على كل من النمو وتوزيع الدخل والفقر على السواء. كما أن سياسة الدعم تحسن عدالة توزيع الدخل وتكافح الفقر غير أنها تعمل على إعاقة النمو الاقتصادي. فيما أوضحت الدراسة عدم فعالية سياسة الضمان الاجتماعي بالنسبة لمكافحة الفقر وإرساء العدالة الاجتماعية.

ومما هو جدير بالذكر، أن الحديث عن عملية إعادة التوزيع لم يكن ليفصح عنه بصورة مباشرة، ولم تبرز إشكالية إعادة التوزيع كإطار عام يُخول إليه المساعدة في توفير النهج التنموي الملائم والمناسب لحالة الاقتصاد المصري. واقتصرت جل الدراسات السابقة على التركيز على عملية إعادة توزيع الدخل كشكل أحادي، اللهم إلا بعض الدراسات التي جعلت مكافحة الفقر ملازمة لإعادة توزيع الدخل. وحتى وإن لم تتناول قضية إعادة التوزيع من قبل السياسات العامة في أطرها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بشكل كافي وكقضية ذات أولوية من ناحية، ومتضمنة لعدد من الأبعاد والإشكاليات في مقدمتها الإنفاق على التعليم والصحة باعتبارهما جناحاً رأس المال البشري

ومؤشرات الاكتفاء الذاتي والأمن الغذائي وسبل مكافحة الفساد الإداري والمالي فضلا عن القضايا الرئيسية لعملية إعادة التوزيع الخاصة بتوزيع الدخل والثروة ومكافحة البطالة والحد من الفقر. ولعل في عرض هذه القضايا يأتي من الاتصال بأهداف التنمية المستدامة أو بالأحرى تكاد تكون أهداف عملية إعادة التوزيع هي أهداف التنمية المستدامة وفق رؤية مصر للتنمية المستدامة 2030. وعلى ضوء أن مهمة عملية إعادة التوزيع تعد مهمة إصلاحية بالدرجة الأولى، فإنها في ذات الوقت تتسم بالتركيب والتعقيد الشديدين. وثمة اتصال واضح بين انتظام واستدامة عملية التنمية وديناميكية إعادة التوزيع على اختلاف مؤشراتته. فالدول التي ترغب في أن تتسم اقتصاداتها بالاستقرار، عليها أن تصحح مساراتها التوزيعية، التي حتما ستساعدها في أن تكون أقل عرضه لتقلبات النشاط الاقتصادي.

1/2 بعض مجالات السياسة العامة لإعادة التوزيع

تتسم سياسات إعادة التوزيع باتساع رقعتها وتنوع مجالاتها، إذ يمكن لصانعي السياسات العامة أن يختاروا منها ما يعكس أولوياتها، انطلاقاً من قاعدة مفادها " أن نجاح أهداف التوزيع لا يمكن أن يعتمد على أسلوب أو أداة واحدة من الأدوات المتاحة، بل يتضمن عديد من الأدوات التي تساعد في تحقيق أهداف السياسات العامة من إعادة التوزيع". وتبدوا إعادة التوزيع ذات أهمية كبرى انطلاقاً من أهمية الأهداف التوزيعية في عملية التنمية من جانب، وضرورة معالجة أهداف إعادة التوزيع على أنها تشكل جزءاً متكاملًا من استراتيجية التنمية وذلك تأسيساً على أن التنمية تخفض من عوامل عدم المساواة في توزيع الدخل وترفع من مستويات المعيشة خاصة عن طريق " البرامج الاجتماعية والتعليم والصحة". ومن ثم، فإن نقص الحركات الاجتماعية بين مجموعات الدخل المختلفة وعدم وجود نظام ضريبي عادل، قد ساعد في تركيز العوائد المكتسبة من الملكية في أيدي فئات الدخل العليا، وأدى إلى عدم مساواة أكبر في توزيع الدخل. ولذا نعرض الموقف الراهن لعدد من سياسات إعادة التوزيع، وهي:

1- **سياسة إعادة توزيع الدخل والثروة**، وكلاهما يمثلان العمود الأول للسياسات العامة ويتصدرا المشهد باعتبارهما المساهم الأكبر في عملية إعادة التوزيع. وبالرغم من وجود معدلات نمو مرتفعة نسبياً خلال العقود الأخيرة ما قبل ثورة يناير 2011، وبالأخص العقد الأول من الألفية، إلا أن توزيع الدخل كان متفاوتاً. كما أن انخفاض حدة التفاوت في توزيع الدخل، لم تكن وبصورة صريحة هي الشغل الشاغل لصانعي السياسات، بقدر ما كان تحقيق معدل كمي للنمو هو الهدف المأمول. وقد تراوح معامل جيني ما بين 0.45 و0.30، بحسب دراسة (السيد، 2015)⁽³⁰⁾، التي أفضت أيضاً إلى عدم وجود تأثير معنوي لمعامل جيني، الذي يقيس مستوى العدالة في توزيع الدخل على الناتج المحلي الإجمالي. كما أكدت دراسة (المغازي، 2013)⁽³¹⁾، أن غياب العدالة الاجتماعية وعدم كفاية التنمية البشرية، بالإضافة إلى تأخر الإصلاح السياسي إلى حدوث تدهور في

مستوى الدخل وتباين فيما بين المحافظات، وحرمان شرائح عديدة بالمجتمع من نيل حقوق متساوية في الدخل، مما يعطي مبرراً قويا لدراسة التوزيع المكاني للدخل.

وهنا لا يخطئنا القول، إذا ما ذهبنا إلى أن التنمية في الاقتصاد المصري لم تكن مقرونة بعملية التوزيع الأمثل للدخل، وبشكل أكثر دقة لم يكن هذا الهدف بالأساس من أولويات صانعي السياسات، وهو ما فجر طاقات مجتمعية، قامت على ضوء صرخاتها ثورة الخامس والعشرين من يناير 2011. فالعبرة ليست فقط بوجود نمو كمي أو عددي، فقد يزيد الدخل ولا يتأثر دخل الغالبية من المجتمع، وهو ما حدث فعلياً، وقاد إلى تأجيج سخط المجتمع وأخرجه عن القضبان، الذي أعد له مسبقاً من اللامساواة وتردي توزيع الدخل.

وقد يختلف الحديث عن الثروة عن نظيره من الدخل، ليس فقط في وجود عملية منظمة لغض الطرف عنه، وإبعاده عن الساحة، ولكن ربما لتغول اتجاهات تقضي بأسبقية التنمية على إعادة التوزيع. أو بالأحرى، تمنع ولا تلقي بالاً لأهمية إعادة توزيع الثروات، في استراتيجيات التنمية المختلفة. كما توجد أسباب أخرى، تتعلق بأن توزيع الثروة في مصر عملية تخضع للسياسات الاجتماعية القائمة والمنحازة لفئات بعينها⁽³²⁾. ومع ملاحظة أن توزيع الثروة يعتمد بدوره على معدلات العائد على الأصول الإنتاجية، والذي عادة ما يكون نتيجة لتأثير السياسات العامة على تركيبة العوائد على تلك الأصول. وأن توزيع حقوق الملكية وحمايتها أيضاً، عادة ما يكون نتيجة للتعريف الذي يتبناه المجتمع لحقوق الملكية، ومراجعة هذا التعريف مع الزمن من أنظمة الحكم المختلفة، وأن تركيبة الأسعار لمختلف عوامل الإنتاج والسلع عادة ما يكون نتيجة تدخل القوى السياسية الفاعلة في المجتمع⁽³³⁾.

" وفي مصر، ورغم مناداة ثورة يناير بالعدالة الاجتماعية وما يستتبعه ذلك من عدالة في توزيع الدخل والثروات والنظر في توزيع الدخول والمطالبة بتعديل الحد الأدنى والأقصى للأجور، إلا أن الوضع لم يزد إلا سوء بعد أن كشف تقرير اللامساواة الصادر عن بنك كريدي سويس عن تزايد نصيب الشريحة العليا (شريحة 1% الأكثر غنى) الذي بلغ 18% من إجمالي الدخل القومي المصري، في الوقت الذي شهدت الطبقة الوسطى في مصر انخفاضاً لتصل إلى 2.9 مليون شخص بالغ من إجمالي السكان في عام 2015 بنسبة 5% من إجمالي البالغين، بعد أن كانت 5.7 مليون شخص بالغ في عام 2000 أي حدث تراجعاً بنسبة 48.2%، وبلغت نسبة مساهمتها نحو 25.2% من إجمالي الثروة. وفي هذا السياق، فإن الفوارق الاجتماعية لها عدة مستويات لكنها لها تقاطعات أيضاً، من خلال أن تكون حسب الموقع الجغرافي و هنا تقارن بين ثروات ودخول ومستوى معيشة الوجه القبلي بالوجه البحري، وقد يكون لها علاقة النمط الاقتصادي والاجتماعي للمناطق؛ فجد أن الريف (الذي يمثل 57% من السكان أي ما يزيد عن نصف السكان) أشد فقراً من الحضر في معظم أنحاء الجمهورية، حيث يتجه رجال الأعمال إلى الاستثمار في العاصمة فضلاً عن توجه إلى محافظات أخرى لعدم التهيئة بها للاستثمار، ثم نجد أن النوع الاجتماعي له علاقة بالفقر والحرمان من الموارد، فالمرأة عادة أكثر فقراً من حيث الرعاية الاجتماعية والتأمين

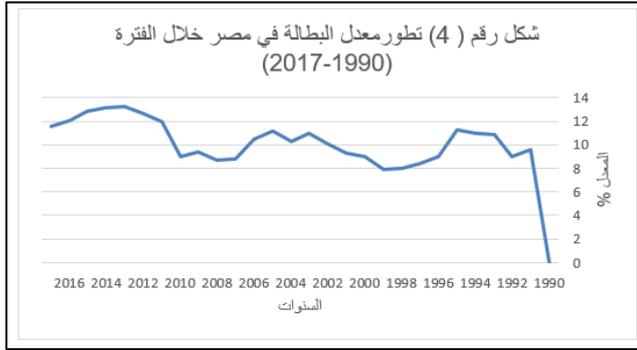
الصحي فنجد أن النساء في ريف الوجه القبلي هن الأكثر معاناة في الوصول للحقوق الصحية. ودفعت السياسة الاقتصادية التي تُنتهج في الدولة إلى خصخصة الخدمات الأساسية كالصحة والتعليم والسكن، وتسببت في تسليع تلك الخدمات. وتسعى الحكومة لأن يكون المصدر الأكبر لدخلها هو ضريبة الاستهلاك الرجعية من خلال ضريبة القيمة المضافة، في حين فشلت الحكومة في جمع الضرائب على الأرباح الرأسمالية في البورصة التي تم تطبيقها عام 2015 وتراجعت عن تحميل أصحاب الدخل الأعلى ضرائب تتناسب مع أرباحهم، وتتسبب القوى السياسية والاقتصادية في مصر بالسعي إلى تحقيق نمو اقتصادي مرتفع، فمن المتصور أن الدول ذو معدل نمو مرتفع يكون مجتمعاً قليل التفاوت، ولكن هذا ما حدث في مصر في العقود الماضية".⁽³⁴⁾

2- عدالة توزيع فرص العمل، يأتي توزيع فرص العمل توزيعاً عادلاً في المقام الأول كأحد أساليب معالجة وتحسين مستويات المعيشة ولتحقيق المساواة في الحصول على كافة الخدمات مثل التعليم والصحة هذا من ناحية، وفي أخرى، كونها أحد الأوجه الأساسية في عملية إعادة توزيع الدخل. وقد كان لعلميات التحول الاقتصادي في مصر، أثر سلبي واضح على خلق فرص العمل وكذلك توزيعها سواء الطبقي أو الجبلي أو المكاني، إذ لم يكن الاقتصاد قادراً على إدارة سياسات التوظيف بما يكفي للوصول إلى حالة التشغيل الكامل أو حتى الحدود الآمنة للبطالة⁽³⁵⁾. وقد تطور معدل البطالة⁽³⁶⁾ خلال الفترة (1990-2017) كما يوضحه الشكل رقم (4). يلاحظ وصوله من 9.2 % عام 1990 إلى 11.3 % عام 1995، ثم تراجع مسجلاً 9 % عام 2000، قبل أن يصل إلى 11.2 % عام 2005، حتى تراجع عام 2010 مسجلاً 8.98%. وصولاً إلى 12.8 % عام 2015 و11.6 % عام 2017. وبالنظر إلى التوزيع الجغرافي للبطالة يتضح بحسب بيانات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء لعام 2016، والتي يعرضها الجدول رقم (1) وجود توزيع لا متكافئ في نسب المتعطلين، حيث ترتفع معدلات البطالة في محافظات البحر الأحمر والسويس بنسب 23.8 و21.2 % تتبعها أسوان بنسبة 19.4 %، ثم تأتي بوسعيد والأقصر والقاهرة والأسكندرية كالثالث تصنيف لأعلى المناطق 17.6 و16.2 و15 و14.2 % على الترتيب. وهذا التوزيع يعني بجلاء وجود معدلات مرتفعة للبطالة في المناطق المكتظة بالسكان، ثم يلي ذلك محافظات الدلتا الشرقية والقلوبية والغربية ومعهم الإسماعيلية. غير أن البحر الأحمر وإن كانت هي صاحبة أعلى معدل بطالة إلا أنها لا تحوي سوى عدد قليل من السكان، ويندر وجود استثمارات فيها. ومما يؤكد ذلك هو ما يعرضه الجدول رقم (2)، الذي يبين أن أعلى نسبة لتقدير المتعطلين توجد في القاهرة وهي (13.3%)، تتبعها الشرقية والجزيرة والبحيرة وهي مدن مليونية ومأهولة بالسكان.

وثمة مظهر آخر لا يقل خطورة في مسألة عدالة توزيع فرص العمل وكذلك توزيع البطالة من ناحية مستويات التعليم، ويمكن وصفه بأنه الأكثر خطورة، إذ يبين الجدول

هازم هسانين

رقم (3) أن إلى نسبة بطالة المتعلمين من الفنيين تصل هي 44%، وهي نسبة تدل على تواضع مستوى التعليم الفني وتردي مخرجاته، يليها التعليم الجامعي وفوق الجامعي 31.4%، وهنا فإن مخرجات التعليم ما هي إلا بطالة مستقبلية، وأن التعليم في مصر لا يزال يحتاج لجهود مضمّنية حتى يخرج لنا أفراد ذات كفاءة وفعالية. وهنا السياسات العامة معنية بإعادة رسم خريطة التعليم في مصر وصب الاهتمام على كل من التعليم الفني ثم الجامعي. غير أن البطالة في مصر لا تزال مشكلة معقدة تتعدد أبعادها وتتنوع خطورتها من منطقة لأخرى ومن جيل إلى آخر، بل إنها تمتد لتصيب جميع الأعمار وجميع الفئات وكل مستويات التعليم. ولكن تبقى النقطة الحاسمة تكمن في تحمله البطالة من آثار جمه على أصعدة كافة منها السياسي والاجتماعي والثقافي إلى جانب الاقتصادي أيضاً⁽³⁷⁾.



المصدر: إعداد الباحثان اعتمادا على بيانات البنك الدولي.

فعالية السياسات العامة ودورها في ضوء رؤية مصر للتنمية المستدامة 2030

جدول رقم (1)

معدل البطالة (15 - 64 سنة) طبقا للنوع والمحافظات 2016
Unemployment Rate (15- 64 years)By Sex, Gov. 2016

Governorate	الجملة	انثى	ذكر	المحافظة
	%	%	%	
	Total	Female	Male	
Cairo	15.0	26.5	11.2	القاهرة
Alexandria	14.2	31.9	9.6	الاسكندرية
Port-Said	17.6	27.3	13.5	بورسعيد
Suez	23.8	39.9	18.2	السويس
Damietta	10.9	26.1	6.1	دمياط
Dakahlia	11.4	22.5	8.4	الدقهلية
Sharkia	14.1	27.7	9.2	الشرقية
Kalyoubia	13.2	24.2	9.7	القليوبية
Kafr-El-Sheikh	9.7	18.9	6.5	كفر الشيخ
Gharbia	13.2	24.0	9.3	الغربية
Menoufia	7.8	9.4	7.1	المنوفية
Behera	11.9	21.6	7.0	البحيرة
Ismailia	13.5	29.2	7.1	الاسماعيلية
Giza	12.9	25.2	9.9	الجيزة
Beni-Suef	9.2	9.8	8.9	بنى سويف
Fayoum	8.7	19.1	6.4	الفيوم
Menia	11.7	24.1	7.1	المنيا
Asyout	10.9	23.6	8.1	أسيوط
Suhag	10.0	16.8	8.6	سوهاج
Qena	10.9	24.7	8.1	قنا
Aswan	19.4	41.0	12.1	أسوان
Luxor	16.2	45.3	9.9	الاقصر
Red Sea	21.2	38.7	16.9	البحر الاحمر
ElWadi ElGidid	10.1	20.4	7.1	الوادي الجديد
Matrouh	10.3	29.1	7.7	مطروح
North Sinai	17.1	41.5	9.1	شمال سيناء
South Sinai	6.0	24.2	4.6	جنوب سيناء
Egypt Rate	12.5	23.6	8.9	معدل الجمهورية

Egypt in Figures 2018

مصر في ارقام 2018

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، مصر في أرقام 2018، القاهرة، مايو، 2018.

جدول رقم (2)

تقدير المتطلين (15 - 64 سنة) طبقاً للنوع والمحافظات 2016

Unemployed Persons estimates (15 - 64 years) By Sex & Gov. 2016

Governorate	الجملة		أنثى	ذكر	المحافظة
	%	Total	Female	Male	
Cairo	13.3	4 797	2 108	2 689	القاهرة
Alexandria	6.3	2 279	1070	1 209	الاسكندرية
Port-Said	1.2	428	194	234	بورسعيد
Suez	1.4	493	213	280	السويس
Damietta	1.4	521	300	221	دمياط
Dakahlia	6.1	2 195	935	1 260	الدقهلية
Sharkia	8.7	3 129	1 622	1 507	الشرقية
Kalyoubia	6.5	2 328	1025	1 303	القليوبية
Kafir-El-Sheikh	2.9	1 030	514	516	كفر الشيخ
Gharbia	5.8	2 095	1 016	1 079	الغربية
Menoufia	3.0	1 076	379	697	المنوفية
Behera	7.6	2 749	1675	1 074	البحيرة
Ismailia	1.6	560	348	212	الاسماعيلية
Giza	8.4	3 020	1 163	1 857	الجيزة
Beni-Suef	2.5	899	281	618	بنى سويف
Fayoum	2.3	845	338	507	الفيوم
Menia	5.4	1 949	1081	868	المنيا
Asyout	3.6	1 279	495	784	أسيوط
Suhag	3.4	1 214	350	864	سوهاج
Qena	2.5	897	341	556	قنا
Aswan	2.5	894	476	418	أسوان
Luxor	1.5	531	263	268	الاقصر
Red Sea	0.7	269	96	173	البحر الاحمر
ElWadi ElGidid	0.3	109	50	59	الوادى الجديد
Matrouh	0.4	153	52	101	مطروح
North Sinai	0.7	256	153	103	شمال سيناء
South Sinai	0.1	28	8	20	جنوب سيناء
Total	100	36 023	16 546	19 477	الاجمالي

Egypt in Figures 2018

مصر في ارقام 2018

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، مصر في أرقام 2018، القاهرة، مايو، 2018.

فعالية السياسات العامة ودورها في ضوء رؤية مصر للتنمية المستدامة 2030

جدول رقم (3)

المتعطلون طبقاً لنحائنه التعليميه والنوع بالحضر والريف 2016

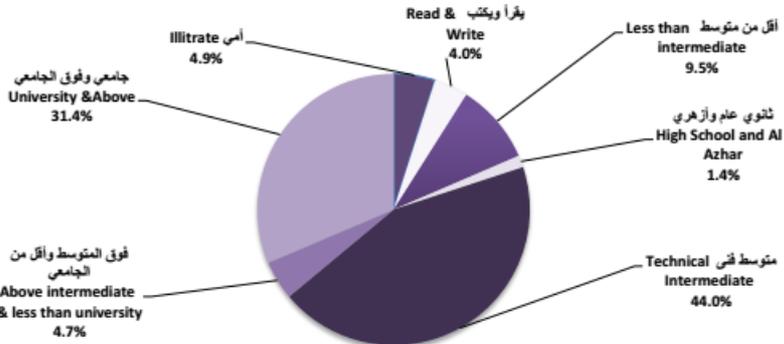
Unemployed Persons By Sex & Educational Status in Urban & Rural Areas 2016

Unit: 00 الوحدة : بالمئات

Geographical Area	الجملة			ريف			حضر			التنطاق الجغرافي
	الجملة	أنثى	ذكر	الجملة	أنثى	ذكر	الجملة	أنثى	ذكر	
	Total	Female	Male	Total	Female	Male	Total	Female	Male	
Illiterate	1 775	533	1 242	1054	260	794	721	273	448	لمى
Read & Write	1 455	712	743	425	178	247	1030	534	496	يقرا ويكتب
Less than Intermediate	3 440	591	2 849	1 784	265	1 519	1 656	326	1 330	أقل من متوسط
Intermediate ⁽¹⁾	516	152	364	244	76	168	272	76	196	متوسط ⁽¹⁾
Technical Intermediate	15 844	7 422	8 422	9 159	4 253	4 906	6 685	3 169	3 516	متوسط فنى
Above intermediate & less than university	1 682	978	704	607	363	244	1 075	615	460	فوق المتوسط وأقل من الجامعي
University & Above	11 312	6 159	5 153	3 875	2 098	1 777	7 437	4 061	3 376	جامعي وفوق الجامعي
Total	36 024	16 547	19 477	17 148	7 493	9 655	18 876	9 054	9 822	الاجمالي

التوزيع النسبي للمتطلين طبقاً للحالة التعليمية 2016

Percentage distribution of Unemployed Persons by Educational Status 2016



(1) include general secondary & Azhar.

(1) تشمل الثانوى العام والازهرى

3- **الفقر واستهداف الفقراء**، إذ وصلت نسبة الفقر والفقير المدقع، والذي سجل 26.3 % عام 2015 وتستهدف الخطة إرجاعه إلى 23% عام 2020، ثم إلى 15 % عام 2030. بينما سجلت نسبة الفقر المدقع 4.4% عام 2015 ثم إلى 2.5 عام 2020 وصولاً إلى الصفر بحلول عام 2030. إلا أن الدلائل تشير إلى طريق معاكس ولا تتذر بالسير في اتجاه تحقيق أهداف الخطة الموضوعية. فقد وصل معدل الفقر في مصر عام 2017 إلى ما يزيد عن 27% وفق ما يوضحه الشكل رقم (4)، وذلك رغم وجود جهود حكومية أعدت "برنامج تكافل وكرامة" من البرامج المهمة التي تستهدف مكافحة الفقر، حيث يعالج برنامج تكافل الجوانب الصحية والتعليمية لتلك الأسر، بينما يعتمد برنامج كرامة على تقديم مساعدات مالية للفئات الفقيرة من كبار السن والمعاقين⁽³⁸⁾. كما يظهر أيضاً جانب آخر من جوانب توزيع الفقر وهو الفقر بحسب المناطق والأقاليم، والذي جاءت بحسب الجدول رقم (4)، منطقة ريف الوجه القبلي بنسبة 56.7%، تليها المنطقة الحضرية لذات الوجه بالنصف تقريباً (27.4%). وتبع ذلك ريف الوجه البحري والمحافظات الحضرية بنسبتا 19.7 و 15.1% على التوالي. كما يوضح الشكل الذي يتبع الجدول أيضاً تطور نسبة الفقر الكلي خلال الفترة (1999-2017). بما يعني أخيراً، وجود توزيع غير عادل بين المناطق المختلفة لجمهورية مصر العربية، جعلت هناك مناطق يصيبها ويقتلها الفقر وأخرها تغمرها الرفاهية، بما يُحمل السياسات العاملة مسؤولية إعادة التوازن ومكافحة الفقر أو الأقل إعادة توزيعه بصورة عادلة.

4- **الإنفاق على التعليم**، إذ اعتبرت مصر قطاع التعليم وقطاعاً ذا أولوية، وبذلت من هذا المنطلق جهوداً كبيرة لتطويره وقد ارتفع إجمالي الإنفاق العام على قطاع التعليم إلى 474.986 مليار جنيه خلال 5 سنوات وذلك تنفيذاً للاستحقاقات الدستورية بعد اعتماد مخصصات مالية للقطاع بموازنة العام المالي الحالي 2017/2018 بنحو 129.6 مليار جنيه بنسبة نمو 54% عن الإنفاق الفعلي على القطاع عام 2013/2014 والذي بلغ نحو 84.067 مليار جنيه. ويبقى الإنفاق مهم إلا أن الأهم منه هو مكونات هذا الإنفاق، والتي يجب التعامل معها بتوجيه الجزء الأكبر منها إلى تنمية قدرات ومهارات أطراف العملية التعليمية برمتها. ما يعني إتاحة المزيد من المرونة فيما يتعلق بالمهارات المستدامة وتطوير العنصر البشري. ويعرض الجدول رقم (5) تراجعاً في نسبة الإنفاق العام على التعليم إلى الإنفاق العام من 11.5% إلى 10.7% ما بين عامي 2015/2016 و 2016/2017. وإذا كانت هذه النسبة تكتسب أهمية في حد ذاتها كمعبر عن مدى كفاية أو عدم كفاية الإنفاق العام⁽³⁹⁾، فإنه لا يزال هناك عنصر أكثر أهمية وهو عنصر الكفاءة في هذا الإنفاق، والذي يشير أيضاً لمكونات هذا الإنفاق وتوزيعه على مجموعات التعليم المختلفة. وقد عضدت دراسة (عبد المجيد، 2012)⁽⁴⁰⁾ من أهمية تحليل دور الإنفاق العام علي التعليم في مصر في رفع كفاءة العملية التعليمية، حيث يعد الإنفاق علي التعليم من أبرز القضايا التي تسعى الدول المتقدمة والنامية لتعظيم العائد منه؛ إلا أن الدول المتقدمة حققت تقدماً ومعدلات مرتفعة من العائد علي الإنفاق علي التعليم⁽⁴¹⁾.

فعالية السياسات العامة ودورها في ضوء رؤية مصر للتنمية المستدامة 2030

جدول رقم (4)

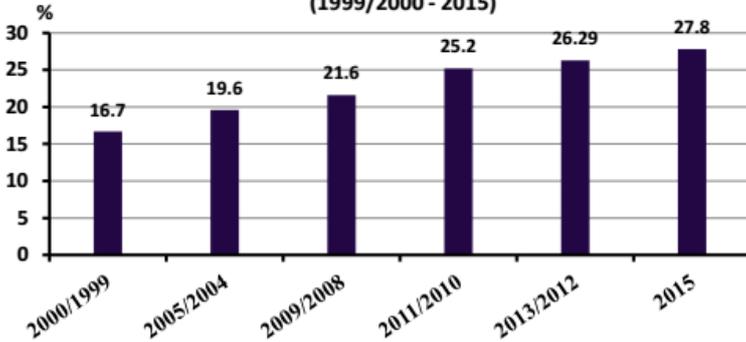
نسبة الفقراء بين الفئات الجمهورية عام 2015

Poverty Rate in Egypt's Regions in 2015

Unit : (%)	الوحدة : %	
Item	2015	البيان
Urban governorates	15.1	المحافظات الحضرية
Lower Urban	9.7	حضر الوجه البحرى
Lower Rural	19.7	ريف الوجه البحرى
Upper Urban	27.4	حضر الوجه القبلى
Upper Rural	56.7	ريف الوجه القبلى
Total	27.8	اجمالى الجمهورية

نسبة الفقراء وفقاً لمقياس الفقر الكلى (2000/1999 - 2015)

Poverty Rate by Aggregate Poverty Measurement (1999/2000 - 2015)



Egypt in Figures 2018

مصر في أرقام 2018

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، مصر في أرقام 2018، القاهرة، مايو، 2018.

وإلى جانب التحيز للتعليم الجامعي إذا نظرنا إلى الإنفاق على التعليم العالي بالنسبة للتعليم قبل الجامعي، سنلاحظ تحيزاً واضحاً لصالح التعليم العالي على حساب التعليم الأساسي. فمثلاً في عام 2008/2007، بلغت نسبة الطلبة المقيدون في مرحلة التعليم قبل الجامعي 88% من جملة الطلبة المقيدون في التعليم وبلغ نصيب هذه المرحلة التعليمية من جملة الإنفاق العام على التعليم 72% فقط في العام ذاته، بينما بلغ الإنفاق العام على التعليم العالي الذي يستحوذ على 12% من جملة الطلبة المقيدون في التعليم 28% من جملة الإنفاق العام على التعليم (42) إلى أن هناك

ارتباط بين الخلفية الأسرية للفرد، وبالأخص ثروة وتعليم الأب والأم، واحتمالية الالتحاق بالتعليم الجامعي. فنجد أن طلبة الجامعة ينتمون بصفة عامة إلى الشرائح الخمسية الرابعة (27.1%) والخامسة (46.5%) للدخول. أما الفقراء فهم ممثلين بشكل أكبر بين طلاب المعاهد ذات العامين فيشكلون نسبة 11% من الطلبة بتمثيل عال للمناطق الريفية، ويشكل أبناء الشريحة الخمسية الدنيا 4.3% فقط من طلبة التعليم العالي ولذلك يعتبر ارتفاع حصة التعليم العالي من الإنفاق العام على التعليم تحيزاً ضمناً ضد الفقراء لصالح الطبقات الأغنى (43).

5- **الإنفاق على الصحة**، رغم تنبه الدساتير المصري لأهمية الإنفاق العام على الصحة والزام الدولة بزيادة الإنفاق على الصحة بصورة كبيرة خلال الثلاث سنوات الفائتة وهو تزامناً مع الشروع في برنامج الإصلاح الاقتصادي لتوليد موارد تكفي لهذه الزيادات. إلا أن بيانات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء تُظهر في الجدول رقم (6) تذبذباً في نسبة الإنفاق العام على الصحة إلى الإنفاق العام للدولة بحسب الشكل الملحق بالجدول، كما يُلاحظ أيضاً عودة غير حميدة لنسبة الإنفاق إلى عام 2009/2008 (4.49%)، إذ لا تكاد تختلف نسبة عام 2018/2017 (4.50%) عنها. بما يعني أن الاهتمام بالإنفاق العام على الصحة ظل موقوفاً على نسبة أخذت في التذبذب تارة وأهملت حتى عادة لما قبل عشر سنوات تارة أخرى. وربما قد يكون تغير أولويات السياسات العامة هو المسؤول الأول عن هذا التذبذب وذلك التراجع، خاصة في ظل تقديم أولويات أخرى كالإنفاق على البنى التحتية وخدمات التسليح وغيرها. إلا أن هذا لم يخف أيضاً وجود برامج ومبادرات كمكافحة فيروس سي والسكر والضغط والتي أطلقت في عام 2018 ولا زالت مستمرة بمراحلها المختلفة، بما يعني التوجه نحو رصد ومعالجة بعض الألام التي ظلت متوطنه وتوجع غالبية المواطنين في مصر.

فعالية السياسات العامة ودورها في ضوء رؤية مصر للتنمية المستدامة 2030

جدول رقم (5)

الاتفاق العام للدولة على التعليم طبقاً للموازنة العامة للدولة (2017/16 - 16/15)

The State Public Expenditure on Education By State Public Budget
(15/16 - 16/2017)

Item	17/16	16/15	البيان
The state public expenditure	974 794.0	864 564.1	الاتفاق العام للدولة
Public Expenditure on education	103 962.2	99 262.9	الاتفاق العام على التعليم
Public Expenditure on education to Public Expenditure %	10.7	11.5	نسبة الاتفاق العام على التعليم الى الاتفاق العام (%)
Expenditure on pre- university education	72 402.4	69 303.8	الاتفاق على التعليم قبل الجامعى
Public Expenditure on Pre-university education to expenditure on education (%)	69.6	69.8	نسبة الاتفاق العام على التعليم قبل الجامعى الى الاتفاق على التعليم (%)
Expenditure on university education	22 627.1	21 211.1	الاتفاق على التعليم الجامعى
Percentage of public expenditure on university education to expenditure on education (%)	21.8	21.4	نسبة الاتفاق العام على التعليم الجامعى (%) الى اجمالى الاتفاق على التعليم
Other Aspects of Expenditure on Education	8 932.7	8 748.0	أوجه إنفاق أخرى على التعليم
Percentage of other Aspects of Expenditure on Education to expenditure on education (%)	8.6	8.8	نسبة أوجه الإنفاق الأخرى على التعليم الى الاتفاق العام على التعليم

Egypt in Figures 2018

مصر في أرقام 2018

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، مصر في أرقام 2018، مرجع سابق.

جدول رقم (6)

الاتفاق العام للدولة على الصحة طبقاً (للموازنة العامة للدولة) (٢٠١٧/٢٠١٨ - ٢٠١٦/٢٠١٧)

The State Public Expenditure on Health According to the State Public Budget
(2016/2017 - 2017/2018)

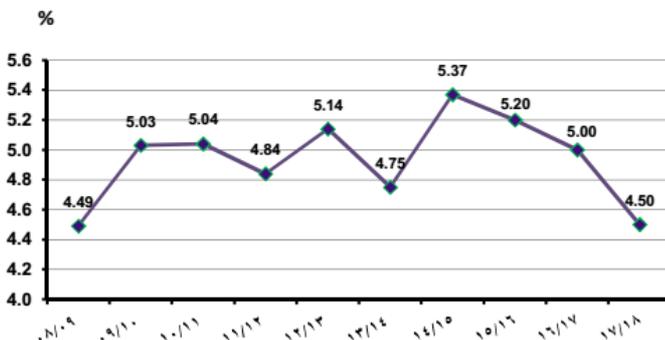
Item	18/17	17/16	البيان
The State public expenditure	1 207 138	974 794	الاتفاق العام للدولة
Public Expenditure on Health	54 922	48 944	الاتفاق العام على الصحة
Percentage of Public expenditure on Health to Public expenditure (%)	4.5	5.0	نسبة الاتفاق العام على الصحة إلى الإنفاق العام (%)

Unit : MIL. L.E.

الوحدة : بالمليون جنيه

نسبة الاتفاق العام على الصحة إلى الإنفاق العام للدولة (2018/2017-2009/2008)

Percentage of Expenditure on Health to Public expenditure of the State
(2008/2009 - 2017/2018)



المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، مصر في أرقام 2018، مرجع سابق.

6- تحقيق الاكتفاء الذاتي وسياسات الأمن الغذائي، وهو شرط ضروري وحيوي لاسترداد القرار الاقتصادي، الذي يكون بمثابة حيز زاوية لاسترداد الهوية الاقتصادية. ويعرف الأمن الغذائي بأنه " قدرة المجتمع على توفير احتياجاته الغذائية الأساسية لأفراده وضمان الحد الأدنى من تلك الاحتياجات بانتظام سواء عبر إنتاج السلع الغذائية أو عبر حصيله كافية من عائدات التصدير لاستخدامها في استيراد ما يلزم لسد النقص في الإنتاج الغذائي بصورة تضمن عدم تعرض المجتمع لأية أزمات أو ضغوط من أي مصدر كان وفي أي وقت". ومن ثم فإن تحقيق الأمن الغذائي، يعد علامة مميزة وسبيل للقضاء على

فعالية السياسات العامة ودورها في ضوء رؤية مصر للتنمية المستدامة 2030

التبعية الغذائية للدولة المصرية، وهو ما من شأنه أن يساعدها على اتخاذ قراراتها بكل حرية ودون أية ضغوط من هنا أو هناك. لكن الجدول رقم (7) الذي يظهر نسب الاكتفاء الذاتي من بعض السلع الزراعية الاستراتيجية، لا يزال يقدم لنا صورة مقلقة، يتضح فيها بجلاء تراجع نسب الاكتفاء الذاتي من المحصول الرئيسي القمح من 55.7% عام 2012 إلى 47.7% عام 2016. كما شهدت نسبة الاكتفاء من الذرة الشامية، تراجعاً من 67.7% إلى 56.3% وأخذ الأرز نفس السلوك الهابط هو الآخر من 102.3% إلى 99.7%. وعلى نفس الدرب سارت كل من اللحوم الحمراء ولحوم الدواجن والبقول والبطاطس. في ذات الفترة، اتسم اللبن الحليب والفواكه الطازجة بالثبات النسبي، بينما زادت نسبة الاكتفاء الذاتي من الخضروات الطازجة والمواالح والعدس.

جدول رقم (7)

نسبة الإكتفاء الذاتي لبعض السلع الغذائية (2012 - 2016)

Self-Sufficiency Percentage for Some Food Commodities (2012- 2016)

Unit : %	الوحدة : %					
Food Commodities	2016	2015	2014	2013	2012	السلع الغذائية
Wheat	47.7	49.1	52.1	56.7	55.7	القمح
Maize	56.3	56.2	65.1	56.8	67.7	الذرة الشامية
Rice	99.7	102.6	100.4	108.8	102.3	الأرز
Beans	20.0	31.0	33.8	27.8	38.8	البقول
Lentil	2.1	1.6	1.3	0.8	1.6	العدس
Potatoes	105.4	110.2	112.6	103.4	109.0	البطاطس
Fresh Vegetables	103.4	102.6	103.1	103.6	101.2	الخضروات الطازجة
Citrus	149.9	138.8	125.6	142.8	134.9	المواالح
Fresh Fruits	98.4	96.2	99.2	97.8	98.5	الفواكه الطازجة
Red Meat	64.6	57.5	71.9	74.3	85.7	اللحوم الحمراء
Chicken Meat	93.7	93.0	94.8	94.1	96.6	لحوم الدواجن
Fresh Fish	89.7	89.0	87.0	88.9	85.5	الأسماك الطازجة
Eggs	100.2	100.0	100.0	100.0	100.0	البيض
Milk	100.0	100.1	100.1	100.0	100.0	اللبن الحليب

Egypt in Figures 2018

مصر في أرقام 2018

77

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، مصر في أرقام 2018، مرجع سابق.

7- تحقيق الأمان البيئي، فتشير السياسات البيئية إلى المجالات التي تتوجه فيها السياسات الحكومية نحو تحسين نوعية البيئة على المستويات الوطنية والإقليمية، وكذلك استخدام آليات وتقنيات، موجهة نحو القدرات التشاركية والمؤسسية لمعالجة القضايا البيئية بصورة فعالة من خلال وضع سياسات بيئية فعالة. وذلك حماية وحفاظاً على صحة الإنسان، وهي التزام أخلاقي من المفروض أن يؤخذ بعين الاعتبار عند القيام بأي عمل من قبل المجتمع والدولة وكذلك حماية المصادر الطبيعية كالتربة والماء والهواء، والتي تعتبر جزء رئيسي في النظام البيئي وكذا كأساس للتواجد والمعيشة للإنسان والحيوان والنبات، ولمتطلبات الاستثمار المتنوعة للمجتمع الإنساني. وتحجيم الممارسات والأنشطة التي تؤدي إلى تدهور موارد البيئة، واستعادة الوضع الأمثل لمكونات البيئة الهامة وخصائصها الفيزيائية والكيميائية والحيوية.

القسم الثالث

نحو تعزيز فعالية السياسات العامة من أجل التنمية المستدامة في مصر

يبدأ نجاح أي سياسة عامة لأي دولة من الارتكاز على عملية تقييم علمية تتسم بالاستمرارية في كل مراحل رسم السياسات العامة، إذ تمارس سلطات الدولة بأجهزتها الرسمية وغير الرسمية هذه العملية للوصول إلى سياسة عامة رشيدة وعقلانية تعالج المشكلات العامة وتصنع الحلول المناسبة لها مستندة إلى أجهزة ونظم من المعلومات الدقيقة داخلية وخارجية ووسائل أعلام واتصالات متطورة تواكب التطور العالمي المذهل في نقل المعلومة وتفسيرها، وعليه نستنتج من خلال البحث التوصل إلى نتائج مهمة لعل أبرزها أن التقييم للسياسات العامة أمر جوهري وهام لأي حكومة تريد أن تكون سياستها العامة ناجحة وتحقق أهدافها بصورة حقيقة، إذ أن التقييم هو المستند إلى أرضية علمية ومعلومات دقيقة وحديثه عن أي برنامج حكومي وفي كل مراحل من تحديد المشكلة لغاية التنفيذ العملي للبرنامج، كان امراً في غاية الأهمية لأي دولة تريد أن تواكب عصر الثورة العلمية والتقنية الهائلة وفي كل المجالات. ونقدم عدد من مرتكزات تعزيز فعالية السياسات العامة من أجل التنمية المستدامة، وتتمثل فيما يلي:

- 1- دور الدولة، والذي يمثل الركيزة الأولى في تحقيق وتعزيز فعالية السياسات العامة، حيث يوصف هذا الدور بالازدواج، فالدولة هي الصانع والمنفذ لهذه السياسات والقائم عليها، عبر جهازها الإداري، وكلما زادت درجة كفاءة هذه السياسات، كلما زادت قدرة الدولة على تحقيق أهداف السياسات العامة. كما تُعزى للدولة دور آخر عبر سلطاتها التشريعية خاص برسم إطار تشريعي ملائم لتحقيق أهداف السياسات العامة، وحماية مكتسباتها.
- 2- إعادة إحياء الطبقة الوسطى، إذ تضطلع السياسات العامة في علاقتها بالطبقة الوسطى بدور هام في صياغة وتوجيه وتطبيق هذه السياسات وتنفيذها، وكونها الطبقة المستفيدة والأولى بلفت الانتباه والاهتمام من مجمل السياسات التنموية وسياسات إعادة التوزيع، خاصة في مجالات الصحة والتعليم والمواصلات والإسكان..... وغيرها. كما أنها صاحبة

النصيب الأكبر من تلقي الخدمات التي تطرحها الدولة عبر (الأطباء الممرضون - المهندسون والفنيون - المدرسون والمديرون - العمال إلخ. وبالتالي لهم مصلحة كبرى في استمرارية تقديم الخدمات ودعمها إلا أن هذا ينطبق بالضرورة على حالة الاقتصاد المصري، الذي يكاد يكون قد ودع الطبقة الوسطى منذ عقدين على الأقل⁴⁴. وذلك كنتاج لغياب سياسات عامة يتولد عنها رؤى تنموية وتوزيعية تحول دون فناء هذه الطبقة. لذا تظل الدعوة قائمة لإعادة إحياء دور هذه الطبقة لما لها من تأثير فاعل يبدأ من توجهات السياسات العامة، ولا يتوقف فقط عند آثارها، بل يمتد لإعادة هيكلة الاقتصاد برمته.

3- إعادة الصلات بين الاقتصاد النقدي والاقتصاد الحقيقي، وهي نقطة جد خطيرة للتنمية التي تقوم على دعائم وأركان حقيقة تختلف أيما اختلاف حول تلك التي تأخذ الجانب النقدي أو المالي فقط. وعليه، فإن سد الفجوة القائمة بين الاقتصاد الحقيقي وكلا من الاقتصاد المالي والنقدي، يعد أمر لا غنى عنه من أجل تعزيز فعالية السياسات العامة وما يتبعها من تحقيق سياسات التنمية إعادة التوزيع. ويحدث ذلك إعادة تخصيص وتوزيع الموارد نحو قطاعات الاقتصاد الحقيقي، والتي إذا ما أحسن توجيهها فإنها تؤدي إلى زيادة كل من الناتج والإنتاجية ويصب في صالح عملية التنمية برمتها. ولأن تخصيص وتوزيع الموارد يعتمد على سلم الأولويات التي تضعها الدولة معياراً يحكم سياساتها التخطيطية والتنفيذية، لتحقيق فعالية أكبر لسياسات الإنفاق العام في التأثير على التنمية الاقتصادية، فإنه لا بد وأن تتوفر للجهاز الإداري القائم على رسم وتنفيذ هذه السياسات كفاءة عالية في المفاضلة بين الحاجات ومتابعة تنفيذ تلك السياسات.

4- الموائمة بين السياسات الاقتصادية وعدالة توزيع الدخل. والتي تعد واحدة من أهم المرتكزات التي يعول عليها في تحقيق فعالية السياسات العامة وتعزيزها، فالتنمية والتوزيع وجهان لعملة واحدة هي السياسات. وتبدأ معالجة عدم المساواة في توزيع الدخل من خلال سياسات تؤثر بشكل مباشر وغير مباشر على توزيع الأجور من خلال أدوات السياسات المالية، عبر آليات عدة في مقدمتها، الضرائب والتحويلات. وتكمن الآلية الثانية لتحقيق إعادة توزيع الدخل في تراكم رأس المال البشري، عبر مزيد من الإنفاق على الصحة والتعليم، والذي يساهم في زيادة كل من الأجور وإنتاجية العمل، ذات التأثير غير المحدود على بقية أهداف التنمية المستدامة. الأمر الذي يساهم في تحريك الماء الراكد لهذه الأهداف، ويعمل على استدامة الصلة بين السياسات العامة ورؤية مصر للتنمية المستدامة.

5- السماح بوجود عملية تغذية مرتدة أو راجعة من وإلى المستهدفين من السياسات العامة، والذين هم عماد عملية التنمية وهدفها في ذات الوقت، وبالتالي فإن آرائهم ونقاشاتهم تعد ذات أهمية في كل خطوات السياسات العامة بدءاً بعملية الصياغة وصولاً إلى مرحلة التقييم المستمر.

6- صلاحية المعلومات سواء من حيث الدقة ومن حيث الوفرة، وكذلك اتسامها بصفاتها الشمول والتحديث، فالسياسات العامة تحتاج إلى قاعدة بيانات دورية لكل أهدافها من

ناحية، ولتكون مراية صادقة تعكس ثقة أفراد الشعب في صانعي السياسات العامة ومنفذيها على حد سواء. وبالتالي تقترح الدراسة على صناعي القرار تدشين قاعدة معلومات للسياسات العامة تكون مهمتها توفير المعلومة الصحيحة في الوقت المناسب لكل من يريدھا.

7- **توسيع نطاق المشاركة في صياغة ووضع أهداف السياسات العامة، والسعي الدؤوب نحو مشاركة كافة فئات وهيئات المجتمع، بما يضمن صياغة تراعي البعد الإقليمي والبعد الجيلي للمجتمع. وإمدادهم بالمعارف والمهارات والأدوات اللازمة لهم للعب دور قيادي في تنمية مجتمعاتهم عن طريق تحليل وصياغة السياسات العامة، وتصميم برامج للترويج لمقترحات السياسات التي يقومون بصياغتها. وهذه الجزئية يجب أن تكون متضمنة في كلا من السياسات العامة وسياسات التنمية وإعادة التوزيع، باعتبارها ركن رصين لتحقيق الأهداف المرجوة من كل هذه السياسات.**

النتائج

حاولت الدراسة الحالية تحليل سياسات التنمية وإعادة التوزيع في مصر كأحد أنواع السياسات العامة. بدءً بالتطرق للإطار المفاهيمي وعروجاً على عدد من الدراسات التطبيقية. وعبر المنهج الوصفي التحليلي وفرضية مفادها " يمكن أن تتزامن القدرة على تحقيق أهداف التنمية المستدامة عبر القدرة على تحديد أولويات السياسات العامة، والتي تقوم على خلفية الاتصال والترابط بين صناعة السياسات العامة وصناعة التنمية المستدامة، حيث تدور الحلقة بينهما عبر عدة مسارات في مقدمتها المسار التنموي ومسار إعادة التوزيع. توصلت الدراسة إلى النتائج التالية:

1- أفضت أولى نتائج الدراسة إلى وجود تعدد لمفاهيم السياسات العامة يصل بها إلى درجة الاتصال والوحدة، صاحبها اهتمام متزايد بأليات صياغة وصناعة السياسات العامة، ولا يختلف الأمر في حالة الدول المتقدمة عن النامية. إلا أن الأمر كثيرًا ما يصاب باللبس والخروج عن سياق القضية المطروحة، الأمر الذي شكل فجوة كبيرة في عملية انعكاس المفهوم على الجوانب التطبيقية له.

2- أظهرت الدراسة وجود علاقة بين السياسات العامة والتنمية وإعادة التوزيع، والذي يبدأ من كون السياسات العامة القنطرة التي تحقق كلتا السيارتين أهدافهما معا أو بشكل منفصل. وهكذا مثلت السياسات العامة نقطة مرجعية يُخول إليها رصد وتحليل العلاقات الدائرية بين المثلث المذكور. والتي تعزى إليها قوة أو ضعف السياسات العامة في تحقيق التنمية وسياسات إعادة التوزيع، والتي يأتي في مقدمتها عملية صياغة السياسات بحد ذاتها وكذلك غياب كفاءة عملية التقويم والتقييم والمراقبة خاصة في الدول النامية. كما أظهرت الدراسة أن فضل السياسات العامة قد يتعلق بحالة البيانات والمعلومات وعدم التعريف الدقيق بوسائل تحقيق الأهداف المعلنة وأحياناً الإفراط غير المحدود في أهداف هذه السياسات. فضلاً عما تحويه هذه السياسات من تناقضات في برامجها وآلية تنفيذها، وقد يكون فشل السياسات العامة نابع من الداخل كالسياسة المتنباه كما ذكرنا أنفاً أو دور

الدولة أو الجهاز الإداري أو خارجيا بحسب عوامل خارجية كالبيئة الدولية أو الإقليمية وما تحويه من كوارث وأزمات.

3- كما بينت الدراسة على مستوى الحالة المصرية أن التوجه نحو إعادة التوزيع لم يكن ليُفصح عنه بشكل مباشر، ولم يكن يُخول إليه العناية التي تمكنه من لعب دور بارز في توفير النهج التنموي الملائم لطبيعة الاقتصاد المصري. وكذلك لم تتناول عملية إعادة التوزيع من قبل السياسات العامة كقضية أولوية. وخلصت الدراسة إلى أن سياسات التوزيع وإعادة التوزيع لم تكن مقرونة بسياسات التنمية، مع الإشارة إلى أن كل الاتجاهات التي اتخذت قد اقتصررت على شكل أحادي فيما يتعلق بالسياسات العامة لإعادة التوزيع، وحدثت تغافل تام لعناصر هامة مثل إعادة توزيع الثروة وعدالة توزيع الفرص الوظيفية ... وغيرها.

الهوامش

- (1) نجوى محمود إبراهيم، مفهوم السياسات العامة، مجلة الديمقراطية، المجلد 1، العدد 1، مؤسسة الأهرام، القاهرة، 2001، ص 258.
- (2) النعمى السائح العالم، مفهوم صنع السياسة العامة ومراحلها، مجلة الأستاذ، العدد 11، خريف، 2016 ص 154.
- (3) جيمس أندرسون، صنع السياسة العامة، ترجمة عامر الكبيسي، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، عمان، 1999، ص 15.
- (4) Dunn William N, Public Policy Analysis, An Introduction, Prentic Hall, Second Edition, New Jercy, 1994.
- (5) سلوى شعراوي جمعة، تحليل السياسات العامة في القرن 21، مجلة الديمقراطية، المجلد 1، العدد 2، مؤسسة الأهرام، 2001، ص 18.
- (6) سلوى شعراوي جمعة، مرجع سابق، ص 21.
- (7) نجوى محمود إبراهيم، مرجع سابق، ص 260.
- (8) الأمم المتحدة، أهداف التنمية المستدامة، 2015، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، متاح على الرابط التالي [/https://www.un.org/sustainabledevelopment/ar/sustainable-development-goals](https://www.un.org/sustainabledevelopment/ar/sustainable-development-goals)
- (9) الامم المتحدة، خطة التنمية المستدامة، 2016، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، متاح على الرابط التالي [/https://www.un.org/sustainabledevelopment/ar/development-agenda](https://www.un.org/sustainabledevelopment/ar/development-agenda)
- (10) الأمم المتحدة، دور البرلمان في تحقيق أهداف التنمية المستدامة - أجندة ما بعد 2015، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة متاح على الرابط التالي <https://www.agora-parl.org/ar/interact/blog>
- (11) Robert Thomas Dye, Understanding Public Policy, Prentic Hall, New Jercy, 1978.
- (12) Utkarsh Majmudar and Namrata Rana, Public policy can drive social responsibility and sustainability, the Economic Times, february, 8, 2017, <https://economictimes.indiatimes.com/blogs/ResponsibleFuture/public-policy-can-drive-social-responsibility-and-sustainability-says-rajesh-chakrabarti-co-author-public-policy-in-india/>
- (13) Marina Puzyreva, Why Public Policy Matters When It Comes to Gender Equality for Sustainable Development, International Institute for Sustianable Deveolment, January, 2019, <https://www.iisd.org/blog/public-policy-gender-inequality-sustainable-development>
- (14) Remi Okeke and PATRICIA A. IFEAGWAZI, PUBLIC POLICY AND NATIONAL DEVELOPMENT IN NIGERIA: A FOCUS ON ADMISSION POLICIES IN TERTIARY EDUCATION , Conference Paper · February 2018, Available at, https://www.researchgate.net/publication/323228673_PUBLIC_POLICY_AND_NATIONAL_DEVELOPMENT_IN_NIGERIA_A_FOCUS_ON_ADMISSION_POLICIÉS_IN_TÉRTIARY_EDUCATION
- (15) عبد السلام علي نور ومحمد عمر إسماعيل، إشكالية تقويم السياسات العامة في الدول النامية: سياسة الإسكان في مصر نموذجاً، مجلة كلية التجارة للبحوث العلمية، العدد 57، كلية التجارة، جامعة أسيوط، 2014.
- (16) Christ Nwaghoso, Public Policy and Challenges of Policy EVALUATION in the third World, Uk British Journal Of Hamanities and Social Sciences, vol 5, April, 2012.p62.
- (17) عياد طاهر ابن إسماعيل، دور البيروقراطية في صنع السياسات في ليبيا، مجلة آفاق اقتصادية، كلية الاقتصاد والتجارة، جامعة المرقب، ليبيا، يناير 2018، ص 5.
- (18) كما توجد أسباب أخرى قد أثرت على دور البيروقراطية في صنع السياسات العامة وهي تسييس الإدارة العامة وغياب جل أو بعض آليات المشاركة وشعف القدرات المؤسسية، ويصاحب ذلك الفساد الإداري وضعف القدرات البشرية الذي كان له دور كبير في الصياغة غير المثلي للسياسات من جانب والتقيذ غير المجدي من جانب آخر.

مما قطع على البيروقراطية قدرتها على الإتصال بالمواطنين ومؤسسات المجتمع المدني للإطلاع على توقعاتهم وخياراتهم حول قضايا السياسات العامة من جدواها إلى تطويرها.

(19) أحمد رشيد، السياسات العامة والحكومة والإدارة، مجلة التنمية الإدارية، المجلد 9، العدد4، القاهرة، إبريل، 1977، ص37.

(20) مركز هي للسياسات العامة، مقدمة في تحليل ورسم السياسات العامة، برنامج هي، القاهرة، 2015، ص26.

(21) أحمد إبراهيم منصور، إعادة توزيع الدخل بين الإعالة والتشغيل في ضوء المساواة والعدالة: دراسة مقارنة مع الاقتصاد الإسلامي، مجلة آفاق اقتصادية، المجلد29، العدد114، مركز البحوث والتوثيق، اتحاد غرف التجارة والصناعة، الإمارات، 2008، متاح على الرابط التالي <https://search.mandumah.com/Record/236535>

(22) إبراهيم العيسوي، التوزيع والنمو والتنمية: بعض المسائل النظرية والشواهد التطبيقية العلمية مع إشارة خاصة لمصر، المؤتمر العلمي السنوي الرابع للاقتصاديين المصريين " التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية في الفكر التنموي الحديث مع إشارة خاصة للتجربة المصرية، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، القاهرة، 1981، ص162.

(23) إبراهيم العيسوي، التشابكات بين توزيع الدخل والنمو الاقتصادي، في جودة عبد الخالق، الاقتصاد السياسي لتوزيع الدخل في سياق النمو الاقتصادي في مصر 1952-1976، الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة، 1993.

(24) فرانسوا بورجونيون، العلاقة بين النمو الاقتصادي وتوزيع الدخل والحد من الفقر: مع تعليق على مصر 1990/1991-2004/2005، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة، 2005.

(25) يعد كوزنتيس أول من درس العلاقة بين توزيع الدخل والنمو الاقتصادي بالتطبيق على بريطانيا، وذلك لتحديد العوامل التي تبين مدى التفاوت في توزيع الدخل كنظام الضرائب والإعانات والخدمات العامة من جهة أخرى، موضعاً أن التفاوت في توزيع الدخل يكون منخفضاً في المراحل الأولى للنمو الاقتصادي، ثم يتجه إلى الاستقرار ثم الإنخفاض في المراحل المتقدمة من النمو الاقتصادي. وأوضح أنه في المراحل الأولى للنمو يزيد التفاوت نتيجة للحركات السكانية بما فيها العمالة من قطاع الزراعة إلى قطاع الصناعة، حيث إن مستوى دخول العمالة في قطاع الصناعة في المدن أكبر منه في قطاع الزراعة في الريف. وذلك لوجود فارق في مستوى الأسعار والمعيشة بين المدن والريف، ويستمر هذا الوضع إلى أن يصل التفاوت إلى حده الأقصى. وبعد ذلك يبدأ التفاوت في التناقص مع زيادة النمو والإنتاجية في كل من قطاعي الزراعة والصناعة ومن ثم تقترب الدخول بين القطاعين. لمزيد من التفاصيل حول فرضية كوزنتيس يمكن الرجوع إلى Simon Kuznets, Economic Growth and Income Inequality, American Economic Review, Vol 14. No 1, March, 1955.

(26) هناك خير الدين وهبه الليثي، العلاقة بين النمو وتوزيع الدخل والحد من الفقر، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة، 2006.

(27) محمد عطوة يوسف، تطوير معامل جيني كمؤشر تحليلي لإتجاهات سياسات النمو الاقتصادي بالتطبيق على الاقتصاد المصري، المجلة المصرية للتخطيط والتنمية، السنة 20، العدد1، معهد التخطيط القومي، القاهرة، 2012.

(28) إبراهيم العيسوي، الآفاق المستقبلية لتحقيق العدالة والتنمية في اقتصاد الربيع العربي: حالة مصر، مجلة التنمية والسياسات، العدد الأول، " اقتصاديات الربيع العربي " معهد التخطيط العربي، الكويت، يناير، 2013، ص205.

(29) حفصه عبد العاطي على، أثر السياسات العامة على الفقر وتوزيع الدخل في جمهورية مصر العربية، مجلة الاقتصاد الزراعي والعلوم الاجتماعية، العدد 6، جامعة المنصورة، مصر، 2015.

(30) زينب توفيق السيد، عدالة توزيع الدخل والنمو الاقتصادي: الحالة المصرية نموذجاً، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العددان 69-70، مركز دراسات الوحدة العربية، القاهرة، 2015، ص33.

(31) أحمد المغازي، التوزيع المكاني للدخل في مصر: دراسة في التنمية والعدالة الاجتماعية، مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية، المجلد15، العدد 12، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، يوليو، 2013، ص63.

(32) عزة عبد العزيز سليمان (باحث رئيسي)، العدالة في توزيع ثمار التنمية في بعض المجالات الاقتصادية والاجتماعية في محافظات مصر " دراسة تحليلية"، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية، العدد 168، معهد التخطيط القومي، القاهرة، يوليو، 2003، ص3.

مقارنة بالعديد من الدول العربية، فمثلاً في حين يبلغ متوسط نصيب الطالب من الإنفاق على التعليم العالي 2239 دولاراً في سوريا و3442 دولاراً في المغرب و4421 دولاراً في الأردن و4500 دولاراً في لبنان و4634 دولاراً في تونس، تبلغ قيمة هذا المتوسط في مصر حوالي 902 دولار. هذه المتوسطات تمثل 53% من دخل الفرد في سوريا و56% من دخل الفرد في تونس و84% في لبنان و90% في المغرب وأكثر من 98% في الأردن بينما تمثل 23% من متوسط دخل الفرد في مصر. ومن خلال هذه النسب ومقارنة نصيب الإنفاق العام على التعليم في مصر بالدول العربية الأخرى نجد أن مصر تحتل تقييماً سيئاً من حيث معيار الكفاية أو الملائمة بالنسبة للدول الأخرى. ومعيار العدالة، يقصد بمعيار العدالة ضمان عدم حرمان أي طالب من الانخراط في العملية التعليمية بسبب عدم القدرة المالية أو النوع أو التوزيع الجغرافي. ويتضح أن الإنفاق العام على التعليم لا يحقق هذا المعيار بشكل كبير لأكثر من سبب، نجملها في النقاط التالية: أولاً، التحيز للتعليم العالي على حساب التعليم الأساسي أو الأشكال الأخرى من التعليم. ثانياً، التفاوت الواضح في المستوى بين التعليم الخاص والتعليم الحكومي. وثالثاً، من خلال بحث مسألة التوزيع الجغرافي للمؤسسات التعليمية.

(40) فتحي السيد يوسف عبد المجيد، دور الإنفاق الحكومي في رفع كفاءة التعليم (الحالة المصرية بالمقارنة بالتجارب الدولية)، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2012.

(41) بيد أن الأمر يختلف بالنسبة إلى الدول النامية التي تعاني من انخفاض في كل من معدلات الإلمام بالقراءة والكتابة بين البالغين، نسب القيد الإجمالية، وتدني جودة العملية التعليمية بها؛ وقد كانت النتيجة لذلك تواضع عوائد الإنفاق في التعليم في تلك الدول ومنها مصر؛ هذا بالإضافة إلى قصور النظام التعليمي عن إمداد سوق العمل بالمهارات الضرورية اللازمة، وارتفاع معدلات البطالة بين خريجي الجامعات. وإنطلاقاً مما نعرفه عن نصيب التعليم في موازنة الدولة والكيفية التي يتم بها تخصيصه.

(42) منتدى البدائل العربي، تقييم سياسات الإنفاق العام على التعليم في مصر، متاح على الرابط التالي <http://www.afalebanon.org/ar/publication/5642/%D8%AA%D9%82%D9%8A%D9%8A%D9%85-%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D9%86%D9%81%D8%A7%D9%82-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85-%D8%B9%D9%84%D9%89-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B9%D9%84%D9%8A/>

(43) أشرف العربي، تقييم سياسات الإنفاق العام على التعليم في مصر في ضوء معايير الكفاية والعدالة والكفاءة، ورقة قدمت للمؤتمر الدولي الخاص بتحليل أولويات الإنفاق العام بالموازانات العامة في مصر والدول العربية، مركز شركاء التنمية، القاهرة، فبراير، 2010، ص 13-19

(44) لمزيد من التفاصيل حول وداع الطبقة الوسطى في مصر يمن الرجوع إلى رمزي زكي، وداع الطبقة الوسطى، دار المستقبل العربي، القاهرة، 1997.