



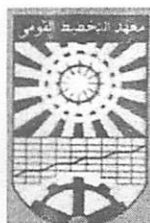
معهد التخطيط القومي

لقاء الخبراء

سلسلة أوراق اقتصادية
العدد رقم (١٤)

يولية

٢٠١١



معهد التخطيط القومي

لقاء الخبراء

سلسلة أوراق اقتصادية

العدد رقم (١٤)

يولية

٢٠١١

تقديم

يصدر العدد الرابع عشر من سلسلة الأوراق الاقتصادية للقاء الخبراء الذي يعقد من خلال حلقات نقاشية تتم بمقر المعهد ويهدف إلى تكوين رأى عام علمى مشترك يمثل خلفية مرجعية لاتخاذ القرارات ، وذلك من خلال طرح ومناقشة القضايا المختلفة على الساحة الاقتصادية وبيان درجة تشابكها وتعقد جوانبها ، كذلك اختلاف وجهات النظر بشأن معالجة الآثار المترتبة عليها بحيث تسهم نتائج الحوارات فى تقديم الأسس العلمية والموضوعية التى تساعد وتخدم متخذ القرار .

ويتم ذلك من خلال دعوة المتخصصين المعنيين بتلك الموضوعات من الأكاديميين المميزين، وأصحاب الخبرات من رجال الأعمال ومؤسسات المجتمع المدنى ، وذوى الاختصاص من متخذى القرار السابقين والحاليين .

وتفاوتت الموضوعات ما بين :

- ١- مناقشة مشروعات القوانين الاقتصادية المطروحة .
- ٢- مناقشة أسس رسم السياسات واتخاذ القرار .
- ٣- موضوعات ذات طابع مؤسسى .
- ٤- موضوعات ذات طابع أكاديمى لمناقشة النظريات العلمية الاقتصادية والاجتماعية ومدى قدرتها على تفسير الظواهر المستجدة على الصعيد العالمى والإقليمى والمحلى .

ويتناول هذا العدد الموضوعات الآتية :

الجزء الأول : الإصلاح الضريبي في مصر

الورقة الأولى : (الإصلاح الضريبي في مصر)

اعداد : أ.د / حمدى عبد العظيم

استاذ الاقتصاد والرئيس الأسبق لأكاديمية السادات للعلوم الادارية

- الورقة الثانية : (الإصلاح الضريبي في مصر)

إعداد : أ.د. سيد عبد العزيز دحية

أستاذ الاقتصاد بالمعهد

الجزء الثاني : اصلاح هيكل الأجور في مصر في ظل الظروف الراهنة

- الورقة الأولى : (سياسات الأجور في مصر)

اعداد : أ.د / صفوت النحاس

رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والادارة

- الورقة الثانية: (نحو خريطة طريق لإصلاح هيكل وسياسات الأجور في مصر)

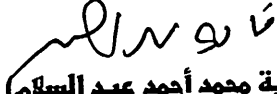
إعداد : د . اشرف العربي

خبير أول بمركز السياسات الكلية

وتأمل إدارة المعهد أن تلبى هذه السلسلة الاقتصادية احتياجات رسم السياسات واتخاذ القرارات .

والله ولي التوفيق ،،

مدير المعهد


(أ.د. فادية محمد أحمد عبد السلام)

الجزء الأول

الجزء الأول من هذا الكتاب يتناول المبادئ العامة للضريبة على الدخل، حيث يبدأ بتعريف الضريبة على الدخل وأهميتها في النظام المالي للدولة، ثم يشرح المبادئ الأساسية التي تحكمها، مثل مبدأ العدالة ومبدأ التناسب. كما يوضح كيفية تحديد القاعدة الضريبية، أي الدخل الخاضع للضريبة، مع الأخذ بعين الاعتبار الخصومات والالتزامات.

الجزء الأول

الإصلاح الضريبي في مصر

يهدف هذا الجزء إلى تحليل الإصلاحات الضريبية التي طرأت في مصر خلال السنوات الأخيرة، مع التركيز على التغييرات في قانون الضريبة على الدخل. يشرح المؤلف كيف تم تعديل معدلات الضرائب على الفئات المختلفة من الدخل، وكذلك التغييرات في الخصومات والالتزامات. كما يناقش الآثار الاقتصادية والاجتماعية لهذه الإصلاحات، وكيف تساهم في تعزيز النمو الاقتصادي وتحقيق العدالة الضريبية.

في الختام، يخلص المؤلف إلى أن الإصلاحات الضريبية الأخيرة تمثل خطوة مهمة في تحديث النظام الضريبي المصري، مما يساهم في زيادة الإيرادات الحكومية وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين. كما يدعو إلى استمرارية العمل على تحسين الشفافية والكفاءة في إدارة النظام الضريبي.

الإصلاح الضريبي في مصر

مقدمه :

تعاثي الموازنة العامة للدولة في مصر منذ سنوات من عجز متزايد بلغ حوالي ١٨٠ مليار جنيه بما يمثل ١٠% من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٠/٢٠٠٩ وعادة ما كانت الحكومة تستند الى وجود هذا العجز لتبرير المحاولات المتواصلة لتقليص الدعم وتبرير انخفاض الإتفاق العام على الصحة والتعليم والنقل والمرافق العامة وإسكان محدودي الدخل ، فضلاً عن التفاعس عن وضع حد أدنى للأجور يكفل حياة كريمة للعاملين بالجهاز الإداري للدولة .

الواقع أن النظام الضريبي في مصر يمثل نموذجاً صارخاً للإمكانيات الضخمة المهدرة والمحابة لأصحاب الدخل المرتفعة ، سواء تعلق الأمر بالسماوات الرئيسية لذلك النظام أو بالحصيلة الفعلية للضرائب.

فالنظام الضريبي في مصر يقوم على تطبيق حد أقصى موحد لمعدل الضريبة على الدخل والأرباح بواقع ٢٠% دون تفرقة بين المشروعات والأفراد من جهة ، وبين مستويات الدخل المختلفة من جهة أخرى . ويمثل هذا الوضع محاباة صريحة للدخول من عوائد الملكية مقارنة بدخل العمل فيتم المساواة علي سبيل المثال بين الحد الأقصى للضريبة على كل من الأجور والمرتبات والضريبة على أرباح شركات التطوير العقاري، التي حققت أرباحاً خيالية من الفرق بين السعر المدعم لأراضي الدولة التي خصصت لها وسعر متر المباني التي تطرحها للبيع.

وتأكيداً لتلك المحاباة يتم إعفاء التوزيعات على أسهم رأسمال شركات المساهمة والتوصية بالأسهم والتوزيعات على حصص رأسمال تلك الشركات، ويعني هذا إن كبار رجال الأعمال يدفعون ضرائب فقط على ما يتلقونه من أجور ومكافآت مقابل مناصبهم الإدارية في الشركات التي يملكونها، أما الدخل التي يحصلون عليها مقابل ملكيتهم لرأسمال تلك الشركات فلا يدفعون عنها أية ضرائب لأنها معفاة بحكم القانون !

ومن ناحية أخرى فإن الحد الأقصى للضرائب على أرباح المشروعات في مصر يعتبر عن أقل المعدلات في العالم حيث يتراوح تلك المعدلات بين ٢٥% و ٣٥% في معظم النظم الضريبية وتصل الى ٤٠% في الولايات المتحدة الأمريكية و ٤١% في اليابان ، ولا يمكن الاستناد الي المقولة الشهيرة بأن رفع معدل الضريبة على أرباح الشركات يؤثر بالسلب على معدلات الاستثمار ولا يتناسب مع وضع مصر كدولة نامية ، فمعدلات الضرائب على ارباح الشركات في كل من الصين وماليزيا تبلغ ٢٥% وفي كل من اندونيسيا والمكسيك ٢٨% وفي الهند والبرازيل ٣٤% ، وجميعها دول تحقق معدلات مرتفعة للاستثمار والنمو .

ويتسم الهيكل الضريبي في مصر بارتفاع الوزن النسبي للضرائب غير المباشرة (الضرائب على السلع والخدمات والجمارك) التي تمثل نحو ٤٨% من إجمالي الإيرادات الضريبية. ويتسم هذا النوع من الضرائب يتراجع عبء الضريبة على الممول (متوسط معدل الضريبة) كلما ارتفع مستوى الإنفاق ومستوى المعيشة ، مما يجعل وطأته أشد على أصحاب الدخل الثابتة والفئات محدودة الدخل ، ولعله من المثير للاهتمام ان تقرير الفقر لعام ٢٠٠٧ الصادر عن وزارة التنمية الاقتصادية يقر صراحة بأن هيكل الضرائب الحالي يعد غير موات للفقراء نظراً لارتفاع نسبة الضرائب غير المباشرة .

أما على صعيد الحصيلة الضريبية الفعلية فإن الحسابات الختامية للموازنة العامة للدولة توضح وجود فجوة كبيرة بين مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي والتي تدور في المتوسط حوالي ٦٢% ونصيبه من إجمالي الضرائب المحصلة على أرباح شركات الأموال ففي عام ٢٠٠٩/٢٠١٠ على سبيل المثال لم تتجاوز الضرائب المحصلة على شركات الأموال (بخلاف الهيئة العامة للبتروول وهيئة قناة السويس) نحو ١٨,٦ مليار جنيه . وحتى لو افترضنا ان تلك الإيرادات جميعها محصلة من القطاع الخاص ولا تتضمن اى حصيلة من شركات قطاع عام (وهو فرض مجافي للحقيقة بكل تأكيد) لوجدنا أن نسبتها الى اجمالي حصيلة الضرائب على أرباح شركات الأموال لا تتجاوز ٣٠,٩%. وتثير تلك الفجوة الكبيرة بين نصيب القطاع الخاص في الناتج (طاقته الضريبية) ونصيبه الفعلي من الضرائب المحصلة على الأرباح كثيراً من التساؤلات

حول الأسباب المحتملة ، والى أى مدى تتعلق تلك الأسباب بإعفاءات ضريبية أو عدم التزام بالسداد أو وجود متأخرات وانخفاض في معدلات الحصر والتحصيـل .

كما توضح الحسابات الختامية للموازنة العامة للدولة وجود فجوة كبيرة بين الضرائب المحصلة على دخل الأفراد من التوظيف (المرتبات والأجور) وأصحاب المشروعات التجارية والصناعية . ففي عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩ بلغت الضرائب المحصلة على النشاط التجاري والصناعي نحو ٤,٧ مليار جنيه بما يمثل نصف حصيلـة الضرائب على المرتبات والأجور (٩,١ مليار جنيه) رغم ان عدد ممولى الضريبة الأولى أكبر .

بل أن حصيلـة الضريبة على دخل المهن غير التجارية (أطباء ، محامون ، فنانون .. الخ) في عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩ قد اقتصرت على رقم ضئيل لا يتجاوز ٣٩٠ مليون جنيه، وتؤكد البيانات أن متوسط ما يدفعه الممول في تلك الضريبة الأخيرة لا يتجاوز ٢٠٠ جنيه سنوياً.

كل ذلك يقود الي نتيجة واحدة وهي ضرورة وحتمية اصلاح النظام الضريبي الحالي في مصر الذي يتسم بضخامة الإمكانيات المهذرة والمحاباة للفئات المرتفعة من الدخل ، ولتوفير الموارد اللازمة لبنود الإنفاق السيادية الملحة من تعليم واسكان ونقل عام ومرافق وتوفير أجور كريمة للعاملين بالجهاز الإدارى للدولة ..

المنسق العلمي للقاء

احمد زكي
(أ.د. / أستاذ راتب)

الورقة الأولى

الإصلاح الضريبي في مصر

إعداد

الأستاذ الدكتور / حمدي عبد العظيم

أستاذ الاقتصاد

والرئيس الأسبق لأكاديمية السادات للعلوم الإدارية

مقدمة

صدر قانون الضرائب على الدخل رقم (٩١) لسنة ٢٠٠٥ فى محاولة لتحقيق الإصلاح الضريبي فى ذلك الوقت حيث استهدف تحقيق العدالة الضريبية وتعزيز الثقة بين الممولين ومصصلحة الضرائب بافترض أن كافة البيانات الواردة فى الإقرارات الضريبية صادقة ومعبرة عن الحقيقة مالم يثبت العكس وأن عبء إثبات ذلك يقع على عاتق مصلحة الضرائب وذلك مقابل تغليظ عقوبة التهرب الضريبي واعتبارها جريمة ماسة بالشرف والاعتبار تمنع من تولى المناصب القيادية ومن العمل السياسى والحزبى العام ومن عضوية المجالس الشعبية والبرلمانية .

وقد حرص القانون على تخفيض سعر الضريبة الأقصى بحيث لا تتجاوز ٢٠% باستثناء بعض الجهات الهامة مثل قناة السويس وهيئة البترول حيث تخضع فوائضها لنسبة ٤٠,٥٥% للحصول على أعلى إيرادات ممكنة من ضرائبها لخزانة الدولة ، ويعنى ما سبق تحيز القانون لمصلحة كبار المستثمرين ورجال الأعمال الذين تتساوى أعباءهم الضريبية مع أعباء الطبقات الدنيا فى المجتمع حيث يخضع الجميع لنسبة ٢٠% من صافى الربح سنويا .

ولقد تعرض القانون للعديد من الإنتقادات التى أوضحتها نتائج التطبيق العملى مما يتطلب تعديل القانون للقضاء على العيوب والسلبيات المؤثرة على الاستثمار والتنمية والعدالة الضريبية فى نفس الوقت . وذلك بالإضافة إلى إجراء بعض التعديلات على اللاحة التنفيذية للقانون لتحقيق سهولة الإجراءات المحاسبية والإدارية وفض المنازعات بين الممولين ومصصلحة الضرائب لتخفيض حجم المتأخرات الضريبية التى يقدرها البعض بحوالى ٤٠-٥٠ مليار جنيه .

وفى هذه الورقة نوضح أهم الجوانب السلبية فى القانون (٩١) لسنة ٢٠٠٥ وكيفية مواجهتها وذلك على النحو التالى :

أولاً : الانتقادات الموجهة الى قانون الضرائب على الدخل

يمكن بيان أهم الانتقادات للقانون فيما يلي :

- ١- عدم التفرقة بين الممولين فى الإعفاءات مقابل الأعباء العائلية بين المتزوج ويعول أو المتزوج ولا يعول أو الأعزب حيث يتم إعفاء خمسة آلاف جنيهه من صافى الربح للجميع ثم تفرض الضريبة على ما يجاوز هذا المبلغ سنوياً.
- ٢- يعتبر القاتون شركات الأشخاص من الشركات ذات الأشخاص المعنوية أو الاعتبارية دون النظر إلى حالة المنشآت الصغيرة مما يؤدي إلى تحويل بعض الشركات إلى منشآت فردية .
- ٣- عدم النص على تطبيق معايير المحاسبة المصرية أو المعايير الدولية المحاسبية بالنسبة للشركات الأجنبية العاملة فى مصر وذلك فيما لم يصدر بشأن معيار محاسبة مصرى ، ولا يخفى أهمية تعديل هذا الوضع للشركات الأجنبية التى تطبق المعايير المحاسبية الدولية بينما يقوم قانون الضرائب المصرى على تطبيق المعايير المصرية .
- ٤- عدم النص على إعفاء أجور عمال مداومة من الضرائب مثلما كان عليه الحال قبل إصدار القانون (٩١) لسنة ٢٠٠٥ ولاحتته التنفيذية .
- ٥- عدم النص على اعتبار المخصصات من التكاليف واجبة الخصم رغم أن المبادئ المحاسبية تقضى باعتبارها تكلفة للحصول على الإيراد .
- ٦- قصر منح الإعفاء من الضريبة على أرباح المشروعات الصغيرة الممولة من الصندوق الاجتماعى للتنمية فقط دون أن يعفى المشروعات الصغيرة الممولة ذاتياً.
- ٧- ألغى القانون كافة الإعفاءات الواردة فى قانون الاستثمار رقم (٨) لسنة ١٩٩٧ رغم أهمية هذه الاعفاءات للمشروعات الصناعية التى لم يرد ذكرها ضمن الأنشطة التى ورد إعفاءها من الضرائب فى القانون (٩١) لسنة ٢٠٠٥ .

٨- عدم الإتساق بين أحكام قانون ١٤١ لسنة ٢٠٠٤ الخاص بتنمية المشروعات الصغيرة وقانون (٩١) لسنة ٢٠٠٥ الخاص بالضرائب على الدخل حيث فرق القانون (١٤١) بين المشروعات الصغيرة والمشروعات المتناهية الصغر بينما لم يفرق قانون الضرائب بينهما ، واقتصر فقط على بيان أحكام الضريبة على أرباح المشروعات الصغيرة وهو ما أثار الجدل والخلاف بين صغار الممولين (المشروعات المتناهية الصغر) الذين يتمسكون بالإعفاء من الضريبة بينما تعتبرهم مصلحة الضرائب مشروعات صغيرة يجب أن تخضع أرباحها الصافية للضريبة على الدخل .

٩- لم يفرق قانون رقم (١٤١) لسنة ٢٠٠٤ بين المشروعات الممولة من الصندوق الاجتماعي وغير الممولة من الصندوق دون تفرقة بين الشركات والمنشآت الفردية بينما اشترط قانون (٩١) لسنة ٢٠٠٥ الحصول على الإعفاء الضريبي أن تكون المشروعات الصغيرة ممولة من الصندوق الاجتماعي وأن تكون منشآت فردية مهما كان حجم نشاطها أو رأس مالها ، ومن ثم فإن اختلاف الشكل القانوني ضريبياً يمنع من إستفادة المشروع من الإعفاء لمدة خمس سنوات وهو ما يتعارض مع أحكام القانون ١٤١ لسنة ٢٠٠٤ والتي نص قانون الضرائب على خطر مخالفتها ، وهو أمر مثير للمنازعات بين الممولين ومصلحة الضرائب .

١٠- عدم التفرقة في المعاملة الضريبية بين المهن الحرة والمهن غير التجارية وقد خلت المادة (٣٣) من القانون من النص على كيفية تحديد إيرادات المهن الحرة الداخلة في وعاء الضريبة بينما حددت ذلك بالنسبة للمهن غير التجارية .

١١- عهدت المادة (٣٥) إلى اللاحقة التنفيذية بتحديد التكاليف والمصروفات الواجبة الخصم والتي لم يجر العرف على إثباتها بمستندات ولم يتبع ذلك بشأن النشاط التجاري ، كما وضع سقفاً لخصم تلك التكاليف والمصروفات (١٠%) وترك الخصم مطلقاً في النشاط التجاري واشترط لتحويل الخسائر

إمساك دفاتر منتظمة ، وهو ما لم يشترطه في النشاط التجارى وهو ما يعتبر تمييزاً غير دستورى بين ممولى ضريبة واحدة .

١٢- لا تجيز المادة (٥٤) من القانون خصم الخسائر المحققة في الخارج من وعاء الضريبة ، وتقصر خصم الضريبة الأجنبية من الضريبة المصرية في حدود هذه الضريبة المصرية فقط وهو ما يخل بمبدأ العدالة الضريبية .

١٣- قصرت المادة (٣٦) بند (٤) من القانون الإعفاء الضريبي في مجال المهن غير التجارية على أعضاء نقابة معينة هي نقابة الفنانين التشكيليين فقط دون غيرهم من أعضاء النقابات الفنية الأخرى رغم تماثل مراكزهم القانونية ، وهو ما يجعل القانون مشوباً بعدم الدستورية .

١٤- يفرق القانون بين التبرعات المقدمة من الممول الى جهات حكومية و وحدات الإدارة المحلية وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة ، وتلك التبرعات المدفوعة الى الجمعيات والمؤسسات الأهلية ودور العلم والمستشفيات ومؤسسات البحث العلمي حيث جعل خصم التبرعات الى الجهات الحكومية والإدارة المحلية والأشخاص الاعتبارية العامة من الوعاء الضريبي بدون حدود في حين جعل الحد الأقصى لما يخصم في حالة التبرعات الى مؤسسات المجتمع المدني ودور العلم والمستشفيات ومؤسسات البحث العلمى ١٠% فقط من الربح السنوى الصافي للممول الخاضع للضريبة .

ثانياً : ملاحظات على الضريبة العامة على المبيعات

يوجد بعض الملاحظات على ضريبة المبيعات يكن بيانها كما يلي :

١- خضوع السلع الرأسمالية للضريبة رغم أنها غالباً ما تقتنى بغرض استخدامها في مزاوله النشاط الانتاجي .

٢- إنخفاض حد التسجيل بالضريبة الى ٥٤ ألف جنيهه في مرحلة الانتاج الصناعي وتأدية الخدمات والى ١٥٠ ألف جنيهه في مرحلة تجارة الجملة وتجارة التجزئة وعدم تعديل هذه الأرقام منذ عام ١٩٩١ حتى الآن رغم زيادة الأسعار مما يتعين معه أن يتم رفع حد التسجيل ليكون نصف مليون جنيهه لكافة الفئات .

- ٣- ارتفاع فئات الضريبة على كل من السلع والخدمات مما يتطلب تخفيض الفئة بواقع ٨% من ثمن بيع السلعة أو تأدية الخدمة ، وبواقع ٢٥% بالنسبة للسلع والخدمات الكمالية والإبقاء على السعر صفر بالنسبة للسلع المصدرة الى الخارج .
- ٤- تأخير قيام مأموريات الضرائب والمبيعات بإصدار النموذج (١٥) ضرائب مبيعات عقب عمليات الفحص وإشترط أن يقوم المسجل برد الفروق المستحقة طبقاً لمحضر الفحص .
- ٥- عدم تطبيق ضريبة القيمة المضافة يؤدي الى وجود ازدواج ضريبي مما يترتب عليه من عدم المساواة بين المسجلين جميعاً وعدم تسجيل البعض دون غيرهم وبالتالي وجود منافسة غير شريفة بين المسجلين وغيرهم .
- ٦- لا يزال يواجه المحاسبين صعوبة في الاطلاع على الملفات وتصويرها أو الحصول على البيانات اللازمة لهم فضلاً عن عدم الحصول على ما يفيد أتمام الفحص والتسديد والتسوية .
- ٧- عدم تفعيل دور لجان نظر التظلمات على نحو يحمي حقوق المسجلين خاصة مع استمرار العمل بأسلوب التقرير في الضريبة على المبيعات وتعرض المسجلين الى تحويلهم الى التهرب الضريبي .
- ٨- لا يزال هناك العديد من المشاكل القائمة بين مصلحة ضرائب المبيعات والمسجلين بسبب التفسيرات المختلفة لأحكام قانون الضرائب على المبيعات ولائحته التنفيذية ، وهو ما يتطلب سرعة حل هذه المنازعات وتحصيل حقوق الخزانة العامة من هذه الضرائب .
- ٩- ارتفاع أعباء الضريبة الإضافية الى ٢٦% سنوياً وهي بمثابة غرامة تأخير وضعت عام ١٩٩١ عندما كانت أسعار الفائدة في البنوك مرتفعة وأراد المشرع قطع الطريق على المتأخرين الذين يريدون استثمار قيمة الضريبة كودائع في البنوك وهو ما لم يعد له وجود في الوقت الحاضر .

التوصيات

في ضوء الملاحظات السابقة على النظام الضريبي المصري يمكن تقديم التوصيات التالية :

أولاً : ضرورة التفرقة بين الممولين حسب الحالة الاجتماعية لكل منهم عن حساب الإعفاءات للأعباء العائلية تحقيقاً للعدالة الضريبية حيث أعلنت الحكومة الحالية عن رفع حدود الاعفاء للأعباء العائلية الي (١٢) ألف جنيه دون تفرقة بين الممولين حسب الحالة الاجتماعية ومستوى الإعالة .

ثانياً : تطبيق الضريبة التصاعدية مع الدخل بحيث تبدأ من ٥% مع ما دون المليون جنيه سنوياً ثم تتصاعد الي ١٠% ، ١٥% ، ٢٠% ، ٢٥% ، ٣٠% ، ٣٥% ثم تصل الي ٤٥% مع ما يجاوز المليار جنيه سنوياً ، وليس فقط إضافة نسبة الـ ١٥% على ما يزيد على عشرة ملايين جنيه أرباح كما قررت الحكومة الحالية .

ثالثاً : التفرقة في المعاملة الضريبية بين شركات الأشخاص وشركات الأموال بحيث يتم المحاسبة الضريبية في شركات الأشخاص على حصة الشريك من الأرباح باعتباره شخصاً طبيعياً وذلك تخفيفاً للأعباء الضريبية على الشركاء في الشركات الصغيرة التي يجب مساعدتها حتى يمكن أن تتحول في المستقبل الي شركات كبيرة بدلاً من التحول الي منشآت فردية .

رابعاً : تعديل قانون الضرائب على الدخل بما يتفق مع قانون ١٤١ لسنة ٢٠٠٤ الخاص بالمشروعات الصغيرة بحيث تكون هناك تفرقة في المعاملة الضريبية بين المشروعات الصغيرة والمشروعات المتناهية الصغر والتي يجب أن تكون معفاة كلية من الضرائب على الدخل .

خامساً : عدم اشتراط حصول المشروعات الصغيرة على تمويل من الصندوق الاجتماعي للتنمية كشرط للإعفاء الضريبي حيث يجب أن يمتد الإعفاء من ضرائب الدخل ليشمل المشروعات الصغيرة الممولة ذاتياً سواء كانت منشآت فردية أو شركات أشخاص أو غيرها ، وبحيث تتفق احكام قانون ٩١ لسنة

٢٠٠٥ مع احكام قانون ١٤١ لسنة ٢٠٠٤ الخاص بتنمية المشروعات الصغيرة .

سادساً : يجب التفرقة في المعاملة الضريبية بين المهن الحرة والمهن غير التجارية مع بيان كيفية تحديد الإيرادات الداخلة في الضريبة بالنسبة للمهن الحرة أسوة بالإيرادات الداخلة في وعاء ضريبة المهن غير التجارية .

سابعاً : تطبيق الإعفاءات الضريبية علي كافة إيرادات المهن غير التجارية بالنسبة لأعضاء كافة النقابات الفنية وليس فقط على أعضاء نقابة الفنانين التشكيليين لتمائل مراكزهم القانونية وتجنباً للطعن بعدم الدستورية .

ثامناً : النص على ان تتولى اللاحقة التنفيذية تحديد التكاليف والمصروفات الواجبة الخصم والتي لم يجر العرف على اثباتها بمستندات بالنسبة للنشاط التجارى وبدون حد أقصى واشترط إمساك دفاتر منتظمة لترحيل الخسائر بالنسبة لكافة الأنشطة الاقتصادية تحقيقاً للعدالة والمساواة في المعاملة الضريبية وتجنباً للطعن بعدم الدستورية .

تاسعاً : رفع النسبة المئوية لإعفاء التبرعات المقدمة من الممولين الى مؤسسات المجتمع المدني ودور العلم والمستشفيات ومؤسسات البحث العلمي لتكون ١٥% من الربح السنوى الصافي بدلاً من ١٠% حالياً .

عاشراً : أهمية النص على خصم الخسائر المحققة في الخارج من وعاء الضريبة على الدخل وليس فقط خصم الضريبة الأجنبية المدفوعة في الخارج من الضريبة المصرية وفي حدود هذه الضريبة فقط .

حادي عشر : إعفاء كافة أنواع المخصصات من الضرائب على الدخل باعتبارها تكاليف واجبة الخصم طبقاً للمبادئ المحاسبية .

ثاني عشر : النص على جواز استخدام معايير المحاسبة المصرية او المعايير المحاسبية الدولية بالنسبة للشركات الأجنبية العاملة في مصر وذلك في حالة عدم وجود معيار محاسبة مصرى تيسيراً على تلك الشركات .

ثالثا عشر : النص على اعفاء اجور عمال اليومية من ضرائب كسب العمل كما كان عليه الحال قبل صدور القانون ٩١ لسنة ٢٠٠٥ .

رابعا عشر : إعادة العمل بنظام الإعفاءات الضريبية للمشروعات الاستثمارية الجديدة في كافة الأنشطة خلال الخمس سنوات الأول فقط من بداية النشاط ومنع الحصول على إعفاء جديد في حالة التصفية ثم إنشاء مشروع جديد يساهم الممول الذي سبق حصوله على الاعفاء في رأس مال المشروع الجديد منعاً للتحايل بهدف الاستفادة من تكرار الإعفاءات الضريبية .

خامس عشر : عدم فرض ضريبة على توزيعات أرباح شركات الأموال منعاً للازدواج الضريبي ، واستمرار إعفاء الأرباح الناتجة عن الاندماج من الضرائب والمنصوص عليها في قانون الاستثمار رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ .

سادس عشر : رفع حد التسجيل بالضريبة العامة على المبيعات الى نصف مليون جنيه لكافة الفئات في مراحل الانتاج والجملة والتجزئة حيث ان حدود التسجيل المنخفضة لم تتغير منذ عشرين عاماً .

سابع عشر : تخفيض فئات الضريبة على المبيعات الى ٨% من ثمن بيع السلعة او تأدية الخدمة وبواقع ٢٥% بالنسبة للسلع والخدمات الكمالية .

ثامن عشر: تطبيق الضريبة على القيمة المضافة لمنع الازدواج الضريبي .

تاسع عشر : تخفيض نسبة الضريبة الإضافية إلى ١٥% سنوياً في ظل اتجاه أسعار الفائدة إلى الانخفاض بالبنوك المصرية على الودائع .

عشرون: إصدار قانون جديد للتصالح الضريبي وفض المنازعات الخاصة بكل من ضرائب الدخل وضرائب المبيعات حتى يمكن تحصيل المتأخرات الضريبية المتنازع عليها منذ سنوات عديدة وحرمان الخزائنة العامة من هذه الموارد فضلاً عن ارتفاع تكلفة التحصيل كلما طال أمد النزاعات .

الحادي وعشرون : تطوير الإدارة الضريبية في كل ضرائب الدخل وضرائب المبيعات للقضاء على شكاوى الممولين من تأخر مأموريات الضرائب في إصدار النماذج الضريبية وعدم السماح لهم بالإطلاع أو بالتصوير .

ثاني وعشرون : تفعيل دور لجان نظر لتظلمات في ضرائب المبيعات خاصة في ظل استقرار العمل بنظام التقدير الحكمي في ضرائب المبيعات .

ثالث وعشرون : تفعيل دور المجلس الأعلى للضرائب المنصوص عليه في قانون ٩١ لسنة ٢٠٠٥ والذي سبق تشكيل أعضائه قبل ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ ولم يعقد أى اجتماعات حتى الآن .

الورقة الثانية

الإعلام الضريبي في مصر

إعداد

الأستاذ الدكتور / السيد عبد العزيز دحية

مستشار بمركز دراسات السياسات الكلية

الإصلاح الضريبي في مصر

مقدمة :

في محاولة للإصلاح الضريبي ، صدر قانون الضرائب على الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ ليحل محل القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ ، وقد استند هذا القانون على فلسفة جديدة مؤداها العمل على اتساع الشرائح الضريبية وتخفيض الحد الأقصى للضريبة مقابل إلغاء الكثير من الإعفاءات أو الأجازات الضريبية التي شملتها قوانين الاستثمار ، باعتبار أنها تأتي في قائمة متدنية للعوامل التي تؤثر على قرارات المستثمر الأجنبي .

ومن أهم ملامح هذا القانون :

١- فيما يتعلق بالأشخاص الطبيعيين

- توحيد وعاء الضريبة دون تفرقة بين المصادر المختلفة للإيرادات والتي تشمل المرتبات وما في حكمها ، النشاط التجاري أو الصناعي ، النشاط المهني وغير التجاري ، والثروة العقارية .
- خفض الحد الأقصى لسعر الضريبة على الإيرادات السابقة إلى ٢٠% .
- توسيع الشرائح الضريبية على النحو التالي (١) :
- الشريحة الأولى تشمل الإيرادات السنوية المكتسبة فيما بين ٥٠٠١ جنيه إلى ٢٠ ألف جنيه بسعر ضريبة ١٠% على صافى الدخل .
- الشريحة الثانية أكثر من ٢٠٠٠١ إلى ٤٠ ألف جنيه بسعر ضريبة ١٥% على صافى الدخل .
- الشريحة الثالثة من ما زاد عن ٤٠ ألف جنيه بسعر ضريبة ٢٠% على صافى الدخل .

(١) مزيد من التفاصيل :

- جنات فاروق السمالوطي (د) : الإصلاح الضريبي في مصر والمعادلة الصعبة ، المؤتمر التاسع لقسم الاقتصاد "إصلاح المالية العامة في مصر ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ٧ - ٨ يونيو ٢٠٠٥ .

- سامي خليل ، محمد ناجي خليفة : الإصلاح الضريبي في جمهورية مصر العربية ، المرجع السابق مباشرة .

- نيفين كمال حامد (د) : دور النظام الضريبي في تحقيق أهداف السياسة المالية في مصر ، مذكرة خارجية رقم ١٦٢٨ ، معهد التخطيط القومي ، سبتمبر ٢٠٠٥ .

- البنك الأهلي المصري : النشرة الاقتصادية : قانون الضرائب على الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ ، قراءة تقييمية ، العدد الثاني ، المجلد الثامن والخمسون ٢٠٠٥ .

- رفع شريحة الدخل المعفاه من الضرائب إلى ٥٠٠٠ جنيه للفرد بغض النظر عن حالته الاجتماعية إلى جانب رفع قيمة الاعفاء الشخصي للموظفين إلى ٤٠٠٠ جنيه .

٣- فيما يتعلق بالضريبة على ارباح الأشخاص الاعتبارية

خفض الحد الأقصى لسعر الضريبة على صافى الأرباح السنوية للمنشأة على ٢٠% (بالمقارنة بسعر ٤٠% فى القانون السابق رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١) وذلك باستثناء أرباح هيئة قناة السويس ، والهيئة المصرية العامة للبترول والبنك المركزى المصرى حيث تخضع أرباحها لسعر ضريبة ٤٠% ، كما تخضع أرباح شركات البحث عن البترول والغاز وانتاجها لضريبة بسعر ٤٠,٥٥% .

هذا بالإضافة إلى اجراء تعديلات جوهرية فى آليات الفحص والتحريرات عن طريق تبنى أسلوب الفحص بالعينة عوضا عن اسلوب الفحص الشامل بارتفاع تكاليفه ودقته (يتم فحص ٥% من الإقرارات سنويا ولا يعاد الفحص لها إلا بعد ٥ سنوات ما لم تظهر أسباب جوهرية لذلك) ، استناداً إلى العمل على رفع درجة الثقة بين الممول ومصلحة الضرائب ما لم يثبت عكس ذلك . بالإضافة لذلك عمد القانون على تشديد عقوبة التهرب الضريبى فى محاولة للحد من تلك الظاهرة التى تحول دون حصول الدولة على مستحقاتها الضريبية الحقيقية .

تجدر الإشارة إلى انه على الرغم من محاولة الاصلاح الضريبى التى استهدفها القانون رقم (٩١) لسنة ٢٠٠٥ سواء بالنسبة لزيادة الإيرادات الضريبية من أجل الحد من العجز الجارى فى الموازنة أو تحقيق كفاءة وعدالة السياسة الضريبية ، إلا أنه قد شابه بعض السلبيات ووجهت له بعض الانتقادات التى حدثت من تحقيق الأهداف السابقة ومن أهمها :

بعض الانتقادات التى وجهت لقانون الضرائب على الدخل (٩١ لسنة ٢٠٠٥)

- تخفيض الحد الأقصى للضريبة على الدخل إلى ٢٠% (مقابل ٤٠% فى قانون ١٥٧ لسنة ١٩٨١) على وعاء ضريبى ٤٠ ألف جنيه وأكثر يعتبر متحيزا للأغنياء أصحاب الدخل التى تفوق كثيرا هذا الحجم وبالتالي لا يساهم بشكل حقيقى فى تحقيق عدالة توزيع الدخل أو الحد من عدم عدالتها .
- ساوى المشرع بين النشاط الصناعى والتجارى بخضوع كل منهما لنفس أسعار الضريبة (بحد أقصى ٢٠%) فى حين وجب التمييز بينهما لاختلاف الآثار التنموية لهذين النشاطين : يذكر فى هذا المجال أن المادة ١١٢ من القانون ١٥٧ لسنة

١٩٨١ ميز بينها (الحد الأقصى للنشاط الصناعي ٣٢% بينما بلغ ٤٠% للنشاط التجاري) .

- الفحص الضريبي بالعينة العشوائية لعدد ٥% من الممولين ، جعله عاما عن الممولين بصرف النظر عن مستوى نشاطهم ، وبالتالي قد تتضمن تلك العينة بعض صغار الممولين الذين قد لا يؤدي فحص إقراراتهم لحصيلة ضريبية إضافية مؤثره ، فى الوقت الذى يؤدي فحص إقرارات كبار الممولين (حال عدم دقة إقراراتهم او عدم صحتها) إلى حصيلة ملموسة . لا يعنى هذا عدم فحص إقرارات صغار أو متوسطى الممولين ، ولكن يعنى بأفضلية سحب ٥% من إقرارات فئات الممولين المختلفة (عينة عشوائية طبقية) .

- عدم التفرقة بين الممولين وفقا لحالتهم الاجتماعية حيث تختلف الأعباء المعيشية للمتزوج ويعول أولاداً عن نظيره الأعباء أو المتزوج وليس لديه أولاد .

- قصر منح الإعفاءات الممنوحة للمشروعات الصغيرة على تلك الممولة من الصندوق الاجتماعى فقط دون إعفاء المشروعات الصغيرة الممولة بمصادر أخرى غير الصندوق الاجتماعى .

- رغم أن فلسفة التعديلات التى تضمنها القانون بتخفيض الحد الأقصى للضريبة إلى ٢٠% معتبراً أن ذلك بديلا عن الإعفاءات التى تضمنتها قوانين الاستثمار (القانون رقم ٨) لسنة ١٩٩٧ وتعديلاته ، إلا أنه بجانب تخفيض الحد الأقصى المشار إليه قد تحتاج تنمية بعض المناطق (الأقل تقدما) إلى حوافز ضريبية أخرى .

- إلغاء الإعفاء على أرباح الشركات الصناعية الذى كان ممنوحاً لتلك التى تستخدم ٥٠ عامل فأكثر ، وكان من الأفضل بقاؤه لتشجيع التصنيع وزيادة فرص التشغيل .

- لكى يحقق هذا القانون زيادة ملموسة فى المتحصلات الضريبية كان عليه أن يكون أكثر تصاعدياً ، أو رفع الحد الأقصى لسعر الضريبة أكثر حتى يتمشى مع المقدرة المالية (التكليفية) للموليين . ففى العالم الرأسمالى ذات الاقتصاد الحر يتجاوز الحد الأقصى لسعر الضريبة فى كثير من الدول ٢٠% . فمثلا طبقا لبيانات البنك الدولى (مؤشرات التنمية فى العالم ٢٠٠٩) بلغ الحد الأقصى لمعدل الضريبة الحدى High (est Marginal tax Rate) فى بعض الدول (متقدمة ونامية) كما يلى :

الدول	الأفراد		الشركات
	(%) (٢٠٠٨-٢٠٠٦)	على مستوى دخل يتجاوز دولار	
ألمانيا	٤٥	٣٤٠٥٥٣	١٥
اليابان	٤٠	١٥٧٨٩٥	٣٠
هولندا	٥٢	٧٢٦٣١	٢٦
الولايات المتحدة	٣٥	٣٢٦٤٥٠	٣٥
المملكة المتحدة	٤٠	٥٠٤٣٥	٢٨
جنوب أفريقيا	٤٠	٥٢٦٨٨	٢٨
الهند	٣٠	٦٣٤٤	٣٠
أندونيسيا	٣٥	٢٢١٤٣	٣٠
ماليزيا	٢٨	٧٢٢٥٤	٢٦
مصر	٢٠	٤٠٠٠٠ (جنيه) ^(١) (٧٢٧٣ دولار)	

- جاء تخفيض الحد الأعلى لسعر الضريبة على الأشخاص الاعتباريين من ٤٠% إلى ٢٠% بنسبة تخفيض ٥٠% بينما تم تخفيض الحد الأعلى لسعر الضريبة على المرتبات والأجور من ٣٢% إلى ٢٠% (بنسبة تخفيض ٣٧,٥%) ، بالإضافة الى ذلك فإن فئات المجتمع التي تعتمد على الأجور والمرتبات كمصدر أساسي للدخل هي اكثر الفئات تعرضا لمشاكل ارتفاع الأسعار والتضخم مقارنة بمصادر الدخل الاخرى .

^١ (بمتوسط سعر الصرف عام ٢٠٠٨ . لاحظ أن معدل أو سعر الضريبة الحدى على الشركات كان أقل من نظيره على الأفراد (إلا في حالتي الولايات المتحدة والهند من بين الدول المعروضة أعلاه . أما بقية الدول فكان سعر الضريبة على الشركات أقل من المفروض على الأفراد ، مع اختلاف هامش الفرق من دولة لأخرى . لا شك أن مبرر ذلك هو تشجيع الشركات ومنحها ضريبة أفضل حتى تستطيع التوسع في استثماراتها وزيادة دورها في النشاط الاقتصادى والتصدير والتشغيل . الخ .

بعض محاور مقترحة للإصلاح الضريبي في مصر

على الرغم مما استهدفه قانون الضرائب رقم (٩١) لسنة ٢٠٠٥ من أهداف ، إلا أنه يمكن القول :

- في ضوء السلبيات أو الانتقادات التي وجهت إلى إصدار أو تطبيق هذا القانون والسابق الإشارة إلى بعضها ، بالإضافة إلى التحديات التي تواجه الاقتصاد القومي منذ اندلاع الأزمة المالية والاقتصادية العالمية الأخيرة فضلا عن التحديات الأخيرة بعد ثورة ٢٥ يناير والتي يمكن إيجاز بعض مظاهرها فيما يلي .
- انخفاض نسبة الإيرادات الضريبية إلى إجمالي الموارد في الموازنة العامة للدولة من نحو ٦٨,٣% عام ٢٠٠٥/٢٠٠٤ إلى نحو ٦٢,٠ عام ٢٠٠٧/٢٠٠٨ (أى قبل الأزمة العالمية) ثم على ٥٧,٨% عام ٢٠٠٩/٢٠٠٨ (كأحد نتائج الأزمة العالمية) ، ورغم تحسن تلك النسبة عام ٢٠٠٩/٢٠١٠ إلى ٦٣,٤% إلا أنها ما زالت دون مستواها عام ٢٠٠٥/٢٠٠٤ . هذا بالإضافة إلى توقع انخفاض تلك النسبة عام ٢٠١١/٢٠١٠ .
- ارتفاع نسبة العجز النقدي للنتائج المحلي الإجمالي من ٥,٢% عام ٢٠٠٧/٢٠٠٨ إلى ٦,٦% عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩ ثم إلى ٨,١ عام ٢٠٠٩/٢٠١٠ . ومن المتوقع - طبقا لتقديرات مشروع موازنة ٢٠١١/٢٠١٢ أن يصل إلى نحو ١١% عام ٢٠١٢/٢٠١١ .
- كذلك ارتفعت نسبة العجز الكلى للنتائج المحلي الإجمالي من ٧,٥% عام ٢٠٠٧/٢٠٠٨ إلى ٨,١% عام ٢٠٠٩/٢٠١٠ بعد انخفاضه عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩ إلى ٦,٩% .

يضاف لما سبق كثرة المطالبات الفئوية لتحسين مستويات الأجور وعدم التأكد من التعافى المبكر للاقتصاد القومي في ضوء الأوضاع المالية والاقتصادية القائمة ، وفي محاولة لاتخاذ بعض الاجراءات للحد من الأزمة والتي تم الاعلان عنها مع تقديم مشروع الموازنة لعام ٢٠١٢/٢٠١١ - والتي ما زالت محل حوار ونقاش . إلا أنه يمكن بصفة مبدئية وفي ضوء ما توافر من بيانات ، عرض الملاحظات التالية :

- ١- على الرغم من رفع حد الاعفاء للأفراد من ٩ آلاف جنيه إلى ١٢ ألف جنيه - ورغم إيجابيته الجزئية لمواجهة ارتفاع نفقة المعيشة - إلا أنه كان من الأفضل

رفعه إلى رقم أعلى (١٥ جنيه مثلا) أخذاً في الاعتبار معدل التضخم الحالي والتضخم المتوقع خلال العام القادم ، بالإضافة إلى ذلك هناك ضرورة لإعادة النظر في هذا الحد الأدنى - ليس بالضرورة سنويا - ولكن كل ٣ سنوات مثلا لكي يتمشى مع معدل التضخم السائد حينذاك .

٢- تم الاعلان عن شريحة ضريبية جديدة بسعر أعلى قدره ٢٥% لصادف الدخل الذى يتجاوز ١٠ مليون جنيه ، كما أعلن عن اقتراح شريحة وسط (بالصحتف) بسعر ضريبية أعلى قدرها ٢٣% للدخل الصافى بين ٢ مليون جنيه وأقل من ١٠ مليون جنيه .

ومع إيجابية هذا التوجه ، إلا أننا نعتقد أنه غير كاف لسببين :

الأول : الالتزامات المالية الحالية والمتوقعة .

الثانى : بالمقارنة بما تم عرضه قبل ذلك حول الحد الأقصى لسعر الضريبة فى بعض الدول المتقدمة

والنامية والتي يتضح منه :

١- ارتفاع الحد الأقصى للضريبة فى تلك الدول عن الحد الأقصى المقترح فى مشروع الموازنة .

٢- ان هذا الحد الأقصى المرتفع يطبق على أوعية تقل بشكل ملموس عن الوعاء المقترح (١٠ مليون جنيه فى الحالة المصرية) حتى فى الدول الأكثر تقدما مثل الولايات المتحدة (نحو ٣٢٦,٥ ألف دولار) ، وألمانيا (نحو ٣٤٠,٦ ألف دولار) .

وبناء عليه فالبدلين هما :

- إما تخفيض وعاء الضريبة إلى ٢ مليون جنيه مثلا وتطبيق الحد الأعلى للضريبة (٢٥%) عليه .

- أو رفع الحد الأقصى للضريبة على الوعائين المقترحين (مثلا ٢٥% على وعاء ٢ مليون جنيه وأقل من ١٠ مليون جنيه ، ٢٨% على ما يزيد عن ١٠ مليون جنيه كدخل صافى .

وربما مما قد يشجع على ذلك ما أبداه بعض رجال الأعمال في تصريحات صحفية بترحيبهم بهذا التوجه الذى تم الاعلان عنه .

- زيادة الاهتمام بتحصيل المتأخرات الضريبية والملاحقة الجادة والفعالة للتهرب الضريبى خاصة من قبل كبار الممولين ، (صرح رئيس مصلحة الضرائب بوجود متأخرات ضريبية تبلغ نحو ٤٦ مليار جنيه وهو رقم يفوق ما توقعه مشروع الموازنة من موارد إضافية لو تم رفع الحد الأقصى للضريبة المقترح والذى قدر بين (٣٠-٤٠ مليار جنيه) .
- يجب النظر فى فرض ضريبة على الأرباح الرأسمالية التى تتحقق فى سوق الأوراق المالية خاصة على معاملات المضاربة فى البورصة والتى يمكن استيفاءها حال خروج تلك المضاربات مع الاسترشاد ببعض التجارب الدولية فى هذا المجال .

إن مثل هذه الاجراءات - وغيرها - لا تنفى أهمية إعادة النظر فى هيكل السياسة الضريبية للتوصل إلى هيكل ضريبى أو نظام ضريبى يحقق الكفاءة والعدالة والتنمية بمعنى يحقق مزيد من الإيرادات خاصة من الأرباح الرعية فى الأنشطة العقارية (تسقيع الأراضى وتقسيمها والمنتجات الفاخرة وغيرها) ، مع تحقيق العدالة الاجتماعية بحيث تتناسب الأعباء الضريبية مع القدرة على الدفع والأعباء العائلية المتزايدة ، وفى نفس الوقت توفر مناخاً حافزاً على الاستثمار الوطنى والاجنبى لتحقيق التنمية المستهدفة والمستدامة ، وهو ما يحتاج لمزيد من الدراسة والتحليل .

**مناقشات وتوصيات جلسة الخبراء
حول
الاصلاح الضريبي في مصر**

إن المناقشات التي دارت بعد عرض الأوراق المقدمة تؤكد على أهمية وضرة الإصلاح الضريبي حتى يكون في خدمة بناء المجتمع والعمل علي صيانة هذا البناء ، كما يحقق الأهداف الأساسية من أى تشريع ضريبي من استدامة الموارد مع حسن استثمارها بحيث يتم تحقيق الإنصاف والعدالة الاجتماعية من خلال المساواة في المعاملة وعدم المغالاة في سعر الضريبة حتى يتجنب التهرب الضريبي الذي ساد الفترات السابقة .

وقد قدمت أفكار كثيرة خلال المناقشات واستناداً الى تلك الأفكار فقد تم التوصل الى بعض التوصيات الهامة الايجابية في هذا الشأن ومن هذه التوصيات إضافة إلى ما ورد من توصيات في الأوراق المقدمة سابقاً نذكر منها :

١- الاتفاق على أهمية اختيار التوقيت المناسب لإحداث إصلاح ضريبي شامل نظراً لعدم استقرار الأحوال الاقتصادية في مصر مما لا يتناسب مع إجراء إصلاح ضريبي شامل ذو تغيرات جذرية .

٢- أهمية وضرة حصر المجتمع الضريبي بشكل جيد شاملاً الى جانب الهيئات العامة والمشروعات الاقتصادية القطاع الخاص حيث يساهم هذا الأخير بحوالى ٦٥% سواء من الناتج المحلى الإجمالى أو الاستثمار في حين تبلغ مساهمته في هيكل الضرائب أقل من ٣٠% مما يوحي بوجود تهرب ضريبي .

٣- التأكيد على ضرورة ضبط المناهج المستخدمة في القياس والتوقع لأثر معدل الضريبة المقترح على حصيلة الضرائب وعلى كل من النشاط الاقتصادى ونشاط الاستثمار .

٤- فيما يختص بأنواع أخرى من الضرائب غير ضرائب الدخل مثل الضرائب على المبيعات - يوصي برفع معدل الضريبة على السلع الكمالية بالإضافة للجمارك مع التفرقة بين أنواع السلع الخاضعة لهذه الضريبة .

٥- الابتعاد عن الاعفاءات الضريبية فيما يختص بحوافز في الاستثمار حتى لا يكون لها أثر تشويهي أو تمييزي بحيث ترتبط الحوافز بالتشغيل أيضاً كان نوع الاستثمار مع البحث عن وسيلة أخرى للتحفيز.

٦- ضرورة توافر شروط الحوكمة فى قانون الضرائب الجديد بما يضمن تدعيم العلاقة بين الممول ومصحة الضرائب ، ويحقق العدالة والشفافية والإفصاح بمعنى أهمية الميكنة ووجود قاعدة بيانات لممولى الضرائب على الحاسب الآلى ليتضمن تصنيفهم فى قوائم (القائمة البيضاء ، والقائمة الرمادية ، والقائمة السوداء) وبدلا من سحب عينة ٥% من اقرارات الممولين يتم فحص القائمة السوداء أو الرمادية من الممولين.

٧- ضرورة إعادة هيكلة مصحة الضرائب ووجود معايير موضوعية ودليل عمل على الانترنت لقياس وعاء الضريبة .

٨- ضرورة تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد مصحة الضرائب وسرعة الحكم فى القضايا والشكاوى والمنازعات القائمة بين الممولين ومصحة الضرائب .

٩- ضرورة الاقتداء والاستفادة من التجارب الدولية فى هذا المضمار ولا سيما تجربة أوروبا الشرقية وتجربة جمهوريات آسيا الوسطى .

١٠- اعتماد منظومة متكاملة للسياسة الضريبية فى مصر تتمثل فى النقاط التالية :

* بساطة القوانين كلما أمكن ذلك .

* الضريبة تكون كلية (تشمل الجميع دون تمييز) وذلك فيما يختص بمنح أو منع الاستثناءات أو الإعفاءات أو التخفيضات أو تقسيط هذه الضريبة وفرض شرائح على المتعثرين .

* عدم تحميل الضريبة وحدها علاج أو تحقيق كل مستهدفات السياسة الإقتصادية.

* استمرارية إدارة رشيدة للنظام الضريبي

* التحصيل من المنبع.

١١- تنشيط دائم لتحريك الضريبة كلما استدعى الأمر ذلك بناء على التضخم المستورد imported inflation المحتمل حدوثه.

١٢- مخاطبة الأجل الطويل لأن فلسفة السياسة الضريبية يجب أن تكون فلسفة الأجل الطويل تعدل كلما أمكن ذلك (مثل الدستور).

١٣- الرقابة الذاتية الكاشفة لأي فساد إداري أو مالي .

الجزء الثاني

اصلاح هيكل الأجور في مصر في ظل الظروف الراهنة

اصلاح هيكل الأجور في مصر في ظل الظروف الراهنة

مقدمه :

يكتسب موضوع اصلاح هيكل الاجور في مصر أهمية خاصة في هذه الآونة حيث ارتفع شعار العدالة الاجتماعية في ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ واكتسب زخماً كبيراً حيث تزايد الاحساس بحدة التفاوت الطبقي والظلم الاجتماعي الذي يشعر به غالبية المواطنين والذي كرسه الفروق الهائلة بين رواتب جزافية يتقاضاها كبار الموظفون والمسئولون ورواتب وأجور هزيلة يتقاضاها بقية أبناء الوطن .

وتعالت الأصوات بعد قيام الثورة بضرورة تحديد حد ادني للأجور وتنفيذ حكم القضاء بالأقل هذا الحد عن ١٢٠٠ جنيه وذلك تخفيفاً للأعباء الواقعة على عاتق المواطنين، وضرورة رفع مستوى معيشة نسبة كبيرة تعيش تحت خط الفقر وتفتقد الى الحياة الكريمة .

واتطابقاً من حقيقة ان الأجور تمثل المصدر الأساسي من مصادر الدخل للأسر المصرية، كما ان الأجور هي أداة من أدوات السياسة الاقتصادية واعتبارها حافزاً للارتقاء بالإنتاجية وإعادة توزيع القوى العاملة على القطاعات الاقتصادية الواعدة المنتجة، لذا وجب علينا ان نناقش هذه القضية من جميع النواحي (الاجتماعية والاقتصادية والسياسية) والنظر اليها من منظور شامل ومناقشة كل الأمور المتعلقة بها مثل :

- هل يجوز مساواة الحد الأدنى للأجور بخط الفقر القومي .
- هل مجرد تحديد الحد الأدنى للأجور بـ ٥٠٠ جنيه أو ٧٠٠ جنيه أو حتى ١٢٠٠ جنيه هل هو الحل أم ن الأمر يتعدى ذلك بضرورة النظرة الشاملة المتكاملة للأجر في علاقته بالنمو والانتاجية والتوزيع .

فإذ كانت الإنتاجية منخفضة فيعنى ذلك ارتفاع تكلفة وحدة العمل في مصر عنها في دول أخرى مماثلة مما ينعكس على القدرة التنافسية للاقتصاد المصرى .

الواقع ان هذا الأمر شغل كثيراً من الاقتصاديين اجتهدوا في تقدير هذا الحد الأدنى المناسب للأجور آخذين في الاعتبار معدلات التضخم ومسترشدين بخط الفقر القومى وتقديرات تكاليف المعيشة لأسرة مكونة من أربعة أفراد .

ان صياغة سياسة متسقة للأجور تمثل تحدياً كبيراً وتتطلب مواءمة بين أهداف اقتصادية واجتماعية قد تبدو متعارضة فالزيادة مرغوبة اجتماعياً والعكس إذا نظرنا من وجهة نظر العبء على موازنة الدولة العامة كذلك ضرورة قياس وتتبع أثر هذا التغير في معدلات الأجور على معدلات التضخم التى يمكن ان تلتهم هذه الزيادة بل واكثر منها.

ان الأوراق المقدمة في هذه الحلقة تجيب بالقطع على كثير من التساؤلات المطروحة إلا أنها في النهاية تمثل رأى كتابها ولذلك مما يؤكد أهمية المناقشة والوصول بتوصيات توافقية بين الحضور الكريم لهذه الحلقة متخصصين وخبراء ..

المسئول العلمي للقاء


(أ.د/ أجال وأتج)

الورقة الأولى

سياسات الأجور

أعداد

أ.د. صفوت النحاس

رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة

سياسات الأجور

مقدمة :

إن سياسات الأجور في مصر من أهم الموضوعات التي يجب أن نوليها أهمية قصوى ، وبالذات فيما يتعلق بدور الدولة على وجه الخصوص ، إذ تعتبر سياسات الأجور من أهم دعائم التنمية البشرية والتنمية بشكل عام ، فهي تؤثر مباشرة في كفاءة العملية الإنتاجية في المجتمع ، وترتبط ارتباطاً وثيقاً بموضوع زيادة الإنتاجية والدخل القومي .

ما هو دور المجتمع الدولي من قضية الأجور ؟

كما احتل موضوع الأجور مكانة متميزة في الحوارات الدولية والمحلية كان من الطبيعي أن تهتم بها المؤسسات الدولية وبصفة خاصة منظمة العمل الدولية ، التي أصدرت الاتفاقية رقم (١٣١) في يونيو ١٩٧٠ م ودخلت حيز التنفيذ في إبريل ١٩٧٢ م. ووضعت العديد من النصوص الكفيلة بضمان حصول العامل على حد أدنى للأجور . ولهذا أشارت الاتفاقية في مادتها الأولى إلى : " ضرورة أن تتعهد الدول بوضع نظام للمستويات الدنيا للأجور يغطي جميع العاملين بأجر " ، وأشارت في مادتها الثانية إلى : " أن هذا الحد لا يجوز تخفيضه ويترتب على عدم تطبيقه تعرض الشخص أو الأشخاص المعنيين للعقوبات الجنائية المناسبة " كما وضعت الاتفاقية في مادتها الثالثة العناصر التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند تحديد هذا المستوى وهي :

- احتياجات العمال وعائلاتهم مع مراعاة المستوى العام للأجور في المجتمع وتكاليف المعيشة وإعانات الضمان الاجتماعي ومستويات المعيشة بالنسبة للمجموعات الاجتماعية الأخرى.
- العوامل الاقتصادية ومنها متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومستويات الإنتاجية والرغبة في بلوغ مستوى مرتفع من العمالة والحفاظ عليها .
- كما أشارت الاتفاقية في مادتها الثالثة إلى ضرورة إنشاء جهاز يتلاءم مع الظروف والمتطلبات الوطنية يمكن من خلاله تحديد الحد الأدنى للأجور وتعديله من وقت لآخر ، وذلك بالتشاور الكامل مع المنظمات الممثلة لأصحاب العمل وممثلي العمال .

وفى هذه الورقة سوف نتناول سياسات الأجور في مصر من خلال طرح مجموعة من التساؤلات ونحاول وضع اجابات ومقترحات تساهم في وضع رؤية مستقبلية لسياسات الأجور خلال الفترة القادمة .

الأجور في القوانين المصرية:

أما في السياق المصري فهناك مجموعة من القوانين والقرارات المنظمة لهذه العملية ككل وذلك على النحو التالي :

- أهتم الدستور بوضع الأطر العامة المنظمة لعلاقات العمل والأجور في السوق ، مؤكداً علي الحق في الحصول على أجر عادل مقابل العمل ، وضرورة وضع حد أدنى للأجور وغيرها من الأمور المرتبطة بهذه المسألة ، فتناولها في العديد من مواده ، فالمادة (١٣) تشير إلى ان : " العمل حق وواجب وشرف تكفله الدولة ويكون العاملون الممتازون محل تقدير الدولة والمجتمع ، ولا يجوز فرض أى عمل جبراً على المواطنين إلا بمقتضى قانون ، ولأداء خدمة عامة وبمقابل عادل " ، وكذلك المادة (٢٣) منه تشير إلي : " ضرورة ربط الأجر بالانتاج وضمان حد أدنى ووضع حد اعلى يكفل تقرب " الفروق بين الدخول " .

وتشير المادة (١٢٢) منه إلى : إنه يحدد القانون قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تقرر على خزانة الدولة وينظم القانون حالات الاستثناء والجهات التي تتولى تطبيقها " .

ولتحقيق هذه الأهداف وغيرها أصدرت الدولة العديد من القوانين والقرارات الوزارية المنظمة لهذا المجال وفيما يلي عرض سريع لكل منها:

- قانون العمل رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٣ م:

يعد هذا القانون هو القانون العام الذي يحكم علاقات العمل في المجتمع ، ووفقاً لما جاء في المادة الثالثة منه ؟، حيث يطبق على كافة العاملين في المجتمع باستثناء العاملين بأجهزة الدولة بما في ذلك وحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وعمال الخدمة

المنزلية ومن في حكمهم وأفراد أسرة صاحب العمل الذي يعولهم فعلاً (مادة ٤ من قانون العمل رقم ١٢) .

وقد أفرد القانون المذكور الباب الثالث بأجملة للحديث عن الجور فأشارت المادة (٣٤) إلى المجلس القومي للأجور والذي أحيط به وفقاً لهذه المادة وضع الحد الأدنى للأجور على المستوى القومي، وكذلك وضع الحد الأدنى للعلوات السنوية الدورية بما لا يقل عن ٧% من الأجر الأساسي .

وأشارت المادة (٣٥) إلى حظر التمييز في الأجور بسبب اختلاف الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة .

أما المادة (٣٦) فقد تعاملت مع طرق تحديد الأجر إذ نصت على أن : " يحدد الأجر وفقاً لعقد العمل الفردى أو اتفاقية العمل الجماعي أو لائحة المنشأة ، فإذا لم يحدد الأجر بأى من هذه الطرق استحق العامل أجر المثل إن وجد ، وإلا قدر الأجر طبقاً لعرف المهنة في الجهة التي يؤدي فيها العامل ، فإن لم يوجد عرف تولت اللجنة المنصوص عليها في المادة (٧١) من هذا القانون تقدير الأجر وفقاً لمقتضيات العدالة ، وتشير المادة (٣٧) إلى أنه تم الاتفاق على تحديد الأجر بالإنتاج أو العمولة يجب ألا يقل ما يحصل عليه العامل عن الحد الأدنى للأجور .

وأشارت المواد (٣٨، ٣٩، ٤٠) إلى كيفية تحديد أجور اليومية والعمال المعينين بالأجر الأسبوعي أو بالساعة أو بالإنتاج ... الخ .

- وضع الحد الأدنى للأجور على المستوى القومي بمراعاة نفقات المعيشة والوسائل والتدابير التي تكفل تحقيق التوازن بين الأجور والأسعار.
- وضع الحد الأدنى للعلوات السنوية الدورية بما لا يقل عن ٧% من الأجر الأساسي الذي تحسب على أساسه اشتراكات التأمينات الاجتماعية.
- تحديد هيكل الأجور لمختلف المهن والقطاعات والأنشطة بالدولة لتحقيق التوازن المطلوب في توزيع الدخل القومي من خلال تشخيص المشاكل

- والعيوب القائمة في نظام وإحكام سياسات الأجور والحوافز السائدة في مختلف المهــن والقطاعات (حكومي - عام - خاص) .
- رسم السياسة القومية للأجور ووضع برامج قومية شاملة لها في علاقاتها بالإنـتاجية والمستوى العام للأسعار ومستويات المعيشة.
 - إجراء الدراسات اللازمة على المستوى القومي لإعادة النظر في الحد الأدنى للأجور مع مقترحات دورية لا تتجاوز ثلاث سنوات على الأكثر.

- القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ م (خاص بالعاملين المدنيين بالدولة) :

يطبق هذا القانون على العاملين المدنيين بالدولة والذي ينطوي تحت لوائه كل من العاملين في الجهاز الإداري والإدارة المحلية وكذلك الهيئات الخدمية كما يطبق هذا القانون على العاملين بالهيئات الاقتصادية باستثناء الكادرات الخاصة، ويختص بكافة الأمور المتعلقة بالأجور والحوافز بهذه الفئات .

وقد اشارت المواد (٢٥ ، ٤٠ ، ٤١) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨م إلى أن العامل يستحق عند التعيين بداية الأجر المقرر لدرجة الوظيفة طبقاً لجدول الأجور رقم (١) المرافق لهذا القانون والذي ادخلت عليه العديد من التعديلات بالقوانين أرقام (١٣٦) لسنة ١٩٨٠ م ، و٣١ لسنة ١٩٨٣م، و٥٤ لسنة ١٩٨٤م)، والتي تضمنت زيادة نهايات الربط بواقع ٦٠ جنيهاً سنوياً وظل الجدول على حالته الراهنة حتى تاريخه .

كما أشارت المادة (٤٢) إلى انه يجوز لرئيس الجمهورية منح بدل تمثيل لشاغلي الوظائف العليا بحسب مستوى كل منها ووفقاً للقواعد التي يتضمنها القرار الذي يصدره في هذا الشأن وذلك بحد أقصى ١٠٠% من بداية الأجر المقرر للوظيفة.

كما صدرت العديد من القرارات الوزارية في هذا المجال من أهمها قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٤٢٤٩ لسنة ١٩٩٨م الخاص بمنح العاملين حافزاً مالياً بنسبة لا تقل عن ٢٥% من الأجر الأساسي الشهري كمكافأة شهرية، وأيضاً القرار رقم (٢٣٤) لسنة ٢٠٠٠م والقاضي بأنه لا يجوز ان يزيد على أربعة وخمسين ألف جنيهاً سنوياً مجموع

ما يتقاضاه أى شخص يعمل فى الحكومة أو وحدات الإدارة المحلية أو الهيئات والمؤسسات العامة أو بنوك القطاع العام أو هيئات القطاع العام وشركاته بصفته عاملاً أو مستشاراً أو بأي صفة أخرى ، سواء صرفت إليه المبالغ بصفة مرتبات أو مكافآت أو بدلات أو حوافز أو بأي صورة أخرى .

ويزداد هذا المبلغ سنوياً بمقدار الزيادة التي تقرها الدولة بمقتضى قوانين العلاوات الخاصة، على ان يستثنى من ذلك بدلات السفر أو مصاريف الانتقال أو الإقامة متى كان صرفها في حدود القواعد والنظم المعمول بها في هذه الجهات.

- القانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٨م (خاص بالعمالين بشركات القطاع العام):

يتعامل هذا القانون مع العاملين بشركات القطاع العام فينظم أوضاعهم الوظيفية والمالية، وقد اكتفى القانون المذكور بالإحالة إلى جدول العاملين في القطاع الحكومي مشيراً إلى إنه يسرى على هؤلاء العاملين كما يسرى عليهم ما يسرى على العاملين المدنيين من علاوات، وقد أعطى القانون السلطة الكاملة للإدارة في وضع اللوائح التي تنظم أسلوب صرف الحوافز والمكافآت للعاملين بهذه الشركات.

- القانون رقم (٣٠٣) لسنة ١٩٩١م (خاص بالعمالين بشركات قطاع الأعمال العام):

يختص هذا القانون بأوضاع العاملين بشركات قطاع الأعمال العام وقد جاء بنص جديد في المادتين (٤٢-٤٣) حيث نص على ضرورة أن تضع الشركة الاشتراك مع النقابة العامة المختصة اللوائح المتعلقة بنظام العاملين بها وتتضمن وضع نظام للأجور والعلاوات والبدلات طبقاً للتنظيم الخاص بكل شركة ، وتعتمد هذه اللوائح من الوزير المختص ، وأشارت المادة (٤٣) من القانون إلى ضرورة أن تراعي هذه اللوائح ما يلي:

- التزام نظام الأجور بالحد الأدنى المقرر قانوناً .

- ربط الأجر ونظام الحوافز والبدلات والمزايا المالية بما تحققه الشركة من نتائج أعمال أو رقم أعمال وما تحققه من أرباح .

- وهكذا يتضح لنا من المنظومة التشريعية المعمول بها حالياً في مصر إن المشرع المصرى كان حريصاً على ضمان حصول العامل على الأجر العادل ، مع وضع حد أدنى للأجور ورغم ذلك ظلت هذه المنظومة تعاني من التشتت الكبير فسياسة الأجور بين جداول مرتبات جامدة ، وترك الحرية الكاملة لبعض الشركات في تنظيم هذه العملية .

- ما هو وضع الأجور على المستوى القومى ؟

- تشير الإحصاءات إلى أن إجمالى الأجور المدفوعة في المجتمع قد ارتفع من ١١٥,٣ مليار جنيه عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ م إلى ١٨٨,٦ مليار في العام المالي ٢٠٠٦/٢٠٠٧ م وبمعدل نمو قدره ٦٤% مع ملاحظة ان أجور الحكومة قد استحوذت على النصيب الأعلى حيث ارتفعت من ٣٥,٢ مليار إلى ٦٤,٠٠ مليار خلال نفس الفترة يليها قطاع الصناعات التحويلية (بدون البترول) الذي وصل إلى ٢٩,٤ مليار ، مقابل ٢٠,١ مليار عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ م ثم قطاع تجارة الجملة والتجزئة والذي وصل إلى ٢٢ مليار ثم قطاع التشييد والبناء ووصل إلى ١٥,١ مليار جنيه عام ٢٠٠٦/٢٠٠٧ م.

وعلى الجانب الآخر تشير الإحصاءات إلى انه وعلى الرغم من استيعاب القطاع الخاص نحو ١٤ مليون عامل عام ٢٠٠٦/٢٠٠٧ م (وبنسبة ٦٨% من إجمالى العمالة) إلا ان نصيبه من الأجور على المستوى القومى قد وصل إلى ١٠٢,٤ مليار جنيه عام ٢٠٠٦/٢٠٠٧ م (وبنسبة ٥٤,٣% من الإجمالى) مقابل ٦٤,٨ مليار جنيه عام ٢٠٠١/٢٠٠٢ م وبنسبة (٥٦% من الاجمالي) مع ملاحظة أن النسبة الغالبة فى أجور القطاع الخاص قراً توجهت بالأساس إلى قطاع الصناعة التحويلية والتي استحوذت على ٢٤,٤ مليار جنيه من الأجور المدفوعة عام ٢٠٠٦/٢٠٠٧ يليه قطاع تجارة الجملة والتجزئة حيث استحوذ على ٢١,٥ مليار جنيه من الأجور . وهنا تشير البيانات إلى أن المتوسط الشهري للأجور النقدية لدى القطاع العام أعلى من مثيله فى القطاع الخاص ، إذ يصل متوسط الأجر الشهري للذكور العاملين فى القطاع العام إلى ٦٨٤ جنيه مقابل ٥٧٦ لدى القطاع الخاص ، وبالمثل يصل هذا الرقم للإناث العاملات فى

القطاع العام إلى ٦٨٤ جنيه مقابل ٤٤٤ جنيه لدى القطاع الخاص واشير هنا إلى أنه لا توجد تفرقة بين الرجل والمرأة .

- الأجور في الصناعة المصرية -

تشير إحصاءات وزارة التجارة والصناعة إلى أن اجمالي الأجور السنوية للعاملين بالمنشآت الصناعية المسجلة وفقا لقانون(٢٤) لسنة ١٩٧٧ قد ارتفعت من ٩,٨ مليار جنيه عام ٢٠٠١ إلى ١٠,٥ مليار جنيه عام ٢٠٠٥ ثم واصلت الارتفاع بعد ذلك فوصلت إلى ١٤ مليار جنيه في نهاية يونيو ٢٠٠٧ .

وشهد متوسط الأجر السنوى للعامل في القطاع الصناعي انخفاضا طفيفا خلال العقد الأول من القرن الحادى والعشرين حيث انخفض من ٧٦٩١ جنيه عام ٢٠٠١ إلى ٧٦٣٤ جنيه عام ٢٠٠٥ قبل أن يرتفع بعد ذلك ولكن هذه المتوسطات تختلف من صناعة لأخرى ، إذ يحصل العاملون في قطاع الصناعات المعدنية الأساسية على أعلى معدل للأجر السنوى فى المتوسط خلال عام ٢٠٠٥ حيث يبلغ هذا المعدل حوالى ١٥,٣ ألف جنيه يليه قطاع الكيماويات الأساسية ومنتجاتها بمتوسط حوالى ١٠,٢ ألف جنيه بينما يبلغ المتوسط فى قطاع الغزل والنسيج نحو ٥ آلاف جنيهها فقط .

- الأجور في القطاع الحكومي -

بداية تجدر الإشارة إلى ان الأجر في القطاع الحكومي، والعام يتكون من عدة عناصر أساسية فهناك الأجر الأساسي الذي يحدد وفقاً للدرجات والمستويات الوظيفية المدرجة بالقوانين المختلفة السالف الإشارة إليها والعلاوات الدورية المحددة وفقاً للراتب الأساسي بالإضافة إلى العلاوات الخاصة المضمومة للمرتب والتي قررت منذ عام ١٩٨٦م وتضم إلى الراتب الأساسي بعد مرور خمس سنوات على تطبيقها، وذلك بموجب القانون رقم (٢٩) لسنة ١٩٩٢م(وصلت إلى ٢٠٠% من الراتب الأساسي مع بداية يوليو ٢٠٠٧م) وهناك الأجر المتغير وهو يشمل العلاوات الخاصة غير المنظمة (وصلت إلى ٦٥% من الراتب الأساسي في بداية يوليو ٢٠٠٧م) ويضاف إلى ذلك ٢٥% كحد أدنى حافز إثابة ، و ١٠ جنيهات علاوة اجتماعية (قررت على مرحلتين

٦جنيهاً بالقانون رقم ١١٨ ، و٤جنيهاً وفقاً للقانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢م)
تحتسب وفقاً للحالة الاجتماعية بمعدل ستة جنيهاً للمتزوج وجنيهاً عند المولود الأول
والثاني ، و ١٠ جنيه منحة عيد العمال تصرف شهرياً لجميع العاملين ، فضلاً عن
البدلات والمكافآت التي تتقرر طبقاً للمستويات الوظيفية المختلفة ونشاط جهة العمل .

وفيما يتعلق بالأجور الإجمالية في القطاع الحكومي فإننا نلاحظ إنها قد هبطت من
٢٣,٥% من إجمالي الإتفاق العام عام ٢٠٠١/٢٠٠٠م إلى ٢١,٤% من إجمالي عام
٢٠٠٦/٢٠٠٥م وإلى ٢٠,٧% من إجمالي ٢٠٠٧/٢٠٠٦م ونحو ٢٢,٣% من
إجمالي موازنة ٢٠٠٧/٢٠٠٦م إذ ارتفع المنصرف الفعلي على الأجور من ٢٨,١مليار
جنيه وبنسبة ٢٧,١% من إجمالي المصروفات العامة عام ٢٠٠١/٢٠٠٠م إلى
٤٦,٧مليار جنيه عام ٢٠٠٦/٢٠٠٥م وبنسبة ٢٢,٥% من المصروفات العامة الى
٥٢,٢مليار عام ٢٠٠٧/٢٠٠٦م وبنسبة ٢٣% وإلى ٦٠,٣مليار وبنسبة ٢٤,٧%
في موازنة عام ٢٠٠٧/٢٠٠٦م . وإلى ٨٦,٧مليار في موازنة عام ٢٠١٠/٢٠٠٩م
مع ملاحظة زيادتها المستمرة عاماً بعد آخر ، بسبب ضم العلاوات الاجتماعية التي
تقررت منذ عام ١٩٨٧م فأصبحت تكلف الخزنة العامة أعباء سنوية متزايدة وصلت
إلى ٣ مليارات جنيه في عام ٢٠٠٨/٢٠٠٧م وذلك مقابل ٦٢٥ مليون جنيه فقط في
عام ١٩٩٢ (سنة ضم العلاوة الاجتماعية إلى المرتب الاساسي) .

العلاوات الخاصة المضمومة وغير المضمومة

وضع حد أدنى للزيادة السنوية بلغت ٣٠ جنيه شهرياً في عام ٢٠٠٦/٢٠٠٥م،
وارتفعت إلى ٣٦ جنيه في العام المالي ٢٠٠٧/٢٠٠٦م، وفي عام ٢٠٠٨م وفي عام
٢٠٠٩م وبالتالي زاد عدد المستفيدين من هذه العلاوة بصورة كبيرة خاصة في الشرائح
الدنيا من المرتبات وارتفعت تكاليف هذه العلاوات على النحو التالي:

تكاليف العلاوات الخاصة

- ضم مجموعة العلاوات الاجتماعية إلى المرتب الأساسي وصلت إلى ٢٠٠% في
الأول من يوليو ٢٠٠٧م وذلك وفقاً للقوانين المقررة لها مع استمرار إعفائها من
الضرائب على الدخل.

- تقرير حافظ إثابة بنسبة ٢٥% كحد أدنى وبصفة ثابتة وفقا لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٤٢٤٩) لسنة ١٩٩٨م.
- تحويل منحة عيد العمال إلى زيادة ثابتة في المرتبات قدرها عشرة جنيهاً شهرياً لتصل إلى ١٢٠ جنيهاً سنوياً بدلاً من ٧٥ جنيهاً كحد أقصى.
- إطلاق العلاوات الدورية للدرجات الوظيفية والوصول بها إلى نهاية ربط الدرجة الوظيفية التالية للدرجة الأعلى مباشرة من الدرجة الوظيفية التي يشغلها أو من الربط الثابت مباشرة.
- منح نوى الربط الثابت زيادة قدرها عشرة جنيهاً شهرياً بحد أقصى خمس زيادات.

وعلى الرغم من كل هذه الإجراءات والسياسات إلا أن الأجور المدفوعة لهؤلاء في حاجة إلى الزيادة، خاصة وأن الغالبية العظمى تقع ضمن الشرائح الدنيا من المرتبات.

وقد أدت العوامل السابقة إلى بروز اختلالات عديدة في مستويات الأجور بالمجتمع وذلك على النحو التالي:

ط هو شكل الأجور بين القطاعات الحكومية المختلفة؟

إن قطاع المحليات يستحوذ على النسبة الغالبة من الأجور المدفوعة للعاملين بالقطاع الحكومي حيث وصل ما يحصل عليه هؤلاء إلى ٢٦ر٥ مليار جنيهاً في موازنة ٢٠٠٧/٢٠٠٨م (بنسبة ٤٣ر٩% من الإجمالي)، مقابل ٢٥ر٨ مليار جنيهاً للجهاز الإداري (أي بنسبة ٤٢ر٧% من الإجمالي) و ٧و٩ مليار للهيئات الخدمية (بنسبة ١٣ر٢% من الإجمالي) ولا ينبغي أن يفهم من ذلك أن أجور العاملين بالمحليات أعلى من القطاعات الأخرى، بل العكس هو الصحيح، كما سنوضح فيما بعد، ولكن يرجع ذلك بالأساس إلى أن عدد العاملين بالمحليات يشكل النسبة الغالبة من العاملين بالدولة ككل إذ يصل عددهم إلى ٣٣٨٥ مليون (بنسبة ٥٣ر٨% من الإجمالي) مقابل ١٩٢٦ مليون (بنسبة ٣٠ر٦%) بالجهاز الإداري للدولة ونحو ٥٣٥ ألف (بنسبة ٨ر٥%) بالهيئات الخدمية إجمالي عدد العاملين بالحكومة والهيئات الاقتصادية عام ٢٠٠٧/٢٠٠٨م وفيما يتعلق بالتوزيع القطاعي للأجور داخل القطاع الحكومي فإن قطاع

التعليم يستحوذ على نسبة ٣٨٫٩% من الأجور المدفوعة يليه قطاع الخدمات العامة بنسبة ٢٠% ثم قطاع الصحة بنسبة ٨٫٣%.

الجهاز الإداري والكادرات الخاصة

تشير الإحصاءات إلى أن هناك نحو ١٣٥ ألف يعملون بكادرات خاصة مع ملاحظة أن معظم العاملين بالكادرات الخاصة يعملون في الجهاز الإداري للدولة إذ يصل عدد الكادرات الخاصة بهذا القطاع إلى ٩٣٧ ألف، بنسبة ٨٩٫٥% من اجمالي العاملين بالكادرات الخاصة وبنسبة ٥٠٫٧% من العاملين بالجهاز الإداري، معظمهم يقع في قطاع الأمن والشرطة (حوالي ٨٤٥ ألفا) يليه ديوان عام وزارة الداخلية (٢٩ ألفا) ثم التمثيل التجاري (٢٣ ألفا) وجامعة الأزهر (١٥ ألفا)، بينما يصل عدد الكادرات الخاصة في الهيئات الخدمية إلى ١٠٨ ألفا بنسبة ١٠٫٣% من اجمالي العاملين بالكادرات الخاصة، وبنسبة ٢٢٫٧% من اجمالي العاملين بهذا القطاع.

تستوعب الجامعات معظم هؤلاء بنحو ٩٤ ألف ومركز البحوث الزراعية ٦٥٠٠ كادر والهيئة المصرية للثروة المعدنية ٣٤٧٧ درجة، وتكاد المحليات تكون معدومة من الكادرات الخاصة حيث يصل عدد هؤلاء إلى ٧٨٦ شخصا من الخفراء والعمال من اجمالي ٣٣٣ مليون يعملون بالقطاع مع ملاحظة أنه ومع بدء العمل بالقانونين رقمي (١٥٥، ١٥٦) لسنة ٢٠٠٧م الخاصين بعمل كادر خاص للمعلمين بكل من مديريات التربية والتعليم والأزهر الشريف فقد تم منح ١٥ مليون معلم بدلا وبواقع ٥٠% من الراتب الأساسي الشهري لكل منهم بتكلفة سنوية تصل إلى ٣ مليار جنيه.

- ارتفاع نسبة الأجور المتغيرة للاجمالي الاجور:

ومن جهة أخرى نلاحظ أن الأجور المتغيرة أصبحت تشكل الجانب الأكبر من اجمالي الأجور حيث وصلت نسبة الأجور المتغيرة (التي تشمل المكافآت والبدلات) نحو ٩٩% من الأجور الأساسية وتختلف هذه النسبة بين القطاعات المختلفة للموازنة إذ تصل إلى ١٥٨% بالنسبة للجهاز الإداري، و ٢٠٥% للهيئات الخدمية، بينما لا تمثل سوى ٥٩% بالنسبة للإدارة. وذلك بخلاف المزايا التأمينية بنحو ٦٥٣٨ مليار، وأيضا

المزايا العينية بنحو ١٤٤١ مليار والأجور الاجمالية المدرجة بموازنة الجهات بنحو ٣٨٥٩ مليار والاحتياطيات العامة بنحو ٤٠٠٠ مليار.

وبالتالى يختلف الأجر الاجمالي بصورة كبيرة عن الأجر الأساسى، فعلى سبيل المثال يبلغ الأجر الأساسى لموظف الدرجة السادسة فى المتوسط نحو ١٥٠ جنيه بينما الأجر الاجمالي يصل إلى ٣٠٦ جنيه متوسط ما يحصل عليه العاملون بالدرجات المختلفة فى العام المالى ٢٠٠٧/٢٠٠٨م (بالجنيه المصرى) وهذه الأوضاع تؤدى إلى اختلالات عديدة فى توزيع الأجور بالجهاز الحكومى ككل، نتيجة لأوضاع قانونية ولا علاقة لها بالإنتاجية، حيث يحصل العاملون بالمحليات على أجور أقل من العاملين بالجهاز الإدارى أو الهيئات الخدمية، فعلى سبيل المثال إذا ما أخذنا بالحسبان الأجور المنغيرة مع الأساسية فسوف نلاحظ الاختلاف الكبير فيما يحصل عليه الموظف فى الجهات الثلاثة على النحو وكان من الطبيعى أن ينعكس ذلك بالسلب خاصة وإتها فى مستواها الحالى أدت إلى هبوط مستويات الأداء الحكومى خاصة فى القطاعات الاجتماعية الهامة كالتعليم والصحة.

نحو إطار متكامل لسياسة الأجور فى المجتمع

أن الوضع الراهن لا يمكن أن يستمر إلا إذا تعاملنا معه من منظور تنموى عن طريق إعادة تأهيل وتدريب هذه الفئات بما يساعد على الحد من ظاهرة البطالة المقنعة من ناحية ويساعد على رفع كفاءة الأداء وذلك بالعمل على زيادة الأجور والمرتبات وإعادة النظر فى نظم الحوافز وبدلات العمل، وبمعنى آخر فإن التعامل الجدى مع مشكلة الأجور فى مصر يجب أن يدور على المحاور التالية:

- إعادة النظر فى جداول الأجور الملحقة بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨م بشأن العاملين المدنيين بالدولة، إذ أن هذه الجداول لا تمثل بأى حال من الأحوال الأوضاع الحقيقية للموظفين وذلك على الرغم من التعديلات التى أدخلت عليها، وهى أوضاع لا تتناسب بأى حال من الأحوال مع ما يحصل عليه هؤلاء من دخول فعلية، ناهيك عن عدم تناسب الاجمالي مع مستويات المعيشة الراهنة، مما يتطلب تصحيح جداول المرتبات والأجور ووضعها فى صورة مرنة يمكن لها أن تتغير

لتواكب التطورات فى الراتب الأساسى والمتغير، مما يعكس دائما الوضع الحقيقى للأجور.

- زيادة شرائح العلاوات الدورية الحالية والتي أصبحت لا تعبر بأى حال من الأحوال عن مستويات المعيشة إذ أنه من غير المعقول أن تكون العلاوة الدورية بين ٥٠ اجنيه شهريا للدرجة السادسة، و ٦٠ جنيهاً للدرجة العالية، إذ يجب أن تضاعف هذه العلاوة لتصبح نسبة ثابتة من الدخل.

- إعادة تصنيف موظفى الحكومة وإعادة توزيعهم بطريقة اقتصادية سليمة وهنا نلاحظ أن هؤلاء يوزعون على النحو التالى: ٩٩ مليون بالجهاز الإدارة، و ٣٣ مليون بالمحليات، و ٥٤٥ ألف بالهيئات الخدمية يضاف إليهم ٤٤٣ ألفا يعملون بالهيئات الاقتصادية، منهم نحو ٦٧٨ ألفا يعملون فى الخدمات المعاونة و ٣٠٣ ألفا حرفى، و ١٠٣٧ ألفا كادر خاص، من هذا التقسيم يمكن إعادة تأهيل وتدريب الخدمات المعاونة وتحويلهم إلى عمالة حقيقية يمكن أن تلتحق بسوق العمل مقابل أجور أعلى وهو ما ينطبق على الحرفيين أيضا.

نحو سياسة متكاملة للحد الأدنى للأجور.

مما سبق تتضح لنا أهمية وضع حد أدنى للأجور فى المجتمع تلتزم به كافة القطاعات العاملة فى الحقل الاقتصادى، سواء كان قطاعا عاما أو قطاعا خاصا، وهنا تجدر الإشارة إلى أن المناقشات الدائرة حول الحد الأدنى للأجور تركز على تأثيرها على عملية إعادة هيكلة الاقتصاديات التى تمر بمرحلة تحول إذ يرى البعض أن فرض حد أدنى للأجور يؤدى إلى الإبطاء من عمليات تصحيح الأجور النسبية فى المجتمع وإلى تسويه إشارات السوق خلال العملية الانتقالية. ولورد على هذه الاتفاقيات نرى أن أسواق العمل تختلف عن الأسواق الأخرى للسلع نظرا بما تتسم به من خصوصية تكمن فى كونها أسواقا غير تنافسية بصفة عامة، بل قد تتسم بعدم التساوى فى القوى بين أصحاب الأعمال والعمال، ناهيك عن عدم مرونة أسواق العمل وصعوبة القدرة على الحراك العمالى وعدم كفاية المعلومات، وتولد هذه الظروف نتائج غير عادلة لا تتسم بالكفاءة خاصة عندما يكون العمال فى وضع ضعيف فى المساومة، مما يجعل أصحاب

الأعمال قادرين على تخفيض الأجور أو إجبار العمال على العمل فى ظروف تتسم بالخطورة أو يمارسون التمييز ضد جماعات بعينها.

وبمعنى آخر فإن تدخل الحكومات عموما يحدث عندما تعجز أسواق العمل عن أداء المهام المنوطة بها وذلك إما بسبب القوة غير المتكافئة بالأسواق أو عدم كفاية المعلومات، وتستجيب الحكومات لهذه الأسباب بثلاث طرق إما بوضع ترتيبات غير رسمية أو بتمكين النقابات من المساومة باسم العمال أو التدخل المباشر عن طريق التشريع.

ولما كان الأصل الأساسى لدى الفقهاء هو العمل، باعتباره السبيل الوحيد أمامهم لكى يتقبلوا على فقرهم، فإن ذلك يعنى قبل كل شئ إزالة التمييزات التى تميل لكبت عائدات العمل، وبمعنى آخر يجب الحرص على أن يتم العمل فى ظروف تتضمن المساواة والحماية وهو ما تطلق عليه منظمة العمل الدولية "العمل اللائق" والذى يشترط فيه أن يدر دخلا عادلا وأمانا فى مكان العمل وحماية اجتماعية للأسر وآفاقا أفضل للتنمية الذاتية للأفراد وكذلك الاندماج فى المجتمع ويساعد على التحول نحو سوق للعمل أقل تشوها وأكثر اتساما بالطابع الرسمى وأن يعمل كآلية لتحقيق التكافؤ.

وهكذا يتم القضاء على التمييز، فإن سوق العمل بأجر يضمن حصول العاملين ذوى الإنتاجية المتماثلة والذين يعملون فى وظائف متساوية على أجور مماثلة، صحيح إن الأجور تتفاوت فعلا بالنسبة للمهام المختلفة والمحددة بمهن معينة ولكنها لا تعكس الإنتاجية بصورة مباشرة وتعكس الفروق فى الأجور بين الأفراد إلى حد كبير اختلاف ظروف العمل أو اشتراطات الوظيفة، بل وحتى مع أخذ هذه الظروف بعين الاعتبار يكون هناك قدر من الاختلاف فى الأجور لبعض الأمور الأخرى مثل سياسة التمييز فى المعاملة أو غير ذلك من أشكال فشل السوق، وهناك عاملان أساسيان فى تحديد عدم المساواة فى السوق هم التوزيع المبدئى للأصول وخاصة التعليم والثانى هو الطريقة التى تكافأ بها الأولى المتماثلة مكافأة مختلفة عبر القطاعات والمهن.

وبمعنى آخر فإن سياسات الحد الأدنى للأجور يجب أن تتسم بالكفاءة والمرونة، أى أن تحديد هذا المستوى يجب أن يتمتع بقدر عال من المرونة عبر أنواع العمل بما يلائم مختلف مروّنات العرض.

ومن العوامل التى تؤثر على معدل الدخل للعاملين بالجهاز الإدارى هو تضخم حجم العمالة ولذلك فإن ترشيد حجم العمالة بالوحدات الإدارية أمر لا مفر منه نظرا لتضخمها خاصة وحدات الإدارة المحلية التى يبلغ عدد العمالة بها ما لا يقل عن ٣٠٤٧ مليون عامل. وذلك عن طريق إيجاد صيغة جديدة لتشغيل العمالة المساعدة التى تعمل فى مجال الخدمات المعاونة والصيانة والأمن والذى بلغ عددهم ما يقرب من ٢٠% من اجمالي عدد العمالة.

إن الجهاز الإدارى للدولة يعانى من تضخم فى حجم العمالة وتضخم كبير فى الهياكل التنظيمية من حيث العدد والتقسيمات التنظيمية الرئيسية والفرعية للوحدات الإدارية، حيث بلغ عدد هذه الوحدات الإدارية بالقطاع الحكومى بالدولة ٦٤٤ وحدة. وقد نتج عن هذا التضخم وجود العديد من مظاهر الازدواجية والتضارب فى الاختصاصات والمهام المسندة إلى الوحدات سواء التابعة إلى ذات القطاع أو على المستوى الكلى.

ويتضح من البيانات مدى تضخم الجهاز الإدارى للدولة وذلك مقارنة بعدد السكان حيث يوجد موظف مقابل ١٢٧٧ مواطنا تقريبا بينما يقابل هذا العدد فى الدول الأخرى موظف لكل ٤٠ إلى ١٠٠ مواطن، ويمثل العاملون بالجهاز الإدارى للدولة نسبة ٢٧% من اجمالي قوة العمل، وعلى الرغم من ذلك فإن أجور العاملين بالجهاز الإدارى للدولة تضاعف فى خلال أربع سنوات فنجد أن موازنة ٢٠٠٤/٢٠٠٥ كانت ٤٢ مليار جنيه وبلغت ٨٦٧ مليار جنيه فى العام المالى ٢٠٠٨/٢٠٠٩م.

الإصلاح الإدارى هو الجناح الآخر للإصلاح الاقتصادى لأن الاقتصاد لن ينمو ويزدهر إلا فى ظل إدارة سليمة لا تشكو من تضخم الأجهزة وتشابكها أو تكس العاملين فيها بما لا يجاوز احتياجات العمل، ولا من بطء الإجراءات وتعقيدها.

الإصلاح الإدارى يعد حتميا لمواجهة المشكلات القائمة والتي تعد عائقا فى سبيل الانطلاق نحو تحقيق معدلات التنمية المأمولة، ولعل الحقائق عن أعداد العاملين بالجهاز الإدارى للدولة تؤكد ضرورة اتخاذ إجراءات لتنفيذ البرنامج القومى للإصلاح الإدارى.

وبتقييم الدخل الثابت للوظائف فى الجهاز الإدارى فى الدولة نجد أن الدخل الثابت للوظيفة يمثل ٤٠% من اجمالى الدخل والمتغير يمثل ٦٠% من الدخل وعملية التقييم تراعى المحافظة على زيادة مستوى الدخل للموظف الإدارى فى الدولة ولكن هناك معيار لتقييم هذه النماذج تتم على الأجر الأساسى والمتغير ولكن المتغير نسبة كبيرة والتقييم أصبح فى النهاية غير موضوعى ينظر إلى الناحية الاجتماعية ولا ينظر إلى الناحية الوظيفية. إلا أننا إذا نظرنا إلى مخصصات الأجور فى آخر ميزانية نجد أنها ٨٣ مليار جنيه منها ٢٥ مليار فقط أجورا أساسية والباقى أجورا متغيرة، وهناك ١٥ نوعا للمكافآت، ٤٣ نوعا من البدلات الأمر الذى يؤدى إلى فروق هائلة بين الأجور الشاملة.

هل هناك فرق بين متوسط الأجور بين الجهاز الحكومى وقطاع الأعمال العام؟

إن الفرق بين متوسط أقل وأعلى أجر شهري فى الجهاز الحكومى وصل إلى ٣٠ ضعفا، حيث بلغ متوسط الأجر الشهري لموظفى شركات قطاع الأعمال العام ٧١٥٦ جنيها فى حين لا يزيد متوسط الأجر الشهري لنظرائهم فى وزارة الأوقاف عن ٢٣٥ جنيها فقط ويرتفع قليلا إلى ٤٠٨ فى وزارة القوى العاملة بينما يصل إلى ٤٣٢ جنيها فى وزارة الري ويقفز هذا الأجر ليصل إلى ٥٢٨٣ جنيها فى المجلس القومى للمرأة وينمو بشكل كبير فى وزارة الخارجية ليبلغ ٦٠٥٩ جنيها فى الشهر.

وعلى الرغم من تطبيق مصر لبرنامج الإصلاح الاقتصادى منذ عام ١٩٩٠ والاتجاه نحو خصخصة شركات القطاع العام، إلا أن عدد موظفى الحكومة فى تزايد مستمر مما يستتبعه تضاعف اجمالى الإنفاق على الأجور، أن عدد موظفى الحكومة بلغ ٤ر٧ مليون موظف عام ١٩٩٨/١٩٩٩ كانوا يحصلون على نحو ٢٢ر٦ مليار جنيه من

اجمالي الإنفاق العام في الموازنة وارتفع هذا العدد ليصل إلى ٥ مليون موظف في عام ٢٠٠٥/٢٠٠٤ بلغ اجمالي الأجور التي يحصلون عليها حوالي ٤٢٦ مليار جنيه. ووصل الآن إلى نحو ٥٧٧ مليون موظف بلغت جملة الأجور في ميزانية ٢٠١٠/٢٠٠٩ نحو ٨٦ مليار جنيه ومن المتوقع أن تصل في ميزانية العام القادم نحو ٩٣ مليار جنيه.

ويرجع السبب في تباين الأجور في مصر إلى ما يضاف على الأجر الأساسي، حيث تمثل الإضافات ما يقرب من ٧٥% من اجمالي الراتب الشهري وتمثل الإضافات في المكافآت التي تستحوذ على ٣٠٧% من الأجر بالإضافة إلى المزايا النقدية ١٠% والمزايا التأمينية ١١% وبدلات ومزايا عينية أخرى ٦٨%، وأكدت أن تعدد الإضافات للأجر الأساسي يؤدي إلى صعوبة استخدام مؤشرات الأجور في ضبط السياسات الاقتصادية وتحديد التكلفة الفعلية لموازنة الأجور.

وعلى الرغم من كل المحاولات من الدولة لزيادة الأجور إلا أن مستوى الأجور يعتبر متدنيا في مصر ومع ذلك فإن وحدة العمل مرتفعة التكلفة بسبب انخفاض مستوى الإنتاجية، وأن تكلفة العامل في مصر مرتفعة للغاية مقارنة ببعض الدول المنافسة، مشيرة إلى أن العامل المصري يحصل على ثلاثة أضعاف أجر العامل الأندونيسي تقريبا رغم أن إنتاجية الأخير أكبر. ولذلك يجب أن تكون سياسة الأجور أداة من أدوات السياسة الاقتصادية في جذب الاستثمارات الجديدة. وأن يكون تحديد الأجور بناء على المهارة والكفاءة وليس الأقدمية والدرجة العلمية.

بعض التوصيات:

- لا يجب أن يقل الحد الأدنى للأجور عن تكلفة الحاجات الأصلية من الضروريات والحاجيات.
- يجب تحريك الحد الأدنى كل فترة زمنية قصيرة في ضوء الارتفاع في الأسعار.

- تأمين الحد الأدنى للمعيشة الكريمة للفقراء وذلك من خلال ربط الأجر
بالأسعار وزيادته الدورية بما يتماشى مع ارتفاع الأسعار فى مصر.
- الاستفادة من التجارب الدولية المطروحة فى هذا الصدد، لقد تبين من
تجارب العديد من الدول ورصد المستويات الفعلية للحد الأدنى للأجور
فى مصر مدى أهمية وجود أكثر من حد أدنى للأجور سواء على
المستوى القومى، أو وفقا لنوع النشاط الاقتصادى.
- التأكيد على أن رفع الحد الأدنى للأجور وحده لا يكفى ما لم يرتبط
بتعديل آليات إدارة السوق والاقتصاد. فالزيادة يمكن أن تفجر موجة
من التضخم بينما المطلوب المزيد من الرقابة على الأسعار وتخفيض
الواردات وتعديل السياسة الزراعية وزيادة الإنتاجية.
- ضرورة أن يكون دور الحكومة منحاذا لدعم القطاعات السلعية
والخدمية المحلية، لتحسين نوعية المعيشة والعمل على زيادة معدلات
النمو والتشغيل ومحاربة الفساد وتجفيف منابعه والتوجه نحو
اللامركزية فى تقديم الخدمات العامة.
- أن يكون دور الحكومة منحاذا لدعم القطاعات السلعية والخدمية
المحلية، لتحسين نوعية المعيشة والعمل على زيادة معدلات النمو
والتشغيل ومحاربة الفساد وتجفيف منابعه والتوجه نحو اللامركزية
فى تقديم الخدمات العامة.
- وضع حد أدنى عادل للأجور يتناسب مع التغيرات والتطورات الدولية
والمحلية وذلك من أجل كفالة أجر معيشى لائق يضمن لكل العمال
الحياة الكريمة والأمان.

الورقة الثانية

نمو خريطة طريق لإصلاح هيكل وسياسات الأجور في مصر

اعداد

د. اشرف العربي

استاذ اقتصاد مساعد (خبير أول)

مركز دراسات السياسات الكلية

نحو خريطة طريق لإصلاح هيكل وسياسات الأجور في مصر

تحتل قضية" الأجور" مكانة بارزة في الأدبيات الدولية والإقليمية والمحلية باعتبارها أحد القضايا المحورية التي تدور في فلكها عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبشرية بشكل عام. وقد اكتسبت هذه القضية زخمًا شديدًا في مصر خلال السنوات الأخيرة، لا سيما في أعقاب ثورة ٢٥ يناير التي نادى بتوفير الحد الأدنى من متطلبات العيش الكريم والعدالة الاجتماعية، بالإضافة إلى مطالب الحرية وحماية الحقوق الإنسانية. ولا شك أن عدم وجود سياسات واضحة ومتكاملة للأجور وضعف الأطر التشريعية والمؤسسية الحاكمة لهذه السياسات، قد شكلت جميعها أسبابًا كامنة وراء إندلاع الثورة. ورغم تحذير العديد من الدراسات الجادة خلال السنوات الأخيرة من عواقب هذا القصور أو التقصير، وما نادى به من ضرورة إتخاذ الإجراءات السريعة اللازمة لإصلاح هيكل وسياسات الأجور بما يضمن حفز النمو الاقتصادي وتحقيق العدالة الاجتماعية في آن واحد، إلا أن متخذي القرار ظلوا- للأسف - غير قادرين على- وربما غير راغبين في - تفعيل توصيات هذه الدراسات. ولعل تعقد قضية" الأجور" وتشابكها وارتباطها الشديد مع العديد من القضايا الشائكة الأخرى، وكذا تراكم الأخطاء والمشكلات على مدى العقود الطويلة الماضية، ظل دائمًا حجر عثرة أمام أي مبادرة حقيقية للإصلاح. ولعلنا نتفق جميعًا على أن استمرار هذا الوضع لم يعد مقبولًا الآن؛ فتحقيق الجانب الأعظم من مطالب الثورة يظل- في تقديري -مرهونًا بوضع سياسة متكاملة للأجور والتشغيل خلال الفترة القادمة تنبثق من استراتيجية شاملة للنمو الاحتوائي **inclusive growth** ومن هذا المنطلق، فإن الورقة الحالية تجتهد في طرح عدد من الأفكار والمقترحات المحددة التي تشكل معالم خريطة طريق لإصلاح سياسات وهيكل الأجور في مصر. ولا ندعي بحال من الأحوال أننا نطرح أفكارًا جديدة، فغالبية هذه الأفكار والمقترحات تم طرحها في دراسات سابقة، ولعل الجديد في تقديري هو تجميع أهم هذه المقترحات ووضعها في إطار قابل للمناقشة والتوافق على مستوى الخبراء والمسؤولين والمهتمين بالشأن الاقتصادي والاجتماعي بشكل عام. وأعتقد أن هذا هو ما نحتاج إليه بشدة خلال المرحلة الراهنة، بعيدًا عن صخب رفع الحد الأدنى للأجور والمطالب الفئوية المشروعة أحيانًا وغير المشروعة في عدد من الأحيان. ولعلّ التشخيص الدقيق لأبعاد القضية هو

الخطوة الأولى لتقديم وصفة ناجحة للعلاج، وهذا ما سنحاول طرحه في القسم الأول من هذه الورقة.

أولاً : أبعاد قضية الأجور في مصر

لا شك أن قضية "الأجور" في مصر هي قضية متعددة الأبعاد، إلا أن غياب الرؤية التنموية الشاملة المبنية على توافق مجتمعي حقيقي ومشاركة واسعة من كافة الأطراف الفاعلة يظل - في تقديرنا - هو السبب الرئيسي الكامن وراء كافة المشاكل التنموية التي تواجهها مصر حالياً، والتي من ضمنها مشاكل "الأجور". وبالإضافة إلى هذا السبب الرئيسي، فإنه يمكن تحديد أهم أبعاد قضية الأجور في مصر فيما يلي:

- ضعف معدل المساهمة في النشاط الاقتصادي: فوفقاً لبيانات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، بلغ حجم قوة العمل في مصر خلال عام ٢٠١٠ حوالي ٢٦,٢ مليون فرد (٢٠ مليون منهم ذكور)، يشكلون نحو ٣٣,٤% من جملة الأفراد في سن العمل (١٥ سنة فأكثر) وينخفض معدل المساهمة بشدة بين الإناث ليصل إلى نحو ١٦% فقط مقارنة بحوالي ٥٠% بالنسبة للذكور. ولعل ما يبرز دلالة هذه الأرقام مقارنتها بنظيرتها في دولة مثل كوريا الجنوبية التي كانت تتساوى مع مصر تقريباً في عدد السكان خلال عقد الستينيات (نحو ٢٤ مليون نسمة في كل منهما) ، والآن يتجاوز عدد سكان مصر الـ ٨٠ مليون نسمة في حين يقل عدد السكان في كوريا الجنوبية عن ٥٠ مليون نسمة (نصفهم في قوة العمل؛ أي ما يعادل حجم قوة العمل في مصر تقريباً).

- البيانات الرسمية لا تعبر بدقة عن حجم المشكلة: ففي حين تقدر البيانات الرسمية أعداد المتعطلين في مصر في عام ٢٠١٠ بحوالي ٢,٤ مليون متعطل، فإنه عندما تم فتح باب التقدم بطلبات للتشغيل في أعقاب الثورة، إتهالت الطلبات على وزارة المالية لتتجاوز الـ ٧ مليون طلب؛ أي أن أعداد الباحثين عن عمل والذين يعتبرون أنفسهم متعطلين يتجاوز بكثير حجم البطالة المقدر رسمياً، ناهيك عن أن الأعداد المطلقة للمتعطلين - وفقاً للمصادر ذاتها - ظلت ثابتة تقريباً خلال الفترة ٢٠٠٥-٢٠١٠.

- المشتغلون بأجر نقدي يشكلون حوالي ٦٢ % من جملة المشتغلين في مصر: ففى
حين يقدر إجمالي المشتغلين في مصر عام ٢٠١٠ بحوالي ٢٣,٨ مليون فرد، فإن نحو
١٤,٨ مليون شخص منهم فقط يعملون مقابل أجر نقدي^١. ومن المشتغلين بأجر
نقدي، يوجد حوالي ٦,٢ مليون فرد (يشكلون نحو ٤٣ %) يعملون في الحكومة
وقطاع الأعمال العام، في حين يقدر نصيب القطاع الخاص بحوالي ٥٤ % من جملة
المشتغلين بأجر (نحو ٨ مليون مشتغل نصفهم يعمل خارج المنشآت) والباقي في
القطاع الاستثماري.

- غالبية المشتغلين بأجر في القطاع الخاص يعملون في ظروف عمل غير جيدة: حيث
تشير بيانات التشرة السنوية المجمعّة لبحث القوى العاملة لعام ٢٠١٠ إلى أنه من بين
كل ١٠٠ مشتغل في القطاع الخاص (داخل المنشآت) يوجد نحو ٥٨ فرد غير مشترك
في التأمينات الاجتماعية و ٧٢ فرد غير مشترك في التأمين الصحي و ٥٩ فرد لا يعمل
بعقد قانوني وأكثر من ٨٨ فرد غير مشترك في نقابة (عمالية أو مهنية). ولا شك أن
ظروف العمل تصبح أسوأ بكثير بالنسبة للمشتغلين في القطاع الخاص (خارج
المنشآت)، حيث تصل النسب السابقة إلى نحو ٨٨ و ٩٦ و ٩٨ و ٩٤ على التوالي.
ورغم أن ظروف العمل تعتبر أفضل بكثير بالنسبة للعاملين في الحكومة وقطاع الأعمال
العام، حيث أن الغالبية العظمى منهم مشتركين في نظم التأمينات الاجتماعية والتأمين
الصحي ولديهم عقود قانونية، إلا أن الملاحظ أن النسبة الأكبر من هؤلاء العاملين غير
منضمين لنقابات سواء عمالية أو مهنية (حوالي ٥٦ % في الحكومة و ٦٠ % في
قطاع الأعمال العام).

- العمل في الحكومة والقطاع العام مازال منتهى الأمل بالنسبة لغالبية الشباب:
فبالإضافة لعوامل الاستقرار والأمان الوظيفي "والتمتع بظروف عمل أفضل وساعات
عمل أقل مقارنة بالقطاع الخاص (حتى المنظم)، فإن البيانات تشير أيضاً إلى أن متوسط
أجر العامل في القطاع العام يزيد بنحو ٥٤ % عن المتوسط المناظر في القطاع الخاص.

(^١) النسبة المتبقية من المشتغلين (حوالي ٣٨%) موزعة على الفئات التالية: "صاحب عمل ويديره ويستخدم
آخريين أو عمال"، ويعمل لحسابه ولا يستخدم أحد، ويعمل لدى الأسرة بدون أجر.

فوفقاً للنشرة السنوية لإحصاءات التوظيف والأجور وساعات العمل التي يصدرها الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، فإن متوسط الأجر الأسبوعي للعامل في القطاع العام بلغ ٤٥٥ جنيه عام ٢٠٠٩ مقارنة بـ ٢٩٦ جنيه فقط في القطاع الخاص^١. ليس ذلك فحسب، بل إن نسبة الزيادة السنوية في متوسط أجر العامل في القطاع العام ترتفع بشكل مستمر عن نظيرتها في القطاع الخاص. ففي حين بلغت هذه النسبة حوالى ٣٢% و ١٢% فى القطاع العام فى عامى ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩ على الترتيب، فإن النسب المناظرة فى القطاع الخاص بلغت نحو ٢٩ و ٨% فى العامين المذكورين على التوالي. ولا شك أن هذه العوامل مجتمعة تجعل القطاع العام مزاحماً للقطاع الخاص فى عملية التشغيل، وتبرر فى الوقت ذاته نتائج استطلاعات الرأي الموجهة للشباب والتي توضح دائماً تفضيل غالبية المبحوثين للعمل فى الحكومة وقطاع الأعمال العام عن العمل فى القطاع الخاص.

- تركز العمالة الأكثر تعليماً فى القطاعين الحكومى والعام، فى حين أن العمالة الأقل تعليماً يتم استيعابها غالباً فى القطاع الخاص. فوفقاً للبيانات الرسمية، يستوعب القطاع الحكومى أكثر من نصف المشتغلين من حملة الشهادات العليا فى مصر، وترتفع هذه النسبة لتصل إلى أكثر من ٧٠% إذا أضفنا القطاع العام، فى حين يصل نصيب القطاع الخاص (خارج الزراعة) إلى أقل من ربع الحاصلين على مؤهلات جامعية أو أعلى. وينقلب الوضع تقريباً بالنسبة للحاصلين على شهادات أقل من المتوسطة (بمسا فيهم الأميين ومن يعرفون بالكاد القراءة والكتابة) حيث يستوعب القطاع الخاص (الزراعى وغير الزراعى) ما يقرب من ٩٠% منهم.

- تراجع مستمر فى نصيب الأجور من الناتج المحلى الإجمالى: فوفقاً لأحدث بيانات الحسابات القومية الصادرة عن وزارة التخطيط، فإن إجمالى الأجور المحلية بلغ حوالى ٢٥٩ مليار جنيه عام ٢٠٠٩ / ٠٨، تمثل نحو ٢٥% من الناتج المحلى الإجمالى فى ذلك العام (١٠٤٢ مليار جنيه تقريباً). ولعل التراجع المستمر لهذه النسبة خلال

^١ (تغطى هذه النشرة منشآت القطاع الخاص التى يعمل بها ١٠ عاملين على الأقل، بالإضافة إلى جميع منشآت القطاع الأعمال/الأعمال العام.

الآخيرة لتتخف من حوالي ٣٣% عام ٢٠٠٣/٠٢ إلى المستوى المشار إليه في عام ٢٠٠٩/٠٨ . إنما يشير بشكل واضح إلى تراجع عدالة توزيع الدخل في المجتمع لغير صالح العمال (الفقراء ومحدودي الدخل) ولصالح الأغنياء (أصحاب الأصول ورؤوس الأموال) ، خاصة إذا علمنا أن الأجور تشكل نحو ٤٥ % من إجمالي مصادر الدخل للفقراء، وأن ما يقرب من نصف المشتغلين بأجر يقعون ضمن شرائح الفقر المختلفة.

-تآكل الزيادة الحقيقية في مستويات الأجور نتيجة لارتفاع معدلات التضخم: فرغم
الزيادة الملحوظة في القيمة الاسمية للأجور (بالأسعار الجارية) خلال السنوات الأخيرة (حيث ارتفعت مثلا من نحو ٢٢٣ مليار جنيه عام ٢٠٠٨/٠٧ إلى نحو ٢٥٩ مليار جنيه في العام التالي، بنسبة زيادة أكثر من ١٦%) ، إلا أن الزيادة الكبيرة في المستوى العام للأسعار (حوالي ١٧ %) وفي أسعار " الطعام والشراب " بشكل خاص (نحو ٢١ %) خلال العام المشار إليه قد حذت تقريبا من أثر زيادة الأجور على مستوى معيشة العاملين بأجر وأسره.

-تحسين الإنتاجية مازال الفريضة الغائبة في الاقتصاد المصري: فوفقا للعديد من
الدراسات، فإن متوسط إنتاجية العامل في مصر يعد من أقل المتوسطات على مستوى المنطقة. ففي حين تقدر تكلفة العمل في مصر بأقل من ربع المتوسط السائد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإن نصيب وحدة الإنتاج من تكلفة العمل unit-labor cost في مصر تعادل تقريبا المتوسط السائد على مستوى المنطقة، كذلك فإنه في حين يقدر متوسط أجر العامل في الأردن وإسرائيل بحوالي ١,٥ و ١١,٤ ضعف متوسط نظيرهما المصري، فإن متوسط نصيب وحدة الإنتاج من تكلفة العمل في هاتين الدولتين يعادل ٠,٥٥ و ١,٩ المتوسط المناظر في مصر.

-تمييز واضح ضد المرأة في القطاع الخاص، وهو ما انعكس في انخفاض متوسط
الأجر الذي تحصل عليه الإناث في هذا القطاع بحوالي ٣٠ % في المتوسط عن نظيره بين الذكور، وهو ما أوضحت الدراسات الحديثة أنه أدى إلى تدني- بل وتراجع-معدل مشاركة الإناث في النشاط الاقتصادي(خاصة مع توقف سياسة التوظيف في الحكومة

والقطاع العام) وارتفاع معدل البطالة بين الإناث إلى أكثر من ثلاثة أضعافه بين الذكور (حوالي ١٩,٣% مقابل ٥,٦% على الترتيب) .

-ضبابية شديدة في مفهوم الأجر في القطاع الحكومي: فالأجر في الأصل هو "عائد عنصر العمل"، ولكن يبدو أن هذا المفهوم غائب تمامًا في المؤسسات الحكومية، فالأمر المؤكد هو أن الزيادات المتتالية في أجور العاملين بالحكومة إنما تمثل محاولة -غير مجدية في تقديري- لملاحقة الزيادات المتسارعة في تكلفة المعيشة، دون أن يتم ربطها بأي شكل من الأشكال بالتحسن في الإنتاجية وبتطبيق مبدأ "الثواب والعقاب". أضف إلى ذلك أن الأجر الأساسي لا يمثل سوى نسبة ضئيلة من إجمالي أجر العامل في الحكومة . فوفقًا لمشروع الموازنة العامة للدولة لعام ٢٠١٢ / ١١ ، بلغ إجمالي الأجر وتعويضات العاملين "حوالي ١١٧,٥ مليار جنيه، تشكل الأجر الأساسية أقل من ١٨% منها (٢٠,٧ مليار جنيه) ، في حين تتضمن النسبة المتبقية (حوالي ٨٢%) الأجر المتغيرة (الوظائف المؤقتة والمكافآت والبدلات النوعية والمزايا النقدية والعينية)، والمزايا التأمينية واحتياطيات لمواجهة الزيادات في الأجر .ومن الملاحظ أن بند الاحتياطيات قد تجاوز الـ ٢١ مليار جنيه في مشروع الموازنة مقارنة بنحو ٧ مليار جنيه فقط في موازنة العاميين السابقين .

-تباينات واضحة وغير مبررة في مستويات الأجر الحكومية بين القطاعات وداخل القطاع الواحد: أدى هذا الخلل الشديد في هيكل الأجر الحكومية وتدني نصيب الأجر الأساسي من إجمالي الأجر الذي يحصل عليه العامل إلى وجود تباينات واضحة وغير مبررة في أغلب الأحيان بين أجور العاملين ليس في القطاعات المختلفة فحسب، بل وداخل القطاع الواحد والمؤسسة الواحدة أيضًا . ولا شك أن استمرار هذه التباينات دون وجود معايير موضوعية واضحة وشفافة لأسباب هذه التفاوتات (مثل الكفاءة والخبرة) .. سيشكل - في تقديري - قنبلة موقوتة توشك أن تنفجر في أي لحظة. أضف إلى ذلك ما أدى إليه التجزؤ الشديد في سوق العمل المصري من تفاوت ملحوظ في مستويات الأجر وفي آليات تحديد هذه الأجر فيما بين أسواق العمل المختلفة.

- الاستجابة للضغوط الحالية دون سياسة واضحة للأجور ستزيد القضية تعقيداً : ففي ظل تواصل المظاهرات والاعتصامات المطالبة بتثبيت العمالة المؤقتة وزيادة الأجور وإقرار حد أدنى للأجور لا يقل عن ١٢٠٠ جنيه، وما سينتج عنه من استجابة متوقعة لهذه المطالب وتثبيت ما لا يقل عن نصف مليون موظف (بعقود مؤقتة على الباب الأول في الموازنة) ، ورفع نسبة الحوافز للعاملين في الحكومة لتصل في حدها الأدنى إلى ٢٠٠ % من الأجر الأساسي، بحيث لا يقل أدنى أجر شامل يحصل عليه موظف الحكومة عن ٧٠٠ جنيه شهرياً. ورغم أن المطالب السابقة مشروعة تماماً، فإن الاستجابة لها دون وضع إطار عام وسياسة واضحة للتشغيل والأجور في الحكومة، وفي ظل غياب آليات محددة لضمان تطبيق ذلك على العاملين في القطاع الخاص، سيؤدي إلى تعقد القضية واستمرار الحكومة كقطاع جاذب للعمالة، وهو ما يتناقض تماماً مع التوجه العام للحكومة بشأن الاعتماد على القطاع الخاص كفاعل رئيسي في النشاط الاقتصادي.

- الضعف الشديد في الإطار التشريعي والمؤسسي المنظم لسوق العمل وسياسات الأجور في مصر : فهناك قانونان رئيسيان في هذا الخصوص؛ الأول هو قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والذي تسري أحكامه على "العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلي، وكذلك العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم"، والثاني هو قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ والذي يعتبر القانون العام الذي يحكم علاقات العمل وتسري أحكامه على العاملين "مقابل أجر" في القطاع الخاص من غير "عمال الخدمة المنزلية ومن في حكمهم، وأفراد أسرة صاحب العمل الذين يعولهم فعلاً". والحقيقة أن القانون الأول رغم ما به من مزايا وإيجابيات عديدة، إلا أنه أصبح لا يتناسب مع الواقع الاقتصادي المعاش وما شاهده من تحولات جذرية خلال العقود الثلاثة الأخيرة، خاصة فيما يتعلق بربط الأجور والمزايا النقدية والعينية بمعدلات الأداء الفعلية ومستويات الانتاجية؛ واختلال هيكل الأجور وتدني مستوياتها؛ وقواعد الاستغناء عن العمالة؛ وفي ظل تغشي مظاهر الفساد الإداري .. وغيرها من الأمور التي تتصل مباشرة بكفاءة أداء سوق العمل. أما قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣، فرغم أنه عالج العديد من

السليبيات التي عانى منها القانون السابق رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١ ، واعتبر بمثابة خطوة هامة على طريق تحسين مناخ الاستثمار في مصر، إلا أنه لم ينجح حتى الآن في توفير الإطار التشريعي الملائم لحفز الداخلين الجدد لسوق العمل على التوجه للعمل في القطاع الخاص. وهنا تجدر الإشارة إلى أن فعالية هذه القوانين والأطر التشريعية في تحقيق أهدافها، إنما هو رهن بالالتزام الأطراف المشاركة- من حكومة ومؤسسات قطاع أعمال عام وخاص -بهذه القوانين والتشريعات، وإيجاد آليات لفرض احترام الجميع لهذه الأطر المؤسسية والتشريعية. فرغم أن قانون العمل مثلاً يحدد بوضوح قواعد التعيين والفصل من الخدمة، فإن عدم الالتزام بهذه القواعد أصبح للأسف ظاهرة عامة ليس في القطاع الخاص فحسب بل وفي الحكومة وقطاع الأعمال العام. ولعل أبرز مثال على ذلك انتشار ظاهرة "توريث الوظائف" وإعطاء أولوية" لأبناء العاملين" وانتشار "الواسطة" و"المحسوبية" في الوظائف أو العقود الحكومية والعامرة رغم أن هذه الظاهرة تتعارض تمامًا مع مبدأ تكافؤ الفرص الذي أكد عليه قانون العمل. ومن الأمثلة البارزة أيضًا في هذا المجال، تلك الظاهرة التي أصبح متعارف عليها "في الكثير من مؤسسات القطاع الخاص والمتعلقة بإجبار العمال على توقيع خطابات استقالة" استمارة ٦ " بالالتزام مع استلامهم للعمل، بما يضمن إسقاط جميع حقوقهم القانونية عند الاستغناء عنهم، وهو ما يتعارض تمامًا مرة أخرى مع القواعد والنظم التي نصّ عليها قانون العمل المصري.

-عدم وجود سياسة للحد الأدنى للأجور وعدم تفعيل دور المجلس القومي للأجور: فمن القضايا شديدة الارتباط بالإطار المؤسسي والتشريعي المنظم لعلاقات العمل في السوق المصري، تلك الخاصة بموضوع" الحد الأدنى للأجور". فوفقًا للمادة رقم ٣٤ من قانون العمل،" تم إنشاء مجلس قومي للأجور برئاسة وزير التخطيط يختص بوضع الحد الأدنى للأجور على المستوى القومي بمراعاة نفقات المعيشة، وبإيجاد الوسائل والتدابير التي تكفل تحقيق التوازن بين الأجور والأسعار". وبغض النظر عن الجدل الدائر في الأدبيات حول مزايا وعيوب سياسة الحد الأدنى للأجور، والقواعد التي يتم على أساسها وضع هذا الحد الأدنى وآليات تغييره عبر الزمن، فإن الواقع الفعلي في مصر يشير إلى أن الحد الأدنى للأجور قد تم تعديله بشكل دوري معقول (كل أربع سنوات على الأكثر) خلال

عقد السبعينيات، إلا أنه قد تجمّد منذ القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٨٤ ، الذي رفع الحد الأدنى لأجور العاملين في الحكومة والقطاع العام والخاص إلى ٣٥ جنيه شهرياً . ورغم أن الحد الأدنى الفعلي السائد حالياً سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص المنظم قد تجاوز بكثير الحد الأدنى المحدد قانوناً، إلا أن عدم إيجاد آلية دورية لمراجعة الحد الأدنى بانتظام بما يتناسب مع المستجدات الاقتصادية والاجتماعية إنما يعدّ في حد ذاته دليلاً آخر على عدم كفاءة الأطر التنظيمية والتشريعية الحالية.

ضعف التنظيمات العمالية والنقابية القائمة وسيطرة الحكومة على هذه التنظيمات: يعدّ أحد أهم السلبيات التي يعاني منها سوق العمل المصري . وقد انعكس ذلك بشكل واضح في انتشار ظاهرة الاحتجاجات والإضرابات والاعتصامات في مصر خلال الفترة الأخيرة . فوفقاً لمركز الأرض لحقوق الإنسان، بلغ عدد الاحتجاجات خلال عام ٢٠٠٩ أكثر من ٧٠٠ احتجاج تنوعت أسبابها بين عدم صرف مستحقات وفصل أو نقل تعسفي وعدم التعيين وتعتت الإدارات وضعف الأجور وغلق وتصفية المصانع أو الشركات والإجبار على الخروج للمعاش المبكر وعدم توافر الاشتراطات الصحية أو نقص الإجراءات الوقائية في أماكن العمل .. وغيرها من الأسباب الأخرى . وشارك في هذه الاحتجاجات معلمين وموظفي هيئة البريد والضرائب العقارية وسائقي وأصحاب الشاحنات وعمال شركة النيل لحجل الأقطان وخبراء وزارة العدل وعمال غزل شبين وطنطا للكتان والزيوت ... وغيرهم . ولاشك أن انتشار هذه المظاهر واتساع نطاقها والمشاركين فيها، وإن كان يعكس ظاهرة إيجابية في حد ذاتها، إلا أنه يعبر في الوقت ذاته على ضعف التنظيمات العمالية والنقابية القائمة وعدم مراعاتها لمصالح نسبة متزايدة من العاملين في سوق العمل المصري ¹ .

ثانياً: ملامح خارطة الطريق المقترحة لإصلاح هيكل وسياسات الأجور في مصر حاولنا في القسم السابق إلقاء الضوء على أهم أبعاد قضية الأجور في المجتمع المصري، وذلك تمهيداً لطرح ملامح خارطة الطريق المقترحة لإصلاح هيكل وسياسات

¹ (لمزيد من التفاصيل يمكن الاطلاع على الموقع الإلكتروني لمركز الأرض لحقوق الإنسان : www.ichr_eg.org

الأجور في مصر خلال مرحلة ما بعد ٢٥ يناير، بما يضمن تحقيق هدف النمو الاقتصادي المستدام، الذي لا يتطلب مراعاة اعتبارات الكفاءة الاقتصادية فحسب بل اعتبارات العدالة الاجتماعية أيضًا. وفيما يلي أهم ملامح الإصلاحات المقترحة.

ولعل نقطة البدء الرئيسية هي التأكيد على أن أي محاولة جادة ومستدامة لإصلاح هيكل وسياسات الأجور في مصر خلال المرحلة القادمة لا يمكن أن تتم في معزل عن استراتيجيات وسياسات متكاملة للنمو الاقتصادي المستدام. ويقترح في هذا الصدد **تبني استراتيجية جديدة ومتكاملة للنمو الاحتوائي inclusive growth** تتضمن سياسات وآليات واضحة ومحددة للتشغيل وتوفير فرص العمل المنتجة، كما تتضمن أيضًا تحديدًا دقيقًا لدور شركاء التنمية- خاصة الحكومة والقطاع الخاص- في هذا المجال، بحيث تتكامل الأدوار ويلتزم الجميع بالقيام بالدور المنوط به في هذه الاستراتيجية، على أن تكون هناك خطط بديلة دائمة للحكومة لمواجهة أي قصور أو تقصير من القطاع الخاص باعتباره المشغل الأساسي للعمالة في الاقتصاد المصري . فالنمو الاقتصادي المستدام يتطلب بالضرورة الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة- وفي مقدمتها الموارد البشرية- من خلال برامج إنتاج واستثمار محفزة للعمل المنتج والتشغيل الكامل لقوة العمل. وهنا يجب التأكيد على ضرورة إعادة النظر في نمط الاستثمار الحالي وإعادة توجيه الموارد النادرة إلى القطاعات والأنشطة كثيفة التشغيل وبالتالي لابد من زيادة النصيب النسبي للاستثمار في قطاعات الزراعة والصناعات التحويلية كثيفة استخدام العمل، وتحقيق التوازن المطلوب في توجيه الاستثمارات بين الصادرات التقليدية كثيفة العمل والصادرات الجديدة غير التقليدية في القطاعات السلعية والخدمية. والحقيقة أن إعادة تخصيص الاستثمارات لصالح القطاعات الإنتاجية كثيفة العمل يستدعي تدخلًا حاسمًا من قبل الدولة لتحفيز وتوجيه القطاع الخاص (المستثمر الرئيسي حاليًا) للاستثمار في هذه القطاعات من خلال أدوات السياسة المالية والنقدية والتجارية، وغيرها من السياسات العامة المتاحة لديها. وكما تبين من التحليل السابق، فإن النساء والشباب همها أكثر الفئات تضررًا من الأوضاع الحالية لسوق العمل في مصر، وهو ما يستدعي إيلاء اهتمام خاص لهاتين الفئتين في أي استراتيجية للتشغيل

وللنمو الاحتوائي، والنظر في إعطاء حوافز إضافية- مالية ونقدية - للقطاع الخاص لتشغيل وتدريب النساء وحديثي التخرج.

ويستلزم الأمر كذلك تصميم استراتيجيات متكاملة للتشغيل والأجور تتيح فرصاً متكافئة في سوق العمل أمام كافة الراغبين في العمل والقادرين عليه، وتتيح تفعيل دور العمل المنتج كأحد أهم آليات الحراك الاجتماعي وانتقال الأفراد من شريحة اجتماعية إلى شريحة أعلى. فمرحلة ما قبل ثورة ٢٥ يناير كانت مليئة بالدلائل على أن الفقراء يعانون من تمييز واضح داخل سوق العمل في مصر. فمن ناحية، لا تتناسب المهارات التي اكتسبها هؤلاء أثناء التعليم مع متطلبات العمل في القطاع الخاص المنظم، كما يقف عدم امتلاكهم لرأس مال اجتماعي (علاقات ومعارف) ... حجر عثرة أمام حصولهم على فرصة عمل في القطاع الحكومي أو العام- خاصة في ظل تساؤل فرص العمل الجديدة في هذين القطاعين خلال العقود الأخيرة- وهو ما يدفعهم في النهاية إما للتعرض لشبح البطالة أو قبول العمل في القطاع غير الرسمي حيث الأجور متدنية وظروف العمل غير لائقة. ولا شك أن المرحلة القادمة تستلزم القضاء على كافة أشكال التمييز ضد الفقراء والنساء، وتمكين هؤلاء من الحصول على فرصة عمل منتجة ولائقة. ولعل الخطوة الأولى في هذا التمكين هي توفير فرص متكافئة للتعليم والتدريب الجيد للجميع بغض النظر عن الخلفية الاجتماعية أو النوع.

أما فيما يتعلق بالإطار المؤسسي والتنظيمي لسوق العمل، فإن الأمر يتطلب مراجعة شاملة لجميع القوانين والتشريعات المنظمة لسوق العمل وفي مقدمتها القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ وقانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات، والإسراع بتعديل هذه القوانين بما يتناسب مع التطورات الأخيرة، ومع مواثيق العمل الدولية، وبما يتجنب السلبيات التي أظهرها التطبيق العملي لهذه القوانين خلال الفترة الماضية. ويتطلب الأمر معالجة شاملة ومتكاملة للسلبيات التي تعاني منها هذه القوانين، وليس مجرد معالجة جزئية لواحد أو أكثر من هذه السلبيات على النحو الذي طرح مؤخراً في مشروع قانون الوظيفة العامة وقانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات الجديدين. فعلى الرغم من أن التعديلات المطروحة قد تقدم بديلاً أفضل لما هو قائم

حاليًا، إلا أنها تظل في تقديرنا -قاصرة عن تقديم العلاج الحاسم والشامل للخلل الحالي في الإطار التشريعي المنظم لسوق العمل في مصر. ولعل الوقت قد حان لطرح" قانون عمل موحد" يطبق معايير شفافة وعادلة على الجميع دون تفرقة على أساس قطاع أو نشاط، ويحقق التوازن المطلوب بين حقوق العمال وأصحاب العمل، ويوفر بيئة صالحة للعمل اللائق، ويصلح من الخلل الحالي في هيكل الأجور، ويربط بين الأجر والإنتاجية، ويعتمد مبدأ الثواب والعقاب، ويقضي على كل أشكال الفساد والمجاملة والمحسوبية، ويؤكد على" الكفاءة" كمعيار وحيد للحصول على وظيفة وللتقدم أثناء العمل. ليس ذلك فحسب، بل يجب أن يتضمن هذا القانون ولائحته التنفيذية من الآليات ما يضمن التزام جميع الأطراف- دون تمييز -بنصوص القانون، ويفرض عقوبات رادعة على كل من يخالف بنوده سواء من أصحاب العمل أو من العمال.

ويستلزم إصلاح الإطار المؤسسي والتنظيمي لسوق العمل أيضًا تقوية اتحادات العمال والنقابات العمالية وضمان استقلاليتها التامة، وهو ما سيكون من شأنه تدعيم القدرة التفاوضية الجماعية لممثلي العمال، جنبًا إلى جنب مع منظمات قوية لأصحاب الأعمال، الأمر الذي سيؤدي في النهاية إلى وضع إطار مؤسسي ملائم للتفاوض المتكافئ والوصول إلى صيغ توافقية في القضايا محل الخلاف مثل مستويات الأجور وبيئة العمل والحد الأدنى للأجور... وغيرها. فقد أوضح التقرير العالمي للأجور لعام ٢٠٠٨ الصادر عن منظمة العمل الدولية أن تعزيز آليات التفاوض الجماعي في سوق العمل يساعد على تقوية العلاقة الطردية بين النمو الاقتصادي وارتفاع معدلات الأجور. فقد تم ملاحظة أنه في الدول التي تشمل فيها المفاوضة الجماعية أكثر ٣٠% من العاملين، فإن أي زيادة بنسبة ١% في النمو الاقتصادي يصاحبها نمو بنسبة ٠,٨٧% في الأجور، وهو ما يمكن تفسيره جزئيًا بأن المفاوضة الجماعية تساعد على تعزيز العلاقة بين الإنتاجية والأجور. وفي هذا الإطار، فإن الأمر يتطلب أيضًا مراجعة دور المجلس القومي للأجور الذي تم إنشاؤه وفقًا لقانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣، وتقييم أداءه خلال السنوات السابقة، بما يضمن تعزيز دوره خلال المرحلة القادمة كواحد من أهم الآليات التي وضعها قانون العمل لتنظيم علاقات العمل- خاصة ما يتعلق منها بالأجور - بين العمال وأرباب العمل. فلا شك أن إيجاد آليات تتسم بالعدالة والكفاءة لفض

المنازعات بين الأطراف المعنية سيكون له مردود إيجابي كبير على كفاءة أداء سوق العمل، خاصة وأن تسوية المنازعات حالياً- سواء الفردية أو الجماعية- تمر بمراحل متعددة وتستغرق وقتاً طويلاً نسبياً ويتعدد الطعن فيها.

ومن المتطلبات الأساسية لدعم الإطار المؤسسي والتنظيمي لسوق العمل في الفترة القادمة أيضاً ضرورة توفير قواعد بيانات منطوية ومتكاملة ومدققة عن جانبي العرض والطلب في سوق العمل، بحيث يتم إتاحة هذه البيانات بشفافية لجميع المتعاملين في هذا السوق. فعلى الرغم من التقدم الملموس في جودة إحصاءات سوق العمل ومستوى إتاحتها خلال السنوات الأخيرة، إلا أنها مازالت تعاني من العديد من أوجه القصور وعدم الاتساق. ولعل إصدار قانون المعلومات الجديد بعد تنقيحه سيكون نقطة الانطلاق الأساسية في هذا الإطار. فمصر تتميز عن العديد من الدول النامية الأخرى بأن لديها رصيد متراكم من الخبرات والتجارب التي يمكن البناء عليها لتطوير قواعد البيانات المشار إليها. ولعل تجربة المرصد المصري للتعليم والتدريب والتشغيل تعتبر خير مثال على ذلك، وهي تحتاج فقط- في تقديرنا- إلى مزيد من التنسيق وتوحيد الجهود مع الجهات المختلفة، بالإضافة إلى التوعية المجتمعية بأهمية مثل هذه المبادرات الجادة التي يمكن إذا تم تطويرها وأحسن استغلالها أن توفر قواعد البيانات المتكاملة التي يتم على أساسها اتخاذ القرارات الرشيدة سواء من قبل الأسر أو العاملين أو المسؤولين التنفيذيين في الحكومة ومنظمات الأعمال. كذلك فإن مكاتب العمل التابعة لوزارة القوى العاملة والهجرة والمنتشرة في مختلف أنحاء الجمهورية يجب أن يكون لها أيضاً دور أكثر فعالية في هذا المجال خلال الفترة القادمة، وهو ما يستلزم تطويرها وتشجيع تأسيس وكالات توظيف خاصة، يتم ربطها بشبكة المعلومات الموحدة لسوق العمل.

وبالإضافة إلى هذه الشروط المسبقة prerequisites اللازمة لنجاح أي محاولة لإصلاح هيكل وسياسات الأجور في مصر، فإن هناك حاجة ملحة لإنهاء "فوضى الأجور" في القطاع الحكومي، حيث يجب توحيد مفهوم الأجر وإلغاء التفرقة الوهمية بين ما يسمى بالأجور الأساسية والمتغيرة. فتبسيط مفهوم الأجر هو المدخل الحقيقي لربط

الأجور بالإنتاجية، وتفعيل مبدأ المحاسبية، والقضاء على التباينات غير المبررة في مستويات الأجور، والاتفاق على حد أدنى عادل للأجور على المستوى القومي، يقابله حدًا أقصى مناسب في المؤسسات الحكومية والعامّة يضمن تحقيق متطلبات العدالة الاجتماعية. وهنا تجدر الإشارة إلى أن استمرار الحلول الجزئية المؤقتة لمثل هذه القضايا الهيكلية لن يؤدي إلا إلى مزيد من الاختلالات والتشوهات في هيكل الأجور القائمة.

وأخيرًا وليس آخراً، فإن الإصلاح الحقيقي لهيكل الأجور في مصر في المديين المتوسط والطويل إنما يستلزم إصلاحاً هيكلياً في نظم التعليم والتدريب القائمة؛ فالحرمان من حق الحصول على فرصة تعليم "جيد المستوى" هو الحلقة الأولى من الدائرة المفرغة لضعف الانتاجية وانخفاض الأجور ومعدلات النمو الاقتصادي وانتشار الفقر بمفهومه البشري الواسع. كذلك فإن إصلاح وتطوير منظومة التدريب والتأهيل الفني والمهني هي الحل السريع والفعال لمشكلة نقص المهارات وعدم ملامتها لاحتياجات سوق العمل. ومن هذا المنطلق، فإن تبني برنامج قومي للتدريب خلال الفترة القادمة هو أمر حيوي، بحيث يستهدف هذا البرنامج بشكل واضح علاج الخلل القائم بين مخرجات التعليم واحتياجات سوق العمل التنافسي ليس داخل مصر فحسب، بل وخارجها أيضاً.

وختاماً، يجب التأكيد مرة أخرى على أن الوقت قد حان لتقديم منظومة متكاملة لإصلاح هيكل الأجور وسياسات التشغيل في مصر خلال الفترة القادمة، ونأمل أن تساعد الورقة الحالية - بجانب المحاولات الجادة الأخرى - في طرح بعض ملامح هذه المنظومة المتكاملة، وذلك تمهيداً لفتح حوار مجتمعي موسّع وهادئ للتوافق حول حلول موضوعية لهذه القضايا الشائكة التي طالما حدثت من إمكانات التنمية الشاملة في مصر خلال الفترة الماضية.

مناقشات وتوصيات جلسة الخبراء

حول

إصلاح هيكل الأجور في مصر

حظى موضوع إصلاح هيكل الأجور بمناقشات كثيرة تتناسب مع أهمية هذا الموضوع الذي يمس حياة الشعب المصري.

ومن خلال المناقشات اتفق الحاضرون علي ضرورة عدم اختزال موضوع الأجور في مجرد تحديد الحد الأدنى للأجور وإنما لابد من الدراسة المتأنية لعلاقة تحديد هذا الحد الأدنى بتوزيع الدخل والعدالة الاجتماعية من ناحية وضرورة ان يرتبط هذا الحد بوظائف مختلفة وسلم وظيفي متدرج يتناسب مع المؤهلات وطبيعة العمل والأداء والخبرة دون التغاضي عن حد أدنى يضمن للعامل ما يحتاجه من ضرورات الحياة من غذاء، ومسكن ورعاية صحية... الخ (*) ..

وعلي هذا كانت التوصيات التي توصل إليها هذا اللقاء كالتالي:

١ - ضرورة عدم الفصل بين سياسة ملائمة للأجور وبين سياسة تنمية شاملة

(سياسة إصلاح اقتصادي حقيقي) وخاصة في ظل الظروف الراهنة .

٢ - العمل على تحسين الإنتاجية بتوفير الشروط اللازمة لذلك إنسانياً (تغذية ورعاية صحية الخ) وفنياً من خلال التدريب المستمر كذلك الاعتماد علي وسائل الإنتاج الأكثر تقدماً وتكنولوجيا الإنتاج المتطورة .

٣ - ضرورة وضع نظام للإثابة ويكون مرتبط بإنتاجية العامل وفي نفس الوقت يحقق مصالح كل من العمال وصاحب العمل حتى لا نواجه بتسريح أعداد كثيرة من العمال .

٤ - التدرج في معدل الأجر طبقاً للتدرج في الإنتاجية وكذلك مراعاة معدلات التضخم السائدة في المجتمع مع وجود آلية لمراجعة وتعديل الحد الأدنى للأجور وفقاً للظروف الاقتصادية والاجتماعية السائدة، كما تشمل علي عقوبات واضحة في حالة عدم التطبيق مع تحديد جهات تتولي مسئولية مراقبة تطبيق النظام وآليات للمراقبة .

(* تعريف منظمة العمل الدولية للحد الأدنى للأجور هو " الواجب اعطاؤه للمشتغلين بحيث يكفل الاحتياجات الدنيا للمشتغل واسرته في ظل كل الظروف الاقتصادية .

٥- ضرورة توافر قاعدة بيانات دقيقة وتفصيلية وحديثة عن مستويات الأجور في القطاعين العام والخاص ، مع توافر نظرة شاملة لتنمية القطاع الخاص لكي يستوعب عمالة أكثر وفي نفس الوقت تعالج التشوهات الموجودة في القطاع الحكومي من تكديس للعمالة غير المنتجة ، والتي تمثل مشكلة مالية حقيقية لتوفير التمويل اللازم لزيادة الأجور بالمستوى المنشود .

٦- العمل على تحفيز الاستثمار الي قنوات إنتاجية تستطيع استيعاب العمالة الفائضة .

٧- اعادة هيكلة المجلس القومي للأجور المسنول عن تحديد الحد الأدنى للأجور في مصر ليضم تمثيلاً متوازناً لكافة أطراف سوق العمل . (العمال وأصحاب العمل والحكومة) بالإضافة الى أطراف مستقلة لحسم الخلافات التي قد تنشأ بين هذه الأطراف.

٨- ضرورة مشاركة المجتمع المدني ممثلاً في طرفين أساسيين هما : جمعيات أصحاب الأعمال ، ونقابات العمال في تحديد الحد الأدنى للأجور وإقراره وتفعيله بموجب القانون .

٩- ضرورة الاستفادة من التجارب الدولية (الهند-الصين وغيرها) في وضع حد أدنى للأجور يأخذ في اعتباره البعد المكاني ومستويات التشغيل ونوع النشاط الاقتصادي .

الواقع أن الحلقة لم تتعرض لموضوع الحد الأقصى للأجور على أهميته حيث يتوقف عليه التوازن الاجتماعي المطلوب في المجتمع.

وقد يكون من المفيد مناقشة هذا الأمر في حلقة قادمة (ان شاء الله) ..

المشاركون في لقاء الخبراء

أولاً : من داخل المعهد

أ.د. فادية عبد السلام	مدير المعهد
أ.د. اجلال راتب العقيلي	مستشار مركز العلاقات الاقتصادية الدولية
أ.د. نفيسة ابو السعود	مستشار مركز دراسات البيئة وإدارة الموارد الطبيعية
أ.د. ابراهيم العيسوي	مستشار مركز دراسات السياسات الكلية
أ.د. ايمان الشرييني	مستشار مركز دراسات الاستثمار وتخطيط وإدارة المشروعات
أ.د. نيفين كمال حامد	مركز دراسات السياسات الكلية
أ.د. حسام الدين نجاتي	مدير مركز دراسات البيئة وإدارة الموارد الطبيعية
د. فوزية الدميرى	مركز التوثيق والنشر
د. عماد عبد القادر	مكتب مدير المعهد
أ. مريم رؤوف فرح	مركز العلاقات الاقتصادية الدولية
أ. احمد رشاد الشرييني	مركز العلاقات الاقتصادية الدولية

ثانياً : المشاركون من خارج المعهد :

أ.امال فؤاد محمد حسن	مدير عام احصاءات العمل /الجهاز المركزى للاحصاء
أ. عبد الحميد عبد اللطيف محبوب	استاذ بكلية التجارة /الزقازيق
أ.د. محيا على زيتون	استاذ /جامعة الأزهر
أ. حامد مصطفى أبو جمرة	مستشار بالامم المتحدة سابقا
أ. هبة السيد محمد سيد احمد	باحث اقتصادى (دكتوراه) / الزقازيق
أ. اسماعيل حسن صيام	خبير اقتصادى/مصرفى
أ.د. مختار الشريف	أستاذ الاقتصاد /مركز بحوث الصحراء
أ. عادل العزبى	نائب أول الشعبة العامة للمستثمرين
أ. أميرة صالح	صحفية/المصرى اليوم

أ. مريم بدر الدين	صحفية/اليوم السابع
د. صلاح جودة	مركز الدراسات الاقتصادية
أ. سحر سلام	صحفية /الدستور
أ. نبال عبد النبي أحمد كشك	
أ. شيرين حسن الشواربي	استاذ مساعد بكلية الاقتصاد /جامعة القاهرة
أ. عبد الرشيد هلال	حزب التجمع
أ. وليد شاهين	صحفي
أ. ماجدة قنديل	المدير التنفيذي/المركز المصري للدراسات الاقتصادية
أ.د. ماجدة شلبي	رئيس قسم الاقتصاد /حقوق بنها ، عضو هيئة التدريس بالقسم الفرنسي/كلية الاقتصاد والعلوم السياسية