معهد التخطيط القومى

لقـــاء الخبراء

سلسلة أوراق اقتصاديـــة

العـــدد رقم (٣)

سبتمبر

٢٠٠٥

جمهورية مصر العربية - طريق صلاح سالم - مدينة نصر-القاهرة مكتب بريد مدينة نصر رقم ١١٧٦٥

A.R.E. Salah Salem St. Nasr City, Cairo P.O. Box: 11765 Nasr City

معهد التخطيط القومي

لقاء الخبراء

سلسلة أوراق اقتصادية

العدد رقم (٣)

سبتمبر

٢٠٠٥

تقديم

يصدر العدد الثالث من سلسلة الأوراق الاقتصادية لمتابعة أهم القضايا الجارية علي الساحة الاقتصادية،ويمثل أيضا محصلة ونواتج لقاءات الخبراء بالمعهد لتطرح مقترحات وتصورات للحلول الممكنة لما تثيره هذه القضايا .

ويتناول هذا العدد عدة موضوعات هى علي الترتيب :

- التعدى على الأراضى الزراعية : الأسباب ووسائل الحماية
- القطاع غير المنظم : المفاهيم – المشاكل
- برنامج دعم الغذاء في مصر

هذا وقد شارك فى إعداد الأوراق الخلفية أساتذة وخبراء هم على ترتيب ورود الموضوعات ..

- أ.د . عبد القادر دياب
- أ. د. عزيزة عبد الرازق ، د. أبو الفتوح أبو العطا ، أ. محمد محمد مرسى
- أ.د. علا سليمان الحكيم

وتأمل لجنة الندوات والمؤتمرات بالمعهد فى أن يكون كل ما تقدمه هذه السلسلة الاقتصادية ملبياً لاحتياجات رسم السياسات واتخاذ القرارات في ضوء رؤى علمية لبعض المتخصصين والتنفيذيين وذوى الاهتمام.

والله ولى التوفيق ،،

منسق لجنة الندوات والمؤتمرات

(أ.د/فادية محمد عبد السلام)

ورقة للمناقشة

حول

"التعدي على الأراضي الزراعية"
"الأسباب ، ووسائل الحماية"

اعداد

أ.د. عبد القادر دياب

مستشار ومدير مركز

دراسات الاستثمار وتخطيط وادارة المشروعات

بمعهد التخطيط القومي

مقدمة :

على الرغم من الزحف العمرانى المتواصل على الأراضى الزراعية منذ بداية عقد الستينات وحتى الوقت الراهن إلا أن هذه القضية لم تحظى بالمناقشات والإهتمام الجاد من قبل المؤسسات الرسمية والشعبية إلا في الوقت الحاضر أمام الشعور بالنتائج السلبية لهذه الظاهرة على الأمن الغذائى للمجتمع وأبعادها الإقتصادية غير المباشرة على التنمية الإقتصادية بشكل عام. وإذا كانت قضية الزحف العمرانى على الأراضى الزراعية لم تحظى بالمناقشات والإهتمام الكافى في العقود القليلة الماضية فإن ذلك قد يعزى إلى صغر معدلات النمو في هذه الظاهرة (بالقياس إلى مساحة الأراضى الزراعية) من ناحية، وكبر حجم الأهداف المعلنة لخطط التنمية الزراعية حول المساحات المستهدف إستصلاحها وإستزراعها من الأراضى الجديدة من ناحية أخري وهو ما يمكن أن يستنتج منه إمكانية تعويض النقص في مساحة الأراضى الزراعية القديمة والناشئ عن الزحف العمرانى عليها، مع تحقيق إضافات إليها من الأراضى الجديدة. فإذا كانت مساحة الأراضى الزراعية تقدر مع بداية عقد الستينات من القرن الماضى بنحو ٦,١ مليون فدان، وإذا كان ما أستقطع منها لأغراض التعمير وغيرها (بتبوير وتجريف) خلال الفترة ١٩٨٣- ١٩٩٥ (وعلى سبيل المثال) يقدر بنحو ٨١,٥ ألف فدان[1] وبمتوسط سنوي يبلغ نحو ٦,٣ ألف فدان وبما نسبته ٠,١% من إجمالى مساحة الأراضى الزراعية في بداية عقد الستينات، إلا أن الأهداف المعلنة لخطط التنمية الزراعية حول إستصلاح الأراضى الجديدة بغرض الزراعة تراوحت تقديراتها المخططة ما بين ١٠٠-١٥٠ ألف فدان سنويا خلال هذه الفترة، وبنسبة تتراوح ما بين ١,٦%-٢,٥% من مساحة الأرض الزراعية في بداية عقد الستينات.

إن الحد الأمثل لما يجب أن تكون عليه مساحة الأراضى الزراعية وعند أدنى مستوياتها بغرض الحفاظ على متوسط نصيب الفرد منها وظهور نتائج التنمية الزراعية على المجتمع الزراعي والإقتصاد الوطنى (من خلال زيادة الإنتاجية الزراعية) يستلزم زيادتها بمعدلات سنوية مماثلة لمعدل الزيادة في التعدادات السكانية، والتى بلغت نحـــــو

---

[1] منتدي العالم الثالث، الزراعة والغذاء في مصر، مكتبة دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠١.

٦٦,٥٥٢ مليون نسمة مع بداية عام ٢٠٠١ مقابل ٢٦,٠٨٥ مليون نسمة في عام[١] ١٩٦٠. فإذا كان معدل النمو السنوي في أعداد السكان خلال الفترة ما بين هذين العامين يقدر بنحو ٢,٣٦%، فإن الحد الأمثل لمساحة الأراضى الزراعية عند أدنى مستوياته في ظل هذه الفرضية يفترض أن يصل إلى نحو ١٥,٥١ مليون فدان مع بداية عام ٢٠٠١. ومع ذلك فمن الملاحظ وجود فجوة كبيرة ما بين الأهداف التقديرية المعلنة لخطط التنمية الزراعية حول إستصلاح الأراضى الجديدة، وإنجازاتها الفعلية في هذا الشأن، حيث تشير الإحصاءات عن المساحات المستصلحة من الأراضى الجديدة إلى أنها بلغت نحو ١٢٧٨ ألف فدان خلال الفترة ما بين ١٩٥٢، ١٩٦٨/٦٧ وبمتوسط سنوي بلغ نحو ٨٥,٢ ألف فدان خلال هذه الفترة، يضاف إليها مساحة تبلغ نحو ٨٧,١ ألف فدان تم إستصلاحها خلال الفترة ما بين عامي ١٩٦٩/٦٨، ١٩٧١/٧٠ وبمتوسط سنوي بلغ نحو ٢٩,٠ ألف فدان خلال هذه الفترة. أما الأراضى المستصلحة خلال الفترة ما بين عامي ١٩٧٢/٧١، ١٩٩٦/٩٥ فبلغت نحو ١٦٧٧,٤ ألف فدان وبمتوسط سنوي بلغ نحو ٦٩,٩ ألف فدان خلال هذه الفترة، بينما أنخفض هذا المعدل في السنوات التالية حيث بلغ إجمالى المساحات المستصلحة خلال الفترة ١٩٩٧/٩٦- ٢٠٠٣/٢٠٠٢ نحو ١٧٤,٥ ألف فدان وبمتوسط سنوي بلغ نحو ٢٤,٩% ألف فدان[٢] . وليصل بذلك إجمالى المساحات المستصلحة من الأراضى الجديدة خلال الفترة منذ عام ١٩٥٢ إلى عام ٢٠٠٣/٢٠٠٢ نحو ٣٢١٧,٠ ألف فدان وبمتوسط سنوي يبلغ نحو ٦٤,٣ ألف فدان. فإذا ما أضيفت هذه المساحات إلى مساحة الأراضى الزراعية القديمة المنزرعة عام ١٩٥٠ والتى تقدر بنحو ٥,٩ مليون فدان[٣] لكان من المفترض أن يصل إجمالى مساحتها في عام ٢٠٠٣/٢٠٠٢ نحو ٩,١ مليون فدان (بإفتراض غياب الزحف العمرانى عليها). وإذا كانت تقديرات الأراضى المنزرعة حالياً تذهب إلى تقديرها بما يقرب من ٧,٥٤٣ مليون فدان[٤] في عام ٢٠٠٢ لكان معنى ذلك إستقطاع ما يقرب من نحو ١,٥٥٧ مليون فدان من الأراضى الزراعية القديمة والجديدة المستصلحة خلال الفترة ما بين عامي ١٩٦٠، ٢٠٠٢ وبمتوسط سنوي يبلغ نحو ٣٧,٠ ألف فدان سنويا خلال هذه الفترة.

إن الإستقطاعات من الأراضى الزراعية بسبب الزحف العمرانى عليها (في ضوء التقديرات المشار إليها) يهدر ما يقرب من ٥٨% من الأنجازات الفعلية لبرامج إستصلاح

---

[١] الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، الكتاب الإحصائى السنوي، القاهرة ، يونيو ٢٠٠٤.
[٢] الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، الكتاب الإحصائى السنوي، مرجع سابق، ص ٢٦٨.
[٣] منتدي العالم الثالث، الزراعة والغذاء في مصر، مرجع سابق، ص ٣٧.
[٤] قدرت من : وزارة الزراعة، نشرة الدخل الزراعي القومي لعام ٢٠٠٢.

الأراضى الجديدة خلال الفترة المشار إليها وبمعيار المساحة، فضلاً عن ما يترتب عليه من إهـــدار لأراضى زراعية قديمة خصبة ومرتفعة الإنتاجية (بالقياس إلى إنتاجية الأراضى الجديدة)، وهو ما يمثل وبطبيعة الحال وبطريقة غير مباشرة إهدار جانب من ثمار برامج النهوض بالإنتاجية الزراعية، وهو ما يمثل في النهاية تهـــديداً للأمن الغذائى للمجتمع المصري، فضلاً عن ما لذلك من تبعات إقتصادية أخري على جهود التنمية الإقتصادية بشكل عام، وهو ما يستلزم بالضرورة بحث قضية إهـــدار الأراضى الزراعية من حيث الأسباب، ووسائل الحماية، وهو ما تهدف إليه التصورات المطروحة في هذه الورقة بغرض إثارة النقاش حول هذه القضية والخروج بتصور متكامل حول وسائل الحماية في ضوء الإعتبارات الإجتماعية والإقتصادية للمجتمع الزراعي والوطنى.

١- العوامل المسئولة عن الإهدار فى الأراضى الزراعية:

على الرغم من تعدد العوامل المسئولة عن الإهدار في الأراضى الزراعية، وصعوبة الفصل فيما بينها كعوامل مستقلة لما يوجد بينها من علاقات إرتباط وتداخل، إلا أنه بالإمكان مناقشتها وتحديدها في العوامل التالية:

(١/١) النمو والتزاحم السكانى بالمساحات المأهولة والمنزرعة:

إن نمو التعداد السكانى لمصر وبمعدل ٢,٣% سنويا خلال السنوات ١٩٦٠-٢٠٠٠ ثم يصاحبها زيادة المساحات المأهولة والمنزرعة بنفس المعدل وبما يعنى تزايد الكثافة السكانية عليها وتناقص نصيب الفرد منها ليصل إلى نحو ٠,٢١ فدان من المساحة المأهولة في عام ١٩٩٧، مقابل ٠,٤ فدان في عام ١٩٥٠، مع انخفاض نصيبه من الاراضى المنزرعة من ٠,٣ فدان في عام ١٩٥٠ إلى ما يقرب من ٠,١٣ فدان في عام ١٩٩٧.[1] ومن الطبيعى أن يصاحب تزايد الكثافة السكانية بالمساحات المأهولة والمنزرعة تزايد الحاجة إلى مشروعات الإسكان والخدمات مما فرض بدوره الحاجة إلى إستقطاع مساحات من الأراضى الزراعية لهذه الأغراض حيث تركز السكان (بالمـــدن والقـــري) في محيط الأراضى الزراعية. وهنا فإن التساؤل التالى يطرح نفسه: هل النمو السكانى في حد ذاته يعد بالعامل المسئول عن ذلك أم السياسات والبرامج المتصلة بزيادة المساحات المأهولة والمنزرعة؟.

---

(1) منتدي العالم الثالث، الزراعة والغذاء في مصر، مرجع سابق، ص ٢١.

(٣/١) غياب حماية الأراضي الزراعية كهدف أمام برامج وسياسات التنمية:

إذا كانت برامج وسياسات التنمية المعاصرة تتضمن حماية الأراضى الزراعية كهدف لها بما تتضمنه من إنشاء للمدن الجديدة وإستصلاح وإستزراع الأراضى الجديدة بالمناطق الصحراوية غير المأهولة، إلا أن غياب هذا الهدف قد صاحب البرامج والسياسات السابقة حيث لم يكن وليد اليوم. كما يمكن الإدعاء بوجود هذا الغياب جزئياً مع البرامج والسياسات القائمة. وبداية وللتعبير عن ذلك يمكن طرح بعض التساؤلات : هل تنحصر مسئولية إستقطاع الأراضى الزراعية لأغراض الإسكان والمشروعات الخدمية على المدن أم القري أم على كلاهما ؟. وهل يتسق توطين الكثير من المشروعات الصناعية مع تحقيق هذا الهـدف. ومن المؤكد أن الإجابة على التساؤل الأول تنطوي على مشاركة كل من المدن والقـري في هذه المسئولية. ومع ذلك فقد نشأ عن سياسات الإدارة المحلية خلال الفترة منذ عام ١٩٦٠ وحتى الوقت المعاصر زيادة أعـداد المدن (عواصم المحافظات والمراكز) في محيط الأراضى الزراعية القديمة حيث تحويل بعض القـري إلى مدن ومراكز، حيث أزدادت أعداد المدن بالوجه البحري لتصل إلى نحو ١٠٨ مدينة في عام ١٩٩٦، مقابل ٦١ مدينة في عام ١٩٦٠، كما أزدادت أعداد المدن بالوجه القبلى من ٥٦ مدينة خلال العام الأخير لتصل إلى ٧٨ مدينة في عام ١٩٩٦. كما تزامن مع ذلك أيضاً تحويل بعض العزب، والتوابع للقري إلى قري مستقلة حيث أزدادت أعداد القري بالوجه البحري من ٢٣٦١ قرية في عام ١٩٦٠ لتصل إلى ٢٤٦٨ قرية في عام ١٩٩٦، وإن انخفضت أعدادها بالوجه القبلى إلى ١٦٦٤ قرية خلال العام الأخير (مع تحويل بعض القري إلى مراكز أو مدن) مقابل ١٦٨٢ قرية في عام ١٩٦٠[١].

إن تحويل القري إلى مدن أو مراكز إلى جانب تحويل بعض التوابع لها إلى قري في محيط الأراضى الزراعية القديمة يتطلب بالتبعية التوسع في المشروعات الخدمية بالمدن والقري الناشئة عن ذلك (تعليم ، وصحة، وطرق، ونقل...ألخ) وهو ما يتبعه بالتالى الحاجة إلى التوسع في الإسكان الإدارى بها إلى جانب ما يلزمها من توسعات في شبكة الطرق والنقل. إضف إلى ذلك أيضاً أن هذا التحول في حد ذاته يعد كعامل جذب لسكان المناطق المحيطة بالمدن والقري الناشئة إلى الإنتقال والتوطن بها ومن ثم زيادة الطلب على الوحدات السكنية بها (وحيث يغلب على المنتقلين الإحتفاظ بمقار سكنهم السابقة).

---

[١] الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، الكتاب الإحصائى السنوي، القاهرة، يونيو ٢٠٠١.

ويضاف إلى ما سبق أيضاً أن خطط التنمية الصناعية كان يغلب عليها توطين مشروعاتها داخل حيز المدن والقري في دائرة الأراضى الزراعية القديمة، حيث أستقطعت هذه المشروعات مساحات كبيرة من الأراضى الزراعية فضلاً عن ما يمثله تواجدها من عامل مساعد على التكـــدس السكانى في محيط هذه الأراضى.

(٣/١) إرتفاع تكلفة الفرصة البديلة لإستخدامات الأرض الزراعية في الزراعة:

استمرت السياسة الزراعية ولسنوات طويلة على الابقاء على أسعار المنتجات الزراعية عند مستويات منخفضة بغرض دعم المستهلك النهائى لها وتوفيرها للصناعات المحلية بأسعار مناسبة لتحفيزها عنى الإنتاج والتوسع، وهو ما صاحبه تدنى العائد على إستخدام الأرض الزراعية في أغراض الإنتاج الزراعي في نفس الوقت الذي يرتفع فيه العائد على استخداماتها في الأغراض غير الزراعية، مما حفـــز أصحاب أو حائزي الأراضى الزراعية إلى تحويل استخداماتها إلى الأغراض غير الزراعية.

(٤/١) التعدي على أو إهدار الأرض الزراعية بالقانون:

على الرغم من وجود التشريعات والإجراءات الإدارية التى تهدف إلى منع التعدي على الأراضى الزراعية، إلا أن هناك الكثير من الحالات التى إستطاع فيها أصحاب هذه الأراضى الحصول على تصاريح للبنـــاء عليها من الجهات الرسمية مستغلين في ذلك ثغرات في القانون الذى يسمح لأصحاب هذه الأراضى بالبناء عليها لأغراض السكن والمنافع الزراعية في حدود مساحة (أو نسبة) محددة منها. وهنا يأتى التساؤل والتعجب... أين كان يقيم أصحاب هذه الأراضى من قبل؟ وفي مجتمع زراعي قديم ومستقر لسنوات طويلة.

(٥/١) تغير السلوكيات والقيم الإجتماعية للأسرة الزراعية:

لقد أستمر المجتمع الزراعي منذ القدم وحتى عقود قليلة مضت على وجود الأسرة الكبيرة التى تمتد إلى الجد وتقيم في مسكن واحد، وحيث يقيم الأبناء المتزوجون في حجرة واحدة داخل المسكن. إلا أن العصر الحديث يشاهد تغير هذه السلوكيات والقيم حيث يسعى الشباب المقـــبل على الزواج إلى الإستقلال عن الأسرة في مسكـــن منفرد، ومن ثم صغر أعداد أفراد الأسرة، وزيادة الطلب على الأراضى لأغراض السكن. وقد يشير

إلى ذلك إنخفاض متوسط عدد أفراد الأسرة من نحو ٥,٧ فرد في عام ١٩٦٦ إلى نحو ٤,٨ فرداً في عام ١٩٩٦ بالمحافظات غير الحضرية.

(٦/١) التوجهات المعاصرة لسياسة إستصلاح وإستزراع الأراضي الجديدة:

اتجهت السياسة المعاصرة لإستصلاح وإستزراع الأراضى الجديدة وعلى النقيض من السياسة السابقة لها إلى تخصيص الجانب الأكبر من المساحات المستهدفة على كبار المستثمرين، والمستثمرين القادرين على تحمل تكاليف إستصلاح هذه الأراضى، وهو توجه يجعل من هجرة سكان الريف إلى هذه المناطق أمراً غير ملموساً، حيث يغلب على المستثمرين الجدد توفير إحتياجاتهم من الأيدى العاملة عن طريق التأجير مع إحلال الآلة محل العمل البشري، وحيث يغلب على العمالة المستأجرة في هذه المناطق الإحتفاظ بمساكنهم المتواجدة في مناطق توطنهم الأصلية في محيط الأراضى القديمة. كما أن تخصيص مساحات كبيرة من الأراضى الجديدة لكبار المستثمرين إنما يعنى غياب الفرص أمام صغار المزارعين والأسر الزراعية غير الحائزة للأرض الزراعية للإنتقال والهجرة إلى مناطق الأراضى الجديدة بالصحراء، والتى يعـد تملك وحيازة هذه الأراضى هو الحافـز على الإنتقال إليها من قبل هذه المجموعات.

٣-أدوات ووسائل مساعدة على حماية الأراضي الزراعية:

إذا كانت المدن والقري (خاصة التى لا يتواجد لديها ظهير صحراوى) تشترك في الزحف على الأراضى الزراعية القديمة أمام النمو والتزاحم السكانى بها، فإن التفكير في أدوات ووسائل فعالة لحماية الأراضى الزراعية يصبح أمراً حيويا أمام قضية الأمن الغذائى (بل والتنمية الإقتصادية) للمجتمع المصري. كما أن التفكير في مثل هذه الأدوات والوسائل لايمكن أن يدعي معه أنها ستوقف الزحف العمرانى على الأراضي الزراعية كلية خاصة على المدي القصير، بل يمكن الادعاء أنها ستخفف من معدلات الزحـف على هذه الأراضى على المدي القصير، مع إمكانية منعه على المدي الطويل. ومن بين هذه الأدوات والوسائل ما يمكن ذكره فيما يلى:

(١/٣) إعادة النظر في توجهات السياســـة الحالية لإستصلاح وإستزراع الأراضي الجديدة:

يمكن الإدعـــاء بأن تملك وحيازة الأراضى الزراعية أمام صغار المزارعين وغير الحائزين لأراضى زراعية منهم يعد هو الحافز الأول على إنتقالهم والهجرة للتوطن في الأراضى الجديدة بالصحارى. ومن ثم فإن تخصيص الجانب الأكبر من المساحات المستهدف إستصلاحها وإستزراعها بالمناطق الصحراوية لمثل هذه الفئات يمكن أن يخفف من حدة التزاحم السكاني بالقري. وهنا إذا كانت مثل هذه الفئات تعد هى المستهدفة، فإن إختيارها يفترض أن يكون من بين القري التى لايتوافر لديها ظهير صحراوى بالدلتا أو الوادي، حيث هناك المناطق الصحراوية المستهدف إستصلاحها وإستزراعها بالصحارى في سيناء، والساحل الشمالى والتى يمكن أن يستفيد منها الفئات المستهدفة بقري الدلتا، كما أن هناك المناطق المستهدف إستصلاحها بجنوب الوادي والتى يمكن أن يستفيد منها الفئات المستهدفة بالوادي.

(٢/٣) تفريغ المدن المتواجدة في محيـــــط الأراضي القديمة من المصانع القائمة بها:

إن النظر في إعـــادة توطيـــن الكثيـــر من الصناعـــات القائمـــة في هذه المدن خارج محيط الأراضـــى القديمة يجب أن يكون محوراً من محاور التخفيف من التزاحم السكانى بهذه المدن والتعدي على الأراضى الزراعية في محيطها. فإعادة توطين هذه الصناعات خارج الأراضى القديمة لا يساعد فقط على نقل وهجرة العاملين بها إلى مناطق التوطن الجديدة، بل أنه يساعد أيضا على توجيه المساحات المقامة عليها حاليا هذه الصناعات إلى المشروعات السكنية والخدمية اللازمة للسكان بالمدن التى يتواجد بها هذه الصناعات – ومن بين الصناعات التى يمكن النظر في إعـــادة توطينها والمقامة على مساحات كبيرة داخل هذه المدن ما يمكن ذكره فيما يلى: صناعة حلـــج وكبس القطن / صناعة الغزل والنسيج/ صناعة المواد الكيماوية/ صناعة ضرب وتبيض الأرز/ صناعة طحن الغلال/ صناعة المعادن/ صناعة المشروبات والعصائر.... إن غالبية هذه الصناعات تحتفظ بمساحات كبيرة من الأراضى داخل المدن كمخازن لمنتجاتها ومستلزمات إنتاجها فضلاً عن المساحات المستغلة فيما يلزمها من مصانع وإسكان إداري والتى يمكن أن تمثل بديلاً كافيا للتعدي على الأراضى الزراعية بغرض إستغلالها في المشروعات السكنية والخدمية اللازمة للسكان.

(٣/٣) إستغلال مساحة المبانى القديمة القائمة والمغلقة بالمدن والقرى:

يتواجد بالمدن والقري الكثير من المبانى القديمة والمغلقة (إما بسبب عدم صلاحيتها للسكن أو لأسباب أخري)، والتى يمكن إستغلال المساحات المقامة عليها في أغراض الإسكان والمشروعات الخدمية، وذلك من خلال تحديد أجل معين لأصحابها لإستغلالها في هذه الأغراض أو نزع ملكيتها لإستخدامها في نفس الأغـــراض.

(٤/٣) تطوير وتحديث الإسكان الريفى:

إن تطوير أو تحديث الإسكان الريفى لإستيعاب أكبر عدد من السكان في أقل مساحة من خلال النماذج السكنية الملائمة لهذا الغرض يجب أن يكون من بين إهتمامات المتخصصين والمسئولين المعنيين في هذه المجال، .. كما يجب أن يقترن تطبيق هذه النماذج في الريف بوجود التصاريح أو التراخيص من قبل الجهات الرسمية.

(٥/٣) إستغلال المساحات المتاحة حول المرافق العامة الزراعية:

يتواجد بالريف المصري شبكة كبيرة من الترع والمصارف الزراعية العامة والتى يتواجد حول شواطئها شريط طويل من المساحات المتواجد عليها تلال من الأتربة في كثير من المناطق. وإذا كانت غالبية هذه المساحات لا تتناسب مع إقامة مجتمعات سكنية عليها، إلا أنها تصلح وفي كثير من الحالات لإقامة المشروعات الخدمية عليها كالمشروعات الصحية، والتعليمية والطرق وغيرها، وهو ما يستوجب حصرها من قبل السلطات العامة وتحديد أغراض إستخداماتها.

(٦/٣) وقف تحويل توابع القرى إلى قرى مستقلة أو تحويل القرى إلى مدن أو مراكز:

وذلك لأسباب المشار إليها من قبـــل .

(٧/٣) التوجهات الملائمة للسياسة الزراعية:

إن توجـــه السياسة الزراعية نحو الآخذ بآليات السوق، وإن كان يعد توجها صحيحاً (من المنظور الأقتصادي) من حيث تسعير المنتجات الزراعية وتحديد العائد منها، إلا أن هذا التوجه يجب أن يخلو من تحميل المنتج الزراعي بأعبـاء ضريبية أو تحميله بتكاليف مشروعات الخدمات الزراعية العامة وبمستويات كبيرة تجعل من تكلفة الفرصة

البديلة لإستخدام الأرض الزراعيـــة في الزراعة مرتفعة، ومن ثم إهدارها في الأغراض غير الزراعية.

(٨/٣) الحزم في تنفيذ التشريعات والقرارات الإدارية التي تهدف إلى الحفاظ على الأراضي الزراعية:

لقد صدرت التشريعات والقرارات الإدارية إلى الحفاظ على الأراضى دون إستخدامها في الأغراض غير الزراعية إلا أن نتائج تنفيذها لم تكن على المستوي المنتظر منها، ولقد ظهرت في الوقـــت القـــريب مقـــولة تقنين البناء على الأراضى الزراعية بحجة تلبية إحتياجات الأسر الريفية من الإسكان، وهنا يأتى التساؤل " أيهمـــا له الأولـــوية .. الإسكان أم الأمـــن الغـــذائى؟..

مناقشات وتوصيات
جلسة الخبراء

حول

"التعدى علي الأراضي الزراعية
الأسباب ووسائل الحماية "

مقدمة :

حظت قضية التعدى على الأراضى الزراعية بالاهتمام من قبل المؤسسات الرسمية والشعبية وذلك لما لها من تأثيرات على الأمن الغـذائى للمجتمـع فضـلا عـن أبعادهـا الاقتصادية والاجتماعية غير المباشرة .

ونظرا لاهتمام معهد التخطيط القومى بمناقشة كافة القضايا الساخنة المثارة والتى تهم متخذى القرار فقد عقد المعهد ندوة بتاريخ ٢٠٠٥/٥/١٧ لمناقشـة التعـدى علـى الأراضى الزراعية . وقد اشترك فى هذه الندوة مجموعة مـن الخبـراء والمتخصصـين والتنفيذين والمهتمين بهذا الموضوع من داخل المعهد وخارجه ، وقد قاموا بمناقشة العديد من القضايا التى أثارتها الورقة الخلفية التى قدمت فى الندوة .

وقد أتاح اللقاء بعض النواتج من مقترحات وتوصيات قد تساعد متخذى القـرار فى التوصل الى تصورات ورؤى لكيفية علاج مشكلة التعدى على الأراضى الزراعية .

التوصيات

١- ان مفهوم التعدي على الأراضي الزراعية يتعين النظر اليه من عدة أبعاد منها ما هو اقتصادي واجتماعي وثقافي وبيئي .

٢- ضرورة وضع برامج للحد من الزيادة السكانية لمصر ، وذلك لأنه من الطبيعـي أن يصاحب تزايد الكثافة السكانية بالمساحات المأهولة والمنزرعة تزايد الحاجـة الـى مشروعات الإسكان والخدمات مما يفرض بدوره الحاجة الى استقطاع مساحات مـن الأراضي الزراعية .

٣- الحد من زيادة اعداد المدن في محيط الأراضي الزراعية القديمة ، وعدم تحويل القرى الى مدن أو مراكز، وانشاء مدن جديدة في المناطق الصحراوية غير المأهولة .

٤- إعادة هيكلة السياسة الزراعية بما يشجع على ارتفاع العائد علـي اسـتخدام الأرض الزراعية في أغراض الانتاج الزراعى بحيث يحفز أصـحاب أو حـائزى الأراضـي الزراعية على ابقاء تلك الأراضي للاغراض الزراعية ، وعدم تحويل استخداماتها الى الاغراض غير الزراعية .

٥- يتعين اعادة النظر في التشريعات والاجراءات الادارية التى تمنع التعدى علي الاراضي الزراعية ، وما بها من ثغرات تستغل للحصول علي تصاريح للبناء علي تلك الاراضي فضلا عن الحد من تعددية جهات الاشراف على التعدى على الأراضى الزراعية .

٦- اعادة النظر في توجهات السياسة الحالية لاستصلاح واستزراع الاراضي الجديدة بما يشجع على تخصيص مساحات صغيرة ومتوسطة أمام المزارعين والأسر الزراعية وشباب الخريجين للانتقال والهجرة الى المناطق الجديدة والأخذ بمفهوم الشركات المساهمة للاستغلال الزراعى .

٧- السعى لاعادة توطين بعض الصناعات التى يمكن نقلها من محيط الأراضى القديمة الى المناطق الجديدة كلما أمكن ولابد من مراعاة اعتبارات التوطن عند اقامة صناعات جديدة .

٨- تطوير وتحديث الاسكان الريفى لاستيعاب أكبر عدد من السكان في أقل مساحة من خلال النماذج السكنية الملائمة لهذا الغرض ومحاولة الاستعانة بنماذج دول أخرى .

٩- استغلال المساحات المتاحة حول المرافق العامة الزراعية في اقامة المشروعات الخدمية (كالمشروعات الصحية والتعليمية والطرق وغيرها) وذلك لخلق منظومة متكاملة ومجتمع شامل داخل القرية المصرية بما يضمن للريف نصيب مقبول من الخدمات .

١٠- ضرورة إعادة التصوير الجوى لتحديد الحيز العمرانى الذي توقف منذ ١٩٨٥ .

١١- ضرورة اعادة النظر في المحاصيل التى قد تزرع في المتخللات ذات الاحتياجات المائية الضعيفة مع دراسة امكانية التوسع فى نظم الصرف المغطى مع مراعاة ألا يرتبط ذلك باستقطاع أراضى زراعية جديدة .

١٢- الانتهاء من عمل كردونات المدن وإعادة ترسيم حدود المحافظات وتحديد ظهير صحراوى لكل محافظة لخلق فرص تنموية بما يتناسب مع الزيادة السكانية .

الورقة الأولى

القطاع غير المنظم

(المفاهيم – المشاكل)

إعداد

أ.د / عزيزة عبد الرازق

مستشار بمركز دراسات السياسات الكلية

مقدمة :

تتفق كافة الدراسات والمسوح التى اجريت على القطاع غير الرسمى فى مصر تتفق حول اتجاه تنامى العمالة به، خاصة مع تفاقم مشكلة البطالة، وقلة فرص العمل فى القطاع الخاص الرسمى، وتوقف الحكومة تقريبا عن التعيين بالحكومة والقطاع العام بعد تعهدها منذ الستينات بتعيين الخريجين (مما أدى الى تفاقم البطالة المقنعة الى أن بلغت نسبتها حسب التقديرات الى ما يقرب من ٤٠% من العاملين بالحكومة والقطاع العام فى منتصف الثمانينات) ، وتزامن ذلك مع نزوح عكسى للعمالة من الخليج العربى وانخفاض الاستثمارات المحلية والأجنبية وضعف الأداء الاقتصادى بصفة عامة .

أنشئ الصندوق الاجتماعي للتنمية كآلية جديدة للتخفيف من آثار برنامج الإصلاح الاقتصادى، والذى يهدف أساساً إلى تقديم قروض للخريجين الجدد ولاصحاب المشروعات الصغيرة ، وكذلك للعمال المسرحين من المؤسسات العامة نتيجة عملية الخصخصة ولمساعدتهم على إيجاد فرص عمل فى القطاع الخاص الرسمى ،.

وبدأت الحكومة تعترف بأهمية المشروعات الصغيرة ، وقدرتها على توفير فرص عمل للاعداد المتزايده فى سوق العمل ، وازداد الاهتمام بالمشروعات الصغيرة ، وخاصة بعد سنة ٢٠٠٠ ، عندما ازدادت نسبة البطالة لتصل إلى حوالى ٩,٨% من القوة العاملة ، ونجد أن معدل زيادة فرص العمل فى المشروعات الكبيره الخاصة لم تكن تتجاوز ١,٥ % سنويا فى المتوسط خلال ١٩٨٨-١٩٩٨ بينما كانت فرص العمل فى المشروعات الصغيرة تزداد بمعدل ٤,٣% سنويا فى نفس الفتره . غير أنه كان هناك صعوبة فى إضفاء الرسمية على كثير من المشروعات الصغيرة نظراً لأن الهياكل المؤسسية والقانونية التى تنظم انشاء المشروعات الجديدة واغلاقها وتضفى عليها الصفة الرسمية معقدة وتنطوى على كثير من المعوقات . ولذا فمعظمها يعتبر مشروعات غير رسمية بل نجد أن بعض خريجى الجامعات والمدارس الثانوية يتجهون مباشرة للقطاع غير الرسمى ، وفى ريف مصر نجد أن القطاع الزراعى ، يعتبر مخزنا للعمالة غير الرسمية خاصة العمالة النسائيه.

١- ما هو القطاع غير المنظم Informal Sector ؟؟

على الرغم من ظهور مصطلح " القطاع غير المنظم منذ أكثر من ثلاثة عقود ونصف إلا أن المهتمين بهذا القطاع ، لم يتفقوا على تعريف موحد له دولياً ، يساعد على

اجراء المقارنات الدولية، وذلك نظرا لان عدم التجانس هو أحد الخصائص الأساسية للقطاع غير الرسمى ، كما أن تقدير حجمه يختلف من دوله لأخرى ، وأيضا نجد أن تنوع الاطر النظريه والمنهجيه وتباين المجتمعات فى أوضاعها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وسياساتها القانونية ، كل ذلك جعل من الصعوبه بمكان الاتفاق على تعريف موحد دوليا غير أنه يمكن التمييز بين تعريفين أحدهما نوعى وآخر رسمى للقطاع غير المنظم .

أما التعريف النوعى

فهو ذلك الذى يركز على الخصائص المميزه لهذا القطاع وأهمها صغر حجم العمالة فى المنشأه ، سهوله الدخول والخروج منه ، المرونه الشديده والتكيف مع احتياجات المجتمع المتغيره ، تلبية احتياجات مختلفه لقطاع عريض من المستهلكين اغلبهم من الفقراء ، التلقائيه، الاعتماد على عمالة عائلية فى معظم الاحيان ،عدم اتباع القواعد الادارية والقوانين الخاصة بالدولة ، صعوبة التعامل مع المؤسسات المالية الرسمية لانخفاض المستوى التعليمى للعاملين فى اغلب الاحيان ، ممارسة النشاط فى مقر عمل مؤقت أو شبه دائم أو متنقل ، ويجب التأكيد أن هذا التعريف لا يشترط توافر كل الخصائص وانما قد يكفى احداها لوصف وتحديد النشاطات الاقتصادية غير الرسمية.

أما التعريف الرسمى

فإنه يميل إلى الاعتماد على بعض المعايير الرسمية ، مثل افتقاد السجل التجارى، عدم وجود تأمينات اجتماعية ،عدم الالتزام بسداد الضرائب على الأرباح ، الأفتقار إلى لوائح دقيقة منظمه للعمل ، عدم وجود عقود عمل للعاملين ، فضلاً عن عدم أمساك دفاتر منتظمة فى المنشآت ، عدم الالتزام بساعات عمل محدده ، وعدم وجود اجازات بأجر.

وتقترن النظره لهذا القطاع ، من قبل راسمى السياسات ، بالنظره السلبيه ، وينعكـــس ذلك على مسمياته بدءاً بالقطاع المهمش ، والقطاع غير المهيكل ، القطاع غير

المنظم ، القطاع المنسى ، القطاع العشوائى أو تقترن منتجاته وصناعاته "ببير السلم أو ضوء القمر" .. الخ مما يعطى انطباعا بأنها أنشطه مزدراه من قبل المجتمع أو غير ذات جدوى.

وتميل معظم الدول ومنها مصر ، حاليا للاهتمام بمعيار أمساك دفاتر محاسبيه منتظمة تكشف عن حجم ونتيجة نشاط الوحدة الإنتاجية ، بحيث يمكن تقدير الضريبة المستحقة على الأرباح المحققه بصوره أقرب ما تكون إلى الواقع -إلا أن التعامل مع هذا المعيار يجب أن يكون بمنتهى الحذر والمرونه، حتى لا يتسبب فى أنسحاب الوحدة الإنتاجية من السوق برمته .

وفـــــى محاولة لاخضاع هذا القطاع للتحليل ، نقوم بتقسيم أنشطة هذا القطاع إلى قسمين :-

٣٠ تحليل أنشطة القطاع غير الرسمى

- القسم الأول : أنشطة القاع ، أو أنشطه الكفاف Subsistence activities

وهى أنشطه تدور فى حلقة مفرغة ، وينحصر هدفها فى تأمين البقاء، كما أنها بمثابه "الأسفنجه" الماصة للعماله وأغلبها مشروعات أسريه بسيطه لا توظف عاملين بأجر بصفة دائمة والأنشطة الجائله تمثل أغلب الأنشطه فى هذا القسم بالاضافة الى العماله المنزليه ويعرفون بأنهم أشخاص يعملون كليه لدى الاسر للقيام بالخدمات المنزلية مقابل أجر نقدى أو عينى أو كليهما معا. وتتسم أنشطه القاع بأنها ذات طبيعه معاكسه لاتجاه الدورة الاقتصاديه Anti Cyclical .

- القسم الثانى : أنشطة الحد الأعلى

وهى أنشطة انتاجيه صغيره أمامها فرص للنمو والتطوير الفنى ، وأغلبها مشروعات صغيرة ومتناهيه الصغر Micro Enterprises والتى توظف عاملين بأجر بصفه دائمه.

وتؤكد معظم الدراسات عن القطاع غير الرسمى خاصة فى الدول النامية على دور أنشطه الحد الأعلى ، كمستوعب للعماله وكمصدر لعدد كبير من السلع والخدمات الصغيرة

وتعمل هذه الأنشطة فى اتجاه الدورة الاقتصادية ، ولكن نظراً لأن الوزن النسبى للمشروعات الصغيرة والمتناهيه الصغر فى القطاع غير الرسمى عادة ما تكون اقل من الوزن النسبى لأنشطة القاع ، فإن القطاع ككل يتجه فى غير اتجاه الدورة الاقتصادية .

٣-٣ خصائص القطاع غير الرسمى

للتعرف على خصائص القطاع غير الرسمى يمكن استخدام معيارين أساسيين معيار العماله، ومعيار المنشأه أو الوحدة الاقتصاديه :

٣-٣-١ معيار العماله غير الرسميه Informal labour

يعتبر العامل فى وظيفه غير رسميه ، إذا لم تخضع علاقة عمله لتشريعات العمل بالدولة لوجود عقود مبرمه أو لخضوعه لنظام الضرائب والحماية الاجتماعيه أو استحقاقه مكاسب وظيفيه معينه ، مثل الاخطار المسبق بالتسريح من العمل ، ومكافأه نهايه الخدمه أو الاجازات.

وتتزايد العماله غير الرسمية فى معظم البلدان الناميه ، والتى تعانى من مشكله ضعف العائد المادى أو البطالة للعمل فى القطاع الرسمى ففى **الحالة الأولى** يضطر العامل للعمل بعض الوقت فى القطاع غير الرسمى للاذعان للوضع القائم ، وقد يمتد العمل لسنوات، حتى يحقق صاحب العمل أقصى ربح ممكن مع خفض النفقات . وكما هو الحال أيضا فى **الحالة الثانية** فى المشروعات متعدده الجنسيات Multi National والتى تنقل نشاطها إلى الدول ذات العمالة الرخيصه والتى تقبل أى شروط لقله فرص العمل ، وارتفاع الأجور النسبيه - وأيضا لعدم وجود البديل ، حيث البديل هو التعطل السافر . ويفضل الكثير من الأفراد العاملين عدم الالتزام بعقود مبرمه مع صاحب العمل ، حيث يمكن الانتقال فى الأعمال بسهولة بما يعرف بالحراك المهنى Occupation Mobility ، كما أن البعض منهم يكون غير راغبا بالتضحيه بجزء من دخله ، لتمويل اعانات الضمان الاجتماعي ، حيث أن تلك العماله لديها آلياتها من التكافل الاجتماعي.

وقد يرجع عدم تطبيق نظام التأمينات الاجتماعيه للعماله بالقطاع الرسمى ، لعدم رغبه صاحب العمل فى ذلك بالرغم من قدرته عليه وذلك لخفض التكاليف وتعظيم الربح ، أما فى حالة القطاع غير الرسمى فإنه لا يتم تطبيق نظام التأمينات الاجتماعية بسبب عجز

صاحب العمل ، فى معظم الاحيان عن تسديد اشتراك التأمين الاجتماعي (٢٦% يسددها صاحب العمل ٧٤% يسددها العامل ذاته عن استقطاع جزء من أجره) .

وهنا يجب التمييز بين العمالة فى القطاع غير الرسمى Labour in The Informal Sector وبين العمالة غير الرسمية فى القطاع الرسمى Informal Labour In The Formal Sector .

وهذا النوع من العماله بالقطاع الرسمى يستمر لسنوات بدون عقود عمل ، ويشاهد بكثره فى الآونه الاخيره فى القطاع الخاص الرسمى .

وينبغى هنا وضع معيار لتحديد الوظيفة الاصليه ليس فقط على اساس عقود العمل المبرمه ،ولكن على اساس تقييم العمالة للوقت الذى يقضيه فى كل هذه الأعمال، ومقدار العائد الذى يحصل عليه وتسمى "بذوى المهن المتعددة" ، ويلاحظ تزايد عمالة الذكور داخل المنشأت غير الرسمية فى حين أن العماله النسائيه خارج المنشأه ، هى الغالبه . ويضم ايضا القطاع غير الرسمى ، عمالة الأطفال ، وعمالة كبار السن .

٣-٣ معيار الوحدة الاقتصادية أو المنشأه

يمكن تعريف الوحدة الاقتصاديه التى تنتمى للقطاع غير الرسمى بناء على معايير ثلاثه:

١. غياب التسجيل الرسمى للوحده الاقتصادية التى تنتمى للقطاع غير الرسمى بانواعه من "ترخيص مزاوله النشاط و السجل التجارى والسجل الصناعى" .
٢. صغر حجم الوحدة مقاساً بعدد المشتغلين بها.
٣. صغر حجم الوحدة مقاساً بقيمه رأس المال المستثمر .

٤- ما هى المعايير التى تصنف القطاع غير الرسمى ؟؟

فى آواخر الثمانينات بدأ موضوع القطاع غير الرسمى يفرض نفسه على مسرح المخططين وراسمى السياسات ، وتم التوصل إلى تعريف للقطاع غير الرسمى فى مصر فى أوائل التسعينات بناءاً على المسح الميدانى - واعتماداً على الثلاثة معايير السابقه :

١. بأنه ذلك القطاع الذى يضم الوحدات العامله خارج المنشآت (النشاط الجائل).
٢. المنشآت غير المسجله التى يعمل بها عاملين على الأكثر.
٣. المنشآت التى لا يزيد قيمه رأس المال المستثمر بها عن ٢٥٠٠ جنيه مصرى.

ويجب التنبيه أن هذه المعايير تسمح بوجود قطاع ثالث وهو القطاع شبه الرسمى ، والذى تشترك منشآته فى بعض خصائص القطاع الرسمى وفى بعضها الآخر مع غير الرسمى.

٥- قانون تنمية المشروعات الصغيرة ومتناهيه الصغر

وقد صدر هذا القانون فى العام الحالى ، وحدد المقصود بالمشروع الصغير: فهو كل شركه أو منشأه تمارس نشاطاً انتاجياً ، أو حرفياً أو أقتصادياً لا يزيد رأس ماله المدفوع عن مليون جنيه ولا يتجاوز عدد العاملين فيه عن ٥٠ عاملاً ، ومع التسليم بانه يأخذ بالحد الأدنى لرأس المال أو لعدد العاملين بالمنشأة ، غير أنه يضع بعض القيود على المشروع الصغير مثل القيد بالسجل التجارى ، والامساك بسجلات منتظمة عن نشاطه مما يفقد المشروع غير الرسمى قدرته على التمتع بمزايا القانون وتفقده خصوصيته.

٦- قانون الضرائب الجديد والقطاع غير الرسمى

ينص قانون الضرائب الجديد على ضرورة إدماج القطاع غير الرسمى فى القطاع الرسمى وتحصيل الضرائب على دخول العاملين ؟ ويصبح السؤال أيهما أجدى للاقتصاد القومى ؟ استمرار وجود القطاع غير الرسمى ، أم فرض الضرائب وإدماجه فى القطاع الرسمى وربما يؤدى الى انسحابه بالكامل من السوق ؟

ومع الأخذ فى الاعتبار أن هناك حوالى ٨ مليون شخص يعملون بالقطاع غير الرسمى، وتمثل المنشأت غير الرسمية حوالى ٩٨% من إجمالي المنشآت العامله فى القطاع الخاص حسب تعداد ١٩٩٦ .

٧- تمويل المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر بالقطاع غير الرسمى

هل هناك مشاكل فى تمويل المشروعات الصغيره ومتناهيه الصغر بالقطاع غير الرسمى؟؟

هناك حقيقه هامه ، هى أن الآليات التى يعمل بها القطاع غير الرسمى واحتياجاته وتلقائيته ، ومشاكل العاملين به وخصوصيته ، وعدم تجانس مكوناته ، يفسر بعض التناقضات فى الحاله المصريه ، وقد أبرزت نتائج عدد من المسوح ، وتقرير مؤتمر العمل الدولى لعام ٢٠٠٢ ، أن المشاكل التمويليه لا تمثل أهميه تذكر من وجهه نظر اصحاب المشروعات متناهيه الصغر ، لأن لهم آلياتهم الخاصه كالتكافل الاجتماعى أو عن طريق تجميع مدخرات صغيره فى صوره جمعيات ... الخ ٠ بل اصبح معروفا لدى المتخصصين أيضا فى كل انحاء العالم أن القطاع غير الرسمى، قد تمكن من تعبئه مدخرات أكثر كثيرا مما يتوقع البعض ، وبذلك اعتبرت بعض مؤسسات التمويل أن الطلب على القروض الصغيرة ليس على رأس أولويات احتياجات الفقراء فى القطاع غير الرسمى ٠

وهناك رأى آخر ان المشروعات الصغيرة والمتناهيه الصغر قد عانت كثيرا فى الحصول على القروض الميسره نظرا لان برامج وقوانين تنمية المشروعات الصغيرة ومتناهيه الصغر قد لا تصل إلى المشروعات التى يقل عدد المشتغلين بها عن ١٠ عمال أو إلى المشروعات الاسريه ، التى لا تستخدم عاملاً أجيراً.

وغنى عن البيان فقد أجمع كلا الرأيين على أن الحصول على المواد الخام ، التى تستحوذ عليها المشروعات الكبيره من ابرز المشاكل التى تواجه المشروعات الصغيرة ومتناهيه الصغر وايضاً الاستماع إلى مشاكلهم من الضروره بمكان ، وان يصل اصواتهم لراسمى السياسات ومشرعى القوانين الخاصه بهم.

وهناك بعض الحقائق فيما يتعلق بالقطاع غير الرسمى فى مصر يجب التأكيد عليها :

١-القطاع غير الرسمى يتنامي ويتزايد ويستوعب الكثير من العمالة المؤقتة والدائمة ، وهو قطاع ليس كله شراً خالصاً أو خيراً خالصاً ولديه قدرة علي الابتكار والاختراع وهو نتاج سنوات من تعلم كيفية البقاء فى بيئة معادية ولكن ما هي الفائدة التى تعود علي الاقتصاد القومى من وجوده ؟

٢-يعد القطاع غير الرسمى صمام امان لمشكلة البطالة والتى تعد بحق قنبلة موقوتة في وجه الامان السياسي والاقتصادى والاجتماعى وايضاً للمجتمع ويوفر فرص عمل ومولداً

للدخل – كما ان مستهلكى منتجات القطاع غير الرسمي أغلبهم من ذوى الدخول المحدودة والثابتة والفقراء والمتزايدين بصورة كبيرة .

٣- بالرغم من النمو الملحوظ في المشروعات الصغيرة ، فأن معظمها ، مازال علي شكل مشروعات فردية ، مما يعد دلالة علي حاجة الفرد ، الذي يعمل لحساب نفسه علي توليد دخل يسد احتياجاته المعيشية . وتؤكد النتائج العامة فيما يتعلق بالمشروعات الصغيرة سواء كان ذلك استناداً علي مسح سوق العمل في ١٩٩٨ او الى مسح المشروعات الصغيرة الذي اجرى سنة ٢٠٠٣ – ان فكرة شروط العمل بهذا القطاع قاسية ، وان ذلك ينسحب علي الأجور الرسمية، والتأمينات الاجتماعية والعقود والأجازات مدفوعة الاجر وغير ذلك .. الخ حيث تقل مستوى الاجور في المشروعات الصغيرة عن المتوسط العام للأجور وتمتد ساعات العمل لفترات قد تصل الى ١٠ ساعات يومياً ، وتقل اجور الاناث عن الذكور علي وجه العموم ، نظراً لتدنى المستوى التعليمى للإناث بصفة عامة عن الذكور . ولا يخفي علي احد ان هذه المشروعات تتعرض للكثير من التقلبات ، وان اعداداً كبيرة من المشروعات تدخل السوق بينما يخرج منها اعداداً بنفس القدر ، ويعد انعدام الخبرة والتدريب ، اسباباً رئيسية للخروج من السوق .

٤- هناك ازدياد متواصل لقوة العمل والتى قد تصل الى ٣٤ مليون فرد عام ٢٠٢٠ وتسجل حاليا حوالى٢٣ مليون فرد سنة ٢٠٠٥ اى انه في الفترة من ٢٠٠٥-٢٠٢٠ سيدخل سوق العمل سنوياً ٧٩٠ ألف فرد – وواقع القطاع الخاص الرسمى لا يبشر كثيراً ، حيث يعانى من تباطؤ النمو وتراجع معدلات الانتاج وانخفاض كبير في حجم الاستثمار وزيادة المشروعات الكبيرة كثيفة رأس المال بالاضافة الى اغلاق نصف المصانع بالمدن الجديدة كالسادات وبرج العرب والعاشر من رمضان نتيجة لتعثر اصحابها عن سداد قروضهم.

٥- تواضع مستويات مخرجات العملية التعليمية وعدم اتساقها مع متطلبات سوق العمل ، أدى الى اتجاه البعض منهم مباشرة الى القطاع غير الرسمى حيث يتطلب العمل بالقطاع الخاص الرسمى ، مستوى مهارى وتعليمى مرتفع .

٦- هناك أمر واقع أن عمالة الأطفال بالقطاع غير الرسمى تصل الى ٢ مليون طفل مصرى في سوق العمل – بل ان هناك ١٣,٥ مليون طفل يعملون في مهن خطيرة في

العالم العربي (حسب تقديرات اليونيسيف لسنة ٢٠٠٣) وهناك ايضا ٧,٥ مليون طفل خارج المدارس الابتدائية في العالم العربي .

٧- وقد أظهرت نتائج الاستطلاع الذي اجراه مركز المعلومات واتخاذ القرار برئاسة مجلس الوزراء حول العمل نصف الوقت مقابل نصف الاجر لسنة ٢٠٠٥ في الحكومة ، ان هناك ٦٥% من الرجال وافقوا علي الفكرة مقابل ٦١% من النساء ، وذلك لأن البعض منهم فى حاجة الى العمل فى القطاع غير الرسمى ، لزيادة الدخل .

٨- من خلال المسوح التى اجريت في عقد التسعينات من القرن الفائت اتضح ان هناك مشاكل في تسويق منتجات القطاع غير الرسمى سواء كانت لمشروعات صغيرة أومتناهية الصغر عموماً .وحتى المشروعات التى يمولها الصندوق الاجتماعى للتنمية اكثر مشاكلها ترجع الى التسويق .

٩- أما فيما يتعلق بمشاكل تمويل المشروعات القطاع غير الرسمي ، هناك رأى يرى أنه ليست هناك مشاكل تمويلية حيث أن مدخرات القطاع غير الرسمى قد تصل الى ١٠ مليارات وبالتالى فإن المنتمون للقطاع غير الرسمى اكثر قدرة علي الادخار ، وهناك رأى آخر يرى ان مشروعات القطاع غير الرسمى محرومة من الشرعية والحماية من الدولة والاستفادة من الاعفاءات والمزايا والقروض المتعددة .

١٠- اغلب الصناعات الغذائية تتم تحت بير السلم ومنها صناعة الالبان والرقابة الصحية ضعيفة علي تلك المشروعات .

هناك بعض الاسئلة

١- هل يمكن اعتبار الفترة الحالية فترة انتقالية ومن ثم من الطبيعى ظهور القطاع غير الرسمى وتناميه ، ثم يأتى بعدها الاستقرار الاقتصادى والاجتماعى ؟
٢- الى اى مدى يمكننا التصدير من منتجات المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر ومن ضمن مكوناتها عمالة الاطفال ؟
٣- كيف يمكن لهذا القطاع الغير رسمى والذي يستخدم تكنولوجيات تقليدية في معظم الاحيان – التعامل مع عصر العولمة والتسارع في الابداع والابتكار للتكنولوجيات والتقنيات الحديثة ؟

٤- ينظر العالم المتقدم للقطاع غير الرسمى ، انه قطاعاً متهرباً من الضرائب و لا بد ان يعاقب ، بينما ينظر العالم النامى لهذا القطاع ، انه يساعد علي توفير فرص عمل ومولداً للدخل – كيف يمكن تبرير وجهات النظر المختلفة والتعامل معها ؟

تجارب دولية ومصرية ناجحة تراعى خصوصية القطاع غير الرسمى :

١- بنك جرامين فى بنجلاديش – كبرنامج ائتمانى موجه أساسا للفقراء فى القطاع غير الرسمى ، والذين لا يملكون أى ضمانات للاقتراض ولم ينجحوا فى الغوص فى استحقاقات التكافل الاجتماعى ، وتمثل المرأة نحو ٩٢% من عمالة البنك وتصل معدلات السداد للقروض الى ٩٨% فى المتوسط ٠ ويتعامل هذا البنك الآن مع ما لا يقل عن ٢ مليون فرد أغلبهم من النساء ٠

ويتحرك البنك فى حدود ما يزيد عن ٢٠ مليون دولار فى الشهر يصل الى ٣٢ قرية أى نحو نصف قرى بنجلاديش – وبعمالة بالفروع المنتشرة ١٢ ألف موظف يدركون رسالتهم الاجتماعية ٠

٢- تقديم المنح والمعونات الأجنبية بموافقة وزارة الشئون الاجتماعية رأسا للجمعيات الأهلية والتى تعمل فى البيئة ذاتها وذلك من خلال منهج جديد يقدمه البرنامج المصرى الايطالى وذلك من خلال قروض متناهية الصغر للحد من الفقر – وقد مضى على هذه التجربة سبع سنوات ٠ قام البرنامج بتدريب كوادر بالمنهج العلمى وتقدم قروض تتراوح دواره بين ٢٠٠-٥٠٠ جنيه حتى عام ٢٠٠٠ باجمالى ٥١ مليون جنيه الى ٣٥ ألف أسرة بسداد سنة ونصف وفترة سماح ٦ شهور الأولى ، وتحت اشراف مباشر من مندوبى مكتب التعاون الايطالى للتنمية ٠ وهذه التجربة الميدانية ، أدت عمليا وعلى نحو مسجل ومشهود الى تغيير جذرى فى حياة عشرات الآلاف الأسر المهمشة والفقيرة فى قاع المجتمع ٠

الآليات والاجراءات المطلوبة للتعامل مع القطاع غير الرسمى

١- مراعاة خصوصية القطاع غير الرسمى ، والتعامل بمرونة مع مكوناته – وتقديم الخدمات والاعفاءات والقروض الميسرة مع تغيير نظرة راسمى السياسات والمجتمع لهذا القطاع والذي ثبت انه مساهم رئيسى في العملية الانتاجية ومولداً للدخل .

٢- التوسع في مراكز التدريب ، لتأهيل القوى العاملة علي مستوى الجمهورية لإتاحة فرص افضل امامهم في اسواق العمل والتى اصبحت تتطلب مهارات عالية ، وتقديم برامج تدريب للعاملين بالقطاع غير الرسمى ، ذات خواص تراعى مستوى التعليم والتشغيل لساعات طويلة والتقنية التقليدية والظروف الاجتماعية .

٣- لذا لابد ان تقوم الحكومة بمسئوليتها في تمويل برامج التدريب سواء لاصحاب العمل او المشتغلين لدى الغير في القطاع غير الرسمى وذلك لان تكلفة التدريب تمثل عائقا امام محدودى الدخل.

٤- لا بد من ايجاد علاقات تشابكية قوية ومتطورة بين جميع احجام المشروعات " الكبيرة والمتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر " بحيث يمكن الاستفادة من المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر في تغذية المشروعات الكبيرة . وايجاد حلقات وصل بينهم .

٥- تشجيع اللامركزية في تنمية المشروعات الصغيرة المحلية وعلي مستوى المحافظة ، وعلي مستوى فروع الصندوق الاجتماعى للتنمية بالمحافظة والمجتمع المدنى والمنظمات غير الحكومية .

٦- تفعيل الرقابة الصحية وتفعيل دور الاجهزة الرقابية علي الاغذية والمأكولات لما تمثله من خطورة علي صحة المواطن وكما يجب أن تلعب الرقابة الشعبية والمجتمع المدنى والجمعيات الاهلية دوراً كبيراً خاصة فيما يتعلق بالغذاء .

الورقة الثانية

القطاع غير المنظم
(المفاهيم – المشاكل)

إعداد

أ.د / محمد فتوح أبو العطا
رئيس الإدارة المركزية للإحصاء
(الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء)

أ. محمد محمد مرسي
رئيس الإدارة العامة للإحصائيات الصناعية
(الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء)

مقدمة :

- **المدخل لدراسة القطاع غير المنظم**

- تزايدت الحاجة للمعلومات الاحصائية الموثوقة عن الانشطة الاقتصادية غير المنظمة في مجتمعات العالم الثالث خلال النصف الثانى من القرن العشرين سواء لآسباب تتعلق بالسياسات الاقتصادية والتجارية المطلوبة لتحقيق متطلبات التنمية أو لآسباب تتعلق بضرورة تطوير قدرة الاجهزة الاحصائية الرسمية علي مواكبة التطورات السريعة وتوفير التغطية الاحصائية لمختلف الظواهر الاقتصادية والاجتماعية .
- تزايدة اهمية ذلك بعد قيام منظمة العمل الدولية بالاقرار بأهمية الدور الذي تلعبه هذه الانشطة في عملية التنمية . وقد استخدمت منظمة العمل الدولية تعبير القطاع غير الرسمى (Informal sector) إشارة الى الانشطة الاقتصادية غير المنظمة وركزت توصيفات هذا القطاع علي درجة الخضوع للتنظيم ومدى أو نطاق العمليات والمستوى التكنولوجى ومنذ ذلك برزت مساع عديدة لتحديد إطار واضح للقطاع غير المنظم وتركز ذلك بشكل عام في مجموعة توصيات منظمة العمل الدولية والتى ركزت في تمييزها لسمات ووظائف القطاعين (المنظم وغير المنظم) علي الملكية والمهارات والاسواق و التنظيم كما يلى : -

أ) القطاع غير المنظم:-

- يسهل الدخول اليه .	- انتاجه محدود.
- يعتمد علي مواد خام محلية	- يعتمد علي كثافة العمل علي حساب رأس المال .
- تسود مشاريعه الملكية العائلية	- يكتسب العاملون فيه مهاراتهم خارج التعليم النظامى.

- تتسم اسواقه بقلة التنظيم وشدة المنافسة .

هذه الورقة قدمت الى معهد التخطيط القومى لتكون محور النقاش بورشة العمل التى ستناقش مفهوم وتعريف القطاع غير المنظم في جمهورية مصر العربية .

ب) القطاع المنظم :-

- يصعب دخوله	- يعتمد علي كثافة استخدام راس المال.
- تسوده الملكية المساهمة	- يعتمد العاملون فيه علي مهارات مكتسبة غير التعليم النظامى .
- يتسم بعمليات انتاجية واسعة	- ينشط في اسواق محمية .

*** بعض التعاريف المستخدمة للقطاع غير المنظم :-**

- يجب التمييز بين نوعين من العمل في القطاع غير المنظم من حيث الارتباط بموقع العمل : -

أولاً :- المنشأت التى لها موقع محدد والتى لا تتقيد كليا بقوانين وأنظمة العمل .

ثانيا :- العمل المنزلى او العمل خارج المنزل (الباعة الجائلين او سائقي النقل والاجرة ..... الخ) .

وعلي هذا الاساس فإن :-

- القطاع غير المنظم هو قطاع يضم تشكيلة واسعة من الانشطة الاقتصادية التى يجمع بينها بعض المميزات المشتركة ومن ابرزها :-

١- صغر حجم مشاريع هذا القطاع .

٢-اعتماد اغلب المنشأت علي رأسمال محدود.

٣- افتقار معظم المنشأت للتكنولوجيا الحديثة .

٤- سيادة طابع الفردية أو العائلية علي المشاريع غير المنظمة .

٥- في حالة استخدام عمال يكون عددهم محدود للغاية ويتسمون بتدنى المستوى التعليمى ومستوى المهارة والخبرة .

٦- تباين الاجور تبعا لطبيعة النشاط الممارس وتبعاً للنوع وعمر المستخدم .

٧- غالبا ما يتولى صاحب العمل إدارة المشروع .

٨- اعتماد المنشأت علي المواد الخام من السوق المحلية .

٩- استخدام طرق غير رسمية في عملية التسويق .

١٠- غياب أو تدنى الالتزام بقوانين التسجيل والضرائب والقوانين المنظمة للعمل .

- يستثنى من هذه الانشطة ما يلي : -

١- الانتاج المنزلى الموجه لاستهلاك العائلة حيث ان هذا النوع من الانتاج لا يهدف للتبادل أو البيع ويصعب قياسه .

اما الانتاج المنزلى الموجه للتبادل في السوق أو البيع فيدخل ضمن هذه الانشطة .

٢- النشاطات التطوعية (في الجمعية الخيرية والاهلية أو في الاحزاب السياسة والمؤسسات الدينية) حيث انه ليس جزءاً من النشاط الذي ينظمه السوق .

* تعريف منظمة العمل الدولية للقطاع غير المنظم : -

تميل منظمة العمل الدولية لتعريف القطاع غير الرسمى وفقا للمعايير التالية :-

١- إن القطاع غير المنظم يشمل وحدات الانتاج للسلع والخدمات الهادفة لتوليد الدخل والعمالة علي أن تعمل هذه الوحدات بدرجة متدنية من التنظيم مع عدم فصل الملكية عن العمل والادارة كما ان العمل في هذه الوحدات يخضع لعلاقات شخصية أو عائلية أكثر من اعتماده علي علاقات مهنية تنظيمية .

٢- يقع ضمن هذا القطاع المشاريع المنزلية الهادفة للتبادل في السوق وتتسم هذه المشاريع في العادة بعدم الفصل بين حساباتها وإنفاق الاسرة المعيشية نفسها .

٣- تتسم نشاطات القطاع غير المنظم بعدم الانتظام في استيفاء المستحقات الضريبية وعدم توفر الضمانات الاجتماعية والحقوق العمالية كما قد يغيب عنها التسجيل لدى الدوائر الرسمية .

- تعتبر الوحدة الإنتاجية هى الوحدة الأساسية للتحليل وفقاً لمفهوم منظمة العمل الدولية ووفقاً لذلك يعود تعبير (غير رسمي) لنمط الوحدة ونوعها ولا يعود لطبيعة العلاقة بين العامل والوحدة التي يعمل بها فالشخص الذي يعمل في وحدة انتاج منظمة يعتبر عمله منظما والعكس صحيح ويتوافق ذلك مع نظام الحسابات القومية ١٩٩٣ من قبل المؤسسات التابعة للأمم المتحدة .

- حددت منظمة العمل الدولية الوحدات الإنتاجية التى تدخل في دائرة القطاع غير المنظم وفقا لما يلى :-

١- عدد العاملين في الوحدة الانتاجية .

٢- الوحدات الانتاجية التى تعتمد علي العاملين غير مدفوعى الاجر أو علي العمالة الجزئية المدفوعة الاجر .

٣- هناك شروط اخرى تحدد حسب وضع البلد المعنى مثل غياب التسجيل لدى الدوائر الرسمية وعدم توفر الضمانات الاجتماعية .... الخ .

- المفهوم العام للقطاع غير المنظم :-

استناداً الى ما ورد بنظام الحسابات القومية ١٩٩٣ ومفهوم منظمة العمل الدولية وكذلك التجارب المختلفة بالدول العربية فقد يكون من المقبول إعداد تعريف عملى لهذا القطاع يعتمد علي : -

- قياس الدور المتنامى الذي يلعبه هذا القطاع في الاقتصاد المحلى وتأثيراته الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع .
- الاستناد الى نظام الحسابات القومية ١٩٩٣.
- مفهوم منظمة العمل الدولية لهذا القطاع .

علي ان يتم التمييز بين نوعين من وحدات القطاع غير المنظم :-

النوع الأول :- المنشأة غير المنظمة .

هي المنشأة التى يعمل بها مثلاً أقل من ٥ عاملين (علي أن يرتبط ذلك بنوع النشاط الاقتصادى) ويغلب عليها صفة العاملين بدون اجر من أفراد الأسرة وأصحاب العمل ورأسمالها منخفض نسبياً وغالباً لا تمسك سجلات محاسبية متكاملة وتفتقر الى تنظيم العلاقة بين المالك والعاملين علي أساس قانون منظم للعمل وكذلك لا يوجد فصل بين حسابات المالك والمنشأة وعدم الوفاء بمتطلبات التسجيل والترخيص ومن الناحية القانونية يرتبط بالملكية الفردية .

النوع الثانى : - المشروع الاسرى غير المنظم (خارج المنشأة).

٠١ يعرف بإنه ذلك المشروع الذي تنشئه الاسرة المعيشية أو احد افرادها بهدف تأمين مصدر دخل أو فرصة عمل دون تحقق شروط تعريف المنشأة عليها (مكان محدد ومالك أو مدير . نشاط اقتصادى محدد وله حسابات مستقلة) وتعتمد عملية التوظيف فيها بالغالب علي العلاقات الاجتماعية وصلة القرابة أو العلاقات الشخصية مع الاخذ بعين الاعتبار ان يتم استثناء المهنيين المتخصصين الذين تتطلب مهنهم تأهيلاً علمياً مثل الاطباء والمهندسين والمحاسبين ومن في حكمهم من تعريف اطار القطاع غير المنظم عند اجراء الدراسات الميدانية .

الخلاصة

١- علي ضوء العرض السابق تندرج جميع الإحصاءات الاقتصادية الجارية التى يصدرها الجهاز المركزى لتعبئة العامة والاحصاء بدورية سنوية تحت مسمى القطاع المنظم حتى ولو تم تسويتها علي سبيل الخطأ انها قطاع غير منظم .

٢- بات من الامور الهامة جداً انتخاب بعض المعايير المقترحة من قبل منظمة العمل الدولية وكذا نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣ لتحديد مفهوم للقطاع غير المنظم يتلاءم مع الظروف الاقتصادية في جمهورية مصر العربية

المراجع

١- دراسة عن المعهد العربي للتدريب والبحوث الاحصائية .

٢- توصيات منظمة العمل الدولية .

٣- نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣ (sna ٩٣)

مناقشات وتوصيات
جلسة الخبراء

حول
القطاع غير المنظم
"المفاهيم – المشاكل"

مقدمة

تتفق كافة الدراسات والمسوح التى أجريت على القطاع غير المنظم فى مصر حول الاتجاه لتنامى العمالة به . وعلى الرغم من ظهور مصطلح القطاع غير المنظم إلا أنه لم يتم الاتفاق على وضع تعريف موحد له نظرا لعدم تجانسه . وتتزايد أهمية وضع تعريف له بعد قيام منظمة العمل الدولية بالإقرار بأهمية الدور الذى تلعبه هذه الأنشطة فى التنمية الاقتصادية .

ونظر لإهتمام معهد التخطيط القومى بمناقشة موضوع " **وضع تعاريف للقطاع غير المنظم** " فقد عقدت ندوة بالمعهد بتاريخ ٢٠٠٥/٦/١٢ اشترك فيها مجموعة من الخبراء والمتخصصين والتنفيذين والمهتمين بالموضوع من داخل وخارج المعهد . وقد قاموا بمناقشة المفاهيم والمشاكل المثارة فى إطار الورقتين الخلفيتين المقدمتين لهذه الندوة . حيث ركزت **الورقة الأولى** على خصائص هذا القطاع والمعايير المستخدمة لتصنيفه ، ، وركزت **الورقة الثانية** على بعض التعاريف المستخدمة للقطاع غير المنظم خاصة تعريف منظمة العمل الدولية ، وتم طرح العديد من المقترحات والتوصيات التى قد تساهم فى وضع تعريفات تناسب خصوصية الاقتصاد المصرى وتراعى متطلبات العولمة .

التوصيات :

(١) يجب أن نقترب بقدر الإمكان من الخصائص والمشاكل وأنواع الأنشطة الخاصة بالقطاع الغير منظم بهدف إعادة هيكلته وتنظيمه والارتقاء به وتحويله الى قطاع غير هامشى .

(٢) إذا اردنا وضع تقنيين أو تقييس أو تعريف للقطاع غير المنظم ينبغى تحليل علاقاته الهامة بالمنظمين وبأصحاب الأعمال وبالعاملين وبالمستهلكين المستفيدين Stake holders ثم بالجهات الحكومية .

(٣) اهمية تقدير مدى مساهمة القطاع غير المنظم فى الناتج المحلى وتوليد الدخل وفرص العمل فضلا عن تأثيره فى تطوير بعض الانماط التكنولوجية البدائية .

(٤) ان القطاع الخاص قد يتحمل بعض المسئولية تجاه القطاع غير المنظم وذلك نظرا للآتى :

أ - لمحدودية طلبة علي العمالة .

ب- قيامه بتشغيل بعض العمال علي اساس غير رسمى لتجنب قيود قانون العمل .

ج- عدم تقديمه دعم كافى لمشروعات القطاع غير المنظم واكتفائه ببناء جسور خلال التعاقد من الباطن - شراء بعض المدخلات ، استخدام موزعين او تأجير عمال صيانة .... الخ .

(٥) تنظيم السوق والرقابة على القطاع غير المنظم يساعدان علي حصر المنشآت والوحدات التابعة للقطاع غير المنظم ، وهذا يتطلب الآتى :

ضرورة معرفة مصدر إنتاج السلعة ، ومكان الانتاج وخصائص السلعة حتى نتمكن من الوصول الى اماكن هذه المنشآت وتشجيعها علي تقنين أوضاعها ويتم تشجيعها علي ذلك بعدم مطالبتها مباشرة بدفع ضرائب حتى يتسنى لها تنظيم اوضاعها .

(٦) اهمية تفعيل آليات الرقابة سواء الشعبية أو من قبل الدولة للقضاء على الغش وللحد من الأمراض المنتشرة وللحفاظ على الصحة العامة وصحة الاقتصاد القومى .

(٧) نظرا لعدم وجود مكونات خاصة بالتدريب والمساعدات الفنية في كل برامج الدعم فإن الامر يتطلب دمجها في هذه البرامج حتى يتحقق استفادة فئة المنظمين منها في انشطة الصناعة والخدمات في القطاع غير المنظم من أجل تطوير نظم العمل والادارة ورفع الانتاجية وخلق الالتزام الذاتى لدى افراد هذا القطاع.

(٨) التشجيع علي اقامة منظمات غير حكومية تستهدف تدريب العاملين بالقطاع غير المنظم علي التسويق واجراء دراسات الجدوى ، مع اهمية اعادة مراجعة اللوائح والتشريعات المتعلقة بمتطلبات التأسيس واجراءاتها لتحقيق انسيابية فيها .

(٩) اهمية زيادة الوعى لدى منظمى القطاع غير المنظم حول تنظيم انفسهم في شبكات او اتحادات متخصصة (علي غرار تجربة المكسيك في انشاء تنظيم للباعة الجائلين يساهم في تخصيص اماكن للباعة).

(١٠) أهمية السعى لتحقيق التنمية الريفية للحد من تدفق الباعة الجائلين الى المدن .

(١١) ان وضع معايير للقطاع غير المنظم يستلزم من البداية تحديد الغرض من التعريف مسبقا ، لأن التعريف يختلف بإختلاف الغرض منه ، فوضع تعريف للقطاع غير المنظم لغرض الحسابات القومية يتطلب استخدام معايير قد تختلف عن التعريف المستخدم لأغراض وضع سياسات للنهوض بالقطاع غير المنظم أو رفع مستواه وكلاهما يختلف عن التعريف المستخدم لأغراض الجباية .

(١٢) إذا أردنا وضع تعريف اجرائى للقطاع غير المنظم ينبغى على الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء جمع بيانات شاملة عن الناس وذلك باستخدام الأسئلة الاختبارية الآتية :

* ماذا تعمل ؟
* أين تعمل ؟
* هل تحصل على دخل (شهرى أم اسبوعى أم يومى) ؟
* ما هى درجة الانتظام فى العمل ؟
* هل تنتمى للأماكن المسجلة أم غير المسجلة ؟

وبذلك يمكن استخلاص مجموعة بيانات تساعد فى الوصول الى شىء من التقدير لحجم هذا القطاع الغير المنظم .

(١٣) قد يكون من أهم المعايير التى تدخل ضمن تعريف القطاع غير المنظم هى :

أ- مستوى التكنولوجى

ب- التسويق

ج- القدرة على الترقى والإنتقال من مستوى الى مستوى آخر

(١٤) تم الاتفاق على تطبيق ثلاثة معايير لتعريف القطاع غير المنظم تتمثل في معيار غياب التسجيل وصغر رأس المال وصغر عدد العمال ، وتم التأكيد على أن الحد الأدنى لرأس المال لابد وأن يختلف باختلاف النشاط الاقتصادى وبحيث يعكس التغيرات في ظروف تكلفة الانتاج ، وذلك فضلاً عن اضافة معيار رابع يعكس مستوى التكنولوجيا عن طريق اضافة تساؤلات في استمارة الاستبيان تتضمن عدد اجهزة الحاسب المتاحة ودرجة الالمام بالانترنت ، والمستوى التعليمى مثلاً .

ورقة للمناقشة

حول

برنامج دعم الغذاء فى مصر

إعـــداد

أ٠د٠ علا سليمان الحكيم

مدير مركز التنميه الاقليميه والحضريه

معهد التخطيط القومى

مقدمة :

الدعم هو أحد الوسائل أو الآليات التى تستخدم من قبل الحكومات للتخفيف عن كاهل محدودى الدخل من أبناء الشعب بهدف خفض معدلات الفقر والإرتقاء بمستويات المعيشة وتأمين الحد الأدنى من الإحتياجات الأساسيه . ويختلف الأسلوب المستخدم لتقديم الدعم من دوله الى أخرى ومن زمن لآخر فى نفس الدولة وفقاً للسياسات العامة للدولة .

ويعد موضوع الدعم من أكثر الموضوعات التى أثارت جدلاً واسعاً على المستوىالمحلى والعالمى ،من حيث تأثيره على المنافسة والتجارة الحرة ،على رفاهية المستهلك ،على الموازنة العامة وأعبائها ، على التضخم ، كما آثار الدعم جدلاً أيضاً حول كيفيه ضمان وصوله إلى مستحقيه، والكيفيه للفصل بين المستحق للدعم وغير المستحق وحول مفهوم الدعم وهل يقدم بشكل نقدى أم عينى ؟ فهناك من يقصر مفهوم الدعم على دعم السلع الأساسية ومنهم من يمد المفهوم ليشمل الضمان الاجتماعى وأعباء المعاشات ،دعم العملية التعليمية والصحة....

ويستخدم الدعم من اجل توفير سلع معينه للمستهلك بأسعار سوق منخفضة ويكون الهدف منه فى بعض الأحيان تعويض جزئى عن انخفاض الأجور (موظفى القطاع العام) وكوسيلة لتحسين المستوى الغذائى لبعض الفئات (مثل الحوامل ، اطفال المدارس ..) . غير انه بصفه عامه هناك ضرورة لتحديد الفئات والأفراد التى تستحق الدعم ، وهناك اسلوبان من اجل تحقيق ذلك : الاسلوب الأول ان يتم إختيار هذه الفئات على اساس مستوى الدخل ، غير ان هذا المعيار من الصعب تطبيقه فى كثير من الدول بسبب عدم توفر البيانات اللازمه لكثير من العاملين خاصه العاملين فى القطاع الزراعى والقطاع غير الرسمى . لذلك يتم إستخدام معايير أخرى إلى جانب معيار الدخل مثل منطقه السكن التى تستخدم لإختيار المستفيدين من الدعم .أما الاسلوب الثانى لإختيار المستفيدين من الدعم هو اسلوب الإستهداف ويستخدم هذا الاسلوب عندما يكون الدعم متاحاً للجميع . ويكون هذا الاسلوب مفيداً عندما تكون الفئه المستهدفه – الفقراء – تستهلك انواعاً من السلع تختلف عن السلع التى يستهلكها باقى السكان (وهى السلع الدنيا) . ففى بنجلاديش على سبيل المثال يستهلك الفقراء الدقيق اكثر من الأغنياء الذين يستهلكون الأرز ، لذلك تم دعم الدقيق .

يتعرض برنامج الدعم بصفة عامة (دعم السلع بصفة خاصة) لنقد دائم فى الدول الناميه بسبب مساهمته الكبيرة فى عجز موازنه الدولة ، فهذا الدعم يتسبب فى عبء غير ضرورى على الموازنة العامة ، وهو من الناحية الاقتصادية غير فعال لأن فوائده لاتصل فى الغالب إلى الفقراء ، كما أن جزء كبير من الدعم يذهب إلى ذوى الدخول المرتفعة .

غير أن البعض يدافع عن الدعم باعتباره ضروريا لضمان توفير السلع الأساسيه للفقراء . فطالما ان الفقراء ينفقون نسبة كبيرة من دخلهم على الغذاء اكثر من الأغنياء لذلك فإن دعم الغذاء مطلوب لتحقيق رفاهية وتحسين الوضع الغذائى للفئات المحرومة .

- ولكن الى أى مدى يؤثر دعم الغذاء على الدخول وعلى الوضع الغذائى للفقراء ؟
- وهل هناك دوافع سياسية وراء محاوله إصلاح برنامج الدعم ؟
- هل بالفعل تم الوصول الى الفقراء من خلال برامج الدعم المختلفه ؟
- أيهما أفضل الدعم العينى أم النقدى ؟

٣- برنامج الدعم فى مصر :

أهم اهداف نظام الدعم فى مصر هو توفير السلع والخدمات بأسعار تقل عن أسعارها الحقيقية وذلك لتحسين مستوى معيشة السكان وإعاده توزيع الدخل بين أفراد المجتمع لصالح الفئات الفقيرة وتحقيق إستقرار الأسعار وتحسين مستويات التغذيه للطبقات الفقيرة والمحرومة .

وتقدم الحكومة المصرية أشكالاً كثيرة من الدعم منها الدعم المباشر والدعم غير المباشر والدعم الذى يقدم لمساندة الهيئات الاقتصاديه .

أ- الدعم المباشر :

الدعم المباشر هو دعم السلع الأساسيه والذى تظهر أرقامه صريحه فى الموازنه العامه للدولة .ويشمل الدعم المباشر الدعم الموجه للسلع التموينية (السكر وزيت الطعام ، بالإضافه إلى مجموعه آخرى من السلع أضيفت مؤخراً هى الفول ، العدس ، المسلى النباتى ، الأرز ، المكرونه ، الشاى) ، والدعم الموجه لرغيف الخبز البلدى ، ودعم

الصادرات [1] السلعيه (خاصه الملابس الجاهزة والمفروشات والمحاصيل الزراعيـــة) ، الدعم الموجه لفرق فوائد القروض الميسرة للإسكان الشـــعبى والأغـــراض الاجتماعيـــة والمشروعات الصغيرة ، كما يتضمن الدعم الموجه لنقل الركاب فـــى القـــاهره الكبـــرى والاسكندرية ، والدعم الموجه للأدوية الأساسية (الأنسولين ولبن الأطفال) والتـــأمين الصحى على الطلاب فى المدارس هذا بالإضافة إلى أوجه دعم أخرى .

ب- الدعم غير المباشر :

أما الدعم غير المباشر فهو الفرق بين تكلفة الانتاج وثمن البيـــع وتقـــف هيئـــه البترول فى مقدمه الهيئات التى تبيع منتجاتها بأقل من تكلفه إنتاجها وإستيرادها وشرائها . كذلك تقدم هيئه الكهرباء والمياه خدماتها بأقل من أسعار تكلفتها وإن كانت ارقام هذا النوع من الدعم لاتظهر صريحه فى الموازنة العامة للدولة أو موازنات الهيئات إلا انـــه يؤثر على أوضاعها المالية يشمل هذا الدعم المواد البترولية[2] (البوتاجاز ، بنزين ٨٠ ، بنزين ٩٠ ، كيروسين ، سولار ، مازوت ، الغاز الطبيعى) ودعم الكهرباء (منزلى وغير منزلى) .

ج- الدعم المقدم لمسانده الهيئات :

هو الدعم المقدم لمسانده الهيئات الاقتصادية وهو الناتج عن الإختلاف مـــا بـــين تكلفة الانتاج وثمن البيع وهو يمثل مساهمه الخزانه فى سد عجز التحويلات الرأســـماليه وسداد اقساط القروض للهيئات الاقتصاديه والناجمه عن تراكم عجزها للبيع بأقـــل مـــن التكلفه المتوسطه وتظهر ارقام هذا الدعم فى الموازنه العامه للدوله . ويشمل هذا الدعم الدعم المقدم للهيئه العامه لسكك حديد مصر ، وهيئتى النقل العام بالقاهره والاسكندريه وهيئات مياه الشرب والصرف الصحى .

٣- التطور التاريخى لبرنامج دعم الغذاء فى مصر :

بدأت فكره الدعم فى أعقاب الحرب العالمية الثانية حيـــث بـــدأ نظـــام البطاقـــات التموينية لحصول المواطنين على الحد الأدنى من السلع الضرورية بأسعار منخفضـــــــة (الزيت ، السكر ، الشاى ، الكيروسين) (الفقراء لم يكونوا مستهدفين) .

---

[1] يجب التفرقه بين الدعم الموجه لحمايه المستهلك (دعم السلع التموينيه والخدمات) والدعم الموجه لتشجيع المنتج (دعم الصادرات)

[2] بدءاً من موازنة ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦ تم وضع دعم المنتجات البترولية كبند صريح فى الموازنة العامة للدولة

وخلال الخمسينات والستينات أستمر الدعم ولكن ظلت تكلفته محدوده ،وخلال السبعينات أتسع نظام الدعم ليشمل سلعاً إضافيه (مثل السمك المجمد واللحمه والفراخ المجمده والفول ...) ،وفى الثمانينات شمل برنامج الدعم ٢٠ سلعة ، وكانت توزع شهرياً من خلال بطاقات تموينية تشمل انصبة محدده من هذه السلع ، هذا مع الأخذ فى الاعتبار ان ٩٠% من المصريين فى ذلك الوقت كانوا يملكون بطاقات تموينية . ونتيجه لذلك زادت تكلفه هذا الدعم ، فقد بلغت ١٦,٩% من إجمالى الإنفاق الحكومى عام ١٩٧٥

ونتيجه لزياده الدين الخارجى أضطرت مصر لإعادة جدولة الديون بالدخول فى مفاوضات مع صندوق النقد الدولى ، وهو ما اقتضى من الدوله تخفيض الإنفاق العام عن طريق تخفيض الدعم . تخفيض أجور العاملين فى القطاع العام وتخفيض الإستثمارات وذلك مواكبه لبرنامج الاصلاح الاقتصادى لمحاوله القضاء على عجز الموازنه وتقليل التضخم . وبالفعل وقبل ذلك فى عام ١٩٧٧ حاولت الحكومه مواجهه المشكله وتقليل الإنفاق بتخفيض الدعم وزياده بعض الاسعار ، وهو ماترتب عليه خروج الشعب فى مظاهرات فى ٢٠ يناير ١٩٧٧ . ونتيجه لذلك أعيدت الأسعار مرة ثانية لحالتها الأولى . ومنذ ذلك التاريخ حرصت الدولة على عدم المساس بالدعم أو تخفيضه بصوره مباشره وكان البديل هو تقليل تكلفه الدعم تدريجياً .

ومع بداية التسعينات انتهجت الدوله سياسات الاصلاح الاقتصادى والتكيف الهيكلى ونادت بضروره تقليص الدعم . واتخذت الحكومه إجراءات مختلفه لخفض دعم الغذاء ، فقد ألغت الدعم تماماً عن بعض السلع ، وتم تقليل عدد السلع المدعمه الى اربعه فقط (الخبز،الدقيق ،السكر ، زيت الطعام)، ثم الى سلعتين هما (السكر وزيت الطعام)، وخفضت الدعم عن البعض الآخر وقامت بتقليل عدد المستفيدين من الدعم بالتمييز بين الفئات بتقديم بطاقات خضراء للدعم الكلى وبطاقات حمراء للدعم الجزئى ، وتم مراجعه البطاقات التموينية اكثر من مره (فى عامى ٨١ ، ٩٤) لإستبعاد المسافرين وحالات الوفاه ، وتوقفت الحكومه عام ٨٩ عن تسجيل مواليد جدد فى نظام البطاقات أو إستخراج بطاقات جديدة . غير أن كل هذه التعديلات لم يترتب عليها خفض كبير فى عدد المصريين الذين لديهم بطاقات تموينية ، فقد بلغوا ٧٤% من اجمالى السكان عام ١٩٩٤ .كذلك فيما يتعلق برغيف الخبز فقد ارتفع سعر رغيف الخبز البلدى مرتين فى عامى ٨٤/٨٣ ،

٨٩/٨٨ ، كذلك خفض وزن الخبز البلدى ، وتم إلغاء الدعم نهائياً عن الخبز المدعم الفينو والشامى فى عامى ١٩٩٢ ، ١٩٩٦ .

إلا ان الحكومه اضافت عام ٢٠٠٤ سبع سلع لنظام البطاقات المعمول بها وهى الأرز ، المكرونه ، الفول ، المسلى النباتى ، الشاى ، العدس ، الزيت الصافى ويستفيد منها حوالى ٤٠ مليون مواطن من حاملى بطاقات التموين .

٤- الدعم وأثره على الموازنة العامة للدولة :

تقوم الدوله بدورها فى تخفيف العبء عن محدودى الدخل ، وذلك بتوفير عدد من السلع الاساسية بأسعار منخفضة للفئات المستحقة للدعم من خلال البطاقات التموينية ، كما تتحمل جزءاً كبيراً من تكاليف الخدمات الاساسيه مثل الكهرباء والماء والمواد البترولية . ويعد الدعم الحكومى للسلع والخدمات الأساسية[1] من أهم بنود الإنفاق الحكومى فى الموازنه العامه للدوله .

تبلغ اجمالى قيمه الدعم للسلع والخدمات ٤٢,٢ مليار جنيه وفقاً للموازنه العامه للدوله للعام المالى ٢٠٠٤/٢٠٠٥ . وتبلغ نسبه هذا الدعم الى اجمالى الموازنه ٢٦,٥% . ويمثل الدعم المباشر ١٥,٦ مليار جنيه أى ٣٧% من اجمالى قيمه الدعم ، أما الدعم غير المباشر فتبلغ قيمته ٢٦,٦ مليار جنيه وهو ما يمثل ٦٣% من اجمالى قيمة الدعم .

ويشمل الدعم المباشر – كما سبق أن رأينا – دعم السلع الغذائية (السلع التموينية والخبز) الذى بلغت قيمته ١١,٦ مليار جنيه عام ٢٠٠٤ / ٢٠٠٥ ، ويبلغ دعم السلع التموينية ٤,٤٧ مليار جنيه وهو مايمثل ٣٨% من اجمالى دعم السلع الغذائية و٢٧,٨% من اجمالى قيمة الدعم المباشر . ويستحوذ دعم الخبز وحده على نحو ٦٢% من اجمالى دعم الغذاء (٧,١٣ مليار جنيه) وهو مايمثل ٤٥,٨% من اجمالى قيمه الدعم المباشر .

---

[1] يبلغ اجمالى الإنفاق الحكومى المخصص لدعم شبكات الضمان الاجتماعى ١٠٠ مليار جنيه تشمل دعم المستهلك الذى يتضمن كل من المياه والطاقه والإسكان والتعليم والصحه والمواصلات والسلع التموينيه والخبز ، إضافه الى التأمين الاجتماعى والانشطه التى يتم تمويلها من خلال الصندوق الاجتماعى للتنمية .

ونتيجه لزياده اسعار السلع الغذائيه خلال السنوات الماضيه فقد قامت الدولة بزيادة الموارد الماليه المخصصة لبرنامج دعم الغذاء لتوفير إحتياجات السكان من هذه السلع الاساسية فقد أرتفعت قيمه دعم السلع الغذائية من نحو ١,٨ مليار جنيه عام ٨٢/٨١ الى ١١,٦ مليار جنيه عام ٢٠٠٥/٢٠٠٤ ٠

ويشمل الدعم المباشر أيضاً (بالإضافه الى دعم السلع الغذائية) دعم فروق فوائد القروض الميسره للإسكان الشعبى الذى يقدر بحوالى ١,٧ مليار جنيه ويمثل نحو ١١% من إجمالى الدعم المباشر كما يتضمن الدعم المباشر أيضاً دعم الأدوية والتأمين (٠,٥٣ مليار جنيه) ، ودعم نقل الركاب بالقاهره والاسكندرية (٠,٣٦ مليار جنيه) وهو ما يمثل ٣,٤% ، ٣,٢% ، ٢,٣% على التوالى من إجمالى الدعم المباشر٠ بالإضافه الى أنواع دعم أخرى (دعم محاصيل زراعية وأخرى) (٠,٨ مليار جنيه) ٠

ومما سبق يتضح تعدد أنواع الدعم المباشر غير أن دعم السلع الغذائية (السلع التموينية والخبز) تعتبر من أهم صور هذا الدعم ٠ ويصل إجمالى الإنفاق على برنامج دعم الغذاء حوالى ٧,٣% من إجمالى الإنفاق العام عام ٢٠٠٤ / ٢٠٠٥ وهو مايقدر بنحو ٢,٢% من الناتج المحلى الإجمالى ٠

أما الدعم الغير مباشر والذى يشمل دعم المواد البترولية ودعم الكهرباء فيبلغ ٢٦,٦٠٠ مليار جنيه وهو مايمثل ٦٣% من إجمالى قيمه الدعم (مباشر وغير مباشر) فيصل دعم المواد البترولية الى ٢٣,٤ مليار جنيه أما دعم الكهرباء فلا يتجاوز ٣,٢ مليار جنيه وهو مايمثل ٥٥,٥% و ٨% على التوالى من اجمالى الدعم وفقاً للموازنه العامه للدوله عام ٢٠٠٤ / ٢٠٠٥ ٠

أما فيما يتعلق بالدعم المقدم للهيئات الاقتصاديه فيصل الى ٢,٥ مليار جنيه وهو مايمثل ٥,٦% من اجمالى الدعم وتستحوذ الهيئه العامه لسكك حديد مصر على اكبر نسبه من هذا الدعم ٦٨% وهو مايقرب من ١,٧ مليار جنيه ويليها هيئتى مياه الشرب والصرف الصحى اللتان تحصلان على ٣٥٠ مليون جنيه وهو مايمثل ١٤% من اجمالى قيمه الدعم التى تحصل عليه الهيئات الاقتصاديه ٠ وتأتى هيئتى النقل العام بالقاهره والاسكندريه فى المرتبه الثانيه بقيمه للدعم تقرب من ٢١٥ مليون جنيه وهو يمثل ٨,٦% من اجمالى قيمه هذا الدعم ٠

٥- الإنتقادات التى توجه لنظام دعم الغذاء:

- عدم وصول الدعم لمستحقيه : يذهب ثلثى الدعم لأغنى ٦٠% من السكان ، بينما يصل ثلث الدعم الحكومى فقط لأفقر ٤٠% من السكان .

فالآليات المالية التى يقدم الدعم من خلالها تستهدف دعم السلعة أو الخدمة وليس دعم الفرد وهو الأمر الذي لا يكفل ضمان وصول الدعم الى مستحقيه فقط ،ويحصل عليه المستحق وغير المستحق وبما يحمل الموازنة العامة أعباء إضافية يمكن تجنبها دون الإضرار بمحدودى الدخل ،بل وفى كثير من الأحيان قد يحصل القادر على الدعم قبل الفقير ،كما تؤدى سياسة الدعم المفتوح فى كثير من الأحيان الى حصول غير المستحق على نسبة أكبر من المستحق بناءً على ارتفاع معدلات استهلاكه كما فى حالة المياه والغاز والكهرباء حتى لو زادت شرائحها طبقاً لزيادة الاستهلاك....

- ارتفاع تكلفه دعم الغذاء يقابله انخفاض العائد الذى يعود على الفقراء .
- عدم كفاية الحصص التموينية لبعض السلع وزيادتها لبعض السلع الاخرى .
- ضعف مستوى الإستهداف : يستفيد من دعم الخبز الفقراء وغير الفقراء .

ومن المفروض نظرياً ان دعم الخبز من شأنه ان يحسن من المستوى الغذائى للفقراء ويعتبر دعم الخبز من اكثر اشكال الدعم مساهمة فى التخفيف من حدة الفقر ، والفئات الفقيره تعتمد على الخبز كمصدر اساسى للغذاء ، غير انه يستفيد منه نسبه كبيره من الفقراء وغير الفقراء على حد سواء ، (٦٦% من الفقراء ، ٧٥% من غير الفقراء) . يتضح زيادة معدلات إستهلاك الفئات الغنية للخبز المدعم . ويبلغ مستحقى دعم الخبز فى مصر ١١,٥ مليون مواطن فقط بينما يستفيد منه جميع المصريين .

- نظام الدعم الحالى يؤدى الى وجود سعرين مختلفين لنفس السلعه وهو مايخلق سوق موازيه لكثير من السلع .
- هناك سوء وإفراط فى استخدام السلع المدعمة، فيستخدم البعض مياه الشرب بدلاً من المياه المعالجة فى الرى والزراعة ،كما يستخدم البعض الخبز المدعم كغذاء لحيواناته لأنه أرخص من العلف .

- عدم كفاءة نظام البطاقات التموينية المستخدم حالياً لتوزيع السلع التموينية : وقد اشارت بيانات وزارة التموين الى ان نحو ١٥% من حاملى البطاقات التموينية لايستخدمونها ، كما أن مايقرب من نصف البطاقات تتضمن افراد متوفين ولايزالوا مدرجين فى البطاقات ، ومن ناحيه آخرى هناك بعض الأسر التى لديها بطاقات تموينيه بعض أفرادها غير مدرجين فى هذه البطاقات . لذلك لابد من إعادة النظر فى عملية التسجيل وتطوير البطاقات .

٦- إمكانيات إصلاح نظام الدعم:

سبق ان رأينا ان هناك العديد من الاسباب حالت دون إستمرار الدوله فى سياسة الدعم وإتجاهها لتقليص حجمه نتيجة لظهور بعض السلبيات بسبب هذه السياسة وعدم إستفادة الفئات المستهدفه منها إستفاده كاملة والأعباء الكبيره التى ترتبت عليه ومنها تضخم الإنفاق الحكومى على الدعم السلعى وخاصه مع نهايه السبعينات والثمانينات وارتفاع العجز فى الموازنه العامة للدولة .

غير أنه من ناحيه آخرى هناك بعض الآثار السلبية لإلغاء الدعم تتمثل فى عدم حصول اصحاب الدخول المنخفضه على إحتياجاتهم الأساسيه من الغذاء وعدم تخفيف الفقر وعدم تحسين مستويات التغذيه للطبقات الدنيا المحرومة .

٦-١ البدائل المقترحه لترشيد سياسه الدعم:

هناك ٣ بدائل مقترحه لبرنامج دعم الغذاء فى مصر ، ولكل من هذه البدائل مزاياها وعيوبها :

- **البديل الأول** : الإبقاء على الدعم : ولكن يعاب على هذا البديل إستفاده غير المستحقين من الدعم والإسراف فى الاستهلاك .

- **البديل الثانى** : إلغاء الدعم : يمكن هذا البديل من توفير مبالغ الدعم المدرجه بالموازنه العامة وكذلك تسعير الخدمات والسلع بقيمتها الاقتصادية والحد من الاستهلاك . لكن يعاب على هذا البديل تحمل بعض فئات المجتمع أعباء معيشيه تفوق إمكانياتهم .

- **البديل الثالث** : ترشيد الدعم : وذلك بإبقاء الدعم لبعض السلع وإلغائه عن البعض الآخر ، ويكون ذلك عن طريق عده طرق منها ان يكون نقداً أو عن طريق

كوبونات أو عن طريق الجمعيات الفئويه، وتمتاز هذه الطريقة بتقليل إعتمادات الدعم فى الموازنه وحصول المحتاجين على الحد الأدنى من السلع والخدمات لتحقيق مستوى معيشى مقبول .

٦-٣ التحول من الدعم العينى الى الدعم النقدى :

وفى إطار اهتمام الدوله بحماية محدودى الدخل يدور الجدل حول امكانيه وجدوى التحول من الدعم العينى للسلع التموينية والغذائية والسلع الآخرى المدعمة الى تقديم دعم نقدى للمواطنين وفى هذا الصدد يبرز إتجاهين مختلفين :

- الإتجاه الأول يتبنى فكره الإستمرار فى الدعم العينى.
- الإتجاه الثانى يتبنى فكره التحول إلى الدعم النقدى .

وكلاً من الإتجاهين له مايبرره :

- فالإتجاه الأول يواجه الإرتفاعات التى قد تحدث فى أسعار السلع الاساسيه بهدف الحفاظ على المستوى المعيشى للأفراد .
- بينما يدعو الإتجاه الثانى الى ان يتم تحويل الدعم من دعم عينى الى دعم نقدى وترك الاسعار تعمل وفقاً لآليات العرض والطلب وان يكون للسلعة سعر واحد فى السوق . ويعتبر المؤيدون لهذا الإتجاه ان إحلال الدعم النقدى محل الدعم العينى عنصراً حاسماً فى علاج مشكله تسرب جزء كبير من مبالغ الدعم الى غير مستحقيها .

وقد تم إجراء دراسه من قبل المركز الالكترونى لإستطلاع الرأى بمركز معلومات مجلس الوزراء (ديسمبر ٢٠٠٤) لاستطلاع رأى المواطنين حول مدى قبول تلك الفكرة ، وقد جاءت النتائج لتؤكد عدم موافقة اغلبية المواطنين على هذا التحول ، كما أكدت النتائج ان الغالبية العظمى راضية عن النظام الحالى القائم على استخدام البطاقات التموينية لوصول الدعم الى محدودى الدخل . وفيما يلى أهم نتائج الإستطلاع :

- ٨٩,٢% من مستخدمى البطاقات التموينية يؤيدون إستمرار النظام الحالى .
- ٤٣,٢% من المبحوثين المعارضين لنظام البطاقات التموينية لايريدون التحول الى الدعم النقدى.
- ٢٨,٧% من مستخدمى بطاقات تموينية يحبذون التحول من الدعم العينى الى الدعم النقدى.

- ٥٧,٥% ممن يحبذون فكره التحول من الدعم العينى الى الدعم النقدى يرون ان الوسيله المثلى لذلك هى إعطاء الدعم بصوره مباشرة فى شكل نقود لمن يستحق .
- ٤٧,٩% يرون إمكانيه التحول الى الدعم النقدى فيما يخص الأدوية .

٦-٣ تطوير نظام الدعم الحالى :

وفى دراسه لمركز معلومات ودعم إتخاذ القرار بمجلس الوزراء (ابريل ٢٠٠٥) عن دعم الغذاء فى ضوء تفضيلات المواطنين وإعتبارات الموازنه العامه للدوله وجد ان هناك ثلاث سلع هى الأكثر تفضيلاً للمواطنين : السكر والزيت ثم الأرز كما ان هناك ٣ سلع اخرى أقل تفضيلاً هى المسلى والعدس والفول .

ولذلك اقترحت الدراسه تطوير نظام الدعم الحالى وتخفيض عبئه عن ميزانيه الحكومه عن طريق تغيير التركيبه السلعيه لبطاقه التموين إعتماداً على ٣ سيناريوهات :

السيناريو الأول : إلغاء كلى للسلع الأقل تفضيلاً بدون زيادة كميات السلع الأكثر تفضيلاً .

السيناريو الثانى : الإلغاء الكلى للسلع الأقل تفضيلاً مع توجيه جزء من الوفر لزيادة كميات السلع الأكثر تفضيلاً.

السيناريو الثالث : الإلغاء الجزئى للسلع الأقل تفضيلاً بدون زيادة كميات السلع الأكثر تفضيلاً .

وخلصت الدراسة إلى انه بالمقارنه بين السيناريوهات الثلاثه يتضح ان **السيناريو الأول** يحقق اكبر وفر فى الموازنه العامه لدعم السلع التموينيه بنسبه ثلث تكلفه قيمه الدعم الحاليه . فى حين يحقق كل من **السيناريوهين الثانى والثالث** وفراً بنسبه ١٦%. ويمتاز **السيناريو الثالث** عن غيره من السيناريوهات الأخرى لكونه يجمع بين تحقيق وفر فى قيمه الدعم ويستجيب فى ذات الوقت بدرجات مختلفه لتفضيلات المواطنين بزياده السلع الأكثر تفضيلاً.

٦-٤ إيجاد جهاز مسئول عن توصيل الدعم لمستحقه :

لضمان وصول الدعم الى الفقراء لابد من إيجاد جهاز حكومى جديد يهدف بالفعل الى توصيل الدعم لمستحقيه وذلك بالتفرقه بين الفقراء وغير الفقراء ، ثم التأكد من ان المستحق هو الذى يحصل على الدعم . وخلق مثل هذا الجهاز يتطلب ميزانية خاصه .

٦-٥ استخدام البطاقات الذكية (الالكترونية)

وهناك إتجاه آخر لضمان حصول الفقراء على حصصهم من السلع التموينية يتمثل فى استخدام البطاقات الذكية (الالكترونية) بالتعاون مع وزارة التنمية الإدارية والتى بدأ الإعداد بالفعل لتطبيق التجربة فى محافظة السويس وبعد التأكد من نجاحها سيتم تطبيقها فى باقى أنحاء الجمهورية.

٦-٦ التوعيه والدعوه لترشيد إستهلاك السلع التموينية :

أما بالنسبة الى الإفراط فى استهلاك السلع المدعمة وفى ضوء صعوبة رفع الأسعار خاصة فى ظل مستويات الدخول المنخفضة لقطاعات كبيرة من المجتمع ،فالحل يكمن فى التوعية والدعوة لترشيد استخدام هذه السلع ، وذلك بمشاركة الحكومة ،والمجتمع المدنى وجميع فئات المجتمع ،وأن يأتى رفع الأسعار تدريجياً ومتماشياً مع ارتفاع موازى له -على الأقل- فى الدخول حتى لا تتأثر مستويات معيشة قطاعات كبيرة من المجتمع.

٦-٧ إعادة النظر فى نظام البطاقات التموينية الحالية :

بالرغم من تحقيق تخفيض فى التكاليف خلال العقدين الماضيين ، فإن التكاليف المطلقه للدعم الغذائى مازالت مرتفعة بالمقارنه بالفوائد التى يحصل عليها الفقراء . ولابد من تطوير نظام البطاقات التموينية الحالية وإعاده النظر فى عمليه التسجيل بحيث يتم وصول الدعم لمستحقيه وتحقيق عدالة فى التوزيع أى أننا فى حاجة إلى نظام إستهداف أفضل لتوزيع دعم الغذاء وذلك يعتمد أساساً على إمكان التوصل الى أسلوب للتفرقة بين الفقراء وغير الفقراء وبالفعل قام معهد بحوث سياسات الغذاء بإجراء دراسه وإشتقاق مؤشر للدخل لإستهداف أصحاب البطاقات التموينية سواء البطاقات الخضراء التى تستحق الدعم

الكلى أو البطاقات الحمراء التى تستحق الدعم الجزئى وقد توصلت هذه الدراسة إلى عـده نتائج :

- هناك ٤ مليون أسرة تحمل بطاقات خضراء ، أى تحصل على دعم كامل ، ولكـن فى الحقيقه لايستحقون مثل هذا الدعم الكامل فهم أقل إحتياجاً ، وبالتـالى يمكـن تحويلهم الى البطاقات الحمراء. وهذا التحول يوفر ٩٨ مليون جنيه سنوياً .

- كذلك هناك ٦٨٦ ألف اسرة لديها بطاقات حمراء أى يحصلون على دعـم جزئـى ولكنهم أكثر إحتياجاً ، وبالتالى يمكن تحويلهم الى بطاقات خضراء وبذلك يحصلون على دعم كلى وهو ما يؤدى الى زياده تكلفة الدعم .

- إضافه ٥٥٨ بطاقه خضراء (دعم كلى) من غير حاملى البطاقات ، وهو مـايؤدى أيضاً الى ارتفاع تكلفه الدعم .

مناقشات وتوصيات

جلسة الخبراء

حول

"برنامج دعم الغذاء فى مصر"

مقدمه :

يعد موضوع الدعم من أكثر الموضوعات التى أثارت جدلاً واسعاً على المستوى المحلى والعالمى . ومن أهم أهداف نظام الدعم فى مصر هو توفير السلع والخدمات بأسعار تقل عن اسعارها الحقيقيه وذلك لتحسين مستوى معيشة السكان وإعاده توزيع الدخل بين افراد المجتمع لصالح الفئات الفقيرة وتحقيق إستقرار الأسعار وتحسين مستويات التغذية للطبقات الفقيرة والمحرومة .

ويتعرض برنامج الدعم لنقد دائم بسبب مساهمته فى عجز الموازنه العامه للدوله كما ان فوائده لاتصل فى الغالب إلى الفقراء .

ونظراً لإهتمام معهد التخطيط القومى بمناقشة أهم قضايا التنمية الإقتصادية والإجتماعية المثارة على الساحه العالمية والمحلية فقد عقد بالمعهد ندوة بتاريخ ٢٠٠٥/٧/١٢ لمنافشة برنامج دعم الغذاء فى مصر . وقد اشترك فى هذه الندوة مجموعة من الخبراء والمتخصصين والتنفيذين والمهتمين بهذا الموضوع من داخل وخارج المعهد وقد قاموا بمناقشة العديد من القضايا المثارة فى الورقة الخلفية المقدمة لهذه الندوة . وتم طرح العديد من المقترحات والتوصيات التى قد تساعد فى التوصل إلى حلول حول كيفية وصول الدعم لمستحقيه وكيفيه إصلاح وتطوير نظام الدعم .

التوصيات :

- أهمية اجراء دراسة حقيقية للعلاقة بين الأجور والأسعار واوضاع التوازن وتكلفة المعيشة لتحديد المستحقين للدعم .
- تغيير التركيبه السلعيه المقدمه للمواطنين المستحقين للدعم من خلال بطاقات التموين
- إيجاد جهاز حكومى جديد مسئول عن توصيل الدعم لمستحقيه .
- لابد من مراجعه دقيقه لمن يستحق الدعم لأن من يستحقه اليوم قد لايستحقه غداً .
- لابد من وجود دراسه لنظام الأجور ومعرفه قدرتها على الوفاء بإحتياجات المواطنين
- لابد من وجود جهات رقابيه لمراقبه منافذ توزيع السلع المدعمه ومدى جودتها .
- ضروره الإبقاء على دعم الخبز مع البحث عن اسلوب لتحسينه وترشيده وإيجاد اسلوب أمثل لتوزيعه .

- إقتصار دعم الغذاء على سلعه أو سلعتين بشرط أن تتميزا بـنمط إسـتهلاك شـعبى وتثبيت سعرهما وذلك من خلال صناديق موازنه الاسعار ٠
- لابد من التحول التدريجى من الدعم العينى إلى الدعم النقدى فى الأجل القصير تمهيداً للإلغاء الكامل فى الأجل الطويل ٠
- يجب إستبعاد رقم الدعم غير المباشر من اجمالى الدعم لانها عمليه تصحيح اسـعار فقط٠
- تطبيق الإستهداف على نطاق جغرافى من اجل الوصول لمن يستحق الدعم ٠
- ضرورة تحديث نظام التسجيل فى البطاقات سواء عن طريق البطاقه الذكيه أو غيرها من الأساليب ٠
- أهمية تحسين كفاءة ادارة الموارد حتى لا يتسبب سوء الادارة فى هدر كميات كبيـرة من الفاقد خاصة للمحاصيل البستانية والخضر ٠
- ضرورة الاهتمام بحسن إدارة التجارة الداخلية والتعامل باقتصاديات توريـد حقيقيـة تراعى مواصفات الجودة وذلك لتخفيف عبء الدعم ٠
- ان النظر لموضوع الدعم من زاوية الأجل الطويل تستلزم تفعيل دور السوق الحر فى تحديد الأسعار الحقيقية ثم يأتى دور المنظمات والنقابات التى توسع شبكات الضـمان الاجتماعى ٠

السادة المشاركون في لقاء الخبراء

من داخل المعهد

١- أ.د / محمود عبد الحى	مدير معهد التخطيط القومى
٢- أ.د / فادية عبد السلام	مستشار ومدير مركز العلاقات الاقتصادية الدولية ومنسق لقاء الخبراء
٣- أ.د / علا سليمان الحكيم	مستشار ومدير مركز التنمية الاقليمية والحضرية
٤- أ.د / سهير أبو العينين	مستشار ومدير مركز دراسات السياسات الكلية
٥- أ.د / عبد القادر دياب	مستشار ومدير مركز دراسات الاستثمار وتخطيط وادارة المشروعات
٦- أ.د / مصطفي أحمد مصطفي	مستشار بمركز العلاقات الاقتصادية الدولية
٧- أ.د / سعد حافظ محمود	مستشار بمركز دراسات السياسات الكلية
٨- أ.د عزيزة عبد الرازق	مستشار بمركز دراسات السياسات الكلية
٩- أ.د / ممدوح فهمى الشرقاوى	مستشار بمركز دراســـات الاستثمار وتخطيط وادارة المشروعات
١٠- أ.د / محمد سمير مصطفي	مستشار بمركز دراسات البيئة وادارة الموارد الطبيعية
١١-أ.د / اجلال راتب العقيلى	مستشار بمركز العلاقات الاقتصادية الدولية
١٢- أ٠د / سيد حسين احمد	مستشار بمركز دراســـات الاستثمار وتخطيط وادارة المشروعات
١٣- د / صادق رياض أبو العطا	خبير أول بمركز دراســـات الاستثمار وتخطيط وادارة المشروعات
١٤- د٠محمد مرعى حسين	خبير بمركز دراســـات الاستثمار وتخطيط وادارة المشروعات
١٥- د٠ نيفين كمال حامد	خبير أول بمركز دراسات السياسات الكلية
١٦- أ. مريم رووف فرح	باحث مساعد بمركز العلاقات الاقتصادية الدولية

السادة المشاركون في لقاء الخبراء

من خارج المعهد

١- أ.د / عبد المطلب عبد الحميد	(عميد أكاديمية السادات للبحوث – المعادى)
٢- أ.د / حسن عبد الغفور	أستاذ الاقتصاد الزراعى/كلية الزراعة/جامعةالقاهرة
٣- أ.د / ماجد عثمان	رئيـــــــس مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء
٤- أ.د / ابراهيم عوض	مدير مكتب منظمة العمل الدولية
٥- أ.د / حسين الجمال	مستشار – ومدير عام شركة TIAM للاستشارات
٦- أ.د / سعاد كامل رزق	استاذ الاقتصاد – كلية الاقتصاد – جامعة القاهرة
٧- أ.د/ أمال عبد الحميد	استاذ علم الاجتماع – كلية البنات – جامعة القاهرة
٨- أ.د / حبيبة حسن	استاذ الاقتصاد الزراعى/كلية الزراعة /جامعة القاهرة
٩- أ.د / مختار الشريف	استاذ الاقتصاد الزراعى – مركز بحوث الصحراء
١٠- د/ محمد فتوح أبو العطا	رئيـــس الادارة المركزيـــة للاحصـــــــاء/ الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء
١١- د/ اسماعيل صيام	خبير اقتصادى / مصرفي
١٢-د/ فتحى ابراهيم	مستشار اقتصادى
١٣- د/ حسين السيد بكرى	مدير ادارة بشركة ضمان مخاطر الأئتمان المصرفي للمشروعات الصغيرة
١٤- د/ دعد محمد فؤاد	استاذ احصاء بالمركز الديموجرافي – القاهرة
١٥- د/ اشرف كمال عباس	رئيس قسم بمعهد بحوث الاقتصاد الزراعى
١٦- أ/ عادل العزبي	نائب رئيـــس الشعبة العامة للمستثمرين للاتحاد العام للغرف التجارية
١٧- أ/ سعاد الديب	مدير عام برنامـــج الصحة والســـكان القناة الثانية التليفزيون المصرى
١٨- أ/ ممدوح الوالى	نائب رئيس تحرير جريدة الاهرام
١٩- أ/ عزة علي	الصحيفية بجريدة الأهرام

٢٠- أ/ سحر عبد الغنى	جريدة العالم اليوم
٢٠-أ/ أميرة صالح	جريدة المصرى اليوم
٢١- أ/ نعمان نصر	مدير عام بالهيئة العامة للسلع التموينية
٢٢- أ/ محمد محمد مرسى	رئيس الادارة العامة للإحصائيات الصناعية (الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء)
٢٣- أ/ ابراهيم جبر ابراهيم	الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء
٢٤- أ/ درين عباس	الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء
٢٥- أ/ مكارم زكى	كبير اخصائيين – بوزارة التخطيط
٢٦-مهندس / احمد الدميرى	وكيل وزارة بنك الاستثمار القومى
٢٧- مهندس / ايهاب احمد مدحت	الاتحاد العام للجمعيات الاهلية
٢٨- مهندس / عزت احمد علي	مدير عام بالإدارة المركزية لحماية الأراضي
٢٩- د/ نيفين حسين محمد	خبير اقتصادى /وزارة التجارة الخارجية والصناعة