

الفصل الرابع

البعد الاقتصادي للنمو المستدام

(٢) كفاءة أداء الأسواق ودور القطاع العام والقطاع الخاص

تمهيد

نناقش في هذا الفصل عنصرين مهمين من عناصر البعد الاقتصادي للنمو المستدام وهما: عنصر كفاءة أداء الأسواق، وعنصر دور كل من القطاع العام والقطاع الخاص في النمو واستدامته . وسوف نبدأ ببيان مفهوم كفاءة أداء الأسواق، ثم نقدم فحوصاً عاماً لأحوال الأسواق في مصر، وذلك استناداً إلى مجموعة من المؤشرات ذات الصلة التي ترد في تقارير التنافسية العالمية . وبعد ذلك نتناول أوضاع عدد من الأسواق الرئيسية، وهي أسواق السلع الزراعية، والأسواق المالية (سوق الأوراق المالية - السوق المصرفية - سوق التأمين)، وسوق العمل^(١). ويلى ذلك النظر في دور كل من القطاع العام والقطاع الخاص في النمو واستدامته قبل وقوع الأزمة وعقب وقوعها .

١- كفاءة أداء الأسواق

١-١ المفهوم

مع تزايد اعتماد الاقتصاد المصري على آليات السوق منذ التحول إلى سياسة الانفتاح الاقتصادي ، صارت كفاءة الأداء الإنمائي مرهونة إلى حد كبير بكفاءة أداء السوق . والمقصود بكفاءة أداء السوق هو قدرة السوق على انجاز وظيفتين أساسيتين ، وهما :

(أ) الوظيفة التخصيضية، أي قدرة السوق على تخصيص الموارد بكفاءة، ومن ثم قدرته على تحريك الاقتصاد إلى النقطة الأمثل على منحنى إمكانات إنتاج معين .

(ب) الوظيفة الإنمائية، أي قدرة السوق على زيادة الموارد، ومن ثم تحريك الاقتصاد من منحنى إمكانات إنتاج معين إلى منحنى إمكانات إنتاج أعلى .

وقدرة السوق على إنجاز هاتين الوظيفتين تتوقف على مدى توافر ثلاث وسائل ومدى فاعليتها، وهي: توليد الإشارات السعرية الصحيحة، وتحفيز المتعاملين في السوق للاستجابة المناسبة للإشارات السعرية التي تصدرها تفاعلات قوى السوق، وقدرة الموارد على الانتقال من

^١ (نظراً لعدم التمكن من القيام بدراسة مفصلة لأسواق المصنوعات على النحو المتبع مع بقية الأسواق، فلم يكن من المناسب إفراد قسم خاص في هذا الفصل للمعالجة المقتضبة التي أجريت لهذه الأسواق، واكتفى بوضعها في الملحق الخاص بهذا الفصل.

بعد ذلك الأوضاع الخاصة بعدد من الأسواق الرئيسية ، وهى أسواق المصنوعات ، والأسواق الزراعية ، والأسواق المالية ، وسوق العمل .

١-٢- مؤشرات عامة

ما هي أهم نقاط القوة وما هي أهم نقاط الضعف في أسواق السلع في مصر ؟ هذا هو السؤال الذى نسعى لتقديم إجابة عامة عنه فى هذا القسم (أى إجابة تغطى كل الأسواق)، وذلك من خلال متابعة مجموعة مختارة من مؤشرات التنافسية التى ترد فى تقارير التنافسية الدولية التى ينشرها المنتدى الاقتصادي العالمي، والتى نعرضها فى الجدول (١) . وفى ضوء متابعة قيم هذه المؤشرات وكذلك ترتيب مصر وفقاً لها فى السنوات ٢٠٠٧ و٢٠٠٨، أى الفترة السابقة على وقوع الأزمة العالمية، وتصنيف حالة الأسواق إلى: قوية نسبياً، ومتوسطة وضعيفة (٤) ، توصلنا إلى النتائج التالية :

(١) أسواق السلع قوية نسبياً فيما يتعلق بالمؤسسات المساندة للأسواق، وخاصة من حيث الحماية المتوافرة لحقوق الملكية، وفيما يتعلق ببعض عناصر البنية الأساسية، وبخاصة الموانئ والنقل الجوى وإمدادات الكهرباء، وكذلك فيما يتعلق بكثافة المنافسة المحلية ، وقلة العوائق أمام دخول السوق (متمثلة فى عدد الخطوات والوقت اللازم لإنهاء إجراءات بدء نشاط ما) ، ومدى انتشار الملكية الأجنبية .

(٢) وضع الأسواق متوسط فيما يتعلق بحالة الطرق (فى ٢٠٠٨) واستقرار الاقتصاد الكلى، والحواجز التى تحد من منافسة الواردات للمنتجات المحلية - وإن كانت مصر قد احتلت موقعا شديداً متأخر (فى الخمس الأخير) على قائمة الدول حسب المؤشرين الأخيرين .

(٣) أما نقاط الضعف الواضحة فى الأسواق فكانت تتمثل فى سوء حالة الطرق (فى ٢٠٠٧) والسكك الحديدية والتليفونات ، وفى ارتفاع مستوى السيطرة الاحتكارية على الأسواق ، وضعف إجراءات مكافحة الاحتكار - وقد احتلت مصر موقعاً متأخراً بين الدول طبقاً للمؤشرين الأخيرين . كما ظهرت مصر فى ذيل قائمة الدول فيما يتعلق بالقيود المتمثلة فى التعريفات الجمركية المرتفعة على الواردات (حوالي ٢٢% فى ٢٠٠٧ و٢٠٠٨) .

E. Dimson and M. Mussavian, "A brief history of market efficiency", *European Financial Management*, vol.4, no.1, March 1998.

(٤) تتراوح قيمة مؤشرات التنافسية بين ١ (أسوأ حالة) و٧ (أحسن حالة) . وقد اعتبرنا ان السوق قوية نسبياً إذا كانت قيمة المؤشر ٤,٥ فأكثر، وأنها متوسطة إذا حصل المؤشر على قيمة فى المدى من ٣,٥ إلى أقل من ٤,٥ ، وأنها ضعيفة إذا قلت قيمة المؤشر عن ٣,٥ .

جدول (١)

مؤشرات عامة عن كفاءة أداء أسواق السلع وفقا لتقارير التنافسية العالمية

| ٢٠٠٨ | | ٢٠٠٧ | | ٢٠٠٦ | | السنة |
|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|-------------|---|
| ترتيب مصر | قيمة المؤشر | ترتيب مصر | قيمة المؤشر | ترتيب مصر | قيمة المؤشر | المؤشرات والترتيب |
| ٥٦ | ٤,١٣ | ٥٢ | ٤,٢ | ٥١ | ٤,١٩ | ١- مؤشر المؤسسات • حماية حقوق الملكية |
| ٦٧ | ٤,٤ | ٦٧ | ٤,٧ | | | |
| ٥٥ | ٤,١ | ٦٠ | ٣,٧ | ٦٢ | ٣,٥٤ | ٢- مؤشر البنية الأساسية • حالة الطرق • حالة السكك الحديدية • حالة الموانئ • حالة النقل الجوي • حالة إمدادات الكهرباء • حالة التليفونات |
| ٧٣ | ٣,٥ | ٧٤ | ٣,٤ | | | |
| ٤٧ | ٣,٣ | ٥٤ | ٣,٠ | | | |
| ٥٧ | ٤,٣ | ٦٩ | ٣,٩ | | | |
| ٤٤ | ٥,٣ | ٥٢ | ٥,١ | | | |
| ٥١ | ٥,٣ | ٥٣ | ٥,٢ | | | |
| ٧٣ | (١٥,٦) | ٧٩ | (١٤,٣) | | | |
| ١٢٠ | ٣,٤٦ | ١٢٥ | ٣,٦ | ١٢٤ | ٣,٧٤ | ٣- مؤشر الاستقرار الاقتصادي الكلى |
| ٨٧ | ٣,٩٩ | ٨٧ | ٤,٠ | ٧٦ | ٤,٠٣ | ٤- مؤشر كفاءة أسواق السلع • مدى كثافة المنافسة المحلية • مدى السيطرة على السوق • مدى فاعلية مكافحة الاحتكار • عدد الخطوات اللازمة لبدء النشاط • الوقت اللازم لإنهاء إجراءات الدخول في نشاط • مدى وجود حواجز جمركية تحد من منافسة الواردات للمنتج المحلي • القيود التعريفية على الواردات • انتشار الملكية الأجنبية للمشروعات |
| ٨٣ | ٤,٧ | ٩٢ | ٤,٦ | | | |
| ١٠٢ | ٣,٢ | ٨٧ | ٣,٤ | | | |
| ٩٥ | ٣,٤ | ٩٨ | ٣,٣ | | | |
| ٢٦ | (٦) | ٣٤ | (٧) | | | |
| ١٥ | (٧) | ١٦ | (٩) | | | |
| ١١٤ | ٣,٩ | ١١٨ | ٣,٩ | | | |
| ١٣١ | (%٢٢,٢) | ١٣٢ | (%٢١,٨) | | | |
| ٦٦ | ٥,٠ | ٧٨ | ٥,٠ | | | |
| ١٣٣ | | ١٣٤ | | ١٣١ | | العدد الإجمالي للدول في التقرير |

المصدر :

World Economic Forum, The Global Competitiveness Report, www.weforum.org

الملاحظات

- ١- البيانات إلى تظهر في تقرير سنة معينة تخص السنة السابقة بالنسبة لمعظم المؤشرات. وقد اعتبرنا ان تقرير ٢٠١٠/٢٠٠٩ يشير إلى الوضع في ٢٠٠٨، وأن تقرير ٢٠٠٩/٢٠٠٨ يشير إلى الوضع في ٢٠٠٧، وهم جراً. وعندما لا تتوافر بيانات السنة السابقة، فعادة ما تستخدم بيانات سنة أقدم أو أكثر من سنة.
- ٢- قيم المؤشرات تعكس التقدير الذاتي للفئات التي يستطلع رأيها، حيث القيمة ١ تعبر عن أسوأ حالة والقيمة ٧ تعبر عن أحسن حالة.
- ٣- قيم بعض المؤشرات لا تعبر عن درجة على المتصل من ١ إلى ٧، وإنما تعبر عن قيم فعلية ترد في الإحصاءات الوطنية أو الدولية. فالقيمة المسجلة أمام مؤشر حالة التليفونات هي عدد الخطوط الرئيسية للتليفونات لكل مائة نسمة، والقيمة المسجلة أمام مؤشر عدد الخطوات أو الوقت اللازم لإنهاء إجراءات بدء نشاط معين هي فعلاً عدد الإجراءات، والوقت اللازم بعدد الأيام على التوالي. وقيمة مؤشر القيود التعريفية على الواردات هي متوسط التعريفات الجمركية المرجح بحجم التجارة في كل سلعة.

لاحظ أن تقييم الحواجز الجمركية والقيود المتصلة بارتفاع التعريفات الجمركية ينطلق من أن أفضل وضع هو التجارة الحرة، أي غياب هذه الحواجز والقيود . ولكن هذا المنطلق محل خلاف بين الباحثين في اقتصاديات التنمية . وبديهي أنه لا يمكن تعميم هذا التوجه على كل الدول، وذلك بغض النظر عن مرحلة التطور التي تمر بها كل دولة . فمراحل الانتقال من التخلف إلى التقدم تقتضى تفعيل مبدأ حماية الصناعات الناشئة بفرض قيود على منافسة الواردات لها إلى حين يشتد عودها وتقدر على مواجهة هذه المنافسة . كما أن انتشار الملكية الأجنبية ليس بالضرورة أمراً جيداً على النحو الذي تأخذ به تقارير التنافسية الدولية (١ = الملكية الأجنبية نادرة، ٧ = الملكية الأجنبية واسعة الانتشار) . فحتى في الدول المتقدمة ثمة توجس من توسع الملكية الأجنبية أو امتدادها إلى قطاعات تعتبرها حساسة . ولا تتورع هذه الدول عن وضع خطوط حمراء أمام الانتشار الواسع للملكية الأجنبية فيها . ولذا فمن المهم التحوط عند استعمال بعض المؤشرات التنافسية ذات الصلة بوصف حالة الأسواق .

وقد شهدت معظم مؤشرات كفاءة الأسواق (١٠ من ١٣ مؤشراً) تحسناً في قيمتها، وإن كان التحسن ضئيلاً في كثير من الحالات . ولذا بقي توزيع المؤشرات على الفئات الثلاث (قوى نسبياً، ومتوسط وضعيف) ثابتاً تقريباً، حيث كان ما يقرب من ٦٠% من المؤشرات يشير إلى أن الأسواق ضعيفة أو متوسطة . ومع ذلك تحسن ترتيب مصر على ١١ مؤشراً، أي على ٨٥% من المؤشرات، وهو ما قد يعكس تدهور الأداء في دول أخرى أكثر مما يعبر عن تحسن الأداء في مصر .

وبالطبع فإن المؤشرات الواردة في جدول (١) لا تحيط بكل جوانب السوق أو معايير كفاءة الأداء فيها . وإذا أضفنا عوامل أخرى مثل ضعف البنية المعلوماتية للأسواق وعدم تدفق المعلومات بسلاسة عبر الأسواق، والعراقيل التي تحول دون تطبيق القوانين وطول إجراءات التقاضي وصعوبة تنفيذ أحكام القضاء خاصة في القضايا المدنية، وميل الأسواق للتجزؤ، والمشكلات التي تعترض انتقال عوامل الإنتاج، وبخاصة العمل، وضعف إمكانات التخزين والتبريد وما إلى ذلك، فربما يكون من الواقعي وصف حالة الأسواق في مصر بأنها ضعيفة . ويعزز هذا الاستنتاج تصريح وزير التجارة والصناعة في أبريل ٢٠٠٩ عند إعداد خطة للارتفاع بالاستثمارات السنوية في مجال التجارة الداخلية إلى ٢٥ مليار جنيه خلال خمس سنوات . وتشمل الخطة تطوير الأسواق ومناطق التخزين والبنية الأساسية وإقامة

أسواق متخصصة بالمحافظات ، وذلك لمواجهة "عشوائية التجارة الداخلية"^(٥) .ومن المرجح أن حالة الأسواق لم تتغير بعد وقوع الأزمة العالمية عما كانت عليه قبل وقوعها ، وأن قدرتها على أداء كل من الوظيفة التخصيصية والوظيفة الإنمائية على نحو يعزز النمو المستدام بقيت ضعيفة .

١-٣- الأسواق الزراعية

شهد قطاع الإنتاج الزراعي، وكذلك أسواق المنتجات والمدخلات الزراعية، عملية تحرير على نطاق واسع منذ منتصف عقد الثمانينات تقريباً. وقد تضمنت هذه العملية إلغاء نظام التوريد الإلزامي للحاصلات الزراعية، والعمل بنظام التسويق الحر كقاعدة عامة، ونظام التوريد الاختياري بصفة استثنائية لبعض الحاصلات الزراعية كالقمح والقطن. كما توقفت الدولة عن تحديد المساحات المنزرعة من المحاصيل الزراعية، وذلك باستثناء الأرز لكونه من المحاصيل عالية الاستهلاك للمياه. كما حررت الدولة التجارة الخارجية للمنتجات والمدخلات الزراعية وفتحت أبوابها للقطاع الخاص. وألغي دعم مستلزمات الإنتاج الزراعي، وذلك باستثناء ما تقدمه الحكومة من دعم متمثلاً في تحمل الدولة لنسبة من تكاليف مقاومة الآفات التي تصيب زراعات القطن، و في دعم سعر الفائدة على سلف الخدمات الزراعية قصيرة الأجل.

كما شهدت تلك الفترة تفكيك المؤسسات الزراعية التي كان للدولة دور مهم في إدارتها (مثل هيئات التسويق والائتمان) أو في الإشراف عليها ومساندتها (كالجمعيات التعاونية). وقد ترتب على ذلك ظهور فراغ مؤسسي لم يتمكن القطاع الخاص من ملئه. وهو ما أبرز الحاجة إلى تنشيط دور الدولة في القطاع الزراعي وفي ضبط الأسواق الزراعية وتعزيز قدرتها على أداء الوظائف المتوقعة منها على ما سبق بيانه في القسم (١-١). فلا محل للثقة الزائدة في عمل الأسواق الحرة كما أكدت الأزمة العالمية مؤخراً، ولا محل لمثل هذه الثقة فيما يتعلق بالقطاع الزراعي كما تؤكد ذلك خبرات سنوات كثيرة في الدول المتقدمة والدول المتخلفة على السواء.

البنية الأساسية للأسواق الزراعية

تركز اهتمام المخططين ومتخذي القرارات لعقود طويلة على تنمية الإنتاج الزراعي، بينما لم يحظ تطوير أسواق السلع الزراعية باهتمام مناظر. وبالرغم من تزايد جهود تطوير البنية الأساسية للأسواق الزراعية منذ بداية عقد التسعينات، إلا أن جانباً كبيراً من هذه البنية لم يزل ضعيفاً من حيث الكم أو من حيث الكيف. ولذلك لم تنزل نسبة كبيرة من الأسواق الزراعية تقليدية

(٥) انظر موقع نادى الاستثمار . www.inveway.com في ١٨ ابريل ٢٠٠٩ .

أو بدائية في نظمها وأساليبها وفي مرافقها وخدماتها، وغير قادرة بالتالي على أداء وظائفها بكفاءة.

فثمة أوجه متعددة للقصور الكمي و/ أو الكيفي في خدمات الطرق والنقل، وفي تسهيلات التجهيز وتصنيع المدخلات والمنتجات الزراعية، وفي التخزين . كما أن المواصفات القياسية غائبة بالنسبة لغالبية السلع الزراعية . وتتميز العلاقات التكاملية بين حلقات الإنتاج والتسويق المحلي بعدم التنظيم والضعف . وكثيراً ما تقتصر أسواق السلع الزراعية إلى قواعد المعلومات التسويقية المناسبة، بل أنها قد تعاني الضعف في سبل إتاحة المعلومات للمتعاملين عندما تتوافر . ويؤدي النقص في البنية الأساسية وتخلف أداء الوظائف التسويقية في الأسواق الزراعية إلى ارتفاع الفاقد التسويقي من السلع الزراعية إلى نحو ٣٠% من الإنتاج بالنسبة للخضار والفاكهة، ونحو ٢٠% بالنسبة للبقول، وما لا يقل عن ١٠% بالنسبة للحبوب . وثمة فاقد من نوع آخر ، وهو المتمثل في تحويل بعض السلع الزراعية من غذاء للإنسان إلى علف للحيوان نتيجة لاختلالات الأسعار . ويضاف إلى ما تقدم الفاقد النوعي الناتج عن تدهور جودة السلع خلال رحلتها التسويقية نظراً لغياب عمليات الفرز والتعبئة السليمة ، وهو ما يقدر بحوالي خمس الدخل الزراعي السنوي ^(٦) . ولاشك في أن تحسين البنية الأساسية لأسواق الكثير من السلع الزراعية يمكن أن يرفع مستوى كفاءة هذه الأسواق ، ويخفض مستوى الفاقد ، ويزيد حصة المنتج الزراعي من كل جنيه يدفعه المستهلك للحصول على السلع الزراعية .

تحاوي الأسعار المحلية مع الأسعار العالمية

يعتبر الانتقال السريع والكامل للتغيرات في الأسعار العالمية مؤشراً على كفاءة عمل الأسواق. وفي سياق ما شهدته الأسعار العالمية لمعظم السلع الزراعية من ارتفاع كبير، ثم انخفاض محدود، منذ منتصف ٢٠٠٦، يمكن تبين مدى كفاءة أسواق السلع الزراعية بالسعي

^٦ (للمزيد من المعلومات عن المشكلات المذكورة في هذه الفقرة ، راجع :

- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، الكتاب الإحصائي السنوي ٢٠٠٩ ، القاهرة ، سبتمبر ٢٠٠٩ .
- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، إحصاء الانتاج الصناعي السنوي في منشآت القطاع الخاص والعام لعام ٢٠٠٧ ، www.capmas.gov.eg
- حسين منصور ، الغذاء بين تحديات الحاضر وطموحات المستقبل ، ورقة مقدمة في لقاء الخبراء بمعهد التخطيط القومي ، القاهرة ، يناير ٢٠١٠ .
- وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي ، استراتيجية التنمية الزراعية المستدامة ، القاهرة ، يناير ٢٠٠٩ .
- وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي ، دراسة مؤشرات الأسعار للمنتجات الزراعية ، سنوات مختلفة .
- وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي ، المؤشرات الإحصائية لمشروعات الأمن الغذائي لعام ٢٠٠٧ ، القاهرة ، سبتمبر ٢٠٠٨ .
- عبد القادر دياب ، البنية الأساسية لأسواق السلع الزراعية ، ورقة خلفية مقدمة لتقرير الاقتصاد المصري ٢٠٠٧/٢٠٠٨ ، معهد التخطيط القومي ، القاهرة ، يناير ٢٠٠٩ .

للإجابة عن الأسئلة التالية: إلى أي مدى انتقلت التغيرات في الأسعار العالمية للسلع الزراعية إلى السوق المحلي؟ وما هي أهم العوامل التي ساعدت أو حالت دون استجابة السوق للإشارات السعرية العالمية؟ وما مدى استجابة المنتج الزراعي للتغيرات المحلية في أسعار السلع الزراعية خلال تلك الفترة؟

ولابد من مراعاة خصائص الزراعة المصرية وأسواقها عند الإجابة عن هذه الأسئلة. فانتقال التغيرات في الأسعار العالمية إلى الأسعار المحلية وتأثيرها في الإنتاج المحلي يتوقف على عدد من العوامل التي قد تساعد على امتصاص جزء من هذه التغيرات أو تعمل على تأخير انتقالها إلى المستوى المحلي، كالتدخلات الحكومية من خلال التعريفات الجمركية، ودعم المنتجين ودعم المستهلكين، والرسوم أو القيود التي تفرض على تصدير بعض السلع، والتغيرات في الهوامش التسويقية، والممارسات الاحتكارية من جانب المستوردين أو الموزعين، وموسمية الإنتاج الزراعي والهيكل الحيازي وما إلى ذلك.

وقد ظهر من فحص التطورات في الأرقام القياسية لأسعار المنتج أنه كان هناك تباين في اتجاهات ومعدلات التغير في أسعار المحاصيل المنزرعة محلياً وكذلك في أسعار المنتجات الحيوانية خلال فترة ما قبل الأزمة (يناير ٢٠٠٧ - أغسطس ٢٠٠٨) التي شهدت ارتفاعاً كبيراً في الأسعار العالمية. إلا أن أسعار الكثير من هذه المنتجات، وبخاصة الحبوب والأرز كان في نفس اتجاه التغير في الأسعار العالمية، وإن لم يكن بنفس معدل التغير^(٧). أما فيما يتعلق باستجابة المنتجين، فينبغي ملاحظة أن ارتفاع أسعار بعض المحاصيل قد لا يكون حافزاً كافياً للتوسع أو تخفيض المساحة المنزرعة. وفي الغالب أنه عندما يكون السعر الاسترشادي لمحصول ما مرتفعاً بنسبة أعلى من نسبة الارتفاع في تكاليف مستلزمات الإنتاج ويكون معلوماً قبل موعد الزراعة بفترة كافية، سيتجه المزارع للتوسع في زراعته، وذلك مثلما حدث عندما ارتفع سعر أردب القمح في ٢٠٠٧ إلى ٣٨٠ جنيه، وزادت المساحة المزروعة قمحاً بنسبة ٧,٥% في ٢٠٠٨.

ويلاحظ من جهة أخرى، أنه بالرغم من ارتفاع أسعار القمح والبقول البلدي والعدس منذ ٢٠٠٦ حتى ٢٠٠٨، إلا أن مساحة وإنتاج هذه المحاصيل بقيت دون المستوى الذي تحقق في ٢٠٠٥. وهو ما حدث أيضاً في حالة عباد الشمس والقطن الذين شهدا تدهوراً كبيراً في كل من المساحة والإنتاج في الفترة من ٢٠٠٦ إلى ٢٠٠٨. وعلى العكس من ذلك، ازدادت مساحة وإنتاج

(٧) اعتمد تحليل أسعار المنتج على الأرقام القياسية المتاحة في: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، النشرة الشهرية لأسعار المنتجات، أعداد مختلفة.

بنجر السكر (الذى يتم تسويقه وفق نظام التعاقدات)، والأرز (الذى يصدر جانب كبير منه) فى الفترة نفسها.

وبصفة عامة ثمة ضعف فى استجابة المزارعين لارتفاع أسعار السلع الزراعية، وبخاصة مع كثرة صغار الحائزين الذين يرتفع استهلاكهم الذاتى من بعض المحاصيل كالقمح ارتفاعاً كبيراً ، والذين لا تتاح لهم فرص واسعة للحصول على التمويل اللازم أو مدخلات الإنتاج والتكنولوجيات الأكثر تطوراً^(٨). وهذا - كما سبقت الإشارة- مظهر من مظاهر عدم كفاءة الأسواق الزراعية.

كثافة المنافسة

يمكن القول أن الأسواق الزراعية تتمتع من ناحية الإنتاج بقدر لا بأس به من المنافسة إذ يصل عدد الوحدات الإنتاجية (الحيازات) إلى نحو ٣,٧ مليون حيازة ، ولا تزيد نسبة الحيازات الأكثر من ٥٠ فداناً على ٠,٢% من العدد الكلى للحيازات ، بمساحة فى حدود ١٤% من إجمالي المساحة المنزرعة . غير أن النشاط الإنتاجي لهذا العدد الكبير من المنتجين غالباً ما يتم فى غياب المعلومات التسويقية اللازمة لتفعيل المنافسة فيما بينهم، وهو ما يضعف من كفاءة أداء الأسواق . وهؤلاء المنتجين عادة ما يواجهون بمنافسة قوية من جانب الواردات، خاصة بالنسبة للسلع التى تتخفف فيها نسبة الاكتفاء الذاتى^(٩).

فعالية حماية المستهلك

ثمة عدد كبير من الأجهزة الرسمية والأهلية المعنية بحماية المستهلك من المنتجات الزراعية غير السليمة، ولاسيما الأغذية، وقد أضيف إلى هذه الأجهزة فى ٢٠٠٧ جهاز حماية المستهلك الذى يباشر المهام المحددة له بمقتضى قانون حماية المستهلك رقم ٦٧ لسنة ٢٠٠٦. وبالرغم من أن نسبة الشكاوى التى تصل لهذا الجهاز فيما يتعلق بالسلع الغذائية ضئيلة (١,٥% من إجمالي الشكاوى)، إلا أن هذه المعلومة تدعو للقلق أكثر مما تدعو للاطمئنان. فحسب تقارير غرفة الصناعات الغذائية، يصل عدد المخالفات الغذائية إلى نصف مليون مخالفة سنوياً. كما تتكرر الإشارة فى الصحف المصرية إلى ضبط أغذية محلية ومستوردة فاسدة أو منتهية

(٨) طبقاً للتعداد الزراعى ٢٠٠٠/١٩٩٩ شكلت الحيازات التى تقل مساحتها عن فدان ٤٣,٥% من العدد الإجمالى للحيازات .

(٩) كانت نسبة الاكتفاء الذاتى فى ٢٠٠٧ فى حدود ٥٩% للذرة الشامية، ٥٨% للفول الجاف، و٥٥% للقمح و١٥% للزيوت النباتية و١,٨% للعدس ، وذلك حسبما جاء فى تقرير معهد التخطيط القومى ، الاقتصاد المصرى ٢٠٠٧/٢٠٠٨ ، الاقتصاد المصرى بين الانطلاق ومواجهة تحديات الأزمة العالمية، القاهرة، يوليو ٢٠٠٩.

الصلاحية، وضبط كميات ضخمة من المبيدات الزراعية المحظور استخدامها دولياً. وفى عام ٢٠٠٩ وحده سجلت ٢٤٠ ألف قضية غش تجارى متصلة بسلع مجهولة المصدر^(١٠).

وبطبيعة الحال فإن قلة عدد الشكاوى المبلغة لجهاز حماية المستهلك وغيره من الأجهزة الحكومية والأهلية تعبر عن ظروف الفقر وانخفاض المستوى العام للدخول؛ وهو ما يجعل المستهلكين يفضلون السلع منخفضة السعر، وذلك بغض النظر عن جودتها وسلامتها. أضف الى ذلك عوامل أخرى مثل الانخفاض في الوعي الغذائي والثقافي للمستهلكين وضعف قدرات الجهاز الرسمي لحماية المستهلك ومحدودية انتشار مكاتبه، وقلة صلاحياته، ومن ثم فقدانه زمام المبادرة واكتفائه بالاستجابة لما يصله من بلاغات . أضف إلى ذلك ضعف امكانيات الجمعيات الأهلية المعنية بحماية المستهلك، وهيمنة الطابع التقليدي أو البدائي على المنشآت فى أسواق التجزئة للسلع الغذائية.

نتيجة

والخلاصة فيما يتعلق بكفاءة الأسواق الزراعية فى فترة ما قبل الأزمة هى أن كفاءة أداء هذه الأسواق كانت محدودة سواء من جهة قدرتها على إصدار إشارات سعرية صحيحة، أم من جهة قدرتها على تحفيز المتعاملين وتوليد الاستجابات المناسبة للإرشادات السعرية، أم من جهة قدرتها على تحريك عناصر الإنتاج من استخدام إلى آخر .

آثار الأزمة على حالة الأسواق الزراعية

الأسعار

تظهر متابعة التغيرات فى الأسعار المحلية للمنتجين وفى الأسعار العالمية فى فترة ما بعد وقوع الأزمة (سبتمبر ٢٠٠٨ - سبتمبر ٢٠٠٩) ضعف كفاءة الأسواق الزراعية المحلية. إذ أن الأسعار المحلية لمعظم المنتجات الزراعية لم تستجب للانخفاض الذى طرأ على الأسعار العالمية بفعل الأزمة ، وذلك بالرغم من أن مصر بلد مستورد صاف للغذاء ، وينسب مرتفعة لبعض المنتجات على ما سبق بيانه . بل إن زيادات كبيرة قد طرأت على أسعار الكثير من المنتجات الزراعية فى أعقاب الأزمة العالمية.

فباستثناء أسعار المنتج لكل من الأرز والخضروات التى انخفضت بنحو ١٦,٦% و ١١% على التوالى ، شهدت أسعار المنتج للمنتجات الأخرى زيادات وصلت إلى ٨١% للزيوت

^(١٠) سحر البهاني، الغذاء المصرى فى ظل المنظومة المتكاملة لإدارة السلامة الغذائية ، ورقة مقدمة إلى لقاء الخبراء بمعهد التخطيط القومى، القاهرة، يناير ٢٠١٠.

والدهون، و٦٩% للفاكهة و٦٠% للألبان و٣١% للدواجن و٢٦% للسكر و١٦% للحوم الحمراء و١١% للأسماك. كما شهدت أسعار المستهلك تطورات بالزيادة في كل المنتجات بما فيها الأرز والخضروات^(١١). ومع ذلك فقد كان لانخفاض الأسعار العالمية تأثير سلبي على الإنتاج المحلي من بعض السلع، نذكر منها الألبان، حيث أدى انخفاض أسعار اللبن البودرة المستورد إلى زيادة الاعتماد عليه وتراجع الطلب على الألبان الخام المحلية.

وتعزى عدم استجابة أسعار المنتجين الزراعيين للانخفاض الذي طرأ على الأسعار العالمية إلى وجود فترات تأخير ما بين هذين الحدثين تستلزمها عمليات النقل والتخزين والتوزيع، وإلى وجود مخزون بالسعر الأعلى يرغب المنتجون في تصريفه دون خفض في الأسعار حماية لمصالحهم، وكذلك تميز الإنتاج الزراعي بفترات إبطاء وموسمية لا مفر منها^(١٢). أما فيما يتعلق بعدم انخفاض أسعار المستهلكين، فمن المرجح أن ذلك يرجع إلى بقاء أسعار المنتجين مرتفعة بفعل الخلل الهيكلي في تنظيم السوق .

التركيب المحصولي

وبتحليل التطور في شروط التجارة بين السلع الزراعية المختلفة (معبراً عنها بنسبة الرقم القياسي لسعر السلعة أ إلى الرقم القياسي لسعر السلعة ب). في ٢٠٠٨/٢٠٠٩، يمكن توقع بعض آثار الأزمة العالمية على التركيب المحصولي وعلى مستوى الأمن الغذائي. فمع تدهور شروط التجارة للحبوب والبقوليات والبنور الزيتية، وتحولها لصالح الخضروات والمحاصيل السكرية، يتوقع تناقص المساحة المنزرعة للمجموعات الأولى وزيادتها للمجموعة الثانية. وهو ما يتوقع أن تنتسج معه الفجوة بين الاحتياجات والمنتجات من المنتجات في المجموعة الأولى . وربما كان هذا التوقع وراء رفع الحكومة لسعر توريد القمح والذرة للموسم القادم وذلك بما يجعل سعر المنتج أعلى من السعر العالمي . ولكن هذه الإجراءات لم تشمل بعد البقوليات والبنور الزيتية. وفي ضوء تدهور شروط التجارة في أعقاب الأزمة ما بين محاصيل الحبوب والبقوليات والبنور الزيتية والأعلاف والمحاصيل السكرية مقابل المدخلات الزراعية الصناعية كالأسمدة الكيماوية والوقود ، من المتوقع غياب الحافز لدى المنتج الزراعي لزيادة إنتاجية هذه الحاصلات، وذلك ما لم تتخذ إجراءات لتصحيح الخلل القائم في شروط التجارة بين هاتين المجموعتين.

(١١) تستند متابعة التغيرات السعريّة إلى ما جاء في الورقة الخلفية التي أعدها عبد القادر دياب لتقرير معهد التخطيط القومي عن الاقتصاد المصري ٢٠١٠/٢٠٠٩ حول " أثر الأزمة المالية العالمية على الزراعة المصرية" .

(١٢) إن ما أتخذ من قرارات لتخصيص الموارد الزراعية فيما بين زراعات الموسم الشتوي (أكتوبر/نوفمبر ٢٠٠٨ - مايو/يونيو ٢٠٠٩) لم يكن استجابة لتبعات الأزمة العالمية التي تفجرت في سبتمبر ٢٠٠٨. ولا تتوافر معلومات للحكم على أثر الأزمة على قرارات تخصيص الموارد لزراعات الموسم الصيفي (مايو- يونيو ٢٠٠٩/سبتمبر/أكتوبر ٢٠٠٩)

الاستثمارات الزراعية

تعرضت الاستثمارات الزراعية لنقص ملحوظ قبل وقوع الأزمة، حيث أنها هبطت من ٢٧٣٨ مليون جنيه في الربع الثالث من ٢٠٠٧/٢٠٠٨ إلى ١٨٤٢ مليون جنيه في الربع الرابع من تلك السنة. وقد كان هذا الانخفاض تعبيراً عن انخفاض كبير في الاستثمارات الخاصة، وذلك بالرغم من زيادة الاستثمارات العامة ما بين هذين الربعين^(١٣). أما في ٢٠٠٨/٢٠٠٩ التي تغطي جزءاً من الفترة اللاحقة لوقوع الأزمة، فيلاحظ تراجع الاستثمارات الزراعية الخاصة إلى ٤١١٩ مليون جنيه (مقابل ٥٢٢٣ مليون جنيه في ٢٠٠٧/٢٠٠٨)، وتراجع الاستثمارات الزراعية العامة إلى ٢٥٧٠ مليون جنيه (مقابل ٢٨٤٩ مليون جنيه في ٢٠٠٧/٢٠٠٨)، ومن ثم تراجع إجمالي الاستثمارات الزراعية إلى ٦٦٨٩ مليون جنيه (مقابل ٨٠٧٢ مليون جنيه في ٢٠٠٧/٢٠٠٨)^(١٤). ومن الواضح أن الاستثمارات الزراعية الخاصة كانت هي الأكثر تأثراً بالأزمة، حيث أنها انخفضت بنسبة ٢١%، بينما لم يزد الانخفاض في الاستثمارات الزراعية العامة على ١٠% فيما بين هاتين السنتين. ومن المرجح أن برنامج التحفيز الذي بدأ تنفيذه عقب الأزمة، واتصف بتركيز على مشروعات البنية الأساسية، قد ساعد على الحد من الانخفاض في الاستثمارات الزراعية العامة. ومع ذلك فقد انخفض إجمالي الاستثمارات الزراعية بنسبة ١٧%، كما انخفض نصيبها النسبي في الاستثمار المحلي الإجمالي من ٣,٩% إلى ٣,٤% في ٢٠٠٨/٢٠٠٩ مقارنةً بسنة ٢٠٠٧/٢٠٠٨. ومن المتوقع أن يكون لهذه التطورات في الاستثمار آثار سلبية على العمالة الزراعية وعلى الوظيفة الإنمائية للأسواق الزراعية.

دور الحكومة في ضبط الأسواق الزراعية

اتخذت الحكومة عدداً من الإجراءات للحد من آثار الأزمة على الأسواق الزراعية، نذكر منها رفع أسعار الضمان للتوريد الاختياري لعدد من المحاصيل ابتداءً من الموسم الزراعي ٢٠٠٩/٢٠١٠، ودعم منتجي الألبان لمواجهة المنافسة من جانب الألبان الجافة المستوردة، وتشجيع المغازل على استخدام القطن المصري بدعم سعر تسليمه لها، وتشديد الرقابة على الأسواق لتجنب الممارسات الاحتكارية، وتوزيع بعض السلع الغذائية بأسعار منخفضة في منافذ بيع خاصة. ومع ذلك فما زالت الأسواق الزراعية تعاني أوجه قصور تحد من كفاءة أدائها، نذكر

(١٣) ربما يشوب هذه المقارنة بعض التغيرات الموسمية. ولكن من الثابت أن الاستثمارات الزراعية بالأسعار الثابتة (لعام ٢٠٠٠/١٩٩٩) قد شهدت انخفاضاً ملموساً. فخلال الفترة ٢٠٠٣/٢٠٠٢ - ٢٠٠٧/٢٠٠٦ زاد الاستثمار الزراعي الخاص بنسبة ١٥,٧% ولكن النقص في الاستثمار الزراعي العام بنسبة ٤٨% أدى إلى انخفاض الاستثمار الزراعي الإجمالي بنسبة ١٦,٤%. انظر في ذلك، إبراهيم العيسوي، "تجديد الدعوة لبناء أمن غذائي عربي راسخ"، بحوث اقتصادية عربية، عدد ربيع ٢٠١٠.

(١٤) وزارة التنمية الاقتصادية، السلاسل ربع السنوية للاستثمارات المنفذة www.mop.gov.eg

منها استمرار بعض الممارسات الاحتكارية جانب المستوردين والموزعين وكبار تجار الجملة في السلع الغذائية ، وضعف نظم المعلومات المساندة للأسواق ، وغياب صناديق موازنة لأسعار المحاصيل الزراعية للحد من المخاطر التي يتعرض لها المنتجون والموزعون ، وغياب مواصفات معيارية ملزمة للجودة وكذلك غياب الاشتراطات الصحية والبيئية لطائفة واسعة من السلع الزراعية، وضعف الدور الحكومي في ضبط ومراقبة أسواق الواردات من السلع الزراعية والمدخلات الزراعية ، وفي تحفيز المنشآت غير النظامية العاملة في مجال تصنيع المنتجات والمستلزمات الزراعية على التحول إلى منشآت نظامية يسهل مراقبتها، وضعفه كذلك في تطوير أسواق التجزئة.

١-٤- الأسواق المالية

مؤشرات عامة

طبقاً لمؤشرات المنتدى الاقتصادي العالمي عن التنافسية الدولية، حظيت مصر بقيمة متوسطة على المؤشر الإجمالي لكفاءة السوق المالية، مع تحسن طفيف في قيمة المؤشر داخل المنطقة المتوسطة من ٣,٥ في ٢٠٠٦ إلى ٤ في ٢٠٠٨، وكذلك مع تحسن في الترتيب من الخامس الخامس (١١٣) إلى الخامس الثالث (٨٤) لقائمة الدول المعنية (١٣١ دولة في ٢٠٠٦ و١٣٤ دولة في ٢٠٠٨) وفي ٢٠٠٨ حظيت المؤشرات الفرعية لسهولة التمويل من خلال البورصة والقيود على خروج رأس المال وحماية المستثمر وسلامة البنوك على قيم أعلى من المتوسط (بين ٤,٦ و ٥,٣) ، بينما كانت قيم مؤشرات نضج السوق المالية وفعالية الضوابط على تداول الأوراق المالية في البورصة في حدود المتوسط (٤,٣ و ٣,٨ على التوالي) وكانت أضعف المؤشرات هي: مؤشر توافر الحماية القانونية للمقرضين والمقرضين (٣) ، وسهولة الاقتراض (٣,٤) ، وتوافر رأس المال المخاطر (٣,٤)^(١٥). لاحظ أن تقييم بعض المؤشرات يعكس وجهة النظر الليبرالية الجديدة، والتي لا تتفق مع متطلبات الخروج من التخلف وتحقيق معدلات نمو مرتفعة ومستدامة. وينطبق ذلك بوجه خاص على مؤشر القيود على خروج رأس المال (١= الخروج صعب جداً - وهو أسوأ وضع، ٧= الخروج سهل جداً- وهو أفضل وضع).

ويضع تقرير الحرية الاقتصادية في العالم العربي مصر في موقع متوسط أو أعلى قليلاً طبقاً للمؤشر العام لتنظيم الائتمان والعمالة والأعمال التجارية، ولكنه يدرجها في الثلث الأخير في قائمة الدول العربية المحسوب لها المؤشر (٢٢ دولة)، وذلك في الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٧. وقد

(١٥) المنتدى الاقتصادي العالمي، مرجع سابق. لاحظ أن ٢٠٠٦ تشير إلى تقرير ٢٠٠٧/٢٠٠٨، و٢٠٠٧ تشير إلى تقرير ٢٠٠٨/٢٠٠٩. و٢٠٠٨ تشير إلى تقرير ٢٠٠٩/٢٠١٠.

تحسن المؤشر العام قليلاً خلال تلك الفترة (بارتفاع قيمته من ٥,٥ إلى ٥,٨ ، مع بقاء مصر فى المرتبة ١٦) . كما تحسن مؤشر تنظيم الائتمان قليلاً (بارتفاع قيمته من ٥,٣ إلى ٥,٧)^(١٦) . وكما هو الحال مع تقرير التنافسية الدولية، فإن هذا التقرير يحبذ الحرية الاقتصادية ويعطى المؤشر قيمة أعلى كلما زادت حرية المعاملات الاقتصادية، وذلك بغض النظر عن الأثر المحتمل على النمو واستدامته، أو بافترض أن هذا الأثر إيجابى بالضرورة؛ وهو ما لا يتفق مع الخبرات التاريخية للنمو والتنمية.

أولاً - سوق الأوراق المالية

يمكن أن تؤدي سوق الأوراق المالية دوراً مهماً فى النمو من خلال إتاحة قناة إضافية - إلى جانب المصارف والتمويل الذاتى - لتمويل إنشاء الشركات الجديدة والتوسعات فى الشركات القائمة، وذلك بطرح الأسهم والسندات. كما تؤدي هذه السوق وظيفة مهمة للحفاظ على الاستقرار الاقتصادى عن طريق إتاحة الفرصة لانتقال ملكية الأصول دون المساس بالأصول ذاتها ، ومن خلال هذين الدورين تسهم سوق الأوراق المالية فى تعبئة المدخرات وحشدها لأغراض النمو الاقتصادى. ولكن ثمة جانباً سلبياً قد يطيح بهذه المنافع، ألا وهو المضاربة فى سوق الأوراق التى يمكن أن تحولها إلى صالة قمار تعصف بالمكتسبات التى تحققت على مدى سنوات، وذلك كما حدث فى الأزمة المالية العالمية الأخيرة.

وكما سبق ذكره فى نهاية القسم (١-١) من هذا الفصل يشير مفهوم كفاءة سوق الأوراق المالية إلى قدرة هذا السوق على أن تعكس أسعار الأوراق المالية كل المعلومات المتاحة بسرعة وبدقة . ويقتضى التفعيل الكامل لهذا المفهوم توافر شروط السوق التنافسية الكاملة، وهى : كثرة عدد المستثمرين ، وتوافر المعلومات بسرعة ودقة ودون كلفة، وسهولة الخروج من السوق والدخول إليها (وهو ما يعنى عدم وجود قيود على التعامل مثل كلفة المعاملات والضرائب) ، وسرعة ودقة استجابة المستثمر للمعلومات الجديدة بتعديل الأسعار. وقد يؤخذ بتعريفات أقل تشدداً لكفاءة السوق، كأن تعكس أسعار الأصل المالى المعلومات التاريخية بشأن التغيرات فى سعر الأصل وحجم التعاملات التى جرت عليه ، أو أن تعكس الأسعار - بالإضافة إلى ذلك - كل المعلومات المتاحة للمتعاملين أو التوقعات التى يمكن أن تبنى عليها^(١٧).

^(١٦) مؤسسة فريدرش ناومان وآخرون ، الحرية الاقتصادية فى العالم العربى - التقرير السنوى ٢٠٠٩ ، دار المحروسة للنشر والخدمات الصحفية والمعلومات ، القاهرة أكتوبر ٢٠٠٩ .

^(١٧) للمزيد حول تعريف كفاءة السوق ، راجع : إيهاب الدسوقي ، اقتصاديات كفاءة البورصة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ ، ومنير هندى ، الأوراق المالية وأسواق رأس المال ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، ١٩٩٨ .

حالة سوق الأوراق المالية قبل الأزمة

تعد سوق الأوراق المالية سوقاً حديثة النشأة. فبالرغم من أن هذه السوق قد وجدت لسنوات طويلة قبل قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، إلا أنه قد حدث انقطاع في خط تطورها في العقود الثلاثة اللاحقة كاد يحكم عليها بالفناء. ومع ذلك اتخذت اجراءات لإحياء هذه السوق بالتواكب مع سياسة الانفتاح الاقتصادي، وبدرجة أكبر بالتواكب مع برنامج التثبيت والتكيف في مطلع التسعينات، حيث صدر قانون سوق رأس المال رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٢ وحيث بدأت السوق تقوم بدور مهم في برنامج الخصخصة لاسيما اعتباراً من ١٩٩٦. وبحلول عام ٢٠٠٥ أدرجت السوق المصرية ضمن قائمة أفضل عشرة أسواق مال صاعدة، وذلك وفق مؤشرات مورجان ستانلي وستاندر آند بورز^(١٨). وكما سبق ذكره، فقد أظهرت تقارير التنافسية الدولية تصاعد مرتبة مصر على مؤشر نضج السوق المالية من المرتبة ١١٣ (من بين ٣١ دولة) في ٢٠٠٦ إلى المرتبة ٨٤ (من بين ٣٤ دولة) في ٢٠٠٨. كما منحت بورصة نيويورك ومنظمة المستثمر الأفريقي سوق الأوراق المالية المصرية لقب أكثر البورصات المالية ابتكاراً في سبتمبر ٢٠٠٨. ويشير عدد من الدراسات لكفاءة سوق الأوراق المالية المصرية (منفردة أو في سياق دراسة مجموعة من الدول العربية) إلى ضعف كفاءة هذه السوق بدلالة انخفاض وبطء درجة استجابة أسعار الأوراق المالية للمعلومات المتاحة. وأهم مظاهر ضعف كفاءة السوق هي محدودية المعلومات المتاحة عن الشركات المتداولة في السوق وضعف دور شركات الأوراق المالية في نشر معلومات وتحليلات السوق، واستئثار الأفراد بنسبة عالية من التداول، وسيطرة الشركات المغلقة على السوق، وفقر ثقافة الاستثمار في الأوراق المالية^(١٩).

حجم السوق

يكشف شكل (١) عن اتجاه عام تصاعدي لدجم سوق الأوراق المالية المصرية مقيساً بنسبة رأس المال السوقي إلى الناتج المحلي الإجمالي. فقد زادت هذه النسبة من ٣٥% في ٢٠٠٠ إلى ٨٦% في ٢٠٠٦، وبلغت ذروة غير مسبوقه بالوصول إلى ١٠٣% في ٢٠٠٧. ويعزى اتساع حجم السوق إلى تطوير التشريعات والإجراءات المنظمة للسوق من جهة، وإلى زيادة نشاط

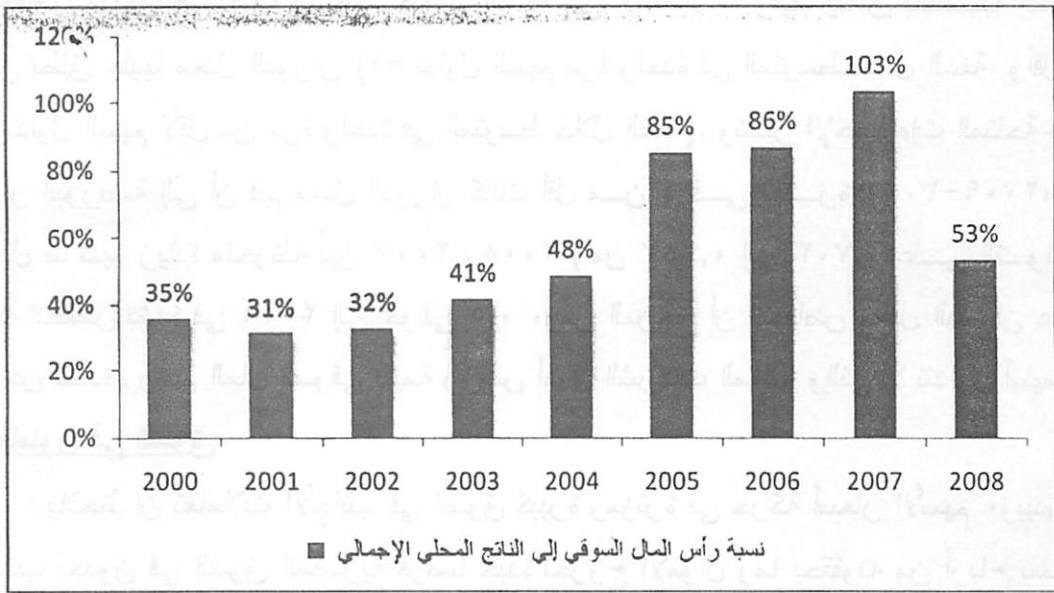
^(١٨) الهيئة العامة لسوق المال، تقرير البورصة المصرية ٢٠٠٥، www.egyptse.com
^(١٩) انظر مثلاً دراسة:

S. Maged and M. Mecagni, *The Egyptian Stock Market Efficiency: Efficiency tests and volatile effect*, IMF W.P. no 99/48, IME, 1999, W. Abdullah, *Testing the evolving efficiency of 11 Arab stock markets*, Arab Planning Institute, Kuwait, April 2009, and K. Jefferies and G. Smith, "The changing efficiency of African stock markets," *South African Journal of Economics*, vol. 73 Issue 1, 2005.

الخصخصة من جهة أخرى. ولكن هذه النسبة تراجعت بشدة إلى ٥٣% في ٢٠٠٨، وهو ما يعكس جانباً من آثار الأزمة العالمية على السوق المصرية.

شكل (١)

نسبة رأس المال السوقي إلى الناتج المحلي الإجمالي



المصدر: مركز معلومات الهيئة العامة لسوق المال.

عدد الشركات المقيدة

وبالرغم من الانتعاش الكبير في حجم السوق قبل وقوع الأزمة العالمية، إلا أن عدد الشركات المقيدة قد اتجه إلى الانخفاض، خاصة منذ ٢٠٠٣. فقد انخفض العدد من ٩٦٧ شركة في ٢٠٠٣ إلى ٣٧٣ شركة في ٢٠٠٨، ثم إلى ٣٠٦ في ٢٠٠٩. ويرجع هذا الانخفاض جزئياً إلى تشديد قواعد القيد والإفصاح داخل سوق الأوراق المالية. ومع ذلك فثمة ميل لتضخيم عدد الشركات، حيث يسمح بقيد الشركات المغلقة أو العائلية التي لا تطرح أسهمها للاكتتاب العام، ويحتفظ ملاكها بما في حوزتهم من أوراق مالية ويحبونها عن التداول. وإجمالاً فقد زادت نسبة الشركات المتداول أسهمها إلى إجمالي الشركات المقيدة من ٨٦% في ٢٠٠٨ إلى ٩٤% في ٢٠٠٩. وهذا تطور محمود بالطبع.

سيولة السوق

يعبر مستوى السيولة في السوق عن مدى سهولة البيع والشراء. ويقاس مستوى السيولة بنسبة قيمة التداول إلى الناتج المحلي الإجمالي، ونسبة قيمة التداول إلى رأس المال السوقي. وقد شهدت النسبة الأولى تصاعداً ملحوظاً من ٣٠% في ٢٠٠٥ إلى ٤٩% في ٢٠٠٧. ولم تنخفض النسبة في ٢٠٠٨ التي شهدت انفجار الأزمة العالمية، بل إنها زادت إلى ٥٩%. وجاء الانخفاض متأخراً في ٢٠٠٩، حيث هبطت النسبة إلى ٤٣%^(٢٠). وفيما يتعلق بالنسبة الثانية والتي يطلق عليها معدل الدوران (١ = تداول السهم مرة واحدة في المتوسط خلال السنة، وأقل من ١ = تداول السهم لأقل من مرة واحدة في المتوسط خلال السنة). وتشير الإحصاءات المتاحة من تقارير البورصة إلى أن قيم معدل الدوران كانت أقل من ١ في الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٩، وأن المعدل قد شهد زيادة ملحوظة بين ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨ (من ٠,٣٨٧ إلى ٠,٧٠٣ على التوالي)، ولكنه انخفض بشدة في ٢٠٠٩ إلى حوالي ٠,٥. ومن المرجح أن انخفاض معدل الدوران عن ١ نتج عن تضخم رأس المال السوقي بقيمة رؤوس أموال الشركات المغلقة والتي لا تتداول أسهمها.

المتعاملون في السوق

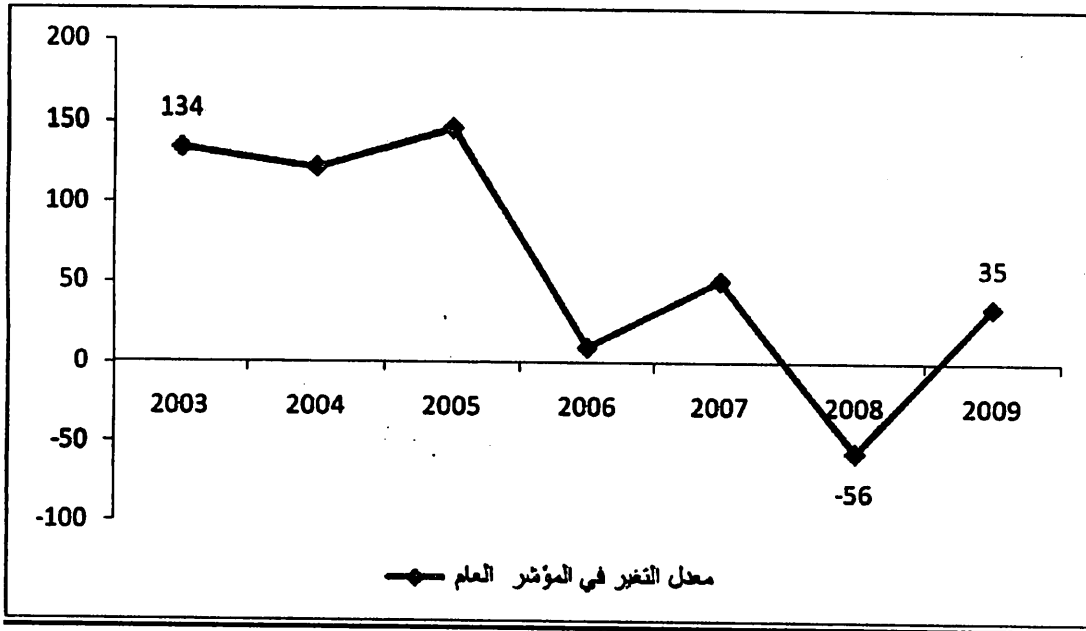
يلاحظ أن تعاملات الأجانب في السوق كبيرة ومؤثرة في حركة أسعار الأسهم. ويبدو أن الأجانب يجدون في السوق المصرية فرصاً جيدة لخروج الأموال وما يحققونه من أرباح بسهولة ودون عوائق ضريبية أو زمنية. فلا يشترط حد زمني معين لحيازة الأسهم قبل تداولها، ولا يشترط استثمار جانب من الأرباح داخل البورصة، ولا تفرض ضرائب على ما يتحقق من أرباح. ومن هنا تشتعل المضاربات وتتشط حركة الأموال الساخنة، وتضطرب أحوال السوق. ويتضاعف الاضطراب مع ميل المصريين للسير في ركاب الأجانب، خاصة مع غلبة المستثمرين الأفراد (٦١% في ٢٠٠٧ و ٦٦% في ٢٠٠٨، و ٦٣% في ٢٠٠٩، حسب تقارير البورصة المصرية). وقد زادت نسبة مشتريات الأجانب إلى إجمالي التعاملات من ٢٢% في ٢٠٠٣ إلى ٣٢,٦% في ٢٠٠٦، ثم انخفضت إلى ٢٧% في ٢٠٠٧. كما زادت نسبة مبيعاتهم إلى إجمالي التعامل من ١٨,٨% في ٢٠٠٣ إلى ٢٦,٦% في ٢٠٠٦. واستمرت النسبة في الزيادة في ٢٠٠٧ حتى بلغت ٣٠%^(٢١).

⁽²⁰⁾ قيمة التداول من تقرير البورصة المصرية ٢٠٠٩، وبيانات الناتج المحلي الإجمالي من وزارة التنمية الاقتصادية www.mop.gov.eg
⁽²¹⁾ هذه البيانات من مركز المعلومات بالهيئة العامة لسوق المال.

التركز في السوق

يقيس مؤشر التركيز في السوق مدى سيطرة عدد قليل من الشركات على تعاملات السوق. وتعتبر السوق ذات كفاءة أعلى عندما تنخفض درجة التركيز، أي عندما تكون نسبة مساهمة أكبر ١٠ شركات في إجمالي التداول أو إجمالي رأس المال السوقي منخفضة، وهذا هو الواقع في السوق المصرية، حيث كانت درجة التركيز مقيسة بنسبة مساهمة أكبر شركات في إجمالي التداول في ٢٠٠٩ أقل من ١% (تحديداً ٠,٩٤%)^(٢٢).

شكل (٢): تذبذب المؤشر العام لسوق المال خلال ٢٠٠٣-٢٠٠٩



المصدر: تقرير البورصة المصرية ٢٠٠٩

(٢٢) حسب النسبة من البيانات الواردة في التقارير السنوية للهيئة العامة لسوق المال.

شدة تقلبات السوق

يظهر شكل (٢) حالة السوق بدلالة معدل التغير في المؤشر العام للبورصة. ومن الواضح تعرض السوق لدرجة عالية من التقلب، حيث تراوحت قيمة معدل التغير بين -٥٦% و ١٣٤% خلال السنوات ٢٠٠٣ - ٢٠٠٨، ثم بلغت ٣٥% في ٢٠٠٩، وهي السنة التالية لوقوع الأزمة.

كفاية المعلومات

يعتبر توافر المعلومات عنصراً أساسياً لكفاءة أداء السوق. والملاحظ أن تقارير الجهات الحكومية ذات الصلة بنشاط سوق الأوراق المالية كالبنك المركزي والهيئة العامة لسوق المال تنفقر إلى تحليلات عن القطاعات المختلفة. كما أن دور شركات الأوراق المالية في توفير المعلومات للعملاء ضئيل للغاية، مع أن قانون سوق رأس المال يلزم هذه الشركات بتوفير المعلومات. وأخيراً، يلاحظ أن الشركات التي تتداول أوراقها المالية شحيحة في الإفصاح عن أدائها. ومن ثم، فإن هناك قصوراً واضحاً في توفير المعلومات الموثوقة والتوقعات المدروسة للعملاء. وهو ما يفسر ولو جزئياً - ميل أداء السوق للاضطراب وعشوائية قرارات نسبة غير قليلة من المتعاملين.

التنظيم والرقابة

وضع القانون ٩٥ لسنة ١٩٩٢ ضوابط متعددة لضمان الجدية والشفافية ومنع التلاعب في الأسعار في سوق الأوراق المالية. فهناك إلزام للشركات المقيدة بتقديم تقارير نصف سنوية عن نشاطها ونتائج أعمالها. ويسمح القانون لرئيس البورصة بوقف عروض طلبات التداول التي تستهدف التلاعب في الأسعار، كما يحق له وقف التعامل على ورقة مالية إذا قدر أن هذا التعامل يضر بالسوق. وبغية تعميق السوق أدخلت تعديلات في ٢٠٠٥ تسمح بتطبيق نظام البيع والشراء في ذات الجلسة، وتنظيم شراء الأوراق المالية بالهامش، واقتراض الأوراق المالية، وتنظيم أعمال التوريق، وإضافة نشاط صانع السوق إلى أنشطة شركات الأوراق المالية. كما وضعت معايير للملاءة المالية لشركات الأوراق المالية، رفع بمقتضاها الحد الأدنى لرأس مال هذه الشركات. كما جرى تفعيل صندوق تأمين المتعاملين في الأوراق المالية ضد المخاطر غير التجارية الناشئة عن أنشطة شركات الأوراق المالية. ووضع إطار منظم لصناديق المؤشرات، وهي صناديق استثمار تصدر وثائق مقابل محفظة تتبع أغلبية الأوراق المالية المكونة لها أحد مؤشرات الأسعار بالبورصة.

وفى ٢٠٠٩ أنشئت الهيئة العامة للرقابة المالية ، وأنيطت بها مهمة الرقابة والإشراف على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية (البورصة - التأمين - التمويل العقارى والتأجير التمويلي والتخصيم والتوريق) ، وذلك بغرض تأمين واستقرار الأسواق المالية.

مساهمة السوق فى النمو واستدامته

يلاحظ أن هناك تقلبات شديدة فى قيمة الإصدارات الجديدة سواء لتأسيس شركات جديدة أم لتوسع شركات قائمة. وعموماً فإن نسبة الإصدارات الجديدة إلى الناتج المحلى الإجمالى كانت متواضعة، وتراوحت بين ٤% و ٦% فى أوائل العقد الحالى ، وبالرغم من زيادتها إلى حوالى ١٦% فى ٢٠٠٧ ، فإنها تراجعت إلى ١٠% فى السنة التالية . ويستأثر قطاع الصناعة التحويلية وقطاع التمويل والتأمين والعقارات بالنصيب الأكبر فى التداول حيث بلغت نسبة الأوراق المتداولة إلى اجمالى التداول ٢٩% و ٥٠% على التوالى فى ٢٠٠٦ .

ويظهر مؤشر القوة النسبية لأسهم القطاعات (مقيساً بنسبة مؤشر القطاع إلى المؤشر العام للسوق) تفوق قطاع الصناعة التحويلية على غيره من القطاعات، وإن كانت القوة النسبية لهذا القطاع قد تراجعت من ٦١,٥% فى ٢٠٠٧ إلى ١٤,٨% فى سنة وقوع الأزمة ٢٠٠٨. وبالرغم من عودة المؤشر للصعود فى ٢٠٠٩ ، إلا أنه بقى عند مستوى أقل كثيراً مما كان عليه فى ٢٠٠٧ (٢٦,٦%). ويلى هذا القطاع من حيث القوة النسبية فى ٢٠٠٩ قطاع التشييد ثم قطاعى البنوك والأدوية، ثم قطاع العقارات. وعموماً تتركز الشركات الأكثر نشاطا فى مجالات العقارات والتشييد والبناء والخدمات المالية، ثم قطاع الصناعات التحويلية^(٢٣). ومن الواضح أن تخصيص الاستثمارات فى سوق الأوراق المالية لا ينحاز للقطاعات التى يرمى مساهمتها بشكل كبير فى النمو كالصناعة والزراعة، أو للقطاعات التى تلبى حاجات أساسية للطبقات المتوسطة والشعبية (حيث تتجه أغلب استثمارات الإسكان مثلاً للإسكان فوق المتوسط والترقى).

سوق الأوراق المالية فى أعقاب الأزمة

مع ازدياد انفتاح سوق الأوراق المالية المصرية على الأسواق الخارجية، تزايدت احتمالات تأثر السوق المصرية بما يطرأ على هذه الأسواق من تقلبات. وقد ظهر هذا بوضوح خلال الأزمة الأخيرة. فقد بلغت خسارة السوق فى عام ٢٠٠٨ نحو ٥٦%. ويرجع جزء من هذا

(٢٣) المؤشرات المذكورة هنا أخذت أو حسبت من تقارير البورصة المصرية ، تقارير سنوات متعددة .

الهبوط في السوق إلى فترة ما قبل الأزمة حيث تراجع السوق بأكثر من ٣٠% خلال أسابيع قليلة نتيجة انتشار إشاعة فرض ضرائب على معاملات البورصة. وعندما عادت السوق إلى الصعود اصطدمت بالأزمة العالمية ، حيث فقد السوق نحو ٤٢% منذ اندلاع الأزمة في منتصف سبتمبر ٢٠٠٨ . لقد تعرض المؤشر العام للبورصة (Case30) لانخفاض حاد من ١١٩٢٢ نقطة في مايو ٢٠٠٨ إلى ٣٧٧٨ نقطة في نوفمبر ٢٠٠٨ ، بانخفاض نسبته ٦٨%. وكانت قيمة هذا المؤشر في ٢٠٠٨ لا تزيد على ٤٣% من قيمته في ٢٠٠٧. وخلال ٢٠٠٩ سجلت أحجام التعامل في السوق المصرية اتجاهاً تصاعدياً ، حيث بلغت الزيادة في كمية التداول ٤٣% بالقياس إلى ٢٠٠٨ ، وإن كانت قيمة التداول قد انخفضت بنحو ١٥%.

وترجع شدة تأثير البورصة المصرية بالأزمة العالمية إلى افتقارها إلى النضج المالي، ومعاناتها عدداً من الاختلالات التي يلخصها أحد خبراء البورصة والرئيس السابق لها فيما يلي^(٢٤):

- ضآلة حجم التداول، وضآلة عدد الأسهم المتداولة ، وهو ما يزيد من حساسية السوق لتخارج مستثمر كبير منها.
 - محدودية التنوع في الأوراق المالية المتداولة ، خاصة التنوع بين استثمار طويل الأجل واستثمار قصير الأجل يسعى للربح السريع ، وغلبة التعاملات غير المؤسسية (٧٠%) على التعاملات المؤسسية (٣٠%)، أى غلبة نشاط الأفراد على نشاط المؤسسات.
 - ضعف مستويات الشفافية وضعف تطبيق معايير الحوكمة وسيادة " سلوك القطيع " ، والاعتماد على الشائعات أكثر من الاعتماد على المعلومات الموثقة ، مع ضرورة الاعتراف بأن المعلومات المبنية على تحليلات علمية للسوق قليلة جداً.
- وبطبيعة الحال، فإن أوجه الخلل في أداء سوق الأوراق المالية تشير إلى توجهات الإصلاح التي يمكن أن تساعد في زيادة مساهمة هذه السوق في النمو. ولكن من المشكوك فيه أن تسهم السوق في استدامة النمو ، وذلك لما يعترها من تقلبات مرتبطة بالمضاربات من جهة ، وبانتقال عدوى التقلبات في الأسواق الخارجية، من جهة أخرى.

ثانياً : السوق المصرفية

ثمة دور مهم يمكن للبنوك أن تقوم به لدفع عجلة النمو الاقتصادي. فالبنوك باعتبارها وسيطاً مالياً تساعد في تجميع وتعبئة المدخرات. كما أنها بما توفره من أوعية ادخارية متنوعة

(24) هانى سرى الدين ، مساهمة في ندوة الأزمة المالية العالمية والاقتصاد المصرى ، شركاء التنمية ، القاهرة ، ٢٠٠٩

تسهم في تنويع وإدارة المخاطر. وتساعد البنوك على تخفيض كلفة المعلومات المتعلقة بفرص الاستثمار وغيرها من جوانب العمليات الاستثمارية؛ وهو ما يتوقع أن تكون له آثار إيجابية على معدلات التكوين الرأسمالي والنمو^(٢٥). وبطبيعة الحال فإن اضطلاع البنوك بدور إنمائي قوى يتوقف على ما يمتلكه القطاع المصرفي من قدرات وعلى كفاءة أدائه، من جهة، وعلى حسن تصميم السياسات النقدية والمصرفية وفعاليتها، من جهة أخرى. أضف إلى ذلك عوامل أخرى مثل توافر الثقة بين المتعاملين في السوق المصرفية، وتوافر الحماية والأمان للمقرضين والمقترضين، وسيادة القانون وفعالية القضاء وسرعة تنفيذ أحكامه، وما إلى ذلك من متطلبات سياسية ومؤسسية سنتعرض لها تفصيلاً في الفصل السابع.

تعرض القطاع المصرفي لمشكلات حادة في الربع الأخير من القرن العشرين، أبرزها اضطراب أوضاع عدد غير قليل من البنوك نتيجة التساهل في منح القروض دون ضمانات كافية، أو الإقراض استجابة لضغوط سياسية بالرغم من عدم جدوى المشروعات المستفيدة من القروض، وتغلغل الفساد في البنوك على النحو الذي أكدته أحكام كثيرة للقضاء. وقد أدت هذه الممارسات إلى كثرة حالات تعثر المقرضين، وتفاقم الوضع بهروب عدد منهم خارج البلاد. ولعل هذا ما دعا إلى إصدار قانون جديد (القانون ٨٨ لسنة ٢٠٠٣) لضبط أوضاع القطاع المصرفي وتقوية الوضع المالي للبنوك بالتشدد في معايير كفاية رأس المال وتحسين الرقابة على أنشطة المصارف، وزيادة الحماية المكفولة للمودعين والمساهمين.

البنك المركزي وهيكل القطاع المصرفي

لقد منح القانون للبنك المركزي استقلالية كبيرة في إدارة القطاع المصرفي. وشارك البنك المركزي بفاعلية ملحوظة في تسوية الديون المتعثرة في القطاعين الخاص والعام. كما أسهم في تقوية القطاع المصرفي من خلال تشجيع عمليات دمج البنوك الصغيرة في البنوك الكبيرة سعياً لتكوين كيانات مصرفية مؤهلة للتنافس مع الكيانات المصرفية العالمية. وكان من نتائج ذلك انخفاض عدد البنوك من ٦١ بنكاً في ٢٠٠٣ إلى ٣٩ بنكاً في ٢٠٠٩. كما زاد عدد الفروع من ٢٧٨٣ فرعاً إلى ٣٤٤٣ فرعاً فيما بين هاتين السنتين. والعدد الأكبر من البنوك حالياً (٢٧ بنكاً)

⁽²⁵⁾ للمزيد حول دور البنوك، انظر

R. Levine, *Finance and Growth : Theory and Evidence*, National Bureau of Economic Research, W.P. no 10766, 2004, www.nber.org, and R. Levine, N. Loayza and T. Beck, "Financial intermediation and growth : causality and causes," *Journal of Monetary Economics*, No.46, August 2000.

يتمثل في بنوك خاصة ومشاركة بنسبة ٦٩% ويتوزع الباقي ما بين بنوك أجنبية (٧ بنوك بنسبة ١٨%) وبنوك قطاع عام (٥ بنوك بنسبة ١٣%)^(٢٦).

وبالرغم من الزيادة الملحوظة في عدد الوحدات المصرفية (الفروع)، إلا أن التعامل المصرفي مازال محدوداً، حيث لا تزيد نسبة المصرفيين أصحاب الحسابات المصرفية عن ١٠%^(٢٧). وليس هذا غريباً بالنظر إلى ضخامة القطاع غير النظامي في الاقتصاد المصري، وارتفاع مستوى الفقر، وانخفاض مستوى التعليم والثقافة. أضف إلى ذلك أن التوزيع الجغرافي للوحدات المصرفية يتميز بانحياز كبير للقاهرة والإسكندرية ومدن القناة، حيث تخدم الوحدات المصرفية في المتوسط ما بين ١٧ و٢٢ ألف شخص، بينما يصل هذا العدد إلى ٣٠-٣١ ألف شخص في الدلتا وشمال الصعيد وأسيوط.

الودائع والقروض

يعتبر القطاع العائلي هو المودع الأكبر في البنوك، حيث بلغت نسبة ودائعه إلى إجمالي الودائع نحو ٦٦% في ٢٠٠٣. وقد تراجعت هذه النسبة إلى حوالي ٦٠% في ٢٠٠٨، وذلك بسبب ما شهدته البورصة المصرية من رواج فيما بين هاتين السنتين. ولكن هذه النسبة اتجهت للترايد كرد فعل لما أصاب البورصة من خسائر واتجاه أصحاب المدخرات لتفضيل الأمان الذي توفره البنوك لمدخراتهم، حتى ولو كان العائد عليها غير كبير، وبلغت ٦٣,٥% في ٢٠٠٩. ولم تزد ودائع قطاع الأعمال الخاص على حوالي ٢٤% في ٢٠٠٨، وإن كانت قد تراجعت بفعل الأزمة العالمية إلى ٢٠% في ٢٠٠٩. وفيما يتعلق بودائع الجهاز الحكومي، فإنها نسبتها إلى إجمالي الودائع تراجعت من ١٦% في ٢٠٠٣ إلى ١١% في ٢٠٠٩. وأخيراً، تراوحت نسبة ودائع قطاع الأعمال العام بين ٤% و ٥,٢% خلال الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٩.

وفيما يتعلق بالقروض، يعتبر القطاع الخاص هو أكبر المقترضين من القطاع المصرفي. فقد بلغت نسبة قروضه ٧٠% من جملة القروض في ٢٠٠٣، وتراجعت قليلاً إلى ٦٧,٧% في ٢٠٠٧، ثم استمرت في التراجع كرد فعل للأزمة العالمية إلى ٦٥% في ٢٠٠٨، ثم إلى ٦٢,٣% في ٢٠٠٩ ويحتل القطاع العائلي المرتبة الثانية على قائمة المقترضين، حيث زادت نسبة قروضه إلى جملة القروض من ١٢,٢% في ٢٠٠٣ إلى ١٦,٩% في ٢٠٠٧. وبالرغم من ظروف الأزمة، وربما بسببها، زاد نصيب هذا القطاع في القروض إلى ١٩% في ٢٠٠٨، ثم إلى ١٩,٧%

⁽²⁶⁾ مصدر البيانات في هذه الفقرة والفقرات التالية. ما لم يذكر خلاف ذلك - هو: البنك المركزي المصري، التقرير السنوي ٢٠٠٨/٢٠٠٩، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١٥٨.

⁽²⁷⁾ انظر " Egypt: Nontraditional offerings " على موقع: www.oxfordbusinessgroup.com.

في ٢٠٠٩. وربما يكون قد أسهم في هذه الزيادة احتدام المنافسة بين البنوك، وزيادة ميلها للتوسع في القروض الشخصية والاستهلاكية؛ وهو اتجاه غير محمود من زاوية الحاجة إلى زيادة المدخرات والاستثمارات الإنتاجية.

وبينما تعرضت نسبة الإقراض لقطاع الأعمال العام إلى انخفاض طفيف في سنة اندلاع الأزمة (من ٦,٨% في ٢٠٠٧ إلى ٦,٥% في ٢٠٠٨)، فإنها عادت للتزايد إلى ٧,٦% في ٢٠٠٩، وهو نصيب محدود بالقياس إلى الوضع في ٢٠٠٣-٢٠٠٥ حيث دار هذا النصيب حول ١٢% وفي المقابل زاد اقتراض الحكومة من الجهاز المصرفي من ٤,٧% في ٢٠٠٣ إلى ٧,٥% في ٢٠٠٧، ثم إلى ٧,٦% في ٢٠٠٨، وتعرض لانخفاض طفيف في ٢٠٠٩ حيث بلغ ٧,٢%. وفي الغالب أن هذه الزيادة قد ارتبطت بتمويل العجز المتزايد في الموازنة العامة، من جهة، وببرنامج التحفيز الذي نفذ عقب الأزمة، من جهة أخرى.

وعموماً يلاحظ انخفاض نسبة القروض إلى الودائع من ٧٠,٦% في ٢٠٠٣ إلى ٥٣,١% في ٢٠٠٩. وإذا كانت النسبة المتبقية من الودائع لا تبقى عاطلة من منظور البنوك، حيث أنها تحصل على فوائد عليها مقابل الإيداع الليلة واحدة لدى البنك المركزي، فإن هذا لا يغير من حقيقة أن جانباً غير قليل من الودائع لا يجد فرصاً للإقراض في القطاعات الاقتصادية، وبظل معطلاً من المنظور الإنمائي. وفي ٢٠٠٩ اتجه ما يزيد قليلاً على ثلث القروض إلى القطاع الصناعي، وحوالي الربع إلى قطاع الخدمات، ونحو ١٤% إلى قطاع التجارة، بينما لم يزد نصيب القطاع الزراعي على ١,٧%. ولا يبدو أن هناك فروقاً ملموسة في توزيع القروض على القطاعات بين ٢٠٠٨ و٢٠٠٩.

أداء البنوك عقب الأزمة

أحد معايير تقييم أداء البنوك هو معيار كفاية رأس المال الذي يعبر عن قدرة البنوك على الوفاء بالتزاماتها ومواجهة المخاطر. ومن المتعارف عليه ألا تقل قيمة هذا المعيار عن ١٠%. وقد كانت قيمة هذا المعيار في العامين السابقين على الأزمة ١٤,٦%. ولم يطرأ عليها سوى انخفاض طفيف إلى ١٤,٣% في ٢٠٠٩. ولم يخرج عن القيمة المعيارية (١٠%) سوى بنك واحد في الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٩^(٢٨).

ومن المعايير الأخرى للحكم على أداء البنوك معيار جودة الأصول. والواضح من توزيع القروض في ٢٠٠٩ أن البنوك توجه النسبة العظمى من قروضها (٩٠%) إلى المؤسسات

(28) لاحظ أن هذا المعيار يطبق على البنوك المسجلة لدى البنك المركزي، ويستثنى منه فروع البنوك الأجنبية.

كالشركات الكبيرة فى القطاع الخاص والقطاع العام والحكومة، وذلك لارتفاع معامل الأمان الخاص بالتعامل معها. وفى المقابل يذهب ٤% من القروض إلى الأنشطة الصغيرة و٦% إلى الأنشطة الاستهلاكية. وهذا النمط يعنى استمرار الوضع التقليدي الذي تحرم فيه المشروعات الصغيرة من القروض المصرفية، بينما تتجه السياسة الاقتصادية والاجتماعية إلى تشجيع قيام هذه المشروعات وانتشارها.

ولاشك أن القطاع المصرفي قد أبدى صموداً وصلابة ملحوظة فى مواجهة الأزمة العالمية الأخيرة. ويرجع ذلك فى جانب منه إلى التعديلات التشريعية والتنظيمية التى وضعت ودخلت حيز التنفيذ قبل الأزمة، وإلى الدور الأكثر فعالية للبنك المركزي فى إعادة تنظيم القطاع المصرفي وضبط تصرفاته. كما أنه يرجع فى جانب آخر منه إلى عدم احتفاظ القطاع المصرفي المصري بودائع كبيرة فى الخارج، واستثماره لنسبة كبيرة من ودائعه فى الأوراق المالية الحكومية. ولكن صمود القطاع المصرفي وصلابته يجب ألا يصرف النظر عن جوانب خلل فى أدائه تودى إلى ضعف مساهمته فى النمو الاقتصادي. فانخفاض نسبة القروض إلى الودائع، والاتجاه التصاعدي لنسبة القروض الشخصية والاستهلاكية للقطاع العائلي والجمود النسبي فى نسبة القروض الموجهة لقطاع الصناعة التحويلية، وتواضع حصة المنشآت الصغيرة فى الائتمان المصرفي، هى مشكلات وإن كان لا يمكن اعتبار القطاع المصرفي مسؤولاً مسؤولية كاملة عنها، باعتبار أن للسياسة الاقتصادية دوراً مهماً فيها، إلا أنه لا يمكن إعفاء القطاع المصرفي من جانب من المسؤولية عنها.

ثالثاً : سوق التأمين

يسهم التأمين فى النمو الاقتصادي بطرق متنوعة. فهو يساعد فى تعبئة المدخرات وتوجيهها للاستثمار المادي، إما مباشرة من خلال شركات وصناديق التأمين، وإما بشكل غير مباشر عن طريق إتاحة المدخرات للمستثمرين من خلال القنوات المالية المختلفة، لاسيما البنوك وسوق الأوراق المالية. كما يسهم التأمين فى إشاعة جو من الثقة والأمان فى الاقتصاد عن طريق ما يوفره من حماية ضد الأخطار المختلفة- وهذا بالطبع من العوامل المساعدة على النمو الاقتصادي فى بيئة مستقرة نسبياً. وفضلاً عن ذلك يساعد التأمين على تنشيط التجارة الدولية بتوفير الوقاية ضد المخاطر التي قد تتعرض لها وسائل النقل البحري والجوى والبرى وما تقله من سلع^(٢٩).

(29) للمزيد حول العلاقة بين التأمين والنمو الاقتصادي، راجع: سلوى العنترى وآخرون، القطاع المالي وتمويل التنمية فى مصر، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، ٢٠٠٥، الباب الرابع.

وقد تعرض سوق التأمين لتطورات متعددة منذ التحول إلى سياسة الانفتاح⁽³⁰⁾. ومن أبرز العوامل التي ساهمت في هذه التطورات صدور القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨١ في شأن الإشراف والرقابة على نشاط التأمين الذي فتح سوق التأمين أمام القطاع الخاص. ثم جاء القانون ٩١ لسنة ١٩٩٥ في أعقاب برنامج التثبيت والتكيف ليقضى بتحرير هيكل سوق التأمين وتحرير الأسعار والتعريفات، وتقوية الدور الرقابي لهيئة الإشراف والرقابة على هذه السوق. وقد فتح هذا القانون الباب أمام المساهمة الأجنبية في شركات التأمين المباشر المصري في حدود ٤٩% من رأس المال، ورفع الحد الأدنى لرأس المال المصدر لشركات التأمين إلى ٣٠ مليون جنيه، وحظر الجمع بين مزاوله تأمينات الأشخاص والتأمينات العامة.

وفي ١٩٩٨ صدر القانون ١٥٦ الذي أجاز للقطاع الخاص امتلاك حصة في رؤوس أموال شركات التأمين التابعة للقطاع العام، كما رفع القيد على نسبة تملك الأسهم في شركات التأمين المصرية، وأصبحت السوق مفتوحة بالكامل أمام الشركات الأجنبية، وذلك تمثيلاً أيضاً مع التزامات مصر في منظمة التجارة العالمية بمقتضى اتفاقية تحرير الخدمات المالية. وقد خضع قطاع التأمين لإعادة هيكلة مالية وإدارية، وتوسعت برامج تدريب العاملين فيه، وذلك لتمكينه من مواجهة المنافسة القوية من جانب الشركات الأجنبية. كما تم دمج شركتي الشرق للتأمين والمصرية لإعادة التأمين في شركة مصر للتأمين لتكوين كيان تأميني قوى يقدر على خوض غمار المنافسة. وتأسست في ٢٠٠٧ شركة مصر لإدارة الأصول العقارية للشركات التابعة للشركة القابضة للتأمين.

وفي ٢٠٠٨ صدر القانون ١١٨ الذي قضى بزيادة جديدة للحد الأدنى لرأس المال المصدر لشركات التأمين. وكما سبقت الإشارة، فقد تضمنت مهام الهيئة العامة الجديدة للرقابة المالية الرقابة على قطاع التأمين.

وقد توسع قطاع التأمين من حيث عدد الشركات العاملة، حيث أصبح يضم ٢٧ شركة. كما توسعت أنشطته وتنوعت وثائق التأمين التي يصدرها، بإضافة وثيقة أخطاء المهنة لسماسة التأمين ووثيقة تأمين المسؤولية المهنية للأطباء والصيدلة ووثيقة العلاج للمسافرين للخارج ووثيقة

وأنظر أيضاً :

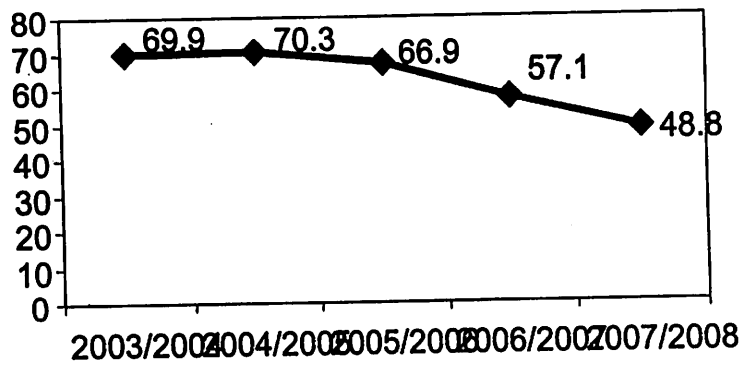
M.Arena, Does insurance market activity promote economic growth ?, World Bank W.P. no. 4098, Dec. 2006.

⁽³⁰⁾ سوف يقتصر العرض هنا على التأمين التجاري وهو ما يطلق عليه التأمين الخاص، تمييزاً له عن التأمين الاجتماعي.

سداد مستحقات مصلحة الجمارك والضرائب على المبيعات - وذلك على سبيل المثال، لا الحصر (٣١).

كما زاد النصيب النسبي للقطاع الخاص في سوق التأمين من ٣٠% في ٢٠٠٣/٢٠٠٤ إلى ٥١% في ٢٠٠٧/٢٠٠٨. وفي المقابل انخفضت حصة القطاع العام من ٧٠% إلى ٤٩% فيما بين هاتين السنتين ، وذلك كما يتضح من شكل (٣). ومما يسترعى الاهتمام أن المستفيد الأكبر من تحرير سوق التأمين كان هو الشركات التي يشترك في ملكيتها رأس المال الأجنبي. فقد تزايد نصيبها زيادة كبيرة من حوالي ٢٠% في ٢٠٠٣/٢٠٠٤ إلى حوالي ٣٨% في ٢٠٠٧/٢٠٠٨،

شكل رقم (٣) تطور الحصص النسبية للأقساط في القطاع العام

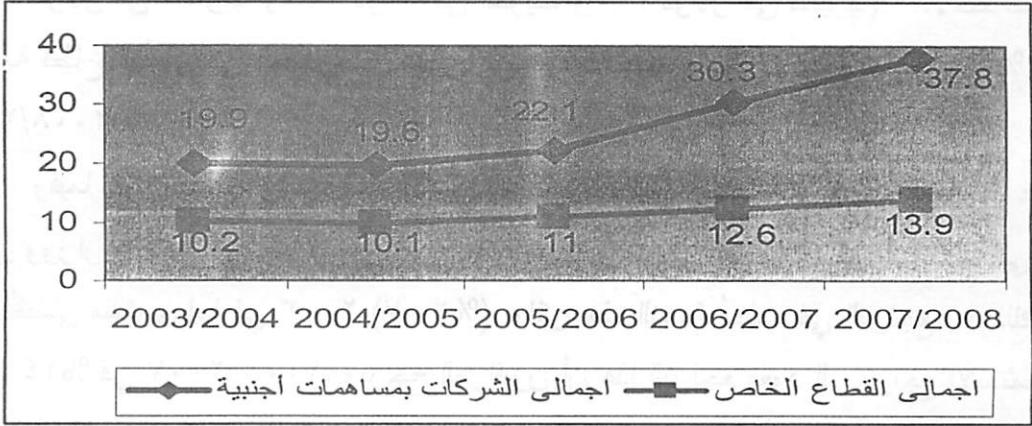


بينما لم يزد نصيب القطاع الخاص المصري إلا زيادة محدودة من ١٠% إلى ١٤% وذلك كما هو موضح في شكل (٤) (٣٢).

ومن مؤشرات التوسع في سوق التأمين، ومن ثم زيادة مساهمته في النمو الاقتصادي ، ارتفاع نسبة إجمالي أقساط التأمين إلى الناتج المحلي الإجمالي من ٠,٦١% في ٢٠٠٠ إلى ٠,٨٥% في ٢٠٠٧ و ٠,٨٧% في ٢٠٠٨. أي أن هذه النسبة جد محدودة (أقل من ١%)، وذلك

(٣١) راجع : الهيئة المصرية للرقابة على التأمين ، الكتاب الإحصائي السنوي ، أعداد مختلفة . وحسب بيانات الهيئة العامة للرقابة المالية ، يوجد إلى جانب شركات التأمين ، ٦٣٤ صندوقاً للتأمين الخاص ، وأربعة صناديق التأمين الحكومي ، وخمسة مجمعات للتأمين. (٣٢) البيانات من الهيئة المصرية للرقابة المالية ، التقرير الاستراتيجي ٢٠٠٩ ، القاهرة، ٢٠٠٩ .

شكل رقم (٤) تطور الحصة النسبية للأقساط فى القطاع الخاص



المصدر: الهيئة المصرية للرقابة المالية، التقرير الاستراتيجي، ٢٠٠٩،

ووزارة الاستثمار، تقرير أداء وزارة الاستثمار ٢٠٠٧/٢٠٠٨، ٢٠٠٨/٢٠٠٩.

بالرغم من الارتفاع الكبير فى نمو الأقساط من حوالى ٣,٨% فى ٢٠٠٠ إلى ٢٣% فى ٢٠٠٧ و ٣٠% فى ٢٠٠٨^(٣٣). وهذا النمو فى الإقساط مرتبط فى الواقع بدخول شركات جديدة، لاسيما الشركات الأجنبية، إلى السوق وترويجها لمنتجات تأمينية جديدة، لاقت إقبالا فى السوق المصري، وذلك فضلاً عن أثر الإصلاحات الهيكلية التى أدخلت على القطاع، وأثر القرار الخاص بتخفيض التمتع النسبية على فروع التأمين المختلفة إلى النصف، وتزايد تقديم خدمات مالية مشتركة بين شركات التأمين الخاصة والبنوك^(٣٤).

وفى الحقيقة أن الطلب على التأمين فى مصر لم يزل خاملاً؛ وهو ما يجعل مساهمة قطاع التأمين فى دفع عجلة النمو الاقتصادي ضعيفة جداً. لقد سبق أن أشرنا إلى ضآلة نسبة إجمالي أقساط التأمين إلى الناتج المحلى الإجمالى، وإلى بقائها تحت مستوى ١% وبالمقارنة بدول أخرى عربية وغير عربية، سوف تظهر حقيقة تدنى هذه النسبة ٠ فى ٢٠٠٧، بلغت النسبة نحو ٢% فى تونس، ٣,٤% فى كل من المغرب ولبنان. وكانت النسبة ٢,٥% فى كينيا، بينما وصلت فى الهند إلى ٥%، وتصل النسبة فى الدول المتقدمة إلى ٨% فى المتوسط، بينما تصل فى الولايات المتحدة إلى ١٨%. وعموماً كان ترتيب مصر شديد التأخر على مقياس نسبة أقساط

(٣٣) ومع ذلك حدث هبوط شديد فى معدل نمو الأقساط فى ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦ بسبب الخسائر الكبيرة التى ألحقها التأمين الإجباري على السيارات بقطاع التأمين، حيث أن شركات التأمين العامة هي التي تقوم وحدها بهذا النوع من التأمين. لاحظ أن نسبة الأقساط إلى الناتج المحلى الإجمالى يمكن أن تصل إلى ما يزيد قليلاً على ١% بإضافة إقساط صناديق التأمين الخاصة.

(٣٤) انظر فى ذلك: وزارة الاستثمار، تقرير الأداء، أعداد مختلفة.

التأمين إلى الناتج المحلي الإجمالي: ٨١ من بين ٨٨ دولة، بينما احتلت المركز ٨٤ على مقياس متوسط نصيب الفرد من الأقساط بالدولار (١٤,٤ دولار في مصر ، مقابل ٦٧ دولار في تونس ، و ٦٩ دولار في المغرب و ٢٤٦ دولار في الكويت و ٣٢٠ دولار في ماليزيا)^(٣٥). لاحظ ضآلة مساهمة قطاع التأمين في المدخرات المحلية، حيث كانت هذه النسبة حوالي ٥% في ٢٠٠٧/٢٠٠٨.

وفيما يتعلق باستثمارات قطاع التأمين المصري، تظهر إحصاءات هيئة الرقابة على التأمين ووزارة التنمية الاقتصادية، أن نسبة هذه الاستثمارات إلى الاستثمار المحلي الإجمالي قد بلغت أقصى مستوى لها في ٢٠٠٣ (٢٠,٧%). ولكن هذه النسبة أخذت في التراجع بعد ذلك إلى حوالي ١٤% في ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨. ويرجح المراقبون أن هذا التراجع يعود إلى تراجع الاستثمارات العقارية للقطاع، وتركز معظم استماراته في ودائع ثابتة بالبنوك وفي أنون الخزائنة وشهادات الاستثمار. فقد بلغت حصة هذه البنود الثلاثة في استثمارات قطاع التأمين في ٢٠٠٧/٢٠٠٨ نسبة ٣١,٨% و ٢٢,٣% و ١٥,٣% على الترتيب، وبإجمالي ٦٩,٤%. وقد كانت النسبة المتبقية (حوالي ٣٠%) من نصيب الاستثمار في الأوراق المالية. ولم يزد نصيب الاستثمارات العقارية على ٠,١% من استثمارات قطاع التأمين. وربما يعود انخفاض نصيب العقارات إلى الارتفاعات المتتالية في أسعار الحديد والأسمنت، وهو ما يجعل الاستثمار العقاري مرتفع التكلفة، من جهة ، ومحاصر بقدر غير قليل من عدم اليقين، من جهة أخرى. وعموماً فإن الإحصاءات تظهر ضعفاً كبيراً في مساهمة قطاع التأمين في الاستثمار المادي المباشر، وميله إلى توجيه أمواله إلى قنوات الاستثمار المالي، إيثاراً للسهولة والسيولة معاً.

ويمكن إرجاع انخفاض مساهمة التأمين في حشد وتعبئة المدخرات ومن ثم في النمو الاقتصادي إلى عدة عوامل، لعل أهمها انخفاض الوعي التأميني لدى جمهور الأفراد والشركات والمؤسسات الحكومية، وضعف الجهد المبذول في تسويق المنتجات التأمينية، وربما أيضاً عدم ملاءمة التغطيات التأمينية لمواجهة الأخطار التي يتعرض لها الأفراد والمؤسسات والتي تتناسب كلفتها مع مستويات الدخل السائدة.

تأثير الأزمة على قطاع التأمين

كان لتراجع النشاط الاقتصادي أثر سلبي واضح على صافي أرباح شركات التأمين في ٢٠٠٨/٢٠٠٩ ، حيث أنها تراجعت إلى ٦١٣ مليون جنيه ، مقابل ١٠٨٥ مليون جنيه في

(35) البيانات في هذه الفقرة مأخوذة من التقرير التالي :

Swiss Re, Sigma, World Insurance 2007-Emerging markets leading the way, No3/2008update. Dec. 2008

٢٠٠٧/٢٠٠٨ ، بمعدل تناقص قدره ٤٣,٥%. وكان الانخفاض الأكبر في الأرباح من نصيب شركات القطاع العام (٤٨%) ، يليه الانخفاض في أرباح شركات القطاع الخاص المصري (٤١%) ، بينما زادت أرباح شركات القطاع الخاص الأجنبي بنحو ٥% (٣٦) . وقد أثرت الأزمة على التوزيع النسبي للأقساط فيما بين القطاع الخاص المصري والقطاع الخاص الأجنبي والقطاع العام. فقد تراجع نصيب القطاع الخاص الأجنبي من حوالى ٣٨% فى ٢٠٠٧/٢٠٠٨ إلى ٣٦,٦% ، كما تراجع نصيب القطاع الخاص المصري من حوالى ١٤% على ١١,٦% . وفى المقابل زاد نصيب القطاع العام من ٤٩% إلى ٥١,٧% من إجمالي الأقساط.

وقد شهد نصيب القطاع الخاص الأجنبي فى نشاط تأمينات الأشخاص انخفاضاً ملحوظاً، حيث تراجعت حصته فى أقساط هذا النشاط من ٦١% إلى ٥٤% بينما زاد نصيب كل من القطاع الخاص المصري (من ٥% إلى ٦%) والقطاع العام (من ٣٣,٨% إلى ٤٠%) فيما بين ٢٠٠٧/٢٠٠٨ و ٢٠٠٨/٢٠٠٩. ومن الملاحظ استمرار النمو فى التأمين على الممتلكات والمسئوليات بشكل عام بالرغم من الأزمة، وإن كان نصيب القطاع الخاص المصري قد تراجع إلى ١٥% ، لصالح زيادة نصيب كل من القطاع الخاص الأجنبي (إلى ٢٤%) والقطاع العام (إلى ٦١%) (٣٧).

وكان للأزمة تأثير واضح على توزيع استثمارات قطاع التأمين على قنوات الاستثمار المختلفة. فقد ازدادت الاستثمارات فى قنوات الودائع الثابتة بالبنوك وأذون الخزانة وشهادات الاستثمار مجتمعة من ٦٩,٤% فى ٢٠٠٧/٢٠٠٨ إلى ٧١,٤% فى ٢٠٠٨/٢٠٠٩، بينما انخفضت الاستثمارات فى الأوراق المالية - مع تدهور أوضاع البورصة - من ٢٩,٦% إلى ٢٧,٤% من إجمالي استثمارات قطاع التأمين فى هاتين السنتين. ولم يقتصر تأثير الأزمة على توزيع الاستثمارات ، بل أنه طال إجمالي الاستثمارات حيث أنه هبط من ٢٨,٩ مليار جنيه فى ٢٠٠٧ / ٢٠٠٨ إلى ٢٧,٢ مليار جنيه فى ٢٠٠٨/٢٠٠٩ (٣٨).

ومن المرجح أن تكون تأثيرات الأزمة على قطاع التأمين محدودة . فشركات التأمين العالمية التى تضررت كثيراً من الأزمة لا يسمح لها بإصدار وثائق تأمين غير مسجلة لدى الجهات الرقابية داخل السوق المصرية، ويحظر عليها إصدار أية تغطيات تأمينية أو وثائق تغطى

(36) البيانات فى هذه الفقرة والفقرتين التاليتين من : التقرير ربع السنوي للهيئة العامة للرقابة المالية ، ٢٠٠٩/٣/٣١ ، ومن : تقرير أداء وزارة الاستثمار للعام المالي ٢٠٠٨/٢٠٠٩ .
(37) يلاحظ ما سبق ذكره من أن شركات القطاع العام تنفرد بالتأمين الإلزامى على السيارات وتسيطر على سوق تأمين الممتلكات ، بينما للقطاع الخاص والأجنبي سيطرة نسبية على تأمينات الأشخاص. كما تسيطر الشركات العالمية على عملية إعادة التأمين فى مصر.
(38) لاحظ أن بيانات ٢٠٠٨/٢٠٠٩ فى هذه الفقرة تشير إلى الشهور التسعة الأولى من السنة المالية ٢٠٠٨/٢٠٠٩ أى حتى ٣١ مارس ٢٠٠٩.

أخطاراً معينة إلا بموافقة الجهات الرقابية على نشاط التأمين. وجميع الأموال المخصصة لمواجهة التزامات شركات التأمين المصرية تجاه حملة الوثائق يتم توظيفها محلياً، ولا توجد لهذه الشركات استثمارات خارج مصر. كما أن عمليات إعادة التأمين الصادر للخارج تتم من خلال شركات ذات ملاءة مالية وتحظى بتصنيف جيد.

وأياً كانت تأثيرات الأزمة على قطاع التأمين، فإن ما سبق أن أشرنا إليه من أوجه القصور في أداء قطاع التأمين وفي مساهمته في النمو الاقتصادي في مصر في فترة ما قبل الأزمة، لم تزل قائمة، ولم تزل بحاجة إلى معالجة.

٥-١ - سوق العمل

على الرغم من أن سوق العمل تختلف في طبيعتها عن باقي أسواق السلع والخدمات، إلا أنها تشترك في الهدف مع هذه الأسواق، ألا وهو التخصيص الأمثل للموارد وتنميتها بما يحقق أعلى مستويات ومعدلات نمو - ممكنة للإنتاج والناتج. ويرتبط الأداء الكفء لسوق العمل لوظيفته التخصيصية والإنمائية بمدى توافر نظام مرن للأجور والحوافز، وإطار مؤسسي وتشريعي متطور ومستقر.

وترتبط الوظائف الأساسية لسوق العمل وكذا الأدوات والوسائل التي تساعده في تحقيق هذه الوظائف، ببعدين أساسيين لكفاءة سوق العمل. البعد الأول هو بعد الكفاءة الاستاتيكية الذي يتعلق بقدرة السوق على تخصيص الموارد والمهارات البشرية المتاحة على القطاعات والأنشطة الاقتصادية المختلفة بما يحقق أقصى إنتاج ممكن. والبعد الثاني هو بعد الكفاءة الديناميكية التي يقصد بها مدى نجاح آليات السوق في إنتاج المؤشرات السعرية الملائمة للتعبير عن الاحتياجات من المهن والمهارات، وبخاصة من خلال نظم الأجور والحوافز ومعدلات العائد على التعليم والتدريب، ومدى استجابة قوى العرض والطلب لهذه الإشارات السعرية بما يضمن حسن تخصيص الموارد البشرية المتاحة بين الأنشطة والقطاعات الاقتصادية المختلفة، ومن ثم تحقيق معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي في المدى الطويل^(٣٩)، ومن هذا المنطلق، فإن عدم كفاءة سوق العمل تعني فشل هذا السوق في تحقيق إحدى وظيفتيه الأساسيتين أو كليهما. وهو ما قد يتطلب تدخل الدولة لمعالجة أوجه القصور في آليات السوق الحر.

³⁹ C. Pissarides, "Labor markets and economic growth in the MENA region", a revised version of the thematic paper presented in 1999 to the World Bank's Development Project, LSE, London, 2005.

والنتيجة الأساسية التي يمكن استخلاصها من مراجعة أدبيات النمو الاقتصادي وعلاقته بسوق العمل خلال العقود الأخيرة، هي أن الفهم الصحيح لمحددات النمو الاقتصادي المستدام في بلد ما يجب أن ينطلق من معرفة أحوال رأس المال البشري في هذا البلد وكيفية بناءه والاستفادة منه. وحيث أن سوق العمل هو الإطار الذي يتم فيه عادةً هذا البناء والتوظيف لرأس المال البشري، فإن مدى كفاءة هذا السوق تصبح -بالتالي- من المحددات الرئيسية للنمو الاقتصادي القابل للاستدامة. فسوق العمل هو الذي يحدد حجم رأس المال البشري الذي يتم توظيفه في أنشطة إنتاجية داعمة للنمو الاقتصادي، ويحدد أيضاً نوعية رأس المال البشري المطلوب في الأنشطة المختلفة⁽⁴⁰⁾.

وقد ركزت غالبية الدراسات التي تناولت العلاقة بين كفاءة سوق العمل والنمو الاقتصادي على دور الإطار المؤسسي والتنظيمي لهذا السوق في تحقيق معايير الكفاءة ومن ثم متطلبات النمو الاقتصادي المستدام. ويمكن في هذا الصدد التمييز بين اتجاهين رئيسيين. الأول هو الاتجاه الليبرالي الذي يرى ضرورة تدنية القيود والتدخلات الحكومية المفروضة على سوق العمل بدعوى أن مثل هذه التدخلات تؤدي إلى إحداث تشوهات سعرية وتأثيرات سلبية على مرونة السوق ومن ثم على كفاءته؛ وهو ما قد يؤدي إلى ارتفاع معدل البطالة والحد من نمو الإنتاجية، ومن ثم التأثير سلباً على آفاق النمو الاقتصادي⁽⁴¹⁾. أما الاتجاه الثاني فيرى أن هناك حاجة ماسة لتدخل الحكومات من أجل تنظيم سوق العمل ووضع قواعد وأطر مؤسسية وتشريعية يلتزم بها جميع المتعاملين في هذا السوق. إذ أن لهذا التدخل دوراً مهماً ليس فقط في حماية الفئات الهشة من العمال، بل وفي وضع ضغوط على أرباب العمل تدفع في اتجاه زيادة إنتاجية العاملين، ومن ثم تعزيز النمو الاقتصادي⁽⁴²⁾. والحقيقة أن النظرة المدققة في هذين

⁴⁰ المرجع نفسه.
⁴¹ انظر في هذا الاتجاه:

K. Salvances , "Market rigidities and labor market flexibility: An international comparison", *Scandinavian Journal of Economics* , no. 99,1997, T. Besley and R. Burgess , " Can labor regulation hinder economic performance? Evidence from India", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 119, no.1, 2004, C. Christopher and J. Simon, "Productivity growth: the effect of market regulation", Research Discussion Paper, Reserve Bank of Australia, 2007.

⁴² انظر مثلاً:

Standing and V. Tokman, (eds) , *Towards Social Adjustment* , ILO, Geneva, 1991, R. B. Freeman, " Labor market institutions without blinders: the debate over flexibility and labor market performance", NBER W.P. no. 11286, 2005.

الاتجاهين تظهر أن الخلاف بينهما ليس في مدى الحاجة إلى تنظيم سوق العمل من عدمه، وإنما في أسلوب ودرجة هذا التنظيم تحديداً.

وتجدر الإشارة إلى أن الحكم على كفاءة سوق العمل كثيراً ما يختلط بالحكم على كفاءة أداء الاقتصاد بصفة عامة. فقضية البطالة على سبيل المثال قد تعكس في جانب منها عدم كفاءة سوق العمل، ولكنها تعكس في جانب آخر عدم قدرة الاقتصاد على توليد فرص عمل كافية ولاتقة لاستيعاب الأعداد المتزايدة من الداخلين إلى قوة العمل في الأنشطة الإنتاجية المختلفة. وستحاول الدراسة الحالية تفادي هذا الخلط -أو على الأقل الإشارة إليه- كلما أمكن.

في ضوء ما تقدم سنحاول تقييم كفاءة أداء سوق العمل في مصر من خلال مجموعة من المؤشرات والمعايير التي ترتبط مباشرةً بمحددات النمو الاقتصادي ومدى قابليته للاستدامة قبل الأزمة الاقتصادية العالمية. كما سنحاول أيضاً استكشاف مدى تأثير الأزمة الاقتصادية العالمية على أحوال سوق العمل في مصر، وتقييم الإجراءات الحكومية التي تم اتخاذها لمواجهة التدايعات السلبية لهذه الأزمة على هذه السوق العمل، وذلك في محاولة لاستخلاص دروس تفيد في تحديد متطلبات النمو الاقتصادي القابل للاستدامة.

مؤشرات عامة لكفاءة سوق العمل

طبقاً لمؤشر كفاءة سوق العمل الذي يستخدم في تركيب المؤشر العام للتنافسية الذي يعده المنتدى الاقتصادي العالمي، جاءت مصر في ذيل قائمة الدول المحسوب لها هذا المؤشر، وإن كان ترتيبها قد تحسن قليلاً في ٢٠٠٨ (أي على مؤشر ٢٠٠٩/٢٠١٠). فقد احتلت المرتبة قبل الأخيرة على القائمة التي ضمت ١٣١ دولة في ٢٠٠٦ (أي على مؤشر ٢٠٠٧/٢٠٠٨)، وكانت الأخيرة (رقم ١٣٤) على قائمة ٢٠٠٧ (أي على مؤشر ٢٠٠٨/٢٠٠٩)، وارتقت على سلم مؤشر كفاءة سوق العمل في ٢٠٠٨ لتصل إلى المرتبة ١٢٦ من بين ١٣٣ دولة.

وترجع المكانة المتأخرة لمصر - حسب المؤشر المذكور أعلاه- إلى جمود أساليب التعيين والفصل من الخدمة، وارتفاع كلفة الاستغناء عن العمالة (بدلالة متوسط عدد الأسابيع التي يدفع عنها أجر عند فصل العامل)، وضعف الارتباط بين الأجر والإنتاجية، وقلة الاعتماد على الإدارة المحترفة، وضعف مشاركة الإناث في سوق العمل، وارتفاع مستوى هجرة العقول. وكما ذكرنا من قبل، يجب ملاحظة انحياز واضعي مؤشرات التنافسية الدولية للحرية الاقتصادية وميلهم الشديد للاتجاه الأول السابق ذكره بشأن العلاقة بين كفاءة سوق العمل والنمو الاقتصادي. بعبارة

أخري، من المرجح أن تكون حالة سوق العمل المصرية أقل سوءاً مما يوحي به مؤشر الكفاءة المتضمن في مؤشر التنافسية الدولية.

عرض العمل. تبين التقديرات الرسمية أن قوة العمل بلغت حوالي ٢٤,٧ مليون فرد عام ٢٠٠٨، تشكل نحو ٣٣% من جملة السكان (٧٥,٢ مليون نسمة) وحوالي ٥١% من السكان في سن العمل^(٤٣). (٤٨,٥ مليون نسمة). ويمثل الذكور حوالي ٧٦% من قوة العمل في مصر، في حين لا تشكل الإناث سوى ٢٤% تقريباً. وبالنظر إلى الهيكل العمري لقوة العمل، نلاحظ أن ما يقرب من ٣٨% منهم من الشباب (١٥ إلى ٢٩ سنة)، في حين يشكل الأفراد في الفئة ٣٠-٤٠ سنة نحو ٢١%، والأفراد في الفئة ٤٠-٥٠ سنة حوالي ٢٢%. وتصل نسبة الأفراد فوق الخمسين وأقل من ٦٤ سنة إلى حوالي ١٩%. أما بالنسبة لتوزيع الأفراد في قوة العمل وفقاً للمستوى التعليمي، فتشير بيانات ٢٠٠٨ إلى أن نسبة الأميين تقترب من ٢٨% وترتفع إلى نحو ٤٠% عند إضافة من يعرفون بالكاد القراءة والكتابة. وفي المقابل، تصل نسبة الحاصلين على مؤهل جامعي فأعلى لجملة الأفراد في قوة العمل إلى حوالي ١٧%، ويتركز معظم المتعلمين الداخليين في قوة العمل في فئة الحاصلين على مؤهل متوسط وفوق المتوسط، حيث يشكلون نحو ٣٧% من إجمالي قوة العمل عام ٢٠٠٨.

الطلب على العمل. يمكن التعبير عن الطلب على العمل بأعداد المشتغلين التي قدرت بحوالي ٢٢,٥ مليون فرد عام ٢٠٠٨. و٧٩% من هؤلاء من الذكور. وتشير بيانات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء إلى وقوع ما يقرب من نصف عدد المشتغلين (٤٧%) في الفئة العمرية (٣٠-٥٠ سنة)، في حين يشكل الشباب (١٥ إلى ٢٩ سنة) نحو ٣٣% من جملة المشتغلين. ويمثل الأفراد ٥٠ سنة فأكثر حوالي ٢٠% من الإجمالي. وكما هو الحال بالنسبة لقوة العمل، فإن نسبة الأميين أو من يعرفون بالكاد القراءة والكتابة لإجمالي المشتغلين عام ٢٠٠٨ بلغت حوالي ٤٠%. وتصل نسبة حملة المؤهلات المتوسطة وفوق المتوسطة إلى ٣٠% تقريباً. وتتوزع النسبة المتبقية من إجمالي المشتغلين بالتساوي تقريباً بين الحاصلين على مؤهل أقل من المتوسط والحاصلين على مؤهل جامعي فأعلى^(٤٤).

^{٤٣} ويقصد بهم السكان في الفئة العمرية ١٥ - ٦٤ سنة.
^{٤٤} تشير بعض التقديرات غير الرسمية إلى أن حوالي ٢٠% من الحاصلين على تعليم متوسط لا يجيدون القراءة والكتابة؛ وهو ما يعتبر عن تدني جودة التعليم حتى هذه المرحلة على الأقل.

الكفاءة الإستراتيجية

إن معيار الحكم على كفاءة أداء سوق العمل بهذا المعنى هو ما إذا كان التوزيع الحالي للقوة العاملة على الأنشطة المختلفة هو أفضل توزيع من حيث القدرة على الوصول إلى النقطة المثلى على منحنى إمكانيات الإنتاج. ووفقاً للبيانات الصادرة عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، فإن ما يقرب من نصف أعداد المشتغلين في مصر عام ٢٠٠٨ كانوا يعملون في قطاع الخدمات، وتلثمهم في قطاع الزراعة، في حين تراوح نصيب الصناعة التحويلية حول ١١% فقط. ولا شك أن هذا التوزيع النسبي يعكس اختلالاً واضحاً في هيكل التشغيل لغير صالح القطاعات السلعية، ولصالح القطاعات الخدمية - خاصة الخدمات الحكومية والاجتماعية والشخصية. وعلى الرغم من أن نسبة المشتغلين في قطاع الخدمات في مصر تعادل تقريباً النسبة المناظرة في ماليزيا (٥٢,٥% عام ٢٠٠٤) وتقل كثيراً عن نظيرتها في كل من إسرائيل وهونج كونج (أكثر من ٧٥% وحوالي ٨٥% على الترتيب)، إلا أن طبيعة قطاع الخدمات في هذه الدول وما يميز به من كثافة استخدام وإنتاج التكنولوجيا مرتفعة القيمة تختلف تماماً عن طبيعة هذا القطاع في مصر، حيث يغلب عليه الأنشطة الهامشية التقليدية منخفضة الإنتاجية والقيمة المضافة. ومن الملاحظ أن ثمة اختلالاً في توزيع المشتغلين داخل القطاعات السلعية ذاتها، وهو الاختلال لصالح قطاع الزراعة الذي يتصف بانخفاض الإنتاجية -سواء إنتاجية العمل أو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج. ويرتبط بهذا الاختلال انتشار عدد من الظواهر السلبية الأخرى مثل البطالة المقنعة ونقص التشغيل، وهما من الظواهر ذات الدلالة الواضحة على ضعف كفاءة استخدام الموارد البشرية المتاحة في سوق العمل.

ويتضح من البيانات الرسمية أن القطاع الحكومي يستوعب أكثر من نصف المشتغلين من حملة الشهادات العليا في مصر. وترتفع هذه النسبة لتصل إلى أكثر من ٧٠% في الحكومة والقطاع العام معاً. وفي المقابل لم يزد نصيب القطاع الخاص (خارج الزراعة) عن ربع الحاصلين على مؤهلات جامعية أو أعلى. ويتكرر هذا التوزيع - وإن بدرجة أقل - على المشتغلين من حملة الشهادات المتوسطة وأقل من الجامعية، في حين ينقلب الوضع تقريباً بالنسبة للحاصلين على شهادات أقل من المتوسطة (بما فيهم الأميين ومن يعرفون بالكاد القراءة والكتابة)، حيث يستوعب القطاع الخاص (الزراعي وغير الزراعي) ما يقرب من ٩٠% منهم. وبمعنى آخر، فإن العمالة الأكثر تعليماً في سوق العمل المصري تتركز في القطاعين الحكومي والعام، في حين أن العمالة الأقل تعليماً يتم استيعابها غالباً في القطاع الخاص سواء الزراعي أو غير الزراعي. و

يرتبط بهذا الاختلال في التوزيع القطاعي للمتعلمين مشكلتان. الأولى هي قضية العمالة الزائدة في القطاع الحكومي والعام والتي قدرتها بعض الدراسات بحوالي ٣٥% من جملة المشتغلين في هذا القطاع. أما الثانية فهي قضية انتشار العمل في القطاع الخاص غير الرسمي (غير النظامي) والذي يستوعب أكثر من ٨٠% من المشتغلين في القطاع الخاص غير الزراعي^(٤٥).

ومن المؤشرات الأخرى على ضعف أداء سوق العمل للوظيفة التخصيصية ارتفاع معدلات البطالة بين المتعلمين. وهو ما يكشف في الوقت ذاته عن نمط إنتاجي غير كفاء. ففي حين يبلغ المعدل العام للبطالة -وفقاً لتقديرات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء- حوالي ٨,٧% عام ٢٠٠٨، فإن هذا المعدل يرتفع إلى الضعف تقريباً بين الحاصلين على مؤهلات جامعية فأعلى (١٦,٤%)، يليهم الحاصلين على مؤهلات متوسطة (١٤,٦%) ومؤهلات فوق المتوسطة وأقل من الجامعية (١٤,٥%). وينخفض معدل البطالة بشدة بين الحاصلين على شهادات أقل من المتوسطة (٣% تقريباً)، ويكاد يصل إلى الصفر بين الأميين ومن يعرفون بالكاد القراءة والكتابة. ولا شك أن هذا الوضع ينطوي على هدر كبير في رأس المال البشري المتاح، ويعكس - ولو جزئياً - عدم كفاءة في أداء سوق العمل. والنتيجة المتوقعة لذلك هي إضعاف العلاقة بين الاستثمار في رأس المال البشري و النمو الاقتصادي.

ومن تجليات هذه الإشكالية أيضاً أنه بينما ترتفع معدلات البطالة بين المتعلمين، فإن أصحاب الأعمال في القطاع الخاص -خاصةً الصناعي- يشكون من عدم توافر المهارات الملائمة لاحتياجات منشأتهم، أي أن هناك مشكلة عدم توافق في المهارات بين ما يعرض وبين ما يطلب في سوق العمل. وقد أدى ذلك إلى انتشار ظاهرة الاستعانة بعمالة أجنبية في بعض فروع القطاع الصناعي. وبالرغم من أن التقارير الرسمية تشير إلى أن إجمالي عدد الأجانب المرخص لهم بالعمل في مصر - سواء في الحكومة أم في القطاع الخاص - بلغ حوالي ٢٠ ألف عامل فقط في عام ٢٠٠٧^(٤٦). وهو تقدير منخفض حيث أنه لا يتضمن الأجانب الذين يعملون بدون ترخيص في القطاع الخاص أو المناطق الحرة وفي القطاع غير الرسمي. وتتوافر بعض الشواهد على انتشار ظاهرة الاستعانة بالعمالة الأجنبية -خاصةً الآسيوية منها - في بعض القطاعات مثل صناعة الغزل والنسيج، خاصةً في المصانع المنضمة لبروتوكول "الكويز". وتصل بعض التقديرات غير الرسمية للعمالة الأجنبية التي تتداولها الصحافة المصرية إلى أضعاف التقديرات الرسمية.

⁴⁵ N. El-Megharbel, The impact of recent macro and labor market policies on job creation in Egypt, ECES W.P. no. 123, Cairo, 2007.

⁴⁶ وزارة القوى العاملة والهجرة، نشرة سوق العمل المصري، الإصدار ٢١، أكتوبر - ديسمبر ٢٠٠٧، ص ٤٨.

أضف إلى ما تقدم انتشار ظاهرة خطيرة أخرى ، وهي ظاهرة عمالة الأطفال (من ٦ إلى ١٤ سنة). إذ يقدر عدد الأطفال العاملين بنحو ٢,٧ مليون طفل عام ٢٠٠١، ٨٣% منهم يقطنون في مناطق ريفية، ونحو ٧٣% منهم ذكور. كما قدرت نسبة الأطفال الذين يعملون في أعمال دائمة بأكثر من ٢٨%، بينما يعمل نحو ٥٤% من الأطفال أثناء الأجازة الصيفية. وبلغت نسبة الأطفال المشتغلين في أنشطة اقتصادية داخل محيط الأسرة وبدون أجر بنحو ٧٤% من جملة الأطفال العاملين، منهم ٦٤% تقريباً في أنشطة زراعية^(٤٧).

ولا شك أن عدم كفاءة سوق العمل في أداء الوظيفة التخصيصية على النحو السابق إنما يعكس -ولو جزئياً- عدم كفاءة في الهيكل المؤسسي والتنظيمي لهذا السوق. وهنا يجدر التركيز على عنصرين من عناصر هذا الهيكل ذات الاتصال بالتخصيص الكفاء للموارد؛ وهما إطار تحديد هيكل الأجور و إطار تنظيم علاقات العمل.

بالنسبة لهيكل الأجور، يمكن رصد عدد من الظواهر التي لها دلالات سلبية واضحة على علاقة سوق العمل بالنمو الاقتصادي، نذكر منها:

- تجزؤ سوق العمل، وهو ما يؤدي إلى تفاوت ملحوظ في مستويات الأجور وفي آليات تحديد هذه الأجور فيما بين أسواق العمل المختلفة.
- اختلال العلاقة بين الأجر والإنتاجية، وهو ما يؤدي في النهاية إلى ضعف الأجر والإنتاجية معاً.
- اختلال هيكل الأجور، خاصة في الحكومة والقطاع العام. وتبرز هنا بوجه خاص مشكلة ضالة الأجر الثابت و تضخم الأجر المتغير^(٤٨). كما تبرز مشكلة التفاوتات الكبيرة في أجور العاملين في القطاعات الإنتاجية والمؤسسية المختلفة.

⁴⁷ المجلس القومي للطفولة والأمومة

National Council for Childhood and Motherhood, National Report on Follow-up to the World Summit for Children - Egypt, www.unicef.org/specialsession/how_country/edr_egypt

والجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، ٢٠٠١.

⁴⁸ تقدر نسبة الأجر المتغير لإجمالي الأجر الذي يحصل عليه العامل بأكثر من ٧٠%. وهو ما يؤدي إلى تفاوت شديد في مستويات الأجور فيما بين منشأة حكومية وأخرى، بل وداخل المنشأة ذاتها أحياناً. والمشكلة أن الأجر المتغير لا يرتبط - كما كان الغرض الأصلي منه - بمعدلات الأداء ، وإنما أصبح جزءاً لا يتجزأ من الأجر الأساسي الذي يحصل عليه العامل.

• التمييز ضد الإناث، خاصةً في القطاع الخاص المنظم. وهو ما ينعكس في انخفاض متوسط الأجر الذي تحصل عليه الإناث في هذا القطاع بحوالي ٣٠% في المتوسط عن نظيره بين الذكور^(٤٩). وقد أوضحت الدراسات الحديثة أن هذا التمييز أدى إلى تنني -بل وتراجع- معدل مشاركة الإناث في النشاط الاقتصادي وارتفاع معدل البطالة بين الإناث إلى أكثر من ثلاثة أضعافه بين الذكور (حوالي ١٩,٣% مقابل ٥,٦% على الترتيب)^(٥٠).

وفيما يتعلّق بالإطار المؤسسي والتشريعي لتنظيم علاقات العمل، فيوجد قانونان رئيسيان ينظمان هذه العلاقات. 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 شهده من تحولات جذرية خلال العقود الثلاثة الأخيرة. وقد أعدت الحكومة مؤخراً مشروعاً بقانون جديد "للوّظيفّة المدنيّة" يستهدف معالجة سلبيات القانون الحالي. ونظراً لما أثاره طرح هذا المشروع من مخاوف لدي العاملين، فقد أرجئ تقديمه إلى مجلس الشعب^(٥١). أما قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣، فرغم أنه عالج العديد من السلبيات 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 التوجّه للعمل في القطاع الخاص، حيث مازال هؤلاء يفضلون العمل في الحكومة بسبب عوامل مثل الأمان الوظيفي والتأمين الاجتماعي وعدد ساعات العمل والمزايا غير النقدية التي يحصلون عليها في هذا القطاع^(٥٢). ومن الملاحظ أن نسبة كبيرة من المشتغلين في

⁴⁹ قد يبرر هذا التفاوت جزئياً ببعض الأسباب الموضوعية مثل اختلاف المستوى التعليمي والخبرة والكفاءة، ولكنه يعمس في كثير من الأحيان تمييزاً ضد المرأة في هذا القطاع.

⁵⁰ R. Assaad (ed), *The Egyptian Labour Market Revisited*, ERF publication, AUC Press, Cairo, and New York, 2009.

⁵¹ انظر مشروع القانون على موقع وزارة التنمية الإدارية www.ad.org.k، وانظر مناقشة لمشروع القانون في: ليلي البرادعي، "رؤية نقدية لقانون الوظائف المدنية الجديد"، منتدى الشركاء، العدد (٥)، شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، القاهرة ٢٠٠٧.

⁵² N. El-Megharbel, op. cit.

القطاع الخاص يعملون بشكل غير رسمي- حوالي ٦١% من جملة المشتغلين و٨٠% من العاملين في القطاع الخاص في ٢٠٠٦. كما أن حوالي ٧٥% ممن دخلوا سوق العمل خلال النصف الأول من العقد الحالي لم يجدوا فرصة عمل سوى في القطاع غير الرسمي^(٥٣).

ويتضح مما تقدم أن قوانين العمل الحالية لا تساعد على خلق فرص عمل جديدة بشكل عام، وعلى توفير ظروف عمل لائقة بشكل خاص. أضف إلى ذلك أن إجراءات التقاضي بشأن منازعات العمل تستغرق عادةً عدة سنوات؛ وهو ما يضعف بلا شك من فعالية القوانين والتشريعات الراهنة في تقوية العلاقة بين سوق العمل ومتطلبات النمو الاقتصادي^(٥٤).

ومن القوانين الهامة التي تحكم علاقات العمل في مصر أيضاً قانون التأمينات والمعاشات والذي يتميز بامتداد مظلمته لتشمل العاملين في الحكومة والقطاعين العام والخاص والعمالة غير الرسمية والعاملين بالخارج، وقد تم تقدير نسبة المشتركين في نظام التأمينات والمعاشات في مصر عام ٢٠٠٥ بحوالي ٩٣% من جملة المشتغلين^(٥٥). ويعاني القانون الحالي عدداً من السلبيات التي تؤثر على كفاءة أداء سوق العمل، لعل أهمها ارتفاع الحصة المقطعة من أجر العامل (سواء حصة العامل أو صاحب العمل) وهو ما يجعل العديد من العمال وأصحاب الأعمال يحجمون عن الاشتراك في هذا النظام، بالإضافة إلى انخفاض الحد الأقصى للأجر الذي يتم حساب مساهمات التأمينات الاجتماعية على أساسه^(٥٦). وقد طرحت الحكومة مشروعاً بقانون جديد للتأمينات الاجتماعية أثار الكثير من الجدل، وتجري مناقشته حالياً في مجلس الشعب، ولا يتسع المجال الآن للخوض في توجهاته ومواده.

الكفاءة الديناميكية

إن توافر هذا النوع من الكفاءة في سوق العمل يعنى قدرته على توفير المهارات اللازمة لدفع عجلة النمو الاقتصادي باستمرار. وهو ما يتطلب ليس فقط نجاح سوق العمل في إعطاء الإشارات السعرية الملائمة من خلال نظم الأجور السائدة، وإنما يتطلب أيضاً توافر المرونة اللازمة لانتقال العمالة عبر الوظائف والمهن المختلفة استجابةً لهذه الإشارات. وفي الحقيقة أن تحقيق هذه مرونة سوق العمل على هذا النحو يتطلب توافر رؤية تنموية شاملة تتسع للتعامل بكفاءة مع مشكلات الإسكان والمواصلات والخدمات بشكل عام، وفي المدن الصناعية والجديدة

⁵³ R. Assaad, op. cit.

⁵⁴ أحمد جلال، التعليم والبطالة في مصر، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، ورقة عمل رقم ٦٧، القاهرة، ٢٠٠٢.

⁵⁵ N. El-Megharbel, op. cit.

⁵⁶ O. Helmy, The new pension system in Egypt, ECES W.P. no. 116, Cairo, 2006.

بشكل خاص، حيث أن هذه المشكلات تحدّ كثيراً من قدرة ورغبة العمال في الانتقال والتوطن خارج مناطق سكنهم الحالي. كما يتطلب الأمر كذلك توافر قاعدة معلومات متكاملة ومدققة عن سوق العمل يمكن من خلالها التعرف على الفجوات بين جانبي العرض والطلب ليس في الوقت الحالي فقط ولكن في فترات قادمة أيضاً. ذلك أن غياب نظام معلومات موحد ومتكامل لسوق العمل في مصر يضمن تدفق المعلومات وإتاحتها للجميع في توقيتات وجودة مناسبة، ومحدودية الدور الحالي لمكاتب العمل (التوظيف) التابعة لوزارة القوى العاملة والهجرة، تعدا معوقات أساسية أمام جهود تحسين كفاءة أداء سوق العمل في مصر.^(٥٧)

وثمة محاولات متعددة لإصلاح بعض معوقات الكفاءة الديناميكية لسوق العمل، يمكن البناء عليها وتطويرها مستقبلاً بما يضمن تكاملها تناسقها. منها قيام وزارة القوى العاملة والهجرة - بالتعاون مع الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ومركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار- بإصدار نشرة شهرية موحدة عن سوق العمل، وإصدار تقرير "معلومات الاستخدام المطور" الذي يتضمن معلومات جيدة عن جانبي العرض والطلب في سوق العمل سواء الداخلي أو الخارجي. ومنها إطلاق مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار منذ عامين تقريباً "المرصد المصري للتعليم والتدريب والتشغيل" الذي يستهدف مساعدة متخذ القرار وأصحاب الأعمال والأفراد في التعرف على الاحتياجات الحالية والمستقبلية من المهارات والتخصصات المختلفة، ورسم سياسات نظم التعليم والتدريب والتشغيل^(٥٨).

ويرتبط ببعد "الكفاءة الديناميكية" أيضاً مدى قدرة سوق العمل على توفير فرص متكافئة أمام الراغبين في العمل والقادرين عليه كافة، وذلك لكون سوق العمل -بالإضافة إلى نظم التعليم والتدريب- أداة رئيسية للحراك الاجتماعي. والدلائل كثيرة على أن الفقراء يعانون تمييزاً واضحاً في سوق العمل المصري. 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 -خاصةً

⁽⁵⁷⁾ هناك ثلاثة أنواع أساسية لمكاتب العمل: مكاتب تفتيش العمل التي تختص بالزيارات الميدانية للمنشآت للتأكد من تطبيق وتنفيذ قوانين وتعليمات العمل؛ ومكاتب علاقات العمل والشكاوى التي تختص ببحث الشكاوى التي تقدم من العاملين والعمل على حلها بالطرق الودية؛ ومكاتب التوظيف التي تختص باستقبال طلبات أصحاب الأعمال وتسجيل العمال الباحثين عن عمل وترشيح الشخص المناسب في المكان المناسب.

⁽⁵⁸⁾ لمزيد من التفاصيل حول المرصد، يمكن الإطلاع على الموقع الإلكتروني:
<http://www.observatory.gov.eg/front/ar/index.aspx>

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، أو العمل بدون أجر في نطاق الأسرة حيث ارتفع نصيب هذا النوع من العمل بين الفقراء من ٣٣% عام ١٩٩٨ إلى ٤٨% عام ٢٠٠٦^(٥٩).

ويمثل التدريب بمختلف أنواعه، أحد أبرز آليات رفع الكفاءة الديناميكية لسوق العمل. والواقع أن منظومة التدريب في مصر تعاني عدم توافر إحصاءات دقيقة ومحدثة تحدد أعداد مراكز التدريب، وتوزيع هذه المراكز حسب مجالات التخصص، ومستوي الكفاءة، والتجهيزات لدي كل منها، وأعداد المتدربين وتخصصاتهم، وغيرها من المجالات ذات الصلة بالعملية التدريبية. كما تعاني منظومة التدريب والتشغيل أيضاً مشكلات أخرى، من أبرزها الإطار المؤسسي المتضخم وغياب التنظيم بين الجهات المختلفة والمعنية بالتدريب والتشغيل وتداخل الاختصاصات فيما بينها، وعدم توافر نظام معلومات واف عن سوق العمل وغياب خطة واضحة للتدريب، والمركزية الزائدة، وعدم كفاية التمويل، وانخفاض الجودة، وغياب رؤية واضحة ومتكاملة لتلك المنظومة.^(٦٠)

أضف إلى ما تقدم أن عدم توافر استراتيجية شاملة للتشغيل تتبثق من -ورتكامل مع- استراتيجية واضحة للنمو الاقتصادي والتنمية إنما يمثل نقطة ضعف خطيرة تؤثر سلباً على كفاءة أداء سوق العمل في مصر، سواء بمفهومها الإساتيكي أو الديناميكي .

وجملة القول أن الشواهد السابقة تشير إلى أن سوق العمل يعاني درجة عالية من ضعف الكفاءة في أداء وظيفتيه التخصيصية والإنمائية، وهو ما يؤثر سلبياً على قدرة هذا السوق على امتصاص الصدمات الداخلية والخارجية التي يواجهها -التي أصبحت كثيرة ومتلاحقة في عصر العولمة- ومن ثم الاستجابة السريعة لها بما يحد من الاضطرابات في سوق العمل بصفة خاصة، وفي مسار النمو الاقتصادي بصفة عامة. ويعزز هذا الاستنتاج ما أشرنا إليه سلفاً بشأن احتلال مصر للمرتبة الأخيرة على مستوى العالم طبقاً لمؤشر "كفاءة سوق العمل في تقرير التنافسية العالمية لعام ٢٠٠٨/٢٠٠٩، وتوضعها قرب نهاية قائمة الدول حسب هذا المؤشر في تقرير العالمية لعام ٢٠٠٩/٢٠١٠، وذلك بالرغم من تحفظاتنا على الفلسفة الكامنة وراء تقارير التنافسية العالمية.

⁵⁹ انظر: R. Assaad, op. cit.
⁶⁰ لمزيد من التفصيل، راجع الموقع الإلكتروني للمرصد المصري للتعليم والتدريب والتشغيل السابق الإشارة إليه.

الأزمة العالمية وسوق العمل

أدت الأزمة إلى انخفاض شديد في معدلات الاستثمار والنمو الاقتصادي. ومن ثم كان من الطبيعي أن تنقلص فرص التشغيل في أعقاب هذه الأزمة. فقد تراجع معدل الاستثمار من أكثر من ٢٢% قبل الأزمة إلى نحو ١٩% فقط في عام الأزمة (٢٠٠٨/٢٠٠٩). وترتب على ذلك تراجع معدل النمو الاقتصادي من حوالي ٧% في المتوسط خلال السنوات الثلاثة السابقة للأزمة إلى ٤,٧% في ٢٠٠٩/٠٨. وقد انعكس هذا التراجع في نمو النشاط الاقتصادي في ارتفاع معدل البطالة بنقطة مئوية ليصل لنحو ٩,٤% في نهاية عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩. وتزايدت حالات تسريح العمالة المصرية سواء في الداخل أو الخارج، وفقدان ما قدرته بعض الدراسات بنحو ٣٤٧ ألف فرصة عمل كان من المحتمل توليدها فيما لو لم تتدلع الأزمة (٦١).

و كان قطاع الصناعة التحويلية أحد أكثر القطاعات تأثراً بالأزمة العالمية. فقد انخفض معدل نموه من ٨,٢% في عام ٢٠٠٧/٢٠٠٨ إلى ٤,٢% فقط في ٢٠٠٨/٢٠٠٩؛ وهو ما انعكس في تراجع معدلات التشغيل في هذا القطاع الإنتاجي الهام. وينطبق الشيء ذاته على قطاع السياحة الذي يتميز بكثافة عالية في التشغيل وبتشابكاته الخلفية مع باقي القطاعات الاقتصادية، حيث شهد معدل النمو في هذا القطاع تراجعاً حاداً من حوالي ٢١,٥% إلى ١,٣% في هاتين السنتين على التوالي، ومن الطبيعي أن يكون لذلك انعكاس سلبي كبير على التشغيل في هذا القطاع. فقد أوضحت دراسة آثار الأزمة العالمية على قطاع السياحة في مصر، اعتمدت في تحليلها على نتائج مسح عينة من الفنادق في القاهرة الكبرى والأقصر وأسوان والبحر الأحمر وجنوب سيناء، أن هذه الأزمة قد أدت إلى انخفاض عدد النزلاء بنحو ١٦% في المتوسط. وأفاد ٩٠% من مسؤولي الفنادق أن الإيرادات انخفضت بنسبة ٧٧% في القاهرة الكبرى؛ وهو ما أدى إلى التوقف عن تعيين عمالة جديدة والحد من الحوافز والعلاوات وفرض أجازات إجبارية على العاملين (٦٢).

وكانت تداعيات الأزمة على مستويات التشغيل أكثر حدة بالنسبة للإناث مقارنة بالذكور. فبينما ارتفع معدل البطالة العام بنحو نقطة مئوية في المتوسط، فإن المعدل ظل ثابتاً أو تراجع بشكل طفيف بالنسبة للذكور، ولكنه تراجع بنحو خمس نقاط مئوية بالنسبة للإناث (من ١٨,٣% إلى ٢٢,٨%) خلال العام الأول من الأزمة.

^{٦١} نجلاء الأهواني، "التشغيل في مصر بين آثار الأزمة العالمية والاختلالات الهيكلية في سوق العمل"، آراء في السياسة الاقتصادية، العدد ٢٣، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة، أغسطس ٢٠٠٩.

^{٦٢} محيا زيتون، "تأثير الأزمة المالية والاقتصادية العالمية على قطاع السياحة في مصر"، ورقة مقدمة في ندوة "سبل مواجهة آثار الأزمة الاقتصادية العالمية على الاقتصاد وسوق العمل المصري"، منظمة العمل الدولية ووزارة القوى العاملة والهجرة ومركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، القاهرة، ٢٠-٢١ ديسمبر ٢٠٠٩.

وقد اتجه معظم من لم تتح لهم فرص العمل في قطاعات الصناعة التحويلية والسياحة وغيرها من القطاعات الهامة الأخرى، إلى البحث عن عمل في أنشطة خدمية ضعيفة الإنتاجية في القطاع غير الرسمي، باعتباره الملاذ الأخير خاصة للفقراء الذين لا يستطيعون الانتظار فترة طويلة للحصول على وظيفة مناسبة. ومن المعروف أن هذا القطاع يعمل في اتجاه معاكس أو معوض للدورة الاقتصادية، حيث تتزايد قدرته على استيعاب الباحثين عن العمل في أوقات الأزمات، خاصة في ظل غياب نظام فعال لإعانات البطالة ومحدودية دور صندوق الطوارئ المنشأ وفقاً لقانون العمل وعدم التزام أصحاب الأعمال بسداد التزاماتهم المالية فيه^(٦٣). ولا شك أن تراجع نصيب القطاعات الإنتاجية، وتنامي أهمية القطاع غير الرسمي، إنما يعكس مزيداً من الاختلال في الوظيفة التخصيصية لسوق العمل.

ومن جهة أخرى، أدت الأزمة العالمية إلى تراجع حجم مبيعات عينة من ٢٠٠ منشأة من مختلف قطاعات الاقتصاد القومي في مصر بنحو ٢٩% في المتوسط، وارتفاع نسبة الطاقة الإنتاجية غير المستغلة من ٣٠% إلى ٤٥%. وقد ترتب على ذلك انخفاض مستوى التشغيل بهذه المنشآت بنحو ٦%، و تراجع متوسط إنتاجية العامل في هذه المنشآت بصورة كبيرة خلال فترة الأزمة. أضف إلى ذلك أن التجارب التاريخية السابقة تشير إلى أن تأثير الصدمات الخارجية على إنتاجية العمالة في الدول النامية - ومنها مصر بالطبع - تكون أكثر حدة واستدامة من نظيرتها في الدول الصناعية المتقدمة. فقد قدرت بعض الدراسات أن عودة الإنتاجية لمعدلاتها الطبيعية السائدة قبل الأزمات يحتاج في المتوسط من ٥-٦ سنوات^(٦٤)، مع العلم بأن هذه المعدلات كانت متدنية أصلاً في مصر في فترة ما قبل الأزمة.

وفيما يتعلق بالإجراءات التي اتخذتها الحكومة لمواجهة الآثار السلبية للأزمة على سوق العمل، نشير هنا إلى برنامج الحفز المالي الذي تم بمقتضاه زيادة الإنفاق العام بنحو ١٥ مليار جنيه عام ٢٠٠٩/٠٨، أي بنحو ١,٧% من الناتج المحلي الإجمالي. وقد خصص أكثر من ثلثي هذا المبلغ (١٠,٥٣٢ مليار جنيه) لزيادة الاستثمارات العامة. كما خصص ٢,٨ مليار جنيه لزيادة الإنفاق الجاري في مجالات دعم الصادرات والمناطق الصناعية والبنية الأساسية للتجارة الداخلية، و ١,٧ مليار جنيه لدعم قطاع التجارة والصناعة^(٦٥).

⁶³ ليلي الخواجة، "آثار الأزمة الاقتصادية على سوق العمل المصري"، ورقة مقدمة في ندوة "سبل مواجهة آثار الأزمة الاقتصادية العالمية على الاقتصاد وسوق العمل المصري"، منظمة العمل الدولية ووزارة القوى العاملة والهجرة ومركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، القاهرة، ٢٠-٢١ ديسمبر ٢٠٠٩.

⁶⁴ المرجع نفسه.

⁶⁵ جاء ذكر مبلغ الـ ١,٧ مليار جنيه لدعم قطاع التجارة والصناعة "بدون تفاصيل" في تصريحات رسمية لرئيس الحكومة والوزراء المعنيين، علماً بأن ما تم اعتماده فعلاً بقانون في مجلس الشعب هو ١٣,٣٢٢ مليار جنيه فقط.

وقد أفادت التصريحات الرسمية في بداية الأمر بأن الاستثمارات الإضافية ستوجه إلى القطاعات كثيفة الاستخدام للعمالة بهدف الحد من الآثار السلبية للأزمة على مشكلة البطالة. غير أن ما تم فعلاً هو تخصيص أكثر من ٦٨% من هذه الاستثمارات (٧,٢ مليار جنيه) للإسراع في تنفيذ مشروعات قائمة في مجال مياه الشرب والصرف الصحي؛ وهي مشروعات غير كثيفة في استخدام العمالة على ما هو معروف. أما مشروعات الطرق والكباري ومشروعات دعم التنمية المحلية بالمحافظات، وهي المشروعات التي تتميز بكثافة استخدام العمالة، فكان نصيبها ١,٨ مليار جنيه (١٧% تقريباً من جملة الاستثمارات الإضافية). وتجدر الإشارة إلى أن الأموال التي خصصت لدعم الصادرات والمناطق الصناعية والتجارة الداخلية ولدعم الصناعة والتجارة (٤,٥ مليار جنيه) من المفترض أن تكون لها آثار إيجابية مباشرة وغير مباشرة على مواجهة مشكلة البطالة في الأجلين القصير والطويل.

وواقع أن التقييم الموضوعي لسياسة الحفز المالي التي اتبعتها الحكومة يتطلب بيانات آنية وتفصيلية غير متاحة في الحالة المصرية. فكما ذكرت إحدى الدراسات الحديثة، فإن "مصر تعد مثلاً لبلد تعوق فيه محدودية البيانات المتاحة إجراء تحليل وقي ومفصل حول تأثير التراجع في الصادرات وانكماش الاستثمار على سوق العمل، ولا سيما على العمالة حسب القطاع. وهذا بدوره يجعل من الصعب تحديد تأثيرات الأزمة على أساس موثق لتكون في وضع يمكنها من تطوير استجابات السياسة العامة لهذه الأزمة"^{٦٦}. ومع ذلك تذكر البيانات الرسمية أن برنامج الحفز المالي قد ساعد على الحفاظ على معدلات النمو الاقتصادي عند مستويات مقبولة بل ومرتفعة مقارنة بالمستوى السائد في باقي دول المنطقة، وأن ذلك قد أدى إلى عدم تفاقم مشكلة البطالة خلال عام الأزمة.

⁶⁶) A. Klau, "Impact of the economic crisis on trade, foreign investment, and employment in Egypt", a paper presented to the round table on 'Mitigating the impact of the global economic crisis on Egypt's economy and labour market', ILO, Cairo, 20- 21 Dec. 2009.

ولعل نتائج الدراسة التي أجراها مرسى وآخرون توضح سوء حالة البيانات. فقد سعت هذه الدراسة إلى تقدير الأثر المباشر وغير المباشر لبرنامج الحفز المالي على مجمل النشاط الاقتصادي وسوق العمل في مصر باستخدام نموذج المدخلات والمخرجات. ووجدت أن معدل النمو الاقتصادي في ٢٠٠٨/٢٠٠٩ كان يمكن أن ينخفض إلى ٣% أو أقل (مقابل ٤,٧% تحقق فعلاً) إذا لم تقم الحكومة بهذا البرنامج. وقدرت الدراسة أيضاً أن البرنامج قد ساعد على توليد أكثر من ٦٦٠ ألف فرصة عمل جديدة مباشرة وغير مباشرة خلال عام الأزمة، مقابل نحو ٦٠٠ ألف فرصة عمل جديدة تحققت. انظر:

T. Moursi, et al., "Measuring the impact of the Egyptian fiscal stimulus package 2008/2009", a paper presented to the round table on "Mitigating the impact of the global economic crisis on Egypt's economy and labour market", ILO, Cairo, 20-21 Dec. 2009.

وبالإضافة إلى برنامج الحفز المالي الذي تبنته الحكومة، قام البنك المركزي بإجراء ستة تخفيضات متتالية على سعر الفائدة لحفز الاقتراض والاستثمار، وقرر معاملة تفضيلية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة بإعفاء البنوك من معدل الاحتياطي على القروض الممنوحة لهذه المشروعات من أول يناير ٢٠٠٩، وهو ما خفض كلفة الاقتراض لهذه الشركات بنحو ١,٥% عن المعدلات السائدة في السوق. ومن جهة أخرى، لم تطرح الحكومة أية برامج إضافية لإعانات البطالة ومساندة العاملين الذين تم الاستغناء عنهم سواء في الداخل أو في الخارج، وذلك بخلاف الدور المحدود الذي يقوم به "صندوق الطوارئ". كذلك لم تتبن الحكومة -كغيرها من الحكومات في الصين وإندونيسيا مثلاً- برامج تسمح للعاملين بتقليل ساعات العمل مقابل تخفيض الأجور واستثمار الجزء المتبقي من ساعات العمل في برامج تدريب تحويلي وبرامج أخرى لتحسين قدرات العاملين، وذلك بما يسمح بتحسين الوضع التنافسي للشركات والعودة سريعاً إلى مستويات مرتفعة من الإنتاج، وذلك بدلاً من الاستغناء التام عن العمال.

لقد تبين من التحليل السابق أن سوق العمل في فترة ما قبل الأزمة قد افتقرت إلى الكفاءة وإلى القدرة على تعزيز النمو الاقتصادي المستدام، وأن الاختلالات التي تعانيها هي اختلالات هيكلية في الأساس. وقد جاءت الأزمة العالمية الأخيرة لتعمق من حدة هذه الاختلالات. وهو ما تجلّى في ازدياد البطالة وتزايد أهمية القطاع غير الرسمي واتساع نطاق الأنشطة ضعيفة الإنتاجية ومنخفضة الأجر. ولا شك أن أحد أهم متطلبات استدامة النمو الاقتصادي في مصر خلال الفترة المقبلة هو رفع كفاءة سوق العمل من خلال معالجة ما تعانيه من اختلالات هيكلية.

استخلاص عام

أظهر فحص حالة عدد من أسواق السلع والخدمات وسوق العمل في مصر أن هذه الأسواق لا تعمل بالكفاءة التي يفترض توافرها لرفع معدل النمو الاقتصادي ولتأمين استدامة ما يتحقق من نمو. ومن الواضح أن بعض أوجه القصور في أداء الأسواق يمكن ردها إلى حالة التخلف والتبعية التي يعانيها الاقتصاد المصري، بينما يمكن رد البعض الآخر إلى غياب قوي وآليات فعالة لضبط الأسواق من جانب الدولة. ولذا فثمة ضرورة لحشد جهود أكبر للارتقاء بمستوى التطور الاقتصادي والاجتماعي، باعتباره أن هذا سيوفر عوامل دافعة لتطوير الأسواق. ومن الضروري أيضاً إعادة تنظيم الأسواق بما يوفر فيها قدرًا معقولاً من المنافسة، من جهة، وبما يحقق رقابة فعالة على أدائها من جانب الدولة، من جهة أخرى. ومن الجدير بالذكر أن نقاعس الدولة عن

ضبط الأسواق بحجة الحرية الاقتصادية والانفتاح والعلومية كانت له عواقب وخيمة. ونستشهد هنا بعبارتين صدرتا عن وزير الاستثمار مؤخراً:

(١) "لا خير في سوق لا رقابة ولا إشراف عليه".

(٢) "لقد دفعنا ثمناً باهظاً لأننا تأخرنا في أمرين أساسيين: أولهما تأخر صدور القواعد والقوانين الرقابية. وثانيهما (تفعيل) ما نص عليه الدستور من ضرورة التصدي لقضية تعارض المصلحة وشبهاتها"^(٦٧).

٢- القطاع العام والقطاع الخاص

يتركز الاهتمام في هذا القسم على دور كل من القطاع العام والقطاع الخاص في النشاط الإنتاجي، وذلك باعتباره ركيزة أساسية للنمو الاقتصادي، وعلى إمكانية مساهمة كل من هذين القطاعين في استدامة ما يتحقق من نمو.

٢-١- وضع القطاعين قبل وقوع الأزمة

يواجه القطاع العام والقطاع الخاص تحديات مشتركة في سعيهما لتحقيق النمو الاقتصادي. وهذه التحديات تمثل عقبات أو قيوداً على النمو وعلى إمكانيات استدامته. ومن أهم هذه التحديات:

(أ) تداخل أنماط إنتاج تنتمي لمراحل تاريخية مختلفة ولبنىات مختلفة للشكيلة الاقتصادية والاجتماعية. ويظهر هذا التداخل بوضوح داخل القطاع الخاص، حيث يتعايش قطاع خاص حديث محلي وأجنبي، جنباً إلى جنب مع قطاع إنتاج حرفي، وقطاع منشآت خدمية صغيرة ومتناهية الصغر، وحيازات زراعية بأحجام غير اقتصادية وتكنولوجيات عفا عليها الزمن.. الخ.

(ب) افتقاد العناصر الديناميكية المحركة للنمو والمحقة لإعادة صياغة بنية الاقتصاد والمجتمع، وبخاصة مع تدهور نظام التعليم، وقلة ما يلقاه البحث العلمي من عناية، وضعف نظم التدريب وإعادة التأهيل.

(ت) عدم استقرار السياسات. فنادرًا ما تختار حزم السياسات مسبقاً في ضوء المفاضلة بينها وفي إطار التوقعات للتغيرات الممكنة الحدوث. بل إنها عادة ما تختار على أساس قاعدة رد الفعل لما يتولد عن الأحداث والتغيرات من آثار. كما أن حزم السياسات المتتابعة لا تكمل بعضها، ولكنها ترتد في كثير من الأحيان لنقطة الصفر، مع انقطاع واضح بينها وبين سابقتها.

⁶⁷ وردت العبارتان في الحوار الذي أجراه مكرم محمد أحمد مع وزير الاستثمار، ونشرته جريدة الأهرام في ٢٢ مايو ٢٠١٠.

وإذا كانت السياسات العامة تؤثر في القطاعين العام والخاص، فمن المرجح أن يكون تأثيرها أكبر في القطاع العام. فالقطاع الخاص يتأثر بالسياسات العامة في الحدود التي لا تتعارض مع سعيه للربح، ولكنه يحاول الإفلات بشتى الطرق مما ترتبه السياسات العامة من استحقاقات فيما يتجاوز هذه الحدود. وفي المقابل، فإن تأثير القطاع العام بالسياسات العامة هو في الغالب أكبر من تأثير القطاع الخاص بها. ويرجع ذلك إلى أن الدولة هي المالك لأصول هذا القطاع، أو أنها النائب عن المالك الأصلي، وهو الشعب، وأن القطاع العام هو أداة الدولة في مباشرة الأنشطة الاقتصادية. وعلى ذلك فيمكن أن تكون للدولة صلاحيات كبيرة في توجيه القطاع العام والتحكم في إدارته، وبخاصة عند الضرورة، وذلك باعتبار أن الضرورات - ومنها ضرورات الأزمات - تبيح المحظورات في الظروف العادية. ومع ذلك، ينبغي الإقرار بأن سياسات الدول تختلف في مقدار ما تكفله من استقلالية في إدارة القطاع العام. كما أنه في سياق سياسة معينة، كسياسة الليبرالية الاقتصادية الجديدة، قد لا يختلف سلوك القطاع العام عن سلوك القطاع الخاص.

ومن الثابت أن الوزن النسبي للقطاع العام المصري قد تقلص كثيراً مع التحول إلى سياسة الانفتاح الاقتصادي في أوائل سبعينيات القرن الماضي، ثم مع تطبيق برامج التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي منذ مطلع تسعينياته، ثم مع ظهور "الفكر الجديد" للحزب الوطني الحاكم وتعاظم قوة الليبرالية الاقتصادية الجديدة وبروز تطبيقاتها منذ ٢٠٠٤. وقد كان هذا التقلص في وزن القطاع العام، ومن ثم في دوره الإنمائي، محصلة عاملين أساسيين. أولهما: إجماع الدولة عن ضخ استثمارات جديدة في القطاع العام، سواء لأغراض الإحلال والتجديد أم لأغراض التوسع وولوج مجالات إنتاجية جديدة، إلا فيما ندر. وثانيهما: تنفيذ برنامج الخصخصة بالبيع الكلي أو الجزئي لشركات القطاع العام، وتصفية حصص القطاع العام في الشركات المشتركة.

وفيما يتعلق بالاستثمار، تراجع نصيب القطاع العام في الاستثمار المحلي الإجمالي من ٦٩% في ١٩٨٠/١٩٨١ إلى ٣٥,٧% في ٢٠٠٧/٢٠٠٨. وفي المقابل، زادت حصة القطاع الخاص من ٣١% إلى ٦٣,٣% فيما بين هاتين السنتين^(٦٨). أما فيما يتعلق بالخصخصة، بلغت قيمة ما جري بيعه من أصول القطاع العام ٥٧,٣ مليار جنيه خلال الفترة من ١٩٩١ حتى

⁶⁸ (البيانات الخاصة بالقطاع العام والقطاع الخاص في هذا القسم من: إبراهيم العيسوي، الاقتصاد المصري.....، مرجع سابق، ملحق الفصل الرابع وملحق الفصل الخامس، وزارة التنمية الاقتصادية، سلسلة البيانات الأساسية - الناتج والاستثمار والتشغيل والأجور خلال الفترة ١٩٨٢/١٩٨١ - ٢٠٠٦/٢٠٠٧، وزارة التنمية الاقتصادية، تقرير متابعة الأداء الاقتصادي والاجتماعي خلال عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩، الوزارة، القاهرة، بدون تاريخ نشر.

ديسمبر ٢٠٠٩. ومن أصل ٣١٤ شركة قطاع عام ، لم يبق سوى ١٥٠ شركة في حوزة الدولة، يعمل بها ٣٢٥ ألف عامل بنسبة ١,٥% من إجمالي القوى العاملة. وعلى ذلك، فقد تم بيع ١٦٤ شركة خلال ١٨ سنة.

ولكن يجب ملاحظة أن برنامج الخصخصة قد سار بخطى سريعة منذ ٢٠٠٤/٢٠٠٥. فقد كان إجمالي حصيلة الخصخصة حتى ٢٠٠٣/٢٠٠٤ لا يزيد على ١٧,٨ مليار جنيه. وفي الفترة من ٢٠٠٤/٢٠٠٥ حتى ديسمبر ٢٠٠٩ بلغت قيمة الحصيلة ٣٩,٥ مليار جنيه، بنسبة ٦٩% من إجمالي الحصيلة. أي أن حصيلة الخصخصة في تلك الفترة القصيرة قد زادت على ضعف قيمة ما بيع من أصول القطاع العام منذ بداية البرنامج في ١٩٩١ حتى يونيو ٢٠٠٤، وذلك بالرغم من التصريحات الرسمية التي تؤكد أن عدد الشركات التي بيعت خلال تلك الفترة لم يتجاوز سبع شركات، وأنه قد أعيدت إلى القطاع العام ٣٣ شركة كان قد سبق خصصتها بنظام البيع للعاملين في هذه الشركات^(٦٩).

لقد تراجع النصيب النسبي للقطاع العام في الناتج المحلي الإجمالي من ٥١,٥% في ١٩٨١/١٩٨٠ إلى ٣٧% في ٢٠٠٧/٢٠٠٨. وفي المقابل، ارتفع النصيب النسبي للقطاع الخاص من ٤٨,٥% إلى ٦٣%. وبالإضافة إلى ما تعرض له القطاع العام من انكماش في الدور الاستثماري والإنتاجي، فإنه تعرض لتغير أساسي في هيكله الإنتاجي. فقد تراجعت حصة القطاعات السلعية (زراعة وصناعة وبتروكهرباء وتشبيد) في ناتج القطاع العام من ٤٦,٤% في ١٩٨٣/١٩٨٢ إلى ٣٤,٢% في ٢٠٠٦/٢٠٠٧. ولم يعوض هذا التراجع بتغير معاكس في القطاع الخاص. بل إن القطاع الخاص قد سار في الاتجاه نفسه، ونقصت حصة القطاعات السلعية في ناتجه من ٥٣,٤% في ١٩٨٣/١٩٨٢ إلى ٤٨,٣% في ٢٠٠٦/٢٠٠٧.

وقد ترتب على هذه التطورات أن معدل نمو الناتج في القطاع الخاص صار أعلى من معدل نمو الناتج في القطاع العام، وذلك فيما عدا بعض السنوات التي شهدت ارتفاعاً كبيراً في سعر البترول. فقد زاد معدل نمو ناتج القطاع الخاص على معدل نمو ناتج القطاع العام بمقدار ١,٩ نقطة مئوية في ٢٠٠٦/٢٠٠٧، وبمقدار ١,٨ نقطة مئوية في ٢٠٠٧/٢٠٠٨. وذلك على عكس الحال مثلاً في النصف الأول من ثمانينيات القرن العشرين، حيث كان الفرق في معدل النمو في حدود ١,٥ - ٥,٦ نقطة مئوية لصالح القطاع العام.

(٦٩) بيانات الخصخصة من: وزارة المالية، التقرير المالي الشهري عن شهر أبريل ٢٠١٠، www.mof.gov.eg، حوار مكرم محمد أحمد مع وزير الاستثمار، الأهرام، ٢٢/٥/٢٠١٠. لاحظ أن حصيلة الخصخصة تتضمن بيع أراض تابعة لشركات قطاع الأعمال العام، حتى لو لم تكن الشركات ذاتها قد بيعت.

وإذا كان نمو الصناعة التحويلية من العوامل الضرورية لتسريع وتيرة النمو الاقتصادي في مصر، فمن المهم النظر في دور كل من القطاعين العام والخاص في هذا الشأن. لقد تراجع حصة الصناعة التحويلية في ناتج القطاع العام من ١٨,٢% في ١٩٨٣/١٩٨٢ إلى ٥,٦% في ٢٠٠٧/٢٠٠٨. ومع فتح المجال أمام القطاع الخاص والإغداق عليه بالحوافز والتيسيرات، زادت حصة الصناعة التحويلية في ناتجه من ٩% في ١٩٨٣/١٩٨٢ إلى ٢٢,٥% في ٢٠٠٧/٢٠٠٨. ومع ذلك، فإن نصيب الصناعة التحويلية في الناتج المحلي الإجمالي لم يزد علي ١٦,٢% في ٢٠٠٧/٢٠٠٨، وهو ما يكاد يتطابق مع نصيب الصناعة التحويلية منذ ما يزيد على ثلاثين عاماً: ١٦,١% في ١٩٧٦.

ومعنى ذلك أن النمو في القطاع الخاص الصناعي لم يعوض النقص الحاد في دور القطاع العام الصناعي الذي نتج عن حرمان هذا القطاع من الاستثمارات اللازمة للإحلال والتجديد - ناهيك عن التوسع - لسنوات طوال. ولم يقف الأمر عن التغيير الكمي في دور كل من القطاع العام والقطاع الخاص في مجال الصناعة، بل إن تغييراً كبيراً قد حدث أيضاً. فقد اصطحب النمو الكمي للقطاع الخاص الصناعي بتزايد ملحوظ في إقبال هذا القطاع على عمليات التصنيع الهامشي التي تنصب على تجميع أو خلط المكونات المستوردة، وعلى إعادة تعبئة ما يستورد سائناً أو في عبوات كبيرة في عبوات صغيرة وتجهيزها للتسويق، وما إلى ذلك من عمليات لا تدر قيمة مضافة كبيرة.

وفي المقابل، تعرضت للانحسار جهود التصنيع الجاد التي كانت تستهدف زيادة المكون المحلي للمنتجات والولوج في قلب العمليات الصناعية، لا الوقوف عند نهاياتها أو هوامشها، وذلك بممارسة الهندسة العكسية وغير ذلك من وسائل التعلم والتجريب التي تمهد للتصنيع المحلي. ومن الواضح أن هذه العمليات تتطوي على مخاطر وتكاليف لا يقدر القطاع الخاص على تحملها، وكان القطاع العام مستعداً لتحملها فيما سبق حيث كان للدولة التتموية اليد العليا في تشكيل مسارات النمو والتنمية.

ولعل هذا التطور يذكرنا بما كان للقطاع العام - وللدولة ذات الرسالة التتموية الواضحة - من دور محوري وحاسم في دفع عملية التصنيع وفي بناء قطاع صناعات تحويلية سريع النمو في الخمسينات والستينات من القرن العشرين. ومن الواضح أنه مع تقلص حجم القطاع العام وانحسار دوره الإنمائي بالتواكب مع التخلي عن مفهوم الدولة التتموية والاندفاع على طريق السياسات

الليبرالية، تراجعت وتيرة التصنيع، ولم يستطع القطاع الخاص الحلول محل القطاع العام لا من حيث الكم ولا من حيث الكيف.

وهذه الوقائع تظهر خطأ النظر إلى القطاع الخاص كركيزة أساسية للتنمية المنشودة لإخراج مصر من تخلفها، وكمسئول رئيسي عن تحمل أعباء التصنيع الجاد ومخاطره، وتبين أن الأداء الفعلي للقطاع الخاص على امتداد ثلث قرن يرشحه لدور مكمل - لا بديل - للقطاع العام.

ومن منظور الاستدامة، يلاحظ أن للقطاع الخاص دوراً ملموساً في استنزاف الموارد الطبيعية وتلويث البيئة. والأمثلة على ذلك كثيرة، نذكر منها: التعدي على الأراضي الزراعية في الوادي والدلتا، والاستحواز على الأراضي الصحراوية بدعوى استصلاحها مع تحويلها في الواقع إلى منتجعات سكنية وترفيهية، وتجفيف أراضي البحيرات وتلويث جانب غير قليل منها بالمزارع السمكية ومخلفات الصناعة، والتوسع في الصناعات ذات الكثافة العالية في استهلاك الطاقة والملوثة للبيئة كالاسمنت والحديد والسيراميك دون التزام بالمعايير البيئية، والإسراف في استخدام المياه في القرى السياحية وفي إقامة ملاعب الجولف والبحيرات الصناعية داخل المناطق الصحراوية.

وليس معنى ما تقدم تيرئة الحكومة والقطاع العام من ذنوب إهدار الموارد الطبيعية وتلويث البيئة. ولكن معناه أن دافع الربح وارتفاع المكون الطفيلي في الطبقة الرأسمالية المصرية يجعل هذا القطاع أكثر ميلاً لاقتراف هذه الذنوب وأكثر استعداداً للتحايل على الاشتراطات البيئية والتهرب منها، وبخاصة مع ضعف قدرة الدولة على تنفيذ الضوابط والقوانين الرامية إلى صيانة الموارد الطبيعية وحماية البيئة، ومع ازدياد التداخل بين الثروة والسلطة، ومع انتشار الفساد.

٢-٢- وضع القطاعين عقب وقوع الأزمة

أدت الأزمة إلى نقص نصيب القطاع الخاص في الاستثمار المحلي الإجمالي من ٦٤% في ٢٠٠٧/٢٠٠٨ إلى ٥٦,٨% في ٢٠٠٩/٢٠٠٨. وفي سياق تنفيذ الحكومة لبرنامج الإنعاش الاقتصادي الذي استهدف الحد من الآثار الانكماشية للأزمة، زاد نصيب القطاع العام في الاستثمار المحلي الإجمالي من ٣٥,٧% إلى ٤٣,٢% فيما بين هاتين السنتين^(٧٠).

(٧٠) البيانات في هذا القسم من: وزارة التنمية الاقتصادية، تقرير متابعة التنمية الاقتصادية والاجتماعية لخطة عام ٢٠٠٧/٢٠٠٨، وتقرير متابعة الأداء الاقتصادي والاجتماعي خلال عام ٢٠٠٩/٢٠٠٨، وتقرير متابعة الأداء الاقتصادي والاجتماعي خلال الربع الثالث من العام المالي ٢٠١٠/٢٠٠٩ (www.mop.gov.eg)، ووزارة الاستثمار، أهم مؤشرات أداء شركات قطاع الأعمال العام(www.investment.gov.eg).

ولم يقتصر الأمر على تناقص النصيب النسبي للقطاع الخاص في الاستثمار. فقد انخفضت قيمة استثمارات القطاع الخاص بالأسعار الجارية من ١٢٩ في ٢٠٠٧/٢٠٠٨ إلى ١١٣,٥ مليار جنيه في ٢٠٠٨/٢٠٠٩، بينما زادت قيمة استثمارات القطاع العام من ٧١ إلى ٨٣,٦ مليار جنيه. وبالرغم من بقاء الاستثمار المحلي الإجمالي ثابتاً تقريباً بالأسعار الجارية (في حدود ٢٠٠ مليار جنيه)، فإن قيمته بالأسعار الثابتة (للعام ٢٠٠٦/٢٠٠٧) قد انخفضت من ١٧٩,٣ إلى ١٦٣ مليار جنيه، أي بنحو ٩%. كما انخفض معدل الاستثمار من ٢٢,٥% إلى ١٩,٥%.

وقد توزعت الزيادة في الاستثمار العام (١٣ مليار جنيه) على النحو التالي: ٧,٩ مليار جنيه زيادة في الاستثمارات الحكومية، و ٥,٢ مليار جنيه زيادة في استثمارات الشركات العامة، و نقص بمقدار ٠,١ مليار جنيه في استثمارات الهيئات الاقتصادية. وحسب بيانات وزارة الاستثمار، زادت الاستثمارات في شركات قطاع الأعمال العام من ٢,٩ مليار جنيه في ٢٠٠٧/٢٠٠٨ إلى ٤,٧ مليار جنيه في ٢٠٠٨/٢٠٠٩. ومن الجدير بالملاحظة أن استثمارات هذا القطاع كانت صفراً في كل من ٢٠٠٢/٢٠٠٣ و ٢٠٠٣/٢٠٠٤، ولم تزد على ١,٨ مليار جنيه في ٢٠٠٤/٢٠٠٥ وعلى ٢,١ مليار جنيه في ٢٠٠٥/٢٠٠٦.

وهكذا كان التوسع في استثمارات الحكومة والقطاع العام هو المنقذ للاقتصاد المصري بوجه عام، وللقطاع الخاص بوجه خاص، من التردّي في هوة تراجع في النمو الاقتصادي أشد مما حدث فعلاً. وقد ساعدت هذه الاستثمارات على نمو الناتج في القطاع العام بمعدل ٣,٦% في ٢٠٠٨/٢٠٠٩ (مقابل ٦% في ٢٠٠٧/٢٠٠٨)، ونمو الناتج في القطاع الخاص بمعدل ٥,٢% في ٢٠٠٨/٢٠٠٩ (مقابل ٧,٨ في العام المالي السابق). وقد ترتب على ذلك زيادة نصيب القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي من ٦٢,٩% في ٢٠٠٧/٢٠٠٨ إلى ٦٣,٣% في ٢٠٠٨/٢٠٠٩، في حين انخفض نصيب القطاع العام من ٣٧,١% إلى ٣٦,٧%.

وقد أسفرت الأزمة عن نقص في نصيب الصناعة التحويلية في الناتج على المستوى القومي، وكذلك على مستوى القطاع العام بمقدار ٠,١ نقطة مئوية في ٢٠٠٨/٢٠٠٩. وكان النقص أكبر في نصيب الصناعة التحويلية في ناتج القطاع الخاص (٠,٣ نقطة مئوية).

وبفضل التوسع في الاستثمار العام، تسارعت وتيرة النمو خلال الشهور التسعة الأولى من ٢٠٠٩/٢٠١٠، وإن لم تعد إلى ما كانت عليه قبل وقوع الأزمة. فقد أظهرت تقديرات وزارة

التممية أن معدل النمو خلال تلك الفترة قد ارتفع إلى ٥,١%، مقابل ٤,٧% خلال الفترة المناظرة من العام المالي السابق.

٢-٣- تغيير سلوك القطاعين في اتجاه النمو المستدام

مثلما أكدت الأزمة أنه كان من الخطأ الإفراط في الثقة في قوى السوق وفي قدرات القطاع الخاص وحصافته على الصعيد العالمي، فإنها أكدت ذلك أيضاً على الصعيد المصري. فقد أبرزت الأزمة أهمية التدخلات الحكومية وضرورة التخطيط في مواجهة آثار الأزمة، وأظهرت أهمية الاحتفاظ بقطاع عام يكون أداة الحكومة في تنفيذ هذه التدخلات في أوقات الأزمات. كما أكدت عجز قوى السوق عن تصحيح أخطاء السوق (التي هي في الواقع أخطاء القطاع الخاص في الخارج وأخطاء نظيره في الداخل)، وبيّنت عدم قدرة القطاع الخاص على مواجهة الأزمات إلا بقوة دفع تأتي من خارجه، أي من الحكومة أو من القطاع العام بمعناه الواسع. وفي الحقيقة أن إسهام كل من القطاع العام والقطاع الخاص في الارتفاع بمعدل النمو الاقتصادي وفي تأمين استدامته مرهون بتغيير البيئة التي يعملان فيها، والتي تتحدد تضاريسها بأربعة عناصر:

(أ) السياسات العامة والخطط التنموية والتشريعات.

(ب) قدرة الدولة على تنفيذ ما تضعه من سياسات وما تسنه من تشريعات بوضع المعايير الواضحة وإنشاء الآليات المناسبة للتنفيذ والمتابعة.

(ت) فعالية أساليب التوجيه والرقابة ومكافحة الفساد.

(ث) كفاءة آليات فض المنازعات وسرعة تنفيذ أحكام القضاء.

إن هذه العناصر الأربعة هي ما يحدد سلوك القطاعين تجاه الأنواع المختلفة من رأس المال، وهي ما يجعل القطاعين يتجهان نحو صيانة رأس المال وتمميته، أو نحو تبديده وإهداره. وبقدر ما تستجيب هذه العناصر لمتطلبات النمو المستدام السابق بيانها في القسم الرابع من الفصل الأول، بقدر ما يسهم القطاع العام والقطاع الخاص وباقي الفواعل الاقتصادية والاجتماعية، ومن ثم الاقتصاد والمجتمع، في زيادة معدلات النمو الاقتصادي وزيادة قابليته ما يتحقق من نمو للاستدامة.

الفصل الخامس

البعد البيئي للنمو المستدام

رأس المال الطبيعي، مع معالجة تفصيلية للطاقة

تمهيد

يتناول هذا الفصل موضوعان بينهما روابط وثيقة، من جهة، وبينهما وبين النمو الاقتصادي وقابليته للاستدامة علاقة قوية، من جهة أخرى. وهما موضوع البيئة وموضوع الطاقة. وفي تناولنا لموضوع البيئة أو رأس المال الطبيعي سوف نبدأ بتوضيح معنى الاستدامة البيئية، ثم نقدم تقييماً لحالة البيئة في مصر من منظور الاستدامة قبل اندلاع الأزمة العالمية. ويلى ذلك محاولة للتعرف على أثر الأزمة على مؤشرات الاستدامة البيئية الخاصة بمصر. أما تناولنا لموضوع الطاقة، فسوف يشتمل على تحليل لأوضاع الطاقة في مصر قبل اندلاع الأزمة، وبيان لما نتج عن الأزمة من آثار في مجال الطاقة، مع تقييم للسياسات التي اتخذت لمواجهة هذه الآثار.

١- رأس المال الطبيعي

١-١- مفهوم الاستدامة البيئية

سوف نعرف الاستدامة البيئية انطلاقاً من التعريف العام للاستدامة الذي ورد في تقرير "مستقبلنا المشترك" الذي أشرنا إليه في الفصل الأول^(١) بأنها الحفاظ على قدرة رأس المال الطبيعي على توفير الخدمات البيئية اللازمة لاستمرار بقاء الإنسان على سطح الأرض، أي الحفاظ على الأنظمة الأساسية الداعمة للحياة. بعبارة أخرى، فإن الاستدامة البيئية تسعى إلى تحسين رفاهية البشر عن طريق توفير مصادر المواد الخام اللازمة لمواجهة الاحتياجات البشرية وضمان عدم استنفاد قدرة النظام الطبيعي على استيعاب نفايات البشر. وعلى ذلك فإن هناك وظيفتين أساسيتين للنظام الطبيعي أو البيئي يجب الحفاظ على استمراريتهما لتحقيق شروط الاستدامة البيئية^(٢):

١- وظيفة التزويد بالموارد وتأمين قدرتها على التجدد. ويقصد بهذه الوظيفة الحفاظ على القدرة التجديدية أو التعويضية لمصادر الموارد الخام الطبيعية، مثل المياه والطاقة والمعادن، بحيث لا يتجاوز معدل الاستهلاك أو الاستخراج من هذه الموارد معدل

(١) World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford University Press, 1987.

(٢) R. Goodland, *The Concept of Environmental Sustainability*, Annual Review of Ecological Economics, 26:1-24, 1995.