ECES
المركز المصري للدراسات الاقتصادية
The Egyptian Center for Economic Studies

كيفية الخروج من الأزمة

التركيز على بعض محركات التغيير

الجزء الثالث

تحرير
د. عبلة عبد اللطيف

كيفية الخروج من الأزمة

التركيز على بعض محركات التغيير

الجزء الثالث

تحرير
د. عبلة عبد اللطيف

صورة الغلاف: لوحة فنية نادرة تعرف بـ "**الهروب من الإطار**" من أعمال الرسام والمثّال الإسباني "بيرى بوريل ديل كاسو" (Pere Borrell del Caso 1835-1910) وتعود لعام 1874.

المصدر:
https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A8%D9%8A%D8%B1%D9%89_%D8%A8%D9%88%D8%B1%D9%8A%D9%84_%D8%AF%D9%8A%D9%84_%D9%83%D8%A7%D8%B3%D9%88

© 2022 المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

لا يجوز إعادة إنتاج أي جزء من هذا الكتاب أو حفظه في نظام لاسترجاع المعلومات أو نقله بأي شكل أو بأي وسيلة سواء كانت ميكانيكية أو إلكترونية أو من خلال النسخ أو التسجيل أو غير ذلك دون إذن كتابي مسبق من المركز المصري للدراسات الاقتصادية. كافة البيانات والمعلومات الواردة تم الحصول عليها من مصادر نعتقد بصحتها وأمانتها، وفي اعتقادنا فإن المعلومات والنتائج الواردة تعتبر صحيحة في وقت إعدادها. والمركز غير مسؤول عن أي تبعات قانونية أو استثمارية نتيجة استخدام المعلومات والبيانات الواردة في هذا الكتاب.

جميع الحقوق محفوظة.

شكر وعرفان

يتوجه المركز المصري للدراسات الاقتصادية بالشكر والتقدير إلى مجموعة الخبراء في المجالات المختلفة الذين تعاونوا معه في إعداد الدراسات المختلفة التي يشملها الكتاب، فبدون جهودهم هذا العمل لم يكن ليظهر بشكل مشرف، كما يتوجه مجلس إدارة المركز—رئيسا وأعضاءً—وكذلك المدير التنفيذي بالشكر والتقدير إلى كل أسرة العمل بالمركز على التفاني في إتمام هذا العمل بالرغم من صعوبة المرحلة في ظل الإجراءات الاحترازية المرتبطة بفيروس كوفيد-19.

Funded by UK Government

وأخيرا، يتوجه المركز بالشكر والتقدير إلى الحكومة البريطانية.

عن المركز المصري للدراسات الاقتصادية (ECES)

رسالتنا

المركز المصري للدراسات الاقتصادية مؤسسة بحثية مستقلة غير هادفة للربح، تسعى من خلال البحوث العلمية المتخصصة والاستناد إلى الخبرات العالمية والنقاش المجتمعي البناء إلى تطوير السياسات الاقتصادية واقتراح الإصلاحات المؤسسية والتشريعية التي تساهم في تحقيق التنمية المستدامة في مصر على أسس الكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية.

تميزنا يكمن في قيمنا

موقعنا الرسمي على شبكة الإنترنت eces.org.eg

صفحاتنا على شبكات التواصل الاجتماعي

فريق العمل المشارك في هذا الجزء

د. عبلة عبد اللطيف	المدير التنفيذي ومدير البحوث
د. سحر عبود	اقتصادي رئيسي
راما سعيد	اقتصادي أول
رشا سيف الدين	اقتصادي أول
سلمى بهاء	اقتصادي أول
أحمد داوود	اقتصادي
السيد أبو القمصان	وكيل أول وزارة التجارة والصناعة سابقا
عدلي توما	الرئيس التنفيذي والعضو المنتدب، شركة جيميناي أفريقيا
ماري أديب	مدير العمليات، شركة جيميناي أفريقيا

شارك في جمع وإعداد البيانات

خالد وحيد	رئيس إدارة التحليل الإحصائي
أحمد فتحي	مساعد بحوث
حسام خاطر	مساعد بحوث
محمد خاطر	مساعد بحوث
منى ضياء	صحفية اقتصادية
أمال نور الدين	رئيس قطاع الإحصاءات السكانية والتعدادات سابقا، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء

التحرير والترجمة والإعداد الفني

ياسر سليم	مدير التحرير
فاطمة الزهراء علي	محررة/مترجمة أولى
عبد الرحمن ياسر	اقتصادي
أندريه ميشيل	مراجعة وتدقيق لغوي
وليد التركي	مدير الاتصالات الرقمية
محمد عبد الحكم	أخصائي اتصالات
إبراهيم الإمبابي	مسؤول تكنولوجيا المعلومات

المحتويات

	الأهداف والمنهجية	12
	الملخص التنفيذي	13
1	الإصلاح المؤسسي لإنقاذ الاقتصاد المصري: "البطانة الفضية" لكوفيد-19	26
2	كيفية التغلب على انحياز التشريعات والمبادرات ضد المشروعات الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر	34
3	إصلاح منظومة رد أعباء الصادرات كمحرك أساسي للتعافي الاقتصادي	46
4	وضع استراتيجية التنمية الصناعية المصرية على أسس سليمة: الاستفادة من تجربة جنوب أفريقيا	58
5	تأثير الجائحة على الزيادة السكانية وكيفية التعامل السليم معها	73
6	المرأة كمحرك أساسي للتعافي الاقتصادي	88
7	الموقف الخارجي للاقتصاد المصري	102
8	البحث عن الأرض في بحر بلا قاع: الجوانب المُساء فهمها حول الديون الخارجية لمصر	113
9	نموذج جديد للتعاونيات الزراعية في مصر يحقق الانطلاق التنموي المطلوب	131
10	كيف نتحول بمنظومة العمل في مصر لتتواكب مع الاتجاهات العالمية؟	149
11	ريادة الأعمال بين الماضي والمستقبل	169

الأشكال

1- الإصلاح المؤسسي لإنقاذ الاقتصاد المصري: "البطانة الفضية" لكوفيد-19		
1-1	ترتيب مصر في مؤشر سهولة ممارسة أنشطة الأعمال لعامي 2019 و2020	29
2-1	الهيكل المؤسسي الذي يحقق الحوكمة الرشيدة (الفصل بين التخطيط والتنفيذ والتقييم)	30
3- إصلاح منظومة رد أعباء الصادرات كمحرك أساسي للتعافي الاقتصادي		
1-3	أداء مصر مقارنة بمجموعة من الدول المختارة في مؤشري التنافسية العالمية 2019 وممارسة الأعمال 2020	46
2-3	تطور الصادرات المصرية غير البترولية خلال الفترة 2019/2018-2001/2000	47
3-3	تطور قيمة مخصصات برنامج دعم الصادرات خلال الفترة 2019/2018-2003/2002	48
4-3	التوزيع الجغرافي للصادرات المصرية غير البترولية في عامي 2001 و2019	49
5-3	حصة أكبر 20 منتجا تصديريا لمصر مقابل حصتهم من الصادرات العالمية عام 2019	49
4- وضع استراتيجية التنمية الصناعية المصرية على أسس سليمة: الاستفادة من تجربة جنوب أفريقيا		
1-4	المحاور الأساسية لاستراتيجية التنمية الصناعية في جنوب أفريقيا	59
2-4	الترابط بين استراتيجية التنمية الصناعية والسياسات الحكومية الأخرى	61
3-4	التكامل بين كافة محاور الاستراتيجية داخل استراتيجية التنمية الصناعية	61
5- تأثير الجائحة على الزيادة السكانية وكيفية التعامل السليم معها		
1-5	خدمات تنظيم الأسرة كمحدد محوري للزيادة السكانية في مصر	74
6- المرأة كمحرك أساسي للتعافي الاقتصادي		
1-6	السيناريوهات الثلاثة المحتملة لمستقبل عمل الإناث في مصر	91
م 1-2	الاختلافات البينية لمحركات التغيير	98
7- الموقف الخارجي للاقتصاد المصري		
1-7	مصادر تمويل الفجوة التمويلية الخارجية	102
2-7	رصيد الاستثمارات - المدخرات العامة والخاصة والحساب الجاري (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي)	103
3-7	العجز الكلي في الموازنة - مقارنة بين الدول	104
4-7	الدين المحلي والخارجي (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي)	104
5-7	مدفوعات الفائدة على الدين المحلي وخدمة الدين الخارجي	105
6-7	تسلسل توصيات السياسات	110

الأشكال (تابع)

8- البحث عن الأرض في بحر بلا قاع: الجوانب المُساء فهمها حول الديون الخارجية لمصر

8-1 مستويات الدين الخارجي (مليار دولار) 114

8-2 الدين الخارجي كنسبة من الدخل القومي الإجمالي 114

8-3 الدين الخارجي كنسبة من الصادرات 115

8-4 خدمة الدين الخارجي كنسبة من الصادرات 115

8-5 متغيرات ديناميكيات الديون 119

8-6 مستويات الديون الخارجية (مليار دولار) 122

8-7 مستويات الدين الخارجي (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي) 122

8-8 مستويات الدين الخارجي (كنسبة من الصادرات) 123

8-9 إجمالي الاحتياطيات الدولية (كنسبة من الديون الخارجية قصيرة الأجل) 123

8-10 خدمة الديون (مليون دولار) 126

أ مدفوعات الدين الأساسية (مليون دولار) 126

ب مدفوعات الفائدة (مليون دولار) 126

9- نموذج جديد للتعاونيات الزراعية في مصر يحقق الانطلاق التنموي المطلوب

9-1 التوزيع النسبي لأكبر 300 تعاونية حول العالم في عام 2020 موزعة جغرافيا 133

9-2 التوزيع النسبي لأكبر 300 تعاونية حول العالم لعام 2020 وفقا لنشاطها الاقتصادي، (%) 133

9-3 التوزيع النسبي لأكبر 300 تعاونية حول العالم لعام 2020 موزعة بحسب النوع 134

9-4 التوزيع النسبي للجمعيات التعاونية الزراعية على المحافظات ونصيبها من إجمالي الزمام المنزرع 137

9-5 الهيكل المؤسسي للجمعيات التعاونية الزراعية في مصر 138

م 1-1 مبدأ الباب الأمامي والباب الخلفي 143

10- كيف نتحول بمنظومة العمل في مصر لتتواكب مع الاتجاهات العالمية؟

10-1 الهيكل الإداري والتنفيذي للمدينة الذكية Shenzhen بالصين 159

10-2 التغير في الطلب المتوقع على العمالة في تركيا نتيجة ميكنة الوظائف، للفترة 2018-2030 159

10-3 الحلقة المفرغة الناتجة عن ضعف منظومتي التعليم والعمل 164

الجداول

1- الإصلاح المؤسسي لإنقاذ الاقتصاد المصري: "البطانة الفضية" لكوفيد-19		
1-1	مجموعة الأسئلة التي توضح مدى الحاجة إلى الإصلاح المؤسسي	27
2-1	أمثلة لبعض أوجه الضعف المؤسسي المحددة في قطاعات بعينها	28
3- إصلاح منظومة رد أعباء الصادرات كمحرك أساسي للتعافي الاقتصادي		
م1-1	برنامج رد الأعباء لعامي 2016 و2019	55
4- وضع استراتيجية التنمية الصناعية المصرية على أسس سليمة: الاستفادة من تجربة جنوب أفريقيا		
1-4	توفر الأسس التنفيذية للنجاح في استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب أفريقيا	60
2-4	ملخص استراتيجية التنمية الصناعية في مصر	62
3-4	مدى توفر الأسس التنفيذية للنجاح في استراتيجية التنمية الصناعية في مصر	63
4-4	مقارنة بين محاور استراتيجية التنمية الصناعية في كل من مصر وجنوب إفريقيا	64
5-4	القطاعات محل تركيز استراتيجية التنمية الصناعية في مصر	67
5- تأثير الجائحة على الزيادة السكانية وكيفية التعامل السليم معها		
1-5	العائد على الاستثمار في خدمات تنظيم الأسرة في مصر	74
2-5	معدلات الطلب والاستخدام وفقا للإقليم، ومستوى الدخل والتعليم	76
3-5	معدل الاستخدام والانقطاع عن وسائل تنظيم الأسرة في مصر، عام 2014، وأسبابه	77
4-5	مصفوفة الافتراضات المتعلقة بنمط الإزاحة الخاص بكل وسيلة	77
5-5	تقدير كمي لأثر الإزاحة في عدد المستخدمات من وسيلة لأخرى نتيجة الأزمة خلال الستة أشهر الأولى من الأزمة	78
6-5	تداعيات أثر الإزاحة في كل من السيناريوهين المتفائل والمتشائم على الحمل غير المخطط له والإجهاض والمواليد - بالحالة	79
7-5	حجم الطلب التراكمي على وسائل تنظيم الأسرة خلال ستة أشهر (إبريل – سبتمبر 2020)	80
8-5	حجم مشتريات القطاع العام بالوحدة من كل وسيلة (2014- 2018)	81
9-5	مقارنة مشتريات القطاع العام بتقديرات الاستخدام الفعلي لعام 2018	81
10-5	الخيارات التي يمكن للسيدات اللجوء إليها في حالة عدم سد احتياجاتهن من وسائل العناية الذاتية	82
11-5-أ	تداعيات اللجوء للوسائل التقليدية (الخيار الأول) على الحمل غير المخطط له والإجهاض والمواليد - بالحالة	82
11-5-ب	تداعيات الانقطاع عن الاستخدام (الخيار الثاني) على الحمل غير المخطط له والإجهاض والمواليد - بالحالة	83
12-5	ملخص تأثير الأزمة على أعداد المواليد في مصر خلال عام كامل والتدخلات المطلوبة للحد من هذا الأثر	83

الجداول (تابع)

6- المرأة كمحرك أساسي للتعافي الاقتصادي

6-1 أهم سمات سوق العمل للإناث في مصر 88

6-2 نصيب الإناث من القطاعات الأكثر توظيفا للإناث 89

6-3 حجم تمثيل المرأة في مجلس النواب 90

6-4 المقترحات الرأسية لتحقيق التمكين الاقتصادي اللائق بالمرأة المصرية وفقا للمحركات الخمسة للتغيير 94

م 1-2 الإجراءات الصحيحة التي تستهدف الأسباب الحقيقية لمشكلات الإناث اقتصاديا وسياسيا- أمثلة من الواقع 100

7- الموقف الخارجي للاقتصاد المصري

7-1 بعض المؤشرات المختارة لميزان المدفوعات 105

7-2 ميزان المدفوعات - تغير التوقعات بسبب كوفيد-19 107

7-3 افتراضات السيناريوهات 108

7-4 النتائج الاقتصادية الكلية للعام المالي 2020/ 2021 109

8- البحث عن الأرض في بحر بلا قاع: الجوانب المُساء فهمها حول الديون الخارجية لمصر

8-1 مستوى ونسبة التغير في الدخل القومي الإجمالي 116

8-2-1 الصادرات الصناعية (كنسبة من إجمالي الصادرات) 117

8-2-2 الصادرات الصناعية (مليار دولار) 117

8-3 مقارنة فصلية لتأثيرات الجائحة 124

8-4 أنواع الديون (كنسبة من إجمالي الديون) 125

8-5 متغيرات ديناميكيات الديون 127

م1-1 الدخل القومي الإجمالي (مليار دولار بالأسعار الجارية) 129

م 1-2 إجمالي الصادرات (مليار دولار) 129

9- نموذج جديد للتعاونيات الزراعية في مصر يحقق الانطلاق التنموي المطلوب

9-1 أكبر 300 تعاونية حول العالم من حيث الإيرادات السنوية 133

9-2 العوامل المشتركة التي تمثل محاور أساسية لنجاح التعاونيات في تحقيق أهدافها وخدمة مجتمعاتها 134

9-3 التوزيع النسبي للجمعيات التعاونية الزراعية عام 2018/ 2019 136

9-4 تقييم التعاونيات في مصر مقابل أفضل الممارسات 139

م 2-1 مهام وحدات البنيان التعاوني الزراعي في مصر 146

الجداول (تابع)

10- كيف نتحول بمنظومة العمل في مصر لتتواكب مع الاتجاهات العالمية؟

10-1 المهام الوظيفية الـ 20 الأبرز من حيث ارتفاع وانخفاض الطلب عليها 154

10-2 فجوة المهارات الناتجة عن الانتقال من الوظائف الأصلية إلى المستحدثة 155

10-3 أبرز مقومات النجاح وأهميتها من واقع التجارب السابق عرضها 162

10-4 أين مصر من مقومات النجاح والمطلوب إجراؤه للتعامل مع الواقع الجديد لسوق العمل 165

الأهداف والمنهجية

د. عبلة عبد اللطيف
الإشراف العلمي

بادر المركز بإعداد مجموعة دراسات لتحليل تداعيات أزمة كورونا على المتغيرات والقطاعات المختلفة. وينتقل الآن للمرحلة الثانية وهي طرح محاور العمل الاستراتيجية لمرحلة ما بعد الكورونا على صعيد الاقتصاد المصري، آخذا في الحسبان الوضع الاقتصادي العالمي الجديد الذي فرضته الأزمة ولم تتضح ملامحه بعد بشكل كامل.

وتركز هذه السلسلة من التقارير (الجزء الثالث من الكتاب) على تناول تفصيلي لمجموعة من محركات التغيير أي القضايا التي من المتوقع إذا تم تناولها بالشكل السليم أن تُحدث طفرات تنموية كبيرة في الاقتصاد المصري.

وقد تكون هذه القضايا تم تناولها مسبقا إلا أنه لم يتم تبنيها بالشكل المطلوب، وبالتالي تحتاج إلى مراجعة؛ أو لم يتم التطرق إليها بالأساس رغم أهميتها.

وتتبع هذه السلسلة من التقارير منهج التحليل الوصفي والكمي وفقا لطبيعة الموضوع؛ حيث يتناول كل تقرير القضية المعني بها من خلال ثلاثة محاور رئيسية تبدأ بتوضيح أهمية التركيز على هذه القضية والأسباب وراء ذلك، يليه توصيف سريع للوضع الحالي، وأخيرا، تناول تفصيلي لأسلوب التغيير المقترح ومداه الزمني، أي تغيرات فورية/ متوسطة المدى/ طويلة المدى مع تحديد الجهات المسؤولة عن التنفيذ والشروط المسبقة للنجاح وأهم النتائج المتوقعة.

الملخص التنفيذي

1. الإصلاح المؤسسي لإنقاذ الاقتصاد المصري:"البطانة الفضية" لكوفيد 19

تعود جذور أغلب المشكلات الاقتصادية والاجتماعية التي تعاني منها مصر حاليا في الأصل إلى عوامل مؤسسية؛ فالخروج من أزمة كل عشر سنوات بإجراء بعض التغييرات في السياسات المالية والنقدية، والتي سرعان ما يختفي تأثيرها وتعود المشكلة للظهور مرة أخرى، يُؤذن بأن الوقت قد حان لتبني الإصلاحات المؤسسية اللازمة بشكل نهائي وحاسم.

مفهوم الإصلاح المؤسسي:

يشمل الإصلاح المؤسسي المؤسسات وآلية عملها، والأطر القانونية والتنظيمية، والإصلاح الإداري، ومن منظور الفساد، وأي محاولة للتركيز على جزء واحد دون الآخر تجعله غير مكتمل ومن ثم غير فعال.

أوجه الضعف المؤسسي التي يعاني منها الاقتصاد المصري:

يعاني الاقتصاد المصري من مواطن ضعف عدة، منها **ما يظهر بشكل مباشر** في الآتي:

- الهيكل الحكومي والعلاقات المتبادلة بين الوزارات.
- إدارة وتشغيل الأجهزة والهيئات المختلفة داخل كل وزارة وتبادل العلاقات فيما بينها.
- مستوى اللامركزية ومدى مشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني في عملية صنع القرار.

ومنها **ما يظهر بشكل غير مباشر** في الآتي:

- كافة القيود والتعقيدات السائدة في مناخ الأعمال والتي يشكو منها القطاع الخاص بصفة دائمة.
- عدم الاتساق بين السياسات، وتفشي الفساد والممارسات غير الرسمية، وضعف سيادة وإنفاذ القانون.

مقترح برنامج الإصلاح المؤسسي الشامل:

تقترح الدراسة تبني نهج شامل للإصلاح المؤسسي في مصر يمر بأربع مراحل تنفيذية متتابعة على النحو الآتي:

المرحلة صفر: وضع أسس تطوير قدرات صانعي السياسات.

المرحلة الأولى: استكمال دائرة تيسير ممارسة الأعمال.

المرحلة الثانية: الإصلاحات المؤسسية على المستوى القطاعي.

المرحلة الثالثة: إعادة هيكلة منظومة الحوكمة للجهاز الحكومي بأكمله.

الشروط المسبقة للإصلاح المؤسسي:

1. نقل نفس الالتزام السياسي في أعلى مستويات القرار إلى كل المستويات التنفيذية أسفلها حتى يصل إلى الهيكل الحكومي بأكمله.
2. تمكين السلطة المسؤولة عن قيادة التغيير.
3. الاستفادة من التأثير التتابعي أو ما يُعرف بـ Domino Effect للإصلاح المؤسسي من خلال العمل على المحركات الأساسية للتغيير.
4. توافر خطة تنفيذية واضحة ومعلنة بمؤشرات رئيسية لقياس الأداء.
5. تبني قواعد ولوائح تنظيمية واضحة تشمل كافة التفاصيل على جميع المستويات.
6. إضافة بند لقانون/ إجراءات وضع الموازنة ينص على ضرورة موافقة مجلس النواب على أي زيادة بنسبة معينة عن عجز الموازنة المستهدف.

2. كيفية التغلب على انحياز التشريعات والمبادرات ضد المشروعات الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر

قدر التعداد الاقتصادي لعام 2017/ 2018 الصادر عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء حجم المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة بنحو 3.7 مليون منشأة، ويعمل في هذا القطاع حوالي 9.7 مليون مشتغل. ويُقدر إجمالي الأجور فيه بنحو 619.2 مليار جنيه وحجم الإنتاج بنحو 1.2 تريليون جنيه، إلى جانب القيمة المضافة الإجمالية والمقدرة بحوالي 87 مليار جنيه، ويضاف إلى هذه التقديرات المنشآت العاملة في القطاع غير الرسمي والتي تتضارب التقديرات حول عددها.

التشريعات المنحازة لصالح الكيانات الكبيرة:

تضمنت التشريعات المصرية العديد من القوانين التي تنظم أنشطة الكيانات الاقتصادية، ومن الملاحظ أن الجانب الكبير من هذه القوانين لم يفرق بين الكيانات الكبيرة والكيانات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، وهو ما يعد أمرا غير منصف للكيانات الصغيرة.

من أهم المشكلات التى يتبين فيها هذا الانحياز ضد المشروعات الصغيرة والمتوسطة مشكلة حصولها على احتياجاتها من الآلات والمعدات اللازمة لمزاولة نشاطها وكذا مستلزمات الإنتاج، حيث إن الغالبية العظمى من المشروعات متناهية الصغر والصغيرة، وجانبا كبيرا من المشروعات المتوسطة، تعاملها الخارجي محدود، في حين تضمنت بعض التشريعات تيسيرات وحوافز لأصحاب المشروعات بصفة عامة لما تستورده سواء من آلات أو معدات من خلال خفض الرسوم الجمركية عليها أو إعفائها من بعض الرسوم وكذا بالنسبة لما يتم تصديره، ونذكر منها الآتي:

1. قانون الجمارك رقم 66 لسنة 1963.
2. قانون تنظيم الإعفاءات الجمركية.
3. الضريبة على القيمة المضافة.
4. قوانين الاستثمار.
5. قانون تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر.
6. القانون رقم 83 لسنة 2020 بفرض رسوم تنمية الموارد على بعض السلع.

ومن المُلاحظ أن هناك انحياز للمشروعات الكبيرة في جميع هذه التشريعات. حتى في قطاع المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة ذاته هناك انحياز لصالح الشريحة الكبيرة من هذا القطاع.

تجارب دولية رائدة:

من أهم التجارب الدولية الرائدة في تنمية المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة تجارب الهند، واليابان، وسنغافورة، وكوريا الجنوبية، والولايات المتحدة الأمريكية.

يتبين من تجارب الدول سالفة الذكر أن المشروعات الصغيرة والمتوسطة تلعب دورا كبيرا في زيادة الناتج القومي للدول التي أخذت بأسباب التقدم والتنمية من خلال رعايتها لهذه المشروعات وللعاملين فيها، ومحاولة توفير سبل المساعدة اللازمة لنموها وتطويرها.

تقييم المبادرات الموجهة للمشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في مصر:

شهدت مصر العديد من المبادرات الموجهة للمشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة منذ سبعينيات القرن الماضي، مثل إنشاء الصندوق الاجتماعي، ومن بعده جهاز تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة بنفس كوادره وسياساته، وحتى لم يصدر تقييم موضوعي بنتائج هذه الأعمال، فليست العبرة في المبالغ الكبيرة التي أنفقها الصندوق وفرص العمل النظرية التي وفرها ولكن العبرة بمتابعة المشروعات التي قام بتمويلها للوقوف على ما استمر منها في العمل وما قد تعثر أو توقف واستمرار العمالة التي ادعى توفيرها.

أهم التحديات التي تواجه المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة:

- أولا: تحديات غير مالية، وتتضمن:
  - قلة الخبرة الإدارية.
  - نقص العمالة الماهرة.
  - نقص الاعتماد على التقنيات الحديثة.
  - التعرض إلى تعقيدات بيروقراطية للحصول على التراخيص.
- ثانيا: تحديات مالية تتمثل في:
  - صعوبة الوصول للتمويل وهو التحدي الأكبر حيث تعتبر عملية الحصول على تمويل من البنوك عملية معقدة بالنسبة للشركات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة.

الإجراءات التصحيحية والمبادرات المطلوب اتخاذها لتحقيق التوازن بين القطاعات الاقتصادية لصالح المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة:

1. وضع آلية فعالة وناجزة لتعويض المشروعات التي تستوفي من السوق المحلي احتياجاتها من الآلات والمعدات لمزاولة نشاطها عما تحملته من ضرائب ورسوم.
2. وضع برامج دائمة لرد ما تحملته هذه المشروعات من ضرائب ورسوم، لتتساوى مع المشروعات الكبيرة التي لديها إمكانيات استخدام هذه النظم الجمركية الخاصة، وذلك بالنسبة للمشروعات التي تستوفي احتياجاتها من مستلزمات الإنتاج المستوردة لأجل التصدير من السوق المحلي والتي لا تسمح إمكانياتها بالاستيراد مباشرة تحت نظام السماح المؤقت أو رد الضرائب (دروباك).

3. إلزام الجهات المانحة بحصة للمشروعات متناهية الصغر وحصة للمشروعات الصغيرة وحصة للمشروعات المتوسطة، حتى لا تستأثر الفئات الكبيرة في هذا القطاع بما يتم توفيره من تمويل.
4. تفعيل القانون رقم ٥ لسنة ٢٠١٥ المعدل بالقانون رقم ٩٠ لسنه ٢٠١٨ في شأن تفضيل المنتجات المصرية في العقود الحكومية وما تضمنه القانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢٠ في هذا الشأن.
5. إعادة النظر في الهيكل التنظيمي لجهاز تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر، على أن يتم الفصل التام بين واضعي الخطط والسياسات والتنفيذ، وتضمين معايير تقييم أدائه وفقا لما يتم إنجازه من تحول المشروعات من النشاط غير الرسمي إلى النشاط الرسمي.
6. تجميع كافة الأجهزة القائمة على تنمية المشروعات متناهية الصغر (التعاون الإنتاجي – جهاز الحرفيين.. إلخ) في جهاز واحد يهتم بهذا القطاع.
7. تضمين الحوافز التي وردت بالقانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢٠ بتحمل الدولة نصف اشتراك صاحب العمل في التأمينات الاجتماعية عن كل فرصة عمل مؤمن عليها، واقتراح إدخال تعديل على القانون بذلك.
8. اختيار عدد من أفضل المشروعات (متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة) الواعدة سنويا على مستوى كل محافظة وعلى المستوى العام لتكريمها وإعطاء حافز متميز لها في احتفال سنوي.
9. نشر وتعزيز ثقافة الريادة في المجتمع المصري، والوعي العلمي المنظم حول أهمية الريادة بإدخال مقررات ريادة الأعمال في المناهج الدراسية أو جعلها متطلب جامعي.

3. إصلاح منظومة رد أعباء الصادرات كمحرك أساسي للتعافي الاقتصادي

تعد منظومة رد أعباء الصادرات من أهم محركات التغيير في مرحلة ما بعد الكورونا، وتكتسب أهمية خاصة في مصر لأنها الأداة الوحيدة لتنفيذ أهداف السياسة الصناعية، وبالتالي يجب النظر إليها باعتبارها دعما استثماريا وليس استهلاكيا خاصة وأن معدل العائد على كل جنيه مرتفع جدا؛ حيث يعادل 10:1 في المتوسط في صورة قيمة تصديرية.

أوجه القصور في منظومة رد أعباء الصادرات:

يعاني البرنامج من قصور في تصميمه مما أدى إلى عدم تحقق الديناميكية المطلوبة للصادرات من حيث تنوع الأسواق أو المنتجات وتوافقها مع اتجاهات الطلب العالمى، فضلا عن استهداف زيادة القيمة المضافة للصادرات المصرية وتوسيع قاعدة المصدرين، فغياب أي حافز للدخول في أسواق جديدة أو لدفع المنشآت لتطوير منتجاتها عن البرنامج قد ترتب عليه جمود التوزيع الجغرافي للصادرات المصرية وهيكلها التكنولوجي.

وهناك مشكلات مرتبطة بتصميم البرنامج؛ حيث تم تصميمه في ظل غياب استراتيجية تفصيلية للتنمية الصناعية، كما يعد الأداة الوحيدة لتحقيق السياسة الصناعية وزيادة الصادرات وهو أمر غير صحيح علميا، كما يتم تعديله دون وجود رؤية واضحة للهدف من التعديل، وكان آخر هذه التعديلات ما تم عام 2019 وهو البرنامج الذي يعانى من العديد من المشكلات في تطبيقه، بخلاف مشكلات أخرى تتعلق بالنواحي المؤسسية والمالية، التي ذكرها التقرير بشكل تفصيلي.

مقترحات لتطوير المنظومة بما يعظم الاستفادة منها:

1. تطبيق برنامج مبسط لرد أعباء الصادرات (لمدة عامين):
   - مراجعة مبادرة سداد 85% بما يضمن تلافي أوجه القصور التى ذكرها التقرير، وتنفيذ ما ذكره رئيس مجلس الوزراء من توفير استحقاقات المصدرين شهريا.
   - تصميم برنامج مبسط لرد الأعباء يقوم فقط على تقديم المساندة الأساسية بنفس نسب المكون المحلي المستقرة لدى المصدرين (وفقا لما جاء في برنامج 2016) بالإضافة إلى برنامج الشحن الجوي.
   - تحديد حصة محددة لكل قطاع من الموازنة المقررة لبرنامج رد أعباء الصادرات، ويتم تحديد تلك الحصة بناء على نصيب كل قطاع مستفيد من البرنامج من إجمالي الصادرات مع إضافة نسبة 10% لتحفيز المصدرين على التوسع في صادراتهم.

- في حالة وضع مستهدفات قطاعية، يجب أن تكون واقعية ومدروسة جيدا حتى يمكن تحقيقها.
- ميكنة إجراءات العمل داخل صندوق تنمية الصادرات لضمان سرعة رد المستحقات وزيادة كفاءة عملية الصرف.
- تقييم البرنامج المبسط كل 6 أشهر لتطويره بما يضمن التغلب على أية معوقات تنفيذية.

يتم تطبيق هذا البرنامج لمدة محددة، عام أو عامين نظرا للظروف الاستثنائية التي فرضتها الأزمة على الاقتصادين العالمي والمحلي، وذلك ضمانة لاستمرار التصدير والإنتاج والحفاظ على العمالة. على أن يتم خلال تلك المرحلة الإعداد للبرنامج الجديد التفصيلي لرد أعباء الصادرات والذي سيطبق في المرحلة التالية.

2. برنامج جديد تفصيلي لرد أعباء الصادرات

انطلاقا من وضع استراتيجية تفصيلية للتنمية الصناعية، لتحقيق أهداف رئيسية تتمثل في أن يكون هناك وقت كافي لتحديد طريقة حساب القيمة المضافة التي يقوم عليها البرنامج في الأساس بدلا من الآلية شديدة التعقيد التي تم وضعها في برنامج 2019، ووجود مؤشرات أداء ومستهدفات كمية ونوعية محددة يمكن من خلالها تقييم البرنامج، وتحرير البرنامج من أهداف التنمية الصناعية التي يمكن تحقيقها من خلال برامج أخرى بشكل أكثر فعالية، والوصول إلى آلية لاستدامة البرنامج ماليا وآلية للتخارج منه مع تحسين بيئة الأعمال المرتبطة بالتصدير.

ويُشترط عند تطبيق هذا البرنامج الجديد:

- الوضوح التام وسهولة إجراءات تنفيذ كل مكون من مكوناته ودور الجهات المنوط بها عملية التنفيذ.

وجود مستهدفات كمية ونوعية للبرامج وربطها بحجم تمويل البرنامج، مع تحديد لمصدر التمويل بعيدا عن السيطرة المباشرة لوزير المالية على عملية صرف المستحقات. ومن المقترحات المطروحة هنا لمزيد من الدراسة هو وجود دور حقيقي لبنك تنمية الصادرات في تمويل العمليات التصديرية، ووضع البرنامج ضمن موازنة برامج وزارة الصناعة التي تحصل بمقتضاها على التمويل من وزارة المالية بشكل سنوي كما يحدث في الدول الأخرى.

استهداف تنويع التوزيع الجغرافي للصادرات وفقا للقطاع خاصة إلى القارة الأفريقية. وعند وضع برنامج يستهدف زيادة النفاذ إلى القارة الأفريقية لا بد من مراعاة أن يكون هذا البرنامج قائما بذاته وعدم ربط المساندة المقدمة إليه ببرامج أخرى داخل برنامج رد أعباء الصادرات.

- العمل على توسيع قاعدة المصدرين من خلال تشجيع صغار المصدرين، وإعطائهم مساندة إضافية شاملة تميزهم في إطار برنامج دعم المعارض.
- تطوير جذري للإطار المؤسسي الذي يحكم البرنامج شاملا التحول الرقمي لمنظومة رد أعباء الصادرات.

4. وضع استراتيجية التنمية الصناعية المصرية على أسس سليمة: الاستفادة من تجربة جنوب أفريقيا

قامت مصر بوضع العديد من استراتيجيات التنمية الصناعية منذ ستينيات القرن العشرين استهدفت تحقيق التصنيع بالأساس، إلا أن الغالبية العظمى من تلك الاستراتيجيات المتعاقبة لم توضع على أسس سليمة. وهو ما نتج عنه عدم قدرة مصر على إحداث طفرة حقيقية في التنمية الصناعية بالدخول في المراحل الأعلى من التصنيع، مما جعل هناك حاجة ماسة لمراجعة أسلوب وضع وتنفيذ استراتيجية التنمية الصناعية في مصر؛ لتحقيق القدرة على مواجهة تحديات الدخول في الثورة الصناعية الرابعة، والاتجاهات العالمية للاعتماد على الخدمات مرتفعة القيمة المضافة.

<u>أسس نجاح استراتيجية التنمية الصناعية بجنوب أفريقيا:</u>

1. الديناميكية
2. التناول الشامل حيث يتم تنفيذ بعض البرامج على المستوى الكلى وليس وزارة أو جهة بعينها
3. التكامل بين محاورها مع السياسات الحكومية الأخرى
4. المعلومات حيث يتم بناء القرارات على معلومات دقيقة ومحدثة
5. الأطر الداعمة خاصة المؤسسية والتمويلية

6. خطط التنفيذ "smart" التي تتسم بالتحديد والواقعية وقابلية القياس والتقييم وتحدد جهات التنفيذ، كما أنها محددة زمنيا

أوجه القصور في استراتيجية التنمية الصناعية المصرية:

- وجود بعض الاختلافات بين الخطة الخمسية المتوسطة المدى للتنمية المستدامة، والخطة السنوية الصادرة عن وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية التي يفترض أن تكون خطة تنفيذية سنوية لما ورد في الخطة الخمسية، كما تضمنت الأخيرة بعض العناصر التي لم يرد ذكرها في الخطة السنوية.

اختلاف مستوى التفصيل الوارد في كل محور من المحاور ما بين العمومية الشديدة وغياب أي مؤشرات أداء في بعض المحاور في مقابل وجود مؤشرات كمية محددة في محاور أخرى، وهو ما يصعب معه تحديد المحاور الفعلية للاستراتيجية، أو متابعة التطور في البرامج التنفيذية، وهو ما يعكس في النهاية وجود خلل في الأسس التي تقوم عليها استراتيجية التنمية الصناعية في مصر.

- تعانى استراتيجية التنمية الصناعية في مصر من شبه الغياب التام لجميع تلك الأسس التنفيذية، بعكس حالة جنوب أفريقيا، كالآتى:

- لا تتمتع بالديناميكية المطلوبة وهو ما يرتبط بغياب المعايير والأسس العامة التي تضمن المراجعة المستمرة للخطط والبرامج التنفيذية في ضوء التطورات المحلية والعالمية.

- تفتقر إلى التناول الشامل.

- لا يوجد تكامل أو ترابط بين المحاور المختلفة للاستراتيجية حيث يتم التعامل معها كجزر منعزلة، كما لا يوجد تكامل بين استراتيجية التنمية الصناعية وباقي استراتيجيات التنمية التي تتبناها الحكومة خاصة ما يخص التعليم الفني والتدريب المهني والبحث العلمي واستراتيجية التنمية الزراعية والمعدنية، وخطط الدولة الخاصة بالطرق والبنية التحتية وغيرها من الجوانب.

- ليس واضحا إلى أي مدى تعتمد الاستراتيجية على المعلومات الدقيقة عن عناصر المنظومة الصناعية المختلفة ولاسيما في ظل غياب مؤشرات الأداء القابلة للقياس عن العديد من البرامج.

- الأطر الداعمة: على جانب الإطار المؤسسي هناك جهود محدودة لتطويره تتلخص في معظمها في جهود الميكنة وتقليص الوقت اللازم لإتمام الإجراءات بدون إصلاحات مؤسسية، مع عدم وجود قدر كاف من التنسيق سواء بين الهيئات التابعة لوزارة التجارة والصناعة، أو بين وزارة الصناعة والوزارات والجهات الأخرى، وعلى جانب الإطار التمويلي فهو تمويل عام غير مرتبط بالقطاعات المستهدفة، مع غياب الشفافية فيما يتعلق بمدة توافر التمويل وشروطه، وغياب متابعة فعاليته، وضعف وعدم استمرارية بعض البرامج مثل برنامج رد أعباء الصادرات.

- على جانب الخطط التنفيذية، رغم وجود خطط عمل سنوية، إلا أن هناك اختلاف كبير بين البرامج التنفيذية فيما يتعلق بوجود مستهدفات محددة وقابلة للقياس، ومدى واقعيتها ولا يحدد أي منها جهة التنفيذ.

الإجراءات المطلوب تنفيذها للارتقاء باستراتيجية التنمية الصناعية في مصر:

- تبني المبادئ التي تحكم أساليب وضع استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب إفريقيا.
- عدم استخدام الأدوات الترويجية للأهداف الإعلامية ولكن تكريسها لدفع الفاعلين الاقتصاديين (Economic agents) للتعرف على السياسات والحوافز التي تتبناها الدولة في تنفيذ برامجها المختلفة.
- التواصل الفعال مع القطاع الخاص بمعنى الاستماع للمشاكل وتبني الحلول بشكل متكامل لأنه هو المسؤول الأساسي عن تنفيذ استراتيجية التنمية الصناعية وكذلك عن الوصول إلى مستهدفات التشغيل المطلوبة.

التعامل مع التمويل بشكله السليم كأداة يتم استخدامها لتنفيذ استراتيجية التنمية الصناعية وليس كمُحدد لهذه الاستراتيجية أو مُتدخل في مستهدفاتها، وهذا يستدعي مراجعة كاملة لدور وزارة المالية حاليا.

- التخلي عن سياسة إطفاء الحرائق (حل المشاكل جزئيا) والتعامل مع جذور هذه المشاكل بشكل متكامل مثل مشكلة توفير الأرض والبنية التحتية.
- تحقيق الترابط بين أجهزة الدولة المختلفة مؤسسيا حتى يتم تنفيذ استراتيجية التنمية الصناعية بشكل سليم.
- التفرقة بين الرؤية المستقبلية للاقتصاد المصري ودور الصناعة فيها واستراتيجيات التنمية الصناعية التي يتم اتباعها لتحقيق هذه الرؤية، والتي

تتسم بقدر من الاستدامة، وما بين السياسات والبرامج التنفيذية والتي يتم مراجعتها بشكل سنوي وتعديلها بما يتناسب مع التغيرات المحلية والعالمية.

- متابعة تنفيذ استراتيجية التنمية الصناعية ليس فقط من قِبل من يتولى وضعها وتنفيذها ولكن من خلال المجتمع الصناعي أيضا والذي يُعد نبض هذا القطاع على أرض الواقع.

5. تأثير الجائحة على الزيادة السكانية وكيفية التعامل السليم معها

نتيجة لجائحة كوفيد-19 ركزت جميع الأنظمة الصحية في كل دول العالم جهودها حول الاستجابة للأزمة ومكافحة الوباء. وقد جاء ذلك بالتبعية على حساب الخدمات الصحية الأساسية المعتادة ومنها خدمات الصحة الإنجابية والجنسية والتي يأتي تنظيم الأسرة في القلب منها، وترتفع درجة تعطل الخدمة كلما كانت المنظومة الصحية أقل نضجا وأفقر في الإمكانيات.

يُعد تنظيم الأسرة هو أهم محدد للزيادة السكانية في مصر، حيث تتجنب مصر زيادة سنوية تُقدر بحوالي 4 مليون حالة حمل غير مخطط له، وحوالي 1.6 مليون حالة إجهاض غير آمن بفضل استخدام وسائل تنظيم الأسرة وفقا لبيانات 2019.

من الضرورى مراجعة الفكر السائد باعتبار الإنفاق على تنظيم الأسرة وإن كان ضروريا إلا أنه يضغط على موارد الدولة التي يمكن استخدامها في أغراض أخرى ذات عوائد اقتصادية أكبر، لأن التأثير الاقتصادي للزيادة السكانية وتداعياتها على جودة رأس المال البشري في مصر يجعل تنظيم الأسرة في واقع الأمر استثمارا اقتصاديا ذا عوائد إيجابية تؤثر على الأجيال الحالية والمستقبلية شأنه في ذلك شأن الإنفاق على دعم الصادرات، **فكل جنيه يُنفق على تنظيم الأسرة يحقق وفرا إجماليا قدره 151.7 جنيه**، لأن الدولة ستتجنب إنجاب حوالى 43.3 مليون مواطن خلال الفترة من (2015- 2045) ومن ثم ستتجنب تكاليف تقديم الخدمات الحكومية لهم، وتحديدا: التعليم والصحة ودعم الغذاء والإسكان والمرافق الاجتماعية، وهو ما يعكس الأهمية الشديدة لتنظيم الأسرة في مصر.

رصدت الدراسة من خلال نماذج حسابية، تقديرات لتأثير تعطل الخدمة الصحية ووجود مشكلات في الحصول عليها، على استخدام وسائل تنظيم الأسرة، والتغيرات المتوقع حدوثها نتيجة تراجع الطلب على الوسائل التي تتطلب احتكاكا مباشرا بالمنظومة الصحية مثل اللولب والحقن والامبلانون الذى يتوفر في المستشفيات المركزية بالقطاع العام بشكل رئيسي، وارتفاع الطلب على وسائل العناية الذاتية مثل الحبوب والواقي، وكذلك الوسائل التقليدية الأخرى المتوقع أن يلجأ إليها قطاع واسع من السيدات خاصة في المناطق التي ترتفع فيها معدلات استخدام هذه الوسائل بالفعل وأبرزها ريف الوجه القبلي، وكذلك الأسر التي ستتجنب اللجوء لأي احتكاك بالمنظومة الصحية سواء في القطاعين العام أو الخاص.

وتوصلت الدراسة إلى أن تقليص أثر الأزمة على أعداد المواليد في مصر عند حده الأدنى يتطلب الاستجابة بسرعة ومرونة للطلب المتزايد على وسائل تنظيم الأسرة الذاتية وأهمها الحبوب والواقي.

<u>سيناريوهات تأثير الأزمة على الزيادة السكانية في مصر خلال عام:</u>

1. السيناريو الأول: في حالة استجابة المنظومة الصحية لتوفير احتياجات النساء من الوسائل خاصة التي يزيد الإقبال عليها "وسائل العناية الذاتية"، لن تتسبب الأزمة سوى في زيادة لا يمكن تفاديها لكنها محدودة في أعداد المواليد تتراوح بين **<u>1.3% و2.60%.</u>**
2. السيناريو الثاني: في حالة عدم استجابة العرض بمرونة لتغيرات الطلب سيؤدي ذلك إلى زيادات أكبر في أعداد المواليد بحسب رد فعل السيدات على عدم توفر وسيلة منع حمل حديثة؛ ففي حالة التوقف التام عن الاستخدام ستكون الزيادة في أعداد المواليد أربعة أضعاف الزيادة التي لا يمكن تفاديها والتي تتراوح نسبتها ما بين **<u>6.13% و1.2%.</u>**
3. السيناريو الثالث: الزيادة إلى الضعفين فقط في حالة استخدام وسيلة تقليدية لوسائل منع الحمل لتتراوح ما بين **<u>3.2% و4.4%.</u>**

<u>الحلول المقترحة لتحقيق التوازن المنشود بين العرض والطلب أثناء فترة الأزمة:</u>

تضم هذه الحلول مجموعة متكاملة من الإجراءات الفورية، وقصيرة ومتوسطة الأجل بالإضافة إلى مجموعة من الإجراءات الهيكلية اللازمة لإصلاح المنظومة بشكل مستدام.

أولا: الإجراءات الفورية

- التوسع في توزيع حبوب منع حمل الطوارئ على نطاق واسع من خلال الصيدليات ووحدات الرعاية الصحية الأولية والجمعيات الأهلية والقطاع الخاص.
- تقديم الحوافز والتسهيلات اللازمة للقطاع الخاص لرفع معدلات مساهمته في تقديم الخدمة أثناء فترة الأزمة.
- توفير التمويل اللازم لشراء الوسائل، ودعم الأسر للحصول على الوسيلة بسعر مناسب.
- الاستعانة بالتجارب الدولية الرائدة في تحويل بعض أنواع الوسائل التي تحتاج مقدم خدمة، كالحقن على سبيل المثال، إلى وسائل عناية ذاتية.
- القيام بحملة توعية واسعة النطاق، للتعريف بكل نوع من أنواع الوسائل في مصر، وسعره وأماكن توافره والآثار الجانبية المحتملة وكيفية التعامل معها.
- اتباع استراتيجيات التوزيع المسبق لوسائل منع الحمل لفترات تكفي السيدات لمدة تزيد عن ثلاثة أشهر.

ثانيا: الإجراءات قصيرة الأجل

الإسراع بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الأهلية الجديد، حتى يتمكن القطاع الأهلي بشكل عام من ممارسة أنشطته بشكل طبيعي في المقام الأول، وبعد ذلك يجب تقديم الحوافز اللازمة لتشجيعه على العمل في تقديم خدمات تنظيم الأسرة على وجه التحديد.

ثالثا: الإجراءات متوسطة الأجل

- ضرورة وجود تقديرات إحصائية دقيقة ومحدثة باستمرار للاحتياج والاستخدام الفعلي للوسائل في مصر، من خلال: ميكنة نظام المتابعة والتقييم وتجميع المعلومات في وزارة الصحة، وسرعة إجراء المسح الصحي السكاني والالتزام بتنفيذه دوريا في مواعيده المحددة، بالإضافة إلى بناء نموذج حسابي دقيق لتوظيف البيانات المتاحة للتنبؤ بالاحتياج المستقبلي من كل نوع من الوسائل.
- وضع آلية للتعامل الفعال والسريع مع أي أزمات شبيهة في المستقبل.

رابعا: الإصلاحات الهيكلية

- ضرورة إدارة ملف السكان بشكل محوكم من خلال فصل تبعية المجلس القومي للسكان عن وزارة الصحة وجعله جهة مستقلة تتولى وضع الخطط والسياسات وتنسيق الجهود بين جميع الجهات المعنية بالقضية السكانية ومن بينها الجهات المعنية بتنظيم الأسرة، بالإضافة إلى متابعة تنفيذ هذه الخطط وتقييمها.
- تشكيل لجنة شراء موحدة للحصول على وسائل تنظيم الأسرة بسعر أفضل تضم ممثلي كافة مقدمي الخدمة.
- التغلب على مشكلة نقص الكوادر من خلال التدريب وتأهيل الممرضات لتقديم خدمات تنظيم الأسرة.
- دمج القطاع الخاص في النظام المعلوماتي للوزارة لمعرفة حجم مخزونه وجودة تقديم الخدمة به.
- انضمام مصر لمنظومة الشراء الموحد التابعة لصندوق الأمم المتحدة للسكان.
- إعفاء وسائل تنظيم الأسرة من أي ضرائب.
- تضمين مناهج الصحة الإنجابية والجنسية في المناهج الدراسية بداية من المرحلة الابتدائية حتى الجامعية، على أن تكون إلزامية.

6. المرأة كمحرك أساسي للتعافي الاقتصادي

يُنظر إلى المرأة كأحد المحركات المهمة لإعادة الانتعاش للاقتصاد المصرى، خاصة وأنه من الممكن ارتفاع الناتج المحلى الإجمالى في مصر بنسبة 34% خلال العقد المقبل حال تساوت أعداد الرجال مع أعداد النساء في سوق العمل، كما يعتبر التمكين الاقتصادي للمرأة وسيلة لمكافحة الفقر ودعم العدالة الاجتماعية وإعطاء فرصة لمسار أفضل للأجيال القادمة، مما يجعل المرأة فاعلا رئيسيا في تحقيق التعافي الاقتصادي.

<u>سيناريوهات محتملة لمستقبل عمل الإناث في مصر:</u>

1. السيناريو الأول: العودة إلى المستويات السابقة لعمل الإناث قبل الأزمة حال اتخاذ التدخلات العاجلة المقترحة.
2. السيناريو الثاني: تدهور أوضاع الإناث لتصبح مشاركتهن في سوق العمل بمعدلات أقل من المحققة قبل حدوث الأزمة بسبب ما طرأ من

تغييرات سلبية على سوق العمل منها تسريح العمالة وعودة عدد من العاملين بالخليج.

3. السيناريو الثالث: حدوث طفرة إيجابية في أوضاع المرأة الاقتصادية والاجتماعية في الأجلين المتوسط والطويل نتيجة دخولها بقوة في سوق العمل، وذلك حال إجراء التطوير الهيكلي اللازم الذى شرعت الدولة في بعض عناصره بالفعل، وإن كان في حاجة إلى مزيد من الجهود ذات الأثر الأكبر والأسرع على مكانة المرأة في سوق العمل.

أهم الإجراءات المقترحة لمساعدة الحكومة في إحداث تطور إيجابي في دور المرأة في الأنشطة الاقتصادية بشكل عام، وعلاج الآثار السلبية للأزمة الحالية بشكل خاص:

1. مقترحات أفقية تنعكس آثارها الإيجابية على كل من الذكور والإناث:

- تحفيز الاستثمارات وتوفير المزيد من فرص العمل المتنوعة واللائقة والمستدامة من خلال تحسين بيئة العمل ووجود خرائط استثمارية مفصلة تنبثق عنها فرص استثمارية ومنها فرص العمل المتاحة ومتطلباتها، بالإضافة إلى الاستكمال السليم لمنظومة التحول الرقمي لتوفير الوقت والجهد، وتصحيح منظومة التعليم للقضاء على الفجوة بين مخرجات التعليم واحتياجات سوق العمل (في الأجلين المتوسط والطويل).
- تحقيق تكافؤ الفرص بين فئات المجتمع والأقاليم الجغرافية المختلفة، من خلال تبني السياسات والإجراءات التي تحقق ذلك، وتفعيل قانون الإدارة المحلية وتطبيق اللامركزية لتعزيز قدرة المجتمع على المشاركة السياسية والمساهمة في سوق العمل، خاصة الإناث، وتصميم وتنفيذ سياسات تسمح للإناث بالانتقال إلى القطاع الرسمي، مما يؤدي إلى تمكينهن اقتصاديا.
- التعرف على الاحتياجات المختلفة للفئات المستهدفة للتمكن من وضع سياسات وإجراءات تستجيب لكافة الاحتياجات.

2.مقترحات رأسية لتحقيق التمكين الاقتصادي اللائق للمرأة المصرية وفقا لخمسة محركات أساسية للتغيير:

- توفير المعلومات للإناث وتمكينهن من التعامل معها: وهو ما يتطلب إنشاء قاعدة بيانات مع التعريف المستمر بمحتوياتها تضم كافة المعلومات عن إجراءات التأسيس والاشتراطات القانونية وفرص الاستثمار لمساعدة الإناث على إقامة مشروعاتهن الخاصة، وهنا يمكن الاستعانة بـ "دليل المرأة المصرية لريادة الأعمال" الذى أعده المركز عام 2018، بالإضافة إلى توفير الخدمات المساعدة التي تحتاجها الإناث لتسهيل عملها كالحضانات القريبة من العمل ووسائل الانتقال، بجانب المبادرات والجهات الداعمة لدعم المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر، وتوفير خدمات الاستشارات القانونية على نطاق جغرافي متزن وبمقابل مادي مناسب لمساعدة المرأة على التعرف على حقوقها القانونية خاصة في مجال العمل الحر.
- إتاحة تكنولوجيا التواصل للإناث وما يرتبط بها من متطلبات: وذلك من خلال توفير الأجهزة الإلكترونية والخدمات اللازمة بمقابل مادي مناسب، وتنظيم دورات تدريبية لمعرفة كيفية استخدامها، وتعزيز محو الأمية الرقمية، وتعريف صاحبات الأعمال خصوصا في الريف بالخدمات الإلكترونية المتاحة كالخدمات المالية والتدريب وغيرها.
- تهيئة البيئة المحيطة الداعمة للمرأة، والمتمثلة في البنية التحتية والخدمات المساعدة والحوافز والأفكار المبتكرة والتدريب: من خلال إتاحة وسائل المواصلات والخدمات الهامة من تعليم وصحة في كافة انحاء الجمهورية، ودعم الدولة للخدمات الاجتماعية المساندة لعمل المرأة كالحضانات بتكلفة مقبولة وجودة مرتفعة، وتقديم الحوافز الإيجابية للقطاع الخاص لتوفير ظروف مرنة للعمل، والتنسيق بين الجهات المتعلقة بالطفل والأخرى ذات العلاقة بعمل الأم قبل إصدار القرارات المتعلقة بالإجازات ومواعيد العمل، وتقديم إعانات مالية للمؤسسات التي بها تمثيل كبير من العمالة من الإناث أو تملكها إناث والتي تمنح العاملات إجازة مدفوعة الأجر أثناء أزمة كوفيد 19، وتحفيز القطاع الخاص على تشغيل الإناث من خلال تبني أفكار مبتكرة كتعميم مبادرة "وظيفتك جنب بيتك"، بالإضافة إلى شمول التوزيع الجغرافي للبرامج التدريبية المناسبة للإناث، والتركيز على تأهيل أفضل للإناث لسوق العمل.
- إجراء إصلاحات هيكلية تصب في صالح المرأة بشكل مباشر، وذلك من خلال رصد ومتابعة جميع السياسات والإجراءات الموجهة لدعم الإناث ودرجة الاستفادة منها قبل أو بعد أزمة كورونا، وتفعيل وحدات تكافؤ الفرص في الوزارات، وتقييم البرامج والمبادرات المقدمة حاليا

لتمكين المرأة، والاستفادة القصوى من المؤسسات ذات الصلة بالمرأة، وإنشاء نقاط اتصال للمرأة في جمعيات رجال الأعمال والمنظمات المماثلة، وتفعيل أو تعديل القوانين/ اللوائح التنفيذية ذات الصلة لتتضمن الرؤية النوعية والتعامل مع المرأة كعاملة أو صاحبة عمل وليس من منظور دورها الإنجابي فقط.

- العمل على انفتاح الإناث على التجارب والثقافات المختلفة والقدرة على التكيف مع ما تشهده من تغيرات: وذلك من خلال نشر حملات توعية لتصحيح الموروثات الثقافية، والدراسة الجيدة للممارسات الدولية الناجحة في مجال تمكين المرأة، ومعالجة الحواجز الاجتماعية والثقافية التي تقيد إمكانات المرأة في ريادة الأعمال، والاحتفاء بالنماذج الناجحة في العمل الحر.

7. الموقف الخارجي للاقتصاد المصري

يهدف التقرير إلى دراسة تأثير أزمة جائحة كوفيد 19 على القطاع الخارجي المصري والفجوة التمويلية الخارجية؛ ففي ظل استمرار مصر في الاعتماد على تدفقات الحافظة الوافدة لتمويل هذه الفجوة كان من المحتم أن تفرض صدمة الجائحة مزيدا من الضغوط على ميزان المدفوعات؛ حيث أدى تراجع الإيرادات السياحية بسبب الأزمة، وتدفقات الحافظة الخارجة من الأسواق الصاعدة مجتمعان إلى فرض ضغوط شديدة على الحسابات الخارجية لمصر.

السيناريوهات المستقبلية للحساب الجاري وحساب المدفوعات خلال العام المالي 2020/ 2021:

1. السيناريو الأول: بافتراض تعافي بطيء للاقتصاد العالمي

- يصل **العجز في الحساب الجاري إلى 4.5% من الناتج المحلي الإجمالي**، وهو ما يشير إلى فجوة مالية ضخمة مدفوعا في الأساس بتراجع إيرادات السياحة، وبدرجة أقل بهبوط إيرادات قناة السويس. ويتم تمويل الفجوة التمويلية الخارجية الناتجة عن ذلك في جزء منها بالاقتراض الخارجي، على افتراض استمرار التقلبات في التدفقات الرأسمالية العالمية الوافدة وتعرضها لتوقفات/ انقلابات مفاجئة محتملة وفقا للسيناريو.
- يشهد **ميزان المدفوعات عجزا كبيرا يُقدر بنحو 3.5% من الناتج المحلي الإجمالي**، مما سينتج عنه تراجع في صافي الاحتياطيات الدولية وربما في صافي الأصول المالية لدى البنوك التجارية بنفس القدر.

2. السيناريو الثاني "المتفائل": بافتراض حدوث تعافٍ مطرد بالاقتصادات المتقدمة في النصف الثاني من 2021

- **تراجع العجز في الحساب الجاري ليدور حول 3.5% من الناتج المحلي الإجمالي تقريبا**. ويعمل استقرار التدفقات الرأسمالية الوافدة بفعل ارتفاع فرق أسعار الفائدة على سد الفجوة التمويلية الخارجية جزئيا.
- **عجز في ميزان المدفوعات يتراوح بين 1.5% إلى 2% من الناتج المحلي الإجمالي**، ويتم تمويله في الأساس باستخدام صافي الأصول المالية لدى البنوك التجارية بينما يظل صافي الاحتياطيات الدولية ثابتا، مع استقرار إجمالي الدين الخارجي أو ارتفاعه قليلا بحسب وضع التدفقات الرأسمالية الوافدة.

تدابير السياسات الإصلاحية:

- يشكل ضبط أوضاع المالية العامة نقطة بداية مهمة في الأجل القصير للخروج من دوامة تفاقم أوجه الضعف في الوضع الخارجي للاقتصاد المصري.
- ومن شأن تراجع العجز الكلي في الموازنة العامة خفض عجز الحساب الجاري وتخفيف الضغط الواقع على ميزان المدفوعات، وتحرير سعر الفائدة قصير الأجل كأداة للسياسة النقدية لتحقيق هدفها المتمثل في خفض واستقرار معدلات التضخم. كما يجب تبني تدابير لزيادة المدخرات المحلية لتحقيق مزيد من التحسن في ميزان الحساب الجاري. وأخيرا، فإن خلق مناخ أعمال مواتٍ للقطاع الخاص هو من الأمور المهمة لجذب الاستثمارات المحلية والأجنبية المباشرة.

إجراءات يجب اتخاذها في الأجل القصير:

- ترشيد الإنفاق الحكومي من خلال ترشيد الإنفاق الرأسمالي على المشروعات الاستثمارية المختلفة، وإحلاله بشراكات فعالة بين القطاعين العام والخاص يلعب فيها القطاع الخاص دوره الطبيعي، وهو إجراء أثره الانكماشي محدود.
- تسوية الديون من خلال عدة تدابير، ومنها أن الجائحة فتحت الباب أمام الدعاوي الدولية بإعفاء الاقتصادات النامية من الديون وإعادة هيكلتها، بجانب آلية مبادلة الديون.

- بيع الأصول المملوكة للدولة وغير المستخدمة يعتبر أحد الاختيارات المجدية، على أن يتم توجيه حصيلة البيع بالكامل لتسوية الديون، وهي إجراءات من شأنها خفض مدفوعات الفائدة ومن ثم خفض العجز الكلي.

إجراءات يجب اتخاذها في الأجل المتوسط:

- خفض أسعار الفائدة.
- خفض مصروفات الفائدة.
- زيادة الإيرادات الضريبية.

إجراءات يجب اتخاذها في الأجل الطويل:

- تعزيز المدخرات الخاصة من خلال توفير مناخ اقتصادي كلي مستقر يسمح بتحقيق نمو مرتفع ومستدام في الدخل للفرد، وهو ما يتطلب إطار سياسة عامة تدعم تحقيق نمو عادل.
- تعزيز الشمول المالي للاستفادة من مدخرات القطاع غير الرسمي وتوجيهها للاستخدام الإنتاجي.
- توفير مناخ تمكيني للاستثمارات الخاصة عبر إجراء مزيد من الإصلاحات المؤسسية بالتوازي مع ضبط أوضاع المالية العامة وتطبيع أسعار الفائدة، وذلك لخلق مناخ أعمال موات للقطاع الخاص.

8. البحث عن الأرض في بحر بلا قاع: الجوانب المُساء فهمها حول الديون الخارجية لمصر

أحد الأهداف الأساسية للحكومات في مخطط الاقتصاد هو الاستمرار في تحقيق معدل نمو مرتفع بالقدر الذي يحقق أهداف التنمية المستدامة، بصرف النظر عن الضغوط الاقتصادية؛ وفي حالة عدم كفاية معدل النمو لذلك، تتم الاستدانة لاستكماله، شريطة استغلال هذه الديون بكفاءة وخدمتها بالصورة الملائمة من أجل توليد الإيرادات اللازمة لتحقيق التنمية لا الاستمرار في دورة الديون. ويُعرَف الدين بأنه أداة مالية تدعم تحقيق هدف النمو والتنمية، لا إعاقته باستخدام الديون لتمويل مزيد من الديون. وهنا تأتي أهمية خطة الإدارة الرشيدة للدين بما يعمل على تقليل المخاطر الخارجية، سواء كانت هذه المخاطر تتعلق بالفائدة أو بسعر الصرف.

ومن خلال إجراء تحليل تفصيلي لوضع الدين الخارجي لمصر خلال الفترة 2015 – 2019 تضمن المقارنة بين وضع مصر وعدد من الدول المختارة: الصين، البرازيل، جنوب أفريقيا، الهند، المغرب، وتركيا، من حيث آليات الديون وبعض مؤشرات الأداء الاقتصادي، توصلت الدراسة إلى ما يلي:

- انخفاض مستوى الديون لا يعني بالضرورة تحقيق أداء جيد، فالصين على سبيل المثال من أعلى الدول في مستوى الديون ولكن أدائها الاقتصادي مبهر من حيث النمو والتصدير وانخفاض معدلات الفقر، مما يعني قدرتها على استغلال الديون بالشكل السليم من حيث المساهمة في تحقيق النمو مع الحفاظ على قدرة الاقتصاد على خدمة الدين.
- إدارة ملف الديون يجب أن تتم كجزء من إدارة الاقتصاد وليس بمعزل عنها، مع تقييم دوري لمدى استغلال هذه الديون بالصورة الملائمة التي تساهم في تحقيق مستهدفات التنمية المستدامة، وعدم أخذ ذلك في الاعتبار يجعل تحليل موقف الديون غير مكتمل ويؤثر على تقييم الديون وتحديد مسارها، الأمر الذي يفسح المجال لظهور بعض المفاهيم المُساء فهمها في إدارة الديون والتي قد تشكل مخاطر محتملة في مسار استدامة الدين الخارجي.
- **تحسينات يمكن القيام بها في مصر لوضع مسار صحي للديون الخارجية:**

1. تبني تعريف أوسع نطاقا للديون.
2. إدارة الديون كجزء من الاقتصاد وكأداة لتحقيق النمو الاقتصادي بدلا من استخدامها لتمويل الديون القائمة.
3. المقارنة المستمرة بين مصر والدول مرتفعة الأداء من حيث أداء الديون والأداء الاقتصادي—نظرا لما تعكسه من كيفية استخدام الديون وغالبا ما يحدث كما أسلفنا أن الدولة منخفضة الديون قد تعاني كذلك من انخفاض النمو والإنتاجية.
4. تحقيق التوازن بين أنواع وهياكل مختلفة من الديون من حيث التكاليف والمزايا الحالية والمستقبلية.

9. نموذج جديد للتعاونيات الزراعية في مصر يحقق الانطلاق التنموي المطلوب

تعد التعاونيات فاعلا رئيسيا في اقتصادات العديد من دول العالم، حيث تنتشر في نحو 98 دولة عالميا، وينتمي إليها ما يقرب من 3 مليار عضو أي نصف سكان العالم تقريبا، ويُقدر عدد التعاونيات بنحو 3 مليون تعاونية ونحو مليار عضو، وتحقق إيرادات تُقدر بـ3 تريليون دولار. ووفقا لتقديرات منظمة العمل الدولية، فإن عدد الوظائف التي تولدها التعاونيات أو التي تضمن استمراريتها تصل إلى نحو 280 مليون وظيفة لما لا يقل عن 10% من إجمالي المشتغلين في العالم.

التعاونيات الزراعية في مصر وأفضل الممارسات العالمية "بالتركيز على تجربة هولندا":

هناك فجوة كبيرة بين النموذج المصري وأفضل الممارسات الدولية، حيث تعد التعاونيات الزراعية في مصر كيانات حكومية ذات هيكل تنظيمي معقد يحكمها قانون يخالف المباديء العالمية للتعاونيات مما يجعلها أذرعا تنفيذية للحكومة، وهو الأمر الذي يفقدها التوجه الاستراتيجي الذي يعكس تطلعات أعضائها والديناميكية والكفاءة المطلوبة في الأداء ويحد من فرص تطويرها ويفقد الأعضاء الإحساس بالملكية، ويجنبهم المشاركة الحقيقة في الإدارة والتطوير. كذلك تبين من توصيف التعاونيات في مصر أنه بالرغم من انتشارها ومنطقية دوافع نشأتها، إلا أنها لم تعمل في أي وقت بالمفهوم السليم لها وبالتالي أصبحت كيانات حكومية موجودة إلا أنها هامشية في خدمة القطاع الزراعي وتحسين مستوى معيشة المزارعين.

رؤية لنموذج جديد للتعاونيات في مصر:

هناك حاجة لنموذج جديد للتعاونيات في مصر يحقق البناء التنموي المطلوب ويستفيد من أفضل الممارسات الدولية ويراعي خصوصية الحالة المصرية؛ حيث يتم الانتقال إلى النموذج الجديد تدريجيا وبعد التأكد من توافر مقومات نجاحه والتي تتمثل في:

- مراجعة لنظرة الدولة للتعاونيات باعتبارها شريك تنموي رئيسي يساعدها في تحقيق الأهداف الوطنية على المستوى المحلي، ويتطلب نجاح هذا النموذج إفساح المجال له للعمل بحرية ومرونة؛ مما يعني حد أدني من التدخل الحكومي.
- دور داعم من الدولة للنموذج الجديد يقوم بدور تنظيمي بالأساس يتضمن:
- وضع الخطوط العريضة فقط لهذه الكيانات دون الدخول في تفاصيل إدارتها.
- ضمانات توازن العلاقات الداخلية بين كبار وصغار الأعضاء.
- حوافز لتشجيع كبار المنتجين على الانضمام للتعاونيات ومساعدة صغار المنتجين.
- تنظيم العلاقة بين التعاونيات وباقي الفاعلين الآخرين في السوق مما يحقق التنافسية ويمنع أي ممارسات احتكارية.
- تقديم تسهيلات في إنشائها ودعم فني ونشر النماذج الناجحة.
- استكمال الأطر التشريعية التي تضمن نجاح هذه الكيانات وتحديدا تطبيق اللامركزية من خلال الانتهاء من تعديلات قانون الإدارة المحلية.
- تغير جذري في القانون المنظم للتعاونيات بما يحقق لها الاستقلالية والكفاءة والفاعلية بحيث تكون مهمته تنظيم العلاقة بين التعاونيات وباقي الفاعلين مع ترك قواعدها التنظيمية لتوضع داخليا مع الالتزام فقط بالمبادئ العامة التي تضمن التوازن في حقوق الجميع من كبار وصغار الأعضاء.
- نشر الوعي التعاوني من خلال وسائل الإعلام والإرشاد الزراعي لتثقيف المزارعين بالنموذج الجديد للتعاونيات والفرص التي يمكن تحقيقها من خلاله وآليات ممارسة العمل التعاوني ومقومات نجاحه.

10. كيف نتحول بمنظومة العمل في مصر لتتواكب مع الاتجاهات العالمية؟

يُقدر عدد الوظائف التى قد يتم استبدالها بالآلات بحلول عام 2025، بنحو 85 مليون وظيفة، بينما قد يظهر 97 مليون وظيفة جديدة أكثر تكيفا مع التقسيم بين البشر، الآلات والخوارزميات.

تطوير المنظومة المتكاملة للعمل في هذه المرحلة يعد أحد محركات التغيير الأساسية لعدة أسباب:

- يلعب التوظيف وتنشيط سوق العمل دورا حيويا في أي دولة كمصدر للإنتاج.
- تسارع وتيرة التغيرات العالمية الكبرى من تحولات تكنولوجية وديمغرافية.
- تغير طبيعة الوظائف الجديدة التى صاحبت ثورات التكنولوجيا الرقمية والصناعية وما يتطلبه من مهارات تعليمية ومستوى جاهزية من نوع آخر.
- ما فرضته جائحة كوفيد 19 من تغييرات.
- الاختلالات الهيكلية التى يعانى منها سوق العمل المصري وارتفاع معدلات البطالة، وهو ما يتطلب رفع الجاهزية المصرية لمواجهة هذه التطورات المتسارعة من خلال القيام بمجهود مضاعف في استيعاب المفاهيم الجديدة والتعامل مع تطورات سوق العمل.

الدروس المستفادة من تجارب "الصين وتركيا والإمارات" في التعامل مع التغيرات الحديثة لسوق العمل:

تركيز هذه الدول لم ينصب على تطوير العمل لديها بقدر ما ركزت جهودها بشكل أساسي في تطوير المنظومة الأم والتى ترتكز على تطوير منظومة التعليم، وما يخدم عليها من بنية تكنولوجية محدثة، واستكمال كل ذلك بمدن تكنولوجية ذكية، وهو ما نتج عنه توليد تلقائي لفرص عمل ملائمة وتكيف تدريجي لسوق العمل مع الواقع الجديد، ومن هنا تحديدا جاء نجاح هذه الدول كنتيجة مباشرة للنظرة الشمولية والذكية لمنظومة التغيير.

أهم مقومات النجاح من واقع التجارب السابقة:

- الخطة التنفيذية تتم بتوجيه من الحكومة المركزية وبمساعدة المنظمات المدنية والإدارات التعليمية.
- إشراك الشباب في الإدارة المؤسسية لعملية التطوير التكنولوجي.
- البدء بإدراج المهارات الحديثة في مؤسسات التعليم العالي أولا، وخاصة في تخصصات التربية والتعليم ثم المراحل الأساسية من التعليم.
- شراكات أجنبية مع أكثر من دولة فيما يتعلق بتوطين المهارات الحديثة.
- الانتقال بمستوى التعليم الفني إلى المستويات الدولية مما يخدم التجارة الخارجية.
- وجود قاعدة بيانات قوية وشاملة وموحدة على مستوى المراحل التعليمية منذ الصغر.
- وجود وحدات تقييم بصفة دورية للمنظومة ككل.
- تحقيق مستوى متكافئ من الفرص بين المناطق التعليمية.

واقع سوق العمل المصري:

يعاني سوق العمل المصري من اختلالات كبيرة تتمثل في وجود فائض في العرض والطلب في نفس الوقت، وضعف الأطر المؤسسية الحاكمة له وعدم استجابته للتحديات التى طرأت على سوق العمل نتيجة التغيرات المحلية والعالمية، وهو ما انعكس على خصائص سوق العمل في مصر من ارتفاع لمعدلات البطالة بين المتعلمين خاصة خريجي التعليم الجامعي، وتدني وضع المرأة في سوق العمل، وارتفاع معدلات البطالة في المناطق الحضرية بمرتين ونصف عن المناطق الريفية، رغم تركز الأنشطة الصناعية بالحضر.

كيف تنجح مصر في التعامل مع الواقع الجديد لسوق العمل؟

- مقومات النجاح وفق البعد الأول "إطار مؤسسي متماسك":
  - تصميم سليم يتضمن الحوكمة السليمة لخطة التطوير.
  - خطة تنفيذية موحدة وشاملة في أهدافها ومتنوعة في إطارها الزمني.
  - خطط تمويلية متسقة ومستدامة.
  - منظومة متكاملة لتطوير المعلم.
- مقومات النجاح وفق البعد الثاني "المعلوماتي":
  - توطين مستدام للمهارات الحديثة.
  - تطوير شامل ومحدث للمحتوى التعليمي.
  - تعميم النظام التعليمي على مستوى الجمهورية بشكل تدريجي لضمان تكافؤ الفرص.
- مقومات النجاح وفق البعد الثالث "الخاص بمنظومة المتابعة والتقييم":
- وجود قاعدة بيانات موحدة وشاملة على مستوى المراحل التعليمية وربطها ببيانات سوق العمل.
- وجود منظومة شاملة للمتابعة والتقييم على مستوى الجمهورية.
- آلية تقييم موضوعية تتحقق خلالها الحوكمة السليمة.

11. ريادة الأعمال بين الماضي والمستقبل

لعب رواد الأعمال دورا محوريا بعد كارثة جائحة كوفيد 19، والشركات الناشئة الناجحة التي كان لها تأثير كبير على المشهد المصري بنهاية عام 2020 وخلال عام 2021، كانت تلك التي سعت لتقديم قيمة مضافة مبتكرة للسوق مسترشدة في ذلك برؤية مستقبلية وضعتها منذ نشأتها، كما اتسمت هذه الشركات بالمرونة والجاهزية الكافية لمواجهة التحديات التي كانت على وشك البدء.

على رواد الأعمال تجنب الفخاخ التالية:

فخ المال: توفير القدر المناسب من التمويل على أمل أن يحافظ على الاستدامة المالية لفترة طويلة، في حين أن الوصول للعدد المناسب من المعاملات التجارية هو عملية خادعة تضع رواد الأعمال في فخ محاولة جذب مستثمرين.

فخ التسويق: يشكل التسويق وهما آخر يمنح رواد الأعمال وعودا جذابة، ولكنه لا يثمر أبدا في هذه المرحلة المبكرة. ويجب ألا تغفل الشركات الناشئة أبدا مقدار الوقت والجهد اللازمان لتطوير المنتجات/ الخدمات الفعلية، وأن تستغل كل جزء من مواردها وقدراتها لكي تُعرف بتقديمها لهذه المنتجات/ الخدمات.

تغيير أسلوب التفكير: من المهم أن تصبح الشركات الناشئة من محفزات التغيير، وأن تطور أسلوب تفكيرها، وتتبني استراتيجيات أعمال مناسبة.

المؤسسات الداعمة

يتعين على الكيانات الداعمة، بما في ذلك القطاعان العام والخاص، أن تشجع رواد الأعمال على تحقيق نمو حقيقي لأعمالهم، وليس مجرد محاولة التأثير على الأطراف المعنية لجذب المزيد من الأموال التي لا تؤدي سوى لاستنفاد جهود الشركة.

بعض الاستراتيجيات التي يجب اتباعها والتي ستساعد الشركات الناشئة في رحلة نموها:

- **بناء فرق العمل**: تخصيص بعض الوقت لبناء فريق عمل مناسب وإنشاء قيادات يجب أن يشكل أحد أجزاء الحياة اليومية لكل رائد أعمال لضمان استمرارية عمله. ويمكن القيام بذلك باتباع طرق بسيطة للغاية للتدريب والتوجيه؛ إلا أن أهم عنصر لنجاحها هو اختيار المجموعة المناسبة والجديرة بالثقة، والإيمان بقوة العمل الجماعي.
- **عمليات الصياغة**: السعي لإنشاء نموذج عمل يدمج أفضل ما في معايير أنشطة العمل الرئيسية دون الوقوع في بيروقراطية عالم الشركات، ولا بد من وجود بيئة عمل صحية في الشركات الناشئة مع إتاحة مساحة كافية للإبداع والابتكار لفريق العمل.
- **اقتحام مجالات جديدة**: يجب أن يكون بمقدور الشركات الناشئة دخول مجالات جديدة خارج نطاق عملها المعتاد؛ ويتعين عليها تقبل النقد الموجه للحلول التي تقدمها والموافقة على تعديل أفكارها لتوافق الاحتياجات الحقيقية للأعمال والسوق في هذه المجالات الجديدة.

1. الإصلاح المؤسسي لإنقاذ الاقتصاد المصري:"البطانة الفضية" لكوفيد-19

د. عبلة عبد اللطيف

أولا: مقدمة

اعتمد الاقتصاد المصري على مدار عقود من الزمن بصورة مفرطة على السياسات المالية والنقدية في تحقيق النمو الاقتصادي، حيث كانت أدوات هذه السياسات هي السبيل دائما للخروج من المشكلات الاقتصادية كافة دون أي تغيير في أي مجالات أخرى. وربما لم تسهم حقيقة أن الاقتصاد المصري يتسم بأنه اقتصاد ريعي يعتمد في الأساس ومنذ عام 1974 على أربعة قطاعات يحركها الطلب الخارجي (exogenously demand driven) هي: السياحة، وتحويلات العاملين بالخارج، وقناة السويس، والنفط، في تغيير هذا التوجه. فمع استمرار نمو الناتج المحلي الإجمالي سنويا وتدفق إيرادات النقد الأجنبي إلى الداخل، لم تكن هناك حاجة عاجلة لإجراء تغييرات هيكلية ومؤسسية متعمقة في آلية عمل الاقتصاد. لا سيما مع تضخم القطاع غير الرسمي، وعدم ارتكاز الاقتصاد المصري على قطاعي الصناعات التحويلية والزراعة – بما في ذلك الخدمات الداعمة لهما – رغم كونهما المشغل الأكبر للعمالة، كل ذلك دفع نحو نفس الاتجاه، أي التركيز بصورة أكبر على الجانب المالي للاقتصاد وبدرجة أقل كثيرا على الجانب الحقيقي له.

وعلى وجه التحديد، كانت سياسة سعر الصرف الأداة الأكثر استخداما على الإطلاق، فدائما ما كانت السياسات النقدية المفاجئة يتم تبنيها من خلال تخفيض سعر الصرف وبشكل اضطراري؛ نتيجة لاتساع الفجوة بين سعر الصرف الرسمي والسعر السائد في السوق الموازي، مما يؤدي إلى حدوث شلل في الأداء الاقتصادي. وتتكرر المشكلة فيُعاد نفس سيناريو الحل حيث تختفي المشكلة بشكل مؤقت، ثم وخلال فترة زمنية قصيرة – في غضون عشر سنوات تقريبا – يأخذ الاقتصاد في التباطؤ والانحدار مرة أخرى بشكل لا مفر منه، وتعاود الأعراض القديمة الظهور ثانية؛ وبالتحديد، ارتفاع سعر الصرف عن قيمته وتراكم الديون نتيجة الاعتماد المفرط على الاقتراض في إدارة الاقتصاد. وبالطبع تصاحب هذه الأعراض المشكلات المزمنة التي يعاني منها الاقتصاد المصري من ارتفاع معدلات البطالة، محدودية الاستثمارات المحلية والأجنبية، الاعتماد المفرط على الواردات في كل شيء، ارتفاع العجز التجاري، ضعف مستويات الاستثمار البشري في التعليم والصحة، تدني مستويات العدالة الاجتماعية وارتفاع معدلات الفقر.

كل ذلك يؤكد أننا بصدد حلقة مفرغة من المشكلات التي تعاود الظهور بشكل متكرر بسبب حقيقة واضحة وهي أننا لا نعالج جذور هذه المشكلات في كل مرة تسوء فيها الأوضاع، وإنما نعالج أعراضها فقط، ومن ثم يصبح تأثير العلاج مؤقتا. في هذا الإطار، تسعى هذه الدراسة إلى تقديم تحليل تفصيلي مبني على حقائق (evidence based) ودلالات واضحة تشير إلى أن جذور كافة المشكلات التي تعاني منها مصر ذات طبيعة مؤسسية، وإذا لم يتم حلها ستظل الدولة تدور في حلقة مفرغة من ضعف الأداء وعدم استغلال كامل إمكاناتها حتى لو حصلت على تصنيفات إيجابية عن إنجازاتها على مستوى الاقتصاد الكلي من جميع وكالات التصنيف بأنواعها المختلفة.

وتكمن أهمية إثارة هذه القضية في الوقت الحالي في حقيقة ما أظهرته جائحة كوفيد-19 من درجة تغلغل الضعف المؤسسي في كل قطاع، وكيف أنها تعد السبب وراء ضعف الأداء القطاعي ككل من حيث حجم الإنتاج، مستوى الجودة، معدلات التشغيل والروابط القائمة مع القطاعات الأخرى. وتحتاج "مصر ما بعد كوفيد-19" إلى التغلب على هذه القيود المؤسسية لكي تستعيد على أقل تقدير وضعها التنافسي بين دول العالم؛ ففي ظل تباطؤ النمو الاقتصادي العالمي، يميل حجم الناتج الإجمالي العالمي إلى الثبات وهو أمر متوقع استمراره خلال السنوات القليلة القادمة، مما يُنبئ بعودة العالم إلى عصر التجاريين أو الميركنتيلية (Mercantilists) حيث كان السبيل الوحيد للدول لتعظيم نصيبها من الإنتاج والتجارة العالميين هو أن تنتزع نصيب دولة أخرى. وكانت هذه النزاعات يتم تسويتها من خلال الحروب بين الدول، أما الآن فقد تحول الأمر إلى منافسة شرسة فيما بينها. وفقط الدول الأكثر كفاءة، ومن ثم تتمتع بميزة تنافسية أكبر، هي التي سوف تتمكن من الاحتفاظ أو الاستحواذ على نصيب أكبر من الإنتاج والتجارة العالميين، وهذه الميزة لا يمكن تحقيقها في ظل القيود والعقبات المؤسسية.

تناقش هذه الدراسة قضية الإصلاح المؤسسي في مصر من خلال أربعة أقسام بعد المقدمة؛ حيث يتضمن القسم الثاني توضيح لماهية الإصلاح المؤسسي، ولماذا يُنظر إلى المشكلات المؤسسية كمنبع لجميع القيود الأخرى، ومن ثم فإن الإصلاح المؤسسي هو المنقذ للاقتصاد المصري خاصة في عصر ما بعد كوفيد-19؛ ثم يقدم القسم الثالث نظرة سريعة على المشكلات المؤسسية في مصر من واقع أمثلة لبعض القطاعات؛ أما القسم الرابع، فيقترح منهجا مكونا من أربع مراحل لتنفيذ برنامج إصلاح مؤسسي شامل؛ وأخيرا، يقوم القسم الخامس بتوصيف الشروط المسبقة لنجاح الخطة التنفيذية لهذا البرنامج ومدى استيفاء مصر لأي من هذه الشروط.

ثانيا: مفهوم الإصلاح المؤسسي

يُعرّف الإصلاح المؤسسي عند الكثيرين بمنظور مختلف ومن عدة زوايا؛ فبينما يركز البعض على المنظمات وآلية عملها، يركز البعض الآخر على الأطر القانونية والتنظيمية، في حين يُعرّفه آخرون من منظور الفساد، ويراه غيرهم أنه إصلاح إداري بحت.

ولكن في حقيقة الأمر يشمل الإصلاح المؤسسي جميع ما سبق، بل إن أي محاولة للتركيز على جزء واحد دون الآخر تجعله غير مكتمل ومن ثم غير فعال.

ويتطلب الإصلاح المؤسسي إمعان النظر في هيكل الدولة ومنظومة الحوكمة بها، وكيفية اتخاذ القرارات وكيفية اتصال الأطراف المختلفة ببعضها البعض (الحكومة، القطاع الخاص، المجتمع المدني). ويستعرض الجدول 1-1 التالي أهم التساؤلات التي يتطلب تقييم أثر الهياكل المؤسسية القائمة في أي دولة الإجابة عنها، وكذلك تحديد مدى ضرورة الإصلاح.

وتتمثل أهم المعوقات الرئيسية أمام نجاح الإصلاح المؤسسي في محدودية الالتزام السياسي تجاه الإصلاح المؤسسي، وضعف استفادة جموع المجتمع منه، والضبابية وعدم الوضوح في كافة القواعد واللوائح التنظيمية، إلى جانب تزايد الممارسات غير الرسمية، وضعف الضوابط والتوازنات (checks and balances).

الجدول 1-1: مجموعة الأسئلة التي توضح مدى الحاجة إلى الإصلاح المؤسسي

الأولويات	هل حددت الحكومة أولوياتها بالنسبة للنتائج والمخرجات المرجوة؟ وهل خصصت لها الموارد اللازمة وفقا لذلك؟ هل هناك التزام بهذه المخصصات؟ ما هي الهياكل الرئيسية لصنع السياسات واتخاذ القرارات؟ ما هي مستويات الإنفاق التي يمكن تحملها في الآجال القصيرة والمتوسطة والطويلة؟ ما هي الآليات المتاحة لضمان أخذ وجهات نظر الفقراء في الاعتبار؟ من الذي يحدد الأولويات؟ ووفقا لأي مصالح؟ هل يمكن ترجمة الأولويات إلى تخصيص الموارد؟
السياسات	ما مدى فعالية الهياكل والعمليات الرئيسية لصنع السياسات واتخاذ القرارات؟ هل تعتمد على أدلة وبيانات؟ ما مدى إتاحة البيانات وجودتها؟ ما هو تأثير تغيرات السياسات على الفقراء؟
الحوافز	ما هو الهيكل الحالي للحوافز الرسمية/ غير الرسمية؟ من المستفيد منه؟ وما هي الحوافز التي تتيحها الدولة لجذب وتحفيز العاملين بالجهاز الإداري للدولة؛ ولتنمية وتطوير الموارد البشرية الوطنية الماهرة؟ وما هي الحوافز المباشرة أو غير المباشرة – إن وجدت – لتعديل سلوكيات الجهات الفاعلة الرئيسية (اللاعبين الأساسيين) لدعم تحقيق النتائج المرجوة؟ وما هي الحوافز المتاحة لمراجعة وتحسين الأداء؟
القواعد والقوانين	هل يتم احترام القواعد والقوانين الرسمية؟ هل هناك قواعد غير رسمية تؤدي إلى الفساد أو المحاباة أو الإيذاء أو الإقصاء؟ هل يمكن فرض الحقوق بالقانون؟ هل القواعد والقوانين عرضة للتدخل السياسي؟ هل هناك أنظمة غير رسمية لحل النزاعات؟
الثقافة	السلوكيات الوطنية في مواجهة المخاطر، التسلسل الهرمي، أنظمة الحوافز، المشاركة، تدخلات الجهات المانحة ... إلخ، الاستعداد للانضمام للتشاور، الاستجابة للمعلومات، قضايا المجتمع والهوية الفردية.
محركات التغيير	ما هي المحركات الرئيسية للتغيير؟ اجتماعية، تكنولوجية، اقتصادية أو سياسية؟ هل هناك رعاة أو قادة للإصلاح؟ ما حجم سلطاتهم وتأثيرهم، ودرجة الالتزام بالإصلاح، ما هي المزايا أو الحوافز التي يقدمونها لدفع عملية الإصلاح؟ ما مستوى الاستقرار السياسي. ما هي انعكاسات الدورة الانتخابية الحالية؟
الصوت والمشاركة	ما هي الآليات والهياكل القائمة التي ترعى مصالح الفقراء وتتجاوب مع مخاوفهم؟ التوعية، بناء القدرات، الإدارة المشتركة للغابات أو الموارد المائية مثلا، الموازنة التشاركية؟ ما مدى فعالية هذه الآليات؟ ما مدى قدرة الناس على مساءلة المؤسسات الحكومية المقدمة للخدمات؟

المصدر: DFID, 2003.

ثالثا: أوجه الضعف المؤسسي التي يعاني منها الاقتصاد المصري

يمكن ملاحظة مواطن الضعف المؤسسي في الاقتصاد المصري على كافة المستويات سواء بشكل مباشر أو غير مباشر؛ فتظهر بشكل مباشر في الهيكل الحكومي والعلاقات المتبادلة بين الوزارات، وفي إدارة وتشغيل الأجهزة والهيئات المختلفة داخل كل وزارة وتبادل العلاقات فيما بينها، كما تظهر واضحة في مستوى اللامركزية ومدى مشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني في عملية صنع القرار (يستعرض الجدول 1-2 بعض الأمثلة على ذلك).

كذلك يمكن ملاحظة مواطن الضعف المؤسسي بشكل غير مباشر في كافة القيود والتعقيدات السائدة في مناخ الأعمال والتي يشكو منها القطاع الخاص بصفة دائمة، فضلا عن عدم الاتساق بين السياسات، تفشي الفساد والممارسات غير الرسمية وضعف سيادة وإنفاذ القانون.

الجدول 1-2: أمثلة لبعض أوجه الضعف المؤسسي المحددة في قطاعات بعينها

القطاع	أوجه الضعف المؤسسي
الصحة	• ضعف الحوكمة، وهو ما يظهر بوضوح في تعدد وتباين المستويات الإدارية، التنظيمية، المالية ومستوى جودة الخدمات التي يقدمها مختلف الجهات التابعة للأجهزة الإدارية المتعددة والتي تخضع للعديد من التشريعات. • تلعب وزارة الصحة أربعة أدوار في نفس الوقت: دور التخطيط (من خلال رئاستها للمجلس الأعلى للصحة)، دور التمويل، الدور التنفيذي والدور الرقابي. • يتبع المجلس القومي للسكان وزارة الصحة على الرغم من ارتباطه بكافة الوزارات الأخرى.
الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	• لا توجد استراتيجية وطنية معلنة للتحول الرقمي. • تحتكر المصرية للاتصالات البنية التحتية للاتصالات بأكملها. • لا يوجد جهاز تنظيمي لتكنولوجيا المعلومات لتنظيم ومراقبة الالتزام بمعايير الجودة وأمن المعلومات على غرار جهاز تنظيم الاتصالات NTRA. • يرأس وزير الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات جهاز تنظيم الاتصالات NTRA، وكذلك الشركة المصرية للاتصالات.
السياحة	• تعدد الأجهزة التي تشرف على المرافق السياحية (نحو 32 جهازا) وضعف التنسيق فيما بينها.
صناعة السينما	• تبعية فضفاضة وغير محددة المعالم، لأربع وزارات هي: الثقافة، التجارة والصناعة، التخطيط والمالية.
الصناعات الغذائية	• تخضع الأنشطة اليومية لها لإشراف تسع وزارات على الأقل.

المصدر: المركز المصري للدراسات الاقتصادية، 2020.

رابعا: مقترح برنامج الإصلاح المؤسسي الشامل

تقترح الدراسة تبني نهج شامل للإصلاح المؤسسي في مصر يمر بأربع مراحل تنفيذية متتابعة، وترجع أهمية هذا النهج المرحلي إلى ثلاثة عناصر: أولها، إعطاء قوة دافعة للإصلاح المؤسسي من خلال تحقيق مكاسب سريعة قبل الانتقال إلى التغييرات الأصعب خاصة وأن التغييرات المؤسسية الأصعب– و المُرجح أن تواجه مقاومة كبيرة– سيكون من الأسهل تنفيذها بعد رؤية النتائج الإيجابية للخطوات الأولى؛ وثانيها، استغلال "البطانة الفضية" أي الجانب الإيجابي لجائحة كوفيد-19 حين تم اختصار الإجراءات البيروقراطية المعتادة بنجاح أثناء الجائحة لتيسير أنشطة الأعمال التجارية؛ وثالثها، أن هذا النهج يتيح التدخل في الوقت المناسب للتأثير بصورة إيجابية على الإصلاحات الجارية، كالتدخلات الخاصة بتطوير هيكل قاعدة البيانات التي تتم تحت مظلة هيئة الرقابة الإدارية، كما يتيح كذلك الفرصة لتطوير عملية تجميع بيانات تفصيلية حول المستثمرين من خلال جهود مراكز خدمات الاستثمار الجديدة.[1]

وتنقسم المراحل الأربعة إلى: ***المرحلة صفر***، وضع أسس تطوير قدرات صانعي السياسات؛ ***المرحلة الأولى***، استكمال دائرة تيسير ممارسة الأعمال؛ ***المرحلة الثانية***، الإصلاحات المؤسسية على المستوى القطاعي؛ ***والمرحلة الثالثة***، إعادة هيكلة منظومة الحوكمة للجهاز الحكومي بأكمله.

وتركز ***المرحلة صفر*** من برنامج الإصلاح المؤسسي المقترح على بناء قواعد بيانات رقمية شاملة ومتصلة ومحدثة على جميع المستويات؛ فبدون المعلومات

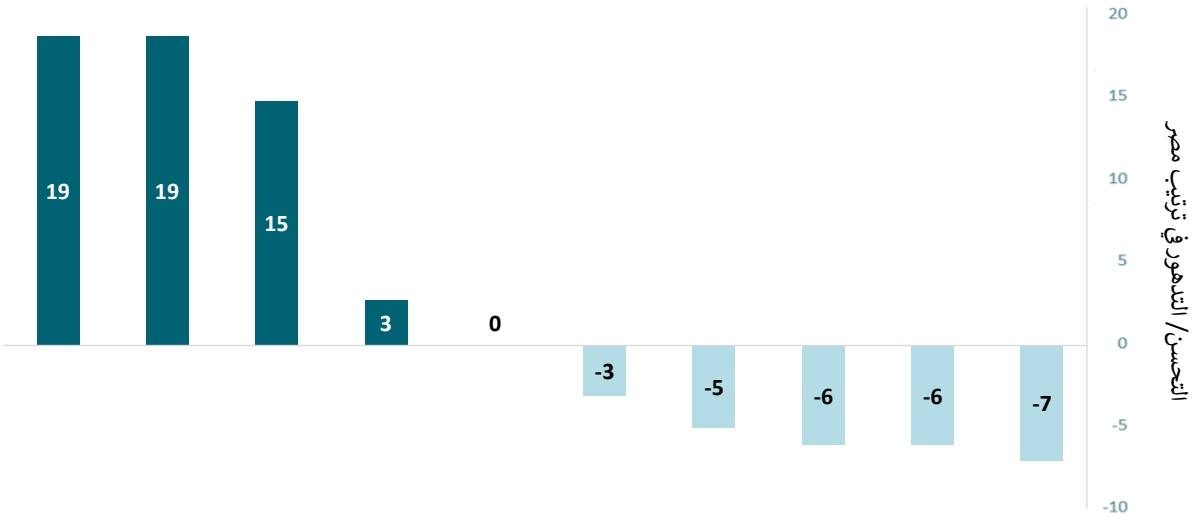
1 تُستخدم هذه المراكز حاليا لتقديم الخدمات للمستثمرين ولكن بدون استغلال هذه الفرصة لتجميع المعلومات حولهم، والتي يمكن الاستفادة منها في صنع السياسات.

والإحصاءات اللازمة تصبح عملية صنع السياسات عشوائية وعرضة لتزايد الأخطاء بصورة تتجاوز المستويات المقبولة، فنجد حاليا أن قاعدة البيانات فيما يتعلق بالمعلومات الشخصية مبعثرة فيما بين الوزارات المختلفة، وتحديدا، وزارة التضامن الاجتماعي، وزارة الداخلية ووزارة التموين. ولا توجد ملفات معلومات كاملة عن الأفراد نظرا لعدم توافر بيانات حول الملفات الضريبية، ملكية الأصول، أو مستوى التعليم والمهارات. وينطبق نفس الوضع في حالة الأراضي أو الموارد الأخرى والبنية التحتية. وبرغم أنه من المفترض توافر معلومات محدثة حول أنواع الاستثمارات المختلفة لدى هيئة الاستثمار، إلا أنها غير جاهزة للإتاحة بصورة كاملة بحيث يمكن الاستفادة منها في صنع السياسات، ومن ثم يشكل البحث عن المعلومات مشكلة حقيقية للجميع.

أما ***المرحلة الأولى*** فينصب تركيزها على تيسير كافة الإجراءات المرتبطة بممارسة أنشطة الأعمال، بداية من استخراج تصاريح البناء، الحصول على الكهرباء، تسجيل الملكية وحتى إنفاذ العقود وتسوية التعسر المالي.

وقد اتخذت الحكومة بعض الخطوات نحو تحسين الأوضاع، إلا أنها اتسمت بالبطء والتفتت الشديد لدرجة أنها لم تلق استحسان المستثمرين أو تنل تقديرهم.[2] وفي الواقع، يوضح الشكل 1-1 أن التحسن في مؤشر بدء نشاط تجاري، إضافة إلى مؤشرين آخرين لعام 2020 بالمقارنة بعام 2019، قد صاحبه تدهور في خمسة مؤشرات محورية أخرى هي: تسجيل الملكية، تسوية التعسر المالي، استخراج تصاريح البناء، إنفاذ العقود والحصول على الائتمان.

الشكل 1-1: ترتيب مصر في مؤشر سهولة ممارسة أنشطة الأعمال لعامي 2019 و2020



	الحصول على ائتمان	انفاذ العقود	استخراج تصاريح البناء	تسجيل الملكية	تسوية التعسر المالي	التجارة عبر الحدود	دفع الضرائب	حماية المستثمرين الأقلية	الحصول على الكهرباء	بدء نشاط تجاري
2019	60	160	68	125	101	171	159	72	96	109
2020	67	166	74	130	104	171	156	57	77	90

المصدر: تجميع وتحليل المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

ومن ثم، فهناك حاجة مُلحّة إلى التعجيل من هذه العملية واستكمالها، كما يجب أن تستمر كافة الخطوات التي تم اتخاذها لاختصار الممارسات البيروقراطية خلال أزمة كوفيد-19 – مثل التيسير والإسراع من إجراءات التخليص الجمركي – بصفة دائمة في ممارسة أنشطة الأعمال. وتعد أهم خطوات المرحلة الأولى هي إزالة كافة التعقيدات المتعلقة بإدارة الأراضي المملوكة للدولة بشكل كلي وحاسم، والتي تعتبر حاليا الشكوى الأولى للمستثمرين المحليين والأجانب على حد السواء. ويرجع سبب هذه المشكلة في الأساس إلى تعدد الجهات المسؤولة عن تمليك واستخدام أو التصرف في أراضي الدولة،

2 وفقا لمؤشر سهولة ممارسة أنشطة الأعمال 2020، تقع مصر في المركز 114 من بين 190 دولة، بتحسن 6 مراكز عن العام السابق، وذلك نتيجة إصدار اثنين من القوانين الجديدة الخاصة بتطوير عملية بدء نشاط تجاري. إلا أنها لا تزال في مركز متأخر للغاية مقارنة ببلدان أخرى في المنطقة تحقق قفزات في هذا المجال مثل دولتي الإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية. الأمر الذي يُترجم على الفور في صورة تراجع الوضع التنافسي لمصر مقارنة بهذه الدول.

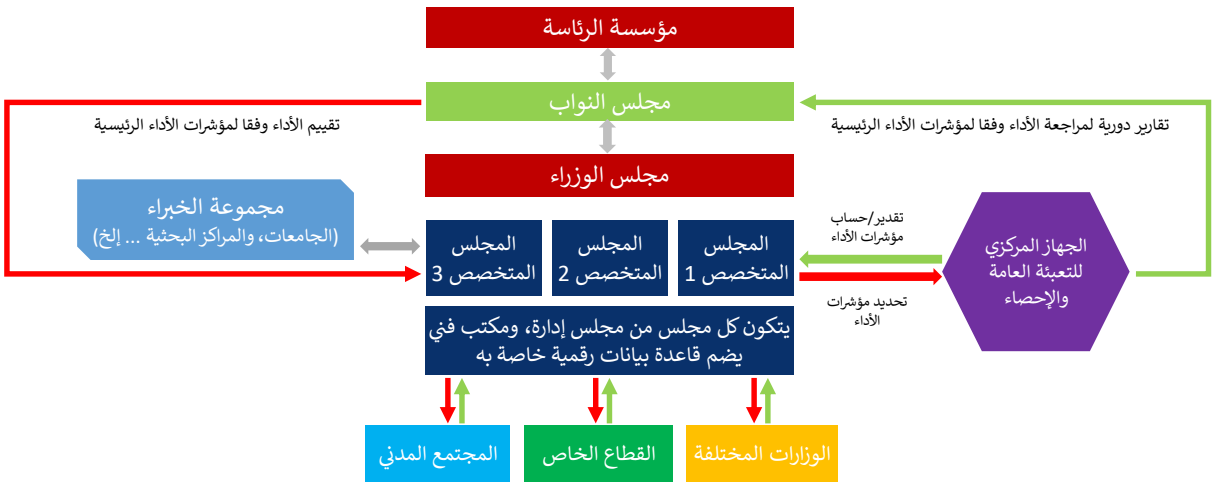
وفقا لموقعها. وتتفاوت هذه الجهات بين محافظات، وزارات وهيئات عامة تابعة لوزارات قطاعية معينة. ويزداد الأمر تعقيدا بوجود عدد ضخم من القوانين واللوائح التي ينتج عنها قواعد تنظيمية وآليات تسعير مختلفة، بل وحتى تعريفات مختلفة لنفس المصطلحات. والحل الوحيد الجذري لكافة هذه المشكلات هو أن يكون هناك جهة واحدة مسؤولة عن كل ذلك (عبود 2018).

وتتضمن ***المرحلة الثانية*** إعادة هيكلة عدد من الجهات الرئيسية المنظمة للأنشطة على المستوى القطاعي، فعلى سبيل المثال، في قطاع الصناعة، تتعدد الهيئات المسؤولة عن تنظيم القطاع لتشمل، الهيئة العامة للتنمية الصناعية؛ الهيئة المصرية العامة للمواصفات والجودة؛ مصلحة الرقابة الصناعية؛ والهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات. فبسبب المعوقات التي تولدها هذه الجهات تعجز كافة الصناعات التحويلية عن استغلال كامل إمكاناتها سواء قدراتها الاستثمارية، الإنتاجية، التصديرية أو التشغيلية. وكلما كانت المنشأة أصغر حجما كلما ارتفعت تكاليف المعاملات اللازمة للتغلب على الروتين الحكومي الشاق، والإجراءات المتقادمة والممارسات البيروقراطية الضخمة، ضعف القدرات البشرية، تعقيد الإجراءات بشكل غير ضروري وتعدد القوانين والقرارات الوزارية.

وبالمثل تعاني كافة القطاعات من مشكلات مشابهة تنشأ نتيجة التعامل مع جهات أخرى مقابلة مثل هذه الجهات، وجدير بالذكر أن إضافة مصلحتي الضرائب والجمارك لأجندة الإصلاح المؤسسي في هذه المرحلة سوف يدعم الشركات وأنشطة الأعمال على مستوى كافة القطاعات.

أما ***المرحلة الثالثة*** فتتناول الإصلاح المؤسسي بصورة أعمق وتعمل على حل جذور المشكلات؛ حيث تركز على إعادة هيكلة مجلس الوزراء[3]، مشاركة كافة الأطراف المعنية في عملية صنع القرار، تحقيق الضوابط والتوازنات (checks and balances)، والأهم هو الفصل بين التخطيط، التنفيذ والتقييم. ويوضح الشكل رقم 1-2 كيفية سير هذه العملية، حيث يكون كل مجلس من المجالس المتخصصة المقترحة (في الصحة والتعليم والصناعة ... إلخ) منوط بوضع استراتيجية القطاع المعني به ومؤشرات الأداء الرئيسية الخاصة بمراحل التنفيذ، على أن يتولى الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء قياس هذه المؤشرات، ويقوم بتقييمها مجلس النواب ومؤسسة الرئاسة. ويعتمد المجلس المتخصص في عمله على كافة الخبرات المتاحة داخل الدولة، ولا يقوم بتنفيذ البرامج ولكنه يضع الاستراتيجيات والسياسات المتعلقة بها فقط، بينما تتولى الوزارات، القطاع الخاص والمجتمع المدني عملية التنفيذ. على سبيل المثال، بتطبيق هذه المنظومة على ملف السكان، تُنقل تبعية المجلس القومي للسكان من وزارة الصحة كما هو الحال الآن إلى مجلس الوزراء، على أن تتولى وزارة الصحة تنفيذ برامج تنظيم الأسرة مع البرامج الأخرى، مع تحديد أدوار ومهام معينة يقوم بها القطاع الخاص والمجتمع المدني.[4]

الشكل 1-2: الهيكل المؤسسي الذي يحقق الحوكمة الرشيدة (الفصل بين التخطيط والتنفيذ والتقييم)



المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

3 يتضمن خفض عدد الوزارات وإنشاء مكتب فني قوي على مستوى مجلس الوزراء.
4 يمكن الاطلاع على تحليل مفصل في (عبد اللطيف وداوود 2019).

وينطوي هذا الهيكل المؤسسي على ثلاثة مفاهيم هي: لامركزية السلطة، الفصل بين الدور التنظيمي والدور التنفيذي للوزراء والارتقاء بمهمة رسم التوجه الاستراتيجي للقطاع عند مستوى أعلى من الوزير المسؤول.

بالنسبة للمفهوم الأول (لامركزية السلطة) فينص عليها دستور عام 2014، وهي أحد الشروط المسبقة الواجب توافرها لتحسين الكفاءة والحوكمة كما هو موضح في الشكل 1-2، خاصة في مراحل إعداد وتنفيذ موازنات البرامج. فإلى جانب المزايا التي تتيحها موازنات البرامج من تحديد الأهداف والتأكد من تنفيذها، فهي تفرض أيضا على الوزارات المختلفة العمل معا والتنسيق فيما بينها في تنفيذ المشروعات، ومن ثم يصبح نجاح هذه المشروعات مشتركا بينها ولا يُنسب لأي منها بشكل منفرد. وهكذا، يدفع هذا التنسيق الضمني الوزارات إلى العمل المشترك، بدلا من أن تعمل في جزر منعزلة كما هو الحال الآن.

أما عملية الفصل بين المسؤولية التنظيمية للقطاع وشخص الوزير المسؤول فتعد في غاية الأهمية؛ فالجهة التي تضع القواعد لا يجوز أن تقوم بتطبيقها وتؤدي دور المراقب على نفسها في ذات الوقت، وهو ما يحدث حاليا ليس فقط في قطاع الاتصالات، كما يتضح من الجدول 1-2، ولكن أيضا في قطاع الكهرباء وكافة خدمات المرافق وكذلك قطاع الإسكان.

وأخيرا، نقل مسؤولية تصميم الاستراتيجية عند مستوى أعلى من الوزير يضمن عدم تغييرها مع تغير الوزراء؛ فمن المفترض أن يتولى الوزراء تنفيذ استراتيجيات قائمة بالفعل، وعند الحاجة لتغيير هذه الاستراتيجية والسياسات المتعلقة بها يكون ذلك عن طريق المجلس المتخصص، وعلى أساس دراسة مفصلة يقوم بها مسؤولو الحكومة التنفيذيين والخبراء وبناء على معلومات دقيقة من واقع متابعة دورية ووثيقة لمستوى الأداء.

خامسا: الشروط المسبقة للإصلاح المؤسسي

تسعى الدراسة في هذا القسم الأخير إلى الإجابة على تساؤلين مهمين: ما هي الشروط المسبقة لنجاح هذه الخطة التنفيذية للإصلاح المؤسسي؟ وإلى أي مدى تستوفي مصر أيا من هذه الشروط؟

وفيما يلي ستة شروط مسبقة يجب توافرها لنجاح الإصلاح المؤسسي مع بيان إلى أي مدى اتخذت مصر خطوات فعلية بصدد كل منها:

1. **نقل نفس الالتزام السياسي في أعلى مستويات القرار إلى كل المستويات التنفيذية أسفلها حتى يصل إلى الهيكل الحكومي بأكمله**، حيث إن عملية التغيير المؤسسي عادة ما تأخذ كافة الأطراف المعنية خارج دائرة عملهم المعتادة حيث تواجههم مشكلات (comfort zones) فيضطرون إلى مواجهة صعوبات والتأقلم مع التزامات وصعوبات جديدة، كما أن هناك دائما مجموعات من أصحاب المصلحة الذين يستفيدون من وجود التعقيدات المبهمة في المنظومة والتي غالبا ما تعيق عملية الإصلاح. وفي حالة مصر، هناك اهتمام والتزام من جانب مؤسستي الرئاسة ورئاسة الوزراء بالإصلاح المؤسسي، ولكن هذا الالتزام يتراجع على المستويات الأقل بل وقد يختفي عند مستويات البيروقراطية المتعاملة بشكل مباشر مع الجمهور.
2. **تمكين السلطة المسؤولة عن قيادة التغيير**، فمثلا، ليس منطقيا أن نطلب من وزير ما يتمتع بمستوى معين من السلطة داخل وزارته أن يتخلى عن هذه السلطة ويمنحها لآخرين، بل يجب أن يتم التغيير على مستوى أعلى من السلطة. ولذلك جاء نقل مسؤولية الإصلاح الإداري من المستوى الوزاري– وزارة التخطيط – إلى مستوى أعلى، وهو مستوى رئيس مجلس الوزراء في عام 2019، ليمثل أحد التغييرات الإيجابية في هذا الاتجاه.
3. **الاستفادة من التأثير التتابعي أو ما يُعرف بال (Domino Effect) للإصلاح المؤسسي من خلال العمل على المحركات الأساسية للتغيير**، أي البدء بالإصلاحات التي من شأنها أن تؤدي تلقائيا إلى إدراك إصلاحات أخرى في اتجاهات متعددة ومن ثم يكون تأثيرها ملموس على نطاق أوسع، وخير مثال لذلك ما تم في مصر من إلغاء لوزارة الاستثمار، وتعديل تبعية هيئة الاستثمار بحيث تتبع رئيس الوزراء مباشرة، مما يتيح فرصة أكبر لتحسين مناخ الأعمال وتيسير ممارسة أنشطة الأعمال.
4. **توافر خطة تنفيذية واضحة ومعلنة بمؤشرات رئيسية لقياس الأداء**، ليس من أجل قياس النتائج ولكن لقياس سير عملية التنفيذ ذاتها، على أن تتضمن استهداف تحقيق مستوى مقبول من الإنجازات خلال إطار زمني معين، وتحديد واضح للأداء غير المقبول، مع توافر آلية تصحيحه في التوقيت المناسب حال حدوثه، على أن يتم ذلك

لكل مؤشر من مؤشرات الأداء الرئيسية. ومثل هذه الخطوة لم تقم بها مصر بعد. وبوجه عام، تعاني خطة الإصلاح المؤسسي ككل، فيما عدا بعض الخطوات القليلة من عدم الوضوح في كثير من الاتجاهات

5. **تبني قواعد ولوائح تنظيمية واضحة تشمل كافة التفاصيل على جميع المستويات،** بحيث لا يُترك أي مجال للارتجال أو التأويل الشخصي، مع فرض وتطبيق نفس القواعد على كافة الكيانات الاقتصادية بغض النظر عن طبيعتها وبدون أي استثناءات.

6. **وأخيرا، إضافة بند لقانون/إجراءات وضع الموازنة ينص على ضرورة موافقة مجلس النواب على أي زيادة بنسبة معينة عن عجز الموازنة المستهدف،** وهذا البند يمثل إصلاحا مؤسسيا في حد ذاته وفي نفس الوقت يعد أحد الشروط المسبقة لضمان سلامة الضوابط والتوازنات.

وختاما، يتضح مما سبق كيف أن جذور أغلب المشكلات الاقتصادية والاجتماعية التي تعاني منها مصر حاليا ترجع في الأصل إلى عوامل مؤسسية. فالخروج من أزمة كل عشر سنوات بإجراء بعض التغييرات في السياسات المالية والنقدية، والتي سرعان ما يختفي تأثيرها ثم تعود المشكلة في الظهور مرة أخرى، يُؤذن بأن الوقت قد حان لتبني الإصلاحات المؤسسية اللازمة بشكل نهائي وحاسم. وبقدر تفاقم أزمة كوفيد-19، إلا أنه ثمة جانب إيجابي لها (silver lining) ظهر جليا في الدفع نحو إجراء تغييرات عاجلة في هذا الاتجاه، فحقيقة أننا اتخذنا بالفعل خطوات سريعة نحو تدابير وإجراءات معينة في مواجهة الأزمة، وما شهده الاقتصاد المصري من الأثر الإيجابي نتيجة لذلك تعني أننا نستطيع التغيير إذا ما التزمنا بالإصلاح المؤسسي بالقدر الكافي، والذي من شأن تأثيره الإيجابي على الاقتصاد المصري من حيث تعزيز استدامة النمو الاقتصادي واحتوائه وقدرة الاقتصاد على مواجهة الأزمات، أن يضع مصر على المسار السريع والصحيح نحو التنمية التي تستحقها.

قائمة المراجع

مراجع باللغة العربية

عبود، سحر. 2018. *منظومة إدارة أراضي الدولة في مصر: الوضع الحالي ومقترحات التطوير*. سلسلة أوراق العمل، ورقة العمل رقم 196. القاهرة، مصر: المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

عبد اللطيف، عبلة، وأحمد داوود. 2019. *السياسة السكانية في مصر: تحليل مقومات النجاح والشكل المؤسسي الأمثل - دراسة مقارنة*. سلسلة أوراق العمل، ورقة العمل رقم 203. القاهرة، مصر: المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

المركز المصري للدراسات الاقتصادية. 2020. *تأثير الأزمة على قطاع السياحة*. سلسلة رأي في أزمة، العدد رقم 3. القاهرة، مصر: المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

———. 2020. *تأثير الأزمة على قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في مصر*. سلسلة رأي في أزمة، العدد رقم 8. القاهرة، مصر: المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

———. 2020. *تأثير الأزمة على قطاع الصحة*. سلسلة رأي في أزمة، العدد رقم 10. القاهرة، مصر: المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

———. 2020. *تأثير الأزمة على تجارة التجزئة*. سلسلة رأي في أزمة، العدد رقم 12. القاهرة، مصر: المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

———. 2020. *تأثير الأزمة على صناعة السينما*. سلسلة رأي في أزمة، العدد رقم 15. القاهرة، مصر: المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

مراجع باللغة الإنجليزية

Department for International Development (DFID). 2003. Promoting Institutional Appraisal and Development: A Sourcebook of Tools and Techniques. London, UK: DFID. (https://gsdrc.org/document-library/promoting-institutional-and-organisational-development-a-source-book-of-tools-and-techniques/)

2. كيفية التغلب على انحياز التشريعات والمبادرات ضد المشروعات الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر

السيد محمد أبو القمصان

أولا: مقدمة

شهد دور المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في دعم النمو وتحقيق التنمية الاقتصادية تناميا ملحوظا بحلول عقد التسعينيات في القرن الماضي في الدول المتقدمة والنامية على السواء؛ وذلك نتيجة عدد من التحولات العالمية البارزة التي كان من شأنها إحداث تغيير في هيكل إنتاج السلع والخدمات بالاتجاه إلى مزيد من الاعتماد على مدخلات الإنتاج التي توفرها هذه المشروعات، وهو ما عزز من دورها الاقتصادي كحلقة رئيسية في شبكات الإمداد العالمية (Global Supply Chains). ويمثل أبرز هذه التحولات ظهور أساليب إنتاج جديدة أقل تكلفة وأكثر مرونة، نتيجة الاتجاه نحو عولمة أسواق العمل والمنتجات وانتشار أساليب تمهيد الأعمال من المشروعات الكبيرة إلى المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، كذلك ساهم ارتفاع عدد الشباب الباحثين عن عمل في كثير من الدول وظهور ثقافة ريادة الأعمال في تدعيم التوجه نحو تأسيس عدد كبير من المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة. وقد أثبتت هذه المشروعات في أعقاب تلك الفترة قدرة كبيرة على الابتكار والتنافسية وخفض تكاليف الإنتاج ومرونة وكفاءة كبيرة في التعامل مع ظروف الأسواق مقارنة بالمشروعات الكبيرة، وفي استخدام مدخلات إنتاج محلية وهو ما جعلها تلعب دورا مهما في سلاسل الإمداد العالمية لكبريات الشركات العالمية ودورا بارزا في الإنتاج والتوظيف في كثير من دول العالم.

وقد أصبحت المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة بمثابة قاطرة رئيسية لدفع التنمية الاقتصادية في العديد من بلدان العالم خاصة النامية منها، لدورها في توفير فرص العمل بكلفة استثمارية أقل من المشروعات الكبيرة؛ حيث تساهم هذه المشروعات في خلق 4 فرص من كل 5 فرص عمل جديدة، بجانب تكاملها في سلاسل إنتاج السلع والخدمات مع المشروعات الكبيرة، مما يساعد على تقوية هيكل الناتج المحلي الإجمالي وتحسين مستوى دخل الفرد وهو ما جعل العديد من اقتصاديات السوق الناشئة والدول النامية يعول عليها كثيرا لخفض معدلات البطالة والفقر لا سيما في المناطق الريفية والمناطق الواعدة اقتصاديا بما يساعد على التوازن في تحقيق التنمية الاقتصادية.

وفي هذا السياق، ووفقا لبيانات البنك الدولي لعام 2015 كانت مساهمة هذا القطاع تقدر بحوالي 40% من الناتج المحلي الإجمالي في الدول النامية و60% تقريبا من التشغيل في القطاع الرسمي، كما تشير التقديرات الدولية إلى أن نحو 70% من هذه المشروعات في الأسواق النامية لا تستطيع الحصول على التمويل اللازم خاصة في أفريقيا والشرق الأوسط.

إلا أنه يجب أن نضع في الاعتبار أن الدور الأساسي للمشروعات متناهية الصغر هو التغلب على مشكلة الفقر لما تتيحه من مصادر دخل للفئات المهمشة العاملة في مجال هذا النشاط.

ثانيا: نظرة على دور المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في الاقتصاد المصري

تعتبر هذه المشروعات من أهم المحددات التي تعمل على الارتفاع بالمستوى الاقتصادي والمعيشي والعمل على تطوير التنمية الاقتصادية في البلاد، والتغلب على مشكلة الفقر.

وتتميز هذه المشروعات بالانتشار في كافة أرجاء البلاد من ريف وحضر، ولكن لا توجد إحصائيات دقيقة عن حجم هذه المشروعات خاصة أن القطاع غير الرسمي بالكامل يأتي ضمن هذه المشروعات.

وقد قدر التعداد الاقتصادي لعام 2018/2017 الصادر عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء حجم المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة بنحو 3.7 مليون منشأة، ويعمل بها نحو 9.7 مليون مشتغل. وقد رصد التعداد مجموعة من المؤشرات الأخرى حول هذا القطاع، حيث قدر إجمالي الأجور فيه بنحو 619.2 مليار جنيه وحجم الإنتاج بنحو 1.2 تريليون جنيه، إلى جانب القيمة المضافة الإجمالية والمقدرة بحوالي 87 مليار جنيه، وتستأثر محافظات الوجه البحري بمعظم هذا النشاط. ويضاف إلى هذه التقديرات المنشآت العاملة في القطاع غير الرسمي والتي تتضارب التقديرات حول عددها.

ثالثا: التشريعات المنحازة لصالح الكيانات الكبيرة

تضمنت التشريعات المصرية العديد من القوانين التي تنظم أنشطة الكيانات الاقتصادية، ومن الملاحظ أن جانبا كبيرا من هذه القوانين لم يفرق بين الكيانات الكبيرة والكيانات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، وقد يبدو من أول وهلة أن هذا يحقق المساواة في المراكز القانونية، ولكن حقيقة الأمر أن الإمكانيات المتاحة لدى الكيانات الكبيرة سواء من حيث رأس المال أو الإمكانيات الإدارية والتي تساعدها على التعامل مع البيروقراطية في كافة الأجهزة تؤهلها للانتفاع بالعديد من الأحكام التي تضمنتها هذه التشريعات والتي تم سنها ليستفيد منها جميع القطاعات، بينما الكيانات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة ليس لديها مثل هذه الإمكانيات، في حين أنها كما أوضحنا سابقا تخلق 80% من فرص العمل، ويجب أن تكون الأحكام منصفة لهذه الكيانات.

وسوف نلقي الضوء فيما يلي على أهم المشكلات التي يتبين منها الانحياز إلى جانب الكيانات الكبيرة:

مشكلة حصول هذه المشروعات على احتياجاتها من الآلات والمعدات اللازمة لمزاولة نشاطها وكذا مستلزمات الإنتاج

في واقع الأمر الغالبية العظمى من المشروعات متناهية الصغر والصغيرة وجانبا كبيرا من المشروعات المتوسطة تعاملها الخارجي محدود – حيث تعتمد في توفير احتياجاتها على الإنتاج المحلي أو ما يتم استيراده عن طريق الموردين ذوي الخبرة في الاستيراد والمتخصصين في استيراد سلع بعينها خاصة السلع الاستثمارية من الآلات والمعدات، ويكاد يكون تعامل معظم هذه المشروعات في الجانب التصديري محدود.

إلا أن هناك العديد من التشريعات التي تضمنت تيسيرات وحوافز لأصحاب المشروعات بصفة عامة لما تستورده سواء من آلات أو معدات من خلال خفض الرسوم الجمركية عليها أو إعفائها من بعض الرسوم وكذا بالنسبة لما يتم تصديره، ونذكر منها الآتي:

1. قانون الجمارك رقم 66 لسنة 1963:

من الملاحظ أن قانون الجمارك قد تضمن في الفصل الخامس الخاص بالسماح المؤقت، الإعفاء المؤقت من الرسوم الجمركية وغيرها من الضرائب والرسوم المفروضة على ما يتم استيراده من المواد الأولية بقصد تصنيعها وتكملة تصنيعها.

وقد ظلت أحكام هذا النظام محل معاناة للمصدرين إلى أن تم إصدار قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1635 لسنة 2002 والذي وضع نظاما متطورا للسماح المؤقت، إلا أنه في حقيقة الأمر هذا النظام لا يستخدمه إلا المشروعات الكبيرة وبعض المشروعات المتوسطة، أما المشروعات متناهية الصغر والصغيرة وجانب كبير من المشروعات المتوسطة فلا يمكنها استخدام هذا النظام (السماح المؤقت)، وهو نظام عالمي استهدف في المقام الأول التيسير على المصدرين، وبذلك تكون هذه القطاعات في موقف غير متكافئ مع المشروعات الكبيرة.

أضف إلى ذلك أن هذا القانون قد أفرد فصلا خاصا برد الضرائب الجمركية وضريبة القيمة المضافة السابق تحصيلها على المواد الأجنبية التي استخدمت في صناعة المنتجات المحلية المصدرة بعد تقديم المستندات الكافية لإثبات استعمال الأصناف المستوردة، وبالطبع فإن المشروعات الكبيرة التي تستورد مستلزمات إنتاجها قادرة على استيفاء قواعد رد الضرائب من مستندات، بينما المشروعات متناهية الصغر والصغيرة وجانب من المتوسطة والتي لا تقوم بالاستيراد بذاتها، لا يمكنها الاستفادة من هذا النظام لأنها تشتري احتياجاتها من السوق المحلي من التجار والمستوردين المتخصصين، ومن ثم فإن هذه المشروعات تكون في موقف غير متكافئ من حيث التكلفة.

2. قانون تنظيم الإعفاءات الجمركية:

تضمنت أحكام هذا القانون تحصيل ضريبة جمركية موحدة قدرها 5% من القيمة على ما يستورد من الآلات والمعدات والأجهزة اللازمة لإنشاء المشروعات التي تمت الموافقة عليها تطبيقا لأحكام القانون رقم 43 لسنة 1974 بإصدار نظام استثمار المال العربي والأجنبي والمناطق الحرة، والقانون رقم 159 لسنة 1981 بإصدار قانون مشروعات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة. ويخضع للفئة الموحدة المشار إليها ما تستورده هذه المشروعات من آلات ومعدات ووسائل نقل الأفراد والسيارات ذات الاستعمالات الخاصة بالبناء اللازمة لإنشاء مشروعات التعمير، وكذا المشروعات التي تم إنشاؤها في المجتمعات العمرانية الجديدة ومشروعات الاستصلاح والاستزراع.

وهذا الحكم استهدف تخفيف الأعباء على المشروعات كلها، ولكن حقيقة الأمر أن المشروعات متناهية الصغر والصغيرة وجانب كبير من المشروعات المتوسطة لا تستفيد من هذا الحافز لأنها تستوفي احتياجاتها من المستوردين التقليديين للآلات والمعدات.

3. قانون الضريبة على القيمة المضافة:

نصت أحكام المادة (30) من هذا القانون على أن تُرد الضريبة السابق سدادها أو تحميلها على السلع والخدمات التي يتم تصديرها أو دخلت في سلع أو خدمات أخرى، وبالطبع تستفيد المشروعات الكبيرة من هذا النص حيث تقوم في معظمها باستيراد مستلزمات إنتاجها وبالتالي يتم رد ما تتحمله هذه المستلزمات من ضرائب، في حين أن المشروعات متناهية الصغر والصغيرة وجانب كبير من المشروعات المتوسطة لا يمكنها استرداد هذه الضرائب لكونها كما ذكرنا تستوفي احتياجاتها من المستوردين التقليدين.

كما تقضي ذات المادة برد الضريبة السابق سدادها على الآلات والمعدات المستخدمة في إنتاج سلعة أو أداء خدمات خاضعة للضريبة. ويستفيد من هذا النص المشروعات الكبيرة التي تستورد الآلات والمعدات الخاصة بها، أما المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة فلا يمكنها الاستفادة من المزايا والحوافز التي تضمنتها أحكام القانون المشار إليه لكافة المشروعات الإنتاجية والخدمية.

4. قوانين الاستثمار:

تضمنت كافة القوانين التي صدرت لتحفيز الاستثمار تقديم مزايا للمشروعات في كافة مجالات الاستثمار وآخرها القانون رقم 72 لسنة 2017، حيث نصت المادة (10) من هذا القانون على أن يسري على الشركات والمنشآت الخاضعة لأحكام هذا القانون أحكام المادة (4) من قانون تنظيم الإعفاءات الجمركية الصادر بالقانون رقم 86 لسنة 1986 الخاصة بتحصيل ضريبة بفئة موحدة مقدارها (2%) على جميع ما يستورد من آلات ومعدات وأجهزة لازمة لإنشائها، كما يكون للمشروعات الاستثمارية ذات الطبيعة الخاصة التي تخضع لأحكام هذا القانون استيراد القوالب والاصطمبات وغيرها من مستلزمات الإنتاج ذات الطبيعة المماثلة دون رسوم جمركية وذلك لاستخدامها لفترة مؤقتة في تصنيع منتجاتها وإعادة تصديرها إلى الخارج.

وهذه الحوافز العامة في استطاعة المشروعات الكبيرة التمتع بها لقدرتها على الاستيراد، أما المشروعات متناهية الصغر والصغيرة وجانب كبير من المشروعات المتوسطة فتستوفي احتياجاتها من هذه السلع من السوق المحلي والمستوردة من خلال المستوردين التقليديين، وبذلك تكون محملة بأعباء؛ حيث تصل فئة الضريبة الجمركية على بعض هذه المواد إلى 25%، مما يحمل المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة أعباء لا تتحملها المشروعات الكبيرة.

5. قانون تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر:

كان إصدار هذا القانون مطلبا أساسيا للنهوض بهذه المشروعات وتقديم حوافز جادة لها بما يمكنها من القيام بالدور المطلوب منها في الاقتصاد المصري، وقد تضمن هذا القانون مجموعة من الحوافز لتنشيط هذا القطاع.

وإذا نحينا جانبا ما تضمنه هذا القانون فيما يخص تمويل هذه المشروعات، نجد أنه رد الميزة التي نص عليها قانونا الاعفاءات الجمركية والاستثمار؛ حيث نصت المادة (28) من القانون على أن تُحصل ضريبة جمركية موحدة مقدارها (2%) من القيمة على جميع ما تستورده المشروعات من آلات ومعدات وأجهزة لازمة لإنشائها.

وكما أوضحنا سابقا، هذا النص لا تستفيد منه المشروعات متناهية الصغر وجانب كبير من المشروعات الصغيرة والمتوسطة، في حين تستفيد منه المشروعات الكبيرة التي لديها إمكانيات الاستيراد.

فضلا عن ذلك ورغم أن إصدار هذا القانون كان مطلبا ملحا، إلا أنه يعيبه أنه ساوى في المراكز بين المشروعات متناهية الصغر والمشروعات الصغيرة والمشروعات المتوسطة، بل من الملاحظ أنه قد رفع الحد الأقصى لحجم أعمال الشركات المتوسطة إلى ٥٠٠ مليون جنيه، ليخلق بذلك انحيازا حتى في هذا القطاع، حيث لوحظ أن الجهاز المصرفي يفضل التعامل في منح التسهيلات الائتمانية للشريحة الأعلى، وقد كان ذلك واضحا في تعامل البنوك عندما جاء تعريف البنك المركزي للمشروعات المتوسطة أنها "التي لا يتجاوز حجم أعمالها ٢٠٠ مليون جنيه".

وتجدر الاشارة إلى أن هذا القانون قد جمع بين المشروعات متناهية الصغر وتلك الصغيرة والمتوسطة وساوى بينها فيما تضمنه من تيسيرات، وهذا منظور جديد لم يسبق الأخذ به، حيث يتركز نشاط المشروعات متناهية الصغر في الكيانات الفردية خاصة في مجال الصناعات الحرفية التي يجب أن يكون لها تخطيط وسياسات مغايرة لسياسات وخطط المشروعات الصغيرة والمتوسطة.

6- القانون رقم 83 لسنة 2020 بفرض رسوم تنمية الموارد على بعض السلع:

تضمن هذا القانون فرض رسم تنمية قيمته 10% على جميع أنواع الحديد الواردة من الخارج (يشمل المسطحات الصاج – والزوايا – القطاعات – البروفيلات)، وذلك من القيمة السوقية مضافا إليها الضريبة على القيمة المضافة

وغيرها من الضرائب والرسوم، وقد استخدم هذا النص عبارة (طالما لم يتم بيعه في السوق المحلي بشكله مباشرة) وقد صدر لذلك تفسير من وزير المالية مفاده أن هذا الرسم لا يتم فرضه على ما تستورده المصانع لتصنيعه، أما ما يتم استيراده عن طريق المستوردين التقليديين لبيعه للمصانع التي لا يمكنها الاستيراد فإنه يخضع لهذا الرسم، رغم أن هذه الأصناف تشكل سلعا وسيطة ولا تُستخدم إلا في الصناعة؛ حيث يطلق على الصاج (خبز الصناعات الهندسية).

ومن مجمل ما تقدم في عرض بعض التشريعات التي استهدفت تحقيق المشروعات الإنتاجية والخدمية يتضح أن هناك انحياز للمشروعات الكبيرة. حتى في قطاع المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة هناك انحياز لصالح الشريحة الكبيرة من هذا القطاع.

رابعا: بعض التجارب العالمية في المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة

من المعلوم أن الكثير من المشروعات الكبرى والعملاقة حاليا بدأت مراحلها الأولى في شكل مشروعات صغيرة ثم أخذت في التطور والنمو، وقد يبدو أن المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة مرحلة بدائية غير مؤهلة للوصول إلى المشروعات الكبرى، ولكن مع الأخذ بالتكنولوجيا الحديثة والمتطورة وتدريب عمالة ماهرة وتوفير المساعدات سواء كانت فنية أو تمويلية أو إدارية أو تسويقية من قبل الدولة، يمكن لهذه المشروعات أن تقفز وتتطور وتزيد نشاطها، مما يجعلها تخطو نحو المشروعات الكبيرة. ونستعرض فيما يلي بعض التجارب الدولية في هذا الصدد.

1. <u>الهند:</u>

أثبتت الدراسات في الهند أن المنشآت الصغيرة هي المولد الأكبر لفرص العمل؛ حيث حققت معدل نمو في التشغيل بلغ في المتوسط 7% خلال الفترة من 1992 إلى 2009 مع تحقيق طفرة في النمو خلال عام 2006 بلغ فيها معدل التشغيل 42.5%. وبصورة موازية تطورت صادرات هذه المنشآت؛ حيث حققت معدل نمو سنوي يتراوح من 7.6% (عام 1996) إلى 10% (عام 2006).

لذلك تعتبر هذه المنشآت قاطرة نمو الهند، وقد تزايد الاهتمام بالمنشآت الصغيرة منذ عام 2007 بشكل خاص، وأصبح ملمحا مميزا للتجربة الهندية.

ويتمثل الملمح الثاني الذي يميز التجربة الهندية في حصر إنتاج قائمة طويلة من منتجات المنشآت عدا الكبيرة بلغ عددها 1200 منتج عام1997، وبذلك منحت فرصة وحماية لهذه المنشآت للتمدد والاستدامة وأجبرت الصناعات الكبيرة على التعامل مع المنشآت الأصغر في إطار عقود من الباطن (مبادلة).

والملمح الثالث أنها قللت من حالات الإغلاق التي يترتب عليها تشريد عدد كبير من العمال، فالمنشآت التي تتعرض لصعوبات تتجه لمكتب خاص يعتني بالإصلاح الإداري والمالي لهذه المنشآت المتعثرة لحين تجاوزها الصعوبات، ولهذا المكتب الحق في تكليف مدير أو أكثر مسؤول عن إدارة هذه المنشآت لحين تجاوزها لأسباب التعثر وقد تكون هذه الأسباب مالية أو إدارية أو نقص في المهارات ...الخ، ويتولى المكتب معالجة كل هذه الجوانب مع الأطراف ذات الصلة مثل البنوك، ويبقى المكتب متابعا عن كثب لطريقة استثمار الأموال الجديدة وله صلاحية إيقاف القروض أو معاقبة المسؤولين عن التعثر بإجراءات قانونية.

والملمح الرابع هو تكثيف جهود التدريب الموجه لهذه المنشآت بشكل عام؛ حيث خطط رئيس وزراء الهند لتدريب عدد ضخم من العمالة حتى عام 2032، ويستهدف هذا الملمح حوالي 500 مليون هندي 50% منهم ممثلين من هذه المنشآت وفي مجال عملها، ويدخل التدريب في كل مكونات البرامج والسياسات للنهوض بهذه المنشآت، وهناك مركز وطني متخصص للتدريب ومراكز مماثلة تنتشر في مختلف الأقاليم.

والملمح الخامس هو تبني برنامج موسع لزيادة القدرة على المنافسة لهذه المنشآت يتكون من عشرة برامج تتضمن الحاضنات الصناعية، وإدارة الجودة، ودمج هذه الأنشطة في الاقتصاد ورفع القدرة التكنولوجية ودعم التسويق. ... إلخ.

والملمح السادس هو العناية باللجان الصناعية القروية والريفية والمسماة KHDI والتي خُصص لها 150 مليون دولار غير بنك التنمية الآسيوية ADB، وهي صيغة لدعم الحرف والصناعات التقليدية كالصناعات الغذائية الريفية، وأنشئ مركز "المهاتما غاندي" لدعم الصناعات الريفية.

كما قامت الهند بإنشاء المؤسسات والأجهزة التي تقوم بإمداد هذا القطاع بالقروض اللازمة ومساعدتها في

تسويق منتجاتها وحمايتها من التعثر والإفلاس، بالإضافة إلى التدريب والتأهيل والاستشارات الفنية والاقتصادية، ويمكن تلخيص ذلك فيما يلي:

- قامت الحكومة الهندية بإنشاء عدد من الهيئات والوحدات التي تعمل خصيصا من أجل توفير الدعم اللازم للشركات الصغيرة والمتوسطة؛ حيث أنشأت لها وزارة للصناعات الصغيرة والصناعات الريفية والزراعية، وكذلك لجنة الصناعات الصغيرة والتي تعمل ككيان استشاري لوزارة الصناعات الصغيرة.
- توفير عدد من البنوك المتخصصة في إقراض المشروعات الصغيرة والمتوسطة من أجل زيادة التغطية الائتمانية وتسهيل الحصول على القروض اللازمة وتقوم الهند بزيادة أعداد هذه البنوك.
- إنشاء 8 محاكم للبت في القضايا الخاصة بالديون.
- إنشاء مراكز خاصة تعمل على تنمية صادرات الشركات الصغيرة والمتوسطة ومساعدتها في عملية الوصول إلى الأسواق الأجنبية.
- إصدار التشريعات التي تغطي مختلف العلاقات القائمة في قطاع المشروعات الصغيرة مثل قوانين معايير الجودة والقوانين الخاصة بالتوظيف وقوانين حماية البيئة والقوانين التي تحدد ضريبة المبيعات وعدم المغالاة فيها وتقييم إعفاء تلك الوحدات من رسوم الإنتاج.
- دعم برنامج خاص للتأمين من أجل منع وقوع حالات الإفلاس التي قد تتعرض لها المشروعات الصغيرة والمتوسطة.

2. <u>اليابان:</u>

تعتبر التجربة اليابانية في مجال إقامة وتنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة نموذجا يحتذي به بين كل الدول الراغبة في تنمية اقتصاداتها من جهة والتغلب على مشاكل البطالة من جهة أخرى، فرغم أن اليابان لا تتمتع بثروات معدنية أو مواد أولية تذكر، بل وتعتمد في إنتاجها على استيراد أغلب مواردها الأولية، إلا أنها حققت تقدما كبيرا في مجال الصناعة منذ بداية عقد الستينيات وحتى وقتنا هذا، حيث أصبحت صادراتها تنافس العديد من الدول الكبرى، ويرجع الأساس في ذلك إلى السياسة القومية التي اتبعتها الحكومة اليابانية والتي تهدف إلى توفير المساعدات للمشروعات الصغيرة والمتوسطة سواء كانت مساعدات فنية أو تمويلية أو إدارية أو تسويقية، وذلك عن طريق:

- تشجيع إقامة المجمعات الصناعية والخدمية والقيام بتحديث المشروعات الصغيرة والمتوسطة القائمة.
- إنشاء بعض المؤسسات التمويلية لتوفير التمويل والدعم اللازم للمشروعات الصغيرة والمتوسطة.
- تأسيس برنامج يمكن عن طريقه حصول المشروعات الصغيرة والمتوسطة على نفس المميزات والشروط التعاقدية الممنوحة للقطاع العام والحكومي.
- حصول المشروعات الصغيرة والمتوسطة على بعض الحوافز الفنية والإدارية.
- دعم رجال الأعمال عن طريق تسهيل حصولهم على قروض بشروط ميسرة.
- الاستعداد للتكيف مع الأوضاع الاقتصادية المتغيرة التي قد تؤدى إلى تعثر أو إفلاس المشروعات الصغيرة والمتوسطة.

وقد اتضحت العناية الفائقة بهذه النوعية من المشروعات من قبل الحكومة في تعاونها مع المشروعات المتعثرة، خوفا عليها من الإفلاس، فالمشروع المتعثر يستطيع أن يحصل على قرض بدون فائدة وبدون ضمان، ويتم استرداده خلال سنوات مع إعطائه مهلة ستة أشهر قبل أن تبدأ عملية السداد.

ولقد أدى دعم الحكومة الموجه نحو المشروعات الصغيرة والمتوسطة إلى الإنتاج بجودة عالية تبعا للمواصفات العالمية، مما أدى إلى اعتماد المشروعات الكبرى على إنتاج المشروعات الصغيرة بدلا من استيرادها من الخارج.

وساعد التطور الفكري الذي طرأ على الصناعة في اليابان إلى تحول العمالة من الصناعات الكبيرة إلى الصناعات الصغيرة، فكثير من الصناعات الكبيرة أصبحت تتخلى عن إنتاج الكثير من مكونات التصنيع وإسناد إنتاجها إلى مصانع أخرى صغيرة أكثر تخصصا، مما يحقق وفرا أكبر في تكلفة الإنتاج مع ضمان تحقيق جودة أعلى.

ومن هنا تتضح أهمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة في امتصاص فائض العمالة الناتجة عن المشروعات الكبرى عند تجديدها لوسائل إنتاجها واستغنائها عن العمالة الزائدة.

3. كوريا الجنوبية:

كان اقتصاد كوريا الجنوبية يعاني من التخلف والركود وذلك قبل نهضتها الاقتصادية حيث كان يتسم بخصائص من أهمها:

- الاعتماد على سلعة تصديرية واحدة وهي الأرز.
- ندرة الموارد الاقتصادية.
- ضيق المساحة القابلة للزراعة.
- المعاناة من الهجرة المستمرة من الريف إلى الحضر.

ومن هنا وضعت الحكومة الكورية في ذلك الوقت مجموعة من الخطط الاقتصادية بدأتها بخطة التنمية الاقتصادية الأولى من عام (1962 – 1966).

وكان أهم ما يميز خطط التنمية الكورية في مطلع الستينيات هو ارتباطها بتنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة حيث قامت بالآتي:

- إنشاء بنك متخصص للصناعات الصغيرة والمتوسطة في أول أغسطس 1961 يهدف إلى دعم الأنشطة الاقتصادية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة عن طريق تقديم قروض وتسهيلات ائتمانية بالعملات المحلية والأجنبية، وقبول الودائع بالمشاركة في رؤوس أموال المشروعات، وعمليات النقد المحلى والأجنبي، بالإضافة إلى تقديم الخدمات الاستشارية في الأعمال الإدارية والفنية.

- إنشاء هيئة تدعيم الصناعات الصغيرة والمتوسطة لمساعدة الحكومة في وضع السياسات الاقتصادية المرتبطة بتنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة، والتي تقوم مهمتها على تحديث وسائل الإنتاج وتقوية الأنشطة التعاونية بين المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وإنشاء مدن صناعية وإقامة مجمعات صناعية بها، وتنمية الصناعات البيئية، بالإضافة إلى تقديم الخدمات الاستشارية الفنية والإدارية وتوجيه الصناعات الصغيرة والمتوسطة نحو التصدير.

4. سنغافورة:

لعبت المشروعات الصغيرة والمتوسطة دورا كبيرا وهاما في دعم وسد احتياجات المشروعات الكبيرة، فقد قام بنك التنمية السنغافوري بتوفير المساعدات المالية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة بسعر فائدة ثابت وأقل من الأسعار التجارية وانضم إليه بعد ذلك عدد كبير من البنوك الأخرى.

كما تعاون معهد سنغافورة للتوحيد القياسي والأبحاث الصناعية في إمداد المشروعات الصغيرة والبنوك بالدراسات اللازمة والرقابة على الجودة ووضع المواصفات القياسية، وقد تجلى التعاون الواضح والاهتمام من قبل الحكومة في إنشاء قسم لتنشيط التجارة والصادرات تابع لها كانت مهمته مساعدة المصدرين وتقديم الدراسات عن الأسواق الدولية، كما يقوم بتنظيم المؤتمرات ووضع وتنظيم برامج تدريبية عن التجارة والأسواق الدولية واحتياجاتها.

5. الولايات المتحدة الامريكية:

تم تأسيس إدارة هيئة مشروعات الأعمال الصغيرة بالولايات المتحدة الأمريكية، (SMALL BUSINESS ADMINISTRATION)، وذلك في عام 1953 وهى هيئة مستقلة لها ميزانيتها الخاصة وتهدف إلى مساعدة أصحاب المشروعات الأمريكيين لإقامة وتشغيل مشروعات صغيرة ناجحة، ويتمثل دورها فيما يلي:

- منح القروض للمشروعات الصغيرة الغير قادرة على توفير تمويل ذاتي وذلك بشروط معقولة وميسرة.
- مساعدة المشروعات الصغيرة في بيع منتجاتها وخدماتها للحكومة الفيدرالية.
- منح قروض للمشروعات القابلة للتأثر بالكوارث الطبيعية.
- مساعدة المشروعات الصغيرة في تسويق منتجاتها وتصديرها للخارج.
- تطوير وتنمية المهارات الإدارية والفنية لأصحاب المشروعات الحاليين والمتوقعين.
- تقوم الإدارة بترخيص وتنظيم شركات الاستثمار الخاصة، المعنية بتقديم القروض للمشروعات الصغيرة والمتوسطة.
- دعم المرأة ومساعدة الأقليات من أجل زيادة مشاركتهم في ملكية المشروعات الصغيرة والمتوسطة.

وللتوسع في توفير المساعدات الإدارية والاستشارية لأصحاب المشروعات الصغيرة والمتوسطة في جميع الولايات على حد سواء، أقامت إدارة الهيئة مركزا في كل ولاية، بالإضافة إلى وجود مؤسسة ريادية عامة أو خاصة تقوم برعاية هذا المركز وإدارة برامجه، كما قامت بتأسيس مكاتب للقطاع الخاص للجمع بين موارد

القطاع الخاص وموارد إدارة المشروعات الصغيرة، لزيادة فعالية برامج الهيئة، خاصة فيما يتعلق بتوفير التدريب الإداري والنشرات الإرشادية، بالإضافة إلى قيامها بالمساعدة في الحصول على عقود حكومية وعقود من الباطن والقيام بتمويل صادرات هذه المشروعات من خلال برامجها.

يتضح من مجمل ما تقدم أنه من الحقائق الهامة والتي يمكن استخلاصها من تجارب الدول السابق ذكرها، أن للمشروعات الصغيرة والمتوسطة دورا كبيرا في زيادة الناتج القومي للدول التي أخذت بأسباب التقدم والتنمية من خلال رعايتها لهذه المشروعات وللعاملين فيها، ومحاولة توفير سبل المساعدة اللازمة لنموها وتطويرها؛ لذا سوف نطرح عدة مقترحات يمكننا عن طريق اتباعها الأخذ بيد هذه النوعية من المشروعات ودفعها نحو النمو المتزايد وتشجيعها على الاتجاه للانتشار عالميا عن طريق الاتجاه نحو العالمية في مجال التصدير.

خامسا: تقييم المبادرات الموجهة للمشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في مصر

شهدت مصر العديد من المبادرات الموجهة للمشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة منذ سبعينيات القرن الماضي نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر الآتي:

1. انشاء جهاز الصناعات الحرفية والتعاون الإنتاجي بمقتضى القانون رقم 840 لسنة 1973

ويختص هذا الجهاز بوضع الخطط والسياسات اللازمة للنهوض بهذا القطاع الذي يضم أساسا الصناعات متناهية الصغر المتمثلة في أغلب الصناعات الحرفية ومشروعات التعاون الإنتاجي، ورغم وجود هذا الجهاز لفترة تناهز 50 عاما إلا أنه لا يوجد تقييم موضوعي يمكن على أساسه الحكم على انجازاته.

2. إصدار قانون التعاون الإنتاجي رقم١١٠ لسنة ١٩٧٥

ويقضي هذا القانون بأن يكون التعاون الإنتاجي فرعا من القطاع التعاوني يعمل على تنظيم وتنمية طاقات الإنتاج في الصناعات الحرفية والخدمات الإنتاجية ويتولى دعمها فنيا واقتصاديا وإداريا وعلى الأخص في مجالات التمويل والتوريد والتسويق والتدريب والتنظيم والتعاقد وتنمية المصالح المشتركة لأعضاء الجمعيات التعاونية الإنتاجية، وذلك بهدف دعم الاقتصاد القومي في إطار الخطة العامة للدولة وفي ظل المبادئ التعاونية.

كما ينص على أن الجمعيات التعاونية الإنتاجية هي منظمات جماهيرية ديمقراطية تتكون طبقا لأحكام هذا القانون ممن يباشرون نشاطهم في مجال الصناعات الحرفية.

3. إنشاء الصندوق الاجتماعي للتنمية

أنشئ الصندوق بالقرار الجمهوري رقم 40 لعام 1991 كشبكة أمان اجتماعي واقتصادي تسهم في محاربة البطالة والتخفيف من حدة الفقر وتعمل على تحسين مستويات المعيشة والإسراع من تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة. وكُلف الصندوق الاجتماعي بمساندة المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر وبتقديم حزمة متكاملة من الخدمات المالية وغير المالية لها وبالتنسيق مع كل الأطراف المعنية بهذه المشروعات بهدف تبنى السياسات والتشريعات اللازمة لتطويرها بموجب قانون تنمية المشروعات الصغيرة رقم 141 لعام 2004.

وكان الصندوق الاجتماعي يعمل من خلال مكاتب إقليمية تغطي كافة محافظات الجمهورية، وملحق بمعظم هذه المكاتب مجمعات خدمات تعمل بنظام الشباك الواحد وتتيح للمتقدمين سرعة الحصول على القروض وإنهاء الأوراق المطلوبة والحصول على خدمات استخراج التراخيص والسجل التجاري والبطاقة الضريبية.

وتتمثل مجالات عمل الصندوق في:

- تعبئة الموارد الفنية والمالية المحلية والدولية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة.
- تقديم الخدمات المالية وغير المالية المتطورة لدعم المشروعات الصغيرة ونموها وتطورها.
- تمويل المشروعات التي تتيح فرص العمل وتحسن البنية الأساسية والمجتمعية.
- تشجيع نشر فكر العمل الحر وربط الصناعات الكبيرة بالمشروعات والصناعات الصغيرة.

وكان من أهداف الصندوق:

- تنمية وتمويل المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر.
- تحسين مستويات المعيشة بالمناطق المستهدفة.
- المساهمة في إيجاد فرص عمل للحد من مشكلة البطالة خاصة بين الشباب والمرأة.
- العمل على التخفيف من حدة الفقر.

وقد استهدف الفئات الآتية:

- شباب الخريجين من أصحاب المؤهلات العليا والمتوسطة وفوق المتوسطة.
- أصحاب الخبرة والقادرون على إدارة المشروعات القائمة والراغبون في تطوير مشروعاتهم.
- الفئات المهمشة وذوي الاحتياجات الخاصة.

وقد أعلن الصندوق عن محصلة أدائه منذ تاريخ إنشائه حتى عام 2015 على النحو الآتي:

قام الصندوق الاجتماعي للتنمية منذ إنشائه بضخ إجمالي تمويل قدره حوالي 28.6 مليار جنيه لتنفيذ العديد من المشروعات حتى نهاية أغسطس 2015 تفصيلها كالآتي:

- قروض لتمويل مشروعات صغيرة ومتناهية الصغر بحوالي 23.5 مليار جنيه ولدت حوالي 2.2 مليون مشروع ووفرت 3.6 مليون فرصة عمل.
- منح لتمويل البنية الأساسية والتنمية المجتمعية والتدريب بلغ حجم تمويلها 5.1 مليار جنيه وفرت 710,874 فرصة عمل.

إلا أنه وبعد مزاولة الصندوق عمله لفتره 28 عاما وانتهاء أعماله لم يصدر تقييم موضوعي بنتائج هذه الأعمال، فليست العبرة في المبالغ الكبيرة التي أنفقها وفرص العمل النظرية التي وفرها ولكن العبرة بمتابعة المشروعات التي قام بتمويلها للوقوف على ما استمر منها في العمل وما قد تعثر أو توقف واستمرار العمالة التي ادعى توفيرها.

4. إنشاء جهاز تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر (عام ٢٠١٧):

تم إنشاء جهاز تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 947 لسنة 2017 والمعدل بالقرار رقم 2370 لسنة 2018، وقد حل الجهاز محل الصندوق الاجتماعي للتنمية المُنشأ في عام 1991 والذي يُعد نتاج 25 عاما من الخبرات التنموية الشاملة متعددة المجالات، ويعتبر الجهة المعنية بتنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر وريادة الأعمال ويقوم بتنسيق وتوحيد جهود كافة الجهات المعنية والجمعيات الأهلية والمبادرات العاملة في هذا المجال.

ويهدف الجهاز إلى وضع برنامج وطني لتنمية وتطوير المشروعات وتهيئة المناخ اللازم لتشجيعها، ويعمل من خلال شبكة الفروع الإقليمية المنتشرة على مستوى المحافظات والتي تعد الذراع التنفيذي له بإجمالي 33 فرعا تضم وحدات الشباك الواحد OSS، إضافة إلى الشراكة مع حوالي 600 جمعية أهلية معنية بتنمية المشروعات متناهية الصغر و1800 من أفرع البنوك المنتشرة بجميع محافظات الجمهورية وعدد من شركاء التنمية المحليين.

إلا أنه من الملاحظ أن هذا الجهاز هو امتداد للجهاز الذي كان قائما على الصندوق الاجتماعي وبكل كوادره البشرية فضلا عن أنه جمع في الاختصاصات بين التخطيط ورسم السياسات والتنفيذ وهي ذات سلبيات الصندوق الاجتماعي.

5. المبادرات التمويلية:

- قام البنك المركزي والبنوك التجارية والمعهد المصرفي المصري والمؤسسات المالية بإدخال الخدمات المصرفية الخاصة والمشروعات الصغيرة والمتوسطة.
- إنشاء وحدة الخدمات المصرفية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة في المركز المصرفي المصري.
- عقد دورات تدريبية لموظفي البنوك وتنظيم جولات دراسية لهم في الدول الرائدة في مجال تنمية قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة.
- قام البنك المركزي بتوفير تسهيلات ائتمانية بفائدة منخفضة وتبسيط إجراءات الحصول عليها وزيادة فعالية برامج ضمان الائتمان.

سادسا: أهم التحديات التي تواجه المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة

بالرغم من الجهود المبذولة من قبل الحكومات المتعاقبة لتنمية ودعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة إلا أنها لازالت تواجه الكثير من التحديات والمعوقات التي تحول دون نموها وتوسعها، والتي تنقسم إلى الآتي:

- **تحديات غير مالية** تتضمن قلة الخبرة الإدارية، ونقص العمالة الماهرة، ونقص الاعتماد على التقنيات الحديثة، والتعرض إلى تعقيدات بيروقراطية للحصول على التراخيص.
- **تحديات مالية** تتلخص بالأساس في صعوبة الوصول للتمويل. حيث تعتبر صعوبة الوصول للتمويل التحدي الأكبر بين كل هذه التحديات وتكمن أهمية الحصول على تمويل في حقيقة أن انخفاض رأس المال الخاص بتلك الشركات يهددها بالفشل ويقلل من فرصتها في الصمود والنمو.

وهناك ارتباط وثيق بين حجم رأس المال المملوك للشركة من ناحية وحجم العمالة والمبيعات من ناحية أخرى. والواقع أن كل هذه العوامل تؤثر على إمكانية حصول الشركات على التمويل فكلما ازداد رأسمال الشركة كلما ازداد حجم مبيعاتها وكلما ازدادت احتمالية تعاملها مع البنوك والاستفادة من التسهيلات البنكية، وينتج عن هذا أيضا الاختلاف في القدرة على التصدير.

وبصفة عامة فإن أداء المشروعات الصغيرة والمتوسطة ليس جيدا على مستوى الأسواق العالمية حيث إن 6% فقط من تلك المشروعات تصدر منتجاتها في حين تخدم البقية السوق المحلي فقط.

وتعتبر عملية الحصول على تمويل من البنوك عملية معقدة بالنسبة للشركات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة والتي تواجه صعوبة في جذب والحصول على ما تحتاجه من عمالة ماهرة، وتكنولوجيا، ومعلومات عن المنتجات والسوق، ومدخلات الإنتاج، والمساحة المكانية مما يؤدي إلى محدودية قدرتها على توفير دراسة جدوى وخطة تجارية على المستوى الذي تطلبه الجهات المقرضة. كما أن هذه الشركات تفتقد للعقود العامة والعقود ذات المبالغ الكبيرة التي تمنحها استقرار ورؤية مستقبلية وتوقعات بعيدة المدى، وكذلك تفتقد للعلاقات مع الشركات الكبيرة والشركات الأجنبية التي تقدم الدعم من خلال شبكتها من المعارف.

فضلا عن أن مسؤولي القروض بالبنوك عادة ليست لديهم الخبرة التي تؤهلهم لتقييم مقترحات المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة مما يؤدي إلى ارتفاع مخاطر الاستثمار في تلك المشروعات (من وجهة نظر البنوك)، ويتطلب نفقات إدارية أعلى تنعكس في ارتفاع سعر الفائدة بالنسبة لهذه المشروعات وكذلك زيادة الضمانات المطلوبة منها. وبما أن هذه الشركات عادة لا تستثمر في العقارات كالمباني أو الأراضي (84% تعمل من محال مؤجرة) فإن ذلك يصعب توفير الضمانات لتغطية القرض.

أما من وجهة نظر البنوك فإنها تعتبر منح الائتمان للأعمال التجارية الكبيرة أقل مجازفة لأنها أكثر استقرارا أو أقل عرضة للمخاطرة ولها سجلات متاحة ومعلومات منظمة ويسهل الوصول إليها وهي أكثر ربحية، عكس الأعمال الصغيرة التي تعتبر أقل استقرارا أو أكثر عرضة للمخاطرة، وسجلاتها غير متاحة، ومعلوماتها غير واضحة، ويصعب الوصول إليها، وهي أقل ربحية، إلى جانب مشاكل أخرى من قبيل نقص الوثائق التجارية (مثل التسجيل والتراخيص والبطاقات الضريبية) وانخفاض الثقة في البيانات المالية والأداء المالي لتلك الأعمال، وضعف الإدارة والخطة التجارية.

وتعتبر النتيجة الطبيعية لذلك أن معظم المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في مصر لا تتعامل مع البنوك، حيث يتعامل 16.9% من المشروعات مع البنوك بالقاهرة، و11.5% بالشرقية و9.5% بالغربية، بينما المشروعات التي تحصل على تسهيلات بنكية متركزة في نفس الثلاث محافظات 22.6% في القاهرة، 13.9% في الشرقية، و8% في الغربية.

ومن ناحية أخرى فإن جزءا كبيرا من المشروعات الصغيرة والمتوسطة غير المسجلة بمصر تنتمي للقطاع غير الرسمي، والواقع أنه لايمكن حصر عدد المشروعات غير الرسمية بدقة، ولكن هناك نوعان من المشروعات الصغيرة والمتوسطة، المشروعات التي يمكن حصرها بصورة أو بأخرى من ناحية، والباعة الجائلين والوحدات المتنقلة والمشروعات المنزلية التي لايمكن حصرها من ناحية أخرى.

ويرجع ارتفاع نسبة عدم تسجيل المشروعات إلى ارتفاع تكلفة تسجيلها والتحول للاقتصاد الرسمي وتسجيل النشاط والتي تمثل 40% إلى 60% من مجموع التكلفة. ولكن في الوقت نفسه تكلفة الفرصة البديلة للإبقاء على الصفة غير الرسمية للنشاط هي فرص النمو المحدودة، بما أن الأعمال غير المسجلة لا يمكنها التقديم للحصول على قروض رسمية أو على خدمات تنمية الأعمال أو عقود توريد أو أي دعم متاح من قبل الحكومة، ففي 2006 كان 41% من الشركات المسجلة قادرة على الحصول على تمويل خارجي بالأساس من المؤسسات المالية الرسمية.

أما بالنسبة للشركات غير المسجلة فإن 19.5% منها فقط استطاعت أن تقترض من مصادر أخرى في حين اعتمدت بقيتها على التمويل الذاتي (ادخار، ميراث، تحويلات العاملين بالخارج أو العائلة والأصدقاء، أو الجمعيات) وذلك لأن الوصول للمؤسسات المالية الرسمية محدود بالنسبة لتلك الشركات نظرا لعدم تسجيلها.

وقد أظهرت دراسة مركز المشروعات الدولية الخاصة التي أجرت مسحا لحوالي 800 من المشروعات الصغيرة والمتوسطة عن تجربة هذه المشروعات مع الفساد خلال إنشائها لأعمالها. وأفضت الدراسة إلى أن الصورة الأكثر انتشارا للفساد لأصحاب الأعمال هي دفع مبالغ غير قانونية من المال للموظفين الحكوميين العاملين بالإدارات الحكومية أو المجالس المحلية. حيث دفع 43% من عينة المسح رشاوي في مرحلة بدء الأعمال، بينما دفع 29% رشاوي لهيئات التشغيل والتراخيص. والمشكلة في مصادر التمويل المتاحة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة

حاليا هي انحصارها في دعم تلك المشروعات وهو ما ثبت عدم كفاءته الاقتصادية لأن الأنشطة المدعومة لا تعكس قيمتها الفعلية أو أنها تعتمد على برامج المنظمات غير الحكومية وهي مصدر غير دائم.

عملية الحصول على تمويل من البنوك عملية معقدة بالنسبة للشركات الصغيرة والمتوسطة فهذه الشركات تواجه صعوبة في جذب والحصول على ما تحتاجه من عمالة ماهرة، وتكنولوجيا، ومعلومات عن المنتجات والسوق، ومدخلات الإنتاج، والمساحة المكانية مما يؤدي إلى محدودية قدرتها على توفير دراسة جدوى وخطة تجارية على المستوى الذي تطلبه الجهات المقرضة. كما أن تلك الشركات تفتقد للعقود العامة والعقود ذات المبالغ الكبيرة التي تمنح تلك المشروعات استقرار ورؤية مستقبلية وتوقعات بعيدة المدى وكذلك تفتقد للعلاقات مع الشركات الكبيرة والشركات الأجنبية التي تقدم الدعم من خلال شبكتها من المعارف. بالإضافة إلى ذلك، فإن مسؤولي القروض بالبنوك ليست لديهم عادة الخبرة التي تؤهلهم لتقييم مقترحات المشروعات الصغيرة والمتوسطة مما يؤدي إلى ارتفاع مخاطر الاستثمار في تلك المشروعات (من وجهة نظر البنوك)، ويتطلب نفقات إدارية أعلى تنعكس في ارتفاع سعر الفائدة بالنسبة لتلك المشروعات وكذلك زيادة الضمانات المطلوبة منها.

وبما أن هذه الشركات لا تستثمر عادة في العقارات كالمباني أو الأراضي (84% تعمل من محال مؤجرة) فإن ذلك يصعب توفير الضمانات لتغطية القرض. أما من وجهة نظر البنوك فإنها تعتبر منح الائتمان للأعمال التجارية الكبيرة أقل مجازفة لأنها أكثر استقرارا وأقل عرضة للمخاطرة ولها سجلات متاحة ومعلومات منظمة ويسهل الوصول إليها وهي أكثر ربحية، عكس الأعمال الصغيرة التي تعتبر أقل استقرار او أكثر عرضة للمخاطرة، وسجلاتها غير متاحة، ومعلوماتها غير واضحة، ويصعب الوصول إليها، وهي وأقل ربحية، إلى جانب مشاكل أخرى من قبيل نقص الوثائق التجارية (مثل التسجيل والتراخيص والبطاقات الضريبية) وانخفاض الثقة في البيانات المالية والأداء المالي لتلك الأعمال التي تبلغ نسبتها 70%، وضعف الإدارة والخطة التجارية. وتعتبر النتيجة الطبيعية لذلك أن 47% من المشروعات الصغيرة والمتوسطة في مصر لا تتعامل مع البنوك و 22.4% فقط تحصل على تسهيلات بنكية. طبقا لمسح تم عام 2010/ 2011، ف 16% من المشروعات الصغيرة والمتوسطة لديها مشاكل مع البنوك تتمثل في ارتفاع أسعار الفائدة وعدد الضمانات المطلوبة علاوة على طول وتعقيد الإجراءات وزيادة الأوراق الإدارية المطلوبة. وهذه النسبة تزيد بالنسبة للشركات الأصغر، حيث 16.4% من المشروعات البالغ رأسمالها أقل من 250 ألف جنيه لديها مشاكل مع البنوك بينما 9.9% من المشروعات البالغ رأسمالها أكثر من 30 مليون جنيه لديها مشاكل مع البنوك.

ومن ناحية أخرى فإن جزءا كبيرا من المشروعات الصغيرة والمتوسطة غير المسجلة بمصر ينتمي للقطاع غير الرسمي، والواقع أنه لا يمكن حصر عدد المشروعات غير الرسمية بدقة، ولكن هناك نوعان من المشروعات الصغيرة والمتوسطة، المشروعات التي يمكن حصرها بصورة أو بأخرى من ناحية، والباعة الجائلين والوحدات المتنقلة والمشروعات المنزلية التي لا يمكن حصرها من ناحية أخرى . وترجع تلك النسب العالية من عدم تسجيل المشروعات إلى التكلفة العالية لتسجيلها وللتحول للاقتصاد الرسمي.

سابعا: الإجراءات التصحيحية والمبادرات المطلوب اتخاذها لتحقيق التوازن بين القطاعات الاقتصادية لصالح المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة

لما كانت المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة توفر ٤ من كل ٥ فرص عمل متاحة في الاقتصاد الرسمي، أضف إلى ذلك ما هو متوفر فعلا في الاقتصاد غير الرسمي، وفي ظل تزايد معدلات البطالة خاصة بعد جائحة كورونا، فضلا عما يمثله هذا القطاع في الناتج القومي الإجمالي والمقدر بحوالي ٦٠%، لذلك فإن هذا القطاع أولى بالرعاية وإزالة كافة المعوقات التي تواجه إنشاء هذه المشروعات وتقديم الرعاية اللازمة لنموها وتحقيق أهدافها، وذلك بتقديم الدعم الفني والإداري والتمويلي، والاستفادة من تجارب الدول الرائدة في هذا المجال، والتأهيل الجيد للكوادر القائمة على رعاية هذه المشروعات بإتاحة برامج التدريب الراقية محليا وخارجيا، حيث من الملاحظ أن الكوادر التي كانت بالصندوق الاجتماعي هي ذاتها الموجودة بجهاز تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر.

لذلك فإن الأمر يستلزم اتخاذ حزمة من الإجراءات التصحيحية المحفزة لإنشاء هذه المشروعات وتشجيع المشروعات المتواجدة في الاقتصاد غير الرسمي للانخراط في الاقتصاد الرسمي، على النحو الآتي:

1. وضع آلية فعالة وناجزة لتعويض المشروعات التي تستوفي من السوق المحلي احتياجاتها من الآلات والمعدات لمزاولة نشاطها عما تحملته من ضرائب ورسوم عند استيرادها لتتساوى في الأعباء مع المشروعات الكبيرة التي تستوفي احتياجاتها من الآلات والمعدات عن طريق الاستيراد مباشرة متمتعة بالحوافز المقررة من حيث فئة موحدة من الرسوم الجمركية (٢%) وكذا حقها في استرداد ضريبة القيمة المضافة.

2. بالنسبة للمشروعات التي تستوفي احتياجاتها من مستلزمات الإنتاج المستوردة لأجل التصدير من السوق المحلي والتي لا تسمح إمكانياتها بالاستيراد مباشرة تحت نظام السماح المؤقت أو رد الضرائب (دروباك)، ووضع برامج دائمة لرد ما تحملته من ضرائب ورسوم، لتتساوى في الأعباء مع المشروعات الكبيرة التي لديها إمكانيات استخدام هذه النظم الجمركية الخاصة.

3. بالنسبة لما يتم توفيره من مصادر تمويل بسعر فائدة منخفضة لقطاع المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، يتم إلزام الجهات المانحة بحصة للمشروعات متناهية الصغر وحصة للمشروعات الصغيرة وحصة للمشروعات المتوسطة، حتى لا تستأثر الفئات الكبيرة في هذا القطاع بما يتم توفيره من تمويل خاصة بعد رفع الحد الأعلى لحجم أعمال المشروعات المتوسطة إلى نصف مليار جنيه.

4. تفعيل القانون رقم ٥ لسنة ٢٠١٥ المعدل بالقانون رقم ٩٠ لسنه ٢٠١٨ في شأن تفضيل المنتجات المصرية في العقود الحكومية وما تضمنه القانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢٠ في هذا الشأن، حيث تبين أن هذا القانون شبه معطل نظرا لتحايل الجهات المخاطبة بهذا القانون لعدم تفعيله.

5. إعادة النظر في الهيكل التنظيمي لجهاز تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر على أن يتم الفصل التام بين واضعي الخطط والسياسات والتنفيذ وأن يستتبع ذلك رفع كفاءة هذا الجهاز وتدعيمه بالكوادر القادرة على إنجاز مهامه من خلال برامج للتدريب محليا وخارجيا، وتضمين معايير تقييم أدائه وفقا لما يتم إنجازه من تحول المشروعات من النشاط غير الرسمي إلى النشاط الرسمي.

6. كافة الأجهزة القائمة على تنمية المشروعات متناهية الصغر (التعاون الإنتاجي – جهاز الحرفيين) في جهاز واحد يهتم بهذا القطاع الذي له دور فعال في مواجهة مشكلة الفقر.

7. نظرا للدور الملقى على عاتق هذه المشروعات لتوفير فرص عمل منتظمة للتغلب على مشكلة البطالة، يتم تضمين الحوافز التي وردت بالقانون ١٥٢ لسنة ٢٠٢٠ بتحمل الدولة نصف اشتراك صاحب العمل في التأمينات الاجتماعية عن كل فرصة عمل مؤمن عليها، واقتراح إدخال تعديل على القانون بذلك.

8. اختيار عدد من أفضل المشروعات (متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة) الواعدة سنويا على مستوى كل محافظة وعلى المستوى العام لتكريمهم وإعطاء حوافز متميزة لهم في احتفال سنوي (يوم المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة)، ليكن ذلك عاملا منافسا ومشجعا للمشروعات الأخرى على الإبداع والتميز وأن تكون ضمن المشروعات التي تحتمي بهذه الحوافز.

9. نشر وتعزيز ثقافة الريادة في المجتمع المصري، والوعي العلمي المنظم حول أهمية الريادة بإدخال مقررات ريادة الأعمال في المناهج الدراسية أو جعلها متطلب جامعي، وجعل منهج ريادة الأعمال جزءا لا يتجزأ من المنظومة التعليمية، للإسهام في بناء ونشر ثقافة العمل الحر في المجتمع، خاصة في قطاع الشباب على أسس علمية، وليكن العمل الحر أحد الركائز الأساسية للاقتصاد المصري، من خلال تخريج شباب قادر على المبادرة والخلق والإبداع، لا انتظار لوظيفة في الحكومة، مع تحويلهم من عبء على كاهل الحكومة إلى صانعي فرص عمل ومبدعين معتمدين على أنفسهم لتحقيق طموحاتهم وأمالهم.

ثامنا: الخاتمة

القرن الحالي هو قرن المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة. حيث أصبحت بمثابة العمود الفقري للاقتصاد العالمي، ولعبت دورا فعالا في الابتكار والتطوير والتنمية المستدامة عبر العالم في ظل العالمية التي يعيشها العالم اليوم، لذلك يجب أن يكون هناك منافسة غير مسبوقة في المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة على مستوى العالم وترسيخ لفاعلية هذا القطاع ودوره الكبير في الاقتصاد العالمي، إلا أنه يحتاج إلى دعم الحكومات، ولعلنا نلاحظ نضال العديد من الدول ببذلها المزيد من الجهد بهدف التمكن من تطوير هذا القطاع وتحسين تنافسيته، مثال ذلك الهند التي وضعت استراتيجيات ورصدت إمكانيات وجهتها لخدمة وتطوير هذه المشروعات ومساعدتها للتخلص من نواحي الخلل الموجودة والانتفاع بصورة كافية من التكنولوجيا بالإضافة إلى العمل بصورة أكثر تنافسية وفعالية كبيرة في الأسواق المحلية والعالمية. إن عمليات دعم وتطوير المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة وتطوير البنية التشريعية والاقتصادية المناسبة لنشاطها من أهم المجالات التي يجب على الحكومة التدخل فيها ودراسة التجارب الدولية الناجحة للاستفادة منها ليس نقلا ولكن تكييفها وفقا لما يناسب الواقع المصري، وهذا كله بهدف تحقيق التنمية المطلوبة والتصدي للقضايا المتعلقة بالبطالة والفقر والعمل على التخلص منها.

3. إصلاح منظومة رد أعباء الصادرات كمحرك أساسي للتعافي الاقتصادي

د. سحر عبود وراما سعيد

أولا: لماذا تعتبر منظومة رد أعباء الصادرات أحد محركات التغيير

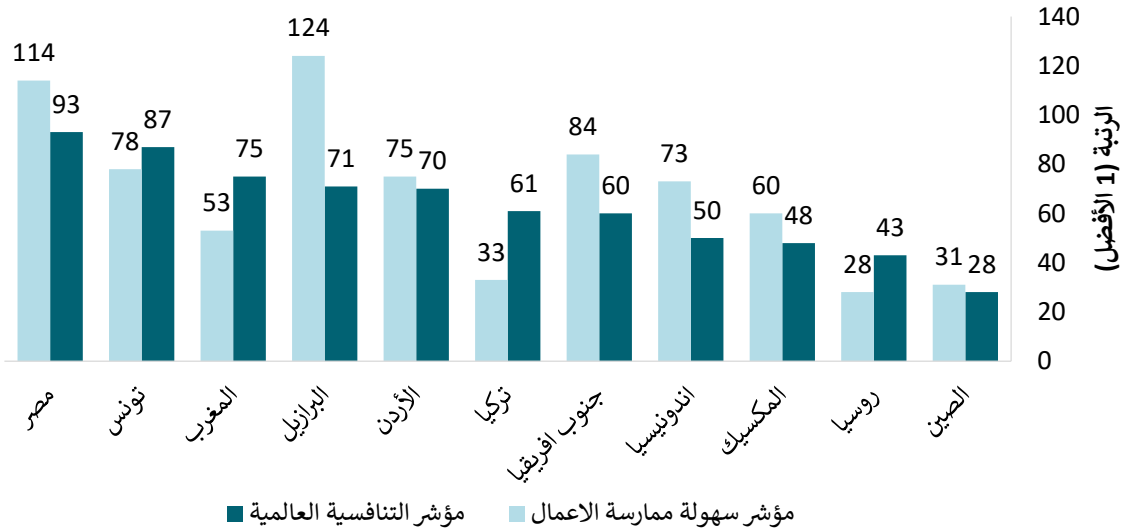
- تقوم كافة دول العالم المتقدم والنامي بمساندة صادراتها سواء بشكل مباشر أو غير مباشر باستخدام مختلف الأدوات ومنها الإعفاءات الضريبية، التسهيلات الائتمانية، توفير أراض مرفقة بأسعار رمزية أو المساهمة في الإنفاق على التطوير التكنولجي أو البنية الأساسية المرتبطة بالخدمات اللوجستية والنقل، أو المشاركة ماليا وإداريا في الجهود التسويقية وغير ذلك من سبل الدعم.
- تكتسب هذه المساندة أهمية خاصة بالنسبة للحالة المصرية وذلك للأسباب التالية:

- يعتبر برنامج رد أعباء الصادرات هو الأداة الوحيدة لتنفيذ أهداف السياسة الصناعية، ومن ثم يجب النظر إليه على أنه دعما استثماريا وليس استهلاكيا خاصة وأن معدل العائد على كل جنيه مرتفع جدا يعادل ١:١٠ في المتوسط في صورة قيمة تصديرية، وتختلف قيمة العائد ما بين القطاعات التصديرية المختلفة؛ فعلي سبيل المثال قُدر معدل العائد على برامج الصناعات الهندسية والرخام والجرانيت والأثاث بحوالي ٢.٨ دولارا، ٢.٤ دولارا، ١.٧ دولارا على التوالي.[1]

- تعد هذه المساندة تعويضا للمصدرين عن ضعف وضع مصر التنافسي وتردي بيئة الأعمال وارتفاع تكلفة المعاملات (Transactions Cost) المرتبطة بالتصدير الموضح في الشكل رقم 3-1، وذلك نتيجة تعقد الإجراءات التصديرية، وتعدد القرارات وتخبطها وتفاوت تفسيرها ما بين الجهات المختلفة، وضعف التنسيق ما بين كافة الجهات. لذا، يشكل استمرار هذا الضعف التنافسي لمصر مبررا لاستمرار الحاجة لهذا البرنامج.

- أدى تطبيق البرنامج منذ بدايته عام ٢٠٠٢ إلى زيادة الصادرات المصرية غير البترولية على النحو الموضح في الشكل 3-2 وبالتالي للمساندة دور فعال في زيادة الصادرات بالإضافة إلى عوامل أخرى منها انخفاض قيمة العملة وتفعيل الاتفاقيات التجارية التفضيلية.

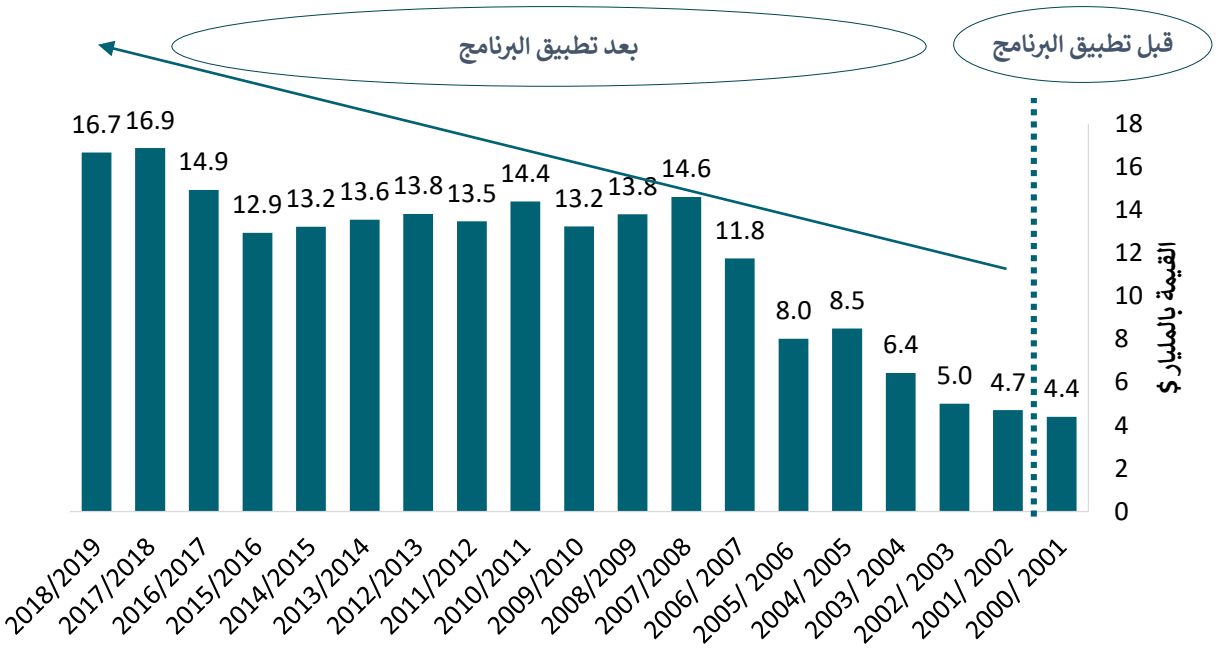
الشكل 3-1: أداء مصر مقارنة بمجموعة من الدول المختارة في مؤشري التنافسية العالمية ٢٠١٩ وممارسة الأعمال ٢٠٢٠



المصدر: البنك الدولي، المنتدى الاقتصادي العالمي.
ترتيب مصر في مؤشر التنافسية العالمية من ١٤١ دولة، وفي مؤشر سهولة ممارسة الأعمال من ١٩٠ دولة.

1 تم حساب هذا المعدل للعام 2008/2007 حيث كان معدل العائد لكل جنيه هو ١.٤ دولارا، وبالرغم من عدم وجود حسابات مماثلة للسنوات التالية، إلا إنه مع تخفيض قيمة العملة من المتوقع أن تزيد هذه النسبة، وبالتالي زادت أهمية البرنامج أكثر لتلافي التأثيرات السلبية للأزمات العالمية والأحداث السياسية في مصر.

الشكل 3-2: تطور الصادرات المصرية غير البترولية خلال الفترة ٢٠٠٠/ ٢٠٠١-٢٠١٨/ ٢٠١٩



المصدر: البنك المركزي المصري، *التقرير السنوي*، أعداد مختلفة.

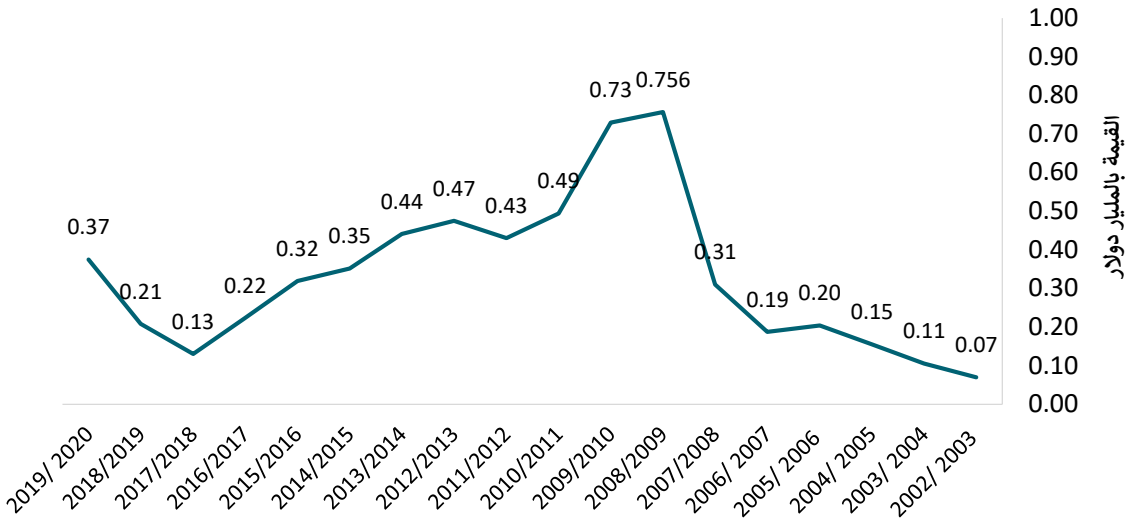
- تزيد أهمية برامج مساندة الصادرات بعد جائحة كورونا وما نتج عنها من تباطؤ النشاط الاقتصادي العالمي، وانخفاض الإنتاج، الأمر الذي من المتوقع أن يُزيد من حدة التنافس ما بين الدول لزيادة حصتها السوقية حتى لو على حساب حصص الدول الأخرى.[2]
- علاوة على ذلك تسببت الجائحة في تعثر العديد من الشركات المصدرة، فتراجع الطلب الخارجي واضطراب حركة التجارة الدولية أديا إلى انخفاض السيولة بهذه الشركات، وبالتالي فإن استمرار البرنامج يعد ضرورة لضمان استمرارية تلك الشركات وقدرتها على المنافسة، كما أنه يدعم ثقة المستثمرين في مساندة الدولة للأنشطة الإنتاجية وزيادة تنافسيتها.
- وأخيرا، تحسين منظومة رد الأعباء يعزز التطوير المؤسسي لها والاتجاه نحو زيادة حوكمتها، مما سينعكس في انخفاض جذري في تكلفة المعاملات الخاصة بالعملية التصديرية. ومن ثم يمكن أن تصبح منظومة رد الأعباء نموذجا متميزا في التحول المؤسسي بشكل عام.

ثانيا: وصف مختصر لمنظومة رد أعباء الصادرات المُطبقة حاليا

قُدر المتوسط السنوي لمخصصات المساندة منذ بداية تطبيق البرنامج بحوالي ٣٣٠ مليون دولار، وقد جاءت أعلى قيمة لها في عام 2009/2008 حيث قُدرت بحوالي ٧٥٦ مليون دولار، ويُلاحظ تراجع في قيمة المخصصات بعد الأزمة المالية العالمية وحتى عام 2019/2018 على النحو الموضح في الشكل رقم 3-3. وبصفة عامة تعد تلك المخصصات متدنية لا سيما إذا ما قورنت بمستهدفات البرنامج، وكونه الأداة الوحيدة المستخدمة في تحقيق أهداف السياسات الصناعية، هذا بالإضافة إلى التأثير الإيجابي لهذه المساندة على زيادة الصادرات المصرية كما أسلفنا.

2 من المفيد مراجعة مخصصات المساندة وخصوصا وقت الأزمات، كما حدث في عام 2009/2008 حيث تم زيادة مخصصات المساندة من حوالي ٣٠٠ مليون دولار إلى ٧٥٦ مليون دولار كرد فعل إيجابي من الحكومة إزاء الأزمة المالية العالمية.

الشكل 3-3: تطور قيمة مخصصات برنامج دعم الصادرات خلال الفترة (2019/2018-2003/2002)



المصدر: وزارة المالية، البيان التحليلي للموازنة العامة للدولة لسنوات مختلفة.

وتعتمد منظومة رد أعباء الصادرات بالأساس على رد نسبة من الفاتورة التصديرية للمُصدر تختلف وفقا لنسبة القيمة المضافة/ المكون المحلي، فضلا عن مجموعة من البرامج الأخرى مثل برنامج لمساندة المعارض وبرنامج لمساندة الشحن الجوي وغيرها من البرامج. وقد تم تعديل البرنامج أكثر من مرة آخرها في عام ٢٠١٩ إلا أن الموقف التنفيذي لهذا البرنامج الأخير غير واضح حتى الآن.

ويعرض الجدول (م1-1) بالملحق مكونات منظومة رد الأعباء والتي تم تطبيقها اعتبارا من 2016/7/1 مقارنة بمكونات المنظومة المقترحة لعام ٢٠١٩. ويمكن أن نلخص الاختلافات بين برنامجي رد أعباء الصادرات لعامي ٢٠١٦ و٢٠١٩ إلى مجموعتين، الأولى اختلافات في القواعد العامة للصرف، والأخرى اختلافات في المكونات الفنية للبرنامج وذلك على النحو التالي:

- **التعديل في القواعد العامة للصرف**

تم تغيير طريقة صرف المصدرين لمستحقاتهم في برنامج ٢٠١٩؛ بحيث يتم صرف المساندة للشركات وفقا للنسب التالية: ٤٠% نقدا، و٣٠% مستحقات وزارة المالية، و٣٠% بنية أساسية للتصدير باستثناء برنامج الشحن الجوي.

كذلك تم وضع حصة مقررة لكل قطاع مستفيد من البرنامج مع إنهاء الصرف على البرنامج مع نفاذ الحصة المقررة أو انتهاء السنة المالية أيهما أقرب.

- **التعديل في مكونات البرنامج**

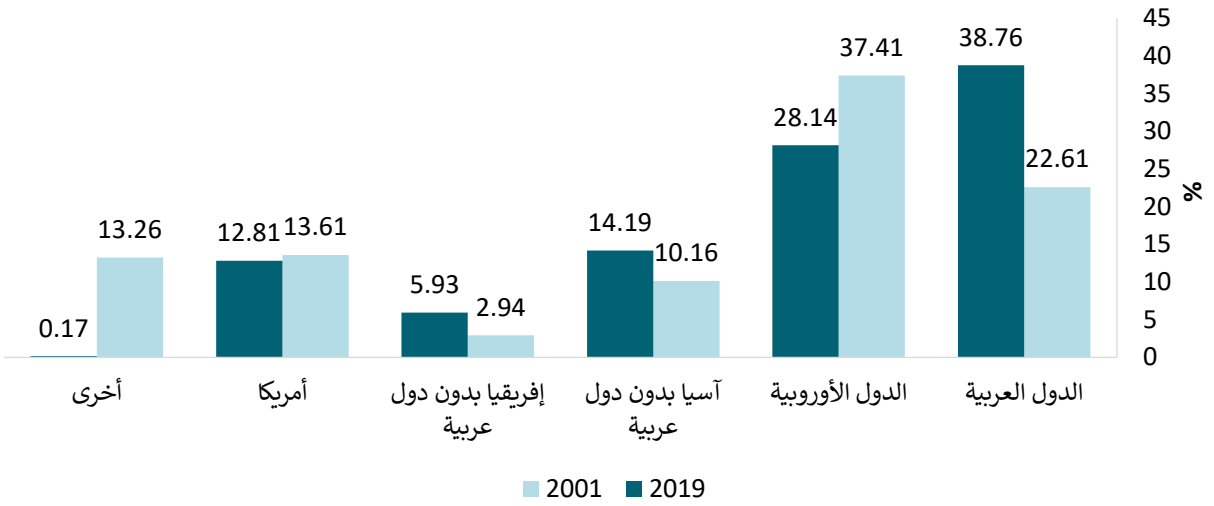
وفقا للجدول (م1-1) من المُلاحظ أن التعديلات التي تمت في عام ٢٠١٩ زادت من تعقيد البرنامج إجرائيا دون تحقيق أهداف البرنامج بالضرورة، ومثال على ذلك تعقد حساب القيمة المضافة بل استحالته خاصة بعد دخول هيئة التنمية الصناعية لتتبع حساب القيمة المضافة في كل مرحلة إنتاجية بدلا من أخذها من ميزانية الشركة.

ثالثا: أوجه القصور في منظومة رد أعباء الصادرات

بالرغم من أن تطبيق البرنامج قد أسفر على مدى السنوات عن زيادة في قيمة الصادرات المصرية غير البترولية، إلا إنه في نفس الوقت يعاني من أوجه قصور في تصميمه، نتج عنها عدم تحقق الديناميكية المطلوبة من حيث تنوع الأسواق أو المنتجات وتوافقها مع اتجاهات الطلب العالمي. فضلا عن استهداف زيادة القيمة المضافة للصادرات المصرية وتوسيع قاعدة المصدرين، فغياب أي حافز للدخول في أسواق جديدة، أو لدفع المنشآت لتطوير منتجاتها عن البرنامج قد ترتب عليه جمود التوزيع الجغرافي للصادرات المصرية وهيكلها التكنولوجي.

ورغم أنه من المعروف ارتباط الأسواق بطبيعة القطاع المعني، إلا أنه بالنظر إلى التوزيع الجغرافي للصادرات لعامي ٢٠٠١ و٢٠١٩ يلاحظ بشكل عام التنوع المحدود في الأسواق التصديرية لمصر وخصوصا للأسواق الكبرى في العالم المرتبطة بكل قطاع والتي

الشكل 3-4: التوزيع الجغرافي للصادرات المصرية غير البترولية في عامي ٢٠٠١ و٢٠١٩



المصدر: حسابات المركز المصري للدراسات الاقتصادية بناء على قاعدة بيانات UN COMTRADE statistics.

تشهد ارتفاعا كبيرا في معدل نمو الطلب فيها؛ حيث ما لا تزال الدول العربية والأوروبية تستحوذ على نحو ثلثي الصادرات المصرية، بل زادت نسبة الصادرات المصرية إلى الدول العربية بمقدار ١٦ نقطة مئوية بينما تراجعت في الأسواق الأوروبية والأمريكية ما بين العامين بمقدار ٩ نقاط مئوية و١ نقطة مئوية على التوالي. وبالرغم من زيادة حصة كل من الأسواق الإفريقية والدول الآسيوية غير العربية خلال العامين محل المقارنة على النحو المبين في الشكل رقم 3-4، إلا أن هذه الزيادة لا تزال محدودة مقارنة بحجم هذه الأسواق ومعدل نمو الطلب فيها.[4]

ومن ناحية أخرى تتركز الصادرات المصرية في الصادرات منخفضة/ متوسطة المكون التكنولوجي، وبالتالي استمرار وجود فجوة كبيرة بين هيكل الصادرات المصرية وهيكل الصادرات العالمية (الشكل 3-5).

الشكل 3-5: حصة أكبر 20 منتجا تصديريا لمصر مقابل حصتهم من الصادرات العالمية عام ٢٠١٩

المصدر: حسابات المركز المصري للدراسات الاقتصادية بناء على قاعدة بيانات UN COMTRADE statistics.

4 يقوم المركز المصري للدراسات الاقتصادية حاليا بإجراء دراسة تفصيلية حول الأسواق الواعدة في مختلف القطاعات التصديرية.

وأخيرا، لم يحقق البرنامج أحد أهدافه الأساسية وهو توسيع قاعدة المصدرين والتنوع في المنتجات، حيث يستفيد من البرنامج مجموعة محدودة من كبار المصدرين لعدد محدود من المنتجات.

وفيما يلي نذكر أهم أوجه القصور التي يعاني منها البرنامج سواء فيما يتعلق بالتصميم أو بالنواحي المؤسسية والمالية المرتبطة بتطبيقه.

٣-١ مشاكل مرتبطة بتصميم البرنامج

- يتم تصميم برنامج رد الأعباء في ظل غياب استراتيجية تفصيلية للتنمية الصناعية، هذا بالإضافة إلى غياب الشفافية فيما يتعلق باستمرار البرنامج من عدمه أو تعديله والانتقال لنظام جديد.
- يعد برنامج رد أعباء الصادرات الآلية الوحيدة لتحقيق السياسات الصناعية بصفة عامة وزيادة الصادرات بشكل خاص مما يؤدي إلى تحميل البرنامج بأكثر من هدف لخدمة التنمية الصناعية، وهو أمر غير صحيح علميا وغير ممكن عمليا.[5]
- يتم تعديل البرنامج دون وجود رؤية واضحة للهدف من التعديل، كما أن تلك التعديلات تتم بمنأى عن تقييم أداء البرنامج في الفترات السابقة وبدون الأخذ في الاعتبار وجهات نظر المصدرين بأحجامهم المختلفة،[6] ويعد استمرار برنامج ٢٠١٩ بالرغم من اعتراض المصدرين على طريقة حساب القيمة المضافة مثالا لضعف عملية التشاور مع أصحاب المصلحة الأساسيين وهم المصدرين.
- عدم الدراسة الدقيقة للإجراءات التنفيذية المطلوبة، فعلى سبيل المثال: في برنامج ٢٠١٦ لم يتم توضيح القواعد التنفيذية الخاصة ببرنامج تعميق التصنيع المحلي وكذلك برنامج البنية التحتية للتصدير فضلا عن عدم وضوح تفاصيل مساندة المعارض.
- عدم وجود مستهدفات كمية ونوعية[7] محددة للبرنامج سواء على المستوى الكلي أو القطاعي، وهو ما يترتب عليه صعوبة تقييم البرنامج وإلى أي مدى يحقق كل مكون من مكوناته الهدف منه وبأي نسبة والأسباب وراء عدم تحقق الأهداف حتى يمكن التطوير المستمر. وتزيد أهمية وجود تلك المستهدفات في حالة تعدد البرامج التي تخدم هدف واحد مثل البرامج التي تستهدف دعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة.
- يتم تصميم ووضع الحوافز بمعزل عن المشكلات الواقعية التي يواجهها المصدرين، وكذلك بدون الرجوع إلى دراسات تسويقية واضحة.
- لا يوجد في البرنامج ما يضمن استمرارية والتحسين المستمر لكفاءة استخدام وتوزيع موارده.

٣-٢ مشاكل مؤسسية ومالية

تتسم منظومة رد أعباء الصادرات منذ بداية تطبيقها بضعف الإطار المؤسسي المنظم لها وذلك سواء على مستوى إدارة البرنامج داخل وزارة التجارة والصناعة أو على مستوى العلاقة التنظيمية ما بين الوزارات المرتبطة بها تمويليا وتنفيذيا وعلى رأسها وزارة المالية، وذلك على النحو التالي:

أ- **إدارة البرنامج داخل وزارة التجارة والصناعة:** على الرغم من تعدد محاولات تطوير منظومة رد الأعباء إلا أنها ركزت بالأساس على الشق الفني فقط وأغفلت التطوير المؤسسي للجهة الأساسية المعنية بتطبيق البرنامج وهي صندوق تنمية الصادرات، والجهات الأخرى المرتبطة بها والتي تضم هيئة التنمية الصناعية، والهيئة العامة للمعارض. وينعكس الضعف المؤسسي داخل المنظومة في النهاية على انخفاض كفاءة تطبيق البرامج وتأخر صرف المستحقات التصديرية حال توافرها. وتعقد الإجراءات المرتبطة بدخول أية منتجات جديدة حتى لو كانت ابتكارية وواعدة.

ب- **العلاقة التنظيمية ما بين الوزارات المرتبطة بها تمويليا وتنفيذيا:** يختلف الشكل المؤسسي للعلاقة بين وزارة التجارة والصناعة ووزارة المالية في مصر فيما يتعلق بهذا البرنامج عن العرف السائد في الدول التي تطبق برامج مماثلة. فبينما تقوم الدول الأخرى بتوفير مخصصات مالية كافية لدى الجهة المسؤولة عن وضع وتنفيذ البرنامج كما هو الحال في دولة جنوب إفريقيا، بما يحقق المرونة والسرعة في صرف المستحقات المالية، نجد أنه في الحالة المصرية لا يوجد سيطرة لوزارة التجارة والصناعة - والتي تعد الأب الشرعي لبرنامج رد الأعباء - على المخصصات المالية لبرنامج رد الأعباء. حيث تحصل وزارة التجارة والصناعة على تلك المخصصات بشكل دوري بناء على طلب مقدم إلى وزارة المالية للحصول على موافقتها على تلك المخصصات وصرفها.

5 علميا لابد من وجود سياسة لكل هدف.
6 يتم التعامل مع المجالس التصديرية ولكن بصورة محدودة، كما أن المجالس التصديرية لا تضم صغار المصدرين.
7 بمعنى منتجات تتسم بارتفاع القيمة المضافة، أو فيها ابتكار أو موفرة للطاقة، أو الدخول في أسواق جديدة تتسم بارتفاع الطلب.

وبالرغم من وجود هذا الضعف المؤسسي منذ بداية تطبيق البرنامج كما سبق وأشرنا، إلا إنه لم يترتب عليه أية مشكلات طالما كانت الموارد المالية اللازمة للبرنامج متوفرة، حيث تطلبها وزارة التجارة والصناعة وتقدمها وزارة المالية، ولكن مع بداية الانخفاض في الموارد بعد ثورة ٢٥ يناير ظهر هذا الضعف جليا حيث تراخت وزارة المالية في توفير الموارد حتى وصلت المستحقات المتراكمة للمصدرين إلى ٢٠ مليار جنيه، وانتهي الأمر بشبه سيطرة كاملة من قبل وزارة المالية على البرنامج من الناحية الواقعية والعملية، حيث تحدد الوزارة بشكل مباشر نسبة المستحقات التي تحصل عليها الشركات وأسلوب الصرف وتوقيته ووصل الأمر إلى طرح مبادرات جديدة خاصة بوزارة المالية عن الصرف ليتحول بذلك هذا الضعف المؤسسي إلى فشل مؤسسي.

وأخيرا، تفاقم هذا الضعف المؤسسي في ظل أزمة كورونا حيث حدثت تغيرات عديدة سواء في قيمة المخصصات أو في شروط الدفع وآخرها مبادرة السداد الفوري ٨٥% من المستحقات التصديرية والتي سوف نلقي مزيدا من الضوء عليها في الجزء التالي.

٣-٣ مبادرة السداد الفوري ٨٥% من المستحقات التصديرية

في محاولة من الحكومة لسد المتأخرات المستحقة للمصدرين وما نتج عنها من أزمة سيولة لدى هذه الشركات، تم مؤخرا، إطلاق مبادرة جديدة من وزارة المالية لسرعة سداد كافة المتأخرات التصديرية والتي أُطلق عليها "مبادرة السداد الفوري ٨٥%". وتنطوي المبادرة على صرف ٨٥% دفعة واحدة من مستحقات المصدرين لدى صندوق تنمية الصادرات عن المستندات المستوفاة حتى 2020/6/30 مع خصم ١٥% نسبة تعجيل سداد، ويتم الصرف من خلال البنوك المشاركة في المبادرة. وتم تحديد آلية لتنفيذ المبادرة والمراحل التنفيذية لها وكذلك المستندات المطلوبة من الشركات للانضمام في مبادرة السداد الفوري. وأخيرا، تضمنت المبادرة آليات أخرى لصرف المتأخرات في حالة عدم رغبة الشركة في الاستفادة من مبادرة الـ ٨٥%.

ونذكر فيما يلي أوجه القصور المرتبطة بالمبادرة سواء من حيث فلسفة المبادرة ذاتها أو من الناحية التنفيذية، وذلك على النحو التالي:

أ- من حيث الفلسفة وراء المبادرة:

- تثير المبادرة تساؤلا حول أسباب تأخر تطبيق أسلوب المقاصة في سداد مستحقات المصدرين وعدم تطبيقه منذ البداية وبالتالي تفادي تراكم المستحقات، وكذلك تأخر التوجه الأفضل بأن تقوم الحكومة بسداد مستحقات المصدرين شهريا.[8]
- ما تضمنته المبادرة من خصم ١٥% من مستحقات المصدرين هو توجه غير ملائم وذلك للأسباب التالية:

- التداعيات التي فرضتها أزمة كورونا على المصدرين من تراجع الطلب الخارجي واضطراب التوريد وما نتج عنه من مشكلات في السيولة يجعل هذا التوجه في غير صالح التصدير ويزيد من مشكلات المصدرين في هذا الإطار، حيث يضعف من قدرة الشركات المصرية على الاستمرار ومواجهة المنافسة الشرسة بعد الكورونا.
- خصم نسبة ١٥% يعكس عدم فهم من جانب الحكومة لطبيعة برنامج رد أعباء الصادرات وما يترتب عليه من التزامات للحكومة تجاه المصدرين. فرد أعباء الصادرات هو برنامج ذو أهداف تنموية بالأساس وبالتالي لا يجب التعامل مع مستحقات المصدرين معاملة الأوراق التجارية، وفي نفس الوقت فإن هذه المستحقات هي حقوق للمصدرين ويجب ردها بشكل كامل مضافا إليها فوائد تأخر السداد. وإذا كان من الضروري خصم هذه النسبة فيجب مراعاة صغار المصدرين والذين لا تتعدى مستحقاتهم ٥ مليون جنيه، حيث إن خصم هذه النسبة من تلك الفئة يعرضهم لخسائر فادحة تهدد استمرارهم، كما أنه يتعارض مع اهتمام الحكومة بمساندة هذه الفئة.
- النسب التي يحصل عليها المصدرين بالفعل أقل من النسب المكتوبة بعد خصم الضرائب المستحقة.
- يعكس أسلوب التعامل بشكل عام في هذه المبادرة توجه الحكومة نحو تخفيض ميزانية البرنامج والذي بدأ منذ تعديل برنامج رد أعباء الصادرات في ٢٠١٩، ويتعارض هذا التوجه مع سعي الدولة نحو تشجيع الصادرات المصرية وزيادتها إلى ١٠٠ مليار دولار سنويا، وكذلك ما ينطوي عليه البرنامج من أهداف

8 كما أعلن السيد رئيس مجلس الوزراء.

خاصة بالتنمية الصناعية وفي مقدمتها، دعم البنية الأساسية للتصدير، زيادة النفاذ إلى الأسواق التصديرية وتنويعها، تنمية صادرات المشروعات الصغيرة وتوسيع قاعدة المصدرين.

- لم يتم إعلان توجه واضح للدولة بشأن تفاصيل منظومة رد الأعباء بعد انتهاء الفترة في ٣٠ يونيو ٢٠٢٠، ومن غير الواضح إذا كان تم إلغاء مطلب استكمال الملفات الضريبية والجمركية وغيرها.
- وأخيرا، من غير الواضح كيف سيتم التعامل مع تحويل الأعباء المالية المسؤولة عنها الحكومة إلى البنوك التجارية وكيف سيتم التعامل مع التزاماتها على المدى الأطول وخصوصا أنه تم اللجوء إلى البنوك العامة التي أصبحت تُستخدم بشكل متزايد كأدوات للحكومة في التعامل مع ديونها.

ب- من حيث التحديات التنفيذية:

- تواجه المبادرة تنفيذيا الكثير من الغموض، ومن أبرز أوجه هذا الغموض:
- بالرغم من أن أسلوب المقاصة يعد أحد الوسائل للتعامل مع تراكم الديون الحكومية للمصدرين من خلال توفير احتياجاتهم الأخرى بذات القيمة، إلا أن كل المبادرات في هذا الإطار باءت بالفشل لعدم وضوح آلياتها التنفيذية، فعلى سبيل المثال، تنفيذ المقاصة من خلال تخصيص أراضي واجه مشكلة تعدد الجهات المسؤولة عن الأراضي في مصر. أما فيما يخص المقاصة مع الضرائب فالمشكلة تكمن في أن معظم ملفات الشركات مع الضرائب مفتوحة،[9] كما أنه من غير الواضح بالنسبة للمقاصة مع الضرائب، إذا ما كانت هذه المقاصة ستتم في حدود الـ٣٠% المعلن عنها في ٢٠١٩ أم ستتجاوز تلك النسبة.

- لا توجد آلية واضحة عن الـ ٣٠% مقاصة للشركات المتواجدة بالمناطق الحرة والمعفاة من الضرائب أو بالنسبة للمصانع المتواجدة بالمناطق الداخلية والتي لا يوجد عليها مديونيات للضرائب.

- تضمن الإعلان عن المبادرة الإشارة إلى ثلاث مبادرات أخرى وهي: التوسعات الاستثمارية، صغار المصدرين، مبادرة المقاصة مع أحد الجهات التالية (مصلحة الضرائب المصرية، مصلحة الضرائب العقارية، مصلحة الجمارك) مع غياب التفاصيل الخاصة بهذه المبادرات.

- يوجد تحيز في الصرف، حيث تم ربط الأولوية في الصرف بوجود حساب للشركة لدى أحد البنوك المشتركة في المبادرة، وهو أمر غير مفهوم وبمثابة تحيز غير مبرر ويحمل الشركة عبئا إضافيا لا داعي له من خلال إجبارها على فتح حساب لدى بنوك المبادرة، فأي كان البنك الذي تتعامل معه الشركة يمكن تسوية حسابها من خلال المقاصة المعتادة بين البنوك.

- تحديد فترة شهر (من2020/11/1 إلى 2020/11/30) للانتهاء من تقديم الطلبات لمبادرة ٨٥% يعني حرمان الشركات التي لم تستوفِ مستنداتها خلال تلك الفترة من المساندة التصديرية المستحقة لها بموجب العمليات التصديرية التي قامت بها.

رابعا: مقترحات تطوير المنظومة بما يعظم الاستفادة منها

٤-١ فلسفة المقترحات

تقوم فلسفة المقترحات على ثلاثة عناصر أساسية:

- ما تستدعيه المرحلة الحالية من سرعة في التجاوب مع متطلبات المصدرين في ظل المنافسة الشديدة على أسواق التصدير المحدودة، مما يتطلب وجود آلية سهلة لتنظيم العلاقة بين وزارة المالية والمصدرين بما يضمن سرعة سداد مستحقاتهم.
- الحاجة إلى تصميم برنامج تفصيلي لرد الأعباء على مدى أطول يكون مرتبطا باستراتيجية تفصيلية للتنمية الصناعية ويكون في إطار مؤسسي سليم لتنفيذه على غرار تجارب الدول الأخرى التي تفوقت في سياستها الصناعية مثل جنوب إفريقيا أو تفوقت في التصدير بشكل عام مثل الصين، وتركيا وبنجلاديش وفيتنام.
- بما أن تمويل البرنامج مرتبط بتحقيق مستهدفاته الكمية والنوعية، فهناك حاجة ملحة لضبط العلاقة المؤسسية والتمويلية بين وزارتي المالية كجهة تمويلية ووزارة التجارة والصناعة بوصفها الأب الشرعي للبرنامج ووضعها في إطارها الصحيح.

٤-٢ المبادئ الأساسية التي يقوم عليها مقترح التعديل

في ضوء المشكلات السابقة لا بد من إجراء مراجعة جديدة لمنظومة رد أعباء الصادرات، ويقوم المقترح على عدد من المبادئ الهامة وهي:

9 هناك دائما خلافات غير محسومة مع مصلحة الضرائب وبالتالي الموقف الضريبي للشركات غير محدد.

- لا يمكن تحميل برنامج رد الأعباء تحقيق كافة أهداف السياسة الصناعية.
- لا بد من تصميم البرنامج في ضوء استراتيجية واضحة للتنمية الصناعية.
- رد أعباء الصادرات هو دعم استثماري وليس دعما استهلاكيا وبالتالي لا يجب النظر إليه على أنه يمثل عبئا على ميزانية الدولة كما ذكرنا.
- برنامج رد أعباء الصادرات هو استثمار من الدولة يجب أن يحقق العائد الكامل له والذي سيترجم في زيادة الصادرات وتنوعها، ويجب تصميمه على هذا الأساس.
- استرداد المصدرين لمستحقاتهم المالية من خلال البرنامج لا يمثل بالضرورة زيادة في أرباحهم ولكنه بالأحرى ضمانة لاستمرارهم في العملية التصديرية وقدرتهم على المنافسة الدولية ويترجم ذلك في النهاية في استدامة حصيلة مصر من النقد الأجنبي من التصدير.
- التخارج من البرنامج يرتبط بالقضاء على المعوقات الأساسية التي كانت السبب في تصميمه، وبالتالي يرتبط استمراره باستكمال برامج الإصلاح الهيكلي والمؤسسي التي تخفف بشكل مباشر من أعباء المستثمرين بشكل عام، والمصدرين بشكل خاص والتي تتم حاليا بشكل بسيط وبطيء.
- تحسين الإطار المؤسسي المرتبط بمنظومة رد أعباء الصادرات لا يقل أهمية عن تطوير مكونات البرنامج لأنه هو الضامن الأساسي لكفاءة التنفيذ.

٤-٣ المقترحات

4-3-1 تطبيق برنامج مبسط لرد أعباء الصادرات (لمدة عامين)

- مراجعة مبادرة ٨٥% بما يضمن تلافي أوجه القصور التي تمت الإشارة إليها عاليه، وتنفيذ ما ذكره السيد رئيس مجلس الوزراء من توفير استحقاقات المصدرين شهريا.
- تصميم برنامج مبسط لرد الأعباء يقوم فقط على تقديم المساندة الأساسية بنفس نسب المكون المحلي المستقرة لدى المصدرين (وفقا لما جاء في برنامج ٢٠١٦) بالإضافة إلى برنامج الشحن الجوي.

ويتم تطبيق هذا البرنامج المبسط لمدة محددة عام أو عامين نظرا للظروف الاستثنائية التي فرضتها الأزمة على الاقتصاد العالمي والمحلي وذلك ضمانة لاستمرار التصدير والإنتاج والحفاظ على العمالة.

- تحديد حصة محددة لكل قطاع من الموازنة المقررة لبرنامج رد أعباء الصادرات، ويتم تحديد تلك الحصة بناء على نصيب كل قطاع مستفيد من البرنامج من إجمالي الصادرات مع إضافة نسبة ١٠% لتحفيز المصدرين على التوسع في صادراتهم.
- في حالة وضع مستهدفات قطاعية، لا بد وأن تكون هذه المستهدفات واقعية ومدروسة جيدا حتى يمكن تحقيقها.
- ميكنة إجراءات العمل داخل صندوق تنمية الصادرات لضمان سرعة رد المستحقات وزيادة كفاءة عملية الصرف.
- تقييم البرنامج المبسط كل ستة أشهر لتطويره بما يضمن التغلب على أي معوقات تنفيذية.

على أن يتم خلال تلك المرحلة الإعداد للبرنامج الجديد التفصيلي لرد أعباء الصادرات والذي سيطبق في المرحلة التالية.

4-3-2 برنامج جديد تفصيلي لرد أعباء الصادرات

نقطة البداية نحو وضع البرنامج الجديد لرد أعباء الصادرات هو وضع استراتيجية تفصيلية للتنمية الصناعية يكون برنامج رد أعباء الصادرات أحد أدواتها، ويحقق ذلك أربعة أهداف:

1. أن يكون هناك وقت كافي لتحديد طريقة حساب القيمة المضافة والتي يقوم عليها البرنامج في الأساس بدلا من الآلية شديدة التعقيد التي تم وضعها في برنامج ٢٠١٩.
2. وجود مؤشرات أداء، ومستهدفات كمية ونوعية محددة يمكن من خلالها تقييم البرنامج على المستويين الكلي والقطاعي، فلا بد وأن ترتبط القيمة المستهدفة لزيادة الصادرات بوجود طفرة في نوعية هذه الصادرات بما يحقق زيادة قيمتها المضافة ومحتواها التكنولوجي وذلك للخروج من الهيكل الحالي للصادرات المصرية الذي تسيطر عليه المواد الخام والمنتجات منخفضة القيمة المضافة ومنخفضة المكون التكنولجي كما أسلفنا. كما يجب أن يقابل الالتزامات التصديرية من قبل المصدرين التزامات واضحة من قبل الحكومة لحل مشكلات المصدرين (كبار وصغار) مع وضع إطار زمني واضح لحل تلك المشكلات، لا سميا أن حل هذه المشكلات يعتبر هو نقطة البداية لوضع نظام للتخارج من هذا البرنامج.
3. تحرير البرنامج من أهداف التنمية الصناعية التي يمكن تحقيقها بشكل أكثر فعالية من خلال برامج أخرى.

4. الوصول إلى آلية لاستدامة البرنامج ماليا وآلية للتخارج منه مع تحسين بيئة الأعمال المرتبطة بالتصدير.

ويشترط عند تطبيق هذا البرنامج الجديد:

1. الوضوح التام وسهولة إجراءات تنفيذ كل مكون من مكوناته ودور الجهات المنوط بها عملية التنفيذ.

2. وجود مستهدفات كمية ونوعية للبرامج وربطها بحجم تمويل البرنامج، مع تحديد مصدر التمويل بعيدا عن السيطرة المباشرة لوزارة المالية على عملية صرف المستحقات، ومن المقترحات المطروحة هنا لمزيد من الدراسة هو وجود دور حقيقي لبنك تنمية الصادرات في تمويل العمليات التصديرية حيث إنه حاليا لا يتعدى دور بنك تجاري عادي، وكذلك وضع البرنامج ضمن موازنة برامج وازرة الصناعة والتجارة والتي تحصل بمقتضاها على التمويل من وزارة المالية بشكل سنوي كما يحدث في الدول الأخرى.

3. ضرورة استهداف تنويع التوزيع الجغرافي للصادرات المصرية وفقا للقطاع، وخاصة إلى القارة الإفريقية التي تعتبر سوقا طبيعية للمنتجات المصرية ولكن تسيطر عليه حاليا الصين والدول الأوروبية. وعند وضع برنامج يستهدف زيادة النفاذ إلي القارة الإفريقية لا بد من مراعاة أن يكون هذا البرنامج قائما بذاته وعدم ربط المساندة المقدمة إليه ببرامج أخرى داخل برنامج رد أعباء الصادرات.

4. العمل على توسيع قاعدة المصدرين من خلال تشجيع صغار المصدرين، وفي هذا الإطار لا بد من اعطائهم مساندة إضافية شاملة تميزهم في إطار برنامج دعم المعارض، وكذلك تبني أسلوبي Big Brother Approach والتعاقد من الباطن[10] اللذان يتم من خلالهما تحقيق الترابط بين كبار وصغار المصدرين بما يؤدي إلى تحسين الجودة فضلا عن اعطاء قدر أكبر من المرونة في الهيكل التصديري[11]، كما لا بد من تحديد المدى الزمني الذي يتم فيه الاستفادة من دعم المعارض لتحقيق التوازن المطلوب بين صغار وكبار المصدرين فيما يخص دعم المعارض.

5. تطوير جذري للإطار المؤسسي الذي يحكم البرنامج شامل التحول الرقمي لمنظومة رد أعباء الصادرات وهو ما يحقق الأهداف التالية:

- تحول عملية صرف مستحقات المصدرين إلى عملية ميسرة Lean Process تضمن سرعة حصول المصدرين على مستحقاتهم.
- وضوح الإجراءات وميكنتها بما يزيد كفاءة التنفيذ ويقلل من فرص الفساد.
- التعاون والتنسيق التام بين كافة الجهات لتحقيق مستهدفات البرنامج وفي مقدمتها زيادة دور مكاتب التمثيل التجاري في الحصول على الفرص التصديرية.
- ربط منظومة رد أعباء الصادرات إلكترونيا بكل الجهات المرتبطة بالعملية التصديرية وخصوصا مصلحة الجمارك وصندوق تنمية الصادرات، والمجالس التصديرية.
- القدرة على التقييم والمتابعة سواء بالنسبة لأداء الموظفين بصندوق تنمية الصادرات أو للمنظومة ككل.
- المساهمة بشكل فعال في منظومة التحول الرقمي للدولة.

10 كما هو الحال في مبادرة وظيفتك جنب بيتك.

11 بمعني منح قدرة أكبر للمنتجين لتصدير منتجات متنوعة لا تتضمنها الخطوط الإنتاجية الخاصة بهم، وكذلك القدرة على الوفاء بالطلبيات الكبيرة التي تزيد عن الطاقة الإنتاجية للمصنع.

الملحق

الجدول م1-1: برنامج رد الأعباء لعامي ٢٠١٦ و٢٠١٩

البرنامج	الهدف منه	٢٠١٦	٢٠١٩	تعليق على البرامج
برنامج تعميق التصنيع المحلي (المساندة الأساسية)	تعميق التصنيع المحلي	• يتم صرف نسبة متزايدة من الفاتورة التصديرية مع زيادة القيمة المضافة/ المكون المحلي • يقوم اتحاد الصناعات بتقديم برنامج لتعميق الصناعة لكل قطاع مستفيد • استفادة المناطق الحرة من البرنامج بنسب تتراوح ما بين ٦٠%-٧٥% من النسبة الأساسية التي تحصل عليها الشركات المصدرة في المناطق الداخلية	• وضع حد أدني (٤٠%) للقيمة المضافة/ المكون المحلي حتى يمكن الاستفادة من البرنامج، مع تدريج نسب المساندة التي تحصل عليها الشركات وفقا لنسبة القيمة المضافة/ المكون المحلي • استفادة المناطق الحرة من البرنامج بواقع ٥٠% من النسبة الأساسية التي تحصل عليها الشركات المصدرة في المناطق الداخلية	• التعديلات التي تم إجرائها في برنامج ٢٠١٩ فيما يتعلق بالقيمة المضافة/ المكون يترتب عليها ازدواجية في تحديد القيمة المضافة هذا بالإضافة التعقيد الشديد في أسلوب حسابها من الناحية التنفيذية • بالرغم من افتقار برنامج ٢٠١٦ للتفاصيل التنفيذية حول برنامج تعميق الصناعة المفترض تطبيقه من خلال اتحاد الصناعات إلا أن إلغاء هذا البرنامج في ٢٠١٩ يرسخ الوضع القائم لبعض المشروعات ولا يحفز على التعميق
البنية الأساسية للتصدير	إنشاء وتقديم خدمات تستفيد منها مختلف القطاعات التصديرية	• تشمل مجموعة من البرامج الفرعية التالية: • برنامج مساندة المعارض. • مساندة الخطوط الملاحية. • مساندة ضمان الصادرات للدول الإفريقية. • إنشاء معمل إضافي لمتبقيات المبيدات. • إنشاء ساحة مبردة لصادرات الحاصلات الزراعية. • إنشاء معمل لقياس كفاءة استهلاك طاقة الأجهزة المنزلية. • تطوير معمل الجهد الفائق المملوك لوزارة الكهرباء بهدف تمكينه من منح شهادة جودة معتمدة دوليا. • مساندة حصول شركات الأدوية المصرية Class A وفقا لتصنيف وزارة الصحة على شهادة FDAأو EMEA. • ما يستجد من طلبات المجالس التصديرية.	• تشمل مجموعة البرامج الفرعية التالية: • المعارض الدولية • مساندة النقل وتشمل جميع أنواع النقل • تنفيذ برنامج من خلال مركز تحديث الصناعة للتدريب ومنح شهادات الجودة المتخصصة والدعم الفني	• تضمن برنامج ٢٠١٦ مزيجا من البرامج لدعم البنية التحتية المالية والمادية للتصدير، وبالرغم من أن غياب المعايير التي تم على أساسها اختيار هذه البرامج ولاسيما تلك المتعلقة بالبنية التحتية المادية وكذلك غياب الضوابط الخاصة بتقديم المجالس التصديرية بطلبات لإضافة المزيد من المشاريع التي تندرج تحت البنية التحتية للتصدير، إلا أنه إلغاء كافة البرامج الخاصة بالبنية التحتية المادية للتصدير في برنامج ٢٠١٩ يعني عدم علاج أحد المعوقات الأساسية التي يعاني منها المصدرين. • بالرغم من أن برنامج ٢٠١٩ قد تضمن برنامج مُنفذ من خلال مركز تحديث الصناعة إلا أن فعالية هذا البرنامج تعتمد في النهاية على مدى كفاءة مركز تحديث الصناعة في تقديم خدماته. • في كل من البرنامجين هناك غموض يعتري القواعد التنفيذية المرتبطة ببرنامج مساندة المعارض.

<table>
<tr><th>البرنامج</th><th>الهدف منه</th><th>٢٠١٦</th><th>٢٠١٩</th><th>تعليق علي البرامج</th></tr>
<tr><td>تنمية الصعيد والمناطق الحدودية</td><td>دعم الشركات الموجودة في الصعيد والمناطق الحدودية</td><td>منح نسبة ٥٠% إضافية من المساندة الأساسية لصادرات المصانع في محافظات الصعيد والمحافظات الحدودية.</td><td>بالرغم من أهمية هذا البرنامج وأستمراره في ٢٠١٩، إلا أنه لا يوجد تقييم دقيق لمدى استفادة الشركات من هذا البرنامج في السنوات السابقة ومدى الحاجة إلى تعديله.</td><td></td></tr>
<tr><td>زيادة الصادرات[12]</td><td>تحفيز المصدرين على تحقيق نمو سريع في الصادرات لتعزيز حصيلة الدولة من العملات الأجنبية</td><td>• يتم منح نسبة إضافية من المساندة الأساسية وفقا للجدول التالي:
<table><tr><th>نسبة الزيادة في الصادرات</th><th>مصدر كبير</th><th>مصدر صغير</th></tr><tr><td>٢٥٪ فأكثر</td><td>٣٠٪</td><td>٥٠٪</td></tr><tr><td>١٥٪- أقل من ٢٥٪</td><td>٢٠٪</td><td>٤٠٪</td></tr><tr><td>١٠٪- أقل من ١٥٪</td><td>١٠٪</td><td>٣٠٪</td></tr></table></td><td>• يتم منح نسبة إضافية من المساندة الأساسية وفقا للجدول التالي:
<table><tr><th>نسبة الزيادة في الصادرات</th><th>شركات كبيرة ومتوسطة</th><th>شركات صغيرة</th></tr><tr><td>٢٠٪- ٣٠٪</td><td>١٠٪</td><td>٢٠٪</td></tr><tr><td>أكثر من ٣٠٪</td><td>١٥٪</td><td>٣٠٪</td></tr></table></td><td>• بالرغم من زيادة الحد الأدنى لنسبة الزيادة في الصادرات حتى تكون الشركات مستحقة للمساندة الإضافية قد يحفز المنشآت لزيادة صادراتها بنسبة كبيرة، إلا أن نسب المساندة الإضافية قد لا تكون مسايرة للتكاليف التي تتحملها المنشأة لتحقيق الزيادة الكبيرة المطلوبة في الصادرات.
• في كلا البرنامجين تم توحيد نسب الزيادة في الصادرات لجميع القطاعات.
• تمت إضافة الشركات المتوسطة إلى الشركات الكبيرة في برنامج ٢٠١٩، وهو ما يتعارض مع معاملة الشركات المتوسطة معاملة الشركات الصغيرة في برنامج تنمية صادرات المشروعات الصغيرة.</td></tr>
<tr><td>تنمية صادرات المشروعات الصغيرة</td><td>خلق فئة جديدة من المصدرين الصغار</td><td>• منح المصدر الصغير نسبة إضافية ٢% على نسبة المساندة الأساسية و٦٠% من تكلفة شهادة الجودة المتخصصة، ومساندته في المعارض الخارجية بنسبة ٨٠% من التكلفة، هذا بالإضافة إلي منحه نسبة إضافية من المساندة التصديرية في حالة زيادة صادراته عن نسبة معينة على النحو المشار إليه عاليه.</td><td>• يتم منح نسبة إضافية على نسبة المساندة الأساسية للشركات الصغيرة والمتوسطة على النحو التالي:
• ٢% للمشروعات الصغيرة
• ١% للمشروعات المتوسطة</td><td>• قام برنامج ٢٠١٩ بإلغاء الكثير من المميزات التي حصلت عليها المنشآت الصغيرة في برنامج ٢٠١٦ وفي مقدمتها إلغاء المعاملة التفضيلية للمشروعات الصغيرة في مساندة المعارض وهو ما يتعارض مع توجه الدولة نحو تشجيع المشروعات الصغيرة.</td></tr>
</table>

12 وفقا لتعريف الصندوق: الشركات الصغيرة هي التي لا تتجاوز صادراتها مليون دولار، الشركات المتوسطة هي التي تتراوح صادراتها ما بين أكثر من مليون دولار وحتى عشرة مليون دولار، أما الشركات الكبيرة فهي التي تتجاوز صادراتها أكثر من ١٠ مليون دولار.

البرنامج	الهدف منه	٢٠١٦	٢٠١٩	تعليق علي البرامج
تعزيز النفاذ إلي إفريقيا	زيادة الصادرات إلي القارة الإفريقية	في حالة التصدير إلى إفريقيا باستثناء ليبيا يتم إعطاء المصدر: • نسبة ٢% إضافية على النسبة الأساسية للمساندة • تحمل ٥٠% من تكلفة الشحن إلى إفريقيا	• تم إلغاء هذا البرنامج واستبداله ببرنامج لمساندة النقل إلى إفريقيا والذي بموجبه يتم مساندة الشحن إلى إفريقيا بنسبة ٥٠% من تكلفة النقل إلى إفريقيا وتلك السلع التي لا يمثل الشحن عائق على تصديرها مع تحديد تلك السلع. • ويطبق هذا البرنامج فقط على الصادرات التي لا تستفيد من برنامج مساندة الصادرات	• قام برنامج ٢٠١٩ بإلغاء اثنين من الحوافز المقدمة إلى السوق الإفريقية وهو ما يتعارض مع توجه الدولة لزيادة التواجد في السوق الإفريقية، ومن غير الواضح المبررات وراء هذا الإلغاء خاصة وأن الصادرات إلى السوق الإفريقية قد زادت خلال السنوات الأخيرة كما هو موضح في الشكل 4 مما قد يشير جزئيا إلى فعالية تلك الإجراءات.
الأسواق الجديدة	توسيع قاعدة أسواق الصادرات وتشجيع المصدرين على فتح أسواق جديدة	يتم منح المصدر ٥٠% إضافية من المساندة الأساسية في حالة التصدير لكل من روسيا والصين ودول أمريكا الجنوبية ودول CIS	تم إلغاء هذا البرنامج	حاول برنامج ٢٠١٦ بشكل محدود وضع حافز لفتح أسواق جديدة. وبالرغم مما قد يعتري هذه المحاولة من قصور تمثل في تحديد أسواق بعينها تطبق على كافة القطاعات وبدون توضيح المبرر وراء اختيار هذه الأسواق، إلا أن إلغاء هذا الحافز في برنامج ٢٠١٩ يمثل خطوة إلي الوراء، في حين أنه كان من الأحرى إكساب هذا الحافز الديناميكية المطلوبة من خلال تحليل تفصيلي للأسواق الواعدة في كل قطاع من القطاعات.[13]
رفع جودة الصناعة المصرية	رفع مستويات الجودة ولاسيما لدى الشركات الصغيرة	تشجيع المصدرين على الحصول على شهادات الجودة المتخصصة والتي يتم تحديدها بالتعاون مع كل مجلس تصديري، مع مساندة المصدر الصغير للحصول على شهادة الجودة على النحو الموضح عاليه.	تم إلغاء هذا البرنامج	تضمنت برامج مركز تحديث الصناعة الوارد في برنامج ٢٠١٩ شقا خاصا بمنح شهادات الجودة، ويسهم هذا التعديل إيجابيا في رفع جودة الصناعة المصرية نظرا لما ينطوي عليه البرنامج المقدم من مركز تحديث الصناعة من خدمات للتدريب والدعم الفني، إلا أن فعالية هذا البرنامج تعتمد في النهاية على مدى كفاءة مركز تحديث الصناعة في تقديم خدماته كما سبق وأن أشرنا.
برنامج الشحن الجوي	دعم الشركة الوطنية للنقل الجوي	موقفه غير واضح	لا يوجد تفاصيل	موقف برنامج الشحن الجوي غير واضح في كلا البرنامجين، حيث لم يتضمن برنامج ٢٠١٦ أية إشارة لبرنامج الشحن الجوي، بينما اكتفي برنامج ٢٠١٩ بالإشارة إلى استثناء برنامج الشحن الجوي في القواعد العامة للصرف بدون توضيح أي تفاصيل عن برنامج الشحن الجوي.

المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية بناء على القواعد الخاصة ببرنامج رد الأعباء لعامي 2016 و2019.

13 يقوم المركز المصري للدراسات الاقتصادية حاليا بإعداد تحليل تفصيلي للأسواق الواعدة لمختلف القطاعات التصديرية.

4. وضع استراتيجية التنمية الصناعية المصرية على أسس سليمة: الاستفادة من تجربة جنوب أفريقيا

راما سعيد

أولا: مقدمة

1-1 مفهوم استراتيجية التنمية الصناعية

استراتيجية التنمية الصناعية أو السياسة الصناعية في تعريفها الواسع هي "أي سياسة حكومية تستهدف إحداث تحول هيكلي نحو الأنشطة التي من المتوقع أن تسهم بشكل أكبر في النمو الاقتصادي أو الرفاهة الاجتماعية" (Warwick 2013). وبمقتضى هذا التعريف فإن استراتيجية التنمية الصناعية لا يُشترط أن تستهدف الصناعة التحويلية فحسب، إنما قد تستهدف أنشطة أخرى وفي مقدمتها الخدمات المرتبطة بالصناعات التحويلية على النحو المطبق حاليا في مختلف دول العالم ولا سيما في ظل تضاؤل الحدود الفاصلة بين الخدمات والصناعة التحويلية.

بالإضافة إلى ذلك، فإن هذا التعريف يعني بالضرورة أن استراتيجية التنمية الصناعية تعتمد في تنفيذها على كافة السياسات الحكومية وليس فقط السياسات التجارية، أو السياسات الخاصة بتوفير الأراضي الصناعية أو غيرها من السياسات التي تقع تحت نطاق المسؤولية المباشرة للجهة المسؤولة عن الصناعة داخل الدولة، إنما تضم أيضا سياسات أخرى - على سبيل المثال لا الحصر - سياسات التعليم بأنواعه، وسياسات الاستثمار، وسياسات البحث العلمي، فضلا عن السياسة المالية والسياسة النقدية.

ثانيا: لماذا تعتبر استراتيجية التنمية الصناعية السليمة أحد محركات التغيير

- تُستخدم استراتيجيات التنمية الصناعية من قبل مختلف الدول في العالم بهدف إحداث تغير هيكلي مستمر بما يحقق أفضل استخدام للموارد يستجيب للتطورات المحلية والعالمية ويتحقق من خلالها طفرات تنموية للوصول إلى الهدف الدائم "التنمية المستدامة".
- لاستراتيجيات التنمية الصناعية تأثير على كافة الأنشطة الاقتصادية، من خلال الترابطات مع باقي الأنشطة بما في ذلك الأنشطة الزراعية والتعدينية.
- فيما يخص الاقتصاد المصري، بالرغم من أن مصر قامت بوضع العديد من استراتيجيات التنمية الصناعية منذ ستينيات القرن العشرين استهدفت تحقيق التصنيع بالأساس (بمعنى إحداث تحول هيكلي نحو الصناعة التحويلية)، إلا أن الغالبية العظمى من تلك الاستراتيجيات المتعاقبة لم توضع على أسس سليمة، فكانت في أغلبها تتسم بالعمومية الشديدة، وبالتالي يتم تنفيذ مجموعة من الإجراءات المتفرقة. هذا بالإضافة إلى عدم الاستمرارية في تنفيذ استراتيجية التنمية الصناعية حتى الانتهاء من تحقيق أهدافها، حيث يتم البدء من نقطة الصفر مع تغيير شخص الوزير المختص. وقد نتج عن ذلك عدم قدرة مصر على إحداث طفرة حقيقية في التنمية الصناعية بالدخول في المراحل الأعلى من التصنيع، ليستقر نصيب الصناعة التحويلية من الناتج المحلي الإجمالي ما بين ١٥%-١٧% منذ ثمانينيات القرن العشرين مع ثبات هيكلها لتتركز الصناعة التحويلية في الصناعات الاستهلاكية والصناعات الوسيطة.
- هناك حاجة ماسة لمراجعة أسلوب وضع وتنفيذ استراتيجية التنمية الصناعية في مصر؛ حيث إن الاستمرار في الممارسات السابقة لن يسفر عن نتيجة مختلفة، ناهيك عن عدم القدرة على مواجهة تحديات الدخول في الثورة الصناعية الرابعة، والاتجاهات العالمية للاعتماد على الخدمات مرتفعة القيمة المضافة.

ثالثا: استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب أفريقيا[1]

1-3 مبادئ استراتيجية التنمية الصناعية

تنطلق استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب إفريقيا من عدد من المبادئ الأساسية ألا وهي:

1. لا يمكن وضع استراتيجية للتنمية الصناعية بدون توافر الأسس الاقتصادية اللازمة بالفعل على مستوى الاقتصاد الكلي وهي:
   - مناخ اقتصادي كلي يتسم بالاستقرار
   - المهارات والتعليم اللازمين للتصنيع

1 تم استخلاصها وتحليلها من واقع استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب إفريقيا.

- البنية التحتية التقليدية والحديثة
- الابتكار والتكنولوجيا

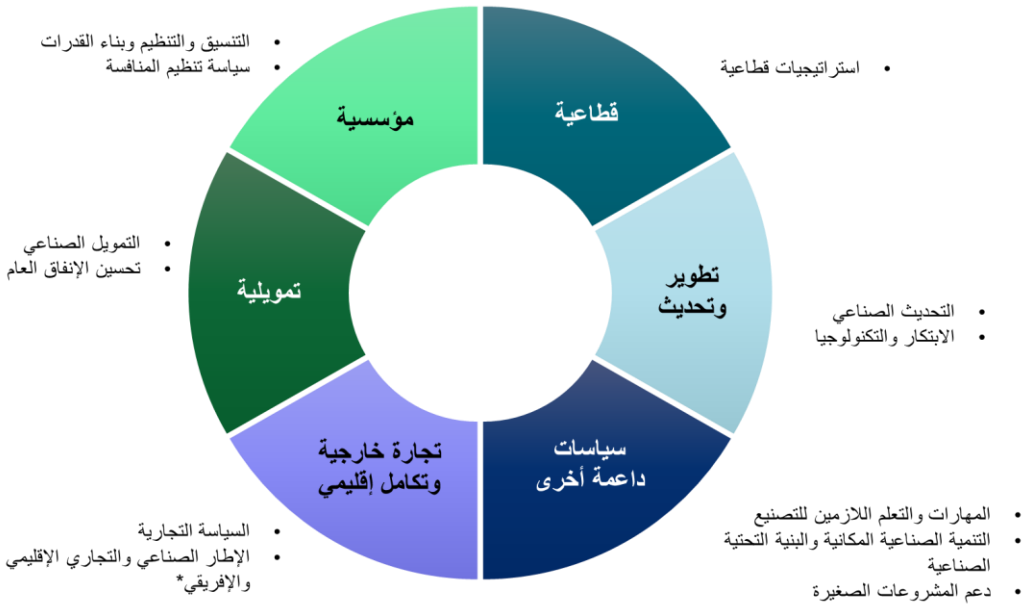
2. تركيز السياسة الصناعية وتنفيذها يقوم على الاقتصاد الجزئي (على مستوى المنشأة) وبالتالي تعزيزه يمثل محور أساسي.
3. الإدراك التام بأن تنفيذ استراتيجية التنمية الصناعية لا يقع على عاتق الإدارة المعنية بالصناعة والتجارة فقط إنما هي مهمة الحكومة بأكملها.
4. لا يمكن نجاح استراتيجية التنمية الصناعية بدون إطار مؤسسي داعم للتنفيذ.
5. الاستخدام الفعال للإنفاق الحكومي لتحقيق أهداف التنمية الصناعية، بمعنى تجاوب الإنفاق الحكومي بشكل كامل وسلس لمتطلبات التنمية الصناعية، هذا بالإضافة إلى حسن استخدام آلية المناقصات الحكومية الخاصة بالتوريد.
6. لا يمكن تحقيق المستهدفات بشكل كامل وسليم بدون الاتساق والتكامل ما بين السياسات العامة - التي يستفيد منها القطاع الصناعي بأكمله - والسياسات القطاعية.

2-3 محاور استراتيجية التنمية الصناعية

ترتكز استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب أفريقيا على ١٢ محورا استراتيجيا، يمكن تجميعهم في ست مجموعات على النحو الموضح في الشكل رقم 4-1.

وبالرغم من عدم اختلاف المسميات العامة لأي استراتيجية للتنمية الصناعية، إلا أن النجاح في تنفيذ هذه الاستراتيجية يرتبط بوجود مجموعة من الأسس التنفيذية. ويعد توافر تلك الأسس هو ما يميز استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب إفريقيا على النحو الموضح في الجدول 4-1.

الشكل 4-1: المحاور الأساسية لاستراتيجية التنمية الصناعية في جنوب أفريقيا



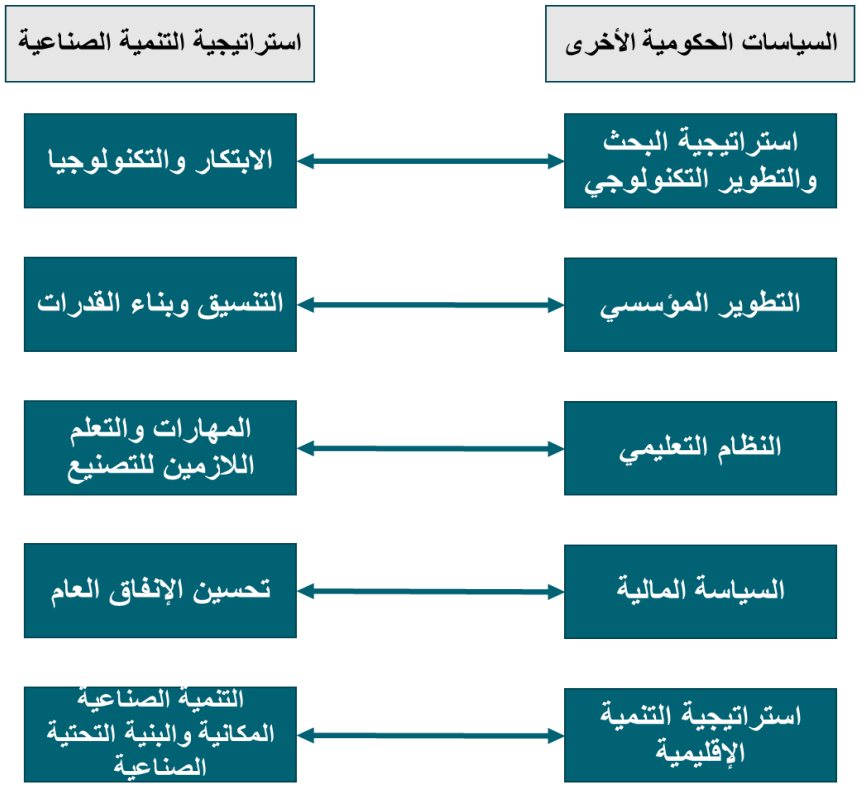
المصدر: إعداد المركز من واقع استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب إفريقيا.
* تكامل إقليمي (الذي تهتم به الدولة).

الجدول 4-1: توفر الأسس التنفيذية للنجاح في استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب أفريقيا

أسس النجاح	المعنى	استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب أفريقيا
الديناميكية	قدرة الاستراتيجية على التوائم مع المستجدات المحلية والعالمية	• يتم وضع الاستراتيجية بشكل ديناميكي، حيث توضع الأسس والمعايير العامة التي يتم بناء عليها وضع البرامج التنفيذية والاستراتيجيات القطاعية، بالإضافة إلى أسس التقييم والمتابعة، مع ترك تحديد القطاعات والبرامج التنفيذية والمستهدفات المحددة للخطط السنوية التفصيلية في نفس الإطار الثابت من الأسس والمعايير. • تُراجع الخطط السنوية في ضوء ما تم تحقيقه في السنوات السابقة، والتطورات المحلية والعالمية، ويتم البناء عليها في وضع خطط العمل التالية.
التناول الشامل	التناول الشامل لكافة عناصر الضعف وعلى كافة المستويات (المستوى الكلي، والقطاعي، والجزئي (المنشآت))	• بالرغم من أن الاستراتيجية تعتمد في تنفيذها على التدخلات على مستوى المنشآت، إلا أن هناك بعض البرامج التي يتم تنفيذها على المستوى الكلي مثل توفير البنية التحتية، والمستوى القطاعي مثل إنشاء بنية تحتية قطاعية متخصصة، والتدريب وتحسين المهارات اللازمة لصناعات بعينها بشكل مترابط ويغطي كل المجالات.
التكامل	التكامل بين محاور الاستراتيجية مع السياسات الحكومية الأخرى	• يوضح الشكل 4-2 الترابط بين استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب إفريقيا والسياسات الحكومية الأخرى، فعلى سبيل المثال فيما يخص السياسة المالية هناك استجابة تامة لاحتياجات التنمية الصناعية، ويتم وضعها بأسلوب يحقق زيادة فعالية الإنفاق الحكومي. كما تحدد استراتيجية البحث والتطوير الوطنية الخاصة بوزارة العلوم والتكنولوجيا الإطار الشامل للتدخلات التكنولوجية في القطاع الصناعي، لا سيما في الجانب البحثي. • يوضح الشكل 4-3 التكامل بين محاور الاستراتيجية؛ فعلى سبيل المثال، يوجد برامج تمويلية مخصصة لخدمة أهداف الاستراتيجيات القطاعية، والتحديث الصناعي، ودعم المشروعات الصغيرة.
المعلومات	بناء القرارات على معلومات دقيقة ومحدثة	يتم وضع كل برنامج من البرامج التنفيذية بناء على معلومات تفصيلية محدثة عن كل الأبعاد، وتحليل متعمق لكافة المشاكل والحقائق.
الأطر الداعمة	وجود أطر داعمة ملائمة ومفعلة، وتحديدا، الأطر المؤسسية والتمويلية	الإطار المؤسسي: تحقيق التنسيق بين المؤسسات الحكومية على كافة المستويات مما يتحقق من خلاله الحوكمة وسهولة الإجراءات، فضلا عن التطوير الدائم في الإطار المؤسسي سواء من خلال إنشاء مؤسسات جديدة، و/أو تعزيز التشريعات. الإطار التمويلي: السلاسة في تصميم البرامج التمويلية وتنوعها وتعدد مصادرها بما يضمن تحقيق المستهدفات.
خطط تنفيذية سمارت (SMART)	بمعنى أنها: • محددة (Specific): تستهدف تحسين مجال محدد وواضح • قابلة للقياس والتقييم (Measurable): لكل مستهدف يوجد مؤشرات أداء واضحة قابلة للقياس حتى يمكن المتابعة وتقييم الأداء وتغييره عند الضرورة • تحدد جهات التنفيذ (Assignable) • واقعية (Realistic): يتم تحديد الأهداف بشكل واقعي في ضوء الموارد المتاحة • محددة زمنيا (Time Related): تحدد توقيت تحقيق الأهداف	تعتمد الاستراتيجية في تنفيذها على خطط عمل تفصيلية، ويتضمن لكل برنامج من البرامج التنفيذية مؤشرات أداء واضحة ومحددة وقابلة للقياس يتم بناء عليها عملية التقييم والمراجعة، مع تحديد الجهة القائمة على التنفيذ والإطار الزمني للتنفيذ.

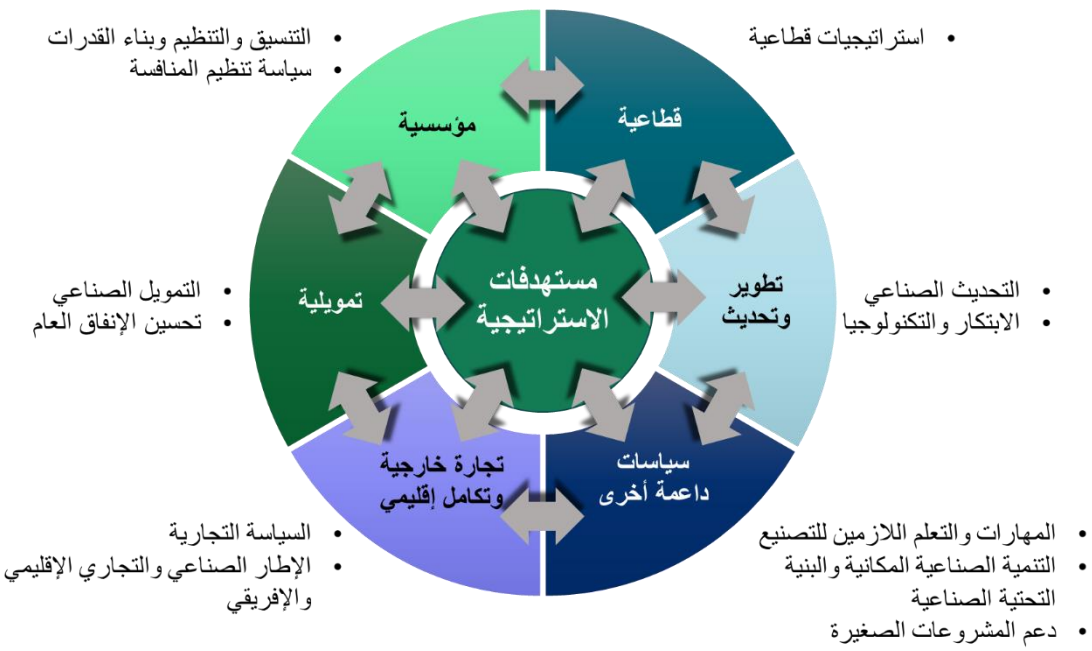
المصدر: تحليل المركز المصري للدراسات الاقتصادية من واقع استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب إفريقيا.

الشكل 4-2: الترابط بين استراتيجية التنمية الصناعية والسياسات الحكومية الأخرى



المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية من واقع استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب إفريقيا.

الشكل 4-3: التكامل بين كافة محاور الاستراتيجية داخل استراتيجية التنمية الصناعية



المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية من واقع استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب إفريقيا.

رابعا: استراتيجية التنمية الصناعية في مصر

نعرض فيما يلي المحاور العامة لاستراتيجية التنمية الصناعية في مصر وبرامجها التنفيذية، والمستخلصة من عدد من الوثائق الحكومية التي تعرضت لجوانب الموضوع[2] - وإن لم تتطابق مع كل وثيقة على حده - علما بأن آخر استراتيجية للتنمية الصناعية مُعلنة من قِبل وزارة التجارة والصناعة تم إطلاقها عام ٢٠١٦ تحت عنوان "استراتيجية وزارة التجارة والصناعة لتعزيز التنمية الصناعية والتجارة الخارجية ٢٠١٦-٢٠٢٠". ونظرا لعدم وضوح الموقف التنفيذي لتلك الاستراتيجية فقد قمنا هنا بالتركيز على البرامج التي جاءت في الخطة السنوية للعام 2021/2020 وذلك على اعتبار أنها تعكس ما يتم تنفيذه على أرض الواقع.

تقوم استراتيجية التنمية الصناعية على سبعة محاور استراتيجية أساسية، يلخصها الجدول 4-2.

الجدول 4-2: ملخص استراتيجية التنمية الصناعية في مصر

المحور	البرامج التنفيذية
التنمية الصناعية	• تحفير الاستثمار الصناعي: من خلال التوسع في منح التراخيص الصناعية وإنشاء المجمعات الصناعية. • تحسين تنافسية القطاع الصناعي: من خلال تطبيق عدد من البرامج التي تستهدف زيادة الجودة والتوافق مع المواصفات القياسية العالمية، والتوسع في مراكز خدمات ما بعد البيع المعتمدة. • استغلال الطاقات الإنتاجية المتعطلة: من خلال إقالة المصانع والمشروعات المتعثرة والتوسع في الإنتاج المدني للمصانع الحربية بعد إعادة هيكلتها واستخدام الطاقات الإنتاجية الفائضة بها في تلبية احتياجات السوق المحلي.
تعزيز التجارة الخارجية	• **زيادة القدرة التنافسية للصادرات: من خلال زيادة عدد الشركات المستفيدة من برنامج رد أعباء الصادرات.**
تطوير منظومة التعليم الفني والتدريب المهني	• **تطوير منظومة التدريب الصناعي: من خلال تطوير مراكز التدريب، ورفع الكفاءة المهنية للمدربين.**
تنمية المشروعات الصغيرة	تقوم الاستراتيجية الوطنية والخطة التنفيذية للمشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر وريادة الأعمال (٢٠١٨-٢٠٢٢) على المحاور التالية: • البيئة القانونية والتنظيمية • الحصول على التمويل • تشجيع ريادة الأعمال • الصادرات والاندماج في سلاسل القيمة المحلية والعالمية • خدمات تنمية الأعمال
العمل على تحسين بيئة الأعمال	• الإصلاح الضريبي والجمركي • الإصلاح الإداري والمؤسسي • التمويل الصناعي • فض المنازعات • حماية الصناعة الوطنية
إعادة هيكلة شركات قطاع الأعمال العام	حصر الأصول غير المستغلة وتفعيل إجراءات مبادلتها مقابل مديونيات لهذه الشركات لعدد من الجهات فضلا عن طرح بعض حصص الشركات بالبورصة.

المصدر: تحليل المركز المصري للدراسات الاقتصادية من واقع الخطة الخمسية متوسطة المدى للتنمية المستدامة 2019/2018-2021/2020، والخطة السنوية للعام 2021/2020.

2 تضم تلك الوثائق استراتيجية التنمية الصناعية الصادرة عن وزارة التجارة والصناعة عام ٢٠١٦، الخطة الخمسية متوسطة المدى للتنمية المستدامة 2021/2020-2019/2018، والخطة السنوية للعام 2021/2020 والصادرة عن وزارة التخطيط، والاستراتيجية الوطنية والخطة التنفيذية للمشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر وريادة الأعمال.

خامسا: أوجه القصور في استراتيجية التنمية الصناعية

في البداية تجدر الإشارة إلى إنه بالرغم من تشابه الوثائق الحكومية التي تعرضت لاستراتيجية التنمية الصناعية في ملامحها العامة، إلا إنه بمقارنة تفاصيل ما ورد في كل وثيقة، لوحظ وجود بعض الاختلافات بين هذه الوثائق ولا سيما بين الخطة الخمسية متوسطة المدى للتنمية المستدامة 2019/2018-2021/2020، والخطة السنوية الصادرة عن وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية والتي يفترض أن تكون خطة تنفيذية سنوية لما ورد في الخطة الخمسية، حيث تضمنت الخطة الخمسية عددا من البرامج التي لا يوجد انعكاس لها في الخطة السنوية، كما تضمنت تلك الأخيرة بعض العناصر التي لم يرد ذكرها في الخطة الخمسية، فضلا عن اختلاف مستوى التفصيل الوارد في كل محور من المحاور ما بين العمومية الشديدة وغياب أي مؤشرات أداء في بعض المحاور في مقابل وجود مؤشرات أداء كمية محددة في محاور أخرى. وهو ما يصعب معه تحديد المحاور الفعلية للاستراتيجية، ناهيك عن متابعة التطور في البرامج التنفيذية، ما يعكس في النهاية وجود خلل في الأسس التي تقوم عليها استراتيجية التنمية الصناعية في مصر.

وسوف نقوم فيها يلي بعرض أوجه القصور في استراتيجية التنمية الصناعية في مصر بالرجوع إلى تجربة جنوب إفريقيا فيما يتعلق بالمحاور والأسس التنفيذية اللازمة لنجاح الاستراتيجية، وسوف نختتم ببعض الملاحظات المحددة والهامة فيما يخص أسلوب التعامل مع استراتيجية التنمية الصناعية في مصر.

1-5 الأسس التنفيذية التي تقوم عليها الاستراتيجية

على النقيض من استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب إفريقيا التي تتمتع بجميع الأسس التنفيذية اللازمة لنجاحها والوارد ذكرها سابقا، تعاني استراتيجية التنمية الصناعية في مصر من شبه الغياب التام لجميع تلك الأسس التنفيذية على النحو الموضح في الجدول 4-3.

الجدول 4-3: مدى توفر الأسس التنفيذية للنجاح في استراتيجية التنمية الصناعية في مصر

أسس النجاح	استراتيجية التنمية الصناعية في مصر
الديناميكية	لا تتمتع الاستراتيجية المصرية بالديناميكية المطلوبة، ويرتبط ذلك في جانب منه بغياب المعايير والأسس العامة التي تضمن المراجعة المستمرة للخطط والبرامج التنفيذية في ضوء التطورات المحلية والعالمية فضلا عن التطور في تنفيذ الاستراتيجية والمرحلة التنموية التي تمر بها الدولة، مما يُفقد الاستراتيجية الديناميكية المطلوبة.
التناول الشامل	بالرغم من أن استراتيجية التنمية الصناعية في مصر تتضمن معظم العناوين الأساسية التي يجب أن تتضمنها أي استراتيجية للتنمية الصناعية، إلا أنها لا تزال تفتقر إلى التناول الشامل، حيث يغيب عنها بعض الأبعاد الهامة كما سيتضح في الجدول 4-4، فضلا عن أنه داخل كل محور لا يتم التعرض لكافة الجوانب المرتبطة بهذا المحور؛ حيث يتم التركيز على ما يقع تحت المظلة المباشرة لوزارة التجارة والصناعة، فضلا عن الضعف الشديد في الإجراءات على مستوى القطاعات نتيجة غياب الاستراتيجيات القطاعية.
التكامل	لا يوجد تكامل أو ترابط بين المحاور المختلفة للاستراتيجية، إنما يتم التعامل معها كجزر منعزلة تُطبق من قبل مختلف الهيئات. كما لا يوجد تكامل بين استراتيجية التنمية الصناعية وباقي استراتيجيات التنمية التي تتبناها الحكومة ولاسيما فيما يخص التعليم الفني والتدريب المهني والبحث العلمي، واستراتيجية التنمية الزراعية والمعدنية، وخطط الدولة الخاصة بالطرق والبنية التحتية وغيرها من الجوانب.
المعلومات	بخلاف التحديات المزمنة التي تعاني منها الصناعة المصرية، ليس واضحا إلى أي مدى تعتمد الاستراتيجية على معلومات دقيقة حول عناصر المنظومة الصناعية المختلفة ولا سيما في ظل غياب مؤشرات الأداء القابلة للقياس عن العديد من البرامج.

أسس النجاح	استراتيجية التنمية الصناعية في مصر
الأطر الداعمة	الإطار المؤسسي[3] جهود محدودة لتطوير الإطار المؤسسي (في معظمها جهود نحو الميكنة وتقليص الوقت اللازم لإتمام الإجراءات بدون إصلاحات مؤسسية[4]) مع عدم وجود قدر كافٍ من التنسيق سواء بين الهيئات التابعة لوزارة التجارة والصناعة، أو بين وزارة التجارة والصناعة والوزارات والجهات الأخرى. الإطار التمويلي: • تمويل عام وغير مرتبط بالقطاعات المستهدفة، أو بتحقيق أهداف محددة، تلعب فيه وزارة المالية دورا أكبر بكثير من الوزارات الفنية على عكس المتعارف عليه في الدول الأخرى5. • غياب الشفافية فيما يتعلق بمدة توفر التمويل، وشروطه. • غياب المتابعة والتقييم فيما يخص فعالية هذا التمويل. • ضعف وعدم استمرارية تمويل بعض البرامج مما يضعف من فعاليتها (مثال: برنامج رد أعباء الصادرات)[6].
خطط تنفيذية سمارت (SMART)	بالرغم من وجود خطط عمل سنوية، إلا أن هناك اختلاف كبير بين البرامج التنفيذية فيما يتعلق بوجود مستهدفات محددة، وقابلة للقياس، ومدى واقعيتها ولا يحدد أي منها جهة التنفيذ. فبالرغم من وجود بعض مؤشرات الأداء لبعض البرامج، إلا إنها تقتصر على البرامج التي ترتبط بالخطة السنوية للجهات القائمة على التنفيذ، مثل تخصيص الأراضي وعدد المتدربين في مراكز التدريب. إلخ، أما في الغالبية العظمى من البرامج فتغيب عنها مؤشرات الأداء القابلة للقياس. وفي جميع الأحوال لا يتم استخدام مؤشرات الأداء في تطوير البرامج والسياسات. وهو ما ينعكس في النهاية في تكرار بعض المستهدفات من خطة تنفيذية لأخرى كما هو الحال فيما يخص المستهدفات الخاصة بالمناطق الصناعية[7].

المصدر: تحليل المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

2-5 مقارنة بين محاور العمل لاستراتيجية التنمية الصناعية في كل من مصر وجنوب أفريقيا

بمقارنة المحاور الأساسية لاستراتيجية التنمية الصناعية في كل من مصر وجنوب إفريقيا يُلاحظ غياب أو الضعف الشديد لبعض المحاور الهامة في استراتيجية التنمية الصناعية في مصر وتحديدا ما يرتبط بالبحث العلمي والابتكار، وتوفير المهارات اللازمة للتنمية الصناعية، والتطوير المؤسسي. أما عن باقي المحاور فبالرغم من التعرض لها في استراتيجية التنمية الصناعية في مصر، إلا إنه يشوبها الكثير من أوجه القصور التي تحد من فعاليتها كما هو موضح في الجدول 4-4.

الجدول 4-4: مقارنة بين محاور استراتيجية التنمية الصناعية في كل من مصر وجنوب أفريقيا

المحور	جنوب أفريقيا	مصر
السياسة التجارية	• التنوع في أدوات السياسة التجارية لخدمة أهداف التنمية الصناعية وزيادة الصادرات. • التنسيق بين السياسات التجارية والسياسات القطاعية. • تتضمن السياسات الخاصة بالاستثمار الأجنبي المباشر بهدف الربط مع السياسات الأخرى.	• ضعف السياسة التجارية، ففي جانب التعريفة الجمركية يُلاحظ الجمود في استخدام التعريفة الجمركية مما ينتج عنه إما الحماية المبالغ فيها على نحو يؤثر سلبا على جانب الجودة، أو زيادة الواردات وعدم قدرة المنتج المحلي على المنافسة. • وفيما يخص أدوات تحفيز الصادرات فهي تقتصر على برنامج رد الأعباء الذي لم يتغير بالرغم من أوجه القصور الموجودة فيه8، فضلا عن عدم التفرقة عند معالجة المشاكل التي تتعرض لها الصادرات بين الأحجام المختلفة للمنشآت وموقعها. • لا تتعرض السياسة التجارية لبند الاستثمار الأجنبي المباشر كما يحدث في جنوب إفريقيا ولكن يتم تناوله بشكل متفرق من مختلف الجهات وبطريقة غير متكاملة.

3 لمزيد من التفاصيل حول الإصلاح المؤسسي في مصر يمكن الرجوع إلى دراسة (عبد اللطيف ٢٠٢٠).
4 ميكنة وليس تحول رقمي (Automation not digitalization).
5على سبيل المثال فيما يخص برنامج رد أعباء الصادرات لا يوجد سيطرة لوزارة التجارة والصناعة على المخصصات المالية للبرنامج؛ حيث تحصل وزارة التجارة والصناعة على تلك المخصصات بشكل دوري بناء على طلب مقدم إلى وزارة المالية للحصول على موافقتها على تلك المخصصات وصرفها.
6 لمزيد من التفاصيل، يمكن الرجوع إلى منظومة رد أعباء الصادرات، رأي في أزمة، العدد ٢٦، أو الفصل الثالث من هذا الكتاب.
7 على سبيل المثال ظهرت في كل من الخطة السنوية للعام 2020/2019 والخطة السنوية للعام 2021/2020 نفس المستهدفات فيما يخص المناطق الصناعية دون توضيح ما تحقق على أرض الواقع في سنة 2020/2019.

المحور	جنوب أفريقيا	مصر
المهارات والتعليم اللازمين للتصنيع	• العمل على تحقيق التكامل بين التنمية الصناعية ومخرجات منظومة التعليم الفني والتدريب المهني.	• شبه الانفصال التام بين استراتيجية التنمية الصناعية وأي جهود للدولة لتطوير التعليم الفني والتدريب المهني، فبالرغم من الإشارة إلي برنامج تطوير التعليم الفني والتدريب المهني في إطار الخطة الخمسية، إلا إنه تنفيذيا تم الاقتصار على تطوير عدد من مراكز التدريب المهني التابعة لوزارة الصناعة، وليس من الواضح إلى أي مدى يتم الرجوع للمجتمع الصناعي لتحديد احتياجاته.
التحديث الصناعي	• يقوم على أساس سد الفجوات مع أفضل الممارسات على المستوى المحلي والدولي. • يأخذ في الاعتبار كافة أبعاد التحديث الصناعي: التحديث داخل الشركات (المنتجات والعمليات الإنتاجية وسلسلة القيمة)، البنية التحتية التكنولوجية (على مستوى القطاع)، والمواصفات والجودة. • الحرص على توفير التمويل اللازم للبنية التحتية القطاعية المتخصصة.	• يتم من خلال عدد محدود من البرامج المنفذة من خلال مركز تحديث الصناعة بدون خطة محددة وتوجه محدد ولا رابطة بالقطاعات المستهدفة حيث يتم تنفيذ تلك البرامج بناء على طلب المنشأة، وتتوقف مدى فعاليتها على كفاءة عملية التنفيذ. • محدودية الاهتمام بالبنية التحتية التكنولوجية المتخصصة وضعف تمويلها.
الابتكار والتكنولوجيا	• التنسيق التام بين استراتيجية التنمية الصناعية واستراتيجية الدولة للبحث العلمي، والتعاون بين الوزارتين المعنيتين في هذا الشأن. • الحرص على التطبيق التجاري للاختراعات. • تعزيز قانون حماية حقوق الملكية الفكرية.	• بالرغم من الإشارة إلى برنامج تشجيع الابتكار وربط الصناعة بالبحث العلمي في إطار الخطة الخمسية، إلا أن ما تم ذكره يتسم بالضعف الشديد، ولا يوجد له أي انعكاسات في الخطة السنوية. • ضعف منظومة حماية حقوق الملكية الفكرية.
سياسة المنافسة وتنظيم القطاعات	• اعتبار سياسة المنافسة جزءا لا يتجزأ من السياسة الصناعية.	• الغياب التام لهذا المحور في استراتيجية التنمية الصناعية المُطبقة، والتعامل مع سياسة المنافسة ومنع الاحتكار بشكل منفصل عن الاستراتيجية.
تحسين الإنفاق العام	• الربط بين الإنفاق العام ومستهدفات التنمية الصناعية. • تطوير أدوات مبتكرة للاستفادة من الإنفاق العام في تحقيق أهداف التنمية الصناعية. • كافية التمويل لتحقيق أهداف التنمية الصناعية	• تحكم السياسة المالية في تحديد مستهدفات التنمية الصناعية. • ضعف التمويل المُخصص من ميزانية الدولة. • ضعف منظومة تفضيل المنتج المحلي والتي تعمل من خلال القانون رقم ٥ لسنه ٢٠١٥؛ حيث إن هناك حاجة ماسة لمراجعة هذا القانون وخاصة في ظل عدم تحقيقه للأهداف المرجوة منه9.
التنمية الصناعية المكانية[10] والبنية التحتية الصناعية (Spatial industrial development and industrial (infrastructure	• هناك ارتباط وثيق بين خطط التنمية الإقليمية والتنمية الصناعية المكانية. • استخدام البنية التحتية الصناعية كوسيلة لتحقيق التنمية الصناعية المكانية • دعم مجموعة من أنواع مختلفة من البنى التحتية الصناعية، مناطق التنمية الصناعية، والمجمعات الصناعية، ومدن التكنولوجيا المتقدمة والعلوم، والبنية التحتية التحفيزية الخاصة بكل مشروع علي سبيل المثال مرافق سلسلة التبريد اللازمة لعمل أنواع معينة من أنشطة التصنيع الزراعي.	• ضعف التنسيق بين استراتيجيات التنمية الإقليمية وخطط توزيع وتنمية المناطق الصناعية وتوفير التمويل اللازم لتنميتها. • اقتصار التنمية الصناعية على إنشاء مناطق صناعية أو مجمعات وعدم تبني الأنواع الأخرى مثل المناطق الصناعية المتخصصة والمدن التكنولوجية المتقدمة ذات الروابط الإنتاجية والخدمية11. • تعدد الجهات المسؤولة عن المناطق الصناعية12. • الاهتمام بالبنية التحتية العامة فقط ولا يوجد اهتمام كافي لتوفير البنية التحتية في المناطق الصناعية في الأقاليم المختلفة، وبالتالي عدم القدرة على جذب الاستثمارات إليها لعدم استكمال المرافق13.

8 لمزيد من التفاصيل، يمكن الرجوع إلى منظومة رد أعباء الصادرات، رأي في أزمة، العدد ٢٦، أو الفصل الثالث من هذا الكتاب.
9 يدل على ذلك الزيادات الضخمة في الاستيراد من الجهات الحكومية نفسها لمنتجات موجودة محليا.
10 يُقصد بالتنمية الصناعية المكانية تحقيق التنمية الصناعية في التجمعات الصناعية التقليدية أو في المناطق الأقل نموا والتي يمكن تنميتها من خلال تشجيع النشاط الصناعي فيها.
11 المدن التكنولوجية القائمة حاليا تعتبر مشاريع غير مكتملة لغياب الروابط مع القطاع الإنتاجي والخدمي.
12 تضم تلك الجهات هيئة التنمية الصناعية وهيئة المجمعات العمرانية والمحافظات.
13 عدم استكمال المرافق يعكس ضعف التنسيق مع الجهات المسؤولة عن تلك المرافق.

المحور	جنوب أفريقيا	مصر
دعم المنشآت الصغيرة	• العمل على تحقيق التنسيق التام بين كافة السياسات في تحقيق المستهدفات المرتبطة بالمنشآت الصغيرة.	• بالرغم من محاولة توحيد الجهود لخدمة المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر من خلال إصدار القانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢٠، إلا أنه لاتزال هناك بعض عناصر الضعف الواضحة في المنظومة الداعمة لتلك المجموعة من المنشآت على نحو قد يحد من فاعلية هذا القانون. وفي مقدمة هذه العناصر، عدم وضوح آليات التنسيق بين جهاز تنمية المشروعات وغيره من الجهات التي تقوم بتبني برامج لتنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر، فضلا عن غياب قاعدة المعلومات التفصيلية عن تلك النوعية من المشروعات والتي لا يمكن التعامل معها بدون وجودها. • وأخيرا بالرغم من اتساق تعريف المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر مع تعريف البنك المركزي، إلا أنه أُسقط منه معيار العمالة، مما يغير عمليا التعريف، كما أنه أشار إلى أرقام محددة فيما يخص حجم الأعمال، ورأس المال المدفوع مما يضع التعريف في مأزق عند تغيير القيم في تعريف البنك المركزي ويؤدي ذلك إلى عدم القدرة على وضع تصنيف منتظم ومتابعة التغير في أحجام المنشآت.
الإطار الصناعي والتجاري الإقليمي	• وضع إطار متكامل للتعاون الصناعي والتجاري مع القارة الإفريقية وهي الإقليم الذي تركز جنوب إفريقيا عليه. • تعزيز التصنيع والتكامل الاقتصادي من منطلق التكامل في إطار سلاسل القيمة الإقليمية.	• برامج متفرقة غير مكتملة تقتصر على الشق التجاري ويغيب عنها الشق التصنيعي والاستثماري وما يرتبط بها من سياسات تحفيزية لتعزيز التعاون مع الامتدادات الإقليمية لمصر.
التنسيق والتنظيم وبناء القدرات لتنفيذ استراتيجية التنمية الصناعية	• الإدراك التام بأن تنفيذ استراتيجية تنمية صناعية فعالة لا يقع فقط على الإدارة المسؤولة عن الصناعة والتجارة داخل الحكومة، ومن ثم فإن التنسيق بين كافة الإدارات الحكومية هو ضرورة ملحة. • تعزيز التنظيم والقدرات الحكومية وخاصة في وزارة التجارة والصناعة.	• يتم إعداد وتنفيذ استراتيجية التنمية الصناعية من قِبل وزارة التجارة والصناعة وهيئاتها منفردة، وبحد أدنى من التنسيق مع الوزارات الأخرى، وهذا هو أحد الأسباب الأساسية وراء فشل تحقيق المستهدفات من خلال البرامج المختلفة. • محدودية التطوير المؤسسي داخل الحكومة بشكل عام بجوانبه المكتملة شاملا على سبيل المثال تنظيم الإدارات وتنمية قدرات العاملين على كافة المستويات (الحكومة المركزية والإدارات المحلية)، وتكامل الاختصاصات بين مختلف الجهات الحكومية. • محدودية التطوير المؤسسي داخل وزارة التجارة والصناعة، ولا سيما فيما يتعلق بإعادة هيكلة الهيئات التابعة والتغيير الجذري في أسلوب عملها بما يمكنها من القيام بأدوارها في تحقيق التنمية الصناعية. • على سبيل المثال برغم أن القانون الخاص بهيئة التنمية الصناعية رقم 95 لسنة 2018 قد منحها العديد من الاختصاصات وفي مقدمتها إعداد دراسات ومخططات التنمية الصناعية قطاعيا وجغرافيا ومتابعة وتشجيع تنفيذها، مازالت أنشطة الهيئة العامة للتنمية الصناعية تتركز في منح التراخيص وإنشاء المناطق الصناعية دون النواحي الأخرى المرتبطة بالتنمية الصناعية.14 كما تقوم بدورها بمعزل عن أنشطة الأجهزة الأخرى داخل الوزارة، والوزرات الأخرى.

المصدر: تحليل المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

14 لمزيد من التفاصيل حول تقييم دور هيئة التنمية الصناعية يمكن الرجوع إلى دراسة (المركز المصري للدراسات الاقتصادية 2021) حول التنمية الصناعية في مصر والدروس المستفادة من خبرات الماضي والتجارب الدولية.

3-5 ملاحظات محددة فيما يخص استراتيجية التنمية الصناعية في مصر

بالرغم من عدم وجود إشارة صريحة لمبادئ بعينها تقوم عليها الاستراتيجية إلا أنه من واقع ما يتم تنفيذه يُلاحظ أن المبدأ الأساسي الذي تقوم عليه الاستراتيجية هو معالجة جزئية ووقتية لبعض المشاكل والتحديات (Firefighting) ومواجهة بعض الأزمات التي تظهر نتيجة تغير الأوضاع العالمية أو المحلية ويترتب على ذلك:

- غياب البوصلة، فما يتم تنفيذه على أرض الواقع لا يؤدي إلى تحقيق الرؤية المستقبلية لقطاع الصناعة والتي تم تحديدها في استراتيجية ٢٠٣٠ [15].
- استمرار الأسباب الرئيسية (Root Causes) وراء التحديات المزمنة التي تعاني منها الصناعة.
- ظهور مشاكل جديدة نتيجة التركيز على الحلول الجزئية والتوقيتات التي تتم بشكل منفصل عن الإطار العام.

وبالرغم من وجود بعض الجهود نحو تطوير أسلوب وضع وتنفيذ استراتيجية التنمية الصناعية، إلا إن هذه المحاولات لاتزال يشوبها العديد من أوجه القصور. فعلى سبيل المثال فيما يخص تحديد القطاعات التي سيتم التركيز عليها والموضحة في الجدول 4-5، بالرغم من أن الهدف الأساسي من تحديد تلك الصناعات هو محاولة التغلب على أحد التحديات الأساسية التي تواجه الصناعة المصرية وهو ضعف القيمة المضافة وثبات هيكلها، إلا أنه من غير المتوقع أن يتحقق هذا الهدف بشكل حقيقي على أرض الواقع لعدم وجود قواعد عامة تحكم وضع استراتيجيات التنمية القطاعية، فمن المتوقع ألا يتم بعض التغييرات الجزئية المحدودة وذلك للأسباب التالية:

- الضعف في معايير اختيار القطاعات: حيث تتسم تلك المعايير بأنها:

  - معايير أُحادية الاتجاه ومتداخلة: فيلاحظ مثلا عند تحديد القطاعات التي أظهر فيروس كورونا ضرورة الإسراع في تنميتها تم التركيز على الصناعات التي ظهرت فيها زيادة في الطلب فقط مع عدم الانتباه للمشاكل التي تعاني منها نفس الصناعة أو الصناعات الأخرى حتى لو كان حل هذه المشاكل سيساهم بشكل فعال في زيادة الإنتاج والتشغيل والتصدير.
  - معايير شديدة العمومية: حيث ينطبق كل معيار على مجموعة كبيرة جدا من الصناعات، وبالتالي عدم وضوح الأسباب الكامنة وراء اختيار تلك الصناعات دون غيرها من الصناعات التي ينطبق عليها المعيار.

- عدم وجود أي انعكاس لهذا التحديد القطاعي على المحاور الأخرى للاستراتيجية، وهو نتيجة مباشرة للغياب التام لاستراتيجيات التنمية القطاعية التي تقوم على دراسات تفصيلية تتطرق إلى السياسات المطلوبة في المحاور الأخرى لكل من استراتيجية التنمية الصناعية وبرنامج الحكومة بصفة عامة، ويُستثنى من هذا التعميم استراتيجية تنمية قطاع السيارات التي تحظى باهتمام خاص.

الجدول 4-5: القطاعات محل تركيز استراتيجية التنمية الصناعية في مصر

المعيار	الصناعة
القطاعات التي أظهر فيروس كورونا ضرورة الإسراع في تنميتها	• الصناعات الدوائية والمنتجات العلاجية والوقائية.
الصناعات التي تلبي الطلب المحلي كبديل للواردات	• صناعة الغزل والنسيج • الصناعات الهندسية • الصناعات الغذائية
الصناعات التي توفر مستلزمات الإنتاج للصناعات المراد تنميتها (تعميق التصنيع المحلي)	• استخلاص الزيوت من النباتات العطرية • صناعة البليت لمصانع الحديد والصلب والمواد العازلة للأسقف والألياف الزجاجية • الألواح والخلايا الشمسية • الضفائر الكهربائية والمسبوكات صناعة السيارات • صناعة البرمجيات والمكونات الالكترونية الدقيقة

المصدر: وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية، خطة العام الثالث (2021/2020) من الخطة متوسطة المدى للتنمية المستدامة (2021/2020-2019/2018).

15 تحتاج هذه الرؤية إلى مراجعة نظرا لأنه تم وضعها بشكل منفصل عن رؤي القطاعات الأخرى في الدولة.

سادسا: المطلوب للارتقاء باستراتيجية التنمية الصناعية

- تبني المبادئ التي تحكم أساليب وضع استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب إفريقيا سالفة الذكر.
- عدم استخدام الأدوات الترويجية للأهداف الإعلامية ولكن تكريسها لدفع الفاعلين الاقتصاديين (Economic agents) للتعرف على السياسات والحوافز التي تتبناها الدولة في تنفيذ برامجها المختلفة.
- التواصل الفعال مع القطاع الخاص بمعنى الاستماع للمشاكل وتبني الحلول بشكل متكامل لأنه هو المسؤول الأساسي عن تنفيذ استراتيجية التنمية الصناعية وكذلك عن الوصول إلى مستهدفات التشغيل المطلوبة.
- التعامل مع التمويل بشكله السليم كأداة يتم استخدامها لتنفيذ استراتيجية التنمية الصناعية وليس كمُحدد لهذه الاستراتيجية أو مُتدخل في مستهدفاتها. وهذا يستدعي مراجعة كاملة لدور وزارة المالية حاليا.
- التخلي عن سياسة إطفاء الحرائق (حل المشاكل جزئيا) والتعامل مع جذور هذه المشاكل بشكل متكامل مثل مشكلة توفير الأرض والبنية التحتية.
- تحقيق الترابط بين أجهزة الدولة المختلفة مؤسسيا حتى يتم تنفيذ استراتيجية التنمية الصناعية بشكل سليم.
- التفرقة بين الرؤية المستقبلية للاقتصاد المصري ودور الصناعة فيها واستراتيجيات التنمية الصناعية التي يتم اتباعها لتحقيق هذه الرؤية، والتي تتسم بقدر من الاستدامة، وما بين السياسات والبرامج التنفيذية والتي يتم مراجعتها بشكل سنوي وتعديلها بما يتناسب مع التغيرات المحلية والعالمية.[16]
- متابعة تنفيذ استراتيجية التنمية الصناعية ليس فقط من قِبل من يتولى وضعها وتنفيذها ولكن من خلال المجتمع الصناعي أيضا والذي يُعد نبض هذا القطاع على أرض الواقع.

الملحق

استراتيجية التنمية الصناعية في جنوب أفريقيا: نموذج لأفضل الممارسات

يركز إطار الاستراتيجية الصناعية الوطنية على تحديد كافة المعوقات التي تعاني منها الصناعة ككل وكذلك المعوقات القطاعية، فضلا عن التعرف على الفرص المتاحة للصناعة والعمل على الاستفادة منها، وذلك من خلال ١٢ برنامجا استراتيجيا كما يلي:

البرنامج الاستراتيجي الأول: الاستراتيجيات القطاعية

1. اختيار القطاعات

رغم أن إطار السياسة الصناعية الوطنية لا يقوم بترتيب القطاعات وفقا لأولويات محددة، إلا أنه يجب اختيار وتحديد قطاعات معينة بسبب القيود المتعلقة بالموازنة والموارد البشرية، وذلك بتحديد خمسة قطاعات عالية التأثير. ويتم اختيار هذه القطاعات وفقا لمعايير اقتصادية ومؤسسية تتسم بالاتساق والتوافق؛ حيث تُمنح أولوية أكبر للقطاعات التي:

- لديها القدرة على تحقيق أعلى مستوى من التشغيل والنمو، وخاصة في الأنشطة غير التقليدية القابلة للتجارة سواء الجديدة أو تلك التي يتم التوسع فيها.
- القطاعات التي من شأنها أن تعمل على تحويل جنوب إفريقيا إلى اقتصاد قائم على التكنولوجيا والمعرفة المتطورة في الأجل الطويل.
- القطاعات التي من شأنها أن تحقق مردود اقتصادي خارجي إيجابي إذا ما تم القضاء على معوقات تنميتها وتطويرها، أو زيادة الفرص المتاحة بها.
- يجب أن تكون المزايا الاقتصادية الناجمة عن تطوير القطاع أعلى من تكلفة الدعم الحكومي الممنوح له.
- يجب أن تقع القطاعات التي يتم دعمها ضمن أحد المجموعات القطاعية التالية:
  - قطاعات الموارد الطبيعية
  - القطاعات كثيفة العمالة
  - القطاعات متوسطة التكنولوجيا
  - قطاعات الصناعات التحويلية المتطورة
  - الخدمات القابلة للتجارة

2. أسس إعداد/ تطوير الاستراتيجيات القطاعية

يحدد إطار الاستراتيجية الصناعية الوطنية عددا من الأسس والإجراءات التي يتم من خلالها إعداد وتعزيز وتحديد أولويات الاستراتيجيات القطاعية. وتشمل هذه الأسس والإجراءات ما يلي:

- تحليل اقتصادي شامل من أرض الواقع قائم على الأدلة يتضمن:
  - عملية قوية لاكتشاف الذات مع الأطراف المعنية الرئيسية من رجال الأعمال والعمال والمجتمع المدني.
  - مدى استدامة وجدوى القطاع في الأجلين المتوسط للطويل.
  - تحليل التكلفة والعائد الاقتصادي لاستجابات السياسات البديلة للمعوقات والفرص التي يتم تحديدها.
  - تقييم الاعتبارات المؤسسية مثل سهولة أو صعوبة تنظيم القطاع لإزالة هذه المعوقات والقدرات الحكومية اللازمة لذلك وجودة وعمق قيادات مجتمع الأعمال المسؤولة عن تنفيذ الاستراتيجية.
  - تحديد آلية التنسيق بين الإدارات الحكومية واللازمة لتنفيذ الاستراتيجية.

البرنامج الاستراتيجي الثاني: التمويل الصناعي

1. الأسس الاسترشادية للتمويل الصناعي

- يجب أن يركز التمويل الصناعي على دعم كل ما هو جديد، وخاصة المشروعات غير التقليدية، بما في ذلك دعم الخدمات الجديدة، أشكال الإنتاج الجديدة، وإنتاج السلع الجديدة تماما، والنمو التوسعي للأنشطة الحالية غير التقليدية القابلة للتجارة، وذلك من خلال القضاء على بعض المعوقات الأساسية.
- يجب أن يهدف التمويل إلى إحداث تأثير معنوي واسع النطاق spillover ومتابعة التأثير على أرض الواقع demonstration effect.
- يجب أن يكون التمويل مشروطا باستيفاء الشركة المتلقية له بمعايير قابلة للقياس، مع ضرورة توافر الشفافية وسهولة الحصول عليه قدر الإمكان، وخفض مستوى عدم اليقين والتكاليف التنظيمية - التي يتعين على المتقدمين للحصول على التمويل تحلمها- إلى الحد الأدنى.

- يجب أن تتضمن البرامج التمويلية تحديدا صريحا لاستراتيجية الخروج والمراجعة.
- يجب أن يكون التمويل كافيا لتحقيق التغير الهيكلي المستهدف اللازم.
- يتم تعديل التمويل الصناعي عند الحاجة للتعامل مع معوقات وفرص معينة في إطار قواعد منظمة التجارة العالمية.

2. صور التمويل الصناعي

- البرامج العامة: وتكون مفتوحة على أساس الاختيار الذاتي لجميع الشركات التي تستوفي معايير البرنامج.
- التمويل الموجه: ويكون لتلبية الاحتياجات الخاصة بخطة العمل الرئيسية لكل قطاع.

3. توجهات التمويل الصناعي

- الاستثمار (بما في ذلك البرامج الخاصة بكل قطاع)
- التحديث الصناعي (بما في ذلك البنية التحتية الصناعية)
- الابتكار والتكنولوجيا
- تيسير التجارة
- المنشآت الصغيرة والمتوسطة (بما في ذلك التعاونيات)

البرنامج الاستراتيجي الثالث: السياسة التجارية

- يشكل تحسين أداء الصادرات غير التقليدية، وخاصة من المنتجات الأكثر تطورا ذات القيمة المضافة، أحد الأهداف المهمة للسياسة الصناعية.
- يجب تحديد سياسة تعريفة جمركية خاصة لكل قطاع ووفقا لاحتياجاته.
- أي تعديل إضافي للتعريفات الجمركية يركز على جانبين: مراجعة التعريفات المفروضة على المدخلات الصناعية في مرحلة بداية التصنيع وخفضها أو إلغائها مع مراعاة أمور مثل القدرات الإنتاجية المحلية، ومستويات التشوهات العالمية في هذه المنتجات؛ والتعامل مع التعريفات الجمركية المفروضة على المراحل النهائية من التصنيع بصورة أكثر حذرا وخاصة الصناعات الاستراتيجية من حيث التشغيل أو القيمة المضافة.
- يجب أن تعمل استراتيجية القطاع على القضاء على معوقات التصدير لتعزيز الصادرات.
- تعزيز وتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر المُستهدف لقطاعات معينة وفقا للفرص المتاحة التي تحددها الاستراتيجيات القطاعية، ووضع استراتيجية أكثر تركيزا لتعزيز وتشجيع الصادرات تقوم على أساس تحليل تفصيلي للفرص التجارية المتاحة.

البرنامج الاستراتيجي الرابع: المهارات والتعليم اللازمان للتصنيع

- تحقيق مزيد من التنسيق بين إعداد/ تطوير وتنفيذ الاستراتيجيات القطاعية والتعليم والهيئات التدريبية المتعلقة بكل قطاع.
- تحقيق نسبة أكبر من التوافق بين النظام التعليمي والسياسة الصناعية، في الأجلين المتوسط إلى البعيد.

البرنامج الاستراتيجي الخامس: سياسة المنافسة وتنظيم القطاعات

- هناك حاجة لتعزيز سياسة المنافسة بحيث تتعامل مع بعض الخصائص المميزة لاقتصاد جنوب إفريقيا.
- تم وضع عدد من اللوائح القطاعية للإشراف على تسعير مرافق معينة مثل الطاقة والاتصالات.
- توفير الموارد اللازمة للمسؤولين عن تنظيم القطاع وتمكينهم لضمان كفاءة استخدام الموارد cost effective inputs.

البرنامج الاستراتيجي السادس: تحسين الإنفاق العام

- التوسع في الاستثمار في البنية التحتية.
- تحسين الإنفاق العام، من خلال ضمان تنافسية الشركات المحلية بالدرجة الكافية للحصول على نسبة كبيرة منه، وذلك بدون التأثير على الأسعار أو الجودة.
- التنسيق بين مديري المشتريات العامة والموردين المحتملين؛ وبين الشركات التي يمكنها تكوين اتحادات للتوريد والإدارات/ الوزارات الحكومية.

البرنامج الاستراتيجي السابع: التحديث الصناعي

1. أول مكون لبرنامج التحديث الصناعي هو برنامج التميز الصناعي

ويهدف إلى دعم الجهود المختلفة لتحديث الشركات، بما في ذلك تحديث المنتجات وعمليات الإنتاج وسلسلة القيمة. ويأتي في قلب أي برنامج للتميز الصناعي دعم تقييم أداء الشركات مقارنة بالشركات المناظرة في نفس الصناعة على المستويين المحلي والدولي؛ حيث يشكل تقييم وقياس الجوانب المختلفة لكفاءة الشركات بشكل منهجي أحد الشروط الأساسية اللازمة للتحسين المستمر.

2. المكون الثاني للتحديث الصناعي هو البنية التحتية التكنولوجية الداعمة له

نظرا لاتساع نطاق وطبيعة المرافق في كل قطاع، يُفضل إنشاء صندوق للبنية التحتية التكنولوجية على أن يكون له قواعد عامة ولديه القدرة على دعم عدد من المرافق. وتشمل أنواع المرافق التي سيتم دعمها: المسبوكات، ومراكز المهارات الخاصة بكل قطاع - وذلك لارتفاع التكاليف الثابتة للمعدات لدرجة تتجاوز قدرة الشركات على الاستثمار فيها بمفردها - ومراكز التميز البحثي.

3. المكون الثالث لبرنامج التحديث الصناعي هو المعايير الوطنية ومراقبة الجودة والاعتماد والبنية التحتية الفنية للقياس (SQAM) metrology technical infrastructure

البرنامج الاستراتيجي الثامن: الابتكار والتكنولوجيا

- متابعة الاتجاهات التكنولوجية العالمية وربطها بالمجالات التي يمكن أن تتميز فيها جنوب إفريقيا وذلك فيما يتعلق بالملكية التكنولوجية؛ حيث يجب التركيز على نقل التكنولوجيا وتبنيها وتعديلها. وتحدد استراتيجية البحث والتطوير الوطنية الخاصة بوزارة العلوم والتكنولوجيا الإطار الشامل للتدخلات التكنولوجية، لا سيما في الجانب البحثي من البحث والتطوير.
- زيادة التدابير الداعمة للعمليات الإنتاجية وابتكار المنتجات والتسويق التجاري للتكنولوجيا، مع ضرورة رفع مستوى التنسيق والتعاون بصورة أكبر بين وزاراتي التجارة والصناعة، والعلوم والتكنولوجيا في إعداد هذه التدابير. ومن شأن إنشاء جهاز وطني قوي لإدارة وتعزيز البرامج الداعمة للابتكار أن يمنح النظام ثقلا إضافيا.
- من المهم تعزيز نظم حماية وتطوير الملكية الفكرية في جنوب إفريقيا وتشجيع التسويق التجاري لها على المستوى المحلي بغية ترخيصها خارج البلاد.

البرنامج الاستراتيجي التاسع: التنمية الصناعية المكانية والبنية التحتية الصناعية

- يجب أن يدعم برنامج البنية التحتية الصناعية أنواع مختلفة من البنى التحتية، مثل مناطق التنمية الصناعية، والمجمعات الصناعية، ومدن التكنولوجيا المتقدمة والعلوم، والبنية التحتية التحفيزية الخاصة بكل مشروع، كمرافق سلسلة التبريد اللازمة لعمل أنواع معينة من أنشطة التجهيزات الزراعية على سبيل المثال.
- ومن المبادرات المرتبطة بذلك بشكل وثيق، العمل حاليا في إعداد استراتيجية للتنمية الصناعية المكانية Spatial Industrial Development Strategyلتعزيز التصنيع الإقليمي خارج المدن الكبرى الثلاث التقليدية.

البرنامج الاستراتيجي العاشر: دعم المنشآت الصغيرة

- يركز دعم المنشآت الصغيرة على الجمع بين تحسين عوامل "جانب العرض" مثل التمويل والدعم الفني، وإيجاد طرق لتعزيز فرص السوق المتاحة للمنشآت الصغيرة بما في ذلك التعاونيات.
- هناك بنية تحتية مؤسسية لتطوير ودعم المنشآت الصغيرة بالفعل منذ عام 1994.
- إتاحة التمويل عبر مؤسسات التمويل الإنمائي Development Finance Institutionsمن شأنها أن تساعد الشركات على زيادة التمويل القائم على أساس السوق market based finance.
- يتم تنسيق العمل على مستوى حكومي واسع النطاق من قِبل الرئاسة لمراجعة المعوقات التنظيمية التي تواجه المنشآت الصغيرة، وطرح مقترحات في مجال السياسات حول كيفية الحد من الروتين الحكومي الذي تواجهه هذه المنشآت خلال مرحلتي البدء والتشغيل.
- مراجعة وتعزيز سياسة المنافسة سالفة الذكر لها أثار مهمة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة وخاصة تلك العاملة في المراحل الأولية للتصنيع.

البرنامج الاستراتيجي الحادي عشر: الإطار الصناعي والتجاري الإقليمي والإفريقي

- يتم إعداد الإطار الصناعي والتجاري الإقليمي والإفريقي African Industrial and Trade Frameworkلاستغلال الفرص المتاحة نتيجة النمو في القارة، ولتعزيز التصنيع والتكامل الاقتصادي بها بصورة أكبر، ومن ذلك البحث في إعداد سلاسل إقليمية للقيمة وفقا للميزات الفعلية أو المحتملة التي تتمتع بها كل دولة في قطاعات سلسلة القيمة المختلفة.

البرنامج الاستراتيجي الثاني عشر: التنسيق والتنظيم وبناء القدرات لتنفيذ الاستراتيجية الصناعية

- هناك ثلاثة مجالات يجب أن تحظى بالاهتمام وهي: التنسيق بين الإدارات الحكومية على المستوى الوطني ككل؛ التنسيق داخل الحكومة على مستوى المحافظات، وتعزيز التنظيم والقدرات الحكومية وخاصة في وزارة التجارة والصناعة.

هذا ويتم تنفيذ السياسة الصناعية في جنوب إفريقيا من خلال خطط عمل تفصيلية يتم مراجعتها بشكل سنوي بهدف متابعة الأداء والتعديل والتطوير في ضوء هذا التقييم وكذلك ما يشهده الاقتصاد المحلي والعالمي من تطورات.

قائمة المراجع

مراجع باللغة العربية

عبد اللطيف، عبلة. 2020. *الإصلاح المؤسسي لإنقاذ الاقتصاد المصري: "البطانة الفضية" لكوفيد 19*. سلسلة قضايا اقتصادية. القاهرة، مصر: المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية. 2020. *خطة العام الثالث (2021/2020) من الخطة متوسطة المدى للتنمية المستدامة (2021/2020-2019/2018)*. القاهرة، مصر: وزارة التخطيط.

مراجع باللغة الإنجليزية

Mohieldin, M. 2021. Industrial Policy in a Fast-Changing world: Export Orientation, Digitalization, Localization and Finance. Egypt Can.

Warwick, K. 2013. Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends. OECD Science, Technology and Industry 1 Policy Papers, No. 2, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/5k4869clw0xp-en

5. تأثير الجائحة على الزيادة السكانية وكيفية التعامل السليم معها

أحمد داوود

أولا: مقدمة

- نتيجة لجائحة كوفيد-19، ركزت الأنظمة الصحية في كل دول العالم جهودها حول الاستجابة للأزمة ومكافحة الوباء. وقد جاء ذلك بالتبعية على حساب الخدمات الصحية الأساسية المعتادة ومنها خدمات الصحة الإنجابية والجنسية والتي يأتي تنظيم الأسرة في القلب منها.
- تشير الشواهد العملية إلى ارتفاع درجة تعطل الخدمة كلما كانت المنظومة الصحية أقل نضجا وأفقر في الإمكانيات. في هذا الصدد يؤكد صندوق الأمم المتحدة للسكان على أن خدمات تنظيم الأسرة ستكون أكثر تضررا في الدول متوسطة ومنخفضة الدخل ذات الأنظمة الصحية الضعيفة التي تعاني بالفعل من مشكلة سكانية متسارعة كما في الحالة المصرية.[1]
- من هذا المنطلق تأتي أهمية تحليل المشكلة في الحالة المصرية، ليس فقط من منظور تأثير كوفيد 19 على المشكلة السكانية ولكن أيضا لأن تناول هذه المشكلة يعد أحد أهم محركات التعافي الاقتصادي نظرا لتأثيرها بشكل مباشر على صحة الأم والطفل وبالتالي مدى هشاشة هذه الفئات أمام الفيروس من ناحية. وكذلك التأثير في الهيكل السكاني ومن ثم في جميع مؤشرات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في مصر من ناحية أخرى.
- بناء عليه، يسعى هذا الفصل إلى تحقيق ثلاثة أهداف رئيسية:

1. محاولة قياس درجة تأثير اضطراب المنظومة الصحية على خدمات تنظيم الأسرة باستخدام نموذج رياضي.
2. وضع تصور دقيق لكيفية التعامل مع هذا الاضطراب بحيث لا يحدث تفاقم عنيف في المشكلة السكانية.
3. اختبار مدى جاهزية المنظومة الصحية في مصر للتعامل مع هذا الاضطراب وتصحيح الوضع.

- لتحقيق هذه الأهداف يجب الإجابة على سؤالين محددين: كيف أثر اضطراب المنظومة الصحية على كل من طلب وعرض خدمات تنظيم الأسرة في مصر؟ وكيفية تحقيق التوازن المنشود بين العرض والطلب أثناء فترة الأزمة؟
- للإجابة على هذه الأسئلة بشكل سليم لابد من: أولا، حسم محورية دور خدمات تنظيم الأسرة في تشكيل الهيكل السكاني وتحديد معدلات الزيادة السكانية. ثانيا، تغيير الفكر بأن الإنفاق على تنظيم الأسرة يعد إنفاقا استهلاكيا بحتا، في حين أنه في الواقع استثمار اقتصادي ذا عوائد إيجابية في المستقبل.

ثانيا: حسم محورية دور خدمات تنظيم الأسرة في تشكيل الهيكل السكاني

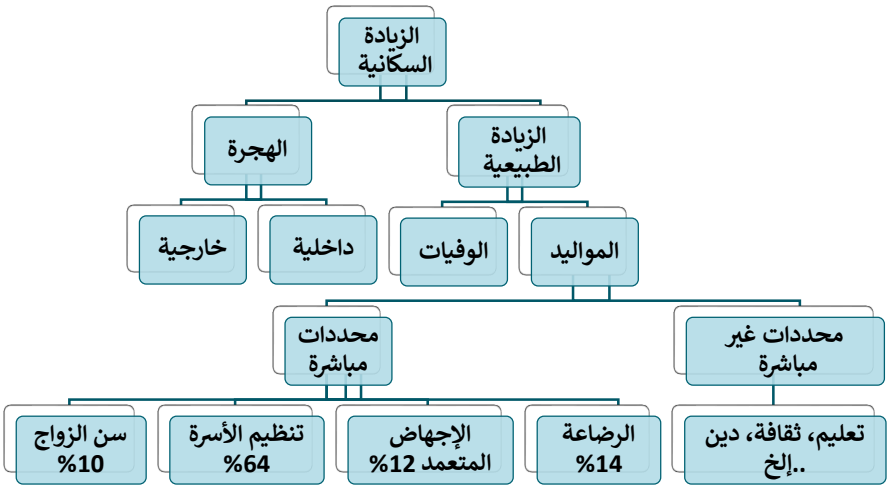
- يرجع أي تغير في معدلات الخصوبة بالكامل إلى أربعة محددات مباشرة هي: تنظيم الأسرة، الإجهاض المتعمد، سن الزواج، الرضاعة.[2]
- يتضح من الشكل 5-1 أن تنظيم الأسرة هو المحدد الأهم على الإطلاق من بين جميع المحددات المباشرة الأخرى؛ حيث يرجع إليه 64% من التغير في معدلات الخصوبة في مصر، مقارنة بـ 14% للرضاعة و12% للإجهاض المتعمد و10% لسن الزواج.
- يمكننا القول إن تنظيم الأسرة هو أهم محدد للزيادة السكانية في مصر، حيث تتجنب مصر سنويا حوالي 4 مليون حالة حمل غير مخطط له، وحوالي 1.6 مليون حالة إجهاض غير آمن بفضل استخدام وسائل تنظيم الأسرة وفقا لبيانات 2019. [3]

1 https://www.devex.com/news/opinion-how-will-covid-19-affect-global-access-to-contraceptives-and-what-can-we-do-about-it-96745

2 يعد التعليم والثقافة والدين والأعراف الاجتماعية محددات غير مباشرة تؤثر في معدلات المواليد من خلال التأثير في المحددات المباشرة، على سبيل المثال يؤثر التعليم في تنظيم الأسرة من خلال تأخير سن الزواج، وزيادة الوعي بأهمية استخدام الوسائل .... إلخ.

3 http://www.familyplanning2020.org/

الشكل 5-1: خدمات تنظيم الأسرة كمحدد محوري للزيادة السكانية في مصر



المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية بناء على حسابات (AL Zalak and Goujon 2017).

ثالثا: تغيير الفكر بأن الإنفاق على تنظيم الأسرة يعد إنفاق استهلاكي بحت

- مازال الفكر في مصر، كما في العديد من الدول الأخرى، يعتبر الإنفاق على تنظيم الأسرة وإن كان ضروريا إلا أنه يضغط على موارد الدولة التي يمكن استخدامها في أغراض أخرى ذات عوائد اقتصادية أكبر.
- هناك حاجة ماسة لمراجعة هذا الفكر لأن التأثير الاقتصادي للزيادة السكانية وتداعياتها على جودة رأس المال البشري في مصر يجعل تنظيم الأسرة في واقع الأمر استثمارا اقتصاديا ذا عوائد إيجابية تؤثر على الأجيال الحالية والمستقبلية شأنه في ذلك شأن الإنفاق على دعم الصادرات.[4]
- وفقا للجدول 5-1 والذي يقوم بقياس العائد الاقتصادي للإنفاق على تنظيم الأسرة بناء على بيانات 2013/2012، فإن كل جنيه ينفق على تنظيم الأسرة يحقق وفرا إجماليا قدره 56.1 جنيها. وذلك لأن الدولة، بفضل خدمات تنظيم الأسرة، ستتجنب إنجاب حوالي 43.3 مليون مواطن خلال الفترة (2015- 2045) ومن ثم ستتجنب تكاليف تقديم الخدمات الحكومية لهم، وتحديدا: التعليم والصحة ودعم الغذاء والإسكان والمرافق الاجتماعية. ويعرض الجدول 5-1 الوفر المتحقق لكل من هذه الخدمات على حده.
- بتحديث هذه التقديرات باستخدام بيانات 2021/2020 وذلك للأخذ في الاعتبار التطورات الاقتصادية التي شهدتها مصر منذ 2013 وأهمها تعويم الجنيه المصري،[5] يرتفع صافي العائد لكل جنيه ينفق على تنظيم الأسرة إلى 151.7 جنيه كما يتضح من الجدول 5-1.

الجدول 5-1: العائد على الاستثمار في خدمات تنظيم الأسرة في مصر

القطاع	العائد لكل جنيه ينفق على تنظيم الأسرة بناء على بيانات 2013/2012*	العائد لكل جنيه ينفق على تنظيم الأسرة بناء على بيانات 2021/2020**
الصحة	9.2	32.9
التعليم	31.1	74.1
دعم الغذاء	11.5	16.7
الإسكان والمرافق الاجتماعية	4.2	28.0
الإجمالي	56.1	151.7

المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية باستخدام بيانات (Nassar and Fouad 2015) .
* تقديرات (Nassar and Fouad 2015) .
** تقديرات المركز باستخدام نفس منهجية (Nassar and Fouad 2015) .

4 كل جنيه ينفق على دعم الصادرات يدخل لمصر من خلاله عدة دولارات وفقا لطبيعة القطاع.
5 من خلال زيادة تقديرات (Nassar and Fouad 2015) بنفس نسبة زيادة الإنفاق على التعليم والصحة والدعم والإسكان والمرافق الاجتماعية بين 2013/2012 و2021/2020.

تعكس هذه البيانات الأهمية الشديدة لتنظيم الأسرة في مصر وما يوفره من إنفاق اقتصادي في المستقبل.

وللإجابة على السؤالين الأساسيين للتقرير، سنقوم بتحليل جانبي الطلب والعرض لوسائل تنظيم الأسرة، من خلال:

1. تحليل الوضع الراهن كأساس لأي تغيرات محتملة أثناء الأزمة باستخدام بيانات المسح السكاني الصحي 2014 كأحدث بيانات متاحة يمكن الاعتماد عليها.
2. محاولة قياس الاختلال الحادث نتيجة الأزمة باستخدام نموذج Micro، وهو نموذج حديث أعد خصيصا بواسطة التحالف العالمي لإمدادات الصحة الإنجابية في يونيو 2020 لمحاكاة تأثير أزمة كوفيد 19 على خدمات تنظيم الأسرة.[6]
3. تأثير هذا الاختلال على معدلات الحمل غير المخطط له والإجهاض والمواليد، باستخدام نموذج Fam-Plan وهو نموذج ديمغرافي سببي يستخدم لتقدير تأثير التوسع في أو تراجع البرامج الصحية والسكانية.[7]

بعد ذلك يحاول التقرير وضع مجموعة من الحلول المقترحة لتحقيق التوازن بين كل من العرض والطلب خلال فترة الأزمة.

الطلب على وسائل تنظيم الأسرة (Demand)

فيما يلي عرض سريع لأهم مؤشرات الطلب على وسائل تنظيم الأسرة وتطورها خلال الفترة (1988 – 2014):

- جمود الطلب وتراجع الاستخدام بشكل طفيف بالرغم من أن 100% من السيدات في مصر يعرفن وسيلة حديثة لتنظيم الأسرة، إلا أن معدل الطلب لم يتجاوز الـ 70% في المتوسط منذ التسعينيات، وهو ما يعني أن 30% من النساء لا يطلبن الخدمة على الإطلاق.
- بالنسبة للطلب نفسه فإنه ينقسم إلى طلب ملبى (الاستخدام الفعلي) وطلب غير ملبى (طلب لم يترجم إلى استخدام فعلي لأي سبب من الأسباب). في هذا الصدد، تشير بيانات المسح السكاني الصحي إلى ارتفاع معدل استخدام وسائل تنظيم الأسرة بشكل واضح خلال الفترة 1992 – 2003 من 47% إلى 60% ثم ثباته نسبيا عند هذا المعدل حتى 2008 وتراجعه بعد ذلك بشكل طفيف إلى 58.5% في 2014.
- في المقابل، وبالتبعية ارتفع معدل الطلب غير الملبي من 11.6% في 2008 إلى 12.6% في 2014 وقد حدث ذلك بالتوازي مع تراجع اهتمام الحكومة بالقضية السكانية من ناحية وتراجع التمويل الدولي عقب تخارج الوكالة الأمريكية للتنمية الدولة من ناحية أخرى (عبد اللطيف وداوود 2019).

الجغرافيا والدخل كمحددات جوهرية للاستخدام، وتلاشي دور التعليم

- يشير الجدول 5-2 إلى معدلات الطلب على واستخدام وسائل تنظيم الأسرة وفقا لمحل الإقامة ومستوى الدخل والتعليم، ويتضح من الجدول ما يلي:
- انخفاض معدل الطلب في كل من المحافظات الحدودية وريف الوجه البحري بشكل جوهري مقارنة بالمتوسط العام للطلب في مصر ويرجع ذلك، في جزء كبير منه، إلى العادات والتقاليد والثقافة المحلية في هذه الأقاليم.
- انخفاض معدل الاستخدام وارتفاع معدل الطلب غير الملبي بشكل واضح في المحافظات الحدودية مقارنة بالمتوسط العام في مصر وكذلك بمتوسط الأقاليم الأخرى، ويرجع ذلك إلى عدم القدرة على الحصول على الوسيلة التي ترغب بها المرأة وترتضيها إما لاعتبارات اجتماعية أو اقتصادية أو لعدم اتاحة الخدمة من الأساس.
- من اللافت للنظر أيضا، انخفاض معدل الطلب وثبات معدل الاستخدام بالرغم من ارتفاع مستوى التعليم. وفي هذا الصدد، انتهى العديد من الدراسات إلى أن التعليم لم يعد محددا للطلب على واستخدام وسائل تنظيم الأسرة في مصر. وقد يرجع ذلك إلى عدم تدريس مناهج الصحة الإنجابية والجنسية في أي مرحلة من مراحل التعليم في مصر، وحصول الشباب على معلوماتهم بهذا الخصوص من مصادر أخرى غالبا ما تكون غير آمنة وغير موثوقة كالإنترنت والأصدقاء والأهل.
- على الرغم من ارتفاع معدلات الاستخدام وانخفاض الطلب غير الملبي بارتفاع مستوى الدخل، إلا أن الطلب غير الملبي سجل 11% في الشريحة الأعلى دخلا، وهو ما يعنى أن المشكلة ليست مادية ولكن إما عدم توافر أو عدم القدرة على الوصول للخدمة.

6 للمزيد من التفاصيل حول النموذج راجع الرابط التالي: https://www.rhsupplies.org/activities-resources/tools/micro/

7 للمزيد من التفاصيل حول النموذج راجع الرابط التالي: https://www.avenirhealth.org/software-spectrummodels.php#famplan.

الجدول 5-2: معدلات الطلب والاستخدام وفقا للإقليم، ومستوى الدخل والتعليم

2014		إجمالي الطلب (%)	الطلب المُلبى/ معدل الاستخدام (%)	الطلب غير المُلبى (%)
الإقامة	المحافظات الحضرية	73.7	62.6	11.1
	حضر الوجه البحري	74.4	64.1	10.3
	ريف الوجه البحري	73.4	62.5	10.9
	حضر الوجه القبلي	72.5	58.9	13.5
	ريف الوجه القبلي	66	55	11
	المحافظات الحدودية	63.7	46.7	17
الدخل	0 - 20	71.3	55.9	15.4
	20 - 40	70.7	55.7	15
	40 - 60	70.5	59.4	11.1
	60 - 80	70.9	59.8	11.1
	80- 100	72.4	61.4	11
التعليم	غير متعلم	73.1	59.2	13.9
	ابتدائي	72.3	58.8	13.4
	ثانوي	70.6	58.2	12.4
	عالي	69	58.3	10.7
الإجمالي		71.1	58.5	12.6

المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية بناء على بيانات المسح السكاني الصحي 2014.

انحراف توليفة الوسائل المستخدمة في مصر- Method Skew

- في دراسة أُجريت عام 2000، كانت مصر ثامن أكثر دولة تعاني من انحراف (Method Skew) تجاه اللولب من بين 83 دولة شملتها الدراسة. وبالرغم من عدم وجود توليفة مثلى من الوسائل، إلا أن الانحراف تجاه وسيلة بعينها يحد من الخيارات المتاحة أمام المرأة ويؤدي في معظم الأحيان إلى ارتفاع الطلب غير المُلبى (Bertrand et al. 2000).
- يعرض الجدول 5-3 معدلات استخدام أنواع الوسائل المختلفة في مصر وتطورها عبر الزمن، حيث يأتي اللولب في المقدمة ثم الحبوب ثم الحقن، يليها الإمبلانون والواقي بفارق كبير، ويتضح من الجدول أيضا ما يلي:

- حدوث تحول جوهري نحو استخدام الحبوب بداية من 2003 بالرغم من ارتفاع معدل الانقطاع عنها والشكوى من أثارها السلبية وفشلها في منع الحمل مقارنة باللولب والامبلانون. يرجع ذلك إلى أن الحبوب تساعد النساء على تخطي فجوات المنظومة الصحية والاجتماعية في مصر، فلا حاجة للفحص أو التركيب أو الإزالة أو متابعة الأعراض الجانبية أو تعاون الزوج كباقي الوسائل.
- ضعف معدل استخدام الإمبلانون بالرغم من فاعليته الشديدة وانخفاض معدلات الانقطاع عنه، ويرجع ذلك إلى خلل شديد في كل من جانبي العرض والطلب على السواء، فبالنسبة للعرض: لا يتوافر الإمبلانون بكميات كافية بالقطاع العام بالإضافة لضعف الكوادر المؤهلة لتركيبه. أما بالنسبة للطلب، فإن الكثير من النساء في مصر إما لا يعرفنه أو لديهن أفكار مغلوطة بشأنه (Abdel-Tawab et al. 2015 و(USAID 2016).
- أما بالنسبة للواقي، فعلى الرغم من عدم وجود مشاكل في عرضه، إلا أن هناك مشكلة أساسية في الطلب عليه إما بسبب عدم معرفته وتجنب الحديث عنه خجلا، أو بسبب عدم تعاون الزوج.
- يتضح من الجدول أيضا أن الآثار الجانبية هي السبب الأول والأهم للانقطاع عن جميع أنواع الوسائل ما عدا الواقي. ويرجع ذلك إما إلى عدم وجود كوادر مؤهلة بشكل كافي أو ضعف جهود التوعية بالآثار الجانبية المحتملة وكيفية التعامل معها.[8]

8 نحو 47.6% فقط من مستخدمات وسائل تنظيم الأسرة تم إخبارهن بالآثار الجانبية أو المشاكل المحتملة، وتنخفض هذه النسبة إلى 41% في حالة الحبوب، وترتفع إلى 57.5% في حالة الإمبلانون. 34.5% فقط من المستخدمات تم إخبارهن ماذا يفعلن في حالة حدوث أي أعراض جانبية، وتنخفض هذه النسبة إلى 29% للحبوب وترتفع إلى 38% للولب.

الجدول 5-3: معدل الاستخدام والانقطاع عن وسائل تنظيم الأسرة في مصر، عام 2014، وأسبابه

الوسيلة	معدل الاستخدام (2014)	تطور معدل الاستخدام (1988–2014)	معدل الانقطاع بعد السنة الأولى (2014) – % من المستخدمات	سبب الانقطاع (الأكثر ذكرا) – % من المستخدمات		
				الأثار الجانبية	الرغبة في الحمل	فشل الوسيلة
اللولب	30.1	ارتفاع مستمر من 15.8 إلى 36.7 في 2003 ثم تراجعه بعد ذلك	14.3	7.5	4.3	1.2
الحبوب	16	تراجع مستمر من 15.3 إلى 9.3 في 2003 ثم ارتفاعه بعد ذلك	41.5	11	8.7	7.6
الحقن	8.5	ارتفاع مستمر من 0.1 إلى 8.5	37.9	20.8	6.5	1.5
الإمبلانون	0.5	تذبذب شديد، لكن لم يتجاوز ال 1%	14.7	10.9	1.9	0.9
الواقي	0.5	تراجع من 2.4 إلى 0.5	31.9	2.8	8.3	*14.4
التعقيم	1.2	شبه ثابت	-	-	-	-

المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية بناء على بيانات المسح السكاني الصحي، سنوات مختلفة.
*مجموعا عليها نسبة السيدات اللاتي انقطعن بسبب رغبتهن في وسيلة أكثر كفاءة.

3-1 محاولة قياس تغيرات الطلب التي نتجت عن الأزمة

3-1-1 تقدير كمي لنمط الإزاحة المحتمل

- يقصد بالإزاحة التحول من استخدام وسيلة لأخرى، وذلك لأن تعطل الخدمة ووجود مشاكل في الحصول عليها يعني تراجع الطلب على الوسائل التي تحتاج احتكاك مباشر بالمنظومة الصحية كالحقن واللولب وارتفاعه على وسائل العناية الذاتية كالحبوب والواقي وكذلك الوسائل التقليدية الأخرى.
- وفيما يلي، محاولة لتقدير الحجم الكمي للإزاحة باستخدام نموذج Micro يبدأ الجدول 4 بشرح المنهجية والافتراضات التفصيلية للسيناريوهات المحتملة. وقد تم ارفاق المصفوفة التفصيلية للافتراضات بالملحق.

الجدول 5-4: مصفوفة الافتراضات المتعلقة بنمط الإزاحة الخاص بكل وسيلة

الوسيلة	السيناريو المتفائل: تعطل متوسط*	السيناريو المتشائم: تعطل شديد	السبب
الحقن	تراجع كبير في الاستخدام	تراجع كبير جدا في الاستخدام	تحتاج الحقن إلى احتكاك دوري منتظم بمقدم الخدمة (كل شهر أو ثلاثة أشهر) ومن ثم فإنها ستكون أكثر الأنواع تراجعا وسيزيد معدل التراجع كلما اشتد اضطراب الخدمة.
اللولب	تراجع محدود	تراجع بسيط جدا	ستؤثر الأزمة بشكل محدود على معدلات استخدام اللولب، لإمكانية الاستمرار في استخدامه وإن انتهت صلاحيته تجنبا للاحتكاك بالمنظومة الصحية وذلك لأن فعاليته تستمر لعدة أشهر بعد انتهاء العمر الافتراضي المعنون على العبوة. ومع ذلك سيتراجع معدل الاستخدام بشكل طفيف بسبب وجود بعض الحالات التي تكون الإزالة واجبة بحقها.
الحبوب	ارتفاع كبير	ارتفاع كبير	كلما اشتد اضطراب الخدمة كلما ارتفع الطلب على الواقي والحبوب كوسائل عناية ذاتية لا تحتاج احتكاك كبير بالمنظومة الصحية.
الواقي	ارتفاع كبير	ارتفاع كبير جدا	

الوسيلة	السيناريو المتفائل: تعطل متوسط	السيناريو المتشائم: تعطل شديد	السبب
الإمبلانون	ارتفاع كبير	ارتفاع طفيف	يحتاج الإمبلانون إلى درجة أقل من الاحتكاك بالمنظومة الصحية مقارنة باللولب كما أنه يتسم بفاعلية أكبر وأطول مقارنة بالحبوب، وهو ما سيشجع الكثير من السيدات على الاستمرار في استخدامه ولذلك من المتوقع أن يشهد استخدام الإمبلانون ارتفاعا كبيرا في حالة حدوث اضطراب بسيط أو متوسط في الخدمة، ومع ذلك فكلما اشتد اضطراب المنظومة الصحية كلما تراجعت قدرة المستخدمات على الحصول عليه.
الوسائل التقليدية	ارتفاع كبير جدا	ارتفاع كبير جدا	سيلجأ قطاع واسع من السيدات إلى الوسائل التقليدية خاصة في المناطق التي ترتفع فيها معدلات استخدام هذه الوسائل بالفعل وأبرزها ريف الوجه القبلي، وكذلك في الأسر التي ستتجنب اللجوء لأي احتكاك بالمنظومة الصحية سواء في القطاعين العام أو الخاص.

المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

* يعرض الجدول 5-5 نتائج نموذج Micro بالنسبة لمصر، وتتسق هذه النتائج مع ما أعده صندوق الأمم المتحدة للسكان من تقديرات لتأثير الأزمة على خدمات تنظيم الأسرة على المستوى العالمي (UNFPA2020).

الجدول 5-5: تقدير كمي لأثر الإزاحة في عدد المستخدمات من وسيلة لأخرى نتيجة الأزمة خلال الستة أشهر الأولى من الأزمة

نوع الوسيلة	تقدير عدد المستخدمات - مارس 2020	السيناريو المتفائل (تعطل متوسط في الخدمة)		السيناريو المتشائم (تعطل شديد في الخدمة)	
		عدد	% التغير	عدد	% التغير
تعقيم	155,134	155,134	0.0	155,134	0.0
لولب	5,467,653	5,378,470	2-	5,411,170	1.0-
الإمبلانون	49,457	63,158	28	51,592	4.3
حقن	1,567,785	1,135,816	28-	796,595	49.2-
حبوب	3,148,077	3,412,187	8	3,419,392	8.6
واقي	78,296	126,849	62	147,065	87.8
تقليدية	18,841	213,629	1034	504,295	2576.6
الإجمالي	10,485,243	10,485,243	0	10,485,243	0.0

المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية بناء على نتائج نموذج Micro.

- يتضح من الجدول تراجع عدد مستخدمات اللولب بـ 1% فقط في حالة السيناريو المتشائم، وهي نسبة أقل من نسبة تراجعهم في حالة السيناريو المتفائل (2%)، ويرجع ذلك بشكل أساسي إلى أن بعض السيدات اللاتي ستكون الإزالة ضرورية بحقهن لن يتمكن من ذلك بسبب شدة تعطل الخدمة بما يتضمنه ذلك من تداعيات سلبية على الصحة النفسية والجسدية لهؤلاء السيدات.
- كما يتضح من الجدول أيضا ارتفاع عدد مستخدمات الإمبلانون بنسبة 4.3% فقط في حالة السيناريو المتشائم، مقارنة بـ 28% في حالة السيناريو المتفائل وهو فرق كبير بين السيناريوهين، ويرجع ذلك إلى أن نسبة الإقبال على الإمبلانون ستتراجع بسرعة شديدة كلما اشتد تعطل الخدمة لأن المستشفيات المركزية بالقطاع العام هي المصدر الرئيسي للحصول عليه بالنسبة للغالبية العظمى من المستخدمات خاصة محدودات الدخل.
- ومع ذلك ستبقى فئة محدودة قادرة على الحصول عليه من القطاع الخاص بسعره غير المدعم، وهذا هو سبب استمرار ارتفاع عدد المستخدمات بنسبة ضعيفة حتى في حالة حدوث تعطل شديد في الخدمة كما يعكس السيناريو المتشائم.

- كما أظهر النموذج أيضا ارتفاع عدد مستخدمات الحبوب بنسبة 8% في حالة السيناريو المتفائل، و8.6% في حالة السيناريو المتشائم. وهو فارق غير كبير أيضا بين السيناريوهين، يرجع في جزء منه إلى سبب إحصائي وهو ضخامة عدد مستخدمات الحبوب في المقام الأول (3.1 مليون سيدة) وهو ما جعل التغير في العدد يبدو كنسبة ضعيفة.
- بالإضافة إلى أن تعطل الخدمة والخوف من الوباء قد يصل لدرجة يصبح معها حتى الحصول على الحبوب أمرا صعبا لذلك سيتم اللجوء إلى الوسائل التقليدية التي لا تعتمد على أي وسيلة حديثة على الإطلاق، وتشير تقديرات النموذج إلى أن عدد مستخدمات هذه الوسائل سيتضاعف بشكل متسارع، بحوالي 10 مرات في حالة السيناريو المتفائل و25 مرة في حالة السيناريو المتشائم كما يتضح من الصف قبل الأخير في الجدول 5-5.

يركز الجزء التالي من التحليل على ما تعنيه هذه الأرقام للمشكلة السكانية في مصر، من خلال قياس تداعيات الإزاحة التي تم تقديرها بالفعل على كل من الحمل غير المخطط له والإجهاض والمواليد.

2-1-3 تداعيات الإزاحة على الحمل غير المخطط له والإجهاض والمواليد

- بغض النظر عن توفر الوسائل، ستتسبب الإزاحة في زيادة إجبارية في كل من معدلات الحمل غير المخطط له والإجهاض والمواليد. وذلك نتيجة الانتقال إلى وسائل العناية الذاتية، وهي وسائل تتسم بانخفاض فعاليتها العملية بسبب سوء الاستخدام كالنسيان أو عدم تعاون الزوج وغيرها من الأسباب.
- استكمالا للتحليل السابق، تم استخدام نموذج Fam-Plan لتقدير تأثير أنماط الإزاحة في كل من السيناريو المتفائل والمتشائم على الحمل غير المخطط له والإجهاض والمواليد من خلال مقارنة هذه السيناريوهات بالسيناريو الأساسي (Base-Lineوهو سيناريو يحاكي استمرار معدلات الطلب بشكل طبيعي كالمعتاد وكأن الجائحة لم تكن، وذلك لكل من عامي 2020 و2021.
- يعرض الجدول 5-6 نتائج النموذج، ويتضح منها ارتفاع عدد حالات الحمل غير المخطط له والإجهاض بنسب تتراوح بين 5.6% و12.8% وكذلك ارتفاع معدل المواليد بنسب تتراوح بين 1.7% و2.9% عن المعدلات الطبيعية التي كانت ستُسجل إن لم تحدث الجائحة.

الجدول 5-6: تداعيات أثر الإزاحة في كل من السيناريوهين المتفائل والمتشائم على الحمل غير المخطط له والإجهاض والمواليد - بالحالة*

سيناريو	تقديرات النموذج للأعوام	حمل غير مخطط له		الإجهاض المتعمد		المواليد	
		العدد السنوي الذي ستتسبب به الأزمة	% النمو مقارنة بالمتوسط الشهري في الموقف الأساسي لنفس العام	العدد السنوي الذي ستتسبب به الأزمة	% النمو مقارنة بالمتوسط الشهري في الموقف الأساسي لنفس العام	العدد السنوي الذي ستتسبب به الأزمة	% النمو مقارنة بالموقف الأساسي لنفس العام
متفائل	2020	59514	4.9	27971	4.9	31543	1.3
	2021	60818	5.0	28585	5.0	32233	1.3
متشائم	2020	115944	9.5	54494	9.5	61450	2.5
	2021	118484	9.8	55688	9.8	62796	2.6

المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية بناء على نتائج نموذج Fam – Plan.

*يعرض هذا الجدول أثر الإزاحة الملباة، بمعني أنه يفترض أن الحكومة قامت بالفعل بتلبية احتياجات السيدات من الحبوب والواقي وغيرها من أنواع الوسائل التي ارتفاع الطلب عليها نتيجة الأزمة، ولكن نظرا لكون هذه الوسائل أقل فاعلية من الوسائل طويلة الأجل لأسباب تتعلق بعدم الاستخدام الصحيح، فإنها ستتسبب في ارتفاع معدلات الحمل غير المخطط له ومن ثم الإجهاض والمواليد بالتبعية.

- إن هذه الزيادات تعني بالضرورة تكلفة اقتصادية على كل من الدولة والأسر في الوقت نفسه، فبالنسبة للدولة فإن ارتفاع عدد المواليد يعني الحاجة إلى مزيد من النفقات لتقديم خدمات كالتعليم والصحة والدعم والمرافق الأساسية إلى عدد أكبر من الأفراد عند نفس مستوى الجودة، وفي حالة عدم تخصيص هذه النفقات فإن ذلك يعني تراجع مستوى الخدمة والتي تعاني ضعفا شديدا بالفعل.
- أما بالنسبة للأسر، فإن الإجهاض وكذلك إنجاب طفل لم يكن مخططا له يمثل عبئا ماليا ونفسيا لم يكن متوقعا، وفي ظل الجائحة وما صاحبها من ظروف اقتصادية ضاغطة وموارد صحية محدودة فإن الإجهاض المتعمد والولادة يمثلان تهديدا حقيقيا لصحة المرأة والطفل في الوقت الحالي.

3-1-3 تقدير كمي لحجم الوسائل اللازم توفيره للاستجابة بمرونة لأثر الإزاحة

- يوضح الجدول 5-7 تقديرات لحجم كل نوع من الوسائل الواجب توافرها خلال الـ 6 أشهر الأولى من الأزمة (إبريل - أغسطس) لكي تستطيع وزارة الصحة الاستجابة بمرونة لأثر الإزاحة سالف الذكر في حالة كل من السيناريو المتفائل والمتشائم.

الجدول 5-7: حجم الطلب التراكمي على وسائل تنظيم الأسرة خلال ستة أشهر (إبريل – سبتمبر 2020)

النوع	ستة أشهر قبل الأزمة	سيناريو متفائل			سيناريو متشائم		
		إجمالي الاحتياج	التغير	النمو (%)	إجمالي الاحتياج	التغير	%
الحبوب	22,350,938	23,989,899	1638961	7.3	24,040,329	1689391	7.6
الحقن	3,155,213	2,645,657	509556-	16-	2,250,874	904338-	29 -
اللولب	660,416	118,308	542108-	82 -	5,916	654500-	99 -
الإمبلانون	13,075	31,879	18804	144	6,100	6975-	53-
الواقي	2819152	4,547,019	1727867.2	61	5,196,928	2377776.2	84

المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية بناء على نتائج نموذج Fam – Plan.

- يتضح من الجدول ارتفاع الاحتياج من الحبوب بنسبة 7.3% في حالة السيناريو المتفائل و7.6% في حالة السيناريو المتشائم. وكذلك ارتفاع احتياجات الواقي بنسبة 61% في السيناريو المتفائل و84% في السيناريو المتشائم. أما بالنسبة للإمبلانون فمن المتوقع ارتفاع الاحتياج منه بنسبة 144% في حالة السيناريو المتفائل وتراجعه بنسبة 53% في حالة السيناريو المتشائم.
- يعد الاستعداد للزيادة في حجم الوسائل المطلوب من كل من الحبوب والإمبلانون والواقي ضروريا لتفادي زيادة معدلات الحمل غير المخطط له والإجهاض والمواليد بنسب تزيد عن النسب المقدرة في الجدول 5-8. وهو ما يطرح تساؤلا هاما: هل لدى الحكومة المصرية القدرة على الاستجابة لهذا الطلب؟ للإجابة على هذا السؤال يجب تحليل عرض وسائل تنظيم الأسرة في مصر على نحو ما سيتم في الجزء التالي من الدراسة.

2-3 عرض وسائل تنظيم الأسرة (Supply)

3-2-1 عرض سريع للتوزيع القطاعي لمقدمي خدمات تنظيم الأسرة

- يقدم القطاع العام خدمات تنظيم الأسرة إلى 56.1% من المستخدمات، بينما يستحوذ القطاع الخاص على 42%. وفي المقابل لا يقدم القطاع الأهلي خدمات تنظيم الأسرة سوى لـ 1.9% فقط من السيدات في 2014.
- لهذه التركيبة غير المتوازنة تداعيات في حد ذاتها، وذلك لأن احتلال القطاع العام الصدارة في تقديم الخدمة يعني اضطرابا أكبر بسبب قيام وزارة الصحة، كونها المسئول الأول عن مواجهة الوباء، بحشد جميع مواردها لمواجهة الوباء بالإضافة إلى أن القطاع العام هو مصدر الحصول على الخدمة بسعر مدعم للفئات الأقل دخلا في المجتمع.
- بالإضافة إلى أن المجتمع يدفع الآن ثمن التراجع المستمر في دور القطاع الأهلي منذ التسعينيات، والذي كان يمكنه القيام بدور جوهري في تقديم خدمات تنظيم الأسرة أثناء الفترة الحالية لولا التضييق الذي عانى منه خلال السنوات الماضية.

3-2-2 خطط عرض الوسائل التي تبنتها الوزارة قبل الأزمة والمتطلبات الإجبارية الناتجة عن تغير الطلب

- الأصل في الأمور هو استجابة عرض الوسائل للطلب وليس العكس. إن تحديد العرض أولا ثم محاولة تكييف الطلب معه هو إحدى المشكلات الهيكلية التي تعاني منها خدمات تنظيم الأسرة في

مصر. ومن المتوقع أن تظهر هذه المشكلة على نحو أوضح خلال الأزمة الحالية إذا تجاهلت الدولة تغيرات الطلب واستمرت في اتباع نفس السياسة، وهو ما يهدد بتراجع معدلات استخدام وسائل تنظيم الأسرة في مصر.

- إن التغير المفاجئ في الطلب نتيجة الجائحة يعني أن وزارة الصحة تواجه واقعا مغايرا لما خططت له ومن ثم تغير جدوى المخزون المتاح لديها بالفعل. وفي هذا الصدد، يشير تقرير سوق وسائل تنظيم الأسرة العالمي إلى أن مشتريات القطاع العام على مدار السنوات الماضية كانت متركزة في اللولب، ولم يسجل التقرير أي مشتريات من الواقي أو الحبوب خلال الفترة 2015-2018 كما يتضح من الجدول 5-8.
- وهو أمر غير طبيعي يدل إما على وجود مخزون ضخم جدا من الحبوب والواقي، أو عدم وجود طلب على هذه الوسائل في القطاع العام، أو نقص في بيانات التقرير فيما يتعلق بهذه الوسائل على وجه التحديد. وفي كل الحالات يطرح ذلك العديد من علامات الاستفهام حول آليات إدارة مشتريات وسائل تنظيم الأسرة في مصر.

الجدول 5-8: حجم مشتريات القطاع العام بالوحدة من كل وسيلة (2014- 2018)

السنة	الواقي	الامبلانون	الحقن	اللولب	الحبوب
2014	468,000	140,032	365,000	591,111	0
2015	0	0	0	258,200	0
2016	0	140,000	0	2,680,434	0
2017	0	40,032	0	375,045	0
2018	0	160,046	0	3,774,650	0

المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية بناء على بيانات تقرير سوق وسائل تنظيم الأسرة العالمي.

- يتضح من الجدول 5-8 أيضا تقلب مشتريات الحكومة وعدم وجود نمط متسق لها من سنة لأخرى. على سبيل المثال، انخفاض حجم مشتريات اللولب بنسبة 86% في 2017 ثم ارتفاعها بنسبة 906% في 2018. وهو ما قد يعكس ضعف التخطيط الاستراتيجي المسبق وغياب التقييم الدقيق للاحتياجات على أرض الواقع من سنة لأخرى.
- وبمقارنة مشتريات القطاع العام بتقديرات الاستخدام الفعلي يتضح وجود عجز واضح في مشتريات القطاع العام من الواقي والحقن والحبوب كما يتضح من الجدول 5-9، وقد يرجع ذلك العجز في جزء منه إما إلى عدم وجود موارد كافية لتلبية الطلب على هذه الوسائل بالكامل أو لسوء التخطيط.
- ولكن وجود فائض في مشتريات القطاع العام من وسائل أخرى كالإمبلانون واللولب يرجح أن الأمر مرده سوء التخطيط في المقام الأول وليس ضعف الموارد. ويتضح ذلك جليا في تحول مشتريات نفس الوسيلة من فائض لعجز ومن عجز لفائض من سنة لأخرى دون أسباب واضحة.

الجدول 5-9: مقارنة مشتريات القطاع العام بتقديرات الاستخدام الفعلي لعام 2018

2018	الواقي	الإمبلانون	الحقن	اللولب	الحبوب
حجم مشتريات القطاع العام بالوحدة	0	160,046	0	3,774,650	0
تقديرات الاستخدام الفعلي بالوحدة	10,802,869	25,648	6,121,626	1,295,982	43,211,477
الفرق	10,802,869-	134,398	6,121,626-	2,478,668	43,211,477-

المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية بناء على بيانات تقرير سوق وسائل تنظيم الأسرة العالمي، وتقديرات نموذج Fam-Plan.

3-3 توقعات تأثير عدم استجابة العرض بمرونة لتغيرات الطلب على الحمل غير المخطط له والإجهاض والمواليد

- من المتوقع ارتفاع حالات الحمل غير المخطط له والإجهاض والمواليد عن المعدلات الطبيعية التي كانت ستحدث بالفعل لو لم توجد الجائحة. وتنقسم هذه الزيادة إلى جزأين، جزء ثابت ومؤكد وهو الناتج عن أثر الإزاحة، ويصعب الحد من تأثيره نظرا لارتباطه بتغيرات حدثت بالفعل نتيجة للأزمة من ناحية، وكذلك لارتباطه بالعديد من الاختلالات الهيكلية القائمة بالفعل قبل الأزمة من ناحية أخرى.
- يتوقف الجزء الثاني من الزيادة على مدى قدرة العرض على الاستجابة بمرونة لتغيرات الطلب خلال فترة الأزمة؛ ففي حالة عدم سد الاحتياج من الحبوب والواقي والإمبلانون بالكامل سترتفع معدلات الحمل غير المخطط له والإجهاض والمواليد بشكل يفوق النسب الإجبارية التي سترتفع بها بالفعل بسبب أثر الإزاحة.
- وفقا للجدول 5-10، سيتوقف التأثير في هذه الحالة على كيفية تعامل السيدات الراغبات في الحصول على هذه الوسائل مع فجوة العرض، وما إذا كن سيلجأن إلى الوسائل التقليدية بدلا منها (الخيار الأول - أ) أم سينقطعن عن الاستخدام تماما (الخيار الثاني - ب).
- يعني الخيار الأول (أ) ارتفاع عدد مستخدمات الوسائل التقليدية ليسجل 539993 سيدة بنسبة 5.2% من إجمالي المستخدمات في مصر في حالة السيناريو المتفائل، و846514 سيدة بنسبة 8.1% في حالة السيناريو المتشائم. أما بالنسبة للخيار الثاني (ب)، فإنه يعني تراجع معدلات الاستخدام بنفس هذه النسب لكل من السيناريوهين المتفائل والمتشائم على التوالي.

الجدول 5-10: الخيارات التي يمكن للسيدات اللجوء إليها في حالة عدم سد احتياجاتهن من وسائل العناية الذاتية

الخيار		المبرر
الخيار الأول (أ)	استخدام وسيلة تقليدية	استمرار الرغبة في تجنب الحمل بالرغم من عدم وجود وسيلة حديثة لتنظيم الأسرة.
الخيار الثاني (ب)	عدم استخدام أي وسيلة على الإطلاق	عدم المعرفة بالوسائل التقليدية، أو عدم الوعي بكيفية استخدامها بشكل فعال وهو ما يجعلها هي والعدم سواء.

المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

- يعرض الجدولان 5-11-أ، و5-11-ب تأثير كل من الخيارين على التوالي، ويتضح منهما تضاعف تأثير الأزمة على الحمل غير المخطط له والإجهاض والمواليد في حالة الخيار الثاني مقارنة بالخيار الأول، وهو ما يعكس أهمية الاستخدام الفعال للوسائل التقليدية لتنظيم الأسرة في حالة عدم إتاحة وسيلة حديثة.

الجدول 5-11-أ: تداعيات اللجوء للوسائل التقليدية (الخيار الأول) على الحمل غير المخطط له والإجهاض والمواليد - بالحالة

السيناريو	تقديرات النموذج للأعوام	حمل غير مخطط له		الإجهاض المتعمد		المواليد - سنوي (نمو)	
		العدد السنوي الذي ستتسبب به الأزمة	% النمو مقارنة بالمتوسط الشهري في الموقف الأساسي لنفس العام	العدد السنوي الذي ستتسبب به الأزمة	% النمو مقارنة بالمتوسط الشهري في الموقف الأساسي لنفس العام	العدد السنوي الذي ستتسبب به الأزمة	% النمو مقارنة بالموقف الأساسي لنفس العام
المتفائل	2020	118431	9.7	55662	9.7	62769	2.5
	2021	150011	12.4	70506	12.4	79505	3.2
المتشائم	2020	173314	14.3	81457	14.3	91857	3.7
	2021	204601	17.0	96163	17.0	108438	4.4

الجدول 5-11-ب: تداعيات الانقطاع عن الاستخدام (الخيار الثاني) على الحمل غير المخطط له والإجهاض والمواليد - بالحالة

السيناريو	تقديرات النموذج للأعوام	حمل غير مخطط له		الإجهاض المتعمد		المواليد - سنوي (نمو)	
		العدد السنوي الذي ستتسبب به الأزمة	% النمو مقارنة بالمتوسط الشهري في الموقف الأساسي لنفس العام	العدد السنوي الذي ستتسبب به الأزمة	% النمو مقارنة بالمتوسط الشهري في الموقف الأساسي لنفس العام	العدد السنوي الذي ستتسبب به الأزمة	% النمو مقارنة بالموقف الأساسي لنفس العام
المتفائل	2020	251258	20.0	118092	20.0	133166	5.41
	2021	283451	22.7	133222	22.7	150229	6.13
المتشائم	2020	481579	38.3	226342	38.3	255237	10.37
	2021	517298	41.4	243130	41.4	274168	11.20

المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية بناء على نتائج نموذج Fam – Plan.

3-4 ملخص تأثير الأزمة وأهم السياسات اللازم اتخاذها لتحقيق التوازن المنشود بين العرض والطلب

- يقتضي تقليص أثر الأزمة على أعداد المواليد في مصر عند حده الأدنى، الاستجابة بسرعة ومرونة للطلب المتزايد على وسائل تنظيم الأسرة الذاتية وأهمها الحبوب والواقي. حينها لن تتسبب الأزمة سوى في زيادة، لا يمكن تفاديها لكنها محدودة، في أعداد المواليد كما يتضح من الجدول 5-12.
- في المقابل، فإن عدم استجابة العرض بمرونة لتغيرات الطلب سيؤدي إلى زيادات أكبر في أعداد المواليد بحسب رد فعل السيدات على عدم توفر وسيلة منع حمل حديثة. ففي حالة التوقف التام عن الاستخدام ستكون الزيادة في أعداد المواليد أربع أضعاف الزيادة التي لا يمكن تفاديها، وستنخفض إلى الضعفين فقط في حالة استخدام وسيلة تقليدية كبديل كما يتضح من الجدول 5-12.

الجدول 5-12: ملخص تأثير الأزمة على أعداد المواليد في مصر خلال عام كامل والتدخلات المطلوبة للحد من هذا الأثر

		الوضع الأفضل: إزاحة ملباة	ثاني أفضل وضع ممكن: إزاحة غير ملباة والاتجاه للوسائل التقليدية كبديل	الوضع الأسوأ: إزاحة غير ملباة والتوقف التام عن الاستخدام
السيناريو	المتفائل	%1.30	%3.20	%6.13
	المتشائم	%2.60	%4.40	%11.20
التدخل المطلوب		توفير كافة احتياجات النساء من جميع أنواع وسائل تنظيم الأسرة خاصة وسائل العناية الذاتية	في حالة تعثر توفير جميع احتياجات النساء من الوسائل الحديثة، يجب التوعية على نطاق واسع بجميع أنواع الوسائل التقليدية لتنظيم الأسرة وكيفية استخدامها بأقصى فعالية ممكنة وتخصيص خط ساخن للرد على جميع استفسارات النساء في هذا الخصوص.	

المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية بناء على نتائج نموذج Fam-Plan.

يعرض الجزء التالي من التقرير بعض الحلول المقترحة لمساعدة الحكومة على تحقيق التوازن المنشود بين العرض والطلب أثناء فترة الأزمة. وتضم هذه الحلول مجموعة متكاملة من الإجراءات الفورية، وقصيرة ومتوسطة الأجل بالإضافة إلى مجموعة من الإجراءات الهيكلية اللازمة لإصلاح المنظومة بشكل مستدام، على النحو التالي:

1- الإجراءات الفورية:

- التوسع في توزيع حبوب منع حمل الطوارئ على نطاق واسع من خلال الصيدليات ووحدات الرعاية الصحية الأولية والجمعيات الأهلية والقطاع الخاص، فهي وسيلة هامة للحد من حالات الحمل غير المخطط له.

- تقديم الحوافز والتسهيلات اللازمة للقطاع الخاص لرفع معدلات مساهمته في تقديم الخدمة أثناء فترة الأزمة، وذلك لأن هناك مساحة تسمح بالتوسع في تقديم الخدمة لأن موارد القطاع الخاص لم تحشد بالكامل لمواجهة الأزمة كالقطاع العام.
- توفير التمويل اللازم لشراء الوسائل، ودعم الأسر للحصول على الوسيلة بسعر مناسب.
- الاستعانة بالتجارب الدولية الرائدة في تحويل بعض أنواع الوسائل التي تحتاج مقدم خدمة كالحقن على سبيل المثال إلى وسائل عناية ذاتية من خلال شراء أنواع يمكن استخدامها دون احتكاك مباشر بالمنظومة الصحية.
- القيام بحملة توعية واسعة النطاق، للتعريف بكل نوع من أنواع الوسائل في مصر، وسعره وأماكن توافره والآثار الجانبية المحتملة وكيفية التعامل معها.
- اتباع استراتيجيات التوزيع المسبق (تزويد المرأة بما يكفيها لمدة 3 أو 6 أو 12 شهر) للحد من الحاجة إلى العودة مرة أخرى للمنافذ الصحية للحصول على الوسيلة. وبينما سيقلل ذلك الاحتكاك بالمنظومة الصحية، سيضع ضغوطا أكبر على سلسلة القيمة. ومن ثم لا بد أن تسعى الوزارة إلى تحقيق التوازن الأمثل بين تقليل الحاجة للعودة مرة أخرى للتزود بالوسائل وفي نفس الوقت تلبية حاجة أكبر قدر ممكن من النساء.

2- الإجراءات قصيرة الأجل:

- الإسراع بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الأهلية الجديد، وذلك ليتمكن القطاع الأهلي بشكل عام من ممارسة أنشطته بشكل طبيعي في المقام الأول. بعد ذلك، يجب تقديم الحوافز اللازمة لتشجيعه على العمل في تقديم خدمات تنظيم الأسرة على وجه التحديد.

3- الإجراءات متوسطة الأجل:

- ضرورة وجود تقديرات إحصائية دقيقة ومحدثة باستمرار للاحتياج والاستخدام الفعلي للوسائل في مصر، ويقتضي ذلك:
  - ميكنة نظام المتابعة والتقييم وتجميع المعلومات في وزارة الصحة بدلا من الاعتماد على النظام الورقي.
  - سرعة إجراء المسح السكاني الصحي، والالتزام بتنفيذه في مواعيده بشكل دوري منتظم.
  - بناء نموذج رياضي دقيق يمكنه توظيف البيانات المتاحة للتنبؤ بالاستخدام والاحتياج المستقبلي من كل نوع من أنواع الوسائل في مصر، وتحديد حجم المشتريات المطلوب من كل وسيلة بناء على تقديرات النموذج.
- وضع آلية للتعامل الفعال والسريع مع أي أزمات شبيهة في المستقبل، تتضمن تقسيم نقاط تقديم الخدمة إلى جزأين وفقا لخطة واضحة: جزء اعتيادي، وجزء خاص بالأزمات يتحرك بشكل فوري وتلقائي عند بدء الأزمة.

رابعا: الإصلاحات الهيكلية

- بشكل عام، يجب إدارة ملف السكان بشكل محوكم من خلال فصل تبعية المجلس القومي للسكان عن وزارة الصحة وجعله جهة مستقلة تتولى وضع الخطط والسياسات وتنسيق الجهود بين جميع الجهات المعنية بالقضية السكانية ومن بينها الجهات المعنية بتنظيم الأسرة، بالإضافة إلى متابعة تنفيذ هذه الخطط وتقييمها.[9]
- تشكيل لجنة شراء موحدة تضم القطاع الخاص والحكومي والصيدليات، ومستشفيات الجيش والشرطة للحصول على وسائل تنظيم الأسرة بسعر أفضل.
- انضمام مصر لمنظومة الشراء الموحد التابعة لصندوق الأمم المتحدة للسكان.
- إعفاء وسائل تنظيم الأسرة من أي ضرائب.
- **للتغلب على مشكلة عدم كفاية الكوادر المدربة يجب القيام بما يلي:**
  - إنشاء هيئة مركزية لتدريب مقدمي الخدمة، كفرع مستقل في وزارة الصحة تتبع نائب الوزير مباشرة.
  - تدريب مقدمي الخدمة بالمستشفيات المركزية ليعملوا بدورهم كمدربين لمقدمي الخدمة في قطاعات الرعاية الأولية.
  - جعل التدريب على تقديم خدمات تنظيم الأسرة شرطا أساسيا للتخرج من كليات الطب والتمريض (أثناء فترة الامتياز).
- **التغلب على نقص الطبيبات بـ:**
  - ترخيص الممرضات بتقديم خدمات تنظيم الأسرة بما فيها تركيب اللولب بعد الحصول على تدريب متخصص.

9 أفرد المركز المصري للدراسات الاقتصادية دراسة تفصيلية تناولت السياسة السكانية من حيث مقومات نجاحها والشكل المؤسسي الأمثل لها.

- الفرق المتنقلة بالقرى والجامعات والمدارس والشركات الكبرى، على أن تتكون من طبيب وطبيبة وأن تعمل وفقا لجدول أسبوعي صارم.
- أن تتم عملية المتابعة والتقييم من قبل جهة مستقلة عن وزارة الصحة يمثل فيها القطاع العام والخاص والأهلي.

• عقد برتوكول مع وزارة الاتصالات لتزويد الوحدات الصحية بالبنية التحتية التكنولجية بأسعار مخفضة وشروط سداد ميسرة (الانترنت وأجهزة الحاسب وقواعد البيانات).

• دمج القطاع الخاص في النظام المعلوماتي للوزارة بحيث يمكن معرفة حجم المخزون لديه وجودة تقديم الخدمة به.

• زيادة عدد الرائدات الريفيات في المحافظات الأكثر احتياجا، وتوزيع المهام الموكلة إليهم وفقا لخصائصهم.

• تضمين مناهج الصحة الإنجابية والجنسية في المناهج الدراسية بداية من المرحلة الابتدائية حتى الجامعية، على أن تكون إلزامية.

الملحق

فروض الانتقال من وسيلة لأخرى (الإزاحة):

1. يحدث الانتقال من العمود إلى الصف (غير علمي). 100 بالمائة تعني عدم الانتقال تماما وصفر تعني الانتقال الكامل
2. تم وضع وزن أكبر لحبوب البروجيستيرون لأنها الأنسب في أوقات الأزمات وفقا لتوصيات الكلية الملكية لطب النساء والتوليد.
3. بالنسبة للوسائل طويلة الأجل: صفر يعني نمط الإزالة المعتاد، 100% تعني عدم الإزالة على الإطلاق بسبب اضطراب الخدمة.
4. *على سبيل المثال: رقم دايرة.*

وسائل طويلة الأجل	نوع الحقن		نوع الحبوب		

سيناريو أ: اضطراب بسيط/متوسط في الخدمة

	التعقيم	اللولب	الامبلانون	الحقن: مقدم خدمة	الحقن: ذاتية	الحبوب	الواقي: ذكري	الواقي: انثوي	EC	SDM	أخرى	الحقن	COC	POP	مقدم خدمة	ذاتية	نسبة
التعقيم	20%	15%	20%	20%		25%	0%				0%	20%	10%	90%			
اللولب		40%	10%	20%	5%	20%	0%	0%	3%	3%	0%	25%	30%	70%	80%	20%	50%
الامبلانون		0%	50%	20%	5%	20%	0%	0%	3%	3%	0%	25%	30%	70%	80%	20%	50%
الحقن				50%	10%	35%	0%	0%	3%	3%	0%	60%	30%	70%	83%	17%	
الحبوب				0%	5%	90%	2%	0%	2%	2%	0%	5%	80%	20%	0%	100%	
الواقي:ذكرى				0%	0%	0%	95%	0%	3%	3%	0%	0%	30%	70%	0%	0%	
أخرى	0%	0%	0%	0%		0%	0%				100%	0%	10%	90%			

سيناريو ب: اضطراب شديد في الخدمة

	التعقيم	اللولب	الامبلانون	الحقن: مقدم خدمة	الحقن: ذاتية	الحبوب	الواقي: ذكري	الواقي: انثوي	EC	SDM	أخرى	الحقن	COC	POP	مقدم خدم	ذاتية	نسبة
التعقيم	0%	0%	10%	20%		70%	0%				0%	10%	10%	90%			
اللولب		5%	5%	10%	10%	50%	10%	0%	5%	5%	0%	20%	10%	90%	50%	50%	80%
الامبلانون		0%	10%	10%	10%	50%	10%	0%	5%	5%	0%	20%	10%	90%	50%	50%	80%
الحقن				10%	30%	45%	5%	0%	5%	5%	0%	40%	10%	90%	25%	75%	
الحبوب				0%	5%	85%	0%	0%	5%	5%	0%	5%	80%	20%	0%	100%	
الواقي الذكرى				0%	0%	10%	80%	0%	5%	5%	0%	0%	10%	90%	0%	0%	
أخرى	0%	0%	0%	0%		0%	0%				100%		0%		10%	90%	

قائمة المراجع

مراجع باللغة العربية

عبد اللطيف، عبلة، وأحمد داوود. 2019. *السياسة السكانية في مصر: تحليل مقومات النجاح والشكل المؤسسي الأمثل - دراسة مقارنة*. ورقة العمل رقم 203. القاهرة، مصر: المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

مراجع باللغة الإنجليزية

Abdel-Tawab, N., Tamer Rabie, Zuzana Boehmova, Loraine Hawkins, Sally Saher, and Atef El Shitany. 2015. Do Public Health Services in Egypt Help Young Married Women Exercise their Reproductive Rights? USA: PubMed.

Al Zalak, Z .and Anne Goujon. 2017. Exploring the Fertility Trend in Egypt. Demographic Research. 37. 995-1030. 10.4054/DemRes.2017.37.32.

Bertrand J T, Rice J, Sullivan T M, Shelton J. 2000. Skewed Method Mix: A Measure of Quality in Family Planning Programs. USA: MEASURE Evaluation.

International Journal of Gynecology & Obstetrics, Volume 130, Supplement 3, 2015, Pages E52-E55, ISSN 0020-7292, https://doi.org/10.1016/j.ijgo.2015.03.012. (https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0020729215001514)

Nassar, H and J. Fouad. 2015. Family Planning in Egypt is a Financial Investment: Benefit-Cost Analysis of Egypt Family Planning Program, 2014-2050. Cairo, Egypt: Cairo University Center for Economic and Financial Research and Studies.

USAID (United States Agency for International Development). 2016. Situational Analysis of the Private Sector in the Delivery of Family Planning Services in Egypt: Current Status and Potential for Increased Involvement. Cairo, Egypt: USAID.

UNFPA (United Nations Population Fund). 2020. Impact of the COVID-19 Pandemic on Family Planning and Ending Gender-based Violence, Female Genital Mutilation and Child Marriage. New York, USA: UNFPA.

6. المرأة كمحرك أساسي للتعافي الاقتصادي

رشا سيف الدين

أولا: مقدمة

1-1 لماذا النظر إلى المرأة كأحد المحركات الهامة لإعادة الانتعاش للاقتصاد المصري

بالرغم من كون المرأة المصرية تمثل تقريبا نصف المجتمع من حيث التركيبة الديمغرافية، بالإضافة إلى ارتفاع مستوى التعليم بين الإناث في الوقت الحاضر، إلا أنه لم يتم تحقيق سوى تقدم طفيف في مشاركة المرأة في سوق العمل حيث لا تتعدى مشاركتها نحو 24% من قوة العمل، وهو ما يمثل إهدارا لمورد بشري هام قادر على المساهمة الحقيقية في تحقيق النمو المرجو للاقتصاد المصري؛ فوفقا لتقرير أصدره معهد ماكينزي، من الممكن أن يرتفع الناتج المحلي الإجمالي في مصر بنسبة 34% خلال العقد المقبل، حال تساوت أعداد الرجال مع أعداد النساء في سوق العمل.[1] كما يعتبر التمكين الاقتصادي للمرأة وسيلة لمكافحة الفقر ودعم العدالة الاجتماعية وإعطاء فرصة لمسار أفضل للأجيال القادمة، مما يجعل من المرأة فاعلا رئيسيا في تحقيق التعافي الاقتصادي.

ومع تزايد الضغط الاقتصادي والاجتماعي المقترن بتقييد التجول وفرض تدابير العزلة الاجتماعية بسبب جائحة كوفيد-19، بات من الضروري التركيز على إتاحة كافة الآليات من سياسات وإجراءات لتمكين المرأة من القيام بدورها كأحد محركات التغيير الأساسية للتعافي الاقتصادي عموما وللخروج من الأزمة الحالية بشكل خاص.

في هذا الإطار، يأتي هذا التقرير والذي يبدأ بتوصيف مختصر لأهم سمات سوق عمل الإناث في مصر، ومن ثم عرض لمقترحات تمكين المرأة بما يعظم الاستفادة من إمكانياتها الحقيقية للتغلب على الصعوبات التي تعاني منها منذ عقود عديدة وبشكل خاص نتيجة للأزمة الحالية، خاصة المتعلق منها بحجم مشاركتها في سوق العمل.

ثانيا: عرض مختصر لأهم سمات سوق عمل الإناث في مصر

تم في التقرير الصادر عن المركز المصري للدراسات الاقتصادية بعنوان "المرأة المصرية" دراسة تداعيات أزمة كوفيد-19 على دور المرأة في الاقتصاد المصري بشكل تفصيلي،[2] وإجراء تحليل شامل لأهم سمات مشاركة المرأة في سوق العمل، وفيما يلي عرض مختصر لأهم هذه السمات (الجدول 6-1).

الجدول 6-1: أهم سمات سوق العمل للإناث في مصر[3]

السمة	الدلائل
ضعف مشاركة الإناث في سوق العمل مقارنة بالذكور	• انخفاض معدل المساهمة في قوة العمل[4] بين الإناث مقابل الذكور بنحو أربعة أضعاف[5]. • استحواذ الإناث على نحو الخُمس فقط من قوة العمل (18% عام 2019)، مقارنة بالذكور (82% عام 2019). • انخفاض نصيب الإناث ليكون أقل من الخُمس من إجمالي المشتغلين (15.3% عام 2019). • ارتفاع معدل البطالة بين الإناث ليبلغ ما يتراوح بين ثلاث إلى أربع مرات أكبر من مثيله لدى الذكور. • تعتبر نسبة مشاركة الإناث إلى الذكور في القوى العاملة في مصر ضعيفة مقارنة بالدول الأخرى ذوات المستويات المختلفة من الدخول؛ حيث ارتفعت هذه النسبة في مصر خلال ما يقرب من عشرين عاما بما يقارب 4% فقط، من 27.4% عام 2000 إلى 31.2% فقط عام 2018[6].

1 جريدة المال https://almalnews.com/%D9%88%D8%B2%D9%8A%D8%B1%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%AE%D8%B7%D9%8A%D8%B7-%D8%AA%D9%85%D9%83%D9%8A%D9%86-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B1%D8%A3%D8%A9-%D8%B6%D8%B1%D9%88%D8%B1%D8%A9-%D9%88%D9%8A%D9%85%D9%83/ بتاريخ 4 مارس 2020 و UN Women Egypt https://egypt.unwomen.org/en/what-we-do/economic-empowerment

2 تقرير رأي في أزمة "المرأة المصرية" بتاريخ 2020/8/12.

3 وفقا للإحصائيات الصادرة حتى نهاية يوليو 2020.

4 معدل المساهمة = قوة العمل/ السكان * 100.

5 الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، البيان الصحفي للنشرة السنوية المجمعة لنتائج بحث القوى العاملة عام 2019، إصدار 2020.

6 The World Bank, Gender Data Portal.

<table>
<tr><th>السمة</th><th>الدلائل</th></tr>
<tr><td>تفضيل الإناث للعمل الحكومي في مقابل القطاع الخاص</td><td>
• تتمتع الإناث بمزايا في القطاع العام عن القطاع الخاص، حيث يلتزم القطاع العام بإعطاء أجور تكاد تكون متساوية للجنسين مقابل أداء نفس العمل، بل وقد يرتفع قليلا متوسط أجور الإناث عن مثيله للذكور، هذا بالإضافة إلى المزايا الأخرى من حيث مواعيد الانصراف وإجازات رعاية الأطفال.
• وهو ما لا ينطبق على القطاع الخاص حيث ينخفض متوسط الأجر للإناث عن مثيله للذكور بنحو 16% عام 2019.
• تنخفض مشاركة المرأة في العمل في القطاع الخاص مع اقترابها من سن الزواج وزواجها فيما بعد، بينما يستمر التوظيف في القطاع العام في الارتفاع مع مرور الوقت ولا يتأثر بتوقيت الزواج. كما يرتفع العمل بدون أجر للنساء، أكثر من ذلك في الزواج وبعده، وغالبا ما يكون هذا العمل في المنزل، ويسهل معه التوفيق مع مسئوليات الزواج.
</td></tr>
<tr><td>قطاعات محددة هي الأكثر توظيفا للإناث وجذبا لها</td><td>
الجدول 6-2: نصيب الإناث من القطاعات الأكثر توظيفا للإناث
<table>
<tr><th>القطاع</th><th>نصيب الإناث من جملة العاملين</th></tr>
<tr><td>التعليم</td><td>68</td></tr>
<tr><td>الملابس الجاهزة</td><td>49.4</td></tr>
<tr><td>الصحة وأنشطة العمل الاجتماعي</td><td>49.3</td></tr>
<tr><td>الاتصالات والمعلومات</td><td>32.7</td></tr>
<tr><td>الزراعة</td><td>20</td></tr>
<tr><td>تجارة التجزئة</td><td>18.5</td></tr>
<tr><td>خدمات الغذاء والإقامة</td><td>13.5</td></tr>
</table>
المصدر: تم الحساب وفقا لبيانات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، إحصاءات التوظف والأجور وساعات العمل، إصدارات 2019 و2020.
</td></tr>
<tr><td>نصف قوة العمل من الإناث تعمل في وظائف مدفوعة الأجر</td><td>
• ترتفع نسبة الإناث التي تعمل بأجر نقدي لتصل إلى نحو نصف إجمالي قوة العمل منهن عام 2019، ويليها مباشرة ولكن بفارق كبير المتعطلات اللاتي لم يسبق لهن العمل (19%)، ثم المساهمات في مشروعات داخل الأسرة دون أجر (17%). أما نسبة صاحبات الأعمال فتنخفض حيث تبلغ نحو 8% فقط عام 2019.
• هناك توزيع غير متكافئ لأعمال رعاية الأسرة بين الرجال والنساء. ففي الأوقات المعتادة، تتحمل النساء والفتيات مسؤولية متابعة المشروعات المنزلية الإنتاجية كتربية المواشي والدواجن بالإضافة إلى رعاية الأسرة بسبب الأعراف الاجتماعية. وتقضي حوالي 91% من النساء الوقت في الأنشطة المنزلية غير المدفوعة مقابل 26% للرجال فقط (OECD 2020).
</td></tr>
<tr><td>فارق في الأجور بين الجنسين في عدد من الأنشطة الاقتصادية والمهن</td><td>
• بالرغم من تساوي متوسط ساعات العمل بين الجنسين في العديد من الأنشطة الاقتصادية-على سبيل المثال-في أنشطة الصناعات التحويلية، شاملة المشروبات، بالإضافة إلى خدمات الغذاء والإقامة والتعليم، بل وارتفاعها عند الإناث في عدد من القطاعات الأخرى خصوصا الملابس الجاهزة والجلود بما يتراوح بين 2 إلى 31%، إلا أن متوسط أجور الإناث ينخفض في هذه الأنشطة عن مثيلها للذكور بنحو 1 إلى 48%.
• ينطبق ما سبق أيضا على عدد من المهن، حيث ترتفع ساعات عمل الإناث مقارنة بالذكور، ومع ذلك تنخفض فيها أجور الإناث عن مثيلها للذكور من حوالي 17 إلى 53%، منها على سبيل المثال، عمال المهن العادية، وعمال تشغيل المصانع، والحرفيين، والعاملون في الخدمات ومحلات وأسواق البيع.
</td></tr>
<tr><td>النسبة الأكبر من المتعطلات بين الحاصلات على تعليم متوسط فني وجامعي وفوق الجامعي</td><td>
• تمثل الحاصلات على التعليم العالي الجامعي وفوق الجامعي النسبة الأكبر من المتعطلات وهي تقريبا النصف، ومن ثم تأتي الفئة الثانية من الأكثر تعطلا وهي فئة الحاصلات على متوسط فني (34%)، بينما تقل كثيرا النسبة بين ذوات التعليم الأقل من الجامعي، حيث تبلغ أقل قيمة لها للتعليم أقل من المتوسط عام 2019.
• مع زيادة التحصيل العلمي، كان من المتوقع مشاركة إجمالية أعلى من الإناث بمرور الوقت في سوق العمل. ولكن هذا لا يحدث، حيث تتناقص معدلات المشاركة بين النساء المتعلمات بشكل كبير بمرور الوقت، ويُعزى ذلك إلى انخفاض فرص العمل في القطاع العام، وترك العديد من الإناث للعمل في القطاع الخاص عند الزواج، بالإضافة إلى وجود ما يسمى بالسقف الزجاجي (Glass Ceiling)، الذي يحرم الإناث المتعلمات من الالتحاق ببعض الوظائف وبعدد من المناصب القيادية.
</td></tr>
</table>

<table>
<tr><th>السمة</th><th>الدلائل</th></tr>
<tr><td>أكثر من نصف المشتغلات يعملن في القطاع غير الرسمي[7]</td><td>• 53.2% من إجمالي المشتغلات يعملن في القطاع غير الرسمي (ILO 2018) حيث تتركز وظائف المرأة بشكل رئيسي في الوظائف غير الرسمية وغير الآمنة ومتدنية الأجر وقليلة المهارات أو في المجالات التي لا تتوفر فيها الحماية الاجتماعية وفرص التقدم الوظيفي.
• النصيب الأكبر من العمالة غير الرسمية من الإناث تعملن في الزراعة (81%)، يليها بفارق كبير الخدمات (16%). وهو ما يخالف توزيع العمالة غير الرسمية للذكور التي تتسم بتوزيع متكافئ بدرجة كبيرة بين القطاعات.
• 68.8% من العمالة غير الرسمية من الإناث تعملن في أعمال وأنشطة أسرية لصالح الغير وغالبا ما تكون دون أجر، بينما تنخفض هذه النسبة كثيرا لدى الذكور (8.5% فقط).</td></tr>
<tr><td>"الحاجة" هي أكثر الدوافع للجوء الإناث لخيار العمل الحر</td><td>• تعتبر "الحاجة"[8] هي أكثر الدوافع للجوء السيدات لخيار ريادة الأعمال، حيث سادت نماذج رائدات أعمال الحاجة (Necessity Entrepreneurs) بين أغلب النساء.
• أكثر الفئات الملتحقة بسوق العمل بدافع الحاجة هن الحاصلات على تعليم متوسط أو ما دونه ويبلغن 45 سنة أو أكثر خاصة وإن تصادف وجودهن في المجتمعات المغلقة وغير المحفزة لعمل المرأة مثل الصعيد أو المناطق الريفية.
• يمثل العمل الأهلي نقطة تحول مهني لدى الكثير من النساء لخوض تجربة تأسيس مشروعات، خاصة بما يقدمه من معرفة بالفرص والعلاقات وذلك في المحافظات المتطورة اقتصاديا (القاهرة، الإسكندرية وبورسعيد).
• بالنسبة للمرأة ذات الدخل المحدود أو التي ليس لها دخل، غالبا ما يكون التمويل الأصغر هو الخيار الوحيد للحصول على أموال لبدء عمل تجاري يمكن أن يساعد في دعم الأسر، بالإضافة إلى استخدام المدخرات أو الاستدانة من أفراد.
• لجوء المرأة للعمل الحر، خاصة في المحافظات غير الحضرية، عادة ما يكون بدافع الحاجة. ولكن مع تطور البنية الاقتصادية للمحافظات، وارتفاع المستوى التعليمي للنساء، وقدرتهن على إدراك الفرص الاقتصادية، ظهرت أنماط من "ريادة أعمال الفرص".
• تميل الشركات المملوكة للنساء إلى أن تكون غير رسمية، ومقرها في المنزل، وتتركز في مجالات المشروعات متناهية الصغر والقطاعات التقليدية، والتي تشمل في المقام الأول البيع بالتجزئة والخدمات[9].</td></tr>
<tr><td>محدودية دور المرأة في صنع القرار</td><td>أ) ضعف التمكين السياسي للمرأة بالرغم من تحسنه في السنوات الأخيرة:
الجدول 6-3: حجم تمثيل المرأة في مجلس النواب
<table>
<tr><th>العام</th><th>2005</th><th>2013</th><th>المجلس الحالي</th><th>التعديلات الدستورية الجديدة عام 2019</th></tr>
<tr><td>تمثيل المرأة في مجلس النواب</td><td>%2</td><td>%2</td><td>90 مقعد</td><td>%25</td></tr>
</table>
المصادر: جريدة المصري اليوم؛ والهيئة المصرية العامة للاستعلامات.
• خصص الدستور ربع عدد المقاعد للمرأة في المجالس المحلية وذلك طبقا للمادة 180من نصوصه، وتعد هذه الخطوة إيجابية في طريق تحقيق تمثيل أفضل للمرأة في البرلمان.
• مازال نصيب الإناث من المناصب الوزارية محدودا لا يتعدى الربع.
• تخصيص 10% على الأقل من مقاعد مجلس الشيوخ للمرأة (القانون رقم 141 لسنة 2020 بإصدار قانون مجلس الشيوخ).
ب) تمثيل ضعيف للمرأة في مجالس الإدارات:
• يعد تواجد النساء بين أصحاب الشركات وكبار المديرين محدود للغاية (2.4% و4.9% من الشركات على التوالي) (WEF 2020)، وتتصدر البنوك نسبة تمثيل المرأة في مجالس الإدارة، تليها الشركات المدرجة في البورصة، ثم شركات قطاع الأعمال العام.</td></tr>
</table>

7 تم إفراد تقرير منفصل من سلسلة "رأي في أزمة" لتحليل أوضاع القطاع غير الرسمي.

8 في إطار مشاركة المركز المصري للدراسات الاقتصادية مع المجلس القومي للمرأة في إعداد استراتيجية التمكين الاقتصادي للمرأة عام 2016، قام المركز بإجراء بحث ميداني تضمن أربع عشرة مجموعة نقاش متعمقة شملت نحو 164 فتاة وسيدة في 13 محافظة. واستهدفت الجلسات التعرف على معوقات التمكين الاقتصادي للمرأة المصرية، وأبرز العوامل المتسببة في إعاقة التمكين، والتعرف على مدى اختلاف هذه المعوقات للفئات المختلفة من النساء ومدى ارتباطها بمحل الإقامة والعمر والمستوى الاجتماعي، بالإضافة إلى تحديد محركات التغيير التي يمكن أن تُحدث تأثيرا جذريا في واقع النساء، وتوصل البحث إلى النتائج التالية بشأن أهم ملامح لجوء الإناث إلى العمل الحر (للمزيد من التفاصيل عن هذا المشروع، برجاء الاطلاع على (الملحق 1).

9 Global Entrepreneurship Monitor (GEM) Report, different issues

السمة	الدلائل
فجوة كبيرة بين الجنسين تؤكدها التقارير الدولية	على سبيل المثال لا الحصر: • تشغل مصر المركز 134 من 153 دولة وفقا لتقرير مؤشر الفجوة العالمية بين الجنسين الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي 2020، كما أنها تشغل المركز السادس عربيا بعد كل من الإمارات، الكويت، تونس، الجزائر، البحرين. • وفقا لتقرير المرأة وأنشطة الأعمال والقانون Women, Business and the Law) 2020 2020) الصادر عن البنك الدولي، بلغ متوسط قيمة المؤشر لمصر 45، وهو أقل كثيرا من المتوسط العالمي لذات المؤشر 75.2، بينما نجح عدد من الدول في الوصول للدرجات الكاملة من ذلك المؤشر.

المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية بناء على مصادر متعددة.

ثالثا: مقترحات تمكين المرأة بما يعظم الاستفادة من إمكانياتها الحقيقية

3-1 المحددات الرئيسية لمستقبل الإناث في سوق العمل

أ) مدى تطور فيروس كوفيد-19، وتداعيات ذلك على مدى عودة المدارس والحضانات لاستئناف أنشطتها كعنصر محدد لعودة الإناث لسوق العمل.

ب) طبيعة مشاركة المرأة في النشاط الاقتصادي

وفقا لهذه المحددات، هناك ثلاثة سيناريوهات محتملة لمستقبل الإناث في سوق العمل في مصر كما يتلخص في الشكل التالي (الشكل 6-1):

الشكل 6-1: السيناريوهات الثلاثة المحتملة لمستقبل عمل الإناث في مصر

السيناريو (1)	السيناريو (2)	السيناريو (3)
• العودة إلى المستويات السابقة لعمل الإناث قبل اندلاع الأزمة* حال اتخاذ التدخلات العاجلة المناسبة التي سيتم الإشارة إليها في القسم التالي	• تدهور أوضاع الإناث لتصبح مشاركتهن بمعدلات أقل في سوق العمل من المحققة قبل حدوث الأزمة بسبب ما طرأ من تغيرات سلبية على سوق العمل بسبب الأزمة الحالية ومنها على سبيل المثال، تسريح العمالة في العديد من القطاعات، وعودة عدد من العاملين من الخليج بعد تسريحهم	• حدوث طفرة إيجابية في أوضاع المرأة الاقتصادية والاجتماعية في الأجلين المتوسط والطويل نتيجة دخولها بقوة إلى سوق العمل حال إجراء التطوير الهيكلي اللازم والذي شرعت الدولة في بعض عناصره بالفعل، وإن كان في حاجة إلى مزيد من الجهود ذات الأثر الأكبر والأسرع على مكانة المرأة في سوق العمل، كما سيتم الإشارة إلى أهم عناصره في القسم التالي

المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية.
* تعد هذه المستويات بطبيعة الحال أقل من المعدلات المرجوة.

من المؤكد أنه من اللازم استهداف تحقق السيناريو الثالث مما يتطلب تدخلات جذرية وعاجلة بالاستعانة بالحزم المناسبة من السياسات والإجراءات لتمكين المرأة على مختلف الأصعدة. وترتكز هذه الإجراءات والسياسات المستقبلية المقترحة على مجموعة من المبادئ الأساسية.

3-2 المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الإجراءات المقترحة

- **ضرورة تعامل السياسات والإجراءات مباشرة مع "الأسباب" لما تواجهه المرأة من مشكلات عبر العقود المتعاقبة وليس فقط "أعراض" هذه المشكلات[10]**، والتي تم عرض أهم ملامحها في الجزء الثاني من هذا التقرير.

10 تم اتخاذ مثالين على ذلك في الجدول رقم م2-1 بالملحق 2.

- معظم الصعوبات التي تواجه الإناث هي في جوهرها غير منحازة للنوع حيث ترتبط بضعف البيئة المؤسسية ومناخ الأعمال بوجه عام، وبالتالي القضاء على هذه الصعوبات سينعكس إيجابا تلقائيا على أوضاع الإناث.
- قدر كبير من المعوقات التي تواجه الإناث يرتبط بالعادات والتقاليد والموروثات الثقافية عن كون المرأة أقل قدرة وإنتاجية من الرجل وأن مشاركتها في سوق العمل تعد من قبيل المزاحمة للرجل والحد من فرصه الاقتصادية، مما يتطلب تبني السياسات والإجراءات التي تتعامل بشكل سليم مع تلك المعوقات.

3-3 المقترحات

يعرض الجزء التالي من التقرير أهم الإجراءات المقترحة لمساعدة الحكومة المصرية في إحداث تطور إيجابي كبير في دور المرأة في الأنشطة الاقتصادية بشكل عام، وعلاج الآثار السلبية للأزمة الحالية بشكل خاص.

تنقسم المقترحات إلى مجموعتين؛ مقترحات أفقية وأخرى رأسية. بالنسبة **للمقترحات الأفقية**، فتعود آثارها الإيجابية على كلٍ من الذكور والإناث، وإن كانت سيكون لها أثر أكثر وضوحا على الإناث لضعف أوضاعهن مقارنة بالذكور. وتتنوع المقترحات الأفقية وفقا للهدف من تطبيقها، فمنها الخاص بتحفيز الاستثمارات وتوفير المزيد من فرص العمل المتنوعة واللائقة والمستدامة، وأخرى تستهدف تحقيق تكافؤ الفرص بين الأقاليم الجغرافية المختلفة، أما الأخيرة فهي تهدف إلى التعرف على الاحتياجات المختلفة للفئات المستهدفة للتمكن من وضع سياسات وإجراءات مستجيبة لهذه الاحتياجات.

أما **المقترحات الرأسية**، فترتبط مباشرة بمشكلات المرأة. وتم استخلاص هذه المجموعة من المقترحات في **ضوء خمسة محركات أساسية للتغيير** تؤثر بشكل مباشر في رغبة وقدرة المرأة على العمل خاصة في القطاع الخاص والمشروعات الصغيرة والمتوسطة وريادة الأعمال.

تم تصنيف مجموعتي المقترحات وفقا للأطر الزمنية المناسبة لطبيعة كل إجراء والظروف المحيطة به والفترة اللازمة لتطبيقه. فهي تضم مجموعة متكاملة من: **الإجراءات الفورية** (يمكن تنفيذها خلال ستة أشهر)، **إجراءات قصيرة الأجل** (يمكن البدء فيها وتنفيذها خلال فترة لا تتجاوز العام)، **إجراءات متوسطة الأجل** (تحتاج إلى ما لا يزيد عن ثلاث سنوات)، **وإجراءات طويلة الأجل** (تستغرق أكثر من ثلاث سنوات للتنفيذ). وفي أغلب الأحيان تكون الإجراءات طويلة الأجل هي مجموعة من الإجراءات الهيكلية اللازمة لإصلاح المنظومة بشكل مستدام.

3-3-1 المقترحات الأفقية

معظم المقترحات الأفقية هي مقترحات فورية يمكن الانتهاء من تنفيذها خلال ستة أشهر حيث لا تتطلب موارد بشرية أو مالية كبيرة أو أي تدخلات تشريعية. وفيما يلي نستعرض أهم المقترحات الأفقية وفقا للهدف منها وإطارها الزمني.

- **تحفيز الاستثمارات وتوفير المزيد من فرص العمل المتنوعة واللائقة والمستدامة:**

  - تحسين بيئة الأعمال في مصر بوجه عام لتحفيز الاستثمار وبالتالي توفير فرص عمل جديدة **(في الأجل المتوسط).**
  - وجود خرائط استثمارية مفصلة تنبثق منها فرص استثمارية ومنها فرص العمل المتاحة ومتطلباتها عموما والمناسب منها للإناث خصوصا، مما يوفر قاعدة بيانات عن حجم ونوع الطلب على العمالة ومنها عمل الإناث **(فوري)**.
  - إنشاء قاعدة بيانات شاملة موحدة تحتوي كافة المعلومات الاقتصادية والبيانات الإحصائية الكلية المحدثة ذات العلاقة بالأنشطة الاقتصادية المختلفة في مصر وتحليلها للوقوف على أهم الصعوبات القائمة **(في الأجل القصير)**.
  - الاستكمال السليم لمنظومة التحول الرقمي مما يوفر على المرأة الكثير من الوقت والمجهود للقيام بأعمالها (في الأجل المتوسط).
  - تصحيح منظومة التعليم بوجه عام بما يقضى على الفجوة بين مخرجات التعليم واحتياجات سوق العمل، وهو ما سيسمح بالاستفادة المرجوة من الإمكانيات الحقيقية للجنسين وإكسابهم المهارات المطلوبة، بل وسينعكس بصورة أكثر إيجابية على تشغيل الإناث، ويحقق الاستغلال الأمثل للعديد من الطاقات النسائية المعطلة[11] **(في الأجلين المتوسط والطويل)**.
  - معالجة منهجية للقيود الائتمانية التي تعوق محاولات بدء وتنمية الأعمال التجارية **(فوري)**.

11 على سبيل المثال، من اللازم تطوير التعليم الثانوي الفني بمختلف تخصصاته خاصة الأكثر التحاقا من جانب الإناث-على سبيل المثال-الثانوي التمريض والثانوي التجاري.

- تحقيق تكافؤ الفرص بين فئات المجتمع والأقاليم الجغرافية المختلفة:
  - تبني السياسات واتخاذ الإجراءات التي تحقق العدالة الجغرافية في المجالات المختلفة **(فوري)**.
  - تفعيل قانون الإدارة المحلية حيث إن اللامركزية من شأنها تعزيز قدرة الجميع على المشاركة السياسية والمساهمة الأكبر في سوق العمل وخصوصا الإناث **(فوري)**.
  - تصميم وتنفيذ سياسات تسمح للإناث بالانتقال إلى القطاع الرسمي، مما يؤدي إلى تمكينها اقتصاديا حيث يرتبط ذلك بمزيد من القدرة على التحكم في دخولها بعكس ما تواجهه في القطاع غير الرسمي **(في الأجلين القصير والمتوسط)**.
- **التعرف على الاحتياجات المختلفة للفئات المستهدفة للتمكن من وضع سياسات وإجراءات تستجيب لكافة الاحتياجات:**
  - **متابعة وتقييم كافة الإجراءات ذات العلاقة المتخذة من الدولة** الهادفة إلى الحد من التداعيات السلبية لجائحة كورونا، والتعرف على مدى فعاليتها في تحقيق أهدافها واستكمال ما يعتريها من نقص وتعظيم الاستفادة من نتائجها لتساعد فيما بعد في إبلاغ خطط الاستجابة للأزمات حال تكرر الأزمة أو حدوث أزمات أخرى شبيهة **(فوري)**.
  - **قياس ومتابعة أداء الجهات ذات الصلة بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر وتحسين أدائها وفقا لمدى رضا عملائها،** بحيث يتم القضاء على مركزية الموافقات، والتركيز على مساندة المبتدئين في العمل الحر، وتدريب وتوعية العنصر البشري (الموظفين بهذه الجهات) على فهم احتياجات عملاءهم، والتأكد من ملائمة المشروعات المزعم مساندتها لطبيعة المحافظات، وهو ما يغيب في بعض الأحيان **(فوري)**.

3-3-2 المقترحات الرأسية

تم التوصل إلى مجموعة المقترحات الرأسية في ضوء **خمسة محركات أساسية للتغيير** لازمة لتحقيق وتعظيم التمكين الاقتصادي للمرأة، وهي:

- توفير المعلومات للإناث وتمكينها من التعامل معها: يُقصد بذلك توفر معلومات إجرائية واقتصادية مختلفة مع القدرة على التعامل مع هذه المعطيات واتخاذ القرار الاقتصادي السليم.
- إتاحة تكنولوجيا التواصل للإناث: أي توفير كافة الوسائل والتقنيات اللازمة لقيام المرأة بأعمالها والقدرة على استخدام هذه التقنيات.
- تهيئة البيئة المحيطة الداعمة للمرأة المتمثلة في البنية التحتية والخدمات المساعدة والحوافز والتدريب: مما يعني إتاحة كافة الظروف التي تضمن تحسين أداء الإناث في سوق العمل.
- إجراء إصلاحات هيكلية: على أن تشمل هذه الإصلاحات كافة الجوانب من إصلاحات مؤسسية وتشريعية وغيرها مما يصب في صالح المرأة بشكل مباشر[12].
- العمل على انفتاح الإناث على التجارب والثقافات الأخرى والقدرة على التكيف مع ما تشهده من تغيرات.

تم استنتاج تلك المحركات في ضوء ما أفادت به البحوث الميدانية والدراسات التي أجراها المركز المصري للدراسات الاقتصادية قبل اندلاع جائحة كوفيد-19 بالتعاون مع المجلس القومي للمرأة للتعرف على معوقات التمكين الاقتصادي للمرأة المصرية (يمكن الاطلاع على مزيد من التفاصيل في الملحق 1)، وأيضا من خلال تحليل الممارسات الدولية الناجحة المختلفة ومردودها على تمكين النساء من تطوير أعمالهن التجارية بنجاح وخلق فرص عمل ومن ثم تنمية اقتصاداتهن المحلية (Ehlermann, Nicola and Romano 2020.) ذلك بالإضافة إلى الدراسة التفصيلية التي أعدها المركز في إطار سلسلة رأي في أزمة لتحليل أثر جائحة كوفيد-19 على المرأة في سوق العمل في مصر.[13]

وفيما يلي عرض تفصيلي لأهم المقترحات الرأسية مصنفة وفقا لمحركات التغيير وللفترات الزمنية المختلفة لتنفيذها، كما هو موضح في الجدول التالي رقم 6-4.

12 كشفت أزمة كوفيد-19 عن وجود عدد من الاختلالات الهيكلية القائمة منذ عقود عديدة فيما يخص الوضع الاقتصادي والاجتماعي للإناث في مصر، والتي تستلزم معالجتها مما سيكون له عظيم الأثر على الارتقاء بدور المرأة في مصر بوجه عام وليس وقت الأزمة الحالية فقط، حيث تصبح محرك رئيسي لتعافي الاقتصاد ونموه. ومن هنا نطرح في الجدول 6-4 عددا من المقترحات للقضاء على أوجه الضعف القائمة.

13 سلسلة تقارير رأي في أزمة، المرأة المصرية، العدد 21، 2020/8/12.

الجدول 6-4: المقترحات الرأسية لتحقيق التمكين الاقتصادي اللائق بالمرأة المصرية وفقا للمحركات الخمسة للتغيير

محركات التغيير	المقترحات	الإطار الزمني للمقترحات			
		فورية[14] (خلال ستة أشهر)	قصيرة الأجل (خلال عام واحد)	متوسطة الأجل (خلال ثلاثة أعوام)	طويلة الأجل (أكثر من ثلاثة أعوام)
محرك التغيير (1)					
توفير المعلومات للإناث وتمكينها من التعامل معها	**إنشاء قاعدة بيانات مع التعريف المستمر بمحتوياتها من خلال حملات دعاية، على أن تضم كافة:** • **المعلومات** عن إجراءات التأسيس والاشتراطات القانونية وفرص الاستثمار لمساعدة الإناث على إقامة مشروعاتها وتحديدا في مرحلة الفكرة، ويمكن في ذلك الاستعانة-على سبيل المثال-بـ "دليل المرأة المصرية لريادة الأعمال"[15] الذي أعده المركز المصري للدراسات الاقتصادية بالتعاون مع المجلس القومي للمرأة عام 2018 [16]. • **الخدمات المساعدة** التي تحتاجها الإناث لتسهيل عملها، كأماكن الحضانات القريبة من مكان عملها، وسائل الانتقال، أسعار المنتجات الأساسية ومدخلات الإنتاج اللازمة لإقامة مشروعاتها، الخدمات المالية المناسبة لكل مشروع. • **المبادرات والجهات الداعمة** المختلفة وأي مستجدات تطرأ عليها، لدعم المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر.	■	■	■	
	استخدام فروع كل من المجلس القومي للمرأة ووزارة التضامن الاجتماعي والبنك الأهلي ومكاتب البريد في توفير كافة ما تحتاجه الإناث من معلومات عند إقامة وتشغيل مشروعاتهن ومساعدتهن في مواجهة الصعوبات خاصة في وقت الجائحة واتخاذ السياسات المناسبة واللازمة لمعالجة أوجه القصور.	■			
	توفير خدمات استشارات قانونية على نطاق جغرافي متزن وبمقابل مادي مناسب لمساعدة المرأة على التعرف على حقوقها القانونية خاصة في مجال العمل الحر.		■		
	العمل على تصحيح المفاهيم الخاصة بحقوق المرأة القانونية والتعريف بأساليب المطالبة بالحقوق.	■	■		

14 أعلنت الحكومة عددا من القرارات والإجراءات الصحيحة، والتي تصب في مصلحة المرأة المصرية وتقديم الدعم اللازم لها، وإن كانت تفاصيل وآليات تطبيق بعض هذه القرارات غير واضحة بالقدر الكافي، ونقترح اتخاذ الإجراءات التالية بصورة عاجلة.

15 يمكن الاطلاع على الدليل من خلال موقع المركز من هنا: دليل المرأة المصرية لريادة الأعمال.

16 يعد دليل المرأة المصرية لريادة الأعمال مرجع كامل لأي سيدة ترغب في بدء مشروع خاص أو التوسع في مشروع قائم.

محركات التغيير	المقترحات	الإطار الزمني للمقترحات			
		فورية (خلال ستة أشهر)	قصيرة الأجل (خلال عام واحد)	متوسطة الأجل (خلال ثلاثة أعوام)	طويلة الأجل (أكثر من ثلاثة أعوام)
محرك التغيير (2)					
إتاحة تكنولوجيا التواصل للإناث وما يرتبط بها من متطلبات	**توفير الأجهزة الاليكترونية والخدمات اللازمة بمقابل مادي مناسب**		■	■	
	تنظيم دورات تدريبية لمعرفة كيفية الاستخدام مع الاهتمام بالفئات الاجتماعية الأقل دخلا والمناطق المحرومة.			■	
	تطوير وتعزيز محو الأمية الرقمية في المؤسسات والمجتمعات الريفية				■
	تعريف صاحبات الأعمال وخصوصا في الريف بالخدمات المتاحة إليكترونيا كالخدمات المالية والتدريب وغيرها.		■	■	
محرك التغيير (3)					
تهيئة البيئة المحيطة الداعمة للمرأة المتمثلة في البنية التحتية والخدمات المساعدة والحوافز والأفكار المبتكرة والتدريب	**إتاحة وسائل المواصلات والخدمات الهامة خاصة خدمات الصحة والتعليم في كافة أنحاء الجمهورية،** حيث إن النساء هن الأكثر تأثرا ببعد المسافات.			■	■
	دعم الدولة للخدمات الاجتماعية المساندة لعمل المرأة بتكلفة مقبولة وجودة مرتفعة، مثل دور الحضانة للأطفال، مع مراعاة التوزيع الجغرافي والقدرة المادية.		■	■	■
	تقديم الحوافز الإيجابية[17] للقطاع الخاص لتوفير ظروف مرنة للعمل تأخذ في الاعتبار المسؤوليات الأسرية للعاملات من خلال – على سبيل المثال لا الحصر – العمل الجزئي أو العمل عن بعد من المنزل وبساعات مرنة لإعطاء المرأة فرصة الموازنة بين عملها ودورها الأسري.	■	■		
	التنسيق ما بين الجهات المتعلقة بالطفل والأخرى ذات العلاقة بعمل الأم قبل إصدار القرارات المتعلقة بالإجازات ومواعيد العمل، مع ضرورة بحث البدائل المتاحة لذلك، حيث -على سبيل المثال- ينتهي العمل في الجهات الحكومية في الثانية بينما يمتد في القطاع الخاص إلى الخامسة، وتنهي المدارس اليوم الدراسي في الثانية.	■	■		
	تقديم إعانات مالية للمؤسسات التي بها تمثيل كبير من العمالة من الإناث أو تملكها إناث والتي تمنح العاملات إجازة مدفوعة الأجر[18] أثناء أزمة كوفيد-19.	■			

17 من الضروري تشجيع القطاع الخاص على تقديم هذه المزايا للإناث بشكل يحفزه على ذلك دون أن يمثل عبئا إضافيا عليه قد يجعله يتجنب توفير هذه الظروف المرنة لعمل الإناث.

18 أعلنت وزارة الصحة والعمل والرعاية الاجتماعية في اليابان عن دعم للشركات التي تضع أنظمة إجازة مدفوعة الأجر للعاملين المتضررين من إغلاق المدارس نظير استمرار دفع الرواتب للعاملين في إجازة.

محركات التغيير	المقترحات	الإطار الزمني للمقترحات			
		فورية (خلال ستة أشهر)	قصيرة الأجل (خلال عام واحد)	متوسطة الأجل (خلال ثلاثة أعوام)	طويلة الأجل (أكثر من ثلاثة أعوام)
	تحفيز القطاع الخاص على تشغيل الإناث من خلال تبني أفكار مبتكرة ومن أهمها: - **تعميم مبادرة "وظيفتك جنب بيتك"**[19] لكونها نموذج ناجح يمكن تكراره في كافة أنحاء الجمهورية لمختلف الصناعات، مما يساهم جديا في حل مشكلة البطالة وندرة العمالة المدربة التي يعاني القطاع الخاص في الحصول عليها. تستفيد الإناث بشكل خاص من هذه المبادرة حيث تقوم على كون أماكن العمل قريبة من أماكن السكن وهو ما يمكنها من متابعة شئون منزلها بجانب عملها. **- تقديم الحوافز للمؤسسات التي ترأسها الإناث أو كثيفة التشغيل للإناث عبر سلاسل القيمة** مع ضمان حصول الموردين الذين يعتمدون بشكل كبير على عمل الإناث على امتيازات (مزايا ائتمانية على سبيل المثال).				
	شمول التوزيع الجغرافي للبرامج التدريبية المناسبة للإناث في كافة مناطق الجمهورية مع تنويع اشتراطات السن في الدورات التدريبية المقدمة، خصوصا البرامج المرتبطة بالمجالات المهنية المختلفة، وهو ما يستدعي الحاجة لتعظيم استخدام كافة فروع المجلس القومي للمرأة.				
	التركيز على تأهيل أفضل للإناث لسوق العمل من خلال برامج يتم إعدادها بواسطة وزارة التضامن الاجتماعي، وتنفيذها من المجلس القومي للمرأة والقطاع الخاص.				
محرك التغيير (4)					
إجراء إصلاحات هيكلية تصب في صالح المرأة بشكل مباشر	**رصد ومتابعة جميع السياسات والإجراءات الموجهة لدعم الإناث ودرجة الاستفادة منها سواء قبل أو بعد نشوب أزمة كوفيد-19،** وقياس درجة تأثيرها على الفئات المختلفة من الإناث.				
	تفعيل وحدات "تكافؤ الفرص" في كل وزارة، على أن تكون من مهامها التأكد من توافر الخدمات الداعمة للأسرة مثل دور الحضانة القريبة من العمل، وأماكن أنشطة للأطفال بعد المدرسة وغيرها.				
	تقييم البرامج والمبادرات المقدمة حاليا لتمكين المرأة، مثل برنامج تكافل وكرامة، لضمان أحقية المستفيدين منها وتقييم الأثر على الأسر المستفيدة والتعرف على الفئات المحرومة.				
	الاستفادة القصوى للمؤسسات ذات الصلة بالمرأة من الصلاحيات المتاحة لها بالفعل في خدمة وتمكين المرأة[20]، وخاصة المجلس القومي للمرأة[21].				

19 في ظل مبادرة "وظيفتك جنب بيتك"، قامت محافظة القليوبية في المرحلة الأولى من المبادرة بإقامة 13 مصنعا، يعمل بها مواطنو المحافظة مع المصانع التي تقوم بتصدير منتجاتها من الملابس الجاهزة.

20 نظرة للدراسات النسوية، ماذا بعد تعديل صلاحياته: تعليق نسوي على القانون الجديد لعمل المجلس القومي للمرأة، 9 ديسمبر 2018.

21 على سبيل المثال، تم إتاحة العديد من الصلاحيات للمجلس القومي للمرأة بموجب قانون تنظيم المجلس القومي للمرأة رقم 30 لسنة 2018، ومنها على سبيل المثال صلاحية جمع البيانات والإحصاءات التي تمكنه من أداء دوره، ومطالبة الجهات الحكومية التي توقفت أو تتقاعس عن أداء دورها في جمع البيانات والمعلومات وإعداد ونشر التقارير بالالتزام بمسؤولياتها وإصدار البيانات المحدثة ونشرها.

محركات التغيير	المقترحات	الإطار الزمني للمقترحات			
		فورية (خلال ستة أشهر)	قصيرة الأجل (خلال عام واحد)	متوسطة الأجل (خلال ثلاثة أعوام)	طويلة الأجل (أكثر من ثلاثة أعوام)
	إنشاء نقاط اتصال للمرأة في جمعيات رجال الأعمال والمنظمات المماثلة بهدف تطوير منصة مفتوحة لمنظمات أعمال التمويل الأصغر لتعزيز الإدماج المالي إلى جانب خدمات تطوير الأعمال للإناث صاحبات المشروعات.				
	تفعيل أو تعديل قوانين/لوائح تنفيذية/قرارات ذات الصلة لتتضمن الرؤية النوعية والتعامل مع المرأة كعاملة أو صاحبة عمل وليس من منظور دورها الإنجابي فقط، بهدف تحقيق الأهداف التالية (أبو القمصان 2017): - تفعيل مواد الدستور والمواد القانونية التي تنص على المساواة بين الذكور والإناث وتساوي في الحقوق بينهم. - السماح بالرعاية الأسرية لكل من الأم والأب وليس الأم فقط. - تعديل التعريفات المتعلقة بالعمل لتشمل خطابا للجنسين "العامل والعاملة – أصحاب وصاحبات الأعمال.. "وذلك في القوانين المنظمة لسوق العمل. - التأكد من احتواء القوانين على الضمانات الكافية لمنع التمييز ضد المرأة العاملة. - ضمان إشارة القوانين للخدمات الاجتماعية أو البنية التحتية المساعدة للمرأة في التوفيق بين عملها وأدوارها الاجتماعية الأخرى (توفير دور حضانة أو رعاية أسرية كأحد متطلبات الحصول على ترخيص، على أن يتم ذلك في صورة حافز للقطاع الخاص وليس عائق يعترض سير العمل). - أن يكون أحد متطلبات الحصول على شهادات الجودة درجة التنوع النوعي في مجلس الإدارة وعدد العاملين والعاملات. - إعادة النظر في مجالات العمل التي قد تُحرم الإناث من دخولها.				
العمل على انفتاح الإناث على التجارب والثقافات المختلفة والقدرة على التكيف مع ما تشهده من تغيرات	**نشر حملات للتوعية** يشترك فيها المجتمع بأكمله لتصحيح الموروثات الثقافية والعادات القديمة والتوعية بأهمية دور المرأة لإبراز أهمية تعليم الإناث وحسن الاستفادة من قدراتهن في سوق العمل، على أن تستهدف بالأخص المناطق الريفية والحدودية (عبد المولى 2009).				
	الدراسة الجيدة للممارسات الدولية الناجحة في مجال تمكين المرأة والاستعانة بآلياتها المناسبة للظروف المحلية.				
	معالجة الحواجز الاجتماعية والثقافية التي تقيد إمكانات المرأة في ريادة الأعمال، والتي تحتاج إلى معالجة الصور النمطية على العديد من المستويات: داخل العائلات والمجتمعات المحلية ونظام التعليم وبيئة الأعمال.				
	القضاء على العادات القديمة التي تمنح الذكور السيطرة على الموارد المالية والأصول الخاصة بالإناث من عائلاتهم.				
	الاحتفاء بالنماذج الناجحة في العمل الحر والاهتمام بأوائل المتقدمين من السيدات لأي من برامج التمويل أو التدريب، خاصة في المجتمعات الريفية والقبلية، لما له من قدرة على نشر المعرفة وتشجيع الأخريات على الانضمام.				

المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

الملحق 1

- أعد المركز المصري للدراسات الاقتصادية دراسة بعنوان "نحو سياسة اقتصادية مستجيبة للنوع الاجتماعي في مصر" عام 2016 في إطار بروتوكول التعاون المشترك بين المجلس القومي للمرأة والمركز المصري للدراسات الاقتصادية.
- في هذا الإطار، قام المركز بعقد أربع عشرة جلسة نقاش متعمقة مع عدد 164 سيدة من ثلاثة عشر محافظة خلال الفترة أكتوبر – ديسمبر 2016. واستهدفت الجلسات التعرف على معوقات التمكين الاقتصادي للمرأة المصرية، وأبرز العوامل المتسببة في إعاقة التمكين، والتعرف على مدى اختلاف هذه المعوقات للفئات المختلفة من النساء ومدى ارتباطها بمحل الإقامة والعمر والمستوى الاجتماعي، بالإضافة إلى تحديد محركات التغيير التي يمكن أن تُحدث تأثيرا جذريا في واقع النساء.
- خلصت الدراسة إلى عدد من العوامل الداعمة للتمكين الاقتصادي (محركات التغيير) التي ترى الدراسة ضرورة الاعتماد عليها لإحداث التمكين خلال المرحلة القادمة. وتمثلت محركات التغيير التي خلصت لها الدراسة في:
  1. الانفتاح على التجارب والثقافات
  2. توافر المعلومات والقدرة على التعامل معها
  3. إتاحة التكنولوجيا
  4. البيئة المحيطة الداعمة المتمثلة في التعليم والبنية التحتية والتركيبة الاقتصادية للمحافظة.
- يقدم الشكل م1-1 التالي محاولة لتوضيح الاختلافات البينية لكل من عوامل/ محركات التغيير حسب الموقع الجغرافي، والفئة العمرية، والشريحة الاجتماعية.

الشكل م1-1: الاختلافات البينية لمحركات التغيير

	الانفتاح على التجارب والثقافات الأخرى				مدى توافر المعلومات				مدى إتاحة تكنولوجيا التواصل				البيئة المحيطة الداعمة			
البعد الجغرافي	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
الفئة العمرية	i	ii	iii	iv	i	ii	iii	iv	i	ii	iii	iv	i	ii	iii	iv
الشريحة الاجتماعية	أ	ب	ج		أ	ب	ج		أ	ب	ج		أ	ب	ج	

البعد الجغرافي:	(1)	محافظات حضرية	(2)	محافظات وجه بحري	(3)	محافظات وجه قبلي	(4)	المحافظات الحدودية
الفئة العمرية:	(i)	18-29 عاما	(ii)	30- 45 عاما	(iii)	46-60 عاما	(iv)	+60
الشريحة الاجتماعية:	(أ)	شريحة متوسطة - عليا	(ب)	شريحة متوسطة- متواضعة	(ج)	شريحة متواضعة- فقيرة		
تعريف الألوان:		ظهور قوي		ظهور متوسط		ظهور ضعيف		

الاختلافات الجغرافية

بصفة عامة، تعتبر المحافظات الحضرية الأوفر حظا في توفر العوامل الأربعة، تليها محافظات الوجه البحري. وتأتي محافظات الصعيد والمحافظات الحدودية كالأقل حظا، وذلك على النحو التالي:

- تمتعت المشاركات من المحافظات الحضرية في معظمها بوجود مجالات تعرض جيدة وإتاحة جيدة للمعلومات بحكم تطور المحافظات والبنية الاقتصادية المتنوعة وتعدد مجالات الخبرة.
- تتمتع محافظات الوجه البحري إجمالا ببنية تحتية جيدة وإتاحة جيدة للتكنولوجيا. ولكن لا يمكن إجمال محافظات وجه بحري جميعها فيما يخص الانفتاح على التجارب وإتاحة المعلومات.
- تعاني المحافظات الحدودية وفي الوجه القبلي من بعد المسافات وصعوبة التنقل داخليا وبين المحافظات مما يؤثر على مجالات التعرض لدى النساء.

الاختلافات العمرية

تظهر الاختلافات بين الفئات العمرية للمشاركات إما بسبب اختلاف المسئوليات خلال المراحل العمرية، أو بسبب توفر فرص جديدة للمشاركات الأصغر سنا لم تكن متوفرة من قبل، كذلك الاختلافات الجغرافية واختلاف الثقافة التي كانت الفئات العمرية الأكبر سنا هي الأكثر تأثرا بها، وذلك كما يلي:

- هناك فئتان عمريتان لوحظ عليهما زيادة التعرض. الفئة الأولى هي الفئة 30-45 عاما والثانية هي من تخطين الستين. ويمكن التبرير بأن الفئة الأولى ساعدها في ذلك ديناميات سوق العمل مع تخفيف العبء الأسري نسبيا من حيث رعاية الأبناء بعد وصولهن لأعمار يستطعن فيها الاعتماد على أنفسهن. أما الفئة الأخيرة فقد اعتمدت على الخبرة الحياتية المتراكمة.
- أما الفئتين الأقل انفتاحا على التجارب فهما: أولا، الفئة العمرية 18-29 سنة والتي كانت لطالبات أو نساء في بداية حياتهن العملية أو لا يزال أبنائهن في السنوات الأولى التي تحتاج لرعاية مكثفة. وبالتالي جاءت النماذج الأكثر انفتاحا خلال هذه الفئة على سبيل الاستثناء. وقد ساهمت التكنولوجيا في زيادة إدراك هذه الفئة العمرية بالمقارنة بهذه المرحلة لدى الأجيال السابقة. ونظرا لإغفال العديد من المبادرات للجانب التكنولوجي أتت هذه الفئة العمرية غير متابعة لهذه المبادرات. أما الفئة العمرية 46 - 60 سنة فتمثل السبب الأساسي لعدم مساواة الانفتاح في الاختلافات الجغرافية التي عانت منها هذه الفئة في بداية أعمارهن وعدم وجود مصدر آخر للتغلب على هذا النقص.

الاختلافات الاجتماعية

جاء تقسيم الشرائح الاجتماعية قائما على ملاحظة فريق البحث أثناء المقابلات - نظرا لعدم وجود بيانات عن دخل المشاركات - مع التأكد من واقعية التقسيم من خلال طبيعة عمل ومحل سكن المشاركة. وإجمالا يمكن القول بأنه كلما ارتفعت الشريحة الاجتماعية للمشاركة كلما ظهر توفر العوامل الأربعة بدرجة أعلى؛ فمستوى الدخل له تأثير مباشر وغير مباشر على كل من محركات التغيير. وعلى الرغم من كون تحدي محدودية الدخل هو تحدي لكل من المرأة والرجل، إلا أن المرأة الأكثر عرضة للتأثر السلبي في الحصول على الموارد إما باختيارها (الإيثار) أو رغما عنها (التمييز). ويمكن رصد بداية تأثير المستوى الاجتماعي على محركات التغيير في تمكين النساء من خلال عامل البيئة المحيطة الداعمة من خدمات التعليم وحتى البنية التحتية، مما يؤثر بعد ذلك على مجالات المعرفة والتعرض. وكذلك تعتمد إتاحة التكنولوجيا على القدرة على شراء أجهزة الكترونية حديثة الأمر الذي قد لا يكون في مقدرة ذوي الدخول المنخفضة.

الملحق 2

الجدول م2-1: الإجراءات الصحيحة التي تستهدف الأسباب الحقيقية لمشكلات الإناث اقتصاديا وسياسيا- أمثلة من الواقع

أعراض المشكلة	السبب الظاهري	السبب الحقيقي	الإجراء الحالي غير الكافي لحل المشكلة	الإجراء اللازم
تفضيل الإناث للعمل الحكومي في مقابل القطاع الخاص	عدم رغبة الإناث أو عدم كفاءتهن بالدرجة الكافية للعمل في القطاع الخاص	• مرونة ظروف العمل في القطاع العام حيث يستطعن التوفيق بين العمل ورعاية الأسرة. • انخفاض متوسط الأجور للإناث عن مثيله للذكور في العديد من وظائف القطاع الخاص. • عدم تفضيل القطاع الخاص لتشغيل الإناث لعدة أسباب منها أنه على صاحب العمل الذي يستخدم مائة عاملة فأكثر في مكان واحد أن ينشئ دارا للحضانة أو يعهد إلى دار للحضانة برعاية أطفال العاملات. • تراجع ظروف العمل بالنسبة للمرأة بالأخص في القطاع الخاص غير الرسمي والذي تحرم فيه المرأة من الحماية التعاقدية وحقوق العمل والمزايا الخاصة.	نص الإطار التشريعي على إجازات الأمومة ورعاية الطفل ووجود حضانات للأطفال في القطاع الخاص.	• تقديم الدولة الحوافز المناسبة للقطاع الخاص لتشجيعه على المزيد من توظيف الإناث وبظروف لائقة حتى يرى المرأة كمورد لنشاطه (على سبيل المثال، مزايا ضريبية). • توفير ظروف مرنة للعمل في القطاع الخاص تأخذ في الاعتبار المسؤوليات الأسرية (العمل الجزئي، العمل عن بعد من المنزل وبساعات مرنة).
ضعف المشاركة السياسية للمرأة في مصر بالرغم من كثرة التعيينات	• انخفاض أعداد الإناث الراغبات والقادرات على تولي المناصب السياسية. • عزوف الإناث عن الترشح في مجلسي النواب، والاكتفاء بالتواجد من خلال الحصة (الكوتة) المقررة للمرأة.	• نقص التأهيل الكافي للمرأة لتقوم بدورها اللائق سياسيا على مدى السنوات المتعاقبة، مما أفقدها الثقة في كفاءتها للقيام بهذا الدور.	تخصيص حصة (كوتة) للمرأة بنسبة 25% للنواب و10% للشيوخ.	• تدريب المرأة على العمل السياسي الصحيح من خلال إيجاد دور فعال للمحليات. يتطلب ذلك تفعيل قانون الإدارة المحلية والمتطلبات الدستورية المرتبطة بذلك. • بالتالي ستحصل المرأة على التأهيل الكافي لخوض انتخابات مجلسي النواب والشيوخ وفقا لجدارتها وليس فقط للحصص المقررة تشريعيا، والقيام بدورها السياسي المرجو.

المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية:

أبو القمصان، نهاد. 2017. *تمكين المرأة بين الدستور والقانون*. ورقة عمل رقم 185. القاهرة، مصر: المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء. 2020. *البيان الصحفي للنشرة السنوية المجمعة لنتائج بحث القوى العاملة عام 2019، إصدار 2020*. القاهرة، مصر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.

عبد المولى، سمية. 2009. *تدعيم التعليم كأداة للتمكين الاقتصادي للمرأة*. ورقة سياسات (2). القاهرة، مصر: مركز البحوث الاجتماعية، الجامعة الأمريكية بالقاهرة.

المراجع باللغة الإنجليزية:

Ehlermann, N. and S., Romano. 2020. Women Economic Empowerment through Entrepreneurship: Insights of Policy Reforms from International Experience, Working Paper No. 209. Cairo, Egypt: The Egyptian Center for Economic Studies (ECES).

ILO (International Labor Office). 2018. Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture (3rd edition). Geneva, Switzerland: ILO.WEF (Eorld Economic Forum).

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). 2020. The Covid-19 Crisis in Egypt. Paris, France: OECD.

WEF (World Economic Forum). 2020. The Global Gender Gap Report. India: WEF.

7. الموقف الخارجي للاقتصاد المصري

اقتصاديو المركز

أولا: مقدمة

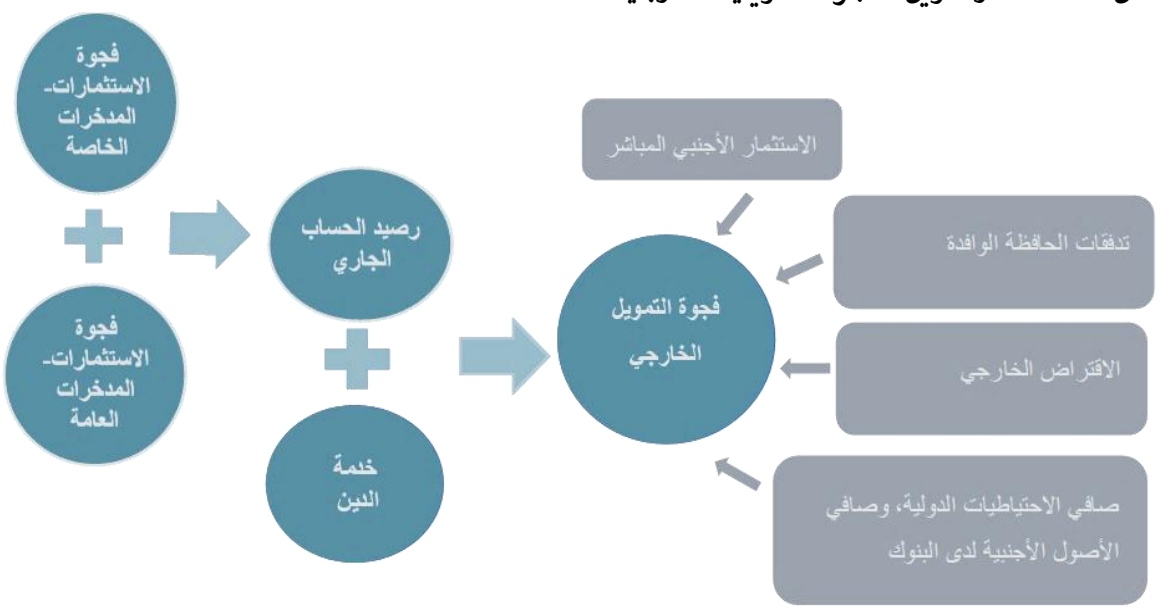
1-1 مصادر الضعف في الوضع الخارجي للاقتصاد المصري قبل الأزمة

قبل تقييم أثر الأزمة على الوضع الخارجي للاقتصاد المصري، يجدر بنا تحليل التطورات التي شهدها القطاع الخارجي خلال الآونة الأخيرة وعلاقتها بموقف السياسات الاقتصادية الكلية.

تعاني مصر من عجز في الحساب الجاري (current account) بلغ 4% في المتوسط من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة يوليو 2014 - مارس 2020، مقارنة بفائض قدره 0.1% في المتوسط في الاقتصادات الصاعدة والنامية الأخرى خلال ذات الفترة. وفي عام 2015/ 2016 بلغ عجز الحساب الجاري مستوى مقلق (6% من الناتج المحلي الإجمالي) بالتزامن مع أزمة عدم استقرار سعر الصرف؛ إلا أن تخفيض سعر الصرف بصورة كبيرة في نوفمبر 2016 قد ساعد على تراجع هذا العجز، ولكن ظل السبب الأساسي لاختلال الحساب الجاري كما هو.

وأفضل طريقة لفهم العجز في الحساب الجاري المصري تكون وفقا لإحدى معادلات الاقتصاد الكلي الأساسية (macroeconomic identity) والتي تشير إلى أن الفجوة بين الاستثمارات والمدخرات تساوي رصيد الحساب الجاري؛ ومن ثم فإن استمرار هذا العجز الضخم في الحساب الجاري خلال السنوات الأخيرة يعكس حقيقة أن معدل الاستثمار في مصر يفوق ما يمكن تمويله من خلال المدخرات الوطنية؛ ما نتج عنه تكوين العجز والذي يحتاج بدوره إلى تمويل، وأحد مصادر هذا التمويل هو المدخرات بالنقد الأجنبي من خلال الاستثمار الأجنبي المباشر وتدفقات الحافظة الوافدة أو الاقتراض الخارجي، بينما المصدر الآخر للتمويل هو استخدام المدخرات المتراكمة من النقد الأجنبي مما يؤدي إلى استنزاف صافي الاحتياطيات الدولية لدى البنك المركزي أو صافي الأصول الأجنبية لدى البنوك التجارية أو كلاهما. ونظرا لأن فجوة الاستثمارات-المدخرات المصرية يمكن تقسيمها إلى عامة وأخرى خاصة، ومع الأخذ في الاعتبار أن خدمة الدين هي التزام واجب التمويل أيضا، نلخص العلاقات بينهم في الشكل 7-1 التالي:

الشكل 7-1: مصادر تمويل الفجوة التمويلية الخارجية



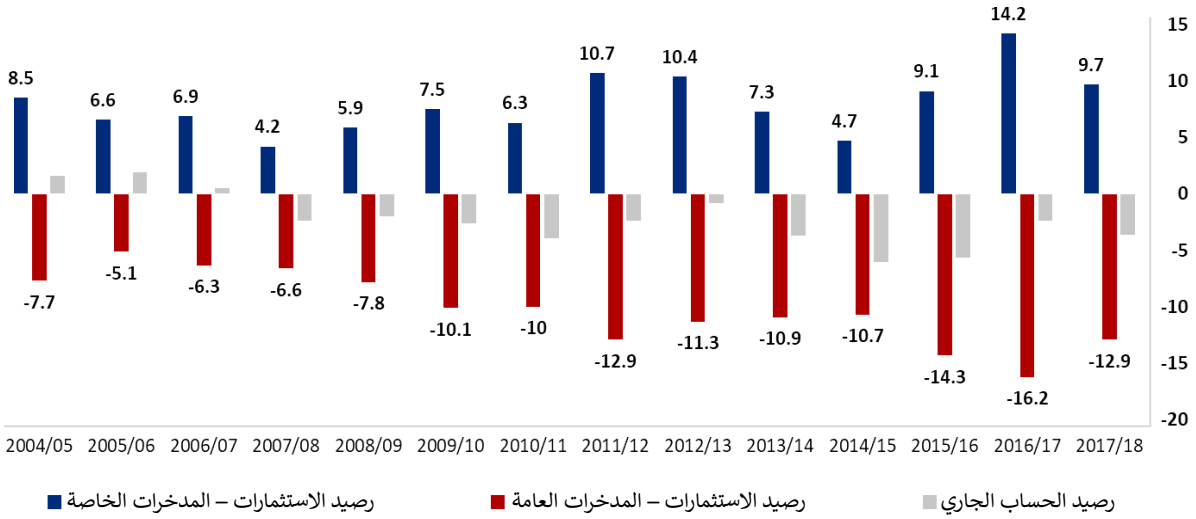
المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

وننتقل في الجزء التالي من التقرير إلى تحليل التطورات التي شهدتها فجوة الاستثمارات-المدخرات العامة والخاصة مع الوقت. حيث يبين الشكل رقم 7-2 أن السبب في تراجع الفجوة الكلية للاستثمارات-المدخرات في مصر يرجع إلى اتساع العجز في الموازنة الحكومية والذي ارتفع بصورة متصاعدة من 7% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2004/ 2005 إلى 12.9% في عام 2018/ 2019، وتشير الاتجاهات في الشكل إلى أن مصر تواجه حاليا عجزا مزدوجا في كل من الموازنة العامة والحساب الجاري، ففي ظل التوسع المتزايد في سياسة المالية العامة خلال الأعوام الأخيرة، تحول عجز الحساب الجاري إلى عجز مستمر وبلغ حجما ضخما. وتجدر الإشارة هنا إلى أن كل زيادة بنسبة 1% في عجز الموازنة الحكومية تتطلب تمويلا بنحو 3 مليار دولار وهو ما ينتج عنه احتياجات تمويل خارجي ضخمة لتجنب نفاد صافي الاحتياطيات الدولية وصافي الأصول الأجنبية لدى البنوك التجارية.

ويرجع التحسن في عجز الموازنة منذ عام 2016/ 2017 إلى إجراءات ضبط أوضاع المالية العامة (fiscal consolidation) التي تم اتخاذها في إطار اتفاق تسهيل صندوق النقد الدولي الممدد بإجمالي 12 مليار دولار في نوفمبر 2016؛ حيث تضمن الاتفاق استهداف تحقيق فائض أولي في الموازنة العامة، الأمر الذي تحقق في عام 2017/ 2018، وهو إنجاز كبير يتحقق لأول مرة منذ عام 2006/ 2007. إلا أن العجز الكلي في الموازنة لا يزال مرتفعا مقارنة بالأسواق الصاعدة الأخرى.

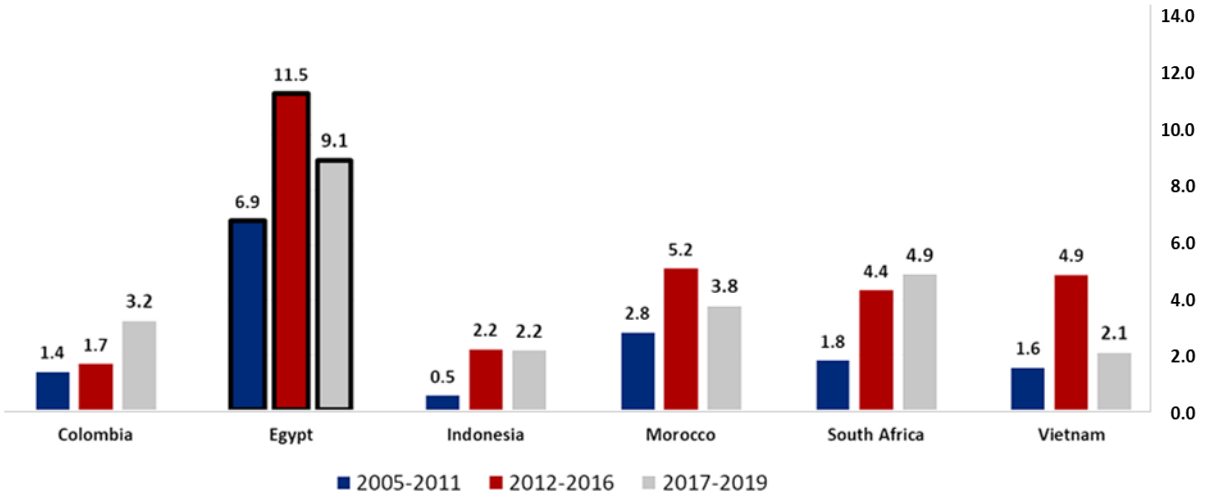
ورغم البدء في ضبط أوضاع المالية العامة منذ عام 2017/ 2018، إلا أن العجز الكلي في الموازنة سجل 9.1% في المتوسط من الناتج المحلي الإجمالي خلال السنوات المالية 2017-2019 مقابل 3.2% في المتوسط من الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصادات النظيرة المختارة (الشكل 7-3). وبالإضافة إلى العجز الكبير في الموازنة، تعاني مصر أيضا من ارتفاع مستوى الدين العام المحلي، والذي سجل 71.9% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2018/ 2019، كما ارتفع الدين الخارجي إلى 41.1% من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2016/ 2017، وإن كان قد تراجع فيما بعد إلى 34% في العام المالي 2018/ 2019 (الشكل 7-4).

الشكل 7-2: رصيد الاستثمارات - المدخرات العامة والخاصة والحساب الجاري (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي)



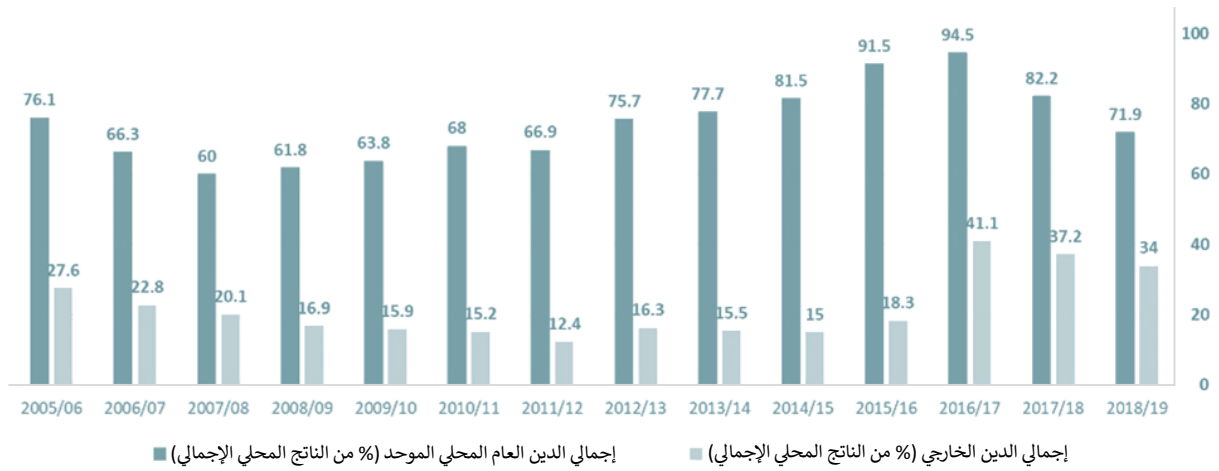
المصدر: صندوق النقد الدولي، سلسلة التقارير القُطرية لخبراء صندوق النقد الدولي، مصر (09/25, 10/94, 15/33, 18/14, 19/311, 20/271).
ملاحظة: جميع المتغيرات مُعبر عنها كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.

الشكل 7-3: العجز الكلي في الموازنة - مقارنة بين الدول



المصدر: IMF Fiscal Monitor database.
ملاحظة: يُعرف الرصيد الكلي للموازنة العامة بأنه الفرق بين إجمالي الإيراد وإجمالي الإنفاق، وفقا لدليل إحصاءات مالية الحكومة الصادر عن صندوق النقد الدولي (GFSM 2014).
*جميع المتغيرات مُعبر عنها كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.

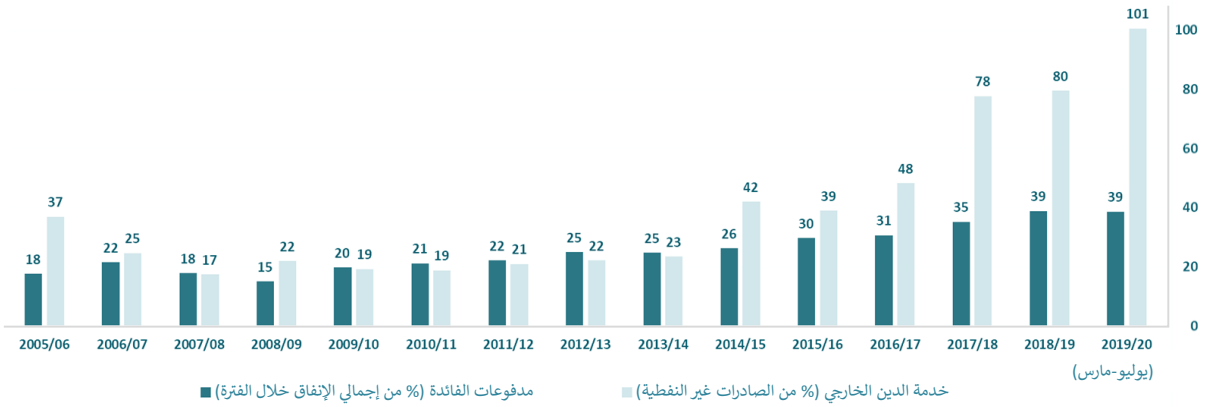
الشكل 7-4: الدين المحلي والخارجي (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: وزارة المالية، النشرات (vol.15 no.10, vol.15 no.2, vol.14 no.3, vol.12 no.2, vol.11 no.3, vol.10 no.2, Sep) للأعوام 2010، و2011، و2012، و2013.
ملاحظة: تم حساب البيانات السنوية في نهاية شهر يونيو، وتُعرف بأنها الدين المحلي الموحد (consolidated domestic debt) المستحق على الحكومة عامة والهيئات الاقتصادية، فيما عدا الديون القائمة على الهيئات الاقتصادية للبنوك الاستثمارية الوطنية (NIB) وقطاع الموازنة المقترض من الهيئات الاقتصادية، وتم حساب إجمالي الدين الخارجي باستخدام سعر الصرف في نهاية الفترة.

وتجدر الإشارة إلى أن دوامة عجز الديون أصبحت تشكل تحديا كما يتبين من الشكل 5؛ حيث ارتفعت مصروفات الفائدة على الدين المحلي خلال الأعوام الأخيرة لتصل إلى نحو 40% من إجمالي المصروفات الحكومية في الموازنة العامة لعام 2019/ 2020 التي وافق عليها مجلس النواب. كما ارتفعت خدمة الدين الخارجي بحدة لتسجل نحو 101% من الصادرات المصرية غير النفطية خلال الفترة من يوليو 2019 إلى مارس 2020.

الشكل 7-5: مدفوعات الفائدة على الدين المحلي وخدمة الدين الخارجي



المصادر: وزارة المالية، النشرات المالية الشهرية (vol. 15 no.10, vol.14 no.3, vol.12 no. 2, vol.10 no. 2, Sep) للأعوام 2012، و2013؛ والبنك المركزي المصري، النشرات الشهرية (165, 174, 190, 225, 250, 282)، النتائج الأولية لعامي 2018/ 2019، و2019/ 2020 (يوليو-مارس).
ملاحظة: تم حساب البيانات السنوية في نهاية شهر يونيو.

وقبل أن نعود إلى تمويل عجز الحساب الجاري، ينبغي تحليل الاتجاهات الأخيرة في ميزان المدفوعات المصري، حيث يتبين من الجدول 7-1، تحسن الميزان التجاري للسلع غير النفطية، مدفوعا في ذلك بتراجع في كل من الصادرات والواردات؛ ولكن كانت وتيرة التراجع في الواردات أسرع منها في الصادرات. وفي ذات الوقت، تحسن ميزان الخدمات أيضا نتيجة زيادة إيرادات السياحة في ظل تعافي القطاع تدريجيا خلال السنوات التي سبقت أزمة كوفيد 19. كما دعمته التحويلات الخاصة والتي تشهد ارتفاعا مستمرا منذ عام 2016/ 2017.

إلا أن التدفقات الخارجة من صافي الدخل الأولي (primary net income outflows) –ومعظمها مدفوعات الفائدة على الدين الخارجي – عملت على الحد من هذه المكاسب. ورغم تزايد اعتماد مصر خلال الأعوام الأخيرة على إيرادات السياحة والتحويلات الخاصة كمصادر أساسية لإيرادات الحساب الجاري، إلا أنها ليست بمعزل عن التأثر بالصدمات والتي تؤدي إلى عدم استقرارها، ولا تزال مساهمة الصادرات غير النفطية في إيرادات الحساب الجاري ضعيفة.

الجدول 7-1: بعض المؤشرات المختارة لميزان المدفوعات

	/2014 2015	/2015 2016	/2016 2017	/2017 2018	/2018 2019	/2019 2020 (يوليو-مارس)
الحساب الجاري	3.7-	6.0-	5.6-	2.4-	3.6-	2.7-
الميزان التجاري	11.8-	11.6-	14.5-	14.9-	12.6-	10.2-
النفط والغاز	1.0-	1.1-	2.2-	1.5-	0.0	0.3-
صادرات أخرى	10.7-	10.5-	12.3-	13.4-	12.6-	9.9-
ميزان الخدمات	3.2	2.0	2.2	4.4	4.3	3.1
مقبوضات الخدمات	6.6	4.8	6.0	8.6	8.1	6.7
ومنها: مقبوضات السياحة	2.2	1.1	1.7	3.9	4.2	3.5
الدخل الأولي (الصافي)	1.7-	1.3-	1.8-	2.5-	3.6-	3.3-
المدفوعات التحويلية (transfer)	6.6	5.1	8.5	10.6	8.3	7.8
ومنها: التحويلات الخاصة	5.8	5.0	8.5	10.5	8.2	7.7

	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019	2019/ 2020 (يوليو- مارس)
الحساب الرأسمالي والمالي	5.4	6.4	6.0	5.2	1.4	1.5
الاقتراض متوسط/ طويل الأجل (صافي)	0.1-	0.4	1.1	0.4	0.4	0.5
الاستثمار الأجنبي المباشر (صافي)	1.9	2.0	3.0	3.0	2.6	2.0
استثمارات الحافظة (صافي)	0.2-	0.3-	6.3	4.8	1.4	2.9-
صافي الأصول المالية لدى البنوك التجارية	2.4	2.5	3.1-	1.2	0.6-	2.9
بنود أخرى (بما في ذلك ودائع البنك المركزي)	1.4	1.8	1.1-	4.0-	2.4-	1.0-
الرصيد الكلي	1.8	0.8-	0.8-	1.6	2.3-	1.9-
بنود المذكرة Memorandum items:						
الناتج المحلي الإجمالي الاسمي (مليار جنيه)	2,444	2,709	3,470	4,437	5,322	4,475
الناتج المحلي الإجمالي الاسمي (مليار دولار)	332	332	256	250	302	275
سعر الصرف	7.4	8.1	14.7	17.7	17.6	16.1

المصادر: البنك المركزي المصري؛ وصندوق النقد الدولي.

ونتيجة العجز المزمن في الحساب الجاري تزايد اعتماد الاقتصاد على مصدرين للتمويل: تدفقات الحافظة الوافدة، في صورة "تجارة الفائدة (carry trade)" في سوق السندات المحلية؛ والاقتراض الخارجي. وكما يتبين من الجدول 7-1، ارتفع صافي استثمارات الحافظة من قيم ضعيفة غير معنوية إلى 6.3% (16.1 مليار دولار) و4.8% من الناتج المحلي الإجمالي (12 مليار دولار) في عامي 2016/ 2017، و2017/ 2018 على التوالي. وبينما جاء ارتفاع أسعار الفائدة الاسمية في عام 2017 لاحتواء تأثير التضخم الناجم عن تخفيض سعر الصرف في نوفمبر 2016، اجتذب ارتفاع الفرق في سعر الفائدة على الجنيه تدفقات حافظة وافدة ضخمة. وظلت التدفقات في أذون الخزانة الحكومية والسندات عند 21.4 مليار دولار ثم ارتفعت إلى 37.1 مليار دولار بنهاية عام 2019.[1]

وجاء تزايد الاعتماد على تدفقات الحافظة الوافدة كمصدر للتمويل الخارجي، مدفوعا بارتفاع أسعار الفائدة الاسمية، كتطور غير مسبوق في الاقتصاد المصري أضعف وضع التمويل الخارجي لمصر حتى قبل ظهور أزمة كوفيد 19، كما يشكل معضلة في إطار عمل السياسة الاقتصادية الكلية لمصر؛ حيث إن الاعتماد على تدفقات الحافظة الوافدة يجعل من الصعب فصل الأداة الرئيسية للسياسة النقدية للبنك المركزي (سعر الفائدة قصيرة الأجل) عن احتياجات تمويل عجز الحساب الجاري. ورغم خفض البنك المركزي لأسعار الفائدة بـ 300 نقطة أساس في مارس 2020 لمواجهة أزمة كوفيد 19، إلا أن أسعار الفائدة الاسمية لا تزال مرتفعة مقارنة بالدول النظيرة. ويبدو أن مستوى أسعار الفائدة الاسمية يرتبط بصورة معقدة بالاستمرار في جعل تجارة الفائدة في مصر جاذبة للمستثمرين الأجانب.[2] إضافة إلى ارتفاع أسعار الفائدة الحقيقية مع اعتدال التضخم منذ الشهور الأولى لعام 2020، مما أدى إلى انخفاض الاستثمارات الخاصة المحلية ويهدد استدامة ديناميات الدين المصري إذا ظل النمو ضعيفا.

ثانيا: أزمة كوفيد 19 - اختبار الوضع الخارجي للاقتصاد المصري

لأول مرة في التاريخ الحديث تشكل أزمة الجائحة الحالية صدمة شديدة في جانبي العرض والطلب في ذات الوقت وبتأثير متباين (differential impact) على الاقتصاد؛ حيث تضررت بشدة القطاعات كثيفة العمالة مثل الفنادق والمطاعم والأنشطة الترفيهية على وجه الخصوص. ولكن نظرا لطبيعة موضوع هذا التقرير، يركز التقرير على التدفقات في ميزان المدفوعات المصري التي تأثرت بصورة مباشرة جراء الأزمة.

1 تقييم البنك المركزي المصري للميزان الخارجي لعام 2016/ 2017 (التقرير رقم 58)، ويوليو/ سبتمبر 2019/ 2020 (التقرير رقم 67).
2 تقدم مصر حاليا أعلى عائد اسمي، مما يجعلها واحدة من أكثر المقاصد العالمية جذبا لتجارة الفائدة.

يوضح الجدول 7-2 تغير توقعات صندوق النقد الدولي حيال الاقتصاد المصري والتي تمت مراجعتها خلال الفترة ما بين أكتوبر 2019 إلى سبتمبر 2020، فعلى جانب الحساب الجاري، من المتوقع بوجه عام انخفاض العجز التجاري في السلع غير النفطية نظرا لأن حجم التراجع في الواردات يتجاوز نظيره في الصادرات مما يحسن الميزان التجاري الكلي. ولكن من المُرجح تدهور ميزان تجارة الخدمات مدفوعا في ذلك بالأساس بانخفاض إيرادات السياحة، وبشكل جزئي بتراجع تحويلات العاملين بالخارج نتيجة تراجع أسعار النفط. وبالتالي من المتوقع تدهور عجز الحساب الجاري بصورة أكبر إلى 4.3% و4.6% من الناتج المحلي الإجمالي في عامي 2019/ 2020، و2020/ 2021 على التوالي.

الجدول 7-2: ميزان المدفوعات - تغير التوقعات بسبب كوفيد 19

	الفعلي		توقعات صندوق النقد الدولي					
	/2017 2018	/2018 2019	/2019 2020	/2020 2021	/2021 2022	/2019 2020	/2020 2021	/2021 2022
			(أكتوبر 2019)			(سبتمبر 2020)		
الحساب الجاري	2.4-	3.6-	2.5-	2.1-	1.9-	4.3-	4.6-	2.7-
الميزان التجاري	14.9-	12.6-	11.7-	11.5-	11.6-	9.6-	8.0-	7.4-
النفط والغاز	1.5-	0.0	0.8	0.7	0.1	0.6	0.5	0.2
صادرات أخرى	13.4-	12.6-	12.6-	12.2-	11.7-	10.2-	8.5-	7.7-
ميزان الخدمات	4.4	4.3	5.1	5.3	5.5	3.0	1.2	2.6
مقبوضات الخدمات	8.6	8.1	8.8	9.0	9.2	6.1	3.5	5.4
ومنها: مقبوضات السياحة	3.9	4.2	4.7	4.9	5.0	2.9	0.9	2.4
الدخل الأولي (الصافي)	2.5-	3.6-	3.0-	2.9-	2.7-	4.1-	4.0-	4.0-
المدفوعات التحويلية (transfer)	10.6	8.3	7.1	6.9	6.9	6.4	6.2	6.1
ومنها: التحويلات الخاصة	10.5	8.2	7.0	6.8	6.8	6.3	6.1	6.0
الحساب الرأسمالي والمالي	5.2	1.4	1.8	2.4	2.2	1.1-	2.5	3.1
الاقتراض متوسط/ طويل الأجل (صافي)	0.4	0.4	0.2	0.1	0.1	0.3	0.2	0.2
الاستثمار الأجنبي المباشر (صافي)	3.0	2.6	2.3	2.5	2.8	2.2	2.0	2.3
استثمارات الحافظة (صافي)	4.8	1.4	1.5	1.6	1.0	3.6-	0.8	1.6
صافي الأصول المالية لدى البنوك التجارية	1.2	0.6-	1.2	0.3	0.9	1.7	0.4	0.9
بنود أخرى (بما في ذلك ودائع البنك المركزي)	4.0-	2.4-	3.3-	2.1-	2.5-	1.8-	0.9-	1.9-
الرصيد الكلي	1.6	2.3-	0.6-	0.3	0.3	5.4-	2.1-	0.4
بنود المذكرة: Memorandum items								
الناتج المحلي الإجمالي الاسمي (مليار جنيه)	4,437	5,322	--	--	--	--	--	--
الناتج المحلي الإجمالي الاسمي (مليار دولار)	250	302	--	--	--	--	--	--
سعر الصرف	17.7	17.6	--	--	--	--	--	--

المصادر: البنك المركزي المصري؛ وصندوق النقد الدولي.

وفي ظل وجود عجز ضخم في الحساب الجاري، من المتوقع أن يسجل ميزان المدفوعات عجزا قدره 5.4% و2.1% من الناتج المحلي الإجمالي في عامي 2019/ 2020، و2020/ 2021 على التوالي ثم يحقق فائضا قدره 0.4% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2021/ 2022. كما من المتوقع أن ينقلب وضع التدفقات الرأسمالية في 2019/ 2020 (تدفقات خارجة قدرها 3.6% من الناتج المحلي الإجمالي) ثم تعود التدفقات الوافدة بداية من 2020/ 2021. لذا، كانت هناك حاجة واضحة لموافقة صندوق النقد الدولي على الدعم الطارئ لمواجهة كوفيد 19 بقيمة 2.8 مليار دولار، واتفاق الاستعداد الائتماني بقيمة 5.2 مليار دولار لتجنب حدوث تدهور ضخم في صافي الاحتياطيات الدولية.

ويعتمد مدة وحجم التدهور في الحساب الجاري على وتيرة تعافي الاقتصاد العالمي من أزمة الجائحة؛ حيث تدور مخاطر التوقعات حول بعدين: 1- التوقفات المفاجئة أو الانقلاب المفاجئ في اتجاه التدفقات الرأسمالية إلى الأسواق الصاعدة؛ و2- زيادة تكاليف الاقتراض بسبب ارتفاع علاوة المخاطر لديون الأسواق الصاعدة. ونطرح فيما يلي سيناريوهين للمسارات المحتملة.

2-1 السيناريوهان

تركز افتراضاتنا في وضع سيناريوهات التطورات الاقتصادية العالمية على عاملين لهما أكبر تأثير في الوقت الحالي على الاقتصاد المصري، وهما: حالة التعافي في الطلب العالمي، ومستوى التقلبات التي تشهدها التدفقات الرأسمالية إلى الأسواق الصاعدة؛ فعلى الرغم من عدم اندماج الاقتصاد المصري بدرجة كبيرة في الاقتصاد العالمي نظرا لانخفاض مستوى الانفتاح التجاري به، إلا أن الأوضاع الاقتصادية العالمية تؤثر على قطاعات الاقتصاد المصري وترتبط مباشرة بالحساب الجاري مثل إيرادات السياحة وقناة السويس. كما من المرجح أن يؤدي تعافي الطلب العالمي إلى رفع أسعار النفط وهو ما يؤثر على تدفق الأموال من الاقتصادات الغنية بالنفط في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى مصر في صورة تحويلات العاملين بالخارج والاستثمار الأجنبي المباشر.

بحسب الافتراضات في الجدول 7-3، يتوقع السيناريو الأول أن يشهد الطلب العالمي تعافيا بطيئا وممتدا بسبب الأثار الاقتصادية طويلة الأجل التي خلفتها صدمة الجائحة وتأثيرها على جانب العرض في الاقتصاد، وأن تشهد تدفقات الحافظة الوافدة إلى الأسواق الصاعدة تقلبات وتوقفات مفاجئة متكررة نظرا لظهور موجة ثانية حادة من الجائحة في أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية، بالإضافة إلى عدم التيقن الذي صاحب الانتخابات الرئاسية الأمريكية. بينما يتوقع السيناريو الثاني أن يشهد النشاط الاقتصادي تعافيا مطردا في الاقتصادات المتقدمة الكبرى بداية من النصف الثاني من عام 2021، مع استقرار نسبي في التدفقات الرأسمالية إلى الأسواق الصاعدة بدون أي توقفات مفاجئة أو انقلابات في الاتجاهات.

2-2 النتائج المتوقعة وفقا لسيناريوهات مختلفة للعام المالي 2020/ 2021

وفقا للسيناريو الأول، من المتوقع أن يسجل العجز في الحساب الجاري 4.5% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2020/ 2021 وهو ما يشير إلى فجوة مالية ضخمة. ويأتي هذا العجز مدفوعا في الأساس بتراجع إيرادات السياحة، وبدرجة أقل بهبوط إيرادات قناة السويس. ويتم تمويل الفجوة التمويلية الخارجية الناتجة في جزء منها بالاقتراض الخارجي، وذلك على افتراض استمرار تقلبات التدفقات الرأسمالية العالمية الوافدة وتعرضها لتوقفات/ انقلابات مفاجئة محتملة وفقا للسيناريو. ونظرا لحجم الفجوة التمويلية الخارجية، من المتوقع أن يشهد ميزان المدفوعات عجزا كبيرا يُقدر بنحو 3.5% من الناتج المحلي الإجمالي، مما سينتج عنه تراجع في صافي الاحتياطيات الدولية وربما في صافي الأصول المالية لدى البنوك التجارية بنفس القدر.

الجدول 7-3: افتراضات السيناريوهات

	السيناريو الأول	السيناريو الثاني
الطلب العالمي	تعافي بطيئ وممتد	تعافي سريع بداية من النصف الثاني من عام 2021
تدفقات الحافظة الدولية	تقلب تدفقات الحافظة وتوقفات مفاجئة متكررة	استقرار تدفقات الحافظة الوافدة إلى الأسواق الصاعدة

المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

الجدول 7-4: النتائج الاقتصادية الكلية للعام المالي 2020/ 2021

	السيناريو الأول	السيناريو الثاني
رصيد الحساب الجاري	مزيد من الضغط على عجز الحساب الجاري، ليتجاوز 4.5% من الناتج المحلي الإجمالي؛ وفجوة تمويلية خارجية ضخمة.	الإبقاء على عجز الحساب الجاري عند مستوى أقل بصورة طفيفة من المستويات الأخيرة ليستقر عند 3.5% من الناتج المحلي الإجمالي، مدفوعا في ذلك بالأساس بارتفاع مقبوضات السياحة.
ميزان المدفوعات	عجز ضخم في ميزان المدفوعات (نحو 3.5% من الناتج المحلي الإجمالي) بسبب عدم قدرة التدفقات الرأسمالية على سد الفجوة التمويلية الخارجية، والاعتماد على الاقتراض الخارجي بتكلفة أعلى بسبب ارتفاع مخاطر ديون الأسواق الصاعدة.	عجز ميزان المدفوعات بنحو 1.5% إلى 2% من الناتج المحلي الإجمالي، وثبات التدفقات الرأسمالية بفعل ارتفاع أسعار الفائدة مما يعمل على سد الفجوة التمويلية الخارجية جزئيا. وتحسن الوضع السلبي الطفيف لميزان المدفوعات في ظل عودة التعافي العالمي.
صافي الاحتياطيات الدولية لدى البنك المركزي المصري وصافي الأصول المالية الأجنبية لدى البنوك التجارية	تراجع صافي الاحتياطيات الدولية وبعض التقلبات في صافي الأصول المالية لدى القطاع المصرفي.	استقرار صافي الاحتياطيات الدولية وتراجع طفيف في صافي الأصول المالية الأجنبية (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي) لحين بدء التعافي العالمي، واستقرار كل من صافي الاحتياطيات الدولية وصافي الأصول المالية الأجنبية (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي) بعد ذلك.
الدين الخارجي	ارتفاع الدين الخارجي عن مستواه المرتفع بالفعل وزيادة الاعتماد على الدين قصير الأجل.	استقرار مستوى الدين الخارجي (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي) في حال كانت التدفقات الرأسمالية الوافدة كافية لسد الفجوة، أو زيادته بوتيرة بطيئة إذا تم استخدام الدين قصير الأجل في حالة نقص التدفقات الرأسمالية الوافدة.

المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

وفقا للسيناريو الثاني (المتفائل)، بافتراض تعافي الطلب العالمي بوتيرة أسرع، من المتوقع أن يتراجع العجز في الحساب الجاري ليدور حول 3.5% من الناتج المحلي الإجمالي تقريبا، ويعمل استقرار التدفقات الرأسمالية الوافدة بفعل ارتفاع فرق أسعار الفائدة على سد الفجوة التمويلية الخارجية جزئيا، ويتم تمويل العجز الناتج في ميزان المدفوعات (نحو 1.5% إلى 2% من الناتج المحلي الإجمالي) في الأساس باستخدام صافي الأصول المالية لدى البنوك التجارية بينما يظل صافي الاحتياطيات الدولية ثابتا، مع استقرار إجمالي الدين الخارجي أو ارتفاعه قليلا بحسب وضع التدفقات الرأسمالية الوافدة.

وفيما يلي أوجه الاختلاف بين توقعات السيناريو الخاصة بنا وآخر توقعات لصندوق النقد الدولي: جاءت توقعات السيناريو الأساسي للمركز حيال العجز في الحساب الجاري مشابهة لتوقعات صندوق النقد الدولي، ولكن يتوقع المركز في نفس السيناريو أن يشهد ميزان المدفوعات عجزا أكبر (3.5% من الناتج المحلي الإجمالي) من ذلك الذي يتوقعه صندوق النقد الدولي (2.1% من الناتج المحلي الإجمالي)؛ ويرجع ذلك إلى أننا نفترض استمرار التقلبات في التدفقات الرأسمالية مما يجعلها مصدرا لا يُعتمد عليه للتمويل في ظل مناخ من تزايد عدم التيقن العالمي. ومن ناحية أخرى، يتوقع المركز في السيناريو المتفائل أن يشهد ميزان المدفوعات عجزا طفيفا(من 1.5% إلى 2% من الناتج المحلي الإجمالي) وتقترب هذه التوقعات من توقعات صندوق النقد الدولي (2.1% من الناتج المحلي الإجمالي)، بينما يتوقع المركز عجزا أقل في الحساب الجاري من توقعات الصندوق.

ثالثا: تدابير السياسات الإصلاحية

لخفض أوجه الضعف في الوضع الخارجي للاقتصاد المصري يجب تبني نهج متعدد الجوانب لتحقيق هدفين متزامنين: 1- خفض الاعتماد الكلي على التمويل الخارجي، و2- تغيير مصادر التمويل الخارجي لأخرى تتسم بالاستقرار وتعمل على تعزيز النمو. وفيما يلي يوضح الشكل 7-6 بعض التوصيات في مجال السياسات؛ وقد تم تقسيمها وفقا للمدة الزمنية اللازمة لتنفيذها، مع وصف أكثر تفصيلا للسياسات والنتائج.

الشكل 7-6: تسلسل توصيات السياسات

المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

يشكل ضبط أوضاع المالية العامة نقطة بداية مهمة في الأجل القصير للخروج من دوامة تفاقم أوجه الضعف في الوضع الخارجي للاقتصاد المصري. ومن شأن تراجع العجز الكلي في الموازنة العامة خفض عجز الحساب الجاري وتخفيف الضغط الواقع على ميزان المدفوعات، وتحرير سعر الفائدة قصير الأجل كأداة للسياسة النقدية لتحقيق هدفها المتمثل في خفض واستقرار معدلات التضخم. كما يجب تبني تدابير لزيادة المدخرات المحلية لتحقيق مزيد من التحسن في ميزان الحساب الجاري. وأخيرا، فإن خلق مناخ أعمال مواتٍ للقطاع الخاص هو من الأمور المهمة لجذب الاستثمارات المحلية والأجنبية المباشرة.

ولا بد من تحقيق الاتساق بين مدى الضبط المالي اللازم في الأجل القصير ونقص موارد إيرادات الحساب الجاري الأساسية مثل إيرادات السياحة، وفي حال شهد اتجاه التدفقات الرأسمالية الوافدة في تجارة الفائدة انقلابا جزئيا، كما في السيناريو الثاني، ستكون هناك حاجة لخفض عجز الموازنة بدرجة أكبر. ونشير هنا إلى أن الضبط المالي هو إجراء انكماشي بوجه عام، ولكن التدابير التالية تهدف إلى الحد من التأثير الانكماشي له إلى أدنى قدر.

ويمثل ارتفاع أسعار الفائدة حاليا تهديدا مباشرا لاستدامة الدين العام، فلكي يظل الدين الحكومي ثابتا أو لكي تتراجع نسبته من الناتج المحلي الإجمالي، يجب أن يكون سعر الفائدة الحقيقية على الدين أقل من النمو في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي أو مساويا له.

وربما يرتبط السبب في ارتفاع أسعار الفائدة الاسمية رغم اعتدال التضخم بدرجة كبيرة خلال الشهور الأخيرة بالإبقاء على جاذبية "تجارة الفائدة (carry trade)" وثبات التدفقات الرأسمالية الوافدة لتمويل عجز الحساب الجاري.

ومن الضروري أن نضمن عدم وجود تأثير اجتماعي للضبط المالي أو الحد من هذا التأثير ووضع استراتيجية للاستدامة في الأجلين المتوسط والطويل. وفي ضوء ذلك نقترح فيما يلي بعض التدابير التي ليس لها تأثير على الإنفاق على التعليم والصحة وشبكات الأمان الاجتماعي، والتي تعمل على تعزيز مدخرات القطاع الخاص والإصلاحات الهيكلية:

- **ترشيد الإنفاق الحكومي (سياسة المالية العامة):** المكون الرئيسي الذي يمكن ترشيده دون أثار سلبية اقتصادية واجتماعية كبيرة هو الإنفاق الرأسمالي على المشروعات الاستثمارية المختلفة؛ حيث يمكن إحلاله بشراكات فعالة بين القطاعين العام والخاص يلعب فيها القطاع الخاص دوره الطبيعي. ومن ثم من المتوقع أن يكون الأثر الانكماشي لهذا الإجراء محدودا نظرا لأن إجمالي الإنفاق على مشروعات البنية التحتية سوف يستمر ولكن مع تحول مصدر التمويل إلى الاستثمارات الخاصة عوضا عن الأموال العامة.
- **تسوية الديون Bulk debt settlement (سياسة المالية العامة):** لنجاح التعديل المالي يجب أن يقابله تراجع في علاوة المخاطر السيادية (sovereign premium) يُترجم إلى انخفاض أسعار

الفائدة. حيث تشكل مدفوعات الفائدة حاليا نحو 40% من إجمالي الإنفاق الحكومي، ويُعزى ذلك إلى ارتفاع كل من حجم الدين وأسعار الفائدة. لذا، فإن تسوية الديون سوف تعمل على خفض مدفوعات الفائدة ومن ثم خفض العجز الكلي. ويمكن استهداف تنفيذ هذا الإجراء ضمن تدابير السياسات قصيرة الأجل والتي لها مردود كبير ويمكن تحقيقه من خلال عدة تدابير مختلفة: أولا، فتحت أزمة الجائحة الحالية الباب أمام الدعاوي الدولية بإعفاء الاقتصادات النامية من الديون وإعادة هيكلتها، وهو ما يمكن أن تستفيد منه مصر؛ ثانيا، يمكن ترتيب مقايضة/ مبادلة الدين (debt swaps) وخاصة في ضوء تزايد جاذبية مقايضة الديون بالبرامج البيئية (debt-for-environment)، حيث يقوم مالك الدين بإعفاء المدين جزئيا مقابل توجيه مدفوعات الدين التي يتم إعفائها للمشروعات التي تحقق منافع بيئية كبيرة؛ وثالثا، يعتبر بيع الأصول المملوكة للدولة والغير مستخدمة أحد الاختيارات المجدية، على أن يتم توجيه حصيلة البيع بالكامل لتسوية الديون.

- **خفض مصروفات الفائدة (سياسة المالية العامة):** تمثل استراتيجية إدارة الدين التي تتبناها الحكومة حاليا وسيلة جيدة تستهدف خفض مصروفات الفائدة تدريجيا من خلال مجموعة من التدابير من بينها، على سبيل المثال لا الحصر: تحسين إدارة استحقاق الدين، والنظر في اختيارات إعادة التمويل بتكاليف اقتراض أقل في ضوء المناخ العالمي المواتي حاليا وبأسعار فائدة مخفضة. ونشير إلى أن هذا الإجراء مع تسوية الديون ليس لهما أي تأثير انكماشي نظرا لارتباطهما بإدارة مبدأ الدين ومصروفات الفائدة الخاصة به.

- **خفض أسعار الفائدة (السياسة النقدية):** يأتي هذا الإجراء نتيجة تمويل عجز الحساب الجاري وتخفيف الضغوط الواقعة على ميزان المدفوعات، مما يحقق عددا من الأهداف المهمة: أولا، تحرير سعر الفائدة كأداة للسياسة النقدية من خضوعها للضبط المالي؛ وثانيا، خفض سعر الفائدة الحقيقية وهو أمر ضروري لتحقيق استدامة الدين؛ وثالثا، خفض تكلفة الاقتراض مما يحفز الطلب الكلي ويوازن أي أثار انكماشية تنتج عن الضبط المالي. باختصار، خفض أسعار الفائدة سوف يكمل جهود الضبط المالي.

- **زيادة الإيرادات الضريبية في الأجل المتوسط (سياسة المالية العامة):** لا بد من وجود نظام ضرائب تصاعدية يمكن التنبؤ به لزيادة الإيرادات الضريبية بصورة ناجحة ومستدامة. وقد أثبت إصلاح السياسات الضريبية مع تحسين الإدارة الضريبية أنهما أكثر الطرق فعالية لاستدامة الإيرادات الضريبية. ولتسهيل هذه الإجراءات من المهم تبسيط قانون الضرائب والامتثال بتقديم الإقرارات الضريبية، خاصة في ظل وجود قطاع غير رسمي ضخم في مصر؛ فمن شأن تبسيط قانون الضرائب الحد من المعوقات التي تواجه المنشآت الصغيرة وتحول دون انضمامها للقطاع الرسمي، فضلا عن تقديم إطار سياسات ضريبية مستقرة للمستثمرين يشجعهم على الاستثمار بثقة في المشروعات بدون تكاليف عشوائية. كما تمثل رقمنة المعاملات الحكومية، والتي تحتل صدارة الأولويات الحكومية حاليا، خطوة في الاتجاه الصحيح؛ ومن الضروري إعادة النظر في السياسة الضريبية الحالية، بالإضافة إلى الحاجة لهيكل ضريبي أكثر تصاعدية في الأجل المتوسط.

- **تعزيز المدخرات الخاصة في الأجل الطويل (التطوير المالي):** وفيما يتعلق بتعزيز المدخرات الخاصة في مصر، من المهم توفير مناخ اقتصادي كلي مستقر يسمح بتحقيق نمو مرتفع ومستدام في الدخل للفرد، وهو ما يتطلب إطار سياسة عامة تدعم تحقيق نمو عادل؛ فإذا ما تم الحفاظ على معدلات التضخم تحت السيطرة وأصبحت التوقعات حياله ثابتة، سوف يتحسن التخطيط المالي مما يمكن الأسر والشركات من تقييم جدوى المدخرات البديلة وأدوات الاستثمار.

- **التعميق المالي financial deepening(التطور المالي):** هو أمر ضروري لزيادة المدخرات. ويتطلب التعميق المالي تعزيز الشمول المالي للاستفادة من مدخرات القطاع غير الرسمي وتوجيهها للاستخدام الإنتاجي. كما أن مصر بحاجة إلى تطوير القطاع المالي الحالي الذي يسيطر عليه البنوك وتشكل الودائع أداة المدخرات الرئيسية فيه. ويمثل تطوير الأسواق المالية المحلية كذلك أحد الأمور الضرورية؛ حيث إن استحداث أدوات مالية جديدة في السوق المصرية مثل السندات المرتبطة بمؤشر التضخم (inflation-indexed) والصناديق الاستثمارية المتداولة (exchange-traded funds)، والتوسع في سوق السندات ليصبح أكثر اندماجا كلها أمور تشكل خطوات مهمة نحو تطوير سوق المال بما يجذب المدخرات الخاصة.

- **مناخ موات/ تمكيني للاستثمارات الخاصة (سياسة الاستثمار):** يجب إجراء مزيد من الإصلاحات المؤسسية بالتوازي مع ضبط أوضاع المالية العامة وتطبيع أسعار

الفائدة، وذلك لخلق مناخ أعمال موات للقطاع الخاص، فخلال الأعوام الأخيرة، قامت الحكومة باستثمارات ضخمة في البنية التحتية وهو ما يؤثر بصورة إيجابية على نمو الإنتاجية في الأجل البعيد. ولكن لا يمكن تحقيق ذلك إلا إذا اضطلع القطاع الخاص بدوره كمحرك للنمو وخلق فرص العمل. لذلك يجب أن تهدف الإصلاحات في مناخ الاستثمار إلى إزالة كافة أنواع المعوقات التي تواجه المستثمرين، وإلى خلق مناخ من تكافؤ الفرص يستطيع القطاع الخاص أن يزدهر فيه. كما أن هناك حاجة لسياسات جيدة التصميم لتعزيز الاستثمار الخاص على وجه الخصوص (المحلي والأجنبي) في الصناعات التحويلية التي لها إمكانات تصديرية. ومع الوقت سوف يؤدي ذلك إلى نمو الصادرات غير النفطية والتي يمكن أن تصبح القوة المحركة لتحقيق فائض مستقر في الحساب الجاري.

رابعا: ملاحظات ختامية

استهدف هذا التقرير تحديد أوجه الضعف في الوضع الخارجي للاقتصاد المصري، موضحا كيف أضرت به قبل ظهور أزمة كوفيد 19، وخاصة فيما يتعلق بالاعتماد الشديد على تدفقات الحافظة الوافدة والاقتراض الخارجي لتمويل عجز الحساب الجاري. ويناقش التقرير – من خلال طرح سيناريوهين لتطور القطاع الخارجي أثناء وبعد أزمة كوفيد 19 – الاتجاهات المتوقعة للحساب الجاري وميزان المدفوعات، وتأثير ذلك على صافي الاحتياطيات الدولية وصافي الأصول المالية لدى البنوك والدين الخارجي. ويختتم بطرح مقترحات لتدابير السياسات اللازمة لتخفيف المخاطر التي فرضتها أوجه الضعف الحالية؛ والتي تركز في الأساس على ضبط أوضاع المالية العامة وتعزيز المدخرات الخاصة وسياسة سعر الفائدة وخلق مناخ موات للاستثمار المحلي والأجنبي.

8. البحث عن الأرض في بحر بلا قاع: الجوانب المُساء فهمها حول الديون الخارجية لمصر

اقتصاديو المركز

أولا: مقدمة

إن أحد الأهداف الأساسية للحكومات في مخطط الاقتصاد هو الاستمرار في تحقيق معدل نمو مرتفع بالقدر الذي يحقق أهداف التنمية المستدامة، بصرف النظر عن الضغوط الاقتصادية؛ وفي حالة عدم كفاية معدل النمو لذلك، تتم الاستدانة لاستكماله، شريطة استغلال هذه الديون بكفاءة وخدمتها بالصورة الملائمة من أجل توليد الإيرادات اللازمة لتحقيق التنمية لا الاستمرار في دورة الديون؛ فالدين يُعرَف بأنه أداة مالية تدعم تحقيق هدف النمو والتنمية، لا إعاقته باستخدام الديون لتمويل مزيد من الديون. وهنا تأتي أهمية وجود خطة لإدارة الدين بصورة رشيدة تعمل على تقليل المخاطر الخارجية سواء كانت هذه المخاطر تتعلق بالفائدة أو بسعر الصرف.

وبالتالي فإن الهدف من إدارة الديون هو تلبية احتياجات التنمية والنمو، مع ضمان خفض تكلفة خدمتها لأدنى حد في ذات الوقت، وهو ما يتحقق عند مستوى معين من المخاطرة. وفي هذا الإطار، يأتي تحليل الديون كأحد الجوانب الرئيسية في مراجعة الموازنة؛ لأنه لا يعمل فقط على تعزيز الاستقرار الاقتصادي الكلي، ولكنه يتيح أيضا تحريك الموارد اللازمة لتحقيق تنمية طويلة الأجل، فضلا عن تعزيز تعميق الأسواق المالية المحلية. وقد يصاحب الديون بعض الصعوبات؛ فهناك مخاطر ترتبط بتكلفة الديون والتعامل معها، والتي ربما تبدو تحت السيطرة في الوقت الحالي، ولكنها تحمل خطرا كبيرا يؤثر على ثروة الأجيال القادمة. لذلك فإن دراسة هذه المخاطر بحذر، والتحوط من جانب الحكومة ضدها، يساعد على وضع الدين على مسار الاستدامة، والأهم من ذلك، يصبح أحد محركات التغيير الحقيقية في الاقتصاد.

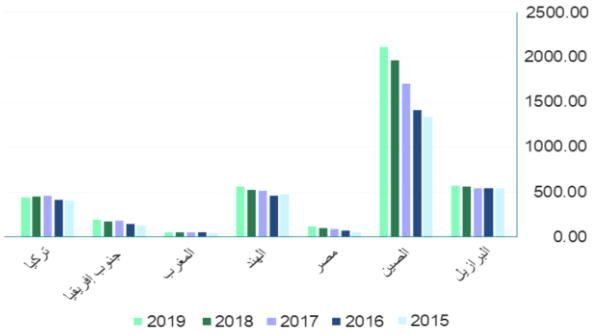
إن مصر، مثل معظم الاقتصادات النامية، معتادة على ديناميكيات الديون، ولكن في ظل الأزمة العالمية الأخيرة والمخاطر المحتملة لزيادة تراكم الديون وخدمتها وتأثيرات ذلك على الموازنة العامة الحالية وفي المستقبل ينبغي تحديد المخاطر المحتملة ودراسة حسابات الديون الخارجية جيدا، وأخذ هذه المخاطر في الاعتبار. في هذا الإطار، يستعرض هذا التقرير تقييما لوضع الدين الخارجي لمصر باستخدام أحدث بيانات تم إصدارها عن عام 2019/ 2020؛ حيث يقوم بمقارنة حساب الدين الخارجي لمصر مع بعض الاقتصادات النظيرة، ثم ينتقل لتحديد بعض الصعوبات التي قد تؤدي إلى انحراف مسار الديون. وذلك لما لدراسة الحسابات الخارجية لمصر وبحثها جيدا، مع الأخذ في الاعتبار تأثير الأزمة الأخيرة وتوقعات الديون، وإلقاء الضوء على هذه المخاطر وإدارتها، من تأثير إيجابي على إدارة الديون. لذا، نستعرض فيما يلي رؤية شاملة للمواضع التي قد تظهر فيها المخاطر وأهم الرسائل التي يمكن استخلاصها لمراجعة فهمنا لتطور الديون والمخاطر المصاحبة له.

ثانيا: الوضع الدولي لمصر على خريطة الديون

لتحليل وضع الديون الخارجية بشكل ملائم، ينبغي أن نضع مصر على خريطة الديون إلى جانب عدد من الدول المقارنة؛ وذلك من أجل تقديم رؤية شاملة حول وضع الدين الخارجي. ومن ثم قمنا بمقارنة مصر مع بعض الاقتصادات المختارة من حيث النمو ومستوى المنافسة، وذلك باستخدم إصدار المركز المصري للدراسات الاقتصادية "الترتيب الدولي لمصر"؛ حيث تتم مقارنة مصر بالدول التي تشكل نماذج يحتذى بها، ممثلة في الصين؛ والدول المجاورة مثل المغرب؛ والدول المنافسة مثل تركيا وجنوب إفريقيا والهند؛ بالإضافة إلى دول أخرى مثل البرازيل. ويشمل هذا التحليل الديون والنمو وقيم الصادرات لمصر بالمقارنة مع البلدان المختارة،[1] بالإضافة إلى نسب الاستدامة والقدرة على السداد.

1 تم الحصول على بيانات قيم الدين الخارجي والنسب الأخرى الخاصة بمصر والدول المختارة الواردة في هذا الجزء من تقرير إحصاءات الديون الدولية لعام 2021 الصادر عن مجموعة البنك الدولي، وذلك لضمان إجراء مقارنة عادلة ومتناسقة.

الشكل 8-1: مستويات الدين الخارجي (مليار دولار)

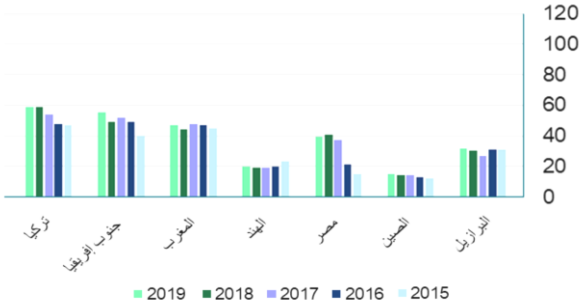


المصدر: مجموعة البنك الدولي، تقرير إحصاءات الديون الدولية 2021.

يوضح الشكل السابق تطور رصيد الدين الخارجي لمصر ومجموعة الدول المختارة خلال الخمس سنوات التي سبقت ظهور جائحة كوفيد 19، وتحديدا، الفترة من عام 2015 وحتى عام 2019. ويتبين من الشكل على الفور أن الصين لديها مستوى مرتفع من الديون الخارجية يفوق مستويات ديون أي دولة أخرى، ويتزايد بصورة ثابتة، تليها البرازيل في مجموعة الدول الأخرى، والتي تعاني من ارتفاع مستوى الديون بما يتجاوز 500 مليار دولار لخمسة أعوام على التوالي. أما مجموعة الدول المنافسة، فنجد أن لدى كل من الهند وتركيا مستويات ديون خارجية مرتفعة، وحتى مستوى الدين الخارجي لجنوب إفريقيا يتجاوز مستوى الدين الخارجي لمصر. ومن ثم من منظور القيم الظاهرية، يبدو الدين الخارجي لمصر منخفضا مقارنة بمجموعة الدول المختارة ولا يتجاوز سوى مستوى الدين الخارجي للمغرب فقط، كما أن مصر استطاعت تسديد 35 مليار دولار منذ التعويم في عام 2016، وذلك رغم أن الدين بلغ أعلى مستوى له في عام 2019.

ولكن عند النظر إلى مستوى الدين، لا بد من تقييم آليات سداد الديون، ولتقييم القدرة على السداد نستعرض فيما يلي تحليلا لكل من: 1- نسبة الدين الخارجي من الدخل القومي الإجمالي—لتقييم حجم ما يذهب من الدخل القومي لإدارة الدين، ومن ثم القدرة على سداد التزامات الديون؛ و 2- نسبة الدين الخارجي من الصادرات—كمؤشر مهم على السيولة، وخاصة كمقياس لمستوى الدين الخارجي نسبة إلى واحدة من مصادر تمويل النقد الأجنبي الرئيسية (إيرادات الصادرات)؛ و3- نسبة خدمة الدين من الصادرات—وهي مؤشر مهم على السيولة قصيرة الأجل، حيث تشير إلى التزامات خدمة الدين قصيرة الأجل نسبة إلى إيرادات العملة الصعبة الوافدة.

الشكل 8-2: الدين الخارجي كنسبة من الدخل القومي الإجمالي

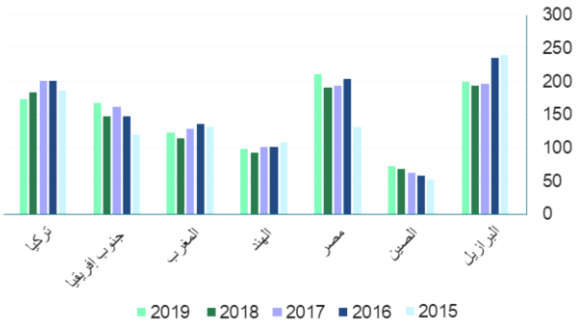


المصدر: مجموعة البنك الدولي، تقرير إحصاءات الديون الدولية 2021.

يوضح الشكل السابق نسبة الدين إلى الدخل، لأهمية ذلك في تحديد مدى قدرة الدول على تحمل مستويات الديون الحالية والمستقبلية مقارنة مع مستويات دخلها، مما يسهم في إدارة الديون بشكل فعال. وتشير النسب في الشكل 8-2 إلى صورة مختلفة عن تلك التي يقدمها لنا الشكل 8-1 حول رصيد الديون؛ فوفقا للشكل 8-2 لدى الصين أقل نسبة ديون للدخل القومي الإجمالي مما يدل على ارتفاع قدرتها على تغطية ديونها من خلال إيرادات الدخل التي تحققها، ونفس الأمر تحقق في حالة الهند كذلك. وعلى النقيض، نجد أن ديون غالبية الدول الأخرى تلتهم دخولها، فعلى سبيل المثال، لدى تركيا أعلى نسبة ديون للدخل القومي الإجمالي، كما أن دولا مثل المغرب وجنوب إفريقيا، بالرغم من انخفاض كل من مستوى الديون لديها ومعدل نمو الدخل القومي الإجمالي، وإن كان إيجابيا (الجدول 8-1)، إلا أن ديونها الخارجية تستحوذ على نسبة كبيرة من الدخل القومي تفوق حتى البرازيل. أما مصر، فعلى الرغم من أنها ليس لديها أعلى نسبة ديون للدخل القومي من بين مجموعة الدول المختارة، إلا أن هذه النسبة ارتفعت خلال الأعوام الأخيرة و اقتربت من الـ40%، وقد تتجاوز الـ50% وبالتالي تلتهم المزيد من الموازنة والتي قد لا يكفي النمو في الدخل القدر اللازم لسدها إذا لم تتوفر الضمانات والرقابة اللازمة.

وفي حين تمثل نسبة الدين الخارجي للدخل القومي الإجمالي مؤشرا مهما على قدرة الدولة على تحمل الدين (استدامة الدين)، إلا أنه من المهم أيضا أن نفحص نسبة الدين الخارجي للصادرات بغية تحليل تدفقات الدين الخارجي لمصر؛ حيث تشكل هذه النسبة مؤشرا آخر لاستدامة الدين يركز على كيفية توفير احتياجات النقد الأجنبي من خلال أحد مصادر النقد الأجنبي الرئيسية (الصادرات).

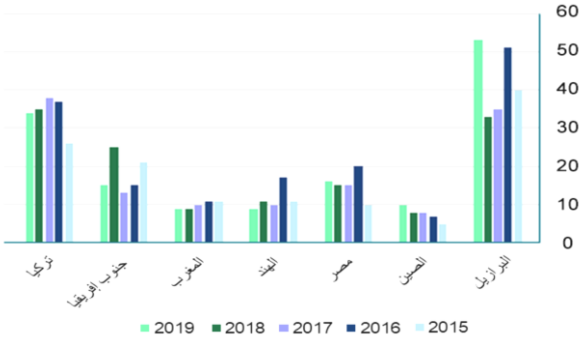
الشكل 8-3: الدين الخارجي كنسبة من الصادرات



المصدر: مجموعة البنك الدولي، تقرير إحصاءات الديون الدولية 2021.

من الصعب الحصول على النقد الأجنبي، خاصة بالنسبة للأسواق الناشئة، لذلك لا بد من تحقيق التوازن بين الطلب عليه والمعروض منه. ولأن الصادرات تمثل المصدر التقليدي للنقد الأجنبي، فإن ارتفاع نسبة الدين الخارجي للصادرات تشير إلى أن مستوى الديون يزداد بوتيرة أسرع من مصدر الدخل الرئيسي من النقد الأجنبي (الصادرات). وبينما يختلف المستوى الآمن من اقتصاد لآخر، نجد أنه بوجه عام يزداد عدم القدرة على سداد الديون في حالة ارتفاع نسبة الديون للصادرات إلى مستويات تتراوح حول 200-250%، ما يمثل معضلة بالنسبة لالتزامات الديون في المستقبل؛ حيث قد يتجاوز مستوى الديون التغطية التي يتيحها الدخل. ويظهر نفس النمط مرة أخرى عندما ننظر إلى انخفاض نسبة الدين الخارجي للناتج المحلي الإجمالي في الصين مما يدل على إدارة فعالة للديون. وما يقلق هو أن مصر لديها واحدة من أعلى نسب الدين للصادرات في المتوسط. وبتحليل نسبة الدين الخارجي للصادرات مقارنة مع الدول المنافسة مباشرة، وهي تركيا وجنوب إفريقيا والهند، نجد أن مصر قد تجاوزت في الآونة الأخيرة، وخاصة في عام 2019 نظرائها، وكسرت نسبة الدين للصادرات حاجز الـ 200% لأول مرة منذ عام 2016، وهو ما يلقي الضوء على ضرورة تقييم مسار تراكم الديون مقابل تدفق الصادرات، وخاصة في ظل انخفاض إيرادات الصادرات في بداية عام 2020. وتجدر الإشارة هنا إلى أن الدولة الوحيدة الأخرى التي سجلت نفس نسب الدين هي البرازيل، والتي جاءت نسبة الدين للصادرات بها في 2019 أقل بصورة طفيفة من حاجز الـ200% ويتسم وضع ديونها بالضعف على مستوى كافة المؤشرات. وبناء على ذلك، توضح نسبة خدمة الدين للصادرات بصورة أكبر حالة السيولة قصيرة الأجل.

الشكل 8-4: خدمة الدين الخارجي كنسبة من الصادرات



المصدر: مجموعة البنك الدولي، تقرير إحصاءات الديون الدولية 2021.

تعتبر نسبة خدمة الدين الخارجي للصادرات مؤشرا مركبا لكل من السيولة والقدرة المالية على السداد (الملاءة المالية)، خاصة للاعتبارات قصيرة الأجل الحالية، فالدولة التي تكون نسبة خدمة الدين للصادرات لديها مرتفعة تواجه مخاطر عدم السداد بصورة أكبر وبشكل عاجل، فكما يتبين من الشكل، وضع البرازيل هو الأخطر من بين مجموعة الدول المختارة؛ حيث ارتفعت خدمة الدين لديها بصورة كبيرة مقارنة بصادراتها في عام 2019. كما تواجه تركيا مخاطر كبيرة في ظل ارتفاع نسبة الدين للصادرات لديها؛ ومن ثم تثقل أعباء الديون موازنتها. أما الصين، فقد وفرت احتياجاتها من السيولة قصيرة الأجل بالكامل، فعلى الرغم من اتجاه نسبة الديون للصادرات لديها للارتفاع، إلا أنها استطاعت أن تحافظ على مستوى خدمة الديون في حدود 10% أو أقل من الصادرات. وبالنسبة لمصر، فبينما ترتفع نسبة خدمة الدين للصادرات مقارنة باتجاهها نحو الانخفاض في كل من الهند وجنوب إفريقيا والمغرب، إلا أنها تحافظ على نسبة خدمة الدين أقل من 20%، ولكن في ظل تزايد الحاجة للاقتراض الخارجي خلال عام 2020، من المتوقع أن تتجاوز هذه النسبة 30% و40% خلال عامي 2020/2019 و2021/2020[3]. لذلك من المهم تقييم أدوات الديون المتوفرة لتقدير مخاطر الحصول على مزيد من الديون مقابل القدرة على الوفاء بالتزامات خدمتها.

وبتحليل مستوى الديون، وكفاءة سداد الديون ومؤشرات الديون التقليدية نجد أنها لا تشكل سوى جزء واحد من المسألة، وإذا لم يكملها أداء النمو، لا يمكن تقييم وضع الديون كاملاً، وذلك لأن وضع النمو يشكل انعكاسا لمدى استخدام الديون بالصورة المناسبة كأداة مالية لدعم النمو وتحقيق أهداف التنمية المستدامة. ولتفسير أداء النمو، يتناول التقرير بالدراسة عاملين من العوامل المستخدمة كمؤشرات للنمو وهما: مستوى ونسبة تغير الدخل القومي الإجمالي (GNI)، وأداء الصادرات الصناعية (الجداول 8-1، و8-2-1، و8-2-2).

2 لمزيد من التفاصيل حول المستوى الآمن يمكن الاطلاع على دراسة البنك الدولي بعنوان "متى يتسم الدين الخارجي بالاستدامة".
3 وفقا للتقرير القُطري لمصر رقم 20/271 الصادر عن صندوق النقد الدولي.

الجدول 8-1: مستوى ونسبة التغير في الدخل القومي الإجمالي*

الدولة	2015	2016	2017	2018	2019	%التغير (2019-2015)
البرازيل	2293.2	2212.6	2247.8	2254.9	2284.9	-0.4
الصين	8880.0	9485.9	10177.8	10814.9	11510.8	29.6
مصر	245.5	257.3	266.5	279.0	291.2	18.6
الهند	2268.6	2434.2	2630.8	2792.1	2908.4	28.2
المغرب	111.2	112.3	117.1	120.8	123.8	11.3
جنوب إفريقيا	408.1	408.4	413.1	415.7	417.7	2.4
تركيا	1081.3	1117.9	1199.2	1231.7	1241.1	14.8

المصدر: بيانات الحسابات الوطنية الصادرة عن كل من البنك الدولي؛ ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD).
*الدخل القومي الإجمالي هو مجموع القيمة المضافة من كافة المنتجين المقيمين في البلاد، مضافا إليه أي ضرائب على المنتجات (دون الدعم) التي لا يضمها تقييم الناتج مضافا إليهما صافي إيرادات الدخل الأساسي (تعويضات العاملين ودخل الملكية) من الخارج.

**البيانات بالمليار دولار، سنة الأساس = 2010.

ملاحظة: تم استخدام الدخل القومي الإجمالي بدلا من الناتج المحلي الإجمالي نظرا لتوافر واتساق البيانات، فضلا عن أنه يتضمن بيانات من موارد محلية وأجنبية، ويعتبره البنك الدولي مؤشرا جيدا على قدرة الدول على توفير مستوى معيشي جيد لشعوبها.

ويتبدل السيناريو بالكامل بالنسبة لتطورات الدخل القومي الإجمالي خلال الفترة 2015 - 2019، ونسبة التغير خلال هذه الفترة، فالقدرة على سداد الديون تطلب توافر مستويات دخل كافية لتغطية مدفوعاتها. ويتبين من الجدول السابق أن غالبية الدول سجلت معدل نمو إيجابي في الدخل القومي الإجمالي خلال فترة الخمس سنوات باستثناء البرازيل. ورغم أن الصين لديها أعلى مستوى ديون خارجية خلال الفترة المذكورة، وهو وضع معروف بخطورته على الاقتصاد، إلا أنها في الحقيقة قد سجلت معدل نمو مرتفع في الدخل القومي الإجمالي بلغ 30% في المتوسط تقريبا خلال الخمس سنوات التي سبقت الجائحة. وبالمثل، في مجموعة الدول المنافسة مباشرة، نجد أن الهند لديها واحد من أعلى مستويات الديون الخارجية بين مجموعة الدول المختارة، ولكنها تمكنت رغم ذلك من تحقيق ثاني أعلى معدل نمو في الدخل القومي الإجمالي خلال الفترة. أما الدول الأخرى مثل مصر والمغرب وتركيا، فقد حققت معدل نمو معقول خلال الفترة، بينما ظلت معدلات النمو الخاصة بجنوب إفريقيا والبرازيل منخفضة للغاية، بل وتراجعت في حالة البرازيل. ويتضمن الجدول م1-1 في الملحق تحليلا لبعض بيانات الدخل القومي الإجمالي بالمليار دولار؛ حيث تم حسابه باستخدام عامل التحويل أطلس (Atlas conversion factor)، وهي إحدى الطرق التي تأخذ في اعتبارها التضخم على المستويين الداخلي والخارجي. وتشير البيانات إلى أن غالبية الدول قد شهدت معدلات نمو إيجابية بالأسعار الجارية والثابتة على السواء. ورغم تأثيرات التضخم، لا تزال الصين والهند تحققان أعلى معدل نمو (مزدوج الرقم) في الدخل القومي الإجمالي من بين مجموعة الدول المختارة، مما يؤكد على أن الدولة قد يكون لديها مستوى ديون مرتفع ومع ذلك يمكنها تحقيق معدلات نمو متزايدة في ذات الوقت. ولكن تصبح معدلات النمو غير واعدة إذا ما أخذنا زيادة الأسعار في الاعتبار لأنها تؤدي إلى عكس مؤشرات النمو ليصبح بالسالب في بعض الدول مثل تركيا ومصر.

ومن هنا نستنتج أن المسألة ليست مدى ارتفاع أو انخفاض مستوى الديون، وإنما كيفية مساهمة هذه الديون في تحقيق النمو ومدى خدمته بصورة آمنة. فبينما يصاحب مستويات الديون المرتفعة أداء اقتصادي متقدم في الصين، ارتبط تدني مستويات الديون في بعض الدول بضعف الأداء. ويمكن تفسير ذلك بطريقة إدارة الاقتصاد وتحفيز النمو، والتي بسببها قد تقع معظم الاقتصادات في دورة الديون؛ حيث تؤدي الديون إلى مزيد من الاقتراض وارتفاع تكاليف الاستدانة. وبتحليل النمو والصادرات مع التركيز على الصادرات الصناعية، نلقي الضوء في الجدولين 8-2-1 و8-2-2 على إنتاجية الصادرات.

الجدول 8-2-1: الصادرات الصناعية (كنسبة من إجمالي الصادرات)

السنة	البرازيل	الصين	مصر	الهند	المغرب	جنوب إفريقيا	تركيا
2015	64.90	96.95	65.87	77.39	82.81	83.25	88.69
2016	68.12	96.46	71.40	79.46	83.86	82.62	89.77
2017	65.27	96.30	67.53	77.72	85.63	80.46	90.19
2018	61.36	96.16	63.79	76.00	85.15	82.04	90.58
2019	60.48	95.84	61.06	77.64	84.13	83.18	88.27

المصدر: قاعدة بيانات الأمم المتحدة لتجارة السلع (Comtrade).
محسوبة يدويا باستخدام الجدولين 8-2-2 و2م، ورموز النظام المنسق لتصنيف وتبويب السلع (HS codes 16-26,28-76, 78-96) مقسوما على إجمالي الرمز HS2002 أي رمز النظام المنسق لتصنيف وتبويب السلع، المستوى الثاني.

وتحتل الصادرات الصناعية أهمية خاصة في تحديد القدرة الإنتاجية للاقتصاد، بالإضافة إلى كيفية تحفيز الدولة لنموها الاقتصادي؛ حيث تصنف الصادرات الصناعية كأنشطة اقتصادية تنتج قيمة مضافة مرتفعة في الدورة الاقتصادية، بينما تتسم الموارد بضعف قيمتها المضافة عند تصديرها. لذلك يؤدي ارتفاع الصادرات الصناعية إلى زيادة الإنتاجية بالإضافة إلى الميزة التنافسية المحتمل اكتسابها عندما تتخصص الدولة في صناعات معينة. ونلاحظ أن المنتجات الصناعية تشكل نسبة مرتفعة من إجمالي صادرات معظم الاقتصادات المختارة، حيث تتصدر الصين هذه الدول بنحو 96%. ونجد نفس النمط في الجدول 8-1، بالإضافة إلى أن دولا مثل تركيا وجنوب إفريقيا والمغرب—والتي ينخفض أداؤها في مؤشرات الديون بوجه عام—لديها قدرات مرتفعة على الإنتاج الصناعي.

ويبدو أن هذه الدول تدير اقتصاداتها بصورة تشجع على تحقيق قيمة مضافة مرتفعة مقارنة بإجمالي الصادرات؛ حيث سجلت الصادرات الصناعية بها أكثر من 80% من إجمالي الصادرات. ورغم أن الخدمات تحتل نسبة كبيرة من الصادرات الهندية، إلا أن قطاع الصادرات يتضمن مستوى مرتفع من الصادرات الصناعية مما يجعل الهند أقل عرضة للتأثر بتقلبات الطلب الخارجي. أما الاقتصادات التي جاء ترتيبها متوسطا (مصر والبرازيل)، فرغم أن الخدمات تشكل نسبة مرتفعة من صادراتها، إلا أنها ليس لديها حزمة كبيرة من الصادرات الصناعية وتتضمن صادرات الموارد. لذا، خلافا للهند، هذه الاقتصادات عرضة للتأثر بالصدمات الخارجية إلى جانب انخفاض القيمة المضافة لصادراتها.

الجدول 8-2-2: الصادرات الصناعية (مليار دولار)

السنة	البرازيل	الصين	مصر	الهند	المغرب	جنوب إفريقيا	تركيا
2015	124.0	2204.2	14.4	204.6	18.5	66.8	127.6
2016	126.2	2023.4	16.4	206.8	19.2	62.7	127.9
2017	142.1	2179.7	17.9	228.8	21.9	71.0	141.6
2018	147.2	2398.5	18.8	245.1	25.0	76.9	152.2
2019	136.3	2394.6	18.7	251.0	24.7	74.4	159.6

المصدر: قاعدة بيانات الأمم المتحدة لتجارة السلع (Comtrade).
محسوبة بناء على تصنيفات المركز المصري للدراسات الاقتصادية باستخدام رموز النظام المنسق لتصنيف وتبويب السلع، المستوى الثاني، الرموز (16-26, 28-76, 78-96).

وبالنظر إلى الجدول 8-2-2، تكشف لنا الأرقام بالقيم المطلقة مدى تقدم الصين—صاحبة أعلى ديون—في القدرة الصناعية؛ حيث تتفوق على كافة الدول المنافسة مجتمعة، كما نرى أداء جيدا لصادرات دول مثل الهند وجنوب إفريقيا. أما الاقتصاد المصري، موضوع الدراسة، فهو الأدنى في الصادرات الصناعية؛ ونشير هنا إلى أن مستوى الدين وحده لا يكفي لتوضيح الصورة كاملة ولابد من النظر إلى الديون في إطار الأداء الاقتصادي الكلي.

والخلاصة، يشير التقييم المبدئي إلى ارتفاع الديون الخارجية لغالبية الدول خلال الفترة 2015 - 2019، حيث تصدرت الصين مجموعة الدول المختارة كصاحبة أضخم دين خارجي. إلا أنه لا يمكن بناء الدراسة على مستويات ومؤشرات الديون فقط؛ فكما أوضحنا مسبقا، قد يصاحب انخفاض الديون ضعف في الأداء الاقتصادي، بينما قد يصاحب ارتفاع الديون— مثلما في حالة الصين—ارتفاع في النمو الاقتصادي والقدرة الإنتاجية. ولذلك، ينبغي تحليل الديون في ضوء كيفية إدارة الاقتصاد، ومدى استغلال هذه الديون بالصورة الملائمة؛ لأن عدم أخذ ذلك في الاعتبار يجعل التحليل غير مكتمل ويؤثر على تقييم الديون وتحديد مسارها، الأمر الذي يفسح المجال لإساءة فهم بعض الأمور في إدارة الديون والتي قد تشكل مخاطر محتملة في مسار استدامة الدين الخارجي.

ثالثا: تحليل الجوانب المُساء فهمها للديون ومخاطرها بالتركيز على حالة مصر

لتقييم وضع إدارة الديون، يجب وضع إطار للمخاطر والجوانب المساء فهمها في إدارة الديون والتي قد تتحقق وتمثل مخاطر جادة؛ فدراسة كافة هذه الجوانب والمخاطر تساعدنا في طرح استراتيجية مقترحة للحماية منها وتمهد الطريق للتغيير.

وتشمل هذه الجوانب المساء فهمها المخاطر التي تكمن في تدفق الديون أو طريقة التعامل معها وديناميكيات الديون.

- **تعريف الدين والتعامل معه**

الدين المحسوب في نشرات البنك المركزي المصري هو إجمالي الدين الخارجي، والذي يُعرَّف بأنه الأموال المستحقة من التزامات طارئة حالية، حيث يجب سداد أصل الدين أو الفائدة عليه لغير المقيمين داخل البلاد في وقت ما في المستقبل.

ووفقا لصندوق النقد الدولي، هذا التعريف عليه بعض التحفظات على النحو التالي:

1- أنه لا يأخذ في اعتباره الإطار الزمني للديون التي سوف يتم صرفها؛ 2- كما لا يأخذ في اعتباره توقيت سداد أدوات مالية معينة والتي يمكن استدعائها في أي وقت بأدوات مثل أنظمة الإيداع تحت الطلب بدون فائدة؛ و3- لا يتضمن الالتزامات الطارئة (contingent liabilities) والتي إذا ما تم إضافتها قد ترفع قيمة الديون الخارجية عن القيم المنشورة. كما يشار للديون في الغالب بشكل منفصل، سواء على المستوى الزمني—حيث إن تحمل الديون في الوقت الحالي قد يكون له آثار سلبية على الأجيال القادمة—أو على مستوى موضع الدين بالنسبة للاقتصاد؛ وذلك كمسألة متعددة الأبعاد تتأثر بالقطاعات المختلفة في مصر وليس فقط بالسياسات النقدية والمالية العامة، ويفضل تمويلها من خلال تدفقات الإيرادات من هذه القطاعات بدلا عن التوسع في الاقتراض.

- **الالتزامات الطارئة (Contingent Liabilities)**

هي الأموال المستحقة كديون على الحكومة، ولكن تتحدد قيمتها وفقا لأحداث غير متوقعة، فبسبب طبيعتها التي لا يمكن تقديرها، يصعب أخذها في في الحسبان؛ خاصة وأن توقيت تحولها من التزامات طارئة إلى التزامات فعلية أمر غير معلوم. وهناك مخاوف مشروعة أنه خلال أزمة كوفيد 19 قد تنشأ التزامات طارئة تدفع الديون إلى الارتفاع بما يتجاوز القدر الذي تستطيع الاحتياطيات الدولية تغطيته. وهنا لا بد أن نفرق بين الالتزامات الطارئة الصريحة وتلك الضمنية (explicit and implicit liabilities)؛ فالالتزامات الصريحة تضمنها الحكومة خصيصا بقانون أو عقد، أما الضمنية فهي التزامات من المتوقع أن تتحملها الحكومة كنوع من الالتزام الأخلاقي تجاه هذه التعهدات.[4] كما أن الالتزامات الصريحة مشمولة في الإطار العام لمشروع الموازنة العامة للدولة الذي تعده وزارة المالية، وتشمل قروضا مضمونة والشراكات بين القطاعين العام والخاص، ورسوم التحكيم الدولي للقضايا المرفوعة ضد الحكومة المصرية. وتشمل تدابير تخفيف هذه الالتزامات، التنسيق مع وزارة المالية في موافقات المشروعات، والتقارير النصف سنوية التي تحدد أهم المخاطر المالية، وآليات التحوط لتجنب الانحراف عن الموازنة.[5]

4 يمكن الاطلاع على مزيد من التفاصيل في دراسة "دليل الشفافية في المالية العامة: النظر لأبعد من الموازنة الأساسية"، الصادرة عن شراكة الموازنة الدولية International Budget Partnership.

5 الإطار العام لمشروع الموازنة العامة للدولة في العام المالي 2019/ 2020 الصادر عن وزارة المالية.

وعلى الجانب الآخر، هناك التزامات ضمنية لا تتضمنها الموازنات في الغالب، على سبيل المثال الإغاثات في حالة الكوارث الطبيعية، وأحدثها جائحة كوفيد 19 والتي أدت إلى زيادة النفقات في الموازنة بنسبة 8.8%.[6] كما تشمل الالتزامات الضمنية ضمانات القروض الحكومية دون الوطنية (sub-national government loans) والتمويل في حالة انقلاب اتجاه التدفقات الرأسمالية الخاصة،[7] والأهم، التكاليف المتكررة في المستقبل للاستثمارات العامة، والتي غالبا ما تصبح من العواقب المستقبلية لسياسات الإنفاق العام، (Polackova 1999) ومن ثم لا يتم إدراجها في الموازنات العامة. ولذلك تحتل الالتزامات الطارئة أهمية كبيرة في زيادة الديون في غياب الأحكام المناسبة. وتشمل الضمانات الحالية في موازنة 2020/ 2021 ضمانات خارجية بنسبة 12% من الناتج المحلي الإجمالي، (Polackova 1999) مع توقعات بأن يبلغ إجمالي الاحتياجات التمويلية الخارجية 10% من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2021 (تقرير صندوق النقد الدولي عن مصر رقم 20/271).

- **ديناميكيات الديون Debt dynamics**

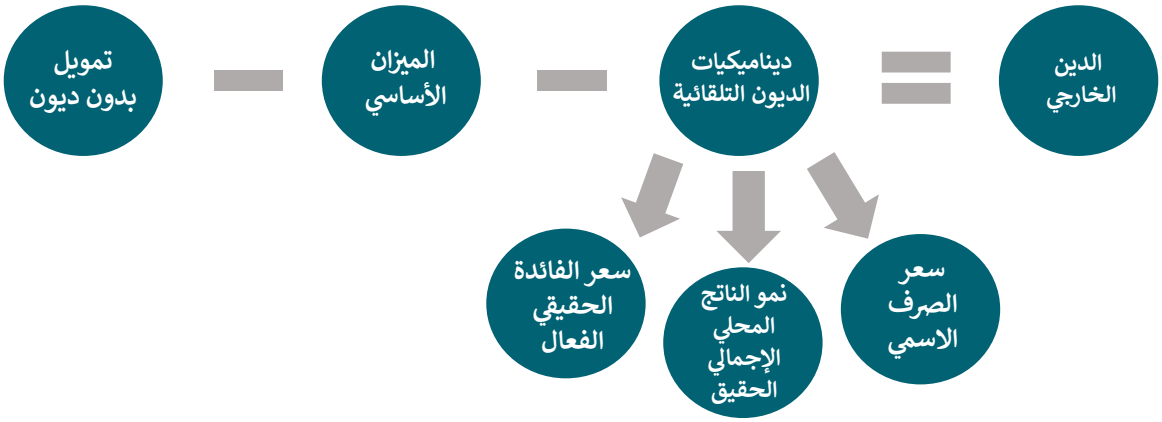
بغض النظر عن الالتزامات الإضافية غير المتوقعة، يشكل التعامل مع أرصدة وتدفق الديون أحد التقييمات المهمة؛ فأرصدة الديون (debt stock) تعطينا صورة عن الأوضاع الحالية، حيث إن التفاعل بين مكونات الدين بحالة التدفق يساعد على إجراء تحليل أكثر عمقا لاتجاه واستدامة الديون. ولتحقيق استدامة الديون الخارجية، يجب أن تكون لدينا القدرة على خدمة الديون بأكملها في الأجلين القصير والطويل على السواء، وهو ما يعتمد في الأساس على مدى كفاءة إدارة الدولة للعقبات التي تواجهها على النحو التالي:

$$d_t = \phi_t d_{t-1} - (pb_t + \mu_t)$$

حيث يتأثر رصيد الديون الحالي في الأساس بمكونات تمويل الديون من الميزان الأساسي (primary balance) والتمويل الإضافي غير المتعلق بالديون، إلى جانب وضع الديون السابقة. ويتم تحديد المكون الداخلي لخدمة الديون التلقائية (automatic debt servicing component)، والذي يحدد في المطلق مدى خطورة الدين، باستخدام المعلمة والتي تأخذ في الاعتبار الفرق بين سعر الفائدة الحقيقي المدفوع على الدين الخارجي ومعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، والذي يتأثر بعوامل مثل مكمش الناتج المحلي الإجمالي (GDP deflator) الذي يرصد تغيرات الأسعار، وسعر الصرف ويشير إلى قوة العملة.

ويوضح الشكل 8-5 التالي المتغيرات الأساسية التي تؤثر على الدين الخارجي.

الشكل 8-5: متغيرات ديناميكيات الديون



المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

6 البيان التحليلي عن الموازنة العامة للدولة للعام المالي 2020/ 2021 الصادر عن وزارة المالية.
7 مرجع سابق.

ينتج عن هذا الوضع بعض شروط استدامة الديون وتراجع مستواها. ولكي تتحقق هذه الشروط، لا بد من: 1- أن تحقق الدولة فائضا أوليا أو تحصل على تمويل بدون ديون مثل عائدات الخصخصة، و2- أن تكون قيمة المعلمة φ_t أقل من 1. ولكي يتوفر الشرط رقم 1، لا بد من توافر وضع مستقر في الأسواق الداخلية والخارجية وخالي من الاضطرابات غير المتعلقة بحركة الدورة الاقتصادية المعتادة (normal business cycle). أما الشرط رقم 2 فيتطلب وجود فرق سالب بين معدل نمو الفائدة ومعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، بحيث ينمو الاقتصاد بوتيرة تمكنه من تمويل التزامات سعر الفائدة الخارجية. وفي ظل أزمة كوفيد 19، هناك اضطرابات في الأسواق الداخلية والخارجية، لذلك مما يثير القلق مدى قدرة مصر على تمويل التزامات الديون المتزايدة لمواجهة حالة عدم التيقن المصاحبة للأزمة خاصة في ظل العجز الذي تعاني منه الحسابات الخارجية.

- **أنواع الديون**

يبدو أن الجمع بين تمديد آجال استحقاق أدوات الدين مع إمكانية التأجيل هو المسار المختار استخدامه. فبينما يعكس ذلك الثقة في الاقتصاد المصري، وهو ما كان واضحا في أحدث تصنيف ائتماني (مستقر stable) حصلت عليه مصر، إلا أن تراكم الديون يحمل تحديات؛ حيث يكمن التحدي الرئيسي في كون أغلبية الديون ديونا طويلة الآجال في حجم خدمة الدين المرتبطة بمثل هذا الالتزام طويل الأجل. وفي حين أن الجزء الأكبر من الديون يأتي في شكل التزامات مع المؤسسات الدولية والتنظيمية، ليس هناك مجال كبير لإعادة جدولة صور أخرى من القروض، وخاصة الديون في شكل سندات. وتجدر الإشارة هنا إلى أن وزارة المالية تتخذ خطوات إيجابية في هذا الشأن بعرضها للاستثمارات الخضراء (green bonds) والتي فضلا عن توفيرها الإغاثة المالية، تفسح المجال كذلك لمقايضة الديون. ورغم أن مصر قد استطاعت المحافظة على تصنيف ائتماني مستقر يعكس الثقة في الاقتصاد المصري، إلا أن هناك مصروفات لاستيفاء المعايير "الخضراء"، خاصة في ظل اشتراط وجود طرف ثالث للإشراف على المشروعات التي تستخدم الأموال الخضراء ولا تضمن الهيئة العامة للرقابة المالية "اخضرار" السندات، ما يتطلب إنفاق خاص من أجل الامتثال قبل وبعد إصدار السندات. كما أن السندات الخضراء قد يكون لها التصنيف الخاص بها والممنوح لها من قبل أجهزة التصنيف البيئي والاجتماعي والحوكمة (ESG)، والتي تضيف لتكلفة يحمل تحديات؛ ويكمن التحدي الرئيسي في كون أغلبية الديون ديونا طويلة الآجال في حجم خدمة الدين المرتبطة بمثل هذا الالتزام طويل الأجل. وفي حين أن الجزء الأكبر من الديون يأتي في شكل التزامات مع المؤسسات الدولية والتنظيمية، ليس هناك مجال كبير لإعادة جدولة صور أخرى من القروض، وخاصة الديون في شكل سندات. وتجدر الإشارة هنا إلى أن وزارة المالية تتخذ خطوات إيجابية في هذا الشأن بعرضها للاستثمارات الخضراء (green bonds) والتي فضلا عن توفيرها الإغاثة المالية، تفسح المجال كذلك لمقايضة الديون. ورغم أن مصر قد استطاعت المحافظة على تصنيف ائتماني مستقر يعكس الثقة في الاقتصاد المصري، إلا أن هناك مصروفات لاستيفاء المعايير "الخضراء"، خاصة في ظل اشتراط وجود طرف ثالث للإشراف على المشروعات التي تستخدم الأموال الخضراء ولا تضمن الهيئة العامة للرقابة المالية "اخضرار" السندات،[8] ما يتطلب إنفاق خاص من أجل الامتثال قبل وبعد إصدار السندات (Liaw 2020) كما أن السندات الخضراء قد يكون لها التصنيف الخاص بها والممنوح لها من قبل أجهزة التصنيف البيئي والاجتماعي والحوكمة (ESG)، (AllianzGI 2017) والتي تضيف لتكلفة الاقتراض وفقا لأداء المشروع وهو ما يتضح بصورة أكبر في الإصدارات قصيرة الأجل، (Crifo, Diaye and Oueghlissi 2015) والتي عادة ما تكون بأسعار فائدة أعلى.

كما أن الالتزام قد يكون محفوفا بالمخاطر في حال قيام الحكومة بتشديد الميزانية؛ حيث إن تحقيق النتائج المرجوة قد يتطلب المزيد من الإنفاق بما يتجاوز ما تسمح به الميزانية، (Claessens and Ghosh 2013) لذلك من الضروري التأكد من أن نفقات هذه المشروعات ليست على حساب مشروعات الرعاية الاجتماعية الأخرى.

- **التغيرات في التدفقات المالية**

بالنظر إلى مصادر التمويل الرئيسية، ليس من المفاجئ أن مصر تعتمد بقوة على التدفقات الرأسمالية الوافدة كمصدر للنقد الأجنبي. وهناك اعتباران في هذه المخاطرة هما: تدفقات رؤوس الأموال من الخارج، وتكلفة خدمة هذه الأموال؛ حيث تتصرف التدفقات الرأسمالية كنظير للادخار والاستثمار، ولديها قابلية للدمج مع السوق المحلي

8 للمزيد من التفاصيل يمكن الاطلاع على دراسة الهيئة العامة للرقابة المالية حول إرشادات السندات الخضراء بالمشاركة مع مؤسسة التمويل الدولية.

وبذلك تؤثر علي دورة الاقتصاد حيث تساهم في تضخيم تأثيرات الدورة (Claessens and Ghosh 2013). ونتيجة تأثير ذلك على الاقتصاد، وفقا للبنك الدولي، هي تأثير التدفقات الرأسمالية على العوامل الاقتصادية الكلية مثل التضخم وسعر الصرف وأوضاع الحساب الجاري؛ فعندما يتجاوز الائتمان الممنوح الودائع الأساسية لدى البنوك، تزداد الهشاشة المالية؛ حيث تلجأ البنوك إلى ما يسمى بالالتزامات "غير الأساسية" مثل الأموال الأجنبية. وفي حالة حدوث صدمة سلبية، تؤدي نقاط الضعف الهيكلية والمؤسسية إلى تفاقم أثار الأزمة، مما يزيد من حالة عدم التيقن المحيطة بالاستثمارات. كما أن الائتمان الممنوح مؤخرا بمبالغ كبيرة يقضي على التمويل المحلي، حيث أصبحت المؤسسات الدولية هي المصدر المفضل للتمويل. ومع قلة الاستثمار المحلي، واحتمال حدوث صدمة في التمويل الخارجي يتم استنفاذ الاحتياطيات الدولية بصورة أكبر فضلا عن مخاطر إعادة الجدولة بتكاليف إضافية. والوضع الحالي هو أن معدلات الفائدة في مصر هي واحدة من أعلى المعدلات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وذلك على الرغم من خفضها بمقدار 350 نقطة أساس خلال عام 2020. الأمر الذي لا يعمل فقط على تقييد السياسة النقدية في الحفاظ على مستوى التدفق لتمويل الديون، ولكن أيضا يؤدي إلى ارتفاع معدل الفائدة والذي يمثل عائقا أمام الاستثمار الخاص المحلي.

- **صدمات سعر الصرف**

في وضع مثالي، يجب أن تظل سياسة سعر الصرف عائمة وليست مقيدة بمستويات الديون أو المبالغة في تقييم العملة، مما يحد من الحيز المتاح للسياسات (policy space)؛ حيث تلعب مخاطر هروب رؤوس الأموال دورا كبيرا في تحديد تحركات سعر الصرف وقد تؤدي إلى رفع قيمة العملة إذا كان مستوى التدفقات الخارجة غير متوقع في ظل زيادة الطلب على النقد الأجنبي. ونظرا لأن ديناميكيات الديون، كما هو موضح في الشكل 5، تدل على الدور المهم الذي يلعبه سعر الصرف في تحديد القدرة على تحمل (استدامة) الدين الخارجي، فإن تغيرات العملة قد تؤدي إلى تفاقم وضع الديون، مما يضيف إلى حالة الديون المحددة مسبقا والتي أدت بالفعل إلى تقييد سياسة سعر الصرف. ورغم ذلك، كانت تحركات سعر الصرف في عام 2020 محدودة؛ حيث لم تتعد نسبة الانخفاض في الجنيه 2%، مدعوما في ذلك بصورة كبيرة بالسحب من الاحتياطيات الدولية لتجنب أزمة أخرى مثل أزمة عام 2016، الأمر الذي استدعى ضرورة الحصول على تمويل طارئ. ونقوم فيما يلي بتحليل المظاهر المحتملة لهذه المخاطر من خلال تحليل مفصل للحسابات الخارجية ومؤشرات الديون الخاصة بمصر. حيث قمنا بدراسة المؤشرات والنسب بصورة شاملة، والتي سبق أن تناولناها في الجزء الأول من التقرير لعرض صورة كاملة لموضع ظهور المخاطر والأمور المساء فهمها سالفة الذكر؛ فقمنا باستخدام البيانات في تحديد مسارات واتجاهات الديون لنبين أن تعديل إدارة الديون قد يؤدي إلى إحداث تغيير حقيقي.

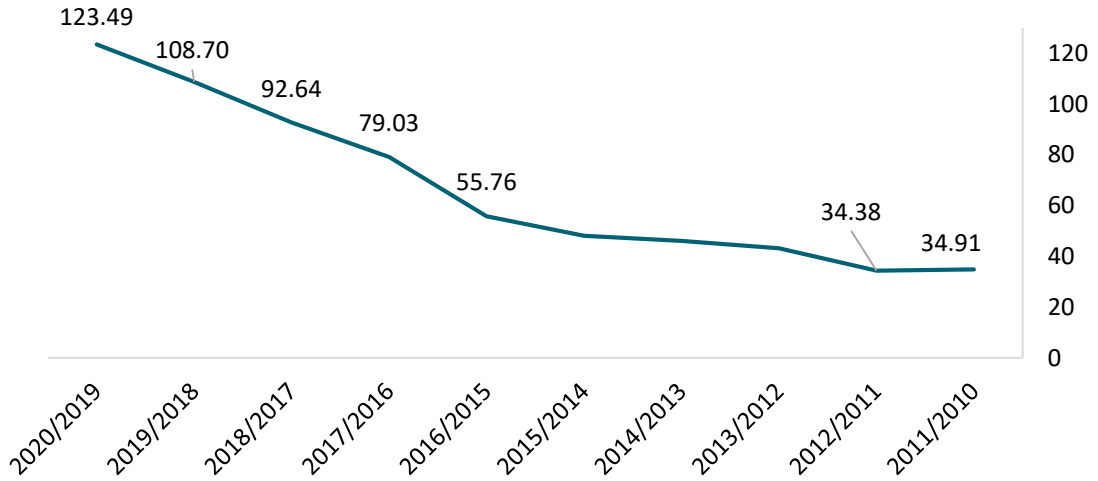
رابعا: تحليل مفصل لوضع الديون الخارجية الأحدث لمصر

بالتركيز على أحدث تغيرات شوهدت خلال الجائحة، نستعرض تحليلا من أربعة جوانب لما يلي: 1- ديناميكيات ومستويات الديون لتحليل مسارها والقدرة على السداد؛ و2- مقارنات فصلية (ربع سنوية) لتقييم حجم التغير الناتج عن كوفيد 19؛ و3- تقييم أنواع الديون وخدمة الدين الناتجة عنها والمخاطر المرتبطة بها؛ و4- توقعات العوامل المتعلقة بالديون في الأجل القريب لدراسة اتجاهها ومدى استدامتها.

يوضح الشكل 8-6 السابق تطور مستوى الديون الخارجية خلال العديد من الأزمات التي شهدتها الفترة 2010/ 2011 - 2019/ 2020. والتحدي هنا لا يكمن فقط في إدارة مستوى تراكم الديون لجعله أدنى من المستوى الآمن، ولكن أيضا مع الأخذ في الاعتبار خدمة الديون اللازمة في الأجلين القصير والطويل. تشهد الديون زيادة مستمرة حيث سجلت أعلى مستوى لها في عام 2019/ 2020، نتيجة صدمة مزدوجة غير متوقعة بسبب الجائحة، مما دفع إلى زيادة التمويل الأجنبي لمواكبة الإنفاق الإضافي والاختلالات المصاحبة للجائحة.

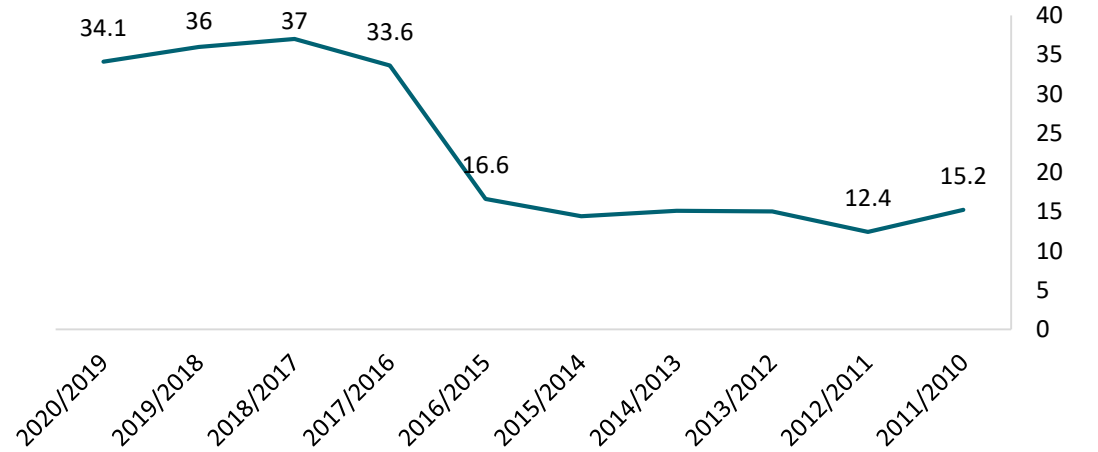
وفي ضوء استمرار مسار الديون في التصاعد حتى عام 2021/2020، فإن ما يثير القلق بشأن ارتفاع مستوى الديون هو تسارع التراكم السنوي لها؛ حيث شهدت الفترة ما بين عام 2018/2017 وعام 2020/2019، قفزة في مستوى الديون بلغت 33%. ولتحديد القدرة على سداد الديون، قمنا فيما يلي بإجراء تحليل شامل للديون والمؤشرات المستخدمة سابقا في خريطة ديون مصر.

الشكل 8-6: مستويات الديون الخارجية (مليار دولار)



المصدر: البنك المركزي المصري، النشرة الإحصائية الشهرية، الأعداد 233، 246، 251، 269، 282، و283.

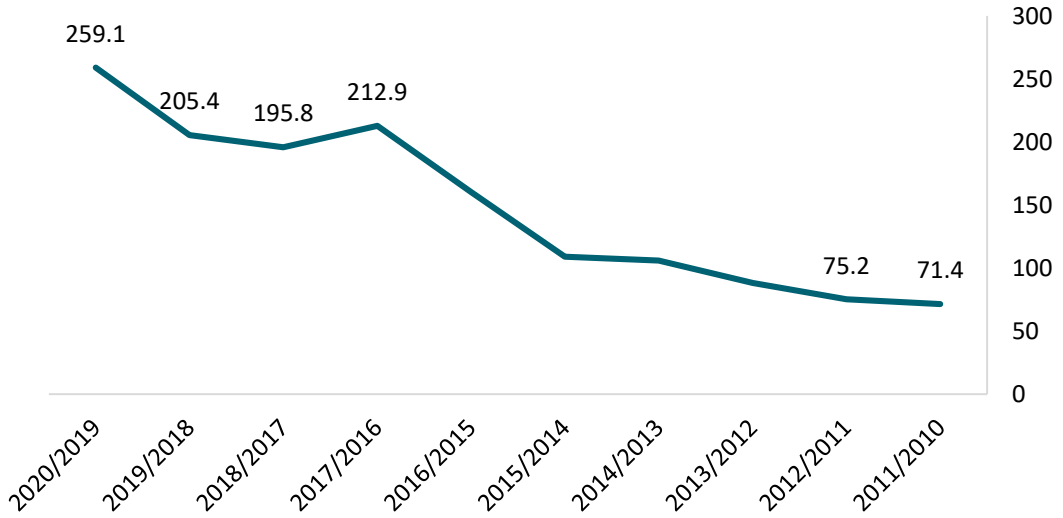
الشكل 8-7: مستويات الدين الخارجي (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: البنك المركزي المصري، النشرة الإحصائية الشهرية، الأعداد 233، 246، 251، 269، 282، و283.

يربط المؤشر المبين في الشكل 8-7 بين الديون والمصدر الرئيسي للتمويل، وعادة تشير النسبة إلى الحاجة إلى إعادة تخصيص الموارد لتعزيز الصادرات. ولكن بينما قد توضح البيانات الملاءة المالية للديون، إلا أنها وحدها لا تعني الاستدامة؛ فمما لا شك فيه أنه بسبب المساعدة المالية الطارئة في عام 2020/2019، هناك تراكم متزايد للديون الخارجية يصل إلى 123 مليار دولار؛ حيث بلغت نسبة الدين للناتج المحلي الإجمالي 34%، كما توقعنا في العدد رقم 9 من سلسلة رأي في أزمة بعنوان "ملف خدمة الدين الخارجي لمصر". غير أن مستوى الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي قد انخفض بالفعل بنحو 2% خلال عام 2019/ 2020 عن العام السابق، وذلك في مؤشر على الملاءة النسبية يمكن أن يُعزى على الأرجح إلى ارتفاع الناتج المحلي الإجمالي، ومن المهم تحديد سبب هذا الانخفاض؛ لأن انخفاض مستوى الدين ليس كارتفاع الناتج المحلي الإجمالي مع أن النتيجة في الحالتين هي انخفاض الدين كنسبة من الناتج القومي. وفضلا عن ذلك، فإن المستوى الذي تستقر عنده نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي مهم أيضا؛ لأن الاستقرار عند مستوى أعلى من المعيار المرجعي (30%) لا يزال يشكل خطرا محتملا، خاصة بالنسبة لاقتصاد ناشئ كالاقتصاد المصري. وفي هذا السياق، فإن دراسة مستوى الديون لإيرادات الصادرات تلقي مزيدا من الضوء على إدارة المدفوعات في ضوء الأزمة العالمية.

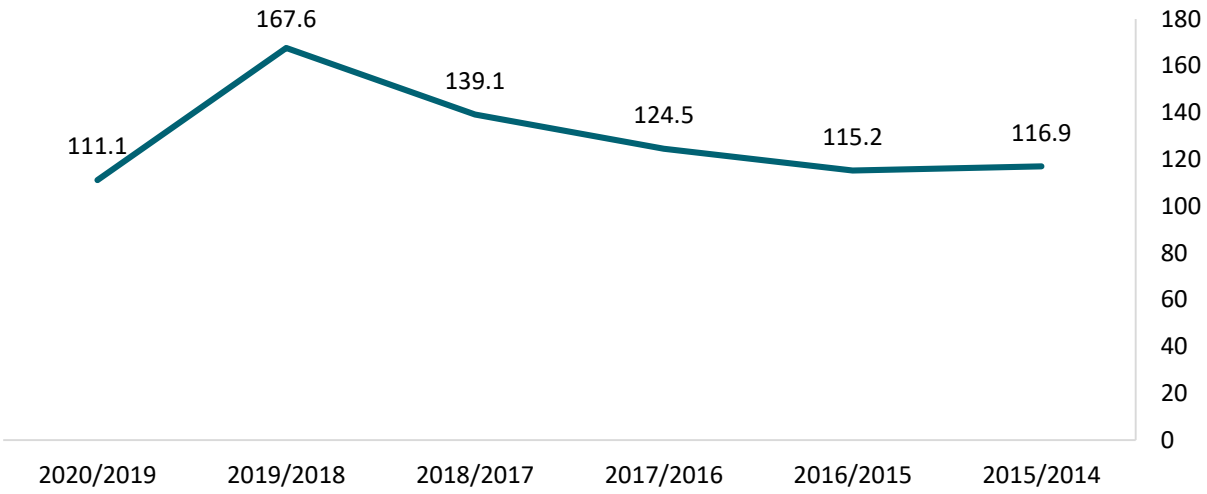
الشكل 8-8: مستويات الدين الخارجي (كنسبة من الصادرات)



المصدر: البنك المركزي المصري، النشرة الإحصائية الشهرية، الأعداد 231، 269، و283.

وعلى النقيض، بفحص نسبة الدين إلى الصادرات، والتي تشير إلى القدرة على السداد كما أسلفنا، نجد أن نسبة الدين إلى الصادرات—وهي المصدر الرئيسي للنقد الأجنبي—تتجاوز 200%، وبلغت أعلى مستوى لها في عام 2019/2020. ويعكس هذا الارتفاع خلال عام الجائحة (2020/2019) متجاوزا حتى أزمة سعر الصرف في عام 2016/ 2017، الطبيعة الخاصة لأزمة كوفيد 19، كما يأتي نتيجة الحاجة إلى تمويل طارئ، لتخفيف الضغوط الواقعة على ميزان المدفوعات، ولدعم آليات التحفيز المالي، وكنتيجة كذلك لانخفاض عائدات التصدير بسبب تراجع الطلب العالمي على السلع والخدمات المصدرة، ومن ثم اتخذت هذه النسبة مسارا تصاعديا من المتوقع أن يستمر خلال عام 2021/2020 إذا ما ظلت الأوضاع الحالية على ما هي عليه. كما أن القدرة على السداد من العوامل التي يجب تقييمها؛ لأنها تشير إلى القدرة على تحمل الديون (استدامة الديون) في المستقبل. فضلا عن ذلك، وكإجراء وقائي قصير الأجل، يجب مقارنة الديون قصيرة الأجل بمعيار محدد لكي يمكن تحقيق ملاءة قصيرة الأجل.

الشكل 8-9: إجمالي الاحتياطيات الدولية (كنسبة من الديون الخارجية قصيرة الأجل)



المصدر: صندوق النقد الدولي، التقارير القُطرية، الأعداد 15/33، 19/311 و20/271.
*البيانات الخاصة بعام 2020/2019 أولية.

في هذا السياق، نلاحظ اختبار السيولة عند مقارنة الاحتياطيات الدولية بالديون الخارجية قصيرة الأجل (الشكل 8-9). ونظرا لمدى إرهاق الديون قصيرة الأجل للميزانية، من المهم تقييم مدى كفاءة الاحتياطيات الدولية من خلال نسبة الديون إلى الاحتياطيات، لا سيما فيما يتعلق بالتدفقات الرأسمالية الضخمة ولكن غير المؤكدة التي شهدتها مصر؛ حيث تشهد هذه النسبة ارتفاعا ثابتا منذ عام 2017/2016 عندما انخفض سعر الصرف، وكانت الاحتياطيات ترتفع حتى بلغت ذروتها (167.6%). إلا أنه في ظل الحاجة لتمويل يعوض الفاقد في إيرادات النقد الأجنبي، أدى سحب أكثر من 5 مليار دولار من الاحتياطيات الدولية خلال النصف الثاني من عام 2019/ 2020 إلى تراجعها بنحو 30% على الأقل، ومن المتوقع حدوث المزيد من التراجع خلال السنوات القادمة بعد كوفيد 19 في ظل زيادة الجزء قصير الأجل من الديون الذي سيحين موعد استحقاقه، كما ترتبط الاحتياطيات بثقة المستثمرين المنعكسة في التدفقات الرأسمالية.

ولتوضيح التغيرات في وضع الدين الخارجي، نستعرض هذه التغيرات، ومدى حدة هذا الوضع من خلال المقارنة ببيانات عام ٢٠١٩ والتطورات الفصلية (الربع سنوية) لتأثيرات أزمة كوفيد 19. حيث يبين الجدول 8-3 التالي التغيرات السنوية خلال الفترة من عام 2019 وحتى عام 2020 مع رصد فصلي (ربع سنوي) للصدمة المزدوجة التي شهدها كل من العرض والطلب وتبعاتها بالنسبة للحسابات الخارجية.

الجدول 8-3: مقارنة فصلية لتأثيرات الجائحة

المتغير / الفترة الزمنية	ظهور كوفيد 19		اتجاه التغيير	% التغير	منتصف أزمة كوفيد 19		اتجاه التغيير	% التغير
ميزان المدفوعات (مليار دولار)	1.4	-5.5	↓	-493	0.2	-3.5	↓	-1850
ميزان المدفوعات (% من الناتج المحلي الإجمالي)	0.5	-1.5	↓	-400	0.1	-1	↓	-1100
خدمة الدين الخارجي (مليار دولار)	3.06	6.81	↓	123	3.09	3.46	↓	12
فجوة النقد الأجنبي*	1.64	12.34	↑	652	2.84	6.94	↑	144
صافي الاحتياطيات الدولية (مليون دولار)	44112	40108	↓	-9	44481	38202	↓	-14
عدد شهور الواردات التي يغطيها صافي الاحتياطيات الدولية	8	7.7	↓	-4	8	7.3	↓	-9
صافي الأصول الأجنبية لدى البنوك (1-2)	-12033	-61236	↓	409	35758	-27116	↓	-176
الأصول لدى القطاع المصرفي (مليون جنيه) (1)	318475	196659	↓	-38	309602	267917	↓	-13
التزامات القطاع المصرفي (مليون جنيه) (2)	330508	257895	↓	-22	273844	295033	↑	8
سعر الصرف **	17.56	15.7	↓	-11	16.96	15.91	↓	-6

المصادر: البنك المركزي المصري، النشرة الإحصائية الشهرية، العددين 282 و283؛ وزارة المالية، النشرة المالية الشهرية، عدد نوفمبر 2020.

*محسوبة كمجموع عجز ميزان المدفوعات وخدمة الدين الخارجي.

**متوسط 3 شهور من المتوسطات الشهرية.

يستعرض الجدول السابق مقارنة بين الربعين الأول والثاني من عام 2020 (عام الجائحة)، والربعين المناظرين من عام 2019. وتكشف النظرة الأولية على اتجاهات التغيير عن تراجع جميع المؤشرات تقريبا بصورة أو بأخرى، بينما كان التأثير أكثر حدة خلال فترة ظهور كوفيد 19، وإن كان وقتها لم يتم بعد تقييم تأثيرات الصدمة المزدوجة غير المتوقعة بشكل كامل، في حين تحسنت المؤشرات بشكل طفيف خلال الربع التالي، ولكن لا يزال هناك فرق كبير مقارنة بعام 2019. وجاء الانخفاض الأكبر في المتغيرات التي تساهم في فجوة النقد الأجنبي؛ حيث ارتفع العجز في ميزان المدفوعات في حدود أربعة أضعاف في أوائل عام 2020 في نفس الوقت الذي تلقت فيه صناعات القطاع الخارجي ضربة كبيرة وانخفضت التدفقات الرأسمالية، مما أدى إلى زيادة ضخمة في المدفوعات. واتسعت الفجوة الناجمة عن ذلك بنحو ستة أضعاف خلال الربع الأول من عام 2020 وبنحو 1.5 ضعف في الربع الثاني مقارنة بعام 2019. وتجدر الإشارة هنا إلى أن اتساع هذه الفجوة مقلق لأنه في ظل غياب تدفق مستمر من النقد الأجنبي سوف يتم تمويلها باستخدام الاحتياطيات الدولية وصافي الأصول الأجنبية لدى البنوك، ومن ثم سوف تستمر في استنفاذ المصدرين وتخلق حاجة إلى تمويل إضافي من خلال القروض. وكما هو موضح، تم استخدام الاحتياطيات الدولية لتمويل حالات العجز الطارئة في الحسابات الخارجية، وبالتالي أصبحت تغطي واردات أقل تصل إلى 7.3 شهرا مقابل 8 أشهر في عام 2019. كما أدت الأوضاع الدولية المفاجئة إلى تكوين رصيد بالسالب في صافي الأصول الأجنبية لدى البنوك، وربما يُعزى تراجع الأصول إلى تغيرات التقييم. إلا أن الأصول لدى البنوك استطاعت اللحاق بالتزامات البنوك خلال الربع الثاني من 2020، وتراجعت الفجوة بعدما شهدت فرقا ضخما خلال الربع الأول من العام. وكما أسلفنا، يجب رصد ومراقبة سعر الصرف جيدا نظرا لدوره في ديناميكيات الدين الخارجي حيث يؤثر على تفاقم تراكم الديون.

وبرغم الدعم الذي تقدمه مصادر النقد الأجنبي لحماية سعر الصرف من الانخفاض بصورة أكبر، إلا أن البيانات الفصلية تشير إلى تراجع الجنيه بنسبة 11% خلال الربع الأول مقارنة بذات الربع من عام 2019، وجاءت نسبة التراجع خلال الربع الثاني أقل لتصل إلى 6%. ومن هنا تأتي ضرورة إعادة تقييم احتياجات التمويل وتكلفة تمويل ديون إضافية، سواء من حيث ديناميكيات الديون أو خدمتها. ونظرا لاختلاف أنواع الديون تختلف إدارتها كذلك كما هو موضح في الجدول 8-4.

لقد أصبحت أنواع الديون الخارجية لمصر أكثر تنوعا وهو أمر جيد. وعلى الرغم من التراجع الطفيف في الودائع طويلة الأجل، إلا أن غالبية أدوات الديون المستخدمة خلال عام 2020/2019 هي طويلة الأجل، ومن الملاحظ تراجع تسهيلات المشترين والموردين، وهو أمر يُنصح به في ضوء نظام الفائدة والغرامة ضمن إطار هذه الأداة؛ فضلا عن التراجع في الديون قصيرة الأجل. كما أن هناك زيادة واضحة في الاقتراض من المؤسسات الدولية مثل صندوق النقد الدولي منذ التعويم في عام 2016، وهذا النوع من الديون مع تسجيلها زيادة معقولة في عام 2020/2019 أفضل من الديون الثنائية، والتي قد تتغير شروطها، وشهدت تراجعا خلال العام الماضي.

الجدول 8-4: أنواع الديون (كنسبة من إجمالي الديون)

نوع الدين (%)	2016/2015	2017/2016	2018/2017	2019/2018	2020/2019
قروض ثنائية معاد جدولتها	9.4	5.4	4.0	2.9	2.0
قروض ثنائية أخرى	11.3	8.3	8.3	8.9	8.3
مؤسسات دولية (صندوق النقد الدولي، البنك الدولي، إلخ)	25.3	27.5	30.7	30.2	34.8
ائتمان الموردين والمشترين	5.6	8.2	9.1	10.4	9.2
الودائع طويلة الأجل	29.2	23.5	18.8	3.5	3.2
السندات	6.3	11.4	15.4	17.8	19.4
الديون قصيرة الأجل	12.6	15.5	13.3	10.2	8.8

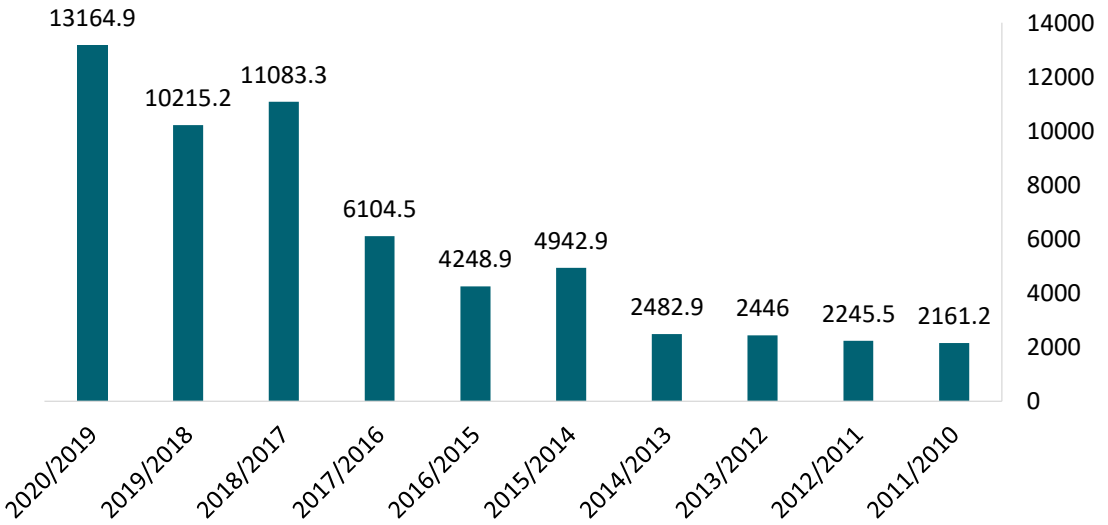
المصدر: البنك المركزي المصري، تقرير الوضع الخارجي للاقتصاد المصري، أعداد مختلفة.

وهناك أيضا زيادة ملحوظة أخرى في إصدار السندات، والتي يحتاج تمديدها إلى ثقة المستثمرين وتشكل 19.4% من هيكل القروض في عام 2020/2019.

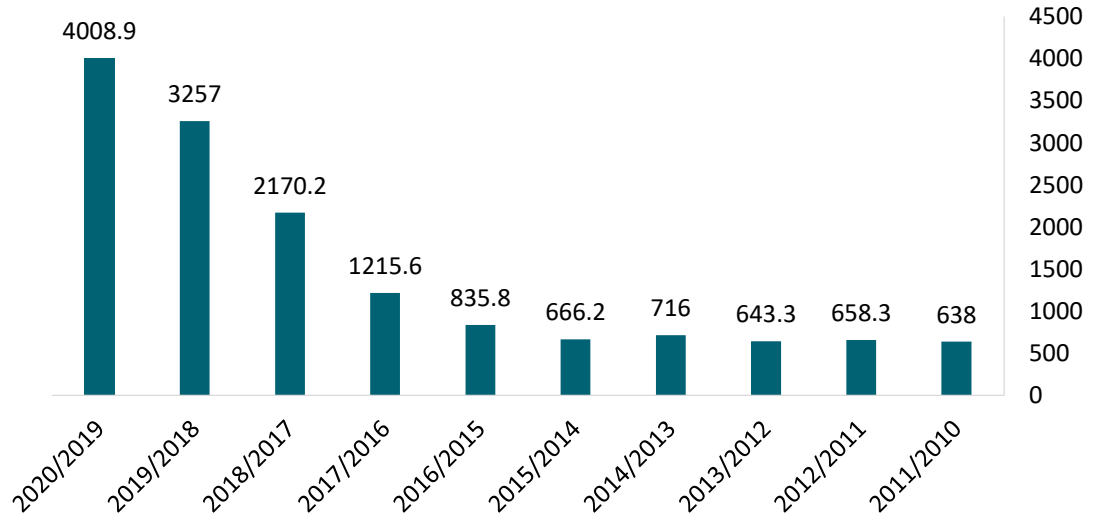
وتقوم وزارة المالية منذ نوفمبر 2020/2019 بإصدار حزم مختلفة من السندات بآجال ممتدة تفوق متوسطات المنطقة، منها 500 مليون دولار في صورة سندات لأجل 40 سنة. كما أعلنت الوزارة عن سندات خضراء بقيمة 750 مليون دولار لأجل 5 سنوات وبعائد 5.25%، ما يجعل السندات جاذبة لقاعدة مستثمرين جديدة ويدعم أجندة الاستثمار في السندات الخضراء في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. كما قام البنك المركزي مؤخرا بتمديد اتفاقيات إفريقيا. كما قام البنك المركزي مؤخرا بتمديد اتفاقيات إعادة الشراء مع العديد من البنوك الدولية لمدة سنة ونصف إضافية، ليصبح إجمالي الفترة 6 سنوات. ولكن في حالة الالتزامات طويلة الأجل لا بد من الأخذ في الاعتبار التكلفة —في صورة مدفوعات وفائدة— كما يتضح من الشكل 8-10، فعلى الرغم من تأجيل سداد 6 مليار دولار من ودائع دول خليجية بقيمة 13.4 مليار دولار والمستحقة في عام 2020، فضلا عن تأجيل الديون المستحقة لعدد من البنوك، إلا أنه لا يزال يتعين على مصر سداد 13.2 مليار دولار كمدفوعات أساسية (الشكل 8-10-أ) و4 مليار دولار كمدفوعات فائدة (الشكل 8-10-ب).

الشكل 8-10: خدمة الديون (مليون دولار)

أ. مدفوعات الدين الأساسية (مليون دولار)



ب .مدفوعات الفائدة (مليون دولار)



المصدر: البنك المركزي المصري، النشرة الشهرية، العددين 283 و234.

وتقترب قيمة المدفوعات الأساسية ومدفوعات الفائدة المسددة خلال عام 2020/2019 من ثلاثة أضعاف المدفوعات المسددة في عام 2017/2016، مما يعكس تزايد أعباء الديون والضغط الواقع على الحسابات الخارجية، خاصة في ظل تباطؤ التدفقات الوافدة والعجز التجاري. ومن الأمور المهمة التي يجب مراعاتها عند إعادة هيكلة الديون، أن الديون طويلة الأجل قد تقدم مزايا قصيرة الأجل ولكنها تخلق تدريجيا ديونا غير مستدامة (لا يمكن تحملها) في المستقبل بسبب تزايد المدفوعات. وذلك مع الأخذ في الاعتبار أن إعادة الهيكلة هي مسألة موازنة بين زيادة خدمة الدين والمزايا قصيرة الأجل، وتعتمد بصورة كبيرة على قرارات خارجية. كما أنه من المعلوم أن مستوى خدمة الدين يرهق الموازنة بصورة أكبر نظرا لتخصيص جزء كبير منها لسداد الديون بدلا من تخصيصها بصورة فعالة.

لذلك لا بد من التقييم الدائم للمقايضة التي تقدمها الاستثمارات؛ فقد تؤدي الديون المستحقة بسعر الصرف (debt of exchange) إلى زيادة الديون بالنقد الأجنبي، وفتح الباب لزيادة مدفوعات الفائدة، وعادة ما يكون ذلك انعكاسا لعلاوة المخاطرة. حيث بلغت علاوة المخاطر لمصر نحو 8.1% اعتبارا من يوليو 2020، وهي نسبة تعتبر مرتفعة نسبيا مقارنة بالمتوسط المرجح في منطقة الشرق الأوسط (2.92%).[9] وينتج عن ذلك أمران يجب أخذهما في الاعتبار، وهما: الزيادة في التكلفة الحدية للديون، والتي ترفع مدفوعات الفائدة المرتبطة بزيادة الديون، والأهم من ذلك ارتفاع علاوة المخاطر؛ حيث يؤدي تزايد الديون إلى زيادة علاوة المخاطر، ومن ثم يربط ارتفاعها بشكل أساسي بزيادة تكاليف إعادة تمويل مخزون/رصيد الديون الحالي. ولدراسة العواقب المستقبلية بصورة أكبر، نستعرض في الجدول 8-5 التالي تقييما لأحدث توقعات صندوق النقد الدولي في تقريره القُطري الخاص بمصر بعد الاتفاق على التمويل الطارئ، مصحوبا بتحليل لما تعنيه الأرقام لمستقبل مصر القريب.

الجدول 8-5: متغيرات ديناميكيات الديون

	الفعلي					المتوقع			
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
الأساس: الدين الخارجي	16.8	30.8	37.0	36.0	34.1	33.9	30.8	27.3	24.7
نسبة التغير في الدين الخارجي	2.3	14.1	6.2	-1.1	-1.8	-0.2	-3.1	-3.5	-2.5
تحديد الديون الخارجية المكونة للتدفقات (4+8+9)	3.9	7.4	0.0	-5.3	-4.7	2.0	-1.2	-1.6	-1.9
العجز في الحساب الجاري باستثناء مدفوعات الفائدة	5.7	5.1	1.5	2.5	2.2	2.8	1.2	1.3	1.3
العجز في ميزان السلع والخدمات	9.7	12.3	10.5	8.3	7.6	7.7	5.5	5.6	5.6
الصادرات	10.5	14.5	18.9	17.5	13.2	9.8	11.1	12.9	13.9
الواردات	20.1	26.8	29.4	25.8	20.8	17.4	16.7	18.5	19.5
صافي التدفقات الرأسمالية الوافدة غير المرتبطة بديون (سالبة)	-2.1	-3.2	-3.1	-2.6	-1.9	-1.4	-2.0	-2.5	-3.0
ديناميكيات الدين التلقائية	0.2	5.5	1.6	-5.3	-5.0	0.5	-0.4	-0.3	-0.2
مساهمة سعر الفائدة الاسمية	0.3	0.5	0.9	1.1	0.9	1.4	1.4	1.3	1.2
مساهمة نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي	-0.6	-0.9	-1.7	-1.7	-1.1	-0.9	-1.8	-1.6	-1.4

9 استنادا إلى الحسابات المنشورة منذ يوليو 2020 في دراسة NYU Stern

	الفعلي					المتوقع			
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
مساهمة التغيرات في الأسعار وسعر الصرف	0.6	5.9	2.4	-4.7	-4.8	-	-	-	-
المتبقي، يشمل التغير في إجمالي الأصول الأجنبية (2-3)	-1.6	6.7	6.2	4.3	2.9	-2.2	-1.9	-2.0	-0.6
نسبة الدين الخارجي للصادرات (%)	160.3	212.9	195.8	205.4	259.1	346.6	276.7	211.3	178.0
إجمالي احتياجات التمويل الخارجي (مليار دولار)	25.2	24.0	20.5	25.7	24.9	31.9	29.7	29.7	31.5
كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي	7.6	9.4	8.2	8.5	6.9	8.1	7.1	6.6	6.5

المصدر: صندوق النقد الدولي، التقرير القُطري رقم 20/271.
محسوب كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي ما لم يتم الإشارة إلى غير ذلك.

بالنظر إلى ديناميكيات الديون في الجدول 8-5، نلاحظ تراجع العجز في الميزان الأساسي (ويعرف بأنه عجز الحساب الجاري مطروحا منه مدفوعات الفائدة) في عام 2020، إلا أنه من المتوقع ارتفاعه في عام 2021 بعد أزمة الجائحة. وفي حين أن ديناميكيات الديون التلقائية لا تزال أقل من 1، من المتوقع أن ترتفع في عام 2023. والمقلق هو الفجوة بين سعر الفائدة الاسمي ومساهمات النمو في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي؛ والتي من المتوقع أن تتسع خلال الأعوام الأولى التالية للجائحة. كما أن هناك فجوة واضحة بين الصادرات والواردات أيضا، فعلى الرغم من تراجع كل من العرض والطلب خلال فترة الجائحة، لا تزال الواردات أعلى من الصادرات، ما يؤكد مرة أخرى على فكرة أن الدين ليس منفصلا عن الأداء الاقتصادي ككل ويجب أن يتضمن اللاعبين الرئيسيين في كافة القطاعات التي تقدم فرصا للنمو والاستثمار. كما يجب اتخاذ تدابير في مجال السياسات لزيادة القيمة المضافة للصادرات وبالتالي، التدفقات الوافدة من النقد الأجنبي لسداد النسبة المتزايدة من الديون الخارجية إلى الصادرات بشكل متساو، والتي يدعمها تغيرات الأسعار وسعر الصرف.

وبالتالي، يظل تقدير صندوق النقد الدولي للفجوة التمويلية المتوقعة عند 24.9 مليار دولار و31.9 مليار دولار لعامي 2020 و2021، والتي يتم تمويلها في الأساس بواسطة الصادرات، واستثمارات الحافظة وتحويلات العاملين بالخارج، وكلها يتم استخدامها لزيادة الاحتياطيات الدولية، الأمر الذي يجعل تمويل الديون الخارجية ضعيفا في مواجهة تأثيرات الأوضاع الخارجية؛ حيث تعتمد الاحتياطيات الدولية على تدفقات تجارة الفائدة من غير المقيمين بالبلاد، وهي رغم ارتفاع سعر الفائدة، إلا أنها شهدت تباطؤا كبيرا منذ ظهور كوفيد 19. كما أن مستوى التدفقات الوافدة غير المرتبطة بديون إلى جانب العجز المتوقع في الميزان الأساسي لا يزالان يشكلان حاجزا ضعيفا في مواجهة ديناميكيات الديون التلقائية وهناك مجال لزيادتهما.

وختاما، تشكل الديون أداة مالية مقبولة بصورة كبيرة طالما أنها تُستخدم لتحسين الأداء الاقتصادي ويمكن خدمتها في الأجلين القصير والطويل. ومن هذا المنطلق، استهدف هذا التقرير إلقاء الضوء على الأمور المساء فهمها التي ترتبط بالديون، والتي إذا أُخذت في الاعتبار يمكن أن تعمل على وضع مسار صحي لإدارة ديون مصر؛ أي دون أن تكون بمعزل عن الاقتصاد بل وتعمل على تحسين أدائه.

ساعدت المقارنة بين مصر وعدد من الدول المختارة من حيث آليات الديون وبعض قليل من مؤشرات أداء النمو المتعددة على تحديد مسار لتحليل وضع الديون. ومن بين الأمور المساء فهمها المرتبطة بالديون، هناك عدة تحسينات يمكن القيام بها في مصر على النحو التالي: 1- تبني تعريف أوسع نطاقا للديون؛ 2- إدارة الديون كجزء من الاقتصاد وكأداة لتحقيق النمو الاقتصادي بدلا من استخدامها لتمويل الديون القائمة؛ 3- المقارنة المستمرة بين مصر والدول مرتفعة الأداء من حيث أداء الديون والأداء الاقتصادي—نظرا لما تعكسه من كيفية استخدام الديون وغالبا ما يحدث كما أسلفنا أن الدولة منخفضة الديون قد تعاني كذلك من انخفاض النمو والإنتاجية؛ 4- زيادة قائمة الالتزامات الطارئة التي يتم تغطيتها؛ و5- تحقيق التوازن بين أنواع وهياكل مختلفة من الديون من حيث التكاليف والمزايا الحالية والمستقبلية.

الملحق

الجدول م1-1: الدخل القومي الإجمالي (مليار دولار بالأسعار الجارية)

السنة	2015	2016	2017	2018	2019	% التغير (2015-2019)
البرازيل	1768	1758	2024	1832	1791	1.3
الصين	11020	11188	12301	13844	14308	29.8
مصر	327	328	231	245	292	-10.6
الهند	2079	2248	2624	2684	2844	36.8
المغرب	99	101	108	115	116	17.3
جنوب إفريقيا	310	288	339	357	342	10.3
تركيا	850	855	842	759	742	-12.7

المصدر: مجموعة البنك الدولي، إحصاءات الديون الدولية، تقرير 2021.
ملاحظة: الدخل القومي الإجمالي هو مجموع القيم المضافة من كافة المنتجين المقيمين داخل البلاد مضافا إليها أي ضرائب على المنتجات (بدون الدعم)، والتي لا يتضمنها تقييم الناتج مضافا إلى صافي إيرادات الدخل الأساسي (تعويضات الموظفين ودخل الممتلكات) من الخارج. البيانات بالمليار دولار بالأسعار الجارية.

الجدول م1-2: إجمالي الصادرات (مليار دولار)

السنة	البرازيل	الصين	مصر	الهند	المغرب	جنوب إفريقيا	تركيا
2015	191.1	2273.5	21.9	264.4	22.3	80.3	143.9
2016	185.2	2097.6	23.0	260.3	22.9	75.9	142.5
2017	217.7	2263.4	26.4	294.4	25.6	88.2	157.0
2018	239.9	2494.2	29.5	322.5	29.4	93.7	168.0
2019	225.4	2498.6	30.6	323.3	29.3	89.4	180.8

المصدر: قاعدة بيانات الأمم المتحدة لتجارة السلع (Comtrade).
ملاحظة: إجمالي الصادرات تحت رمز النظام المنسق لتصنيف وتبويب السلع المستوى الثاني (HS2002) بالمليار دولار.

قائمة المراجع

مراجع باللغة العربية

البنك المركزي المصري أ. 2020. *النشرة الشهرية، العددين 283 و234*. القاهرة، مصر: البنك المركزي المصري.

———ب. 2020. *النشرة الإحصائية الشهرية، الأعداد 231، 269، و283*. القاهرة، مصر: البنك المركزي المصري.

———. *تقرير الوضع الخارجي للاقتصاد المصري، أعداد مختلفة*. القاهرة، مصر: البنك المركزي المصري.

صندوق النقد الدولي. 2020. *التقرير القُطري لمصر رقم 20/271*. واشنطن، الولايات المتحدة الأمريكية: صندوق النقد الدولي.

مجموعة البنك الدولي. 2021. *إحصاءات الديون الدولية، تقرير 2021*. واشنطن، الولايات المتحدة الأمريكية: مجموعة البنك الدولي.

مراجع باللغة الإنجليزية

AllianzGI Global Investors. 2017. ESG in Sovereign Bonds. New York, USA: AllianzGI Global Investors.

Claessens and Ghosh. 2013. Dealing with the Challenges of Macro Financial Linkages in Emerging Markets. Washington, USA: World Bank.

Crifo, P., Marc-Arthur Diaye and Rim Oueghlissi. 2015. Measuring the Effect of Government ESG Performance on Sovereign Borrowing Costs. HAL Archives-Ouvertes

Liaw. 2020. Survey of Green Bond Pricing and Investment Performance. *Journal of Risk and Financial Management*. Switzerland: MDPI.

Polackova. 1999. Contingent Government Liabilities: A Hidden Fiscal Risk. Washington, USA: International Monetary Fund (IMF).

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3653512

9. نموذج جديد للتعاونيات الزراعية في مصر يحقق الانطلاق التنموي المطلوب

د. سحر عبود

أولا: مقدمة

لماذا تعتبر التعاونيات أحد محركات التغيير

1-1 التعاونيات نموذج تنموي ناجح عالميا مصر في أشد الحاجة إليه

تعتبر التعاونيات نموذجا تنمويا ناجحا يمكن أن يلعب دورا محوريا في دفع التنمية الاجتماعية والاقتصادية خاصة في المجتمعات الفقيرة. لذا خصصت الأمم المتحدة له احتفالا سنويا في السبت الأول من شهر يوليو للتركيز على أهمية هذا النموذج وبحث سبل دعمه.

وعالميا، يعتبر القطاع التعاوني فاعلا رئيسيا في اقتصادات العديد من الدول؛ على سبيل المثال يستحوذ على قطاع التأمين في السويد، وأكثر من 75% من التسويق الزراعي وأكثر من 60% من صناعة الحليب والأجبان في كندا، 40% من تجارة فنلندا، بينما 50% من القطاع الزراعي في ألمانيا قائم على التعاونيات، إضافة إلى 20% من قطاع البنوك، كما أن 13% من إنتاج الكهرباء في الولايات المتحدة يقوم بها هذا القطاع، وتبلغ مساهمته في الدنمارك 97% في قطاع جمع الحليب، و38% في القطاع الاستهلاكي، و70% من النشاط الاستهلاكي في الكويت، كما أن ربع الخدمات الصحية في الهند وتركيا وكولومبيا يقدمها القطاع التعاوني وغيرها من الأمثلة (زكي 2017).

كما تعتبر التعاونيات نموذجا للاقتصاد التشاركي/ الاجتماعي الذي يعظم من مكاسب الفرد، خاصة الصغير سواء كان منتجا أو مستهلكا أو من رواد الأعمال، من خلال ضمه لكيان أكبر ينظم الجهود ويمكنه من الاستفادة من اقتصاديات الحجم، وبالتالي استفادة الفرد من هذا الكيان في تحقيق أهدافه الإنتاجية والتسويقية وكذلك زيادة القوة التفاوضية مع الفاعلين الآخرين.

فضلا عن ذلك، تمثل التعاونيات أحد مداخل ضم القطاع غير المنظم إلى القطاع المنظم؛ فنظرا لأنها نماذج تركز على البشر وتستهدف تلبية طلب المجتمعات المحلية يمكن أن يكون لها دور كمحفز على الانضمام للقطاع المنظم من خلال هيكل عضوية يعمل كمنصة لتجميع الصغار ومتناهي الصغر كالصيادين والمزارعين لتخفيض تكلفة الوساطة وتعظيم كفاءة التنسيق بين الحكومة والوحدات الإنتاجية الصغيرة ومتناهية الصغر.[1]

وقد نجحت التعاونيات في تقديم مبادرات فعالة في مواجهة جائحة كورونا في مختلف أنحاء العالم من خلال المساهمة في زيادة الوعي بالفيروس وطرق الوقاية منه، أو توفير الاحتياجات الغذائية للمصابين أو ضمان عدم اضطراب سلاسل التوريد الخاصة بالمزارعين و/ أو توفير تمويل ميسر للمشروعات المتضررة والمستضعفين من السكان. لذا، بادر العديد من الحكومات بمساندة ودعم التعاونيات خاصة الصغيرة منها من خلال توفير التمويل والسيولة أثناء أزمة كورونا حتى تتمكن من مواصلة نشاطها.[2] كما قامت التعاونيات بتحويل منتجاتها وخدماتها لتلبية الطلب المحلي العاجل على معدات الحماية والإمدادات الغذائية والرعاية الاجتماعية.[3]

وتعتبر مصر في أشد الحاجة للتعاونيات كنموذج تنموي؛ في ظل تضخم حجم القطاع غير المنظم وعدم وجود كيانات تنظم جهود صغار المنتجين والمستهلكين وراود الأعمال أو وجود كيانات هشة لا تعمل على تحقيق مصالحهم بالكفاءة والفعالية المطلوبة.

2-1 لماذا التركيز على التعاونيات الزراعية ؟

تعتبر التعاونيات الزراعية من أكثر التعاونيات نجاحا على مستوى العالم؛ فعلى سبيل المثال تستحوذ على حصة سوقية تتراوح بين 50- 60% من إجمالي العوائد في القطاع الزراعي والصناعات الغذائية في الاتحاد الأوروبي؛ وفي الولايات المتحدة الأمريكية تمثل الحصة السوقية للتعاونيات 33% لكل من عمليات التصنيع والتسويق وتوريد المدخلات. وفي استراليا ونيوزلاندا، تستحوذ التعاونيات التسويقية في مجال الألبان على حصة سوقية تزيد عن 60%، و90% علي التوالي. وعلى مستوى أمريكا اللاتينية، تعتبر تعاونيات الألبان في الأرجنتين وتعاونيات البن في البرازيل صاحبة الريادة على مستوى القطاعات سواء من حيث حصتها السوقية في السوق المحلي أو على مستوى الصادرات (Rabobank 2012).

1 A survey conducted in January 2021 by UNDESA.

2 على سبيل المثال أنشأت فرنسا وكندا العديد من الصناديق لتسهيل الحصول على القروض للتعاونيات، وأجلت ماليزيا آجال استحقاق القروض للتعاونيات وإعادة هيكلتها، بينما أتاحت إيطاليا تطبيق Garanzia Italia أو " "Guarantee Italy للمؤسسات المالية غير المصرفية لتقديم قروض تجعل الأموال أكثر سهولة بالنسبة للتعاونيات.

3 ILO Director-General's statement for the International Day of Cooperatives 2020, July.

وفي الحالة المصرية، تعد التعاونيات الزراعية من أقدم نماذج التعاونيات التي نشأت في مصر لأسباب منطقية وجيهة، إلا أنها لم تقم بدورها الأصيل ككيان تشاركي غير حكومي يعمل لصالح المزارعين ويدار ذاتيا وفقا لرؤيتهم. وبالتالي فإن تغير طبيعة الاحتياجات الحالية لهذا النموذج يفرض تغيرا جذريا في منظورنا له باعتباره قطاع واعد لديه فرص جاهزة للمساهمة في التنمية الزراعية وتحسين مستوى معيشة المزارعين.

وقد برهنت جائحة كورونا على ضرورة الاهتمام بالتعاونيات الزراعية خاصة وأن تحقيق الأمن الغذائي وضمان انسيابية سلاسل توريد الغذاء وبالتالي إتاحته وأسعاره أصبح أحد التحديات المستقبلية غير النمطية التي تواجه العالم.

ثانيا: مفهوم التعاونيات وعرض لوضعها الحالي عالميا

2-1 مفهوم التعاونيات

تاريخيا، تعتبر التعاونيات إطارا مؤسسيا مستقلا لمجموعة من الأفراد الذين اتحدوا بإرادتهم لتلبية احتياجاتهم وتطلعاتهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المشتركة، ويتم إدارة هذا الإطار بشكل تشاركي وديمقراطي.[4]

كما أنها تشكل نموذجا اقتصاديا يحقق ربحية ويقوم على المشاركة المجتمعية **(a community-based economic model)** إذا تمت إقامته بشكل سليم وتوفرت البيئة المناسبة لعمله يمكن أن يقوم بدور أساسي في تحقيق الأهداف التنموية الوطنية. وتحديدا، يمكن أن يسهم في تنمية المجتمع المحلي اقتصاديا واجتماعيا وتوليد فرص العمل، وتخفيف حدة الفقر، وتحقيق العدالة الاجتماعية. وتتبنى التعاونيات قيم المساعدة الذاتية والمسؤولية والديمقراطية والمساواة والإنصاف والتضامن. وتقوم على مجموعة من المبادئ تشمل: عضوية طوعية ومفتوحة للجميع؛ إدارة ديمقراطية من خلال أعضائها؛ ملكية مشتركة للأعضاء؛ مؤسسات مستقلة توفر التعليم والتدريب والمعلومات لأعضائها وإدارتها؛ وتعاون محلي وإقليمي ودولي بين التعاونيات؛ وتستهدف تنمية مجتمعاتها.[5]

وهناك أنواع متعددة للتعاونيات وفقا لأهدافها الاجتماعية والاقتصادية والبيئية المختلفة ومنها: تعاونيات المنتجين، تعاونيات المستهلكين، تعاونيات تجارة التجزئة، تعاونيات الإسكان، تعاونيات المرافق، تعاونيات التأمين والخدمات المالية، تعاونيات أصحاب الأعمال، تعاونيات التوريد، تعاونيات متعددة الأطراف، والتعاونيات الاجتماعية،..... وغيرها.

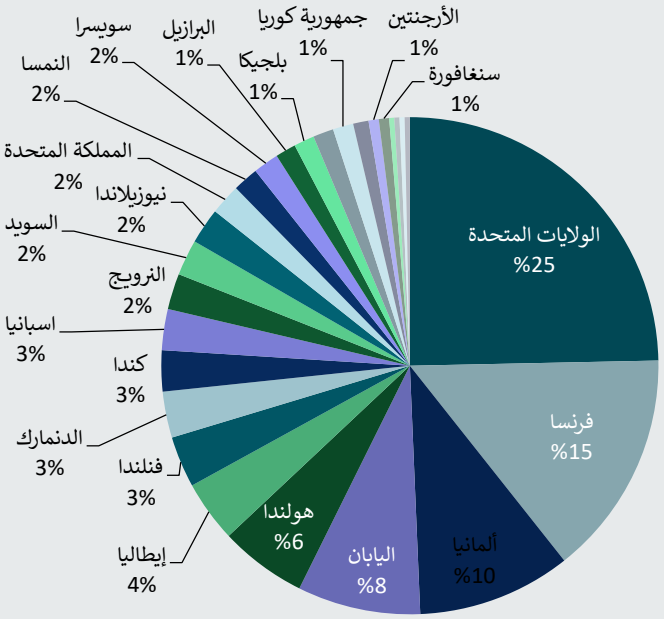
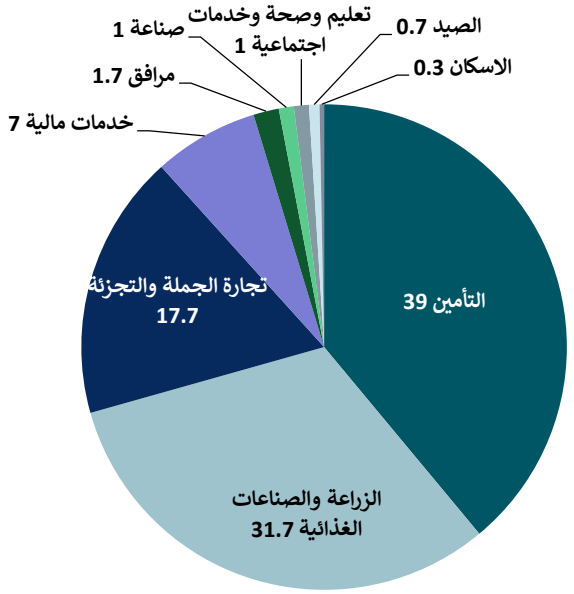
2-2 وضع التعاونيات في العالم

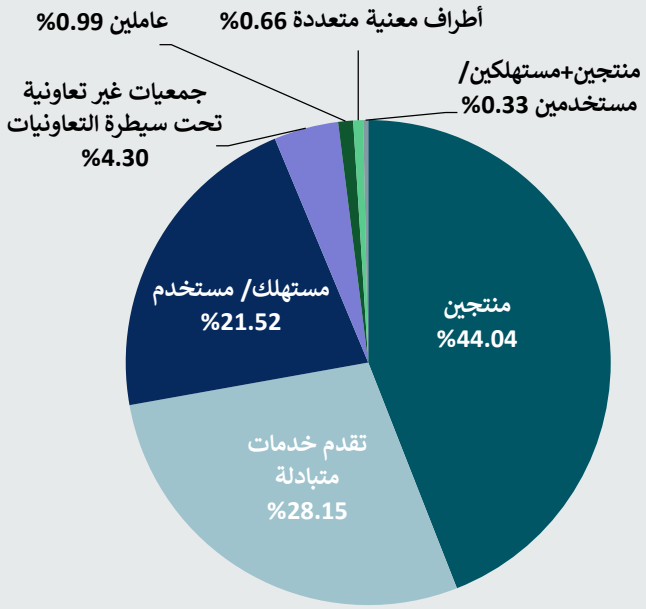
عالميا، تنتشر التعاونيات في نحو 98 دولة وينتمي إليها ما يقرب من 3 مليار عضو أي نصف سكان العالم تقريبا. ويُقدر عدد التعاونيات بنحو 3 مليون تعاونية ونحو مليار عضو وتحقق إيرادات تُقدر بـ 3 تريليون دولار (ILO 2014). ووفقا لتقديرات منظمة العمل الدولية، فإن عدد الوظائف التي تولدها التعاونيات أو التي تضمن استمراريتها تصل إلى نحو 280 مليون وظيفة لما لا يقل عن 10% من إجمالي المشتغلين في العالم.[6]

ويعرض الجدول التالي أكبر 300 تعاونية حول العالم من حيث الإيرادات السنوية، وذلك وفقا لتوزيعها الجغرافي، الأنشطة الاقتصادية، والنوع.

4 Statement on the Cooperative Identity. International Cooperative Alliance at: https://www.ica.coop.
5 International Cooperative Alliance at: https://www.ica.coop.
6 https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/lang--en/index.htm.

الجدول 9-1: أكبر 300 تعاونية حول العالم من حيث الإيرادات السنوية

البند	التفاصيل
التوزيع الجغرافي	تعد أوروبا من أكبر مناطق العالم من حيث انتشار التعاونيات يليها الولايات المتحدة كما يتضح من الشكل (9-1) فألمانيا وحدها بها 7000 جمعية تضم ما يزيد عن 20 مليون عضو، و90%من المزارعين في فرنسا أعضاء في تعاونية واحدة أو أكثر. **الشكل 9-1: التوزيع النسبي لأكبر 300 تعاونية حول العالم في عام 2020 موزعة جغرافيا**  *المصدر:* حسابات المركز المصري للدراسات الاقتصادية بناء على بيانات التحالف الدولي التعاوني (International Cooperative Alliance).
طبيعة الأنشطة الاقتصادية	تعد التعاونيات في مجال التأمين هي الأعلى نصيبا في العوائد تليها التعاونيات في المجال الزراعي والصناعات الغذائية، تليها تعاونيات تجارة الجملة والتجزئة. **الشكل 9-2: التوزيع النسبي لأكبر 300 تعاونية حول العالم لعام 2020 وفقا لنشاطها الاقتصادي، (%)**  *المصدر:* حسابات المركز المصري للدراسات الاقتصادية بناء على بيانات التحالف الدولي التعاوني (International Cooperative Alliance).

البند	التفاصيل
نوع التعاونية (إنتاجيـــــــــة/ استهلاكية...)	وتعد التعاونيات الإنتاجية هي الأكثر انتشارا ما بين الأنواع المتعددة للتعاونيات تليها التعاونيات المتبادلة (Mutual Cooperatives)* ثم التعاونيات الاستهلاكية. **الشكل 9-3: التوزيع النسبي لأكبر 300 تعاونية حول العالم لعام 2020 موزعة بحسب النوع**  *المصدر:* حسابات المركز المصري للدراسات الاقتصادية بناء على بيانات التحالف الدولي التعاوني (International Cooperative Alliance). *مثل التعاونيات العاملة في الخدمات المالية، التأمين... إلخ.

المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

ثالثا: أفضل الممارسات في التعاونيات من تجارب عالمية عديدة

تمت مراجعة منظومة التعاونيات وتحديدا الزراعية كنموذج لها في العديد من الدول في أوروبا وآسيا وإفريقيا وأمريكا اللاتينية بالإضافة إلى الولايات المتحدة الأمريكية سواء من خلال المواقع الخاصة ببعض التعاونيات في هذه الدول أو من خلال الدراسات التي تناولتها (Allan 2008) ويعرض الملحق (م1) بعض الملامح الأساسية للتعاونيات الزراعية في هولندا كأحد أشهر التعاونيات الناجحة على مستوى العالم. ومع التأكيد علي اختلاف المقومات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية في كل دولة وتأثير هذه الاعتبارات على نجاح/ عدم نجاح التعاونيات فيها إلا أنه يمكن الخروج بمجموعة من العوامل المشتركة التي تمثل محاور أساسية لنجاح التعاونيات في تحقيق أهدافها وخدمة مجتمعاتها وذلك على النحو التالي:

الجدول 9-2: العوامل المشتركة التي تمثل محاور أساسية لنجاح التعاونيات في تحقيق أهدافها وخدمة مجتمعاتها

المحور	التفاصيل
طبيعة التعاونيات	• تعتبر التعاونيات إطارا مؤسسيا غير حكومي لمجموعة من الأفراد الذين اتحدوا بإرادتهم لتلبية احتياجاتهم وتطلعاتهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المشتركة ويتم إدارة هذا الإطار بشكل تشاركي وديمقراطي. • للحكومات دور تيسيري وداعم للتعاونيات باعتبارها أحد المحاور الرئيسية في تنفيذ خططها التنموية الوطنية ويكون هذا الدور الداعم من خلال تيسير إجراءات إنشائها وإدارتها بما يمكنها من القيام بالمهام المنشأة من أجلها. وتقدم بعض الحكومات العديد من الحوافز لهذه الكيانات؛ فقد تساهم في التمويل أو تعفيها من الضرائب على سبيل المثال.

المحور	التفاصيل
الهيكل التنظيمي	• تعمل التعاونيات في هيكل تنظيمي يتكون من مستويين إداريين أو ثلاثة مستويات على الأكثر. • وضوح المهام لكل مستوى وسهولة التعاون: - المستوى القومي: يضع السياسات، يتواصل مع الحكومة، يمثل التعاونيات خارجيا وداخليا، يضم ممثلين عن كافة التعاونيات التابعة. ويمكن أن يقسم وفقا للقطاع أو النشاط أو المنطقة الجغرافية. - المستوى المتوسط (مقاطعة/ محافظة) حلقة وسيطة بين التعاونيات المحلية والقومية. - المستوى المحلي: التعاونيات التي تضم المزارعين مباشرة. - إدارة فنية متخصصة تدير التعاونيات.
الإطار التشريعي	• تشريع واحد لكافة التعاونيات أو تشريعات متعددة لكن يحكمها مبادئ عامة واحدة. • تشريعات واضحة وشاملة ومتسقة ومتوازنة تضمن حقوق الجميع وتحفز المحاسبية للأعضاء بجانب الجهات الرقابية • تضمن التشريعات: - حدا أدنى من التدخل الحكومي - أدنى درجة من الإنفاق الحكومي - أقصى درجة من اللامركزية - اقصي درجة من الديمقراطية - تحدد درجة التدخل الحكومي • غالبا ما يقتصر الدور الحكومي على مهام محددة: - التشريعات - إجراءات التسجيل - الحل/ التسييل - المتابعة
العضوية	• العضوية اختيارية ويمكن للعضو الإنضمام لأكثر من تعاونية إذا احتاج ذلك. • تكون العضوية بمقابل وكذلك بعض الخدمات.
الخدمات المقدمة	• تتنوع الخدمات التي تقدمها التعاونيات عبر سلسلة القيمة ويمكن تقسيمها لمجموعتين أساسيتين: - **دعم فني وتمويلي**: التدريب، البحث والتطوير، خدمات النشر والضغط (Lobbying) بالإضافة لمساعدة المزارعين على الحصول على الائتمان وتوفير التمويل المناسب لمشروعاتهم. - **خدمات متنوعة** تضم توريد المدخلات والمستلزمات، الإنتاج والحصاد، التصنيع، المبيعات والتسويق والتوزيع محليا وخارجيا. • بناء على حجم التعاونية، تتحدد الخدمة أو الخدمات التي يمكن تقديمها وقد تتخصص تعاونية في تقديم خدمة محددة وقد تقوم بتقديم مجموعة من الخدمات. • هامش الربح الذي تحصل عليه التعاونيات من الدعم الفني والمالي منخفض بينما يرتفع في حالة باقي الخدمات خاصة التسويق والتوزيع.
التمويل	• مصادر متنوعة لتمويل أنشطة التعاونيات: تمويل حكومي/ اشتراكات/ مقابل خدمات/ قروض. • تمويل حكومي في صورة مباشرة مثل منح سنوية خاصة للتعاونيات على المستوى القومي أو غير مباشرة مثل تحمل الحكومة لفرق أسعار الإنتاج عن أسعار السوق أو التزام الحكومة بشراء المنتجات. • اشتراكات الأعضاء. • مساهمة الأعضاء في رأس المال من خلال الاكتتاب، بالإضافة إلى طرح حصص لتمويل احتياجات رأسمالية معينة. • مقابل الخدمات المقدمة ويكون ثابتا أو نسبة من المبيعات. • قروض سواء من تعاونيات متخصصة في الائتمان (أسعارها أقل) أو من خلال البنوك. • ينجح العديد من التعاونيات في تحقيق هامش ربح يحق لها التصرف فيه إما بتوزيعه أو إعادة استثماره.

المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية بناء على مصادر متعددة منها (Rabobank 2012)؛ و(Allan 2008).

رابعا: توصيف مختصر للتعاونيات في مصر بالتركيز على التعاونيات الزراعية

أدركت الدولة الأهمية الاستراتيجية للتعاونيات ودورها الاقتصادي والاجتماعي وهو ما انعكس في وجود نص في الدستور المصري الصادر عام 2014 في مادته (23) على وجوب رعاية الدولة ودعمها للتعاونيات بكل صورها وكذلك ما تضمنته الاستراتيجيات الوطنية للتنمية الزراعية، واستراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر 2030 في هذا الصدد.

يوجد في مصر أنواع عديدة من التعاونيات فمنها التعاونيات الزراعية، تعاونيات المستهلكين، وتعاونيات الإسكان، والتعاونيات التعليمية. ويتبع كل نوع من نوعيات الجمعيات التعاونية الوزارة المعنية؛ فالتعاونيات الزراعية تتبع وزارة الزراعة، والاستهلاكية

تتبع وزارة التموين والتجارة الداخلية، والتعاونيات الإنتاجية تتبع وزارة التنمية المحلية، وتعاونيات الثروة المائية تتبع وزارة الري، وتعاونيات الإسكان تتبع وزارة الإسكان، وتجمعهم مظلة الاتحاد العام للتعاونيات[7] فيما عدا التعاونيات التعليمية التي تتبع وزارة التربية والتعليم.

أما الإطار التشريعي للتعاونيات فهو متنوع؛ فلكل نوع من التعاونيات القانون المنظم له[8] بالإضافة إلى قانون يوضح المبادئ العالمية للتعاونيات (القانون رقم 317 لسنة 1956).

ويوجد في مصر نحو 14 ألف جمعية تضم ما يزيد عن 10 ملايين عضو وبإجمالي مساهمات مالية تفوق 40 مليار جنيه أكثر من نصفها في مجال الزراعة وأكثر من ربعها في مجال الإسكان.[9]

وبلغ إجمالي عدد التعاونيات الزراعية حاليا 5697 تعاونية، وعدد الأعضاء المساهمين بها 4.6 مليون عضو، برأس مال قدره 327 مليون جنيه، ويعمل بها نحو 18.9 ألف موظف عام 2018/ 2019. ويتبع التعاونيات الزراعية أراضي مزروعة تبلغ 7.5 مليون فدان بما يمثل 86%[10] من الأراضي المزروعة.

ويوجد في مصر ثلاثة أنواع من التعاونيات الزراعية وفقا لطبيعة الأرض التي تتبعها وهي:

- النوع الأول: الجمعيات التعاونية للائتمان الزراعي، وتتبعها الأراضي الزراعية القديمة.
- النوع الثاني: الجمعيات التعاونية للإصلاح الزراعي، وتتبعها الأراضي التي استصلحتها الدولة.
- النوع الثالث: الجمعيات التعاونية للأراضي المستصلحة، وتتبعها الأراضي الصحراوية.

تستحوذ الجمعيات التعاونية للائتمان الزراعي على النصيب الأكبر سواء من حيث الأراضي التابعة لها أو عدد الجمعيات أو الأعضاء أو رأس المال التابعين لها كما يتضح من الجدول 9-3.

يبلغ عدد الجمعيات المحلية (بالقرى) التابعة للجمعيات التعاونية للائتمان الزراعي نحو 4310 جمعية، تضم 3.9 مليون عضو وتتبعها أراض مساحتها 5.4 مليون فدان، ورأسمالها 2 مليون جنيه تقريبا.

ويستحوذ الوجه البحري على العدد الأكبر من الجمعيات الزراعية نظرا لوجود المساحة الأكبر من الأراضي الزراعية به، يليه الوجه القبلي كما يتضح من الشكل 9-4.

الجدول 9-3: التوزيع النسبي للجمعيات التعاونية الزراعية عام 2018/ 2019

البيان	الجمعيات التعاونية للائتمان الزراعي	الجمعيات التعاونية للإصلاح الزراعي	الجمعيات التعاونية للأراضي المستصلحة
عدد الجمعيات	%76	%13	%11
عدد الأعضاء المساهمين	%84	%9	%6
رأس المال	%62	%34	%4
مساحة الأراضي	%72	%8	%20

المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية بناء على (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء 2020).

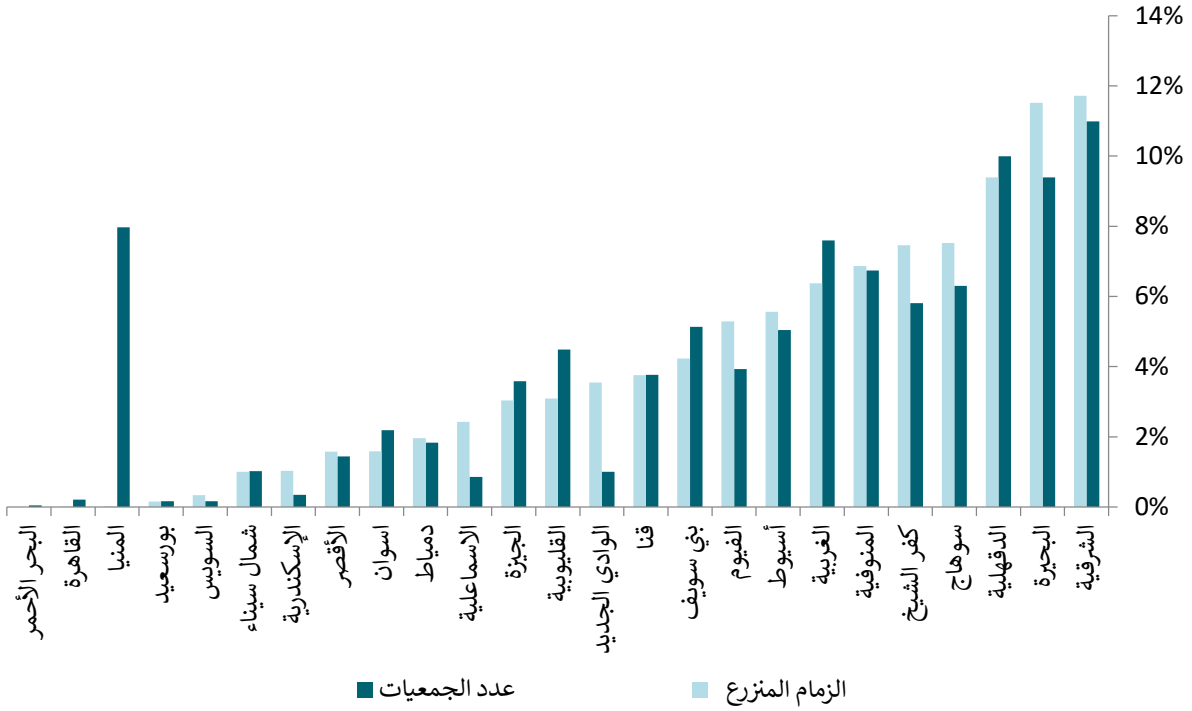
7 أُنشئ الاتحاد العام للتعاونيات بموجب القانون رقم 28 لسنة 1984 ويتكون من الاتحادات التعاونية المركزية الاستهلاكية والإنتاجية والزراعية والإسكانية والثروة المائية. وحدد القانون في مادته الرابعة مهام الاتحاد العام للتعاونيات وتحديدا: التخطيط والتنسيق بين جهود الحركة التعاونية في خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويضع بالمشاركة مع الوزارات المختصة السياسة العامة للقطاع التعاوني، ويقوم بإجراء الدراسات والبحوث والبيانات، فضلا عن العمل على نشر الحركة التعاونية فكريا وميدانيا، وتقديم المشورة التعاونية والفنية للاتحادات التعاونية وإمدادها بما قد تطلبه من معاونة، وإبداء الرأي القانوني، ونشر الثقافة التعاونية ودعم التعليم التعاوني وإعداد القيادات التعاونية وإقامة المعاهد ومراكز التدريب التعاونية وإدارتها ورعاية الدراسات العليا في مجال العمل التعاوني، وأخيرا، تمثيل القطاع التعاوني في الداخل والخارج.

8 القانون 109 لسنة 1975 وينظم التعاونيات الاستهلاكية، والقانون 14 لسنة 1981 وينظم تعاونيات الإسكان، والقانون 122 لسنة 1980 وتعديلاته وينظم التعاونيات الزراعية، والقانون 123 لسنة 1983 لتعاونيات الصيد، والقانون 110 لسنة 1975 للتعاونيات الإنتاجية، والقانون 1 لسنة 1990 وينظم التعاونيات التعليمية.

9 تصريحات الدكتور أحمد عثمان رئيس الاتحاد العام للتعاونيات في استعراضه لدور الحركة في تحديث مصر حتى عام 2020 من مواقع صحفية متعددة.

10 يبلغ إجمالي المساحة المنزرعة في مصر 8.7 مليون فدان، يتبع التعاونيات منها 7.5 مليون فدان (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء).

الشكل 4-9: التوزيع النسبي للجمعيات التعاونية الزراعية على المحافظات ونصيبها من إجمالي الزمام المنزرع



المصدر: إعداد المركز بناء على (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء 2020).

قُدر إجمالي القروض التي حصل عليها المزارعون عام 2018/ 2019 بنحو 13.8 مليار جنيه بانخفاض نسبته 2% عن العام المالي السابق، و95% من هذه القروض قصيرة ومتوسطة.[11]

4-1 الإطار التشريعي والمؤسسي للتعاونيات الزراعية في مصر

تشريعيا، ينظم التعاونيات الزراعية قانون واحد هو القانون رقم 122 لسنة 1980 وتعديلاته؛ حيث يعرف الجمعيات التعاونية الزراعية بأنها "وحدات اقتصادية واجتماعية تهدف إلى تطوير الزراعة في مجالاتها المختلفة كما تسهم في التنمية الريفية في مناطق عملها وذلك بهدف رفع مستوى أعضائها اقتصاديا واجتماعيا في إطار الخطة العامة للدولة وتتولى تقديم الخدمات المختلفة لأعضائها." وبالإضافة إلى المفهوم، يغطي القانون الهيكل التعاوني الزراعي، ومهام وحدات الهيكل التعاوني الزراعي، ومصادر تمويل الجمعيات وتوزيع الفائض، والعضوية ومسؤولية الأعضاء، وإدارة الجمعية، والإعفاءات والمزايا، والرقابة، انقضاء الجمعية، الاتحاد التعاوني الزراعي المركزي، العقوبات.

مؤسسيا:

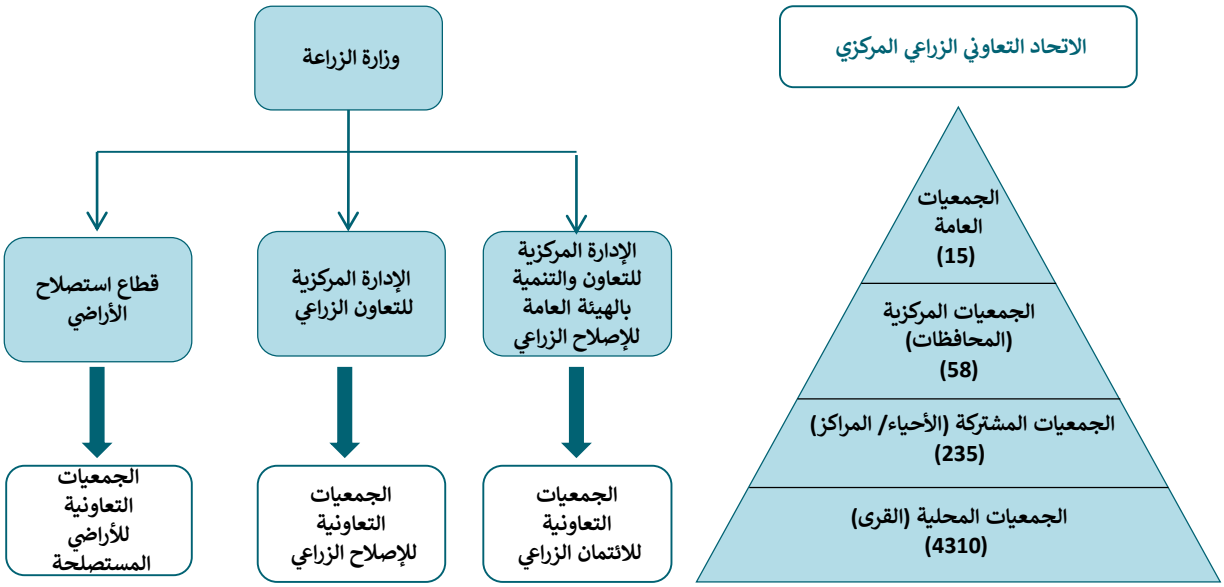
يوضح الشكل 5-9 الهيكل المؤسسي للجمعيات التعاونية الزراعية في مصر ومنها يتضح الآتي:

- يشرف على الأنواع الثلاث من التعاونيات ثلاث جهات حكومية تتبع وزارة الزراعة.
- يتم تنظيم الثلاثة أنواع من التعاونيات جغرافيا ووظيفا على أربعة مستويات إدارية بالإضافة إلى الاتحاد التعاوني الزراعي المركزي[12] الذي يعد مظلة تنظيمية لكافة التعاونيات الزراعية.

11 القروض قصيرة الأجل مدتها أقل من 14 شهرا وتُستخدم لتمويل شراء البذور والأسمدة والعمليات التشغيلية التي يحتاجها الفلاح حتى الحصاد، بينما القروض متوسطة الأجل تزيد مدتها عن 14 شهرا وتقل عن 5 سنوات وتستخدم لتمويل شراء الآلات الزراعية وغيرها، أما القروض طويلة الأجل والتي تزيد مدتها عن 5 سنوات فتُستخدم في تمويل استصلاح واستزراع الأراضي (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء 2020).

12 يتكون الاتحاد من الجمعيات العامة المتخصصة (النوعية) وغير المتخصصة (متعددة الأغراض)، ومن جميع الجمعيات المركزية بالمحافظات (المادة 70 من القانون 122 لسنة 1981).

الشكل 9-5: الهيكل المؤسسي للجمعيات التعاونية الزراعية في مصر



المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية بناء على مصادر متنوعة (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء 2020)؛ و(Ghonem 2019)

لكل مستوى إداري مهام منها مساعدة الجمعيات المكونة له بالإضافة لمجموعة من المهام المحددة ومنها على سبيل المثال:

- تقديم الدعم الفني للمزارعين سواء من خلال خبراء وزارة الزراعة أو جمعيات أهلية متخصصة، ويوضح الملحق م2 بالتفصيل مهام كل مستوى إداري.

ولكل مستوى إداري جمعية عمومية ومجلس إدارة منتخب ومدير يعينه وزير الزراعة: في الجمعيات المحلية تضم الجمعية العمومية جميع الأعضاء فيها، وفي الجمعيات المشتركة والعامة تتكون من جميع أعضاء مجالس إدارة الجمعيات المكونة لها، بينما في الجمعيات المركزية تتكون من عضو لكل جمعية، وأخيرا، تتكون الجمعية العمومية للاتحاد التعاوني الزراعي المركزي من أعضاء مجالس إدارات الجمعيات المكونة له.

ويتكون مجلس إدارة الاتحاد التعاوني المركزي من ثلاثين عضوا على الأقل ولوزير الزراعة تعيين خمسة أعضاء.

من التوصيف السابق للتعاونيات في مصر يمكن الخروج بالعديد من النقاط المهمة التي تعكس تقييم دور التعاونيات في القطاع الزراعي على مدى العقود الماضية، وذلك على النحو الآتي:

- بالتزامن مع تطبيق برنامج الإصلاح الزراعي في الخمسينيات وما نتج عنه من تفتت الرقعة الزراعية، أُنشئت التعاونيات الزراعية لأسباب مهمة وهي الجمع بين حافز الملكية الفردية وإدارة الأراضي وفقا لاقتصاديات الحجم ويمكن من خلالها توسيع نطاق استفادة المزارعين من الخدمات المختلفة وامتلاك القدرة التفاوضية بداية من الشراء/ التوريد المجمع للحصول علي الأسمدة والمبيدات وكافة المستلزمات الزراعية والحيوانية بأسعار مخفضة وحتى البيع المجمع بأعلى الأسعار، تسيير الحصول على التمويل اللازم للآلات والمعدات، وزيادة جودة المنتجات ورفع قيمتها المضافة.
- لم تعمل التعاونيات في أي وقت بالمفهوم السليم لها بل تحولت إلى أداة مالية للدولة تستخدمها لإدارة القطاع الزراعي الذي تحول جزء كبير منه للقطاع الخاص وذلك من خلال احتكار توريد الأسمدة والبذور والمبيدات وكذلك شراء المحاصيل الاستراتيجية.
- رغم الإصلاحات الجادة لتحسين القطاع الزراعي منذ أواخر الثمانينيات وتراجع الدور الحكومي في إدارة القطاع الزراعي وانكسار احتكار الدولة للمستلزمات الزراعية وشراء المحاصيل لم تشهد التعاونيات التغير الذي يمكنها من أداء دورها الأصيل

في خدمة المزارعين وتحسين أوضاعهم الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق التنمية الزراعية. وظل دور التعاونيات هامشيا بالنسبة للمزارعين إلا أنها ما زالت موجودة ككيانات حكومية من حيث أموالها وموظفيها وإدارتها.

- يضاف إلى ما سبق، ضعف تمويل التنمية الزراعية وهو ما يتضح من طبيعة القروض التي يحصل عليها المزارعين حيث إن أغلبها قروضا قصيرة الأجل تستخدم لتغطية احتياجات ترتبط بالعملية الزراعية من شراء بذور وسماد وكيماوي مما يشير لضعف الاستدامة في عملية التنمية الزراعية والتي ترتبط بالاستثمارات طويلة الأجل.

خامسا: أين التعاونيات الزراعية المصرية من أفضل الممارسات العالمية؟

رغم إدراك الدولة للأهمية الاستراتيجية للتعاونيات علاوة على نقاط القوة العديدة التي تمتلكها ومنه الانتشار الجغرافي الواسع للتعاونيات الزراعية وصلتها المباشرة بالفلاحين لعقود طويلة، إلا أنها تواجه العديد من التحديات التي تعوق تنميتها وتبعدها عن أفضل الممارسات كما يتضح من الجدول التالي:

الجدول 9-4: تقييم التعاونيات في مصر مقابل أفضل الممارسات

المحور	أفضل الممارسات	مصر
طبيعة التعاونيات	• تعتبر التعاونيات إطارا مؤسسيا غير حكومي لمجموعة من الأفراد اتحدوا بإرادتهم لتلبية احتياجاتهم وتطلعاتهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المشتركة ويتم إدارة هذا الإطار بشكل تشاركي وديمقراطي	• اعترف القانون المصري نصا بالمعايير الدولية للحركة التعاونية، إلا أنه تنفيذيا تشهد الجمعيات التعاونية تدخلا حكوميا واسعا؛ فأموالها في حكم الأموال العامة والعاملين بها وأعضاء مجالس إدارتها في حكم الموظفين العموميين، والقرارات مركزية، ومثال على ذلك تحديد كمية الأسمدة وسعر المحاصيل الزراعية، والجهات المشرفة على التعاونيات لها الحق في أن تكون ممثلة في اجتماعات مجلس إدارة الجمعيات، وأن ترشح المديرين في المستويات العليا من التعاونيات ولها الرأي الفاصل في تعيين المديرين على المستوى المحلي، ويمكنها الاعتراض على قرارا مجلس الإدارة.
الهيكل التنظيمي	• تعمل التعاونيات في هيكل تنظيمي يتكون من مستويين إداريين أو ثلاثة مستويات على الأكثر. • وضوح المهام لكل مستوى وسهولة التعاون. • إدارة فنية متخصصة تدير التعاونيات.	• الهيكل معقد، وفيه اختلالات واضحة منها: • تعدد الجهات التي تؤدي نفس الأدوار، ومنها على سبيل المثال تعدد جهات المراجعة المالية الحكومية سواء من قبل الاتحاد التعاوني المركزي، وزارة الزراعة، الجهاز المركزي للمحاسبات. • وجود جهات ليس لها دور واضح. وتحديدا، الاتحاد المركزي للتعاونيات الزراعية وإن أشار القانون للمهام التي يمكن أن يقوم بها. • صغر نطاق الجمعيات المحلية وكثرة عددها لم يحل المشكلة الخاصة بتعظيم الاستفادة من تفتت الحيازة الزراعية والتي تعد سببا رئيسيا لإنشاء التعاونيات • ضعف القدرات المؤسسية سواء البشرية والتنظيمية والمادية للتعاونيات. • عدم كفاءة عملية اتخاذ القرار لأنها غالبا ما تكون مركزية، ضعف الممارسة الديمقراطية، صعوبة عملية اتخاذ القرار نظرا لكبر عدد أعضاء مجلس الإدارة كلما ارتفع المستوى الإداري على سبيل المثال.
الإطار التشريعي	• تشريع واحد لكافة التعاونيات أو تشريعات متعددة لكن يحكمها مبادئ عامة واحدة. • تشريعات واضحة وشاملة ومتسقة ومتوازنة تضمن حقوق الجميع وتحفز المحاسبية للأعضاء بجانب الجهات الرقابية • تضمن التشريعات: - حدا أدنى من التدخل الحكومي - أدنى درجة من الإنفاق الحكومي - أقصى درجة من اللامركزية - أقصى درجة من الديمقراطية	• رغم بساطة التشريع الحاكم للتعاونيات الزراعية واقتصاره على تشريع رئيسي واحد وهو القانون رقم (122 لسنة 1980) إلا أنه تضمن العديد من المواد التي تناقض المبادئ العالمية للتعاونيات: - نص على أن أموال الجمعيات في حكم الأموال العامة والعاملين بها وأعضاء مجالس إدارتها في حكم الموظفين العمومين. - ضوابط تحد من توسيع نطاق العضوية الطوعية/ وتعوق نظام الإدارة الحر والمستقل والديمقراطي. - تعديلات القانون التي تمت عام 2014 قصرت مشاركة صغار الفلاحين في مجالس الإدارة على 8% فقط.

المحور	أفضل الممارسات	مصر
الخدمات المقدمة	• تتنوع الخدمات التي تقدمها التعاونيات عبر سلسلة القيمة ويمكن تقسيمها لمجموعتين أساسيتين: **1.دعم فني وتمويلي**: التدريب، البحث والتطوير، خدمات النشر والضغط بالإضافة لمساعدة المزارعين على الحصول على الائتمان وتوفير التمويل المناسب لمشروعاتهم. **2.خدمات متنوعة** تضم توريد المدخلات والمستلزمات، الإنتاج والحصاد، التصنيع، المبيعات والتسويق والتوزيع محليا وخارجيا.	• خدمات محدودة تقتصر على توفير بعض أنواع الأسمدة (الكيماوي فقط) للمحاصيل الاستراتيجية (قمح، ذرة، قصب السكر، أرز، قطن) وكذلك المبيدات الحشرية للقطن، وإتاحة قروض بفائدة مدعمة. • شراء بعض المحاصيل الاستراتيجية وفقا لأسعار تحددها الحكومة.
التمويل	• مصادر متنوعة لتمويل أنشطة التعاونيات: حصص الأعضاء/ اشتراكات/ تمويل حكومي/ مقابل خدمات/ قروض. • تنجح العديد من التعاونيات في تحقيق هامش ربح يحق لها التصرف فيه إما بتوزيعه أو إعادة استثماره.	• موارد مالية محدودة. • عدم وجود بنك ائتماني تعاوني يمكن التعاونيات من الدخول في أنشطة ومشروعات ذات نطاق أوسع. • نظام تمويلي لا يحفز على تحقيق أرباح والتوسع في أنشطة وخدمات التعاونيات حيث حدد القانون نسب ثابتة لتوزيع الأرباح (نص على توزيع من 50-55% لغير الأعضاء والباقي للأعضاء). • المحاسبية المالية للمنظمين الحكوميين وليس للأعضاء، فقليل من الأعضاء يعلم عن حجم الأرباح التي تحققها التعاونية التي ينتمون إليها وفيما يتم توظيفها ونادرا ما يحصل الأعضاء على أرباح. • انخفاض مساهمات الأعضاء بالإضافة إلى أن ضعف الخدمات ومحدوديتها والافتقار إلى المشاركة في الإدارة كلها عوامل غير محفزة على زيادتها.

المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية بناء على مصادر متنوعة (القانون 122 لسنة 1981)؛ (Allan 2008)؛ (Ghonem 2019).

سادسا: كيف ننتقل إلى النموذج الجديد للتعاونيات الزراعية؟

يتبين من مقارنة نموذج التعاونيات الزراعية في مصر مقابل أفضل الممارسات وجود فجوة كبيرة بين النموذج المصري وأفضل الممارسات؛ حيث تعد التعاونيات الزراعية في مصر كيانات حكومية ذات هيكل تنظيمي معقد يحكمها قانون يخالف المبادئ العالمية للتعاونيات مما يجعلها أذرع تنفيذية للحكومة وهو الأمر الذي يفقدها التوجه الاستراتيجي الذي يعكس تطلعات أعضائها والديناميكية والكفاءة المطلوبة في الأداء ويحد من فرص تطويرها ويفقد الأعضاء الإحساس بالملكية، ويجنبهم المشاركة الحقيقة في الإدارة والتطوير. كذلك يتبين من توصيف التعاونيات في مصر أنه بالرغم من انتشارها ومنطقية دوافع نشأتها، إلا أنها لم تعمل في أي وقت بالمفهوم السليم لها وبالتالي أصبحت كيانات حكومية موجودة إلا أنها هامشية في خدمة القطاع الزراعي وتحسين مستوى معيشة المزارعين.

تحتاج مصر بشدة إلى نموذج جديد للتعاونيات يحقق الانطلاق التنموي المطلوب يتم بناؤه بالاستفادة من أفضل الممارسات العالمية وبما يراعي خصوصية الحالة المصرية. ويعزز الانتقال إلى النموذج الجديد وجود نص دستوري يوجب على الدولة رعاية التعاونيات ودعمها بكل صورها.

وينطلق النموذج الجديد من نظرة عصرية مختلفة للتعاونيات باعتبارها شريك تنموي أساسي بجانب الحكومة والقطاع الخاص وفاعل رئيسي يساهم في تنمية المجتمعات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وفي تحسين مستوى معيشة الأفراد والخروج من دائرة الفقر والعمل غير الرسمي.

يتم الانتقال إلى النموذج الجديد تدريجيا وبعد التأكد من توافر مقومات نجاحه والتي تتمثل في:

مراجعة لنظرة الدولة للتعاونيات باعتبارها شريك تنموي رئيسي يساعدها في تحقيق الأهداف الوطنية على المستوى المحلي، ويتطلب نجاح هذا النموذج إفساح المجال له للعمل بحرية ومرونة؛ مما يعني حد أدنى من التدخل الحكومي.

- **دور داعم من الدولة للنموذج الجديد يقوم بدور تنظيمي** بالأساس يتضمن:

1. وضع الخطوط العريضة فقط لهذه الكيانات دون الدخول في تفاصيل إدارتها.
2. ضمانات توازن العلاقات الداخلية بين كبار وصغار الأعضاء.
3. حوافز لتشجيع كبار المنتجين على الانضمام للتعاونيات ومساعدة صغار المنتجين.
4. تنظيم العلاقة بين التعاونيات وباقي الفاعلين الآخرين في السوق بما يحقق التنافسية ويمنع أي ممارسات احتكارية.
5. تقديم تسهيلات في إنشائها ودعم فني ونشر النماذج الناجحة.
6. استكمال الأطر التشريعية التي تضمن نجاح هذه الكيانات وتحديدا تطبيق اللامركزية من خلال الانتهاء من تعديلات قانون الإدارة المحلية.

- **تغير جذري في القانون المنظم للتعاونيات بما يحقق لها الاستقلالية والكفاءة والفاعلية** بحيث تكون مهمته تنظيم العلاقة بين التعاونيات وباقي الفاعلين مع ترك قواعدها التنظيمية لتوضع داخليا مع الالتزام فقط بالمبادئ العامة التي تضمن التوازن في حقوق الجميع كبار وصغار الأعضاء.
- **نشر الوعي التعاوني** من خلال وسائل الإعلام والإرشاد الزراعي لتثقيف المزارعين بالنموذج الجديد للتعاونيات والفرص التي يمكن تحقيقها من خلاله وآليات ممارسة العمل التعاوني ومقومات نجاحه.

الملحق 1: بعض ملامح التعاونيات في هولندا

مقدمة ونبذة تاريخية:

- يعود تاريخ التعاونيات الزراعية إلى منتصف القرن التاسع عشر، عندما تم إنشاء المزيد من الجمعيات الزراعية، والتي جرى تنظيم معظمها بشكل غير رسمي إلى حد ما وغالبا ما كانت تلقى دعما من كبار الشخصيات المحلية. ومع سن أول تشريع تعاوني في عام 1876، أنشئت أولى التعاونيات الرسمية، وتحديدا في مجال شراء المدخلات وتصنيع الألبان. واستغرق الأمر عقدا آخر قبل أن تصبح التعاونيات ذات شعبية كبيرة، إذ يلاحظ زيادة سريعة في عدد التعاونيات المنشأة حديثا من تسعينيات القرن التاسع عشر فصاعدا.

- ومن المثير للاهتمام أن عدد الجمعيات نما بالتوازي مع عدد التعاونيات، مما يشير إلى أن المزارعين (وداعميهم، ولا سيما اتحادات المزارعين) رأوا فائدة من إنشاء المشاريع المملوكة للمزارعين، لكنهم لم يكنوا قد اقتنعوا بعد بأن التعاونيات هي النموذج الأمثل. ويمكن تفسير ذلك جزئيا بعدم الإلمام بالنموذج القانوني الجديد، وجزئيا من خلال سمعة التعاونيات كنموذج عمل خالص، بينما أكد معظم مؤيدي التعاونيات (اتحادات المزارعين، والكهنة، وكبار الشخصيات المحلية) أيضا على العنصر المجتمعي للتنظيم المشترك والحاجة إلى استثمار أي فائض في المجتمع بدلا من دفعه للأعضاء. وفقط بعد عام 1920 تحول معظم الجمعيات إلى تعاونيات وأصبح النموذج التعاوني هو المهيمن.

- وبينما انخفض عدد المزارعين تدريجيا على مدى الخمسين سنة الماضية، ظل الإنتاج الزراعي مستقرا. ففي عام 2015، بقي 60 ألف مزارع فقط، بينما لا يزال إجمالي القيمة المضافة للزراعة وصناعة الأغذية وتوزيعها يبلغ 50 مليار يورو. وتعد التعاونيات مسؤولة عن نصيب كبير من هذه القيمة المضافة.

الحوكمة:

- لطالما كانت البيئة المؤسسية في هولندا مواتية لتنمية التعاونيات. ويمكن تفسير ذلك جزئيا في ضوء الخلفية التاريخية والاجتماعية لهولندا، إذ يتحلى الهولنديون بالتنظيم الذاتي واتخاذ القرارات الديمقراطية والحكومات الائتلافية، والتي غالبا ما يشار إليها بعقلية البُلْدِر "polder" فقد ترسخت العقلية التعاونية بفعل التاريخ الطويل للحكومة اللامركزية والحاجة إلى التنظيم الذاتي للحفاظ على القدمين جافة في تلك الأراضي المستصلحة من البحر.

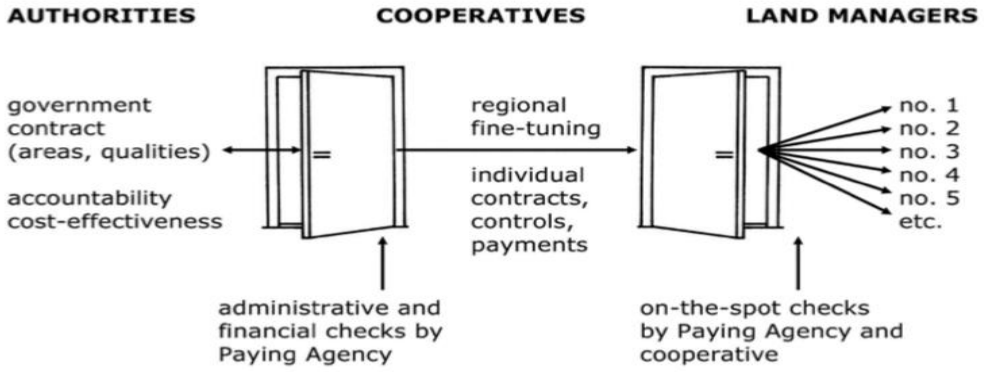
- تخضع التعاونيات لمجلس الإدارة المنتخب حيث يتولى "الاجتماع العام للأعضاء" أو ما يعرف باللغة الهولندية Algemene Ledenvergadering (ALV) السيطرة. وإحدى مهام هذا الكيان هي تعيين مجلس إدارة لإدارة شؤون التعاونية. ويبرم المجلس اتفاقيات مع أعضائه ومن أجلهم. ويعد التدخل الحكومي غير موجود تقريبا حيث إن المجلس المنتخب هو المسؤول الوحيد عن واجبات الإدارة.

- من القضايا الرئيسية في الحوكمة التعاونية توزيع حقوق اتخاذ القرار بين مجالس الإدارة والإدارة المهنية. فمجلس الإدارة، الذي يمثل الأعضاء، يحتاج إلى الاحتفاظ بقدر كاف من حقوق اتخاذ القرار للتحكم في التطوير الاستراتيجي للمنظمة.

- منذ عام 2016، تم استحداث مخطط جيد يمنع التطبيقات الفردية، وهو ما يتناسب تماما مع التقاليد العريقة للشركات البيئية. وثمة أربعة أسباب أساسية للحكومة الهولندية لتنفيذ التطبيقات الجماعية والتعامل حصريا مع التطبيقات التعاونية، بدلا من التطبيقات الفردية.

- وهذا المخطط الذي اعتمُد حديثا عُرف باسم "مبدأ الباب الأمامي - الباب الخلفي"، حيث يتولى الباب الأمامي (الحكومة) توقيع عقد مع التعاونية الإقليمية يحدد الأهداف البيئية الزراعية ويصف أنواع أنشطة الحفظ التي سيتم استخدامها لتحقيق هذه الأهداف. أما الباب الخلفي فيبرم العقود التعاونية مع فرادى مستخدمي الأراضي؛ وهذه الصيغة تشمل جميع الأنشطة المحددة والمدفوعات اللازمة. وفيما بين الباب الأمامي والباب الخلفي يتم الضبط الإقليمي لأنشطة الحفظ والمدفوعات. ويوضح الشكل التالي بشكل مبسط "مبدأ الباب الأمامي والباب الخلفي"، مبينا كيفية سير العملية بأكملها.

الشكل م1-1: مبدأ الباب الأمامي والباب الخلفي



The "front door – back door system" of the Dutch agri-environment scheme with a key role for agri-environment cooperatives as final beneficiaries

- وثمة ابتكار آخر في هياكل حوكمة التعاونيات يتعلق بتكوين مجلس الإدارة ومجالس الإشراف. فهولندا تسمح بأقلية من الخبراء غير الأعضاء في هذه المجالس. بالإضافة إلى ذلك، أنشأت التعاونيات الكبرى مجلس أعضاء يتألف من 100 إلى 200 عضو يضطلع بمعظم حقوق والتزامات الجمعية العامة. وغالبا ما يتكون هذا المجلس من أعضاء ملتزمين مهتمين بالشؤون العامة للتعاونية. كما يعد مجلس الأعضاء هذا بمثابة تجمع يتم منه اختيار أعضاء مجلس الإدارة الجدد.

التشريع التعاوني:

- تعد التعاونية هي الشكل القانوني الأكثر استخداما من قبل المزارعين لإنشاء شركة ذات ملكية مشتركة. ولا توجد سياسة حكومية لحث المزارعين على اختيار التعاونيات مقارنة بالأشكال القانونية الأخرى للأعمال. وعادة ما ينضم المزارعون إلى تعاونية لأنها تساعدهم على تعزيز قدراتهم التفاوضية داخل السوق لأنها تتكون من عدة أعضاء. كما لا يوجد دعم حكومي لتعزيز التعاونيات، وليست ملزمة بتمويل أي منظمة دعم مشتركة.
- تقييم التشريع الحالي للتعاونيات: بشكل عام، يعتبر الممارسون القوانين الهولندية بشأن التعاونيات والجمعيات مرنة للغاية فيما يتعلق بإنشاء تعاونية وتكييف النظام الأساسي للتعاونيات لملاءمة احتياجات مؤسسيها. فمن السهل إنشاء التعاونيات والحفاظ عليها من حيث المال والوقت. ففي إطار عدد من القواعد العامة المتعلقة بهيكل الحوكمة الداخلي للتعاونيات، يتمتع مؤسسوها بحرية وضع قواعد داخلية أكثر تفصيلا في القوانين الأساسية، كالتي تتعلق بنوع الأنشطة، والمساهمة المالية للأعضاء، وتوزيع الفائض، والتواصل بين الأعضاء والتعاونية.

العضوية:

- يترتب على نمو الشركة التعاونية من خلال التدويل والتنويع مجموعات مختلفة من الأعضاء لديهم مصالح مختلفة. وقد يصبح الأعضاء أكثر تنوعا في استراتيجياتهم الفردية مع اتجاه مزارعهم نحو التخصص. ويتعزز هذا النوع من التخصص من خلال تحول الأعضاء أو بعضهم من منتجين للسلع الأساسية الموجهة إلى الأسواق الفورية إلى منتجين للمنتجات المتخصصة لعملاء بعينهم من المصانع أو متعاملي التجزئة.
- يتم تنظيم التعاونيات الزراعية في المقام الأول لأسباب اقتصادية؛ ففي أوائل القرن العشرين، اعتبر الكثيرون التعاونيات مصدرا كبيرا للتضامن الاجتماعي والتضافر وكوسيلة لربط المزارعين ببعضهم البعض. ومن الواضح أن هذا لا يزال هو الحال في عالم اليوم، ولكن في الأزمنة القديمة كان هذا هو السبب الرئيسي. وتجدر الإشارة أيضا إلى أنه بعد عام 1920 فقط تحولت معظم الجمعيات إلى تعاونيات وأصبح النموذج التعاوني هو المهيمن.
- قد يصبح صنع القرار أكثر صعوبة، وقد يصبح التنسيق بين الشركات الأعضاء والشركة التعاونية أكثر صعوبة، وقد يقل التزام الأعضاء وكذلك رغبتهم في توفير رأس المال السهمي.
- يستلزم العديد من القرارات الحاسمة توزيع الثروة أو إعادة توزيعها بين أعضاء التعاونية، وبالتالي قد يؤدي ذلك إلى إثارة محاولات من جانب الأعضاء للتأثير. وليس تخصيص التكاليف العامة، وتقييم جودة منتجات الأعضاء، والموقع الجغرافي للاستثمار الجديد سوى أمثلة قليلة على مثل هذه القرارات.

- تتمتع التعاونيات في هولندا بالتمويل الجيد بالنظر إلى الطبيعة "الهولندية" للاعتماد على التعاونيات، ويأتي التمويل بشكل أساسي من الأعضاء ويتم تخصيصه وتنظيمه من خلال أعضاء مجلس الإدارة المنتخبين. وعلى الرغم من أن تدخل الحكومة في شؤون التعاونية يظل عند حده الأدنى، إلا أنه في حالة الاضطراب المالي كما كان الحال في الحرب العالمية الثانية، يمكن للحكومة التدخل ماليا للحيلولة دون انهيار التعاونية.

الهيكل والحجم والنطاق:

- في حين أن نظرية الوكالة تنطلق من فرضية تضارب المصالح وتبحث عن حلول تتعلق بتصميم الآليات التي تعمل على التوفيق بين المصالح، تؤكد نظرية الإشراف على المصالح المشتركة بين مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية في تعزيز الأداء التنظيمي. وبالتالي، من وجهة نظر عملية، فإن المناقشة ليست فقط حول التنظيم الفعال.

- في الستينيات، تحولت التعاونيات إلى نموذج آخر لحوكمة الشركات بسبب التغيرات في البيئة التنافسية. فمن أجل تطوير استجابات استراتيجية وتكتيكية مناسبة للضغوط التنافسية، شعرت التعاونيات بالحاجة إلى تعزيز استقلالية إدارتها، وتقليل تأثير الأعضاء على القرارات التشغيلية، وإيجاد مصادر جديدة لرأس المال السهمي، وإضفاء الطابع المهني على هيئاتها الاشرافية. بعبارة أخرى، فإن إعادة توجيهها الاستراتيجي نحو المزيد من التركيز على العملاء والتنويع والابتكار قد صاحبها تغييرات في هيكل صنع القرار.

- على مدار العشرين عاما الماضية، استحدثت غالبية التعاونيات الزراعية في هولندا تقسيما رسميا للعمل بين مجلس الإدارة، الذي تولى مسؤولية التحكم في القرارات (التصديق والمراقبة) والإدارة المهنية، التي كانت مسؤولة عن إدارة القرارات (بدء وتطبيق القرارات). وتم إضفاء الطابع المؤسسي على تقسيم العمل في صورة نماذج جديدة للحوكمة الداخلية (أو نماذج مجلس الإدارة). وإلى جانب النموذج التقليدي، الذي كان موجودا منذ أكثر من 100 عام وهو شائع في العديد من البلدان، وجد المؤلفون نموذجين جديدين قابلين للتطبيق لحوكمة الشركات وهما: نموذج الإدارة ونموذج الشركة ذات الشخصية الاعتبارية.

- في نموذج الإدارة، إدارة الشركة التعاونية هي أيضا مجلس إدارة الجمعية التعاونية. وفي هذا النموذج لم يعد هناك تمييز بين القرارات المتعلقة باستراتيجيات وسياسات التعاونية وتنفيذها. وتم إضفاء الطابع المهني على مجلس الإدارة، وتتولى لجنة الإشراف الرقابة على المجتمع والشركة في آن واحد. أما في نموذج الشركة ذات الشخصية الاعتبارية، أصبح مجلس إدارة الجمعية التعاونية هو اللجنة الاشرافية للشركة التعاونية. وتم إرساء الفصل القانوني بين الجمعية والشركة، مما حول المجتمع التعاوني إلى مساهم بنسبة 100% في الشركة التعاونية. ويوفر هذا الهيكل للإدارة مزيدا من الاستقلالية نسبيا.

التوجه السوقي:

- هناك تعاونيات لها مجال عمليات محدد مثل توريد الأعلاف أو تصنيع محصول واحد فقط، مثل بنجر السكر. وتسمى تعاونيات متخصصة لأنها تتخصص في منتج واحد أو عدد محدود من المنتجات. أما في البلدان الأخرى، فمن الشائع أن نجد تعاونيات تورد المدخلات وتتولى تصنيع وتسويق المنتجات الزراعية ومنتجات البستنة. تُعرف هذه التعاونيات بأنها متعددة الوظائف وهي مصممة خصيصا لعدد من المنتجات ذات السمات المألوفة عادة. وقد يؤدي الجمع بين العديد من المهام المختلفة فيما يسمى بالتعاونيات متعددة الأغراض إلى ارتفاع تكاليف التأثير. ومن ضمن التفسيرات الأخرى لتجانس العضوية التجانس الثقافي، والمسافات الصغيرة نسبيا (مما يسمح للأعضاء بالالتقاء شخصيا)، والاختلافات الضئيلة في حجم المزرعة.

- ومن التحديات التي تواجه التعاونيات لتصبح عابرة للحدود الوطنية، أي الحصول على أعضاء في بلدان مختلفة، الزيادة المتوقعة في عدم تجانس العضوية وما يصاحب ذلك من مشاكل في صنع القرارات. وفي حين أن هولندا هي واحدة من البلدان الأوروبية التي لديها أكبر عدد من التعاونيات العابرة للحدود الوطنية، فإن معظم هذه التعاونيات تركز بشكل كبير على محفظة منتجاتها. ويمكن أن نجد التعاونيات العابرة للحدود الوطنية في قطاع منتجات الألبان (كون الحليب منتجا متجانسا للغاية) وفي قطاع الفواكه والخضروات، غالبا لنفس المحصول.

الأساس المنطقي:

- لتفسير ظهور التعاونيات غالبا ما تُستَخدم نظريات مثل اقتصاديات تكلفة المعاملات، وقوة التفاوض، ووفورات الحجم. ففي أواخر القرن التاسع عشر، كانت ظروف السوق غير مواتية للعديد من صغار المزارعين، واتبعت الدولة سياسة صارمة لعدم التدخل. ومع ذلك، يجب تدعيم هذه النظريات بنظرية مؤسسية من شأنها نجاح النموذج التعاوني لمنتجات الألبان بشكل كامل في العقود اللاحقة.

- لقد تحسنت القدرة التفاوضية للمزارع الفردي في مقابل المُصنع بشكل كبير منذ القرن التاسع عشر، حيث أصبحت المزارع أكبر ولديها المزيد من خيارات البيع. ومع ذلك، فقد تحولت مسألة القدرة التفاوضية نحو التعاونية نفسها؛ فنظرا لأن تجارة المواد الغذائية بالتجزئة أصبحت مركزة للغاية، إذ لم يتبق سوى عدد قليل من المشترين في هولندا وكذلك في بلدان المقصد الرئيسية لصادرات منتجات الألبان الهولندية، فقد سعى مصنعو منتجات الألبان إلى الاندماج من أجل تعزيز قدرتهم على التفاوض في مواجهة شركات البيع بالتجزئة. واعتبارا من عام 2018، ظهر وضع جديد في مسألة التفاوض. فقد اختار العديد من المزارعين ألا يصبحوا أعضاء في تعاونية صناعية بل في جمعية تفاوضية. ومن الأمثلة على ذلك EkoHolland، وهي جمعية تفاوضية تضم حوالي 175 منتج للحليب العضوي، و Noorderlandmelk وFlevomelk، وهما جمعيتان إقليميتان للتفاوض.

- يعد الحفاظ على التعاونيات في هولندا أمرا بسيطا للغاية ومرجحا جدا نظرا لأن الحكومة تتبع الحد الأدنى من سياسة التدخل ويمكن للتعاونيات أن تتفاوض بسهولة مع الحكومة، لذا كلما زاد عدد الأعضاء الحاليين زادت القوة التفاوضية. وفي حالة تعاونيات الألبان، لا يوجد سوى خمس تعاونيات تضم جميع مزارعي الألبان في هولندا، وتتمتع كل تعاونية بصلاحيات تفاوضية قوية وتتسم بالسلامة المالية وتحقق أرباحا عالية بصفة منتظمة.

الملحق 2: مهام وحدات البنيان التعاوني الزراعي في مصر

الجدول م2-1: مهام وحدات البنيان التعاوني الزراعي في مصر

المستوى	المهام
الجمعيات العامة	1. توفير احتياجات الأعضاء من الآلات وقطع الغيار ومستلزمات الإنتاج والأسمدة والبذور والمبيدات. 2. القيام بعمليات التسويق التعاوني للإنتاج على مستوى الجمهورية. 3. تصدير المنتجات لحساب أعضائها وفقا للقواعد المقررة قانونا. 4. تحقيق التنسيق والتكامل الاقتصادي بين الجمعيات على مستوى الجمهورية. 5. إنشاء الصناديق اللازمة لدعم النشاط الاقتصادي وفقا للقانون. 6. إنشاء مشروعات كبرى على أسس تعاونية وعلى الأخص إنشاء مصانع للأعلاف والأسمدة والمبيدات أو قطع غيار الآلات وإنشاء صناعات زراعية على مستوى الجمهورية لتعبئة أو لتصنيع بعض المحاصيل الزراعية بما في ذلك مشروعات تصنيع الألبان واللحوم والأسماك وتخفيف عصير وتعبئة الخضر والفاكهة. 7. إجراء البحوث المتخصصة واللازمة لتطوير وتقدم العمل بها وتنظيم برامج التدريب للأجهزة الفنية والإدارية ولأعضاء التعاونيات، ومباشرة أعمال الإرشاد والتوجيه وتوصيل الخبرات والمعلومات المستحدثة ومتابعة النشاط التعاوني في مختلف مستويات رسم السياسة وإعداد البرامج المناسبة.
الجمعية المركزية	1. إنشاء وحدة فنية تتولى عمليات الرقابة والإشراف والتفتيش على الأعمال الإدارية والمالية والحسابية والمخزنية والدفترية بالنسبة لجمعيات المحافظة وترشيد العمل الإداري والمالي. 2. إنشاء مركز تدريب على مستوى مركزي يتولى عمليات التدريب التعاونية والفنية والإدارية لأعضاء التعاونيات والجهاز الوظيفي بها. 3. إنشاء مشروعات للتصنيع الزراعي والصناعات الريفية. 4. نشر الوعي التعاوني على مستوى المحافظة بمختلف الأساليب. 5. توفير قطع الغيار اللازمة للآلات المملوكة للجمعيات وأعضائها ولها إنشاء ورش مركزية للقيام بعمليات الإصلاح التي لا تستطيع ورش الجمعيات المشتركة القيام بها.
الجمعية المشتركة	1. إنشاء ورش ثابتة أو متنقلة للقيام بعمليات إصلاح وصيانة وعمرة جميع أنواع الآلات والمعدات التي تمتلكها الجمعيات. 2. إنشاء مشروعات تصنيع زراعي وصناعات ريفية وإدارتها وتشغيلها لصالح جمعيات الأعضاء. 3. إنشاء مخازن أو ثلاجات لتخزين مستلزمات الإنتاج وحفظ المحاصيل. 4. تملك وتشغيل وسائل النقل لخدمة أعضائها. 5. المساهمة في عمليات تسويق محاصيل الأعضاء تعاونيا.
الجمعية المحلية	1. بحث التركيبات المحصولية للدورات الزراعية ومتابعة تنفيذ الخطة التي يتفق عليها في إطار الخطة العامة للدولة في منطقة عمل الجمعية. 2. تخطيط وتنفيذ المشروعات المحلية الإنتاجية طبقا لإمكانياتها الاقتصادية بما في ذلك مشروعات التصنيع الزراعي أو الإنتاج الحيواني أو تربية الدواجن أو تربية النحل أو الصناعات الريفية البيئية أو استصلاح الأراضي أو الثروة المائية. 3. المساهمة في تنظيم زراعة الأرض وتجميع الاستغلال الزراعي للنهوض بالزراعة وفقا للأسس العلمية الحديثة وذلك بالتعاون مع أجهزة الدولة، ووحدات الحكم المحلي. 4. القيام بعمليات تسويق محاصيل الأعضاء تعاونيا. 5. الحصول على القروض من مختلف المصادر لتمويل مشروعاتها الإنتاجية والخدمية اللازمة لها بصفتها الاعتبارية ولأعضائها الراغبين في التعامل معها وذلك كله طبقا للقواعد والضوابط والشروط التي تبينها اللائحة التنفيذية. 6. التوسع في الميكنة الزراعية بتوفير الآلات الحديثة لمختلف العمليات وتدريب العاملين عليها وتنظيم إدارتها وتشغيلها وصيانتها بأسلوب اقتصادي سليم. 7. إدارة واستغلال مشروعاتها وأراضيها وكذلك الأراضي التي تعهد بها الشخصيات الاعتبارية والأفراد. 8. المساهمة في أداء الخدمات العامة لأعضائها بالتعاون مع الأجهزة المختلفة. 9. خلق الوعي الادخاري بين الأعضاء وتنظيم استثماره.

المستوى	المهام
الاتحاد التعاوني الزراعي المركزي	1. المشاركة في تخطيط الحركة التعاونية الزراعية في مصر. 2. التنسيق بين الجمعيات التعاونية الزراعية العامة في الحدود التي تقررها هذه الجمعيات فيما يتعلق بتحقيق أغراضها، والدعوة للحركة التعاونية للتنمية الزراعية والإعلام بها ورعايتها وتنميتها. 3. الاشراف على عمليات التدريب التعاوني بالجمعيات التعاونية الزراعية وذلك بالتنسيق مع الجمعيات المركزية بالمحافظات. 4. عقد المؤتمر التعاوني الزراعي العام مرة كل أربع سنوات ومتابعة تنفيذ قرارات وتوصيات المؤتمر وتنظيم عقد المؤتمرات التعاونية المتخصصة وذلك عن طريق الجمعيات التعاونية العامة. 5. المشاركة في التنسيق بين القطاع التعاوني الزراعي وسائر القطاعات التعاونية الأخرى والربط بينها. 6. تمثيل الحركة التعاونية الزراعية في الخارج وذلك بالاشتراك في عضوية المنظمات التعاونية الدولية والاقليمية والعربية والاشتراك في المؤتمرات الخارجية وتبادل الخبرات التعاونية مع مختلف المنظمات الدولية، وقبول العون المادي من المنظمات التعاونية الخارجية وذلك كله بالتنسيق مع وزير الزراعة. 7. اقتراح التشريعات التعاونية الزراعية. 8. الدفاع عن مصالح الجمعيات التعاونية الزراعية بوحدات البنيان التعاوني.

المصدر: القانون رقم 122 لسنة 1981.

قائمة المراجع

مراجع باللغة العربية

الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء. 2020. *النشرة السنوية للنشاط التعاوني بالقطاع الزراعي لعام 2018/ 2019، والصادرة في سبتمبر 2020*. القاهرة، مصر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.

زكي، وائل. 2017. *القطاع التعاوني: ملياردير يبحث عن دور*. القاهرة، مصر: الشروق.

مراجع باللغة الإنجليزية

Ghonem, M. 2019. Egypt: Review of the agri-food cooperative sector. Country highlights FAO Investment Centre. Rome, Italy: FAO. pp. 120.

IMC (Industrial Modernization Center). 2008. Egypt Agricultural Cooperatives. Cairo, Egypt: IMC.

ILO. 2014. The Role of Cooperatives in Sustainable Development for All: Contributions, Challenges and Strategies. Kenya: ILO.

Rabobank. 2012 .Cooperatives and rural financial development. Netherland.

https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/lang--en/index.htm.

10. كيف نتحول بمنظومة العمل في مصر لتتواكب مع الاتجاهات العالمية؟

باحث رئيسي: سلمى بهاء

أولا: مقدمة

يهتم هذا التقرير بالاتجاهات العالمية الجديدة لسوق العمل أو ما يعرف بـ(Future of Work)، والذي تتزايد أهمية التكيف معه كواقع جديد واستعداد منظومة العمل جيدا لمواجهته بالسرعة والكفاءة المطلوبة، في ظل المرحلة الحرجة الحالية التي يشهدها العمال ومصير وظائفهم ومصدر دخلهم بشكل عام والمراحل التالية بشكل خاص. هذا التحول في الاتجاهات العالمية لسوق العمل ليس وليدا وإنما فرضته الأنماط الجديدة للوظائف منذ تسعينيات القرن العشرين، حين نقلت ثورة الاتصالات العالمية وشبكات التواصل والإنترنت منظومة "العمل" إلى مرحلة الأعمال التجارية الإلكترونية (e-business). إلا أن الجديد في التيار الحالي لموجة التغيرات العالمية هو ما تشهده ديناميكية المهام الوظيفية من مستوى آخر مختلف بدأ مع دخول العالم في الثورة الصناعية الرابعة وتنامى سريعا بتسارع وتيرة الابتكارات والتحول الرقمي، حيث غيّر كل ذلك بدوره من أساليب التعامل مع "العمل"، وأدخل اعتبارات جديدة هامّة ومؤثرة بشكل كبير في مستقبله، وخلق سوق عمل جديدة ليس فقط في الدول المتقدمة ولكن في كافة دول العالم، وعجّل به ظهور أزمة كوفيد-19.

ينقسم هذا الفصل لعدة أقسام بعد المقدمة، تبدأ بتوضيح المقصود بمصطلح مستقبل العمل أو Future of work؛ يليه توضيح أهم أسباب تصنيفه كمحرك أساسي للتغيير إذا ما تم تناوله بشكل سليم، ثم يستعرض القسم الرابع أهم الاتجاهات العالمية الكبرى أو الMega Trends، التي ساهمت في تحول العالم نحو أنماط بعينها من التشغيل؛ ويتناول القسم الخامس الأنماط العالمية الجديدة لسوق العمل؛ أما القسم السادس فيستعرض أمثلة لكيفية تعامل الدول مع التغيرات الحديثة لسوق العمل مثل الصين كدولة رائدة، تركيا كمثال لدولة منافسة لمصر وأخيرا الإمارات العربية المتحدة كدولة مجاورة لمصر، ثم يستخلص أهم مقومات النجاح من واقع التجارب الثلاثة؛ وفي القسم الأخير، يقدم التقرير تحليلا تفصيليا ليجيب عن تساؤل أين مصر من التأقلم مع الواقع الجديد لسوق العمل؟ من خلال نظرة سريعة على سوق العمل المصري، ثم تحليل موقف المنظومة المصرية من مقومات النجاح والمطلوب تغييره حتى يكون سوق العمل محركا قويّا للتغيير. وتجدر الإشارة إلى أن المركز سبق وأن قدم دراسة تحليلية مفصلة لسوق العمل المصري متناولا كافة جوانبه، كما تطرق له على المستوى القطاعي من خلال مجموعة الدراسات القطاعية التي أجراها حول تداعيات الأزمة على الاقتصاد المصري وقطاعاته المختلفة، والتي قام بإصدارها في كتاب يحمل عنوان "تحليل قطاعي لتداعيات تأثير كوفيد-19 على الاقتصاد المصري"، بجزئيه الأول والثاني.

ثانيا: المقصود بالاتجاهات المستقبلية لسوق العمل (Future of Work)

يقصد بمصطلح مستقبل العمل التغيرات الاقتصادية والاجتماعية الكبيرة التي انعكست بشكل مباشر على جانبي العرض والطلب لسوق العمل وغيرت ملامحه تماما، ليس فقط من حيث التحول التكنولوجي ولكن أيضا فيما يتعلق بكيفية الاستعداد والاستجابة لهذه التغيرات. ويتم توصيف هذا التحول من خلال عدة ظواهر أو اتجاهات كبرى (Mega Trends) والتي تعمل كمحرك أساسي يوجه أسواق العمل العالمية نحو أنماط معينة، وتتمثل أهمها في: ثورة المعلومات وأثرها في إعادة ترتيب أولويات الدول على مستوى العالم، العولمة والطفرات التكنولوجية، الثورة الصناعية الرابعة وكيف ساهمت في تحولات موازين القوة الاقتصادية العالمية والتطور الديموغرافي وتغير المناخ[1]، حيث أدت هذه الظواهر مجتمعة إلى إعادة تشكيل ملامح مجتمع العمل الذي نعرفه. بالإضافة إلى ظهور جائحة كوفيد-19 خلال العام الماضي، والتي جاءت لتؤكد بل وتعجل بتأثير جميع ما سبق في أنماط التشغيل.

ثالثا: لماذا يعد تطوير المنظومة المتكاملة للعمل في هذه المرحلة أحد محركات التغيير الأساسية للدول؟

بشكل عام هناك دور حيوي يلعبه التوظف وتنشيط سوق العمل في أي دولة كمصدر أساسي للإنتاج، وكضرورة ملحة لاستمرار العيش كمصدر رئيسي للدخل على مستوى الفرد. ويضاف إلى ذلك ما يلي:

3-1 تسارع وتيرة التغيرات العالمية الكبرى ما بين القفزات في التكنولوجيات الناشئة والتحول الديمغرافي في الدول المتقدمة بشكل أساسي والذي يمثل مصدرا رئيسيا لتغير ملامح سوق العمل بها.

1 https://www.mckinsey.com/featured-insights/innovation-and-growth/navigating-a-world-of-disruption

2-3 الاختلاف الملحوظ من حيث نطاق التغير هذه المرة والنمط المصاحب له والذي فرض ظروفا محيطة من نوع آخر مقارنة بالثورات الصناعية والتكنولوجية السابقة. على سبيل المثال، ما شهده سوق العمل أثناء التحول من الثورة الزراعية إلى الصناعية من انتقال العمال من أعمال الزراعة إلى خطوط التجميع والإنتاج الصناعي، يوصف بالانتقال السهل حيث تضمن تدريبا محدودا ولم يتطلب مستوى مرتفع من المهارات، في حين اختلفت الموجة الحالية من التغيرات، من حيث الخلفية التعليمية والمهارات المطلوبة وبالتالي أصبحت عملية الانتقال أصعب بكثير وتحتاج إلى مستوى جاهزية مختلف وتعامل من نوع آخر.

3-3 الاختلالات الهيكلية والمؤسسية المزمنة التي تواجه سوق العمل المصري، والزيادات الضخمة التي شهدتها معدلات البطالة مؤخرا مما أضعف من موقف مصر بشكل أكبر مقارنة بباقي الدول، ومن ثم يتطلب رفع الجاهزية المصرية في مواجهة هذه التطورات المتسارعة مجهودا مضاعفا في استيعاب المفاهيم الجديدة والتعامل مع تطوير سوق العمل.

رابعا: الاتجاهات العالمية الكبرى وراء تغيير ملامح سوق العمل

تأتي الاتجاهات العالمية الكبرى كمحرك رئيسي لتحويل الأنماط العالمية للتشغيل وقلب موازين أسواق العمل على مستوى العالم. وهناك ترابط قوي بين هذه الاتجاهات وبعضها البعض يظهر واضحا في التسلسل الذي بدأت تؤثر من خلاله على ديناميكية أسواق العمل، حيث تأتي في مقدمتها **ثورة المعلومات والبيانات،** والتي غيرت من طريقة تفكير وأهداف الاقتصادات العالمية، وبدأت مع الوقت في الانتقال إلى الدول الأخرى مما ترتب عليه ثورة موازية في **التكنولوجيا الرقمية** ومرحلة جديدة من **العولمة،** تحوّلت بدورها إلى تقنيات شديدة التقدم لتكوّن ثورة **صناعية رابعة** مختلفة من نوعها. ويُضاف للاتجاهات الثلاث السابقة كل من **التحول الديمغرافي** الذي أصبح يهدد الاقتصادات المتقدمة بالتحديد، والواقع الجديد الذي فرضته أزمة **جائحة كوفيد-19**. وتجدر الإشارة إلى أن جميعها شهدت موجات سابقة ومؤثرة إلا أن الموجة الحالية لكل منها لها بصمة جديدة ضاعفت من أثرها، فيما عدا جائحة كوفيد-19، فهي واقعة فريدة من نوعها وكذلك تداعياتها. ويستعرض هذا القسم التفاصيل الخاصة بكل من الاتجاهات السابقة على حده.

1-4 ثورة المعلومات: شكّلت **"البيانات والمعلومات"** الطبيعة الجديدة لرؤوس أموال الاقتصادات وأهم عناصر النظام العالمي حديثا، ما يُعرف بظاهرة رأسمال الآلة المعلوماتية (Machine Knowledge Capital)، حيث تكمن القيمة الحقيقية التي تملكها الشركات الضخمة مثل غوغل وفيسبوك وأمازون والتي تتراوح قيمتها السوقية بين 200 إلى 400 مليار دولار، في قيمة البيانات التي تملكها (المركز المصري للدارسات الاقتصادية 2019)، وثروتها من الملكية الفكرية وبراءات الاختراع وهو ما أحكم سيطرتها على الأسواق العالمية، وسبب إلى حد كبير الفارق هذه المرة من حيث سرعة التغيير والانتشار المطلق للتكنولوجيا في حياتنا، فقد بدأت الاختراعات القديمة للهاتف والراديو في الانتشار بعد سنوات عديدة بين 38-50 عاما، بينما استطاع Facebookجذب 6 مليون مستخدم في عامه الأول وتضاعف هذا الرقم 100 مرة خلال السنوات الخمس التالية، مما شجع هذه الشركات على الإسراع بصورة أكبر من وتيرة الابتكار[2]. ومن ثم أخذت المنافسة بين الشركات على مستوى العالم صورة جديدة تمثلت في كيفية الاستحواذ على حقوق الملكية الفكرية وتبني قوة المعلومات في مواجهة التطورات المتسارعة، فلم يعد تقبل التكنولوجيا والتكيف معها أمرا اختياريا في ظل تسارع وتيرة انتقالها وإحلال الذكاء الاصطناعي محل البشر، (المركز المصري للدراسات الاقتصادية 2019) والمتوقع أن تنمو سوق تداوله (الذكاء الاصطناعي) بحلول عام 2025 حول العالم إلى 59 مليار دولار مقارنة بـ 1.8 مليار دولار فقط في عام 2016 (Servoz 2019). ومن ثم تحوّل رأس مال الدول من قوة عاملة أو معدات وآلات أو حتى موارد طبيعية، إلى معدل السرعة التي تدور بها عجلة الابتكار.

2-4 العولمة والثورة التكنولوجية: العولمة هي مصطلح قديم يعود إلى 20 عاما، إلا أن الموجة الحالية مختلفة إلى حد كبير مقارنة بالموجات السابقة في أوائل التسعينيات، لا سيما بسبب النمط الاستثنائي الذي لاحظناه خلال السنوات القليلة الماضية، والذي ميّز **الثورة التكنولوجية** الحديثة بمعدلات تحوّل أسرع وتقلبات مستمرة بشكل أكبر من سابقاتها، مما خلق ولا يزال يخلق أنواعا جديدة من الوظائف ويستبدل بها أخرى قديمة، خاصة مع تزايد النمو الإنتاجي الذي شهدته الاقتصادات العالمية مؤخرا[3]. فبدلا من مجرد الخطوط الواصلة التي كانت تربط مراكز التجارة الرئيسية ببعضها البعض في أوروبا

2 https://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/the-four-global-forces-breaking-all-the-trends

3 https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/

وأمريكا الشمالية، اتسعت منظومة التجارة العالمية إلى عدد من الشبكات المعقدة، المتداخلة والممتدة. وفي غضون 10 سنوات فقط، شهدت التدفقات العالمية المالية والتجارية قفزة غير عادية، فأصبحت آسيا أكبر منطقة تجارية في العالم، وتضاعفت حصة التدفقات التجارية فيما بين الأسواق الناشئة من التجارة العالمية، وتصاعد حجم التجارة بين الصين وأفريقيا إلى أكثر من 23 ضعف بين عامي 2000 و2012، وتضاعفت التدفقات الرأسمالية العالمية 25 مرة بين عامي 1980 و2007[4]. وإلى جانب التحديات قصيرة الأجل التي واجهت سوق العمل نتيجة استبدال الأيدي العاملة بالماكينات وما ترتب على ذلك من ضرورة الارتقاء بمستوى المهارات والكفاءات، ثمة اختلافات جوهرية مقارنة بالثورات التكنولوجية السابقة يكمن أهمها في سرعة التحول ونطاق التأثير هذه المرة.

هذا التحول المتسارع هو محصلة تسارع وتيرة الابتكارات واكتشاف قدرات جديدة للآلات، فأصبح هناك استغناء شبه كامل عن الأيدي العاملة نتيجة تطوير تقنيات مثل الذكاء الاصطناعي تتبنى طرقا متطورة للبحث أو ما يعرف بالتعلم المتعمق (Deep Learning)، والتي تخطت مجرد مهارات البرمجة، لتسمح بإمكانية قيام الآلات بصياغة البرمجيات (Software) الخاصة بها[5]. وبالتالي لا بد أن يكون استعداد الدول لمواجهة هذا التحول كبيرا، أي الارتقاء بمستوى التدريب والمهارات إلى مرحلة جديدة تتبنى كيفية استغلال التقنيات وليس اختراعها من جديد.

أما عن نطاق التأثير، فتؤثر هذه الطفرات بشكل مكثف على قطاع الخدمات بالتحديد، حيث أُطلق عليه عولمة الخدمات (Globalization of services)؛ فبفضل الترابط الإلكتروني المتزايد بين الدول، أصبح قطاع الخدمات هو القطاع الاقتصادي الأسرع نموا مقارنة بالقطاعات الأخرى—من خدمات الأعمال إلى الرعاية الصحية إلى الخدمات الترفيهية. بل أصبح لا غنى عنها لإدارة الاقتصادات الصناعية المعقدة والمتطورة سواء الخدمات اللوجستية، الخدمات المالية، المعلوماتية أو غيرها؛ فوفقا لأحدث البيانات أصبح قطاع الخدمات يساهم بأكثر من ثلثي الناتج الاقتصادي، ويجذب أكثر من ثلثي الاستثمارات الأجنبية المباشرة على مستوى العالم، ويوفر ما يقرب من ثلثي الوظائف في الدول النامية، وترتفع هذه النسبة إلى 4/5 في الدول المتقدمة[6].

3-4 الثورة الحضرية والثورة الصناعية الرابعة، وقد تميزت الأخيرة كثيرا عن الثورات الصناعية السابقة التي اشتركت في هدف واحد هو تطوير الإنتاج باستخدام تقنيات مختلفة مثل طاقة الماء والبخار، والطاقة الكهربائية، أو الإلكترونيات وتكنولوجيا المعلومات، فهذه المرة اتسمت الثورة الصناعية ببُعد أدق وذو وتيرة متسارعة، حيث ارتبطت بتلاشي الخطوط الفاصلة بين العالم المادي، البيولوجي والرقمي. وذلك من خلال إطلاق تقنيات بدرجة عالية من التقدم مثل الذكاء الاصطناعي، الحوسبة السحابية، الروبوتات، الطباعة ثلاثية ورباعية الأبعاد، إنترنت الأشياء (Internet of Things)، التقنيات اللاسلكية المتقدمة[7] وغيرها من "المربكات" الاقتصادية والاجتماعية التي قلبت موازين أسواق العمل والإنتاج، والتي سنتناول أثرها على أسواق العمل لاحقا.

وقد ساهم في حدوث ذلك بشدة **الثورة الحضرية** الموازية التي تشهدها الاقتصادات الناشئة، والتي تتمثل في النقلة النوعية لمراكز النشاط الاقتصادي العالمي إلى أسواق الاقتصادات الناشئة مثل الصين وتحديدا، إلى المدن الحضرية داخل تلك الأسواق، وكيف تحولت نقاط ارتكاز الاقتصاد العالمي إلى الشرق والجنوب بوتيرة لم نشهدها من قبل، فما يقرب من نصف نمو الناتج الإجمالي العالمي بين عامي 2010 و2025 مصدره 440 مدينة في الأسواق الناشئة، 95% منها مدن صغيرة ومتوسطة الحجم مثل Tianjin، يكاد إجمالي ناتجها أن يضاهي دولا بأكملها مثل السويد! وهناك المزيد من التوقعات بتمركز ما يقرب من نصف الشركات العالمية الكبرى— التي تفوق إيراداتها مليار دولار أو أكثر—بالأسواق الناشئة بحلول عام 2025 [8].

4-4 التحول الديمغرافي في الدول المتقدمة: يمثل انخفاض السكان في سن العمل مشكلة حقيقية تؤرق الاقتصادات المتقدمة بالتحديد وتخلق ضغوطا كبيرة على مخططات الضمان الاجتماعي لديها؛ حيث تشير أحدث الإحصاءات إلى أنه في عام 2020 كان هناك ما

4 https://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/the-four-global-forces-breaking-all-the-trend

5 https://www.weforum.org/agenda/archive/fourth-industrial-revolution

6 https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/02_wtr19_1_e.pdf

7 https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond

8 https://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/the-four-global-forces-breaking-all-the-trends

يقدر بنحو 727 مليون شخص تبلغ أعمارهم 65 عاما أو أكثر في جميع أنحاء العالم، ومن المتوقع أن يتضاعف هذا العدد بحلول عام 2050 ليصل إلى أكثر من 1.5 مليار شخص، وأن تزداد نسبة كبار السن في سكان العالم من 9.3% في عام 2020 إلى 16.0% بحلول عام 2050. مرة أخرى، الجديد هذه المرة هو خطورة ما سيؤدي له هذا التطور في الاتجاهات الديمغرافية بالدول المتقدمة من رفع تكاليف المعاشات التقاعدية وخدمات الرعاية الصحية[9]، بالإضافة إلى القدرات المحدودة نسبيا لهذه الفئات العمرية على استخدام التقنيات الحديثة. بينما لا يتحقق نفس الوضع في الدول النامية لما تتمتع به من هبة ديمغرافية وارتفاع أعداد الشباب في سن العمل، بل أن لديها فرصة للاستفادة من هذا الوضع السيئ الذي تواجهه الدول المتقدمة، إلا أن فائض الشباب الذي لديها غير مؤهل بالمهارات والإمكانات اللازمة وبما يواكب الثورات الرقمية والتكنولوجية المعاصرة، وهو ما سنتعرض له بالتفصيل لاحقا.

4-5 أزمة جائحة كوفيد-19: أسفرت جائحة كوفيد-19 عن مزيد من سرعة التحول الرقمي الإجباري، والذي ظهر بوضوح مع التحول شبه الكامل إلى العمل عن بعد وانتشار التجارة الإلكترونية بشكل مفاجئ وعلى نطاق أوسع عن ذي قبل. وقد أفضى ذلك إلى إعادة تشكيل ملامح سوق العمل من جديد ليتضمن بشكل أساسي آليات مختلفة لممارسة المهام الوظيفية عن بعد. وفي نفس الوقت مثّل ذلك تحديا حرجا أمام قدرة العمال على استمرار المعيشة في ظل هذه الظروف، فقد كان من الصعب التكيف مع طبيعة العمل الجديدة خلال هذه الفترة الزمنية القصيرة. وقد أظهر ذلك الفوارق بين الدول من حيث جاهزيتها للاستجابة إلى الواقع الجديد الذي فرضته الجائحة والمرتبط إلى حد كبير بالقدرة على مواكبة التحولات السابق طرحها، فالدول التي استطاعت التكيف مع التغيرات العالمية السابقة—وإن كانت بوتيرة أخف منها حاليا—لم تتأثر سلبا بالجائحة بقدر الدول المتأخرة في الاستجابة لتغيرات مشابهة (تعلم عن بعد، تجارة إلكترونية، تحول رقمي شامل، بنية تحتية معلوماتية، عمالة مدربة، ... وغيرها). وقد تم تصنيف سوق العمل تلقائيا عقب جائحة كوفيد-19 إلى ثلاث فئات: فئة تتضمن "العمال الأساسيون (Essential Workers) مثل عمال التوصيل (delivery)، العاملين في مجال الصحة، عمال متاجر المواد الغذائية، العمال الزراعيين وعمال مصانع السلع الطبية. وفئة ثانية تتضمن العمال عن بعد (Remote Workers) الذين استطاعوا العمل عن بعد والمرجح أن يحتفظوا بوظائفهم؛ أما الفئة الأخيرة فهم العمال الذين تم تسريحهم/ استبدالهم (Displaced Workers) من وظائفهم ومن المحتمل أيضا أن يتم استبدالهم في المستقبل، والذين يعملون على الأغلب في القطاعات الأكثر تضررا جراء الأزمة— مثل قطاعات السياحة والسفر، تجارة التجزئة، والعمل الخدمي. وتواجه هذه الفئات الثلاثة تحولا شاملا من حيث طبيعة ممارسة وظائفهم ومن ثم أصبح سوق العمل أمام نموذجا جديدا من المهارات والمؤهلات التي تتطلب تدريبا وتأهيلا من نوع جديد (WEF 2020).

خامسا: الأنماط العالمية الجديدة لسوق العمل

ثمة أنماط ثلاثة تعبر عن التغيرات العالمية لاتجاهات سوق العمل، من الواضح أنها تسببت في ظهور بعضها البعض بشكل تلقائي، حيث يتمثل النمط الأول في التقنيات التي اكتُشفت مؤخرا وتزداد تعقيدا يوما تلو الآخر، والتي بدورها أدت إلى فقدان عدد لا بأس به من الوظائف، وظهور وظائف أخرى حديثة لتمثل بذلك النمط الثاني، أما النمط الأخير فهو الهيكل الجديد من المهارات اللازمة لممارسة هذه الوظائف الحديثة. وذلك أهم ما يميز مفعول التغيرات العالمية هذه المرة عن سابقاتها، حيث لم تكن فجوة الاستعدادات والخبرات المطلوبة لملاءمة الوظائف الجديدة بهذا القدر بحيث يمكن التغلب عليها بمزيد من التدريب وتعويض العاملين عن خسارتهم وظائفهم بسبب التقدم التكنولوجي.

ويناقش هذا القسم هذه الأنماط الثلاثة ومدى تأثيرها على أسواق العمل.

1-5 تقنيات ظهرت حديثا (WEF 2020)

شهد العامان الماضيان تسارعا واضحا فيما يتعلق بتبني الشركات العالمية تقنيات بعينها. وتقع التكنولوجيات الخاصة بالتحول الرقمي مثل الحوسبة السحابية (Cloud Computing)، تحليل البيانات الضخمة (Big Data Analysis) والتجارة الإلكترونية (E-Commerce)، على قمة أولويات الشركات من حيث التكنولوجيات المتبناة، إضافة إلى اهتمام ملحوظ بتبني تقنيات التشفير (Encryption). كذلك حققت الدول قفزة كبيرة في عدد الشركات المتوقع تبنيها للتقنيات المتقدمة بدرجة أكبر كالروبوتات غير البشرية (Non-humanoid Robots) والذكاء الاصطناعي (Artificial Intelligence)، واللتين بدأتا

https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/files/documents/2020/Sep/9un_pop_2020_pf_ageing_10_key_messages.pdf

في السيطرة شيئا فشيئا على طبيعة الوظائف على مستوى كافة الصناعات. وهناك بعض التقنيات التكنولوجية الأخرى الأقل تعقيدا مثل الواقع المعزز والافتراضي ((Augmented and virtual Reality، التكنولوجيا الحيوية (Biotechnology)، إضافة إلى تقنيات النمذجة والطباعة رباعية الأبعاد (4D printing and modelling).

وتختلف أنماط التبني التكنولوجي باختلاف القطاع، حيث يتركز الذكاء الاصطناعي بشكل أكبر بين قطاعات المعلومات الرقمية والاتصالات والتعليم والخدمات المالية والنقل، وتقنيات التكنولوجيا الحيوية بقطاع الرعاية الصحية؛ بينما يتم تبنى تحليل البيانات الضخمة وخدمات الإنترنت والروبوتات غير البشرية بشكل قوي في قطاع التعدين والمعادن، وتدعم الحكومة وقطاع الأعمال العام تقنيات التشفير.

2-5 الأنماط الجديدة للوظائف

بالرغم من الهدف الرئيسي لتصميم هذه التقنيات الحديثة، بدافع تحفيز النمو الإنتاجي للصناعات، وتنشيط الطلب على المهام الوظيفية الجديدة وما تحمله من تنوع في المهارات، إلا أنه قد يتم تثبيط هذا الأثر الإيجابي لما تسببه تلك التقنيات من إرباك للقوى العاملة. حيث سيؤثر التبني التكنولوجي سلبا على وظائف العمال من خلال إزاحة بعض المهام التي تؤديها القوة البشرية وإحلالها بالآلات. وتختلف درجة تأثير هذه "المربكات" على العمال وفقا لطبيعة المهنة ومستوى المهارات، فضلا عن استجابة الشركات لهذا التطور من خلال تعديل هيكل العمالة لديها.

وتشير معظم التوقعات الدولية إلى أن مثل هذه التحولات داخل الشركات قد بدأت بالفعل في العديد من المجالات، ومستمرة في التزايد؛ حيث تتوقع نتائج الدراسات الحديثة أنه بحلول عام 2025، ستنخفض المهام الوظيفية التي تلاشت جراء التكنولوجيا الحديثة بشكل متزايد من 15.4% من القوة العاملة إلى 9% (أي تراجع قدره 6.4%)، وأن المهن الناشئة أو المستحدثة سوف تنمو بنسبة تتراوح بين 7.8% إلى 13.5% (أي نمو قدره 5.7%) من إجمالي قاعدة القوة العاملة. هذا النمط من الإحلال والذي يطلق عليه الإرباك الوظيفي (Job Disruption) يقابله خلق فرص عمل جديدة في مجالات جديدة تُعرف بمصطلح "وظائف الغد Jobs of Tomorrow"، والتي يتوقع على مدار العقد المقبل أن تشكل نسبة ملحوظة في مجالات مهنية مستحدثة بالكامل، أو مهن قائمة بالفعل ولكن تخضع لنقلة كبيرة من حيث محتواها الوظيفي والمهارات الملائمة لها[10]. حيث يُقدر عدد الوظائف التي قد يتم استبدالها بالآلات بحلول عام 2025 بنحو 85 مليون وظيفة، بينما قد يظهر 97 مليون وظيفة جديدة أكثر تكيفا مع التقسيم الجديد للعمل بين البشر، الآلات والخوارزميات (Algorithms[11]).

ويوضح الجدول (10-1) التالي المهام الوظيفية الـ 20 الأبرز من حيث ارتفاع أو انخفاض الطلب عليها على مستوى الصناعات. وتعكس قراءة هذا التصنيف تطورا بالغا في ديناميكية سوق العمل، وخطورة واضحة على أصحاب الجانب الأيمن من الترتيب والذي يبين الوظائف التي تراجع الطلب عليها، حيث يُلاحظ أولا، الفرق بين نوعية الوظائف التي أصبحت غير مطلوبة والوظائف المقابلة في المجالات المستحدثة. فالأولى تتسم في أغلبها بتقديم خدمات سواء من خلال عمال فقط أو عمال يديرون أجهزة إلكترونية، بينما تتميز الوظائف المستحدثة ببعد أدق من حيث التخصصات العلمية وإن كانت في قطاع الخدمات مثل وظيفة "مهندس في مجال الخدمات المالية"، كذلك يتضح الفرق في مستوى الوظائف حيث تتضمن الوظائف الأقل طلبا مستويات مختلفة بداية من عمال المصانع وعمال البناء—في مؤخرة القائمة—وصولا إلى المديرين، بينما لا تشمل الوظائف التي يتزايد الطلب عليها سوى متخصصين ومدراء فقط، وهو ما يعكس خطورة الوضع على عمال الياقات الزرقاء مقابل أصحاب الياقات البيضاء. وثانيا، من الواضح أن الحراك بين المجموعتين من الوظائف يترتب عليه تكلفة إضافية تتمثل في نوعية المهارات الجديدة المطلوب تعلمها وتبنيها، فرغم إمكانية استمرار الحاجة إلى بعض المهارات القديمة، إلا أنها قد تتطلب مزيدا من التحديث والتدريب بما يتلاءم مع النموذج التشغيلي الجديد. على سبيل المثال، يتسم التنقل الوظيفي بين مهن تتعلق بالتعامل مع الأفراد، أو في مجالات الهندسة ببعض السلاسة حيث تتقارب مستويات المهارات فيما بين الوظائف، بينما يختلف الوضع بالنسبة لمجالات أخرى مثل مهارات تطوير المحتوى (في مجال التدريس على سبيل المثال) أو المهارات المتخصصة في مجالات دقيقة مثل علوم البيانات أو هندسة الروبوتات حيث الفرق في مستوى المهارات يعد كبيرا نسبيا. ومن أهم المجالات التي تنطوي على فجوات متسعة من حيث مستوى المهارات، تخصصات تحليل البيانات والذكاء الاصطناعي؛ حيث ترتبط الوظائف المتخصصة في هذه التقنيات بتفاوتات كبيرة مقارنة بالوظائف الأصلية التي بات الطلب عليها متراجعا.

10 قدم تقرير "وظائف الغد" الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي، ولأول مرة بالشراكة مع علماء البيانات في شركتي LinkedIn وCoursera، منهجية مبسطة لقياس وتتبع ظهور مجموعة من الوظائف الجديدة في الاقتصاد باستخدام بيانات فعلية لسوق العمل والتي ساعدت على تحديد 99 وظيفة يتزايد الطلب عليها باستمرار في 20 اقتصاد. ثم تم تنظيم هذه الوظائف في مجموعات مهنية متميزة حسب التشابه فيما بين مهاراتها.

11 https://blogs.imf.org/2021/01/07/the-jobs-of-tomorrow/

الجدول 10-1 المهام الوظيفية الـ 20 الأبرز من حيث ارتفاع وانخفاض الطلب عليها

↖	وظائف يزداد الطلب عليها	↙	وظائف يتراجع الطلب عليها
1	محللو وعالمو البيانات Data Analysts and scientists	1	موظف إدخال بيانات Data entry Clerks
2	أخصائيو الذكاء الاصطناعي وعلم الميكنة Artificial Intelligence (AI) and machine learning specialists	2	السكرتارية الإدارية والتنفيذية Administrative and executive secretaries
3	أخصائي البيانات الضخمة Big data specialists	3	أعمال المحاسبة وموظفي كشوف جداول المرتبات Accounting, book-keeping and payroll clerks
4	أخصائيو التسويق الرقمي Digital marketing and strategy specialists	4	المحاسبين ومدققي (مراجعي) الحسابات Accountants and auditors
5	أخصائي عمليات التشغيل الآلي Process automation specialists	5	عمال المصانع والتجميع Assembly and factory workers
6	متخصصو تطوير الأعمال Business development professionals	6	خدمات الأعمال والمديرين الإداريين Business services and administration managers
7	أخصائيو التحول الرقمي Digital transformation specialists	7	موظفو خدمة العملاء Client information and customer service workers
8	محللو حماية معلومات Information security analyst	8	المديرون العموميون ومديرو التشغيل General and operations managers
9	مطورو التطبيقات والبرمجيات Software and applications developers	9	فنيون ميكنة وماكينات Mechanics and machinery repairers
10	متخصصو إنترنت الأشياء Internet of things specialists	10	موظفو متابعة المخازن Material recording and stock keeping clerks
11	مديرو المشروعات Project managers	11	المحللون الماليون Financial Analysts
12	مديرو الخدمات الإدارية Business services and administration managers	12	عمال الخدمات البريدية Postal service Clerks
13	متخصصو قاعدة بيانات وشبكات إلكترونية Database and network professionals	13	مندوبو المبيعات Sales Rep
14	مهندس روبوتات Robotics engineers	14	مديرو العلاقات العامة Relationship manager
15	مستشار استراتيجي Strategic advisor	15	موظفو الصرافة بالبنوك والوظائف المماثلة Bank tellers and related clerks
16	محلل إداري للهيئات Management and organization analyst	16	الباعة الجائلين وخدمات البيع من الباب للباب Door to door sales, news and street vendors
17	مهندس تقنية مالية Fintech Engineers	17	عمال تركيب وصيانة الاتصالات والالكترونيات Electronics and telecoms installers and repairers
18	فني ميكنة وماكينات Mechanics and machinery repairers	18	أخصائيو الموارد البشرية Human resources specialists
19	متخصص تطوير مؤسسات Organizational development specialists	19	أخصائيو التدريب والتطوير Training and development specialists
20	متخصص إدارة أزمات Risk management specialists	20	عمال البناء Construction laborers

المصدر: المنتدى الاقتصادي العالمي، *تقرير مستقبل العمل 2020*.

وجدير بالذكر أن تطوير الهيكل الوظيفي هو نابع ومشتق من تطوير القطاع في حد ذاته ومن ثم يمتد ليشمل القطاعات المتشابكة والمحيطة به، حيث ترتبط خصوصية هذه المهام الوظيفية الجديدة أو المستحدثة بالصناعة المشغلة لها، فمثلا تظهر مهنة مهندسي الخامات (Materials Engineers) في قطاعات السيارات، وترتبط مهنة أخصائي التجارة الإلكترونية ووسائل التواصل الاجتماعي بالقطاعات الاستهلاكية، كذلك مهندسو الطاقة المتجددة في قطاع الطاقة، ومهندسو التكنولوجيا المالية هي مهنة ظهرت نتيجة تطور قطاع الخدمات المالية (WEF 2020).

3-5 متطلبات مهارية جديدة

نتج عن هذه التقلبات في أنماط الوظائف تحول مماثل في جانب الطلب على المهارات وأصبح هناك متطلبات جديدة لاكتساب مهارات جديدة، ويختلف نوع التدريب المطلوب وفقا للمجال والحالة العملية، حيث يُلاحظ ارتفاع الطلب على الدورات التدريبية الخاصة بتطوير المهارات الذاتية للأفراد أو التنمية البشرية (Personal Development)، وكذا برامج تدريب العاملين في مجال الصحة. كما يتضح أن هناك تفاوتات أيضا تظهر بين المشتغلين والمتعطلين عن العمل، حيث يركز المشتغلون بشكل أكبر على برامج التدريب الخاصة بتنمية المهارات الإدارية وتطوير الذات والتنمية البشرية، والتي زادت بنسبة كبيرة بلغت 88%. فيما اهتم المتعطلون عن العمل بشكل أكبر بتعلم المهارات التقنية مثل المهارات الرقمية كتحليل البيانات وعلوم الحاسب الآلي وتكنولوجيا المعلومات (WEF 2020).

ولقياس فجوة المهارات الناتجة عن الانتقال للعمل بوظائف مستجدة أو أخرى أكثر تعقيدا (الجدول 10-2)، تم رصد الفرق بين متطلبات المهارات اللازمة لأداء الوظائف الأصلية والوظائف الحديثة على مدار السنوات الخمس الماضية من واقع دراسة اتجاهات مستقبل العمل الصادرة عن المنتدى الاقتصادي العالمي، وذلك من خلال مقياس يتراوح بين الصفر والواحد الصحيح، بحيث تتسع الفجوة كلما اقتربنا من الصفر وتنخفض كلما اقتربنا من الواحد الصحيح. ويتضح من الجدول أن المهارات المتعلقة بالتسويق والإدارة (Digital Marketing، Product Marketing) لا تعاني من نقص في مستوى المهارات المطلوبة والتي لم تسجل فجوات (1: أي لا توجد فجوة)، مقارنة بالمهارات التقنية الدقيقة التي تتطلب جهدا إضافيا ضخما للتمكن من أداء الوظائف الجديدة، كالمهارات الخاصة بعلوم البيانات (Data Science)، معالجة اللغات الطبيعية (Natural language Processing)، الحوسبة السحابية (Cloud Computing)، ومعالجة الإشارات (Signal Processing)، والتي مثلت نحو ثلث المهارات وسجلت فروقا شاسعة- بين 0.10-0.27- في مستوى المهارات المطلوبة، وفجوة شبه كاملة في قدرات الذكاء الاصطناعي (Artificial Intelligence).

الجدول 10-2: فجوة المهارات الناتجة عن الانتقال من الوظائف الأصلية إلى المستحدثة

المهارة	فجوة المهارات نتيجة الانتقال بين الوظائف (0=فجوة كاملة، 1=لا يوجد فجوة)
علوم البيانات Data Science	0.19
تكنولوجيا تخزين البيانات Data Storage Technologies	0.41
الذكاء الاصطناعي Artificial Intelligence	0.10
أدوات تطوير البرمجيات Development Tools	0.73
شبكات الحاسب Computer Networking	0.78
استشارات إدارية Management consulting	0.86
الحوسبة العلمية Scientific computing	0.41
تسويق المنتجات Product marketing	1
معالجة اللغات الطبيعية Natural language Processing	0.11
التسويق الرقمي Digital Marketing	1
الإعلان Advertising	1
الحوسبة السحابية Cloud Computing	0.27
تجربة العملاء Customer Experience	1
معالجة الإشارة Signal Processing	0.16
إدارة المعلومات Information Management	0.93
دورة حياة تطوير البرمجيات Software Development Life Cycle (SDLC)	1

المصدر: المنتدى الاقتصادي العالمي، *تقرير مستقبل العمل 2020.*

ومن ثم يتوقف الأثر النهائي لسيطرة التكنولوجيات الحديثة على سوق العمل على عدة عوامل؛ يعد أهمها نوع التقنيات الحديثة ودرجة ملاءمتها للصناعات القائمة، وقدرة القطاعات على توطين التكنولوجيا وتوليد فرص عمل تقابل الخسارة في الوظائف الناتجة عن إحلال الميكنة، مستوى المهارات والذي يحدد الفجوة الناتجة عن الانتقال من الوظائف الأصلية إلى المستحدثة، إضافة إلى التوزيع النسبي للمشتغلين بين أصحاب الياقات البيضاء والزرقاء.

سادسا: أمثلة لكيفية تعامل الدول مع التغيرات الحديثة في سوق العمل وأهم مقومات النجاح

اختلف استعداد الدول لتطورات أسواق العمل السابق عرضها، فبعض الدول أدركت سريعا هذه التحولات واتخذت خطوات مسبقة لمواجهة الإرباك التكنولوجي للوظائف، والبعض الآخر أدرك حديثا ضرورة الارتقاء بالجاهزية المطلوبة في مواجهة هذه التحولات لتقليص الخسائر في الوظائف والتي أسرع من وتيرتها انتشار جائحة كوفيد-19 لتظهر على أثره مجموعة أخرى من الدول التي مازالت تبحث في كيفية تعويض الخسائر. ويتناول القسم التالي تجارب لثلاثة من الدول أحرزت تقدما بدرجات متفاوتة، وهي الصين كنموذج لدولة رائدة، تركيا كمثال لدولة منافسة لمصر، ودولة الإمارات العربية المتحدة كدولة مجاورة لمصر. ويتناول التقييم ثلاثة أركان لمنظومة التكيف مع التغيرات التكنولوجية فيما يخص سوق العمل بشكل مباشر والأوجه الأخرى للنشاط الاقتصادي بشكل غير مباشر، وهذه الأقسام كالتالي: 1) الإطار المؤسسي، 2) الإطار المعلوماتي، 3) إطار ثالث يرتبط بمنظومة المتابعة والتقييم لمواكبة التطوير التكنولوجي وضمان استدامته.

وقد مثلت هذه الأركان الثلاث رؤوس المثلث الذي ارتكزت عليه استراتيجيات الدول التي حققت نجاحا ملموسا في هذا الصدد. فمن المُلفت أنه لم ينصب تركيز هذه الدول على تطوير أسواق العمل لديها بقدر ما ركزت جهودها بشكل أساسي في تطوير المنظومة الأم والتي ترتكز على تطوير منظومة التعليم، وما يُخدّم عليها من بنية تحتية تكنولوجية محدثة، واستكمال كل ذلك بمدن تكنولوجية ذكية، وبالفعل كان من شأن ذلك توليد تلقائي لفرص عمل ملائمة وتكيف تدريجي لسوق العمل مع الواقع الجديد، ومن هنا تحديدا جاء نجاح الدول كنتيجة مباشرة للنظرة الشمولية والذكية لمنظومة التغيير.

6-1 تجربة الصين(ZHU 2019)

انتهجت الصين مع بداية القرن الحادي والعشرين عددا من السياسات والتوجهات التي تهدف إلى تطوير منظومة التعليم وتحقيق مستوى من التكافؤ في الفرص التعليمية بين الحضر والريف لتستطيع التحول بشكل كامل من الاعتماد على قطاع الزراعة، والذي كان يشكل المشغل الأكبر للأيدي العاملة وخاصة ذوي المهارات الضعيفة، إلى التصنيع والذي يحتاج إلى مستوى مرتفع من المهارات مقارنة بمهارات الريف. وبناء عليه بدأت في اتخاذ خطوات تدريجية جادة نحو تحويل نظام التعليم بالكامل إلى نظام تكنولوجي يعتمد على الأساليب الحديثة آنذاك واتخذتها كقاعدة لبناء أية تطورات جديدة قد تظهر. وفيما يلي بعض الخطوات التي اتبعتها الصين لرفع مستوى الخريجين والعمالة الصينية:

6-1-1 إطار معلوماتي (تضمين المُكوّن التكنولوجي خلال منظومة التعليم والتدريب)

في عام 1994، أُنشئت أشهر جامعات في الصين، بما في ذلك جامعتي تسينغهوا وبكين، وأول شبكة تعليمية تستخدم بروتوكول التحكم في الإرسال/ بروتوكول الإنترنت "شبكة التعليم والبحوث الصينية CERNET"، ربطت في البداية خمس مدن رئيسية بشبكة الإنترنت. وفي العقود التالية، تطورت CERNET بسرعة فائقة، فبحلول عام 2008، وصل عدد الجامعات والمدارس الابتدائية والثانوية ومعاهد البحث العلمي المتصلة بشبكتها إلى أكثر من 2000 مؤسسة، مع ما يقرب من 30 مليون مستخدم. وأصبحت CERNET تمتلك أكثر من 30 قناة اتصال دولية وإقليمية في 2010، مما يضمن تبادلا آمنا فائق السرعة للمعلومات بين المؤسسات التعليمية في الداخل والخارج.

بفضل هذه الشبكة (CERNET)، انتقلت الكليات والجامعات الصينية إلى حقبة جديدة تماما هي "الحرم الجامعي الإلكتروني أو "e-campus الذي سيقود الطريق لجميع الجامعات الصينية. ويعني مصطلح "الحرم الجامعي الإلكتروني" هنا مؤسسة قائمة على شبكة الحرم الجامعي وتكامل الموارد الرقمية، من إنشاء منصة التعليم الإلكتروني، التعلم عن بعد، شبكة واسعة النطاق للوسائط المتعددة (Multimedia Broadband Network)، ومنظومة معلومات إدارة الحرم الجامعي، وما إلى ذلك، بهدف تشكيل بيئة رقمية مثالية لتوسيع نطاق تطبيق تكنولوجيا المعلومات تدريجيا في جميع أنحاء الحرم الجامعي.

وارتكز برنامج الحرم الجامعي الإلكتروني على أربعة محاور:

- التخزين الرقمي للموارد
- نقل المعلومات عبر الشبكات الإلكترونية
- ميكنة الإدارة أو التحول إلى الإدارة الرقمية
- تشخيص الاتصالات (Personalization of Communication)
- كما أقرت وزارة التربية والتعليم أيضا في عام 1999 بشكل تدريجي لـ 67 مؤسسة تعليم عالي بدوام كامل تأسيس كليات للتعليم عبر الإنترنت، لتكون أساس بناء الحرم الجامعي الإلكتروني بالجامعات الصينية. وبحلول عام 2010، أصبح هناك 299 تخصص، وأكثر من 20000 برنامج على شبكة الإنترنت و2 مليون طالب.

وبحلول عام 2010 أكملت الجامعات والكليات في الصين بالفعل بناء البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وبدأت في التركيز على تطبيق وتكامل أنظمة المعلومات الإدارية المختلفة. وحققت الجامعات الصينية إلى حد ما بنى تحتية مماثلة لتلك الموجودة في الدول الغربية المتقدمة.

وإلى جانب التطوير المتعمق للحرم الجامعي الإلكتروني، أصبحت تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أداة حيوية لمعلمي الجامعات في عملهم اليومي، حيث بدأ الأساتذة بأعداد متزايدة في استخدام تقنيات تعليمية حديثة مختلفة في فصولهم الدراسية.

وانعكست البيئة الأكاديمية والثقافية الخاصة التي تم تبنيها في الكليات والجامعات، كوضع تدابير وآليات جديدة في مؤسسات التعليم العالي لخريجي كليات التربية، في تسارع وتيرة انتشار وتطور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المطبقة في إدارة المدارس.

6-1-2 الإطار المؤسسي لعملية التطوير التكنولوجي

- تقوم الحكومة المركزية بإصدار اللوائح العامة؛ وتبتكر الوحدات الحكومية المسؤولة عن الإدارة التربوية الأساليب الخاصة بتطبيقات محددة، ومن خلال الآلية التنفيذية المناسبة، تأخذ هذه الإجراءات حيز التنفيذ من أعلى إلى أسفل وصولا إلى المدارس، حيث تطبق كل منها الأساليب وفقا لشروطها الخاصة. وبالتالي يتم تحقيق أهداف الخطة القومية بسرعة وفعالية في وقت أقصر وعلى نطاق أوسع.
- تقدم الحكومة الصينية التوجه الرئيسي، ثم السياسات الخاصة بكل منطقة على حده، وفقا للاختلافات الاقتصادية والثقافية بين المناطق المحلية. على سبيل المثال، خصصت الحكومة المركزية 10 مليار يوان صيني لضمان تطوير منظومة التعليم بشكل متكافئ بين المناطق الريفية المتأخرة في الغرب والمناطق المتطورة نسبيا، وقامت بتوزيع المعلمين والمعدات لإنجاز مشروع "التعليم الحديث عن بعد" بالمدارس الابتدائية والثانوية الريفية على أن يتم إنجازه في غضون 3 سنوات. وقد أدى ذلك إلى تحسن كبير في جودة التعليم عن بعد في المدارس الريفية، ومكنها من مشاركة الموارد التعليمية مع المناطق المتقدمة.
- تدير الحكومة المركزية الأنشطة التعليمية بشكل موحد مع ترك المجال في نفس الوقت لمشاركة مختلف الأطراف مثل الوكالات المحلية بالتنفيذ وفقا للأوضاع المحلية، فمثلا تقوم مؤسسات الإدارة التربوية وخاصة المدارس، بتوجيه من السياسة الوطنية، بتمويل وشراء معدات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتدريب المعلمين وإجراء التجارب التي تحسن من العملية التعليمية بشكل كبير.
- كذلك تلعب المنظمات المدنية دورا هاما في تسهيل تعميم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في التعليم. وتعتبر الحكومة الصينية المنظمات الأهلية لتكنولوجيا التعليم مكملة للجهات الحكومية. وتشمل الجهات التي أنشأتها وزارة التربية والتعليم لتنفيذ خطة التطوير التكنولوجي:

- اللجنة الاستشارية لبرامج تكنولوجيا التعليم في وزارة التربية والتعليم، والتي تتمثل مسؤوليتها الرئيسية في توجيه التدريب المتخصص على استخدام تكنولوجيات التعليم.
- اللجنة الصينية لمعايير تكنولوجيا التعلم الإلكتروني في وزارة التربية والتعليم، وهي مسؤولة بشكل أساسي عن بناء المعايير المتعلقة بتكنولوجيا التعليم.
- مركز معلومات إدارة التعليم في وزارة التربية والتعليم والمعهد الوطني الصيني للبحوث التربوية والتعليمية، ومسئوليتهما إجراء أبحاث حول تكنولوجيا التعليم في مجالات الأعمال ذات الصلة.

- تتضمن خطة التطوير في حد ذاتها نظرة استراتيجية تستهدف المدى البعيد لمستقبل الصين التكنولوجي، وضمانة لتحقيق هذا الهدف تتمثل في خطة تنفيذية موحدة واضحة المعالم من حيث الأدوار، المسؤوليات المحددة، الإطار الزمني، مؤشرات متابعة

وتقييم الأداء، بالإضافة إلى مرونة في تطويع الخطط بحسب التطورات والتغيرات المحيطة.

3-1-6 إطار المتابعة والتقييم: مواكبة التطور التكنولوجي (مدينة Shenzhen كنموذج للمدن الذكية)

بناء على القاعدة التكنولوجية القوية التي انطلقت منها التجربة الصينية، أصبح لديها بنية تحتية تكنولوجية محدثة وشاملة بدأت على نطاق ضيق ثم غطت بعد فترة قليلة معظم المدن الصينية. ساهم ذلك بشكل ملحوظ في رفع قدرة الصين على الاستمرار في مواكبة كل ما هو جديد على الساحة التكنولوجية سواء من الناحية الرقمية أو الصناعية، أو انعكاس ذلك في منظومة التعليم والتدريب كشرط أساسي لاستدامة هذه العملية. ويظهر ذلك بوضوح في التقدم الملحوظ الذي أحرزته الصين في مجال المدن الذكية ومدى منافستها لدول عالمية مكتسحة في هذا الصدد، كما سنرى خلال السطور القادمة حول مدينة Shenzhen الصينية، كمثال لتجربة ناجحة من ضمن ثمانية مدن ذكية صينية، للتعرف على أهم عناصر نجاحها كتجربة تستحق الدراسة.

تنافس مدينة Shenzhen مدن ودول صناعية كبرى تقع في قمة الترتيب العالمي لمؤشرات التطور التكنولوجي، مثل طوكيو وسنغافورة. ففي عام 1920 بلغ إجمالي الناتج المحلي لمدينة Shenzhen نحو 2.7 تريليون يوان صيني (أي ما يعادل نحو 390.6 مليار دولار أمريكي)[12]، مقارنة بحوالي 372 مليار دولار أمريكي لدولة سنغافورة لنفس العام[13]، لتكون بذلك ثالث أكبر اقتصاد على مستوى المدن الصينية، بعد شنغهاي وبكين. فيما تجاوز نمو الناتج المحلي الإجمالي لشينزن Shenzhen بين عامي 2017 و2018 معدل 7.5%[14] مقارنة بنحو 3.4% فقط في سنغافورة و2.8% في هونج كونج [15].

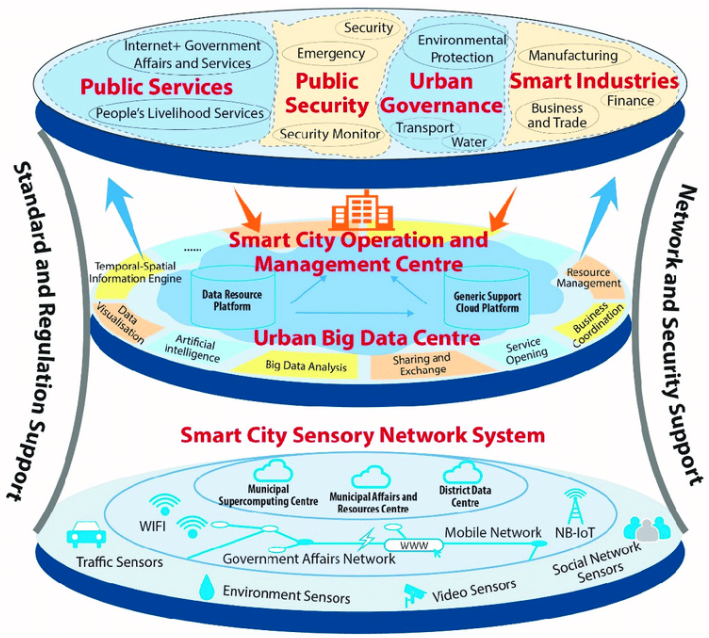
وفي مؤشر التقدم في مجال المراكز المالية العالمية (Global Financial centers) لعام 2021، صُنفت Shenzhen على أنها المركز المالي التاسع الأكثر تنافسية والأكبر في العالم والسادس في آسيا والمحيط الهادئ بأكمله (بعد شنغهاي وهونج كونج وسنغافورة وبكين وطوكيو). حيث تعد بورصة Shenzhen (SZSE) ثامن أكبر بورصة في العالم. وقد أدخلها المنتدى الاقتصادي العالمي ضمن أهم عشر مدن في 2035 على مستوى العالم إلى جانب مدن كبيرة مثل نيويورك، طوكيو ولوس أنجوس وباريس ولندن (وشنغهاي وجوانزو في الصين)[16]. ووفقا لقائمة Hurun Global Rich List لعام 2021، مدينة Shenzhen هي الرابعة من حيث كونها تضم أكبر عدد من أصحاب المليارات في أي مدينة في العالم (بعد بكين وشنغهاي ونيويورك)[17].

وخلال أربعة عقود فقط، نجحت الصين في تحويل مدينة Shenzhen من قرية بدائية للصيد إلى عاصمة حضرية دولية، يطلق عليها الآن لقب "وادي سيليكون الصين (China Silicon Valley) ببساطة شديدة، غيّر تطويع أساليب الذكاء الاصطناعي والبيانات الضخمة الطريقة التي يتفاعل بها سكان شنزن مع الحكومة، مع تصدر عمالقة التكنولوجيا مثل Alibaba و Tencent و Ping An Smart City لمحركات الابتكار في المدينة. وتمتلك شنزن Shenzhen الآن "عقلا رقميا" و"نظاما عصبيا مركزيا" يدمج تدفق البيانات الضخمة عبر جميع الوكالات الحكومية والشركات (Shenzhen 2019).

وقد نجحت مدينة شنزن Shenzhen في رقمنة معظم الشؤون الإدارية الحكومية خلال السنوات الأخيرة، فتطبيق الهاتف المحمول ""i-Shenzhen، على سبيل المثال، يستطيع معالجة أكثر من 8000 خدمة حكومية محلية، من دفع فواتير الخدمات العامة وغرامات المرور إلى إدارة مزايا الإسكان وحتى شراء يانصيب العملة الرقمية للبنك المركزي. هذا وتعمل شبكة Ping An لتنظيم الأغذية التي تعمل بالذكاء الاصطناعي على قصر فترة الموافقة على إصدار رخصة المطاعم إلى ما لا يزيد عن ساعة مقارنة بعدة أسابيع إذا تم معالجة الطلب خارج الشبكة. أما نظام المرور، فيقوم بتغيير إشارات المرور وفقا لظروف حركة المرور في الوقت الفعلي وبما يساعد على تقليل حدة الانبعاثات خلال فترات الانتظار وانتظام حركة الأعمال في حالات الطوارئ[18]. ويعكس الشكل (10-1) التالي، الهيكل الإداري والتنفيذي للمدينة، والذي يوضح أهمية كل من الإطار المؤسسي والتنظيمي، وآلية دعم العلاقات التشابكية بين الطبقات الثلاثة والتي يأتي في مقدمتها الحكومة والخدمات العامة والصناعات الذكية جنبا إلى جنب.

12. https://www.statista.com/statistics/1025207/china-gdp-of-shenzhen/
13. World Development Indicators https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/
14. https://www.globaltimes.cn/content/1140560.shtml
15. World Development Indicators https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/
16. https://www.weforum.org/agenda/2019/10/cities-in-2035/
17. https://www.hurun.net/en-US/Info/Detail?num=LWAS8B997XUP
18. https://news.cgtn.com/news/2021-04-06/Tides-of-change-Shenzhen-powers-China-s-smart-city-drive-ZeYdvZA94k/index.html

الشكل 10-1: الهيكل الإداري والتنفيذي للمدينة الذكية Shenzhen بالصين

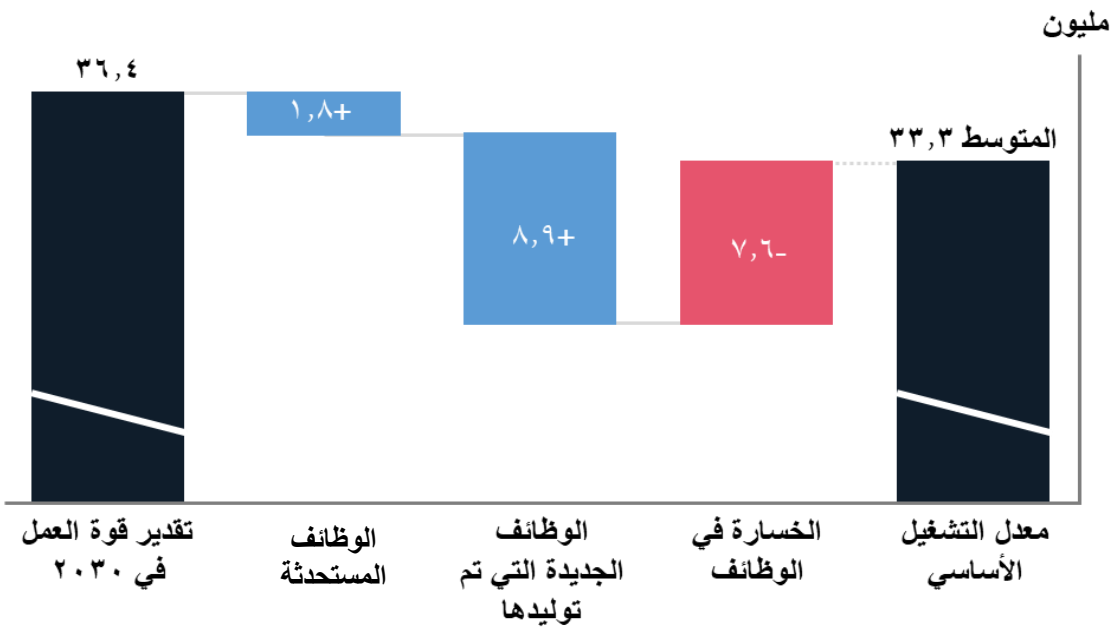


المصدر: (Hu, R. 2019).

2-6 تجربة تركيا

يُقدر عدد العاملين الأساسيين في تركيا لعام 2030 حوالي 33.3 مليون عامل. ومن المحتمل فقدان 7.6 مليون وظيفة مع تأثير الميكنة والتقنيات الرقمية، وتُقدر الوظائف الجديدة التي يمكن خلقها بنحو 8.9 مليون وظيفة جديدة بحلول عام 2030 لتحقيق مكاسب صافية قدرها 1.3 مليون وظيفة، (Mckinsey 2020) كما يتضح من الشكل (10-2) التالي.

الشكل 10-2: التغير في الطلب المتوقع على العمالة في تركيا نتيجة ميكنة الوظائف*، للفترة 2018-2030



المصدر: Mckinsey & Company, Future of Work: Turkey's Talent Transformation in the Digital Era
*مستوى ميكنة 20-25%.

استجابة لهذه التغيرات، أطلقت تركيا خطة قومية[19] تستهدف تطوير العملية التعليمية والتنسيق بين مهارات القوة العاملة والمتطلبات الجديدة لسوق العمل. وترتكز أهم محاور الخطة على مدخلات التعليم من معلمين، آليات وأساليب التعلم، المحتوى التعليمي، وأخيرا منظومة المتابعة والتقييم. وفيما يلي بعض المستهدفات الهامة للخطة.

6-2-1 الإطار المعلوماتي (تضمين المُكوّن التكنولوجي خلال منظومة التعليم والتدريب)

<u>رفع جودة المعلم</u>

- الارتقاء بمستوى الشهادة التعليمية التي لا بد أن يحصل عليها من يرغب في الالتحاق بكلية التربية من خلال برنامج متخصص بمهنة التدريس على مستوى الدراسات العليا في إطار التطوير المهني.
- ربط هذه البرامج بالتعاون، مع مؤسسات التعليم العالي، بالمجالات الملحة التي يحتاجها سوق العمل وتزويد المعلمين بمهارات القرن الحادي والعشرين.

<u>الإمكانات التعليمية</u>

- تبني الأساليب الرقمية والآليات التفاعلية في التدريس، من خلال تجارب محاكاة تطبيقية يصعب إجراؤها في البيئة العادية، ورسوم متحركة لتصور المفاهيم المجردة، وغيرها بما يتناسب مع المادة العلمية. ويهدف استخدام هذا المحتوى إلى مساعدة الطلاب على الوصول إلى المعلومات والمهارات وتنمية قدراتهم على التفكير.
- إجراء التقييمات من خلال تجارب الحياة اليومية أثناء عملية التعلم بدلا من الاعتماد على الاختبارات التقليدية، أسوة بالدول المتقدمة، وتهدف هذه الأساليب التعليمية إلى نقل عملية التعلم إلى ما وراء جدران الفصول الدراسية.

<u>المحتوى التعليمي</u>

- دمج مهارات البرمجة والتصميم ثلاثي الأبعاد والتصميم الإلكتروني ومهارات الإنتاج المرتبطة بتكنولوجيا المعلومات ضمن المناهج التعليمية وتطبيقها من خلال أنشطة تجمع الطلاب والمدرسين، وممثلين عن الحكومة والقطاع الخاص، وذلك سواء للطلاب المدرسيين أو الجامعيين في تخصصات التدريس.
- إدخال الموضوعات الخاصة بتقنيات التواصل عبر الإنترنت مثل الإنترنت الآمن، الأمن السيبراني (Cyber security)، التنمر الإلكتروني (Cyber Bullying)، وأمن البيانات (Data Security) ضمن برامج ومقررات التعليم الابتدائي.
- تطوير المناهج وفقا للكفاءات الجديدة التي تتطلبها الصناعة، وبما يتفق مع مناهج التحول الرقمي.
- تعزيز التعاون بين المدارس والمراكز العلمية ومراكز الثقافة والفنون والجامعات.
- تأهيل العمالة الفنية من خلال خلق فرص لهم في الخارج بما يلبي احتياجات قطاع التجارة الخارجية لتركيا.
- تطوير مناهج ومقررات لقياس المهارات الرقمية من الجيل الجديد والمهارات المعرفية المتقدمة (meta-cognitive) لمساعدة الطلاب على تحقيق النتائج المرجوة في الاختبارات الدولية، مثل برنامج تقييم الطلاب الدولي (PISA) وهو برنامج خاص بدول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية يستهدف تعزيز قدرات الطلاب (العقلية) والنظم التعليمية الدولية بشكل غير تقليدي ليختبر مدى اتساق مخرجات العملية التعليمية مع القدرة على اتخاذ القرارات وإدارة الحياة العملية[20].
- إنشاء مختبرات Design-Skill Labs لمساعدة الطلاب على استكشاف واكتساب المهارات الحياتية بما يتسق مع اهتماماتهم ومواهبهم وشخصياتهم.
- تنظيم ورش عمل تدريبية وجها لوجه لهيئة التدريس في مختلف المجالات خاصة في موضوعات مثل تطوير المشروعات متعددة الاختصاصات، التصميم ثلاثي الأبعاد والأجهزة الذكية.

6-2-2 إطار المتابعة والتقييم: قاعدة بيانات متماسكة وشاملة

- إنشاء حافظة إلكترونية على مستوى المراحل التعليمية تشمل ملفات للطلاب بداية من مرحلة الطفولة، تتضمن البيانات المتعلقة بكل طفل، بحيث يمكن رصد وتقييم تطور الأطفال من مرحلة الطفولة المبكرة حتى التعليم العالي في كافة المجالات.

19 Turkeys Education Vision 2023 .
20 يمكن الاطلاع على الرابط التالي للحصول على المزيد من التفاصيل حول آلية عمل البرنامج وأهدافه:
https://www.oecd.org/pisa/publications/pisa-2018-results.htm

- تصميم برامج تدريبية لأولياء الأمور حول دورهم في عملية قياس تقدم الطفل وتقييم مستواه إلكترونيا.
- إنشاء وحدات خاصة للقياس والتقويم في جميع المحافظات لرصد وتقييم المهارات الاجتماعية والتعليمية للأطفال.
- إجراء استبيان يستهدف متابعة إنجازات الطلاب، بحيث يتم تقييم سير المنظومة الجديدة من خلاله، وبناء على المخرجات الأكاديمية للطلاب دون استخدام أي درجات خاصة بالطالب.

3-6 تجربة الإمارات العربية المتحدة[21]

أطلقت دولة الإمارات العربية المتحدة استراتيجية قومية للتوظيف 2031، تتضمن برامجا خاصة لتنمية مهارات المستقبل، من أهمها برامج تعزيز وتوطين مهارات الذكاء الاصطناعي، والابتكار والتعلم الإلكتروني، وفيما يلي نبذة مختصرة عن كل منها:

6-3-1 الإطار المعلوماتي (المُكوّن التكنولوجي في منظومة التعليم والتدريب)

برنامج بكالوريوس الذكاء الاصطناعي وأطلقته الجامعة البريطانية في دبي بالشراكة مع الجامعات البريطانية لمنح شهادات مزدوجة، وذلك بهدف تزويد قطاع التعليم بالمهارات والكفاءات الجديدة لمواجهة تحديات سوق العمل والاقتصاد المعرفي.

البرنامج الوطني للذكاء الاصطناعي (BRAIN) ويتضمن مجموعة من مبادرات التعاون والشراكات في مجال الذكاء الاصطناعي. وتشمل هذه المبادرات؛ **برنامج الإمارات للتدريب على الذكاء الاصطناعي** لمدة عام واحد لموظفي حكومة دولة الإمارات. **مخيم الإمارات للذكاء الاصطناعي** لطلاب الثانوية العامة والجامعات بالشراكة مع القطاعين العام والخاص، ويهدف إلى توفير الدعم اللازم لتمكين الجيل القادم من تطوير حلول لمختلف التحديات المستقبلية.

منصة "ابتكر" منصة إلكترونية تفاعلية تعد الأولى من نوعها باللغة العربية للابتكار الحكومي، وتهدف إلى بناء جيل من المبتكرين العرب. وتستهدف المنصة الوصول إلى 30 مليون مشارك عالميا، وتتضمن عددا هائلا من المقررات والبرامج عبر الإنترنت، متاحة لجميع الناطقين باللغة العربية مجانا، وتمنح الدارسين شهادات معتمدة من المركز.

البرنامج الوطني للتدريب الميداني والعمل الصيفي "وجهني"، حيث أطلقته وزارة الموارد البشرية والتوطين بالشراكة مع وزارة التربية والتعليم والجامعات بهدف توعية الشباب بأهمية العمل في القطاع الخاص، وإرشادهم مهنيا وتوظيفهم بحسب احتياجات سوق العمل.

6-3-2 الإطار المؤسسي لعملية التطوير التكنولوجي

يأخذ الشكل المؤسسي للحكومة الإماراتية لعملية التطوير إطارا يجمع عددا من المراكز والبرامج الوطنية، وزارة مستقلة للذكاء الاصطناعي وعددا من الشراكات الأجنبية لتوطين التكنولوجيا ورفع مستوى مهارات الشباب وربطهم بسوق العمل سواء من حيث المهارات أو المستوى التعليمي، بل ويُدار بعض برامج التطوير من الشباب نفسهم. وتتمثل أهم أشكال الإدارة المؤسسية التي نطرحها في التجربة الإماراتية في البرامج التالية:

- البوابة الوطنية للتدريب وأُطلقت لتأهيل 18 ألف مواطن لسوق العمل خلال السنوات الثلاث المقبلة من خلال حزمة من البرامج التدريبية المتخصصة التي تطرحها البوابة لتمكين الشباب من الحصول على الوظائف وصقل مهاراتهم العملية، لا سيما في قطاعات اقتصادية استراتيجية مستهدفة تشمل خدمة المتعاملين، المبيعات والتجزئة، العقارات وإدارة الممتلكات وبرامج فنية في الهندسة الكهربائية والميكانيكية، وصيانة الطائرات وغيرها.

  وتتراوح مدة البرامج المقدمة بين 3 و6 أشهر، ويحصل من خلالها المتدرب على شهادة تدريب صادرة من مراكز التدريب المعتمدة في الوزارة. أيضا تستهدف البوابة الباحثين عن وظيفة من غير العاملين أو الراغبين بتغيير وظائفهم. ولا يوجد شرط أكاديمي أو خبرة سابقة للتسجيل في برامج التدريب المطروحة.
- المدرسة المهنية لشباب الإمارات - (EYPS) نموذج التعهيد الجماعي وتهدف إلى سدّ الفجوة بين التجربة الأكاديمية للشباب والاحتياجات العملية لسوق العمل، التي تشهد تغيرات متسارعة وسط تطور قطاعات مهنية، ووظائف مستجدة تحتاج إلى تأهيل عملي. وتقوم هذه المدرسة على نموذج التعهيد الجماعي للمدرّسين، مستعينة بمجموعة من الخبراء والمختصين والمهنيين لتقديم تجربة تعليمية تنفيذية وبأسلوب عملي للشباب.

21 https://u.ae/en/about-the-uae/strategies-initiatives-and-awards/federal-governments-strategies-and-plans/the-national-employment-strategy-2031

تُدار هذه المنظومة بالكامل من قبل الشباب تحت مظلة المؤسسة الاتحادية للشباب. وتركز المدرسة المهنية على الشباب من الفئة العمرية 15-35، وتستثمر وقتهم في التعليم المستمر، وإعدادهم لسوق العمل عبر مسارات عملية مهنية متقدمة في مختلف القطاعات.

- تعميم نموذج المدرسة الإماراتية في العام الدراسي 2018-2017 حيث قامت دولة الإمارات بتوحيد النظم والسياسات والمسارات التعليمية بين المدارس الحكومية في الدولة كافة. وتهدف المدرسة الإماراتية إلى دخول التعليم في الدولة مرحلة جديدة قائمة على الابتكار والإبداع والارتقاء بمستوى مهارات الطالب، فضلا عن إكسابه مهارات البرمجة والنمذجة، وتحقيق الترابط بين المهارات الفنية والعلمية والتكنولوجية.
- هاكاثون الإمارات تنظم حكومة الإمارات حدثا سنويا تحت عنوان "هاكاثون الإمارات" لتشجيع تحليل البيانات الذي يعد جزءا لا يتجزأ من المهارات الحالية والمستقبلية.
- صندوق تطوير قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، ويهدف إلى تحقيق تطورات سريعة وملموسة في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الدولة، وتعزيز الابتكار في مجالات البحوث الذكية وحضانة الشركات الناشئة. ويقدم الصندوق منحا دراسية للطلاب المتفوقين لتشجيع الدراسة في المجالات العلمية والتقنية.
- مهارات الإمارات وهي مبادرة من مركز أبوظبي للتعليم والتدريب الفني والمهني وتهدف إلى رفع مستوى الوعي بالمهن التي تعتمد على التعليم الفني والتدريب المهني بين الشباب. وتركز الأنشطة على تنظيم المسابقات، البرامج التدريبية والأنشطة الفنية المهنية على المستويات الإقليمية والدولية كما تنظم مسابقة المهارات الوطنية سنويا بهدف الارتقاء بمعايير الكفاءة في القطاعات الصناعية والتقنية والمهنية في دولة الإمارات نحو التميز المهني وذلك من خلال زيادة مستوى التنافسية بين الشباب الإماراتيين وقياس الأداء والكفاءة المهارية بالمقارنة مع المعايير العالمية. كما تعمل المبادرة على تعزيز الشمول المهاري من خلال استقطاب فئات عمرية مختلفة مثل مسابقات الصغار التي تفسح مجال المشاركة للمواطنين الصغار الذين تتراوح أعمارهم ما بين 9 و15 عاما، بالإضافة إلى فئات مجتمعية جديدة مثل مسابقات خاصة لأصحاب الهمم.

4-6 مقومات النجاح من واقع التجارب السابقة

- وجود خطة تنفيذية بتوجيه من الحكومة المركزية وبمساعدة المنظمات المدنية والإدارات التعليمية.
- إشراك الشباب في الإدارة المؤسسية لعملية التطوير التكنولوجي.
- البدء بإدراج المهارات الحديثة في مؤسسات التعليم العالي أولا وخاصة في تخصصات التربية والتعليم ثم المراحل الأساسية من التعليم.
- إنشاء شراكات أجنبية مع أكثر من دولة فيما يتعلق بتوطين المهارات الحديثة.
- الانتقال بمستوى التعليم الفني إلى المستويات الدولية بما يخدم التجارة الخارجية.
- وجود قاعدة بيانات قوية وشاملة وموحدة على مستوى المراحل التعليمية منذ الصغر.
- وحدات تقييم بصفة دورية للمنظومة ككل.
- تحقيق مستوى متكافئ من الفرص بين المناطق التعليمية.

الجدول 10-3: أبرز مقومات النجاح وأهميتها من واقع التجارب السابق عرضها

مقومات النجاح	الأهمية
تصميم إطار مؤسسي متماسك	• تتدرج المهام من أعلى إلى أسفل في إطار مؤسسي مركزي، موحد وشامل. • يتم وضع الخطة التنفيذية بتوجيه من الحكومة المركزية، وكذا السياسات الخاصة بكل منطقة وتوجيه التمويل اللازم وفقا لخطة التطوير، وتُنفذ من خلال الإدارات التعليمية بمساعدة المنظمات المدنية. • لا تتغير خطة التطوير بتغير المسؤولين. • تكوين كيانات بعينها مسؤولة عن التطوير، على غرار وزارة الذكاء الاصطناعي في الإمارات العربية المتحدة.
توطين المهارات الحديثة	• شراكات أجنبية مع أكثر من دولة، بغرض تكوين قاعدة قوية يتم البناء عليها فيما بعد، فلا تكون الدولة اعتمادية دائما على الغير وفي المؤخرة. • الانتقال بمستوى التعليم الفني إلى المستويات الدولية بما يخدم التجارة الخارجية.

مقومات النجاح	الأهمية
إعطاء الأولوية لتخصصات التدريس بالتعليم العالي	• البدء بإدراج المهارات الحديثة في مؤسسات التعليم العالي أولا وخاصة في تخصصات التربية ثم المراحل الأساسية من التعليم لتعزيز قدرات المعلم أولا بحيث يستطيع نقل ما تعلمه من مهارات للطلاب في المرحلة التالية.
تطوير المحتوى التعليمي	• دمج المهارات الجديدة التي يطلبها سوق العمل والمرتبطة بتكنولوجيا المعلومات ضمن المناهج التعليمية وتطبيقها في إطار يجمع الحكومة والقطاع الخاص والمدرسين معا، لإشراك القطاعات المشغلة (الحكومي والخاص) والمعلم في عملية التطوير بهدف التوفيق بين العرض والطلب، والتنسيق بين مخرجات العملية التعليمية وسوق العمل. • إجراء التقييمات من خلال تجارب الحياة اليومية أثناء عملية التعلم بدلا من الاعتماد على الاختبارات التقليدية، أسوة بالدول المتقدمة، لمساعدة الطلاب على تعزيز قدراتهم (العقلية) واستكشاف واكتساب المهارات الحياتية بما يتسق مع اهتماماتهم ومواهبهم وشخصياتهم. حيث تهدف هذه الأساليب التعليمية إلى نقل عملية التعلم إلى ما وراء جدران الفصول الدراسية.
بناء منظومة شاملة للمتابعة والتقييم	• قاعدة بيانات إلكترونية قوية وشاملة وموحدة على مستوى المراحل التعليمية منذ الصغر. • وحدات متابعة وتقييم بصفة دورية للمنظومة ككل.
تعميم النظام التعليمي	تحقيق مستوى متكافئ من الفرص بين المناطق التعليمية على مستوى الدولة

المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

سابعا: أين مصر من التأقلم مع الواقع الجديد لسوق العمل

يتضح من التجارب السابق عرضها للدول الثلاثة أن جاهزية الدولة ترتكز بشكل أساسي على وضع منظومتي التعليم والعمل ومدى اتساق العلاقة بينهما، ودرجة المرونة والديناميكية التي تسمح بامتصاص التغيرات سريعا، ويرتبط ذلك بشكل أساسي بثلاثة أركان هي الإطار المؤسسي، الإطار المعلوماتي، والقاعدة التكنولوجية. وفيما يلي نظرة سريعة على سوق العمل المصري، وتحليل لموقف مصر من مقومات النجاح السابق طرحها:

7-1 نظرة سريعة على سوق العمل المصري

يتسم سوق العمل المصري بعدد من الاختلالات الهيكلية التي تجعله هشا في مواجهة الأزمات وتمنحه من الجمود ما يجعل عملية التكيف واستيعاب التغييرات العالمية عملية شاقة وتحتاج إلى مجهود مضاعف. فقد شهدت الفترات السابقة على مدار العقود الثلاثة الماضية خللا واضحا في ديناميكية سوق العمل يتمثل في:

أ. تزامن وجود فائض في العرض وفي الطلب في نفس الوقت (Excess Demand and Supply) مما يعكس الضعف الهيكلي الشديد لآلية سوق العمل وعدم اتساق مخرجات التعليم مع متطلباته وتحميله طاقات عاملة سنويا بما يفوق طاقته الاستيعابية.

ب. ضعف الأطر المؤسسية والتشريعية الحاكمة لسوق العمل وعدم استجابتها للتحديات الهيكلية التي طرأت على سوق العمل المصري نتيجة التغيرات المحلية، الإقليمية والعالمية. **وينعكس ذلك بوضوح في خصائص سوق العمل المصري حيث:**

- ترتفع معدلات البطالة بين المتعلمين، وبشكل خاص خريجي التعليم الجامعي فتصل بينهم إلى أكثر من ضعفها بين أصحاب المؤهل المتوسط الفني، بينما تقل كثيرا بين الأميين! كذلك بين الشباب فتصل إلى حوالي 20% وما يعادل 5 أضعاف البطالة في الفئة العمرية (40-49). أما بالنسبة للإناث، فتصل فجوة البطالة بين الذكور والإناث إلى نحو 10%، أي أنها تعادل نحو مرتين وربع بين الإناث مقارنة بالذكور (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء 2020).
- وضع المرأة في سوق العمل المصري متدني بشكل ملحوظ من حيث تكافؤ الفرص، فإلى جانب ارتفاع نسبة التعطل بين النساء، تتراجع مساهمتهن في سوق العمل بشكل كبير، وتعانين من فارق ملحوظ في الأجور مقارنة بالرجال بالرغم من تساوي متوسط ساعات العمل بينهم في العديد من الأنشطة الاقتصادية، فضلا عن عمل النسبة الأكبر منهن بالقطاع غير الرسمي (53.2% من إجمالي المشتغلات في مصر في 2018)، ومحدودية دور المرأة بشكل عام في عملية صنع القرار أو شغل المناصب الإدارية [22].
- معدلات البطالة بالمناطق الحضرية تفوق تلك السائدة بالمناطق الريفية بنحو مرتين ونصف برغم تركز الأنشطة الصناعية بالمناطق الحضرية (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء 2020).

22 لمزيد من التفاصيل حول وضع المرأة المصرية في سوق العمل، يمكن الاطلاع على تقرير "رأي في أزمة"، المرأة المصرية، العدد21.

ومن ثم توضح هذه المؤشرات وضعا معكوسا بالنسبة للأوضاع الطبيعية التي يحصل فيها المتعلمون من الشباب على فرص عمل أفضل في الحضر مقارنة بالريف، مع ارتفاع فجوة النوع بشكل ملفت (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء 2020).

ويظهر التأثير السلبي لضعف منظومتي التعليم والعمل على فرص مصر المستقبلية في الأجيال القادمة بشكل مضاعف، حيث يعكس طبيعة الحلقة المفرغة التي يدور طلاب التعليم والخريجين، خاصة الحكومي، في محيطها[23]. والتي يوضحها الشكل (10-3).

7-2 المنظومة المصرية ومقومات النجاح

ولإلقاء نظرة أعمق على قدرة سوق العمل المصري على التأقلم مع التغيرات العالمية والأنماط الجديدة للتشغيل، يعرض الجدول (10-4) التالي أين مصر من مقومات النجاح الخاصة بالتجارب السابقة من حيث الأركان الثلاثة: الإطار المؤسسي، الإطار المعلوماتي وإطار المتابعة والتقييم، وما هو المطلوب إجراؤه للتكيف مع الواقع الجديد[24].

الشكل 10-3: الحلقة المفرغة الناتجة عن ضعف منظومتي التعليم والعمل

المصدر: إعداد المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

23 لمزيد من التفاصيل حول ديناميكيات سوق العمل المصري وتحليل التشوهات الهيكلية التي يعاني منها، يمكن الاطّلاع على تقرير "رأي في أزمة: أثر جائحة كوفيد-19 على سوق العمل المصري"، الذي أعدّه المركز المصري للدراسات الاقتصادية أثناء مواجهة صدمات العرض والطلب لتداعيات جائحة كوفيد-19 على سوق العمل المصري.

24 في تقرير حديث- غير منشور (يوليو 2020)- تحت عنوان "الثورة الصناعية الرابعة، الذكاء الاصطناعي ومستقبل العمل في مصر"، قامت منظمة العمل الدولية بالتعاون مع الجامعة الأمريكية بالقاهرة-النهوض ببرنامج العمل اللائق في شمال أفريقيا -ADWA بتحليل استجابة سوق العمل المصري لجائحة كوفيد-19 وقدرته على الميكنة على المستوى القطاعي.

الجدول 10-4: أين مصر من مقومات النجاح والمطلوب إجراؤه للتعامل مع الواقع الجديد لسوق العمل

مقومات النجاح	موقف مصر	المطلوب
إطار مؤسسي متماسك وفعال		
أولا: تصميم سليم يضمن الحوكمة السليمة لخطة التطوير	• كيان ضخم ومفتت بين العديد من الهيئات والجهات ذات التخصصات المختلفة، تتضمن وزارة التربية والتعليم والتعليم الفني، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وزارة القوة العاملة، وأيضا وزارتي التخطيط والتنمية الاقتصادية والمالية، حيث تتوليا معا تحديد مخصصات تمويل التعليم، وزارة التجارة والصناعة فيما يتعلق بشئون التدريب المهني، إضافة إلى عدد مهول من المجالس، الهيئات والمشروعات التي يغيب التنسيق بين بعضها البعض، فضلا عن أن بعضها لا يُخاطَب بالتشريعات المختصة. • تضع كل وزارة استراتيجية خاصة بها في إطار اختصاصها، وبالتالي نخرج بعدد ليس قليل من استراتيجيات التنمية من عدة وزارات والتي تتضارب فيما بينها. كذلك الحال بالنسبة للخطط القطاعية للتنمية، مع العلم أنها غير ملزِمة بمعنى أنها قد تتغير بتغير الوزير المسئول رغم إدراجها ضمن الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة ككل. • ترتبط محاولات التطوير بلجان متفرقة ولا تجتمع بشكل دوري وتتمركز داخل الوزارات نفسها، فلا يوجد قواعد محددة أو معايير للتطوير. على سبيل المثال، في التعليم الجامعي ليس هناك منظومة موحدة للتطوير على مستوى الجامعات وإنما يُترك لكل جامعة (وفي بعض الأحيان لكل كلية) حرية القرار. • الإطار المؤسسي متقادم بشكل عام وغير محدث بالمؤهلات الجديدة والخبرات المطلوبة	• تكامل الإطار المؤسسي للمنظومة ككل (التعليم والعمل والتطوير التكنولوجي) والتي لم تعد منفصلة كالسابق وهو ما أدركته الدول التي استطاعت التأقلم مع التطورات الجديدة وتحقيق التكامل بينهم كما ذكر في تجارب الدول السابقة. • تصحيح آلية عمل الإطار المؤسسي الحاكم بحيث تتدرج التوجهات بصورة مركزية في الفكر ولا مركزية في التنفيذ، وبحيث تنبثق عن تصور ورؤية موحدة على مستوى الجمهورية من أعلى إلى أسفل، ولا تتغير بتغير الوزير المختص. • التنسيق بين الجهات المسؤولة المختلفة وتحديد الاختصاصات والأدوار بحيث تكون جهة واحدة مسؤولة عن القطاع بأكمله منعا لتضارب الاختصاصات وتشتت خطط التطوير وعدم استدامتها، وبحيث يضمن ذلك الاتساق بين سياسات الجهات المختلفة التي تحقق نفس الهدف[25]. • يجب أن تكون قدرات الإطار المؤسسي مُؤهَّلة للتعامل مع الخلفية الجديدة، بعيدا عن الهياكل والخبرات القديمة التي لم تعد تتفق مع تطورات العصر الحالي.
ثانيا: خطة تنفيذية موحدة وشاملة في أهدافها ومتنوعة في إطارها الزمني	• اختلاف وتعدد وعدم اتساق الأطر الزمنية والفنية للوزارات المختصة كالتعليم والعمل والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، مما يترتب عليه تداخل وعدم وضوح في الأولويات؛ فكل منهم يقوم بصياغة استراتيجية تطوير خاصة به بمدى زمني مختلف دون التنسيق فيما بينهم، ومن ثم يغيب البعد القطاعي للخطط فلا تأخذ في الاعتبار الفروق بين القطاعات، والمهارات المطلوبة لكل منها.	• اتساق الإطار الزمني وفقا للأدوار والأولويات، من خلال وضع إطار متنوع لمواكبة التغيرات العالمية (فوري- متوسط- طويل) وفقا لدرجة احتياج كل قطاع على حده، وكل نشاط داخل كل قطاع، بمعنى إعطاء أولوية للتغييرات الفورية المطلوب إجرائها على المدى القصير لتعويض التدرج في خسارة الوظائف، ثم التدرج بخطة العمل وفقا لطبيعة القطاع ودرجة تعقيده والأثر المتوقع تحقيقه (على سبيل المثال البدء فوريا في خطوات إصلاح منظومة التعليم والتدريب استعدادا للتأقلم في المدى البعيد)، ولكن مع مراعاة إعطاء نفس درجة الأهمية لكافة الإجراءات المرحلية.
ثالثا: خطط تمويلية متّسقة ومستدامة	• القرار النهائي في تحديد مخصصات تمويل خطة تطوير التعليم في يد وزارتي التخطيط والتنمية الاقتصادية والمالية، وليس وزارة التعليم أو التعليم العالي. وإن احتاجت الوزارة المزيد من التمويل للتطوير تعتمد على مصادر ذاتية أخرى! • موازنة التعليم بصفة عامة تمثل نسبة ضئيلة للغاية من الناتج المحلي الإجمالي لا تتخطى 2.7%، وتقل أيضا عن النسبة المقررة في الدستور المصري، وبالتالي لا تفي بتحقيق التطوير المنشود. ومعظمها موجه للأجور وليس للتطوير (نحو 74% منها يُخصص للأجور والمرتبات (المتدنية بالأساس)).	• قرار أعلى على مستوى الجمهورية بتخصيص نسبة معينة تتفق مع رؤية التطوير الموحدة وبالتنسيق مع الوزارات المختصة، وهو ما قامت به الصين لضمان استدامة تنفيذ الخطة في الأجلين القصير والطويل. مع تحديد بعد زمني واضح للخطط التمويلية يتسق مع الإطار الزمني المتنوع للخطط التنفيذية.

25 على سبيل المثال فرض ضريبة تصل لـ 14% على عمليات التجارة الإلكترونية يتعارض مع الهدف العام بتشجيع التحول الرقمي.

مقومات النجاح	موقف مصر	المطلوب
رابعا: منظومة متكاملة لتطوير المعلم	• منظومة تطوير المعلم ضعيفة للغاية، وغير مأخوذة في الحسبان عند اختيار أنظمة تعليمية جديدة على سبيل التطوير. • المناهج التعليمية بكليات التربية قديمة ولا تتفق مع الاحتياجات الجديدة للمنظومة التعليمية سواء من حيث المضمون أو آليات التدريس. • النظرة الدونية لكليات التربية وعدم الاهتمام بها بعدم وضعها ضمن كليات القمة، الأمر الذي ينعكس أيضا على الوضع الاجتماعي (من مرتب وترقي وظيفي) للمعلم بعد التخرج، مقارنة بمهن أخرى تقل أهميتها كثيرا ويتقاضى ممتهنها مرتبات مرتفعة (هرم مقلوب للأجور)، دون أن تعكس مستوى التعليم أو الخبرات والثقافة وغيرها من محددات الأجور.	• تطوير مناهج التعليم الجامعي في كليات التدريس (كليات التربية) وإدراج مهارات التكنولوجيا الحديثة بها، بما يتلاءم مع احتياجات المنظومة التعليمية للأجيال الجديدة. • رفع المستوى الاجتماعي للمعلم من حيث الأجور والامتيازات، إلى مستويات مقاربة من المهن الأقل أهمية والتي تتمتع بأجور مرتفعة، أسوة بالدول المتقدمة التي تكرم المعلم وتنسب له الأجر الأعلى اعترافا بحقه، ودوره في تعليم الأجيال الجديدة، مثل ألمانيا والتي لا تقبل أن تساوي بين أجور باقي المهن وأجور من علموهم. • الاستفادة من التجربة التركية فيما يتعلق بديناميكية منظومة التطوير، بحيث قامت بتعليم الطلاب والمعلمين معا عند تعلم المهارات الجديدة التي ظهرت حديثا.
	البعد المعلوماتي	
أولا: توطين مستدام للمهارات الحديثة	• هناك بعض المشروعات الناجحة المحدودة التي تهتم بتوطين المهارات مثل مبارك كول ولكنها تعاني من عدم الاستدامة نظرا لـ: 1. ضعف آليات التمويل، حيث تعتمد على تمويل الجهات المانحة وليس تمويل حكومي بنسب محددة ضمن خطة التطوير. 2. غير معمّمة حيث تتم على مجموعات معينة في بعض المدارس وليس على مستوى الجمهورية. 3. غير مخاطبة بالتشريعات المختصة بالعملية التعليمية كباقي المسارات التعليمية. 4. غير ملزمة للقطاع الخاص كما يحدث في الدول المتقدمة الناجحة.	• توطين المهارات الحديثة من خلال شراكات مستدامة تؤسسها الحكومة المركزية مع الدول المتقدمة بشكل يضمن استدامتها. • توسيع نطاق الاستفادة من هذه الشراكات في تدريب المدرب (Training Of Trainers)، لضمان استدامة العملية بحيث يتم توظيفهم في المشروعات اللاحقة على نطاق أكبر وهكذا. • إشراك القطاع الخاص في عملية التطوير وأساليب التدريب وتقييم الأداء خاصة في مسارات التعليم الفني، ويمكن أن يتم ذلك من خلال تطبيق فكرة المناطق الصناعية أو الIndustrial Park التي تجمع المصنع، المدرسة الفنية أو الكلية التكنولوجية والسوق في مكان واحد. • الارتقاء بمنظومة التعليم الفني من خلال خلق مسار مساو للتعليم الثانوي العام، وفتح فرص لهم في الخارج.
ثانيا: تطوير شامل ومُحدّث للمحتوى التعليمي	• ضعف المناهج التعليمية بالمراحل الأساسية وافتقارها إلى المكون الإلكتروني، خاصة في المدارس الحكومية. • عدم فاعلية منظومة تقييم الطلاب عن أدائهم الدراسي سواء خلال المراحل الأساسية (وإن كانت تشهد حاليا بعض التطوير)، أو في مرحلة التخرج من المرحلة الثانوية وتنسيق الالتحاق بالجامعات والتي يتوقف عليها مستقبل الطلاب بسوق العمل. ويظهر ذلك بوضوح في ارتفاع البطالة بين المتعلمين بشكل أساسي وبخاصة خريجي التعليم الجامعي.	• تزويد مناهج التعليم الأساسي بأساسيات التعلم الإلكتروني والإنترنت والتدريب على المهارات الحديثة. • تعديل أساليب التقييم للطلاب في المراحل التعليمية المختلفة بالاستعانة بالاختبارات الدولية التي تعتمد على القدرات العقلية للطالب. • يمكن إدخال أولويات احتياجات القطاع الخاص من المهارات ضمن التكليفات والمشروعات التطبيقية بالكليات العملية مثل الهندسة والحاسب الآلي وغيرها.
ثالثا: تعميم النظام التعليمي	• فروق شاسعة سواء بين المناطق التعليمية أو أنواع التعليم في حد ذاته. وهو ما ينعكس بوضوح في معدلات البطالة المرتفعة وانتشار القطاع غير الرسمي بسوق العمل. • تختلف جودة التعليم بين المناطق الجغرافية كما وكيفا، بين المناطق الحضرية والريفية بحيث تواجه الأخيرة (والتي تعاني أغلبها من معدل فقر مرتفع) ضعف شديد في الإمكانات بداية من إتاحة المدارس، الأدوات والوسائل التعليمية، شبكات الإنترنت وغيرها، إلى جودة المعلمين وتوافر الكتب المدرسية ووسائل النقل وغيرها. • ثمة تفاوتات كبيرة بين أنظمة التعليم بين حكومي، خاص ودولي، من حيث جودة التعليم مما يخلق طبقات تعليمية بسوق العمل بعد التخرج، ومنظومة موازية للتعليم يستفيد منها الأغنياء فقط، ويُضعف من جودة التعليم الحكومي في المقابل والذي يلتحق به العدد الأكبر من الشباب.	• تعميم النظام التعليمي على مستوى الجمهورية بشكل تدريجي لضمان تكافؤ الفرص بين الحضر والريف وضمان مستوى موحد للخريجين. • توحيد المناهج التعليمية، ودمج منظومات التعليم الجديدة الموازية داخل الإطار الرسمي للتعليم بحيث يحصل كافة الطلاب على نفس الخدمة التعليمية.

مقومات النجاح	موقف مصر	المطلوب
البعد الخاص بمنظومة المتابعة والتقييم		
أولا: قاعدة بيانات موحدة وشاملة سواء على مستوى المراحل التعليمية وربطها ببيانات سوق العمل	• لا توجد قاعدة بيانات موحدة، شاملة ومُحدثة للمراحل التعليمية أو لسوق العمل.	• بناء قاعدة بيانات قوية، موحدة وشاملة ومحدثة بحيث يتم استخدامها في تقييم الطلاب ومتابعة تقييم أداء المنظومة التعليمية ككل حتى بعد الالتحاق بسوق العمل. كما يمكن استخدامها في التنسيق بين العرض والطلب على العمل.
ثانيا: منظومة شاملة للمتابعة والتقييم على مستوى الجمهورية	• لا يوجد منظومة للمتابعة والتقييم لأهداف خطط التطوير على مستوى الوزارات المختصة. وإنما تُنفذ مشروعات ومقترحات التطوير بقرار من الوزراء المختصين دون متابعة مما يؤدي إلى اكتشاف مواطن الضعف في مراحل متأخرة من التنفيذ.	• إنشاء وحدات خاصة للمتابعة والتقييم تصب في منظومة موحدة على مستوى الجمهورية بصفة دورية بحيث يمكن التعديل وفقا لنتائج التقييم والتعرف سريعا على أسباب التأخر أو المشكلات الفنية خلال التنفيذ، لتقليل التكاليف وضمان استدامة خطط التطوير. على أن يتم ذلك إلكترونيا بحيث يتم ربطها بقاعدة البيانات السابقة على غرار التجربة التركية.
ثالثا: آلية تقييم موضوعية تتحقق خلالها الحوكمة السليمة	• تقوم الوزارة المسئولة بتقييم أدائها بنفسها من خلال مؤشرات الأداء التي قامت بوضعها في بداية الخطة!	• أن يقوم متلقي الخدمة التعليمية بالتقييم وليس مقدمها (القطاع الخاص وأولياء الأمور)، ويمكن الاستفادة من التجربة التركية في هذا الصدد حيث قامت بدمج أولياء الأمور ضمن منظومة التقييم والسماح لهم بالدخول لقاعدة البيانات والتواصل مع المنظومة، وتعليمهم كيفية القيام بذلك إن تطلب الأمر. • وضع مؤشرات لقياس الأداء واضحة وتتسق مع الإطار الزمني والتنفيذي، بحيث تتم عملية التقييم بشكل دوري ومرحلي من خلال تحديد مدى يتم قياس الإنجاز من خلاله بدرجات متفاوتة (مثلا: أعلى من المستهدف، المستهدف، أقل من المستهدف) بحيث يكون هناك قابلية للمحاسبة والتعديل طوال فترة التنفيذ.

قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية

الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء. 2020. *النشرة السنوية لبحث القوى العاملة 2020*. القاهرة، مصر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.

المركز المصري للدراسات الاقتصادية. 2019. على أعتاب التغيير: التجارة والتنمية في عصر المعلومات، سلسلة المحاضرات المتميزة. القاهرة، مصر: المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

المنتدى الاقتصادي العالمي. 2020. *تقرير مستقبل العمل 2020*. جينيف، سويسرا: المنتدى الاقتصادي العالمي.

المراجع باللغة الإنجليزية

El Baradei, M. 2003. The Private Rate of Return to Education, Educational Inequalities and Poverty in Egypt. Research Papers Series. Economics Department, Faculty of Economics and Political Science. Cairo, Egypt: Cairo University.

Hu, R. 2019. The state of smart cities in China: The case of Shenzhen. *Energies*, *12*(22), 4375. ResearchGate.

Servoz, M. 2019. The Future of Work? Work of the Future! On how artificial intelligence, robotics and automation are transforming jobs and the economy in Europe. Brussels, Belgium: European Commission.

11. ريادة الأعمال بين الماضي والمستقبل

عدلي توما وماري أديب

يقول تشارلز داروين: "ليس أقوى الكائنات هو ذلك الذي يبقى صامدا على قيد الحياة، أو الأكثر ذكاءً، ولكنه الأكثر قدرة على التكيف مع التغيرات".

ونحن نشق طريقنا في عام 2021، توصلنا إلى نتيجة مفادها أن التغيرات التي شهدها العالم في العام الماضي (2020) لم تكن تغيرات مؤقتة، وإنما هي بداية لعصر جديد، ليس فقط من المنظور الاقتصادي ولكن للبشرية ككل. ومثل هذه التغيرات الجذرية والتحولات التاريخية ليست بجديدة، وإنما هي ضرورة للتطور. إلا أن هذه التحولات النموذجية (paradigm shifts) لا يمكن أن يقودها سوى محفزات التغيير.

وعادة ما تكون محفزات التغيير هي الأبطال الخارقون في عصرهم، هم الفاعلون وليس الحالمون. هم الأكثر جرأة ورغبة في مواجهة الصعاب من أجل بناء مستقبل أكثر أمانا وإشراقا للجميع. وعلى مر التاريخ، أثبت رواد الأعمال أنهم هم هؤلاء الأبطال الخارقون بابتكاراتهم وسرعة حركتهم وفهمهم، وتفانيهم ومثابراتهم على تحقيق النجاح. إنهم بمثابة المحفزات التي تقود وتنفذ التغيير، ويمهدون الطريق للباقين.

لقد لعب رواد الأعمال أو "الأبطال الخارقون"، كما يُشار إليهم في هذا الفصل، دورا محوريا لا يمكن إنكاره بعدما بدأت كارثة جائحة كوفيد 19 في ضرب الاقتصادات حول العالم خلال النصف الأول من عام 2020. وحول العالم بأجمعه عينيه تجاههم متطلعا إلى أفكارهم الخلاقة للكشف عن تكنولوجيا جديدة واستخدام أحدث اتجاهات التحول الرقمي لمواجهة التحديات الجديدة التي لم يكن أحد مستعدا لها.

وكما هو متوقع، عندما هزت الأزمة العالم كان رواد الأعمال هم من لديهم الجاهزية لاقتناصها.

وفي ظل مساهمات الأبطال الخارقين المهمة، ليس فقط خلال الأزمة ولكن بوجه عام، نحو تشكيل اقتصاد العالم وإعادة تعريف عالم الأعمال باستخدام التكنولوجيا والابتكار، أصبح من الضروري تمكين ودعم كل منهم لمساعدتهم على بناء مستقبل أفضل والبقاء دائما على استعداد لمواجهة الأزمة القادمة.

ولكن قبل البدء في رحلة دعم هؤلاء الأبطال من خلال الكشف عن المشكلات التي تواجه ريادة الأعمال، والتطور المحتوم الذي يجب أن يمروا به لبناء شركات ناشئة قوية وناجحة ولديها القدرة على الاستمرار، يلقي الجزء التالي نظرة سريعة على تاريخ ريادة الأعمال وكيف بدأت والدور المهم الذي لعبته على مر السنين.

التطور بالأمس

في البداية، من هو رائد الأعمال وكيف ظهر هذا المصطلح؟ يمكن تعريف رائد الأعمال بأنه ذلك الشخص الذي بدأ بالقليل، ويقوم بتنظيم وإدارة شركة جديدة والمخاطر المرتبطة بها (Price 2011) وقد يكون رائد الأعمال صاحب عمل تجاري، أو مبتكر أو مسؤول تنفيذي يبدأ مشروعات جديدة، أو يستحدث منتجات جديدة أو يتوسع في خطوط الأعمال التجارية.

وكلمة ومفهوم "رائد الأعمال" مشتقة في الأصل من الكلمة الفرنسية (entreprendre) وتعني ذلك الذي يتولى أمرا ما. وقد ظهرت الكلمة لأول مرة كمفهوم اقتصادي على يد باحث النظريات، ريتشارد كانتيلون، في دراسة نشرها عام 1775 بعنوان "الطبيعة العامة للتجارة"، والتي وضع فيها التصورات الأولى لنموذج رائد الأعمال بما يشبه التجار والمزارعين وأصحاب الحرف في القرنين السابع عشر والثامن عشر (Price 2011).

ولكن كان أول باحث نظريات يتطرق إلى المفهوم الحديث لريادة الأعمال ودور رأسمالية ريادة الأعمال في المجتمع هو الاقتصادي النمساوي-الأمريكي، جوزيف ألوا شامبتر؛ والذي ناقش في كتابه "نظرية التطور الاقتصادي" فكرة أن رواد الأعمال يختلفون عن رجال الأعمال الآخرين من حيث الابتكار والإبداع. وصور نشاط ريادة الأعمال بأنه إنشاء "تجمعات عنقودية من الابتكار" تؤدي إلى صعود دوائر الأعمال التجارية لأنها تخلق موجات ضخمة واسعة التأثير. ويقول شامبتر إنه بدلا من اختراع أشياء جديدة فقط، يجد رواد الأعمال طرقا لاستغلال وإعادة هيكلة المخترعات القائمة بالفعل، وهي العملية التي وصفها بأنها "التدمير الخلاق" (Price 2011).

وبينما ترتبط أصول المنشآت الحديثة في أغلب الأحيان بالثورة الصناعية، هناك دلائل كثيرة على ظهور أنشطة ريادية بمفهومها الحديث في فترات سابقة، على النحو التالي:

ظهرت أول حالة ريادة أعمال في تاريخ البشرية في غينيا الجديدة 17000 عام قبل الميلاد، عندما بدأ السكان المحليون في استخراج حجر السبج

(obsidian) واستخدامه في صنع رؤوس السهام لمبادلتها بسلع أخرى مطلوبة (Allis). وأدى مثل هذا المشروع والمشروعات الأخرى التي لا حصر لها القائمة على أساس المقايضة إلى خلق الاقتصادات الأولى المعروفة للإنسان، ومهدت لتطور وتبادل المعرفة الإنسانية.

وجاء أول تحول كبير في ريادة الأعمال مع الثورة الزراعية منذ 12000 عام؛ حيث بدأ الإنسان الزراعة وتربية الحيوانات والاستقرار لفترات طويلة من أجل تربية الحيوانات المستأنسة (Hur 2019)، وهو ما شكل تحولا أساسيا في التاريخ الإنساني؛ فبدأت القرى والمدن في الظهور بالقرب من الأراضي الخصبة، ولم يعد الإنسان بحاجة للصيد وجمع النباتات لتوفير قوت يومه، وبدأ بدلا من ذلك في التخصص في مجالات مختلفة مثل الصيد، وجمع النباتات، والطبخ، والبناء، وصنع الملابس (Hur 2019)، وهكذا كان رواد الأعمال الأوائل في الحضارة الإنسانية.

وأتاح توافر مصادر يعتمد عليها للغذاء وتخصص العمل للإنسان بناء مستوطنات ومساكن دائمة حولها مؤسسات اجتماعية كالمراكز الدينية والأسواق، كما ظهرت المحاكم، مما أتاح المزيد من فرص العمل التجاري لرواد الأعمال. وظهرت مجالات تخصص جديدة مثل صناعة الفخار والنجارة والبناء وكان رواد الأعمال دائما في مقدمة الابتكار (Hur 2019).

ومع نمو المدن والأسواق وحجم التجارة، اُخترعت الصيرفة، وساد منظور العمل التجاري ككيان غير شخصي منفصلا عن مالكه (Allis). وبدأ رواد الأعمال الأوائل، تجار ومكتشفون، في تكوين رأس المال والمخاطرة وتحفيز النمو الاقتصادي الذي صاحب بدايات الاقتصاد العالمي اليوم.

وخلال الفترة ما بين منتصف القرنين الثالث عشر والسادس عشر، اشتركت على نطاق واسع المؤسسات الدينية والتجار وأعضاء المؤسسات الاجتماعية-السياسية مثل البلاط الملكي في أنشطة أظهرت سمات ريادة الأعمال من المخاطرة والحكم القائم على حقائق (evidence-based)، والابتكار (Casson & Casson 2014). وفي القرن الخامس عشر بدأت طفرة السكان العالمية، وهو ما عزز اتصال الأسواق بريادة الأعمال. ومع تزايد احتياجات أصحاب الأعمال الصغيرة أصبحت الصيرفة نظاما معقدا ومتكاملا. كما نما نظام النقابات مما أتاح للحرفيين المهرة ورواد الأعمال طرقا لتنظيم أعمالهم وجودتها وبناء سمعة مهنية لهم في قارات بأكملها (Hur 2019). وخلال هذه الفترة، كان بمقدور رواد الأعمال استيراد المواد وتحويلها إلى منتجات مبتكرة ثم بيعها على نطاق غير مسبوق. واستمرت ريادة الأعمال كحجر الأساس في تطوير الحضارات البشرية والمشروعات على مر السنين، رغم تعرضها لممارسات ومعتقدات اجتماعية وقوانين عرضت تقدمها للخطر. ولا يزال رواد الأعمال يتقدمون ويتغلبون على المشكلات والمصاعب التي يواجهونها، ويبتكرون للحصول على ما يريدونه وتنفيذه. وهم لم يقوموا فقط بتحسين المستويات المعيشية وتكوين الثروات، ولكنهم أيضا قادوا التغير الاجتماعي والاقتصادي من خلال الابتكار.

تشكيل وبناء الغد

لتكن مثل الجمل لا مثل وحيد القرن!

بعد تحليل عميق وشامل لمنظومة ريادة الأعمال والاتجاهات العالمية خلال عام 2020 والتي استمرت في عام 2021، يمكن القول بأن الشركات الناشئة الوحيدة التي استطاعت البقاء خلال الأزمة هي تلك التي كان لديها عمليات حقيقية قادرة على الاستمرار في الواقع؛ التي كان لديها حلول تلبي غالبية الاحتياجات الضرورية لعالم الأعمال؛ التي أنشأت نموذج أعمال مربح ملائم؛ والتي استغلت كافة مواردها من الدخل بفاعلية وكفاءة لتنمية عملياتها التجارية وخلق قنوات أعمال جديدة.

هذه الشركات لم تستسلم لتكون مثل وحيد القرن، وإنما ركزت لكي تصبح مثل الجمل. الشركات المماثلة لوحيد القرن تسعى لجذب الاهتمام لجاذبية أفكارها وابتكاراتها لا لإضافة قيمة حقيقية، فهي تبحث عن الإعجاب والطلب لا خلق حاجة حقيقية لوجودها. أما الشركات التي تشبه الجمل، فهي لا تتطلب الكثير من الاهتمام ولكن يمكنها البقاء لفترة أطول وتحمل صعاب أشد، مما يجعلها أكثر مرونة وقدرة على البقاء. لذا، ورغم أن الشركات شبيهة وحيد القرن قد تبدو ملهمة إلا أن وجودها عابر، في حين أن المشروعات شبيهة الجمل، وإن كانت ليست الأكثر جاذبية، إلا أنها جعلت من نفسها لا يمكن الاستغناء عنها من حيث إضافة القيمة.

ولكي تصبح الشركات الناشئة مثل الجمال يتعين عليها التركيز على أمرين هما: قدرتها على الاستدامة المالية؛ واستمرار عملياتها من خلال تقديم منتجات/ خدمات مبتكرة وتكنولوجية لتحسين تجربة العملاء معها وإضافة قيمة حقيقية.

وبإلقاء نظرة عن قرب على الشركات الناشئة التي كان لها تأثير كبير على المشهد المصري بنهاية عام 2020 وخلال عام 2021، نجد أن الشركات الناجحة كانت

تلك التي سعت لتقديم قيمة مضافة مبتكرة للسوق مسترشدة في ذلك برؤية مستقبلية وضعتها منذ نشأتها، وبالتالي كانت تتخذ الخطوات الصحيحة نحو تطويع منتجاتها/ خدماتها وفقا لاحتياجات السوق، وركزت جيدا على تطوير منتجات/ خدمات تقدم للمستخدمين حلولا واقعية للمشكلات الملحة التي يواجهونها، مع دمج الاتجاهات العالمية والتحولات الناتجة عن التحول الرقمي، وليس فقط جذب اهتمام وسائل الإعلام والبحث عن فرص الاستثمار.

وتراوحت الخدمات التي قدمتها هذه الشركات ما بين نقل البضائع بالشحن البري، ومنصات التسليم مثل شركة تريلا (2018)، وشركة بوسطة (2017)، إلى منصات الدفع الإلكتروني مثل شركة باي موب (2015)، وشركة فاتورة (2017)، والمنصات الطبية والسلامة مثل يداوي (2018) وشفاء (2017).

فما هي السمات المشتركة بين كل هذه الشركات الناشئة؟

لقد بدأت جميعها منذ سنوات وكونت كيانات قوية لديها الجاهزية للانطلاق في اللحظة المناسبة.

وأدى انتشار فيروس كوفيد 19 والتغيرات التي شهدتها الأنشطة اليومية في ظل التباعد الاجتماعي والإغلاق إلى خلق الحافز المناسب لهذه الشركات الناشئة لكي تزدهر، حيث كانت المنتجات/ الخدمات التي قدمتها تلبي احتياجات السوق في هذه الأوقات العصيبة، مما يثبت مع الوقت أن عقلية ريادة الأعمال السليمة سوف تنجح بكل تأكيد في اللحظة المناسبة.

ولو لم تقم هذه الشركات بتطوير منتجاتها بالصورة الكافية، ولو لم تكن لديها الجاهزية اللازمة لخدمة قطاعات ضخمة من العملاء، لما استطاعت تحمل النمو الشاسع في حصتها السوقية بين عشية وضحاها. ولو كانت هذه الشركات قد ركزت جهودها فقط على تسويق أنشطتها وتواجدها عبر مواقع التواصل الاجتماعي، لما أصبح لديها الموارد اللازمة لتقديم خدمات/ منتجات لا تقدر بثمن تخفف وطأة واحدة من أشد المشكلات إلحاحا التي كانت تواجه البشرية وقتها.

ومثل الجمال، اتسمت هذه الشركات الناشئة بالمرونة والجاهزية الكافية لمواجهة التحديات التي كانت على وشك البدء.

تجنب الفخاخ!

يجب أن يسعى رواد الأعمال لأن تصبح منشآتهم مثل الجمال لا كوحيد القرن، ومن ثم عليهم أن يتجنبوا الفخاخ التالية:

فخ المال: توفير القدر المناسب من التمويل على أمل أن يحافظ على الاستدامة المالية لفترة طويلة، في حين أن الوصول للعدد المناسب من المعاملات التجارية هو عملية خادعة تضع رواد الأعمال في فخ محاولة جذب مستثمرين، والاحتفاظ بموافقتهم لتوفير التمويل اللازم، ومن ثم ينجذبون للتركيز على الاستثمار لا على العملاء وهو ما يقوض أحد الأهداف المهمة التي وجدت لأجلها الشركات الناشئة، ألا وهو إضافة قيمة مقدمة للعملاء من خلال المنتجات/ الخدمات التي تقدمها هذه الشركات.

ولا يجب فهم الأمر بصورة خاطئة، فالعمل على جذب الاستثمارات والتمويل هو في حد ذاته ضرورة لكل شركة ناشئة في المرحلة المناسبة؛ ولكن ينبغي الانتباه للحلقة المفرغة التي يمكن أن يخلقها جمع الأموال.

كما يجب توجيه كل جولة من الاستثمارات التي تحصل عليها الشركة لتطوير المنتجات/ الخدمات التي تقدمها، وبناء قدرات فريق العمل بها، والابتكار، ولتطوير قنوات لتوليد إيرادات مستدامة للمساعدة على استمرار العمليات التشغيلية، ومن ثم تحقيق الاستدامة المالية، لا لجذب المزيد من الأموال التي لا يتم إنفاقها على القنوات الصحيحة.

فخ التسويق: يشكل التسويق وهما آخر يمنح رواد الأعمال وعودا جذابة، ولكنه لا يثمر أبدا في هذه المرحلة المبكرة، لذا، فإن التركيز على إنفاق الأموال لعرض شيء ما هو أمر غير مجدي وإهدارا للوقت وللموارد. وعلى أي حال، لا يجب قياس نجاح الشركات الناشئة بمدى ظهور علامتها التجارية وتواجدها على مواقع التواصل الاجتماعي.

أن يكون للشركة صورة ملائمة وحضور في السوق هو من الأمور الأساسية اللازمة لجذب انتباه المستثمرين والعملاء، ولكن يجب مراعاة التوازن في كم الأموال التي يتم ضخها في عمليات التسويق، فبينما ستظل العلامات التجارية والتسويق للأنشطة التي تتم عبر الإنترنت أو دون الاتصال بها ضرورية لبقاء الشركات، إلا أنه لا ينبغي النظر إليها على أنها السبيل الوحيد لتحقيق ذلك.

لقد ثبت مع الوقت أن الاستمرار في التركيز على المعاملات التجارية سيوجه انتباه المستثمرين والعملاء إلى الشركات الناشئة، ولكن العكس ليس أمرا مستديما!

ويجب ألا تغفل الشركات الناشئة أبدا مقدار الوقت والجهد اللازمان لتطوير المنتجات/ الخدمات الفعلية، وأن تستغل كل جزء من مواردها وقدراتها لكي تُعرف بتقديمها لهذه المنتجات/ الخدمات.

تغيير أسلوب التفكير!

من المهم أن تصبح الشركات الناشئة من محفزات التغيير، وأن تطور أسلوب تفكيرها، وتتبني استراتيجيات أعمال مناسبة لكي تصبح من المؤسسات التي تشبه الجمل، وهو ما من شأنه أن يعمل على تنشيط منظومة ريادة الأعمال، إلا أن الكيانات الداعمة تحتاج كذلك إلى نقلة نوعية!

المؤسسات الداعمة

يتعين على الكيانات الداعمة، بما في ذلك القطاعان العام والخاص، أن تشجع رواد الأعمال على تحقيق نمو حقيقي لأعمالهم، وليس مجرد محاولة التأثير على الأطراف المعنية لجذب المزيد من الأموال التي لا تؤدي سوى لاستنفاد جهود الشركة. وفيما يلي بعض الأفكار حول كيفية توجيه هذا الدعم:

- **الدعم الحكومي**: لا يمكن إنكار أن توفير البنية التحتية القانونية المناسبة، وكيانات التمويل ذات الصلة، ومختلف برامج حاضنات الشركات وتسريع الإجراءات يمكن أن يساعد في دعم منظومة ريادة الأعمال، إلا أن نشر عقلية ريادة الأعمال بين الأجهزة الحكومية هو ما سيحدث فرقا حقيقيا.

دمج هذه العقلية مع الخبرة والموارد المتوفرة لدى مختلف المؤسسات الحكومية، يؤدي إلى وجود قدرة دائمة على الابتكار وطرح حلول مختلفة يمكن تصميمها لتلبية الاحتياجات الأساسية للشركات الناشئة وفقا لتطورها السريع واحتياجاتها طويلة الأجل.

وإشراك رواد الأعمال في الكيانات الحكومية يتطلب بذل جهود ضخمة من الجانبين لإنشاء أرضية مشتركة برؤية ولغة واحدة من شأنها تقديم الدعم الديناميكي اللازم لمنظومة ريادة الأعمال.

- **إنشاء مراكز تجارية إلكترونية (e-Hubs)**: يعد إنشاء مراكز تجارية ريادية (entrepreneurial hubs (e-Hubs)) في المنظومة أحد أقوى وسائل إحداث تغييرات إيجابية وتوفير دعم عملي يعزز الشركات الناشئة ويرفعها للمستوى التالي، بصرف النظر عن المرحلة التي تمر بها.

تتبع المراكز التجارية الإلكترونية نهجا شاملا حيث تضم شبكة من الشركاء (من القطاعين الخاص والعام) المصنفين وفقا لمعايير مختلفة، ويتشاركون رؤى مماثلة، بالإضافة إلى أنواع مختلفة من الدعم للمنظومة بحسب ما هو مطلوب بالفعل على أرض الواقع، ويرتكز كل منها على أقوى نقاط الدعم المقدم.

وتتيح المراكز الإلكترونية المرونة وسرعة الحركة، وهي أمور غير شائعة في بعض أشكال الدعم المحددة؛ حيث تخلق البيئة المناسبة لتطوير أي شركة ناشئة، بداية من صياغة الفكرة وتصورها وحتى مراحل النمو المتقدمة. ويمكن وضع برامج معينة لتقديم الدعم في مراحل معينة لنمو الشركات الناشئة، ثم تستطيع هذه الشركات العودة إلى المركز الإلكتروني بعد الانتهاء من جولات مختلفة من حاضنات الأعمال ودورات الاستثمار ... إلخ للبحث عن البرنامج المناسب لمساعدتها على اتخاذ الخطوة التالية إلى الأمام.

- **التمويل كحافز**: يجب أن يُنظر إلى التمويل دائما على أنه وسيلة لتحقيق النجاح، وليس غاية في حد ذاتها، فلا ينبغي النظر إليه على أنه تقييم نهائي لإمكانيات فريق العمل والمنتجات/ الخدمات المقدمة، بل كأداة تضمن بدء التشغيل لبعض الوقت لاستثمار الجهود في إضافة قيمة حقيقية إلى السوق.

عند تأمين الاستثمار، يمكن للمستثمرين اتباع مخطط مرحلي لضخ الأموال في المؤسسة وفقا لمراحل متفق عليها، على أن تكون هذه المراحل عملية، بحيث تتضمن كل مرحلة منها تقديم ميزة/ منتج/ خدمة جديدة للعملاء تتبع الأسلوب السريع لتطوير البرمجيات. وبمجرد بلوغ الشركة الناشئة لمرحلة ما يتم تسليمها المزيد من الأموال للعمل على تحقيق الخطوة التالية.

وبهذه الطريقة يصبح التمويل أداة تحفيزية للتقدم؛ ومن ثم تركز الشركات الناشئة على تقديم وإضافة قيمة من أجل الحصول على تمويل جديد، وبالتالي لن تهدر مواردها المحدودة على التباهي من خلال حملات التسويق غير الضرورية، وتستمر في توجيه جهودها للتطور والنمو الحقيقي على أرض الواقع.

- **التمويل من خلال الخدمات المصرفية**: تشكل الخدمات المصرفية وجهة مليئة بالتحديات فيما يتعلق بالحصول على تمويل للشركات الناشئة بسبب ارتفاع المخاطر المرتبطة بإنشاء أعمال جديدة، إلا أنها محورية في تقديم الدعم المالي في العصر القادم.

ويمكن تقديم تسهيلات مصرفية مصممة خصيصا للشركات الناشئة من خلال المراكز التجارية الإلكترونية، والتي يمكن أن تعمل على سد الفجوة بين ريادة الأعمال والخدمات المصرفية لتوحيد اللغة وبناء أرضية مشتركة للتفاهم، والاستفادة من الاهتمام المتزايد من جانب القطاع المصرفي للعب دور نشط في تطوير منظومة ريادة الأعمال، والاستعداد لتشكيل القطاع بأكمله ليكون قادرا على طرح نماذج مالية جديدة تناسب مراحل النمو المختلفة وليس فقط الشركات الصغيرة والمتوسطة القائمة.

ومن ناحية أخرى، يمكن للشركات الناشئة المشاركة من خلال الخدمات التي تقدمها لتوفير حلول متنوعة للمنظومة من شأنها أن تساعد في تحسين جاهزية البنوك، وأهليتها للتقدم للحصول على التمويل من خلال القطاع المصرفي.

- **التوفيق بين الأعمال التجارية**: يجب على المؤسسات الداعمة أن تخصص مزيد من الوقت والجهد لخلق فرص للتوفيق بين الأعمال التجارية، لأن ذلك هو أكثر السبل أمانا لزيادة الجذب وخلق تدفق المعاملات التشغيلية.

كما أن إنشاء قنوات لتمكين الشركات الناشئة من تقديم خدماتها بالكامل وإبراز إمكاناتها، هو أمر يجب التعامل معه بشكل مبتكر وليس فقط من خلال الأنشطة الاستثمارية والفعاليات الترويجية.

ويجب تصميم برامج وأنشطة ومنصات (باستخدام التكنولوجيا) لفتح قنوات بين قطاعات الأعمال المختلفة والمنظومة تمكنها من التعبير عن احتياجاتها، ويتم تسهيل هذا التوفيق بعد تلقي عمولات وفقا لقدرات المنظومة. وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذا التوفيق يضيف بعدا عالميا للشركات الناشئة، لأنه ليس له حدود مادية فيمكن أن تأتي الفرص المشتركة وعمولات الشركات من أي مكان في العالم، وبالمثل ترسلها الشركات الناشئة من أي مكان كذلك.

الأبطال الخارقون

يجب أن يدرك الأبطال الخارقون أهميتهم الحقيقية، وأن جزءا من دورهم هو إضافة قيمة للاقتصاد ليس فقط من خلال تقديم منتجات/ خدمات فريدة جديدة، ولكن أيضا من خلال المشاركة في بناء نماذج أعمال ناجحة ومستدامة.

لذلك، وبالإضافة إلى بذل جهدهم واهتمامهم الكامل لتنمية عمليات المعاملات مع الابتعاد عن الأوهام التجارية والتسويقية المبالغ فيها، يتضمن الجزء التالي بعض الاستراتيجيات التي يجب اتباعها والتي ستساعد الشركات الناشئة في رحلة نموها:

- **بناء فرق العمل**: يفضل رواد الأعمال العمل بمفردهم لأنهم يعلمون أنه لن يفهم شغفهم أشخاص كثيرون، أو لن يكون بمقدورهم منح مساعيهم الجديدة الاهتمام الذي تستحقه، وهو ما يتركهم وحيدون في مواجهة التحديات ويتسبب في إرهاقهم طوال مدة حياتهم المهنية.

إن تخصيص بعض الوقت لبناء فريق عمل مناسب وإنشاء قيادات يجب أن يشكل أحد أجزاء الحياة اليومية لكل رائد أعمال لضمان استمرارية عمله. ويمكن القيام بذلك باتباع طرق بسيطة للغاية للتدريب والتوجيه؛ إلا أن أهم عنصر لنجاحها هو اختيار المجموعة المناسبة والجديرة بالثقة والإيمان بقوة العمل الجماعي.

- **عمليات الصياغة (Formulizing processes):** تحتاج العمليات المتعلقة بعمل الشركات الناشئة إلى بعض الصياغة، فالبقاء ديناميكيا هو أحد السمات الأساسية للشركات الناشئة ويجب الحفاظ عليه دائما، ولكن القيام بالأشياء الصحيحة بشكل صحيح يحتاج إلى توحيد معايير أنشطة العمل الرئيسية دون الوقوع في بيروقراطية عالم الشركات.

السعي لإنشاء نموذج عمل يدمج أفضل ما في العالمين هو الحل النهائي لتكون الشركة الناشئة مؤسسة مستدامة تستلهم روحها من الأبطال الخارقين الذين يمكنهم دائما التحمل والنمو بمرور الوقت.

ولا بد من وجود بيئة عمل صحية في الشركات الناشئة مع إتاحة مساحة كافية للإبداع والابتكار لفريق العمل؛ ولكن ينبغي وضع قواعد أساسية لتوثيق مراحل العمل، بالإضافة إلى تقديم دورات تدريبية لنقل المعرفة بين النظراء في العمليات المختلفة لكل شركة ناشئة، مما يضمن استدامة نظام العمل الراسخ وتقديم منتجات/ خدمات عالية الجودة تستكمل أداء فريق العمل بالشركة.

- **اقتحام مجالات جديدة**: يفتح التوفيق بين الأعمال التجارية الباب أمام عوالم من الفرص، ولكن لكي تتمكن الشركات الناشئة من اغتنام اللحظة، يجب أن يكون بمقدورها دخول مجالات جديدة خارج نطاق عملها المعتاد؛ ويتعين عليها تقبل النقد الموجه للحلول التي تقدمها والموافقة على تعديل أفكارها لتوافق الاحتياجات الحقيقية للأعمال والسوق في هذه المجالات الجديدة.

وبدخول المجالات الجديدة والتواصل مع الخبراء من خلال نماذج الدعم الحديثة، يمكن للشركات الناشئة أن تنقل أعمالها إلى مستويات جديدة لم يخطر ببالها أبدا أنه يمكن تحقيقها!

ختاما، كانت ريادة الأعمال الإجابة لأسئلة في الماضي وهي كذلك الآن وسوف تظل كذلك في المستقبل. إلا أن النقلة النوعية ليست مطلوبة فقط من جانب الكيانات الداعمة لريادة الأعمال؛ حيث تحتاج لقدر كبير من التغير والمرونة كذلك من جانب رواد الأعمال أنفسهم، والتغيير يتعلق بتحدي جميع المعتقدات الحالية وخلق معايير جديدة. ويبقى النجاح هو السبيل الوحيد للانطلاق شريطة التعاون بنفس الرؤية ولتحقيق نفس الأهداف.

قائمة المراجع

المراجع باللغة الإنجليزية

Allis, R. The Early Entrepreneurs. Hive.

Casson, Z. and C. Casson. 2014. The History of Entrepreneurship: Medieval Origins of a Modern Phenomenon. *Journal of Business History*, 56 (8).

Hur, J. 2019. History of Entrepreneurship. Be Businessed.

Price, R. 2011. What is the History of Entrepreneurship? Global Entrepreneurship Institute.

ECES
المركز المصري للدراسات الاقتصادية
The Egyptian Center for Economic Studies

أبراج نايل سيتي – البرج الشمالي
الدور الثامن – كورنيش النيل،
القاهرة 11221، جمهورية مصر العربية
هاتف: 44-37 190 246 (202)
فاكس: 45 190 246 (202)
بريد إلكتروني: eces@eces.org.eg
الموقع على شبكة الإنترنت: www.eces.org.eg
eces.org.eg