الدراسة التشخيصية للقطاع الخاص

خلق الأسواق في مصر

تحقيق الإمكانات الكاملة لقطاع خاص منتج

WORLD BANK GROUP
THE WORLD BANK IBRD • IDA
IFC International Finance Corporation

ديسمبر ٢٠٢٠

حول مؤسسة التمويل الدولية

مؤسسة التمويل الدولية - منظمة شقيقة للبنك الدولي وعضو في مجموعة البنك الدولي - هي أكبر مؤسسة إنمائية عالمية تركز على القطاع الخاص في الأسواق الناشئة. نحن نعمل مع أكثر من ٢٠٠٠ شركة في جميع أنحاء العالم ، باستخدام رأس مالنا وخبرتنا وتأثيرنا لخلق الأسواق والفرص حيث تشتد الحاجة إليها. في السنة المالية ٢٠١٩ ، قدمنا أكثر من ١٩ مليار دولار في شكل تمويل طويل الأجل للبلدان النامية، مع الاستفادة من قوة القطاع الخاص لإنهاء الفقر المدقع وتعزيز الرخاء المشترك. لمزيد من المعلومات ، قم بزيارة www.ifc.org.

© مؤسسة التمويل الدولية ٢٠٢٠. جميع الحقوق محفوظة

٢١٢١ شارع بنسلفانيا ، شمال غرب

واشنطن العاصمة ٢٠٤٣٣

www.ifc.org

المادة في هذا العمل حقوقها محفوظة. قد يعد نسخ و/أو نقل أجزاء أو كل هذا العمل دون إذن انتهاكًا للقانون المعمول به. لا تضمن مؤسسة التمويل الدولية دقة أو موثوقية أو اكتمال المحتوى المتضمن في هذا العمل، أو للاستنتاجات أو الأحكام الموضحة هنا، ولا تتحمل أي مسؤولية أو التزام عن أي سهو أو أخطاء (بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، الأخطاء المطبعية والأخطاء الفنية) في المحتوى على الإطلاق أو للاعتماد عليه. النتائج والتفسيرات والآراء والاستنتاجات الواردة هنا هي آراء المؤلفين ولا تعكس بالضرورة آراء المديرين التنفيذيين لمؤسسة التمويل الدولية أو البنك الدولي للإنشاء والتعمير (البنك الدولي) أو الحكومات الممثلة.

Cover Photo: tai11/shutterstock.com

المحتويات

شكر وتقدير ٧

الملخص ٨

١. الوضع الاقتصادي لمصر ٢١

١-١ تطورات الاقتصاد الكلي ٢٢

قصة نجاح في تحقيق الاستقرار في الاقتصاد الكلي ٢٢

استجابة متواضعة من القطاع الخاص ٢٣

١-٢ المشهد العام للقطاع الخاص ٢٦

وزن القطاع الخاص في الاقتصاد ٢٦

لمحة سريعة عن القطاع الخاص: كيانات صغيرة وقطاع غير رسمي منخفض القدرات ٢٨

٢. المعوقات الرئيسية لأنشطة القطاع الخاص ٣١

٢-١ القدرة التنافسية للصادرات ٣١

ضعف استجابة الصادرات لانخفاض قيمة العملة ٣١

ضعف المشاركة في سلاسل القيمة العالمية ٣٣

الصلة بالاستثمار الأجنبي المباشر ٣٤

قيود طويلة الأمد على أداء الصادرات ٣٤

الحواجز الجمركية وغير الجمركية ٣٤

الربط والخدمات اللوجستية ٣٦

الإجراءات ذات الأولوية لتعزيز القدرة التنافسية للصادرات ٤٠

٢-٢ الدور البارز للدولة في النشاط الاقتصادي ٤١

الشركات المملوكة للدولة: مشهد معقد ومجزأ ٤١

التوزيع القطاعي والوزن الاقتصادي للشركات المملوكة للدولة ٤٢

هل تؤثر الشركات المملوكة للدولة على المنافسة وتشوه الأسواق؟ ٤٤

الإجراءات ذات الأولوية لتعزيز تكافؤ الفرص وتشجيع المنافسة ٤٧

٢-٣ سيادة القانون وأداء العدالة ٤٨

كيف يؤثر الجهاز القضائي على ثقة مؤسسات الأعمال ٤٩

تأثير ضعف سيادة القانون والعدالة التجارية على البيئة التنافسية ٥٠

التصدي لتحديات العدالة التجارية التي تواجه الشركات ٥٠

٣. التقييمات القطاعية ٥١

٣-١ الصناعات الزراعية ٥١

نظرة عامة على القطاع وإمكاناته ٥١

تحديات أمام الاستثمارات الخاصة في قطاع الصناعات الزراعية ٥٣

توصيات لدعم تطوير قطاع الصناعات الزراعية ٥٧

التحديات والفرص المترتبة على أزمة فيروس كورونا ٥٨

٣-٢ **الصناعات التحويلية** ٥٨

صناعة الكيماويات ٦١

قطاع المنسوجات والملابس ٦٥

صناعة السيارات ٦٩

٣-٣ **تكنولوجيا المعلومات والاتصالات** ٧٤

نظرة عامة على القطاع وإمكاناته ٧٤

التحديات الرئيسية في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ٧٥

الإجراءات ذات الأولوية لدعم تطوير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ٧٨

التحديات والفرص المرتبطة بأزمة فيروس كورونا ٨٠

٤. الدور القوي للقطاعات الداعمة ٨١

٤-١ **التعليم والمهارات: أهي عوامل تمكين أم تثبيط؟** ٨١

عدم ملاءمة المهارات لمتطلبات السوق وإصلاح التعليم ٨١

التحديات أمام التعليم الخاص ٨٢

الإجراءات ذات الأولوية للتغلب على التحدي المتعلق بالمهارات ٨٣

التحديات والفرص المرتبطة بأزمة فيروس كورونا ٨٤

٤-٢ **الصحة في قلب رأس المال البشري** ٨٤

نظرة عامة على نظام الرعاية الصحية ٨٤

الفرص السانحة أمام مشاركة القطاع الخاص ٨٥

المعوقات الرئيسية أمام مشاركة القطاع الخاص ٨٥

الإجراءات ذات الأولوية تعزيز وتحديث قطاع الرعاية الصحية ٨٦

التحديات والفرص المرتبطة بأزمة فيروس كورونا ٨٧

المراجع ٨٨

الملاحق ٩٢

الملحق أ. توصيات لتحديث قدرات الشركات ٩٢

الملحق ب. دور الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مصر ٩٤

الملحق ج. قائمة مرجعية لتدابير تيسير التجارة في إطار استجابات دول العالم لجائحة كورونا ٩٦

الملحق د. الإطار القانوني والمؤسسي للشركات المملوكة للدولة في مصر ٩٨

الملحق ه. تطبيق تحليل الحياد التنافسي على مصر ٩٩

الملحق و. شروط المنافسة في القطاعات المعتمدة على شبكات الوصل ١٠١

الملحق ز. القيود المقودة لقانون المنافسة ١٠٣

الملحق ح. قطاع الصناعات الزراعية ١٠٤

الملحق ط. قطاع الكيماويات ١٠٦

الملحق ك. قطاع السيارات ١٠٨

ملاحظات ١١٦

الأشكال

الشكل ١-١: الاستثمارات العامة والخاصة (٪ من الناتج المحلي الإجمالي) ٢٣

الشكل ١-٢: الاستثمارات العامة والخاصة (٪ من إجمالي الاستثمارات) ٢٣

الشكل ١-٣: نسبة كل قطاع من إجمالي الاستثمارات الخاصة، ٢٠١٤-٢٠١٩ ٢٤

الشكل ١-٤: الاستثمارات العامة والخاصة، حسب القطاع ٢٤

الشكل ١-٥: الاستثمار الأجنبي المباشر في الدول النظيرة، (٪ من الناتج المحلي الإجمالي)، ٢٠١٨ ٢٥

الشكل ١-٦: تطور صافي الاستثمار الأجنبي المباشر في مصر (٪ من الناتج المحلي الإجمالي) ٢٥

الشكل ١-٧: مؤشرات جودة العمل في القطاع الخاص ٢٦

الشكل ١-٨: التشغيل في القطاع الخاص حسب النشاط الاقتصادي ٢٦

الشكل ١-٩: نسبة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي ٢٧

الشكل ١-١٠: التغير في نسبة كل قطاع من إنتاج القطاع الخاص (٢٠١٠ - ٢٠١٩) ٢٧

الشكل -١-١١: التسهيلات الائتمانية المقدمة للقطاع الخاص (٪ من إجمالي الائتمان) ٢٧

الشكل ١-١٢: الاقتراض لبدء النشاط التجاري أو التشغيل أو التوسع في نشاط مزرعة أو شركة (٪ من الفئة العمرية ١٥ فأكثر) ٢٧

الشكل -١-١٣: المنشآت حسب الحجم ٢٩

الشكل ١-١٤: التشغيل حسب حجم المنشأة ٢٩

الشكل ١-١٥: التوزيع المكاني لمنشآت القطاع الخاص، عدد المنشآت ٢٩

الشكل ١-١٦: التوزيع المكاني للتشغيل في القطاع الخاص (٪ من إجمالي التشغيل في القطاع الخاص) ٢٩

الشكل ١-١٧: التوزيع الجغرافي لمنشآت التصدير الخاصة (٪ من الإجمالي) ٣٠

الشكل ١-١٨: القطاعات الفرعية المحفزة للتصدير في الصناعات التحويلية للقطاع الخاص ٣٠

الشكل ١-١٩: مؤشرات مختارة للقطاع غير الرسمي (٪ من المنشآت) ٣٠

الشكل ١-٢٠: انخفاض استخدام الشركات للتكنولوجيا الأساسية ٣٠

الشكل ٢-١: مؤشر اختراق أسواق التصدير ٣٢

الشكل ٢-٢: التغلغل في الأسواق وقيمة الصادرات ٣٢

الشكل ٢-٣: متوسط بسيط للتعريفات السارية وتعريفات الدولة الأولى بالرعاية، ٢٠١٨ ٣٥

الشكل ٢-٤: التدابير الأولى للصحة والصحة النباتية والعوائق الفنية للتجارة المُبلغة لمنظمة التجارة العالمية ٢٠١٣-٢٠١٩ ٣٦

الشكل ٢-٥: درجات النقل والربط، مصر مقابل دول نظيرة ٣٧

الشكل ٢-٦: عدد الشركات المملوكة للدولة، حسب التبعية، ٢٠١٧ ٤٢

الشكل ٢-٧: عدد الشركات المملوكة للدولة، حسب مجال النشاط ٤٣

الشكل ٢-٨: التشغيل في القطاع العام ٢٠١٧ (بالألف، ٪ من الإجمالي بالقطاع العام) ٤٣

الشكل ٢-٩: أصول الشركات المملوكة للدولة حسب مجال النشاط ٤٤

الشكل ٢-١٠: درجة القواعد المنظمة لأسواق الإنتاج في الاقتصاد ككل ٤٥

الشكل ٢-١١: تحليل المؤشرات الفرعية للقواعد المنظمة لأسواق الإنتاج ٤٦

الشكل ٣-١: احتساب التجارة في المنتجات لنسبة ٨٥٪ من قيمة إجمالي صافي صادرات الصناعات الزراعية وصافي الواردات ٥٢

الشكل ٣-٢: إمكانيات تصدير المنتجات الزراعية المصرية ٥٢

الشكل ٣-٣: الصادرات الغذائية المصرية، مليون دولار، ٢٠٠٠-٢٠١٨ ٥٣

الشكل ٣-٤: نصيب مصر من الصادرات العالمية للمنتجات الزراعية، ١٩٩٠-٢٠١٨ ٥٣

الشكل ٣-٥: متوسط معدلات التعريفة (فئات منتجات منظمة التجارة العالمية) ٥٤

الشكل ٣-٦: رسم الاستيراد على السكر (٪) ٥٤
الشكل ٣-٧: رسم خريطة لنفوذ الدولة بطول سلسلة القيمة، حسب القطاع الفرعي ٥٦
الشكل ٣-٨: القيمة المضافة من الصناعات التحويلية، مليار بالأسعار الثابتة للدولار ٥٩
الشكل ٣-٩: نصيب الفرد في القيمة المضافة من الصناعات التحويلية، (بالدولار الأمريكي) ٥٩
الشكل ٣-١٠: الصادرات وصادرات الصناعات التحويلية ٦٠
الشكل ٣-١١: نصيب القطاع من الصادرات السلعية لمصر ٦٠
الشكل ٣-١٢: الفرص المتاحة لقطاع الكيماويات ٦٢
الشكل ٣-١٣: نسبة شركات التصدير في قطاع المنسوجات والملابس الجاهزة ٦٦
الشكل ٣-١٤: صادرات الألياف الصناعية والملابس الجاهزة (مليون دولار) ٦٦
الشكل ٣-١٥: واردات الألياف الصناعية والملابس الجاهزة (مليون دولار) ٦٦
الشكل ٣-١٦: واردات السيارات (التجميع والمركبات المجمعة بالكامل الجاهزة للاستخدام) ٧٠
الشكل ٣-١٧: منشأ الدول المستوردة في مصر لسيارات الركوب في النصف الأول من عام ٢٠١٩ ٧٠
الشكل ٣-١٨: نسبة ناتج قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية (٪)، ٢٠١٥ ٧٦
الشكل ٣-١٩: الاشتراكات المتوقعة والفعلية في خدمات النطاق العريض الثابت (لكل ١٠٠ فرد)، ٢٠٠٢-٢٠١٦ ٧٦
الشكل -٣-٢٠: تطور سرعة التنزيل فى اتصالات النطاق العريض الثابت فى مصر (ميجابت/ثانية) ٧٧
الشكل ٣-٢١: سرعة التنزيل فى اتصالات النطاق العريض الثابت (ميجابت/ثانية) - مقارنة دولية ٧٧

الملحقات

الشكل و- ١: كيف تتحدد شروط وأحكام السماح للغير بالوصول إلى الشبكة الموحدة لنقل الكهرباء؟ ١٠٢
الشكل و- ٢: هل تتحمل أي حكومة أي التزامات عن الخسائر التي تتكبدها شركة طيران؟ ١٠٢
الشكل ط- ١: تدخل الدولة إلى جانب سلسلة القيمة في صناعة الكيماويات بمصر ١٠٦
الشكل ك - ١: رسم خريطة لسلسلة القيمة في قطاع السيارات ١١٠
الشكل ك- ٢: إجمالي إنتاج المركبات وسيارات الركوب في مصر ١١٠

الجداول

الجدول ١-ملخص واف: خريطة ملونة للقيود حسب القطاع ١٦
الجدول ٢-ملخص واف: موجز للإجراءات الشاملة ذات الأولوية ١٨
الجدول ٣- ملخص واف: التوصيات المتعلقة بالسياسات ١٩
الجدول ٢-١: مؤشرات إنفاذ العقود ٤٩
الجدول ٣-١: تكلفة القدرات الدولية، مصر مقارنة بالدول النظيرة ٧٨

الملحقات

الجدول ح-١: تحديد الأولويات المركبة بإدراج أثر القدرة التنافسية والأثر الاقتصادي والإنمائي ** ١٠٤
الجدول ك ٣-١: موجز لتدابير السياسات الحكومية لقطاع السيارات في دول محددة ١١٤

شكر وتقدير

أعد الدراسة التشخيصية للقطاع الخاص فريق بقيادة هدى يوسف وروشيرا كومار وأمين الرحمن، بإسهامات من پول برينتون، وجراسييلا ميراليس مورسيجو، وحسام ضياء، ومحمد يحيى، وكلاوس ديكر، وچان سانت جيورز، وعمرو الشلقاني، وأندرو مايبيرج، وسوميت مانشاندا، وآر. بالاچي، وأنوك بيتشيفي، ومحمد أزهر رؤوف، وكارلو روسوتو، وإريك دوناند، و أميرة كاظم، وآمي رفعت، وأوليڤر بريدت، ومارك سوريال، وملك دراز، ورام أكيرس. وحصل الفريق على مساعدة بحثية ومساندة قيمة من كل من چالا يوسف، وعمرو الشواربي، وفاطمة العشماوي، ونهال رسمي، ومنن عمر. ونتوجه بالشكر أيضا لأنيتا أوكيميني على دعمها التحليلي. وحصل الفريق على الدعم الإداري من إيناس شعبان ورغدة عبد الحميد.

كما يعبر الفريق عن امتنانه للمعلومات المتعمقة الخاصة بالقطاع التي قدمها كل من ڤنسنت پالماد، وچان فرانسوا أرڤيس، وإريك بيكر، وساندرا بروكا، وفاطمة عجلان، وروزيتا كوكار، وإيمانويل پوليكين، وهنري صفير، وتشارلز دالتون، وچيروم بزينا، وكارين باشونجي، والعديد من خبراء القطاع في مؤسسة التمويل الدولية فضلا عن خبراء البنك الدولي. كما ننوه بالخبرات والتوجيهات الفنية التي قدمها المستشارون أحمد عبد الوهاب، وتورهان سيميزر، ومايكل منجيس، ودومينيكو بولوني.

كما استفاد الفريق من المناقشات المثمرة مع الخبراء في الشأن المصري وفي القطاع الخاص وهم إبراهيم شودري، ومحمد الشيتي، وأشوك ساركار، وداريا تاجليوني، وأرتورو جوميز، وراچيش بالاسوبرامانيان، وسلمى عبد الفتاح، ومروة خليل، وألكسندر هوردمان، ومحمد ندا، ومحمد مهني، وآن كلير فوان، وچان لوي مرقس. ويعبر فريق العمل عن خالص امتنانه لممثلي الحكومة والقطاع الخاص الذين شاركوا بسخاء بوقتهم وأفكارهم.

كما يقدم الفريق شكره للملاحظات القيمة التي قدمها الزملاء الذين قاموا بمراجعة هذا العمل وهم مارتا مارتينيز ليسيتي، وپاتريك ليهي، وتريسي لين، ومحمد الشيتي.

وتم إعداد هذا التقرير بناء على طلب من كبار المسؤولين بمؤسسة التمويل الدولية والبنك الدولي ووفقا لتوجيهاتهم. ويشعر الفريق بالامتنان لما قدمه كيڤين كاري، وچان پيم، ودواليا خليفة، وسيباستيان ديسو، ووليد اللبدي ودچيبريلا عيسى من مساندة وتوجيه طوال فترة إعداد الدراسة. وينوه الفريق شاكرا بالتوجيهات التي قدمتها مارينا ويس، وناچي بن حسين، ومنى حداد، وبياتريس مازير.

الملخص

استغلال الإمكانيات الكاملة لقطاع خاص منتج يعد أمراَ حيوياَ لخلق فرص العمل وتحقيق الاحتواء الاقتصادي في مصر

يمر الاقتصاد المصري بنقطة تحول بعد أن حقق نجاحا صعبا لتحقيق استقرار الاقتصاد الكلي. في عام ٢٠١٦، وبعد عدة سنوات من عدم الاستقرار السياسي والتعرض للصدمات الداخلية والخارجية، بدأت مصر برنامجا إصلاحيا جريئا ومهما لتحسين استقرار الاقتصاد الكلي واستعادة الثقة في الاقتصاد وتحسين الظروف الاجتماعية والاقتصادية، وذلك من خلال تحرير سعر الصرف وضبط أوضاع المالية العامة. واعتمدت مصر سلسلة من القوانين الجديدة الرامية إلى تحسين الإطار التشريعي ومعالجة التحديات المزمنة في بيئة الأعمال. وزادت الاستثمارات العامة لتطوير أو تحديث البنية التحتية للطرق بغية تحسين الربط بين المناطق وتعزيز إمدادات الكهرباء والغاز. وقد انعكست هذه الإصلاحات بشكل إيجابي على الاقتصاد، حيث تحققت معدلات نمو مرتفعة وتراجع العجز في الموازنة العامة للدولة والعجز الخارجي، كما ساعدت على علاج مشكلة النقص في العملات الأجنبية والتي كانت قد أصابت الاقتصاد بالشلل.

لقد أعادت قوة المؤشرات الأساسية للاقتصاد الكلي الثقة في الاقتصاد، غير أن الإصلاحات لم تحقق بعد زيادة ملحوظة ومستدامة في الاستثمارات الخاصة والصادرات غير البترولية. لقد بدأت نسبة الاستثمار الخاص ترتفع في الاقتصاد خلال السنوات القليلة الماضية، لكنها لا تزال أقل من متوسطها التاريخي وأقل كثيرا مما هي عليه في الدول النظيرة. وقد ساعد الانخفاض الشديد في سعر صرف الجنيه المصري بعد التعويم على تراجع العجز التجاري، إلا أن القدرة التنافسية للصادرات مازالت ضعيفة كما أن حصيلة الصادرات تقل كثيرا عن الدول النظيرة. إن عدد الشركات المصدرة منخفض للغاية (٩٪ فحسب من الشركات الصناعية تقوم بالتصدير مباشرة)،١ مع وجود تفاوتات جغرافية في مشاركة الشركات في عمليات التصدير (انظر القسم ١-٢ بعنوان المشهد العام للقطاع الخاص).

وتُعد مشاركة مصر في سلاسل القيمة العالمية أيضا واحدة من أدنى المستويات بين نظيراتها،[٢] إذ تتركز صادراتها في الأساس في السلع الأولية والمنتجات الأقل تطورا. في الغالب ما تعوق كل من تكلفة وتوافر وجودة الخدمات الحيوية كالنقل والخدمات اللوجستية، من إمكانية الانتقال إلى أنشطة تصنيع ذات قيمة مضافة أعلى. لذا، وعلى الرغم من تنامي السوق المحلية في مصر وقربها من الأسواق العالمية، لم تجتذب مصر بعد تدفقات قوية من الاستثمار الأجنبي المباشر للإستفادة من سوقها المحلي الكبير أو لربط مصر في التجارة الدولية القائمة على سلسلة القيمة العالمية والتي لها تأثير هام في الحد من الفقر وخلق فرص عمل منتجة.

لقد أدت جائحة فيروس كورونا وتبعاتها إلى تفاقم الكثير من هذه التحديات بل وخلقت تحديات جديدة. فعلى مستوى الاقتصاد الكلي، تتأثر مستهدفات المالية العامة وميزان التعاملات الخارجية بالتراجع في النمو الاقتصادي وزيادة الإنفاق على الصحة والحماية الاجتماعية وانخفاض الإيرادات الضريبية. إن تراجع المصادر الرئيسية للعملة الأجنبية، لا سيما من السياحة وعائدات قناة السويس وربما لاحقا من تحويلات المغتربين في دول مجلس التعاون الخليجي المصدرة للبترول قد تؤدي إلى تدهور الموازين الخارجية لمصر، على الأقل في المدى القريب. وقد أدت زيادة الاحتياجات التمويلية إلى تصاعد الضغوط على الدين الحكومي المرتفع بالأساس. وتأثرت العديد من الشركات بالصدمات على جانبي العرض والطلب وبالأثر السلبي للأزمة على ميزانياتها العمومية، وقد يُدفع بعضها إلى الإفلاس مع توقف النشاط وانكماش الطلب. أما الشركات والعمالة المتواجدة في القطاع غير الرسمي، فهم معرضون لمخاطر شديدة، خاصة مع وجود عدد قليل من الاحتياطات الوقائية لحمايتهم من الصدمات المتعلقة بالرعاية الصحية والدخل. لقد اتخذت الحكومة عدة إجراءات للتخفيف من آثار تفشي الفيروس، بما في ذلك التخفيض الكبير في معدلات الفائدة الرئيسية، وتأجيل مدفوعات الضرائب للقطاعات المتضررة، وتوسيع مظلة المساعدات الاجتماعية للفئات الفقيرة المعرضة للمعاناة.

لقد فاقمت أزمة فيروس كورونا من أثر التحديات الهيكلية القائمة. فلقد زاد الاستثمار الخاص لكنه يظل أقل من متوسط معدلاته تاريخيا. كما أن الأنشطة الحيوية التي تدر النقد الأجنبي (الصادرات والاستثمار الأجنبي المباشر) وانتشار القطاع غير الرسمي يساهمون جميعا في معدلات البطالة المرتفعة ونقص العمل. فهناك ما يقرب من ٨٠٠ ألف خريج يدخلون سوق العمل كل عام، وعلى الرغم من ذلك فإن معدل التشغيل بين الأفراد في سن العمل قد انخفض من ٤٤,٣٪ عام ٢٠١٠ إلى ٣٨,٩٪ ٩ عام ٢٠١٩. وقد شهد مزيداً من الانخفاض ليصل إلى ٣٥٪ في الربع الثاني من عام ٢٠٢٠ (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، مسح القوى العاملة ربع السنوي). وكان معدل البطالة قد تراجع إلى ٨٪ قبل الأزمة لكنه عاد إلى الارتفاع إلى ٩,٦٪ في الربع الثاني من عام ٢٠٢٠. كما أن معدلات البطالة بين الإناث والشباب أعلى كثيرا حيث بلغت ٢٠٪ و ٢٧٪ على التوالي في نهاية عام ٢٠١٩. ويسيطر القطاع غير الرسمي على نشاط القطاع الخاص،[٣] ويعمل معظمه بدون مقار ثابتة، كما أن فرص العمل فيه متدنية الأجر، ويفتقر لتطور الإنتاجية. إن النمو وفرص العمل يشكلان أساس تحسين الدخل وتخفيف حدة الفقر، والذي بلغ معدله ٣٢,٥ ٪ في السنة ٢٠١٨/٢٠١٧ مع وجود تباينات كبيرة بين الأقاليم الجغرافية المختلفة.

بالرغم من تلك التحديات، تكشف أزمة فيروس كورونا أولويات أجندة الإصلاح دعما لتحقيق أهداف التنمية في مصر. على سبيل المثال، أظهرت الأزمة مدى أهمية توفر خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لدعم كل من العاملين على خطوط المواجهة في مجال الصحة والموظفين الحكوميين، بالإضافة إلى التخفيف من الأثر الاقتصادي لتدابير التباعد الاجتماعي. فقد أصبحت القدرة على العمل عن بعد غاية في الأهمية لمواصلة تقديم الخدمات الحكومية الأساسية، والسماح للشركات بمواصلة العمل، وتمكين الطلاب المجهزين بالوسائل المناسبة من الاستمرار في الحصول على الخدمات التعليمية. ويمكن عن طريق توفير خدمات الإنترنت الأكثر سرعة وانتظاما من تسريع وتيرة الجهود الجارية لتعزيز البنية التحتية الرقمية وتسهيل الانتقال إلى التعلم عن بعد. وفي مجال الصناعات الزراعية، يمكن تدعيم سلسلة الإمداد وتعزيز قدرات التصدير عن طريق إزالة الاختلالات التجارية كحظر الاستيراد، كما يمكن اعتماد المعايير الغذائية وإصدار الشهادات لتحقيق قدر أكبر من الأمن الغذائي. وفي مجال الرعاية الصحية، يمكن للحكومة تطوير سلاسل الإمداد المحلية للأجهزة الصحية وتفعيل مشاركة القطاع الخاص في التشخيص والاختبار، وهي جهود ستحتاج إلى مزيج من القدرات والمعايير المحلية والعالمية.

هذه الدراسة التشخيصية للقطاع الخاص تتناول بالتحليل بعض التحديات التي لا تزال مصر تواجهها، كما تبرز الفرص السانحة أمام القطاع الخاص لقيادة التنمية الاقتصادية والاستثمار والنمو الخالق لفرص العمل. لقد أسفرت المشاورات المكثفة التي تم إجراؤها مع الخبراء والأطراف المعنية من القطاع الخاص وشركاء التنمية في مصر عن تحديد عدة مجالات حيوية تحتاج إلى إصلاح. هذه المجالات هي التجارة واللوجستيات، ودور الدولة والمنافسة، وأداء القضاء التجاري. تستكمل هذه الدراسة التشخيصية الأعمال التحليلية السابقة والمرتقبة للبنك الدولي التي تتناول قضايا مهمة مثل مناخ الاستثمار والحصول على الأراضي والتمويل.[٤] كما تقدم الدراسة أيضا تقييما لبعض القطاعات الرئيسية والتي تم اختيارها، أخذا في الاعتبار أولويات الحكومة المصرية، وهي: الصناعات الزراعية، والصناعات التحويلية، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. فيما يتعلق بالصناعات التحويلية، تقوم الدراسة بإجراء تقييم أكثر تفصيلا لصناعة الكيماويات والمنسوجات وصناعات السيارات.[٥] ففي السياق المصري، تمثل هذه القطاعات فرصا سانحة للنمو والتوسع، حيث تشير شواهد عالمية إلى أنه بوسعها إحداث أثرا ملموسا على التشغيل والصادرات في أي اقتصاد. كما تسلط هذه الدراسة الضوء على قطاعين رئيسيين في دعم الاقتصاد هما التعليم والرعاية الصحية - واللذان يتعرضان لضغوط إضافية في أزمة فيروس كورونا – وذلك من منظور الفرص المتاحة أمام مشاركة القطاع الخاص.

ما الذي يعوق ظهور القطاع الخاص كقوة تنافسية؟

تسهم الحواجز التجارية المتعلقة بالسياسات التجارية وتيسير التجارة، بالإضافة إلى ضعف خدمات النقل والخدمات اللوجستية، في ضعف أداء الصادرات والاستثمار الأجنبي المباشر في القطاعات غير الاستخراجية، وهما مرتبطان بعضهما ببعض ارتباطا وثيقا. وعلى الرغم من أن مصر تتمتع بإمكانات كبيرة تؤهلها لتصبح مركزا إقليميا للتجارة والخدمات اللوجيستية مع سهولة الوصول إلى الأسواق الرئيسية، فإن إمكانات التصدير على المستوى القطاعي تعوقها طائفة واسعة من الحواجز غير الجمركية، والتي تشمل أعباء إجراءات التخليص الجمركي، وضعف الربط والخدمات اللوجستية، ومحدودية المنافسة المحلية. على سبيل المثال، فإن الهدر في المنتجات الزراعية الناجم عن عدم ملائمة وسائل النقل وعدم كفاية سعة التخزين وضعف البنية التحتية لسلسلة التبريد، تقدر نسبته بـ ١٥٪ إلى ٢٠٪ للمحاصيل الغير معرضة للتلف السريع، و٢٥٪ إلى ٥٠٪ للمحاصيل المعرضة للتلف السريع. كما تفرض السياسات التجارية تحديات بالنسبة للصناعات الزراعية، مع ارتفاع التعريفات الجمركية على واردات المنتجات الغذائية والمستلزمات الصناعية، وصعوبة التنبؤ بها، بالإضافة إلى حظر صادرات بعض السلع أو فرض رسوم عليها. وفي قطاع المنسوجات، تخلفت الصادرات المصرية عن صادرات الدول المقارنة ولم تستطع تحقيق إمكاناتها في الأسواق القريبة المحتملة مثل الاتحاد الأوروبي. هذه الحواجز الجمركية وغير الجمركية على الصادرات تؤثر على تحفيز الشركات المحلية للتنافس في الأسواق العالمية.

في السنوات الأخيرة، ظهرت تخوفات بشأن الدور المتنامي للدولة والامتيازات التي تتمتع بها في الأنشطة الاقتصادية كما أدى تنامي المخاوف حول غياب المنافسة العادلة وتكافؤ الفرص إلى عرقلة الاستثمار الخاص والأجنبي. في هذا التقرير، يقصد بالشركات المملوكة للدولة تلك الشركات التي تسيطر عليها الدولة، وتتمتع بالاستقلالية القانونية والمالية، وتعمل في سوق للسلع أو الخدمات التي يمكن نظريا أن توفرها شركات القطاع الخاص. إن وجود شركات مملوكة للدولة في جميع القطاعات تقريبا يغذي هذا التصور حول النشاط واسع النطاق للدولة بل والمفرط في التوسع، في حين أن كثرة القوانين الحاكمة وأطر الملكية التي تعمل بموجبها تلك الشركات تجعل من التعرف عليها أمرا صعبا ومعقدا. ومع غياب المعلومات المالية عن الشركات التي تسيطر عليها الدولة، يصعب على المستثمرين تكوين فهم دقيق لوزنها في الاقتصاد، وحصتها في السوق، وما إذا كانت تعمل في ظل الظروف نفسها التي تعمل فيها شركات القطاع الخاص.

إن قيام الأسواق بوظائفها على نحو يتسم بالكفاءة والعدالة يقتضي توحيد القواعد المنظمة لجميع المؤسسات، بغض النظر عن طبيعة الملكية. ويشير تحليل مبدئي إلى وجود عدد من الفجوات التنظيمية التي تعرقل تطبيق مبادئ الحياد التنافسي في الأسواق المصرية. فعلى سبيل المثال، لا يوجد إلزام على الشركات المملوكة للدولة بفصل أنشطتها التجارية وغير التجارية أو أنشطة الخدمة العامة، ولا يشترط صراحة أن تحقق تلك الشركات معدل عائد إيجابي على أنشطتها التجارية، مما قد يضعف الشركات الخاصة المنافسة في السوق نفسها. وتتيح بعض الإعفاءات بموجب قوانين الضرائب والمنافسة والمشتريات امتيازات خاصة للشركات العامة القائمة التي تعمل في قطاعات رئيسية كما تغذي التصورات عن عدم تكافؤ الفرص. وعلى الرغم من أن قانون المنافسة رسخ عناصر رئيسية لتعزيز الأسواق التنافسية، فإن أوجه القصور في الإطار التنظيمي للمنافسة تعوق إنفاذها الفعال وتؤثر على تكافؤ الفرص.

وجدير بالملاحظة أن غياب الفصل الواضح بين هيئات الدولة الرقابية والتنفيذية وتلك المعنية بوضع السياسات في بعض الأسواق يخلق تضاربا أصيلا في المصالح. ففي قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على سبيل المثال، يعمل تحت إشراف وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات المسؤولة عن وضع السياسات للقطاع بأكمله كل من الشركة المصرية للاتصالات (المشغل) وهي تحتل موقعا مهيمنا في السوق، والجهاز القومي لتنظيم الاتصالات (الجهة الرقابية). وبالمثل في قطاع النقل البحري والموانئ، يؤدي غياب استراتيجية واضحة لمنع تضارب المصالح بين اختصاصات متعددة (مثل الجهة الرقابية والمشغل) لحالة من عدم اليقين بين الراغبين في الاستثمار من القطاع الخاص. وفي صناعة الكيماويات، يحد عدم الكفاءة في نشاط الشركات المملوكة للدولة في الأنشطة الأولية من احتمالات استثمار القطاع الخاص على طول سلسلة القيمة. في الصناعات الزراعية، فإن الدور الضخم الذي تضطلع به الدولة - من خلال دعم أسعار الأغذية والأسمدة، والحماية الجمركية، وحظر التصدير، والعدد الكبير من الشركات المملوكة للدولة- يحد من مشاركة القطاع الخاص في قطاعات فرعية بعينها. وتتمثل العقبة الرئيسية في قطاع السيارات - من حيث دور الدولة - في غياب رؤية واضحة ومتسقة للقطاع ودور القطاع الخاص فيه.

مقارنة بالدول الأخرى، يعتبر أداء القضاء التجاري ضعيفاً، مما يزيد من مخاطر الاستثمار وعدم التيقن ، ويكون أشد تأثيرا على الشركات الأصغر حجما. إذ تعاني مصر من أوجه خلل في إنفاذ العقود من خلال النظام القضائي- حيث سجلت ٤٠ نقطة من أصل ١٠٠ (البنك الدولي ٢٠١٩)، الأمر الذي يؤثر على الشركات المحلية والأجنبية. كما أن ضعف إنفاذ العقود يزيد من مشاكل غياب الشفافية عن البيئة التشريعية في مصر وتعقدها وصعوبة التنبؤ بتغييراتها. وتشمل العقبات حالات التأخير المفرط في الفصل في الدعاوى وتنفيذ الأحكام، مما يعوق قدرة الشركات على المطالبة بحقوقها من الشركات والهيئات العامة الأخرى وإعمال هذه الحقوق، ويؤثر على ثقتها في الاتفاقات التعاقدية وتعويلها عليها. ويؤدي طول العملية نسبيا إلى تجميد الأصول خلال فترة التقاضي، مما يؤثر على استخدامها لأغراض إنتاجية ويسبب خسائر للشركات وللاقتصاد بشكل عام. كذلك، فإن هذه المشكلات في إنفاذ العقود تدفع الشركات الأكبر حجما نحو التكامل الرأسي أو التعامل مع الشركات الكبيرة الأخرى، مما يعوق نمو الكيانات الأصغر ويضعف الروابط الأمامية والخلفية بين مختلف الصناعات. وبالنسبة للمنشآت متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، يعد اللجوء إلى المحاكم أمرا مكلفا وجُزَافيًا، لا سيما أن النظام القضائي المصري لا يوفر المشورة للأطراف التي تمثل نفسها أو المساعدة القانونية لتحقيق تكافؤ الفرص. وستزيد أزمة فيروس كورونا من الضغوط على النظام القضائي، وذلك نظرا للزيادة المتوقعة في الدعاوى الناتجة عن الانكماش الاقتصادي، مثل حالات الإفلاس والنزاعات بشأن تحصيل الديون، والاستغناء عن العمالة والتعويضات المرتبطة بها.

يتصدر رأس المال البشري العوامل التي تؤدي إلى تعزيز الإنتاجية، فالأعداد الكبيرة من الشباب في قوة العمل ينبغي تجهيزها بالقدر الكافي من التعليم والمهارات والقدرات الصحية اللازمة. يعد افتقار العاملين للمهارات المطلوبة أحد أهم المعوقات التي يواجهها سوق العمل،[٦] وهو ما يدل على وجود فجوة كبيرة بين نواتج العملية التعليمية واحتياجات سوق العمل. ويؤدي ضعف الاستثمارات في التدريب، إلى جانب نقص معلومات السوق عن المهارات التي يحتاجها أصحاب العمل، إلى التأثير سلبا على فرص القطاع الخاص في العثور على عاملين يتحلون بالمهارات الفنية والحياتية المطلوبة، بالإضافة إلى التكلفة الإضافية التي تتكبدها الشركات لتدريب العاملين. ففي صناعة الكيماويات على سبيل المثال، نسبة كبيرة من الوظائف في المصانع والخدمات ذات الصلة تتطلب مهارات عالية أو متوسطة لأن الصناعة كثيفة رأس المال وتعتمد على التكنولوجيا، مما يتطلب عمالة مدربة تدريبا عاليا على العمليات والصيانة والبحث والتطوير. وفي قطاع الزراعة، على الرغم من وجود مجموعة كبيرة من الباحثين في الجامعات والمعاهد، لا تتوفر استثمارات في البنية التحتية لتدريب المهارات المحلية أو المتخصصة اللازمة للزراعة وتجهيز المنتجات للتصدير.

معوقات نمو القطاع الخاص

هناك مجموعة أخرى من التحديات الخاصة بكل قطاع على حدة، تعوق من نمو القطاع الخاص وخلق فرص العمل في القطاعات الرئيسية. ففي قطاعات الزراعة/الصناعات الزراعية والمنسوجات والملابس على سبيل المثال، يعرقل ضعف سلاسل الإمداد المحلية من فعالية أنشطة التصنيع النهائية، ويؤدي إلى الاعتماد على استيراد المستلزمات الوسيطة. كما يؤدي ضعف خدمات الإرشاد الزراعي إلى تقييد مهارات وقدرات المزارعين والشركات، وتحد من لجوئهم إلى الحلول المبتكرة والتقنيات القائمة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. و في قطاع المنسوجات والملابس، يُشار إلى غياب المعلومات بشأن أسواق التصدير والاتجاهات العالمية - والتي يمكن أن تساعد الشركات على اتخاذ قرارات استراتيجية والمنافسة دوليا - على أنها عائق رئيسي. في قطاع البتروكيماويات، تعد أوجه القصور في قطاع التكرير عقبة رئيسية أمام التوسع في المنتجات الثانوية الهامة للتكرير والتي تعد مدخلات رئيسية لقطاع التصنيع النهائي للبتروكيماويات. وتعاني صناعة السيارات أيضا من تفتت منظومة التوريد وقدراتها المحدودة على الوفاء بالمتطلبات الدولية. ويعد أيضا انخفاض إنتاجية العمالة بسبب ضعف المهارات التقنية والإدارية من المشكلات الأخرى في قطاع السيارات، كما أن هناك حاجة لحوار قوي بين القطاعين العام والخاص لوضع استراتيجية ورؤية للقطاع. وتظهر هذه القيود وغيرها من المعوقات في تمثيل بياني يعرض تقييما لمدى الأضرار التي تشكلها تلك القيود على مختلف القطاعات (الجدول ١ من هذا الملخص).

إن القطاع الخاص يمكنه القيام بدور فعال في معالجة فجوة المهارات ولكنه يواجه عدة قيود. بعض الحواجز تعوق المستثمرين عن إنشاء مؤسسات تعليمية، سواء كانت جامعات أو كليات تطبيقية مهنية. ففيما يخص الجامعات الخاصة والكليات الأهلية وهيئات التدريب الفني والمهني، تشكل القوانين واللوائح المتعلقة بالتأسيس والتسجيل عبئا كبيرا. كما إن ضعف الاستثمار في تقديم خدمات التدريب، بالإضافة إلى نقص المعلومات عن المهارات التي يطلبها أصحاب الأعمال، يؤثران سلبا على قدرة القطاع الخاص على العثور على العمالة التي تتحلى بالمهارات الفنية والحياتية ذات الصلة.

إن القطاع الخاص بوسعه أيضا أن يقوم بدور تكميلي هام في تلبية احتياجات الخدمات الصحية، خاصة وأن القدرة الصحية لقوة العمل تظل أمرا حيويا لدفع الإنتاجية. فرغم تحسن الأوضاع الصحية على مدى العقود الثلاثة الماضية، لا تزال هناك فجوات في توافر الخدمات الصحية وفي جودتها، وفي معالجة التحديات الناشئة عن الأمراض غير المعدية. كما أن الإنفاق العام على الرعاية الصحية لا يزال منخفضا. تعاني مصر أيضا من النقص في المهارات من عدة جوانب، حيث يمثل الاحتفاظ بالموارد البشرية في هذه الأوضاع تحديا كبيرا. إن إصدار قانون التأمين الصحي الشامل في ديسمبر ٢٠١٧ يفسح إمكانات كبيرة أمام القطاع الخاص لتقديم مساهمات مهمة، غير أن العوائق التنظيمية، بالإضافة إلى طول وعبء وتكلفة الإجراءات، تعرقل من دخوله في هذا القطاع.

التوصيات الرئيسية للمضي قدما

ينبغي أن تركز الأولويات الرئيسية لمصر لتعزيز تنمية القطاع الخاص على إرساء ثقافة الشفافية واتباع نهج تشاركي في وضع السياسات. حيث يُعد غياب التنسيق والتشاور بين الهيئات الحكومية والقطاع الخاص مشكلة محورية, فقد سلط القطاع الخاص الضوء عليها في العديد من القضايا الاقتصادية، كتلك الخاصة بصياغة السياسات التجارية وتيسيرها، واللوائح المنظِّمة للشركات، والاستراتيجيات واللوائح التنظيمية الخاصة بكل قطاع. وبالمثل، يستشعر القطاع الخاص وجود منافسة غير عادلة مع الجهات التابعة للدولة وغياب تكافؤ الفرص. وبالتالي، تقترح هذه الدراسة التشخيصية ما يلي من إجراءات شاملة ذات أولوية.

١. **تشكيل لجنة للإصلاح.** يتطلب تبني الحكومة المصرية للموجة الثانية من الإصلاحات أن تشكل لجنة للإصلاح بمشاركة واسعة من القطاعين العام والخاص. فقد لعبت مثل هذه اللجان دورا حيويا في تعزيز أجندة الإصلاح في مجموعة كبيرة من الدول، مثل ماليزيا وبولندا والهند والمغرب وروسيا (بما في ذلك إصلاح الإجراءات المُنظِّمة لأنشطة الأعمال). ومن أجل تحقيق النجاح في هذا المسعى، تشير الشواهد الدولية إلى أن اللجنة ستحتاج إلى (أ) قيادة عليا وتبني المبادرة والدعم السياسي؛ (ب) نهج شامل تشاركي بين الأطراف المعنية من المؤسسات الحكومية والقطاع الخاص والمجتمع المدني، وذلك من خلال المحافظة على حوار منتظم بين القطاعين العام والخاص والتواصل المنتظم المكثف حول نتائج هذا الحوار؛ (ج) إطار عام للمتابعة ومراقبة الأداء مع وجود أهداف محددة، وإجراءات محددة لبلوغ تلك الأهداف ، ومؤشرات لتقييم النتائج ومدى التقدم في عملية الإصلاح.

٢. **وضع سياسة شفافة لملكية الدولة وإطار للحوكمة.** عند إعادة النظر في دور الدولة كعامل رئيسي في تنمية القطاع الخاص، فإن وضع سياسة عامة لملكية الدولة يمكن أن تفيد في استكمال الإصلاحات القانونية وتحسين إطار حوكمة الشركات المملوكة للدولة. ومن الممكن تعزيز الشفافية بشأن النشاط الاقتصادي للدولة من خلال إتاحة المعلومات المالية والتشغيلية المتعلقة بالشركات المملوكة للدولة، وذلك لتمكين القطاع الخاص من اتخاذ القرارات الاستثمارية بناء على فهم أفضل لوزن هذه الشركات في القطاعات التي تعمل بها. كما أن تدعيم الإطار القانوني للشركات المملوكة للدولة يعد خطوة هامة صوب تعزيز حوكمة وشفافية الشركات. في ظل تعدد القوانين الحاكمة لشركات القطاع العام، يمكن البدأ بتطبيق هذه الإصلاحات القانونية أولا على القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١، والذي ينظم عمل الكثير من الشركات المملوكة للدولة. إن ضمان عمل هذه الشركات في ظل نفس الظروف التي تعمل فيها شركات القطاع الخاص يمكن تحقيقه من خلال ما يلي: (أ) إيجاد الأدوات اللازمة لفصل الأنشطة التجارية وغير التجارية للشركات المملوكة للدولة ومطالبتها باسترداد كامل تكلفة الأنشطة التجارية، (ب) الحد من الاستثناءات والإعفاءات من قانون المنافسة وغيره من اللوائح التنظيمية الاقتصادية والقطاعية. كما يتطلب ذلك الفصل الواضح بين دور الدولة في القطاعات الرئيسية بوصفها جهات رقابية مقابل مشاركتها ككيان اقتصادي.

٣. **تطوير نظام القضاء التجاري من خلال الميكنة وتعزيز الشفافية.** يعتبر وجود نظام قضائي تجاري يتسم بالفعالية والكفاءة أمرا أساسيا لخلق بيئة مواتية لأنشطة الأعمال. ويتطلب ذلك التصدي لمشكلة التأخير في البت في القضايا المدنية والتجارية من خلال تحسين إدارة عبء العمل القضائي، وتبسيط إجراءات العمل، وتعزيز إدارة القضايا، ودعم ذلك التحسين من خلال استخدام الميكنة، وهو ما يصب أيضا في صالح زيادة الشفافية. هناك أيضا حاجة إلى ضخ استثمارات كبيرة لإضفاء الطابع المهني على إدارة الموارد البشرية والمالية في المحاكم ووزارة العدل. ويمكن استخدام استطلاعات رأي المترددين على المحاكم لإنشاء قاعدة بيانات عن وجهات نظر هؤلاء المترددين وكيفية تحسين كفاءة الخدمات وجودتها وزيادة إمكانية الحصول عليها.

٤. **إصلاح السياسات التجارية عن طريق تبسيط الاجراءات الجمركية وغير الجمركية، وتحديث نظام الجمارك، وتحسين وسائل النقل والربط.** إن نمو القطاع الخاص سيظل مُقيدا ما لم تتمكن مصر من الاستفادة من مزايا موقعها الجيواستراتيجي من خلال تعزيز قدرتها التنافسية التصديرية. وتشمل الإجراءات الرئيسية في مجال إصلاح السياسات التجارية وتدابير تيسير التجارة ما يلي:

- تبسيط الإجراءات غير الجمركية وتعزيز الشفافية حولها من خلال إنشاء دليل خاص بها ونشره على شبكة الإنترنت، وإلغاء الإجراءات التي لا حاجة لها وتلك التي لا تحقق أهداف السياسات العامة.
- تحديث نظام الجمارك من خلال (أ) سن قانون جمركي جديد ولوائح تنفيذية تتماشى مع اتفاقية كيوتو المعدلة واتفاقية منظمة التجارة العالمية لتيسير التجارة، (ب) استخدام التشغيل الآلي وتبسيط الإجراءات والتنفيذ الكامل لمنظومة الشباك الواحد الإلكترونية، (ج) إدخال نظام المعاينة القائم على تقييم المخاطر، (د) تحسين قدرات الموارد البشرية، (هـ) إنشاء مرافق معاينة حديثة.
- تحسين الربط بشبكات النقل من خلال ما يلي: (أ) قياس أداء كفاءة الموانئ مع ربطه ببطاقة معايير الأداء والمساءلة؛ (ب) جذب الاستثمارات الخاصة عن طريق رفع مستوى شفافية ووضوح القواعد التنظيمية والفصل الواضح بين الدور الرقابي للجهات العامة ودورها ككيان اقتصادي في الموانئ، بالإضافة إلى وضع ضمان شفافية الإجراءات الخاصة بتقديم العطاءات للحصول على الامتيازات، وإنشاء نظام مستقل لتسوية المنازعات؛ (ج) الإسراع بوضع وتنفيذ استراتيجية متكاملة للنقل متعدد الوسائط؛ (د) تحسين كفاءة وجودة خدمات النقل البري
- إصلاح التعريفة الجمركية بخفض الحد الأقصى إلى ٤٠٪ للحد من أثر الاختلال.

ولإطلاق العنان للاستثمارات الخاصة في القطاعات الحيوية، ينبغي تطبيق إصلاحات خاصة بكل قطاع إلى جانب الإصلاحات الشاملة الموضحة أعلاه. إن عددا من القطاعات الاقتصادية الحيوية القادرة على النمو وتوفير فرص العمل، مثل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والصناعات الغذائية، والصناعات التحويلية، والصحة، والتعليم، يعاني من نفس القيود الناجمة عن دور الدولة وغياب تكافؤ الفرص، في حين أن بعضها، مثل الصناعات التحويلية والغذائية، يعاني أيضا من العراقيل الخاصة بالسياسات التجارية والمعوقات التي تقف أمام تيسير التجارة. وتقترح الدراسة التشخيصية للقطاع الخاص إجراءات قطاعية رئيسية ذات أولوية، ترد موجزة في الجدول (٢) من هذا الملخص.

فيروس كورونا: ضرورة وفرصة لتسريع وتيرة الإصلاحات

لقد جاءت جائحة فيروس كورونا لتؤكد على ضرورة تسريع الإصلاحات الهيكلية المذكورة أعلاه من أجل إزالة العوائق التي تعترض تنمية القطاع الخاص. وقد تعيد هذه الأزمة فتح النقاش حول دور الدولة وحجم هذا الدور، وقد تخلق أو تعزز الرغبة في مزيد من الإجراءات التدخلية من جانب الدولة في قطاعات رئيسية. وفي حين أن للدولة دورا لا غنى عنه لضمان الاستعداد للأزمات والاستدامة في مواجهتها، فإنه يمكن تحقيق ذلك من خلال دورها الفريد كواضع للسياسات وقدرتها على خلق الحوافز الاقتصادية. ويمكن للحكومة كذلك أن تلعب دورا محوريا في تحفيز الأطراف الفاعلة في السوق لمواجهة الضغوط التي ولدتها الأزمة، وأن تتبنى السياسات العامة المناسبة للتخفيف من أثر صدمات العرض والطلب. إن الإجراءات المتخذة من قبيل الإعفاءات الضريبية أو الدعم أو المساعدات الحكومية للشركات العامة والخاصة يمكن تفهمها في أوقات الأزمات، ولكن الشفافية وضمان قواعد المنافسة السليمة يعتبرا من الأمور الحيوية للحد من الاختلالات السوقية الناجمة عن التدخلات السلبية؛ كما ينبغي أن تظل تلك الإجراءات محددة الوقت ومرتبطة فقط بمعالجة الأزمة الحالية بهدف التعافي منها، مع تحقيق قدر أكبر من المرونة في مواجهة الصدمات.

في ظل الاختلالات الناجمة عن تلك الجائحة، أصبحت التدابير المقترحة والمتعلقة بالتجارة أكثر أهمية من أي وقت مضى. وتعد كل من إصلاحات السياسات التجارية - لا سيما تبسيط جداول التعريفة الجمركية وتخفيضها والإسراع وميكنة إجراءات التخليص الجمركي - وإجراءات تيسير التجارة التي تحدّ من التعاملات المباشرة أمرا بالغ الأهمية. فعلى سبيل المثال، يؤدي ارتفاع التعريفات الجمركية على المستلزمات الطبية الحيوية المستوردة إلى زيادة الأسعار المحلية عن الأسعار الدولية، مما يزيد من التكلفة المحلية لمكافحة المرض. إن إلغاء الرسوم الجمركية على الإمدادات الطبية الحيوية ومنتجات التعقيم والمطهرات مؤقتا أثناء الأزمة من شأنه أن يخفض من تكلفتها ويساعد على مكافحة العدوى. كما أن إلغاء الرسوم تماما وبشكل دائم على هذه المنتجات سيحسن من القدرة على الحد من حالات الطوارئ الطبية وتسهيل الاستجابة لها مستقبلا. في هذا الصدد ، اتخذت وزارة المالية في مايو ٢٠٢٠ إجراءات لإعطاء الأولوية لقائمة السلع المستوردة من حيث التخليص الجمركي لمواجهة جائحة كورونا بما في ذلك المواد الغذائية والمواد الخام المستخدمة في إنتاج الغذاء والإمدادات والمعدات الطبية. إن تسريع وتيرة التخليص الجمركي لواردات المواد الخام ومكونات التصنيع من شأنه أن يساعد في تعزيز توافر المواد الغذائية والمواد الاستهلاكية الأساسية والمنظفات والمنتجات الطبية والصحية.

وعلى الرغم من توافر الإمدادات الأساسية واستقرار الأسعار، تؤثر اضطرابات التجارة والخدمات اللوجستية على الصناعات الغذائية في جميع أنحاء العالم، مما يتطلب مزيد من إجراءات تيسير التجارة في مصر. ومع ضعف البنية التحتية الخاصة بالتبريد والتخزين، والطرق والري، وضعف الروابط بين مراحل الإنتاج الأولية والنهائية- سيزداد التأثير السلبي على التدفق في القطاعات الزراعية غير الأساسية. وقد يزيد الفاقد في الغذاء بسبب تدابير الاحتواء وانخفاض الطلب. علاوة على ذلك، قد تحدث اضطرابات في حركة العمالة بسبب تعطل الانتقال المنتظم للأفراد. وبالتالي، تزداد أهمية تبسيط الإجراءات التنظيمية والحدودية لتسهيل وصول المنتجات الغذائية الأساسية والمواد سريعة التلف. ويتعين على السلطات الحدودية الداخلية والخارجية- على سبيل المثال، الجمارك والهيئات المسؤولة عن معايير الصحة والصحة النباتية- الاشتراك فى تصميم أنظمة خاصة لتعجيل إجراءات التخليص الجمركي للمنتجات الغذائية الأساسية والمستلزمات الزراعية. كما ينبغي التخفيف من الصدمات السلبية على الواردات الغذائية نتيجة تعطل سلاسل الإمدادات الغذائية العالمية، وذلك بزيادة الإجراءات التي تساعد على تيسير التجارة والخدمات اللوجستية.

إن لدى مصر فرصة للاستفادة من قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بوصفه النواة لاقتصاد رقمي متنوع وذلك للاستجابة للاحتياجات المتزايدة للسكان في الأجل الطويل. ومن المرجح أن يكون للتغيرات السلوكية الناتجة عن تفشي فيروس كورونا تأثيرات دائمة. تعد هذه فرصة سانحة للحكومة لبدء الإصلاحات اللازمة بغية تخفيف سياسات الحماية والإطار القانوني المُقَيد، وتسريع نشر شبكات الألياف الضوئية عن طريق تشجيع الاستثمار الخاص. ومن المهم كذلك تطوير البنية التحتية الرقمية لنشر التقنيات التعليمية في قطاع التعليم من أجل تسهيل انتقال مصر إلى التعلم عن بعد، والتوسع في الحلول المبتكرة للرعاية الصحية مثل الطب عن بعد. وبالنسبة لمرحلة التعافي بعد انتهاء الأزمة، هناك فرصة لإعادة صياغة توازن جديد بين الشركات المملوكة للدولة والمشاركين الآخرين في السوق مع احترام القدر المعقول من متطلبات الأمن القومي.

كما تتيح أزمة فيروس كورونا فرصة لمصر لتروّج نفسها كموقع جذب لشركات الصناعات التحويلية التي تعيد النظر في استراتيجياتها الاستثمارية أثناء مرحلة التعافي. هذه الشركات سوف تسعى وراء توافر روابط أمامية وخلفية أكثر مرونة. ففي قطاع المنسوجات حيث يتوقع أن يكون تأثير الأزمة حادا، يتعين على الحكومة أن تمنح الأولوية للخطوات التي ستجذب الاستثمار الأجنبي المباشر مع قيام الشركات بإعادة توجيه استراتيجيات ما بعد فيروس كورونا، والتي قد تشمل إضفاء الطابع اللامركزي على سلاسل القيمة الخاصة بها. وتعد إزالة الحواجز الجمركية وغير الجمركية أمرا أساسيا، وكذلك تعزيز القطاعات الفرعية التي من المتوقع أن يزداد الطلب عليها مثل الألياف والملابس الجاهزة. وفي قطاع السيارات، من المهم أن تحدد الحكومة رؤية واضحة للقطاع لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر بالتعاون الوثيق مع القطاع الخاص؛ فقد كان هذا عامل نجاح رئيسيا في دول لديها قطاعات راسخة لصناعة السيارات. وبالنسبة للصناعات الكيماوية، يمثل انخفاض أسعار البترول تهديدا لعائدات مصر من النقد الأجنبي ولكنه يمثل أيضا فرصة للاستفادة من إمداداتها البترولية كمدخلات في قطاع الكيماويات للانتقال إلى منتجات ذات قيمة مضافة أعلى. بالنسبة للعديد من الصناعات التحويلية، يمكن للحكومة أن تساند الشركات المحلية للوصول إلى المعايير الدولية وإعادة توزيع العمالة بغرض التحول نحو المنتجات والأجهزة الطبية المطلوبة.

الجدول ١-ملخص تمثيل بياني للقيود حسب القطاع

		الصناعات الزراعية	الصناعات التحويلية			تكنولوجيا المعلومات والاتصالات	القطاعات الاجتماعية	
			المنسوجات	الكيماويات	السيارات		التعليم	الصحة
القيود	الشركات المملوكة للدولة/تدخل الدولة	الشركات المملوكة للدولة في مجال تجهيز المنتجات الزراعية تمثل ٦٠٪ من مطاحن القمح، ٧٥٪ من طاقة تكرير السكر، ٢٥٪ من إنتاج الأرز المضروب المحلي، الشركات المملوكة للدولة في إنتاج وتجهيز وتسويق التمور ومصايد الأسماك والبطاطس، مما يخلق منافسة غير عادلة لشركات القطاع الخاص	الهيمنة في قطاعات المنبع (الألياف والخيوط)	النشاط المتوسع للدولة بما في ذلك في نشاط التكرير، وبعضها يفتقر للكفاءة ويتكبد خسارة		احتكار الشركة المصرية للاتصالات البنية التحتية للألياف الضوئية	قواعد جامدة للقبول والتسجيل	
	المنافسة/ الحواجز أمام دخول الأسواق	دعم الأسمدة يشجع الاستخدام المفرط ويؤثر على المحاصيل، تحديد أسعار القمح والسكر لضمان توافر المواد الغذائية الأساسية بأسعار معقولة. / منع المزارعين من بيع القمح للقطاع الخاص، الحماية الجمركية	الشركات المملوكة للدولة غير منظمة ككيانات تجارية، غياب تكافؤ الفرص، حيث تتلقى هذه الشركات التمويل بتكلفة منخفضة أو بدون تكلفة فضلا عن مزايا أخرى	روابط وثيقة بين صانعي السياسات والشركات المملوكة للدولة، مما يخلق تضاربا متأصلا في المصالح بين الجهات الرقابية والمعنية بالسياسات والهيئات التنفيذية.	الافتقار إلى استراتيجية حكومية واضحة	استقلالية الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات، لا يوجد مركز بيانات متقدم، قواعد نقطة تبادل إنترنت القاهرة تعوق مقدمي شبكات توصيل المحتوى	التراخيص التعسفي: لا توجد قواعد/توقيتات واضحة للموافقة النهائية، لوائح تنظيمية مرهقة بشأن الجامعات الخاصة ومعاهد التدريب المهني، عدم وجود قواعد لضمان الجودة وتدني مستوى الشفافية في السوق.	عملية مطولة لإصدار الشهادات، القيود المفروضة على ملكية القطاع الخاص، وإجراءات التراخيص المرهقة والمكلفة، والقواعد واللوائح المتضاربة، وهياكل الرسوم العشوائية
	التجارة والخدمات اللوجستية	النظام الجمركي الحمائي يحدّ من حافز التصدير، قصور مرافق النقل، سعة التخزين في الجمارك، ضعف البنية التحتية لسلسلة التبريد	الحواجز الجمركية وغير الجمركية	عدم الاتساق في تطبيق الرسوم على واردات المواد الخام في القطاعات الفرعية مثل البلاستيك.	قضايا تيسير التجارة (العبارات)، عدم القدرة على إنشاء قاعدة للتسليم الآني، الهيكل المعكوس للتعريفة الجمركية.			رسوم حماية عالية على المنتجات الصحية ذات الصلة بمرض فيروس كورونا (الصابون، المطهرات، الملابس الواقية، إلخ)
		حظر الصادرات، القيود على واردات البذور، ضعف تدابير الصحة والصحة النباتية، حظر استخدام المياه العذبة في المزارع السمكية، مما يعوق التصدير إلى أسواق بعينها.	الاستخدام المحدود للمُشغل الاقتصادي المعتمد					
	المهارات	ضعف البنية التحتية للتدريب المحلي على المهارات المتخصصة في الزراعة وتجهيز المنتجات الزراعية الموجهة للتصدير.	نقص المهارات المطلوبة للمساعدة في نقلها إلى أنشطة ذات قيمة مضافة أعلى. تقادم مناهج المؤسسات الأكاديمية.	صعوبة الحصول على المقومات الضرورية بما في ذلك المهارات والتكنولوجيا.	غياب أنشطة البحث والتطوير، والمهارات والتكنولوجيا.	عرقلة تحقيق التحول الرقمي لانخفاض المهارات الرقمية المطلوبة للوصول إلى المحتوى والخدمات .	هناك فجوة كبيرة بين النواتج التعليمية واحتياجات سوق العمل	صعوبة الاحتفاظ بخريجي كليات الطب والصيادلة والمهندسين والفنيين المهرة، هجرة العقول، صعوبة اجتذاب المهارات إلى الأماكن المحرومة من الخدمات. النقص أكبر في العاملين في مجال التمريض والقبالة
						عدم كفاية التدريب على المهارات الرقمية في جميع مستويات التعليم لتحقيق محو الأمية الرقمية والتزويد بالمهارات لتطوير محتوى وخدمات جديدة واعتماد التقنيات الجديدة والتكيف معها.		
	قيود كبيرة أخرى تؤثر على القدرة التنافسية للقطاع	الضغط على الأراضي والموارد المائية المتاحة، وعدم كفاءة توزيع المياه وملوحة المياه، الاستخدام المحدود للمعدات والتقنيات الموفرة للمياه، اختلالات التسعير، قانون التعاونيات الزراعية محدود في قدرته على ربط صغار المزارعين بالأسواق ذات التوجه التجاري. يهيمن بنك مملوك للدولة على التمويل الزراعي، غياب سوق رهن الأراضي، والدور المحدود لشركات التمويل غير المصرفية ومؤسسات التمويل متناهي الصغر.	نقص المدخلات عالية الجودة، عدم مراعاة المعايير الاجتماعية والبيئية	التفتت حيث يوجد عدد كبير من المنشآت متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، صعوبة الوصول إلى الأسواق، الكفاءة المحدودة في استخدام المياه والطاقة	غياب الإنتاج الكثيف للمنتجين والموردين	الاعتماد على كابلات النحاس في خدمات الانترنت، ارتفاع الأسعار، التغطية لمسافات قصيرة، قدر محدود من الطيف اللاسلكي المخصص لشركات تشغيل شبكات المحمول	عدم وضوح السياسات حول ملكية الأصول (مثل الحرم الجامعي والأرض). الملكية قابلة للتوريث فقط وغير قابلة للتحويل، لا يمكن الحصول على التمويل العقاري من البنوك بسبب مشاكل الملكية.	ضعف الحوار بين القطاعين العام والخاص بسبب طرق الدفع التعسفية، تأخير مدفوعات خدمات التعهيد التي يقدمها القطاع الخاص، عدم وجود إطار ينظم الشراكة بين القطاعين العام والخاص، عدم وجود هيئة إدارية تمثل مصالح القطاع الفرعي
			صعوبة الحصول على التمويل					

الجدول ٢-ملخص موجز للإجراءات الشاملة ذات الأولوية

	الإجراءات ذات الأولوية
نهج تشاركي يتسم بالشفافية في صنع السياسات	• تشكيل لجنة إصلاح بمشاركة شاملة من القطاعين العام والخاص بحيث تتمتع بـ: (أ) تواجد قيادة عليا وتبني المبادرة والدعم السياسي؛ (ب) نهج شامل تشاركي والتماس الآراء والملاحظات بشكل منتظم من الفاعلين الرئيسيين من الهيئات الحكومية المعنية والقطاع الخاص والمجتمع المدني؛ (ج) إدارة جيدة للأداء وإطار متابعة مع أهداف وخطوات محددة.
تيسير التجارة والسياسات التجارية	• تبسيط الإجراءات غير الجمركية وتحسين الشفافية من خلال إتاحة التسجيل على شبكة الإنترنت، والتخلص من الإجراءات الغير لازمة والإجراءات التي لا تحقق أهداف السياسات العامة. • سن قانون جديد للجمارك ولائحته التنفيذية بحيث يتوافق مع اتفاقية كيوتو المعدلة واتفاقية منظمة التجارة العالمية لتيسير التجارة. • ميكنة الجمارك وتبسيط الإجراءات وتنفيذ نظام إلكتروني كامل لمنظومة الشباك الواحد. • تطبيق نظام معاينة قائم على المخاطر وإنشاء مرافق معاينة حديثة. • تعزيز قدرات الموارد البشرية. • إصلاح التعريفة الجمركية بخفض المعدل الأقصى إلى ٤٠٪ للحد من أثر تشوهاتها.
الربط واللوجستيات	• تطبيق مقياس لأداء كفاءة الموانئ. • جذب الاستثمارات الخاصة عن طريق الرفع من مستوى شفافية ووضوح القواعد التنظيمية والفصل الواضح بين أدوار الهيئات العامة بوصفها جهات رقابية وبوصفها مشغلين للموانئ. • استحداث إجراءات تتسم بالشفافية لتقديم العطاءات للحصول على الامتيازات، وإنشاء نظام مستقل لتسوية المنازعات. • الإسراع بوضع وتنفيذ استراتيجية متكاملة للنقل متعدد الوسائط • تحسين كفاءة وجودة خدمات النقل البري.
تعزيز المنافسة المحلية وتحقيق تكافؤ الفرص	• اعتماد سياسة شاملة لملكية الدولة تستكمل الإصلاحات القانونية وتحسّن إطار حوكمة الشركات المملوكة للدولة • إتاحة المعلومات المالية والتشغيلية المتعلقة بالشركات المملوكة للدولة لتمكين القطاع الخاص من اتخاذ قراراته الاستثمارية • تعزيز حوكمة الشركات وزيادة الشفافية. يمكن البدء بالقانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ الذي يحكم عددا كبيرا من الشركات المملوكة للدولة. • إيجاد الأدوات اللازمة لفصل الأنشطة التجارية وغير التجارية للشركات المملوكة للدولة ومطالبتها باسترداد كامل تكلفة الأنشطة التجارية • الحد من الاستثناءات والإعفاءات من قانون المنافسة وغيره من اللوائح التنظيمية الاقتصادية والقطاعية. كذلك الفصل الواضح بين دور الجهات الحكومية في القطاعات الرئيسية بوصفها جهات رقابية مقابل عملها كفاعل اقتصادي.
اصلاح القانون التجاري	• تحسين إدارة العمل القضائي، وتبسيط إجراءات العمل، وتعزيز إدارة القضايا، وتحسين إجراءات العمل من خلال التشغيل الآلي • ضخ استثمارات ضخمة لإضفاء الطابع المهني على إدارة الموارد البشرية والمالية في المحاكم ووزارة العدل • استخدام استطلاعات رأي المترددين على المحاكم لإنشاء قاعدة بيانات عن تقييم هؤلاء المترددين وكيفية تحسين كفاءة الخدمات وجودتها ومدى إتاحتها.

الجدول ٣-ملخص التوصيات المتعلقة بالسياسات لكل قطاع

القطاع	الإجراءات ذات الأولوية
الصناعات الزراعية	• زيادة التنسيق بين الجهات الحكومية لتحقيق الإدارة المستدامة لموارد المياه في مسائل الري والأراضي الزراعية. • تعزيز معايير سلامة الغذاء من خلال بناء القدرات في الهيئة القومية لسلامة الغذاء، وإقامة شراكة مع القطاع الخاص لتطوير المختبرات وآلية اعتماد تكون في متناول ومقدرة المنشآت متناهية الصغر والصغيرة. • تعزيز الشراكة مع القطاع الخاص لتطوير المختبرات وآلية اعتماد يمكن للمنشآت متناهية الصغر والصغيرة الوصول إليها بسهولة. • تعزيز خدمات الإرشاد الزراعي مع التركيز على تشجيع أنشطة البحث والتطوير والخدمات الإرشادية القائمة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بمشاركة القطاع الخاص. • تقييم تكلفة ومنافع الإجراءات المختلفة التي تؤثر على هذا القطاع (بعضها يكون غير مدروس) مثل حظر التصدير، وقيود الاستيراد، والتغييرات في الرسوم، مشاركة الدولة والشركات المملوكة لها في أنشطة الصناعات الزراعية، دعم الأسمدة، السياسات المتعلقة بالأرز، توسيع النظام القائم على البطاقة الذكية لدعم الخبز للحد من التسرب. • التوسع في تمويل القطاع من خلال تمويل التجارة وتسهيلات التمويل والتأجير للمنشآت متناهية الصغر والصغيرة.
الكيماويات	• تحديد سُبل (حلول القطاعين العام والخاص) لزيادة كفاءة الطاقة في إنتاج المواد الخام لتحسين القدرة التنافسية للقطاع. • توسيع إمكانات طاقة التكرير من خلال (أ) اعتماد أسعار السوق للمنتجات البترولية والكيماويات، (ب) إتاحة الوصول إلى سوق الغاز المحلية، (ج) الاتساق مع أسواق الغاز الدولية، (د) وضع خطة رئيسية لتحديث صناعة المنتجات النهائية بالتعاون مع القطاع الخاص. • إجراء تحليل التكلفة والمنافع لتقييم نُهج بديلة للدور الموسع الذي تلعبه الدولة (بما في ذلك تحسين أنظمة إدارة الشركات المملوكة للدولة في هذا القطاع مقارنة بتسييلها).
المنسوجات والملابس الجاهزة	• تحسين نظم الحوكمة واستراتيجيات العمل بالشركات المملوكة للدولة في هذا القطاع (على سبيل المثال، إصلاح هياكل الإدارة، الإعلان عن البيانات المالية واستراتيجيات الشركات المملوكة للدولة بشكل دوري). • معالجة فجوة المهارات بإشراك القطاع الخاص في وضع المناهج وتقديم التدريب بما يتماشى مع معايير الصناعة. • إجراء تقييمات بشأن ما يلي: – المكاسب والتكلفة الناتجة عن الرسوم الجمركية، وخصومات التصدير، والحواجز التجارية التي تؤثر على القدرة التنافسية لهذا القطاع. – تحليل سلسلة القيمة للقطاعات الفرعية الجديدة والناشئة مثل المنسوجات التقنية
السيارات	• بالتنسيق مع القطاع الخاص، وضع رؤية واضحة للحكومة والإجراءات الملموسة المتعلقة بهذا القطاع، وذلك لمساعدة الشركات على اتخاذ قرارات استثمارية طويلة الأجل والعمل على تحديث القطاع. • المساعدة في إنشاء قاعدة لمُصنّعي المعدات الأصلية تتمتع بالكفاءة من خلال جذب الاستثمار الأجنبي المباشر الساعي إلى تحقيق الكفاءة. • تعزيز منظومة التوريد المحلية من خلال آليات الدعم لزيادة التكيف مع التكنولوجيا وأنشطة البحث والتطوير لإدماج هذا القطاع بنجاح في سلاسل القيمة العالمية.
التعليم	• تعديل اللوائح التنظيمية لجذب الاستثمار الخاص لهذا القطاع بما في ذلك تلك المتعلقة بـما يلي: (أ) عدم القدرة على نقل ملكية المؤسسات التعليمية، (ب) الغموض بشأن ملكية أصول المؤسسات التعليمية (أي الحرم الجامعي والأراضي)، مما يعوق الحصول على التمويل؛ (ج) القوانين المنظمة لتوزيع الأرباح، والتي تجعل أصحاب الجامعات يتجنبون الإعلان الرسمي عن الأرباح.

الصحة	• تشجيع الاستثمار الخاص عن طريق (أ) تبسيط لوائح التعاقد لزيادة الكفاءة والسرعة، خاصة فيما يتعلق بالرعاية الأولية، وتحديدا الأمراض المزمنة، والتشخيص (التصوير بالأشعة/المختبرات)، والعلاج الثانوي والتخصصي، وتعديل قانون التراخيص لمقدمي الخدمات الطبية، (ب) اعتماد معايير الجودة الحديثة ووضع نظام واضح للرصد والتقييم، (ج) بناء قدرات العاملين في المجال الطبي واستكشاف النُّهج لتحسين الكفاءة (على سبيل المثال، الحوافز المتعلقة بالأداء)، (د) تعزيز إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
تكنولوجيا المعلومات والاتصالات	**الإصلاح التنظيمي** • تشجيع المنافسة في القطاع عن طريق (أ) تعزيز استقلالية وسلطة الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات، (ب) الفصل بين وظائف التنظيم وصنع السياسات والتشغيل والاستثمار، (ج) تشجيع التعاون بين الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات وجهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية. • تنفيذ اللوائح التنظيمية المسبقة، بما في ذلك مجموعة من القواعد والحلول المحددة مسبقا وفرضها على الأطراف الفاعلة في السوق الذين يهيمنون على أسواق محددة، وذلك بغية ضمان الوصول العادل والشفاف إلى البنية التحتية الأساسية بشروط متساوية لأي مقدم للخدمات النهائية. • النظر في الفصل الوظيفي أو الهيكلي للشركة المصرية للاتصالات. **البنية التحتية الرقمية** • نشر المزيد من كابلات الألياف الضوئية، على سبيل المثال من خلال إتاحة الوصول إلى شبكة الشركة المصرية للاتصالات مقابل سعر التكلفة. • تحرير تراخيص الجيل القادم من البنية التحتية للسماح لمشغلين آخرين ببناء وتشغيل البنية التحتية الخاصة بهم وإضفاء السمة التجارية عليها. • النظر في منح ترخيص لمشغل جملة مستقل لإتاحة الخدمة بسعر التكلفة، مع خلق منافسة مع المصرية للاتصالات في تقديم هذه الخدمة. • تحسين جدوى مشروعات النطاق العريض في المناطق الصعبة من خلال السماح بالاستثمارات الخاصة وتقاسم البنية التحتية. • الإسراع في وضع ونشر خطة باستخدام جدول زمني واضح لتخصيص نطاق إضافي للجيل الرابع، والترددات الأولى للجيل الخامس بأسعار معقولة. إن التسريع في تنفيذ هذه الخطط من شأنه أن يضع مصر في وضع أفضل بكثير يمكنها من الاستجابة لأزمة جائحة كورونا. • تسهيل نشر أبراج الهواتف المحمولة والسماح بدخول مشغلين جدد من القطاع الخاص يتمتعون بقدرات مالية مثبتة في سوق بناء أبراج الاتصالات. تحفيز المشغلين على التعاون عن طريق تأجير الأبراج بدلا من امتلاكها. • تسهيل حصول مقدمي الخدمة المرخص لهم على جميع التصاريح المطلوبة بطريقة سريعة وبتكلفة مثلى، من خلال جمع هيئات منح التصاريح المختلفة في "منظومة الشباك الواحد".

١. الوضع الاقتصادي لمصر

نظرا للنمو السريع في عدد سكان مصر الذين يغلب عليهم الشباب، يلعب القطاع الخاص دورا رئيسيا في دفع عجلة الاقتصاد وخلق فرص عمل لائقة. فحوالي ٧٦٪ من السكان تحت سن ٤٠ عاما، و٢٧٪ تتراوح أعمارهم بين سن ١٥ و ٢٩ (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ٢٠١٩). ويدخل ما يقدر بنحو ٨٠٠ ألف خريج سوق العمل كل عام. وفي حين أن نسبة التشغيل في القطاع الخاص في مصر تبلغ ٧٨٪ (أقل كثيرا من المتوسط العالمي البالغ ٩٠٪)، نجد ٧٦٪ من هذه الوظائف في القطاع غير الرسمي، وهي تتسم بانخفاض الجودة، وتدني معدلات الإنتاجية، وانخفاض الأجور. ويعد القطاع الخاص المنتج عاملا حاسما في أجندة مصر بشأن الوظائف والاحتواء والنمو، إذ تظهر شواهد من مختلف أنحاء العالم أن الشركات الأكثر إنتاجية تخلق في العادة عددا أكبر من فرص العمل (البنك الدولي ٢٠١٢).

من أجل تشجيع القطاع الخاص، شرعت مصر في سلسلة من الإصلاحات الجريئة عام ٢٠١٦. وتشمل هذه الإصلاحات تحرير سعر الصرف، وتدابير لضبط أوضاع المالية العامة، وبرنامجا موجها للحماية الاجتماعية. ونفذت الحكومة سلسلة من الإصلاحات التشريعية لتحسين مناخ الاستثمار (مع التركيز على المجالات التي يقيسها الاستقصاء السنوي لممارسة أنشطة الأعمال الصادر عن البنك الدولي) ولتشجيع الاستثمار الخاص. وتشمل هذه الإصلاحات سن قوانين خاصة بالاستثمار والإفلاس والشركات، وذلك بهدف تحسين بيئة ممارسة أنشطة الأعمال، ومبادرة الشباك الواحد لتسهيل التجارة، وقانون التراخيص الصناعية، وآلية لتخصيص الأراضي الصناعية. ويشير تقرير ممارسة أنشطة الأعمال ٢٠٢٠ الذي يقيس البيئة التنظيمية للدول أن مصر سجلت ٦٠,١ نقطة من أصل ١٠٠ نقطة مقارنة بـ٥٩,٥٤ نقطة من أصل ١٠٠ في ٢٠١٥. تم إحراز تقدم ملحوظ في مجالات بدء الأعمال التجارية، والحصول على تصاريح البناء، وحماية الأقلية من المستثمرين، والحصول على الكهرباء (البنك الدولي ٢٠١٩). ومع ذلك ، فإن التجارة عبر الحدود ودفع الضرائب وإنفاذ العقود هي المجالات التي تظل فيها مصر متأخرة عن نظيراتها الإقليمية وغيرها من البلدان التي عادة ما تقارن بها مصر.

وعلى الرغم من تنفيذ إصلاحات مهمة، لا يزال الاستثمار الخاص متواضعا. بشكل عام، حققت مصر منذ عام ٢٠١٦ تحسنًا كبيرًا في مجموعة من مؤشرات مناخ الاستثمار كالبيئة التنظيمية، والبنية التحتية، وسيادة القانون، ومكافحة الرشوة. تتضح هذه التحسينات في مسح البنك الدولي للشركات ٢٠٢٠ لمصر. فقد أدى تحسن مناخ الاستثمار، إلى جانب الموجة الأولى من الإصلاحات الهامة منذ عام ٢٠١٦، إلى تحسين ثقة القطاع الخاص في الاقتصاد. كما أدى تحسن الثقة إلى خلق فرص العمل وزيادة الاستفادة من القدرات وزيادة كبيرة في الإنفاق على البحث والتطوير. ومع ذلك ، فإن الاستثمار الخاص لم ينتعش بعد.

وتتطلب معالجة هذه التحديات نقلة نوعية في التزام مصر تجاه القطاع الخاص والإجراءات التي تمكنها من إطلاق العنان لقدراته. يستتبع ذلك تحولا جوهريا بعيدا عن الدور التقليدي للدولة بصفتها طرفا فاعلا اقتصاديا ومصدرا رئيسيا للتشغيل، واستبداله بالدور المحفز والميسر لعمل القطاع الخاص كي يستثمر وينمو ويخلق فرص العمل. وينبغي أن تعكس المرحلة التالية من الإصلاحات هذا الالتزام والإجراءات اللازمة لمعالجة الاختناقات الهيكلية في تنمية القطاع الخاص.

يتناول هذا التقرير قضايا أساسية تتعلق بتحقيق أهداف التنمية بقيادة القطاع الخاص. ويسلط هذا الفصل الضوء على التطورات الرئيسية في الاقتصاد الكلي واستجابة القطاع الخاص وباقي التحديات. كما يستكشف ملامح القطاع الخاص ومساهمته في الناتج المحلي الإجمالي والتشغيل، والنواتج القطاعية.

١-١ تطورات الاقتصاد الكلي

قصة نجاح في تحقيق الاستقرار في الاقتصاد الكلي

أسفرت جهود مصر الرامية إلى تحقيق الاستقرار للاقتصاد الكلي عن تحسين النواتج الاقتصادية. فقد تسارع نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، وبدأت محركات النمو في التحول مؤخرا نحو الاستثمار وصافي الصادرات. فعلى الجانب القطاعي، أصبح الغاز الطبيعي والسياحة أكبر قطاعين مساهمين في النمو منذ السنة المالية ٢٠١٨، بعد أن كانا عائقا أمام النمو في الفترة السابقة.[٧] ورغم أن هذا يمثل تطورا إيجابيا، فإن هذين القطاعين ما زالا عرضة للصدمات الخارجية، كما يتضح من الآثار الاقتصادية المبكرة لتفشي فيروس كورونا. وقد أولت الحكومة اهتماما خاصا لإحداث نقلة في قطاع الطاقة وتطوير البنية التحتية للطرق، نظرا لدورهما الرئيسي في النشاط الاقتصادي. وعلى جانب المالية العامة، أدت جهود كبيرة لضبط أوضاعها إلى خفض العجز ووضع الدين العام على مسار التراجع. كما تحسنت حسابات المعاملات الخارجية، مدفوعة في ذلك بزيادة فائض حساب المعاملات الرأسمالية والمالية وعائدات الخدمات خاصة من السياحة. وفي عام ٢٠١٩، شهدت مصر- لأول مرة منذ عام ٢٠١٣- فائضا في تجارة البترول والغاز، ساعدها في ذلك زيادة إنتاج الغاز الطبيعي من حقل ظهر وغيره من حقول الغاز الضخمة. وارتفع صافي الاحتياطيات الدولية إلى ٤٥,٥ مليار دولار في نهاية شهر فبراير ٢٠٢٠ وهو ما يغطي أكثر من ٨ أشهر من الواردات. ومع ذلك، تواجه هذه الاحتياطيات أيضا ضغوطا بسبب تداعيات جائحة كورونا، حيث انخفضت إلى ٣٦ مليار دولار في شهر مايو، قبل أن تعاود الارتفاع إلى مستوى ٣٨ مليار بنهاية شهر أغسطس.

ورغم أن الإصلاحات الرامية إلى تحقيق الاستقرار للاقتصاد الكلي كانت ضرورية، إلا أنها لم تكن بدون تكلفة على القطاع الخاص، لا سيما بسبب ما نجم عنها من ارتفاع معدلات التضخم وما ارتبط بها من تشديد السياسة النقدية. وكان الارتفاع الحاد في معدل التضخم الذي تجاوز ٣٠٪ يُعزى إلى التأثير المشترك لانخفاض سعر الصرف وزيادة أسعار الطاقة وفرض ضريبة القيمة المضافة. وأفادت الشركات المصرية أن الضغوط التضخمية كانت من أكبر المعوقات التي واجهت أعمالها في السنة المالية ٢٠١٩ (المركز المصري للدراسات الاقتصادية ٢٠١٨، ٢٠٢٠). علاوة على ذلك، أثرت الزيادة الحادة في الأسعار أيضا على الدخل والاستهلاك الحقيقيين للقطاع العائلي، حيث لم تواكب الأجور الاسمية الزيادة الكبيرة في مستويات الأسعار. واستجابة لذلك، رفع البنك المركزي المصري أسعار الفائدة ٧٠٠ نقطة أساس لاحتواء التضخم، ولكن أسعار الفائدة المرتفعة أدت أيضا إلى عزوف المستثمرين ورفعت تكلفة بدء النشاط التجاري أو توسعة الشركات. وقد بدأت معاودة التيسير النقدي في فبراير ٢٠١٩، وقد تم خفض أسعار الفائدة الرئيسية بمقدار ٣٠٠ نقطة أساس في منتصف مارس تلاها تخفيضا آخر بمقدار ٥٠ نقطة أساس في سبتمبر، وسط مخاوف بشأن توقعات بتراجع النشاط نتيجة لجائحة فيروس كورونا.

وفي ضوء التبعات الاقتصادية لهذه الجائحة، تواجه الحكومة تحديا يتمثل في مواجهة الأزمة مع الحفاظ على المكاسب التي حققتها الإصلاحات الاقتصادية. ومما لا ريب فيه أن المستويات المستهدفة للمالية العامة ستتأثر، وسط توقعات بانخفاض الإيرادات الضريبية وزيادة الإنفاق، لا سيما على الصحة والحماية الاجتماعية. ومن المتوقع أيضا أن تتلقى عائدات السياحة وإيرادات قناة السويس ضربات قوية نتيجة لتعطل السفر والتجارة، في حين أن الانخفاض الحاد في أسعار البترول قد يؤثر سلبا على تحويلات المصريين المغتربين (والتي شكلت حوالي ٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي لمصر في السنة المالية ٢٠١٩)، خاصة من الدول الأعضاء بمجلس التعاون الخليجي. وسيؤدي تنامي العجز في الميزان التجاري وميزان المعاملات الجارية (١٢,٦٪ و٣,٦٪ من الناتج المحلي الإجمالي على التوالي في السنة المالية ٢٠١٩)، إلى جانب التدفقات الكبيرة للاستثمارات الأجنبية في أذون الخزانة المصرية(١٢,٨ مليار دولار أمريكي بين مارس ومايو ٢٠٢٠) إلى الضغط على سعر الصرف. فخلال أول شهرين من الأزمة، انخفض صافي الاحتياطيات الدولية في مصر بمقدار ٨,٥ مليار دولار، وكان أكبر انخفاض شهري في مارس. ومع تفاقم مركز مصر الخارجي، من المتوقع أن تزداد احتياجاتها التمويلية، مما يخلق ضغوطا تصاعدية على الديون.

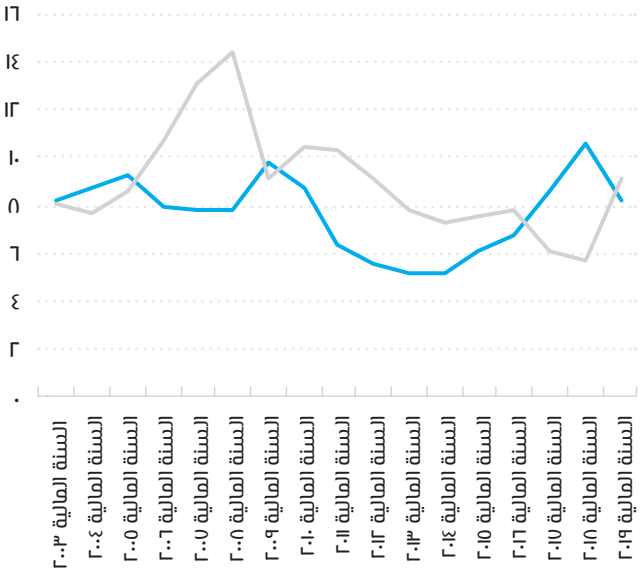
اتخذت الحكومة عددا من التدابير لتخفيف الأثر الاجتماعي والاقتصادي للأزمة باستخدام مزيج من إجراءات المالية العامة والإجراءات النقدية والاجتماعية. فقد تم الإعلان عن حزمة تحفيزية بقيمة ١٠٠ مليار جنيه مصري (نحو ٦ مليارات دولار، أو ١,٦٪ من الناتج المحلي الإجمالي)، تم إنفاق ١,١٪ من الناتج المحلي الإجمالي حتى مايو ٢٠٢٠ على دعم قطاع الصحة (٠,٢٪)، وتقديم الدعم الاجتماعي للفئات الأكثر تضررا (٠,١٥٪) والدعم المالي من خلال التسهيلات الضريبية أو التمويلات الإضافية للقطاعات التي تضررت بشدة، بما في ذلك الإجراءات الخاصة بقطاعات الصناعة والطيران والسياحة (٠,٦ في المائة)، من بين أمور أخرى (وزارة المالية، موازنة المواطن ٢٠٢٠/٢٠٢١. وقد خفض البنك المركزي أسعار الفائدة الرئيسية بما مجمله ٣٥٠ نقطة أساس خلال الفترة ما بين شهري مارس-سبتمبر لمساعدة الشركات على الصمود في وجه الأزمة بشروط اقتراض ميسرة، وأعلن عن برامج لدعم قطاعات الصناعات التحويلية والإسكان الاجتماعي والسياحة.

استجابة متواضعة من القطاع الخاص

جاء رد فعل الاستثمارات الخاصة على إصلاحات الاقتصاد الكلي إيجابيا، ولكن الاستجابة العامة لا تزال متواضعة. فبعد تراجعها منذ السنة المالية ٢٠١٦، بدأت النسبة الإجمالية للاستثمار الخاص في الاقتصاد في الارتفاع لتصل إلى ٩٪ من الناتج المحلي الإجمالي في السنة المالية ٢٠١٩ (الشكل ١-١). يأتي هذا التطور الإيجابي بشكل أساسي من الصناعات الاستخراجية (الغاز) والمرافق والعقارات، والتي شهدت زيادة في الاستثمار الخاص بعد فتح عدة قطاعات أمام مشاركة القطاع الخاص[٨]. ومع ذلك، فإن نسبة الاستثمار الخاص لا تزال أقل كثيرا من مثيلاتها في الدول النظيرة (١٥,٣٪ في الأردن، و٢٣٪ في الفلبين، و١٧٪ في تايلاند)، كما أنها لا تزال أقل من متوسطها التاريخي البالغ ٥٤ بالمائة خلال العقد الماضي، على الرغم من ارتفاعها إلى ٥٢٪ في السنة المالية ٢٠١٩ مقارنة بـ ٣٥٪ في العام السابق. وبالإضافة إلى ذلك، من المتوقع أن يكون للجائحة عواقب اقتصادية ضخمة على الشركات، بالنظر إلى الصدمة المزدوجة الناتجة عن انخفاض الطلب، وتراجع توريد المستلزمات، وزيادة حالة عدم اليقين.

الشكل ١-١ الاستثمارات العامة والخاصة

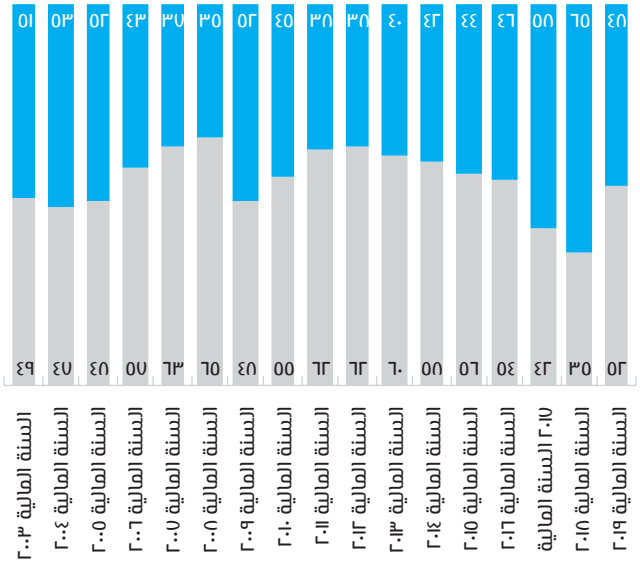
% من الناتج المحلي الإجمالي



الاستثمارات العامة
الاستثمارات الخاصة

الشكل ١-٢ الاستثمارات العامة والخاصة

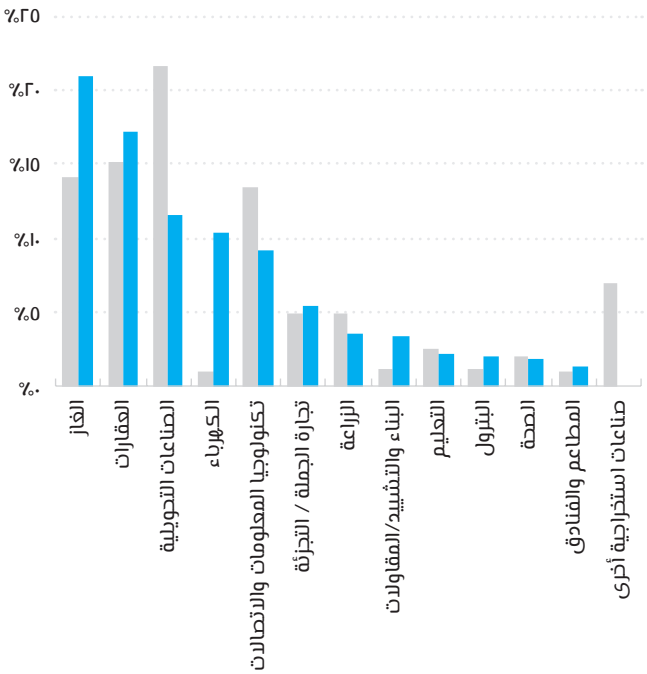
% من إجمالي الاستثمارات



الاستثمارات العامة
الاستثمارات الخاصة

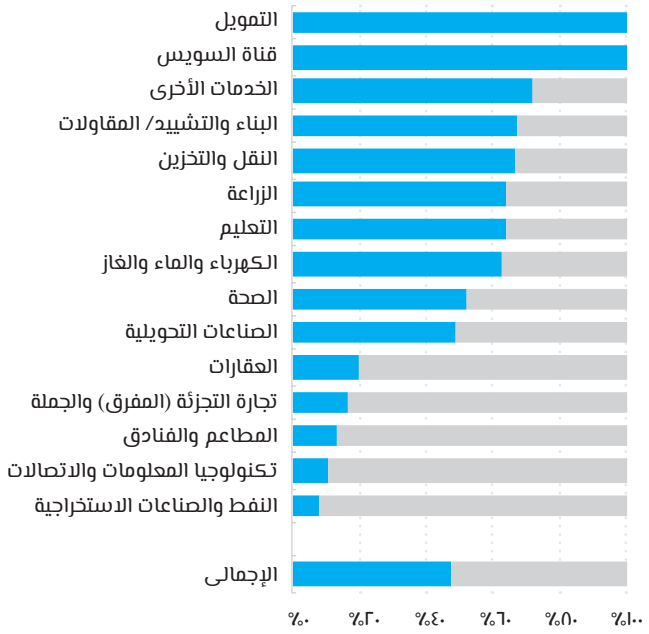
المصدر: وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية

الشكل ١-٣ نسبة كل قطاع من إجمالي الاستثمارات الخاصة، ٢٠١٤-٢٠١٩



السنة المالية ٢٠١٩
السنة المالية ٢٠١٤

الشكل١-٤ الاستثمارات العامة والخاصة، حسب القطاع



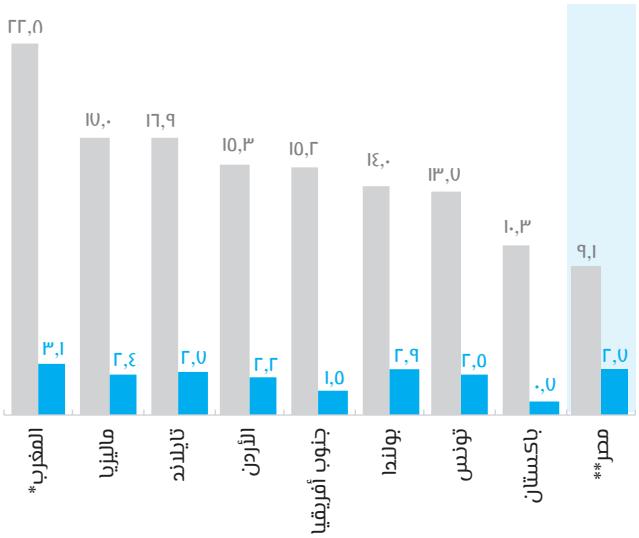
القطاع العام
القطاع الخاص

المصدر: وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية

برغم كونها الأعلى في قارة أفريقيا، إلا أن تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى مصر لا تزال منخفضة وآخذة في التناقص. فخلال السنة المالية ٢٠١٩، وصل الاستثمار الأجنبي المباشر إلى ٢٫٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي،[٩] وهو أقل كثيرا من نسبته في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين. كما أنه لا يزال مُركزا في قطاع البترول (٧٤٫٣٪ من إجمالي الاستثمار الأجنبي المباشر)، الذي تقل فيه إمكانيات خلق فرص العمل، نظرا لطبيعته كثيفة رأس المال. وعلى العكس من ذلك، ظلت نسبة الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاعات كثيفة العمالة، مثل الخدمات والصناعات التحويلية والتشييد، متواضعة بنسبة ١٤٪ و٥٪ و٢٪ على التوالي. على الصعيد العالمي، شهدت اتجاهات الاستثمار الأجنبي المباشر انخفاضًا كبيرًا في عامي ٢٠١٧ و ٢٠١٨ ، لكن عام ٢٠١٩ شهد ارتفاعًا ، نتيجة لزيادة التدفقات إلى الاقتصادات المتقدمة. كما زادت التدفقات إلى الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية ، بينما انخفضت التدفقات إلى الاقتصادات النامية بشكل طفيف (تقرير الاستثمار العالمي ٢٠١٩ و ٢٠٢٠).

الشكل ١-٥ الاستثمار الأجنبي المباشر في الدول النظيرة، ٢٠١٥

% من الناتج المحلي الإجمالي



الاستثمار الأجنبي المباشر ، صافي التدفقات الوافدة (% من الناتج المحلي الإجمالي)

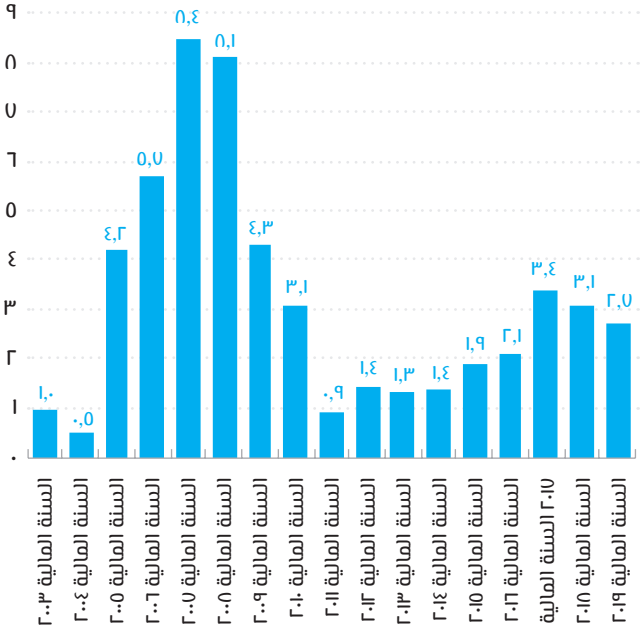
الاستثمارات الخاصة (% من الناتج المحلي الإجمالي)

* البيانات عن الاستثمارات الخاصة تعكس أحدث أرقام منشورة لعام ٢٠١٥.

** البيانات عن مصر تعكس أرقام ٢٠١٩. المصدر: مؤشرات التنمية في العالم وصندوق النقد الدولي.

الشكل ١-٦ تطور صافي الاستثمار الأجنبي المباشر في مصر

% من الناتج المحلي الإجمالي

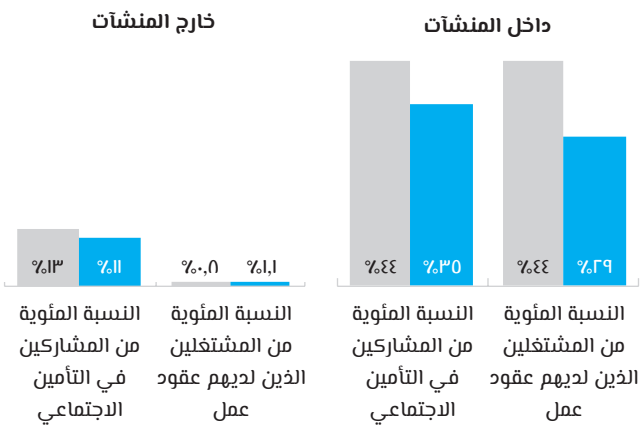


المصدر: البنك المركزي المصري

ولم يؤد النمو الاقتصادي المتحقق إلى زيادة ملموسة في فرص العمل. فقد ظل التوظيف في القطاع الخاص مستقرا بوجه عام، وشكل ٧٧٪ من إجمالي التشغيل في السنة المالية ٢٠١٩. وعلى الرغم من انخفاض معدل البطالة إلى ٧,٨٪ في الربع الأول من السنة المالية ٢٠٢٠ بعد أن بلغ ١٣,٤٪ في الربع الثالث من السنة المالية ٢٠١٤، فإن هذا الانخفاض يعكس جزئيا تراجع المشاركة في قوة العمل- وهو ما تفسره العوامل الديموغرافية مثل النمو المنخفض للسكان في سن العمل وعزوف الباحثين عن العمل (Assaad ٢٠٢٠; Krafft et al ٢٠١٩). كما انخفض معدل التشغيل بين الأفراد في سن العمل (من ٤٤,٤٪ عام ٢٠١٠ إلى ٣٨,٦٪ عام ٢٠١٩).انخفضت معدلات بطالة الإناث تدريجيا من متوسط ٢٣,٤٪ خلال الفترة ٢٠١٦-٢٠١٩ إلى ٢١,٩٪ في الربع الثاني من عام ٢٠٢٠. عندما اندلعت أزمة كورونا، انخفض هذا المعدل بشكل كبير إلى ١٦,٢٪ في الربع الثالث من عام ٢٠٢٠، حيث كانت النساء أكثر إحباطًا خلال هذه الفترة. ارتفع معدل البطالة إلى ٩,٦٪ في الربع الرابع من العام المالي ٢٠٢٠ ، مقارنة بـ ٧,٧٪ في الربع السابق ، مما يعني أن حوالي ٠,٣ مليون فرد أصبحوا عاطلين عن العمل خلال الأشهر من أبريل إلى يونيو ٢٠٢٠ بسبب تداعيات فيروس كورونا. علاوة على ذلك، لا تزال نوعية فرص العمل ضعيفة، والوظائف الجديدة عادة ما تكون غير منتظمة وغير رسمية، حيث انخفضت نسبة العمال الذين يعملون بعقد ويتمتعون بتغطية التأمين الاجتماعي (الشكل ١-٧). ويمثل انتشار العمالة غير الرسمية تحديا أكبر مع أزمة فيروس كورونا، حيث تحاول الحكومة تكثيف الجهود لحماية العمالة غير المنتظمة من الصدمة الاقتصادية، خاصة في المناطق النائية. ويعرقل هذه الجهود محدودية المعلومات عن العمالة وطبيعة الوظائف وضعف آليات التعرف على والوصول إلى العدد الكبير من العمالة التي يمكنها الاستفادة من برامج المساندة الحكومية والوصول إليهم.

كذلك الصادرات، لم تتمكن من الاستفادة بشكل كامل من انخفاض قيمة العملة الذي حدث في عام ٢٠١٦. إذ لم ترتفع الصادرات غير البترولية كما هو متوقع لعدة أسباب (انظر القسم ٣). تشمل هذه العوامل الاعتماد الكبير على المستلزمات الوسيطة المستوردة والذي أثر بالسلب على أسعار الصادرات، وارتفاع سعر الصرف الحقيقي، وارتفاع تكاليف التجارة، والحواجز الجمركية وغير الجمركية، وضعف الخدمات اللوجستية والاتصال والربط، وافتقار الشركات للقدرات اللازمة.

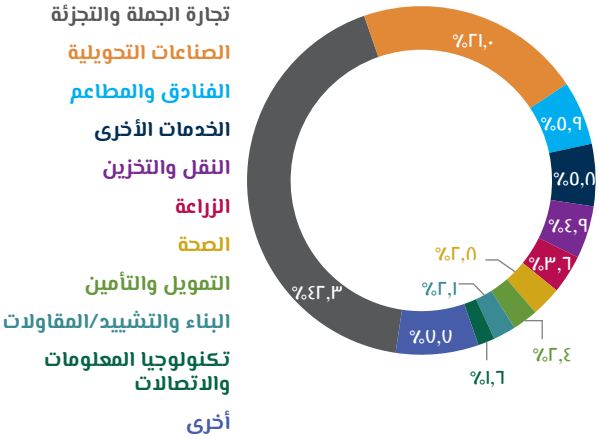
الشكل ١-٥ مؤشرات جودة العمل في القطاع الخاص



السنة المالية ٢٠١٩
السنة المالية ٢٠١٤

المصدر: مسوح القوى العاملة الفصلية للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.

الشكل ١-٥ التشغيل في القطاع الخاص حسب النشاط الاقتصادي



المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء، مسح المنشآت ٢٠١٧.

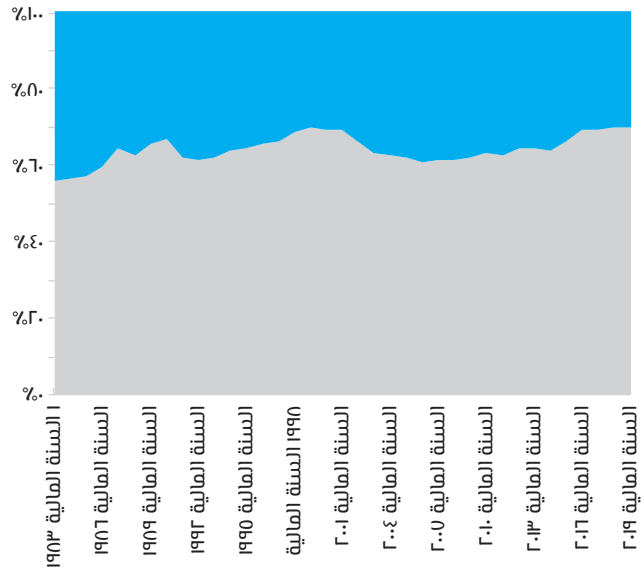
١-٢ المشهد العام للقطاع الخاص

وزن القطاع الخاص في الاقتصاد

خلال السنوات الأخيرة، زاد تدريجيا وزن القطاع الخاص في الاقتصاد، مع حدوث تحولات كبيرة في الهيكل القطاعي. فعلى مدار العقدين الماضيين، بلغ متوسط نسبة القطاع الخاص من الناتج المحلي الإجمالي ٦٤,٨٪. شهدت السنوات الأخيرة زيادة في هذه النسبة، حيث بلغت حوالي ٧٠٪ في السنة المالية ٢٠١٩ (الشكل ١-٩). وترتبط هذه الزيادة بتغير الهيكل القطاعي لناتج القطاع الخاص خلال العقد الماضي، مع تراجع الزراعة والصناعات التحويلية لصالح العقارات والتشييد (الشكل ١-١٠). وفي المقابل، يمثل القطاع العام ما يقرب من ثلث الناتج المحلي الإجمالي ويظل طرفا فاعلا رئيسيا في الأسواق المحلية، بوجوده الملحوظ (يقاس كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي القطاعي) في استخراج البترول والغاز، وتكرير البترول، والكهرباء، والمياه، وكذلك الوساطة المالية والتأمين

لقد رفعت الاحتياجات التمويلية الحكومية المتزايدة من تكلفة الاقتراض، وأثرت على فرص الشركات الخاصة في الحصول على التمويل. فمنذ عام ٢٠١٠، تتناقص باستمرار نسبة الائتمان المقدمة للقطاع الخاص، وبلغت ٣٠٪ في نهاية السنة المالية ٢٠٢٠. من حيث القطاعات، كانت نسبة الائتمان المقدمة للصناعات والخدمات متقلبة بشكل كبير. وتظهر مؤشرات الشمول المالي أيضا مستوى منخفضا من الاعتماد على المؤسسات المالية في ممارسة أنشطة الأعمال، خاصة مقارنة مع الدول النظيرة في الشريحة الدنيا من الدول متوسطة الدخل. فعلى سبيل المثال، تقل النسبة المئوية لمن اقترضوا لبدء أو تشغيل أو توسيع مزرعة أو شركة في مصر كثيرا عن المتوسط السائد في الدول النظيرة (الشكل ١-١٢).[١٠]

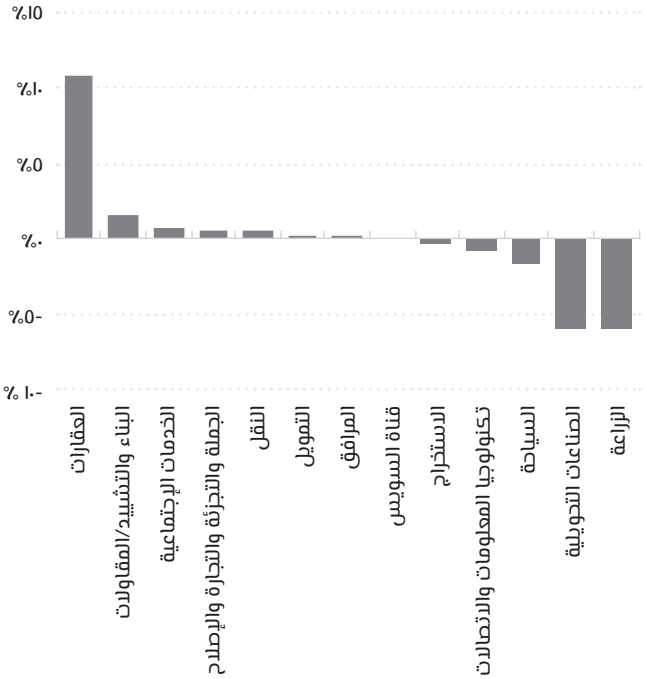
الشكل ١-٩ نسبة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي



المصدر: وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية

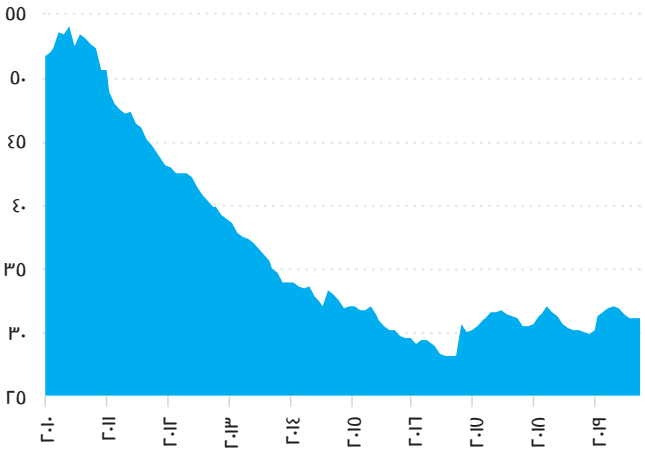
الشكل ١-١٠ التغير في نسبة كل قطاع من إنتاج القطاع الخاص

٢٠١٠ - ٢٠١٩



الشكل ١-١١ التسهيلات الائتمانية المقدمة للقطاع الخاص

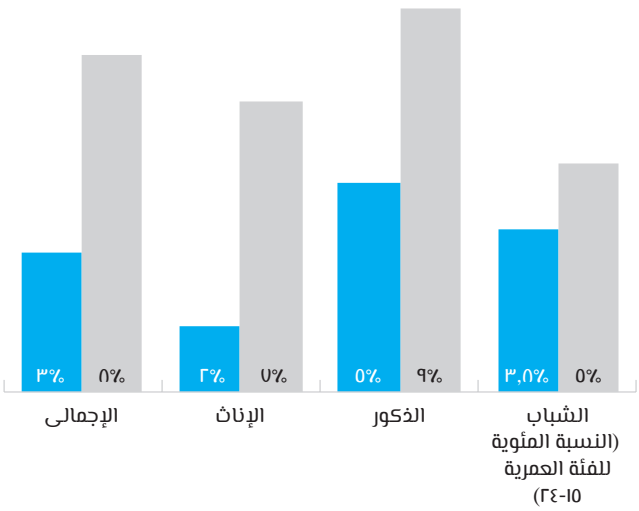
% من إجمالي الائتمان



المصدر: البنك المركزي المصري

الشكل ١-١٢ الاقتراض لبدء النشاط التجاري أو التشغيل أو التوسع في نشاط مزرعة أو شركة

% من الفئة العمرية ١٥ فأكثر



مصر

الشريحة الدنيا من الدول المتوسطة الدخل

المصدر: البنك الدولي، قاعدة بيانات المؤشر العالمي للشمول المالي ٢٠١٧

لمحة سريعة عن القطاع الخاص: كيانات صغيرة وقطاع غير رسمي منخفض القدرات

معظم الشركات في مصر تعتبر مشروعات متناهية الصغر وتتركز في القطاعات منخفضة المهارات.[11] تصل نسبة الشركات التي توظف ما بين عاملا إلى خمسة عمال إلى نحو ٩٧٪، وهي نسبة لم تنخفض إلا قليلا خلال العقد الماضي لصالح الشركات الصغيرة التي توظف ٥٠ عاملا أو أقل. وفي الوقت نفسه، ظلت نسب التشغيل في الشركات المتوسطة والكبيرة مستقرة ومنخفضة للغاية، مما يشير إلى صعوبة نمو الشركات المصرية. وتمارس أكثر من نصف الشركات أنشطة تجارة الجملة والتجزئة وأنشطة الإصلاح. وتمثل الصناعات التحويلية، على الرغم من كونها ثاني أكبر القطاعات، ١١,٥٪ فقط من إجمالي الشركات. ويعكس توزيع فرص العمل حسب القطاع الاقتصادي الصورة نفسها. ويتركز أكثر من ٤٢٪ من العمالة في أنشطة تجارة الجملة والتجزئة وأنشطة الإصلاح، وتوفر الصناعات التحويلية – التي تعد ثاني أكبر نشاط - ٢١٪ من فرص العمل في القطاع الخاص.

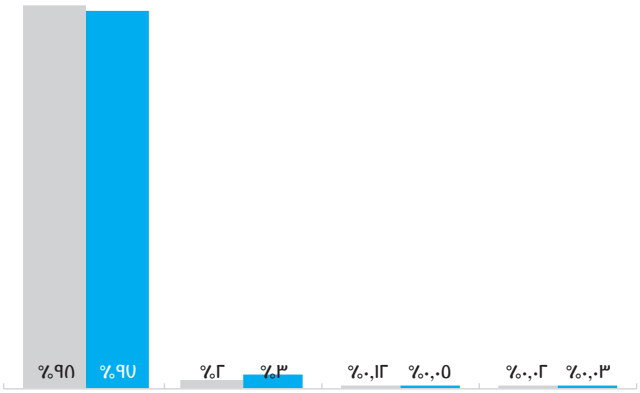
يظهر التوزيع المكاني للنشاط الاقتصادي درجة عالية من التركز الجغرافي. حيث يقع حوالي ٣٠٪ من شركات القطاع الخاص في ثلاث محافظات هي القاهرة والجيزة والإسكندرية (الشكل ١-١٥)، التي تستوعب أيضا قرابة ٤٠٪ من وظائف القطاع الخاص (الشكل ١-١٦). ويتناقض هذا مع المستويات المنخفضة للنشاط الاقتصادي ومحدودية فرص العمل في محافظات الصعيد، حيث معدلات الفقر من أعلى المعدلات، ويبلغ نصيبها من عدد الشركات ١٧٪ فقط، ونصيبها من عمالة القطاع الخاص أقل من ١٤٪. وتشكل الشركات في المحافظات الحدودية (مطروح وشمال وجنوب سيناء والوادي الجديد) ١,٣٪ فقط من الشركات وفرص العمل في القطاع الخاص.

الغالبية العظمى من الشركات لا تقوم بالتصدير وتعمل في القطاع غير الرسمي، واستخدامها للتكنولوجيا منخفض للغاية. تشير الاستقصاءات إلى أن نسبة ١,١٪ فقط من الشركات تقوم بالتصدير، وهي نسبة أقل كثيرا من نسبة شركات القطاع العام (٩٪). وأكثر من نصف شركات القطاع الخاص المصدرة تعمل في أنشطة تجارة الجملة والتجزئة. وتشكل الصناعات التحويلية النسبة الباقية، إذ تأتي الصناعات الزراعية والملابس والمنسوجات والمعادن والأثاث في الصدارة (الشكل ١-١٨). وتتركز الشركات المصدرة في منطقة القاهرة الكبرى، وليس لها وجود تقريبا في صعيد مصر والمحافظات الحدودية الأخرى (الشكل ١-١٧).

ويهيمن الطابع غير الرسمي بأشكال مختلفة على القطاع الخاص، حتى بالنسبة للشركات المسجلة رسميا. تشير الاستقصاءات إلى أن حوالي ٦١٪ من الشركات ليس لديها سجل تجاري، و٧١٪ ليس لديها رقم تأميني. وأما في قطاع الصناعات التحويلية، فإن ٨١٪ من شركات القطاع الخاص ليس لديها سجل صناعي. فضلا عن ذلك، لا تحتفظ ٧٧٪ من هذه الشركات بدفاتر محاسبية منتظمة، بما في ذلك ٤٦٪ من الشركات التي لديها بالفعل سجل تجاري (الشكل ١-١٩). ويتأثر الأفراد والشركات في هذه المجموعة بشدة بالآثار الاقتصادية لأزمة فيروس كورونا ولكن يصعب الوصول إليهم من خلال برامج التحفيز المالي والنقدي. كما يتعذر عليهم الحصول على التمويل المؤسسي ويعتمدون بشكل كبير على مصادر رأس المال من شبكاتهم غير الرسمية. ولحماية هذه الشريحة الضعيفة، يجب بحث إجراءات للمساندة الحكومية مثل التحويلات النقدية، والمساعدة في التكاليف الصحية، وخيارات الشراء المسبق للمشتريات العامة.

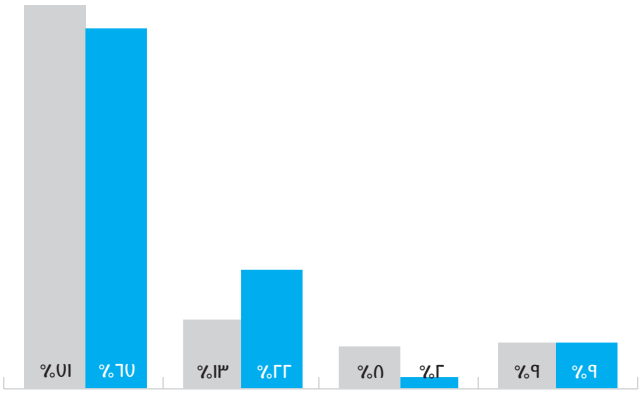
تشير الاستقصاءات إلى مستويات منخفضة من الاعتماد على التكنولوجيا في مزاولة الأعمال بالنسبة للغالبية العظمى من الشركات. وتشير نسبة صغيرة للغاية من الشركات إلى أنها تستخدم وسائل التكنولوجيا الأساسية التي يمكن أن تزيد الإنتاجية، مثل الكمبيوتر (٦٪) أو الإنترنت (٤٪). ولا يستخدم أي منها تقريبا البريد الإلكتروني ومواقع الويب، إذ تستخدم نسبة ضئيلة لا تتعدى ٠,٢٪ أي منهما (الشكل ١-٢٠). ويتطلب هذا المستوى المتدني من اعتماد التكنولوجيا مناقشة دور ومكان الرقمنة في هذه المرحلة من التنمية الاقتصادية في مصر. إن توسيع نطاق الحصول على التكنولوجيا وزيادة استخدامها أمران أساسيان لتغيير أسلوب العمل المعتاد وتوفير فرص عمل للشباب في العقود المقبلة، أو عصر "الثورة الصناعية الرابعة".

الشكل ١-١٣ المنشآت حسب الحجم

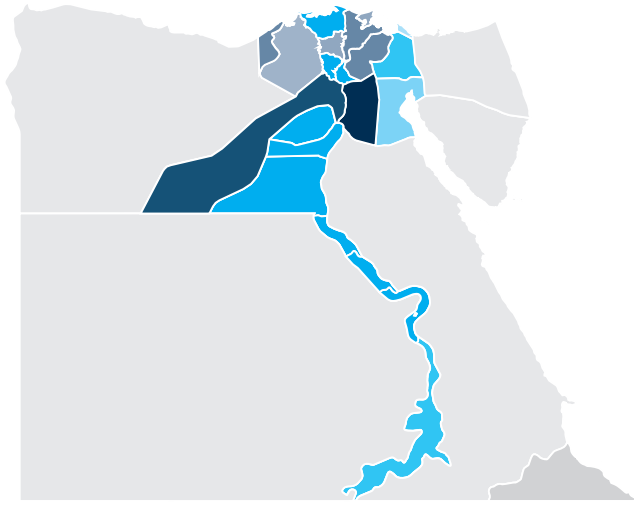


المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء، مسح المنشآت ٢٠١٧

الشكل ١-١٤ التشغيل حسب حجم المنشأة

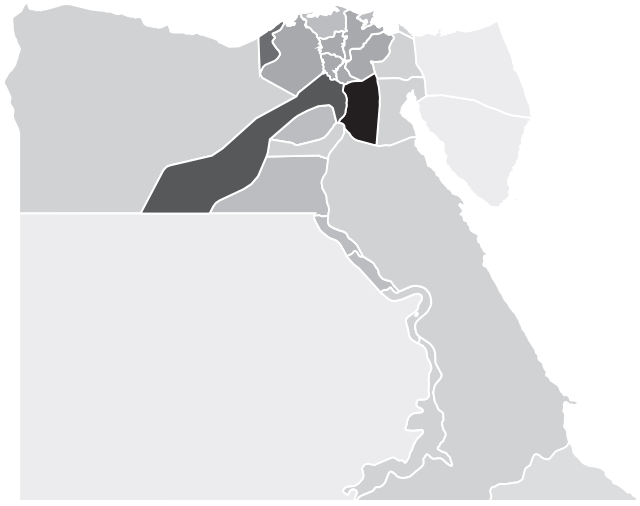


الشكل ١-١٥ التوزيع المكاني لمنشآت القطاع الخاص، عدد المنشآت



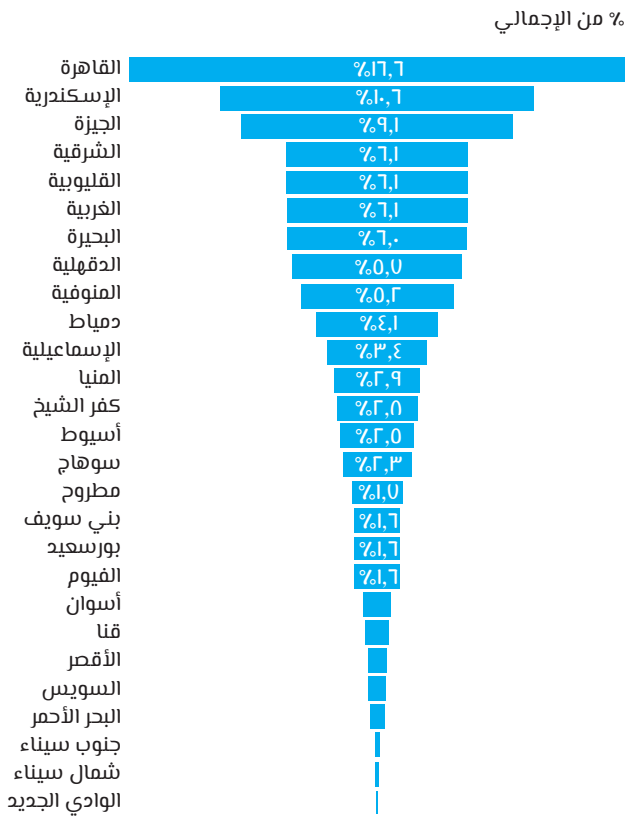
الشكل ١-١٦ التوزيع المكاني للتشغيل في القطاع الخاص

% من إجمالي التشغيل في القطاع الخاص



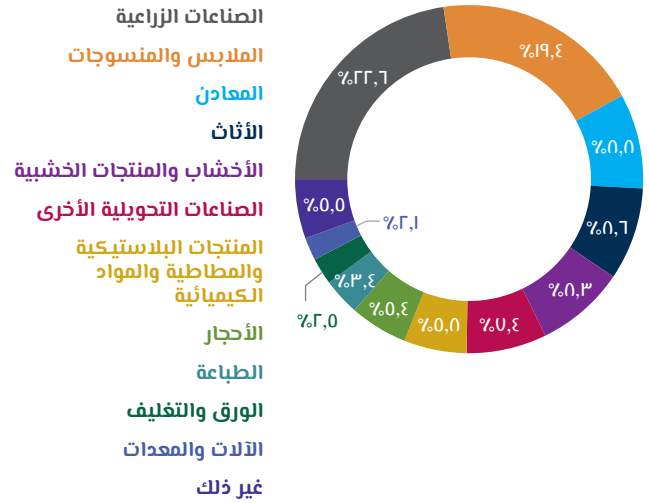
المصدر: خبراء البنك الدولي اعتمادا على مسح الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء للمنشآت، ٢٠١٧

الشكل ١-١٥ التوزيع الجغرافي لمنشآت التصدير الخاصة

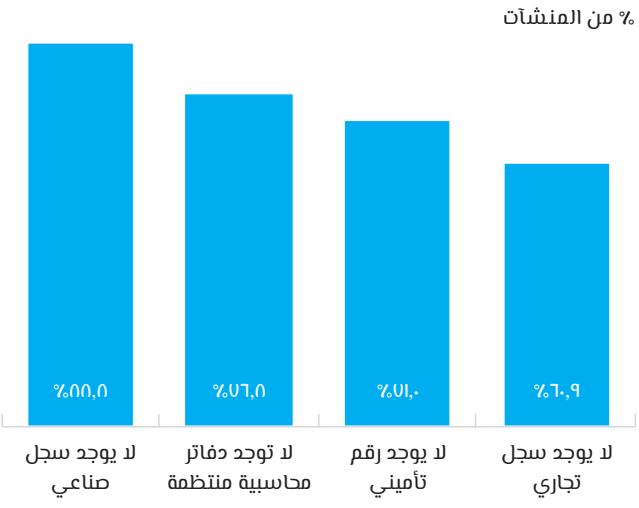


المصدر: خبراء البنك الدولي اعتمادا على مسح الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء للمنشآت، ٢٠١٧

الشكل ١-١٥ القطاعات الفرعية المحفزة للتصدير في الصناعات التحويلية للقطاع الخاص

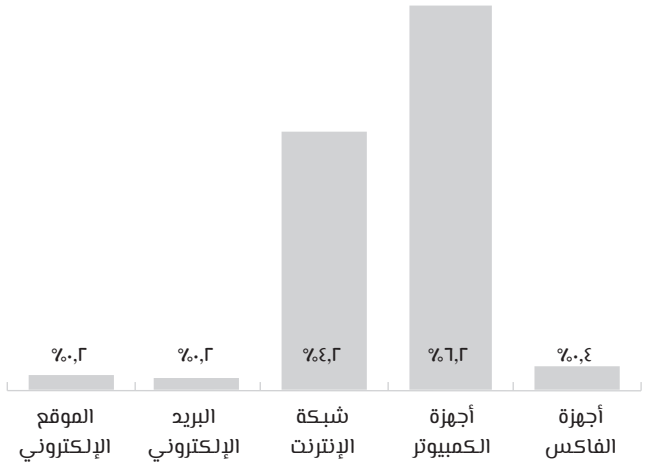


الشكل ١-١٩ مؤشرات مختارة للقطاع غير الرسمي



المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء، مسح المنشآت ٢٠١٧

الشكل ١-٢٠ انخفاض استخدام الشركات للتكنولوجيا الأساسية



٢. المعوقات الرئيسية لأنشطة القطاع الخاص

يناقش هذا القسم عددًا من القضايا الإستراتيجية المهمة والتي تعد جزءًا لا يتجزأ من تحقيق مصر لأهدافها التنموية. يتناول هذا الجزء العوامل العديدة التي تؤثر على أداء الصادرات، وبشكل أعم، تلك التي تعيق القدرة التنافسية للاقتصاد. وتشمل هذه مجموعة واسعة من الحواجز غير الجمركية، وعمليات التخليص الجمركي المرهقة، ونظام التعريفة الجمركية الحمائية والمنافسة المحلية المحدودة. وتتأثر المنافسة بدورها باللوائح الحكومية المقيدة والدور الكبير للدولة في الاقتصاد، مما يؤدي إلى حدوث تشوهات في نتائج السوق. بالإضافة إلى ذلك، تواجه الشركات المحلية - خاصة الصغيرة منها - والشركات الأجنبية التي تستثمر في مصر، صعوبة في اللجوء إلى المحاكم لحمل القطاعين العام أو الخاص بالامتثال للأطر القانونية والتنظيمية المعمول بها، مما يهدد بأن تكون اختناقات العدالة التجارية وضعف إنفاذ العقود رادعًا مهمًا للقطاع الخاص والاستثمار الأجنبي المباشر.

يتناول هذا القسم بالبحث بعض هذه المعوقات الرئيسية، والتي تشمل الكثير من القطاعات، وهو ما يؤكده القسم التالي الخاص بتحليل القطاعات والذي يشير إلى الأثر الكبير لهذه القيود. تم تحديد أهم المعوقات باستخدام نهج استشاري ناقش فيه الاقتصاديون والخبراء بالبنك الدولي، وشركات القطاع الخاص، وممثلو جمعيات الأعمال، وواضعو السياسات، التحديات الرئيسية وانعكاساتها على مختلف القطاعات.

٢-١ القدرة التنافسية للصادرات

يعد التصدير وسيلة رئيسية لتعزيز إنتاجية الشركات ونموها. والتعلم من خلال التصدير هو آلية تساعد الشركات في تحسين إنتاجيتها، وإدخال تحسينات في التكنولوجيا، وتحقيق النمو. فقد كان له دور أساسي في "معجزة شرق آسيا" (البنك الدولي ١٩٩٣) وفي كثير من البلدان التي تسير على طريق التحول إلى اقتصاد السوق. مصر لديها فرصة كبيرة لإطلاق العنان لإمكاناتها التصديرية والاستفادة من موقعها الإستراتيجي لتعزيز قدرتها التنافسية الخارجية. وبلغت صادرات السلع والخدمات ١٩٪ من الناتج المحلي الإجمالي في ٢٠١٨، مقابل ٣٠٪ في تركيا، وحوالي ٤٠٪ في المغرب وتونس، وأكثر من ٦٦٪ في تايلاند، وقرابة ١٠٠٪ في فييتنام. ويبلغ نصيب الفرد من صادرات السلع والخدمات ٤٤٠ دولارا في مصر مقابل ٢٧٠٠ دولار في تركيا، و١٠٩١ دولارا في المغرب، و١٥٣٧ دولارا في تونس، وحوالي ٤٤٤٠ دولارا في تايلاند. وتُعد نسبة الشركات المصدرة في مصر منخفضة بشدة، مع وجود تفاوتات واسعة بين المناطق.

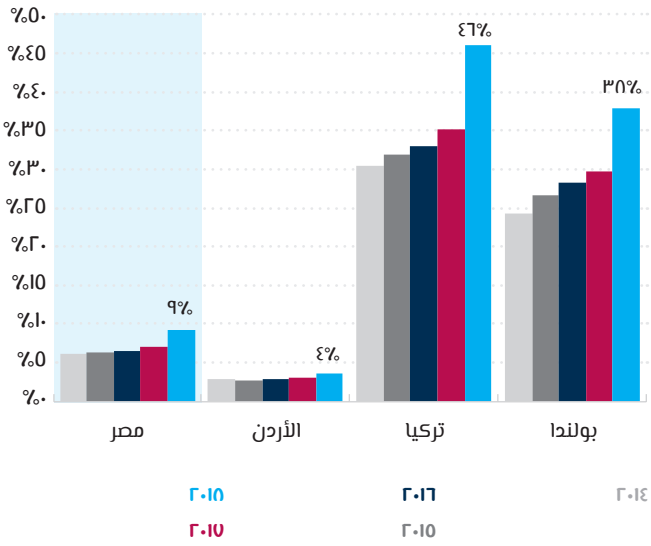
ضعف استجابة الصادرات لانخفاض قيمة العملة

على الرغم من الزيادة الطفيفة في الصادرات منذ انخفاض قيمة العملة عام ٢٠١٦، لا يزال أداء الصادرات الإجمالي متدنيا. فبعد انخفاض قيمة الجنيه أكثر من ١٠٠٪ في نوفمبر ٢٠١٦، وصلت الصادرات السلعية إلى ٩٫٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي في السنة المالية ٢٠١٩، ارتفاعا من ٥٫٦٪ في السنة المالية ٢٠١٦، في حين ارتفعت صادرات الخدمات من ٤٫٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي في السنة المالية ٢٠١٦ إلى ٨٫١٪ من الناتج المحلي الإجمالي في السنة المالية ٢٠١٩. ومع ذلك، فإن حصة كل من صادرات السلع والخدمات في عام ٢٠١٩ (١٧٫٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي) لا تزال أقل من المستوى الذي تحقق عام ٢٠١١ (٢٠٫٥٪). وتمثل ثلاثة منتجات فقط- الزيوت البترولية (وليس الخام) واليوريا والذهب - أكثر من نصف الزيادة في الصادرات منذ عام ٢٠١٥. وارتفعت نسبتها في إجمالي الصادرات من ١١٪ إلى ٢٣٪ بين ٢٠١٥ و٢٠١٨. ولهذه المنتجات تأثيرات محدودة نسبيا على التشغيل، ولا تقوم بدور مهم إلا حين تلعب الحوافز التشويهية، مثل دعم أسعار الطاقة. كما أنها منتجات متجانسة، لذا من المرجح أن تكون تأثيرات خفض قيمة العملة عليها أكبر مقارنة بالمنتجات الأكثر تطورا. ويهيمن على صادرات الخدمات قطاع النقل (الذي تغذيه في الأساس عائدات قناة السويس) والسفر (الخدمات السياحية)، والتي شكلت معا حوالي ٨٧٪ من صادرات الخدمات في السنة المالية ٢٠١٩.

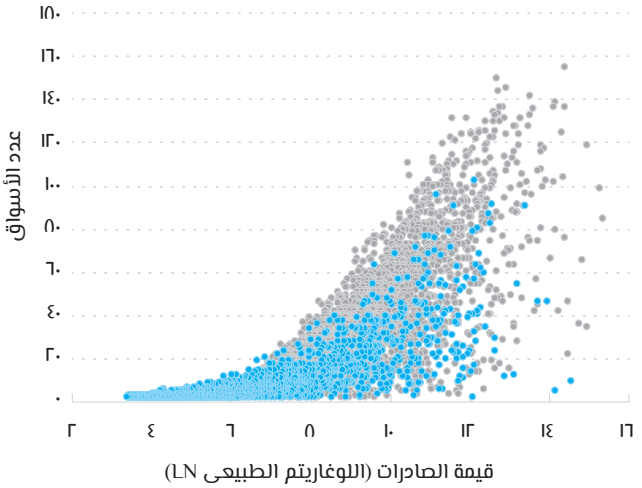
ومن المرجح أن تؤدي أزمة فيروس كورونا إلى مزيد من التراجع في أداء الصادرات، على الأقل في الأمد القريب، في ضوء الركود العالمي الذي يلوح في الأفق. ومن شأن ضعف الطلب العالمي أن يخفض الطلب على السلع والخدمات القابلة للتصدير في مصر، ويزيد من حدة المنافسة في الأسواق العالمية. وتعتمد مصر اعتمادا كبيرا على استيراد المواد الخام والمستلزمات للإنتاج المحلي والصادرات (على سبيل المثال، يستورد قطاع الصناعات التحويلية نحو ٤٨٪ من المستلزمات الوسيطة). وبالتالي، فإن تعطيل سلاسل الإمداد العالمية، التي يعتمد الكثير منها بشكل كبير على الإمدادات الصينية، سيؤثر سلبا أيضا على الإنتاج المحلي والصادرات. وستتعرض جميع قطاعات تجارة الخدمات الرئيسية - النقل عبر قناة السويس، والسفر، والسياحة- على الأرجح لتأثيرات ملموسة نتيجة حالات التعطّل المتعلقة بالأزمة.

وقد أدى ضيق القاعدة التصديرية ومحدودية التغلغل في الأسواق إلى انخفاض قيمة صادرات المنتجات المصرية. وكان من المفترض أن يجعل الموقع الجيواستراتيجي للبلاد من مصر مركزا تجاريا ولوجستيا إقليميا - نظرا لسهولة وصولها إلى الأسواق الرئيسية في أفريقيا والبلدان العربية وآسيا وأوروبا- مع وجود مجال كبير لتوسيع تغلغلها في أسواق التصدير (الشكل ٢-١). ورغم ذلك تصدر مصر عددا أصغر من المنتجات إلى أسواق أقل مقارنة بالدول المناظرة. فعلى سبيل المثال، صدرت مصر ٢٠٦٣ منتجا عام ٢٠١٨، مقابل ٤٢١٠ منتجا صدرتها تركيا.[١٣] ويذهب كل منتج تصدره مصر إلى تسع أسواق في المتوسط، بينما يصل كل منتج تصدره تركيا إلى ٣٠ سوقا. ويرتبط التغلغل في الأسواق الخارجية إيجابيا بارتفاع قيمة صادرات المنتجات التركية (الشكل ٢-٢).

الشكل ٢-١ مؤشر اختراق أسواق التصدير



الشكل ٢-٢ التغلغل في الأسواق وقيمة الصادرات



المصدر: حسابات خبراء البنك الدولي اعتمادا على بيانات الحلول التجارية العالمية المتكاملة (WITS)

وأدى ارتفاع معدل التضخم، والذي نتج عن اتخاذ عدة إصلاحات هيكلية، إلى تآكل مزايا انخفاض سعر الصرف الاسمي. في حين أن معدل التضخم قد خفت حدته بعد الارتفاع الأولي في أعقاب انخفاض قيمة العملة، فإن الزيادة المستمرة في الأسعار المحلية والتكاليف على مدى السنوات الأربع اللاحقة قد أدت إلى تآكل التأثير على القدرة التنافسية بالكامل تقريبًا. لقد وصل سعر الصرف الفعلي الحقيقي في منتصف ٢٠١٩ إلى مستويات ٨٪ فقط أقل من المستوى الذي كان عليه قبل الانخفاض مباشرة، مما يعكس ارتفاع معدل التضخم لاحقا. فكان للانخفاض الكبير في قيمة الجنيه أثر صافٍ محدود على تعزيز القدرة التنافسية للصادرات المصرية وجذب الاستثمار الأجنبي المباشر. وأسفر ارتفاع التضخم وإلغاء دعم الطاقة عن زيادة التكلفة المحلية للإنتاج، خاصة وأن إعانات الدعم كانت تشجع الإنتاج كثيف رأس المال. وبسبب ضيق القاعدة الصناعية لمصر، والروابط الخلفية المحدودة، والاعتماد على الواردات التقليدية، أدى خفض قيمة الجنيه أيضا إلى زيادة تكلفة المواد الخام والمستلزمات الوسيطة المستوردة.

ضعف المشاركة في سلاسل القيمة العالمية

بدلا من تداول السلع تامّة الصنع فقط، تقوم الشركات اليوم بنقل المستلزمات والمنتجات الوسيطة من دولة إلى أخرى في سلاسل القيمة العالمية. وتمثل سلاسل القيمة العالمية ما يقرب من ٥٠٪ من التجارة العالمية. وتعبر الأجزاء بعد إنتاجها والمهام التي يتم تنفيذها في مواقع متعددة الحدود عدة مرات قبل تجميعها كمنتج نهائي. وتسهم التجارة التي تهيمن عليها سلاسل القيمة العالمية في النمو والحد من الفقر بصورة أكبر من التجارة التقليدية: تشير التقديرات إلى أن زيادة المشاركة في سلاسل القيمة العالمية تؤدي بنسبة ١٪ تؤدي إلى زيادة نصيب الفرد من الدخل بأكثر من ١٪، أو حوالي ضعف الحال مع التجارة التقليدية (World Bank, ٢٠٢٠c). وترتبط الإنتاجية والدخل والوظائف (بما في ذلك الوظائف التي تشغلها النساء) ارتباطا إيجابيا بالتجارة القائمة على سلاسل القيمة العالمية، كما يتبين من تجربة ماليزيا وتايلاند وإندونيسيا، ومؤخرا الصين وفييتنام وبنغلاديش.[١٣]

ويعد معدل مشاركة مصر في سلاسل القيمة العالمية من أدنى المعدلات بين أقرانها. ويرجع هذا المعدل المنخفض إلى مكونات سلة الصادرات، وخاصة السلع الأولية والمنتجات الأقل تطورا، بينما يتركز نمو سلاسل القيمة العالمية في الآلات والإلكترونيات والنقل. وبين عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٨، كان أكثر من نصف صادرات السلع المصرية يتألف من المنتجات الأولية والمنتجات القائمة على الموارد الطبيعية، وحوالي الربع يتكون من صادرات التكنولوجيا المتوسطة والمتقدمة. وبالمقارنة، في تركيا وماليزيا، تمثل صادرات التكنولوجيا المتوسطة والمتقدمة ٤٢٪ و٥٨٪، على التوالي.

ويتجلى ضعف مشاركة مصر في سلاسل القيمة العالمية في مؤشرات المشاركة في سلاسل القيمة العالمية القطاعية. والقطاعات التي تظهر فيها مصر أعلى درجة من المشاركة الإجمالية في سلاسل القيمة العالمية هي (أ) المنتجات المعدنية (ب) المنتجات البترولية والكيماوية والمنتجات المعدنية غير الفلزية، (ج) التعدين والمحاجر، (د) الكهرباء والآلات، (هـ) المنسوجات والملابس. ومع ذلك، فإن درجة مشاركة مصر في سلاسل القيمة العالمية لهذه القطاعات أقل من تركيا وماليزيا. على سبيل المثال، يتجاوز مؤشر سلاسل القيمة العالمية للمنتجات المعدنية ما يزيد قليلا عن ٥٠٪ من إجمالي الصادرات في مصر مقارنة بأكثر من ٧٠٪ في تركيا وماليزيا. وتعتبر الآلات الكهربائية والمنسوجات والملابس من الصناعات الرئيسية التي دفعت فيها سلاسل القيمة العالمية نمو الصادرات في عدد من البلدان النامية سريعة النمو. وفي هاتين الصناعتين، يتجاوز مؤشر سلاسل القيمة العالمية لمصر ما يزيد قليلا عن ٣٠٪، مقابل ٥٠٪ لماليزيا. ونظرا لوجود الحد الأدنى من الروابط الخلفية، يجب أن تعتمد الصناعات المصرية على المستلزمات المستوردة. فعلى سبيل المثال، ٢٠٪ فقط من إجمالي صادرات مصر من الآلات الكهربائية يأتي من الروابط الخلفية، مما يعكس ضيق قاعدتها الصناعية، مقابل ٣٧٪ لتركيا و٤٣٪ لماليزيا.

وترتبط محدودية الروابط ومشاركة مصر المحدودة في سلاسل القيمة العالمية أيضا بالقيود أمام تجارتها في الخدمات. وتعتبر القطاعات التمكينية الرئيسية- النقل والخدمات اللوجستية، والتمويل، والاتصالات، والطاقة- حاسمة لدعم نمو العديد من القطاعات الموجهة للتصدير، مثل الصناعات التحويلية والزراعية والخدمات. وتعتمد الصناعات التحويلية الحديثة على المستلزمات التي توفرها مجموعة من الصناعات الخدمية. وغالبا ما تتأثر القدرة على الانتقال إلى أنشطة تصنيع ذات قيمة مضافة أعلى بتكلفة الخدمات الحيوية وتوافرها وجودتها. على سبيل المثال، يعوق الافتقار إلى خدمات لوجستية ووسائل نقل سريعة يمكن التعويل عليها اندماج الشركات العاملة في صناعات مثل الملابس والإلكترونيات في سلاسل القيمة العالمية. وبالمثل، فإن الافتقار إلى خدمات سلسلة التبريد يعوق قدرة مصر على الاندماج في سلاسل القيمة العالمية للصناعات الزراعية بنجاح، كما يحد الافتقار إلى خدمات سفن الدحرجة[١٤] من صادرات الصناعات الزراعية ومنتجات السيارات إلى الدول الأوروبية والمتوسطية (انظر قسم "المعوقات طويلة الأمد أمام أداء الصادرات"). وسيتطلب تحقيق الفاعلية في أداء خدمات سفن الدحرجة إجراء تحسينات كبيرة في الجمارك وإدارة الحدود، والقدرات اللوجستية والأداء، حيث إن التأخيرات أكثر كلفة كثيرا من التجارة القائمة على الحاويات (انظر القسم الخاص بالخدمات اللوجستية وسلسلة الإمداد).

ويعني ضعف مشاركة مصر في سلاسل القيمة الإقليمية والعالمية أنها تخسر فرصا سانحة لتعزيز الصادرات وخلق فرص العمل. فقد ظل هيكل الصادرات ثابتا تقريبا، مما يعكس أيضا فرصا ضائعة لتحقيق التنوع. وتشير دراسة استقصائية إلى أن الكثير من الصادرات الرئيسية عرضة لانخفاض الطلب العالمي (يوسف وزكي ٢٠١٩). وتعتمد جودة المنتجات المصدرة، لا سيما في التجارة التي تهيمن عليها سلاسل القيمة العالمية، إلى حد كبير على تكلفة ومدى توفّر مجموعة واسعة من المستلزمات والآلات والمعدات المستوردة. ولهذه الصلة أهمية خاصة لمصر التي كانت تاريخيا تعتمد على الواردات. وتوفر تجربة واقعية (الإطار ٢-١) أثناء تحرير التجارة في الهند دليلا قويا على أن خفض تكلفة الواردات يساعد قطاع الصناعات التحويلية المحلية على النمو (Goldberg et al., ٢٠١٠).

الإطار ٢-١ تجربة تحرير التجارة في الهند

خفضت الهند الرسوم الجمركية على الواردات من ٩٠٪ في المتوسط عام ١٩٩١ إلى ٣٠٪ في ١٩٩٥ في إطار برنامج مع صندوق النقد الدولي. وتضاعفت قيمة الواردات خلال هذه الفترة- ونما الناتج الصناعي في الهند بأكثر من ٥٠٪ في ذلك الوقت. وحدث النمو لأن التخفيضات الجمركية منحت المصنعين الهنود إمكانية الوصول إلى مجموعة متنوعة من السلع الوسيطة والرأسمالية التي كانت باهظة الثمن فيما سبق. وخلص الباحثون إلى أن حوالي ٦٦٪ من نمو واردات الهند من السلع الوسيطة بعد تحرير التجارة جاء من سلع لم تكن تشتريها حين كان نظامها التجاري أكثر تقييدا. علاوة على ذلك، أظهرت البيانات التفصيلية التي تربط المستلزمات بالسلع النهائية أن الواردات أدت إلى زيادة كبيرة في مجموعة متنوعة من منتجات الصناعات التحويلية الهندية. فكانت الشركات تنتج في المتوسط ١,٤ منتج قبل تحرير التجارة، ولكن بحلول عام ٢٠٠٣، ارتفع ذلك إلى ٢,٣. وكانت الزيادات في التنوع أكبر في الصناعات التي شهدت تخفيض الرسوم الجمركية على المستلزمات أكثر من غيرها، وزادت الصناعات نفسها من الإنفاق على أنشطة البحث والتطوير. وبشكل عام، كانت المنتجات الجديدة التي قدمتها الشركات الهندية مسؤولة عن ٢٥٪ من نمو الناتج الصناعي في البلاد بين ١٩٩١ و١٩٩٧.

الصلة بالاستثمار الأجنبي المباشر

ترتبط التجارة بالاستثمار الأجنبي المباشر ارتباطا وثيقا، خاصة في سياق التداولات التي تهيمن عليها سلاسل القيمة العالمية. وهناك ارتباط إيجابي بين زيادة الاستثمار الأجنبي المباشر في الدول ومشاركتها في سلاسل القيمة العالمية في الدول المتقدمة والنامية. ويجري تطوير شبكات الإنتاج من خلال الاستثمار الأجنبي، وتدير الشركات متعددة الجنسيات العديد من سلاسل القيمة وتتحكم فيها. وقد ساهم كل من الاستثمار الباحث عن أسواق والاستثمار الباحث عن الكفاءة في توزيع أنشطة الإنتاج العالمي، وهو ما يتجلى في نمو الاستثمار الأجنبي المباشر داخل وخارج دول العالم، خاصة منذ التسعينيات (البنك الدولي ٢٠١٩).

ومن خلال تعزيز القدرة التنافسية للصادرات، يمكن لمصر جذب الاستثمار الأجنبي المباشر الباحث عن الكفاءة.[١٥] ويرتبط هذا النوع من الاستثمار الأجنبي المباشر ارتباطا وثيقا بإمكانيات التصدير في الدولة المضيفة. وتسهل هذه الاستثمارات نقل التكنولوجيا وأنشطة البحث والتطوير، والنهوض الاقتصادي، وتوفير فرص عمل أعلى إنتاجية. ويذهب الجزء الأكبر من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في مصر إلى الصناعات الاستخراجية، وعادة ما كانت السوق المحلية الكبيرة في مصر سمة مربحة للاستثمار الأجنبي المباشر الباحث عن السوق. وعلى الرغم من النهوض بإصلاحات الاقتصاد الكلي، استمر عزوف المستثمرين الأجانب، مفضلين تقييم الطلب المحلي، الذي كان ضعيفا بسبب ارتفاع التضخم. بالإضافة إلى ذلك، فإن افتقار مصر إلى القدرة التنافسية للصادرات يصرف الاستثمار الأجنبي المباشر الباحث عن الكفاءة. وتماشيا مع انخفاض قدرة الشركات المصرية على التصدير، أفاد ٥٪ بالاستحواذ على ١٠٪ على الأقل من الملكية الأجنبية عام ٢٠١٦ (استقصاء البنك الدولي المعني بمنشآت الأعمال لعام ٢٠١٦). وهذا المعدل أقل من نصف المعدل بالنسبة للشركات في بعض الدول المجاورة، مثل المغرب وتونس.

قيود طويلة الأمد على أداء الصادرات

تسهم مجموعة من العوامل في جعل أداء مصر في كل من الصادرات وجذب الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاعات غير الاستخراجية أقل من إمكاناتها. وهي تشمل منظومة من الرسوم الحمائية، ومجموعة واسعة من الحواجز غير الجمركية، وضعف الاتصال والربط والخدمات اللوجستية، بما في ذلك عمليات التخليص الجمركي المرهقة، والمنافسة المحلية المحدودة.

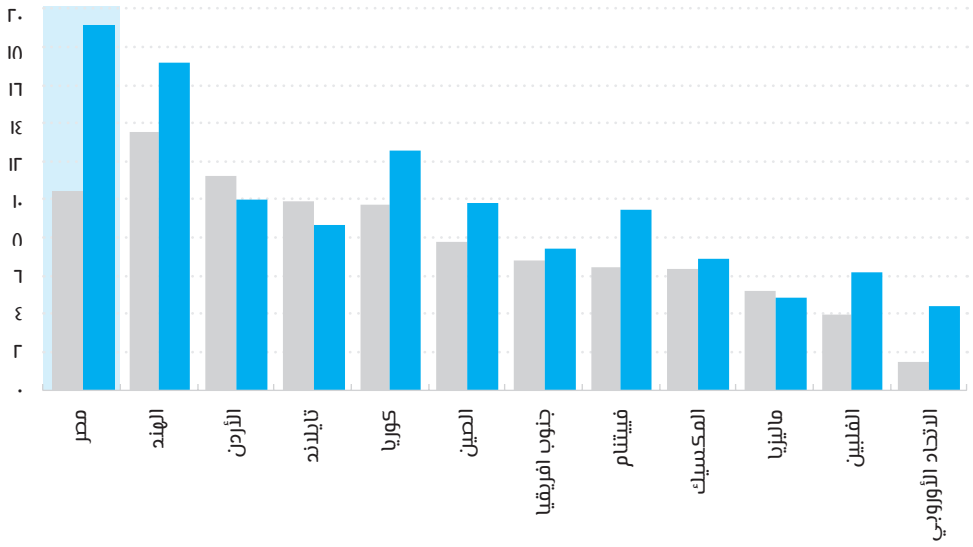
الحواجز الجمركية وغير الجمركية

تقوض المستويات المرتفعة من الحماية التجارية كلا من المنافسة المحلية والقدرة التنافسية للصادرات، وتحد من رفاهة الفقراء. وقد وقعت مصر اتفاقيات تجارة حرة مع شركاء رئيسيين، مثل الاتحاد الأوروبي، ومنطقة التجارة الحرة العربية الكبرى وتركيا، لكنها لا تزال تفرض رسوما جمركية خارجية مرتفعة. وفي حين أن متوسط التعريفة البسيطة المطبقة بشكل عام يبلغ حوالي ١٠٪، فإن متوسط تعريفة الدولة الأولى بالرعاية المطبقة على الواردات من الدول التي لا تربطها اتفاقية تجارة مع مصر هي ١٩٪. ويجعل ذلك مصر ثاني أكثر اقتصاد خاضع للحماية في العالم بعد السودان. وتكون الحماية في أعلى مستوياتها في الصناعات المحلية التي تنتج الأغذية المصنعة والمشروبات والسلع الاستهلاكية الأساسية، مثل الصابون والمنظفات.[١٦] وبالنسبة لهذه المنتجات منخفضة القيمة والتي تعتبر الأهم وسط مجموعة السلع الاستهلاكية الخاصة بالأسر الأفقر، خاصة مع تفشي جائحة فيروس كورونا، فقد تحدّ ممارسات الحماية المرتفعة من المنافسة المحلية، وتقلل من توفّر بعض المنتجات الصحية والإمدادات الطبية الأساسية، وتؤدي إلى زيادة الأسعار، وبالتالي تخفض من مستوى

رفاهة هذه الفئات مع انخفاض دخل الأسر بسبب الاضطرابات الاقتصادية. وقد تؤدي الرسوم المرتفعة للدولة الأولى بالرعاية إلى تشويه حوافز التصدير، إما لأن الأرباح لكل وحدة أعلى كثيرا عند البيع للسوق المحلية، أو لأن الحماية تحد من الزخم والدافع لضخ استثمارات مُعززة للإنتاجية قد تساعد الشركات على زيادة قدرتها التنافسية دوليا. ويبدو أن القرارات المتعلقة بالرسوم الجمركية تتأثر بلا مبرر بقطاعات محددة أو حتى شركات محددة، ولا تُتخذ من منظور أوسع للتنمية أو تنويع النشاط.

والحواجز غير الجمركية الواسعة والعقبات الإجرائية المرتبطة بها تقوض التجارة أيضا. فالإجراءات غير الجمركية هي تدابير متعلقة بالسياسات يمكن أن يكون لها تأثير اقتصادي على كميات أو أسعار السلع المتداولة دوليا.[١٧] وتشمل الأمثلة على ذلك المتطلبات الفنية، وحظر الاستيراد أو قيود التصدير، وشروط الصحة والصحة النباتية، وشهادات المنشأ. وعلى الرغم من أن بعض هذه الإجراءات يعالج مخاوف مشروعة، مثل حماية صحة المستهلك من خلال المعايير والشهادات والتصنيفات، فإن الكثير من الإجراءات الأخرى يتحول إلى حواجز من خلال التأثير سلبا على المنافسة الدولية في حين لا تحقق أهدافها المنشودة المتعلقة بالرفاهة العامة.

الشكل ٢-٣ متوسط بسيط للتعريفات السارية وتعريفات الدولة الأولى بالرعاية، ٢٠١٥

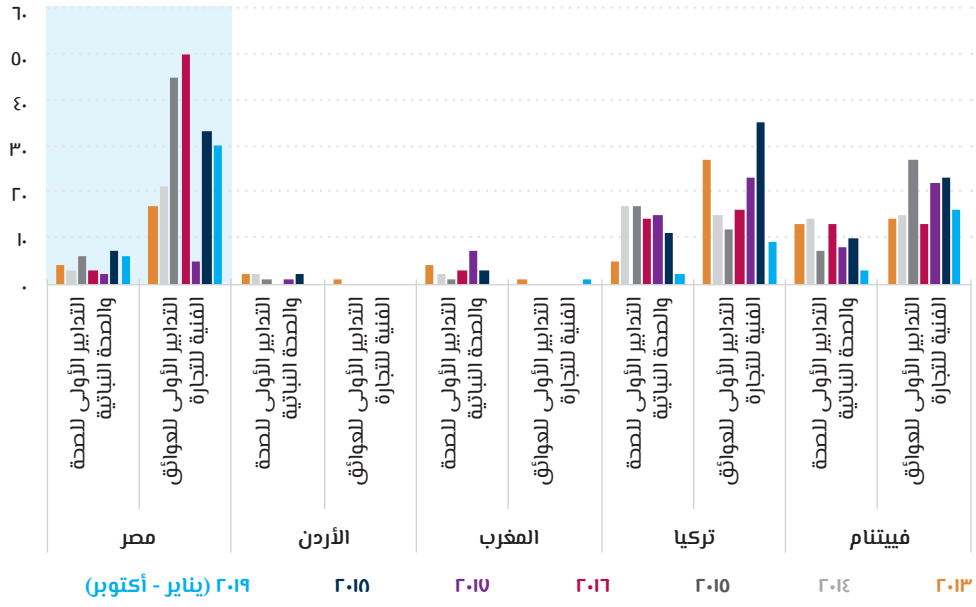


المصدر: حسابات خبراء البنك الدولي اعتمادا على بيانات الحلول التجارية العالمية المتكاملة (WITS).

تكافح الشركات المصدرة والمستوردة في مواجهة اللوائح والحواجز التجارية المعوقة. وتشير أحدث البيانات المتاحة (٢٠١٣) إلى أنه من بين الدول النامية، تملك مصر واحدا من أعلى مؤشرات التكرار ونسب التغطية فيما يتعلق بالإجراءات غير الجمركية، والتي تعكس عدد ونسبة المنتجات الخاضعة لهذه الإجراءات على التوالي. ومنذ ذلك الحين، تشير إخطارات الإجراءات المقدمة إلى منظمة التجارة العالمية إلى أن مصر بدأت في إدخال مثل هذه الإجراءات بمعدل أسرع من الدول النظيرة (الشكل ٢-٤). وتشمل الإجراءات غير الجمركية التراخيص غير التلقائية، وإجراءات التسجيل المطولة والمعقدة، وازدواجية عمليات التفتيش في بلد المنشأ ومصر. وهي تشكل عبئا ثقيلا على كاهل التجار. بالإضافة إلى ذلك، لجأت مصر بشكل متزايد إلى إجراءات مكافحة الإغراق والتدابير الوقائية في السنوات القليلة الماضية.[١٨] ومن حيث المبدأ، تحمي هذه الإجراءات المنتجين المحليين من الواردات الرخيصة بصورة غير عادلة، إلا أنها قد تقوض المنافسة في الممارسة العملية إذا كانت تدعم فقط مصالح الشركات المرتبطة بالدوائر السياسية. إن البيئة المؤسسية المعقدة، التي تضم ٣٣ جهة حكومية على الأقل تشارك في تنظيم التجارة، تزيد من تعقيد العملية للمستوردين والمصدرين.

والإجراءات غير الجمركية المرتبطة بالاستيراد تؤثر أيضا على الصادرات، نظرا لتأثيرها السلبي على المستلزمات الوسيطة وحوافز التصدير. وتعتمد الصناعات المصرية اعتمادا كبيرا على المعدات المستوردة والمستلزمات الوسيطة، وبالتالي فإن فرض الإجراءات غير الجمركية التي تقوض دقة توقيت وتوفر وتكلفة الواردات له تأثير مباشر على القدرة التنافسية للشركات المصرية في الأسواق العالمية. علاوة على ذلك، يشجع المستوى العالي من الحماية المنتجين على التركيز على الأسواق المحلية بسبب المنافسة المحدودة من الشركات الأجنبية.

الشكل ٢-٤ التدابير الأولى للصحة والصحة النباتية والعوائق الفنية للتجارة المُبلغة لمنظمة التجارة العالمية ٢٠١٣-٢٠١٩



المصدر: بوابة المعلومات التجارية لمنظمة التجارة العالمية

بالإضافة إلى الحواجز التجارية المقوضة ، لا يمكن التنبؤ بالنظام التجاري الذي يفتقر أيضا إلى الشفافية. كما أن عملية صنع القرار المتعلق بالإجراءات الجمركية وغير الجمركية ليست واضحة وغير تشاورية. وتشير دراسات سابقة إلى أن تنفيذ الحواجز غير الجمركية في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين أفاد بشكل أساسي الشركات التي لها روابط بالدوائر السياسية، وأن وجود هذه الشركات في قطاع ما ينبئ بقوة بتطبيق إجراءات غير جمركية لاحقا (Diwan, Keefer, and Schiffbauer ٢٠١٥; Eibl and Malik ٢٠١٦). ويرتبط هذا الاستنتاج بشواهد تشير إلى أن دخول الشركات المتنفذة سياسيا إلى قطاع ما يؤدي عادة إلى انخفاض الإنتاجية وتباطؤ نمو العمالة.

الربط والخدمات اللوجستية

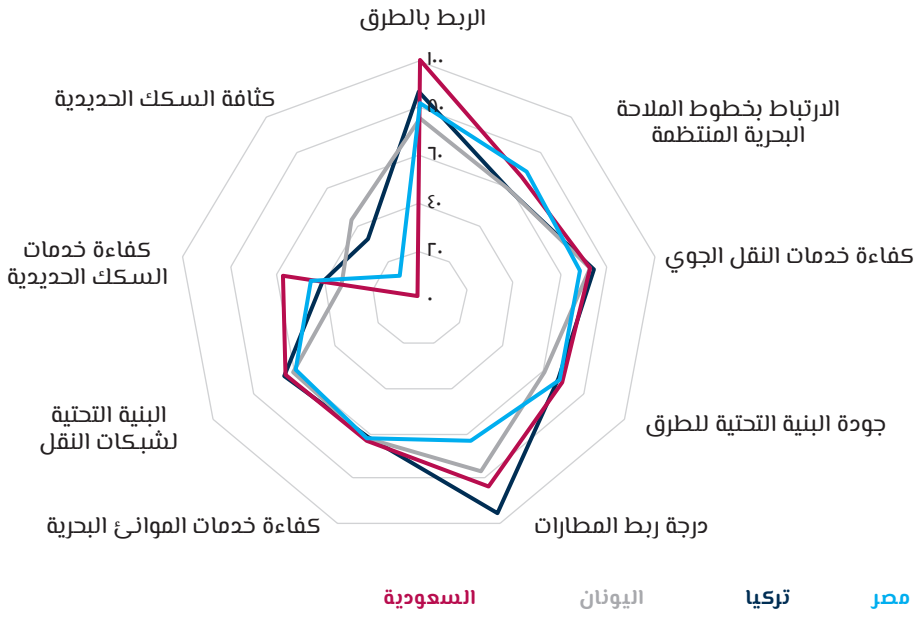
تتمتع مصر بإمكانات تمكنها من تكرار نموذج بنما كميناء إقليمي. ما تطمح مصر إليه وهو أن تصبح مركزا لوجستيا، حققته بنما إلى حد كبير بسبب قناة بنما. إذ تتشابه أعداد سفن الحاويات المنتشرة في الموانئ البحرية في مصر وبنما على الرغم من حقيقة أن سفنا أكبر كثيرا يمكنها المرور عبر قناة السويس، حتى بعد التوسعة الأخيرة لقناة بنما. ومع ذلك، تتقدم بنما ٢٩ مركزا على مصر في مؤشر أداء الخدمات اللوجستية. ويؤهل الموقع الجغرافي مصر لأن تصبح مركزا تجاريا بين آسيا وأوروبا عبر قناة السويس، وبين آسيا (شرق وجنوب ووسط آسيا) وأوروبا وشرق أفريقيا عبر البحر الأحمر، وبين المشرق والمغرب العربي، وبين أوروبا وشبه الجزيرة العربية عن طريق البر. وتتمتع مصر بإمكانية الوصول إلى سوقين مميزتين للموانئ البحرية، وهما الساحل الشرقي للبحر المتوسط (البوابة وحركة النقل من سفينة لأخرى) والبحر الأحمر (البوابة والربط البيني). ويعد ميناء جدة هو المنافس الرئيسي للموانيء المصرية في البحر الأحمر فيما يتعلق بحركة النقل من سفينة لأخرى.

ومما حال دون استغلال هذه الإمكانات غياب الكفاءة في الخدمات اللوجستية وارتفاع التكلفة في ممارسة أنشطة الأعمال. وهناك خمسة عوامل تؤثر على الخدمات اللوجستية التي تربط الشركات بالأسواق العالمية، هي كما يلي: (أ) كفاءة الموانئ، (ب) قدرات الشحن الجوي، (ج) البنية التحتية التي تربط المناطق الداخلية بالموانئ، (د) خدمات نقل البضائع من المناطق الداخلية إلى الموانئ، (هـ) مراقبة وإدارة الحدود، بما في ذلك التخليص الجمركي للتجارة عبر الحدود. إن لدى مصر مجال لتحسين هذه العوامل الخمسة من خلال الحد من أوجه القصور في الموانئ، وإدخال خدمات التدحرج والتوزيع (Ro-Ro)، والاتصال متعدد الوسائط والمرافق اللوجستية عالية الجودة والعمليات الفعالة لإدارة الحدود والتخليص الجمركي.

لا يزال ترتيب مصر أدنى من منافسيها الرئيسيين في قطاع الموانئ رغم التحسن الملموس في أدائها اللوجستي على مدى العقد الماضي. وتحتل اليونان وتركيا مرتبة أعلى في كل مكون من مؤشر أداء الخدمات اللوجستية، على الرغم من انخفاض ترتيبهما على مؤشر الارتباط بخطوط الملاحة البحرية المنتظمة. علاوة على ذلك، فقدت مصر قدراتها التنافسية منذ العام ٢٠١٦. ومن بين جميع دول شرق البحر المتوسط والبحر الأحمر التي تتنافس لتصبح مركزا إقليميا، تتمتع مصر دوما بأعلى قيمة على مؤشر الارتباط بخطوط الملاحة البحرية المنتظمة، لكن منافسيها يسارعون الخطى للحاق بها. فبين عامي ٢٠٠٦ و٢٠١٩، زادت قيمة مصر بنسبة ٤٣٪، بينما زادت قيمة كل من اليونان وتركيا بنسبة ٨٦٪ و٨٨٪، على التوالي. يصور الشكل ٢-٥ أداء مصر في البنية التحتية للنقل والخدمات مقارنة بأقرانها.

وهناك عدة عوامل تعوق تحسين كفاءة الموانئ، وتطوير الموانئ والمجمعات اللوجستية، وتحسين الربط بالمناطق الداخلية. ويمكن لهذه التغييرات وحدها أن تضيف ١٢ مليار دولار من الصادرات من مصر (البنك الدولي ٢٠١٨). وتشمل العوامل المعوقة: (أ) نقص البيانات المتعلقة بأداء الموانئ، (ب) غياب التنسيق المؤسسي، (ج) غياب إستراتيجية واضحة لإشراك القطاع الخاص، (د) عدم وجود جهة تنظيمية مستقلة لتسوية المنازعات، (هـ) أوجه قصور في إدارة الحدود والتخليص الجمركي.

الشكل ٢-٥ درجات النقل والربط، مصر مقابل دول نظيرة



المصدر: تقرير القدرة التنافسية العالمية، ٢٠١٩

ويمثل الحصول على بيانات الأداء الخاصة بالموانئ المصرية تحديا. وتعتبر البيانات الموضوعية المتاحة للجمهور عن أداء الموانئ، بما في ذلك وقت وتكلفة الربط متعدد الوسائط بالمناطق الداخلية ووقت انتظار الحاويات في غاطس الميناء، أمرا حاسما لجذب الطلب إلى الموانئ الأكثر كفاءة. ومع ذلك، فإن عددا قليلا من الموانئ يبلغ علنا عن المنشأ الداخلي ووجهة الحاويات، أو حصة الحاويات المنقولة حسب كل وسيلة، أو البيانات المتعلقة بالربط متعدد الوسائط.

وقد أسفر تفتت هيكل إدارة الموانئ عن برامج مفرطة في التفاؤل لتطوير الموانئ ونظام غير كفؤ لنقل البضائع. وتجري إدارة القطاع الفرعي للموانئ من جانب مزيج من الجهات العامة والخاصة: هيئات الموانئ العامة التابعة لوزارة النقل - وهي تمثل الجهات المهيمنة على القطاع، وست شركات عامة تتبع منطقة قناة السويس، وشركات عامة أخرى تتبع وزارة الاستثمار، والشركات الخاصة المشاركة في خدمات التشغيل. وكل ميناء مسؤول عن استثماراته وخدماته المساعدة. وقد وضع كل ميناء برامج تطوير طموحة تستند إلى توقعات متفائلة للغاية لحركة النقل. وتعمل جميعها بدون حوار كاف مع الجهات المعنية الأخرى. وقد أشار تقرير للبنك الدولي عام ٢٠١٨ إلى أن نمو حركة الشحن لم يكن قويا بما يكفي لدعم جميع المشروعات الطموحة لتطوير الموانئ. ويعد التنسيق الفعال أمر بالغ الأهمية لإحراز تقدم في خطة الحكومة لتحسين نقل البضائع من خلال تطوير الموانئ الجافة والمراكز اللوجستية في منطقة القاهرة الكبرى

والصعيد، والمرتبطة بمجمع الموانئ عبر السكك الحديدية والممرات المائية الداخلية. ونتيجة لذلك، يتم نقل جميع البضائع تقريبا عن طريق البر، وهي الوسيلة التي تشهد أكبر تكلفة تشغيلية للوحدة وأعلى معدل من الوفيات، وتسبب أكبر الآثار البيئية والاجتماعية السلبية (البنك الدولي ٢٠١٨).

وعلى الرغم من أن الإطار القانوني يسمح بمشاركة القطاع الخاص، فقد تعرقلت هذه المشاركة بسبب غياب إستراتيجية واضحة لمعالجة تضارب المصالح وتسوية المنازعات. وبموجب القانون المصري (على سبيل المثال، القانون رقم ١/ ١٩٩٦ و١٩٩٨)، يمكن للقطاع الخاص، سواء المحلي والأجنبي، بناء موانئ خاصة وتوفير أي مجموعة من خدمات الموانئ والخدمات اللوجستية. ومع ذلك، فبدون إستراتيجية واضحة لمنع تضارب المصالح بين الوظائف المتعددة المتعلقة باللوائح التنظيمية والتشغيل لسلطات الموانئ وقطاع النقل البحري، وبدون منظومة لتسوية المنازعات تتسم بالشفافية، يعاني الاستثمار الخاص من عدم اليقين. وأدى غياب جهة تنظيمية مستقلة لتسوية المنازعات حول الشروط التعاقدية بين شركات القطاع الخاص والحكومة إلى تأخير أو إلغاء الامتيازات في موانئ متعددة، مثل العين السخنة وشرق بورسعيد وميناء دمياط.

من الضروري ضخ استثمارات في البنية التحتية جيدة النوعية للمساعدة على خلق فرص العمل والوصول إلى الأسواق المحلية والدولية من خلال حشد الشراكات بين القطاعين العام والخاص. وتواجه مصر فجوة استثمارية قدرها ٢٣٠ مليار دولار لتطوير بنية تحتية جيدة النوعية تشتد الحاجة إليها.[١٩] ويواجه قطاع النقل وحده فجوة استثمارية قدرها ١٨٠ مليار دولار. وقد يكون حشد الشراكات بين القطاعين العام والخاص حلا فعالا، ولكن هذه الشراكات أقل شيوعا في مصر منها في أقرانها. وتشمل العقبات الرئيسية ما يلي: (أ) الدور المهيمن للدولة في قطاع البنية التحتية (انظر القسم ٢-٢ بشأن المنافسة والشركات المملوكة للدولة)، (ب) نقص القدرات وغياب التنسيق بين الهيئات العامة ذات الصلة، (ج) ضعف الجدوى المالية للمشروعات بسبب تحديد الأسعار بعيدا عن آليات السوق وانعدام الشفافية، (د) عدم وجود إطار تنظيمي واضح وشفاف (كما سبق ذكره)، (هـ) صعوبة الحصول على الأراضي والتمويل طويل الأجل (لمزيد من التفاصيل حول الشراكات بين القطاعين العام والخاص، انظر الملحق ب).

وتمثل سفن الدحرجة حلقة مهمة مفقودة. غالبا ما يكون ربط سلاسل الإمداد عبر مسافة بحرية قصيرة أفضل من خلال سفن الدحرجة، مما يوفر مرونة ودقة في التوقيتات مقارنة بحاويات الشحن، ويفضل استخدام سفن الدحرجة لتحقيق التكامل في سلاسل القيمة الإقليمية. ويتطلب إنشاء مثل هذه الروابط حجما كافيا من التجارة والتزاما من جانب الحكومة بالتفاوض على الاتفاقات مع الدول الأخرى. وقد لعبت سفن الدحرجة دورا رئيسيا في تنويع الصادرات وظهور الصناعات التحويلية في دول أخرى بالمنطقة مثل المغرب وتونس، وفي تركيا بقدر ما. وبالنسبة لمصر، تعتبر سفن الدحرجة رابطا طبيعيا بأسواق المملكة العربية السعودية ومجلس التعاون لدول الخليج. وأنشأت مصر منذ فترة قصيرة أول محطة مخصصة لسفن دحرجة السيارات في شرق بورسعيد في أوائل عام ٢٠٢٠.

ويؤدي القصور في إدارة الحدود وعمليات التخليص الجمركي المرهقة إلى تفاقم مشكلة الربط. وأشار خُمس الشركات العاملة في مصر إلى السلطات الجمركية والقواعد التنظيمية للتجارة باعتبارها معوقات رئيسية (استقصاء البنك الدولي المعني بمنشآت الأعمال ٢٠١٦). والشركات الأكثر معاناة تقع في المناطق الحدودية وقطاع الصناعات التحويلية. فقد أشار ما يقرب من نصف الشركات في المناطق الحدودية التي شملها الاستقصاء إلى اللوائح التنظيمية الجمركية والتجارية كمعوق رئيسي أمام أنشطتها. وبحسب الصناعة، أشار إلى هذا المعوق أكثر من ٥٠٪ من الشركات في صناعة الكيماويات، يليها ٣٨٪ في صناعة الآلات والمعدات والإلكترونيات و٢٥٪ في قطاع المنسوجات والملابس. على الصعيد العالمي، يعد ترتيب مصر في مؤشر التجارة عبر الحدود في ممارسة أنشطة الأعمال واحدًا من أدنى المستويات، إذ سجلت ٤٢,٢ نقطة من أصل ١٠٠.

وتتسم آليات الإدارة المؤسسية للمنظومة الوطنية للشباك الواحد بالضعف. ففي الأنظمة الحديثة لإدارة الحدود، تتطلب هذه الأداة الرئيسية لتيسير التجارة من الشركات معالجة المتطلبات التنظيمية المتعلقة بالاستيراد والتصدير والمرور العابر مرة واحدة فقط من خلال نافذة واحدة. ويمكن لمنظومة الشباك الواحد تعزيز إتاحة المعلومات ومعالجتها، وتسريع وتبسيط تدفق المعلومات بين الشركات والحكومة، وتحقيق مزيد من التنسيق وتبادل المعلومات ذات الصلة عبر الأنظمة الحكومية، مما يحقق مكاسب كبيرة لجميع الأطراف المشاركة في التجارة عبر الحدود[٢٠] ويعتبر نظام نافذة الذي أدخلته مصر مؤخرا خطوة نحو شباك واحد فعال، ولكنه يعاني من نقص

التشريعات اللازمة، وضعف الحوكمة، وأساليب العمل المرهقة. ولم يتم بعد وضع الأدوات القانونية اللازمة لرسم خط واضح للإدارة والإشراف والمسؤولية والمساءلة بين الكيان الإداري والكيان التشغيلي من جهة، وبين الكيان التشغيلي والمستخدمين من جهة أخرى. ويشكو كثير من الشركات من أن آلية "نافذة" تحولت إلى مجرد شباك آخر بدلا من أن تكون شباك واحد فقط للتخليص الجمركي.

ويجب أن تدخل الإجراءات التي استُحدثت مؤخرا بهدف تحسين التخليص الجمركي حيز التنفيذ. على سبيل المثال، تفتقر "القائمة البيضاء" التي استُحدثت في الآونة الأخيرة إلى معايير أهلية شفافة وواضحة للشركات. كما أن بعض المبررات التي تستند إليها هذه المعايير غير واضحة أيضا. ولا يرقى قانون الجمارك المصري الحالي، الذي يعود إلى عام ١٩٦٣، إلى المعايير والممارسات الدولية الحديثة، وهو قيد المراجعة.

ويتطلب تطوير قطاع المطارات المزيد من التنسيق بين المؤسسات العامة المستقلة. سيصبح نموذج المالك والمشغل المملوك للدولة ذو الجدارة الائتمانية ممكناً مع تنسيق أفضل بين وزارة الطيران المدني والهيئة المصرية العليا للمطارات والملاحة الجوية ووزارة النقل. علاوة على ذلك ، فإن التنفيذ الأسرع للخطة الرئيسية للمطارات سوف يستفيد من حوكمة أقوى وتحرك نحو الاستقلال المالي والمساءلة والشفافية للمفوضية العليا والشركات التابعة لها. كما ستساعد الاستفادة من أحدث الاتجاهات في صناعة الطيران أيضًا في تصميم الخطة الرئيسية. ومن شأن مشاركة القطاع الخاص في إدارة وتشغيل شبكة المطارات أن تعزز ربحية الشبكة وكفاءتها من خلال تطبيق أفضل الممارسات التجارية.

وعلى الرغم من الانتعاش الكبير في السياحة، فشل نموذج الشركة المشغلة المملوكة للدولة في الاستفادة من حركة الطيران منخفض التكلفة. وتعتبر شركات الطيران منخفض التكلفة محفزات لنمو السفر إلى أسواق السياحة. وخلال السنوات الماضية ساهمت في تنمية حركة النقل الجوي في محتلف أنحاء العالم؛ ومع ذلك، ظلت معدلات تغلغل شركات الطيران منخفض التكلفة في السوق المصري ضعيفة مقارنة بالأسواق السياحية الأخرى (على سبيل المثال، ٧٥٪ في إسبانيا و٥٠٪ في اليونان) على الرغم من جاذبية مصر السياحية، وانخفاض الرسوم في مطاراتها (أقل من المتوسط الإقليمي). وتهيمن شركة مصر للطيران وشركات الطيران العارض على سوق السفر بين مصر وغرب أوروبا، وعادت إيزي جيت إلى السوق مؤخرا بقدرات كبيرة. وبدأ تسيير رحلات مباشرة إلى وجهات جديدة في مصر من وإلى مطارات محلية بدلا من المرور عبر القاهرة. وإلى جانب أهمية وضع نموذج لا مركزي، ستستفيد المطارات أيضا من خبرة مشغلي القطاع الخاص في تطوير حركة للطيران منخفض التكلفة عبر مطار القاهرة الدولي.

ولا تزال العروض التجارية والعروض غير الجوية في مطار القاهرة الدولي أقل منها في المطارات النظيرة بالمنطقة. وتعد العائدات غير الجوية من بين المحركات الرئيسية لربحية المطارات. ويوفر ١٤ مليون مسافر سنويا عبر مطار القاهرة الدولي فرصة جذابة لزيادة الإيرادات غير الجوية إلى أقصى حد ممكن من خلال مواءمة مرافق المطار مع أحدث الاتجاهات التجارية (التجول، والمتاجر المتكاملة، والمطاعم والمقاهي). ومع ذلك، لا تزال إمكانات خدمات التجزئة في مطار القاهرة الدولي غير مستغلة بسبب عروض منتجاته والمساحة المحدودة لمناطق البيع بالتجزئة مقارنة بنظرائه بالمنطقة. وتمتد هذه النتائج السيئة للمقارنة أيضا إلى المطارات الدولية الرئيسية الأخرى، مثل شرم الشيخ أو الأقصر. فعلى سبيل المثال، في مطار القاهرة الدولي، الذي تديره هيئة عامة، يبلغ عدد الركاب لكل متر مربع من مساحات تجارة التجزئة ٣,٥ راكب، وهو أعلى كثيرا من المطارات التي يديرها القطاع الخاص في المنطقة (يبلغ العدد في إسطنبول ١,٠، وفي مطار الملكة علياء الدولي في الأردن ١,٥، وفي دبي ٢,٣).

ويمثل الشحن الجوي أقل من ١٪ من إجمالي حجم البضائع المنقولة في مصر. ومن المتوقع أن يتضاعف حجم الشحن الجوي على مستوى العالم خلال العشرين عاما المقبلة، وفقا لتوقعات الشحن الجوي العالمي لعام ٢٠١٦. وقد نما في مصر بنسبة ٣,٤٪ سنويا منذ عام ٢٠٠٤، مقابل ٥,٧٪ سنويا في الشرق الأوسط ككل. ومع ذلك، لا يزال حجم الشحن الجوي أدنى كثيرا من الدول المماثلة التي لديها موانئ قريبة وتستفيد من النقل متعدد الوسائط ومرافق تجميع البضائع (على سبيل المثال، في تركيا ١٣,١٪، في الكويت ١٠,٨٪). وتشمل بعض الطرق الرئيسية لزيادة حجم الشحن ما يلي: (أ) تعزيز الروابط مع سلاسل الإمداد العالمية وخدمات القيمة المضافة، (ب) تغيير العروض المحدودة التي تقدمها شركة الطيران الحالية بخصوص منتجات أو مسارات الشحن، (ج) تحسين جودة مرافق مناولة البضائع، (د) زيادة مشاركة القطاع الخاص في إدارة المطارات لتعزيز الكفاءة وتوسيع عرض المنتجات، (هـ) استحداث عملية شفافة وتنافسية لمنح الامتيازات لخدمات الشحن.

الإجراءات ذات الأولوية لتعزيز القدرة التنافسية للصادرات

يمكن لمصر النهوض بأدائها التصديري من خلال الإصلاحات التجارية الرئيسية التالية:

- إصلاح الرسوم الجمركية: إصلاح الرسوم الجمركية عن طريق تحديد الحد الأقصى عند ٤٠٪ وذلك بهدف الحد من التأثيرات المشوهة الأكثر تطرفا الناتجة عن المعدلات المرتفعة للدولة الأولى بالرعاية، والرسوم التفضيلية واسعة النطاق، والتحيز ضد الصادرات في قطاعات محددة. وبالنظر إلى الحصة الصغيرة من إجمالي واردات المنتجات الخاضعة لرسوم تزيد على ٤٠٪، فإن الأثر على الإيرادات سيكون ضئيلا.

- إصلاح الإجراءات غير الجمركية: إرساء الشفافية وتبسيط الإجراءات غير الجمركية باستخدام نهج "المقصلة التنظيمية" من خلال أولا حصر كل اللوائح التي تنظم الواردات والصادرات، وذلك من أجل تحقيق الشفافية (يفضل أن يكون ذلك من خلال التسجيل عبر الإنترنت)، وثانيا، التثبت من تحقيق أهداف السياسات العامة لتلك اللوائح، ثالثا، إلغاء اللوائح التي لا حاجة لها أو التي تعوق القدرة التنافسية للصادرات أو تعرقل المنافسة المحلية، وأخيرا، ضمان عملية تنفيذ شفافة ومبسطة عن طريق الحد من التداخل مع أنشطة الوزارات والهيئات المختلفة المعنية بالتجارة.

- تحسين الربط: أولا، رصد وتحسين كفاءة الموانئ من خلال إدخال بطاقات قياس الأداء في الموانئ وسن إصلاحات تنظيمية تتعلق بالامتيازات الخاصة من أجل (أ) الحد من حالة عدم اليقين المحيطة بالاستثمار الخاص، (ب) تهيئة عملية مستقلة وشفافة لتسوية المنازعات بشأن الامتيازات، (ج) تنفيذ عملية مناقصات تنافسية شفافة للامتيازات، (د) الفصل الواضح بين أدوار الهيئات العامة كمنظمين ومشغلين. وتتضمن الإجراءات الرئيسية الأخرى التعجيل بإعداد وتنفيذ إستراتيجية متكاملة للنقل متعدد الوسائط (تتماشى مع الخطط الرئيسية لتطوير الموانئ)، على أن تكون الموانئ جزءا لا يتجزأ من منظومة النقل، وتحسين كفاءة خدمات النقل البري من خلال تحديث الأساطيل وتحسين جودة الخدمة. وستعتمد هذه التحسينات على الإجراءات التفصيلية التي أوصت بها التقييمات القطاعية السابقة (البنك الدولي ٢٠١٨).

- تحديث الجمارك: تحديث الجمارك من خلال إقرار قانون جديد للجمارك كخطوة أولى على أن يتضمن أفضل الممارسات الدولية في إدارة الحدود، ثم سن لوائح تنفيذية تمكن من تنفيذ اتفاقية كيوتو المعدلة واتفاقية منظمة التجارة العالمية لتسهيل التجارة. بعد ذلك، التشغيل الآلي للجمارك وتبسيط الإجراءات وتنفيذ نظام النافذة الإلكترونية الواحدة تنفيذا كاملا. ثم استحداث نظم التفتيش المستند إلى المخاطر. وأخيرا، تحسين قدرات الموظفين والقدرات الفنية لمصلحة الجمارك من خلال إنشاء مرافق حديثة للتفتيش.

وسط الاختلالات التي سببتها أزمة فيروس كورونا، أصبحت الإجراءات المقترحة لتعزيز القدرة التنافسية للصادرات ضرورية أكثر من أي وقت مضى. إن إصلاح السياسات التجارية، ولا سيما نظام الرسوم المبسطة والمخفضة، إلى جانب التخليص الجمركي السريع وتدابير تسهيل التجارة التي تستخدم التشغيل الآلي وتخفض الزيارات الفعلية والاحتكاك المباشر، ستكون حاسمة للحد من انتشار المرض. ويعرض الملحق (ج) قائمة مرجعية لتسهيل التجارة تتعلق بتحسين إجراءات الصحة والسلامة المتعلقة بالتجارة في مصر. والإصلاحات المقترحة ضرورية أيضا لخفض التكاليف وزيادة توفر المواد الغذائية المختلفة، والمواد الاستهلاكية الأساسية والمنظفات، والمنتجات الطبية والصحية، والمستلزمات والمواد الخام التي تشتد الحاجة إليها للإنتاج المحلي (البنك الدولي ٢٠٢٠ أ ، ٢٠٢٠ ب).

٢-٢ الدور البارز للدولة في النشاط الاقتصادي

في السنوات القليلة الماضية، زادت التصورات عن تنامي دور الدولة في الأنشطة الاقتصادية، مما خلق نوعا من الالتباس حول رؤية الحكومة لدور القطاع الخاص في معالجة تحديات التنمية. ويعد جزء من هذا الدور الضخم إرثا من الماضي. فبينما كانت مصر تنتقل من الاقتصاد المخطط مركزيا إلى اقتصاد السوق خلال العقود العديدة الماضية، ظلت الدولة طرفا اقتصاديا مهما، وفي بعض الأحيان على حساب إرساء وتنفيذ آليات السوق الفعالة.[٢١] وقد زاد من تلك التصورات عن دور الدولة المتنامي وجود ثغرات في الإطار العام لسياسات المنافسة، وعدم الوضوح حول ما إذا كانت الشركات في مصر تواجه نفس مجموعة القواعد بغض النظر عن طبيعة الملكية، مما أدى إلى شعور القطاع الخاص بانعدام تكافؤ الفرص.[٢٢]

ويغذي توسع الشركات المملوكة للدولة والسياق المعقد الذي تعمل فيه والذي يفتقر للشفافية من مخاوف القطاع الخاص بشأن عدم تكافؤ الفرص أو عدم عدالة الوصول للأسواق. ومع غياب إطار عام للسياسات التي تحكم ملكية الدولة وعدم نشر المعلومات المالية الخاصة بالعديد من الشركات التابعة للدولة، يصعب على المستثمرين الوصول إلى تصور دقيق عن وزن تلك الشركات في الاقتصاد، أو حصتها في السوق، أو ما اذا كان عملها يخضع لنفس الظروف التي تخضع لها شركات القطاع الخاص، بما في ذلك الوصول إلى عوامل الإنتاج و الالتزامات المختلفة على الشركات. هذا الفصل من التقرير يقدم تلخيصا للمعلومات المتاحة عن الشركات المملوكة للدولة، وتوزيعها القطاعي، والأطر القانونية التي تحكم أنشطتها. ويعتمد التحليل على التقارير الرسمية لوزارة المالية وغيرها من المعلومات المتاحة للجمهور على مواقع الشركات المملوكة للدولة.

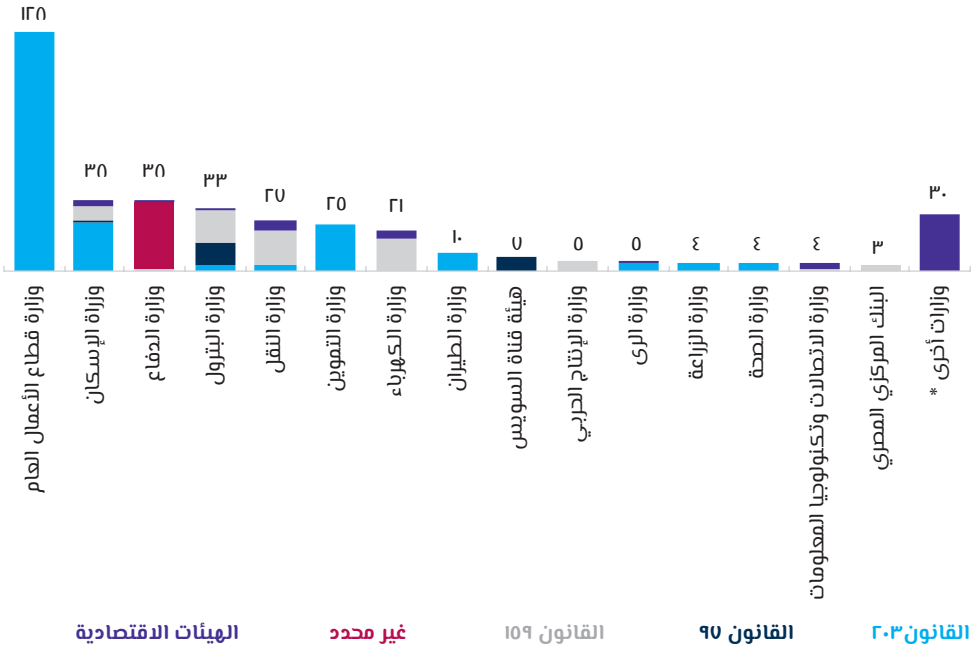
الشركات المملوكة للدولة: مشهد معقد ومجزأ

تختلف الدول فيما يتعلق بنوعية المؤسسات التي تعتبرها شركات مملوكة للدولة. ولأغراض هذا التقرير، تعتبر منشأة ما مملوكة للدولة إذا كانت (أ) تسيطر عليها الدولة، سواء من الناحية القانونية، من خلال ملكية الأسهم، أو بوسائل أخرى، (ب) مستقلة قانونيا وماليا عن الدولة بحيث تتمتع بشخصية اعتبارية، وقواعد تشغيل محددة بموجب نظام قانوني، ولها عائداتها ومصادر تمويلها، (ج) تعمل في سوق للسلع أو الخدمات التي يمكن نظريا أن تقدمها شركة خاصة (البنك الدولي، الإطار المتكامل لعمل الشركات المملوكة للدولة iSOEF).

تعمل الشركات المملوكة للدولة في مصر في ظل عدد كبير من القوانين الحاكمة وهياكل الملكية، مما يجعل تحديدها أمرا صعبا ومعقدا. ولا توجد قاعدة بيانات شاملة عن الشركات المملوكة للدولة في مصر. ومن منظور قانوني، فإن الغالبية العظمى من الشركات المملوكة للدولة تندرج تحت ثلاثة قوانين:[٢٣] قانون الشركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١، وقانون هيئات القطاع العام وشركاته رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣، وقانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١. كما أن هذه الشركات المملوكة للدولة مفتتة من حيث الانتماء المؤسسي، فهناك ١٥ وزارة وهيئة تتتبعها الشركات المملوكة للدولة، وذلك في غياب سياسة ملكية واضحة (انظر الشكل ٢-٦). ويتبع الكثير من الشركات المملوكة للدولة هيئات تابعة لوزارة الدفاع ووزارة الإنتاج الحربي، وتخضع الهيئات التي تسيطر عليها لقوانين خاصة وتشمل جهاز مشروعات الخدمة الوطنية، والهيئة العربية للتصنيع، والهيئة القومية للإنتاج الحربي. وعلى الرغم من أن جهاز مشروعات الخدمة الوطنية تأسس عام ١٩٧٩، فإن ثلث الشركات التابعة له والبالغ عددها ٣٢ قد تم إنشاءها بعد عام ٢٠١٥، مما يشير إلى توسع النشاط الاقتصادي للجهاز في السنوات الأخيرة ليمتد عبر أربعة عشر مجموعة قطاعية. أما البنوك المملوكة للدولة فهي تخضع لأحكام قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣. وفي الوقت نفسه، تنطبق أحكام قانون الشركات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ على البنوك باعتبارها شركات مساهمة. إن الإلمام بعالم الشركات المملوكة للدولة في مصر بالكامل صعب في ضوء هذا التعقيد القانوني والمؤسسي، والافتقار إلى قاعدة بيانات شاملة.

في حين انها لا تتخذ شكل الشركة المساهمة، فإن العديد من الهيئات الاقتصادية البالغ عددها واحد والخمسين[٢٤] ينطبق عليها تعريف المشروعات الاعمال المملوكة للدولة. فمن الناحية الفنية، تعمل تلك الهيئات في أسواق للسلع أو الخدمات التي يمكن نظريا أن توفرها الشركات الخاصة. وتعد معظمها أيضا كبيرة الحجم إذ يعمل بها ما يقرب من ٣٤١ ألف شخص إجمالا (الشكل ٢-٨) ، كما أن العديد منها يلعب دورا مهما في الاقتصاد، مثل الهيئة المصرية العامة للبترول، وهيئة قناة السويس، وهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة التي تعمل في قطاعات الطاقة والنقل والإسكان، على التوالي. وفي الآونة الأخيرة، تم إنشاء صندوق مصر كصندوق سيادي بموجب القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠١٨،[٢٥] لجعل التنمية الاقتصادية مستدامة عن طريق الاستخدام الأمثل لأصول الدولة.[٢٦]

الشكل ٢-٦ عدد الشركات المملوكة للدولة، حسب التبعية، ٢٠١٧



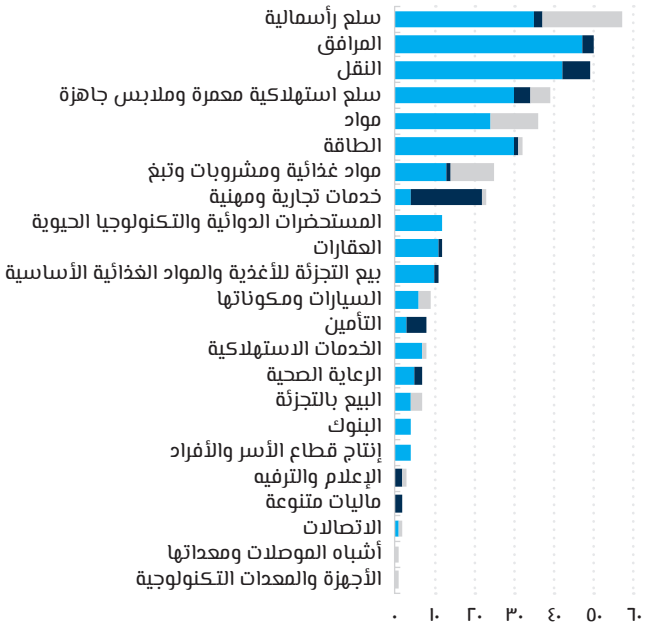
* الوزارات الأخرى تتضمن وزارات التنمية المحلية؛ التضامن الاجتماعي؛ التجارة والصناعة؛ التموين؛ الزراعة؛ الداخلية؛ الأوقاف؛ الصحة والسكان؛ التخطيط والتنمية الاقتصادية؛ الآثار والسياحة؛ شؤون مجلس الوزراء؛ وهيئات أخرى.
المصدر: وزارة المالية ومواقع هيئات عامة.

التوزيع القطاعي والوزن الاقتصادي للشركات المملوكة للدولة

تتمتع الشركات المملوكة للدولة بحضور كبير في مختلف القطاعات الاقتصادية مع تباين كبير في حجم تلك الشركات. تشير تقارير وزارة المالية[٢٧] إلى أن ما مجموعه ٢٩٧ من الشركات المملوكة للدولة، و٥١ هيئة اقتصادية، و٦٠ شركة تابعة لوزارة الدفاع تعمل في ١٩ من أصل ٢٤ قطاعا طبقا للتقسيم الخاص بالمعايير العالمية للقطاعات Global Industry Classification Standards (GICS).[٢٨] واذا ما أخذ في الاعتبار مختلف أشكال الشركات المملوكة للدولة، فإنها تعمل في ٢٣ من أصل ٢٤ مجموعة صناعية (الشكل ٢-٧). وفي حين أن بعض الشركات المملوكة للدولة لها طبيعة احتكارية، فإن البعض الآخر يهدف إلى معالجة أوجه القصور في السوق لضمان توفير المواد الأساسية بأسعار تناسب قطاع كبير من السكان. ومع ذلك، هناك وجود كبير على نحو غير معتاد للشركات المملوكة للدولة في القطاعات الفرعية التي يقل فيها احتمال وجود الشركات المملوكة للدولة بشكل عام[٢٩]، والتي قد يكون فيها القطاع الخاص في وضع أفضل يتيح له تقديم السلع والخدمات.

ولا تزال الشركات المملوكة للدولة من كبار أرباب العمل في القطاع العام، على الرغم من تناقص حصتها من إجمالي عدد الوظائف. ففي حين أن التوظيف في الشركات المملوكة للدولة يمثل أقل من ٣٪ من إجمالي العمالة، فهي تستوعب مع الهيئات الاقتصادية حوالي ١,١ مليون موظف، أو ٢٠٪ من العاملين في القطاع العام (الشكل ٢-٨). إن حجم القوة العاملة التي تستوعبها هذه الشركات يجعل النقاش حول إصلاحها مسألة حساسة، على الرغم من المخاطر المالية التي تسببها للدولة.

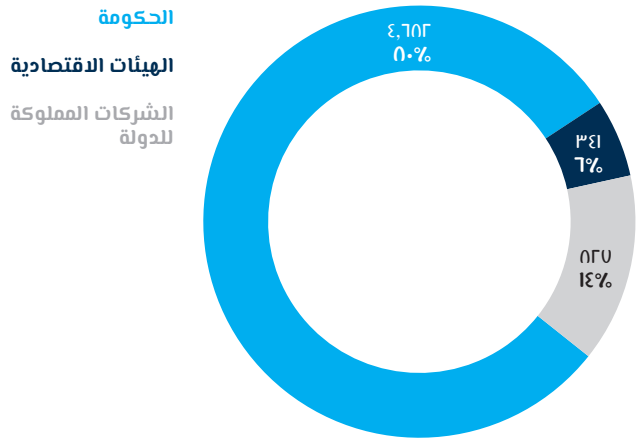
الشكل ٢-٥ عدد الشركات المملوكة للدولة، حسب مجال النشاط



المصدر: وزارة المالية ومواقع هيئات عامة.

الشكل ٢-٥ التشغيل في القطاع العام ٢٠١٧

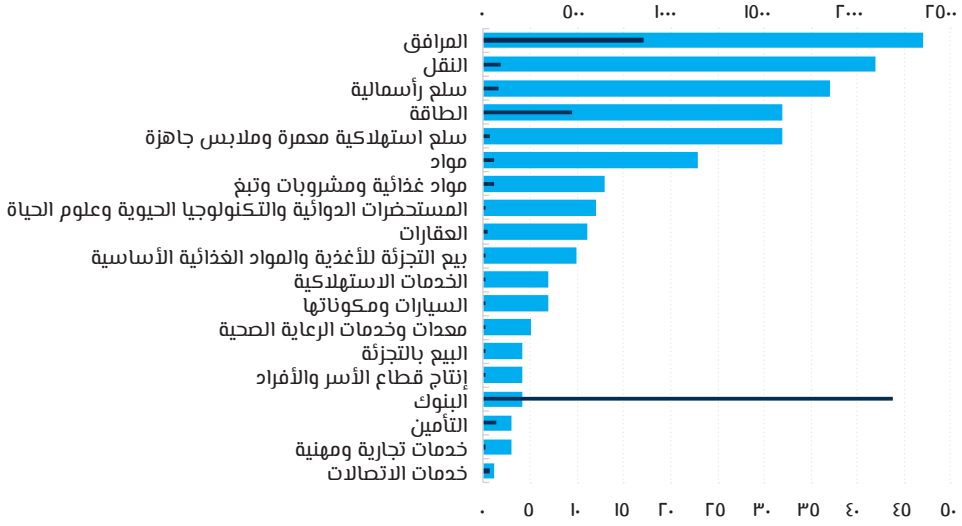
بالألف، % من الإجمالي بالقطاع العام



المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء، والتقرير السنوي لصندوق الاستثمار العام

تتباين الشركات المساهمة المملوكة للدولة تباينا كبيرا في الحجم وفي الأداء المالي. اعتمادا على المعلومات المالية المنشورة للشركات والتي ترجع للعام ٢٠١٧، يبلغ إجمالي أصول الشركات المملوكة للدولة ٣٩٧٨ مليار جنيه مصري، أي ما يعادل ١١٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي. وبعد استبعاد البنوك (والتي تمثل ودائع العملاء مصدر التمويل الرئيسي لها)، تبلغ قيمة أصول الشركات المملوكة للدولة ما يعادل ٥٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي. ويبلغ متوسط قيمة أصول أكبر٢٠ شركة مملوكة للدولة ١٧٠ مليار جنيه مصري (٣,٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي) وتتركز بشكل رئيسي في مرافق الكهرباء والبترول والغاز، وشركة مصر للطيران، ومرافق المياه والصرف الصحي والتأمين والشركة المصرية للاتصالات. ويبلغ متوسط إجمالي أصول أصغر ٢٠ شركة مملوكة للدولة أقل من مليار جنيه مصري، وتعمل بشكل رئيسي في المنسوجات، والخدمات اللوجستية، والسيارات، والتجارة. وتعمل الشركات التي تحقق إيرادات مرتفعة في عدد قليل من القطاعات، مثل الخدمات المصرفية، والبترول والغاز، والمرافق، بالإضافة إلى تجارة التجزئة في المواد الغذائية، والنقل، والاتصالات، والسلع الرأسمالية (التشييد). ووفقا للمعلومات المنشورة رسميا، فإن مساهمة الشركات المملوكة للدولة في إجمالي الإيرادات الضريبية تبلغ نحو ٣٪، وهو ما يمثل ٣٠٪ من ضريبة دخل الشركات من الجهات غير السيادية، بينما يأتي حوالي ٨٨٪ من ضرائب الشركات المملوكة للدولة من أكبر ٢٠ شركة دافعة للضرائب.[٣٠]

الشكل ٢-٩ أصول الشركات المملوكة للدولة حسب مجال النشاط



عدد الشركات المملوكة للدولة (المحور الأسفل)

إجمالى أصول الشركات المملوكة للدولة (مليار جنيه مصري ، المحور الأعلى)

المصدر: البنك الدولي، باستخدام بيانات وزارة المالية ومواقع هيئات عامة.

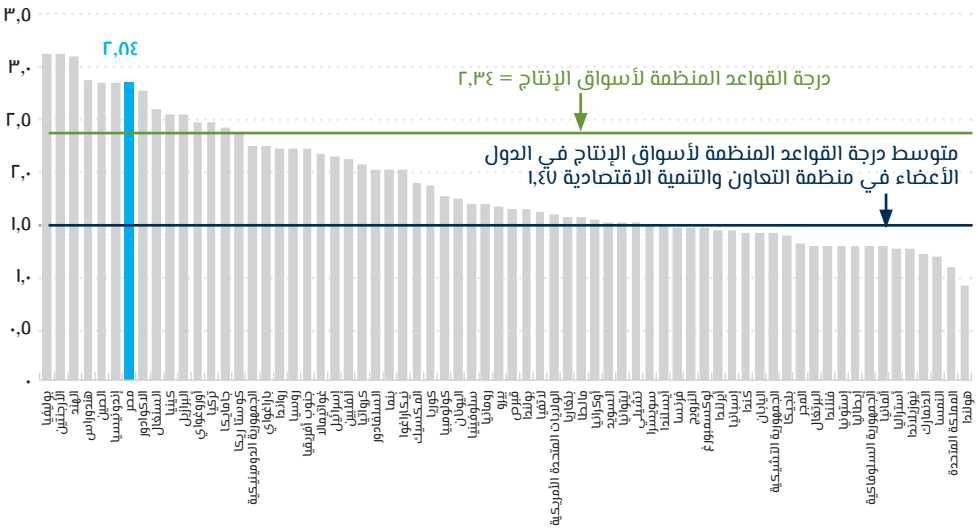
وتشكل الشركات التي تتكبد خسائر أو المثقلة بالديون التزامات محتملة ضخمة لخزينة الدولة بصفتها الجهة المالكة. ومن بين ٢٩٧ شركة مساهمة توفّرت عنها بيانات، تكبدت ١٠٦ شركات خسائر صافية في السنة المالية ٢٠١٧ وتعاني ٧٣ من حقوق ملكية سالبة، معظمها في صناعة المنسوجات. علاوة على ذلك، فمن بين أكبر ٢٠ شركة مملوكة للدولة من حيث الإيرادات، تكبدت أربع شركات لتوليد الكهرباء خسائر صافية، بالإضافة إلى شركة الطيران الوطنية. بالإضافة إلى ذلك، اعتبرت ٦٧ شركة مملوكة للدولة ذات مستويات رسملة ضعيفة، حيث تقل فيها نسبة حقوق الملكية إلى الأصول عن ٢٠٪ (بعد استبعاد البنوك). ويمكن أن تشكل الشركات المملوكة للدولة ذات الأصول المتقادمة والمكتظة بالموظفين (على سبيل المثال، في صناعة المنسوجات) والهيئات الاقتصادية ذات الأهمية الكبيرة للاقتصاد الكلي (كالهيئة المصرية العامة للبترول، هيئة قناة السويس، أو هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة) مخاطر مالية كبيرة على الموازنة العامة للدولة إذا لم يتم متابعتها ورفع تقارير عنها بشفافية. كما يمكن للمخاطر على الموازنة أن تنبع أيضا من القصور في تقييم المخاطر وتقديم خدمات أقل من تكلفتها من جانب البنوك المملوكة للدولة. ويمكن أن تكون هذه المخاطر جسيمة لا سيما بسبب قدرة البنوك على تعبئة الأموال. وقد يؤثر النفوذ الحكومي المباشر أيضا على قرارات الإدارة والأعمال على كفاءة بالشركات المملوكة للدولة.

هل تؤثر الشركات المملوكة للدولة على المنافسة وتشوه الأسواق؟

إن الدفع بإطار عمل أكثر فاعلية لسياسات المنافسة مسألة حيوية لتمكين القطاع الخاص من أداء دوره في خلق فرص العمل. وللمنافسة والأسواق المفتوحة تأثير إيجابي على النمو الاقتصادي المستدام من خلال دفع عجلة الاستثمار وتحسين القدرة التنافسية للقطاع الخاص. وتسهم آليتان في تحقيق هذا الأثر. أولهما، أن المنافسة تُحدث تحوُّلا في الحصص السوقية لصالح المنتجين الأكثر كفاءة. وثانيهما، أن المنافسة تشجع الشركات على أن تصبح أكثر كفاءة كي تتمكن من البقاء. وتُشير الشواهد التجريبية أن درجة المنافسة في السوق المحلية هي إحدى العوامل الرئيسية المحددة للقدرة على المنافسة في الأسواق الدولية. ونظرا لأن الشركات عادة ما تحصل على الكثير من مستلزماتها من الأسواق المحلية، يحد نقص المنافسة في أسواق السلع والخدمات الأولية من قدراتها التنافسية مقارنة بالمنافسين الأجانب.

عند اقترانه بقيود اللوائح الحكومية، يؤثر التواجد الواسع للشركات المملوكة للدولة في جميع مناحي الاقتصاد على المنافسة، كما ينتج عنه تشوهات في الأسواق. وتشير البيانات المتاحة حديثا عن "القواعد المنظمة لأسواق الإنتاج" إلى أن التقييم الكلي للاقتصاد ليس في صالح مصر، حيث تشير الأرقام إلى درجة أعلى من اللوائح المقيدة مقارنة بمثيلاتها في الدول ذات مستويات الدخل المماثلة (الشكل ٢-١٠)[٣١] وتوضح تفاصيل هذا التقييم أن ترتيب مصر قد تأثر بسيطرة الدولة، بالإضافة إلى الحواجز التي تعترض طريق ريادة الأعمال (دخول السوق والتنافس). ويبدو أن قياس سيطرة الدولة يستند في الغالب على الملكية العامة، في حين أن الحواجز التي تحول دون ريادة الأعمال ترجع بشكل كبير إلى تعقد الإجراءات التنظيمية وكذلك اللوائح الحمائية التنظيمية للشركات القائمة (الشكل ٢-١١). وقد تحد هذه البيئة المُقيدة والإعفاءات من قانون مكافحة الاحتكار من دخول الشركات إلى الأسواق، بما في ذلك الدخول إلى القطاعات المعتمدة على الشبكات كالطاقة والاتصالات والنقل الجوي.

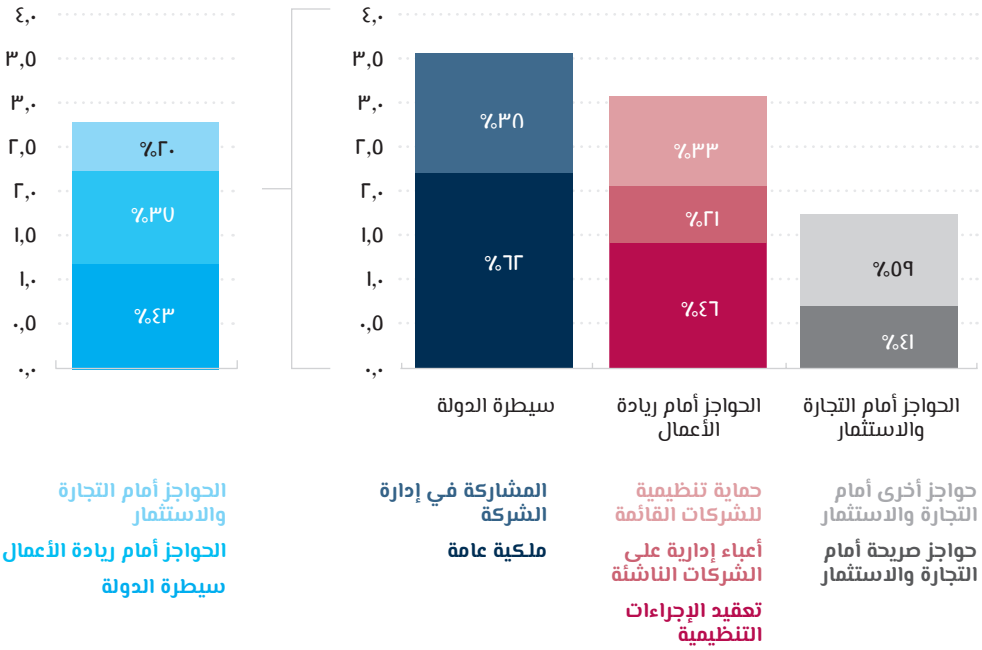
الشكل ٢-١٠ درجة القواعد المنظمة لأسواق الإنتاج في الاقتصاد ككل



ملاحظة: القيمة المطلقة من ٠ إلى ٦. القيمة الأعلى ترتبط باللوائح التنظيمية الأكثر تقييدا للمنافسة. المصدر: مؤشرات القواعد المنظمة لأسواق الإنتاج الخاصة بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية-مجموعة البنك الدولي (قاعدة بيانات) عن مصر؛ وقاعدة بيانات القواعد المنظمة لأسواق الإنتاج الخاصة بمنظمة والتعاون والتنمية الاقتصادية؛ وقاعدة بيانات القواعد المنظمة لأسواق الإنتاج الخاصة بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية-مجموعة البنك الدولي عن دول غير أعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

يعد الحياد التنافسي وتنفيذ مبادئه من أهم وسائل إزالة التشوهات الاقتصادية وخفض مخاطر السلوكيات المناوئة للمنافسة. والمقصود بالحياد التنافسي هو المبدأ الذي بموجبه تخضع جميع الشركات لنفسه القواعد، مما يعني أن الصلة بالحكومة أو ملكيتها أو مشاركتها في السوق لا يمنح أي ميزة تنافسية لا مبرر لها لأي مشارك في السوق، لا بحكم القانون ولا بحكم الواقع[٣٢] وقد أسفر تحليلا أوليا لمدى تطبيق الحياد التنافسي في مصر عن عدد من الفجوات التي قد تؤثر على المنافسة وتؤدي لغياب تكافؤ الفرص. وستتم مناقشة هذه الفجوات لاحقا، ويضم الملحق (هـ) ملخصا لها.

الشكل ٢-١١ تحليل المؤشرات الفرعية للقواعد المنظمة لأسواق الإنتاج



المصدر: مؤشرات القواعد المنظمة لأسواق الإنتاج الخاصة بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية-مجموعة البنك الدولي (قاعدة بيانات) عن مصر.

في عدة قطاعات بعينها، يؤدي عدم الفصل بين الجهة المنظمة للسوق والأطراف الرئيسية التابعة للدولة أو الشركات المملوكة للدولة إلى جدوث تضارب في المصالح. من المفترض أن تعمل الجهات التنظيمية المستقلة كوسيط محايد، خاصة عندما تكون الدولة أحد الأطراف العاملة في هذه السوق. بالرغم من ذلك، فقد تبين من التحليل المؤسسي والقانوني للشركات المملوكة للدولة أن العديد منها لا يزال يخضع للإشراف المباشر للوزارات المعنية. ويتيح غياب هذا الفصل للشركات المملوكة للدولة الوصول إلى المعلومات قبل المشاركين الآخرين في السوق، أو قد تؤدي إلى درجة أكبر من التساهل فيما يتعلق بعملياتها، وبالتالي التأثير سلبا على المنافسين من القطاع الخاص. فعلى سبيل المثال، تشرف وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات على كل من الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات والشركة المصرية للاتصالات- وهي شركة مملوكة للدولة بنسبة ٨٠٪ وتحتل موقعا مهيمنا في القطاع - مما يؤدي إلى تضارب في المصالح (انظر القسم ٣ عن قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات). وفي القطاع المالي، يتولى البنك المركزي دور الجهة التنظيمية والرقابية للقطاع المصرفي، وهو في الوقت نفسه مالك/ممثل للبنوك المملوكة بالكامل للدولة، حيث يمتلك غالبية الأسهم في أحد البنوك[٣٣] بالإضافة إلى حصة أقلية كبيرة في بنكين آخرين. ويُعتبر مصرفان مملوكان للدولة أكبر البنوك في مصر، حيث يستحوذان على ٤٨٪ من ودائع العملاء طبقا لبيانات يونيو ٢٠١٩.

بعض الشركات المملوكة للدولة والهيئات الاقتصادية تمارس أنشطة تجارية وغير تجارية (أو أنشطة الخدمات العامة) دون اشتراط الفصل بين النشاطين.[٣٤] أيضا لا يتم فصل التكاليف والإيرادات الناشئة عن هذين النوعين من الأنشطة، كما أن الشركات المملوكة للدولة غير ملزمة بتحقيق معدل عائد إيجابي على أنشطتها التجارية. هذا الافتقار إلى الفصل يعد أمرا هاما لأن الشركات المملوكة للدولة عادة ما يتم تعويضها عن توفير الخدمات العامة، في حين أنها يجب أن تغطي تكاليفها وتحقق معدل عائد إيجابي فيما يتعلق بالأنشطة التجارية التي تنافس فيها القطاع الخاص. بدون هذا الفصل، يمكن أن يتم هذا التعويض بالزيادة أو بالنقصان. كلاهما يحمل مشاكل، لكن القطاع الخاص سيتأثر بوجه خاص إذا حصلت الشركات المملوكة للدولة على تعويض مفرط، لأنها يمكن أن تدعم تمويل أنشطتها التجارية عبر الموارد العامة.

قد تستفيد المشتريات العامة أيضا من تعزيز المنافسة. ينطبق قانون المشتريات العامة الجديد - الصادر في عام ٢٠١٨- على جميع عقود التوريد والخدمات والإنشاءات التي تكون الكيانات العامة طرفا فيها[٣٥] (باستثناء الشركات المملوكة للدولة فهي لا تخضع لهذا القانون). ومع ذلك ، يسمح القانون الجديد بالتعاقد المباشر بين كيانين عامين يخضعان لنفس القانون دون التقيد بالإجراءات والقيود المالية المنصوص عليها في القانون. وفي غياب المعلومات المتاحة للجمهور حول إرساء عقود المشتريات الحكومية، لا يمكن للمستثمرين أو المحللين أو أي طرف آخر من أصحاب المصلحة تقييم مدى استخدام الإرساء المباشر والعطاءات غير التنافسية وتطور مثل هذه الممارسات بمرور الوقت. وفي حين أنه يمكن في بعض الأحيان اللجوء الإرساء المباشر في حالات معينة بناءً على انخفاض التكاليف وزيادة الكفاءة والتنفيذ الفوري، يجب تطبيق هذا الخيار بصورة محدودة بهدف الحد من استخدام أساليب الشراء غير التنافسية والتفاوض المباشر.

وفيما يتعلق بالحياد الضريبي، تخضع الشركات المملوكة للدولة بشكل عام للنظام الضريبي المرجعي الذي يخضع له القطاع الخاص. ومع ذلك، فإن الإعفاءات الضريبية المنصوص عليها في بعض القوانين تتيح امتيازات مالية وتغذي التصور السائد عن انعدام تكافؤ الفرص. تشمل هذه إعفاء جهاز مشروعات الخدمة الوطنية من ضريبة الدخل،[٣٦] وإعفاء المرافق التي يديرها الجيش من الضريبة العقارية،[٣٧] وإعفاء هيئة سكك حديد مصر والهيئة العامة للبترول من رسوم استيراد المعدات والآلات. وتشمل أحدث التعديلات المقترحة لقانون صندوق مصر - التي وافق عليها مجلس الوزراء في ديسمبر ٢٠١٩ - لصناديقه الفرعية والشركات التي تتجاوز ملكية الصندوق فيها ٥٠٪ بالمطالبة باسترداد ضريبة القيمة المضافة بما يتناسب مع حصة الصندوق الاستثمارية. ونص التعديل أيضا على الإعفاء من رسوم توثيق تحويلات الأصول من الدولة إلى الصندوق (أو إلى الشركات التابعة له التي يملكها ملكية كاملة).

بالنسبة لقانون المنافسة الصادر عام ٢٠٠٥، هناك أوجه قصور رئيسية تعتري نطاق تنفيذه بفاعلية. حيث تتمتع الشركات المملوكة للدولة ببعض الاستثناءات والإعفاءات،[٣٨] ويفتقر جهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية إلى السلطات اللازمة لمراقبة عمليات الاندماج للحيلولة دون الآثار السلبية على أوضاع الأسواق. فالمحاكم هي الجهة المخول لها فرض العقوبات وليس جهاز حماية المنافسة. وبالإضافة إلى ذلك، قد يؤثر هيكل إدارة جهاز حماية المنافسة على استقلاليته، خاصة بالنظر إلى التمثيل الوزاري في مجلس إدارته. وتخضع مسودة تعديلات قانون المنافسة الرامية لتعزيز تفويض الجهاز للمراجعة البرلمانية (التفاصيل في الملحق ز).

الإجراءات ذات الأولوية لتعزيز تكافؤ الفرص وتشجيع المنافسة

إن بتحقيق قدر أكبر من الشفافية يمكن أن يساعد على استعادة ثقة القطاع الخاص وزيادة اليقين بشأن قرارات الاستثمار. ومن شأن إتاحة المعلومات المالية والتشغيلية الخاصة بالشركات المملوكة للدولة أن تمكن القطاع الخاص من اتخاذ قرارات استثمارية تستند إلى فهم أفضل لوزن هذه الشركات في القطاع التي تعمل به. وتشمل هذه الشفافية، على سبيل المثال، نشر البيانات المالية المرحلية والسنوية لهذه الشركات في الوقت المناسب، بما في ذلك الإفصاح الكافي بما يتماشى مع المعايير رفع التقارير المعمول بها، إلى جانب تقارير مراجعي الحسابات.

ومن شأن وجود سياسة شاملة لملكية الدولة أن يكون أداة فاعلة مكملة للإصلاحات القانونية ويعزز التحسينات في إطار حوكمة الشركات المملوكة للدولة. كما أن تعزيز الإطار القانوني للشركات المملوكة للدولة خطوة مهمة على طريق تعزيز حوكمة الشركات وشفافية عملها. ونظرا لتعدد التشريعات التي تنظم أنشطة الشركات العامة في مصر، يمكن تطبيق هذه الإصلاحات القانونية أولا على الشركات الخاضعة للقانون رقم ٢٠٣، الذي يحكم عمل عدد كبير من الشركات المملوكة للدولة. وينبغي لهذه السياسات أن: (أ) تحدد الأسباب والأهداف الإستراتيجية لملكية الدولة، (ب) تحدد دور الدولة في إدارة الشركات المملوكة لها، (ج) توزع الأدوار والمسؤوليات بين الهيئات الحكومية، (د) تحدد أدوات السياسات التي ستستخدم في التنفيذ، (هـ) تدعو إلى متابعة التقدم وتقييم النتائج لإثراء المراجعات المنتظمة للسياسات.

ولمعالجة التضارب المحتمل في المصالح، يجب الفصل بين دور الدولة كجهة تضع سياسات قطاع ما وتضع اللوائح التنفيذية له، ودورها كجهة مالكة للشركات. ومن المهم ضمان استقلالية الجهات التنظيمية من خلال وضع الشركات المملوكة للدولة تحت إشراف كيان منفصل بدلا من الوزارات المعنية. ويصدق هذا على وجه الخصوص على قطاعي البنوك وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

ويعد التنفيذ الفعال لمبدأ الحياد التنافسي مسألة حاسمة لضمان أن الشركات المملوكة للدولة تعمل في ظل نفس الظروف التي تحكم شركات القطاع الخاص. ويستلزم ذلك ما يلي:

- استحداث أدوات لتحديد الأنشطة التجارية وغير التجارية للشركات المملوكة للدولة بشكل واضح، وربما الفصل بينها، وإلزام الشركات المملوكة للدولة باستعادة تكلفة الأنشطة التجارية بالكامل. كما يجب قياس معاملات الشركات المملوكة للدولة مقارنة بمعاملات القطاع الخاص وأن تحقق قيمة حالية صافية إيجابية لعائد استثماراتها.
- تعزيز الحياد التنظيمي من خلال الحد من الاستثناءات والإعفاءات من قانون المنافسة وغيره من القواعد التنظيمية الاقتصادية والقطاعية

وتشتد الحاجة إلى إصلاحات تنظيمية لزيادة المنافسة في القطاعات المعتمدة على الشبكات. وتشمل هذه الإجراءات إنهاء الحماية التي تتمتع بها الشركات القائمة من خلال خفض العوائق التي تحول دون دخول السوق وتبني قواعد لدعم مشاركة القطاع الخاص، لا سيما في قطاعات الاتصالات والكهرباء والنقل الجوي. كما تدعو الإصلاحات إلى أن يقتصر استخدام ضوابط الأسعار، التي يتم وضعها من خلال المراسيم الوزارية أو يتم التفاوض بشأنها بين الوزارات وممثلي الشركات، على الحالات التي تعالج أوجه قصور معينة في السوق.

ويمكن تعزيز إطار قانون المنافسة بغية التصدي بقدر أكبر من الفاعلية مع السلوكيات المناوئة للمنافسة بين الشركات العامة والخاصة. ويتطلب هذا التغيير (أ) تعزيز التفويض المؤسسي الممنوح لجهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية لمراقبة عمليات الاندماج من أجل خفض الآثار المناوئة للمنافسة التي قد تنجم عن ضبط أوضاع السوق؛ (ب) وتمكينه من فرض غرامات على الانتهاكات المناوئة للمنافسة. بالإضافة إلى ذلك، يمكن للإطار أن يعزز الاستقلالية المؤسسية عن طريق الحد من مشاركة الوزارات في مجلس إدارة الجهاز. ويمكن أن تكون مساهمة الجهاز في صياغة القواعد التنظيمية الداعمة للمنافسة كبيرة، لا سيما في مسائل مثل القطاعات الخاضعة للتنظيم، ومشاركة الدولة في الأنشطة التجارية، وضوابط الأسعار.

في ظل اتخاذ الحكومة المصرية لتدابير استثنائية للتخفيف من الآثار المترتبة على أزمة فيروس كورونا، تظل مبادئ الشفافية والمنافسة العادلة تحظى بالأهمية. فالحكومات حول العالم قد تلجأ إلى إجراءات قصيرة الأمد مثل الإعفاءات الضريبية، وإعانات الدعم، وضوابط الأسعار. وعلى الرغم من أن المبررات واضحة، وهي حماية الفئات الضعيفة وضمان حصول المستهلك على السلع الأساسية ومساعدة الشركات على تجاوز الأزمة، فقد تكون لهذه الإجراءات عواقب غير مقصودة على الأسواق. لذا، فإن سياسة الشفافية والمنافسة تعد عاملا رئيسيا لضمان ألا تتجاوز الإجراءات التدخلية ما هو ضروري، وأن تتبنى أقل البدائل تشويها لنتائج السوق، وأن تظل مؤقتة لمعالجة الأزمة الحالية. وفي أعقاب ذلك، ستكون استعادة آليات السوق الفعالة أمرا بالغ الأهمية.

٣-٢ سيادة القانون وأداء العدالة

إن وجود جهاز قضائي معني بالمسائل التجارية يتسم بالكفاءة والفاعلية أمر مهم لتهيئة المناخ الملائم لأنشطة الأعمال. وجهاز القضاء التجاري الذي يؤدي وظائفه على أكمل وجه ويتمتع بالاستقلالية والكفاءة هو النظام الذي تتخذ فيه القرارات في غضون فترة زمنية معقولة ويتم تطبيقها على نحو متوقع وفعال، وكذلك نظام يتم فيه حماية الحقوق الفردية، بما في ذلك حقوق الملكية، بصورة كافية. وتبين الأدلة التجريبية أن كفاءة وفاعلية الجهاز القضائي هي محددات أساسية للاستثمارات المحلية والاستثمار الأجنبي المباشر، وكذلك عوامل رئيسية في ضمان الإيرادات الضريبية ودعم النمو الاقتصادي. وعلى العكس من ذلك، فإن القصور في إنفاذ العقود يرفع تكلفة الاقتراض ويقصر آجال استحقاق القروض، مما يؤثر سلبا على الاستثمار والنمو. كما تم ربط أنظمة الإنفاذ القاصرة بتأخر المدفوعات، والتي يمكن أن تؤدي إلى مشكلات في سيولة الشركات، وزيادة الإفلاس.

وستؤدي الأزمة الاقتصادية والاجتماعية التي من المتوقع أن تتكشف مع أزمة فيروس كورونا إلى مزيد من القيود على أداء جهاز القضاء التجاري. أولا، ستزيد تداعيات الأزمة على الاقتصاد والاستقرار الاجتماعي الضغوط على أداء جهاز القضاء التجاري، نظرا للزيادة المتوقعة في القضايا الناتجة عن فقدان النشاط التجاري وإلغاء الوظائف، والمنازعات حول الإفلاس، وتحصيل الديون، واستحقاقات العمال. ثانيا، ستؤدي المصاعب الاقتصادية إلى زيادة هائلة في الحاجة إلى المساعدة القانونية في شكل مستشار قانوني وتمثيل قانوني. وستكون الفئات الفقيرة والضعيفة من السكان، بما في ذلك النساء، هي الأكثر تضررا. وستعاني المنشآت متناهية الصغر والصغيرة بشكل غير متناسب،

وكذلك المشاريع التجارية العائلية في الاقتصاد غير الرسمي. ولن يتمكن كثيرون من الفئات الأكثر تضررا من التعامل مع الجهاز القضائي التجاري أو مع الخدمات الحكومية. كما أنهم لن يتمكنوا من دفع تكاليف الاستعانة بمحام. ومع ذلك، فإن نظام المساعدة القانونية يعاني من اختلال وظيفي، ويفتقر إلى المواد التوجيهية التي تقدم معلومات قانونية على سبيل المثال، للمشاريع متناهية الصغر والصغيرة.

كيف يؤثر الجهاز القضائي على ثقة مؤسسات الأعمال

تعاني مصر من اختلالات في العدالة التجارية تؤثر سلبا على الشركات المحلية، وخاصة الصغيرة، والشركات الأجنبية التي تستثمر في مصر. ومن بين هذه المشكلات التأخير المفرط في البت في القضايا وفي إنفاذ الأحكام. كما أن نوعية الخدمات القضائية متدنية مقارنة بالدول الأخرى، خاصة عندما يتعلق الأمر بالمسائل التجارية. وينشغل القضاة بعدد هائل من القضايا الصغيرة والمسائل الإدارية، مما يصرف وقت القضاء الثمين عن القضايا الأكثر تعقيدا. واللجوء إلى القضاء مسألة مكلفة بالنسبة للمنشآت متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، ولا يمكن التنبؤ بنتائجه بشكل كافٍ. وقد تزداد هذه الاختلالات سوءا في أعقاب أزمة فيروس كورونا.

ولا يؤدي الجهاز القضائي عمله على النحو الذي يمكّن مؤسسات الأعمال من المطالبة بحقوقها وإنفاذها في مواجهة المؤسسات والسلطات العامة الأخرى. ويتسم أداء الجهاز القضائي بالضعف عندما يتعلق الأمر بتسهيل إنفاذ العقود من خلال المحاكم، حيث سجلت مصر ٤٠ نقطة من أصل ١٠٠ (البنك الدولي ٢٠١٩).[٣٩] وبموجب مؤشر كيفية إنجاز الإجراءات القضائية، الذي يقيس إلى أي مدى تطبق المحاكم المصرية عددا من الممارسات الدولية الجيدة، سجلت مصر درجات منخفضة تصل إلى ٤ من أصل ١٨ نقطة، وسجلت صفرا في الممارسات الجيدة في مجالات ممارسات إدارة القضايا و أتمتة المحاكم. كما يؤثر انعدام اليقين بشأن القوانين، وضعف حقوق الملكية، والقصور في أداء مؤسسات العدالة التجارية في مصر على أدائها في مختلف الجوانب الأساسية لسيادة القانون. في عام ٢٠١٩، كان ترتيب مصر على مؤشر سيادة القانون ١٢١ من أصل ١٢٦ بلدا، و٢٨ من أصل ٣٠ مقارنة بالدول ذات مستوى الدخل المماثل.

الجدول ٢-١ مؤشرات إنفاذ العقود

المؤشر	مصر	منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية	أفضل أداء في جميع المؤشرات
الوقت (بالأيام)	١٠١٠	٦٢٢	٥٥٩,٦	١٢٠ (سنغافورة)
التكلفة (% من قيمة المطالبات)	٢٦,٢	٢٤,٥	٢١,٥	٠,١ (بوتان)
مؤشر كيفية إنجاز الإجراءات القضائية (٠-١٨)	٤	٦,٦	١١,٥	-

المصدر: تقرير ممارسة أنشطة الأعمال ٢٠٢٠ (البنك الدولي ٢٠١٩)

عادةً ما يؤثر ضعف أداء النظام القضائي سلبًا على ثقة مؤسسات الأعمال واعتمادها على الاتفاقيات التعاقدية. ويقوض القصور في إنفاذ العقود حماية حقوق الملكية، إذ تواجه الشركات صعوبة في اللجوء للتقاضي لحمل الجهات الفاعلة في القطاع العام أو الخاص على الامتثال للأطر القانونية والتنظيمية المعمول بها. وبدلا من ذلك، تعاني الشركات من التأخير، والتكاليف الباهظة، وعدم الاتساق في تطبيق القانون، والإنفاذ الانتقائي للأحكام. ويشكل هذا عائقا كبيرا أمام القطاع الخاص والاستثمار الأجنبي المباشر، لأن ثبات القوانين واليقين بشأنها شرطان أساسيان لبيئة أعمال سليمة.

تأثير ضعف سيادة القانون والعدالة التجارية على البيئة التنافسية

إن نقاط الضعف في سيادة القانون والعدالة التجارية تقوض البيئة التنافسية وتؤثر بشكل غير متناسب على الشركات الأصغر. على الصعيد العالمي، تقل احتمالات اضطرار الشركات الكبيرة الراسخة والتي تتمتع بعلاقات قوية إلى الاعتماد على المحاكم لحماية مصالحها بالأساس. وبدلا من ذلك، تشير الأبحاث الدولية إلى أن ضعف إنفاذ العقود يدفع الشركات الأكبر حجما نحو التكامل الرأسي أو التعامل مع الشركات الكبيرة الأخرى بدلا من الاعتماد على الشركات الصغيرة، مما يعوق نمو اللاعبين الأصغر ويضعف الروابط الخلفية والأمامية في الاقتصاد. وفي الوقت نفسه، قد تواجه الشركات الأصغر، التي تزيد احتمالات احتياجها إلى المحاكم، تحديات في اللجوء إلى التقاضي لا سيما أن النظام القضائي المصري يمكن أن يعمل بشكل أفضل في مساعدة وتوجيه الأطراف التي تمثل نفسها أو المساعدة القانونية لإتاحة الوصول إلى العدالة. وفي ظل هذه الظروف، تتجنب الشركات الصغيرة الدخول في عقود مع الحكومة. ولهذه العقبة تأثير سلبي على ديناميكية القطاع الخاص، إذ تؤدي إلى انخفاض مستويات المنافسة والتنافسية، وتعزيز هيمنة النخبة، ومحاباة الشركات القائمة- سواء كانت خاصة أو مملوكة للدولة [٤٠] - مما يؤدي إلى تحقيق الربح على حساب المصلحة العامة.

عندما لا تستطيع المنشآت متناهية الصغر والصغيرة تجنب التعامل مع المحاكم، فإنها تواجه تحديات من نوع خاص. بشكل عام، عادة ما تكون المنازعات المتعلقة بالمنشآت متناهية الصغر والصغيرة حول مبالغ ضئيلة، وبالتالي فإنه في غياب إجراءات فعالة خاصة بالمطالبات الصغيرة، تصبح تكاليف التقاضي أعلى بكثير. أيضا، في حالات ضعف اليقين القانوني وعدم ثبات القوانين، تزيد فرص الفساد داخل الجهاز القضائي. وفي غياب نشر قرارات المحكمة كممارسة اعتيادية، لا توجد معايير معروفة يمكن أن تُخضع القاضي والأحكام لتمحيص دقيق في حالة الحياد عنها. ويتسم جهاز القضاء التجاري في مصر بالتأخير المفرط في الفصل في القضايا وتنفيذ الأحكام. ومنذ عام ٢٠١٤، لم تتغير المدة الطويلة (١٠١٠ أيام) والتكلفة المرتفعة (٢٦٪ من قيمة المطالبة) لمعالجة القضية من رفع الدعوى إلى إنفاذ الأحكام (البنك الدولي ٢٠١٩). وتشير الأبحاث على مستوى العالم أن هذه التأخيرات تصب في صالح أولئك الذين يستطيعون تحمل تكاليفها، بينما تضع ضغوطا على الطرف الأضعف اقتصاديا ليضطروا للقبول بجزء صغير من مطالبهم (Hammergren ٢٠١٤). كما أن قواعد تأجيل المحاكمات فضفاضة، فالمعايير الزمنية موجودة نظريا لكنها لا تشمل الإجراءات الرئيسية في المحاكم ولا يتم تنفيذها في معظم القضايا.[٤١] في الدول التي تعاني من تأخر منهجي ينشأ مجالا للفساد القضائي، حيث تشجع الأطراف على استخدام الرشاوى لتسريع معالجة القضايا. وبشكل عام، يعتري الكثير من العوار إدارة الدعاوى القضائية في مصر، إذ حصلت على صفر من أصل ٦ نقاط محتملة لهذا الجانب ضمن مؤشر كيفية إنجاز الإجراءات القضائية، مما يمكّن الجهات الفاعلة في الجهاز القضائي من افتعال التأخيرات في نظام يعاني بالفعل من التأخيرات. تظهر الأبحاث أن ذلك يمكن أن يخلق مجالا للرشوة. مع الأسف، فإن استخدام التشغيل الآلي لدعم إدارة الدعاوى القضائية في مصر ضعيف إلى حد كبير، إذ حصلت على صفر من أصل ٤ نقاط محتملة لهذا الجانب.

التصدي لتحديات العدالة التجارية التي تواجه الشركات

تتطلب إزالة هذه العقبات بطريقة منهجية إصلاحات واستثمارات واسعة النطاق في نظام القضاءالتجاري والنظام القضائي الأوسع. وسيتطلب إصلاح النظام لمعالجة التأخير في المحاكم العامة والتجارية استثمارات لوضع نظام فعال لإدارة الدعاوى القضائية يعمل على تحسين أساليب العمل والاستفادة من الإمكانات الكاملة للتكنولوجيا الحكومية الأمر الذي سيعزز الشفافية. ويمكن أن تشمل التغييرات تصميم مرشحات توجه المطالبات الصغيرة إلى المسارات السريعة لتوفير وقت الجهاز القضائي للدعاوى الأكثر تعقيدا. ويمكن الحد من القضايا المتراكمة باستخدام برنامج موجه لمراجعة الدعاوى المعلقة. وهناك حاجة إلى ضخ استثمارات ضخمة لتحسين إدارة أداء المحاكم، بما في ذلك إضفاء صبغة احترافية على الموارد البشرية والمالية للمحاكم ووزارة العدل. ولتلبية احتياجات المنشآت متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة على وجه الخصوص، يحتاج الجهاز القضائي إلى قدرات أكبر لتحسين جودة واتساق الأحكام القضائية. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يساعد تنظيم حملات الإرشاد والتوعية بشكل أكثر منهجية في إتاحة المعلومات القانونية بسهولة. وأخيرا، يمكن أن يساعد جمع البيانات من خلال استطلاعات رأي المستخدمين في تحسين كفاءة وجودة الخدمات القانونية وسهولة حصول المنشآت متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة عليها.

إن التغلب على التأخير في معالجة القضايا الإدارية والمدنية والتجارية أمر ضروري لتذليل أحد التحديات القضائية الأساسية التي تواجه الشركات. وتشمل الأهداف المحددة تحسين إدارة أعباء العمل القضائي، وتبسيط إجراءات العمل، وتعزيز إدارة الدعاوى القضائية، ودعم تحسين إجراءات العمل من خلال التشغيل الآلي. وتتصل الأهداف الأخرى بالتأخير ولكنها أكثر شمولا، مثل التخطيط الإستراتيجي، وجمع البيانات، واستخدام البيانات لأغراض الإدارة، والتواصل مع المستخدمين والمستخدمين المحتملين، وبناء قدرات القضاة والموظفين.[٤٢]

٣. التقييمات القطاعية

تحول المعوقات التي نوقشت في القسم السابق دون تنمية الكثير من قطاعات الاقتصاد المصري بدرجات مختلفة. ويركز هذا القسم على ثلاثة قطاعات وقع عليها الاختيار لإجراء تقييم أكثر تفصيلا. وقد أخذ هذا الاختيار في الاعتبار أولويات الحكومة واستند إلى مشاورات مكثفة مع الخبراء، والأطراف المعنية من القطاع الخاص، وشركاء التنمية في مصر. وتضمن التقييم مراجعة شاملة للأدلة والشواهد بالإضافة إلى العمل التحليلي. واستخدم إطار المفاهيم المعتمد لتحليل القطاعات ثلاثة مرشحات رئيسية، هي الأثر الإنمائي للقطاعات، وإمكانياتها السوقية، وجدوى الإصلاحات. والقطاعات الثلاثة هي الصناعات الزراعية، والصناعات التحويلية (مع التركيز على الكيماويات والمنسوجات والسيارات)، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وتشير الشواهد العالمية إلى أن هذه القطاعات يمكن أن يكون لها تأثيرات كبيرة على التشغيل والتصدير. وفي السياق المصري، تمثل القطاعات الثلاثة أيضا فرصا كبيرة للنمو والتوسع. كما تبرز هذه التقييمات كيف يمكن للتدخل الكبير للدولة في بعض القطاعات دون غيرها، بما في ذلك تشكيل رؤى واضحة للسياسات العامة، أن يقف عقبة في سبيل تنمية القطاع الخاص في هذه القطاعات.

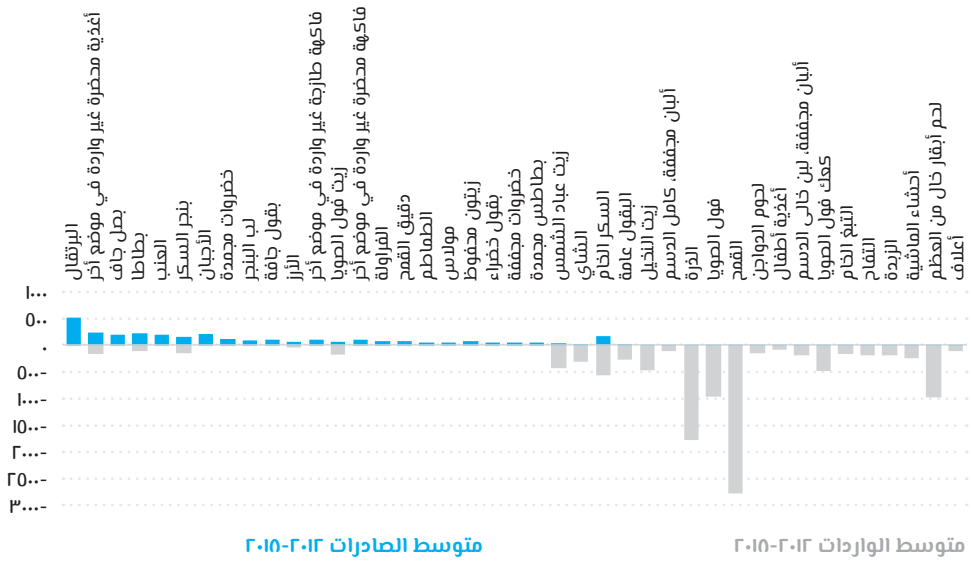
٣-١ الصناعات الزراعية

نظرة عامة على القطاع وإمكاناته

يعد قطاع الصناعات الزراعية مساهما رئيسيا في الناتج المحلي الإجمالي والتشغيل والصادرات في مصر.[٤٣] وشكلت الزراعة ٢٤,٩٪ من التشغيل و١١,٢٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٨. وشكلت الصادرات الغذائية ١٦,٤٪ من الصادرات السلعية.

ورغم نمو الإنتاج في السنوات القليلة الماضية وزيادة صادرات المواد الغذائية بواقع عشرة أمثال منذ عام ٢٠٠٠، اتسع العجز التجاري في المنتجات الغذائية بشكل كبير على مدى العقدين الماضيين. وترجع زيادة الإنتاج إلى التوسع في المساحات المزروعة وزيادة غلة المحاصيل. ومع ذلك، هناك عجز تجاري كبير حتى في المنتجات الزراعية التي تتصدر فيها مصر الأسواق العالمية، مثل البرتقال. ويمثل القمح والذرة معا أكبر نسبة من نفقات الاستيراد في مصر، حيث تعد مصر واحدة من أكبر المستوردين في العالم لكلا المحصولين. وكما هو الحال في أنماط التجارة التي تهيمن عليها سلاسل القيمة العالمية، يتم استيراد المستلزمات والمواد الخام لنسبة كبيرة من المنتجات الزراعية المجهزة ونصف المجهزة التي يتم تصديرها.[٤٤] ومن المرجح أن تتعطل سلسلة إمدادات الواردات الغذائية وكذلك المستلزمات على الأقل في الأجل القصير خلال أزمة فيروس كورونا، في حين يحد نظام التجارة والخدمات اللوجستية غير الفعال من القدرة التنافسية لهذه المنتجات. وعلى النقيض من ذلك، فإن الميزة النسبية لمصر في هذا القطاع تضخمت على نحو مصطنع بسبب إعانات الدعم الضخمة (التي بلغت ١,٦٪ من الناتج المحلي الإجمالي للغذاء وحده، أو ٦,٤٪ من إجمالي الإنفاق في السنة المالية ٢٠١٩) من بين أسباب أخرى. وبسبب هذا الدعم، إلى جانب سيطرة الدولة على بعض المنتجات (مثل القمح والسكر)، تمكنت مصر من توريد هذه المنتجات بأسعار رخيصة نسبيا.

الشكل ٣-١ احتساب التجارة في المنتجات لنسبة ٥٥٪ من قيمة إجمالي صافي صادرات الصناعات الزراعية وصافي الواردات بالمليون دولار، المتوسط في ٢٠١٢-٢٠١٥

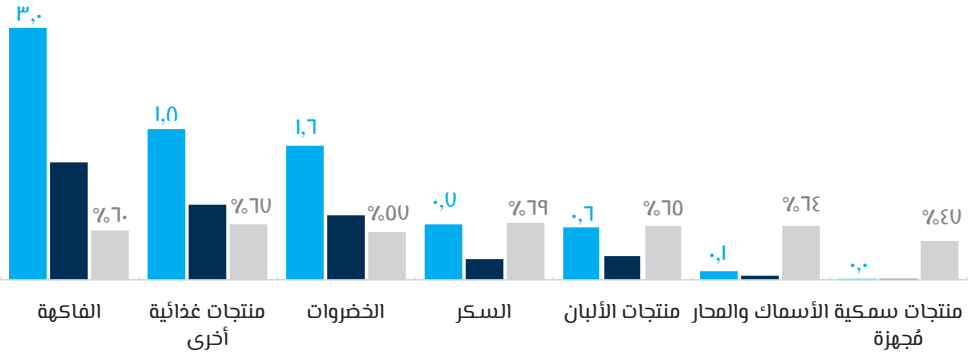


المصدر: قاعدة البيانات الإحصائية لدى منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة FAOSTAT

ولا تحقق مصر حاليا سوى ٣٠٪ إلى ٤٠٪ من إمكاناتها التصديرية في السلع الزراعية الرئيسية. فما يقرب من ١٠ مليارات دولار من إمكانات التصدير في المنتجات الزراعية والغذائية لا تزال غير مستغلة في مصر (البنك الدولي ٢٠١٩). كما لم تتم الاستفادة من إمكانات السوق الاستهلاكية المحلية الضخمة، وهي الأكبر في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (الشكل ٣-٢). ويُقدر إجمالي الإنفاق السنوي على الغذاء بحوالي ٩٠ مليار دولار بحلول عام ٢٠٢١، بزيادة ٣٦٪ عما كان عليه عام ٢٠١٦ (البنك الدولي ٢٠١٨).

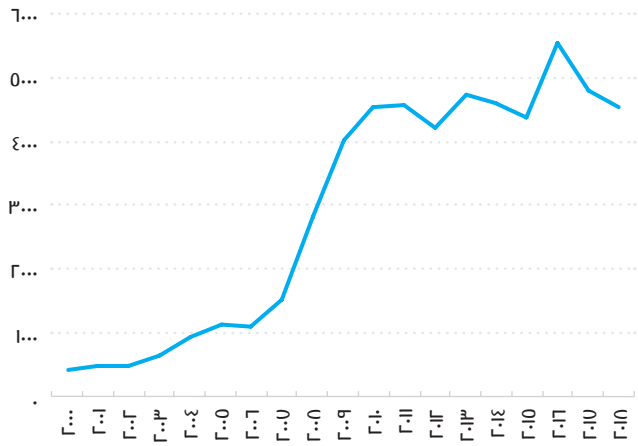
ويشير تحليل القطاعات الفرعية الزراعية إلى أن منتجات البستنة هي الأكثر تنافسية على مستوى العالم. ويظهر تحليل يجمع بين تقييم القدرة التنافسية للمزارع (مقارنة المحاصيل في مصر بالمتوسط العالمي) وتقييم القدرة التنافسية للصادرات (باستخدام المزايا النسبية الظاهرة) أن أفضل خمسة منتجات هي جميعا من منتجات البستنة: التمور وبنجر السكر والزيتون والبصل وفواكه أخرى. والمنتجات الخمسة التالية هي الحمضيات والبقول المجففة والذرة الرفيعة والفول والبقول الأخرى. ويسلط التحليل الضوء أيضا على التحديات الشاملة التي تواجه تلك القطاعات، والتي ستتم مناقشتها لاحقا (للاطلاع على ملخص للتحليل، انظر الملحق ح).

الشكل ٣-٢ إمكانيات تصدير المنتجات الزراعية المصرية



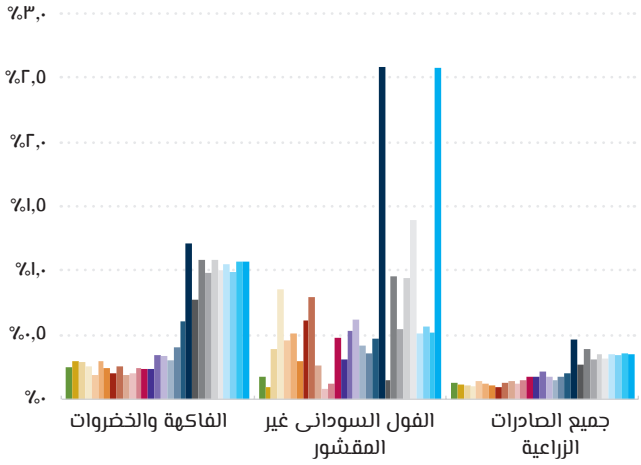
المصدر: خريطة إمكانيات التصدير بمركز التجارة الدولية https://exportpotential.intracen.org/en

الشكل ٣-٣ الصادرات الغذائية المصرية، مليون دولار، ٢٠٠٠-٢٠١٥



المصدر: البيانات المفتوحة للبنك الدولي

الشكل ٣-٤ نصيب مصر من الصادرات العالمية للمنتجات الزراعية، ١٩٩٠-٢٠١٨



المصدر: قاعدة البيانات الإحصائية لدى منظمة للأغذية والزراعة FAOSTAT

تحديات أمام الاستثمارات الخاصة في قطاع الصناعات الزراعية

تعوق القيود والتشوهات الهيكلية إمكانات نمو القطاع. وتشمل القيود الهيكلية ندرة المياه وتفتت الحيازات الزراعية، اللذين تفاقما بسبب انعدام الكفاءة في نظام التوزيع، ووجود آلية للدعم والتسعير ذات تأثيرات تشويهية، والهدر الملموس في المنتجات النهائية (القابلة للتلف) بسبب ضعف الخدمات اللوجستية وسوء الربط. ويستخدم أكثر من ٨٠٪ من إمدادات المياه في الزراعة، التي تعتمد بشكل كبير على الري (٩٦٪ من الأراضي مروية). ويزيد سكان مصر، الذي يتجاوز عددهم ١٠٠ مليون نسمة، من الضغوط الهائلة على الأراضي والموارد المائية المحدودة، لا بسبب التوسع في الزراعة فحسب، لكن أيضا في التنمية العمرانية. ويسمح السد العالي ومكامن المياه الجوفية بتخزين المياه لفترات طويلة، وبتوفير مياه الري التي توزعها الحكومة، لكن ضعف كفاءة التوزيع وملوحة المياه يحدان من توفرها . وقد تفاقم النضوب السريع للموارد المائية المتجددة بسبب الاستخدام المحدود للمعدات والتقنيات التي توفر المياه، والتي افتقرت إلى الحوافز بسبب الاختلالات التسعيرية (هو ما يتيح الموارد المائية النادرة مجانا في الواقع). وبالمثل، ساهم دعم أسعار مبيدات الآفات في زيادة بقايا هذه المبيدات وما يتصل بها من تلوث في البيئة.[٤٥]

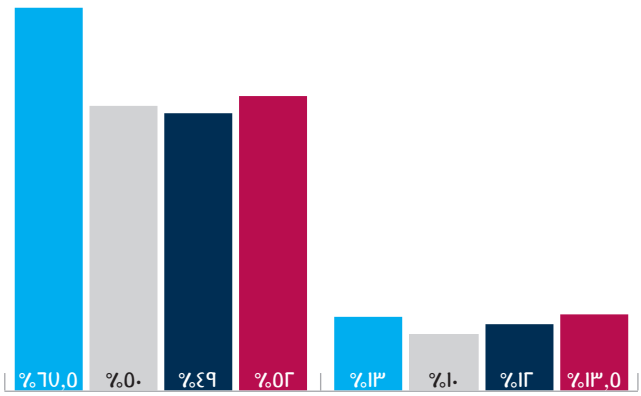
ويقيد تفتت الحيازات الزراعية والافتقار إلى نظام لملكية الأراضي الإنتاجية الزراعية، ويحدان من قدرة المزارعين على تحقيق وفورات الحجم. إذ يبلغ متوسط مساحة الوحدات الزراعية ٢,٥ فدان (حوالي فدان واحد في الأراضي القديمة و٥ أفدنة في الأراضي الجديدة). وينتج صغار المزارعين نحو ٤٧٪ من المحاصيل الحقلية وقسما أصغر من المحاصيل البستانية (FAO, ٢٠١٧). ولا يوجد في مصر سوى عدد قليل من المزارع الكبيرة، التي تشمل استثمارات تجارية (محلية وأجنبية) واستثمارات للجيش، ولا سيما في الأراضي الصحراوية المستصلحة. ولا يشجع هذا التفتت في الحيازات الاستثمار في تجديد التربة واستخدام المعدات والآلات. وتخلق الاتفاقيات قصيرة الأجل على تأجير الأراضي معوقات كبيرة أمام الاستثمارات، بالإضافة إلى رفع تكلفة المعاملات للمشترين التجاريين. وعلى الرغم من وجود قانون خاص بالتعاونيات، فإنه يفرض الكثير من القيود، ويتيح قدرا ضيئلا من المرونة لتطوير الاعتماد على الذات، أو إنشاء روابط تسويقية، أو إبرام عقود مع القطاع الخاص. وبدلا من ذلك، تعتبر التعاونيات امتدادا للحكومة، وتقتصر فائدتها على توزيع المستلزمات المدعومة. ولا يمكن استخدام الأراضي الزراعية التي تبلغ قيمتها نحو ٨٤ مليار دولار للحصول على ضمانات بسبب مشاكل ملكية الأراضي وتسجيلها، وهو ما يعوق الاستثمار الخاص (World Bank, ٢٠١٨) - وهو وضع يقوض قدرة مصر على أن تكون مركزا للصناعات الزراعية في المنطقة.

إن الإمكانات التصديرية لمنتجات الصناعات الزراعية مقيدة بعدد من العوامل، من بينها ضعف النقل والخدمات اللوجستية، وضعف شروط سلامة الأغذية والصحة النباتية، وعدم كفاية البحث والتطوير والمهارات. وكما هو وارد في القسم ٢، فإن الفاقد في المنتجات الزراعية- الناتج عن عدم كفاية مرافق النقل ونقص سعة التخزين في المستودعات الجمركية وضعف البنية التحتية لسلسلة التبريد- مرتفع ويتراوح بين ١٥٪ و٢٠٪ من المحاصيل غير القابلة للتلف ومن ٢٥٪ إلى ٥٠٪ من المحاصيل القابلة للتلف. وتعاني مصر من خسارة كبيرة في الإنتاجية بسبب الأمراض المنقولة بالغذاء (١,٧٥ مليار دولار). كما تعاني مصر من معدلات مرتفعة من رفض الاتحاد الأوروبي لصادرات الفاكهة والخضراوات، وذلك مقارنة بالدول ذات مستويات الدخل المماثلة (Jaffee et al. ٢٠١٩). وتم اتخاذ بعض الخطوات في الاتجاهات الصحيحة، مثل إنشاء الهيئة القومية لسلامة الغذاء مؤخرا، وهي منظمة شاملة مسؤولة عن سلامة الأغذية. لكن لا تزال هناك مجموعة من العراقيل بينها نقص البنية التحتية اللازمة لتنفيذ المعايير العالمية، وغياب الوعي والافتقار إلى القدرات، والعدد الكبير من القوانين التي تنظم سلامة الأغذية. ورغم العدد الكبير من الباحثين الزراعيين، فإن نظام الإرشاد الزراعي عفا عليه الزمن ويفتقر إلى الأموال اللازمة للبحث والتطوير والابتكار،[٤٦] إلى جانب ضعف البنية التحتية للتدريب المحلي على مهارات الزراعة وتجهيز المنتجات للتصدير. ولا يتجاوز إنفاق مصر على أنشطة البحث والتطوير في مجال الزراعة ٠,٤٤٪ من القيمة المضافة في الزراعة، مقابل ٠,٥٢٪ في المتوسط في دول الأسواق الناشئة.

كما تخلق السياسات التجارية تحديات لقطاع الصناعات الزراعية، بسبب فرض رسوم مرتفعة وأحيانا غير متوقعة على واردات المنتجات الغذائية، وحالات يتم فيها فرض رسوم على التصدير أو حظره. ولا تزال رسوم الاستيراد مرتفعة. ففي أواخر عام ٢٠١٦ على سبيل المثال، زادت الرسوم على أنواع معينة من الأغذية المصنعة عالية التجهيز بنسب تصل إلى ٢٠٠٪. وكما هو موضح في القسم ٢، يحد نظام الرسوم الحمائية هذا من الحافز العام للتصدير بجعل السوق المحلية خيارا مربحا مع غياب المنافسة الدولية. وتثني مثل هذه الدروع من الحماية الشركات عن تطوير القدرات من خلال الابتكار والبحث والتطوير، وهو أمر بالغ الأهمية كي تستطيع المنافسة في كل من الأسواق المحلية والدولية. وبالنسبة للمحاصيل الإستراتيجية كالسكر، تؤدي التغييرات غير المتوقعة في الرسوم أيضا إلى عرقلة مشاركة القطاع الخاص (الشكل ٣-٦). ولا تزال مصر أيضا من مجموعة الدول النامية التي لديها أعلى مؤشر تكرار ونسبة تغطية للإجراءات غير الجمركية. فعلى سبيل المثال، توجد رسوم تصدير على السكر ومكونات الأعلاف، ويتم حظر تصدير الأرز في بعض الأحيان.

الشكل ٣-٥ متوسط معدلات التعريفة

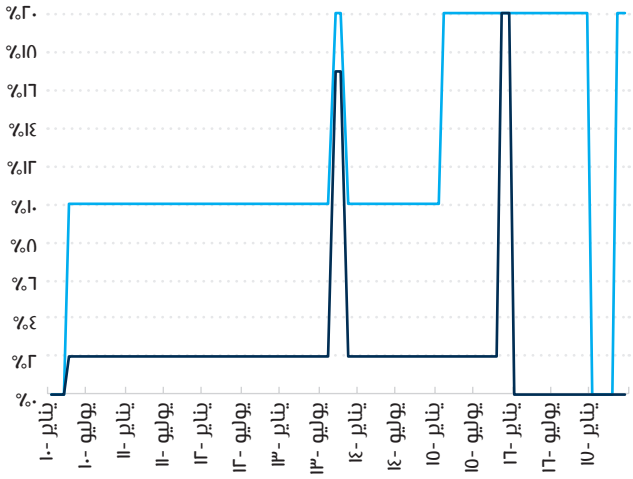
فئات منتجات منظمة التجارة العالمية



المصدر: منظمة التجارة الدولية

الشكل ٣-٦ رسم الاستيراد على السكر

%



المصدر: شركة LMC International

وتمارس الدولة سيطرة قوية ومباشرة على عدة قطاعات فرعية للصناعات الزراعية، مما يعوق عمل السوق بكفاءة (الشكل ٣-٧). ولضمان توفر السلع الغذائية الرئيسية بشكل مستمر وبأسعار ميسورة، تتحكم الدولة في بعض القطاعات الفرعية التي تعتبر إستراتيجية، وخاصة القمح والأرز والسكر. ومن ذلك منظومة ضخمة لدعم المواد الغذائية تتكلف نحو ١,٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي (٢٠١٤) وتغطي ما يصل إلى ٨٠٪ من السكان. وتشمل الضوابط التي تفرضها الدولة الحماية الجمركية، ودعم الأسمدة، وحظر بيع القمح للقطاع الخاص، والعدد الكبير من الشركات المملوكة للدولة التي تعمل في تجهيز المنتجات الزراعية، وتجارة التجزئة المملوكة للدولة في منظومة دعم المواد الغذائية. وتسمح الطاقة المدعومة (الغاز الطبيعي) بإنتاج الأسمدة الرخيصة (النيتروجين والفوسفور والبوتاسيوم) التي تباع بأسعار مدعومة للمزارعين. ولا تشجع هذه الأسمدة المدعومة فقط على الهدر الناتج عن الإفراط في الاستخدام، ولكنها تؤثر سلبا أيضا على غلة المحاصيل وعلى البيئة.[٤٧]

كما تحول إجراءات تشويهية أخرى دون عمل الأسواق على النحو الصحيح. ففي مرحلة الإنتاج في سلسلة القيمة، على سبيل المثال، يتم تقييد استيراد البذور، حيث تتعارض الحوافز لتشجيع زراعة بعض المحاصيل الإستراتيجية (القمح وبنجر السكر) وتقليص زراعات أخرى (الأرز وقصب السكر) مع اتجاهات السوق فيما يتعلق بهذه المنتجات. وتعمل شركات عديدة مملوكة للدولة في تجهيز الحاصلات الزراعية، وتمثل أكثر من ٦٠٪ من طاقة طحن القمح، و٧٥٪ على الأقل من طاقة تكرير السكر، و٢٥٪ من الإنتاج المحلي من الأرز المضروب. كما تدير الدولة مبيعات تجزئة خاصة بها في إطار منظومة دعم المواد الغذائية، إذ يباع ١٢٪ من إجمالي مبيعات الخبز بالتجزئة من خلال المخابز الحكومية. وتعاني منظومة دعم المواد الغذائية في صورتها الحالية من عيوب كبيرة.

ويحد الدور الضخم الذي تقوم به الدولة من فرص مشاركة القطاع الخاص في قطاع الصناعات الزراعية. وعادة ما تعمل كيانات القطاع الخاص في هذه القطاعات الفرعية جنبا إلى جنب مع القطاع العام (على سبيل المثال، تجهيز القمح لمطاحن الحكومة) أو في جزء من السوق حيث تسمح الدولة على وجه التحديد بمشاركة القطاع الخاص من خلال الترخيص أو التخصيص (على سبيل المثال، بنجر السكر وليس قصب السكر). وتسهم سياسات وإجراءات القطاع العام أيضا في تركز السوق في الأسواق المفتوحة للقطاع الخاص.[٤٨]

الشكل ٣-٥ رسم خريطة لنفوذ الدولة بطول سلسلة القيمة، حسب القطاع الفرعي

	المعروض من مستلزمات الإنتاج	الإنتاج/الواردات	تصنيع المواد الغذائية	البيع بالجملة	البيع بالتجزئة/ الصادرات
القمح	إمدادات الأسمدة تهيمن عليها شركات مملوكة للدولة (البنك الزراعي والتعاونيات) تقييد واردات التقاوى إيجار آلات مملوكة للحكومة	أسعار إجبارية على المزارع: ٣٥٪ واردات حكومية	٦٠٪ مطاحن حكومية	١٤٪ تخزين بالموانئ لشركات مملوكة للدولة: ١٠٠٪ داخل القطر	١٢٪ بيع الخبز بالتجزئة من جانب الحكومة
الذرة					
الأرز		*قيود على مساحة الأراضى المنزرعة؛ البيع	بعض المطاحن حكومية	قيود على الترخيص والتخزين	حظر مؤقت على الصادرات
السكر		قيود على مساحة الأراضى المنزرعة	نسبة عالية للمطاحن الحكومية	خاضع للقيود الحكومية ومشاركة شركات مملوكة للدولة	
الفاكهة	إمدادات الأسمدة تهيمن عليها شركات مملوكة للدولة (البنك الزراعي والتعاونيات) وإن كانت أقل نسبيا لأن الإنتاج التجاري يسمح بمشتريات أكبر من السوق الحرة؛ سيطرة مشددة على تقاوى القطن؛ قيود عامة على واردات التقاوى؛ بعض مطاحن الأعلاف مملوكة أيضا للدولة				
الخضروات					
القطن		قيود على مساحة الأراضى المنزرعة	ملكية حكومية واسعة في مجال الحلج		
الفول السودانى					
الدواجن		شركات متعددة مملوكة للدولة (من الأمثلة شركة مصر للألبان والأغذية ضمن شركات أخرى عديدة)			
الماعز والأغنام					
الأبقار					
الألبان ومنتجاتها					
القطاع البحرى		تشغيل سفن مملوكة للدولة			
الزراعة المائية		مزارع أسماك مملوكة للدولة			
الأسمدة	إمدادات الغاز الطبيعي المدعوم	هيمنة الشركات المملوكة للدولة		رقابة على الأسعار	بنك مملوك للدولة وتعاونيات مملوكة للدولة

تدخلات كبيرة	تدخلات متوسطة	تدخلات طفيفة/لا توجد تدخلات

ملاحظة: يهيمن بنك مملوك للدولة على التمويل الزراعي *البيع يقتصر على الهيئات المُرخصة فقط. المصدر: أبحاث مختلفة وتقارير إخبارية، منها على سبيل المثال لا الحصر منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة والبنك الدولي (من بينها فريق البنك الدولي المعني بتقرير الأسواق وسياسات المنافسة حتى عام ٢٠١٦).

ولا تشهد معظم القطاعات الفرعية غير الإستراتيجية تدخلا حكوميا مباشرا في سلسلة القيمة، مما يهدد في الواقع بعدم تكافؤ فرص الوصول إلى هذه القطاعات وبغياب الحياد التنافسي مع الشركات المملوكة للدولة. وحقق قطاع البستنة، الذي كان بمنأى عن ضوابط السياسات ومشاركة القطاع العام، نجاحا كبيرا في العادة وحصل على دفعة إضافية على خلفية عملية الإصلاح التي بدأت منذ أواخر عام ٢٠١٦. ومع ذلك، فإن وجود الشركات المملوكة للدولة يؤثر سلبا على حوافز استثمار القطاع الخاص. وهناك حالات متعددة لتدخل الدولة، كانت مدفوعة بتصورات عن تقاعس قوى السوق في احتواء الأسعار أو ضمان توفر المنتجات الزراعية. وتشمل هذه الأمثلة مشاركة الجيش في إنتاج وتجهيز وتسويق المواد الغذائية، مثل التمور ومنتجات مصائد الأسماك والبطاطس، مما قد يخلق منافسة غير عادلة للمشغلين من الشركات الخاصة في هذه القطاعات الفرعية.

كما تمثل البيئة التنظيمية تحديا للقطاعات الفرعية الأخرى للصناعات الزراعية. وتحتل مصر المرتبة ٧٢ من أصل ١٠١ بلد في تصنيفات تمكين العمل الزراعي، مع تدني الأداء فيما يتعلق بالحصول على البذور والأسمدة عالية الجودة.[٤٩] لكن مازالت هناك بعض المعوقات المتعلقة بالسياسات؛ فمازال قانون الجمعيات التعاونية الزراعية، على سبيل المثال، لا يسمح لصغار المزارعين بتشكيل روابط مع السوق الموجهة تجاريا، وذلك على الرغم من الإصلاحات التي استحدثت عام ٢٠١٤. كما أن الصناديق التعاونية تعامل على أنها صناديق عامة، ويعتبر الموظفون ومجالس الإدارة موظفين عموميين. ومن الأمثلة الأخرى قانون المصايد، الذي لا يسمح باستخدام المياه العذبة لتربية الأحياء المائية، وبالتالي يمنع الصادرات إلى أسواق معينة على الرغم من أن المياه العذبة المعاد تدويرها من تربية الأحياء المائية يمكن استخدامها في زراعة المحاصيل. ويمثل الحصول على التمويل تحديا آخر، إذ لا تتجاوز نسبة تغلغل التمويل المؤسسي في الزراعة ١٪ (ويرجع ذلك جزئيا إلى عدم وجود سوق ضمانات للأراضي الزراعية). كما أن دور شركات التمويل غير المصرفية ومؤسسات التمويل متناهي الصغر، وهي الجهات الفاعلة الرئيسية في التمويل الزراعي، محدود أيضا في مصر.

توصيات لدعم تطوير قطاع الصناعات الزراعية

لمواجهة التحديات التي تبين أنها تواجه قطاع الصناعات الزراعية، يجب اتخاذ الإجراءات التالية في الأجل القصير إلى المتوسط:

أ. تحليل الأساس المنطقي وتكاليف المالية العامة/التكاليف المالية وفوائد تدابير السياسات المخصصة من أجل إشراك القطاع الخاص والحكومة. ويشمل هذا، على سبيل المثال، ما يلي: (أ) حالات الحظر الفردية للصادرات، وقيود الاستيراد، وتغيير الرسوم الجمركية، (ب) مشاركة الشركات المملوكة للجيش في الأنشطة التجارية لتحقيق الأمن الغذائي، (ج) الإجراءات الحالية لمقارنة دعم الأسمدة بتكاليف التحول إلى قطاع للأسمدة يستند إلى عوامل السوق، (د) السياسات التجارية والإنتاجية الخاصة بالأرز لتعظيم الفوائد التجارية للصادرات دون المساس بتوفره محليا، (هـ) توسيع نظام دعم الخبز القائم على البطاقات الذكية للحد من وصوله لغير مستحقيه.

ب. تحسين اعتماد معايير سلامة الغذاء. ينبغي تعزيز جهود بناء القدرات من خلال ما يلي: (أ) حشد التأييد والمساندة للهيئة القومية لسلامة الغذاء التي تأسست حديثا، (ب) تقديم المساندة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة في مجال الصناعات الزراعية بشأن معايير سلامة الأغذية ومتطلبات السوق، (ج) تشكيل شراكات خاصة من أجل إنشاء المختبرات وآليات الاعتماد التي يمكن للمنشآت الصغيرة والمتوسطة الوصول إليها بسهولة.

ج. زيادة إمكانية الحصول على تمويل للصناعات الزراعية، على سبيل المثال من خلال تسهيل تمويل الصادرات من المنشآت الصغيرة والمتوسطة، وتوفير تسهيلات الائتمان متناهي الصغر والتأجير الأصغر لهذه المنشآت.

د. وينبغي اعتماد نهج تشاركي لصياغة سياسات لهذا القطاع من خلال الحوار بين القطاعين العام والخاص.

ومن الضروري القيام بالمزيد من الإصلاحات التنظيمية وأدوات التمويل في الأجل المتوسط. ويجب تعديل قانون المصايد للسماح بالجمع بين استزراع الأسماك وزراعة المحاصيل، وإصلاح قانون التعاونيات لتعزيز التوجه التجاري، مع الاستفادة من الدروس المستقاة من قطاع منتجات الألبان. كما يجب بناء القدرة التمويلية للقطاعين العام والخاص لنشر أدوات التمويل الزراعي وإدارة المخاطر، والتي يمكن استخلاصها من الخبرات الدولية.

وتكتسب التحديات والأولويات القطاعية الموصى بها في هذا القسم أهمية أكبر في ضوء أزمة فيروس كورونا. وفي حين تتمتع القطاعات الفرعية للمواد الغذائية الأساسية بوفرة في الإمدادات واستقرار الأسعار في الوقت الراهن، فإن الاختلالات في التجارة والخدمات اللوجستية تهدد بتعطيل سلاسل الصناعات الزراعية في مختلف أنحاء العالم، لا سيما مع هجوم الجراد الصحراوي الذي يمكن أن يفجر أزمة غذائية حادة في دول متعددة. وستشهد الدول التي تعاني من ضعف البنية التحتية الداعمة والروابط الأولية والنهائية- سلاسل التبريد والتخزين والطرق والبنية التحتية للري- آثارا سلبية على عمليات القطاعات الفرعية غير الأساسية. وقد يزيد الفاقد في الغذاء بسبب تدابير احتواء المرض وانخفاض الطلب. علاوة على ذلك، من المتوقع حدوث اختلالات في العمالة بسبب القيود على الحركة والتنقل والسفر. لذلك، ستكون الأولوية هي تبسيط الإجراءات التنظيمية والإجراءات على الحدود لضمان الوصول إلى المنتجات الغذائية الأساسية والمواد القابلة للتلف. ويجب أن تعمل سلطات الحدود الداخلية والخارجية- على سبيل المثال، الجمارك والهيئات المسؤولة عن معايير الصحة والصحة النباتية- معا لاستحداث أنظمة خاصة للتخليص الجمركي السريع للمنتجات الغذائية الأساسية والمستلزمات الزراعية.

التحديات والفرص المترتبة على أزمة فيروس كورونا

تضع أزمة فيروس كورونا عبئا هائلا على كاهل سلاسل الإمداد العالمية، مع تعطل التدفقات التجارية بسبب إغلاق الحدود. ومن المحتمل أن يؤثر الاضطراب في قطاع الزراعة على توافر المواد سريعة التلف. علاوة على ذلك، تعد مصر ثاني أكبر مستورد للقمح (٢،٦ مليار دولار في ٢٠١٨). وعلى الرغم من استقرار أسعار القمح حاليا، فإن تركز الإنتاج والصادرات بين عدد قليل من الدول إلى جانب أزمة الغذاء التي تلوح في الأفق في دول أخرى بسبب هجوم الجراد الصحراوي ينذر بارتفاع الأسعار إذا ما كانت الإمدادات محدودة، مما قد يؤدي إلى زيادة كبيرة في فاتورة مصر من واردات القمح. كما أن عدم كفاية سعة المستودعات ومرافق التخزين يمكن أن يؤدي إلى زيادة الفاقد في المواد الغذائية.

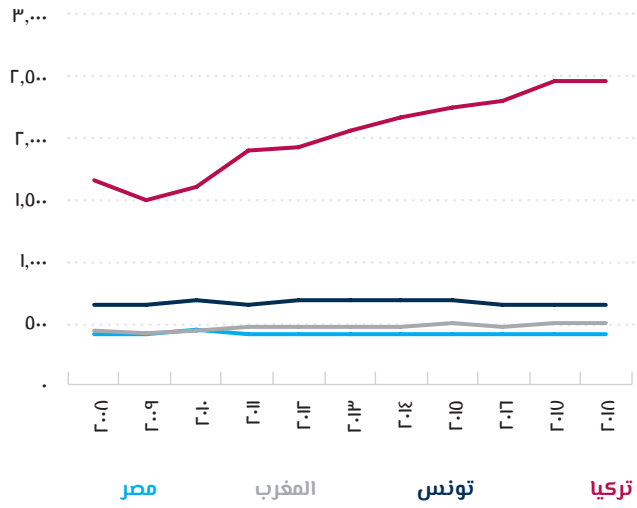
ومع ذلك، تتيح الأزمة فرصة لمعالجة الفجوات في القدرات التنافسية لقطاع الزراعة. وستمكن الإصلاحات القطاع من الاستعداد بشكل أفضل لمعالجة المسائل المتعلقة بالأمن الغذائي وبالقدرة التنافسية التصديرية في المستقبل. ويمكن أن تصبح مصر أفضل استعدادا من خلال تسريع الخطوات الموصى بها لتوسيع خدمات الإرشاد الزراعي، وتحسين معايير سلامة الغذاء وإصدار الشهادات، وإزالة التشوهات التجارية التي تعتري مستلزمات عوامل الإنتاج، وتحسين الروابط مع أنشطة الإنتاج الأولية التي تهيمن عليها الشركات المملوكة للدولة حاليا.

٣-٢ الصناعات التحويلية

يتخلف قطاع الصناعات التحويلية في مصر عن الدول النظيرة. وخلال السنوات الخمس الماضية، كان متوسط نصيب القطاع من الناتج المحلي الإجمالي والعمالة ١٦،٦٪ و١٢٪ على التوالي. وعلى الرغم من نمو القيمة المضافة للصناعة التحويلية من حوالي ٣٤ مليار دولار في عام ٢٠٠٩ إلى ٤١،٣ مليار دولار في ٢٠١٨، لا يزال أمام مصر الكثير كي تتمكن من اللحاق بنظرائها (الشكل ٣-٨). وفي عام ٢٠١٨، بلغ نصيب الفرد من القيمة المضافة للصناعات التحويلية ٤١٩ دولارا، مقابل ٤٩٧ دولارا في المغرب، و ٦٥٠ دولارا في تونس، و ٢٤٤٤ دولارا في تركيا (الشكل ٣-٩).

الشكل ٣-٨ القيمة المضافة من الصناعات التحويلية

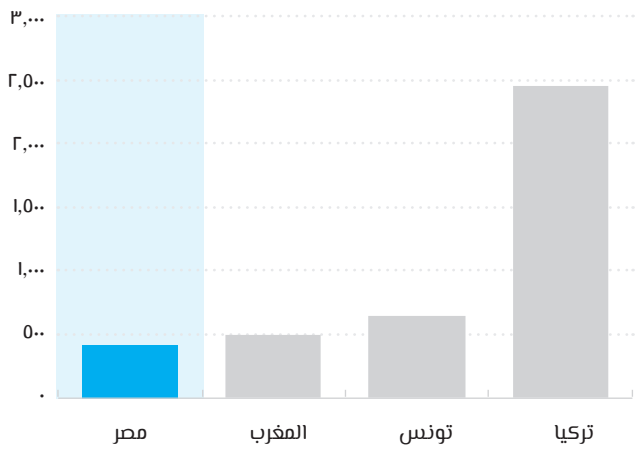
مليار، بالأسعار الثابتة للدولار



المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية

الشكل ٣-٩ نصيب الفرد في القيمة المضافة من الصناعات التحويلية،

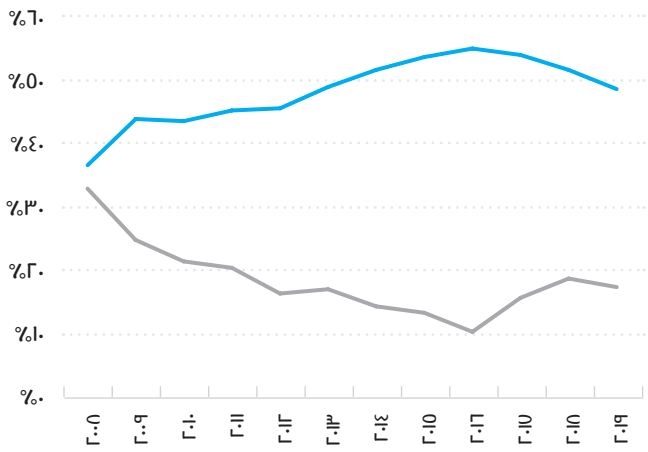
بالدولار الأمريكي



وعلى الرغم من الزيادة في الصادرات الصناعية، لا تزال مستويات التجارة الصناعية منخفضة، وتهيمن على الصادرات المنتجات منخفضة التعقيد. وبين عامي ٢٠٠٨ و٢٠١٨، زاد نصيب الصناعات التحويلية من إجمالي الصادرات من ٣٦,٥٪ إلى نحو ٥٢٪. ويبلغ نصيب الفرد من صادرات الصناعات التحويلية في مصر ١٦٠ دولارا فقط مقابل ٥٠٧ دولارات في المغرب، و٩٤٣ دولارا في تونس، و ١٥٥٩ دولارا في تركيا. علاوة على ذلك، فإن صادرات قطاع الصناعات التحويلية كنسبة من إجمالي الصادرات منخفضة مقارنة بالأردن والمغرب وتركيا (الشكل ٣-١١). كما تراجع تغلغل الصادرات المصرية (وفقا لمؤشر تغلغل الصادرات) بشكل طفيف على مدى السنوات الخمس الماضية (من ٦,٧٣ إلى ٦,٧٠)، في حين أن دول المقارنة سابقة الذكر تزيد من تغلغل صادراتها في الأسواق العالمية. علاوة على ذلك، تحتل مصر مركزا متراجعا على مؤشر التعقيد الاقتصادي، فجاءت في المرتبة ٦٨ عام ٢٠١٧، مقارنة بالأردن (٥٩) والمغرب (٩٠) وتركيا (٣٨).[٥٠] وتوضح خريطة حيز المنتجات أن صادرات مصر من المنتجات المعقدة المرتبطة بالإنترنت مثل النقل والإلكترونيات غير مستغلة في الغالب حاليا، باستثناء نسبة صغيرة من الصادرات القائمة على المواد الكيميائية.[٥١]

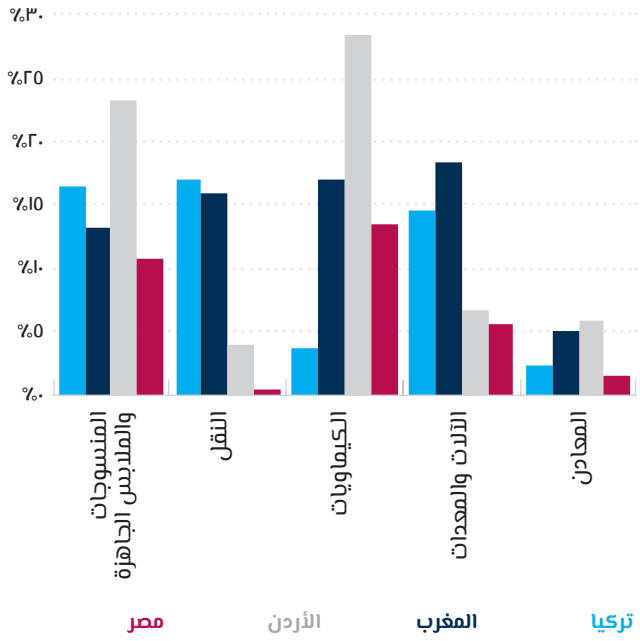
مع ذلك، قامت مصر بتنويع صادراتها لتشمل منتجات أكثر تعقيدا، مما يخلق فرصة للتوسع بشكل أكبر، لا سيما في المنتجات التي يرتفع الطلب العالمي عليها.[٥٢] وخلال الفترة من ٢٠٠٢ إلى ٢٠١٧، شكلت المنتجات الجديدة حوالي ٦٪ من إجمالي الصادرات.[٥٣] وكان عدد منها منتجات ذات مستوى أعلى من التعقيد، وتحديدا في صناعة الكيماويات والإلكترونيات. علاوة على ذلك، تشهد بعض هذه المنتجات أيضا طلبا عالميا متزايدا، مما يتيح فرصا لمصر للتوسع بشكل أكبر. على سبيل المثال، من المتوقع أن ينمو الطلب على قطع غيار السيارات بنسبة ١٢,٥٪ بين عامي ٢٠١٧ و٢٠٢٢. وخلال الفترة ذاتها، من المتوقع أن تنمو الأدوية بنسبة ٥,٢٪، وأن تشهد المنتجات الكيماوية المختلفة، مثل الألواح البلاستيكية والمطاط المعالج حراريا (المفلكن) والأصباغ، نموا كبيرا. وبالمثل، من المتوقع أن ينمو الطلب العالمي على بعض الأسمدة (على وجه التحديد الأسمدة القائمة على النيتروجين والفوسفور والبوتاسيوم) بنسبة ٨٪ بين ٢٠١٧ و٢٠٢٢ (منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة ٢٠١٩). ومن المتوقع نمو المنتجات الغذائية المصنعة والمنسوجات والملابس بنسبة ٣٩٪ بين عامي ٢٠٢٠ و٢٠٢٦ و٣٪ بين ٢٠١٩ و٢٠٣٠ على التوالي (IGI ٢٠٢٠). وزادت الميزة النسبية الظاهرة لمصر من ٠,٨٦ إلى ١,١٤ في المنتجات الغذائية، ومن ٢,٥٣ إلى ٣,٤٥ في الملابس والمنسوجات.[٥٤]

الشكل ٣-١٠ الصادرات وصادرات الصناعات التحويلية



المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية، أطلس التعقيد الاقتصادي

الشكل ٣-١١ نصيب القطاع من الصادرات السلعية لمصر



المصدر: الحلول التجارية العالمية المتكاملة، ٢٠١٨

وتحول عدة عوامل دون مشاركة قطاع الصناعات التحويلية في سلاسل القيمة العالمية بما في ذلك العوائق أمام التجارة وتدخل الدولة في مختلف القطاعات. وكما ورد في القسم ٢، تسبب القيود المتعلقة بالعوائق التجارية حوافز ضارة تحول دون الاندماج في التجارة العالمية. فعلى سبيل المثال، وفقا لتقرير ممارسة أنشطة الأعمال ٢٠٢٠، يشير أكثر من ٥٠٪ من الشركات العاملة في صناعة الكيماويات إلى العوائق التجارية باعتبارها عقبات رئيسية أمام ممارسة أنشطة الأعمال، تليها ٣٨٪ من الشركات في قطاع الآلات والمعدات والإلكترونيات، و٢٥٪ في المنسوجات والملابس (البنك الدولي ٢٠١٩). ويخلق وجود الحكومة في العديد من قطاعات الصناعات التحويلية أوجه قصور في سلسلة القيمة المحلية، يمكن أن تؤثر سلبا على القدرة التنافسية لمصر في سلاسل القيمة العالمية. وتؤثر هذه العوائق أيضا على التجارة التقليدية، لكن آثارها تستفحل في التجارة التي تهيمن عليها سلاسل القيمة العالمية بسبب الجولات المتعددة لعمليات الاستيراد وإعادة التصدير التي تنطوي عليها هذه التجارة.

يستعرض هذا القسم التحديات والفرص في ثلاثة قطاعات فرعية للصناعات التحويلية هي الكيماويات، والمنسوجات والملابس والسيارات، بسبب ما تنطوي عليه من إمكانات للنمو في سلاسل القيمة العالمية. تمثل هذه القطاعات الفرعية مجتمعة القطاعات التي تتمتع فيها مصر بالفعل بحضور في التجارة العالمية، مما يشير إلى أن لديها القدرة على التحول إلى منتجات أكثر تعقيدا وأنها تمثل للحكومة قطاعات ذات أولوية. وكما ذكرنا سابقا، تتمتع مصر بميزة نسبية متزايدة في قطاع المنسوجات والملابس، وأمامها فرصة لتتحول إلى الأنشطة ذات القيمة المضافة الأعلى. إن الإمكانات التجارية لصناعة الكيماويات غير مستغلة بشكل كامل، ولا سيما فرصة الانتقال إلى منتجات أكثر تعقيدا. وتضع أحدث التغييرات في سياسات صناعة السيارات البلاد في مفترق طرق لتحديد اتجاه وسرعة نموها.

صناعة الكيماويات

السياق والإمكانات

تعد صناعة الكيماويات في مصر مساهما مهما في الاقتصاد وفي الصادرات، على الرغم من أن النشاط يتركز في المنتجات منخفضة التعقيد ومنخفضة القيمة المضافة.[٥٥] وتمثل هذه الصناعة ٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي، و١٢٪ من القطاع الصناعي، و٢٠٪ من صادرات السلع (Fitch; a٢٠١٩). وهناك حاليا ما يربو على ٧٠ ألف مادة كيميائية قيد الاستخدام، واحدة منها على الأقل تستخدم كمكون مباشر أو غير مباشر في جميع السلع المصنعة تقريبا (بما في ذلك السلع المعقدة مثل الطائرات). ومع ذلك، يهيمن على الإنتاج تصنيع المواد الأولية والكيماويات الأساسية (أقرب إلى المواد الخام في سلسلة الإنتاج). وتشكل الصادرات الكيماوية، التي تبلغ قيمتها ٥,٦ مليار دولار في عام ٢٠١٩، ثاني أكبر حصة من صادرات السلع بعد الوقود. ومع ذلك، تتركز في المنتجات البلاستيكية الأولية والأسمدة (معظمها من النيتروجين)، والتي تمثل ٣٦٪ و٢٤٪ من هذه الصادرات على التوالي.[٥٦] وتعد مصر طرفا عالميا مهما في بعض هذه المنتجات. فعلى سبيل المثال، كانت مصر خامس أكبر مُصدر (من حيث القيمة) للأسمدة النيتروجينية، فشاركت بما يقرب من ٦٪ من الصادرات العالمية عام ٢٠١٨، في سوق يتزايد فيه الطلب العالمي. وتشتري أوروبا وتركيا حوالي ٤١٪ من صادرات مصر من الكيماويات. وفي عام ٢٠١٩، اقترب عدد الشركات في غرفة الصناعات الكيماوية من ٩٥٠٠ شركة، يعمل نصفها في هذا القطاع (Global Markets International ٢٠١٩).

وتتمتع الصناعات الكيماوية والمنتجات البترولية المكررة وصناعة البلاستيك بالقدرة على توفير المزيد من فرص العمل التي تحتاج مهارات أكبر وتقدم رواتب أعلى (UNIDO). بحسب أرقام ٢٠١٧، يعمل بالصناعات الكيماوية ١٧٨٦٠٠ شخص. إن الأثر التحفيزي لهذه الصناعة في الاقتصاد لا يمكن إنكاره، حيث تبلغ المضاعفات ١٥ إلى ٢٠ لوظائف المرحلة النهائية والوظائف غير المباشرة ، استنادا إلى الحالة التنموية للدولة المعنية. ونسبة كبيرة من الوظائف في مصانع الكيماويات والخدمات المتصلة بها ماهرة أو شبه ماهرة. فهذه الصناعة تستند إلى التكنولوجيا وهي كثيفة رأس المال، كما تتطلب عمالا مدربين تدريبا جيدا على العمليات والصيانة وأنشطة البحث والتطوير.[٥٧] وبالتالي فإن النمو في هذه الصناعة يمكن أن يكون له تأثير إيجابي كبير على أعداد العمالة الماهرة في مصر.

وتظهر سلسلتا القيمة- القائمة على الغاز والقائمة على البترول- خصائص مختلفة في قدراتهما التنافسية. وتعتبر الصناعات القائمة على الغاز راسخة نسبيا، حيث توفر احتياطيات الغاز الطبيعي الكبيرة لمصر مصدرا رخيصا من المستلزمات لقطاعات الأنشطة النهائية القائمة على الغاز. وينشط القطاع الخاص في قطاعات الاستكشاف والإنتاج الفرعية، حيث تجري حوالي ٥٠ شركة أجنبية ٩٠٪ من كل أنشطة الاستكشاف، من خلال مشروعات مشتركة في الأساس. كما تم مدّ شبكات لنقل وتوزيع الغاز على نحو جيد. وأدى ذلك إلى وجود قطاع كبير ومستقر للأسمدة. وعلى النقيض من ذلك، فإن سلسلة القيمة القائمة على البترول مجزأة، وتحقق القليل من القيمة المضافة. وعلى الرغم من احتياطيات مصر الوفيرة من البترول، فإن طاقة مصافيها، وعددها ١١ مصفاة، لم تشهد أي زيادة بين عامي ٢٠٠٢ و٢٠١٨، وبلغ معدل استخدامها ٦٥٪ بسبب ضعف الكفاءة (BP ٢٠١٩). لذلك، تصدر مصر البترول الخام الذي لا يمكن معالجته محليا، مما يسبب عدم كفاية المواد الأولية المتاحة لقطاعات الإنتاج النهائي الفرعية، مما أدى إلى الاعتماد على الاستيراد لتوفير المواد الخام المطلوبة والمنتجات المكررة النهائية. لتحسين قدرة البلاد وتوفير المواد الأولية التي تشتد الحاجة إليها لقطاع التكرير والبتروكيماويات، أعلنت الحكومة المصرية في عام ٢٠١٩ عن خطط لتحديث ست مصافي نفط بتكلفة حوالي ٩ مليارات دولار أمريكي على مدى أربع سنوات لزيادة طاقة التكرير المحلية من ٣٨ إلى ٤١ مليون طن سنويًا. على سبيل المثال، تخضع حاليًا الشرق الأوسط لتكرير البترول المملوكة للدولة والشركة المصرية للتكرير للتوسع لزيادة قدرة الدولة على التكرير لمنتجات Euro V المكررة، وهناك مشاريع أخرى قيد التنفيذ.[٥٨]

وتمثل الواردات الكيميائية حصة كبيرة من إجمالي الواردات. وبلغت قيمتها ١٢,٤ مليار دولار في ٢٠١٨، وهو ما يمثل أكثر من ١٥٪ من إجمالي الواردات. وبعضها واردات من المواد الخام اللازمة لقطاعات فرعية للأنشطة النهائية. وعلى سبيل المثال، يعتمد إنتاج المواد البلاستيكية، التي حققت نحو ١٢,٥ مليار دولار ووفرت ٤١٥ ألف فرصة عمل في ٢٠١٧، اعتمادا كبيرا على المواد الخام المستوردة. وقدمت شركات الصناعات الكيماوية المحلية ٢٨٪ فقط من المواد الخام اللازمة لإنتاج البلاستيك في عام ٢٠١٦. وتعاني هذه الصناعة كذلك من التجزؤ والطابع غير الرسمي، حيث إن هناك نحو ٥٢٢٠ من ورش تحويل البلاستيك بينها ٧٢٪ من المنشآت متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة وأكثر من ٥٠٪ منها تعمل بعيدا عن الاقتصاد الرسمي (USAID, ٢٠١٧).

وبالنظر إلى مستويات الإنتاج الحالية، فأمام صناعة الكيماويات مجال للنمو. فهي تنتج ٣٪ فقط من الناتج المحلي الإجمالي، مقابل ٧٪ تشارك بها صناعة الكيماويات في أوروبا. وتكشف خريطة الجدوى في مصر عن عدة منتجات في قطاعي البلاستيك والأدوية يمكن أن تركز عليها البلاد، بالنظر إلى مستويات الإنتاج الحالية. ومع تركيزها على المزيد من أنشطة الإنتاج النهائية، يمكن أن تحقق الصناعة هوامش ربح أعلى وأكثر استقرارا، وتصبح أقل عرضة لصدمات أسعار السلع الأولية. وهناك ثلاثة مسارات للنمو: إحلال الواردات، وزيادة الصادرات، وتوسّع القطاعات الفرعية للأنشطة النهائية مثل البلاستيك والسلع الاستهلاكية (الشكل ٣-١٢).

الشكل ٣- ١٢ الفرص المتاحة لقطاع الكيماويات

إحلال الواردات (٤,٨ مليار دولار)	التوسع في الصادرات (٣,٢ مليار دولار)	القطاعات النهائية
منتجات تستند على الغاز الطبيعي: ٠,٨ مليار دولار	يوريا: ١,١ مليار دولار	سوق البوليمرات: يقوده التوسع في السلع الاستهلاكية ومستلزمات البناء والمستحضرات الصيدلانية والسيارات
كيماويات متخصصة (دهانات، ورنيش، لدائن): ٢,٨ مليار دولار	منتجات أخرى أكثر تعقيدا - العقاقير ، والبولي إيثيلين: ٢,١ مليار دولار	
منتجات ذات قاعدة زيتية: ١,٢ مليار دولار		

وتمتلك مصر القدرة على إحلال واردات كيماوية بقيمة ٤,٨ مليار دولار عبر ثلاثة منتجات: المنتجات القائمة على الغاز الطبيعي، والمنتجات القائمة على البترول، والمواد الكيميائية المخصصة. ولتحديد المنتجات التي يمكن للدولة أن تستخدمها في إحلال الواردات، تم إجراء تقييم للمنتجات الكيماوية، على أساس الطاقة الإنتاجية، وتوفر المواد الخام المهمة، والتعقيد النسبي في عملية الإنتاج.[٥٩] وفي قطاع البلاستيك، هناك فرصة ليس فقط لإحلال الأحجام الضخمة الحالية من الواردات، ولكن أيضا لاستخدام هذه الفرصة لتعزيز سلسلة القيمة بشكل مستدام (على سبيل المثال، إدراج مفاهيم الاستعانة بالمصادر الخارجية، والكفاءة، وإعادة التدوير، واعتماد المعايير، وإصدار الشهادات). وهذا التركيز مهم حيث من المتوقع أن تنمو هذه السوق بنسبة ١٠٪ سنويا على مدى السنوات العشر القادمة، مما يضع مصر في المرتبة الأولى في أفريقيا في استهلاك البلاستيك. وينخفض نصيب الفرد بشدة من مستويات الاستهلاك المحلي اليوم (٢٨ كيلوجراما سنويا)، مقابل ١٤٠ كيلوجراما في أوروبا .[٦٠] وهناك فرصة إضافية لإحلال الواردات من سلسلة قيمة المنسوجات التقنية الناشئة في مصر (الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ٢٠١٩). في عام ٢٠١٧، استوردت البلاد ما قيمته ٦٠٥ ملايين دولار من المنسوجات التقنية. والقدرات قائمة بالفعل في مصر، وهناك إمكانية لتعزيز الصادرات سريعة النمو التي تبلغ قيمتها ٧٤٦ مليون دولار.

وتتمتع مصر أيضا بإمكانات تصديرية غير مستغلة بقيمة ٣,٢ مليار دولار من المواد الكيميائية، معظمها للاتحاد الأوروبي وتركيا والولايات المتحدة والصين والهند. وتم حساب هذا التقدير باستخدام مؤشر إمكانات التصدير، والذي يحدد المنتجات التي أثبتت فيها الدولة المصدرة بالفعل قدراتها التنافسية الدولية وفرصها الجيدة لنجاح الصادرات.[٦١] ومن بين المنتجات ذات القدرة التصديرية غير المستغلة بقيمة ١٠٠ مليون دولار أو أكثر، يمكن لمصر زيادة صادراتها من المواد الكيماوية بواقع ٣,٢ مليار دولار. وعلى الرغم من أن اليوريا تمثل إلى حد بعيد أكبر إمكانات غير مستغلة (١,١ مليار دولار)، تظهر الأدوية والبولي إيثيلين والمواد العطرية المستخدمة في الأطعمة والمشروبات مستويات أعلى من تعقيد المنتجات، وإمكانيات لتحقيق نمو أسرع.

ويمثل النمو في الأسواق النهائية للبتروكيماويات أيضا إمكانات غير مستغلة للاقتصاد المصري لزيادة التنويع وإنتاج منتجات أكثر تطورا. وسيقود سوق البوليمرات المحلية نمو الصناعات التحويلية، خاصة في المنتجات الاستهلاكية والتعبئة والتغليف والتشييد (Global Markets International ٢٠١٩). ومن المتوقع أن تكون سوق البناء المصرية إحدى أفضل الأسواق أداء خلال السنوات الخمس المقبلة بفضل العدد الكبير من مشاريع البنية التحتية الجارية. ويحفز بناء المساكن أيضا طلبا قويا على دهانات الجدران، إذ من المتوقع أن يبلغ النمو السنوي لمواد الطلاء الواقية ٢٫١٪ بين عامي ٢٠١٨ و٢٠٢٣. ومن المتوقع أن يؤدي تطوير صناعة لوازم السيارات إلى زيادة الطلب على البوليمرات عالية القيمة والمطاط.

التحديات: هيمنة الدولة وضعف الروابط

يمثل الوجود الكبير للدولة في صناعة الكيماويات معوقا رئيسيا يؤدي إلى انعدام الشفافية فيما يتعلق باللوائح التنظيمية والسياسات وانعدام تكافؤ الفرص. وتقوم ١٢ شركة على الأقل مملوكة للدولة بتصنيع المنتجات الكيماوية مباشرة أو من خلال العديد من الشركات التابعة. ومن بين شركات الأسمدة الرئيسية وعددها ١٥ شركة، تسيطر الدولة على تسع شركات بشكل مباشر أو غير مباشر. ومن خلال شركات قابضة مثل الشركة المصرية القابضة للبتروكيماويات، والشركة القابضة للصناعات الكيماوية والشركات التابعة لهما، تهيمن الدولة على سلاسل القيمة القائمة على الكيماويات أو البترول. علاوة على ذلك، تخلق الروابط الوثيقة بين واضعي السياسات والشركات المملوكة للدولة في إطار الشركة المصرية القابضة للبتروكيماويات والشركة المصرية القابضة للغازات الطبيعية تضاربا في المصالح بين الهيئات التنظيمية والتشغيلية وكذلك الهيئات المنوطة بالسياسات. إن وجود الشركات المرتبطة بالدوائر السياسية التي تشارك في أسواق متعددة من خلال شبكة من الشركات التابعة في صناعة الكيماويات يمكن أن يحد أيضا من الضغوط التنافسية ويؤدي إلى ضعف نتائج السوق. الشكل ١-١ في الملحق الأول يوضح الأطراف الرئيسية ودور الدولة على طول سلسلة القيمة في صناعة الكيماويات.

هناك قطاع خاص متواجد في بعض أنشطة المعالجة النهائية مثل الأسمدة النيتروجينية، لكن أسعار الغاز الثابتة والالتزام بتوريد الأسمدة بأسعار ثابتة للاستخدام المحلي تؤثر على القدرة التنافسية للصناعة. إن التسعير التنافسي للغاز (أحد المدخلات الهامة في صناعة الأسمدة) سيمكن شركات القطاع الخاص من المنافسة في الأسواق الدولية. من المرجح أن يزيد الاستثمار الخاص إذا تم إزالة ضوابط أسعار المنتجات والعرض. كما يؤدي الهيكل المؤسسي إلى نقص الاستثمارات، وغياب المزايا التنافسية، وصعوبة تحقيق الاستدامة المالية. فعلى سبيل المثال، تكبدت ثلاث من الشركات التي تسيطر عليها الدولة في صناعة الأسمدة خسائر في عام ٢٠١٧.

وتهيمن الشركات المملوكة للدولة على قطاع تكرير البتروكيماويات، لكن العديد منها يفتقر للكفاءة. وتدير الهيئة المصرية العامة للبترول التي تعمل تحت إشراف وزارة البترول، ١٠ من مصافي التكرير في مصر وعددها الإجمالي ١١.[٣٢] وتتسم مصافي التكرير في مصر بأنها ذات مستويات تعقيد متدنية وبالتالي فإن هوامشها التجارية منخفضة أو سلبية (باستثناء شركة الشرق الأوسط لتكرير البترول). وقد أعاق ذلك أيضا تحقيق دخل نقدي. وأجلت الحكومة الطرح الأولي في اكتتاب عام لشركة الإسكندرية للزيوت المعدنية (أموك) في عام ٢٠١٩ بسبب الصعوبات المالية التي تواجهها الشركة، حيث انخفض صافي أرباحها بنسبة ٧٠٪ تقريبا على أساس سنوي بحلول يونيو ٢٠١٩. ولا يزال الإنتاج أقل كثيرا من الأهداف المحددة في الخطة الرئيسية، وينتج معظم المنتجين، وخاصة الشركات التابعة للشركة المصرية القابضة للبتروكيماويات المملوكة للدولة، بأقل من طاقتهم. فعلى سبيل المثال، عانى مصنع البوليسترين الكبير في البلاد، الذي تديره الشركة المصرية لإنتاج الإسترنكس التابعة للشركة المصرية القابضة للبتروكيماويات، من عمليات إغلاق كبيرة في السنوات القليلة الماضية.

ومن العراقيل الأخرى أمام تحقيق القدرة التنافسية تفتت القطاعات وعدم قدرتها على الحصول على المستلزمات الضرورية الأخرى وضعف الروابط. إن التكامل بين المنشآت متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة محدود بسبب الصعوبات التي تواجهها في الحصول على المواد الخام، إذ تفتقر إلى معلومات عن الاستعانة بالمصادر الخارجية، فضلا عن توفر المواد الكيماوية ذات الجودة المحلية وعدم الاتساق في تطبيق الرسوم الجمركية على استيراد المواد الخام، كما يتضح في صناعة البلاستيك (الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ٢٠١٧). كما أن الكفاءة على مستوى الشركات منخفضة بسبب الافتقار إلى المهارات والتكنولوجيا وضعف الحوكمة. ومن بين العوائق الأخرى نقص المعلومات بشأن أسواق التصدير- تفضيلات وقواعد تنظيم الأسواق النهائية التي يجب الوفاء بها- والاتصالات التجارية المحدودة.

التوصيات المتعلقة بالسياسات

إن تحقيق الإمكانات الهائلة لصناعة الكيماويات يستلزم تحولا في هيكل الملكية وتنظيم الأنشطة، بالإضافة إلى الاستثمار في تعزيز كفاءة العمليات. ومن بين عدد من التوصيات قصيرة الأجل، تبرز الأولويات التالية:

- معالجة أوجه القصور والدور الكبير للدولة: هناك حاجة إلى تحليل شامل للتكاليف والمنافع لتقييم النهج البديلة لتحسين كفاءة المصافي، بداية من تحسين حوكمة الشركات إلى تحقيق دخل. تُظهر الخبرات المستقاة من الدول الأخرى أنه حيثما تدار الشركات المملوكة للدولة كشركات تجارية وتعمل وفقا لمبادئ السوق، سواء خضعت للخصخصة الجزئية أو الكاملة، يؤدي التحديث وتحسين الكفاءة إلى تحقيق ربحية قوية. على سبيل المثال، تعمل صناعة الكيماويات البولندية في تكتلات متخصصة، حيث يلعب القطاع الخاص دورا مهيمنا، وتوفر الحكومة حوافز للابتكار. في المقابل، ظلت صناعة الكيماويات النيجيرية تحت سيطرة الدولة حتى منتصف التسعينيات وعانت من عدم الكفاءة وانخفاض هوامش الأرباح. ومنذ ذلك الحين، تم إدخال إصلاحات في هذه الصناعة، مما سمح بالاستثمارات الخاصة في سلسلة القيمة القائمة على الغاز وأتاح لشركات البتروكيماويات المملوكة للدولة تحقيق دخل. أدى هذا التغيير إلى زيادة كبيرة في أنشطة الإنتاج النهائي، وكلها خاصة تقريبا، بما في ذلك مشاركة قوية من المنشآت متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة نتيجة التوافر المتوقع لمنتجات ذات نوعية جيدة يمكن التعويل عليها.[٦٣]

- زيادة كفاءة استخدام الطاقة في إنتاج المواد الخام: هناك حاجة على وجه التحديد إلى تقييم الحلول التقنية وتنفيذها لزيادة كفاءة استخدام الطاقة في المصافي، وتنفيذ مبادرة الوقف التام لحرق الغاز المعتاد بحلول عام ٢٠٣٠، وتنفيذ وإنفاذ ضوابط الانبعاثات. وهذه الخطوات مهمة لأن زيادة كفاءة استخدام الطاقة والمياه، والمكونات الرئيسية للامتثال البيئي، هي متطلبات مسبقة ضرورية في التصنيع للمشاركة في سلاسل القيمة العالمية.

- توسيع طاقة المصافي: يمكن تحقيق ذلك من خلال (أ) اعتماد أسعار السوق للمنتجات البترولية والكيماويات بما يتماشى مع أسواق الغاز العالمية، (ب) الوصول المفتوح إلى سوق الغاز المحلي، (ج) خطة رئيسية محدثة للصناعات النهائية، بالتعاون مع القطاع الخاص.

- تحقيق الاستدامة في القطاعات النهائية الفرعية مثل البلاستيك: تسلط تجارب الدول الأخرى مع الحلول الناشئة الضوء على أنواع الحلول العامة والخاصة التي يتعين مراعاتها. يقلل حظر الحكومات للمواد البلاستيكية ذات الاستخدام الواحد من الاستهلاك. وضع لوائح لتعزيز إعادة التدوير (بناء مرافق التخلص الآمن من النفايات، والقضاء على الحوافز المشجعة على إنشاء مكبات النفايات) للمساعدة في تشجيع إعادة الاستخدام. ولمعالجة النفايات في التعبئة والتغليف، تستكشف شركات البيع بالتجزئة والسلع الاستهلاكية الخاصة مواد بديلة، بينما تعكف بعض الحكومات على (أ) صياغة قوانين للضرائب على صناعة التعبئة والتغليف التي لا تحتوي على ما يكفي من المواد المعاد تدويرها و(ب) تنظيم عملية إصدار الشهادات ووضع معايير للاستدامة. وتؤدي إعادة تدوير البلاستيك إلى ظهور قطاعات فرعية بديلة، مثل الأثاث المعاد تدويره، ويمكن أن يؤدي استخلاص المواد الكيماوية من البلاستيك إلى تقليل الاعتماد على البترول والغاز. وبشكل عام، تعد هذه الأجندة أجندة متنامية وتدعو أيضا إلى إستراتيجية ورؤية جماعية من قبل كل من الحكومات والقطاع الخاص (انظر Fitch 2019b; Financial Times 2019; and McKinsey & Co. 2018).

ومع ذلك، ونظرا لتعقيد الصناعة من حيث (أ) أنواع المواد الكيماوية والمركبات و(ب) القطاعات الفرعية النهائية (مثل البلاستيك والأدوية والدهانات)، يوصى بإجراء تحليل أعمق لإمكاناتها لتحديد أين يمكن أن تكون مصر أكثر تنافسية، وللوقوف على المزيد من التحديات والتوصيات المحددة.

التحديات والفرص المرتبطة بأزمة فيروس كورونا

من المنتظر أن تؤثر أزمة كورونا على قطاع الصناعات التحويلية بشكل كبير في الأمدين القصير إلى المتوسط، مع توقعات بحدوث اختلالات حادة في سلاسل الإمداد العالمية، وانكماش الطلب، إلى جانب ما يترتب عليها من عراقيل تجارية ولوجستية. وبالنسبة للكيماويات، قد يشهد قطاع السلع الأولية الكيماوية المزيد من التقلب في أسعار المواد الخام، وقد يحتاج في الأجل الطويل إلى إيجاد بديل للاعتماد على استيراد المستلزمات من الصين. وبالنسبة لقطاعات الإنتاج النهائي، فإن تراجع الطلب الاستهلاكي وتحويل اتجاهات سلسلة الإمداد من السلاسل العالمية إلى السلاسل الإقليمية الأقصر سيؤثر أيضا على الصناعات (PWC, ٢٠٢٠). وبالنسبة لمصر، يمكن أن يترجم هذا إلى تراجع في إيرادات النقد الأجنبي مع انخفاض أسعار البترول. ومن المرجح أن يكون هناك تأخير في تنفيذ الاستثمارات المخطط لها وانخفاض في الطلب على المواد الكيماوية محليا وخارجيا على حد سواء.

وتؤكد الأزمة الحاجة إلى معالجة التحديات في القطاع بسرعة لتعزيز الروابط والتغلب على أوجه القصور في القطاع ليكون قادرا على تحمل مثل هذه الصدمات. فانخفاض أسعار البترول يشكل مخاطرعلى عائدات البلاد من النقد الأجنبي، من حيث قيمة صادراتها، ولكنه فرصة للاستفادة من إمداداتها من البترول كمستلزمات في قطاع الكيماويات بغية الانتقال إلى منتجات ذات قيمة مضافة أعلى.

قطاع المنسوجات والملابس

السياق والإمكانات

تعتبر صناعة المنسوجات والملابس ثاني أكبر قطاع فرعي صناعي في مصر بعد قطاع الزراعة والصناعات الزراعية. وتمثل حوالي ٣,٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي، و ٣٤٪ من الناتج الصناعي، و ١٤٪ من إجمالي الصادرات المصرية.[٦٤] وفي عام ٢٠١٧، شكلت المنسوجات ٦٠٪ من إجمالي قيمة الإنتاج، فيما تشكل الملابس النسبة المتبقية. ويقل أداء سلسلة قيمة صناعة المنسوجات والملابس في مصر عن أقرانها ومنافسيها، وتركز في الغالب على المنتجات القائمة على القطن. وتعتمد بشكل كبير على المستلزمات المستوردة، مما يعكس قلة التكامل الرأسي والافتقار إلى التكامل الخلفي.

ويتباين حضور القطاع الخاص، الذي يتكون من حوالي ٤٠٠٠ شركة، عبر سلسلة القيمة. ويلعب القطاع الخاص دورا أكبر بكثير في القطاعات الفرعية النهائية لتصنيع الملابس والمفروشات المنزلية، في حين تهيمن الشركات الكبيرة المملوكة للدولة على إنتاج الألياف والغزل والأقمشة. وتتركز أنشطة ٢٥ شركة تابعة للشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج والملابس، المملوكة للدولة، في الحلج والغزل والنسيج والتريكو والصباغة والتشطيب. مع ذلك، ٩٠٪ من جميع مصانع الملابس مملوكة للقطاع الخاص.

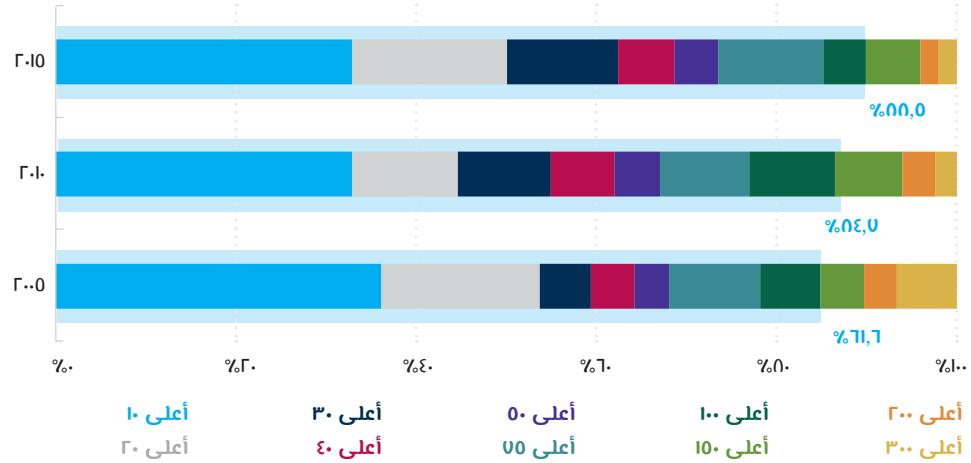
لكن أقل من ٢٠٪ من الشركات العاملة في هذه الصناعة تصدر منتجاتها. فمن بين ٤٠٠٠ شركة، تصدر نحو ٧٠٠ شركة فقط منتجاتها للخارج. ومن بين هؤلاء، تمثل أكبر ٢٠ شركة ٥٠٪ من إجمالي الصادرات، وتشارك أكبر ١٠٠ شركة بما يقرب من ٩٠٪ من الصادرات. وليس للمنشآت متناهية الصغر والصغيرة حضور كبير في صادرات الملابس الجاهزة في مصر (الشكل ٣-١٣). والشركات المصدرة جيدة التنظيم نسبيا مقارنة بمعظم الشركات التي تزود السوق المحلية. وغالبا ما تكون الأخيرة شركات صغيرة تعمل في القطاع غير الرسمي.

وساهم تقسيم الأنشطة بين الشركات المملوكة للدولة والقطاع الخاص في حدوث انفصال كبير في سلسلة القيمة بين أنشطة المراحل الأولية والنهائية. ولم تتكيف شركات القطاع العام الكبيرة مع قوى السوق ولم تستثمر في اعتماد التقنيات الجديدة. وأدى هذا إلى أوجه قصور في إنتاج المنسوجات اللازمة كمواد خام لقطاع الملابس الفرعي، الذي يتطلب مستلزمات عالية الجودة ليفتح المجال أمام التصدير، وبالتالي اضطر للاعتماد على واردات منتجات المنسوجات الأولية. وفي عام ٢٠١٧، بلغت القيمة الإجمالية للألياف المستوردة ٢,٥ مليار دولار، وسببت الواردات الكبيرة عجزا كبيرا في الميزان التجاري للمنسوجات.

وتقل الصادرات المصرية من المنسوجات والملابس عن دول المقارنة ولم تحقق كامل إمكاناتها في أسواق مثل الاتحاد الأوروبي. وبشكل عام، بلغت قيمة صادرات مصر من المنسوجات والملابس ٣,٢ مليار دولار في ٢٠١٨، وتمثل الملابس ٥٠٪ من هذا المبلغ، لكنها شكلت حوالي ٠,٣٪ فقط من الصادرات العالمية (البنك الدولي، دراسة مرتقبة). وكانت صادرات المنسوجات والملابس إلى الاتحاد الأوروبي إما ثابتة (قطاع الملابس منذ عام ٢٠١٤) أو في تراجع (القطن)، على الرغم من تقليص الفترات الزمنية وإمكانية الوصول بدون رسوم جمركية. في المقابل، قام المصدرون الإقليميون والدوليون مثل بنغلاديش والأردن وتركيا وفييتنام بزيادة صادراتهم إلى أسواق الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي. فحصة تركيا من الصادرات العالمية أعلى (٢,٥٣٪) على الرغم من الحجم المماثل، والقرب المماثل من أسواق المستهلكين النهائيين، وكذلك توافر القطن المزروع محليا. علاوة على ذلك، صادرات تركيا أكبر على الرغم من ارتفاع تكاليف التصنيع، كما لا تربطها أي اتفاقية تجارية تفضيلية مع الولايات المتحدة (تبلغ حصة الصين، وهي رائدة السوق العالمية، من الصادرات ٣٤٪). ومن أسباب ارتفاع الصادرات التركية أن مصر تعتمد في صادرات النسيج على عدد محدود من المصدرين في كل قطاع فرعي، ومنتجات نهائية منخفضة القيمة المضافة، ووجود محدود في الأنشطة الخدمية.

وتتم معظم صادرات الملابس المصرية بموجب اتفاقيات تجارية تفضيلية مثل المنطقة الصناعية المؤهلة للسوق الأمريكية أو بموجب اتفاقية الشراكة مع الاتحاد الأوروبي. وكانت هذه الاتفاقات هي المحرك لهذين السوقين، وتعد الولايات المتحدة وأوروبا أكبر وجهتين للصادرات، إذ تبلغ حصتهما ٥٦٪ و٣٥٪ على التوالي. ورغم أن مصر تستفيد من سوقين من أكبر أسواق النمو، هناك مجال للتوسع في الأسواق النامية الأخرى في مجلس التعاون لدول الخليج، مثل المملكة العربية السعودية.

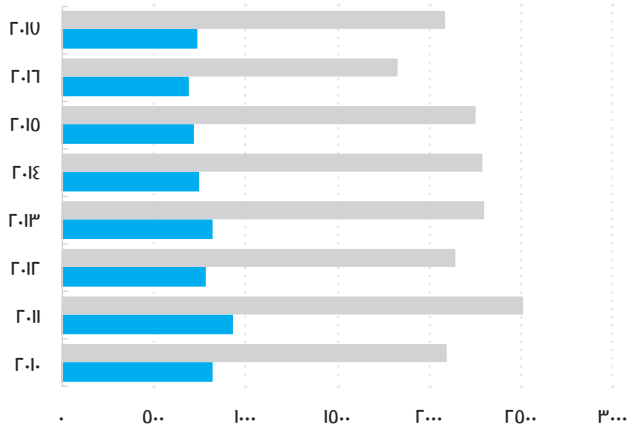
الشكل ٣-١٣ نسبة شركات التصدير في قطاع المنسوجات والملابس الجاهزة



المصدر: إستراتيجية مصر لصناعة المنسوجات

الشكل ٣-١٤ صادرات الألياف الصناعية والملابس الجاهزة

مليون دولار

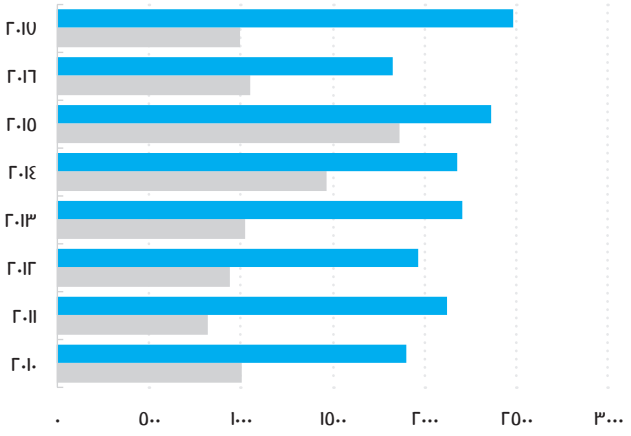


إجمالي صادرات الملابس الجاهزة

إجمالي صادرات الألياف الصناعية

الشكل ٣-١٥ واردات الألياف الصناعية والملابس الجاهزة

مليون دولار



إجمالي واردات الألياف الصناعية

إجمالي واردات الملابس الجاهزة

المصدر: إستراتيجية مصر لصناعة المنسوجات، الحكومة المصرية

وإلى جانب اغتنام مزايا موقعها الجغرافي، ودور اتفاقيات التجارة الحرة، وانخفاض تكاليف الإنتاج، يمكن لمصر الاستفادة من الاتجاهات العالمية الناشئة. ويمثل الاتجاه نحو استخدام الألياف الصناعية في سلسلة القيمة العالمية للملابس فرصة سانحة للنمو في هذا القطاع الفرعي. ويسجل البوليستر أكبر معدل نمو بين كل الألياف الصناعية (في الوقت الحالي يتم إنتاج أكثر من ٨٠٪ من جميع ألياف البوليستر في آسيا). ونظرا لقاعدة المواد الكيماوية المتوفرة في مصر حاليا، من الممكن إنشاء سلاسل قيمة محلية (أو الاستفادة من السلاسل الإقليمية) لألياف البوليستر المعاد تدويرها أو البكر أو الانتقال من القطن إلى إنتاج الألياف الصناعية. بالإضافة إلى ذلك، فإن توفر الغاز الطبيعي والسيليكا عالية الجودة يخلق فرصا لزيادة إنتاج خيوط الألياف الزجاجية والأقمشة للمنسوجات التقنية. وفي الآونة الأخيرة، أبلت مصر بلاء حسنا في قطاعات فرعية محددة، مثل تكنولوجيا الرعاية الطبية، والتي تشمل منتجات النظافة الشخصية المصنوعة من القماش وضمادات الجروح اللاصقة، والتكنولوجيا الرياضية، والتي تشمل البدلات الرياضية، وملابس التزلج والسباحة، والخيام، وحقائب النوم.

ومن شأن تعزيز الاستدامة والشفافية أن يحسن القدرات التنافسية لمصنعي النسيج والملابس المصريين. وتبحث الأسواق الأوروبية والأمريكية واليابانية عن إنتاج وعمليات مستدامة عبر سلسلة القيمة. ويشمل هذا تلبية معايير الإنتاج الدولية الخاصة بكفاءة المياه والطاقة، والامتثال لاتفاقيات العمالة، والحد من استخدام المواد الكيماوية الخطيرة، والطاقة المتجددة، ومعالجة مياه الصرف والمخلفات الصلبة، من بين أمور أخرى. وفي الآونة الأخيرة تسعى العلامات التجارية إلى الحصول على ألياف مستدامة، وإلى أن يراعي التصميم والإنتاج إعادة تدوير الموارد. وعلى الرغم من الحاجة إلى بناء القدرات والاستثمار بكثافة في هذه المبادرات، يمكن لمصر الاستفادة من خبراتها في صناعة النسيج للانتقال إلى هذه الأنشطة ذات القيمة المضافة الأعلى.

ويمكن لمصر أن تنظر في تنويع أسواق صادراتها في ضوء موقعها الجغرافي المميز. ومن المتوقع أن تشكل الهند والصين واليابان معا أكبر سوق للملابس، متجاوزة أسواق الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي بحلول عام ٢٠٣٠. ومع استمرارها في اختراق الأسواق الأوروبية والأمريكية لزيادة حصتها، ستوفر هذه الأسواق فرصا جديدة لمصر للتنويع.

التحديات: دور الدولة، العوائق أمام التجارة، نقص المهارات، وضعف التكامل بين سلاسل القيمة العالمية

يعد الوجود المهيمن للشركات المملوكة للدولة في الجزء العلوي من سلسلة القيمة سمة رئيسية لقطاع المنسوجات والملابس المصري. احدى الانتقادات الرئيسية تتمثل في عدم تنظيم هذه الشركات المملوكة للدولة ككيانات تجارية. وقد أطلقت الحكومة المصرية مؤخرًا جهودًا كبيرة لإصلاح وإعادة هيكلة هذه الشركات، حيث تعيد وزارة قطاع الأعمال العام تنظيم أكثر من ثلاثين كيانًا فرديًا في عدد أقل من الوحدات الأكثر انسجامًا وتكاملًا والتي تعمل على خطوط تجارية. لكي تكون ناجحة تجاريًا وقادرة على المساهمة في إنتاجية قطاع المنسوجات والملابس، ستحتاج تلك الوحدات التي خضعت للإصلاح إلى استراتيجيات موجهة نحو السوق تستند وجود حوار بين القطاعين العام والخاص.[٦٥] إضافة إلى ذلك، تواجه شركات القطاع الخاص تكاليفا رأسمالية مرتفعة، في حين يتم تزويد الشركات المملوكة للدولة بأموال عامة بتكلفة أقل بكثير أو بدون تكلفة. ومؤخرا، كانت الحكومة تخطط لاستثمار مليار دولار أمريكي في تزويد الشركات المملوكة للدولة بمعدات حديثة. وخلصت المشاورات مع الأطراف المعنية في القطاع الخاص إلى أنهم يواجهون أيضا تحديات في الحصول على تخفيضات ضريبية أو رد للرسوم الجمركية، وكذلك صعوبات في التخليص الجمركي للواردات من الموانئ في الوقت المناسب. ويعتقدون أن الشركات المملوكة للدولة لا تواجه هذه المشكلات بنفس القدر. ولأسباب مماثلة، كان الاستثمار الأجنبي المباشر محدودا أو غير موجود في المراحل الأولية أو النهائية من سلسلة القيمة. وكما ذكرنا سابقا، فإن غياب المنافسة في أسواق السلع والخدمات الأولية يقلل أيضا من القدرة التنافسية في هذا القطاع. علاوة على ذلك، ثمة افتقار إلى إستراتيجية وتنسيق بين الحكومة والقطاع الخاص. وتتداخل مهام مؤسسات حكومية متعددة وتفتقر إلى المواءمة بين أصحاب المصلحة.

وقد أدت الحواجز الجمركية وغير الجمركية إلى وجود أسواق محلية تتمتع بالحماية، ونقص القدرة التنافسية للصادرات. وتخضع منتجات الملابس عادة لرسوم بنسبة ٤٠٪ على الواردات، مما يشوه الحوافز التي تدفع الشركات المحلية للتنافس في الأسواق العالمية. وعلى النقيض من ذلك، تعرقل رسوم استيراد بنسبة ١٠٪ على المواد الخام الخاصة بالمنسوجات التقنية شراء المستلزمات الضرورية. وتزيد الحواجز غير الجمركية أمام الصادرات وعدم كفاءة التسهيلات التجارية وضعف الخدمات اللوجستية الخاصة بالتجارة من التحيز ضد الصادرات. وكانت الاستعانة بالفاعل الاقتصادي المعتمد، الذي يمكن أن يساعد في تحسين القدرة التنافسية للصادرات، محدودة للغاية.[٦٦]

وتواجه صناعة المنسوجات والملابس عراقيل بسبب نقص المهارات المطلوبة للمساعدة في نقلها إلى أنشطة ذات قيمة مضافة أعلى. ويشير تحليل أجري مؤخرًا إلى أنه بالإضافة إلى المهارات الفنية، هناك نقص في القوة العاملة التي تتمتع بمهارات الحوكمة والإدارة. وتعتبر الإدارة على جميع المستويات نقطة ضعف كبيرة في صناعة الملابس. وغالبًا ما يتم إدارة شركات القطاع الخاص بشكل فردي دون أي هيكل إداري. علاوة على ذلك، لا تتواءم المناهج الدراسية للمؤسسات الأكاديمية مع احتياجات القطاع الخاص، مما يعكس عدم إدراك لطبيعة اتجاهات السوق واحتياجاته ومتطلباته والبيئة التنافسية الدولية العامة. وتشير الخبرة المحدودة التي تتمتع بها هذه الصناعة في تولي مهام القيمة المضافة على طول سلسلة القيمة إلى أن مصر لم تتطور لأبعد من خبرتها في التعاقد من الباطن (أو الاستعانة بمصادر خارجية للإنتاج البسيط). كما أن هيمنة أعمال التعاقد من الباطن ناشئة أيضا عن الانخفاض النسبي في التكامل الرأسي للصناعة.

وتتسم صناعة المنسوجات والملابس بنقص في مستلزمات عوامل الجودة والبنية التحتية الداعمة. وشهد إنتاج القطن المصري تراجعا منذ أكثر من عقدين ونصف عقد، وتقل حصته في الإنتاج العالمي للقطن فائق الطول عن ٢٠٪ (مقابل ٤٠٪ عام ٢٠٠٥). وهناك أسباب لهذا تشمل تلوث المحاصيل، والمنافسة الشرسة من منتجي قطن البيما الأمريكيين في الأسواق العالمية للقطن الناعم، والطفرة الكبيرة في إنتاج القطن الناعم في الهند والصين. بالإضافة إلى ذلك، لا تنتج مصر الألياف الصناعية الجديدة محليا. وتمثل ألياف البوليستر والغزل المزخرف والخيوط المغزولة والأقمشة ٧٤٪ من واردات مصر من منتجات الألياف الصناعية. ويمثل استخدام التكنولوجيا القديمة ونقص الاستثمار في تحديث الأنشطة الأولية تحديًا كبيرًا. كما أن عدم القدرة على الحصول على التمويل والأسواق يعرقل سلسلة القيمة، في حين أن ضعف البنية التحتية يزيد ليس فقط التكلفة ولكن أيضا الوقت اللازم لتسويق الصادرات.

التوصيات المتعلقة بالسياسات

يمكن إتخاذ عدد من الإجراءات في الأجل القصر لتذليل هذه التحديات:

أ. إضفاء الشفافية على أنشطة الشركات المملوكة للدولة للمساعدة في بناء الثقة والالتزام من جانب القطاع الخاص: يمكن اتخاذ عدة خطوات محددة، بما في ذلك (أ) نشر إستراتيجية تحديث الشركات المملوكة للدولة وطرحها للمناقشة مع القطاع الخاص، و(ب) نشر البيانات المالية للشركات المملوكة للدولة وإستراتيجيات الأعمال بصورة دورية. علاوة على ذلك، يمكن تعزيز كفاءة الشركات المملوكة للدولة من خلال إصلاح هياكل مجلس الإدارة عن طريق الاستعانة بمديرين من القطاع الخاص، وبكوادر إدارية مؤهلة ومتخصصة لتعزيز التنسيق مع القطاع الخاص. ومن المهم أيضا وضع خطة عمل للصناعة، تنبثق عن إستراتيجية المنسوجات. وينبغي تعزيز المجلس التصديري للغزل والمنسوجات لتمهيد الطريق أمام مشاركة حقيقية من القطاع الخاص، وإسهامه في وضع السياسات وعملية صنع القرار.

ب. معالجة العوائق التجارية من خلال توحيد الإجراءات الجمركية في جميع الموانئ وتعزيز تنفيذ شهادة الفاعل الاقتصادي المعتمد: يمكن أن يؤدي تنفيذ شهادة الفاعل الاقتصادي المعتمد في سلسلة قيمة المنسوجات في مصر إلى زيادة القدرة التنافسية عن طريق خفض التكاليف المالية، وتوحيد الوقت اللازم للتسليم، وإزالة الآثار السلبية للتهريب.

ج. معالجة فجوة المهارات: يمكن اتخاذ عدة خطوات لمراجعة المناهج الدراسية ووضع البرامج المتعلقة بالصناعة. وفي البداية، ستساعد مساهمة ومشاركة القطاع الخاص في تصميم وتنفيذ برنامج لتنمية المهارات في معالجة هذه المسألة. ويجب تقييم سهولة الاستعانة بالعمالة الأجنبية لتحديد فوائد نقل المهارات ومعالجة فجوة المهارات الإدارية. ومن المهم أيضا التعاون مع مدارس التعليم الفني والمهني، مع التركيز أكثر على الفتيات لبناء قدراتهن لتناسب احتياجات السوق.

د. تحديد المجالات التي قد تنشأ فيها عوائق محتملة للقدرة التنافسية لصادرات هذه الصناعة: يوصى بإجراء تقييمين اثنين لتحديد الظروف الناشئة: (أ) مراجعة الرسوم وخصومات التصدير عبر القطاعات الفرعية للمنسوجات والملابس و(ب) تحليل سلسلة القيمة للقطاعات الفرعية الجديدة، مثل المنسوجات التقنية. وستساعد المراجعة في تحديد تكاليف ومنافع هيكل الرسوم الحالي، لتمكين واضعي السياسات من إجراء إصلاحات محددة. وسيكون التحليل مفيدا لكل من القطاع الخاص وصانعي السياسات في إبراز الجدوى المالية للقطاعات الفرعية الجديدة، والعراقيل الرئيسية والخطوات اللازمة لمعالجتها.

وعلى الأجل الطويل، يوصى بعدة إجراءات محددة لتعزيز القدرة التنافسية لسلسلة القيمة ومساندة استثمارات القطاع الخاص. أولاً، يمكن الاستفادة من تجميع عوامل الإنتاج، مثل تجميع الشركات في المناطق الصناعية التي يديرها القطاع الخاص، من خلال تعزيز البنية التحتية الضرورية (الأراضي، والمرافق، والنقل، والبنية التحتية) والإجراءات الجمركية. ثانياً، تحتاج أجندة المهارات إلى تعزيز من خلال (أ) النظر في قوانين الهجرة المناسبة لدعم فجوات معينة في المهارات، كما فعلت الدول الأخرى، (ب) وضع برامج التعليم والتدريب الفني والمهني للقطاع، (ج) إنشاء منصة رقمية لتسجيل القوة العاملة التي تتمتع بمهارات في إنتاج النسيج، بما في ذلك معلومات شاملة عن الشهادات.

التحديات والفرص المرتبطة بأزمة فيروس كورونا

من المتوقع أن يكون لأزمة كورونا تأثير كبير على قطاع المنسوجات والملابس، حيث ينخفض الطلب في أسواق استهلاك الملابس الرئيسية مثل الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة. ومن المتوقع أيضا أن تحدث حالات تعطل في سلسلة القيمة، فضلا عن إلغاء الطلبيات على نطاق واسع. وخلال الأزمة المالية عام ٢٠٠٨، انخفضت قيمة واردات الملابس العالمية بنسبة تصل إلى ١١,٥٪ عندما تقلص نمو الناتج المحلي الإجمالي في الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة بنسبة ٢,٥-٣,٠٪. وأخيرا، من المرجح أن يستمر التأثير لفترة طويلة بعد انحسار الأزمة - كما حدث في عام ٢٠٠٩، بعد عام من الأزمة المالية العالمية، حينما انخفضت قيمة واردات الملابس بنسبة ١٢,٨٪ أخرى. وبالنسبة لمصر، فإن هذا الهبوط المتوقع في الطلب العالمي- وتحديدا في الأسواق الرئيسية لمصر في الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة- يعني انخفاض الصادرات.

وللتخفيف من الآثار المتوقعة، تحتاج مصر إلى إعطاء الأولوية لتلك الخطوات التي ستعزز قدرتها التنافسية في القطاع حتى تتمكن من جذب الاستثمار الأجنبي المباشر مع قيام الشركات بإعادة توجيه إستراتيجياتها فيما بعد أزمة فيروس كورونا. وقد يشمل ذلك إضفاء الطابع الإقليمي على سلاسل القيمة الخاصة بها. إن معالجة الحواجز الجمركية وغير الجمركية أمر أساسي أيضا، وكذلك تعزيز القطاعات الفرعية التي من المتوقع أن يزداد الطلب عليها، مثل الألياف الصناعية والملابس.

صناعة السيارات

السياق والإمكانات

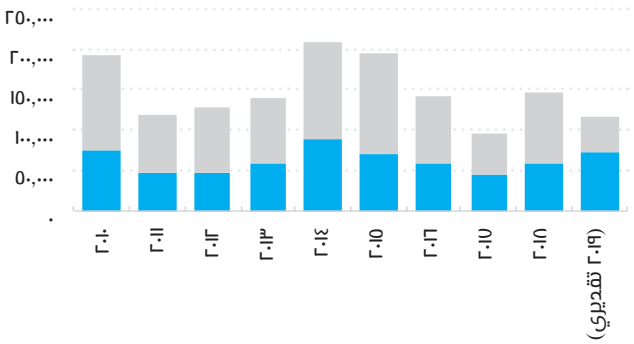
تشكل سيارات الركاب ٨٠٪ من صناع السيارات من حيث حجم الإنتاج. يتم إنتاج السيارات من خلال تجميع الأجزاء المستوردة أو المركبات المجمعة بالكامل جاهزة الاستخدام[٦٧] (انظر الملحق ك). تمتلك مصر قاعدة كبيرة من الموردين تزود عددا قليلا من مصانع التجميع التي تركز على إنتاج سيارات الركاب. وفي عام ٢٠١٩، بلغت القدرة الإنتاجية الإجمالية لشركات تصنيع السيارات التسع ٣٥٠ ألف سيارة سنويا، على الرغم من أن معدل استخدام المصنع كان ٣٠٪ فقط.[٦٨] وشركة نيسان هي الشركة الوحيدة من الشركات العالمية المصنعة للمعدات الأصلية التي لديها عمليات في مصر. وتعمل شركة جنرال موتورز وشركة سوزوكي وشركة فيات كرايسلر من خلال مشاريع مشتركة. وضمن منظومة الإمداد، تقوم حوالي ٥٠٠ شركة بتصنيع المكونات والأجزاء لتغذية مصانع التجميع (بشكل أساسي المكونات الخاصة بالعادم، ووحدات تكييف الهواء، والمبردات، والمواد البلاستيكية للأجزاء الداخلية، والزجاج الأمامي، والمرايا، والمقاعد، وقطع الغيار المعتمدة من الشركة المصنعة). ومن بين الشركات الخمسمائة ، هناك حوالي ٨٠ موردا من المستوى ٢ يقومون بتغذية مصانع التجميع المحلية، وخمسة موردين فقط من المستوى ١ لتزويد مصانع التجميع العالمية.[٦٩]

وتهيمن السيارات المستوردة على ٦٠٪ من السوق، إذ يسهل استيرادها بموجب عدة اتفاقيات للتجارة الحرة. ومنذ عام ٢٠١٠، أدت اتفاقيات مصر التجارية مع الاتحاد الأوروبي والمغرب وتركيا إلى مضاعفة واردات المركبات المجمعة بالكامل جاهزة الاستخدام بين عامي ٢٠١١ و٢٠١٥، ووصلت قيمتها حاليا إلى ٦,٣ مليار دولار . فعلى سبيل المثال، ألغت اتفاقية الشراكة بين الاتحاد الأوروبي ومصر الرسوم الجمركية تدريجيا (تتراوح من ٤٠,٦٪ إلى ١٣٥٪) على بعض سيارات الركاب بين عامي ٢٠١٠ و٢٠١٩. ونتيجة لذلك، انخفضت أسعار سيارات الركاب غير الفاخرة المستوردة من الاتحاد الأوروبي من ٢٠ إلى ٤٠ ألف جنيه، بينما انخفضت أسعار السيارات الفاخرة من ١٠٠ إلى ١٥٠ ألف جنيه. وارتفعت حصة مبيعات السيارات من منشأ أوروبي من ٣٥٪ عام ٢٠١٦ إلى ما يقرب من ٦٢٪ في الربع الثالث من ٢٠١٩، مما يعكس الآثار المحتملة للتخلص نهائيا من الرسوم الجمركية (إلى الصفر) على واردات السيارات من الاتحاد الأوروبي.[٧٠] ومن المتوقع نمو الواردات التركية مع ظهور التأثير الكامل لإلغاء الرسوم الجمركية في عام ٢٠٢٠. وبموجب إتفاقية أغادير، يُسمح أيضا بالواردات من المغرب بدون رسوم جمركية.

وتهيمن مكونات السيارات وليس المركبات على صادرات السيارات المصرية. وفي السنة المالية ٢٠١٨، بلغ إجمالي الصادرات ٥٦٢ مليون دولار، وهو ما يشكل ٢٧٪ من الصادرات الهندسية، أكبر فئة بعد الأجهزة (NGage ٢٠١٩). ومع ذلك، لا تمثل الصناعة إلا حوالي ٢٫٤٪ من إجمالي الصادرات المصرية ولا تزال بعيدة عن هدف الحكومة بأن تحقق هذه الصادرات ثلاثة مليارات دولار بحلول عام ٢٠٢٢.[٧١] وتعتبر أوروبا سوق التصدير الرئيسية للصناعات المصرية المغذية للسيارات، حيث تسيطر على ٨٠٪ من أجزاء السيارات محلية الصنع، تليها الدول العربية (١٨٪) ثم آسيا. وفي المنطقة، تأتي تركيا وجنوب أفريقيا في الصدارة من حيث قيمة صادرات المركبات وكمالياتها.

الشكل ٣-١٦ واردات السيارات

التجميع والمركبات المجمعة بالكامل الجاهزة للاستخدام

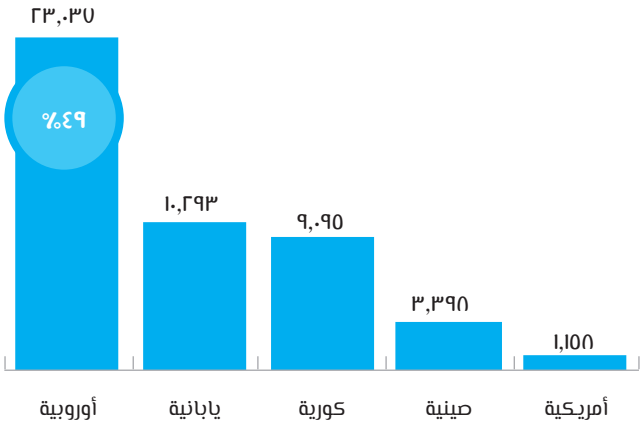


أدوات تجميع المركبات المفككة بالكامل

الإنتاج/الواردات

المصدر: أرقام مجلس معلومات سوق السيارات ٢٠١٩ تعكس السنة حتى تاريخه إلى الربع الثالث من ٢٠١٩

الشكل ٣-١٧ منشأ الدول المستوردة في مصر لسيارات الركوب في النصف الأول من عام ٢٠١٩



المصدر: أخبار المال، ٢٠ أغسطس ٢٠١٩

ويعد سوق المركبات التجارية الخفيفة أكثر تطورا من سوق المركبات الكهربائية في مصر، والذي يتخلف عن الركب ويواجه عدة تحديات. ونظرا لانخفاض وفورات الحجم في قطاع المركبات التجارية الخفيفة وبيئة السياسات التي يعمل فيها، فقد تطور خلال السنوات الخمس والثلاثين الماضية بحيث أصبح المكون المحلي من أجزاء السيارات متقدما للغاية. وعلى النقيض، يتحسس قطاع المركبات الكهربائية طريقه، ويركز على الحافلات الكهربائية. ومع ذلك، تتسم البيئة القانونية والتنظيمية الضرورية لسوق المركبات الكهربائية الناشئة بالضعف، وكذلك البنية التحتية اللازمة. وتظهر الخبرات الدولية أن الدعم والحوافز غير المالية أمر بالغ الأهمية لخلق أسواق للمركبات الكهربائية. وتساند مجموعة البنك الدولي الحكومة في إعداد تحليل مفصل عن السوق بغية تحديد الإمكانات وخطوات العمل. وترد لمحة عامة عن القطاعين الفرعيين في الملحقين ك-١ وك-٢.

ويمكن لمصر الاستفادة من خبرات الدول الأخرى، سواء الناجحة أو الفاشلة. فعلى سبيل المثال، أنشأت الهند والمغرب وتايلاند تكتلات لصناعة السيارات، وكانت للبرازيل وجنوب أفريقيا تجارب متباينة، ولم يحقق القطاع في نيجيريا نجاحا، كما هو موضح هنا:

- من العوامل الشائعة في تحقيق النجاح مساندة وجود مصنعين عالميين للمعدات الأصلية، وفروا بعد ذلك العامل المحفز لإنشاء نظام توريد أكثر تطورا وابتكارا. وفي معظم الحالات، أدى ذلك إلى ظهور عدد محدود من مصنعي المعدات الأصلية في السوق، يلتزم بالنمو السريع في الحجم والصادرات.
- وبالإضافة إلى اعتبارات وفورات الحجم، تركز إستراتيجيات مصنعي المعدات الأصلية على كل من السوق المحلية وأحجام الصادرات من قاعدة الإنتاج. كما أنهم يبحثون عن قاعدة قوية من الموردين مع مراعاة التوزيع الجغرافي للاستثمار. وفي المغرب وتايلاند، حيث الأسواق المحلية صغيرة، جاءت الاستثمارات الأولية من مصنعي المعدات الأصلية للاستفادة من الإنتاج في الصادرات الإقليمية. وفي الهند والصين، كانت الأسواق المحلية الضخمة عاملا رئيسيا في جذب مصنعي المعدات الأصلية. وركزت حكومتا البلدين أولا على سياسات إنتاج وإمداد تركز على الداخل، قبل التحول إلى المرحلة الثانية من التكامل مع سلاسل القيمة العالمية.

- وكانت الحوافز لاستخدام المكون المحلي جزءا لا يتجزأ من بيئة السياسات، على الرغم من أن النتائج كانت متفاوتة. واستثمرت كل من البرازيل وجنوب أفريقيا بشكل كبير في تطوير صناعات السيارات المحلية لديها وحمايتها بشكل كبير على مدى العقدين الماضيين. ووفقا لتقرير التنمية العالمية لعام ٢٠٢٠، على الرغم من التكاليف الباهظة، تكافح الدول للحفاظ على القدرة التنافسية، ولا يزال تحقيق الاستدامة طويلة الأجل للصناعة غير مضمون (البنك الدولي ٢٠٢٠ ج). وفي دول أخرى مثل الصين والهند، طبقت الحكومات اشتراطات إدخال المكون المحلي في المراحلة الأولية لدعم النمو في صناعة السيارات المحلية. ومع ذلك، تم التخلص منها بشكل تدريجي حيث وصل القطاع المحلي إلى المستوى المطلوب من التطور والكتلة الحرجة.[٧٢] والمشكلة ليست في سياسات المكون المحلي في حد ذاتها ولكن في سياق البلد الذي تطبق فيه ومدى تطور تصميمها. ومع غياب موردين محليين يقدمون خدمات عالية الجودة، فإن الجهود المبذولة لتطوير الروابط الخلفية بين مصنعي المعدات الأصلية والإنتاج المحلي يمكن أن تأتي بنتائج عكسية.

- ومن بين العوامل الأساسية للنجاح وجود إستراتيجية حكومية واضحة يتم صياغتها بالشراكة مع القطاع الخاص. وقد تضمنت مثل هذه الإستراتيجيات علاقات ثنائية قوية مع مصنعي المعدات الأصلية وحزم حوافز ذكية لدعم الصناعة في البداية، وتحديدا مصنعي المعدات الأصلية والموردين الذين يحققون أهدافا مشتركة للإنتاج والتصدير، مما يسمح لوفورات الحجم بأن تحل محل حوافز السياسات التقدمية. وقد تضمنت هذه الإستراتيجية أيضا فرض رسوم الاستيراد في وقت مبكر على أنواع مختارة من المركبات لدعم ظهور منظومة للإنتاج المحلي. ومع ذلك، لم يفضل الرسوم سوى مصنعي المعدات الأصلية ومصنعي الأجزاء الملتزمين بالنمو السريع للحجم، وهي مشروطة بالوصول إلى أهداف الحجم بمرور الوقت. وفي حالات النجاح مثلما هو في الهند، تم إلغاء الرسوم تدريجيا لإفساح الطريق أمام تبني أفضل الممارسات العالمية والتوافق معها. يشمل الملحق ك-٣ ملخصا عن تجارب كل دولة.

وتتمتع مصر بمزايا عديدة يمكن أن تستخدمها لبناء صناعة للسيارات. ومن بين هذه المزايا، السوق الكبيرة، ومنظومة حالية من الموردين ومصنعي المعدات الأصلية، وانخفاض تكاليف العمالة، والالتزام من جانب الحكومة، وكل ذلك يخلق إمكانية للنمو. ولا يزال الطلب المحلي صغيرا، لكن الطلب الكامن وعدد السكان الكبير ينطويان على إمكانيات في الأمد الأطول.[٧٣] وتشير زيادة مستويات ملكية السيارات في دول أخرى في المنطقة إلى أن السوق المصرية أمامها فرصة للنمو. وعلى الرغم من أن معدل ملكية السيارات في مصر ٤٥ مركبة لكل ١٠٠٠ شخص، فإن هذا المعدل يبلغ في تركيا ١٤٠ مركبة وفي الأردن ١٦٥ (Ghabbour, ٢٠١٩). بالإضافة إلى ذلك، تتمتع مصر بإمكانية الوصول إلى الأسواق المتنامية في حوض النيل وفي مجلس التعاون لدول الخليج. ومن المتوقع أن تصل أسواق الشرق الأوسط وأفريقيا (بعد استبعاد جنوب أفريقيا) إلى ٤,٥ و١,٠ مليون وحدة على التوالي بحلول ٢٠٣٠. وهناك ميزة تنافسية كبيرة يوفرها الانخفاض الشديد في تكلفة العمالة المصرية في هذه الصناعة والتي تقل ١٢ مرة عنها في أوروبا.[٧٤] علاوة على ذلك، تعد الصناعة واحدة من الأولويات المشار إليها في إستراتيجية التصنيع الحكومية، والتي تسعى لتصنيع ٥٠٠ ألف سيارة سنويا بحلول عام ٢٠٢٢، سيتم تصدير ١٠٠ ألف منها، بمعدل نمو سنوي يبلغ ٤٠٠٪ على مدى السنوات الثلاث المقبلة. ويتمثل الهدف في زيادة الاستثمارات في الصناعات المغذية للسيارات بواقع خمسة مليارات دولار وتصدير ما قيمته ثلاثة مليارات دولار بحلول ٢٠٢٢. ويشير تحليل لتعقيد قطاع النقل أيضا إلى أن تصنيع أجزاء السيارات يضيف قدرا أكبر من التعقيد إلى سلة الصادرات المصرية من أي منتج آخر في فئة المركبات باستثناء عربات السكك الحديد.

ويعتمد المسار الأنسب لمصر على عدة عوامل ويحتاج المزيد من التحليل. كما ذكرنا آنفا، اتبعت الدول مسارات مختلفة اعتمادا على سياق كل دولة، وهيكل السوق، واقتصاديات الإنتاج الأساسية. وقد أسفرت السياسات الحكومية المماثلة عن نتائج مختلفة. ويتطلب تحديد الطريقة المثلى في حالة مصر تحليلا مسهبا لتكاليف ومنافع البدائل المختلفة في الأجلين المتوسط والطويل في إطار الاتجاهات العالمية المتغيرة. ومع ذلك، هناك بعض الشروط الضرورية لتحقيق الازدهار في القطاع بغض النظر عن الخطوات المقبلة.

التحديات: عدم وضوح السياسات، والتشوهات التجارية، وضعف منظومة التوريد

يعد الافتقار إلى إستراتيجية حكومية واضحة من بين أكبر التحديات أمام الصناعة واستثمار القطاع الخاص. وعلى عكس القطاعات الأخرى، يسيطر القطاع الخاص على القطاع الفرعي لسيارات الركاب. ومع ذلك، تُظهر التجارب العالمية أنه على عكس القطاعات الأخرى، تتطلب صناعة السيارات سياسات حكومية مدروسة تخلق حوافز واضحة لدعم منظومة مصنعي المعدات الأصلية والموردين. وألقت المناقشات مع الجهات الفاعلة في الصناعة الضوء على غياب رؤية حكومية ترسم السياسات التي تدعم إنشاء منظومة للموردين المحليين، وإستراتيجية لجذب مصنعي المعدات الأصلية التي ستمكّن القطاع الخاص من وضع خططه الاستثمارية - وهذا عائق رئيسي أمام الاستثمار في بلد يتمتع بإمكانات عالية للاستثمار على نطاق أوسع. وكان نظام السياسات ثابتا نسبيا على مدى العشرين عاما الماضية. فعلى سبيل المثال، لم تتغير قواعد التوطين تقريبا منذ وضعها لأول مرة. وأعلنت الحكومة عن توجيهات خاصة بالسيارات في

مارس ٢٠٢٠، وهي خطوة في الاتجاه الصحيح، لكن تنفيذها وآثارها غير واضحين. علاوة على ذلك، فإن الحوارالجاري بين القطاعين العام والخاص محدود للغاية، حيث اتسم تواصل الحكومة مع القطاع الخاص بالانتقائية ولأغراض بعينها. على سبيل المثال، لم يكن هناك حوارا متسقا بشأن استراتيجية صناعة السيارات. كما أنه ليس لمجمعي السيارات هيئة رسمية تمثيلهم. ويرجع ذلك لأسباب منها غياب جمعيات أعمال قوية وفعالة. ويمثل مجلس معلومات سوق السيارات هذا القطاع، لكنه يعتبر غير فعال، في حين أن الرابطة المصرية للصناعات المغذية للسيارات تدعم الموردين فقط.

وأدى تفتت الإنتاج المحلي إلى وفورات غير مستغلة في الحجم وتدني معدلات التوطين. ويعمل مصنعو المعدات الأصلية حاليا بمعدل استخدام للقدرة يبلغ حوالي ٣٠٪ (متوسط منخفض). وتنتج الشركات المصنعة الأكبر حوالي ٢٠ إلى ٣٠ ألف وحدة سنويًا، بينما تنتج الشركات الصغيرة ٢٠٠٠-٥٠٠٠ وحدة (مجلس معلومات سوق السيارات ٢٠١٨، ٢٠١٩). ويعني الافتقار إلى وفورات الحجم أن الشركات المصنعة غير قادرة على المنافسة على صعيد التكاليف سواء محليا أو للتصدير. وقد أدى تدني معدل استغلال الطاقات أيضا إلى تراجع معدلات التوطين (١٧٪-٢٥٪)، والتي لا تلبي المتطلبات البالغة ٤٥٪ المحسوبة وفقا لقواعد المنشأ المشتركة في اتفاقيات التجارة الحرة. كما أسهم ضعف قاعدة الموردين وتقادم منهجية احتساب نسبة التوطين في انخفاض هذه النسبة.[٧٥] وبالتالي تثبيط الصادرات.

إن قاعدة الموردين مجزأة للغاية وغير فعالة، مما يعوق تشكيل علاقات أقوى مع مصنعي المعدات الأصلية.[٧٦] ومنظومة الموردين المحليين تحتاج إلى التطوير، وطاقتها الاستيعابية وقدراتها محدودة في الوفاء بالمعايير الدولية، كما أن قدراتها في البحث والتطوير متدنية. ونظرا لأن العديد من الطرز يتم تجميعها في مصر، فإن الموردين يلبون احتياجات الكثير من القطاعات الفرعية والمنتجين، مما يؤدي إلى وفورات غير فعالة في الحجم. ويتعامل كل مصنع تجميع مع ما لا يقل عن ٣٠ موردا محليا يوفرون مكونات مثل الزجاج والإطارات والمفروشات. ومقارنة بدول مثل المغرب وجنوب أفريقيا، فإن المنظومة الكلية صغيرة. وإلى جانب أن التجزؤ يقوض السلامة المالية ومحفوف بالمخاطر، فهو يكبح أيضا الإنفاق على برامج الإنتاجية المكلفة وأنشطة البحث والتطوير، وكلاهما ضروريان للصعود في سلسلة القيمة.

وتوجد حواجز جمركية وغير جمركية. على الرغم من إلغاء رسوم الاستيراد على وحدات المركبات المجمعة بالكامل جاهزة الاستخدام بموجب اتفاقيات التجارة الحرة، فإن الأجزاء المستوردة للتجميع المحلي لا تزال تخضع لرسوم تتراوح في المتوسط من ٥٪ إلى ٧٪.[٧٧] كما يواجه المصدرون المصريون حواجز غير جمركية. وحجم الإنتاج المخصص للتصدير إلى الدول الأعضاء في السوق المشتركة لشرق وجنوب أفريقيا ليس كبيرا بما يكفي، إذ إنه في معظم دول هذه المنطقة (باستثناء السودان ومصر) يكون مقود القيادة في الجهة اليمنى. لذلك، تتطلب المركبات تعديلا لا يبرره حجم السوق.

وعلى الرغم من انخفاض تكلفة العمالة والطاقة، فإن القدرة التنافسية لمصر تتأثر سلبا بانخفاض إنتاجية العمالة والافتقار إلى بنية تحتية للنقل والخدمات اللوجستية تتسم بالكفاءة. وتقل إنتاجية العمالة في مصر بنحو الثلث عن نظيرتها في تركيا، وفي صناعة السيارات العالمية. يمكن أن تشكل الزيادة في إنتاجية العمالة بالمصانع القائمة مصدرا رئيسيا لنمو القيمة المضافة. وتتشابه تكلفة المواد الخام (٦٠٪ من إجمالي التكلفة) في الدول المعنية بسبب الحصول عليها من المصادر ذاتها، لذا فإن انخفاض إنتاجية العمالة في مصر قد يرجع لنقص المهارات التقنية والإدارية. علاوة على ذلك، نظرا لضعف أنظمة النقل والخدمات اللوجستية مقارنة بدول المنطقة الذين يمكنهم الوصول إلى أسواق السيارات بشكل أسرع وبتكلفة أقل، فإن قطاع السيارات في مصر يواجه تحديات في ترسيخه كقاعدة لتسليم أجزاء متسقة وذات جودة في الوقت المناسب. ومقارنة بدول منطقة البلقان، حيث تبلغ مدة التسليم إلى أوروبا ٢٠ ساعة بالشاحنة، فإن الزمن الذي تستغرقه الصادرات المصرية هو ٥ أيام بالشحن البحري أو ٤٠ ساعة عن طريق الشحن بسفن الدحرجة (انظر القسم ٢).[٧٨] وتعد سرعة النقل ضرورية لأن التغييرات والتحديثات الهندسية مسألة متكررة الحدوث، وتحتاج الشركات المصنّعة للمعدات الأصلية إلى الاستجابة سريعا إلى إجراء هذه التغييرات. لذلك، فإن وجود موردين على بعد ٤٠ إلى ٥٠ ساعة ليس مجديا في معظم الحالات. وحتى الآن وجدت صادرات مصر من أجزاء السيارات طريقها للأسواق لأنها تقتصر على الأجزاء كثيفة العمالة، مثل تضفير وجدل الأسلاك، حيث تفوق ميزة تكلفة العمالة التكلفة اللوجستية بالنسبة لمصنعي المعدات الأصلية.

التوصيات المتعلقة بالسياسات

ومن الضروري القيام بخطوات لتعزيز قاعدة الموردين الحالية وتشجيع مصنعي المعدات الأصلية على زيادة كفاءة إنتاجها. ولأن هذه الخطوات تنطوي إلى حد كبير على دور الحكومة وسياساتها في تقديم الدعم لهذه الصناعة، فإنها ستتطلب تقييما أكثر شمولا في سياق التحليل الأوسع لتحديد جدوى ونطاق التغيير المطلوب في السياسات. ويستعرض الملحق ك-٤ سياسات حكومية لم يحالفها النجاح يجب وضعها في الاعتبار أثناء إجراء التقييم. وينبغي اتخاذ الخطوتين التاليتين:

- المساعدة في إنشاء قاعدة مثلى وفعالة من مصنعي المعدات الأصلية: ويمكن تحديد هذه القاعدة من خلال تقييم برامج الحوافز المحتملة التي توفر مزايا لمصنعي المعدات الأصلية في مقابل تحقيق أهداف الإنتاج والتصدير والتوطين. وتبرز الدروس المستفادة من الدول الأخرى الحزمة القوية من الحوافز المالية والضريبية والتجارية المقدمة لجذب مصنعي المعدات الأصلية العالميين. وستضم تلك الحزمة خطط أعمال ونقاط تعادل الإيرادات مع التكاليف بالنسبة لمصنعي المعدات الأصلية وفرضياتهم حول توطين منتجي الأجزاء، والذي يرتبط بالمستويات المستهدفة للإنتاج والتصدير بما يتماشى مع إستراتيجية الحكومة. ومن المهم أيضا جذب الاستثمار الأجنبي المباشر المناسب، لأن المستثمرين الأجانب يختلفون في قدرتهم على إفادة الاقتصاد المحلي. ويمكن أن تشمل هذه الخطوة تقييم دوافع الاستثمار الأجنبي المباشر- ما إذا كان المستثمر يستهدف التصدير أو الأسواق أو الكفاءة، ومساهمته التكنولوجية، وقدرته على التعاون مع المستثمرين المحليين، من بين أمور أخرى (Taglioni and Winkler, ٢٠١٦).

- تعزيز منظومة الموردين المحليين من خلال دعم اعتماد التكنولوجيا والمهارات. ومع بلوغ الصناعة الحجم المناسب، سيزيد الموردون من استثماراتهم في اعتماد التكنولوجيا والأنظمة الجديدة، والتي ستغذي دورة مثمرة تصبح الصناعة من خلالها أكثر تطورا. ولتسهيل وتسريع وتيرة هذه التغييرات، يمكن للصناعة أن تنظر في تجارب الدول الأخرى، التي اعتمدت عدة نهج. أحدها هو استكشاف الحوافز المالية للشركات التي تقوم بتطوير منتجات متصلة بالتكنولوجيا أو لديها مشروعات للبحث والتطوير، مع تقديم إعفاءات من الرسوم الجمركية على المعدات المستوردة المستخدمة في أنشطة البحث والتطوير. ويمكن أيضا تقديم منح دراسية للباحثين من أجل العمل في أنشطة البحث والتطوير في الشركات ذات الصلة. وأخيرًا، يمكن تأسيس صندوق مؤسسة تكنولوجية لتوفير المساندة المالية للمشروعات المبتكرة التي تقترحها الشركات أو مجموعات من الشركات في قطاع البحث والتطوير. خطوة أخرى في هذا الاتجاه، هي أن يقوم القطاع الخاص بإنشاء جمعية أعمال قوية، ومن شأن هذه الخطوة أن تعزز الصناعة بشكل عام. ويمكن لجمعية الأعمال أن تقوم بما يلي: (أ) دعم هذه الأجندة، (ب) تعزيز وتوحيد صوت القطاع الخاص في حوار السياسات، (ج) دعم الشركات بخدمات مثل معلومات السوق، وتحسين المهارات وبناء القدرات، والبيانات وتحليلات. توجد في دول أخرى جمعيات أعمال قوية للغاية من هذا النوع، مثل جمعية مصنعي أجزاء السيارات ومكوناتها في تركيا، والجمعية المغربية لصناعة وتجارة السيارات.

- وتتطلب هاتان الخطوتان من الحكومة رؤية مدروسة وواضحة ومتسقة وخطة عمل خاصة بالسياسات. وكما ذكرنا سلفا، كان أحد أهم عوامل النجاح الأساسية في دول مثل الهند والمغرب وتركيا هو خطة العمل الحاسمة شديدة الوضوح التي تتبعها الحكومة فيما يتعلق بالسياسات (مع مراحل من الحوافز المختلفة لتوجيه الصناعة). ولم تؤد هذه الخطة إلى بناء ثقة القطاع الخاص فحسب، بل أيضا إلى الوضوح في اتخاذ قرارات الاستثمار. ويتحتم على الحكومة أن تشير إلى رؤية واضحة طويلة الأجل لصناعة يجب أن توفر لها السياسات درجة من المرونة. ولا بد أن تكون الصناعة قادرة على الاستجابة لاحتياجات السوق المتغيرة، والتي ما زالت متوقعة ومتسقة مع الهدف طويل الأجل، المتمثل في بناء قاعدة لصناعة السيارات في مصر قادرة على المنافسة عالميا. والتعاون القوي مع القطاع الخاص عامل مهم للسماح بحدوث ذلك.

التحديات والفرص المرتبطة بأزمة فيروس كورون

كانت صناعة السيارات من أكثر القطاعات تأثرا بأزمة فيروس كورونا. فقد أغلق العديد من مصنعي المعدات الأصلية خطوط التجميع في أنحاء أوروبا وأمريكا الشمالية وأجزاء من آسيا. ومن المتوقع أن ترتفع البطالة بشكل كبير في جميع أنحاء العالم، وتقوض الطلب على المركبات فيما يتجاوز الأجل القصير، حتى مع بدء عودة الأعمال إلى نشاطها الطبيعي. ويرتبط ٨٠٪ من سلسلة قيمة السيارات بالصين. إن التعافي السريع المتوقع للصين سيساعد الدول التي لها دور كبير في صناعة السيارات هناك، مقارنة بتلك المرتبطة بآسيا والاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة، حيث يتأخر التعافي ويكون أبطأ على الأرجح.[٧٩] ومع استخدام الشركات قدرا من رأس المال لدعم العمليات القائمة، فقد تتأخر مبادرات البحث والتطوير، وقد تقرر تلك الشركات الخروج من الأسواق غير المربحة.

وفي هذا ظل هذه المستجدات، يتحتم على مصر إعطاء الأولوية لتعزيز منظومة الموردين المحليين. وستساعد هذه المهمة مصر على جذب مصنعي السيارات الذين يعيدون التفكير في إستراتيجياتهم الاستثمارية في سيناريوهات ما بعد كورونا التي يحتمل أن تتقلص فيها سلاسل القيمة. علاوة على ذلك، فالأهم هو أن تضع الحكومة رؤية واضحة للقطاع لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر بالتعاون الوثيق مع القطاع الخاص. وعلى الأجل القصير، قد يشمل ذلك تحويل خطوط تجميع السيارات إلى تصنيع الإمدادات الطبية الحيوية، كما هو الحال في الدول الأخرى.

٣-٣ تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

تتمتع مصر بمكانة جيدة تؤهلها لأن تكون مركزا إقليميا للتكنواوجيل الرقمية في الشرق الأوسط وأفريقيا. فهي تقع في موقع إستراتيجي حيث تتقاطع العديد من كابلات الألياف الضوئية البحرية الإقليمية والدولية. وتمثل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات القطاع الرئيسي للاقتصاد الرقمي، لكن الاقتصاد الرقمي يشمل أيضا رقمنة القطاعات الأخرى. ومع وجود ٤٠٫٩ مليون مستخدم للإنترنت في عام ٢٠١٩، تأتي مصر في الصدارة في العالم العربي وتحتل المرتبة الثانية في أفريقيا بعد نيجيريا. ومع ذلك، وعلى الرغم من تطور اقتصادها الرقمي، فإن مصر لم تحقق بعد إمكاناتها، حيث يعد استخدام التقنيات الرقمية في مختلف القطاعات الاقتصادية منخفضا نسبيا،كما أن الاشتراكات الثابتة في خدمة الإنترنت عالي السرعة لا يزال بعيدا عن المستوي الذي ينبغي أن يكون عليه، وتأخرت مصر في إدخال تكنولوجيا النطاق العريض للهاتف المحمول. وهذا يعوق تطلعاتها في أن تكون مركزا رقميا إقليميا رائدا يتميز بالاستخدام الواسع النطاق لأحدث التقنيات الرقمية من جانب المواطنين والشركات.

وتبرز جائحة كورونا مدى أهمية توفر خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات للتعامل مع أزمة صحية عامة. فالربط بشبكة الإنترنت هو الوسيلة الوحيدة لدعم العمل على خطوط المواجهة الصحية ومساندة الموظفين الحكوميين، وأيضا للتخفيف من آثار تدابير التباعد الاجتماعي. وكان العمل عن بعد، على وجه الخصوص، بالغ الأهمية لمواصلة تقديم الخدمات الحكومية الأساسية، والسماح للشركات بالعمل، وتمكين الطلاب من الاستمرار في تلقي دروسهم. وأصبحت المواقع الإعلامية الإلكترونية وشبكات التواصل الاجتماعي قنوات الاتصال الرئيسية.

نظرة عامة على القطاع وإمكاناته

يعد قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في مصر واحدا من أكبر القطاعات في المنطقة. إذ وصلت القيمة المضافة للصناعات الرئيسية الثلاث للقطاع- وهي الصناعات التحويلية والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات- إلى ١٣٧ مليار جنيه مصري (٧٫٨ مليار دولار) في السنة المالية ٢٠١٩,[٨٠] وهو ما يعادل نحو ٢٫٩٪ من الناتج المحلي الإجمالي، وهو أقل من المتوسط العالمي لعام ٢٠١٧ البالغ ٣٫٨٪ (UNCTAD, ٢٠١٩)، مما يجعل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في المرتبة ١١ فقط من بين القطاعات الأكبر في مصر. في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، تعد الاتصالات أكبر مساهم، إذ تمثل ٤٤٪ من القيمة المضافة لقطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وتمثل تكنولوجيا المعلومات والخدمات الأخرى ٣٠٪. ويشكل تصنيع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات نسبة ٢٦٪ المتبقية، وهي نسبة كبيرة، إذ تنتج معظم الدول النامية خارج شرق آسيا القليل من معدات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ووفقًا لبيانات وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وظف القطاع قرابة ٢٠٩ آلاف شخص في السنة المالية ٢٠١٨. ويتخرج في الجامعات المصرية حوالي ٥٠٠ ألف خريج سنويا، بينهم أكثر من ٢٠٠ ألف خريج يطرقون المجالات المرتبطة بالتعهيد، ونحو ٥٠ ألفا يستهدفون المجالات المتعلقة بتكنولوجيا المعلومات.

والطلب الصناعي على الاتصالات منخفض بشدة، إذ يمثل ٥٪ فقط من ناتج القطاع. ويتجلى هذا الطلب المنخفض أيضا في الانخفاض الشديد لاعتماد الشركات على التكنولوجيا في إدارة أعمالها (انظر الشكل ١-٢٠ قي القسم ١-٢). كما هو موضح في الشكل ٣-١٨، يعد استخدام الشركات في مصر لنواتج ومخرجات الاتصالات السلكية واللاسلكية أقل كثيرا نت دول المقارنة، باستثناء المغرب. وعلى النقيض من ذلك، يمثل القطاع العائلي ٩١٪ من ناتج القطاع. وهذا يعني أن هناك إمكانية كبيرة لزيادة الإنتاجية إذا بدأت الشركات في الاستفادة من مزايا التقنيات الجديدة.

بالإضافة إلى قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، يشمل الاقتصاد الرقمي رقمنة القطاعات الأخرى. وفي مصر، يُلحظ هذا بشكل كبير في خدمات التعهيد القائمة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والمنصات الرقمية. وصناعة الخدمات القائمة على تكنولوجيا المعلومات وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في مصر كبيرة وراسخة، فهناك عدد كبير من الشركات العاملة في هذه الصناعة سواء الشركات الوطنية أو الشركات الكبيرة متعددة الجنسيات في مجال تكنولوجيا المعلومات. ووفقا لبيانات وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، بلغت صادرات صناعة التعهيد من مصر ٢,٤ مليار دولار في السنة المالية ٢٠١٩. واستوعبت صناعة الخدمات القائمة على تكنولوجيا المعلومات وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات ما يقدر بنحو ٢٩٢ ألف موظف في عام ٢٠١٧ (IDC ٢٠١٨).

ومصر ليست غريبة عن المنصات الرقمية، إذ تعمل فيها شركات عالمية وإقليمية ومحلية. وتربط المنصات الرقمية إلكترونيا بين موردي السلع والخدمات والمستهلكين. ويمكن أن تكون ملكية المنصات عامة أو خاصة، حيث توفر الأولى عادة خدمات الحكومة الإلكترونية عبر الإنترنت. ويستخدم ملايين المصريين تطبيقات المنصات الرقمية في التسوق، وخدمات نقل الركاب، وتوصيل الطعام، ووسائل التواصل الاجتماعي. وبخلاف الراحة والتكاليف المنخفضة لاستخدام المنصات الرقمية بالنسبة للمستهلكين، هناك فوائد أخرى. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تساعد تطبيقات خدمات نقل الركاب في التخفيف من الازدحام المروري في مصر، بما في ذلك من خلال إضافة الحافلات إلى محفظتها للاستفادة من الطلب على وسائل النقل العام.

التحديات الرئيسية في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

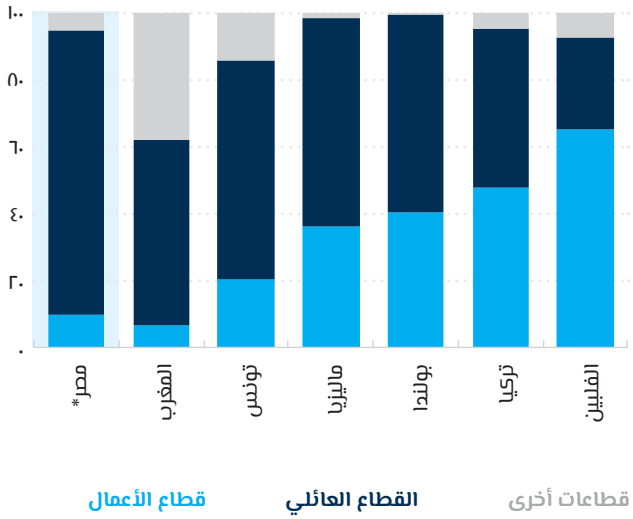
تحديات البنية التحتية

كانت مصر بطيئة في طرح أجيال جديدة من تكنولوجيا الهاتف المحمول. فقد طرحت خدمات الجيل الرابع في وقت متأخر نسبيا في عام ٢٠١٦، بعد حوالي سبع سنوات من نشر هذه التكنولوجيا تجاريا للمرة الأولى. والربط بشبكة الإنترنت ليس ترفا أو خدمة كمالية، ومع ذلك فإن ٥٠٪ من السكان لا يمكنهم الوصول إلى خدمات الجيل الرابع. وللاستفادة الكاملة من أداء الجيل الرابع وقدراته وتحسين تغطيته، تحتاج الحكومة إلى تخصيص طيف إضافي سيسمح في الوقت نفسه لشركات تشغيل شبكات المحمول بالاستعداد لنشر الجيل الخامس. وهذه تكنولوجيا للأغراض العامة يمكن أن تؤثر بشكل كبير على النمو الاقتصادي وتدعمه، وتحدث نقلة في حياة الأفراد والأساليب التي تدير بها الشركات أعمالها. وحتى ديسمبر ٢٠١٩، استثمر حوالي ٣٤٢ من شركات تشغيل شبكات المحمول في العالم في شبكات الجيل الخامس، وطرح ٥٦ منها هذه الشبكات في ٣٢ دولة (GSA ٢٠١٩).

إن الأسعار المرتفعة والتغطية لمسافات قصيرة تعوق استخدام النطاق العريض الثابت عالي السرعة. ولا تزال شبكة النطاق العريض الثابت في مصر تتكون في الأساس من الأسلاك النحاسية القديمة. وازدادت الفجوة بين انتشار خدمات النطاق العريض الفعلية والمتصلة بالدخل بمرور الوقت (الشكل ٣-١٩). وعلى الرغم من أن السرعات قد تحسنت تدريجيا عن طريق تقريب معدات خط المشترك الرقمي غير المتناظر وكابلات الألياف الضوئية من أماكن العمل، فإن هذا يمثل إجراء مؤقتا حتى يتم مد كابلات الألياف الضوئية إلى المنازل والشركات. وتضاعف متوسط سرعات النطاق العريض الثابت بأكثر من الضعف بين عامي ٢٠١٤ و٢٠١٩، وإن كان ذلك انطلاقا من قاعدة منخفضة جدا، حيث وصل إلى ٨ ميجابايت في الثانية في يونيو ٢٠١٩ (الشكل ٣-٢٠). في الفترة ما بين يونيو-ديسمبر ٢٠١٩، زادت سرعات التنزيل بما يزيد قليلا عن ٢٥٠٪ إلى ٢٦ ميجابايت/ثانية، ومن المرجح أن يكون ذلك قد حدث بعد استثمار الشركة المصرية للاتصالات في الألياف الضوئية إلى الكابينة، وقرار الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات الذي يلزم جميع شركات تشغيل شبكات المحمول بألا يقل الحد الأدنى للسرعة عن ٣٠ ميجابايت/ثانية على خط المشترك الرقمي فائق السرعة. هناك تحسن مستمر في سرعة التنزيل كما يتضح من نتائج Ookla الأخيرة بمعدل ٣١,٣٣ ميغابت في الثانية. بعد ومع ذلك ، فإن أداء النطاق العريض الثابت في مصر مقيد باستخدام النحاس ، ولا يزال أقل من المتوسط العالمي البالغ ٨٤,٣٣ ميغابت في الثانية (الشكل ٣,٢١) وبعيدًا عن البلدان التي تستخدم الألياف البصرية مثل سنغافورة الرائدة عالميًا (٢١٨ ميغابت في الثانية). وتتوفر في مصر سرعات تصل إلى ١٠٠ ميجابايت/ثانية، ولكن الأسعار باهظة (ما يوازي حوالي خُمس نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي)، ويجب أن يكون المستخدم في نطاق كيلومتر واحد من النحاس. بالإضافة إلى ذلك، كان انتشار النطاق العريض الثابت باستمرار أقل مما ينبغي أن يكون (٤,٧ لكل ١٠٠ شخص مقابل ٨,٣، كما هو متوقع على أساس دخل الفرد).

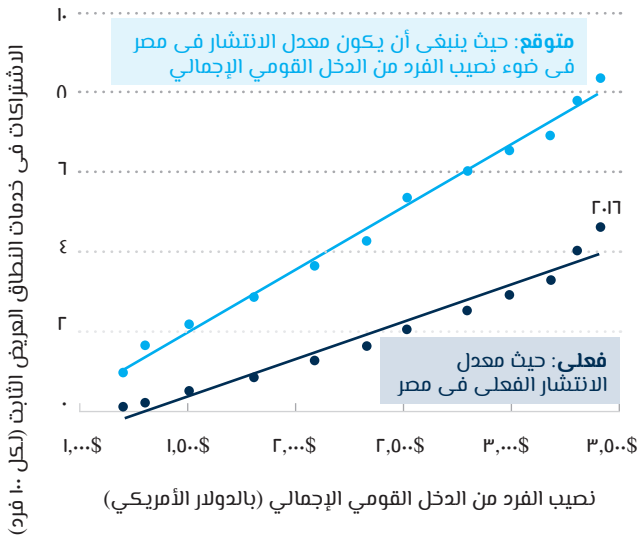
في المراحل الأولى من أزمة فيروس كورونا، تراوح متوسط الزيادة في حركة المرور على الإنترنت التي أبلغت عنها شركات تشغيل شبكات المحمول من ٣٠٪ إلى ٥٠٪. وكانت هناك أحمال معينة في مواقع مزدحمة، مثل المناطق السكنية، حيث لوحظ ازدحام على الشبكة. واتخذت الحكومة إجراءات لتعزيز قدرة البوابات الدولية بنحو ٥٠٪. ومع ذلك، فقد أعاقت الاختناقات الموجودة في الميل الأوسط والميل الأخير كفاءة تدابير الحد من الآثار (تصنيف صفر لمواقع التعليم، ومضاعفات حصص البيانات) بسبب صعوبة الوصول إلى البنية التحتية للألياف (وهي احتكار للشركة المصرية للاتصالات)، واعتماد النطاق العريض الثابت على النحاس، والكمية المحدودة من الطيف اللاسلكي المخصصة لشركات تشغيل شبكات المحمول.

الشكل ٣-١٨ نسبة ناتج قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية (%)، ٢٠١٥



ملحوظة: تعكس بيانات مصر أرقام عام ٢٠١٧ لقطاع المعلومات والاتصالات كما تم تحديثها من جداول مدخلات ومخرجات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء لعام ٢٠١٧/٢٠١٦. تشمل المجموعة " قطاعات أخرى" التجارة والإنفاق الرأسمالي والاستهلاك الحكومي. المصدر: جداول مدخلات ومخرجات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء لعام ٢٠١٧/٢٠١٦ وجداول مدخلات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

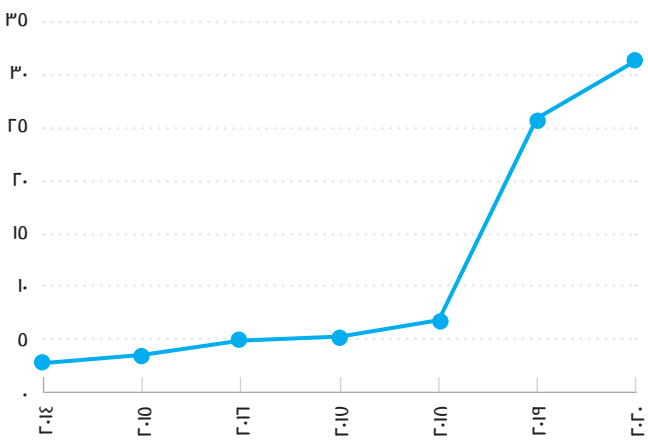
الشكل ٣-١٩ الاشتراكات المتوقعة والفعلية في خدمات النطاق العريض الثابت (لكل ١٠٠ فرد)، ٢٠٠٢-٢٠١٦



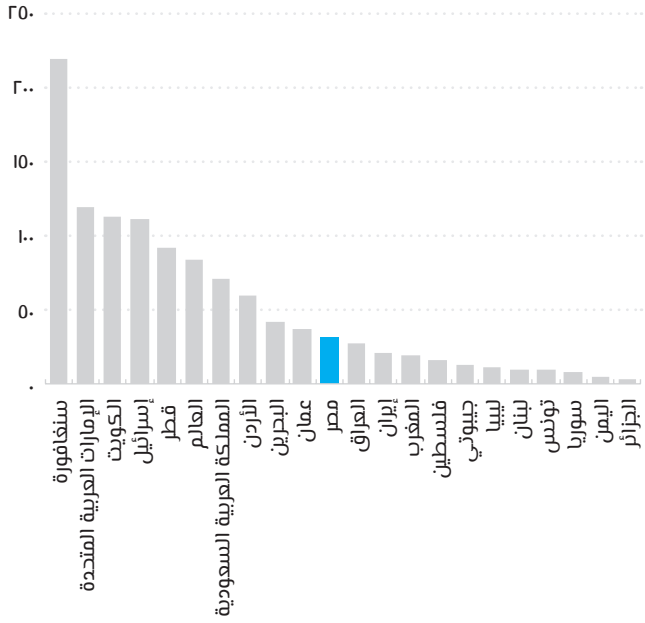
ملحوظة: معدل الانتشار المتوقع يستند إلى الانحدار الخطي لكل سنة لجميع الاقتصادات المتوفر عنها بيانات. كل دائرة توضح القيمة لكل سنة بين عامي ٢٠٠٢ و٢٠١٦.

المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية.

الشكل ٣-٢٠: تطور سرعة التنزيل فى اتصالات النطاق العريض الثابت فى مصر (ميجابت/ثانية)



الشكل ٣-٢١ سرعة التنزيل فى اتصالات النطاق العريض الثابت (ميجابت/ثانية) - مقارنة دولية



المصدر: Ookla, “ Speedtest Global Index”, https://www.speedtest.net/global-index

وتعد أبراج الهاتف المحمول عنصرا مهما لخدمات النطاق العريض للهاتف المحمول، ولكن البنية التحتية للأبراج في مصر أقل من المستوى المطلوب. وتحدد الأبراج مدى الانتشار وبالتالي فهي ضرورية لتوسيع تغطية الهاتف المحمول. وعندما يقل عدد الأبراج تكون الخلايا كبيرة وتغطي الكثير من المستخدمين، وتصبح مكتظة مما يؤثر على جودة الخدمة. ويبلغ متوسط عدد المشتركين في مصر ٤٥٤٥ مشتركا لكل برج مقارنة بمتوسط عالمي يبلغ ٢٤٠٠. ويتطلب الربط عالي الجودة بالنطاق العريض للهاتف المحمول توصيل الأبراج بشبكات محورية من الألياف الضوئية، لكن أقل من ١٠٪ من الأبراج متصلة بهذه الشبكات. وتؤدي مشاركة الأبراج بين شركات تشغيل شبكات المحمول إلى خفض التكاليف، ولكن يتم مشاركة ١٥٪ فقط من الأبراج. وتشير تقديرات البنك الدولي إلى الحاجة إلى ١٦٩٠٠ برج إضافي و٢٠ ألف خلية صغيرة إذا أرادت مصر بلوغ المتوسط العالمي للمشتركين في كل برج (البنك الدولي ٢٠٢٠). وسيتطلب هذا التوسع استثمارا بنحو ٢,٧ مليار دولار، إلى جانب ٦٨٠ مليون دولار من النفقات الرأسمالية الإضافية لربط نصف الأبراج الموجودة بالألياف. ويعني انخفاض أو تراجع مستويات متوسط الإيرادات لكل مستخدم والتي تبلغ حوالي دولارين شهريا في مصر، أن قدرة شركات تشغيل شبكات المحمول على الاستثمار في توسيع البنية التحتية للشبكة محدودة للغاية. وقررت الحكومة إنشاء شركة أبراج ذات مسؤولية محدودة تستخدم الشركات المستقلة لنشر وتشغيل الأبراج نيابة عن شركات تشغيل شبكات المحمول لتلبية حاجة القطاع المتزايدة للإنفاق الرأسمالي. وستؤدي مشاركة الأبراج إلى خفض تكلفة الاستثمار بما يقدر بنحو ٤٠٠ مليون دولار. والنموذج المقصود هو إنشاء شركة مملوكة للدولة لبناء البنية التحتية والشراكة مع واحد أو أكثر من مستثمري القطاع الخاص، ومن بينهم المستثمرون الدوليون، لتشغيل الشركة وإدخال المعرفة التكنولوجية والكفاءة.

وتعتبر نقاط تبادل الإنترنت عاملا مهما لتبادل حركة المرور بين مقدمي خدمات الإنترنت، بحيث لا يضطرون إلى استخدام وصلات دولية باهظة التكلفة وبطيئة. بالإضافة إلى ذلك، يمكن استخدام نقاط تبادل الإنترنت لتقديم المحتوى بكفاءة، فمن خلال وصلة واحدة مع نقطة لتبادل الإنترنت، يمكن توصيل المحتوى إلى جميع مقدمي خدمات الإنترنت المرتبطين بالنقطة. وهذا النظام بالغ الأهمية لأن مقاطع الفيديو تمثل أكبر تدفق لحركة نقل البيانات المقدمة من مقدمي المحتوى، مثل جوجل، وفيسبوك، ونتفليكس. وإذا لم يكن لمقدمي المحتوى مكان على نقاط تبادل الإنترنت، فيجب استرداد بياناتهم من مراكز البيانات الخارجية، وتكبد تكاليف النطاق الترددي الدولي وتراجع الأداء.[٨١] وتمتلك مصر نقطة تبادل منذ وقت طويل، وهي نقطة تبادل إنترنت القاهرة، التي تأسست عام ٢٠٠٢. واليوم، هناك ستة أعضاء، بما في ذلك جميع مقدمي خدمات الإنترنت الرئيسيين. ومع ذلك، فإن متوسط حركة المرور على الإنترنت منخفض نسبيا، أقل من ٣ جيجابايت. وفي المقابل، تضم نقطة تبادل الإنترنت التجاري دويتشر في إسطنبول ٣٠ عضوا نشطا تقدر حركة مرورهم على الإنترنت بأكثر من ٩٠ جيجابايت. بالإضافة إلى ذلك، لا يُسمح لمزودي شبكات توصيل المحتوى- دوليا أو محليا- بالاتصال بنقطة تبادل إنترنت القاهرة، مما يعوق توفر المحتوى.

دور الدولة والمنافسة

لا يزال إصلاح هذا القطاع غير مكتمل. فلا تزال الشركة المصرية للاتصالات، المشغل الحالي، تحتل مكانة مهيمنة في القطاع. ونتيجة للقوة السوقية لشركة اللمصرية للاتصالات ، فإن مصر لديها واحد من أعلى مستويات تكلفة الطاقة الدولية بين عدد من الدول المعيارية، وأدنى استخدام (الجدول٣-١). وتسيطر المصرية للاتصالات أيضا على سوق النطاق العريض الثابت. وهي المالك الوحيد لخمس محطات لإنزال الكابلات البحرية، والتي تمثل العمود الفقري لشبكات توصيل حركة مرور الإنترنت إلى مصر. ونتيجة للقوة السوقية التي تتمتع بها الشركة المصرية للاتصالات، تشهد مصر واحدا من أعلى مستويات تكلفة القدرات الدولية بين عدد من الدول التي تم استعراضها، وأدنى معدل استخدام (الجدول٣-١). كما تهيمن المصرية للاتصالات على سوق النطاق العريض الثابت. وتمتلك الشركة ٤٥٪ من فودافون، أكبر شركات تشغيل شبكات المحمول.[٨٢] وتمتلك الحكومة ٨٠٪ من رأسمال المصرية للاتصالات، وتخضع لإشراف وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، المسؤولة عن وضع سياسات القطاع. وعلى الرغم من أن الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات تم إنشاؤه كهيئة تنظيمية مستقلة، يتطلب أداء هذا الدور فصلًا واضحًا بين سلطاته وسلطات الوزارة. ووفقًا لقانون تنظيم الاتصالات في مصر (قانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣)، يتبع الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات الوزير، الذي يشغل أيضا منصب الرئيس التنفيذي للجهاز.

الجدول ٣-١: تكلفة القدرات الدولية، مصر مقارنة بالدول النظيرة

	مصر	ماليزيا	المغرب	البرتغال	روسيا	السعودية
سعة عرض النطاق بالبايت لكل مستخدم إنترنت	٢٤,٩٠٠	٥٢,٠٥١	٦٤,٦٠٠	٦٥,٢٥٣	م/غ	٢٤٥,٥٣٩
١٠ جيجا إيثرنت (السعر/ ميجابايت في الثانية/ شهر، ١٥/٣)	٥٤,٢٦	٢٤,٥١	٥٤,٢٦	٣,٤٣	٣,٤٣	٣٩,٠٠
١٠ جيجا إيثرنت (السعر/ ميجابايت في الثانية/ شهر، ١٩/٣)	٦٦,٣٥	٥,٤١	م/غ	٠,٥١	١,٣٣	١٣,٥٠

المصدر: الاتحاد الدولي للاتصالات وشركة تيليجيوجرافي.

الإجراءات ذات الأولوية لدعم تطوير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

البنية التحتية الرقمية المتقدمة من الناحية التكنولوجية والمتاحة والتنافسية أمر بالغ الأهمية لتمكين التحول الرقمي في مصر. وهذا التحول ضروري لتعزيز المكاسب في القدرات التنافسية والإنتاجية في القطاعات الرئيسية، بما في ذلك التمويل، والزراعة، والطاقة، والصناعات التحويلية. كما يبشر التحول الرقمي بتعزيز نمو المنشآت الصغيرة والمتوسطة وأصحاب المشروعات الرقمية من الشباب، ودعم قدرات الشركات المحلية، وتحسين الخدمات الحكومية. وللمضي قدما، يتعين وضع سياسات تدعم التنافسية لضمان أن يسمح التحول الرقمي للشركات باعتماد تكنولوجيا المعلومات والاتصالات واستخدامها بشكل أفضل. ويجب أن تمتد مظلة التحول إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتضم الجميع، لتمكين كل مواطن - بغض النظر عن الموقع ومستوى الدخل والجنس والوضع الاجتماعي والاقتصادي- من استخدام النظم الإلكترونية واكتساب المهارات الرقمية اللازمة للوصول إلى المحتوى والخدمات. علاوة على ذلك، يعد تحديث القواعد التنظيمية المحايدة من الناحية التكنولوجية لسوق العمل والقطاعات الاقتصادية الأخرى أمرا ضروريا للاستفادة من التحول الرقمي في مصر.

الإصلاحات التنظيمية

يتطلب بناء هذه البنية التحتية الرقمية الحديثة تغيير دور الدولة في هذا القطاع. ومن شأن تعزيز القطاع ووضع قواعد تنظيمية لمكافحة الاحتكار تخفيف القيود المفروضة على المنافسة، وهو أمر ضروري لتقديم خدمات النطاق العريض المنتظمة عالية السرعة ميسورة التكلفة. ويمكن تعزيز صلاحيات الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات، الذي يتبع حاليا وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، من خلال تعديل المادة ٣ من قانون تنظيم الاتصالات. ويجب فصل الوظائف التنظيمية عن مهام صنع السياسات والتشغيل والاستثمار في القطاع. وعلى الأمد القصير، يجب نقل ملكية الحكومة للشركة المصرية للاتصالات من وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات إلى كيان مثل وزارة قطاع الأعمال العام أو وزارة المالية.

يجب أن تتسم اللوائح التنظيمية المعمول بها بالشفافية والإنصاف. لا تزال المصرية للاتصالات هي الطرف المهيمن على جميع مستويات سلسلة القيمة في البنية التحتية الرقمية: العمود الفقري للشبكة، والميل الأوسط، وشبكات الوصول عبر الألياف، وبوابات الاتصال الإلكترونية العالمية. ويتعين اتخاذ إجراءات تنظيمية للتأكد من أن التكامل الرأسي للشركة المصرية للاتصالات لا يفرض قيودا على الوصول إلى البنية التحتية الأساسية ولا يحابي أي مقدم للخدمات النهائية. وتشمل هذه الإجراءات تطبيق اتفاقيات قابلة للتنفيذ على مستوى الخدمة لخدمات الجملة التي تقدمها المصرية للاتصالات حاليا ومستقبلا في مجال الألياف الضوئية. ويجب أيضا التفكير في منح ترخيص لشركة تشغيل مستقلة تقدم خدمات الجملة بهدف توفير وصول مفتوح قائم على التكلفة، مع خلق منافسة في الوصول بالجملة مع المصرية للاتصالات. ويمكن تعزيز سياسات المنافسة من خلال توطيد التعاون بين الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات وجهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية.

إن تطوير قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات كمتطلب أساسي لتمكين الاقتصاد الرقمي سيؤثر على الهيئات التنظيمية المسؤولة عن القطاعات الأخرى. ونظرا لأن القطاعات الأخرى- مثل الطاقة، والكهرباء، والمصارف، والتصنيع، والنقل- ستتأثر، يجب أن يُدخل الإصلاح التنظيمي الشامل وحدات خبراء رقمية خاصة بقطاعات معينة، بالإضافة إلى وحدة تحويل رقمي مشتركة لتنسيق السياسات واللوائح مع التشريعات الوطنية.

البنية التحتية الرقمية

من الضروري القيام بعدة إجراءات لتحديث البنية التحتية الرقمية في مصر. فيجب نشر المزيد من كابلات الألياف الضوئية من خلال إجراءات مثل توفير الوصول المفتوح لشبكة الألياف الخاصة بالمصرية للاتصالات بأسعار تستند إلى التكلفة. ويسمح تحرير منح تراخيص البنية التحتية للجيل القادم لشركات تشغيل شبكات المحمول الأخرى ببناء وتشغيل وتسويق بنيتها التحتية دون الاعتماد على المصرية للاتصالات. ويمكن تحسين جدوى مشروعات النطاق العريض في المناطق الصعبة من خلال السماح بالاستثمارات الخاصة ومشاركة البنية التحتية. ونجحت الحكومة في اجتذاب شركات تشغيل شبكات المحمول الدولية الرئيسية أورانج واتصالات وفودافون، ومع ذلك لا تستفيد بشكل كامل من القدرات الاستثمارية لهذه الشركات بسبب القواعد المعقدة وقيود الترخيص التي تمنع الشركات من نشر بنيتها التحتية الخاصة، وخاصة الألياف.

ويحتاج النطاق العريض للهاتف المحمول إلى تحسين من خلال الاستخدام الأمثل للطيف. ويجب الإسراع بوضع خطة وإرفاقها بجدول زمني واضح لتخصيص نطاق إضافي للجيل الرابع بغية تحسين سرعة البيانات وجودة الخدمة، ولتوفير أول ترددات للجيل الخامس عبر الإنترنت بأسعار ميسورة. إن تسريع هذه الخطط سيضع مصر أيضا في وضع أفضل بكثير للاستجابة لأزمة كورونا.

تمثل صعوبة الحصول على حقوق الطريق أو المرور عقبة رئيسية أمام تطوير البنية التحتية. فعلى سبيل المثال، هناك حاجة إلى تصاريح لحفر الشوارع لمد الكابلات أو تركيب أبراج محطات المحمول فوق المباني. ويجب تجميع كل التصاريح المختلفة المطلوبة في منظومة "شباك واحد" لتسهيل حصول مقدم الخدمة المُرخص له على التصاريح المطلوبة بسرعة وبأقل تكلفة.

كما ينبغي تسهيل نشر أبراج الهاتف المحمول. وينبغي أن تسمح السياسات بدخول شركات خاصة جديدة أظهرت قدرات مالية واضحة إلى سوق بناء أبراج الاتصالات. كما ينبغي للسياسات أن تعزز الحوافز التي تشجع المشغلين على التعاون من خلال تأجير الأبراج بدلا من امتلاكها، وذلك لتكملة جهود الحكومة الرامية إلى توسيع البنية التحتية في نموذج يشجع على المنافسة، وفعال (من حيث مشاركة البنية التحتية)، ويتسم بالشفافية والإنصاف.

يجب إتاحة نقطة إنترنت القاهرة لمقدمي خدمات المحتوى. وسيؤدي ذلك إلى خفض التكاليف وتحسين أداء الإنترنت وسيسمح لمصر بخدمة المنطقة. ويعد جذب مراكز بيانات عالمية ومحايدة للناقل عاملا حاسما إذا أرادت مصر أن تصبح مركزا رقميا في المنطقة. وعلى الرغم من أن عددا من مراكز البيانات يعمل في مصر، يبدو أن العديد منها مراكز ناقلة للبيانات. ولا توجد مراكز البيانات الكبيرة التي تقوم شركات الإنترنت الكبيرة ببنائها لصالحها، فضلا عن مراكز البيانات الكبيرة المحايدة للناقل. وستحتاج إلى حوافز حكومية لدخول السوق المصرية.

التحديات والفرص المرتبطة بأزمة فيروس كورونا

تفرض تدابير التخفيف التي تنفذها الحكومات لمكافحة فيروس كورونا ضغطا على شبكات النطاق العريض والخدمات الرقمية. ونظرًا لأن قيود السفر والتباعد الاجتماعي تتطلب تنفيذ العديد من الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية عن بُعد، أصبح العمل عن بُعد وعقد المؤتمرات عبر الإنترنت والتعليم عن بُعد أمرا ضروريا.وهناك أيضا تحول متوقع في السلوك الاستهلاكي في بعض المجالات، لصالح التجارة الإلكترونية ووسائل الدفع والترفيه عبر الإنترنت. والدول المتقدمة رقميا أقل عرضة للعواقب البشرية والاقتصادية للجائحة. ومع ذلك، لا تزال هناك فجوة كبيرة حتى داخل تلك الدول بين الأشخاص الذين يستفيدون من الوصول إلى خدمات الإنترنت الجيدة وبأسعار ميسورة في المنزل ومن لا يستطيعون ذلك.

وتحتاج الحكومة المصرية إلى استخلاص الاستنتاجات الضرورية من الأزمة لتسريع وتيرة بناء اقتصاد رقمي متنوع لصالح المواطنين في الأمد الطويل. وغالبا ما تكون الثغرات والعراقيل المذكورة أعلاه، والتي تتراوح بين البنية التحتية والخدمات والمهارات، نتيجة لسياسات الحماية والأطر القانونية التقييدية. وكمثال توضيحي، من خلال إلزام الشبكات العامة بالاعتماد فقط على البنية التحتية للألياف الثابتة الخاصة بالمصرية للاتصالات، تحرم مصر نفسها من الاستثمارات الخاصة لتسريع مد شبكات الألياف. وعلى النقيض من ذلك، تشارك شركات التشغيل البديلة في أوروبا بنحو ٥٦٪ من إجمالي التوسعات في الألياف.[٨٣] بالإضافة إلى ذلك، يعد هذا الاعتماد الحصري، من حيث موثوقية الشبكة، نقطة ضعف وحيدة في حالة تعرض البنية التحتية للشركة المصرية للاتصالات لأي حادث. ومن المرجح أن يكون لتغير السلوكيات نتيجة أزمة فيروس كورونا تأثيرات دائمة. وهذه فرصة للحكومة لبدء إصلاح السياسات الضرورية على النحو الموصى به هنا ولإعادة تعريف التوازن الجديد بين الشركات المملوكة للدولة والمشاركين الآخرين في السوق مع مراعاة متطلبات الأمن القومي المعقولة.

٤. الدور القوي للقطاعات الداعمة

أظهر تحليل لحالة القطاع الخاص والتحديات التي تواجه مؤسسات الأعمال أن نقص المهارات وأوجه القصور في قوة العمل تنالان من القدرة التنافسية للقطاع. ويتصدر رأس المال البشري هذه القطاعات التي تؤدي دورا في تعزيز الإنتاجية، لأن القوى العاملة الشابة الديناميكية الضخمة يجب أن تكون مُجهزة بالقدر الكافي من التعليم والمهارات وتتمتع بالسلامة الصحية اللازمة، لأنها مرتبطة بمجالات حيوية من النشاط الاقتصادي. كما أن رأس المال البشري عامل رئيسي لتعزيز الاحتواء الاقتصادي والاجتماعي والمكاني لقطاعات كبيرة من السكان الذين تمنعهم التفاوتات الواسعة بين المناطق في مصر من المشاركة في الفرص الاقتصادية والاستفادة منها.

٤-١ التعليم والمهارات: أهي عوامل تمكين أم تثبيط؟

لم يتم تهيئة المؤسسات التعليمية في جميع مستوياتها لإعداد الخريجين لسوق العمل. ويواجه خريجو مؤسسات التعليم العالي، على وجه الخصوص، معدلات بطالة مرتفعة، لا سيما بين النساء. ومما يؤدي إلى تفاقم هذه المشكلة ظهور تكنولوجيات جديدة تغير من طبيعة العمل. ونظرًا للتحديات التي تحيط بالمناخ الاقتصادي وتغير واقع أنشطة الأعمال، يعتقد الكثير من الشركات أن اعتماد هذه التكنولوجيات أمر أساسي لاستمرارها في الأمد الطويل (PWC, ٢٠١٩)، وأن معظم وظائف اليوم ستختفي في المستقبل. ويشير ذلك إلى ضرورة تزويد الطلاب وجميع العاملين بأساس متين من المهارات والمعارف الأساسية لتمكينهم من التعامل مع الأوضاع الجديدة.

عدم ملاءمة المهارات لمتطلبات السوق وإصلاح التعليم

يشير افتقار قوة العمل إلى المهارات المناسبة إلى فجوة كبيرة بين نواتج التعليم واحتياجات سوق العمل. وتحتل مصر المرتبة ١٣٣ من بين ١٤١ بلدا في مجموعات مهارات الخريجين (Schwab, ٢٠١٩). وقد أفاد نحو ٢٠٪ من الشركات التي شملها مسح عام ٢٠١٦ أن "قوة العمل غير المتعلمة بالقدر الكافي" تمثل عقبة جسيمة أو رئيسية أمام عملياتها (البنك الدولي ٢٠١٦). وعلى الرغم من استمرار معدلات البطالة وارتفاع معدلات العمل غير الرسمي، يجد أرباب العمل أن نقص المهارات هو العائق الرئيسي أمام قدراتهم التنافسية ونموهم. ويشعر كثيرون أنهم يفتقرون إلى المواهب المناسبة لتحقيق الفوائد الكاملة للجهود الرقمية. ومع ذلك، فإن استثماراتهم في التدريب منخفضة للغاية بشكل عام، وتقول الشركات إنها تجد صعوبة في الاحتفاظ بالموظفين المدربين. وقد أدى كل من انخفاض الرواتب، وأوجه الضعف في بيئة العمل، والافتقار إلى ثقافة الموارد البشرية، والحد الأدنى من المكاسب في إنتاجية العمل مقارنة بدول الأسواق الناشئة الأسرع نمواً إلى تفاقم هذا التحدي.

ويعد التعليم إحدى أقوى الأدوات المستخدمة في إحداث نقلة في المجتمعات وبناء قطاعات خاصة ديناميكية تحقق النمو وتوفر فرص العمل. ولكن مصر تسجل ٠,٤٩ على مؤشر رأس المال البشري، ويعني هذا أن مستويات الإنتاجية التي يمكن أن يحققها الطفل المولود اليوم ستشكل ٤٩٪ مما كان يمكنه تحقيقه في حال إتمام تعليمه وتمتعه بصحة تامة. والطفل في مصر الذي يبدأ المدرسة في سن أربع سنوات يكمل من الناحية الفنية ١١,١ عام من التعليم المدرسي عند سن ١٨ عاما؛ ومع ذلك، فهي لا تعادل سوى ٦,٣ عام فقط من حيث جودة التعليم. إن درجة التقييم المنخفضة لمصر، المدفوعة في الغالب بضعف جودة التعليم، تعوق بشكل كبير إنتاجية العمالة وكذلك استثمارات القطاع الخاص في السوق المصرية.

ولعقود من الزمن، واجه نظام التعليم المصري تحديات جمة في تحقيق نواتج التعلُّم وتوفير المهارات والكفاءات اللازمة للانتقال إلى سوق العمل. ومما أسهم في ضعف نواتج التعلم صعوبة الحصول على التعليم المبكر الجيد، لا سيما في المناطق الأكثر احتياجا، وضعف جودة التدريس في المراحل قبل الجامعية الذي يركز على الحفظ والتلقين، ونظام امتحانات الثانوية العامة وما يرتبط به من تفشي ظاهرة الدروس الخصوصية التي تتحكم في المنظومة ككل. وفي جميع مستويات التعليم بدءًا من التعليم الأساسي إلى ما بعد المرحلة الثانوية، لا يكتسب الطلاب المهارات التي تفتح لهم أسواق العمل.

وبدأت وزارة التربية والتعليم والتعليم الفني إصلاحات لتحسين جودة التعليم وإعداد خريجي المدارس لسوق العمل وتحديات الحياة. يهدف البرنامج، الذي بدأ في سبتمبر ٢٠١٨، إلى تحسين جاهزية المدارس من خلال التركيز على المهارات الأساسية في السنوات الأولى. كما أنه يعمل على إصلاح نظام التقييم، بدءًا من التعلم القائم على الحفظ والتلقين وامتحانات الثانوية العامة، وذلك لتطوير مهارات رفيعة المستوى من شأنها تحسين استعداد الخريجين وقدرتهم على الحصول على عمل. وتظهر الآن بعض الجهود الرامية إلى تعزيز التعلم القائم على التكنولوجيا في بنك المعرفة المصري. وتشمل هذه الجهود استخدام موارد التعلم الرقمية التي تم تعيينها لتحقيق أهداف المناهج، واستخدام الأجهزة اللوحية في التعليم الثانوي (الصفوف ١٠-١٢)، وتحسين الربط بالإنترنت في المدارس الثانوية الحكومية، والاختبارات القائمة على الكمبيوتر التي توفر نهجا مبتكرا. ويعتبر التطوير المهني المستمر أمرا جوهريا في تحسين ممارسات التدريس، من خلال الابتعاد عن التدريس القائم على الحفظ وتحقيق الإلمام بالتقنيات الرقمية لتحسين ارتباط الخريج بسوق العمل.

كما تشمل إصلاحات وزارة التربية والتعليم والتعليم الفني الشراكة مع أرباب العمل في القطاع الخاص لإنشاء مدارس تكنولوجية جديدة وثيقة الصلة بمتطلبات سوق العمل. ولتمهيد الطريق أمام برنامج الإصلاح، تتعاون الوزارة مع عدد من شركات القطاع الخاص، بما في ذلك دور نشر دولية، ومطورو برامج التطوير المهني المستمر للمعلمين، وبرامج دعم التكنولوجيا الجديدة، وذلك لتطوير وإدارة نظام التخرج الجديد القائم على الكمبيوتر. وفي قطاع التعليم العالي، تم إنشاء ثلاث جامعات تكنولوجية جديدة لفتح آفاق جديدة أمام خريجي المدارس الثانوية الفنية. تتناول هذه التطورات الأخيرة في التعليم والتدريب الفني والمهني عنصرين حاسمين: التأثير المحدود لأرباب العمل في تشكيل برامج تطوير قوة العمل وتنفيذها، والمسارات المحدودة لاكتساب المهارات (البنك الدولي ٢٠١٤). وهناك حاجة إلى مزيد من التحليل لتقييم جهود إصلاح نظام التعليم، بما في ذلك التعليم والتدريب الفني والمهني، وارتباطه بسوق العمل، والمزايا التي يحققها للخريجين.

التحديات أمام التعليم الخاص

تلعب مؤسسات القطاع الخاص دورا في التعليم من خلال توفير القدرة على التكيف والكفاءة والاستدامة المالية. ويصل معدل توظيف خريجي الجامعات الخاصة إلى ٩٥٪. ومن الأسباب الرئيسية لذلك أن الطلاب في الجامعات الخاصة يلتحقون في الغالب بمجالات الدراسة المطلوبة في السوق. علاوة على ذلك، تغرس هذه المؤسسات في طلابها المهارات التي تحسن فرصهم في التوظيف، مثل مهارات التعلم والتواصل والتعاون، بالإضافة إلى مهارات اللغة والكمبيوتر التي تعتبر لا غني عنها لمعظم شركات القطاع الخاص.[٨٤] كما أن مرونة القطاع الخاص تعني أن هذه المؤسسات في وضع أفضل للاستجابة للتقنيات المبتكرة في هذا المجال. وأيضا يدرك الآباء تماما أن التعليم الجيد هو جواز السفر الذي يمكنهم من خلاله منح أطفالهم حياة أفضل.[٨٥] ومن المهم أن نلاحظ هنا أن تنفيذ آليات الاعتماد ومراقبة الجودة ذات الصلة مطلوب لضمان الجودة لمقدمي الخدمات من القطاع الخاص.

وعلى الرغم من الفوائد التي يمكن أن يحققها التعليم الخاص، فلا يزال محدودا للغاية. في التعليم الابتدائي والثانوي، تمثل المدارس الخاصة ١٥٪ من جميع المدارس.[٨٦] بالإضافة إلى ذلك، يستعين واحد من كل طفلين بمدرس خصوصي، ويزداد الاعتماد على الدروس الخصوصية تدريجيا مع انتقال الطلاب إلى الصفوف الأعلى.[٨٧] وتخلق الدروس الخصوصية العديد من الحوافز الضارة وتعزز نظام التعليم الموازي. على سبيل المثال، من خلال قصر استخدام الوسائل التعليمية الأساسية على الدروس الخصوصية فحسب أو تزويد الطلاب فيها بأسئلة الاختبارات، يضمن المعلمون الحصول على الأجر الإضافي على حساب تعلم الطلاب. ويقوض الافتقار إلى البدائل رغبة الآباء في تجنب نظام التعليم الموازي الذي تقدمه الدروس الخصوصية. وفي التعليم العالي، تبلغ نسبة الالتحاق بالجامعات والمعاهد الخاصة ١٦,٥٪، مقارنة بنسبة ٢١٪ في المتوسط بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، و٥٢٪ في آسيا، و٥٠٪ في أمريكا اللاتينية. وتشكل الجامعات الخاصة (باستثناء المعاهد الأخرى) ٤٪ فقط من التعليم ما بعد الثانوي في مصر.

وبسبب العوائق أمام دخول هذه السوق يعزف المستثمرون عن إنشاء مؤسسات تعليمية جديدة، سواء أكانت جامعات أم كليات مهنية.[٨٨] فالقوانين واللوائح الخاصة بإنشاء وتسجيل الجامعات الخاصة، والكليات الأهلية، ومراكز التدريب الفني والمهني مرهقة ومعقدة. وبعض القرارات التنظيمية تخضع للسلطة التقديرية وقد تزيد من التكلفة على المستثمرين وتخلق حالة من عدم اليقين. فعلى سبيل المثال، بعد موافقة المجلس الأعلى للجامعات الخاصة، تصدر الموافقة النهائية على إنشاء الجامعة الخاصة غير الربحية من وزير التعليم العالي، ومجلس الوزراء، ورئيس الجمهورية، بدون قواعد واضحة ولا توقيت محدد.[٨٩] وتعاني المؤسسات الخاصة للتعليم ما بعد الثانوي من نقص في التمويل، وقلة الحوافز للاستثمار أو الدعم المستمر من جانب الدولة، مثل إعانات الرسوم الدراسية، أو المنح الدراسية، أو الإعفاءات الضريبية، أو توفير الأراضي بدون رسوم أو خصم. كما تمنع قواعد القبول والتسجيل الصارمة التوسع في هذا القطاع. إذ يحدد المجلس الأعلى للجامعات الخاصة عدد الطلاب الذين يمكن للجامعة قبولهم من خلال معايير غير متاحة علنا للجمهور، وتضع النقابات المعنية قيودا إضافية على عدد الطلاب المقيدين.[٩٠] والمرونة في تحديد المناهج مسألة خلافية، حيث تدعي المؤسسات الخاصة أنه يجب عليها أن تسير على نهج المؤسسات العامة كي يتأتى لها الحصول على الموافقة، ويشير المجلس الأعلى للجامعات الخاصة إلى أن هذا هو الخيار الأساسي لمقدمي الخدمات للحصول على الموافقة بصورة أسرع. علاوة على ذلك، تتمتع وزارات مختلفة بسلطة تنفيذية على جوانب مختلفة من التعليم والتدريب، مما يؤدي إلى غياب التنسيق وارتباك السوق وعدم كفاءة الإدارة العامة. بالإضافة إلى ذلك، فإن الافتقار إلى قواعد ضمان الجودة وتراجع الشفافية في السوق، بما في ذلك عدم اشتراط الكشف عن المعلومات، يمنع القطاع الخاص من سد فجوات التنفيذ الواضحة. وتردع عقبات الدخول هذه مستثمري القطاع الخاص الذين يحاولون الوصول إلى سوق الأسر متوسطة الدخل، وتجربة نماذج الأعمال الجديدة، وربما جعل الرسوم الدراسية أكثر يسرا.

الإجراءات ذات الأولوية للتغلب على التحدي المتعلق بالمهارات

يتطلب التغلب على عدم ملاءمة المهارات لمتطلبات السوق نهجا شاملا يتجاوز الإصلاحات التعليمية. وكي يتسنى تحقيق إمكانات التعليم، ينبغي تعزيز حوكمة القطاع، وزيادة إمكانية الحصول على المعلومات، والتركيز على إدارة النفقات العامة.

ويمكن أن يستخدم القطاع الخاص التكنولوجيا التعليمية لتحسين مؤهلات الخريجين وملاءمتهم لوظائف القطاع الخاص. والتدريب على المهارات الرقمية أمر ضروري في جميع مستويات التعليم لتوفير الإلمام بالتقنيات الرقمية، واكتساب المهارات اللازمة لتطوير محتوى جديد وخدمات جديدة، واعتماد التكنولوجيات الجديدة في مختلف الصناعات والتكيف معها. وقد تجلى ذلك خلال إغلاق المدارس والجامعات في خضم جائحة كورونا، إذ استندت استجابة وزارة التربية والتعليم والتعليم الفني في المقام الأول إلى استخدام التكنولوجيا التعليمية في التدريس والتعلم وتقييم الطلاب. وهناك حاجة أيضا إلى أنظمة أفضل للتوفيق بين طالبي العمل وأصحاب العمل لتسهيل الانتقال من مرحلة الدراسة إلى العمل.

ويجب منح الأولوية لتعديل القواعد التنظيمية لتشجيع الاستثمار الخاص في التعليم. ومن الضروري تعديل أربع قواعد على الأقل. أولا، عدم القدرة على نقل الملكية لأن المراسيم الرئاسية بإنشاء الجامعات تصدر لفرد واحد، والملكية غير قابلة إلا للتوريث. ثانيا، الغموض المحيط بملكية الأصول مثل أبنية الحرم الجامعي والأراضي. حيث يؤدي هذا إلى صعوبة رهن أبنية الجامعات أو الحصول على التمويل من البنوك التجارية، التي تتجنب التمويل طويل الأجل غير المضمون. ثالثا، تتسبب القوانين الغامضة المتعلقة بسياسات توزيع الأرباح في عزوف أصحاب الجامعات عن إصدار إعلانات رسمية بشأن التوزيعات، على الرغم من إنشاء الجامعات الخاصة ككيانات تستهدف الربح.

وينبغي إجراء مزيد من التحليل لتقييم أثر جهود إصلاح نظام التعليم (بما في ذلك التعليم والتدريب المهني والفني) بمزيد من التفصيل لتحسين صلة نظام التعليم بسوق العمل (بما في ذلك بالنسبة لخريجي التعليم والتدريب الفني والمهني)، خاصة بالنظر إلى قضايا التعليم والتدريب المهني والفني المتعلقة بالحوكمة، والجودة، والارتباط بسوق العمل. وفي الوقت نفسه، فإن وزارة التربية والتعليم والتعليم الفني بصدد تشكيل هيئة اعتماد للمدارس الفنية، ولن تغطي على الأرجح أنواعا أخرى من مؤسسات التعليم والتدريب المهني والفني.

التحديات والفرص المرتبطة بأزمة فيروس كورونا

مع انتشار فيروس كورونا، تواجه أنظمة التعليم أزمة جديدة على مستوى العالم. فقد لا يؤدي إغلاق المدارس إلى فقدان القدرة على التعلم في الأمد القصير فحسب، بل قد يسبب أيضا المزيد من الخسائر في رأس المال البشري ويقلص الفرص الاقتصادية في الأجل الطويل. ومما سهّل انتقال مصر إلى التعلم عن بعد عند إغلاق المدارس، جهود الوزارة الرامية إلى تطوير البنية الرقمية ونشر تكنولوجيا التعليم في التدريس والتعلم على مدار العامين الماضيين. فعلى سبيل المثال، تمت الاستفادة من البنية التحتية والأدوات في نشر فرص التعلم عن بعد سريعا من خلال موارد التعلم الرقمية، وقنوات التلفزيون التعليمية للطلاب الذين لا يستطيعون الوصول إلى أجهزة الكمبيوتر والإنترنت، ومنصات الفصول الافتراضية في ٥٥ ألف مدرسة عامة، وكلها مكنت المعلمين والطلاب من التفاعل وتحميل المواد وتقديم التعليقات والملاحظات.

وعلى الرغم من التزام الحكومة المصرية بالتحرك في توقيت محكم بشأن التعلم أثناء الجائحة، يجب مراعاة القضايا الرئيسية عند تصميم الاستجابات المناسبة للأزمة المتفاقمة. ويشمل هذا (أ) المخاوف بشأن إمكانية حصول الطلاب من الفئات الضعيفة على التعليم، وخاصة من لا يستطيعون الوصول إلى الأجهزة الرقمية و/أو الإنترنت، (ب) المخاطر المتعلقة بزيادة معدلات التسرب من المدارس، وخاصة بين الطلاب من الفئات المهمشة، (ج) جاهزية المدارس والمدرسين لمواجهة الأزمة المستمرة، (د) الاستعداد للتعلم المكثف عند استئناف الفصول الدراسية، (هـ) توفر البيانات لتعزيز قاعدة الأدلة بشأن تعميم وتنفيذ التعلم عن بعد.

٤-٢ الصحة في قلب رأس المال البشري

نظرًا للكثافة السكانية العالية في مصر، يتعرض نظام الرعاية الصحية لضغوط كبيرة عند مكافحة حالات الطوارئ الصحية العامة والوقاية منها والاستجابة لها في الوقت المناسب وبفاعلية. وكان قد تم تشخيص أول إصابة بفيروس كورونا في مصر يوم ١٤ فبراير ٢٠٢٠. ويمكن للأزمة أن تزيد الضغوط على كاهل نظام يعاني من نقص التمويل وعدم كفاءة استخدام المرافق، وأدى كلاهما إلى انخفاض كبير في توفير الرعاية الصحية في المستشفيات العامة على مر السنين. كما أن هذه القيود لم تقابلها زيادة في تقديم الخدمة من القطاع الخاص. إن القوة العاملة التي تتمتع بالصحة ضرورية لأداء أي مؤسسة من مؤسسات القطاع الخاص بكفاءة وفاعلية. وتشير الدراسات النظرية والتجريبية إلى أن الأمراض المزمنة لها تأثير سلبي كبير على المشاركة في قوة العمل. ويمكن للأمراض المزمنة أيضا أن تتسبب في زيادة معدل الغياب بين العمال، وإعاقة مشاركتهم الكاملة في قوة العمل، والتأثير على الإنتاجية الإجمالية. وينطوي إصدار قانون التأمين الصحي الشامل على فرص كبيرة للقطاع الخاص لتقديم مساهمة مهمة في القطاع الصحي المصري من خلال استكمال جهود القطاع العام والمساهمة في تحسين القيمة مقابل المال في جميع جوانب المنظومة الصحية.

نظرة عامة على نظام الرعاية الصحية

مازالت الفجوات قائمة في إمكانية الحصول على الرعاية وفي جودتها. وقد تحسنت النواتج الصحية على مدى العقود الثلاثة الماضية. وعلى الرغم من أن مصر وفرت إمكانية الوصول إلى العيادات الطبية، فإن السلطات المختصة بالرعاية الصحية لم تعالج المخاوف بشأن جودة الرعاية ولم تتغلب على تحديات التمويل. وأدى عدم كفاية التمويل والنقص في كفاءة استخدام المرافق إلى انخفاض كبير في عدد أسرة المستشفيات العامة - ولم يُقابل هذا الانخفاض بزيادة في أسرة المستشفيات الخاصة. وتشير الزيادة الكبيرة المتوقعة في عدد سكان مصر إلى أن هناك حاجة إلى ضخ استثمارات ضخمة تزيد على ١٠ مليارات دولار في أسرة المستشفيات وحدها. كما يعزى انخفاض جودة الخدمات الصحية أيضا إلى النقص الحاد في أطباء الرعاية الأولية في الصعيد والمحافظات الحدودية. وهناك أيضا فجوة كبيرة في طواقم التمريض والقابلات، والتي يجب سدها من خلال العمالة الوافدة من الخارج (من بلغاريا والهند والفلبين).

وقد تزايدت أهمية القطاع الخاص بشكل مطرد في القطاع الصحي.[٩١] فقد أنشأ عددا متزايدا من العيادات الخاصة والعيادات الشاملة والمستشفيات المتخصصة، ويقوم بإدارتها - يقدر عددها بنحو ١٠٠٠ في عام ٢٠١٦، أي أكثر من عدد العيادات في القطاع العام. ومع ذلك، لا تزال المرافق العامة تقدم الجانب الأكبر من السعة الإجمالية لأسرة المستشفيات. ويظهر أكبر حضور للقطاع الخاص في المختبرات ومراكز الأشعة، حيث يشكل حوالي ٥٪ إلى ٧٪ من إجمالي النفقات الصحية. وعلى الرغم من بعض عمليات الاندماج، لا تزال سوق المستشفيات مجزأة للغاية، حيث تسيطر الشركات الثلاث الكبرى بالكاد على ٤٪ من إجمالي عدد الأسرة (HSBC ٢٠١٨).

ولتعزيز صحة المواطنين وتخفيف العبء المالي عن الرعاية الصحية، سنت الحكومة قانونا لتطبيق منظومة للتأمين الصحي الشامل. وسيتم تمويل هذه المنظومة من خلال الضرائب، والحصص التي يسددها أرباب العمل، ورسوم الاشتراكات، مع دعم مخصص للسكان الأشد فقرا. وستقوم ثلاث هيئات مسؤولة عن العناصر ذات الصلة بتنفيذ القانون، الذي تم إقراره في ديسمبر ٢٠١٧، على ست مراحل في غضون ١٥ عاما، وهي كما يلي: (أ) تقديم الخدمات الصحية، (ب) التأمين والمشتريات، (ج) مراقبة الجودة وضمانها واعتمادها. سيقوم على تنفيذ هذه الوظائف الهيئة العامة للتأمين الصحي الشامل (المشتري)، ومؤسسات الرعاية الصحية (مقدم الخدمة)، والهيئة العامة للاعتماد والرقابة الصحية، على التوالي. بالإضافة إلى ذلك، ستقوم الهيئة المصرية للشراء الموحد والإمداد والتموين الطبي وإدارة التكنولوجيا الطبية بإعداد خطط للشراء الموحد، وتنفيذ نظام وطني وبنية تحتية لتكنولوجيا المعلومات لإجراء تقييمات التكنولوجيا الصحية، والمتابعة الآنية لاحتياجات واستخدامات المعدات و الأدوية.

الفرص السانحة أمام مشاركة القطاع الخاص

قد يكون تنفيذ نظام التأمين الصحي الشامل حافزا لإنشاء علاقات شراكة بين القطاعين العام والخاص بغية تحسين النواتج الصحية. وإذا صيغت إصلاحات السياسات على نحو صحيح، فقد يكون لدى القطاع الخاص حوافز لابتكار وتطوير المرافق التي يمكن أن تخدم أعدادا أكبر من المرضى، وتوفر رعاية أفضل، وتخفض التكاليف. وعلى الرغم من ضرورة إجراء تقييم مفصل لمجالات محددة من مشاركة القطاع الخاص، فإن المشاورات مع أصحاب المصلحة والخبرات المستقاة من السوق المصرية تشير إلى بعض المجالات التي يمكن أن يلعب فيها القطاع الخاص دورا مهما.

ويمكن لمصر تصميم النظم من خلال مراجعة نماذج النظم الصحية في الدول الأخرى للتعاون بين القطاعين العام والخاص. ويمكن الاقتداء بالدول التي تستخدم التعاقد المباشر للخدمات الصحية الوقائية والعلاجية. ومن بينها البرازيل وكولومبيا وجورجيا وإندونيسيا وجنوب أفريقيا وتايلاند وتركيا. وعلى وجه الخصوص، تضمنت المجالات التي تتمتع بمشاركة جديرة بالاهتمام من القطاع الخاص خدمات التشخيص وعلاج الأمراض المزمنة (المكسيك)، والتدخلات الجراحية المحددة مثل إعتام عدسة العين (الهند والمكسيك)، وإدارة الغير لمطالبات ومدفوعات التأمين الصحي (كولومبيا)، وسلاسل توريد الأدوية وتنفيذ البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات (إستونيا). كما يمكن الحفاظ على الأموال الحكومية من خلال الشراكات التي يتم التخطيط لها بشكل سليم بين القطاعين العام والخاص في الاستثمارات المادية (البرازيل وكندا وبيرو والبرتغال وإسبانيا والمملكة المتحدة) أو في توريد وتركيب وصيانة المعدات الطبية وتدريب العاملين عليها (كينيا).

المعوقات الرئيسية أمام مشاركة القطاع الخاص

يضع الإطار التنظيمي غير المكتمل في مصر عراقيل وإجراءات طويلة مرهقة ومكلفة تعوق مساهمة المشاركين من القطاع الخاص. فعلى سبيل المثال، يقصر القانون ١٥٣ لسنة ٢٠٠٤ ملكية العيادات الخارجية على الأطباء المعتمدين فقط، لذلك لا يمكن إلا للمؤسسات المملوكة بالكامل لأطباء استخراج ترخيص عيادة. ولا تُمنح الاستثناءات إلا للجمعيات الخيرية أو الشركات التي تفتح عيادات لخدمة موظفيها. وتتطلب لوائح الترخيص الأخرى أن تحصل العيادات على تراخيص متعددة من هيئات مختلفة، ولا يمكن تقديم طلبات لاستخراج عدد منها إلا بعد بناء العيادة.وتهيمن وزارة الصحة والسكان على تقديم خدمات الرعاية الصحية الأولية في مصر. ويحتاج استخراج ترخيص لمقدم رعاية صحية جديد، مثل المستشفيات، إلى جهد طويل مرهق ومكلف. وتتضمن دورة الموافقات والأوراق ما لا يقل عن تسع هيئات حكومية، وتخضع الكيانات لقواعد ولوائح تنظيمية متعارضة تفرضها جهات تنظيمية مختلفة، إلى جانب الرسوم والمدفوعات المختلفة.

وتواجه البلاد نقصا في المهارات المهمة في عدة جوانب. إذ يتم تدريب خريجي كليات الطب والصيادلة والمهندسين والفنيين المهرة داخل البلاد، ولكن الاحتفاظ بهم يمثل تحديا، حتى للعمل في عيادات القطاع الخاص، وذلك بسبب انخفاض الدخل مقارنة بالفرص المتاحة في الخارج. وغالبا ما تعتبر فرص الانتداب داخل القطاع العام مرموقة أكثر من العمل في المواقع الأشد احتياجا. وقد يكون النقص في العاملين في التمريض والقبالة أكثر خطورة. وتتأثر رعاية المرأة أيضا بندرة الطبيبات، مما يثني النساء عن التماس الرعاية.

وغالبا ما يغفل خطاب السياسات بشأن زيادة مشاركة القطاع الخاص في الرعاية الصحية قدرات الشركات الخاصة. وعلى الرغم من أن القطاع العام يركز على الإصلاحات التنظيمية وتحسين القدرات الحكومية، لا توجد إجراءات لتقييم قدرات الشركات، بشكل عام وفي قطاع الصحة. فعلى سبيل المثال، قد لا يمتلك القطاع الخاص في مصر القدرة على تصميم نماذج إدارة المستشفيات التي تسمح لمقدمي رعاية مرضى الأقسام الداخلية في المستشفيات بالتوسع في مدن المستويين ٢ و٣، وتطوير خدمات العيادات الخارجية، ومفهوم التمويل المبتكر وبرامج صيانة المعدات الطبية، والتدريب على المبادئ التوجيهية السريرية.

ويتسم تفاعل القطاع الخاص مع البرامج الحكومية بالضعف. فهناك تعقيدات متعددة تعوق الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وتشمل بعض الأمثلة (أ) آليات سداد تعسفية واستنتاجية، (ب) التأخر في السداد عن خدمات التعهيد التي يقدمها القطاع الخاص، مما يضر بالسيولة لدى مقدمي الخدمات من القطاع الخاص، (ج) الافتقار إلى إطار حاكم من شأنه دعم فرص الشراكة بين القطاعين العام والخاص، (د) غياب هيئة حوكمة تمثل مصالح مختلف القطاعات الفرعية على نحو مناسب.

ومن النادر وجود فهم لماهية ممارسات الرعاية الصحية الجيدة. إن الاعتماد على الأدوية المجربة والمختبرة التي تحمل علامات تجارية، بدلا من الأدوية المكافئة، هو عقبة ثقافية تثني المرضى عن شراء منتجات صيدلانية منخفضة السعر ولكنها فعالة بالقدر نفسه. لا يزال لدى مصر معدل استخدام علاجي مرتفع يركز على المستشفيات. في الآونة الأخيرة ، أصبحت حملات الصحة العامة التي تركز على الاكتشاف المبكر والوقاية من أعباء الأمراض الرئيسية (على سبيل المثال حملة ١٠٠ مليون حياة صحية) في ازدياد مستمر. الهدف من هذه الجهود هو تحسين الوقاية والكشف المبكر عن عوامل الخطر المعروفة للأمراض غير المعدية، والكشف المبكر عن الأمراض المعدية الشائعة مثل التهاب الكبد الوبائي سي، والأورام التي تحدث بشكل شائع مثل سرطان الثدي، بالإضافة إلى عكس الاتجاه المتمثل في زيادة المخاطر العادات بما في ذلك التدخين واستهلاك المشروبات السكرية والسمنة. لذلك ، يعد وعي المريض أمرًا بالغ الأهمية لتعزيز الطلب على خدمات التشخيص الوقائي وأنماط الرعاية الصحية المبتكرة مثل التطبيب عن بعد.

الإجراءات ذات الأولوية تعزيز وتحديث قطاع الرعاية الصحية

لتعزيز وجود قطاع حديث ديناميكي للرعاية الصحية، يمكن اتخاذ خطوتين اثنتين في الأمد القصير: أولاً، يجب تبسيط أو استحداث اللوائح المتعلقة بعقود الخدمات. يحتاج القانون الحالي للترخيص لمقدمي الخدمات الطبية إلى التعديل، ويتعين تبسيط شروط التعاقد لتحفيز القطاع الخاص على المشاركة. ولم تستفد خدمات الرعاية الصحية بعد من نظام الشباك الواحد للتعاقد السريع والفعال على الخدمات. ويجب تعزيز آلية رسمية لمعالجة المظالم، ودراسة وضع قانون يتعلق بالمسؤولية الطبية. ثانيًا، يعد بناء قدرات المرافق الطبية والعاملين في القطاع الطبي، ودراسة تقديم الحوافز لتحسين الكفاءة (مثل الدفع مقابل الأداء) أمرا حيويا. ومن المهم أيضا إعداد معايير الجودة الموحدة في جميع مرافق الرعاية الصحية، وتطبيقها ومراقبتها.

وفي الأجل المتوسط، يمكن تعزيز مشاركة القطاع الخاص من خلال خطوات أخرى. على سبيل المثال، يجب تعزيز البيئة التنظيمية للشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال مجموعة من الأنشطة، بما في ذلك بناء القدرات لتقييم وتنظيم الشراكات بين القطاعين ووضع نماذج تتعلق بالأهلية الائتمانية للقطاع الخاص، وقدرة المستخدمين عل تحمل التكاليف، والاستدامة المالية. وتشتد الحاجة إلى تقييم نماذج مختلفة من القطاع الخاص، مثل نموذج التوزيع المحوري لمعالجة التحدي المتمثل في زيادة مقدمي خدمات الإنترنت الذين يعملون على نحو تجاري سليم في مدن المستوى الثاني والثالث. وينبغي إجراء تحليل أعمق لتقييم نهج تدريجي محتمل للسماح بمشاركة القطاع الخاص في الخدمات التي تعاني من أكبر الفجوات. وأخيرًا، يجب تعزيز وعي المرضى من خلال حملات التوعية المناسبة.

التحديات والفرص المرتبطة بأزمة فيروس كورونا

لجائحة فيروس كورونا تداعيات اقتصادية هائلة، لكن الأزمة الصحية والحاجة الملحة للاستجابة الصحية من جانب الحكومات هما الأكثر أهمية. إن الدول التي تعاني من ضعف ونقص النظم الصحية الملائمة لا تستطيع الاستجابة للأزمة، من حيث توفير كل من البنية التحتية الصحية الكافية والعاملين الطبيين المؤهلين بأعداد كافية. علاوة على ذلك، تفرض دول العالم حظرا على تصدير الأجهزة الطبية، مما يترك الدول الأخرى أمام بديل وحيد هو إنتاج الإمدادات الحيوية، مثل الأقنعة وأجهزة التنفس الصناعي، محليا. في هذا الوضع، يعتبر دور القطاع الخاص في سد الفجوات مسألة حيوية. إجراءات عدة

إن العديد ممن يواصلون العمل في وظائف الخطوط الأمامية أثناء الجائحة هم من النساء اللائي يعملن ساعات طويلة ويعرضن أنفسهن لضغوط ومخاطر صحية شديدة. فعلى سبيل المثال، تشكل النساء حوالي ٤٢,٤٪ من الأطباء و ٩١,١٪ من طواقم التمريض ممن يعملون في وزارة الصحة المصرية. بالإضافة إلى ذلك، فإن قرابة ٧٣٪ من طواقم التمريض في المستشفيات والمرافق العلاجية الخاصة من النساء. ومع تفشي الجائحة، ستكون الخسائر في الصحة العقلية والجسدية للعاملات في المجال الصحي، وكذلك في قدرتهن على إيجاد حلول لرعاية أطفالهن وسط إغلاق المدارس، خسائر ضخمة. إن غلبة النساء في قوة العمل بقطاع الصحة لا تشكل خطرا على صحة هؤلاء النساء فحسب، لكن أيضا على سلامة القوى العاملة في ذلك القطاع.

يمكن اتخاذ عدة خطوات لا لتسهيل الاستجابة قصيرة الأجل لهذه الأزمة فحسب، بل أيضا لاغتنام هذا التحول في الإنتاج والتوزيع باعتباره فرصة. وتشمل الأمثلة ما يلي (أ) تقديم المساعدة الفنية لشركات التصنيع لتوجيه الإنتاج في قطاعاتها (خطوط تجميع السيارات، ومصنعو مكونات الإلكترونيات) إلى الأجهزة الطبية، (ب) تقديم دعم محدد المدة وموجّه لمساعدة موردي الأجهزة والمعدات الطبية على تنويع محفظتهم لتشمل الأجهزة الطبية المطلوبة، (ج) تشكيل فرقة عمل مع الأطراف المعنية الرئيسية (الشركات المحلية المصنعة لموردي الأجهزة الطبية، والمشترون، والهيئات الصحية الحكومية) لوضع خطة عمل، بما في ذلك إستراتيجية للمشتريات، لتبسيط عملية الإنتاج وتوفير هذه العناصر الأساسية.

المراجع

Assaad, R. (2020) “Prospects for Egypt’s Population and Labor Force: 2000 to 2050”, ERF Working Paper No. 1398

Assaad, R., C. Krafft and D. Salehi-Isfahani (2018). “Does the type of higher education affect labor market outcomes? Evidence from Egypt and Jordan”, Higher education Vol. 75,6.

BP. 2019. Statistical Review of World Energy.

Cheong, D., Y. Decreux, and J. Spies, J. 2018. “Spotting Export Potential and Implications for Employment in Developing Countries,” Strengthen publication series, Working Paper No 5, International Labor Organization

Cirera, X., and W. Maloney. 2017. “The Innovation Paradox: Developing-Country Capabilities and the Unrealized Promise of Technological Catch-Up.” Washington, DC: World Bank Group.

Decreux, Y., and J. Spies. 2016 “Export Potential Assessments—A Methodology to Identify Export Opportunities for Developing Countries.” International Trade Center, Geneva.

Diwan I., P. Keefer, and M. Schiffbauer. 2015. “Pyramid Capitalism: Political Connections, Regulation, and Firm Productivity in Egypt.” Policy Research Working Paper 7354, World Bank, Washington, DC.

Dunning, J. 1980. “Towards an Eclectic Theory of International Production: Some Empirical Tests.” Journal of International Business Studies 11 (1): 9–31.

Eibl, F., and A. Malik. 2016 “The Politics of Partial Liberalization: Cronyism and Non-Tariff Protection in Mubarak’s Egypt.” Working Paper WPS/2016-27, Centre for Study of African Economies, Oxford, U.K.

European Training Foundation. 2019. “Skills mismatch measurement in ETF partner countries” https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/2019-05/Skills%20mismatch%20measurement_ETF%20partner%20countries.pdf

Financial Times 2019. ”Can We Break Our Addiction to Plastic? The Future of Packaging”. Rethinking Sustainability series. November.

Fitch Solutions. 2019a. “Egypt—Petrochemicals Report Q3 2019.”

Fitch Solutions. 2019b. “Sustainability Trends: Influencers, Drivers and Implications by Industry.” July.

Food and Agriculture Organization (FAO). 2017 “Study on Small-Scale Family Farming in the Near East and North Africa Region.”

FAO. 2019. World Fertilizer Trends and Outlook.

Ghabbour Auto. 2019. Annual Report.

Global Markets International. 2019. Egypt’s Chemical Industry Is Expanding.” June 7 https://www.globalmarketsinternational.com/latestmarketpost/egypt-chemical-industry-companies-projects-petrochemical-agrochemical-pharmaceutical

GSA (Global Mobile Suppliers Association). 5G Market Statistics–December 2019 https://gsacom.com/paper/lte-5g-market-statistics-december-2019/?utm=reports5g

Goldberg, P.K., A.K. Khandelwal, N. Pavcnik, and P. Topalova2010. “Imported Intermediate Inputs and Domestic Product Growth: Evidence from India.” Quarterly Journal of Economics 125 (4): 1727-67.

Hammergren, L. 2014. “Reforming the Reformers: A Different Approach to Access Issues.” In Institutional Competition between Common Law and Civil Law: Theory and Practice, edited by M. Schmiegelow and H. Schmiegelow, 356. Heidelberg: Springer.

HSBC Global Research. 2018. “Egyptian Healthcare, Initiating coverage: Private Sector Gains from Public Sector Woes.” July.

IDC (International Data Corporation). 2018. “Egypt’s IT/ITeS Exports on Track to Achieve Ambitious Growth Targets.”

Industry Growth Insight (IGI). 2020.“Global Processed Food Market Size, Status and Forecast 2020-2026”

IMF (International Monetary Fund). 2017. “Arab Republic of Egypt: First Review under the Extended Arrangement under the Extended Fund Facility.” IMF Country Report No. 17/290.

Jaffee, S., S. Henson, L. Unnevehr, D. Grace, and E. Cassou. 2019. “The Safe Food Imperative: Accelerating Progress in Low- and Middle-Income Countries”. Agriculture and Food Series. Washington, D.C. World Bank.

KPMG. 2014. “Transforming Egypt into an Automotive Manufacturing Hub for MENA.”

Krafft, C; Z. Branson and T. Flak. 2019. “What’s the value of a degree? Evidence from Egypt, Jordan and Tunisia”, Compare: A Journal of Comparative and International Education

Krafft, C.; R. Assaad, and C. Keo. 2019. “The Evolution of Labor Supply in Egypt from 1988-2018: A Gendered Analysis” Economic Research Forum Working Paper 1358

Krafft, C. 2018. “Is School the Best Route to Skills? Returns to Vocational School and Vocational Skills in Egypt”, Journal of Development Studies, 54(7), 1100-1120

LMC International. 2017. “Review of the Egyptian Sugar Sector.” Report prepared for FAO/EBRD Cooperation, New York, NY.

McKinsey & Company. 2018. “How Plastics Waste Recycling Could Transform the Recycling Industry.”

NGage Consulting. Automotive Report 2019.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development. 2012. “Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business.” OECD, Paris.

OECD. 2013. “State-Owned Enterprises in the Middle East and North Africa. Engines of Development and Competitiveness?” OECD, Paris.

PwC. 2020. “COVID-19: What it means for the chemicals industry” https://www.pwc.com/us/en/library/covid-19/coronavirus-impacts-chemicals.html

PwC. 2019. “Middle East Private Business Survey” https://www.pwc.com/gx/en/entrepreneurial-and-private-companies/emea-private-business-survey/middle-east-report-final.pdf

Saraf, P. 2016. “Automotive in South Asia: From Fringe to Global.” Background paper. World Bank, Washington, DC. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25119.

Schwab, K. ed. 2019. The Global Competitiveness Report 2019. Geneva: World Economic Forum.

Taglioni, D., and D. Winkler. 2016. Making Global Value Chains Work for Development. Trade and Development seried. Washington, DC: World Bank.

UN Comtrade, International Trade Statistics Database

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 2019 “Digital Economy Report 2019: Value Creation and Capture: Implications for Developing Countries.” UNCTAD, Geneva.

UNCTAD, World Investment Report, 2019 and 2020

United Nations Industrial Development Organization (UNIDO). Statistics Data Portal.

United States Agency for International Development (USAID). 2019 “Strengthening Entrepreneurship and Enterprise Development (SEED): Technical Textiles Value Chain Gap Analysis in Egypt.” Summary of Study, August. USAID, Washington, DC.

USAID. 2017. “Strengthening Entrepreneurship and Enterprise Development (SEED): Plastic Value Chain Mapping and Assessment.” Technical Report No. 20, USAID, Washington, DC.

World Bank. 2020a. “Trade and COVID-19 Guidance Note: Do’s and Don’ts of Trade Policy in the Response to COVID-19.”

World Bank. 2020b. “Trade and COVID-19 Guidance Note: Managing Risk and Facilitating Trade in the COVID-19 Pandemic.”

World Bank. 2020c. World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2019a. Understanding Poverty and Inequality in Egypt. World Bank, Washington, DC.

World Bank. 2018. Egypt: Enabling Private Investment and Commercial Financing in Infrastructure.” World Bank, Washington, DC.

World Bank. 2014. “SABER Country Report Egypt.” World Bank, Washington, DC.

World Bank. 2013. “Jobs for Shared Prosperity: Time for Action in the Middle East and North Africa”, World Bank, Washington, DC.

World Bank. Forthcoming a. “Assessment of Land Governance in Egypt.” World Bank, Washington, DC.

World Bank. Forthcoming b. “Improving the Competitiveness of the Textile Sector in Egypt.” World Bank, Washington, DC.

World Bank. n.d. “Digital Infrastructure Sector Assessment Paper.” Unpublished document. World Bank, Washington, DC.

البنك الدولي، الإطار المتكامل لعمل الشركات المملوكة للدولة iSOEF

البنك الدولي. ٢٠٢٠. المسح الاستقصائي لمنشآت الأعمال

البنك الدولي. ٢٠١٩. تقرير ممارسة أنشطة الأعمال ٢٠٢٠. واشنطن: البنك الدولي.

البنك الدولي. ٢٠١٦. المسح الاستقصائي لمنشآت الأعمال

الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء. كتاب الاحصاء السنوي ٢٠١٩

الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء. تعداد مصر ٢٠١٧ للسكان والمساكن والمؤسسات

الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء. بحث القوى العاملة ربع السنوي، عدة إصدارات

المركز المصري للدراسات الاقتصادية. ٢٠١٨. "بارومتر الأعمال الإصدارات من ٤٩ إلى ٥٣- الأداء والتوقعات لقطاع الأعمال المصري"
http://www.eces.org.eg/Publications?Lang=EN&C=2&T=1&Business-Barometers

المركز المصري للدراسات الاقتصادية. ٢٠٢٠. "رأي في أزمة: القطاع غير الرسمي". ٩ أبريل
http://www.eces.org.eg/cms/NewsUploads/Pdf/2020_4_9-13_8_27informal%20sector-%20final%20-%20English%20%20(ebrahim).pdf

مجلس معلومات سوق السيارات، تقريرا ٢٠١٨ و٢٠١٩

منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، المكتب الاحصائي FAOSTAT

رسلان، أ. ١٩٩٩. أأ"القانون الإداري." دار النهضة.

وزارة المالية ، مصر ، موازنة المواطن ٢٠٢٠/٢٠٢

وزارة المالية، مصر. (٢٠١٧-٢٠١٨). تقارير الأداء المالي للشركات المملوكة للدولة
http://www.mof.gov.eg/Arabic/esdarate/Pages/Financial_performance_report.aspx

الملاحق

الملحق أ. توصيات لتحديث قدرات الشركات

تركزت جهود مصر الرامية إلى تعزيز تنمية القطاع الخاص في المقام الأول على الإصلاحات التنظيمية، وركزت بشكل أقل على تشجيع وتمكين الشركات من تحديث وشحذ قدراتها. فقدرة الشركات في مصر على الابتكار منخفضة وقد زاد تراجعها بين عامي ٢٠١٣ و٢٠١٦. وتعتبر قدرات الشركات أمرا بالغ الأهمية في عصر التكنولوجيا الذي نعيشه، وفي بيئة التجارة الدولية التي تهيمن عليها سلاسل القيمة العالمية. ووفقًا لتحليل البنك الدولي بشأن مناخ الاستثمار في مصر، هناك حاجة إلى مزيد من التوجيه والمعايير الدولية لمساعدة الشركات المصرية في مجالات مثل القدرة على ريادة الأعمال، وممارسات الإدارة، والمواهب والمهارات، وجودة رأس المال ورأس مال تكنولوجيا المعلومات، والابتكار، واعتماد التكنولوجيا. وتزيد نسبة إنفاق الشركات على أنشطة البحث والتطوير بأربع إلى خمس مرات في دول المقارنة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والشريحة الدنيا من الدول متوسطة الدخل الأخرى.

تحتاج الشركات إلى مساندة عامة في شكل حوافز تهدف لتحديث القدرات. ومثلها مثل الكثير من الدول النامية، تواجه مصر مفارقة تتعلق بالابتكار: على الرغم من الأهمية الكبيرة لتبني التكنولوجيات المتوفرة بالفعل في الدول المتقدمة، فإن عددا قليلا من الشركات يقبل على الابتكار، أي أنها لا تستثمر في التقنيات والمهارات اللازمة لتحسين إنتاجيتها. وقد لا تستثمر الشركة في عمالها أو مديريها على سبيل المثال، إذا شعرت أنهم قد ينتقلون بسهولة للعمل في شركات أخرى. وقد لا تستطيع الشركة تحمل التكاليف الاستثمارية الأولية الكبيرة في الابتكار، أو قد تثنيها مخاطر مثل هذه الاستثمارات. ويمكن أن تعوض الحوافز الحكومية عن هذه المخاوف. وهناك نقص في مدخلات الابتكار (مثل المهارات) أو مخرجاته (مثل الأسواق المحلية أو الدولية).

ويجب أن يعقب البرامج التي تطبقها مصر حاليا لزيادة قدرات الشركات تحليل بشأن فاعلية الإجراءات التدخلية. ورغم ما جرت عليه العادة طويلا من تقديم البرامج التي تدعمها الحكومة، لا يتوفر سوى القليل من الشواهد والتحليلات الجيدة حول تأثير تلك البرامج. ويمكن استخدام المعايير التالية في تقييم الفاعلية: (أ) ما إذا كانت البرامج الحالية تراعي الشواهد العالمية الصارمة بشأن ريادة الاعمال والتدريب على الأعمال التجارية، (ب) ما إذا كانت آليات اختيار وإدارة البرامج تنص على اقتسام المخاطر بين القطاعين العام والخاص وتضمن تقديم الفرص للمستفيدين المحتملين الأقل تعقيدا، (ج) ما إذا كانت البرامج متوازنة بشكل جيد بالنسبة لفئات مختلفة من القطاع الخاص، مثل الضرورة مقابل المشروعات التي تتمتع بإمكانات النمو المرتفع والشركات الناشئة مقابل الشركات القائمة عبر مختلف القطاعات، (د) ما إذا كانت البرامج تستهدف بفاعلية المحركات الرئيسية للقدرات الإنتاجية في ظل الثورة الصناعية الرابعة.

ومن شأن البرامج الموجهة بدقة أن تركز على القدرات الإدارية، والابتكار، وتبني التكنولوجيا لمواكبة الاقتصاد الرقمي. ويعد تحديث قدرات الشركات مسألة ضرورية للحفاظ على كل من المنافسة المحلية والدولية، وكذلك استيعاب المعرفة المكتسبة من خلال التعلم من التصدير والاستثمار الأجنبي المباشر. ولضمان الوصول إلى التكنولوجيات الجديدة، يجب أن تكون أولوية مصر هي نشر وتعميم عمليات الإنتاج المحسنة والابتكارات وأنشطة البحث والتطوير للحاق بالركب دون تأخير واعتماد التكنولوجيا المتاحة إلى أقصى حد - وهي وسيلة رئيسية للإنتاجية والوظائف. وتحسين القدرات الإدارية هو حجر الزاوية في هذه العملية.

واستنادا إلى الدروس المستقاة من برامج دعم الشركات الحالية في مصر، ينبغي أن تؤكد العناصر الأساسية للجيل التالي من البرامج على ما يلي:

- تصميم وتنفيذ البرنامج في ضوء الدروس المستقاة من الممارسات الدولية الجيدة.[٩٢] وعلى وجه التحديد، ضمان أن يضم البرنامج (أ) عملية تنافسية شفافة ومنصفة لاختيار الشركات المستفيدة (على سبيل المثال، من خلال آلية مثل مسابقات وضع خطط الأعمال) (ب) آلية مناسبة لتقاسم المخاطر بين الحكومة والمستفيدين، (ج) النواتج القائمة على الأداء (الدعم الحكومي مرهون بأداء الشركة)، (د) عملية رصد وتقييم دقيقة، (هـ) إدراج الشركات الصغيرة والمتوسطة القائمة في مختلف القطاعات، لأن الشركات ذات النمو المرتفع لا تقتصر على عمر أو قطاع معين.

- تحفيز الشركات المصرية على قياس ممارساتها الإدارية مقارنة بالنظراء العالميين. وقد يكون قياس الأداء معيارا للقبول في البرنامج المقترح لتحديث قدرات الشركات.

- توفير الأدوات المناسبة لرفع مستوى قدرات الشركات المستفيدة. يجب أن يحتوي البرنامج على أدوات لتشخيص وتحسين الثغرات الرئيسية في الإدارة، والتكنولوجيا، والمهارات، والقدرات الابتكارية.

وتكتسب قضية الإنتاجية أهمية أكبر الآن مما كانت عليه في أي وقت مضى بغية خلق فرص العمل، وتخفيض أعداد الفقراء، وفتح أسواق جديدة، وتعزيز الرخاء المشترك. وتتضافر هذه الإجراءات ذات الأولوية، مع جهود الإصلاح الجارية في مصر، لتساعد البلد في تحويل القطاع الخاص إلى قطاع منتج يوفر وظائف أكثر وأفضل ويغذي النمو الذي يشمل الجميع.

الملحق ب. دور الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مصر

استفاد تطبيق الشراكات بين القطاعين العام والخاص- كبديل لتطوير وتعزيز وتمويل مشروعات البنية التحتية والمرافق العامة الكبيرة- من سن قانون لتنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية التحتية والخدمات والمرافق العامة في عام ٢٠١٠. وأتاح القانون (أ) إنشاء إطار تنظيمي مرجعي لمشتريات المشروعات المندرجة في إطار شراكة بين القطاعين العام والخاص، (ب) إنشاء وحدة مركزية للشراكة بين القطاعين العام والخاص تابعة لوزارة المالية، (ج) إنشاء لجنة عليا لشؤون الشراكات بين القطاعين. وقد تم طرح بعض المشروعات في مناقصات بنجاح منذ ذلك الحين، مثل مشروع مياه الصرف بالقاهرة الجديدة، والذي وصل إلى مرحلة تدفق التمويل في عام ٢٠١١. وقد أثار هذا حالة من الترقب الإيجابي واهتماما من جانب المستثمرين بسوق الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مصر. وقد تبدد هذا الاهتمام حينما مرت البلاد بفترة من الاضطرابات السياسية والاقتصادية من ٢٠١١ وحتى ٢٠١٣. ولكن منذ ذلك الحين استقر المناخ السياسي وتحسّنت أوضاع الاقتصاد الكلي، مما أفسح المجال أمام جذب مشاركين من القطاع الخاص من خلال الشراكات مع القطاع العام، مع استفادة المستثمرين من سهولة الحصول على التمويل بتكاليف أقل.

ومع ذلك، عدد قليل جدا من صفقات الشراكة بين القطاعين العام والخاص قد تم في مصر على مدى السنوات القليلة الماضية، وتم إطلاق عدد قليل من المشروعات أو تحديدها. ورغم تحسن البيئة الكلية في قطاع المياه على سبيل المثال، تُقدر مشاركة القطاع الخاص في تحقيق أهداف الاستثمار المطلوبة في الأمد القصير بحوالي ١٥٪ إلى ٢٠٪ فقط وتقتصر على شراء الأصول. وبالمثل، في قطاع النقل، لم يتم النظر في تنفيذ أي مشروعات للطرق السريعة أو النقل في صورة شراكة بين القطاعين العام والخاص.

وهناك عدة معوقات رئيسية تمنع الاستخدام الواسع لإطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر. وتشمل هذه المعوقات غياب التزام سياسي قوي، وتحديات مؤسسية كبيرة، بما في ذلك الافتقار إلى القدرات متعددة القطاعات، والتحديات التنظيمية.

- أولاً، تفتقر الوزارات التنفيذية إلى حوافز للنظر بجدية في نماذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إطار تخطيطها الرأسمالي. وأحد أسباب الزخم المحدود في اعتماد هذه الشراكات هو الغياب الواضح للحماس السياسي للاعتماد عليها كآلية رئيسية لتنفيذ مشروعات البنية التحتية. وقد تكون هذه العقبة مدفوعة بحرص الحكومة على تنفيذ المشاريع في غضون فترات زمنية قصيرة، على النقيض من الأطر الزمنية الطويلة لتوخي العناية الواجبة والتخطيط اللازمين لنجاح الشراكات بين القطاعين العام والخاص. علاوة على ذلك، لا يوجد أي شروط تنظيمية، على سبيل المثال من خلال التوجيهات المتعلقة بالسياسات أو عن طريق القواعد التنظيمية، لاختبار ملاءمة مشاريع البنية التحتية الرئيسية للشراكة بين القطاعين العام والخاص.

- ثانيًا، هناك حاجة إلى الجمع بين المهارات المالية والقانونية ومهارات إدارة العقود للوصول إلى فهم كامل للمخاطر. ويتطلب تعقيد مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، إلى جانب الالتزامات طويلة الأجل المطلوبة لتطويرها، فرقا خاصة من الموظفين تتمتع بمهارات وكفاءات عالية في وزارة متعددة القطاعات لتقوم على تنسيق علاقة الشراكة. وهذا هو الدور المتوقع من الوحدة المركزية للشراكة بين القطاعين العام والخاص، التابعة لوزارة المالية. ومع ذلك، كما هو الحال حاليًا، ستحتاج الوحدة المركزية إلى إعادة تنشيطها وتوضيح دورها حتى تكون أكثر فاعلية في تعزيز الشراكات في جميع القطاعات الحكومية ولمساعدة وتحفيز المشروعات المندرجة تحت علاقات الشراكة.

- ثالثًا، تؤدي التحديات التنظيمية إلى افتقار المستثمرين لنظام قانوني وتنظيمي واضح لإبرام هذه الشراكات. وعلى الرغم من تعديل قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص مؤخرا وإدخال بعض التحسينات عليه، لا تزال العراقيل التالية قائمة:

  ١- يسري هذا القانون جنبا إلى جنب مع قوانين أخرى. فعلى الرغم من أن القانون ينطبق على جميع مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر، فإنه لم يلغ تطبيق القوانين السابقة، بما في ذلك قانون منح الامتيازات (رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧) وقانون التعاقدات العامة الجديد (رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨، الذي حل محل قانون المناقصات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨). وتتعايش هذه القوانين أيضا مع بعض قوانين الامتيازات الخاصة بقطاعات معينة. لذلك، تميل الكيانات الإدارية إلى الاستمرار في منح الامتيازات وفقا لقانون الامتيازات لعام ١٩٤٧، أو قانون التعاقدات العامة، أو القوانين الخاصة بقطاعات معينة. ويتعلق قانون التعاقدات العامة الجديد لعام ٢٠١٨ بمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص وقانون مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة، مما قد يسبب حالة من الارتباك وعدم اليقين في الهيئات المنوطة بالتعاقدات ويخلق تحديات وخلافات لا داعي لها.

٢- آليات تسوية المنازعات غير واضحة. ينص قانون مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة على تسوية المنازعات عن طريق لجنة الالتماس، والتي تكون قراراتها نهائية وملزمة. وقد يعتبر هذا استبعادا للتحكيم والأشكال الأخرى المتبعة في تسوية المنازعات، على الرغم من أنه قد يتم الاتفاق على التحكيم والوسائل غير القضائية الأخرى لتسوية النزاعات في تنفيذ العقود عندما تسمح به اللجنة العليا للشراكة بين القطاعين العام والخاص. وإذا لم يكن التحكيم والأشكال الأخرى لتسوية المنازعات هي الخيار الطبيعي المفترض، فقد يضيف ذلك عنصرا من عدم اليقين، وتنظر إليه الأطراف الخاصة وتحسبه كعامل مخاطرة.

إن تعزيز بيئة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مصر أمر مهم، بالنظر إلى الفرص المتاحة لتنفيذها. فمن وجهة النظر القطاعية، يمكن للإصلاحات الجارية للشركات الكبرى المملوكة للدولة أن تخلق فرصا كبيرة للشراكات بين القطاعين العام والخاص في مصر. ففي قطاع الطاقة الكهربائية، علاوة على إنشاء المزيد من الشركات المستقلة المنتجة للكهرباء في إطار نموذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص ومنح امتيازات خطوط نقل الكهرباء، يمكن تعبئة الجهات الفاعلة الخاصة لتولي مهام التوزيع في بعض المناطق المحددة. كما يمكن لقطاعي الصحة والتعليم الاستفادة من إبرام المزيد من الشراكات بين القطاعين العام والخاص. وبصرف النظر عن ذلك، هناك قطاعات أخرى يمكن أن تستفيد من دخول مستثمري القطاع الخاص، مثل النفايات (الاستثمار في مكبات النفايات وتشغيلها)، والمياه (التوزيع، ومعالجة مياه الصرف الصحي، وتوفير مياه الشرب)، والنقل (إنشاء وتشغيل وصيانة الموانئ والمطارات). علاوة على ذلك، يمكن أن تكون البرامج الوطنية ذات المتطلبات الكبيرة في مجال البنية التحتية الجديدة، مثل إنشاء مراكز حضرية جديدة، أو المنطقة الاقتصادية لقناة السويس، أو مشروع استصلاح وزراعة مليون ونصف المليون فدان، بمثابة وسائل لإعادة تنشيط دور القطاع الخاص في إنشاء وإدارة البنية التحتية.

تشمل التوصيات الخاصة بتعزيز الشراكات بين القطاعين العام والخاص ما يلي: يمكن للقطاع الخاص أن يلعب دوراً أكبر من خلال بيئة شراكة جيدة الإعداد والصياغة. تتضمن خطوات توفير تلك البيئة ما يلي: (أ) القضاء على ازدواجية القوانين التي يسببها تداخل الاختصاصات، مثل قانون التعاقدات العامة الجديد، الذي يتعلق بمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وقانون مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية التحتية والخدمات والمرافق العامة، (ب) استحداث بنود أقوى في كل من القوانين المتعلقة بالشفافية، وسجل إجراءات التعاقد، والضمانات الإجرائية لاستخدام سجلات الموردين والمقاولين، وشروط نشر الإخطار العام بإرساء العقود، (ج) توضيح آليات تسوية المنازعات الواردة في قانون مشاركة القطاع الخاص وتلك التي تحددها الوحدة المركزية للشراكة، (د) زيادة القدرة الفنية والمادية للوحدة المركزية للشراكة.

الملحق ج. قائمة مرجعية لتدابير تيسير التجارة في إطار استجابات دول العالم لجائحة كورونا

١.إجراءات مساندة استمرارية الأعمال والعاملين في الخطوط الأمامية

حماية العاملين في الخطوط الأمامية

- ✓ هل يتم تطهير المكاتب واتباع الإجراءات الاحترازية التي تفرضها السلطات الصحية؟
- ✓ هل يستخدم مسؤولو الجمارك معقمات اليد، ويغسلون أيديهم باستمرار، ويرتدون معدات الحماية الشخصية، بما في ذلك القفازات والأثواب الواقية عند الضرورة؟
- ✓ هل يتم إتباع إجراءات الحجر الصحي وهل توجد أماكن لعزل المسافرين المحتمل إصابتهم بالفيروس؟
- ✓ هل الموظفون مدربون على فحص المسافرين وعلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لتجنب العدوى؟

مساندة استمرارية الأعمال

- ✓ هل أنظمة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات جاهزة لمساندة العمل عن بعد؟
- ✓ هل تم أخذ ظروف العمل المرنة في الاعتبار؟
- ✓ هل تم ترتيب جداول العمل بصورة تحد من عدد الموظفين الذين يعملون في نفس التوقيت ولزيادة المسافة بينهم؟
- ✓ هل تم تمديد ساعات عمل سلطات الحدود لضمان توفير المسافات بين الموظفين؟
- ✓ هل تم النظر في ميزات العمل عن بُعد التي توفرها الحلول الآلية الحالية؟
- ✓ هل تُستخدم نظم إدارة المواعيد وجداول العمل عبر الإنترنت والهاتف للحد من التواجد المادي والتفاعل بين موظفي الخدمات اللوجستية في المكاتب والمرافق ونقاط العبور الحدودية؟
- ✓ هل زاد عدد العاملين وساعات العمل في مراكز الاستعلام لمعالجة أكبر عدد ممكن من المشكلات من خلال الاتصالات عن بُعد، بما في ذلك الهواتف، والرسائل النصية القصيرة، والدردشة عبر الإنترنت، والإستمارات الإلكترونية، والمدفوعات الإلكترونية، والبريد الإلكتروني؟
- ✓ هل تمت زيادة المعلومات المتعلقة بالتجارة المتاحة على مواقع الإنترنت (مثل بوابات المعلومات التجارية، والمراسلات المباشرة ومؤتمرات الفيديو الاعتيادية وما إلى ذلك) التي تتعلق بالتغييرات في الإجراءات الخاصة بتيسير التجارة وتقليل مخاطر العدوى؟
- ✓ هل تم وضع خطة طوارئ لمعالجة النقص في عدد الموظفين؟

٢. إجراءات لتيسير تجارة حدودية آمنة

التعامل مع شحنات الطوارئ/الإغاثة

- ✓ هل تم أخذ التوصيات الواردة في بيان المنظمة العالمية للجمارك في الاعتبار (٩ مارس ٢٠٢٠)؟

تحسين استخدام إدارة المخاطر

- ✓ هل تم تنفيذ إجراءات إدارة المخاطر لتحديد أولويات أنشطة الحدود الخاصة بالواردات والصادرات وللسماح للإمدادات الضرورية منخفضة المخاطر بتحاشي ضوابط التخليص الجمركي؟ هل تم الجمع بين هذه الإجراءات وإجراءات المراجعة العشوائية المقبولة للتأكد من الامتثال للشروط؟
- ✓ هل تم تحديد كيفية تعزيز استخدام أساليب التخليص الجمركي قبل وصول البضائع وأساليب المراجعة بعد التخليص للسلع الأساسية لتحقيق مستوى أعلى من الإفراج عن الشحنات منخفضة المخاطر؟
- ✓ هل تم تحديد المستوردين أو المصدرين المعتمدين استنادًا إلى سجلات الامتثال للسماح بتعجيل الإفراج عن الأصناف الضرورية (وضع إجراءات مراجعة للتحقق من الامتثال المستمر)؟
- ✓ هل تمت مراجعة أولويات السياسات ومستويات التفتيش في ضوء خفض الحضور في أماكن العمل؟

زيادة التعاون بين سلطات الحدود الداخلية والخارجية

- ✓ هل يمكن استخدام أدوات تكنولوجيا المعلومات لتحفيز التعاون في أماكن العمل؟
- ✓ هل تعمل سلطات الجمارك والصحة والصحة النباتية معا لتحديد المنتجات الضرورية وتسهيل دخول وتخليص الإمدادات الحيوية (على سبيل المثال، الأدوية، والأطعمة سريعة للتلف، والأطعمة اللازمة لفترات الحجر الصحي الطويلة، وأدوات الاختبارات الصحية، والملابس، إلخ)؟
- ✓ هل تعمل سلطات الصحة والصحة النباتية مع نظرائها التجاريين الإقليميين والدوليين لتحديد تلك العناصر المعتمدة بموجب أنظمة مكافئة أو المنتجة بموجب أنظمة إنتاج مماثلة يمكنها تحاشي ضوابط الدخول؟
- ✓ هل حددت سلطات الحدود الواردات الحيوية التي تخضع لاختبارات ما قبل التخليص الجمركي والتي تلبي أو تتفق مع شروط الاستيراد بحيث يمكنها تجنب إجراءات التخليص أو قد تخضع لعدد أقل من شروط التخليص عند الدخول؟
- ✓ هل تتعاون سلطات الحدود مع القطاع الخاص لإجراء تقييم مسبق للواردات من خلال الفحص المسبق للوثائق لتحديد أنشطة الاستيراد وترتيب أولوياتها قبل وصول السلع؟
- ✓ هل تعمل السلطات الحكومية بشكل وثيق مع القطاع الخاص لتحديد معايير الخدمة وإجراءات التفتيش الدقيقة للأصناف التي تشتد الحاجة إليها، حتى يتمكن القطاع الخاص من توقع الخدمات اللوجستية وتسلسلها بشكل أفضل؟

الملحق د. الإطار القانوني والمؤسسي للشركات المملوكة للدولة في مصر

قانون هيئات القطاع العام وشركاته رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٣. شركة القطاع العام هى أي شركة مساهمة تقوم على تنفيذ مشروع اقتصادي وفقا للسياسة العامة للدولة وخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية (من الأمثلة عليها شركة المقاولون العرب وشركات البترول الاثنتي عشرة). وتُعد عامة إذا كان يساهم فيها أو يمتلك جزءا من رأسمالها شخص عام أو أكثر بنسبة لا تقل عن ٥١٪.

قانون قطاع الأعمال العام ٢٠٣ لسنة ١٩٩١. تحول عدد ضخم نسبيا مما كان فى السابق "وحدات حكومية" كشركات قطاع عام. تخضع أى شركة لهذا القانون إذا كانت تملك أى شركة قابضة نسبة لا تقل عن ٥١٪ منها؛ بعض هذه الشركات تسيطر عليها الدولة بنسبة ١٠٠٪ وتعمل تحت سلطة الوزارة المعنية. ومن بينها شركات تعد "استراتيجية" في قطاعات مثل الطيران والبترول.

قانون الشركات المساهمة وشركات المسؤولية المحدودة رقم ١٥٩ لعام ١٩٨١. هذا هو القانون العام الذي يشمل جميع الشركات التي لم تتأسس وفقًا لقوانين أخرى محددة للشركات المملوكة للدولة. وتخضع البنوك المملوكة للدولة لأحكام هذا القانون بوصفها شركات مساهمة.

الشركات المملوكة للجيش. الهيئات التى تعمل تحت سلطة تحكمها قوانين خاصة أو نشأت وفقا لقانون الشركات الخاصة وتتبع وزارة الدفاع ووزارة الإنتاج الحربي.

الهيئات الاقتصادية. توجد ٥١ هيئة اقتصادية، نشأت وفقا لمرسوم رئاسي صدر بأحكام القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣. تقوم بعض الهيئات الاقتصادية بأنشطة تجارية وينبغي اعتبارها شركات غير مساهمة مملوكة للدولة (من الأمثلة عليها الهيئة المصرية العامة للبترول وهيئة قناة السويس وهيئة المجتمعات العمرانية)، فى حين يقوم البعض الآخر بوظائف غير تجارية كجهات رقابية/تنظيمية (الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات) وينبغى ادراجها ضمن الهيئات المدرجة فى موازنة الدولة.

الملحق ٥. تطبيق تحليل الحياد التنافسي على مصر

	تحليل فجوة الحياد التنافسي			
	تنظيم شكل العمليات الخاص بالأنشطة الحكومية	تحديد تكلفة كل وظيفة	تحقيق معدل العائد التجاري	المساءلة عن الالتزامات المتعلقة بالخدمات العامة
مصر	• عدم تحويل الهيئات الاقتصادية التي تقدم سلعا وخدمات إلى شركات عامة • عدم التمييز بين الأنشطة التجارية والأنشطة غير التجارية (على سبيل المثال، القطاعات المعتمدة على شبكات الوصل) • تهدف هيئات "الخدمات العامة" إلى تحقيق أهداف الصالح العام، وقد تحقق أرباحًا وإن كان ذلك ليس غرضها الرئيسي.	غياب الفصل المحاسبي / توزيع التكلفة	• لا يوجد اشتراط صريح بتحقيق معدل عائد تجاري. • غياب الالتزام على الشركات المملوكة للدولة بتغطية التكاليف المباشرة باستخدام إيرادات داخلية مع عدم وجود معيار قياسي منظم لعمليات هذه الشركات مقابل العمليات المماثلة في القطاع الخاص.	غياب المعايير التي تتسم بالشفافية والموضوعية في التعويض عن التزامات الخدمة العامة التي تقدمها الشركات المملوكة للدولة
معيار قياسي	التشريعات تتطلب الفصل في أنشطة الأعمال بين الشركات المملوكة للدولة.	• المحاسبة عن الفصل بين الأنشطة التجارية والأنشطة غير التجارية للشركات المملوكة للدولة. • تقييم موضوعي للشركات المملوكة للدولة إستناداً إلى تقارير الأداء التي تتسم بالشفافية.	العمليات والاستثمارات التجارية للشركات المملوكة للدولة يجب أن يكون صافي القيم الحالية الخاص بها موجبا، وتحقق معدل عائد يتماشى مع السوق، وقياسها استناداً إلى أداء القطاع الخاص.	تعويض الشركات المملوكة للدولة عن تقديم التزامات الخدمة العامة تستند إلى مساءلة تتسم بالشفافية ومعايير موضوعية. تجنب الدعم المتبادل.

المبادئ على مستوى الشركات: الفصل بين الأنشطة التجارية والأنشطة غير التجارية للشركات المملوكة للدولة

تحليل فجوة الحياد التنافسي

	الحياد التنظيمي	المشتريات العامة	الحياد الضريبي	حياد الديون والدعم الصريح
مصر	• الاستبعاد والإستثناء من قانون المنافسة لبعض الشركات المملوكة للدولة. • امتيازات تنظيمية قائمة لكل قطاع، مثل الاتصالات والطيران. • غياب الفصل الواضح بين دور الجهة المنظمة للسوق ومقدم الخدمة، مثلا الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات والبنك المركزي المصري	• المشتريات في ما بين الهيئات بموافقة الجهات المختصة. • التحدي: تنفيذ قانون المشتريات الجديد لضمان تحقيق نتائج تنافسية في السوق	تخضع الشركات المملوكة للدولة، من حيث المبدأ، للالتزام الضريبي الكامل بموجب النظام الضريبي المرجعي نفسه، سواء كان على الدخل أو ضريبة المبيعات، مثلها مثل القطاع الخاص، ولكن يوجد بعض الاستثناءات، مثل استيراد المعدات عن طريق هيئة السكك الحديدية وهيئة البترول.	• التمتع بامتيازات في التمويل من خلال البنوك المملوكة للدولة. • الدعم النقدي المباشر عبر اعانات الدعم. • الدعم غير المباشر من خلال الإلزام بشراء الدولة للسلع والخدمات. • قروض أو ضمانات قروض وزارة المالية للشركات المملوكة للدولة. • الأولوية في الحصول على المستلزمات. • لا توجد قواعد بشأن تصميم الدعم للحد من أثار التشوهات على المنافسة
معيار قياسي	• تتنافس الشركات على قدم المساواة ، دون حماية تجارية ومنافسة قائمة على اعتبارات السوق بالنسبة للاستثمار في أصول الدولة. • القطاعات، التي تتسنى فيها المنافسة، مفتوحة أمام استثمارات القطاع الخاص.	• المنافسة القائمة على السوق في المشتريات العامة. • العطاءات / المزادات التي تستهدف الحد من مخاطر التلاعب في المناقصات	منح الإعفاءات الضريبية وإعانات الدعم وضمانات الدين وفقا لمبادئ الحياد التنافسي	

المبادئ الواردة في الإطار التنظيمي الشامل والسياسات القطاعية

المصدر: فريق تقرير مجموعة البنك الدولي عن الأسواق والمنافسة

الملحق و. شروط المنافسة في القطاعات المعتمدة على شبكات الوصل

تشير بيانات مراجعة إدارة الأداء المتاحة مؤخرا إلى أن الشركات المملوكة للدولة تحتفظ بدور مهيمن بشكل خاص في القطاعات المعتمدة على شبكات الوصل في مصر، والتي تلعب دورا حاسما كمدخلات في قطاعات أخرى. قد تحد الحماية التنظيمية للشركات القائمة، وقيود الدخول إلى قطاعات معينة من القطاعات الخاضعة للتنظيم، والدعم، وضوابط الأسعار، والإعفاءات من قانون مكافحة الاحتكار أو تثني عن الدخول في القطاعات التي تهيمن عليها الشركات المملوكة للدولة.[٩٣]

قطاع الكهرباء: على الرغم من الإصلاحات الجارية، لا تزال مشاركة الدولة الكبيرة عبر سلسلة القيمة تمثل تحديا رئيسيا أمام تعزيز مشاركة القطاع الخاص. ينظم القانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠١٥ الدخول في أنشطة إنتاج وتوزيع وبيع الكهرباء بموجب التراخيص ذات الصلة (المادة ١٣). ومع ذلك، تملك الحكومة حصة ١٠٠٪ في أكبر شركة في القطاع وهي الشركة القابضة لكهرباء مصر، التي تتحكم، من خلال شركاتها التابعة، في توليد الكهرباء ونقلها وتوزيعها. وقد يخلق هذا مجالًا لا يتسم بتكافؤ الفرص ويؤدي إلى إزاحة القطاع الخاص. علاوة على ذلك، يرتبط التركيز العالي في السوق بالنفوذ السوقي الكبير وإمكانية استبعاد المنافسين، خاصة في وجود التكامل الرأسي. وفي الوقت الحالي، تأتي مشاركة القطاع الخاص بشكل رئيسي في شكل (أ) عقود البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية مع الشركة المصرية لنقل الكهرباء، (ب) مشروعات خارج الشبكة توفر الطاقة للمستهلكين الصناعيين والمشروعات السياحية. ومع ذلك، من المتوقع أن تزداد مشاركة القطاع الخاص بفضل عملية الإصلاح الجارية، وخاصة تنفيذ الالتزام الصريح بمنح حق الوصول للغير في ظروف لا تنطوي على تمييز، تماشيا مع معظم الدول التي شملها المسح في قاعدة بيانات مراجعة إدارة الأداء (انظر الشكل ٢-١٠).

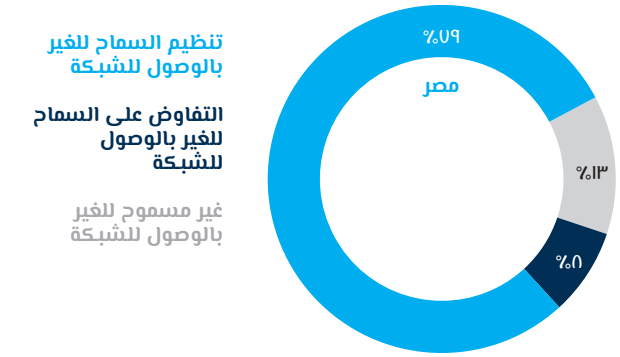
قطاع الغاز: يبدو أن الحضور المهيمن للشركات المملوكة للدولة وعوائق الدخول الكبيرة تمنع المنافسة. يستخدم الغاز للاستهلاك النهائي وكعنصر في قطاعات أخرى، بما في ذلك قطاع الكهرباء والصناعات التحويلية المختلفة، مثل إنتاج الأسمدة النيتروجينية. ومع ذلك، فإن قطاع الغاز في الوقت الحاضر هو احتكار في مصر، حيث تعمل الشركة المصرية للغازات الطبيعية المملوكة للدولة في جميع مراحل سلسلة القيمة. وأسهم المصرية للغازات الطبيعية مملوكة بالكامل لشركات أخرى مملوكة للدولة: فتمتلك الشركة المصرية القابضة للغازات الطبيعية ٧٠٪ من الأسهم، بينما تقسم نسبة ٣٠٪ المتبقية بالتساوي بين شركة المشروعات البترولية والاستشارات الفنية (بتروجيت) وشركة غاز مصر. بالإضافة إلى ذلك، على الرغم من أن دخول المنافسين الجدد كان محدودا حتى وقت قريب، فإن وصول الغير مسموح به الآن بموجب القانون رقم ١٩٦ لعام ٢٠١٧ (الشكل و-١)

قطاع النقل: يتميز قطاع السكك الحديدية بوجود مشغل أولي مملوك ملكية عامة وعوائق كبيرة أمام الدخول. وفي الوقت الحاضر، تعد سكك حديد مصر، التي تملكها وتديرها الهيئة القومية لسكك حديد مصر، المشغل الوحيد في شبكة السكك الحديدية. ومع ذلك، فإن القانون ١٥٢ لعام ١٩٨٠ يخول الهيئة الحق في منح امتيازات لمستثمري القطاع الخاص (الأجانب والمحليين) لبناء خطوط جديدة من خلال مناقصات تنافسية وشفافة، بشرط ألا يتنافسوا مع الشبكة التي تهيمن عليها الحكومة. وعوائق دخول سوق خدمات السكك الحديدية قائمة أيضا في شكل شروط قانونية: على وجه الخصوص يجب أن يحصل المشغلون الجدد على امتياز. لا يوجد حاليا فصل رأسي بين تشغيل البنية التحتية للسكك الحديدية وتوفير خدمات السكك الحديدية.

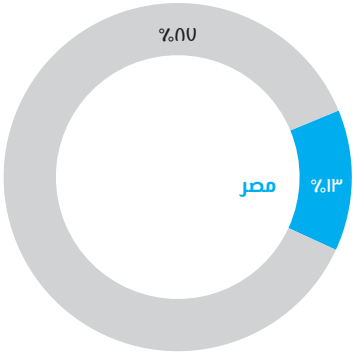
قطاع الطيران: تعكس قيود المنافسة المفروضة على شركات الطيران كلا من وجود مشغلين تديرهم الدولة، وقواعد تنظيمية صارمة فيما يتعلق بدخول السوق وتقديم الخدمات. وتقوم وزارة الطيران بتطبيق اللوائح التنظيمية الاقتصادية بمساعدة هيئة الطيران المدني المصرية التي تأسست عام ٢٠١٠ كجزء من الوزارة. وعدد اللاعبين محدود في نظام الترخيص، حيث ينص القانون رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٢ أن من بين مهام الوزارة تحديد رسوم الطيران المدني، بالتعاون مع الجهات المختصة، وإصدار التراخيص لتأسيس شركات الطيران.وعلى الرغم من اتخاذ بعض الخطوات نحو تحرير القطاع، لا يزال قطاع الطيران شديد التركيز. على وجه الخصوص، تسيطر شركة الطيران الوطنية ، مصر للطيران، التي أعيدت هيكلتها كشركة قابضة مملوكة بالكامل للدولة مع عدد من الشركات التابعة، على النشاط على المستويين المحلي والإقليمي دون أي منافسة حقيقية من مشغلين آخرين.علاوة على ذلك، فإن مصر للطيران محمية من المنافسة بسبب القيود التنظيمية والمعاملة التفضيلية فيما يتعلق بخدمات النقل الجوي. على سبيل المثال، المرسوم رقم ٩٣٤ لسنة ٢٠٠١، ينص على أنه لا يمكن تشغيل الرحلات الداخلية أو الدولية المنتظمة في نفس وقت رحلات مصر للطيران. وتتمتع الشركة أيضا بأسعار تفضيلية للوقود وشروط دفع تفضيلية لأسعار الوقود ورسوم المطارات. كما أن الحكومة تتحمل الخسائر التي تكبدتها شركات الطيران المملوكة للدولة، وهو استثناء في دول مراجعة إدارة الأداء (انظر الشكل و-٢).

قطاع المياه والصرف الصحي: هو مملوك للدولة بالكامل، ويتسم بوجود تنظيم للأسعار. وتسيطر الحكومة على الشركة القابضة لمياه الشرب والصرف الصحي، والتي تتبع عدة مؤسسات تشرف عليها وزارة الإسكان. يقوم الجهاز التنفيذي لمياه الشرب والصرف الصحي بتنظيم الأسعار ومع ذلك، تشارك الشركة القابضة لمياه الشرب والصرف الصحي في تقييم مقترحات تعديل الرسوم إلى جانب وزارة الإسكان ومجلس الوزراء. ورغم مشاركة الدولة الواسعة، زادت مساهمة القطاع الخاص في السنوات الأخيرة من خلال مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتحلية المياه ومعالجة مياه الصرف الصحي.

الشكل و-١ كيف تتحدد شروط وأحكام السماح للغير بالوصول إلى الشبكة الموحدة لنقل الكهرباء؟



الشكل و-٢ هل تتحمل أي حكومة أي التزامات عن الخسائر التي تتكبدها شركة طيران؟



المصدر: مسح القواعد المنظمة لأسواق الإنتاج عن مصر ٢٠١٧. قاعدة بيانات القواعد المنظمة لأسواق الإنتاج التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لدول المنظمة، ومجموعة بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، مجموعة البنك الدولي للدول غير الأعضاء في المنظمة.

الملحق ز. القيود المقوضة لقانون المنافسة

أرسى قانون المنافسة في مصر عوامل رئيسية لتعزيز الأسواق التنافسية من خلال أنشطة التنفيذ والدعوة. ونص قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية في مصر (القانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥) على إنشاء جهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية. ويغطي قانون المنافسة، المعدل في عامي ٢٠٠٨ و٢٠١٤، مشغلي القطاعين الخاص والعام ويحظر الاتفاقات المناهضة للمنافسة والممارسات المتفق عليها، وإساءة استخدام المركز المهيمن. وفي السنوات القليلة الماضية، كانت هناك زيادة بنسبة ٧٠٪ تقريبا في عدد القرارات المناهضة للممارسات المناوئة للمنافسة التي أصدرها الجهاز. علاوة على ذلك، تم تعزيز جهود الجهاز لترسيخ المنافسة في الأسواق من خلال القدرة على مراجعة القوانين واللوائح الجديدة التي قد تعوق المنافسة. وقد سمحت إجراءات أخرى، مثل ضم ممثل للجهاز إلى مجلس إدارة جهاز تنظيم مرفق الكهرباء وحماية المستهلك، للجهاز بالاضطلاع بدور نشط في جهود الحكومة لترسيخ المنافسة في القطاعات الرئيسية. ومع ذلك، قد تعرقل القيود الرئيسية في نطاق تطبيق القانون تنفيذه بفعالية.

أولاً، يمكن أن تؤدي الاستثناءات والإعفاءات من قانون منع الممارسات الاحتكارية إلى إعاقة تنفيذ مبدأ الحياد التنافسي الذي ينبغي بموجبه أن يتمكن كل المشغلين، سواء كانوا من القطاع العام أو الخاص، من المنافسة على قدم المساواة. تستثني المادة ٩ من قانون حماية المنافسة المرافق العامة التي تديرها الدولة مباشرة من نطاق تطبيق القانون. وتسمح نفس المادة لجهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية بمنح إعفاءات محددة للشركات التي تديرها الدولة بشكل غير مباشر لممارسات تعتبر خلافا لذلك مناوئة للمنافسة. على الرغم من أن هذه الإعفاءات مشروطة بتحقيق المصلحة العامة و/أو مزايا للمستهلكين تفوق تقييد حرية المنافسة، لكنها تظل غير شائعة إلى حد ما ولا تعكس الممارسات الجيدة.

ثانيًا، قد يؤدي عدم التحكم في التأثيرات المناوئة للمنافسة الناتجة عن عمليات الاندماج والاستحواذ إلى تفاقم الآثار السلبية لضبط أوضاع السوق. يتضمن قانون حماية المنافسة الالتزام فقط بالإخطار ببعض عمليات الاندماج اللاحقة، ولا يتطلب خضوع تركيزات اقتصادية قد تعوق ديناميكيات السوق لتقييم مبدئي للمنافسة. وعلى الرغم من أن الجهاز يفتقر إلى سلطة حظر أو الحد من عمليات الاندماج، يتعين على الشركات تقديم إشعارات الاندماج المكلفة، ولكن فقط بعد حدوث الاندماج. ورغم هذه القيود، أصدر الجهاز عدة قرارات بارزة تستهدف عمليات الاندماج المسبقة من خلال التعامل معها على أنها اتفاقيات محتملة مناهضة للمنافسة بين المنافسين. وبينما سمح هذا النهج بسد الفجوة القائمة في مجال مراقبة الاندماج، فإنه يعوق اليقين القانوني فيما يتعلق بالتركيزات الاقتصادية المزمعة.

ثالثاً، من شأن الحاجة إلى أن تصدر المحاكم غرامات على السلوكيات المناهضة للمنافسة أن تعرقل الامتثال، وقد تؤثر على الجودة الفنية للقرارات. يقترح النص الحالي للقانون تنفيذ الأحكام الجنائية على المخالفات المناوئة للمنافسة حيثما يمكن لجهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية أن يثبت وجود انتهاكات، وإصدار قرارات الكف والامتناع ضد الممارسات المانعة للمنافسة، وحتى التوصل إلى تسويات خارج نطاق القضاء مع المخالفين. ومع ذلك، يجوز فقط للمحاكم الجنائية فرض غرامات على انتهاكات مكافحة الاحتكار. وهذا النهج لا يثبط فقط الامتثال من خلال تقليل احتمال فرض غرامات كبيرة وفورية، بل قد يؤثر أيضا على جودة القرارات.

رابعاً، يمكن أن يحد افتقار الجهاز إلى الاستقلالية من الإنفاذ الفعال للوائح والقوانين ضد السلوكيات المناهضة للمنافسة. يضم مجلس صنع القرار في الجهاز ممثلين عن الاتحاد العام للغرف التجارية، واتحاد الصناعات المصرية، وجهاز حماية المستهلك، والمحكمة الإدارية (مجلس الدولة)، وخبراء مستقلين، فضلا عن ممثلين عن وزارة التجارة والصناعة ووزارة التموين والتجارة الداخلية، وثلاثة أعضاء آخرين يمثلون الاتحادات والنقابات. وقد يؤثر تضارب المصالح المحتمل بين هذه المؤسسات والقرارات المعروضة على المجلس على قدرة الجهاز على إصدار قرارات محايدة. وبالمثل، فإن الاستقلالية المحدودة التي يتمتع بها الجهاز في إدارة ميزانيته قد تحد أيضا من الإنفاذ الفعال للوائح والقوانين.

وتخضع مسودة تعديلات لقانون المنافسة بهدف تعزيز تفويض الجهاز لمراجعة البرلمان. وتهدف التعديلات المقترحة إلى تعزيز استقلالية جهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية من خلال إنشاء مجلس محايد يضم رئيس الجهاز واثنين من كبار الموظفين الفنيين وقضاة وأكاديميين بدلا من الترتيب الحالي الذي يضم ممثلين عن الوزارات الحكومية وكذلك الجمعيات التي تشمل مخالفين محتملين. تضع التعديلات أيضا الجهاز تحت إشراف الرئيس (بدلا من وزير التجارة والصناعة) وتسمح بمزيد من الاستقلالية في الميزانية بما يتماشى مع ترتيبات الحوكمة للهيئات المستقلة الأخرى في مصر التي تم إنشاؤها بموجب الدستور. بالإضافة إلى ذلك، ستمكّن التعديلات الجهاز من فرض عقوبات على الممارسات المناوئة للمنافسة (وهي مهمة المحاكم حاليا)، وتشكيل لجنة لضمان الكفاءة القضائية خلال التحقيقات، وزيادة شفافية الجهاز من خلال تعزيز التزامات بنشر الإخطارات.

الملحق ح قطاع الصناعات الزراعية

ملخص تحليل أولويات المحاصيل الزراعية الفرعية

أجرى تشخيص متعمق نفذته مجموعة البنك الدولي لقطاع الزراعة في الآونة الأخيرة تحليلا لعدة محاصيل فرعية لترتيب أولويتها في أكبر الفرص في المستقبل. استندت الخطوة الأولى في التحليل إلى درجات مركبة تشتمل على تصنيفات بناء على عدة معايير عبر أربع ركائز رئيسية. (أ) القدرة التنافسية، (ب) الأثر الاقتصادي، (ج) الأثر الإنمائي، (د) عوامل نوعية إضافية لتحديد الأولويات. وترد المعايير المختلفة في جدول الملحق ح-١، مع شرح. وبناءً على تصنيفات مقارنة بمعايير الفئات الثلاث الأولى، ظهرت الدرجات التالية للمحاصيل الفرعية.

الجدول ح-١ تحديد الأولويات المركبة بإدراج أثر القدرة التنافسية والأثر الاقتصادي والإنمائي **

١	بنجر السكر	٠,٤٨	١٧	العنب	٠,٣
٢	التمور	٠,٤٨	١٨	الذرة	٠,٢٩
٣	الزيتون	٠,٤٦	١٩	المانجو	٠,٢٩
٤	الأبصال	٠,٤٤	٢٠	خضروات أخرى	٠,٢٩
٥	فاكهة أخرى	٠,٤١	٢١	البقول عامة	٠,٢٩
٦	بقول مجففة	٠,٣٦	٢٢	ماشية أخرى	٠,٢٩
٧	لحم البقر	٠,٣٦	٢٣	الماعز	٠,٢٨
٨	الحمضيات	٠,٣٦	٢٤	بقول أخرى	٠,٢٨
٩	القمح	٠,٣٥	٢٥	الفول السوداني	٠,٢٨
١٠	السرغوم (الذرة الرفيعة)	٠,٣٤	٢٦	الموز	٠,٢٨
١١	الأسماك	٠,٣٣	٢٧	قطن زهر	٠,٢٧
١٢	الألبان	٠,٣٣	٢٨	بيض	٠,٢٧
١٣	حبوب زيتية أخرى	٠,٣٢	٢٩	الدواجن	٠,٢٦
١٤	الأغنام	٠,٣١	٣٠	التفاح	٠,٢٥
١٥	غير مقشور	٠,٣١	٣١	حبوب أخرى	٠,٢٥
١٦	بطاطا	٠,٣	٣٢	الطماطم	٠,٢٤

	درجات ترتيب الأولوية*
المنتجات البستانية	٠,٥٦
الحبوب الغذائية	٠,٥٦
الثروة الحيوانية	٠,٤٤
حبوب زيتية	٠,٤٣

المصادر: قاعدة البيانات الإحصائية لدى منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة FAOSTAT، وقاعدة البيانات الإحصائية لتجارة السلع لدى الأمم المتحدة UNCOMTRADE، وتقارير بحثية مختلفة.

* الترتيب لا يستند إلا على محددات الأثر الإنمائي بعد تقييمه على أساس نوعي مع منح الدرجات على مقياس من ١ إلى ١٠ لتقييم المحددات الواردة في الشريحة الأولى تحت "الأثر الإنمائي" .

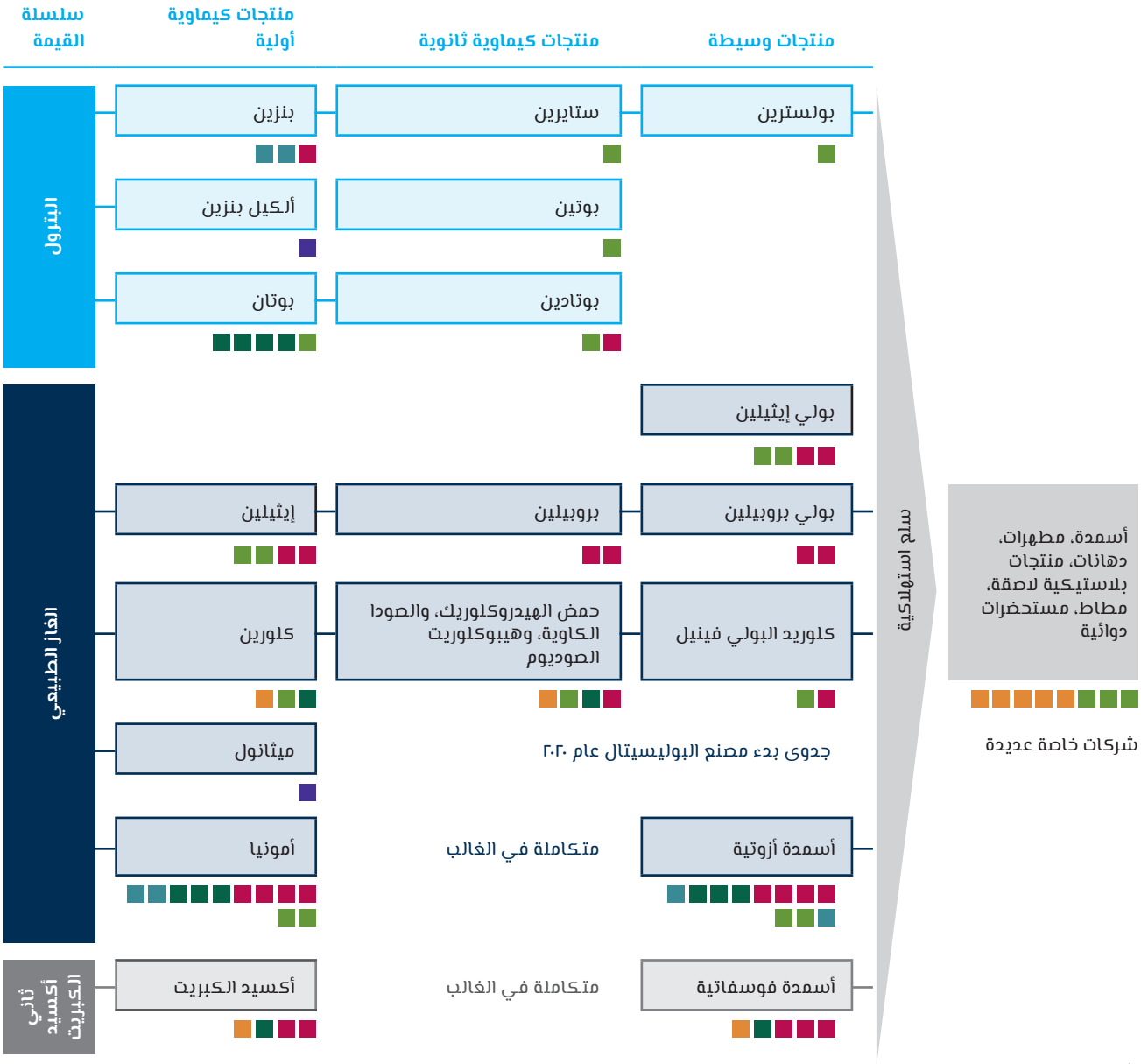
** الترتيب يستند على ترجيح بنسبة ٥٠٪ للقدرة التنافسية، و٣٠٪ للأثر الاقتصادي، و٢٠٪ لمحددات الأثر الإنمائي

في الخطوة الثانية، خضعت السلع ضمن أعلى ٦٦ مئين (درجات ٠,٣٣ وما فوق) لتقييم عوامل أخرى غير قابلة للقياس الكمي، وهي معايير ضمن الفئة الرابعة. ويوجز الجدول التالي النتائج.

		الدرجات المركبة لترتيب الأولوية	العوامل الأخرى التي تؤثر على إمكانية إحداث تأثير من خلال سلسلة قيمة السلع الأولية ذات الصلة	توصية لتحديد الأولويات
١	بنجر السكر	٠,٤٨	أولوية عالية (وتدخل) من الحكومة ، وانخفاض نشاط المانحين	انخفض بسبب عوامل الاقتصاد السياسي
٢	التمور	٠,٤٨	ذكر أولوية عالية للحكومة ، وانخفاض نشاط المانحين، وارتفاع النشاط القائم للقطاع الخاص	القائمة المختصرة كأولوية أولى
٣	الزيتون	٠,٤٦	التمور (بستنة)	
٤	الأبصال	٠,٤٤		
٥	فاكهة أخرى	٠,٤١		
٦	بقول مجففة	٠,٣٦	أولوية عالية (وتدخل) من الحكومة ، وارتفاع نشاط المانحين (الإيفاد، والفاو، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، ضمن آخرين)	انخفض بسبب عوامل الاقتصاد السياسي
٧	لحم البقر	٠,٣٦	أولوية عالية من الحكومة ، وانخفاض نشاط المانحين	تحديد مصايد الأسماك باعتبارها ذات أولوية عالية للحكومة
٨	الحمضيات	٠,٣٦	التمور (بستنة)	
٩	القمح	٠,٣٥	أولوية عالية (وتدخل) من الحكومة ، وارتفاع نشاط المانحين (الإيفاد، والفاو، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، ضمن آخرين)	انخفض بسبب عوامل الاقتصاد السياسي
١٠	السرغوم (الذرة الرفيعة)	٠,٣٤	أولوية عالية (وتدخل) من الحكومة ، وارتفاع نشاط المانحين (الإيفاد، والفاو، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، ضمن آخرين)	انخفض بسبب عوامل الاقتصاد السياسي
١١	الأسماك	٠,٣٣	ذكر أولوية عالية للحكومة، وانخفاض نشاط المانحين، وارتفاع النشاط القائم للقطاع الخاص	القائمة المختصرة كأولوية ثانية
١٢	الألبان	٠,٣٣	أولوية عالية من الحكومة ، وانخفاض نشاط المانحين	تحديد مصايد الأسماك باعتبارها ذات أولوية عالية للحكومة

الملحق ط قطاع الكيماويات

الشكل ط-١ تدخل الدولة إلى جانب سلسلة القيمة في صناعة الكيماويات بمصر



شركة خاصة

شركة خاصة/الشركة المصرية القابضة للبتروكيماويات مشروع مشترك ٥٠:٥٠

شركة تابعة للجيش

شركة تسيطر عليها الدولة مباشرة أو بشكل غير مباشر، اساسا عبر الشركة المصرية القابضة للبتروكيماويات

شركة تسيطر عليها الدولة مباشرة أو بشكل غير مباشر، اساسا عبر الشركة القابضة للصناعات الكيماوية

شركة تسيطر عليها الدولة مباشرة أو بشكل غير مباشر، اساسا عبر الهيئة المصرية العامة للبترول

المصدر: مواقع الشركات على شبكة الإنترنت..

الإطار ط-١ منهجية تقييم إمكانات التصدير غير المستغلة

يقوم Decreux and Spies (٢٠١٦) بتقييم إمكانات التصدير للدول باستخدام نموذج اقتصادي مستوحى من نموذج الجاذبية المحدد على مستوى المنتج. يتم احتساب إجمالي إمكانات التصدير من خلال الجمع بين ثلاثة مكونات: قدرة الإمداد لدى المُصدر، والطلب على مستوى المنتج، وسهولة التصدير بين المُصدر والسوق المستوردة. ويمكن مقارنة إمكانات التصدير المحسوبة بالصادرات الفعلية لتحديد نطاق نمو الصادرات.

- ويعتمد مكون العرض على الحصة السوقية المتوقعة في غياب إعادة التصدير والرسوم الجمركية. وبالتالي، يشمل المكون حصة صادرات بلد ما في إجمالي صادرات منتج معين، مضروبا في معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي المتوقع للمُصدر بالنسبة للمُصدِّرين الآخرين للمنتج نفسه، لاستخلاص الزيادة النسبية في قدرة الإمداد الإجمالية. ويتم تصحيح هذا المؤشر لاحتمال إعادة التصدير والوصول إلى الأسواق.
- يعتمد مكون الطلب على الواردات المتوقعة، وبالتالي فإن طلب السوق على منتج معين، مدعوما بالنمو السكاني المتوقع (بمرونة متساوية) والنمو المتوقع في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (وفقًا لمرونة الإيرادات المقدرة للفرد من الطلب على الواردات على مستوى القطاع). ينظر المؤشر أيضا في ميزة الرسوم الجمركية في السوق المستهدفة والمسافة الثنائية مقارنة بمتوسط المسافة التي تستورد السوق المستهدفة المنتج من خلالها عادة.
- تعتمد سهولة التصدير على نسبة التجارة الفعلية بين المُصدِّر وسوق المنتجات ذات الإمكانات المحتملة إلى تجارتها المفترضة إذا كان للمُصدر نفس الحصة في السوق كما هو الحال في الأسواق العالمية. إذا وجدت الدولة المعنية أن التجارة مع السوق أسهل من التجارة مع العالم في المتوسط، فيمكن أن ينتج ذلك على سبيل المثال من قرب الدولتين جغرافيا، أو الاشتراك في نفس اللغة أو الثقافة أو إقامة روابط تجارية في الماضي.

المصدر: Cheong et al., ٢٠١٨

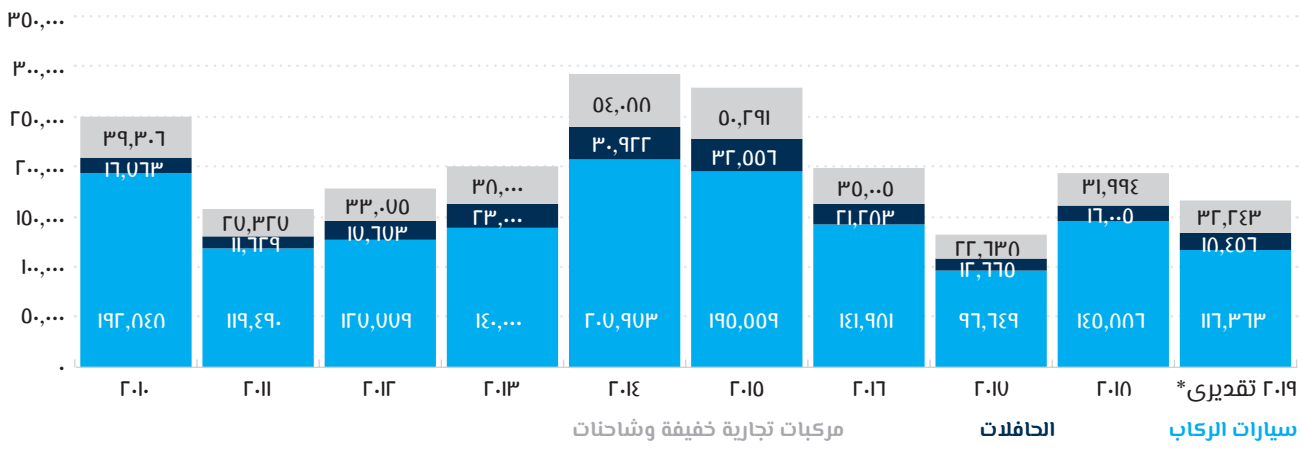
الملحق ك قطاع السيارات

الشكل ك-١ رسم خريطة لسلسلة القيمة في قطاع السيارات

	موردو المواد الخام	موردو المستوى الثانى فأعلى	موردو المستوى الأول	التجميع	مصنعون للمعدات الأصلية	البيع بالتجزئه	خدمات استهلاكية أخرى
	موردون للصلب والمطاط والبلاستيك والفايبر والألومنيوم لإنتاج الأجزاء		مصنعون لأجزاء السيارات من أجل التجميع. موردو المستوى الأول يوردون الأجزاء مباشرة إلى مصنعي المعدات الأصلية عبر علاقات قوية. موردو المستوى الثاني يوردون عادة لموردي المستوى الأول وقد يوردون لمصنعي المعدات الأصلية مباشرةً. موردو المستوى الثاني أحياناً ما يصنعون أيضاً أجزاء ليست من أجزاء السيارة	مصنعون بالعقود للمركبات المفككة بالكامل	مصنعو المركبات	موزعون ، خدمات سيارات عبر الإنترنت	محال خدمة وصيانة السيارات، خدمات مالية ... إلخ.
مصر			• ما يقرب من ٥٠٠ مورد في السوق يدعمون ٩ مصانع للتجميع، منها ما يلى: • ٥ موردون عالميون من المستوى الأول (فاليو، وسومينوتو، وليونى، وبيوسن، وبيريلى) • ٨٠ موردا مصريا من المستوى الثاني • ٦٠ موردا يقومون بالتصدير ، وان كان أكثر من ٤٠٠ مسجلين تحت هذا النشاط		• مصنع عالمى واحد للمعدات الأصلية: نيسان • ٣ مشروعات مشتركة: جنرال موتورز، سوزوكى، شركة فيات كرايسلر للسيارات • ٥ شركات تجميع محلية	العديد من مستوردي المركبات مثل تويوتا ، وبيجو ، وأوبل ، ورينو ، وكيا ، وميتسوبيشي ، ومرسيدس ،وبي إم دبليو ، وفولكس فاجن وغيرها لديها شبكة توزيع واسعة النطاق.	المئات من الخدمات المستقلة وتوزيع قطع غيار السيارات. تقدم البنوك وشركات التأمين خدمات مالية للقطاع.
أسواق الطاقة العالمية ، البنية التحتية لمصر، تنظيم المحتوى المحلي، الضرائب والتجارة ، الأسواق المالية، واللوائح التنظيمية لاقتصاد الوقود							

المصدر: تحليل الفريق من مصادر عدة.

الشكل ك-٢ إجمالي إنتاج المركبات وسيارات الركوب في مصر



المصدر: مجلس معلومات سوق السيارات. * أرقام على أساس سنوي حتى تاريخه في سبتمبر ٢٠١٩

الملحق ك-١. سوق السيارات الكهربائية في مصر

ملخص

تخطو سوق السيارات الكهربائية أولى خطواتها في مصر، مع التركيز على الحافلات الكهربائية التي اشترتها الحكومة لتشغيلها في الإسكندرية. وتسعى إستراتيجية المركبات الكهربائية لتجميع الحافلات الكهربائية تحت إشراف وزارة الإنتاج الحربي. ونظرا لارتفاع مستوى التلوث في مصر، والانخفاض الكبير في انبعاثات غازات الاحتباس الحراري الذي يمكن أن ينتج عن استعمال السيارات الكهربائية، هناك مبررات قوية لنمو هذه السوق. وتُظهر السيارات الكهربائية أيضا نموذج أعمال أكثر قابلية للتطبيق وأكثر شمولا، إذ يغطي عددا أكبر من السكان. ومع ذلك، فإن البيئة القانونية والتنظيمية اللازمة لسوق السيارات الكهربائية الوليدة تتسم بالضعف، وكذلك البنية التحتية. تُظهر الخبرات الدولية أن الدعم والحوافز غير المالية أمر بالغ الأهمية في إنشاء سوق للسيارات الكهربائية. علاوة على ذلك، فإن التكلفة التنافسية لمصر غير واضحة، والتكاليف التشغيلية باهظة. وسيكون من الضروري إجراء تقييم تفصيلي للسوق للوقوف على إمكاناتها وتحديد خطوات العمل الممكنة.

السياق العام

فتنمية سوق السيارات الكهربائية لإنتاج مركبات تجارية أمر مرغوب فيه للغاية لعدة أسباب:

- التأثيرات الكبيرة للتلوث: تخفيض انبعاثات غازات الاحتباس الحراري عند استبدال حافلة واحدة يعادل استبدال ٥٤ سيارة أو ٥٣٠ دراجة نارية.
- نموذج أعمال أقوى: النقل الكهربائي العام أقرب إلى تكافؤ التكلفة (من المتوقع أن تحقق السيارات الكهربائية تكافؤ التكلفة مع نظيراتها التي تستخدم الوقود الأحفوري في غضون عقد). وتعتبر السيارات الكهربائية مكلفة بشدة بسبب ارتفاع النفقات الرأسمالية المسبقة، والتي لا يتم تعويضها إلا بشكل هامشي من خلال انخفاض تكاليف الطاقة. وزيادة عدد الكيلومترات التي تقطعها الحافلات واستهلاكها للوقود مقارنة بالسيارات يجعل الخيار الكهربائي أكثر جدوى.[٩٤]
- نموذج أعمال أبسط: إن إقامة البنية التحتية اللازمة لشحن الحافلات العامة أسهل، كما أنها تساعد على خفض تكاليف التشغيل بالنظر إلى طبيعتها الجماعية. وتبعا لهيكل تخزين الطاقة الأمثل المرتبط بمسار الحافلة ومنحنى التحميل، يجري شحن الحافلات العامة في المستودعات ونقاط ثابتة على مسار الحافلة. وتتطلب نقاط الشحن هذه طاقة كهربية أكبر، ولكن يمكن أن تكون أقل عددا بكثير من محطات الشحن المنزلية الفردية أو محطات الشحن العامة التي تستخدمها السيارات الكهربائية الخاصة (على أساس عدد الركاب في الكيلومتر).
- أكثر احتواء: إن إتاحة النقل الكهربائي للسكان على نطاق أوسع سيجعله أكثر احتواء من التركيز على أصحاب السيارات الخاصة الأغلى، ولا سيما أن الدعم الحكومي يعتبر بمثابة نفقات ضرورية في بناء هذا القطاع.

إن دور القطاع الخاص حاليا في هذا القطاع محدود، على الرغم من أن الحكومة ترغب في جذب الاستثمار الخاص. وتنتهج الحكومة بفاعلية إستراتيجية للنقل الكهربائي تركز على الحافلات في البداية. وبدأت الحكومة بشراء أسطول تجريبي صغير من ١٥ حافلة من شركة صينية سيعمل في الإسكندرية. وتخطط لتجميع ٥٠٠ حافلة كهربائية في البلاد، وستتولى وزارة الإنتاج الحربي مسؤولية تطوير القدرات الإنتاجية للمركبات الكهربائية. وفي أبريل ٢٠١٩، وقع مصنع ٢٠٠ الحربي المصري اتفاقية إنتاج مشترك مع شركة فوتون الصينية للسيارات لتصنيع ٢٠٠٠ حافلة كهربائية في غضون أربع سنوات (يمثل المكون المصري ٤٥٪). وتم تصنيع ما يقرب من ٩٩٪ من الحافلات الكهربائية في العالم في عام ٢٠١٨ (٤٦٠ ألفا) في الصين. وقد أبدى مصنعون آخرون، مثل دايملر، اهتمامهم بإبرام شراكة مع الحكومة لإنتاج مركبات كهربائية في سياق المدن الذكية الجديدة المخطط لها.[٩٥]

وتعتبر شركة ريفولتا هي مشغل نقاط الشحن المحلية الوحيدة في مصر. وأعلنت شركة تصنيع محلية هي درشال في ٢٠١٨ عن خطط لتجميع شاحنات كهربائية صغيرة، يمثل المكون المحلي ٧٠٪ منها، بالتعاون مع شركتي دونغفينغ وفاز وورلد باور كوربوريشن الصينيتين. وتركز المرحلة الثانية من خطة العمل التي وضعتها الشركة على الحافلات الكهربائية. ويجب إجراء تقييم شامل لهذا القطاع الفرعي لتحديد ما إذا كان لدى مصر القدرة على الاستفادة من هذه الفرصة لمزيد من الاستثمارات.

التحديات

تتسم البيئة القانونية والتنظيمية اللازمة لسوق السيارات الكهربائية وكذلك البنية التحتية بالضعف وتحتاج إلى تطوير. وتعد وزارة الإنتاج الحربي هي المسؤولة عن إنشاء السوق. وعلى الرغم من أن التفاصيل غير معروفة (أ) يجب وضع خطة النقل الكهربائي بالتنسيق مع وزارة الكهرباء والطاقة المتجددة، (ب) تشرف وزارة البترول على محطات بنزين وطنية المسؤولة عن وضع أجهزة شحن للسيارات الكهربائية، (ج) تشرف وزارة الإسكان على التنمية المكانية الجديدة لاستيعاب تشغيل مركبات النقل العام الكهربائية. وتتطلب السوق الفعالة ما يلي (أ) وضع إطار سياسات ينظم الترخيص والتسجيل والاستيراد والتجميع المحلي والتصنيع والشحن، (ب) تحديد عوامل استخدام حوافز (مثبطات) الإنتاج، (ج) تنسيق السياسات مع القطاعات الأخرى. والأهم من ذلك، يعد التنسيق مع قطاع الطاقة الكهربية أمرا بالغ الأهمية لضمان توفر الكهرباء في المحطات المطلوبة بأسعار معقولة وبما يتفق مع أوقات الذروة في الاستهلاك على الشبكة. وتفرض المرحلة الأولية من الصناعة الناشئة تحديات تنظيمية إضافية. فعلى سبيل المثال، السيارات الكهربائية غير معترف بها بشكل قاطع في النظام الجمركي وتفتقر إلى آلية ترخيص واضحة. وأدت المحاولات التي بذلتها الإدارة العامة للمرور مؤخرا إلى فرض رسوم غير دقيقة وغير متسقة، في نظر العديد من المستوردين والعملاء. ومن التحديات أيضا الافتقار إلى إطار تنظيمي للاحتياجات الكهربية والتسعير والسمات التشغيلية الأخرى للشحن الكهربائي.

كما أن قدرة مصر التنافسية من حيث التكلفة في قطاع المركبات الكهربائية غير واضحة ولم يتم تقييمها بعد. وتشكل البطاريات حوالي ثلث تكاليف الإنتاج الإجمالية للسيارات الكهربائية. والمحرك الكهربائي مكون رئيسي آخر، كما يجب تقييم القدرة التنافسية للاستيراد مقابل الإنتاج. وينبع المزيد من التحديات من الافتقار لبنية تحتية صناعية، وخيارات التمويل المحدودة لأن المقرضين غير مرتاحين لاستخدام السيارة كضمان والفكرة غير مألوفة لهم.

وعلى الرغم من أن ثمة ضرورة واضحة إلى التحول إلى سيارات لا تعتمد على الوقود الأحفوري، فالأمر ليس كذلك فيما يتعلق بشروع مصر في تصنيع وتجميع هذه الشريحة من السيارات. وكما هو الحال مع السيارات التقليدية، يلعب حجم الإنتاج وتوطينه في هذه السوق الجديدة دورا كبيرا في جعل الاستثمارات الصناعية مجدية اقتصاديا. وستصبح الصادرات التنافسية حيوية إذا كان الطلب المحلي غير كاف. ومن شأن التقييم التفصيلي لكفاءة القدرات التنافسية لخيارات تصنيع وتجميع السيارات الكهربائية على مستوى الشريحة من حيث التكلفة أن يساعد في تحديد الفرص والمعوقات.[٩٦]

ملحق ك-٢. سوق السيارات التجارية الخفيفة

ملخص

وعلى عكس شريحة سيارات الركاب، استمرت حماية هذه الشريحة من خلال الرسوم المرتفعة على الوحدات المستوردة، إلى جانب الحوافز المستمرة والتخفيضات في الرسوم الجمركية لتشجيع التوطين، والذي كان من السهل القيام به في ظل وفورات الحجم الأقل. وهكذا، سيطر على هذا القطاع مُصنِّع واحد للمعدات الأصلية هو جنرال موتورز مما سمح بالتوسع في قطاع توريد شامل. كما تم توفير التمويل من مصادر أخرى (مثل الاتحاد الأوروبي، للشركات الصغيرة والمتوسطة) لتطوير الموردين الذين مكّنوا القطاع من اعتماد عمليات وتكنولوجيات جديدة، مما أدى إلى زيادة التعقيد.[٩٧]

السياق العام

في الثمانينيات، أدى التوسع في المدن السكنية والصناعية الجديدة، والنمو في قطاع السياحة من صعيد مصر إلى سيناء، وزيادة نقل المنتجات الزراعية في جميع أنحاء البلاد، إلى زيادة الطلب على المركبات التجارية، بما في ذلك الشاحنات الصغيرة والخفيفة والثقيلة والحافلات.

في ذلك الوقت، قدمت الحكومة نظام حوافز لتعزيز القطاع المحلي من خلال اللوائح التنظيمية للمحتوى المحلي (المادة ٦) التي تضمنت الحوافز المستمرة وتخفيض الرسوم الجمركية على المنتجات المستوردة المفككة بالكامل مقابل توطين أكبر للمكونات. مع تطور أنظمة مراقبة الجودة، ربط المشاركون الرئيسيون تخصيص أنشطة الأعمال الجديدة للموردين المحليين بقدرتهم على تحديث أنظمة مراقبة الجودة الخاصة بهم من خلال أي من هيئات الاعتماد المعترف بها. علاوة على ذلك، مع توجيه أموال الاتحاد الأوروبي لتنمية الشركات الصغيرة والمتوسطة، فقد وسع مصنعو المعدات الأصلية متطلباتهم وبدأوا في تنفيذ عمليات تصنيع فعالة في مصانع الموردين المحليين.

على مدى الخمس والثلاثين سنة الماضية، تطور المحتوى المحلي في السيارات التجارية بحيث لا يتم استيراد إلا مجموعة نقل الحركة (المحرك وناقل الحركة وصندوق التروس الفرقية)، ويتم تصنيع بقية المكونات محليا بالكامل أو مع كمية كبيرة من القيمة المضافة المحلية. وأتت الاستثمارات في الجودة والتكنولوجيا والمعرفة التي يكتسبها الموردون المحليون أكلها فجعلت مصر مُصدِّرا رئيسيا للحافلات إلى أوروبا، وكذلك لمكونات السيارات التجارية إلى دول أخرى تنتج منصات مماثلة، مثل جنوب أفريقيا وأوكرانيا .

وينبغي النظر إلى إنتاج السيارات التجارية الخفيفة في هذا السياق، أي أن السوق المحلية الصغيرة نسبيا والعوائق الكبيرة أمام دخول السوق كبحت المنافسة. بالإضافة إلى ذلك، أدى غياب إنتاج الشاحنات الصغيرة في الأسواق الإقليمية الأخرى إلى سوق يهيمن عليها مُصنِّع واحد (جنرال موتورز مصر)، مما مكن الإنتاج من تحقيق مستويات عالية نسبيا من التوطين. وتتمثل عيوب هذا النظام في أن هيمنة مُصنع واحد ومنتج واحد تسفر أيضا عن دورات إنتاج أطول، مما يؤدي إلى مزايا تكلفة ومكاسب إنتاجية كبيرة. وعلى الرغم من أن هذه كلها عناصر أساسية لخلق برنامج ناجح لصناعة السيارات، يؤدي الافتقار إلى المنافسة دوما إلى ظروف دون المستوى الأمثل. ومع تمديد فترات دورات الإنتاج، يتم تأجيل الابتكار وإعادة الاستثمار لصالح احتجاز الأرباح في ظل ظروف منخفضة المخاطر ومنافسة منخفضة. وبالمثل، فإن التكنولوجيا ومعايير الجودة في حالة جمود. ويرتبط الموردون بعميل واحد ومنتج محدود، غير قادرين على التوسع. في نهاية المطاف، سيكون مآل السوق هو أن ترث التكنولوجيات القديمة لأنها تصبح زائدة عن الحاجة في الأسواق المتقدمة الأخرى. والنتيجة هي التصنيع مع التركيز على السوق المحلية، باستخدام تقنيات رديئة وتقديم جودة منخفضة مقارنة بالأسواق المتقدمة الأخرى. وبالمقارنة، تم استثناء شريحة سيارات الركاب من المادة ٦، التي سمحت لشركات تصنيع هذه السيارات بتحقيق أقصى فائدة من تخفيض الرسوم بمجرد حصولها على محتوى محلي أعلى جودة. ولم يتم الاعفاء من هذا الاستثناء مطلقا وأصبح موازيا للقانون السائد.

ومع ذلك، بينما كانت المادة ٦ فعالة في البداية في تأسيس الشركات المحلية وبدء الإنتاج المحلي، فإن التقاعس عن تكييف وتعديل عناصرها المواضيعية حد بشدة من المستويات النهائية للقيمة المضافة المحلية للصناعة بأكملها. إن صناعة السيارات تتسم بالديناميكية، وبالتالي يتعين أن تكون سياسات الإنتاج قابلة للتكيف ومراعية لمختلف المستجدات. وهنا تخفق العديد من السياسات، لأنها تهمل توقع هذه التغييرات. بالإضافة إلى ذلك، تميل شركات التصنيع إلى تحقيق التوازن الأمثل في القواعد التنظيمية وبسرعة عندما تترك دون رقابة، مما يؤدي إلى الركود الحالي.

.

الفرص

تتطلب السيارات التجارية وفورات أقل في الحجم من سيارات الركاب. على سبيل المثال، يمكن للسوق استيعاب ٢٠ ألف وحدة من السيارات التجارية الخفيفة التي تنتجها جنرال موتورز من منصة واحدة. ومع ذلك وفي ظل نمو السوق، هناك إمكانية لعمل مصنعين آخرين للمعدات الأصلية. كما أن الاختلافات الأخرى بين هذه الشريحة وسيارات الركاب تمنحها ميزة من حيث سهولة الإنتاج والتوطين والمنافسة، وتشمل ما يلي:

- ✓ عددا أقل من اللاعبين، ونماذج قليلة، ومنافسة أقل، وهوامش أعلى لكل من مصنعي المعدات الأصلية والموردين
- ✓ عمرا أطول للطراز (من ١٠ إلى ١٥ عاما للسيارات التجارية الخفيفة مقابل ٥ إلى ٦ سنوات) مع عمليات التجديد
- ✓ كبيرة الحجم ومريحة وفاخرة بما يكفي لتحل محل سيارات الركاب في أغراض الاستخدام الخاص
- ✓ ويمكن استخدامها لنقل الركاب وللأغراض التجارية على حد سواء
- ✓ أسهل وأرخص في الصيانة
- ✓ أسهل في التوطين بسبب انخفاض المتطلبات والمعايير الفنية
- ✓ منصات مشتركة بين مختلف مصنعي المعدات الأصلية (تشترك في العديد من الطرز، مثل بي.إس.أيه وفيات، وأوبل وبي.إس.أيه، وفولكسفاجن وفورد)
- ✓ استثمارات أقل لشبكات التوزيع والخدمات التابعة لمصنعي المعدات الأصلية
- ✓ حاجة أقل إلى الأتمتة للإنتاج بتكلفة أقل للمنافسة على المستوى الدولي
- ✓ القدرة على التحرك في وسط المدينة بالركاب والبضائع والشحنات، لتحل محل المركبات الثقيلة
- ✓ هدف كهربة للكثير من الشركات المصنعة لأن المحرك الكهربائي يمكن أن يتناسب بسهولة أكبر بدون تعديل كبير
- ✓ عددا أقل من اللوائح التنظيمية البيئية المعمول بها، مما يجعل اختيار المحرك ومجموعة القيادة أسهل

الملحق ك-٣. الخبرة العالمية والدروس المستفادة في قطاع السيارات

١. إن ترشيد عدد مصنعي المعدات الأصلية الذين يمكن استيعابهم في السوق ضروري لتبرير التكاليف الرأسمالية الكبيرة للتصنيع. وتتسم صناعة السيارات بأنها كثيفة رأس المال وتتطلب برامج طويلة الأمد لتكون مستدامة وتتوفر لها مقومات البقاء. وتعتبر وفورات الحجم عاملا أساسيا لعمل هذه الصناعة. ووفقًا لخبراء الصناعة، يُقدر الحد الأدنى للإنتاج بحوالي ١٠٠ ألف إلى ٢٠٠ ألف وحدة. وسيؤدي وجود عدد كبير جدا من اللاعبين في السوق إلى تفتيت الحجم.

٢. ويعتبر الحجم مهما أيضا في توطين مصنعي المعدات، وبالتالي هناك حاجة إلى تقليص مجموعة الأجزاء التي يتم تسليمها إلى مصنعي المعدات الأصلية المحليين. وسيقلل العرض المحلي من التكاليف الثابتة الأولية التي يتحملها مصنعو المعدات عن كل طراز. ويمكن لمصنعي المعدات الأصلية في البداية إنتاج عدد محدود من السيارات أو النماذج المختلفة باستخدام عدد من المكونات أو المنصات المشتركة.

٣. في المغرب، على سبيل المثال، بمجرد قيام مصنع المعدات الأصلية الكبير (رينو) بتطوير قدرة إنتاجية كبيرة تركز على التصدير، أصبح قوة دافعة لجذب مصنعي المعدات العالميين ولتوسيع نطاق عمل الموردين المحليين. وبمجرد ترسيخ منظومة العمل، يمكن أن يستفيد مصنعو المعدات الأصلية الآخرون (في هذه الحالة، بيجو) من هذه المنظومة: لقد وصل كل صانع مكون بالفعل إلى حد أدنى للحجم يمكنه من الاستمرار ومن توفير كميات هامشية أو أجزاء اقتصادية نسبيا للقادم الجديد. وقد حقق المغرب إنتاجا قدره ٤٠٤ آلاف وحدة في أقل من ١٠ سنوات من خلال التركيز على مُصنع واحد فقط للمعدات الأصلية، بينما استغرقت جنوب إفريقيا عدة عقود لتصل إلى حجم أعلى بنسبة ٥٠٪ فقط لأنها اتبعت نهجا أكثر تجزئة من البداية ولا تزال تكافح من أجل زيادة المحتوى المحلي من مكونات السيارات.

٤. ولبلوغ مثل هذا الحجم، فإن الشركة المصنعة ستبني خطط الاستثمار على إستراتيجية تصدير طويلة الأجل إذا كانت السوق المحلية صغيرة. ولقد كان هذا هو النموذج في المغرب، الذي يمتلك سوقا محلية صغيرة ولكن قيمة صادراته من السيارات بلغت ٢٤ مليار دولار (٢٠١٨)، وهي أكبر حصة من صادرات البلاد. ويجب تنمية الصادرات على أساس شراكات طويلة الأجل مع عدد محدود من مصنعي المعدات الأصلية الذين سيستفيدون من الحوافز الحكومية السخية مقابل التزامات طويلة الأجل حيال الإنتاج المحلي الكبير. ويمكن أيضا اجتذاب موردي المستوى الأول العالميين لهذه الشركات المُصنّعة للمعدات الأصلية من خلال الحوافز حتى تصل عملياتها المحلية إلى حجم يجعلها قادرة على المنافسة دوليا. وبالنسبة لمصر، يعد الوصول اللوجستي إلى الأسواق، وخاصة أوروبا وشرق أفريقيا، ميزة نسبية لجذب الاستثمارات في تصنيع السيارات.

٥. إن التحديات التي تجابه تنمية مثل هذه الصناعة المعقدة تعني ضرورة وضع إستراتيجية ذكية لجذب الشركات المصنعة المناسبة. وتتطلب هذه الإستراتيجية شراكة ذكية بين الحكومات والمستثمرين الوطنيين والمصنعين العالميين للمعدات الأصلية. وتحتاج الشراكة إلى الاستناد إلى حزمة من الحوافز لتشجيع التوطين، وإلى الاتفاقيات بين أصحاب المصلحة (سواء التجارية أو الثنائية بين الحكومات) التي تعود بالمنفعة المتبادلة. ولقد كان هذا النوع من الاتفاقيات هو الحال في مسيرة كل من تركيا والمغرب ليصبحا مركزين لقطاع السيارات (تركيا مع الاتحاد الأوروبي، والمغرب مع رينو والآن بي.إس.أيه). وإلى جانب الإنتاج، وكإضافة طبيعية إلى منظومة إنتاج السيارات، يمكن للقطاع أن ينشئ مراكز للبحث والتطوير في السيارات أو مكوناتها يمكنها أن تستفيد من المهارات الهندسية عالية المستوى عند توفرها محليا. ومعظم أشكال الحوافز الشائعة هي تخصيص الأراضي، والإعفاءات الضريبية، وتطوير البنية التحتية البشرية والمادية. وعادة ما يتم التفاوض على هذه الحوافز مع الحكومات الإقليمية وليس المركزية لأن مزايا التوظيف والمزايا المالية غالبا ما تكون محلية.

الجدول ك ٣-١ موجز لتدابير السياسات الحكومية لقطاع السيارات في بعض الدول

	تركيا	المغرب	جنوب أفريقيا	الهند
استراتيجية قطاعية	سوق محلية ضخمة وإمكانات التصدير في الاتحاد الأوروبي. ركز النهج الأولي على اتفاقيات المشروعات المشتركة المستهدفة مع شركات تصنيع المعدات الأصلية المحدودة التى سمحت بتوسيع وإنشاء النظام البيئى للمورد.	تركيز السوق المحلي المحتمل على الصادرات. التركيز الأولى على مصنع واحد فقط للمعدات الأصلية مع عدد قليل جدًا من النماذج التى تم انتاجها للوصول إلى وفورات الحجم. ثم تدخل الشركات المصنعة الأصلية الأخرى تدريجياً.	سوق محلية صغيرة نسبيًا والتركيز على مزيج من الصادرات والمبيعات المحلية. جذب العديد من مصنعي المعدات الأصلية في الوقت نفسه. وأدى ذلك إلى التفتت وصعوبة الوصول إلى وفورات الحجم وزيادة معدل التوطين.	الإمكانيات المحتملة للسوق المحلية ضخمة للغاية. افتتاح مرحلي للقطاع. تركز المرحلة الأولية داخلياً مع عدد محدود من الشركات المصنعة (ماروتي سوزوكي وهيونداي) التي تقدم نماذج منخفضة التكلفة للإنتاج المحلي ثم الصادرات مما سمح بالوصول إلى وفورات الحجم وتوسيع معدل التوطين تدريجياً. وأعقب ذلك التحرير التدريجي الذي جذب الاستثمار الأجنبي المباشر إلى السوق وأنشأ نظام بيئي للمورد.
حزم الحوافز (بعض المقاييس المختارة)				
الاستثمار / البنية التحتية (القروض بأسعار فائدة مدعومة، وتغطية تكلفة الاستثمار، والبنية التحتية المخصصة)	• أسعار الفائدة المدعومة للقروض التي لا تتجاوز ٧٥٪ من حجم الاستثمار • > ٢٠ ٪ من تكلفة الاستثمار التي تغطيها الحكومة • تخصيص مجاني للأرض	• ٢٥-٣٠٪ من تكلفة الاستثمار التى تغطيها الحكومة • منطقتان من المناطق الحرة الصناعية للسيارات • ١٠٪ من تكاليف المعدات	**منح نقدية** • شركات تجميع المركبات - ٢٠٪ إلى ٣٠٪ من قيمة الاستثمار في الأصول الإنتاجية المؤهلة • شركات تصنيع المكونات - ٢٥٪ إلى ٣٥٪ من قيمة الاستثمار في الأصول الإنتاجية المؤهلة **اعفاءات جمركية** • ٪ من القيمة المحلية المضافة لتصنيع الأدوات المحلية **دعم البنية التحتية** • برامج التوسع التابعة للأقاليم والحكومات المحلية والمناطق الاقتصادية الخاصة **مقترح من ٢٠٢١** • دعم الاستثمار المرتبط بالتكنولوجيا حتى ٥٠٪ من الاستثمار ، مقسم بين منح نقدية وإعفاءات ضريبية على للشركات.	• الحوافز المالية على مستوى الدولة: مساعدة مالية بنسبة ٥٠٪ من الاستثمارات الرأسمالية الثابتة، والخصومات في تكلفة الأرض، وأسعار الفائدة الميسرة على القروض، والحوافز الضريبية • إنشاء مراكز خبرة وارشاد لتعزيز التصنيع الذكي المتقدم فى الشركات الصغيرة والمتوسطة. • تطبيق إطار تنظيمي لمعايير السلامة والوقود وقواعد الانبعاثات على المعايير العالمية. • دعم البنية التحتية الخاصة بالسيارات (مرافق الرصيف المخصصة، سرعة التخليص لواردات السيارات في سياسة الموانئ والممرات المائية الداخلية للخدمات اللوجستية للسيارات)

الملحق ك-٤. الدروس المستفادة من فشل السياسات الحكومية الخاصة بقطاع السيارات

١. **الدعم العشوائي**. يزيد منح الدعم دون قيد أو شرط من خطر الاختيار غير الملائم للمستفيدين وترسيخ السلوك المعتمد على المساعدة بين الشركات. ونادرًا ما تُترجم هذه السياسات إلى تحسينات في الإنتاجية.

٢. **دعم لا نهائي**. غياب شروط الانقضاء التلقائي (شرط ينص على أنه في حال إلغاء العقد، لا يخضع المشتري أو البائع للعقوبة) في برامج الدعم للشركات يثبط الجهود المبذولة لزيادة الإنتاجية.

٣. **السلوكيات المانعة للمنافسة.** على الرغم من أن خلق أنشطة وصناعات جديدة قد يتطلب مساندة في المراحل المبكرة (حجة "الصناعة الوليدة" التقليدية)، فإن التعرض التدريجي للمنافسة الداخلية والخارجية يمكن أن يضمن نمو تلك الأنشطة بطريقة منتجة.

٤. **الأولويات التي تقودها البيروقراطية.** يقلل هذا النوع من السياسات من فرص توليد تدفقات المعلومات وتحقيق الثقة الضرورية لإلزام القطاع الخاص بالاستثمار في الابتكار والإنتاج.

٥. **سيطرة الشركات القائمة.** غالبًا ما تقود الشركات القائمة المشاورات مع القطاع الخاص، ولكن الابتكار وتنويع الإنتاج يعتمدان أيضا على إنشاء وتوسيع شركات جديدة. وهناك حاجة إلى آليات موجهة لتشجيع إنشاء الشركات الناشئة لتجنب مخاطر السياسات التي لن تساعد إلا في الحفاظ على الوضع الراهن بدلا من تحفيز التغيير الديناميكي.

٦. **الآفاق في الأمد القصير وإعداد الميزانية السنوية.** يستغرق بناء وتعزيز القدرات العلمية والتكنولوجية والإنتاجية المحلية بعض الوقت، لذا فإن السياسات الصناعية قصيرة الأمد والمستندة إلى الميزانيات السنوية لا تكون موثوقة في العادة. ويعد وضع الخطط والميزانيات لعدة سنوات ضروريا لتحقيق النتائج، لكنه يتطلب أنشطة رصد وتقييم محكمة وفعالة لتصحيح الإخفاقات أثناء التنفيذ.

ملاحظات

١ يمكن العثور على مزيد من المؤشرات حول الشركات المصدرة في التقرير الصادر عن البنك الدولي، المسح الاستقصائي لمنشآت الأعمال.

٢ خلال هذا التقرير، تم استخدام ثلاث مجموعات من البلدان النظيرة/المقارنة حيثما أمكن. تشمل المقارنات الإقليمية المغرب وتونس والأردن؛ المقارنات الهيكلية هي تلك التي تشمل بلدان بها مستوى متقارب من دخل الفرد وحجم الاقتصاد أو هيكله، وتشمل تركيا وتايلاند وجنوب إفريقيا والفلبين، بالإضافة إلى المقارنات الطموحة وتشمل بلدان مثل ماليزيا وبولندا.

٣ تشير أحدث التقديرات إلى أن أكثر من ٦٠٪ من الشركات وأكثر من ٧٠٪ من العاملين في القطاع الخاص يعملون في القطاع غير الرسمي.

٤ تعتبر الدراسة التشخيصية للقطاع الخاص دراسة مكملة لمجموعة الأعمال التحليلية للبنك الدولي، مثل تقييم مناخ الاستثمار، وتمكين الاستثمار الخاص والتمويل التجاري في البنية التحتية، وتقرير ممارسة أنشطة الأعمال وتقييم حوكمة الأراضي، والعمل الجاري بشأن الدراسة التشخيصية المنهجية، ومشروع تقييم القطاع المالي المقرر إجراؤه. ونوقشت مسألة الحصول على الأراضي والتمويل في بعض التقييمات القطاعية في الدراسة التشخيصية للقطاع الخاص.

٥ لا يشمل هذا التقرير قطاعين مهمين آخرين هما البنية التحتية والتمويل. وقد تناول تقرير البنك الدولي لعام ٢٠١٨ تحليل احتياجات وفرص الاستثمار في البنية التحتية على نطاق واسع، بما في ذلك القيود المفروضة على التوسع في التمويل التجاري والاستثمار الخاص في مجالات الطاقة والنقل والزراعة والمياه والصرف الصحي. كما يوجد برنامج قيد الإعداد لتقييم القطاع المالي، وسيركز على استقرار وسلامة القطاع المالي وتقييم مساهمته المحتملة في النمو والتنمية.

٦ انظر Krafft et al (٢٠١٩)، European Training Foundation (٢٠١٩)؛ World Bank (٢٠١٩a)؛ Assaad et al (٢٠١٨)؛ Krafft (٢٠١٨)؛ World Bank (٢٠١٣).

٧ يتم احتساب مساهمة القطاعات في النمو باستخدام معدلات النمو والأوزان في الناتج المحلي الإجمالي اعتمادا على بيانات وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية.

٨ على سبيل المثال، مع دخول القانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠١٥ حيز التنفيذ، وصل الاستثمار الخاص في قطاع الكهرباء إلى ٥٠ مليار جنيه خلال السنة المالية ٢٠١٩، مقابل ٤,٥ مليار إجمالا في السنوات الخمس عشرة الماضية. كما زادت استثمارات القطاع الخاص في الغاز الطبيعي إلى ٢١٪ من إجمالي استثمارات القطاع الخاص (ارتفاعا من ١٤٪ في السنة المالية ٢٠١٤)، مما يعكس الإصلاحات التي شهدها القطاع عام ٢٠١٧.

٩ قام البنك المركزي المصري، بدعم فني من مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، بتحديث أرقام السنة المالية ٢٠١٩ لتعكس المنهجية المعتمدة حديثا لحساب الاستثمار الأجنبي المباشر. الرقم المنقح لصافي الاستثمار الأجنبي المباشر في السنة المالية ٢٠١٩ هو ٢,٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي. ومع ذلك، لم يتم تطبيق المنهجية الجديدة على السلسلة القديمة ولا يصح استخدامها للمقارنة مع الاتجاهات التاريخية.

١٠ من المرتقب إعداد برنامج لتقييم القطاع المالي وينظر في فجوات الحصول على التمويل.

١١ تم استخدام تعداد الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء للمنشآت لعام ٢٠١٧ لتحليل المشهد العام للقطاع الخاص في مصر. من أصل عينة من ٧٧٢٧٣٦ منشأة شملها المسح، ٩٧,٦٪ من القطاع الخاص.

١٢ تُستخدم تركيا كبلد مقارن في التجارة لتماثل حجم الاقتصاد الكبير وقربها من الأسواق الأوروبية، كما أن لديها أيضًا اتفاقية تجارة تفضيلية مع الاتحاد الأوروبي.

١٣ يرجع ذلك إلى أن التجارة القائمة على سالسل القيمة العالمية تمارس ضغطًا مستمرًا على الشركات لتحديث محركاتها الإنتاجية، مثل التكنولوجيا والمهارات والممارسات الإدارية لتظل مؤهلة في أدوارها كموردين أو منتجين لمكونات معينة في سلاسل القيمة العالمية. وهذا بدوره يساهم في زيادة الإنتاجية الإجمالية والنمو الاقتصادي في البلدان المشاركة في سلاسل القيمة العالمية. وأخيرًا، فإن النمو الاقتصادي المرتفع يساهم في الحد من الفقر.

١٤ سفن الدحرجة هي سفن مصممة لنقل البضائع ذات العجلات التي يتم دفعها من وإلى السفينة على عجلاتها.

١٥ يقدم (Dunning, ١٩٨٠) نموذجا مفيدا للتمييز بين أنواع الاستثمار الأجنبي المباشر. وهي (أ) الباحثة عن الموارد الطبيعية، (ب) الباحثة عن السوق المحلية، (ج) الساعية إلى الأصول الإستراتيجية (التي تتم من خلال عمليات الاندماج والاستحواذ)، (د) الباحثة عن الكفاءة. وفي السنة المالية ٢٠١٩، بلغ صافي تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى مصر ٢,٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي، وهو أقل بقليل من نسبة ٣,١٪ في العام السابق.

١٦ على سبيل المثال، تُفرض رسوم جمركية بنسبة ٦٠٪ على الفواكه والخضروات سابقة التجهيز، والعطور، والصابون، والحقائب، والسجاد، وأغطية الأرضيات، والأحذية، والزجاج والأواني الزجاجية، والأفران ومواقد الطهي، ومجموعة من الأجهزة الكهربائية، والأثاث، والأقلام.

١٧ UNCTAD (مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية)، "ما هي الإجراءات غير الجمركية؟" https://unctad.org/en/Pages/DITC/Trade-Analysis/Non-Tariff-Measures/What-are-NTMs.aspx

١٨ بوابة معلومات التجارة المتكاملة التابعة لمنظمة التجارة العالمية (I-TIP).

١٩ يتم احتساب فجوة الاستثمار على أنها التمويل اللازم للحفاظ على البنية التحتية وتحديثها مطروحا منه ما يمكن للحكومة تمويله بشكل معقول من ميزانيتها، في ضوء مستوى مديونيتها والمعايير المالية الأخرى. للمزيد من التفاصيل، انظر البنك الدولي (٢٠١٨).

٢٠ مركز الأمم المتحدة لتيسير التجارة والأعمال الإلكترونية (UN/CEFACT).

٢١ خلال حقبة التخطيط المركزي في الخمسينيات والستينيات، جمعت الحكومة المصرية تحت سيطرتها المئات من الشركات المملوكة للدولة من خلال تأميم شركات القطاع الخاص الأجنبية والمحلية، وكذلك إنشاء شركات جديدة لتعزيز الاكتفاء الذاتي وإحلال الواردات. وعلى الرغم من موجات الخصخصة في التسعينيات و العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، لا تزال الحكومة تمتلك عددا كبيرا من الشركات.

٢٢ ظهر هذا التصور خلال مشاورات خبراء البنك الدولي مع شركات القطاع الخاص وكذلك في المقالات الصحفية الدولية حول الاقتصاد المصري.

٢٣ يُستخدم مصطلح "مساهمة" فيما بعد للإشارة إلى الشركات المملوكة للدولة التي تم إنشاؤها كشركات مساهمة بموجب أحد القوانين الثلاثة، على عكس الفئات الأخرى أو الأشكال القانونية للشركات المملوكة للدولة، مثل الهيئات الاقتصادية أو الوحدات التجارية المنتسبة للجيش.

٢٤ تنشأ الهيئات الاقتصادية بموجب مرسوم رئاسي وفقا للقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣.

٢٥ في ديسمبر ٢٠١٩، وافق مجلس الوزراء على تعديل القانون، وتغيير اسم الصندوق إلى صندوق مصر السيادي للاستثمار والتنمية.

٢٦ يمكن للهيئات العامة الأخرى التي تقوم بأنشطة تجارية أن تأخذ شكل صناديق خاصة، مثل صندوق تحيا مصر، الذي تأسس عام ٢٠١٤ لتلقي تبرعات خاصة لدعم الاقتصاد. ويقوم الصندوق بشكل أساسي بمشاريع إنمائية، لكن بعض المحللين يؤكدون أن أنشطته يتم دمجها مع الأنشطة التجارية.

٢٧ لا يغطي تقرير وزارة المالية لعام ٢٠١٨ عن محفظة الشركات المملوكة للدولة بفئاتها المختلفة جميع هذه الشركات بموجب قانون الشركات رقم ٩٧. وتشمل الشركات التي لم تتم تغطيتها الشركات الضخمة مثل العاصمة الإدارية الجديدة، وشركة تكنولوجيا تشغيل المنشآت المالية E-finance، وبنك الاستثمار القومي والشركات التابعة له، بالإضافة إلى الشركات التي تسيطر عليها وزارة المالية (على سبيل المثال، الشركة المصرية لتكنولوجيا التجارة الإلكترونية، وهي مشغل منظومة الشباك الواحد). كما يستثني التقرير الهيئات الاقتصادية، والشركات الإعلامية التي تسيطر عليها الدولة، والشركات المنتسبة للجيش، مثل الشركات التابعة لجهاز مشروعات الخدمة الوطنية أو الهيئة العربية للتصنيع. وبعد تحديد مواطن التكرار وإلغائها، تشتمل مجموعة البيانات النهائية التي تحتوي على معلومات يمكن الوصول إليها على ٢٩٧ شركة مساهمة مملوكة للدولة.

٢٨ تم استخدام المعيار العالمي للقطاعات Global Industry Classification Standard (GICS) لربط كل شركة مملوكة للدولة بصناعة فرعية معينة بطريقة منظمة، بعد فهم أساسيات مجال عملها الرئيسي.

٢٩ يستند هذا إلى التحليل العام لمجموعة بيانات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومجموعة البنك الدولي بشأن PMR فيما يتعلق بوجود الشركات المملوكة للدولة في قطاعات أو قطاعات فرعية معينة من الاقتصاد. للحصول على تغطية مفصلة لمجموعة بيانات PMR، انظر الشكل ٢,١٠ وراجع الرابط https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation

٣٠ من الشركات المملوكة للدولة البالغ عددها ٢٩٧ شركة والمذكورة في تقرير وزارة المالية، لدى ٢٥٦ شركة فقط بيانات عن المصروفات الضريبية. ومن بين هذه الشركات، يسهم بنك مصر والبنك الأهلي المصري بأكبر حصة. وتشكل المدفوعات الضريبية المتبقية للشركات المملوكة للدولة ١,١٪ من إجمالي الإيرادات الضريبية و١١٪ من ضريبة دخل الشركات غير السيادية.

٣١ تستكشف منهجية القواعد المنظمة لأسواق الإنتاج ثلاثة جوانب رئيسية تؤثر على المنافسة في الأسواق: مدى سيطرة الدولة، ووجود عراقيل أمام دخول السوق ومعوقات المنافسة، ووجود عوائق أمام التجارة والاستثمار. ويشكل الجمع بين هذه الجوانب البيئات التنافسية التي تمكن الشركات من دخول أسواق جديدة ومن الاستثمار والتوسع.

٣٢ تقدم منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية(OECD, ٢٠١٢) أفضل الممارسات من الدول الأعضاء، ويجب أن تكون بمثابة نقطة إلهام للجهات التنظيمية وصانعي السياسات.

٣٣ استحوذ البنك المركزي على ثلاثة بنوك خاصة متعسرة ودمجها. وفي حين كان من المفترض أن يكون هذا الاستحواذ مؤقتا، لا يزال البنك المركزي يمتلك البنك الناشئ عن عملية الاندماج..

٣٤ تُعرَّف الخدمة العامة بأنها الأنشطة التي تؤديها الكيانات العامة لتحقيق أهداف المصلحة العامة والتي لا يكون تحقيق الربح هدفها الرئيسي، على الرغم من أنها قد تحقق ربحا. للمزيد من التفاصيل، انظر رسلان Raslan (١٩٩٩)، ٢٤٧.

٣٥ القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨، قانون تنظيم التعاقدات التى تبرمها الجهات العامة.

٣٦ المادة رقم ٤٧ من قانون ضريبة الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥.

٣٧ يحدد قرار وزير الدفاع رقم ٦٨ لعام ٢٠١٥ الممتلكات المعفاة، بما في ذلك المرافق الترفيهية (النوادي والفنادق والمنتجعات ودور السينما والمسارح)، وكذلك المباني ومرافق الخدمات الأخرى.

٣٨ المادة ٩ من قانون حماية المنافسة.

٣٩ يستغرق تنفيذ العقود من خلال الجهاز القضائي ١٠١٠ أيام، وهي فترة أطول كثيرا من المتوسط البالغ ٦٢٢ يوما في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. على الرغم من أن رفع الدعوى وتسليم الإعلانات والإخطارات يمكن أن يتم في غضون ٢٠ يوما فقط، فإن المرحلة من نظر الدعوى إلى إصدار الحكم تستغرق ٧٢٠ يوما، والوقت من صدور الحكم إلى التنفيذ يستغرق ٢٧٠ يوما. ويتطلب تنفيذ العقود أيضا تكاليف مرتفعة، حوالي ٢٦,٢٪ من قيمة المطالبات (١٨٪ لأتعاب المحاماة، ١,٣٪ لمصروفات التقاضي، و٦,٩٪ لرسوم التنفيذ).

٤٠ المحاكم العسكرية المتخصصة هي المختصة بالنظر في الدعاوى المتعلقة بالشركات التابعة للجيش. ولهذه المحاكم ولاية قضائية على حالات الكسب غير المشروع أو الإيرادات غير القانونية للعسكريين الذين ما زالوا في الخدمة.

٤١ وفقًا لمؤشر كيفية إنجاز الإجراءات القضائية لممارسة أنشطة الأعمال ٢٠٢٠، سنت مصر بعض القوانين لتحديد المعايير للوقت الإجمالي المسموح به لعمليات التقاضي الرئيسية في القضية المدنية (World Bank ٢٠١٩). ومع ذلك، فإن هذه المعايير الزمنية لا تتعلق بثلاثة إجراءات تقاضي رئيسية على الأقل، وفي أغلب الأحيان لا يتم احترامها.

٤٢ تستند الأهداف إلى العمل التحليلي الذي قام به البنك الدولي مع وزارة العدل، لمساعدة الخطة التنفيذية الخمسية لإصلاح الجهاز القضائي والذي نُشر في عام ٢٠١٩.

٤٣ يشمل القطاع جميع الشركات المشاركة في توريد المستلزمات والزراعة التجارية التي تنطوي على بعض الأنشطة التحويلية. ويشمل أصحاب الحيازات الصغيرة والمنشآت متناهية الصغر في تصنيع الأغذية وتجارة التجزئة بقدر ما تكون موجهة نحو السوق. انظر World Bank (٢٠١٣b).

٤٤ في التجارة القائمة على سلاسل القيمة العالمية، فإن الاستيراد وإعادة التصدير أعلى بكثير في عملية صنع المنتج النهائي، الذي يفصل بالأساس التجارة القائمة على سلاسل القيمة العالمية عن التجارة التقليدية بين الدول في الإنتاج النهائي. ولأن كل بلد متخصص في شريحة واحدة فقط من سلسلة القيمة (أي أنه مرتبط بكل من سلاسل المراحل الأولية والنهائية في العملية الكاملة لصنع ذلك المنتج)، يتراكم التأثير السلبي للإجراءات التجارية المكلفة والمرهقة عبر الحدود، وضعف الخدمات اللوجستية، في التجارة القائمة على سلاسل القيمة العالمية مقارنة بالتجارة التقليدية. إن أهمية سيادة القانون، وإمكانية التنبؤ بالسياسات، وحقوق الملكية هي أيضا أكثر وضوحا في التجارة القائمة على سلاسل القيمة العالمية، لأن هذا النمط التجاري يتطلب علاقات تعاقدية طويلة الأجل بين الشركات في مختلف الدول. انظر تقرير عن التنمية في العالم ٢٠٢٠ لمزيد من التفاصيل انظرWorld Bank ٢٠٢٠c.

٤٥ يمكن أن يتأثر التحدي المتمثل في ندرة المياه بنتائج المفاوضات الجارية بشأن سد النهضة وآثاره على توافر المياه في مصر.

٤٦ يمثل مركز البحوث الزراعية الذي تديره الدولة حوالي ٧٥٪ من البحوث المؤسسية المتعلقة بالزراعة وتموله الحكومة في الأساس، مع تخصيص ٥٠٪ من تمويل الأبحاث للمحاصيل الرئيسية في حين يذهب ٧٪ فقط إلى قطاعات فرعية أقل تطورا ولكنها ذات إمكانيات عالية، مثل مصايد الأسماك.

٤٧ وفقا للمعهد الدولي لبحوث سياسات الغذاء، يتم دعم الأسمدة النيتروجينية فقط، مما يؤدي إلى استخدام محدود للفوسفور والبوتاسيوم والأسمدة العضوية الأساسية الأخرى.

٤٨ على سبيل المثال، نجت ثلاثة كيانات كبيرة فقط من القطاع الخاص من قرار الحكومة في سبتمبر ٢٠١٦ بعدم السماح بتوزيع القطاع الخاص للسكر في رد فعل على ارتفاع الأسعار والمخاوف من تخزينه.

٤٩ وفقا لمؤشرات EBA بشأن إمكانية الحصول على البذور والأسمدة، تعتمد الدرجات على الوقت والتكلفة لتسجيل صنف جديد من الحبوب أو السماد، على التوالي.

٥٠ إن مؤشر التعقيد الاقتصادي هو معيار فعال لقدرات الدولة على أساس تنوع المنتجات في سلة الصادرات وتعقيد أو انتشار المنتجات في هذه السلة. للمزيد من المعلومات، يرجى الاطلاع على أطلس التعقيد الاقتصادي https://atlas.cid.harvard.edu

٥١ تصور خريطة حيز المنتجات الترابط فيما بينها، وذلك بناءً على أوجه التشابه في الخبرة الفنية اللازمة لإنتاجها. ويوضح أن الدول تنتقل من القيام بأشياء تعرف كيف تفعلها إلى أشياء قريبة أو تتطلب معرفة مماثلة. لذلك، تتمتع الدول ذات الصادرات الواقعة في منتصف حيز المنتجات الكثيف بالعديد من الفرص السانحة للتنويع، مقارنة بتلك ذات الصادرات الموجودة في أطراف هذا الحيز.

٥٢ قد تتغير هذه التوقعات مع تأثيرات أزمة كورونا المنتظرة في سلاسل القيمة العالمية للصناعات التحويلية اعتمادا على شدة الأزمة ومدتها، كما هو الحال مع استجابة الأطراف الدولية في هذه القطاعات. كما نوقش في كل قطاع من القطاعات الفرعية، من المحتمل أن يكون هناك انتقال إلى سلاسل قيمة عالمية إقليمية أو أقصر حيث تسعى الجهات الفاعلة العالمية إلى تنويع المخاطر. لذلك، لا تزال مصر قادرة على تحقيق مكاسب من خلال زيادة حضورها في هذه القطاعات.

٥٣ أدخلت مصر ٥٨ منتجا جديدا في سلة صادراتها مقابل ٢٢ منتجا لتركيا، و١٨ للأردن، و١٢ لإسرائيل.

٥٤ الميزة النسبية الظاهرة ليست معيارا كاملا للقدرة التنافسية للصادرات ويجب أخذها في الاعتبار إلى جانب مقاييس أخرى لتحديد الإمكانات المستقبلية للبلد المعني.

٥٥ لدى قطاع الكيماويات جدول أعمال مستدام يرتبط بإنتاج عدد من قطاعات الإنتاج النهائي، مثل الأسمدة والبلاستيك. إن تقييم تلك الأجندة خارج نطاق هذا التحليل، ولكن يجب تضمينه في أي دراسة متعمقة للقطاع.

٥٦ المصدر: ITC اعتمادا على احصاءات UN COMTRADE

٥٧ تُظهر خبرات مؤسسة التمويل الدولية أن استثمار مليون دولار في الكيماويات يخلق ما بين ١٥٠ و٤٥٠ وظيفة، وفقا لمستوى التنمية في المنطقة. كما يقود أي مصنع كيماويات ضخم جهود التنمية في المجتمع المحلي. وتستفيد الشركات الأصغر بشكل كبير من تطوير الصناعات الكيماوية والبنية التحتية ويمكنها تحسين القدرة التنافسية في القطاعات الفرعية النهائية. ويشمل ذلك الزراعة وإنتاج البلاستيك في سلع الإنتاج الضخم والتعبئة والنقل والتجزئة ومحطات خدمات الغاز والملابس والسجاد والنسيج. كما تنمو منظومة كاملة من خدمات الدعم نتيجة لذلك. ووفقًا للمؤسسة، يمكن لكل وظيفة رسمية في صناعة الكيماويات أن توفر ما بين ٢١ و٣٢ وظيفة إضافية في الاقتصاد ككل.

٥٨ Reuters (٢٠١٩), 'Egypt to invest $9 billion refineries' upgrade over four years: minister', January 21 https://www.reuters.com/article/us-egypt-energy-refineries/egypt-to-invest-9-billion-refineries-upgrade-over-four-years-minister-idUSKCN1PF0TK

٥٩ تتوفر تقديرات تفصيلية للإمكانيات عندما يطلبها فريق البنك الدولي.

٦٠ يحتاج تقييم الإنتاج في مصر إلى مراعاة الديناميكات المتغيرة في قطاع البلاستيك. للمزيد من التفاصيل، انظر ماكينزي وآخرين (٢٠١٨).

٦١ يتم تداول ما يقرب من ١,٥ تريليون دولار من المواد الكيماوية على مستوى العالم، أو ٩,٤٪ من قيمة التجارة العالمية. يتم تقدير هذه التوقعات على أساس (١) قدرة المصدر على التوريد، (٢) الطلب على مستوى المنتج، (٣) سهولة التصدير بين المصدر والسوق المستوردة. انظر المنهجية في الإطار ١، الملحق ١. التقديرات التفصيلية للإمكانات متاحة عند الطلب من فريق البنك الدولي.

٦٢ انظر http://www.egpc.com.eg/Refinaries.aspx

٦٣ تقدم كلتا الدولتين مثالا جيدا، نظرا لحجمهما وتوفر الموارد الطبيعية. وتعتبر بولندا أيضا نموذجا جيدا للمقارنةبمصر، نظرًا لأن كلتيهما ترتبط بعلاقات تجارة حرة مع الاتحاد الأوروبي (بولندا عضو بالاتحاد ومصر من خلال اتفاقيات التجارة الحرة).

٦٤ المجلس التصديري للملابس الجاهزة ٢٠١٩.

٦٥ تتكون الشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج والملابس من ٢٥ شركة فرعية لأنشطة الحلج والغزل والنسيج والحياكة والصباغة والتشطيب. وكانت هذه الشركات تعمل باستخدام التكنولوجيا القديمة وتتسم بضعف الإنتاجية. في الآونة الأخيرة، أصبح لدى الحكومة خطة لتنظيم عمل هذه الشركات الفرعية الخمسة والعشرين من خلال دمجها في ١٠ شركات تابعة جديدة.

٦٦ الفاعل الاقتصادي المعتمد هو مفهوم توافق بموجبه مصلحة الجمارك المصرية على أن طرفا مشاركا في الحركة الدولية للبضائع يمتثل للمعايير الأمنية لسلسلة الإمداد. ويساعد هذا التجميع على تبسيط الصادرات.

٦٧ يعتمد التجميع في قطاع السيارات على عدد الأجزاء في المستلزمات التي يتم استيرادها: مفككة، ومفككة جزئيا، ومفككة بالكامل. وفي مصر، يتم استيراد وحدات مفككة بالكامل من شرق آسيا وأوروبا.

٦٨ طبقا للمعلومات التي قدمها أعضاء مجلس إدارة اتحاد الصناعات المصرية والمجلس التصديري الهندسي المصري، فبراير ٢٠٢٠.

٦٩ موردو المستوى ١ هم الشركات التي تزود مصنعي المعدات الأصلية مباشرة بأجزاء السيارات. وغالبا ما يتم تخصيصها لواحد أو اثنين منها، وتربطها علاقات مستقلة مع الآخرين. يدعم موردو المستوى ٢ أيضا عملاء خارج قطاع السيارات، وعلى الرغم من أنهم خبراء في مجالهم، فإنهم لا يقتصرون على إنتاج أجزاء السيارات. ويشير موردو المستوى ٣ إلى موردي المواد الخام أو المواد القريبة من المواد الخام، مثل المعادن والبلاستيك، ويقومون بالتوريد لجميع المستويات.

٧٠ رد فعل خطوط تجميع الأجزاء المفككة بالكامل على انخفاض الرسوم الجمركية ليس فوريا أو قصير الأجل. ونظرًا لأن لديها استثمارات في خطوط اللحام والتثبيت والتركيبات لطراز معين في ورشها، فإنها تنفذ الطراز لأطول فترة ممكنة (في بعض الحالات على أمل أن تتدخل الحكومة لإنقاذها). وعلى مدى العامين الماضيين، توقف مجمعو السيارات عن عملياتهم. فقد توقفت هيونداي فيرنا وشفروليه لانوس عن التجميع العام الماضي. وسوف تفعل شفروليه نفس الشيء مع أفيو وأوبترا هذا العام. وقد أبدى أكبر ثلاثة منتجين - جنرال موتورز ونيسان وهيونداي- عزمهم عدم الاستثمار في أي طرازات جديدة من سيارات الركاب.

٧١ حسابات مركز التجارة الدولية مبنية على قاعدة بيانات الأمم المتحدة لتجارة السلع الأولية.

٧٢ Saraf, ٢٠١٦

٧٣ تتوقع جنرال موتورز ونيسان، ولهما عمليات قائمة في مصر، سوقا من ٥٠٠ ألف سيارة في السنوات الخمس المقبلة (وفقا لمقابلات مع جنرال موتورز ونيسان، يناير ٢٠٢٠).

٧٤ يحصل عمال قطاع السيارات في مصر على ١٦,٧٥ جنيه/ ساعة مقابل ٢٠٠ يورو/ ساعة في أوروبا. بناء على مقابلات مع رئيسي جنرال موتورز ونيسان، في القاهرة، نوفمبر ٢٠١٩.

٧٥ تعتمد طريقة الحساب الحالية على النسب المئوية للمكونات أو الأنظمة الفرعية كنسب مئوية لقيمة السيارة التاريخية، على الرغم من أن هذه القيمة قد تغيرت الآن. وتثبط هذه المنهجية الجامدة تحقيق قيمة مضافة. وطريقة الحساب التي اتبعها العديد من الدول التي شهدت تطورا كبيرا في صناعة السيارات يستند نظام الحوافز فيها على منح قيمة مضافة محلية.

٧٦ في حين يصعب تقدير متوسط الحجم نظرا لاختلاف تعقيد المكونات، فإن معظم الموردين المحليين يحققون عائدات سنوية تتراوح بين مليون دولار و١٠ ملايين دولار بمتوسط حوالي ٥ ملايين دولار. وهناك اثنان أو ثلاثة يحققون عائدات سنوية تبلغ حوالي ٢٠ مليون دولار وعادة ما يشاركون في بعض أنشطة التصدير. بالمعايير الدولية، هذه مستويات صغيرة من وفورات الحجم بحيث لا يمكن اعتبارها تنافسية في السوق العالمية.

٧٧ مازالت الرسوم الجمركية قائمة على واردات السيارات غير المدرجة في اتفاقية التجارة الحرة وتندرج في نطاقين اثنين: ٤٠٪ إذا كان حجم المحرك أقل من ١٦٠٠ سي.سي و ١٣٥٪ إذا كان حجم المحرك أكبر من ١٦٠٠ سي.سي.

٧٨ فيما يتعلق بخدمات سفن الدحرجة، انظر القسم ٢ الخاص بالقدرة التنافسية للصادرات. وقد أنشأت مصر أول محطة مخصصة لسفن دحرجة السيارات في شرق بورسعيد في يناير ٢٠٢٠.

٧٩ ديتر بيكر، "تأثير كورونا على قطاع السيارات" مدونة KPMG ، في ٢٠ مارس 2020 https://home.kpmg/xx/en/blogs/home/posts/2020/03/covid-19-impact-on-the-automotive-sector.html

٨٠ بيانات وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بالأسعار الحالية. التحويل إلى الدولار الأمريكي بناء على متوسط سعر الصرف في السنة المالية ٢٠١٩.

٨١ للتغلب على هذا الموقف، نفذت شركات التشغيل أنظمة ذاكرة التخزين المؤقت، مما يعني أنهم يخزنون نسخا من البيانات التي تم تنزيلها مؤخرا (مثل الفيديوهات أو صفحات الويب الرائجة) لتلبية الطلبات اللاحقة من ذاكرة التخزين المؤقت المحلية بدلا من تنزيلها عدة مرات من خادم بعيد.

٨٢ في يناير ٢٠٢٠، وقعت مجموعة فودافون مذكرة تفاهم مع شركة الاتصالات السعودية بشأن احتمال بيع حصة فودافون البالغة ٥٥٪ في فودافون مصر.

٨٣ FTTH Council Europe ٢٠٢٠ https://www.ftthcouncil.eu/documents/PR%20Market%20Panorama%202020%20FINAL%202.pdf

٨٤ المصدر: المصدر: تم إجراء المسح لصالح برنامج التعليم من أجل توظيف الشباب العربي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ٢٠١١.

٨٥ أوضحت دراسة أجريت لمبادرة التعليم من أجل توظيف الشباب العربي (٢٠١١) بتكليف من مؤسسة التمويل الدولية أن ثلث الشباب الذين شملهم المسح كانوا على استعداد لدفع تكاليف التعليم ما بعد الثانوي، سواء في الجامعة أو المعاهد الفنية، إذا اعتقدوا أن ذلك سيحسن فرص حصولهم على عمل.

٨٦ قصر قرار وزاري صادر في ٢٠١٩ ملكية المستثمرين الأجانب في المدارس الخاصة والمدارس التي تطبق مناهج دولية في مصر على نسبة ٢٠٪، مع استثناءات محتملة على أساس كل حالة على حدة. وستكون هناك حاجة لمزيد من التحليل لتقييم الأثر على الاستثمار الخاص في القطاع.

٨٧ تسبق هذه البيانات الإصلاحات التي صدرت في سبتمبر ٢٠١٨، ولكن يعتقد أن هذه السوق الموازية أو غير الرسمية للدروس الخصوصية ستؤثر بشكل كبير على تحليل الإصلاحات.

٨٨ يجري توضيح المزيد من المعلومات عن العوائق التنظيمية للاستثمار الخاص في التدريب المهني.

٨٩ المادتان ١ و١٢ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٩.

٩٠ المادة ١٨ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٩

٩١ يتكون القطاع الخاص من المؤسسات التي تستهدف الربح والتي تشمل الصيدليات الخاصة التقليدية، وعيادات الأطباء الخاصة، والخدمات المساعدة (المختبرات، ومعامل الأشعة، وعيادات العلاج الطبيعي)، والمستشفيات الخاصة من جميع الأحجام. كما أن القطاع الذي لا يستهدف الربح مساهم أيضا، خاصة في المناطق المحرومة. في عام ٢٠١٣، قُدر أنها تغطي نحو ٤٪ من الحالات الصحية للسكان، مقابل ١١٪ للقطاع العام، و٨٥٪ للقطاع الخاص.

٩٢ يقدم Cirera and Maloney (٢٠١٧) تحليلًا شاملًا للعوامل الخارجية وإخفاقات السوق والأساس المنطقي والتحديات المرتبطة بدعم السياسات العامة لبناء قدرات الشركات. يمثل البنك الدولي (٢٠١٧) دليلا إرشاديا شاملا لواضعي السياسات والممارسين لاستخدام الأدوات لدعم الابتكار في الشركات في البلدان النامية

٩٣ المصدر: مقترحات فريق الأسواق وسياسات المنافسة في برنامج تقييم قطاع البنية التحتية في مصر (سبتمبر ٢٠١٧)، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، قاعدة بيانات القواعد المنظمة لأسواق الإنتاج ٢٠١٥، مؤشرات القواعد المنظمة لأسواق الإنتاج، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية - مجموعة البنك الدولي ٢٠١٣-٢٠١٧.

٩٤ في حالة مصر، يتعين مراعاة خصوصيات مناخها. هناك حاجة إلى تكييف الهواء في الحافلات طوال العام، مما يؤدي إلى زيادة في استهلاك الطاقة لكل راكب/ كيلومتر مقارنة بالدول النظيرة وقد يزيد من احتياجات الطاقة.

٩٥ السيارات الكهربائية في مصر الفرص والتحديات، يناير ٢٠١٩، Lynx Industry Notes.

٩٦ يقدم البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير المشورة والمساندة للحكومة بشأن وضع إستراتيجية للمركبات الكهربائية، بما في ذلك من خلال عرض توظيف مستشار بهدف (أ) تقييم إمكانات واستعداد السوق في الأجلين القصير والمتوسط لطرح مركبات كهربائية في مدن بعينها و(ب) المساعدة في تطوير وتصميم البنية التحتية الخاصة بشحنها.

٩٧ قام مركز تحديث الصناعة بتصميم وتنفيذ البرنامج الوطني لتطوير الموردين، الذي بدأ كبرنامج يموله الاتحاد الأوروبي والحكومة المصرية لتحديث الصناعة في إطار التزامات اتفاقية الشراكة بين مصر والاتحاد الأوروبي.

IFC
2121 Pennsylvania Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20433 U.S.A.

CONTACTS

Hoda Youssef
hyoussef@worldbank.org
Ruchira Kumar
rkumar10@ifc.org
Aminur Rahman
arahman@worldbank.org

ifc.org