المركز المصري للدراسات الاقتصادية
ECES
The Egyptian Center for Economic Studies

آراء في السياسة الاقتصادية

العدد (١٠) نوفمبر ٢٠٠١

تأمين الاقتصاد المصري ضد تقلبات الأسعار العالمية للقطن

تهدف سلسلة "آراء في السياسة الاقتصادية" إلى الإسهام في حل المشاكل الاقتصادية الملحة في مصر، وذلك بتحليل أبعاد هذه المشاكل وتقديم مقترحات بشأنها. وتستند هذه السلسلة إلى الأبحاث التي يقوم بها المركز المصري للدراسات الاقتصادية. وقد اعتمد مجلس إدارة المركز مضمون هذا البحث والتوصيات الواردة به.

أعضاء المركز المصرى للدراسات الاقتصادية

مصطفى خليل – الرئيس الفخري
إبراهيم شحاتة – الرئيس الفخري
طاهر حلمي – رئيس مجلس الإدارة
جلال الزربة – نائب رئيس مجلس الإدارة
محمد لطفي منصور – الأمين العام
عمر مهنا – أمين الصندوق الفخري
إبراهيم كامل
أحمد المغربي
أحمد بهجت
أحمد جلال
أحمد عز
أيمن لاظ
جمال مبارك
حاتم نيازي مصطفى
حازم حسن
راند هاشم يحيى
رشيد محمد رشيد
شفيق البغدادي
عادل اللبان
فاروق الباز
مجدي إسكندر
محمد العريان
محمد تيمور
محمد شفيق جبر
محمد فريد خميس
معتز الألفي
منير عبد النور

الإدارة

أحمد جلال
المدير التنفيذي ومدير البحوث
سعيحة فوزي
نائب المدير وكبير الاقتصاديين

تعد التقلبات السعرية من أبرز خصائص السوق العالمية للقطن، ولمواجهة هذه الظاهرة وللحد من آثارها، تسعى الدول المصدرة للقطن للتوصل إلى آلية فعالة توفر الحماية لمصالح المزارعين والتجار ورجال الصناعة والاقتصاد ككل. ومن هنا كان طبيعيا أن تتبنى الحكومة المصرية سياسة تضمن للمزارعين حدا أدنى للأسعار.

وعلى الرغم مما حققته هذه السياسة من بعض النتائج الإيجابية، إلا أن التحليل المتعمق قد أوضح وجود بعض أوجه القصور، الأمر الذي يطرح عدة تساؤلات، من أهمها: هل يعتبر ضمان حد أدنى للأسعار هو النظام الأكثر ملاءمة بالنسبة لمصر؟ وإذا كان الأمر كذلك، فما هي الإصلاحات اللازمة لضمان فعاليته؟ وأخيرا، ما هو النظام الذي ينبغي على مصر تطبيقه في المدى الطويل؟

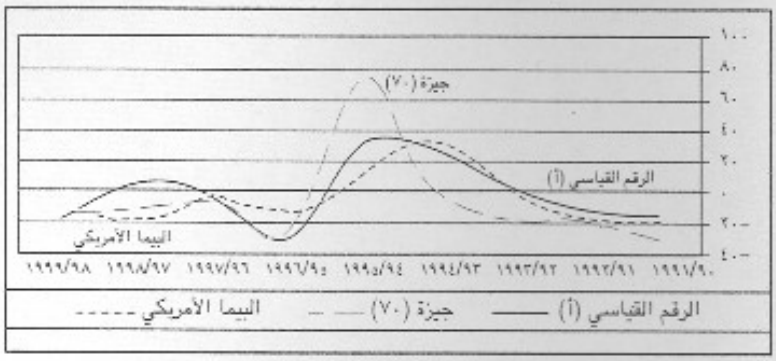
يهتم هذا العدد من "آراء في السياسة الاقتصادية" بمناقشة هذه التساؤلات، وكذلك يطرح مجموعة من المقترحات مؤداها أن الظروف الاقتصادية الحالية في مصر تقتضي، في المدى القصير، الإبقاء على النظام الحالي مع العمل على إصلاحه، وخاصة فيما يتعلق بالإطار المؤسسي وسياسة التسعير وآليات التوزيع. وفي نفس الوقت، ينبغي اتخاذ الإصلاحات اللازمة للتحول تدريجيا من نظام تحديد أسعار الحد الأدنى للشراء من المنتجين، إلى الدعم المباشر لدخول المزارعين، ثم أخيرا إلى استخدام المشتقات المالية السلعية.

وفي البداية، يتناول هذا العدد بالتحليل ظاهرة تقلب أسعار القطن العالمية، ثم يناقش السياسات البديلة لمواجهة مخاطر التقلبات في الأسعار بهدف تقييم السياسة المتبعة حاليا في مصر. وفي النهاية، يتم استعراض النتائج العامة لهذه الدراسة، مع التأكيد على أن تنفيذ هذه المقترحات يستلزم مزيدا من البحث والتحليل.

التقلبات في أسعار القطن

يعد التذبذب الحاد في الأسعار العالمية للقطن من الخصائص المعروفة عن هذا المحصول؛ والذي شهدت أسعاره اتجاها نزوليا خلال السنوات الأخيرة (انظر بعض المؤشرات المختارة في الشكل رقم ١). وتنطبق هذه الملاحظات على أصناف البيما الأمريكي، وجيزة-٧٠، والرقم القياسي (أ). ونظرا لارتفاع مستوى جودة معظم أصناف القطن المصري، فإن الاتجاه العام في أسعار البيما الأمريكي والجيزة-٧٠ يعتبر الأكثر ملاءمة، كأساس للمقارنة، بالنسبة لمصر. أما الرقم القياسي (أ) فلا يعد مناسبا بنفس الدرجة، وذلك لأن سعره يحسب على أساس متوسط خمس أصناف منخفضة السعر (متوسط ١-٢-٣٢/٣ بوصة). وخلاصة القول، فإن أسعار القطن قد شهدت تقلبات كبيرة خلال العقد الأخير، مما يؤكد أهمية أن تتوصل مصر لآلية ملائمة لمواجهة مخاطر هذه التقلبات.

شكل (١): تقلب الأسعار العالمية للقطن (نسبة التغير السنوي، ١٩٩١/٩٠-١٩٩٩/٩٨)



المصدر: محسوبة من نشرة القطن المصري *ALCOTEXA*، أعداد متفرقة.

السياسات البديلة لمواجهة التقلبات السعرية

للتعامل مع التقلبات في أسعار القطن، تبنت الدول المختلفة سياسة أو أكثر من بين ثلاث سياسات بديلة، وهي: تحديد أسعار الحد الأدنى للشراء من المنتجين؛ الدعم المباشر لدخول المزارعين؛ استخدام المشتقات المالية. ولكل من هذه السياسات مزايا وعيوب، خاصة فيما يتعلق بمن سيتحمل تكلفة ومخاطر عدم استقرار الأسعار. وفيما يلي نتناول بإيجاز الأساليب الثلاثة مع ملاحظة أن الحكومات تتجه بصورة متزايدة بعيدا عن أسلوب الحد الأدنى للأسعار نحو دعم الدخول واستخدام المشتقات المالية.

تحديد أسعار الحد الأدنى للشراء من المنتجين

وفقا لهذا الأسلوب، تضمن الحكومة للمزارعين حدا أدنى للأسعار والذي لا يشترط أن يتساوى مع الأسعار الدولية. وتقوم لجنة أو الوزارة المعنية أو صندوق موازنة الأسعار بإدارة هذه السياسة. ويستهدف هذا النظام حماية المزارعين عن طريق تحمل الدولة لكامل عبء المخاطر السعرية. ومن الدول التي اتبعت هذه السياسة الولايات المتحدة والصين وتركيا والبرازيل.

ورغم سهولة اتباع سياسة ضمان الحد الأدنى للأسعار مقارنة بالبدائل الأخرى، فقد ثبت أن الأولى أكثر تكلفة وبالتالي أقل استمرارية، ذلك لأنها تلقي بكامل عبء تقلب الأسعار على كاهل الحكومة، دون أن تقدم للمزارع حافزا للاستجابة لمؤشرات السوق. وعليه، يقوم المزارعون أحيانا بالإفراط في الإنتاج خلال فترات انخفاض الأسعار العالمية، كنتيجة للارتفاع غير الطبيعي في الأسعار المحلية، الأمر الذي يؤدي إلى تراكم مخزون القطن. كما تستلزم هذه السياسة تكاليف مالية مرتفعة ولفترات غير محددة من الوقت، لأن الحكومات تميل عادة إلى عدم تخفيض الأسعار إذا انخفضت الأسعار العالمية، وتميل إلى رفعها خلال فترات ارتفاع الأسعار الدولية. وكثيرا ما تحاول الحكومات التحرر من هذه السياسة حسبما تسمح الاعتبارات السياسية.

الدعم المباشر لدخول المزارعين

تؤدي سياسة الدعم المباشر إلى الفصل بين الدعم المقدم لمزارعي القطن والقرارات الإنتاجية، إذ يتم تقديم الدعم على أساس اعتبارات أخرى مثل ملكية الأرض، ومستويات الإنتاج السابقة، ومخصصات الدعم المحددة في ميزانية الدولة. ويتبع كل من الاتحاد الأوروبي والمكسيك والولايات المتحدة هذه السياسة للتغلب على المشاكل المرتبطة بسياسة ضمان حد أدنى للأسعار.

ويتميز هذا الأسلوب بأنه يشجع المزارعين على إنتاج محاصيل ذات قيمة سوقية مرتفعة، وكذلك على المشاركة الجزئية للحكومة في تحمل عبء التقلبات في الأسعار. كما أنه في ذات الوقت، يبقي على الدعم الحكومي دون إلغائه تماما بهدف تأمين المزارعين ضد التقلبات الحادة في الأسعار. ورغم مزايا هذه السياسة، إلا أن عيوبها ليست بطفيفة. فبداية، توجد صعوبة في تحديد مستحقي الدعم، وخاصة إذا كانت حيازة الأرض غير رسمية، وثانيا، قد يستأثر كبار المزارعين بهذا الدعم نظرا لقدرتهم على إثبات حقوق الملكية وسجلات الإنتاج على عكس صغار المزارعين. وأخيرا، فإن التكلفة التي تتحملها الموازنة قد تكون مرتفعة أيضا، وإن كان ذلك بدرجة أقل من تلك الناتجة عن سياسة الحد الأدنى للأسعار.

استخدام المشتقات المالية

يعد استخدام المشتقات المالية أحدث وأكثر السياسات المالية تطورا للتعامل مع التقلبات في أسعار السلع، وفيه يقوم المتعاملون باستخدام أدوات السوق، مثل الاعتماد على العقود الآجلة لتأمين أنفسهم ضد التقلبات السعرية. أما دور الحكومة في هذا النظام فيتمثل في توفير إطار مؤسسي كفء لتفعيل النظام. وحاليا، يستخدم هذا النظام في بعض الدول النامية مثل المكسيك (بالنسبة للقطن)، وجواتيمالا (بالنسبة للبن).

وتتمثل مزايا هذا النظام في نقل عبء مخاطر التقلبات السعرية إلى جهات أكثر رغبة وقدرة على تحملها مثل البورصات السلعية العالمية، وكذلك في تقليل تكلفة الدعم الذي تتحمله موازنة الدولة. كما تساعد هذه السياسة المزارعين على حماية أنفسهم ضد التقلبات غير المتوقعة في الأسعار، إلا أنها في ذات الوقت تستلزم توافر كثير من الشروط المؤسسية والاقتصادية. فعلى سبيل المثال، لابد من توافر سوق محلية تنافسية تتسم بالشفافية والكفاءة. كما تحتاج إلى مهارات فنية متخصصة قادرة على التعامل مع البورصات العالمية، وعلى دراية بهيكل المخاطرة في اقتصاد الدولة. وأخيرا، فإن هذه السياسة لها متطلبات كثيرة فيما يتعلق بالبنية التحتية اللازمة في قطاعات حيوية مثل الاتصالات والنقل والتخزين ومعالجة البيانات، وهو ما قد يكون متاحا في عدد قليل من الدول النامية.

سياسة مصر الحالية لمواجهة التقلبات في أسعار القطن

تطبق مصر حاليا سياسة تحديد أسعار الحد الأدنى للشراء من المنتجين (أسعار الضمان)، كما أنها تشجع مشاركة القطاع الخاص في جمع وتجارة الأقطان في محاولة لتحقيق التوازن بين مصالح المزارعين والتجار ورجال الصناعة من جهة وحجم التكلفة التي تتحملها الموازنة من جهة أخرى. وفيما يلي أهم ملامح السياسة المتبعة حاليا، وكذلك تقييم موجز عن أدائها.

الملامح الرئيسية للنظام الحالي

تقوم الحكومة بتحديد أسعار الضمان بالنسبة للقطن الزهر قبل أو مع بداية موسم زراعة القطن (مارس). ويعتمد تحديد أسعار الضمان على تكلفة الإنتاج وتكلفة الفرصة البديلة للمحاصيل الأخرى والاتجاهات السابقة. ويتلقى المزارعون هذه الأسعار من التجار أو الحكومة في حالة استخدامهم لحلقات تسويق القطن الرسمية. أما بالنسبة لأسعار تصدير القطن الشعر، فيقوم اتحاد مصدري الأقطان بالإسكندرية بالإعلان عنها بعد خصم مصاريف التسويق. ويتم تحديد هذه الأسعار في بداية الموسم التسويقي (سبتمبر) وفقا لأوضاع السوق العالمية للقطن.

وهناك علاقة وطيدة بين أسعار الضمان وأسعار التصدير، حيث إن زيادة أسعار الحد الأدنى (أسعار الضمان) للقطن الزهر عن أسعار تصدير القطن الشعر المعلنة، تجعل التجارة في القطن الزهر غير مربحة. وفي هذه الحالة، تقوم الحكومة بتحمل الفارق بين أسعار الضمان وأسعار التصدير في شكل مدفوعات تعويضية. أما في حالة ارتفاع أسعار التصدير عن أسعار الضمان، فإن القطاع الخاص يتمكن من تحقيق نسبة من الربح، وبالتالي لا تتحمل الحكومة أية مدفوعات تعويضية. وهنا يجدر الإشارة إلى أن الحكومة تشجع اتحاد مصدري الأقطان على تحديد أسعار تصدير مرتفعة للقطن الشعر مقارنة بأسعار البيما الأمريكي، مع إجراء بعض التعديلات السعرية خلال الموسم. وعلى النقيض من ذلك، تقوم الولايات المتحدة بدعم أسعار البيما، وأحيانا ما يؤدي ارتفاع وعدم مرونة أسعار القطن المصري إلى الحد من الصادرات والطلب المحلي، مما يتسبب في تراكم المخزون.

أما بالنسبة لتجارة القطن، فيحق لأي مزارع أن يبيع محصوله بأعلى سعر للجمعيات التعاونية الزراعية والمصانع والمحالج والمغازل سواء من القطاع الخاص أو العام. وتتولى الحكومة إقامة حلقات تسويق في مختلف المدن والقرى من خلال بنك التنمية والائتمان الزراعي، والذي يعتبر الملاذ الأخير للمزارعين لبيع محاصيلهم وفقا لأسعار الحد الأدنى المعلنة. أما الشركة القابضة لتجارة القطن الدولية فتقوم تحت إشراف وزارة التجارة والتموين بتخصيص حلقات التسويق للتجار سواء من القطاع الخاص أو العام. ويتعين على هؤلاء التجار شراء كل القطن الزهر المورد من المزارعين بهذه الحلقات بصرف النظر عن نوعيته، ودفع أسعار الضمان المعلنة لبنك التنمية والائتمان الزراعي والذي يدفع بدوره تلك الأسعار للمزارعين. أما بالنسبة للمدفوعات التعويضية فيحصل عليها التجار فيما بعد. وفي هذا الخصوص، يرى التجار أن معايير تخصيص الحلقات غير واضحة، بالإضافة إلى عدم توافر معلومات وافية عن المدفوعات التعويضية قبل التخصيص.

تقييم النظام الحالي

نجحت السياسة الحالية في توفير الحماية لمزارعي القطن ضد التقلبات في أسعار التصدير، إذ حصل المزارعون على ١١٤-١٢٨٪ من أسعار التصدير في ١٩٩٨/٩٧، وعلى ١٠٣-١٠٤٪ في ١٩٩٩/٢٠٠٠. وقد ترتب على عدم تحديد الحكومة لأسعار الضمان في ٩٨/ ١٩٩٩، حصول المزارعين على ٨٩-٩٧٪ فقط من أسعار التصدير. كما يبدو أن هذه السياسة ساعدت مصر على الحصول على قدر أكبر من الصادرات في السوق العالمية، نظرا لما تتمتع به مصر من مكانة متميزة في تجارة القطن مرتفع الجودة.

ومن ناحية أخرى، فإن هذه الإنجازات لم تتحقق دون تكلفة، إذ تعين على الحكومة تخصيص موارد مالية كافية لصندوق موازنة أسعار القطن. كما أن حجم المدفوعات التعويضية غير مؤكد من سنة لأخرى، ذلك لأنه يتوقف على الأسعار العالمية للقطن. وقد يؤدي عدم إعلان الحكومة عن أسعار الضمان إلى حالة من عدم اليقين، مما قد يثني المزارعين عن زراعة القطن. وهو ما قد يفسر، بالإضافة إلى التغيرات في الأسعار النسبية للقطن مقارنة بالمحاصيل الأخرى، انخفاض المساحة المزروعة بالقطن منذ منتصف التسعينيات (٥٠٠ ألف فدانا في ٢٠٠٠/٢٠٠١ مقارنة بـ ٢ مليون فدان في الماضي).

أما التكلفة الأخرى للنظام الحالي فتتمثل في تحمل الحكومة وحدها المخاطر السعرية نيابة عن جميع الأطراف الأخرى المستفيدة من التعامل في القطن، وكذلك في الإعلان عن أسعار ضمان مرتفعة مقارنة بالأسعار العالمية مما يشجع المزارعين، نتيجة لانعدام المخاطرة، على الإفراط في الإنتاج حتى عندما تنخفض الأسعار العالمية، وهو ما يؤدي إلى ازدياد كميات المخزون.

وأخيرا، تكشف الدراسة عن تعدد الجهات المسؤولة عن عملية اتخاذ القرار وصعوبة التنسيق فيما بينها بالنسبة لإنتاج القطن وتجميعه وتسويقه وتسعيره، وتقترح تحسين الإطار المؤسسي من خلال إيجاد جهة واحدة مسؤولة عن تحقيق الاكتفاء الذاتي لصندوق موازنة الأسعار، وتخصيص حلقات التسويق على أساس تنافسي

ومعايير واضحة، وعدم التباطؤ في منح المدفوعات التعويضية، بالإضافة إلى ربط أسعار الضمان بالأسعار العالمية. كما يتعين على هذه الجهة رسم وتنسيق استراتيجية تستهدف إنتاج القطن ومعالجته وتصنيعه وتصديره مستقبلا، بغرض تقديم توصيات من شأنها تعظيم المكاسب للاقتصاد القومي ككل.

الإصلاحات المستقبلية

في ضوء تقلبات أسعار القطن العالمية، ونظرا للأهمية الكبرى للقطن بالنسبة للاقتصاد المصري، تبرز بوضوح الحاجة إلى الاستمرار في اتباع آلية أو أخرى بغرض حماية المزارعين والتجار ورجال الصناعة، والحد من الأعباء التي تتحملها الموازنة والحصول على أعلى عائد من صادرات القطن لصالح الاقتصاد ككل. ويصل هذا التحليل إلى نتيجة مؤداها أنه من الأفضل أن تستمر مصر في اتباع النظام الحالي مع ضرورة إصلاحه، بدلا من التحول إلى نظام الدعم المباشر لدخول المزارعين أو استخدام المشتقات المالية، وذلك لعدم توافر الإطار المؤسسي وأدوات السوق الضرورية لكلا النظامين البديلين حاليا. وفي الوقت الذي تعمل فيه الدولة على توفير هذه المتطلبات، يمكن اتخاذ عدة إجراءات لجعل النظام الحالي أكثر فاعلية وشفافية واتساقا مع الأهداف المعلنة.

واستنادا إلى التحليل المتقدم، تقترح هذه الورقة بعض الإصلاحات التي تتعلق بالإطار المؤسسي وأنظمة التسعير والتجارة.

الإطار المؤسسي

ربما أهم توصيات هذه الدراسة هي الحاجة إلى إيجاد جهة واحدة مستقلة للتعامل مع جميع أوجه إنتاج القطن وتسعيره وتسويقه، وصندوق موازنة الأسعار، وصياغة سياسة القطن. ولابد أن يحظى هذا الكيان بتفويض واضح بالإضافة إلى المرونة والموارد اللازمة لضمان نجاحه في تعظيم الفوائد للاقتصاد. أما بالنسبة لمجلس إدارته، فيجب أن يضم ممثلين عن الأطراف المعنية، وأن تكون للإدارة صلاحية تصميم وتنفيذ الإصلاحات اللازمة لضمان تعويض المزارعين واستفادة التجار بصورة معقولة والحد من التكلفة التي تتحملها الموازنة، فيما عدا توفير الموارد المطلوبة في البداية لإنشاء صندوق موازنة الأسعار.

تسعير القطن

وبالرغم من ضرورة أن نأخذ في الاعتبار تكلفة الفرصة البديلة من زراعة المحاصيل الأخرى عند تحديد أسعار الحد الأدنى للقطن، إلا أن ربط أسعار الضمان بأسعار القطن العالمية لا يقل أهمية للحد من الإفراط في الإنتاج عند انخفاض الأسعار العالمية. ولتخفيف حدة تأثير التقلبات السعرية على قرارات الإنتاج السنوية، قد يكون من المفيد استخدام متوسط متحرك للأسعار العالمية خلال الثلاث إلى الخمس سنوات السابقة بالنسبة لأصناف القطن المشابهة في الجودة للقطن المصري. كما يجب الإعلان عن أسعار الضمان قبل موسم زراعة القمح (نوفمبر) بدلا من قبل موسم زراعة القطن (مارس).

أما بالنسبة للقطن الشعر، فيفضل استخدام آلية للتسعير تتسم بدرجة أعلى من التنافسية والمرونة، وتعتمد أساسا على العروض الدولية لشراء القطن المصري. وامتدادا لنفس المنطق، يجب عدم تحديد تكاليف التسويق والإعداد للتصدير إداريا وترك هذا للمصدرين.

تجارة القطن

ولضمان كفاءة الأسواق المحلية، يجب تخصيص حلقات التسويق وفقا لمعايير واضحة؛ كما يجب الإعلان عن المدفوعات التعويضية مقدما وبفترة مناسبة. وأخيرا، يجب دراسة الخصخصة التدريجية لشركات تجارة القطن التابعة للقطاع العام.

---

* هذا العدد من "آراء في السياسة الاقتصادية" نشر باللغة الإنجليزية في أكتوبر ٢٠٠١.

* قام بكتابة هذا العدد من سلسلة "آراء في السياسة الاقتصادية" د. أمنية حلمي (جامعة القاهرة) وراجعه د. أحمد جلال (المركز المصري للدراسات الاقتصادية).

لمزيد من المعلومات عن المركز وإصداراته اتصل بالمركز المصري
للدراسات الاقتصادية:
مركز التجارة العالمي - ١١٩١ كورنيش النيل - الدور ١٤ - القاهرة
١١٢٢١ - مصر
تليفون : ٧٨١٢٠٢ (٢٠٢)
فاكس : ٧٨١٢٠٥ (٢٠٢)
E-mail: eces@eces.org.eg
http://www.eces.org.eg