

تحرير الخدمات

واتفاق المشاركة بين مصر والاتحاد الأوروبي

تأليف: محمود محي الدين

ترجمة : سمير كريم

ورقة العمل رقم 9

فبراير 1997

يعمل المؤلف كبيراً للاقتصاديين بالمركز المصري للدراسات الاقتصادية، وأستاذاً مساعداً بكلية الاقتصاد، بجامعة القاهرة. ويعبر المؤلف عن تقديره لكل من عمرو أمين، وأحمد جلال، وبرنارد هوكمان لما أجراه معهم من مناقشات قيمة ولما أبدوه من ملاحظات مفيدة. كما يشكر هالة فارس لمساعدتها الممتازة في البحث، وتجدر الإشارة إلى أن أية أخطاء في التحليل، أو فيما يرد في البحث من تأكيد أو تحليل إنما يعزى إلى المؤلف وعلى مسؤوليته.

1- مقدمة

يشير مصطلح "الخدمات" عادة إلى وجود مختلفة من النشاط الاقتصادي مثل المحاسبة، والتوزيع، وأعمال المصارف، والتأمين، والسياحة، والصحة، والتعليم، والنقل، وخدمات الحاسبات الآلية والبيانات، والاتصالات السلكية واللاسلكية،.... الخ. وتقوم الخدمات بتوفير الصلات الأساسية بين العوامل الاقتصادية، كما تمكن الأسواق من أداء وظيفتها بالطريقة السليمة. لقد فاق نمو قيمة تجارة الخدمات بين أرجاء العالم نمو قيمة التجارة السلعية في خلال السنوات الأخيرة، وهو ما يعكس التقدم في تقنيات البيانات، والاتصالات السلكية واللاسلكية، والنقل. وقد ترتب على هذا تحول الخدمات من نواحي النشاط غالباً لا يجرى الاتجار فيها، وتتميز بضعف النمو في إنتاجيتها، إلى قطاع يضم منتجات متنوعة سريعة النمو، تعتمد على المعرفة.

وتتميز الخدمات عن السلع بخاصيتين : الأولى، أنها "غير ملموسة" (ليس لها كيان مادي). فالخدمات تؤدي إلى تغيير "حالة" الأشخاص أو السلع في وحدة اقتصادية معينة بواسطة النشاط الذي تقوم به وحدة اقتصادية أخرى (Hill, 1997)[□]، والثانية، هي أنها "غير قابلة للتخزين"، فالخدمات يتم استهلاكها بمجرد إنتاجها[□]، وهكذا فإن العمليات الخاصة بالخدمات تتطلب أن يكون هناك تفاعل بين مقدم الخدمة ومستهلكها، وغالباً ما تؤدي إلى تدخل الحكومة لتخفيض درجة عدم التيقن التي تصاحب خاصيتها الأولى في أنها غير ملموسة. ونتيجة لذلك، فإنه لتحقيق فعال، فقد يصبح من الأمور الأساسية قيام تنسيق بين النظم القانونية القومية وبين الاتفاقات بغرض الاعتراف بالمعايير والمستويات الخاصة بالدول المشاركة في الاتفاقية، وقد يكون التفاوض ممكناً بشأن تمرير تجارة الخدمات ومحاولة التنسيق في الاتفاقات الإقليمية، مثل اتفاق المشاركة المقترح بين مصر والاتحاد الأوروبي، بدرجة أكبر من إمكان تحقيق ذلك في الاتفاقات متعددة الأطراف[□].

تتعرض هذه الورقة لسؤالين يثيرهما اتفاق المشاركة بين مصر والاتحاد الأوروبي، الأول هو: هل ستمتكن صناعات الخدمات المصرية بصفة عامة، والخدمات المالية بصفة خاصة من التكيف مع التحرير؟ والثاني هو: ما هي المكاسب المحتملة من مثل هذا التحرير، أو بالأحرى، ما هو مدى العبء الذي ستلقيه الخدمات العاجزة غير ذات الكفاءة على المنشآت المصرية بحيث تفقد ميزتها في الأسواق العالمية؟ ويستعرض القسم الثاني التطورات الأخيرة في التجارة العالمية في الخدمات، ويبرز العقبات الرئيسية التي تضعها الحكومات أمام هذه التجارة، كما يبحث أسبابها. ويبحث القسم الثالث في تجارة الخدمات بين مصر والاتحاد الأوروبي، والبعد الذي تمثله الخدمات في اتفاق المشاركة المقترح. أما القسم الرابع، فيقوم باستكشاف دور الخدمات في الاقتصاد المصري، ويتناول القسم الخامس تحليل صناعة الخدمات المالية المصرية، ويختتم البحث بالقسم السادس.

2- وضع الخدمات في التجارة الدولية:

على الرغم من تضمين موازين المدفوعات لجميع الدول للتجارة في الخدمات، إلا أن المتخصصين في اقتصاديات التجارة غالباً ما كانوا يهتمون بها خلال أمد طويل، مما يعكس افتراضهم أنها غير قابلة للتجارة، وعلى أية حال، فقد بدأت الكتابات منذ أواخر السبعينات تزداد بشكل كبير عن التجارة في الخدمات، ويعزى هذا من ناحية إلى عدم وجود قواعد للتجارة الدولية في الخدمات، ومن ناحية أخرى إلى قيمة هذه التجارة. ولكي تقوم هذه التجارة فإن الحاجة تدعو إلى القرب المادي بين مقدمي الخدمة ومتلقيها، وهو ما يقضى بوجود تحرك مقدم الخدمة أو المتلقى لها إلى مكان الآخر (Sampson and Snape, 1985). ويبين الجدول رقم (1) مختلف الاختيارات.

[□] تعرف مجلة The Economist الخدمة بأنها " ذلك الشيء التي يمكن أن تشتريه أو تباعه ولكن لا يمكنك أن تسقطه على قدمك" Law Journal Extra, Vol. II, No. 1 (1996), P.1.

· Fieleke (1995) ، ص 25. لقد دعت هاتان الخاصيتان بعض الاقتصاديين الأوائل مثل آدم سميث إلى أن يقرر أن الخدمات " نادراً ما تترك خلفها أي أثر أو قيمة".

· Hoekman and Sauve (1994) - ص 1-3

جدول رقم (1): تقسيم تجارة الخدمات

المستهلك لا ينتقل	المستهلك ينتقل	
(أ) (الخدمات المالية مثلاً)	(ب) (مثال السياحة، التعليم والصحة)	المنتج لا ينتقل
(ج) (انتقال العمالة والاستثمار الأجنبي المباشر مثلاً)	(د) (مثل زهاب سائح الى فندق مملوك لأجانب في دولة ثالثة)	المنتج ينتقل

المصدر: منقول بتصرف عن UNCTAD and World Bank (1994), Box 1.3, p.9.

ويمكن تحديد خمسة أقسام من أدوات السياسة باعتبارها عوائق أمام تجارة الخدمات:

1. الإجراءات القائمة على الأساس الكمي، والتي تحد من حجم أو قيمة العمليات.
2. الإجراءات القائمة على الأساس السعري.
3. القواعد التي تتطلب الوجود المادي للسلعة في السوق المعنية.
4. الإجراءات الخاصة بالمعايير والمستويات، والشهادات المطلوبة، واللوائح الخاصة بالصناعة المحددة.
5. إجراءات التوريد الحكومية والدعم الحكومي.

والقيود الكمية والمعايير والمستويات هي أهم القيود المانعة فيما يتعلق بالخدمات. وعلى الرغم من أن الرسوم الجمركية على الواردات نادراً ما تعوق التجارة في الخدمات، إلا أن الرقابة على الأسعار تعتبر أمراً عادياً. ويتضمن ذلك إما تحديد السعر بواسطة الهيئات الحكومية و/أو مراقبة الأسعار وإجراءات الموافقة. أما عوائق التجارة في الخدمات المالية فتتضمن التمييز ضد الخدمات التي تقدم للمستهلكين المحليين من منشآت أجنبية موجودة بالخارج، ومنع إنشاء فروع للموردين الأجانب، وفرض قيود على نشاط المنشآت الأجنبية في الأسواق المحلية، (مثل تحديد عدد الفروع وأماكنها)، وتقييد توظيف العاملين الأجانب و فرص قيود على حركتهم في الدولة المضيفة.

وتفرض مثل هذه القيود لأسباب مختلفة [□]. أولها، حقيقة أن الدول الصناعية تتمتع بميزة نسبية في الخدمات غالباً ما يدفع إلى حماية صناعة الخدمات المالية في الدول النامية. وحتى إذا ما كانت هناك دول نامية قد تمكنت من تجميع رأس المال المادي والبشرى اللازمين لكي تكون منافسة في صناعة خدمة معينة، فإن السمعة ستكون أمراً له أهميته في الأسواق المنافسة. وهكذا، فإن المنشآت الجديدة ذات الكفاءة التي تدخل في سوق الخدمات المالية الدولية قد لا تكون قادرة على المنافسة مع المنشآت الراسخة في الأسواق، وخاصة عندما لا يمكن للمستهلكين أن يميزوا بسهولة بين المنتجات التي تقدمها المنشآت الجديدة والقديمة، وقد يكون التفاعل بين الحكومة والمنشآت هو الذي يؤدي حينئذ إلى تحديد الربحين والخاسرين في التجارة (Yoffie, 1993). ومثل هذه الحجج التي تثار بشأن الصناعات الوليدة يعززها كثير من تجارب الدول النامية، مع البنوك الأجنبية، قبل وبعد الاستقلال. إذ كثيراً ما اتهمت تلك البنوك بأنها كانت تركز نشاطها في الإقراض قصير الأجل (وغالباً ما كان يوجه ذلك لتمويل التجارة) والحصول على الأفضل cream skimming [□]. والأسباب الأخرى لفرض مثل هذه العوائق أمام تجارة الخدمات المالية تتضمن الرغبة في مراقبة أحد القطاعات الرئيسية في الاقتصاد للمحافظة على السيادة الوطنية والأمن القومي، وإتباع سياسات تحبذ تشغيل المواطنين (أنظر Schultz, 1993). ومهما كان المبرر للسياسات التمييزية، فقد أدت دورة أوروغواي من المفاوضات التجارية متعددة الأطراف إلى إنشاء الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات (GATS) والتي هدفها التحرير التصاعدي للتجارة في الخدمات. وكما سيتم بحثه في القسم التالي، فإن هذه الاتفاقية ذات أهمية خاصة بالنسبة لاتفاق المشاركة المقترح بين مصر والاتحاد الأوروبي، إذ أنه من المنتظر أن يتحكم هذا الاتفاق في تحرير التجارة فيما بين الطرفين.

[□] للتعرف على حجج مشابهة في حالة الدول العربية أنظر محي الدين ووهبة (1996).

[□] للتعرف على الأمثلة أنظر Germidis and Michalet (1984).

3- اتفاق المشاركة مع الاتحاد الأوروبي والتجارة فى الخدمات:

يتطلب تحديد حجم التجارة فى الخدمات إيجاد مقياس مباشر لقيمة الواردات والصادرات من كل خدمة يتم الاتجار فيها دولياً. وفى حالة الخدمات المالية، مثلاً، ينبغي أن يتضمن هذا المقياس كافة العمولات والمصروفات التى تتلقاها البنوك المحلية من غير المقيمين، والتى يجب أن تغطى قيمة كافة خدمات الوساطة المالية، وحالياً لا تتوافر مثل هذه البيانات، وفى الواقع، فإنه فى عديد من الحالات يلاحظ أن طريقة قياس عمليات الخدمات المالية المحلية، مازال هناك كثير مما يتطلب عمله^٢. ومعظم البيانات المطلوبة لتقدير تدفقات هذه التجارة غير متوافرة أيضاً فى مصر، نظراً لأن إحصاءات المتحصلات والمدفوعات من النقد الأجنبى لا تميز بين مختلف مكونات الخدمات المالية والمصرفية، ولما كانت مصر، قد بدأت مع شركائها فى التجارة، فى تنفيذ التغييرات الجديدة لإعداد ميزان المدفوعات وفقاً لدليل صندوق النقد الدولى، فقد يصبح من الممكن الحصول على الإحصاءات الضرورية عن التجارة فى الخدمات المالية وغيرها. وفى نفس الوقت، فإن حصص مصر من متحصلات ومدفوعات النقد الأجنبى، يمكن استخدامها لتصوير أهمية التجارة فى الخدمات بين مصر والاتحاد الأوروبى (جدول رقم 2).

جدول رقم (2) حصة الاتحاد الأوروبى من تدفقات النقد الأجنبى الناشئ من الخدمات 1985/1984 - 1994/1993 (%) :

المدفوعات	المتحصلات	الخدمات الرئيسية المتبادلة
4.57	11.83	التأمين
-	25.83	رسوم المرور فى قناة السويس
21.62	18.57	السياحة
31.99	15.25	الفوائد والأرباح....الخ.

المصدر: تم حساب البيانات من بيانات الجهاز المركزى للتعبئة والإحصاء، النشرة السنوية لمتحصلات ومدفوعات النقد الأجنبى، أعداد مختلفة.

التجارة فى الخدمات فى الاتفاق المقترح:

وقعت تونس والمغرب مؤخراً، اتفاقين متماثلين فى كل شئ، للمشاركة مع أوروبا، ومن المستبعد الى حد كبير أن تتوصل مصر الى اتفاق يختلف عنهما كثيراً فى مجال التجارة فى الخدمات. ولم يرد أى التزام محدد بتحرير التجارة فى الخدمات سواء فى الاتفاق المغربى أو التونسى. وكلا الاتفاقين يشيران فقط الى الالتزامات وتعهدات كل طرف فى ظل الاتفاقية العامة للتجارة فى الخدمات (GATS).^٣

وتتكون الاتفاقية العامة للتجارة فى الخدمات (GATS) من ثلاثة عناصر رئيسية:

الأول: اتفاق على الإطار، يرسى المبادئ والقواعد العامة التى ستطبق على كافة الإجراءات التى تؤثر فى تجارة الخدمات، بما فى ذلك معاملة الدولة الأولى بالرعاية، والعنصر الثانى، الذى يعتبر لب هذا الاتفاق، يتكون من التزامات محددة خاصة بالقطاعات، بشأن المعاملة الوطنية وإتاحة الوصول الى الأسواق، وهى مدرجة فى جدول تقدمه كل دولة. والثالث، هو تفاهم على الدخول فى مفاوضات دورية لتمرير التجارة فى الخدمات. وتغطى الاتفاقية (GATS) النماذج الأربعة لتقديم الخدمات المبينة فى الجدول رقم (1). ويتعدى ذلك العمليات المسجلة فى ميزان المدفوعات، نظراً لأنه يتضمن المبيعات المحلية للفروع الأجنبية. وعلى أية حال، بأن

^٢ فى هذا الموضوع أنظر ملحق (A) فى (Whalley (1995) and Arndt (1984).

^٣ أنظر المادة رقم 31 لاتفاق المشاركة بين أوروبا وتونس، والتى تتماثل فى هذا الصدد، مع نفس المادة فى الاتفاق مع المغرب.

الاتفاقية العامة للتجارة فى الخدمات (GATT)، لا تنص على معاملة تفضيلية للدول النامية، كما أنها لا تفرض عليها التزامات كبيرة، إلا إذا قامت هذه الدول "بالإزام" نفسها بعمل شئ ما فيما تعرضه [□]. ولا تتضمن، التزامات دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بما فيها مصر، قدراً كبيراً من التحرير، إن وجد على الإطلاق (Hoekman, 1995). ومن ثم فإن نفس النتيجة تنطبق فى ظل اتفاقات المشاركة مع أوروبا. لقد تعهدت، دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بالتزامات محدودة غطت حوالى 16.5% فقط من الحد الأقصى الممكن لقطاعات الخدمات بها. بينما أدرج الاتحاد الأوروبى نسبة 57% من خدماته (جدول رقم 3).

جدول رقم (3) الالتزام بتمكين الخدمات من الوصول الى السوق:

مجموعة الدول	عدد الالتزامات فى الخدمات	التزامات الخدمات كحصة من الحد الأقصى الممكن (%)
الدول ذات الدخل المرتفع	2423	53.8
الدول النامية	2159	17.2
أمريكا الشمالية	193	59.9
أمريكا اللاتينية	738	15.3
أوروبا الغربية	2002	59.2
وسط أوروبا	351	43.6
أفريقيا	396	9.8
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	106	16.5
آسيا	796	26.0

المصدر: محى الدين ووهبة (1996) ص 5. التقسيم الإقليمى هو تقسيم الأمانة العامة للاتفاقية العامة للتجارة والتعريفات (GATT)

وقد قامت دول البحر المتوسط بإخضاع 6% فقط من قطاعات الخدمات بها لمبادئ المعاملة الوطنية وإتاحة الوصول للسوق، مقابل 26% من الاتحاد الأوروبى، وقد كانت حساسية الاتحاد الأوروبى فى مواجهة انتقال العمال المرتبط بالخدمات هى السبب جزئياً فى هذا الالتزام المحدود.

وقد قامت مصر بتقديم عروض تعتبر الى حد ما أكثر شمولاً من تلك التى قدمتها معظم الدول النامية. وإذا ما عقدت مقارنة بين الدول العربية الخمس الأعضاء فى الاتفاقية العامة لتجارة الخدمات، تحصل مصر على أعلى مستوى من ناحية تطبيق عبارة "لا قيود" على إتاحة الوصول للسوق والمعاملة الوطنية (Hoekman and Primo-Braga, 1995 - ص 5) وعلى أية حال، فإنه بسبب التغطية القطاعية المنخفضة للالتزامات، وبسبب الإجراءات المقيدة، بدرجة أكبر نسبياً، التى تطبق على الوجود الأجنبى التجارى وعلى الأشخاص الطبيعيين فى القطاعات الواردة فى الجداول، فإنه ليس من الواضح أن هناك التزاماً جوهرياً بتحرير الخدمات.

التنافسية وخدمات الإنتاج فى مصر:

تتزايد باستمرار درجة اعتماد الاقتصاد المصرى على الخدمات، فقد ارتفعت نسبة إسهام الخدمات فى إجمالى الناتج المحل، بما فى ذلك الخدمات الاجتماعية والخدمات الإنتاجية، من 51.5% فى عام 1985 الى 61% فى عام 1994، بمعدل نمو سنوى متوسط بلغ 1.3% فى خلال الفترة 1990 - 1994، وهو أعلى من معدل نمو الصناعة، الذى بلغ 0.3% فقط. ويبلغ

لمزيد من البحث عن التزامات الاتفاقية العامة للتجارة فى الخمت (GATS) أنظر
Hoekman (1995) and Altinger and Enders (1995).

نصيب قطاع الخدمات في تكوين رأس المال الثابت متوسطاً نسبته 46% في خلال الفترة 1982 - 1992، كما أنه يستخدم أكثر من 45% من القوة العاملة*. وتقدر صادرات الخدمات التجارية بحوالي 9.9 مليار دولار أمريكي 1995/1994، أي أنها بلغت ضعف قيمة الصادرات السلعية تقريباً. وهكذا، فإن مصر التي لم تدرج ضمن الدول الخمسين الأوائل في الصادرات السلعية في قائمة التجارة الدولية، كان ترتيبها هو 26 في صادرات الخدمات التجارية. ويصور الجدول رقم 4 ما حقته مصر من تقدم في هذا المجال منذ عام 1975 مع مقارنته بعدد من الدول المختارة، وقد ازدادت الميزة النسبية الظاهرة (RCA)⁰⁰ لمصر أيضاً في الخدمات التجارية، وارتفعت من 2.4 الى 3.1 في خلال الفترة من 1985 ال 1992 (جدول رقم 5).

جدول رقم (5) أوائل المصدرين للخدمات التجارية في التجارة العالمية:

(بالمليار دولار والنسب المئوية)

الدولة المصدرة	الترتيب				النسبة
	1975	1980	1990	1994	
الولايات المتحدة	1	2	1	1	17.0
فرنسا	2	1	2	2	8.7
ألمانيا	4	4	3	3	6.0
المملكة المتحدة	3	3	4	5	5.5
اليابان	7	6	5	6	5.5
إيطاليا	6	5	6	4	5.7
سنغافورة	17	15	12	12	2.4
كندا	12	14	13	15	1.7
المكسيك	15	18	18	16	1.4
كوريا الجنوبية	3	20	19	14	1.8
تايوان	26	30	21	-	-
تركيا	36	57	23	24	1.0
اليونان	20	22	24	25	0.8
الصين	-	28	26	-	-
البرتغال	27	31	27	28	0.7
مصر	32	29	28	26	0.8
فنلندا	24	27	29	32	0.5
ماليزيا	47	41	31	31	0.6
الهند	28	26	32	27	0.7
البرازيل	25	34	36	35	0.4
أيرلندا	34	39	37	30	0.3

المصدر: World Bank and UNCTAD (1994), p. 15, and WTO (1995) p. 15-16

ونظراً لعدم وجود قياس دقيق للتنافسية النسبية، فإن جدول رقم 5 يقدم مؤشراً عن تنوع التخصص في الخدمات التجارية بين دول مختارة، وكلما ارتفعت الميزة النسبية الظاهرة (RCA) كلما ازدادت التنافسية الملحوظة للدولة، وتشير أي قيمة أكبر من

أنظر البنك الدولي (1995) ص 160، والتقارير السنوى لعام 1995، للبنك المركزى المصرى.

يتم حساب الميزة النسبية الظاهرة RCA على أساس $\{X_{ij}/Y_j\}/\{X_{iw}/Y_w\}$ حيث تكون X_{ij} عبارة عن صادرات منتج I بواسطة الدولة j، وتمثل Y_j إجمالي صادرات السلع من الدولة j، وتمثل w التجارة الدولية، أنظر Hoekman and Primo-Braga (1995)، ص 7.

الواحد الصحيح الى تخصص معين، وفي حالة مصر فإن ذلك يعكس الدخل من رسوم المرور في قناة السويس، وتحويلات المصريين العاملين في الخارج والسياحة.

جدول رقم (5) الميزة النسبية الظاهرة في الخدمات التجارية في دول مختارة:

الدولة	1985	1990	1992
مصر	2.42	2.96	301
تركيا	1.32	1.76	1.65
تونس	1.98	1.58	1.49
المغرب	1.72	1.58	1.36
الأردن	3.28	2.83	2.48
المكسيك	0.84	0.81	0.76
كوريا	0.96	0.74	0.66
اليابان	0.65	0.66	0.61
المملكة المتحدة	1.30	1.16	1.08
فرنسا	1.47	1.32	1.39
إيطاليا	1.13	1.12	0.57
ألمانيا	0.79	0.65	0.62
اليونان	2.05	2.47	2.69
أسبانيا	1.86	1.71	1.69

المصدر: تم حسابها باستخدام بيانات صندوق النقد الدولي (1995)

International Financial Statistics Yearbook, and Hoekman and Braga (1995), p. 32.

وعلى الرغم من تخصص مصر النسبي في الخدمات، فإن كثيراً من الخدمات الإنتاجية، مثل التأمين، والمواصلات السلكية واللاسلكية، والموانئ والنقل مازالت نوعيتها منخفضة الجودة و/أو مرتفعة التكلفة، ويعزى ذلك جزئياً الى احتكارات الدولة، أو هيكل السوق غير القانونية التي تسيطر عليها الدولة. وتتم حماية احتكارات الدولة في هذه القطاعات بعوائق اصطناعية للتجارة، تقوم على أساس معايير غير اقتصادية مثل الأمن القومي، أو المصالح "الاستراتيجية"، والتي تجرى المبالغة فيها في بعض الحالات لتبرير رقابة الدولة. وقد أدى نقص المنافسة وانعدام القدرة على التحدى الى ضعف الجودة وارتفاع التكلفة، مما أدى بدوره الى الانخفاض من المزايا النسبية لمستخدمي هذه الخدمات، وبخاصة المصدرين في قطاعات الزراعة والصناعة التحويلية والخدمات، إذا ما أخذ في الاعتبار أن عليهم مواجهة التكلفة المرتفعة للعمليات^{□□}.

حالة النقل البحري:

على الرغم من الموقع الإستراتيجي لمصر، وحجم إنفاقها الضخم على البنية الأساسية للنقل، وحجم هذا القطاع^{□□}، فإن كلا من نوعية وتكلفة خدمات النقل مازال غير مرضيين، وقد أدى القانون 12 لسنة 1964 الى خلق احتكارات الدولة، في جميع قطاعات خدمات الموانئ. وتقرر المادة 7 من هذا القانون بأن "تشاط خدمات النقل، بما في ذلك التخليص على الشحن، والتحميل والتفريغ، وتموين السفن: وصيانة الإمدادات البحرية{...}، ستكون مقصورة على الأشخاص أو المنشآت المسجلين لدى الهيئة المصرية العامة للنقل البحري، التي أنشأتها وزارة النقل لتنفيذ هذا القانون"^{□□}. فضلاً عن هذا، فإن الملكية المشتركة والإدارة

^{□□} في هذا الموضوع أنظر (Schouten (1995).

^{□□} بلغت الأهمية النسبية لقطاعي النقل والمواصلات السلكية واللاسلكية 6.7% من إجمالي الناتج القومي، وإذا إضيفت قناة السويس، يزداد الرقم ليصبح 10.5%.

^{□□} ورد في (Nathan Associates Inc (1996) ص. 38.

المشتركة بين الشركات الحكومية العاملة وبين سلطات الموانئ قد قيدت المنافسة وخفضت من الحوافز لإصلاح التسهيلات الموجودة بالموانئ أو لتحسين طرق التشغيل^{٥٥}.

وقد كانت التكلفة المقارنة للنقل والشحن في مصر في عام 1994 أعلى من مثيلاتها في الأردن وسوريا وتركيا بنسبة بلغت حوالي 27% و 22% و 24% على التوالي^{٥٦}، وكانت رسوم خدمة الموانئ أعلى بنسبة 30% تقريباً عنها في الموانئ الأخرى في المنطقة. وبينما كانت تكاليف النقل إلى أوروبا، مثلاً، أقل مما هي عليه في الدول الأخرى، كانت تكاليف الشحن والتخليص أعلى، وهو ما يؤدي إلى أن يصبح إجمالي التكلفة في مصر هو الأكثر ارتفاعاً بالنسبة لباقي دول المنطقة^{٥٧} وتبلغ تكلفة النقل حوالي 11% من التكلفة CIF للواردات، و 10% للمدخلات المستوردة، ومن ثم يؤدي إلى الانتقاص من قدرة الصناعات المصرية المصدرة على المنافسة دولياً^{٥٨}.

والمطلوب هو أن تتحرر من القطاع العام وجوه نشاط النقل التي يحتمل أن تكون منافسة، وأن يتم تنشيط مشاركة القطاع الخاص لزيادة المنافسة. ولقد أدت المشاركة الخاصة في نطاق تنظيمي ملائم إلى تحسين نوعية الخدمات المقدمة وتخفيض النفقات في دول متقدمة ودول نامية أخرى^{٥٩}. ومع أن قيام القطاع الخاص بتوفير الموانئ وما يتعلق بها من بنية أساسية قد لا يحقق الكفاءة من الناحية الاقتصادية نظراً لكبر حجم التكاليف "الفارقة" التي يتطلبها، إلا أن تشغيل وتجهيز التسهيلات عن طريق الإيجار الطويل وإعطاء حقوق امتياز قد يؤدي إلى جعل هذه الخدمات قادرة على التحدي^{٦٠}.

حالة المواصلات السلكية واللاسلكية:

والمثال الآخر على ارتفاع تكاليف الخدمة والنوعية المتواضعة للخدمة يمكن أن يوجد في احتكار آخر للدولة، وهو الهيئة القومية للاتصالات السلكية واللاسلكية لجمهورية مصر العربية (هيئة المواصلات). إذ يمنح القانون رقم 153 لسنة 1994 لهيئة المواصلات المسئولة المطلقة لإنشاء وتشغيل الشبكة القومية للاتصالات السلكية واللاسلكية، وكذلك للاتصالات الدولية^{٦١}.

وكما يوضح الجدول رقم (6) فإن نسبة دخل قطاع المواصلات السلكية واللاسلكية إلى إجمالي الناتج المحلي تعتبر مرتفعة، وتأتي الثانية في الترتيب بعد المملكة المتحدة. ولكن بينما يمكن تبرير ارتفاع الإيراد في حالة المملكة المتحدة بالأداء ونوعية الخدمة، فإنه لا يمكن عمل نفس الشيء بالنسبة لحالة مصر.

وإذا ما أجريت المقارنة مع الدول الأخرى، فإن مصر تصبح ثانية أدنى نسبة لمعدل خطوط التليفون لكل 100 من السكان، وصاحبة أطول قائمة انتظار، وأطول وقت مطلوب لتكوين الخطوط الجديدة. ولا يتمكن احتكار الدولة من الوفاء إلا بحوالي 65% من الطلبات على الخطوط الجديدة، كما أنه لا يتمكن من مواجهة الطلب الضخم غير الصريح. وقد أوضحت دراسات سابقة^{٦٢} للتكلفة / السعر أن كافة الخدمات - تقريباً - التي تقدمها هيئة المواصلات تتطلب السياسة إصلاح جوهرى للأسعار. وأن عدم وجود هذه السياسة واستمرار تحويل الإيرادات إلى وزارات الحكومة الأخرى، يهدد المؤسسات والصيانة المطلوبة للخدمات. ونظراً للقيود على الموازنة، فإن هيئة المواصلات لا يمكنها أن تعمل مع استمرار نقص الاستثمارات.

^{٥٥} نفس المصدر السابق ص. 5.

^{٥٦} اتحاد الصناعات المصرية (1995) ص. 13.

^{٥٧} تبلغ تكلفة شحن حاوية حجمها 40 قدماً إلى أوروبا حوالي 1300 دولار، مقارنة بمبلغ 1700 دولاراً و 1800 دولاراً من تركيا ومن قبرص على التوالي (Schouten 1995) ص 37.

^{٥٨} مرجع سابق : Nathan Associates ص 47.

^{٥٩} أنظر Glaiser, Starkie AND Thompson (1990)

^{٦٠} البنك الدولي (1994) ص 120-121

^{٦١} K & M Engineering and Consulting Corporation (1994) ص 4-1.

^{٦٢} أنظر على سبيل المثال، K & M Engineering and Consulting Corporation (1994) ص 1-21.

جدول رقم (6) بيانات مقارنة عن المواصلات السلكية واللاسلكية:
مصر ودول مختارة، 1994

الدولة	الإيراد إجمالي الناتج المحلي (%)	خطوط التليفون لكل 100 فرد	قائمة الانتظار لخط تليفون (بالألف)	الطلبات المنفذة (%)	وقت الانتظار (سنة)
مصر	2.2	4.26	1277.300	65	5.8
المغرب	2	3.75	107.700	90.2	0.7
تونس	1.5	5.38	126.000	79	208
تركيا	1.5	20.1	691.100	94.6	0.5
كوريا الجنوبية	2.1	39.7	-	100	-
المكسيك	2.1	9.25	196.900	97.7	0.2
فرنسا	1.8	54.74	-	100	-
المملكة المتحدة	2.5	48.87	-	100	-
ألمانيا	2.1	48.31	-	-	-
إيطاليا	1.7	42.94	38.00	99.80	0.1

المصدر: ITU (1995) وغرفة التجارة الألمانية العربية.

وكما ذكر في حالة النقل البحري، فإن الأمر يتطلب مشاركة القطاع الخاص وقيام المنافسة في قطاع المواصلات السلكية واللاسلكية حتى يمكن تخفيض تكلفة الخدمات وتحسين نوعيتها. ويمكن تحقيق هذه الأهداف بواسطة مزيج من الإجراءات التالية ⁰⁰ وهي: إضفاء الصبغة التجارية على الخدمات، وتحويل هيئة المواصلات الى مؤسسة تعمل وفق القواعد التجارية، وتحرير القطاع عن طريق السماح بحرية دخول آخرين واحترام قوى السوق، والخصخصة عن طريق تشجيع قيام القطاع الخاص بالاستثمار في البنية الأساسية لقطاع المواصلات السلكية واللاسلكية. ويجب وضع نظام لائحي مناسب بحيث يضمن لموردى الخدمة الجدد أن يتصلوا بكفاءة بالموردين الموجودين. وفي دراسة لسبع من الدول النامية أظهر جلال ونوريال (1995) أنه في غياب تنظيم تشريعي ملائم في قطاع المواصلات السلكية واللاسلكية، يميل كلا من الاستثمار والإنتاجية الى الانخفاض نسبياً، بينما يميل العائد في القطاع الخاص الى الارتفاع نسبياً. وتصور حالة شيلي أنه إذا ما أمكن مواجهة مشاكل البيانات المتضاربة، والتسعير، والالتزام عن طريق التشريع المناسب، فإن المنتجين يحصلون على معدل عائد معقول، ويزداد الاستثمار الخاص، ويزداد رضاء المستهلكين.

5- صناعة الخدمات المالية في مصر:

كما ذكر آنفاً، فإن اتفاق المشاركة المقترح مع الاتحاد الأوروبي يشير فقط الى الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات (GATS) عندما يتناول تحرير التجارة في الخدمات ⁰⁰. وفيما يتعلق بتحرير الخدمات المالية فإن التزامات مصر بموجب الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات محدودة جداً إذا ما قورنت بالتزاماتها بموجب البرنامج الحالي للإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي، الذي بدأ في عام 1991، بمعونة فنية ومالية من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ⁰⁰. وتؤكد هذا مقولتنا السابقة بأن درجة تحرير التجارة في الخدمات بموجب اتفاق المشاركة ليست كافية لتحسين الكفاءة. وأى إصلاح ذي مغزى يجب أن يعتمد بشكل

⁰⁰ أنظر الى موقف هيئة المواصلات من هذه الإجراءات في جمهورية مصر العربية 1996، " السياسة القومية للإتصالات السلكية واللاسلكية في جمهورية مصر العربية".

⁰⁰ أنظر مثلاً المادة 31 من اتفاق الاتحاد الأوروبي مع تونس.

⁰⁰ أنظر الرفاعي (1996) ص 27-30، لرأى مشابه.

رئيسى على الجهود المبذولة محلياً. وفي هذا القسم سيتم وصف اللاحق الرئيسية للنظام المالى فى مصر. ويتضمن النظام المالى الرسمى سوقاً ضحلاً للتأمين، وسوقاً صاعدة للأوراق المالية ونظاماً مصرفياً نشيطاً نسبياً.

التأمين:

يضم قطاع التأمين تسع شركات تأمين، من بينها شركة لإعادة التأمين، وأربعة مراكز لتجميع التأمينات وصندوق التأمين الحكومى، فضلاً عن 350 صندوق تأمين خاص. ومن بين الشركات التسع، أربع مملوكة للحكومة. وتسيطر على السوق ثلاث شركات مملوكة للحكومة، تتعامل فى 85% من التأمينات العامة و 94% من تأمينات الحياة. وقد ترك الأمر لهيئة التأمين لتفرض ما تراه من حواجز أمام الدخول فى القطاع، وهى التى تقرر مدى صلاحية أى شركة لدخول السوق. ويسمح للأجانب بملكية شركات التأمين فى المناطق الحرة فقط، وعلى أية حال، فإنه فى ظل الاتفاقية العامة للتجارة فى الخدمات (GATS) سيسمح بالوجود الأجنبى فى الأسواق المحلية فى شكل شركات مشتركة فى خلال خمس سنوات، وبحيث تكون ملكية الأجانب لنسبة 49% من رأس المال^{٥٥}.

السوق المصرية للأوراق المالية:

تم إنشاء هذا السوق فى عام 1883^{٥٦}، إلا أنها أخضعت لتدخل الدولة فيما بعد، مما كان له أثر مدمر على عملياتها ودورها فى النمو المالى. ويبلغ حجم السوق، مقيساً بنسبة تمويل رعوس الأموال فى السوق الى إجمالى الناتج القومى، حوالى 14% وتعتبر هذه النسبة منخفضة وفقاً لمستويات الأسواق الصاعدة^{٥٧}، وقد كانت سوق الأوراق المالية مصدراً لأقل من 5% من الأموال الجديدة المطلوبة، لكلا القطاعين العام والخاص، فى خلال الفترة 1989 - 1991. فضلاً عن هذا، فإنه لم يتم تعبئة سوى 3% من المدخرات التى بلغت 39 مليار جنيه عن طريق سوق الأوراق المالية فى خلال نفس الفترة. وتتناقص هذه الأرقام تناقصاً كبيراً مع أداء السوق فى الفترة السابقة على التأمين (1958 - 1961)، عندما كانت توفر حوالى 25% الى 50% من رأس المال الجديد للقطاع الخاص فقط^{٥٨}، ورغم كثير من المحاولات الرسمية منذ أوائل السبعينات لإعادة النشاط الى سوق الأوراق المالية إلا أنها لم تؤد الى أى تحسن فى الأداء. ومن الممكن أن يعزى الدور الضئيل للسوق فى تعبئة المدخرات، وكذلك عدم أهميتها النسبية كمصدر للحصول على الأموال الى المشاكل فى كل من جانبى الطلب والعرض.

والأهلية للثقة تعتبر عاملاً رئيسياً فى جانب الطلب، وكان "التمصير" فى الخمسينات، ثم تبعه التأمين والمصادرة والحراسة فى الستينات مما أدى الى خلق مشكلة فى الثقة ظلت تمثل عائقاً هاماً حتى بعد مرور ثلاثة عقود، وبالإضافة الى ذلك فقد كانت هناك الخسائر الثقيلة التى منيت بها القلة الباقية من شركات المساهمة فى خلال السبعينات والثمانينات، ومجموعة وجوه النشاط التى تمثلت فى " اضرب ضربتك وإجر" Hit and run والتى ازدهرت فى السنوات المبكرة لتطبيق سياسة الانفتاح، والظهور المفاجئ للشركات الإسلامية لتوظيف الأموال التى انهارت فى أواخر الثمانينات، وكان لذلك كله آثار سلبية. فضلاً عن كل ما تقدم، فقد كان الإعلام يركز لفترة طويلة على أن المضاربة الشديدة، وخاصة فى أسعار القطن فى أوائل سنوات عمل سوق الأوراق المالية، كانت هى السبب فى إفلاس كثير من العائلات الغنية، وانهيار عديد من مؤسسات الأعمال.

ولا يمكن تفسير انخفاض حجم التعامل فى سوق الأوراق المالية عن طريق عدم وجود المستثمرين أو القصور فى رأس المال، إذ أن النمو الملحوظ فى سوق النقود ومختلف الاحتياطات ضد التضخم التى ظهرت فى العقدين الأخيرين يدل بشكل واضح على أن هناك طلباً فعالاً محتملاً على الأوراق المالية، ومن ثم فإن المشكلة بالدرجة الأولى فى جانب العرض، وتتضمن هذه

^{٥٥} للحصول على تفاصيل أكثر أنظر البنك الدولى (1993) - الفصل السابع، وجدول مصر بموجب الإتفاقية العامة للخدمات (GATS). وقد علم المؤلف أن قاعدة نسبة 49% فى سبيلها الى الإلغاء حالياً.

^{٥٦} أسست سوق الأوراق المالية فى 1883 فى الاسكندرية. وتلتها سوق القاهرة فى 1890.

^{٥٧} المجموعة المالية المصرية (1996) ص 51.

^{٥٨} البنك المركزى المصرى (1988) ص 254، والبنك المركزى المصرى (1993) ص 55-59.

المشاكل، انتشار المنشآت المملوكة للدولة (القطاع العام)، وانخفاض التكلفة المصرفية لتمويل المنشآت، وارتفاع عدد الشركات المغلقة التي لا يتم الاتجار في أسهمها، ووجود أنواع محدودة من الأدوات المالية، والسيولة السوقية، والمعاملة الضريبية غير التفضيلية للأوراق المالية، وعدم الإفصاح الكافي عن البيانات، وعدم وجود قواعد موحدة للمحاسبة، وعدم وجود إجراءات لمقاومة التزوير. وكثير من هذه المشاكل تقوم الحكومة بالنظر فيه حالياً. وبعضها قد تم حله مثل ضريبة الأرباح الرأسمالية. وقد بدأ سوق الأوراق المالية في الإحساس باتجاه الحكومة لتشجيع وإحياء وجوه النشاط في السوق.

النظام المصرفي:

أدت إجراءات التحرير الجزئي في السبعينات الى تشجيع انتشار البنوك الأجنبية والخاصة والمشاركة. وقد ارتفع عدد البنوك المسجلة لدى البنك المركزي المصري من 7 في عام 1974 الى 81 في عام 1995. ويتكون القطاع المصرفي الآن من 28 بنكاً تجارياً، منها أربعة مملوكة للدولة، 32 بنكاً استثمارية وأعمال من بينها 21 تمثل فروعاً لبنوك أجنبية، وهناك أيضاً 21 بنكاً متخصصاً¹²². وقد نتج عن زيادة عدد البنوك، زيادة في عدد الفروع حيث بلغت 2241 فرعاً في عام 1985¹²³. ومع هذا فإن الكثافة المصرفية مازالت متواضعة عند 0.38، وتتركز معظم فروع البنوك في القاهرة والإسكندرية ومحافظات قناة السويس. وتسيطر فروع بنوك القطاع العام التجارية على النظام المصرفي، وبخاصة إذا ما أدخلنا في الاعتبار مشاركة بنوك القطاع العام في البنوك المشتركة، التي يملئها القانون¹²⁴. وتمثل البنوك التجارية للقطاع العام والبنوك المتخصصة، بعد استبعاد مشاركتها في البنوك المشتركة، نسبة 62% من إجمالي الأصول المصرفية في عام 1991¹²⁵.

ويشير هيكل النظام المصرفي والتركيز الجغرافي للفروع الى سوق شديدة التقسيم مع نقص في المنافسة. وتتيح شبكة الفروع الضخمة نسبياً لعدد محدود من بنوك القطاع العام أن تسيطر على تجميع المدخرات العامة. أما البنوك الأخرى فتوجه نشاطها بصفة أساسية الى كبار المدخرين. ومازالت الخدمات المالية التي تقدم هي الخدمات الأساسية مع قليل من الابتكار، مع أن البنوك المشتركة تتمتع بمركز أفضل. وقد تمت حماية بنوك القطاع بمجموعة كبيرة من اللوائح والمعاملة التفضيلية¹²⁶، مثل فرض قيود على فتح فروع جديدة لبنوك القطاع الخاص بدرجة أكبر مما تخضع له بنوك القطاع العام، كذلك فإن صناديق المعاشات الخاصة بالقطاع العام يجب أن تودع لدى بنوك القطاع العام. كما أن بنوك القطاع الخاص ليس من حقها المشاركة في رأس مال شركات القطاع العام.

ويمكن تلخيص الوضع في مؤسسات الوساطة المالية المملوكة للحكومة قبل إصلاحات عام 1991 كما يلي: ضآلة تعبئة الموارد، وانخفاض الربحية، وانخفاض نسب الرسملة والإعسار، وإجراءات بيروقراطية معقدة لمنح القروض، وعدم كفاءة التشغيل، وتخصيص الموارد على أسس غير اقتصادية، وضعف الاستقلال، وسوء نوعية الموظفين، زيادة عدد العاملين عن المطلوب، وضعف الإدارة. ومازال هذا الوضع مستمراً في بعض جوانبه. إذ أن بنوك القطاع العام مازالت تستجيب للتدخل الحكومي، في القرارات الخاصة بالائتمان والتخطيط بدرجة أكبر من البنوك الخاصة، وقد أدى ذلك بالتالي الى ارتفاع نسبي في القروض المتعثرة، وأغلبها من الناحية النظرية، مضمونة من الحكومة. ولا توجد حوافز في بنوك القطاع العام لتعظيم الأرباح، أو حتى لتقليل الخسائر، مما يؤدي الى آثار واضحة على الميزانيات مع تراكم القروض المتعثرة والديون المعدومة.

¹²² تتضمن البنوك المتخصصة، بنكاً صناعياً واحداً، وبنكين عقاريين، و18 بنكاً زراعياً في المحافظات، وكذلك البنك الرئيسي للتنمية والإئتمان الزراعي.

¹²³ أنظر التقرير السنوي للبنك المركزي المصري 1994-1995 ص 122

¹²⁴ في خلال كتابة هذه النقطة كانت قوانين البنوك تتم مراجعتها فيما يتعلق بهذه النقطة.

¹²⁵ أنظر البنك الدولي (1992)، المجلد 2، ص 27.

¹²⁶ للحصول على تفاصيل أكثر أنظر البنك الدولي (1992) ص 1-41.

ولم يكن غياب المنافسة وحده فحسب، ولكن كان عدم القدرة على التحدى أيضاً هما سبب المشاكل. فالأسواق التي يسودها التحدى (التهديد بالدخول) يمكنها أن تروج للكفاءة، وتشجع على الابتكار، وتعطى عائدات ذات مزايا مرتفعة للرفاهة¹⁰⁰. ولكي تكون السوق متحديّة لا ينبغي أن تكون هناك عوائق كبيرة أمام الدخول إليها. وفي البيئة التي يسودها التحدى، فإن الطريقة الوحيدة أمام المنشآت الموجودة لمنع دخول منشآت إضافية هي عدم تقديم حوافز للمنشآت المحتمل دخولها الى السوق. ويمكن تحقيق ذلك عن طريق نظام تسعير كفاء، وتخصيص جيد للإنتاج بين المنشآت الموجودة لاستبعاد الأرباح المتفرقة، وعلى أية حال، فقد يكون هناك في الواقع عوائق مختلفة تمنع المنشآت المحتملة من دخول السوق، حتى في وجود أرباح مفرطة في الارتفاع، منها مثلاً ضخامة اقتصاديات الحجم وارتفاع التكلفة الغارقة، فضلاً عن تكاليف الدخول الى السوق. وفي حالة البنوك فإن أهم العوائق هي اللوائح والنظم الحكومية المتمثلة في التصاريح والتراخيص. وأهم الأسباب التي تقدم لتبرير مثل هذه النظم واللوائح هي الخوف من احتمال قيام البنوك الأجنبية والخاصة بالحصول على أفضل ما يتيح السوق (نزع القشدة)، والخوف من قيام تلك البنوك الجديدة بالسيطرة على السوق، والخوف من العمليات السريعة للخطف والجرى Hit and run، والرغبة في حماية مصالح البنوك القائمة - وبخاصة بنوك القطاع العام، ومحاولات منع تدفق رأس المال الى الخارج وبينما يمكن لبعض هذه الأشياء أن تبرر تقييد الدخول في قطاع البنوك، فإن مثل هذه القيود قد تضيق الفرصة من البنوك ذات الكفاءة للمساعدة في تحسين كفاءة عملية الوساطة المالية.

ولا يمكن تحقيق سوق فعالة في غيبة آلية كافية للخروج. فإن البنوك في مصر غير مسموح لها بالسقوط أو التوقف. ولسوء الحظ، فإن ذلك لم يتم تحقيقه عن طريق سياسة حكيمة أو إجراءات ترفع من كفاءة البنوك، بل على العكس من ذلك، فقد سمح للبنوك ضعيفة الكفاءة بالاستمرار في العمل عن طريق دعم من البنك المركزي المصري وباقي النظام المصرفي. وقد كان الخوف من إساءة الجمهور لتفهم أسباب سقوط أو انهيار أحد البنوك (حيث قد يظن أن بنوكاً أخرى ستتبعه) قد جعل النظام المصرفي يتبع شكلاً من المسؤولية الجماعية. وفي ظل هذا الاتجاه، فقد تركت البنوك المعسرة لتعمل عن طريق دعم من النظام المصرفي، بينما لم تطبق أية إجراءات مثل: إعادة الهيكلة، أو الاندماج أو التصفية. وعلاوة على ذلك، فإن عملاء البنوك لم يكن لديهم أى حافز للتمييز بين البنوك ذات الكفاءة، أو التي لا تتوافر لها الكفاءة، أو بين البنوك السليمة وغير السليمة.

وعلى أية حال، فإن الحكومة ليست ملزمة رسمياً بحكم القانون أن تقوم بحماية الودائع، ومدى التغطية متروك لاختيارها. ولهذا فقد كان هناك شعور بأنه قد يكون من الأفضل أن يحول نظام الحماية الضمنية أو المستترة للودائع في مصر الى نظام معلن، فأُنشئ صندوق للتأمين على الودائع في عام 1993 ولكنه لم يعمل بعد. ولا يمكن لأى نظام للتأمين على الودائع أن يعمل بكفاءة بدون إجراءات حكيمة كافية لتقليل مشاكل الأخطار المعنوية وتحسين سلامة النظام المصرفي. وطبقاً لبرنامج الإصلاح المالي فقد تمت زيادة رءوس أموال الوحدات المصرفية، كما تم تطبيق قواعد بازل. ومع ذلك فإن الإشراف المصرفي مازال يعاني من عديد من القيود المختلفة¹⁰¹. أولها، أن البنك المركزي لا يتمتع بالقدر المعقول من الاستقلال عن الحكومة، وثانياً، أن الزيادة الكبيرة في عدد البنوك العاملة لم توأكبها زيادة مماثلة سواء في عدد العاملين في إدارة الرقابة على البنوك أو في مواردها. وثالثاً، أنه في حالات عديدة، تم التغاضي عن الرقابة الفعالة على البنوك بسبب الضغوط السياسية. ورابعاً، أنه قد يسمح أيضاً لبعض المقترحين ذوى الخطوة أن يستمروا في الاقتراض على الرغم من سوء أحوالهم المالية، وعدم كفاية الضمانات. وفي عام 1989، بلغت نسبة ما يطلق عليه "الأرصدة المريضة" حوالي 26% من إجمالي ما قدم الى القطاع الخاص والقطاع الاستثماري، منها 56.4% تخص 3% من المتوقفين عن الدفع¹⁰².

التدخل في تكوين محافظ البنوك:

تلتزم البنوك في مصر بأن تحتفظ بحد أدنى من الأوراق المالية الحكومية كأحد مكونات نسبة السيولة الإلزامية. وقد تم فرض نسبة سيولة 30% على الودائع بالعملة المحلية والأجنبية في عام 1958 ولم تتغير هذه النسبة حتى 1991 عندما تم تخفيضها الى 20% كجزء من برنامج الإصلاح. ومع أن الحد الأدنى لنسبة السيولة لم يتغير في خلال الفترة 1961-1990 فإن

¹⁰⁰ للحصول على تحليل للأسواق المتحدية أنظر (Baumol, Panzar and Willig (1982)

¹⁰¹ لبحث أكثر تفصيلاً لهذه النقطة أنظر محي الدين، مرجع سابق ص 17-18

¹⁰² البنك الأهلي المصري (1989) ص 142-143

متوسط الفرق الفعلي بلغ 48.7%. وهكذا فقد كان هناك متوسط سيولة زائدة بلغ 18.7% في خلال العقود الثلاثة الأخيرة. وفي بعض السنوات كانت السيولة الفعلية تبلغ ضعف الحد الأدنى لنسبة السيولة، وتتم السيولة الزائدة عن عدم الكفاءة في عملية الوساطة التي ترغم البنوك على الاحتفاظ بنسب عالية من الأصول السائلة.

ويمكن أن يعزى الارتفاع في زيادة السيولة إلى تضمين الأوراق المالية والحكومية وسندات الحكومة في مكونات نسبة السيولة، إلى الحد الذي جعلها أهم البنود في محافظ البنوك. وقد أدى الإستخدام المتزايد لأذون الخزانة لتمويل عجز الموازنة، وبخاصة عندما أصبحت سوق الائتمان الأجنبي أكثر تقييداً، إلى زيادة حصة تلك الأذون في محافظ البنوك، إذ أن البنوك عادة ما تتجذب إلى أذون الخزانة لانعدام المخاطرة، ولأنها تقدم معدلات فوائد عالية معفاة من الضرائب، فضلاً عن ذلك، فإن ارتفاع نسب السيولة، قد يعكس خشية السلطات النقدية من انخفاض رعوس الأموال وإعسار بعض البنوك العاملة. وهي تشير أيضاً إلى تزايد الخطورة المتوقعة من جانب المستثمرين والبنوك.

ارتفاع نسبة الإحتياطي المفروضة:

في مصر، كما في كثير من دول العالم الأقل نمواً، يتم استخدام متطلبات الإحتياطي مقابل خصوم البنوك بأكثر مما هو مفترض لدورها التقليدي كأداة مالية، وكإجراء وقائي. فقد استخدمت لتحديد كمية النقود والائتمان، وللتأثير في سيولة النظام المصرفي، ولفرض ضرائب على الوسطاء الماليين، أما الأمر الأكثر أهمية فهو استخدامها لتوليد إيرادات لتمويل عجز الموازنة^[1]، ويؤدي فرض نسب الإحتياطي المرتفعة إلى الانتقاص من الأموال المتاحة للإقراض، ويمكن للبنوك أن تنقل كل أو جزءاً من العبء الضريبي إلى المودعين والمقترضين، وفقاً لمرونة الطلب على الودائع والقروض، في شكل فرق أكبر بين أسعار الفائدة على الإيداع والإقراض.

وقد فرضت نسب الإحتياطي في مصر على الودائع سواء بالنقد المحلي أو الأجنبي في شكل رصيد إحتياطي لدى البنك المركزي المصري. وبينما لا تدفع فائدة على الإحتياطيات بالنقد المحلي، فإن الإحتياطيات بالنقد الأجنبي يدفع عنها فائدة تعادل LIBOR (سعر فائدة الإقراض بين بنوك لندن) وقد تم تقرير الإحتياطي المطلوب بواسطة البنك المركزي في عام 1960 عند مستوى معدل منخفض نسبياً هو 12.5%، ثم تمت زيادته في عام 1962 إلى نسبة 17.5% من الودائع. وفي خلال الفترة 1966 - 1978، أصبح 20% ثم بلغت نسبة مرتفعة قدرها 25% في خلال الفترة 1979 - 1990، وتم تخفيضها، فيما بعد، بموجب برنامج الإصلاح المالي إلى 15%.

وإذا ما أخذت في الحسبان مستويات الفائدة الحقيقية على الودائع ونسبة الإحتياطي المطلوبة، فإن هامش أسعار الفائدة في ظل انعدام الأرباح^[2] كان 4% في عام 1990 أي قبل تطبيق الإصلاح المالي. وعلى أية حال فإن الهامش الفعلي كان قد بلغ 8.4%. ويمكن تفسير الاختلاف بين الهامش الفعلي والهامش عند انعدام الربح، بأنه يعزى بالإضافة إلى أرباح البنك، إلى التكاليف المرتفعة لعملية الوساطة وعدم الكفاءة المصرفية. ولم يؤد هبوط متطلبات الإحتياطي إلى مستواه الحالي البالغ 15%، إلى هبوط محسوس في الهامش، بينما أنخفض الهامش عند انعدام الأرباح إلى 1.43 في عام 1995، فقد كان الهامش الفعلي هو 6.12. ويعنى هذا ازدياد الاختلاف بين الهامش الفعلي والهامش عند انعدام الربح بنسبة 0.3% يعد الإصلاح المالي، حيث كان ينبغي أن ينخفض. وهذه المستويات المرتفعة من الفروق والاختلافات الكبيرة بين الهامش عند انعدام الربح والهامش الفعلية، وقبل وبعد الإصلاح، تعتبر أعراضاً لنقص المنافسة في النظام المصرفي وارتفاع تكاليف الوساطة المالية.

أنظر Morris et al (1990)

في ظل وجود نظام مصرفي يتمتع بالمنافسة الكاملة حيث تكون الأرباح صفراً، فإن الفرق في سعر الفائدة الحقيقي يمكن حسابه

كما يلي: $i_1 - i_d = \{k/(1-k) i_d\}$ حيث تكون i_1 , i_d , k هي نسبة الإحتياطي المطلوبة، وسعر فائدة الإقراض وسعر فائدة الإيداع على التوالي. ومن ثم فإن الفرق يزداد إذا

مازادت k . وكذلك إذا ما ارتفعت أسعار فائدة الإيداع، فإن الفرق يزداد. ولمعرفة تفاصيل أكثر عن هذا الموضوع أنظر محي الدين (1994) ص 10-11.

ويبدل حجم الاحتياطي المطلوبة عما إذا كان استخدامها لأغراض معقولة، وكأدوات للسياسة النقدية، أم أن استخدامها كان بصفة رئيسية لتحقيق دخل للموازنة العامة. وعادة ما تكون نسب الإحتياطي المطلوبة في الدول المتقدمة أقل من نسب الإحتياطي المطلوبة في الدول الأقل نمواً. وقد كانت متطلبات الإحتياطي في البنوك الرسمية في كندا هي 10% على الودائع تحت الطلب⁸، ويفرض البنك المركزي البريطاني Bank of England نسبة إحتياطي منخفضة تبلغ 0.35% من الودائع لتمويل عملياته⁹ وفي مقابل ذلك، فإن نسب متطلبات الإحتياطي في أغلب الدول الأقل نمواً أعلى كثيراً من ذلك، كما هو مبين في الجدول رقم 7.

جدول رقم (7) نسب الإحتياطي المطلوبة في مصر وعدد من الدول الأقل نمواً:

الدولة	السنة	النسبة %	العائد
مصر	1991	15	على الودائع بالعملة الأجنبية فقط
بوليفيا	1991	20	نعم
الهند	1992	15	نعم
كينيا	1993	8	لا
باراجواي	1993	30	لا
بيرو	1991	15	نعم
سريلانكا	1992	12	لا
تونس	1992	2	لا
فنزويلا	1993	12	لا

المصدر: البنك المركزي المصري - التقرير السنوي (1995) و Hardy (1993) Appendix I, pp 25-31

ومن المقبول على نطاق واسع، إعتبار الفرق في سعر الفائدة بديلاً جيداً للمنافسة وكفاءة عملية الوساطة. ويبين جدول 8 أنه على الرغم من الإصلاح المالي، فإن القطاع المصرفي في مصر مازال يعاني من عدم الكفاءة ونقص المنافسة، والتي تنعكس سلباً على تعبئة المدخرات والاستثمار. وهكذا، فإنه بينما ركزت إجراءات الإصلاح على تحسين عدد قليل من المتغيرات المالية مثل زيادة سعر الفائدة الاسمي بحيث يصبح أعلى من معدلات التضخم وتخفيض نسب الإحتياطي والسيولة، فإنها توجه اهتماماً كبيراً إلى ظروف عدم المنافسة السائدة في النظام المصرفي.

جدول رقم (8) الفروق في معدلات الفائدة الحقيقية في مصر ودول مختارة:

الدولة	1990	1991	1992	1993	1994	1995	متوسط الفترة
مصر ¹⁰	8.4	-	9.6	7.2	5.1	6.1	7.29
الأردن	3.9	7.4	6.8	6	6	6	5.98
المغرب	0.5	0.5	-	-	10.5	-	1.94
كوريا الجنوبية	-	-	-	-	-	0.2	0.04
أسبانيا	5.8	4.2	4	3.3	2.4	2.5	3.7
المملكة المتحدة	2.8	1.6	2.2	2.2	2.1	2.6	2.25
الولايات المتحدة	2	2.7	2.7	2.9	2.6	3	2.64

⁸ Champ and Freeman (1994) ص 121.

⁹ أنظر Hardy (1993) ص 10

¹⁰ للمقارنة: نستخدم أرقام الإحصاءات المالية الدولية (IFS) لحساب الفروق إذ أن أرقام البنك المركزي المصري عن أسعار الإقراض والإيداع تنشأ عنها فروق كبيرة، ولكنها أقل من تلك الواردة في الجدول عن مصر.

وعلاج هذه المشاكل لا يمكن - بالضرورة - في تغيير ملكية البنوك فحسب، بل في البيئة الآليات الاقتصادية، التي تعمل البنوك بموجبها والتي تؤكد الآثار السالبة لعدم الكفاءة وتعوق المنافسة²². ويتضح هذا من حقيقة أن عدم كفاية بعض البنوك الخاصة في مصر تزيد كثيراً عن بعض بنوك القطاع العام.

ملاحظات ختامية:

تعتبر الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات (GATS) مجرد بداية، على أساس أنها أول محاولة متعددة الأطراف لإنشاء نظام لتحرير التجارة في الخدمات، وما زال هناك قدر كبير من الجهود ينبغي بذله لبلوغ التحرير في القطاعات الحساسة من الخدمات المالية، والنقل والمواصلات السلوكية واللاسلكية. وحتى يمكن توسيع نطاق تغطيتها القطاعية وتخفيض القيود المتنوعة على طرق العرض، فإن مصر، باعتبارها دولة نامية، تحتاج إلى الاقتناع بفوائد تحرير الخدمات. وتؤدي تكلفة العمليات المرتفعة نسبياً والناشئة عن عدم الكفاءة في قطاعات البنوك والمواصلات السلوكية واللاسلكية إلى تخفيض القدرة التنافسية لقطاعات الإنتاج، كما أن حماية الخدمات الوسيطة، لمصلحة أغراض مثل الرقابة السياسية، نلقت بتكاليف كبيرة يمكنها أن تعوق القدرة على المنافسة، ويتطلب الأمر جهوداً لتعديل الإطار التنظيمي والتشريعي الذي تعمل في نطاقه هذه القطاعات للسماح لها بالمنافسة على الأسواق وفي الأسواق. وقد تؤدي إزالة العوائق القائمة أمام التجارة في الخدمات الوسيطة، إلى أن يتمكن المنتجون من الوصول إلى أنواع متعددة من الخدمات التي يمكن للأسواق الدولية الحديثة أن تقوم بتقديمها.

ويعتبر ما تغطيه التزامات مصر من قطاعات - بموجب الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات (GATS) منخفضاً نسبياً، فمازالت الإجراءات الحماائية والمقيدة مطبقة في قطاعات واردة بالجدول بما في ذلك الخدمات المالية. ولما كان من غير المتوقع أن يتخطى اتفاق المشاركة بين مصر والاتحاد الأوروبي ما هو وارد في الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات (GATS)، فلن ينتج عنه أي تحرير كبير في التجارة في الخدمات. وفي حالة الخدمات المالية، فإن تحرير التجارة والسماح للمنشآت الأجنبية بالعمل في مصر لن يكفي وحده لإضعاف الهيكل الاحتكاري، أو إلى تحسين الكفاءة في الوساطة المالية. وتصور التجربة المصرية، بعد نحو عقدين من فتح سوقها المالية أمام البنوك الأجنبية، كيف أن البنوك القائمة قد تضغط على البنوك الداخلة إلى السوق لتخرجها، أو تقوم بالاتحاد معها. ومن ثم فمزال كثير من الجهد مطلوباً - على المستوى المحلي - لتحسين المنافسة في السوق المالية وتخفيض دور القطاع العام.

وأمام مصر ثلاثة خيارات في نطاق الإتفاق المقترح مع أوروبا: الأول: أن تحاول الانضمام على أساس الوضع السائد بين دول الاتحاد الأوروبي أي حرية التجارة، وثانياً: أن تقوم بالتفاوض على اتفاقات معينة محددة لزيادة التجارة في الخدمات في نطاق هذا الاتفاق، وأخيراً: أن تحد من التحرير بحيث تطبقه على ما يتم التفاوض عليه في المستقبل في الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات (GATS). ومن الواضح أن الخيار الأول شديد الطموح في الوقت الحالي، ليس بسبب ما يتضمنه من التزامات وتعهدات على مصر، ولكن أيضاً بسبب أنه من غير المحتمل أن يقبل الاتحاد الأوروبي ذلك. أما الخيار الثاني فهو ما ينبغي على مصر أن تنتبئه. ومع ذلك، فإنه في ظل الظروف السائدة، ليس من المحتمل أن تتبع مصر المسار " التونسي المغربي "، بل يحتمل وأن تختار الحل الثالث باعتباره الأفضل.