

## الفصل الثامن

### بعض التداعيات الاجتماعية لسياسات الانفتاح والتكيف الهيكلي

تمهيد:

سوف نرصد في هذا الفصل عدداً من التداعيات الاجتماعية للسياسات الاقتصادية التي طبقت في مصر منذ ١٩٧٤ . وقد تناولنا بالفعل بعض هذه التداعيات في سياق عرض التطورات في مجال المالية العامة في الفصل السادس ، وهي التداعيات التي ظهرت بشأن التغيرات في الأجور الحقيقية لموظفي الحكومة ، والتداعيات في مجال الدعم بصفة عامة ودعم الغذاء بصفة خاصة ، وكذلك التداعيات المترتبة على ما تعرض له الإنفاق العام على التعليم والصحة من تطورات . ولذا فإننا سنستكمل هنا عرض هذه التداعيات الاجتماعية ، وذلك بالتركيز على ثلاث قضايا . الأولى هي قضية التشغيل وما يتصل بها من آثار في مجال البطالة والأجور الحقيقية للعاملين في القطاعات المختلفة . والثانية هي قضية العدالة الاجتماعية ، وسوف نركز في معالجتها على التطور في توزيع الدخل القومي وفي حالة الفقر . والثالثة هي قضية الحماية الاجتماعية ، وسوف نعالجها بالنظر في قضيتين فرعيتين ، وهما قضية التأمينات الاجتماعية والضمان الاجتماعي وقضية الرعاية الصحية والتأمين الصحي .

## ٨-١ الحق فى العمل : التشغيل والبطالة والأجور:

سوف نبدأ معالجة قضايا التشغيل والتعطل بالوقوف عند بعض التباينات فى بيانات قوة العمل والتشغيل والبطالة حسب مصادر جمعها أو نشرها .

## تباينات البيانات:

إن أول ما يسترعى الانتباه هو الاختلاف الكبير فى تقديرات قوة العمل ( أى جانب العرض فى سوق العمل ) بين البنسك الدولى ( ب.د. ) ووزارة التخطيط ( و.ت. ) . إذ يلاحظ من جدول ( ٨ - م - ١ ) أن تقدير ب.د. لقوة العمل أكبر من تقدير و.ت. فى كل السنوات المشتركة التى توجد التى فيها تقديرات من هذين المصدرين . وقد اتجه الفرق للتزايد من حوالى ٤ مليون فى ١٩٨٢/٨١ إلى ٤,٢ مليون فى ١٩٩٢/٩١ ، ثم إلى ٦,١ مليون فى ٢٠٠٢/٠١ . وبحلول العام ٢٠٠٣/٠٢ كان تقدير ب.د. لقوة العمل المصرية هو ٢٦,٧ مليون شخص ، بزيادة ٦,٥ مليون شخص على تقدير و.ت. البالغ ٢٠,٢ مليون شخص . بعبارة أخرى ، فإن تقدير و.ت. لقوة العمل يقل بمقدار الربع تقريباً عن تقدير ب.د. لها فى تلك السنة .

ويرجع الاختلاف بين تقدير قوة العمل حسب ب.د. وتقديرها حسب و.ت. [ المأخوذ فيما يبدو عن الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء ( ج.م.ت. ) ] إلى سببين يمكن الوقوف عليهما بالنظر إلى البيانات الواردة فى جدول ( ٨ - م - ٢ ) . السبب الأول - وهو الأقل أهمية - هو الاختلاف بين هذين المصدرين فى تقدير عدد السكان . فقد كان تقدير ب.د. أعلى . بما يتراوح بين ١% و ٢% فى النصف الثانى من السبعينات ، وبما يتراوح بين ١% و ٣% فى النصف الأول من التسعينات ، وينسب أقل من ١% فى معظم السنوات الأخرى الداخلة فى فترة التحليل . ومع ذلك ففسى عدد ضئيل من السنوات كان تقدير ب.د. لعدد السكان أقل من تقدير و.ت. بفارق صغير ، أو مساو له . أما السبب الثانى - وهو الأكثر أهمية ، فهو الاختلاف فى تقدير معدل النشاط أى معدل المشاركة فى قوة العمل ، إذ يلاحظ من جدول ( ٨ - م - ٢ ) ارتفاع معدل النشاط المستخدم من جانب ب.د. بفارق كبير ( حوالى ١٠ نقاط

مئوية ) عن المعدل المستخدم أو المتضمن في تقديرات و.ت.<sup>١</sup> فقد كان تقدير ب.د. لمعدل النشاط في سنة ٢٠٠٣ هو ٣٩,٥% ، بينما لم يزد تقدير و.ت. (وكذلك تقدير ج.م.ت) على ٣٠% من إجمالي عدد السكان .

وليس من الواضح سبب هذا الاختلاف في تقدير معدل النشاط بين ب.د. من جهة ، و و.ت أو ج.م.ت. من جهة أخرى . ومن المرجح أن جانباً من الارتفاع في تقدير ب.د. قد يرجع إلى اعتباره أن قوة العمل المشتغلة في القوات المسلحة داخلية ضمن قوة العمل الإجمالية . وحسب البيانات المتاحة من ب.د. والتي أوردناها في هامش جدول (٨ - م - ١) ، فإن عدد العسكريين قد ارتفع من ٤٣٣ ألف فرد كمتوسط سنوي للفترة ١٩٨٩ - ١٩٩٤ إلى ٦٦٧ ألف فرد كمتوسط سنوي للفترة ١٩٩٥ - ٢٠٠٠ ، ثم إلى ٧٧٤ ألف فرد كمتوسط سنوي للفترة ٢٠٠١ - ٢٠٠٣ . وتقدر نسبة العسكريين إلى قوة العمل ( ب.د ) بنحو ٣% في الفترة الأخيرة . ولا ريب في أن هذا العنصر وحده لا يكفي سوى لتفسير جانب يسير من الفارق الكبير في تقدير و.ت. و ب.د. لقوة العمل المصرية .

ويبدو لنا من مقارنة معدل المشاركة الأعلى وفق تقدير ب.د. مع معدلات المشاركة المقدره لعدد غير قليل من الدول النامية أنه لا مجال لأتهام ب.د. — أو بالأحرى منظمة العمل الدولية التي أخذ منها البنك تقديراته — بالمبالغة لأعلى في تقدير معدل النشاط . فالظاهر من جدول (٨ - م - ٣) الذي يقارن التقدير الخاص بمصر مع التقديرات الخاصة بثلاث عشرة دول نامية عند سبع نقاط زمنية ، وذلك حسبما وردت في مؤشرات التنمية الدولية للبنك الدولي ، أن معدل النشاط المقدر لمصر ( ب.د. ) قريب من المعدلات المقدره لدول مثل باكستان وتونس ونيجيريا وشيلي ، وأنه أقل من المعدلات المقدره لدول مثل الهند وإندونيسيا وكوريا

(١) طبقاً لتقرير البنك الدولي : مؤشرات التنمية الدولية ٢٠٠٥ (مرجع سابق ، ص ٥٥) ، فإن تقديرات ب.د. لقوة العمل تحسب بتطبيق معدلات النشاط المدرجة في قاعدة معلومات منظمة العمل الدولية على تقديرات ب.د. لعدد السكان . ويُعرف معدل النشاط عادة بأنه نسبة السكان في الفئة العمرية ١٥-٦٤ سنة المشتغلين أو المتعطلين والباحثين في الوقت ذاته عن عمل ، وكذا الداخلين إلى سوق العمل لأول مرة ، إلى إجمالي عدد السكان .

الجنوبية والصين وتركيا وغانا . وهذه المقارنة ترجح أن ثمة تحيزاً للأدنى فى تقديرات و.ت . و ج.م.ت لمعدل النشاط .

وإذا انتقلنا إلى التقديرات الخاصة بعدد المشتغلين ، فسوف نلاحظ فى جدول ( ٨ - م - ١ ) أن عدد المشتغلين حسب تقدير ب.د. أكبر من عدد المشتغلين حسب تقدير و.ت . ، وأن الفارق بين التقديرين قد اتجه إلى التزايد من ٣,٧ مليون شخص فى ١٩٨٢/٨١ إلى ٤,٧ مليون شخص فى ٢٠٠٠/٩٩ . وفى ٢٠٠٣/٠٢ بلغ عدد المشتغلين ٢٤ مليوناً حسب ب.د . ، و ١٨,٢ مليوناً حسب و.ت . ، بفارق ٥,٨ مليون مشتغل . بعبارة أخرى ، كان تقدير ب.د. لعدد المشتغلين أعلى بمقدار الثلث تقريباً عن تقدير و.ت. ولكن ينبغي التحوط هنا بأن تقدير عدد المشتغلين المنسوب هنا إلى ب.د. ليس تقديراً مستقلاً به وإنما هو هو تقدير مستنتج من جانبنا ، حيث يغيب هذا البيان عن قاعدة معلومات مؤشرات التنمية الدولية<sup>١</sup> . فالمعلومات التى يقدمها البنك بشكل مباشر تخص قوة العمل ومعدل البطالة . والظاهر من جدول ( ٨ - م - ١ ) أن معدل البطالة الوارد فى مؤشرات ب.د. مأخوذ عن تقدير ج.م.ت. لمعدل البطالة المبني على مسح القوة العاملة بالعينة حتى ٢٠٠٠/١٩٩٩ ، وعن تقدير و.ت. لمعدل البطالة فى السنوات التالية حتى ٢٠٠٣/٠٢ ، والذى لا يختلف كثيراً عن تقدير ج.م.ت.<sup>٢</sup> .

وليس من الصعب تفسير ارتفاع أرقام التشغيل وكذا أرقام البطالة المنسوبة إلى ب.د. فى جدول ( ٨ - م - ١ ) . فأرقام البطالة ، وإن اعتمدت على معدلات البطالة المصرية ( ج.م.ت . أو و.ت . ) ، إلا أنها تعتمد أيضاً على التقديرات الأعلى

(١) لا تتضمن مؤشرات التنمية الدولية بياناً عن إجمال التشغيل ، ولكنها تقدم التوزيع النسبى للمشتغلين على القطاعات الإنتاجية حسب الجنس . وهذا التوزيع قد بدأ فى الظهور فى ١٩٨٠ ، ولكنه يغيب عن بعض السنوات ، مثل السنوات ١٩٨٥ - ١٩٨٨ و ١٩٩٦ و ٢٠٠١ و ٢٠٠٤ .

(٢) لاحظ أن تقدير المشتغلين حسب و.ت. كان أعلى بفارق محسوس حتى بداية التسعينات ( بفارق ٦٥٧ ألف فى ١٩٩٢/٩١ ) عن تقدير ج.م.ت . ، ولكن هذا الفارق أخذ فى التناقص فى السنوات التالية حتى أصبح لا يزيد على ٩٤ ألف مشتغل فى ٢٠٠٢/٠١ .

لقوة العمل . ومن ثم فإنها ستكون أعلى عند ب.د. بالقياس إلى تقديرات ج.م.ت. أو و.ت. فقد كان عدد المتعطلين حسب تقدير ب.د. أزيد من تقدير ج.م.ت. بنحو ٢٥٢ ألف شخص فى ١٩٨٢/٨١ ، ونحو ٣٢٨ ألف شخص فى ١٩٩٢/٩١ ، وبنحو ٣١٣ ألف شخص فى ٢٠٠٢/٠١ . كما بلغت الزيادة فى تقدير ب.د. لعدد المتعطلين عن تقدير و.ت. ٢٨٨ ألف شخص فى ١٩٨٢/٨١ ، ٣٤٥ ألف شخص فى ١٩٩٢/٩١ ، و٥٥٤ ألف شخص فى ٢٠٠٢/٠١ . وفى ٢٠٠٣/٠٢ كان عدد المتعطلين حسب ب.د. ٢,٦٤١ مليون متعطل مقابل ١,٩٩٧ مليون متعطل حسب و.ت. ، بفارق ٦٤٤ ألف متعطل . وحيث أن تقديرات التشغيل ب.د. مستنتجة من تقديرات البطالة وتقديرات قوة العمل الأعلى للبنك الدولى ، وحيث أن معدل البطالة لم يزد على ١٠% من قوة العمل ، فقد كان من الطبيعى أن يكون عدد المشتغلين المنسوب إلى ب.د. أعلى من ذلك المعطى من جانب ج.م.ت. أو و.ت .

وبالطبع سوف تتغير تقديرات البطالة بصورة جذرية إذا حسب عدد المتعطلين على أنه الفرق بين تقدير ب.د. لقوة العمل ( وهو الأعلى ) وتقدير و.ت. لعدد المشتغلين ( وهو الأقل ) . فطبقاً لهذا الأسلوب ، وباستخدام بيانات جداول ( ٨ - م - ١ ) يبلغ عدد المتعطلين ٤,٥ مليون متعطل ( مقابل ٥٧٠ ألف فى تقدير و.ت. ) فى ١٩٨٢/٨١ ، ويزيد إلى ٥,٦ مليون متعطل ( مقابل ١,٤ مليون حسب و.ت. ) ، ويصل إلى ٨,٥ مليون متعطل ( مقابل نحو ٢ مليون وفق تقدير و.ت ) فى ٢٠٠٣/٠٢ .

وثمة أسباب أخرى تدعو إلى الارتياح فى تقديرات و.ت. للبطالة . فإذا كانت و.ت. قد مالت إلى التحيز للأدنى فى تقدير قوة العمل على ما رأينا سلفاً ، فالظاهر أنها قد تحيزت للأعلى فى تقدير عدد المشتغلين فى عدد غير قليل من السنوات . وكانت محصلة هذين التحيزين المتعاكسين الإبقاء على تقديرات البطالة عند مستويات منخفضة . وهذا ما يعتقد بعض الباحثين على ما سنرى لاحقاً . والمهم الآن أن نعزز ظناً فى تضخيم و.ت. لعدد المشتغلين . فإدليلنا على ذلك يستند إلى ما أوردها من

تقديرات فى جدول ( ٨ - م - ٤ ) تشير إلى أن و.ت. قد ذهبت إلى مدى بعيد فى تضخيم عدد المشتغلين لدرجة أن عددهم قد تجاوز قوة العمل ذاتها المقدره بمعرفه ج.م.ت. وهذا التجاوز ينطبق بصورة صارخة على السنوات ١٩٧٥ - ١٩٨٢/٨١ ، وذلك باستثناء سنة ١٩٧٥ حيث كانت الزيادة فى عدد المشتغلين على قوة العمل محدودة فيها . فقد بلغت الزيادة فى عدد المشتغلين وفق و.ت. - التقدير الأول فى جدول ( ٨ - م - ٤ ) - عن تقدير ج.م.ت. لقوة العمل ٣٤٢ ألف شخص فى ١٩٧٥ ، ارتفعت إلى ٥٣٧ ألف شخص فى ١٩٧٩ ، ثم واصلت ارتفاعها لتصل إلى ٩٦٤ ألف شخص فى ١٩٨٢/٨١ ، أى حوالى ٥٩% من قوة العمل فى تلك السنة .

ويبدو أن و.ت. قد أدركت بعد حين ذلك الخلل الصارخ فى تقديراتها لعدد المشتغلين [ التقدير الأول فى جدول ( ٨ - م - ٤ ) ] ، فقررت مراجعة تقديراتها للفترة ١٩٨٢/٨١ حتى ١٩٩١/٩٠ ، بحيث يصبح عدد المشتغلين أقل من قوة العمل وفق تقديرات ج.م.ت. وطبقاً لهذه التقديرات المعدلة والتي أطلقنا عليها " التقدير الثانى " فى جدول ( ٨ - م - ٤ ) ، فإنه قد تم تخفيض التقدير الأول لعدد المشتغلين بما يتراوح بين ١,٢ و ١,٤ مليون شخص فى السنوات الثلاث ١٩٨٢/٨١ - ١٩٨٤/٨٣ ! أما فى السنوات اللاحقة حتى ١٩٩١/٩٠ فقد تراوح التخفيض فى تقدير عدد المشتغلين بين ١٥١ و ٤٢٠ ألف شخص ! وأصبح التقديران الأول والثانى متطابقين فى الفترة ١٩٩٢/٩١ - ١٩٩٧/٩٦ ، ولكن فى المجموع الكلى فقط ، أى دون التطابق فى عدد المشتغلين فى القطاعات المختلفة . ومما يسترعى الانتباه أن هذه المراجعة من جانب و.ت. لتقديرها لعدد المشتغلين على النحو الظاهر فى جدول ( ٨ - م - ٤ ) لم يصحبها أى توضيح أو تفسير لأسباب التعديلات التى أدخلتها على تقديراتها السابقة . وعلى كل حال ، فقد أخذنا بالتقديرات المعدلة ( التقدير الثانى ) فى جدول ( ٨ - م - ١ ) باعتبارها الأقرب إلى الواقع من التقديرات غير المعدلة ( التقدير الأول ) ، وإن كان من المرجح أنها ليست واقعية تماماً .

وأخيراً ، نلاحظ أن بيانات التشغيل التى ينشرها ج.م.ت. استناداً إلى مسح القوى العاملة بالعينة لا تخلو من مفارقات . فمن الغريب كما يظهر فى جدول ( ٨ - م - ٥ ) أن يزداد التشغيل طبقاً لهذا المصدر بمعدل يقرب من ١٤% فى ١٩٨٣/٨٢ ، بينما لم يزد هذا المعدل على ٢,٦% حسب تقدير و.ت. ومن الغريب أيضاً أن ينخفض تقدير عدد المشتغلين بنحو ٤% فى كل من ١٩٩٠/٨٩ و ١٩٩١/٩٠ ، بينما سجلت بيانات و.ت. زيادة بنسبة ٢,٧% و ٢,٦% فى هاتين السنتين . وثمة اختلافات فى معدل نمو التشغيل تسترعى الانتباه فى سنوات أخرى كالسنوات ١٩٩٥/٩٤ - ١٩٩٧/٩٦ . وهنا أيضاً تعذر على الباحث أن يعثر على تفسير لهذه الاختلافات أو حتى مجرد إثبات لوجودها فى وثائق و.ت. أو فى نشرات ج.م.ت.

ومما يثير الاضطراب فى التعامل مع بيانات العمالة تعرض بعض التعاريف للتعديل . ففى بيانات بحث العمالة بالعينة الذى يجريه ج.م.ت. كان عدد المشتغلين قبل ١٩٩٧ يشتمل على الأفراد فى الفئة العمرية ١٢ - ٦٤ سنة . ولكن منذ ١٩٩٧ تعدل التعريف وانحصر المشتغلون ( وكذلك المتعطلون ) فى الفئة العمرية ١٥ - ٦٤ سنة . وتقدم التعدادات قوة العمل وفق تقديرين أحدهما واسع يغطى الفئة العمرية ٦ - ٦٤ سنة ، والآخر ضيق حيث يغطى الفئة العمرية ١٥ - ٦٤ سنة فقط<sup>١</sup> . وقد أشارت بعض الدراسات إلى أن ج.م.ت. قد استبعد من عداد العاطلين فى بحث العمالة بالعينة أى فرد ضمن القوة العاملة يتلقى دخلاً من أى مصدر ، حتى وإن لم يكن يعمل<sup>٢</sup> . ولو صح ذلك ، فإنه قد يساعد فى تفسير جزء من الانخفاض تقدير البطالة حسب ج.م.ت. وكذلك و.ت. لعدد المتعطلين عن معظم التقديرات غير الرسمية من جهة ، ولكنه سيشكل مخالفة صريحة للعرف المستقر عليه فى تعريف

(١) راجع جدول (٨ - م - ١) ، خاصة الهامش (٣) .

(٢) وردت هذه الإشارة فى : نجلاء الأهوان ، " تحليل سوق العمل وإطار الاقتصاد الكلى - سياسات وحوافز لزيادة التشغيل فى مصر " ، ورقة مقدمة إلى الندوة الوطنية الثلاثية عن سياسة التشغيل فى مصر ، مكتب منظمة العمل الدولية لشمال أفريقيا بالقاهرة ، ١٦-١٧ يناير ٢٠٠٥ ، ص ٦ .

المتعطلين والمشتغلين طبقاً لمنظمة العمل الدولية من جهة أخرى . وبالرجوع إلى أحدث نشرة أصدرها ج.م.ت عن بحث العمالة بالعينة ( نشرة ٢٠٠٤ ) تبين لنا أن التعريف الوارد بهذه النشرة هو التعريف المتعارف عليه ، أى أن المتعطلين هم الأفراد فى سن ١٥-٦٤ سنة الذين يقدرّون على العمل ويرغبون فيه ويبحثون عنه ولكنهم لا يجدونه خلال أسبوع البحث . ومن ثم فلا مسوغ للتشكك فى تغير التعريف المعمول به من جانب ج.م.ت. عن التعريف الذى استقر العمل به محليا ودولياً .

وتجدر الإشارة إلى أن وزارة القوى العاملة والهجرة تنشر بيانات عن رصيد طالبي العمل ، وكذلك عن الحركة السنوية للمسجلين والمعنيين من هؤلاء بمعرفة مكاتب الاستخدام التابعة للوزارة . والظاهر أن الوزارة تأخذ بتعريف واسع لطالبي العمل مما يجعل عددهم أكبر من عدد المتعطلين حسب التعاريف المعتادة . إذ أن طالبي العمل يشملون فئة " مشغّل ويبحث عن عمل أفضل " ، إلى جانب فئة " متعطل سبق له العمل " ، وفئة " متعطل لم يسبق له العمل " . ويستفاد من بيانات الوزارة أن رصيد طالبي العمل حتى نهاية ٢٠٠٣ قد بلغ ١٧٧٥١١٧ شخصا . وإذا استبعدنا من هؤلاء فئة المشتغلين الباحثين عن عمل أفضل ، وبافتراض أن نسبتهم ٢٤% ، وهى نسبة هذه الفئة ضمن إجمالى المسجلين بمكاتب الاستخدام فى ٢٠٠٣ ، فإن عدد المتعطلين يكون فى حدود ١,٣٤٩ مليون متعطل . وهو ما يقل عن تقدير و.ت. ( ١,٩٩٧ مليون متعطل فى ٢٠٠٣/٠٢ ) بنحو ٦٤٨ ألف شخص ، أى بنحو ٣٢% . وطبقاً لأحدث البيانات التى أتاحتها وزارة القوى العاملة والهجرة ، بلغ رصيد طالبي العمل حتى نهاية ٢٠٠٥ نحو ٢,٠٨١ مليون شخص . وباستبعاد فئة المشتغلين الباحثين عن عمل أفضل ، والتى افترضنا بقائها عند ٢٤% ، يصبح عدد المتعطلين حوالى ١,٥٨٢ مليون متعطل ، وهو ما يقل عن تقدير و.ت. ( ٢,١٢٥ مليون متعطل فى ٢٠٠٥/٠٤ ) بنحو ٥٤٣ ألف شخص ، أى بنحو ٢٥% . وطبقاً للتقديرات المبنية على بيانات وزارة القوى العاملة والهجرة ، فإن ثمة زيادة فى عدد

(١) راجع الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء ، النشرة السنوية لبحث العمالة بالعينة فى ج.م.ع. ٢٠٠٤ ، الجهاز ، القاهرة ، أغسطس ٢٠٠٥ ، ص ٥ .

المتعطلين بين سنة ٢٠٠٣ و سنة ٢٠٠٥ تقدر بنحو ١٧% . وهذه النسبة أكبر كثيراً من نسبة الزيادة فى عدد المتعطلين حسب و.ت. والتي بلغت ٦,٤% فيما بين هاتين السنتين<sup>١</sup> .

وعموماً ليس من المستغرب أن يقل تقدير المتعطلين المسجلين فى مكاتب الاستخدام التابعة لوزارة القوى العاملة والهجرة عن العدد الفعلى للمتعطلين ، وذلك لأسباب متعددة . أولها : ضعف نسبة التشغيل من خلال مكاتب الاستخدام ، حيث لم تزد هذه النسبة على ١٧,٤% فى ٢٠٠٣ و ٢٤,٥% فى ٢٠٠٥ وذلك من إجمالى طالبي العمل المسجلين فى كل من هاتين السنتين ( وليس من رصيد طالبي العمل فيهما والذي يشكل حجماً أكبر) . ومن الطبيعى أن ضعف هذه النسبة لا يشجع بعض المتعطلين على التسجيل فى مكاتب الاستخدام ، لتضاؤل أملهم فى الحصول على وظائف عن طريقها ، أياً كانت نوعية هذه الوظائف . وثانيها : عدم ثقة المتعطلين فى إمكانية حصولهم على وظائف جيدة من خلال مكاتب الاستخدام . وثالثها : شيوع ظاهرة اليأس لدى المتعطلين بشأن الحصول على فرص عمل سواء من خلال مكاتب الاستخدام أو من أى طريق آخر . ورابعها : قد لا يسجل بعض المتعطلين أنفسهم لدى مكاتب الاستخدام لجهلهم بوجود هذه المكاتب وبما تقدمه من خدمات .

ولا أريد الاستطراد أكثر من ذلك فى تسجيل الثغرات فى بيانات العمالة المتاحة من المصادر المختلفة . فما ذكر يكفى لإدراك الحاجة الماسة إلى تدقيق هذه البيانات ، وإلى تحسين الأساليب المتبعة فى تقديرها أو فى جمعها ، لاسيما بالأسلوب الأكثر تكراراً وهو مسح القوى العاملة بالعينة ، بما فى ذلك تكبير حجم العينة أو غير ذلك من إجراءات تحسين تمثيلها للمجتمع الإحصائى لقوة العمل . وأحسب أن ما سجلته من ملاحظات على البيانات المتاحة يستوجب أن تجرى مقارنات دورية للبيانات المتاحة من مختلف المصادر ، مع محاولة التوصل إلى فهم أدق للفروق بينها ، أو محاولة

(١) بيانات وزارة القوى العاملة والهجرة عن المسجلين والمعنين ورصيد طالبي العمل مأخوذة من موقع الوزارة على الإنترنت [www.manpower.gov.eg](http://www.manpower.gov.eg) وبيانات وزارة التخطيط ( و.ت ) من جدول ( ٨ - م - ١ ) .

التقريب بينها . وحذا لو تعاونت الجهات المختلفة المعنية بإنتاج واستعمال تقديرات العمالة ، من خلال لجنة مشتركة مثلاً ، في إجراء المراجعات اللازمة والمقارنات الكاشفة عن أسباب اختلافات التقدير ، مع تسجيل ما تتوصل إليه من نتائج بشكل دقيق ونشره ، حتى يكون تحت نظر الباحثين والمخططين وواضعى السياسات عند استعمال هذه البيانات .

وكما فعلت في الفصول السابقة ، سوف أسعى لتفادى المشكلات القائمة جزئياً ، وذلك بالتعامل مع متوسطات لعدد من السنوات ، وبالتركيز على الاتجاهات العامة ، مع مضاهاة التقديرات المختلفة والمفاضلة بينهما إذا أمكن . ولكن عندما لا تتوفر البيانات اللازمة لتحليل جانب أو آخر من جوانب سوق العمل إلا من مصدر واحد ، كما هو الحال مع البيانات التفصيلية التى تنشرها وزارة التخطيط ، فلن يكون هناك مناص من الاعتماد عليها .

#### التشغيل والبطالة — نظرة إجمالية:

الظاهر من حساب معدلات النمو لكل من قوة العمل والتشغيل لفترات مختلفة ضمن الفترة الكلية للتحليل أن التشغيل كان ينمو بمعدل أقل من معدل نمو قوة العمل ، فى معظم هذه الفترات . وانخفاض معدل نمو التشغيل عن معدل نمو قوة العمل واضح بالنسبة للفترة الكلية ، وان اختلفت درجة الانخفاض حسب مصدر البيانات . فحسب بيانات و.ت. كان الفارق ضئيلاً ( ٠,٢ نقطة مئوية ) ، حيث بلغ المتوسط السنوى لمعدل نمو التشغيل ٢,٦% ، بينما بلغ المتوسط السنوى لمعدل نمو قوة العمل ٢,٨% ، وذلك خلال الفترة ١٩٨٢/٨١ — ٢٠٠٥/٠٤ . ولكن الفارق أكبر حسب بيانات ج.م.ت. ( ٠,٤ نقطة مئوية ) ، حيث كان المعدل السنوى المتوسط لنمو التشغيل ٢,٥% مقابل ٢,٩% معدل نمو سنوى متوسط لقوة العمل ، وذلك خلال الفترة الأطول ١٩٧٥ — ٢٠٠٢/٠١ .

وقد كان من نتائج تخلف معدل نمو التشغيل عن معدل نمو قوة العمل ظهور البطالة ، واتجاهها إلى التزايد سواء بالأرقام المطلقة أم كنسبة من قوة العمل . فكما هو

واضح من جدول ( ٨ - م - ١ ) ازداد عدد المتعطلين من حوالى ٢٣٣ ألف شخص فى ١٩٧٥ حسب ج.م.ت. إلى حوالى ٦٠٦ ألف شخص فى ١٩٨٢/٨١ حسب ج.م.ت. أيضاً ، أو إلى ٥٧٠ ألف شخص حسب و.ت. فى السنة نفسها . واستمرت الزيادة فى عدد المتعطلين حتى بلغ ٢,٠٢١ مليون شخص حسب ج.م.ت. أو ١,٧٨٠ مليون شخص حسب و.ت. فى ٢٠٠٢/٠١ . وبحلول عام ٢٠٠٥/٠٤ كان عدد المتعطلين وفق تقدير و.ت. قد بلغ ٢,١٢٥ مليون شخص . ويقابل هذه الأعداد المتزايدة للمتعطلين ارتفاع معدل البطالة من ٢,٥% فى ١٩٧٥ (ج.م.ت.) إلى ما بين ٥,١% (و.ت.) و ٥,٧% (ج.م.ت.) فى ١٩٨٢/٨١ ، ثم إلى ما بين ٩,٩% (و.ت.) و ١٠,٣% (ج.م.ت.) فى ٢٠٠٤/٠٣ . وطبقاً لتقدير و.ت. ارتفعت نسبة البطالة قليلاً إلى ١٠% فى ٢٠٠٥/٠٤ .

ومما يسترعى الانتباه أن معدلات البطالة فى السنوات ٢٠٠٢/٠١ حتى ٢٠٠٤/٠٣ كانت أعلى عند ج.م.ت. من تلك المذكورة من جانب و.ت. وقد كان الفرق بينهما ١,١ نقطة مئوية فى السنتين ٢٠٠٢/٠١ و ٢٠٠٣/٠٢ ، بينما انخفض الفرق إلى ٠,٤ نقطة مئوية فى ٢٠٠٤/٠٣ . وهذه الفروق ليست هينة . فهى تناظر انخفاضاً فى تقدير و.ت. لعدد المتعطلين بنحو ٢٤١ ألف فى ٢٠٠٢/٠١ وبنحو ١١٠ ألف فى ٢٠٠٤/٠٣ عن التقدير المناظر المستند إلى بحث العمالة بالعينة الذى يجريه ج.م.ت. كل سنة .

ومن المعلوم أن الكثيرين من المراقبين يعتبرون أن معدلات البطالة المذكورة أعلاه منخفضة ، وتصل اجتهاداتهم بمعدل البطالة إلى ٢٥% من قوة العمل . وطبقاً للدراسة التى أجريتها فى سبتمبر ٢٠٠١ حول "أدوار شركاء التنمية فى زيادة التشغيل فى مصر" ، وبناء على استعراض عدد من التقديرات غير الرسمية لمعدل البطالة ، فقد لاحظت أن هذه التقديرات قد تراوحت بين ١١,٧% و ٢٣,٧% فى الفترة ١٩٩٨ - ٢٠٠١ . وطبقاً للمعدل الأكبر فإن عدد المتعطلين يبلغ ٤,٣ مليون شخص فى ٢٠٠١ ، مقابل حوالى ١,٥ مليون شخص طبقاً للتقديرات الرسمية . وفى تلك

الدراسة ، قدرت معدل البطالة في ٢٠٠٢/٠١ بنحو ١٦,٢% ( وهو ما يقرب من ضعف المعدل الرسمي للسنوات ٢٠٠٠/٩٩ - ٢٠٠٢/٠١ ) ، وهو ما يصل بعدد المتعطلين في تلك السنة إلى ٣,٢٥١ مليون شخص . وقد توصلت إلى هذا التقدير باستخدام معدلات للنمو في ن.م.أ. أقل من المعدلات الرسمية ، وذلك بافتراض أن المعدلات الرسمية متضخمة ، ومع افتراض أن تقديرات و.ت. لقوة العمل لا غبار عليها<sup>١</sup> . وكما اتضح لنا سلفاً عند مناقشة تباينات البيانات الخاصة بالعمالة ، فإن الافتراض الأخير لم يكن صائباً . فقد ظهر أن ثمة تحيزاً إلى أدنى في تقديرات و.ت. لقوة العمل ، وأن هذا التحيز مرتبط أساساً باستعمال معدلات مشاركة جد منخفضة . ومعنى ذلك أن معدل البطالة الذي قدرته لسنة ٢٠٠٢/٠١ قد يكون أعلى من ١٦,٢% ، وربما يناهز ٢٠% . وهذا التقدير متفق مع معدل البطالة الذي نسبته تقرير الاتجاهات الاقتصادية في مصر الصادر عن السفارة الأمريكية بالقاهرة في أبريل ٢٠٠٦ إلى ما أطلق عليهم " خبراء خارجيين " ، أى من خارج الدوائر الرسمية . إذ ذكر هذا التقرير أن تقدير هؤلاء الخبراء لمعدل البطالة يصل إلى ٢٠% في ٢٠٠٥/٠٤ .

ولا شك أن التزايد في معدل البطالة وفي أعداد المتعطلين يرجع إلى سببين رئيسيين. أولهما : ضعف معدلات النمو الاقتصادي ، وثانيهما : ضعف قدره أساليب الإنتاج المستخدمة على استيعاب أعداد كبيرة من العمال . وفيما يتعلق بالسبب الأول فإن ما ذكرناه في الفصلين الرابع والخامس فيه الكفاية لإبراز تواضع معدلات النمو الاقتصادي . أما فيما يتعلق بالسبب الثاني ، فيمكن الإحالة إلى مؤشرين مهمين ، وهما مؤشر الكثافة التشغيلية للنمو الاقتصادي ومؤشر مرونة التشغيل بالنسبة إلى ن.م.أ.<sup>٣</sup> .

(١) أنظر البحث الثالث من الفصل الثاني من إبراهيم العيسوي ، هموم اقتصادية مصرية ، مرجع سبق ذكره .

(2) US Embassy in Cairo, Economic Trends Report, April, 2006, p.2. (www.egypt.usembassy.gov).

(٣) الكثافة التشغيلية للنمو الاقتصادي هي الزيادة في عدد المشتغلين المصاحبة لكل نقطة مئوية تضاف إلى معدل نمو ن.م.أ. ومرونة التشغيل بالنسبة إلى ن.م.أ. هي نسبة الزيادة في التشغيل المصاحبة لزيادة ١% في ن.م.أ.

جدول (٨-١): معدلات النمو السنوية المتوسطة لقوة العمل والتشغيل  
تقديرات مقارنة ب. د. ، و. ت. ، ج. م. ت

التشغيل			قوة العمل			الفترة
ج.م.ت	و.ت.	ب.د.	ج.م.ت	و.ت.	ب.د.	
					٢,٤	١٩٨٤/٨٣ — ١٩٧٤
٣,٠			٣,٤			١٩٨٤/٨٣ — ١٩٧٥
	٢,٧	٢,٢		٣,٢		١٩٩٢/٩١ — ١٩٨٢/٨١
					٢,٦	١٩٩٥/٩٤ — ١٩٨٥/٨٤
٣,٢			٢,٩			١٩٩٦/٩٥ — ١٩٨٦/٨٥
		٢,٩				٢٠٠٠/٩٩ — ١٩٩٢/٩١
	٢,٧			٢,٧		٢٠٠٢/٠١ — ١٩٩٢/٩١
٢,٢			٢,٥			٢٠٠٢/٠١ — ١٩٩٦/٩٥
					٣,٠	٢٠٠٣/٠٢ — ١٩٩٦/٩٥
	٢,٤			٢,٥		٢٠٠٥/٠٤ — ١٩٩٧/٩٦
					٢,٦	٢٠٠٣/٠٢ — ١٩٧٤
٢,٥			٢,٩			٢٠٠٢/٠١ — ١٩٧٥
		٢,٥				٢٠٠٠/٩٩ — ١٩٨٢/٨١
	٢,٦			٢,٨		٢٠٠٥/٠٤ — ١٩٨٢/٨١

المصادر والملاحظات: حسب المعدلات السنوية المتوسطة للمز من بيانات جدول (٨-١) م-١).  
الاختصارات: ب. د. = البنك الدولى ، و. ت. = وزارة التخطيط ، ج.م.ت. = الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء .

جدول (٨-٢): تطور الكثافة التشغيلية للنمو الاقتصادى ومرونة التشغيل بالنسبة للنتائج المحلى الإجمالى

مرونة التشغيل بالنسبة للنتائج	الكثافة التشغيلية للنمو الاقتصادى (بالألف)	نسبة الزيادة فى التشغيل (%)	الزيادة فى التشغيل (بالألف شخص)	نسبة الزيادة فى ن.م.أ (%)	الفترة
١٩٧٥ — ١٩٨١/٨٠					
٠,٣٢	٣٠,٦	٢١,٣	٢٠٠٦	٦٥,٦	فترة
٠,٤٥	٣٨,٨	٣,٩	٣٣٤	٨,٦	سنوى
١٩٨٢/٨١ — ١٩٨٧/٨٦					
٠,٤٣	٤٥,١	١٤	١٤٧٦	٣٢,٧	فترة
٠,٤٦	٥٠,٩	٢,٧	٢٩٥	٥,٨	سنوى
١٩٨٧/٨٦ — ١٩٩٢/٩١					
٠,٦٧	٨٠,٤	١٤,٥	١٧٤٤	٢١,٧	فترة
٠,٧٠	٨٧,٢	٢,٨	٣٤٩	٤,٠	سنوى
١٩٩٢/٩١ — ١٩٩٧/٩٦					
٠,٦٦	٨٩,٨	١٥,٢	٢٠٨٣	٢٣,٢	فترة
٠,٦٧	٩٧,٠	٢,٩	٤١٧	٤,٣	سنوى
١٩٩٧/٩٦ — ٢٠٠١/٢٠٠٢					
٠,٥٦	٨٨,٥	١٣,٤	٢١٢٥	٢٤	فترة
٠,٥٠	٩٦,٦	٢,٢	٤٢٥	٤,٤	سنوى
١٩٧٥ — ٢٠٠٣/٢٠٠٢ (متوسط سنوى)					
٠,٤٣		٢,٤		٥,٦	

المصادر والملاحظات:

- ١- حسب نسبة الزيادة فى ن.م.أ من قيم ن.م.أ. بتكلفة العوامل بالأسعار الثابتة للسنة الابتدائية لكل فترة . قيم ن.م.أ. للفترة الأولى مأخوذة من . وزارة التخطيط ، وثيقة مرجعية عن أهم متغيرات الاقتصاد القومى عن الفترة من عام ١٩٦٠/٥٩ إلى عام ٢٠٠٠/٩٩ ، أغسطس ٢٠٠٠ ، ولقبة الفترات من موقع وزارة التخطيط على الإنترنت ( www mop gov eg ) .
- ٢- حسب الزيادة المطلقة والنسبية فى التشغيل من أعداد المشتغلين (تخطيط) فى جدول (٨ - م - ١) .
- ٣- السطر الأول فى كل فترة يعطى التغير المطلق و/ أو النسبى فى ن.م.أ. والتشغيل للفترة بأكملها ، ومعامل الكثافة والمرونة المتضمنين فى هذه التغيرات . والسطر الثانى يعطى التغيرات المناظرة كمتوسطات سنوية ( التغير النسبى بافتراض نحو هندسى ) ومعامل الكثافة والمرونة المتضمنين فى هذه التغيرات .

- ٤ - بيانات السطر الأخير فى الجدول تستند إلى بيانات الناتج فى مؤشرات التنمية الدولية الواردة فى جدول (٤ - م - ١) / ب ، وبيانات التشغيل (تخطيط) فى جدول (٨ - م - ١) .
- ٥ - تقيس الكثافة التشغيلية للنمو الاقتصادى ( employment intensity of growth ) الزيادة فى عدد المشتغلين لكل نقطة مئوية تضاف إلى نمو ن.م.أ، أى عدد الوظائف الجديدة التى تنشأ مصاحبة لكل نقطة مئوية إضافية فى ن.م.أ. أما مرونة التشغيل بالنسبة للناتج ( elasticity of employment w.r.t. GDP ) فهى تقيس نسبة الزيادة فى التشغيل المصاحبة لزيادة ١% فى ن.م.أ.

طبقاً للحسابات التى أجريتها والمبين نتائجها فى جدول (٨ - ٢) ، فالظاهر أن كلاً من الكثافة التشغيلية ومرونة التشغيل قد اتجهتا للزيادة خلال الفترة من منتصف السبعينات إلى بداية التسعينات ( مرونة التشغيل ) أو إلى منتصف التسعينات ( الكثافة التشغيلية ) . ولكنهما اتجهتا للانخفاض بعد ذلك ، بمعدل بسيط فى حالة الكثافة التشغيلية وبمعدل أكبر فى حالة مرونة التشغيل . فقد انخفضت الكثافة التشغيلية من ٩٧ ألف شخص فى الفترة ١٩٩٢/٩١ - ١٩٩٧/٩٦ إلى ٩٦,٦ ألف شخص لكل نقطة مئوية إضافية فى ن.م.أ. فى الفترة ١٩٩٧/٩٦ - ٢٠٠٢/٠١ . كما تراجعَت مرونة التشغيل من ٠,٧٠ فى الفترة ١٩٨٧/٨٦ - ١٩٩٢/٩١ إلى ٠,٥٠ فى الفترة ١٩٩٧/٩٦ - ٢٠٠٢/٠١ . وعموماً فإن مرونة التشغيل المتوسطة للفترة الكلية للتحليل ( ١٩٧٥ - ٢٠٠٣/٠٢ ) لم تزد على ٠,٤٣ ، وهى مرونة ضعيفة للغاية .

وتجدر ملاحظة أن اتجاه كل من الكثافة التشغيلية ومرونة التشغيل للزيادة حتى بداية أو منتصف التسعينات قد لا ينبم عن التحول إلى أساليب إنتاج ذات كثافة عمالية مرتفعة . ومن المرجح أن هذا الارتفاع قد يعبر عن توسع القطاع غير النظامى ( غير الرسمى ) مع اضطراب أعداد متزايدة من الباحثين عن عمل للالتحاق بهذا القطاع بعد ما تقلصت فرص العمل فى القطاع النظامى . وقد قدرت إحدى الدراسات أن حجم العمالة فى القطاع غير النظامى قد بلغ ٨,٢ مليون شخص فى ٢٠٠٤ ، أى نحو ٤٠% من إجمالى عدد المشتغلين . وقد ذهبت تلك الدراسة إلى أنه بالرغم من ضخامة حجم العمالة فى القطاع غير النظامى ، إلا أن الحجم الحقيقى ربما يكون أكبر

من الحجم المقدر وذلك فيما لو أخذت الدراسة بتعريفات أكثر إحكاماً لهذا القطاع<sup>1</sup>.

ويمكن النظر إلى اتجاه معدل البطالة للتزايد من زاوية أخرى ، لا يكتفى فيها بالنظر إلى معدل النمو الاقتصادي ، وإنما ينظر فيها أيضاً إلى إنتاجية المشتغل . ذلك أن الشرط الضروري لاصطحاب النمو الاقتصادي بانخفاض تدريجي في معدل البطالة هو أن يكون معدل النمو الحقيقي في ن.م.أ. أكبر من مجموع معدل نمو إنتاجية العمل ومعدل نمو قوة العمل<sup>2</sup>.

(1) راجع تقرير السفارة الأمريكية بالقاهرة عن الاتجاهات الاقتصادية في مصر ٢٠٠٦ ، مرجع سابق ، ص ٣. والتقدير المشار إليه مسوب إلى دراسة أجراها المركز المصري للدراسات الاستراتيجية بالاشتراك مع معهد الحرية والديمقراطية (Institute of Liberty and Democracy).

(2) لبيان هذا الشرط ، نكتب الناتج الحقيقي (ن.م.أ) على أنه يساوي حاصل ضرب عدد المشتغلين (ش) و إنتاجية العمل (ج)، حيث ج = ن.م.أ/ش :

$$(1) \quad \text{ن.م.أ} = \text{ج} \times \text{ش} = (\text{ن.م.أ/ش}) \times \text{ش}$$

ويمكن التعبير عن العلاقة (1) بدلالة معدلات النمو كالتالي :

$$(2) \quad \text{ن.م.أ}^* = \text{ج}^* + \text{ش}^*$$

حيث تشير ( \* ) إلى معدل نمو المتغير الذي تضاف إليه . ومعنى معادلة (2) أن معدل النمو الحقيقي في ن.م.أ. هو حاصل جمع معدل نمو إنتاجية العمل ومعدل نمو التشغيل . ولكي يودى النمو في التشغيل إلى انخفاضات تدريجية في معدل البطالة (ب) ، يجب أن يكون النمو في التشغيل أكبر من النمو في قوة العمل (ق) ، حيث :

$$(3) \quad \text{ق} = \text{ش} + \text{ب}$$

أى أن الانخفاض في معدل البطالة يتحقق عندما يكون معدل نمو التشغيل أكبر من معدل نمو قوة العمل :

$$(4) \quad \text{ش}^* < \text{ق}^*$$

وبإحلال (4) في (2) نحصل على :

$$(5) \quad \text{ن.م.أ}^* = \text{ج}^* + (\text{ش}^* < \text{ق}^*)$$

ومن ثم فإن انخفاض معدل البطالة يستوجب أن يكون معدل نمو ن.م.أ أكبر من مجموع معدل نمو الإنتاجية ومعدل نمو قوة العمل .

$$\text{ن.م.أ}^* < (\text{ج}^* + \text{ق}^*)$$

وبالعكس عندما يكون ن.م.أ\* > (ج\* + ق\*) ، يتوقع اتجاه معدل البطالة للتزايد .

المصدر :

UNDP, South Africa - Human Development Report 2003, Oxford University Press, 2003: Technical Note 3, pp. 213-214.

جدول (٨-٣): معدلات النمو السنوية المتوسطة للنتاج والإنتاجية وقوة العمل والتشغيل ومعدلات البطالة

معدل البطالة	معدل نمو التشغيل	معدل نمو الإنتاجية + معدل نمو قوة العمل	معدل نمو قوة العمل	معدل نمو إنتاجية المشتغل	معدل نمو ن.م.أ.	الفترة
٢,٥	٣,٩	٨,٨	٢,١	٦,٧	٨,٦	١٩٨١/٨٠-١٩٧٥ (١)
٥,١	٢,٧	٦,٢	٣,١	٣,١	٥,٨	١٩٨٧/٨٦-١٩٨٢/٨١ (٢)
٧,٤	٢,٨	٤,٤	٣,٢	١,٢	٤,٠	١٩٩٢/٩١-١٩٨٧/٨٦ (٣)
٩,٢	٢,٩	٤,٨	٢,٨	٢,٠	٤,٣	١٩٩٧/٩٦-١٩٩٢/٩١ (٤)
٨,٨	٢,٢	٤,٤	٢,٦	١,٨	٤,٤	٢٠٠٢/٢٠٠١-١٩٩٧/٩٦ (٥)
٩,٩						٢٠٠٣/٢٠٠٢ (٦)
+	٢,٤	٦,١	٢,٩	٣,٢	٥,٦	٢٠٠٣/٢٠٠٢-١٩٧٥

المصادر والملاحظات:

- ١ - معدلات النمو السنوى المتوسطة محسوبة بتطبيق معادلة الفائدة المركبة على بداية كل فترة وهمايتها ، أى أن القيم البينية لم تؤخذ فى الاعتبار .
- ٢ - حسبت معدلات نمو ن.م.أ. للفتترات الجزئية من قيم ن.م.أ. بتكلفة عوامل الإنتاج الثابتة كما فى جدول (٨-٢) ، وللفترة الكلية ١٩٧٥/٢٠٠٢ من قيم ن.م.أ. بتكلفة العوامل بأسعار ١٩٩٢/٩١ من مؤشرات التنمية الدولية للبنك الدولى والمعروضة فى جدول (٤-م-١) / ب .
- ٣ - حسبت معدلات نمو إنتاجية المشتغل من بيانات ن.م.أ. المشار إليها فى الملاحظة السابقة ومن أعداد المشتغلين (تخطيط) المذكورة فى جدول (٨-م-١) . لاحظ أن معدلات نمو الإنتاجية المعطاة هنا مختلفة عما جاء فى جدول (٥-١٩) ، وذلك لأن المعدلات فى الجدول الحالى قد حسبت لكل فترة مع تثبيت قيم الناتج بأسعار سنة الأساس لكل فترة ، وليست محسوبة من سلسلة ثبتت قيمها بأسعار سنة بعينها ، وهى سنة ١٩٨٢/٨١ كما فى جدول (٥-١٩) .
- ٤ - معدل نمو قوة العمل محسوبة فى السطر الأول من بيانات التخطيط الواردة فى جدول (٨-م-١) ، عدا الفترة الأولى حيث لا تتوفر تقديرات للتخطيط ، ومن ثم أخذ بتقديرات الإحصاء فى الجدول نفسه .
- ٥ - معدلات نمو التشغيل محسوبة من بيانات التخطيط الواردة فى جدول (٨-م-١) ، وسبق إبراهاها فى جدول (٨-٢) .
- ٦ - معدلات البطالة مأخوذة من جدول (٨-م-١) . وهى تقديرات لبداية كل فترة . وفيما عدا الفترة الأولى التى يستند تقديرها إلى مسح القوى العاملة بالعينة ، فإن باقى التقديرات هى تقديرات التخطيط . وعلامة ( + + ) فى الفترة الكلية (١٩٧٥-٢٠٠٢/٢٠٠٢) يقصد بها اتجاه معدل البطالة للزيادة على مدى الفترة .

وطبقا للحسابات الموضح نتائجها فى جدول (٨-٣) ، فإن معدل النمو الحقيقى فى ن.م.أ. كان أقل من مجموع معدل نمو الإنتاجية ومعدل نمو قوة العمل

خلال الفترة الكلية للتحليل ( ١٩٧٥ — ٢٠٠٣/٠٢ ) ، وكذلك فى جميع الفترات الجزئية المبينة فى ذلك الجدول فيما عدا الفترة الخامسة . وقد تراوح الانخفاض فى معدل نمو ن.م.أ. عن مجموع معدلى نمو الإنتاجية وقوة العمل بين ٠,٢ و ٠,٥ نقطة مئوية فى الفترات الجزئية ، بينما كان الفرق فى حدود ٠,٥ نقطة مئوية للفترة الكلية .

ثمة قصورٌ بين كميًا وكيفيًا فى الأداء الإنمائى المصرى من منظور استيعاب العمالة فى وظائف منتجة ومجزية .

وتشير البيانات الواردة فى جدول ( ٨ — م — ٥ ) إلى أن معدل نمو التشغيل كان أقل من معدل نمو قوة العمل فى ٢٧ سنة من إجمالى ٢٨ سنة حسب و.ت. ، وفى ١٧ من إجمالى ١٨ سنة حسب ج.م.ت. والفارق بين المعدلين واضح أيضاً طبقاً للمعدلات المتوسطة المحسوبة لفترات جزئية مختلفة فى جدول ( ٨ — ٣ ) .

وخلاصة القول هى أن ثمة اتجاهًا عامًا واضحاً لتخلف معدل نمو التشغيل عن معدل نمو قوة العمل فى الجزء الأكبر من فترة التحليل ، ومن ثم اتجاه معدل البطالة للتزايد . ويفسر الاتجاه التصاعدى لمعدل البطالة بانخفاض معدل النمو فى ن.م.أ. عن مجموع معدل النمو فى قوة العمل ومعدل النمو فى إنتاجية المشتغل . وهذا كله يؤكد وجهين من أوجه القصور فى الأداء الإنمائى فى مصر على امتداد الثلاثين عامًا الماضية . وهما : عدم كفاية النمو الاقتصادى من حيث الكم ، أى ضعف معدل نمو ن.م.أ. ، وعدم ملاءمة النمو الاقتصادى من حيث الكيف ، أى ضعف الكثافة التشغيلية أو ضعف مرونة التشغيل . بعبارة أخرى ، فإن النمو الاقتصادى المصرى وكثافته التشغيلية أضعف مما يلزم للحفاظ على مستوى مرتفع للتشغيل ومن ثم لخفض معدل البطالة إلى المستوى المقبول علمياً .

وقد أسفرت الدراسة التى أجريتها فى سبتمبر ٢٠٠١ خمسة سيناريوهات للنمو الاقتصادى والتشغيل عن نتيجة مؤداها أن خفض معدل البطالة إلى ٤% قرب نهاية

العقد الأول من القرن الواحد والعشرين أو بعد ذلك بسنوات قلائل (أى فى الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٣) يقتضى الوصول تدريجياً بمعدل النمو فى ن.م.أ. خلال خمس سنوات إلى ما بين ٧% و ٩% ، ثم الحفاظ على هذا المعدل لعدة سنوات تالية . وهذا بدوره يقتضى رفع معدل الاستثمار تدريجياً إلى ما بين ٣٠% و ٤٠% فى ٢٠٠٧/٠٦ ، مع استمراره عند هذا المستوى فى السنوات التالية ، ومع انحياز الاستثمار أو للتكنولوجيا المتضمنة فى السلع الاستثمارية للتشغيل . ولتأمين درجة معقولة من التمويل المحلى للاستثمارات المطلوبة ، يتعين زيادة معدل الادخار المحلى إلى ما بين ٢٥% و ٣٥% فى ٢٠٠٧/٠٦ ، مع الحفاظ عليه عند هذا المستوى فى السنوات التالية . أما إذا افترضنا استمرار الاتجاه العام الراهن فى الأداء الإنمائى ( السيناريو المرجعى ) فإن الوصول إلى معدل بطالة ٤% قد يقتضى مرور ٢٥ سنة ( أى فى حدود ٢٧/٢٠٢٨ ) وذلك بافراض معدل أبطأ للنمو فى قوة العمل . أما إذا تم التخلى عن هذا الافتراض ، فإنه قد لا يحدث انخفاض يذكر فى معدل البطالة حتى بعد مرور ٣٠ سنة ، حيث يقدر هذا المعدل بنحو ١٥% فى ٢٩/٢٠٣٠ . ويؤكد تحليل السيناريوهات الخمسة للنمو والتشغيل ما ذهب إليه سلفاً من أثر حاسم لزيادة معدل النمو الاقتصادى ولزيادة درجة انحياز أساليب الإنتاج المصاحبة للنمو الاقتصادى للتشغيل فى تخفيض معدل البطالة فى أقصر وقت ممكن .

وينبغى الحذر هنا من الاعتقاد الشائع بأن انحياز النمو للتشغيل يعنى بالضرورة التركيز على إقامة المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر . فالواقع أن الانحياز للتشغيل يمكن أن يتأتى بتخليق فرص عمل فى مجالات وقطاعات ومشروعات مختلفة ، حتى فى المشروعات الكبيرة ذاتها ، وذلك إذا ما صممت من البداية بحيث لا تستأثر التكنولوجيا ذات الكثافة العالية لرأس المال أو للمعرفة بجميع العمليات الإنتاجية فى هذه المشروعات . ولكن هذا التوجه يقتضى امتلاك قدرات جيدة فى مجال تصميم المشروعات وفى مجال اختيار التكنولوجيا ، وقدرات تفاوضية عالية مع الموردين

(١) للتعريف حول سيناريوهات النمو والتشغيل راجع البحث الثالث من الفصل الثانى من دراسة المؤلف ، موم اقتصادى مصرى ، مرجع سبق ذكره .

الأجانب تسمح بالبعد عن نظام "تسليم المفتاح" وتتيح المجال لتنوع أساليب الإنتاج فى المشروع الواحد ( سياسة السير على قدمين كما أطلق عليها الصينيون ) .

كما ينبغي الحذر بدرجة أكبر من تضخيم الدور الإنمائى لهذه النوعية من المشروعات ، حيث يعتبر بعض الباحثين أنها تقدم الحل العملى لمشكلة البطالة وذلك بدعوى أنها تتمتع بالحيوية والسلامة الاقتصادية ؛ ومن ثم فهى يمكن أن تكون محركاً أو قاطرة للتنمية . والحق أن مصر لا تشكو ندرة فى المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر ، فهى تشكل النسبة الأكبر من المنشآت الاقتصادية العاملة بها . وغالبية هذه المشروعات هى مشروعات إعاشة للحفاظ على البقاء فى وجه البطالة والفقر أكثر منها مشروعات اقتصادية بالمعنى الدقيق . وهى مشروعات تعيش حالة تخلف تكنولوجى وإدارى فظيع . والكثير من هذه المشروعات أشبه فى الوقت الحالى بفروع وأوراق ذابلة لشجرة هزيلة ذات جذع ضعيف ( القطاع الصناعى المصرى ) وتتمو فى أرض منهكة ( الاقتصاد المصرى ) . ولذا فإن الكثير منها محكوم عليه بالزوال ، لاسيما مع احتدام المنافسة من جانب المنتجات المستوردة ، وكذلك من جانب الصناعات الوطنية الكبيرة .

والواقع أن الافتتان بالمشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر والمبالغة فى دورها التاموى لدرجة اعتبارها قاطرة للتنمية يتجاهل أربع حقائق كانت وراء النجاح الذى أحرزته المشروعات الصغيرة والمتوسطة ( ودعك من المتناهية الصغر ) فى بعض الدول الأخرى ، ولا يوجد لها نظير فى الواقع المصرى الراهن ، وهى :

أ - نجاح المشروعات الصغيرة يعتمد على وجود قطاع نشط من المشروعات الكبيرة والمتطورة تكنولوجيا ، بحيث يشكل هذا القطاع المحيط العام الإنتاجى

(١) راجع مثلا :

Heba Handoussa, Employment Budget Priorities and Micro-Enterprises, ECES, Cairo W.P. 69, 2002.

وقد تكرر التركيز على أهمية المشروعات الصغيرة فى التنمية فى التقرير المصرى للتنمية البشرية ٢٠٠٥ الذى تولت فيه د. هبة هندوسه مهمة المدير والباحث الرئيسى ، INP, Egypt, Human Development Report 2005, op.cit.p.4. حيث اعتبرت المشروعات الصغيرة والمتوسطة قاطرة من ضمن ست قاطرات للتنمية .

- والتكنولوجى الذى تعمل فيه المشروعات الصغيرة والمتوسطة ، ويعزز فرص ترقى هذه المنشآت اقتصادياً وتكنولوجياً إلى مشروعات أكبر .
- ب- قيام شبكة من العلاقات تربط بين المشروعات الصغيرة والمتوسطة من جهة ، وبين المشروعات الكبيرة من جهة أخرى ، حيث تقوم المشروعات الكبيرة بدور المورد لبعض المدخلات أو المشتري لبعض المنتجات من المشروعات الصغيرة والمتوسطة ، وحيث توفر المشروعات الكبيرة بعض الخارجيات التى تستفيد منها المشروعات الصغيرة والمتوسطة .
- ج- توافر ظروف اقتصادية عامة مناسبة ، لاسيما نمو اقتصادى مرتفع ، وطلب إجمالى متزايد ، مما يخلق بدوره طلباً على منتجات المشروعات الصغيرة والمتوسطة .
- د - توافر ظروف مؤسسية ( قانونية وتنظيمية ) مواتية كالمناطق الصناعية التى يتجمع فيها عدد من المشروعات الصغيرة حول مشروع كبير أو أكثر من جهة ، وتوافر دعم قانونى ومالى وائتمانى للمشروعات الصغيرة والمتوسطة من جهة أخرى .

وفى غياب هذه الظروف — كما هو الحال فى مصر — لا يمكن التعويل على قطاع المشروعات الصغيرة ( ناهيك عن المتناهية الصغر ) كمحرك أو قاطرة للتنمية . وإذا كانت هناك شريحة رقيقة فى هذا القطاع واعدة ، فإن تطویر هذه الشريحة لا يرهن بتوسيع هذا القطاع ، وإنما يرهن بقيام حركة تصنيع وتنمية شاملة على المستوى القومى ، يراعى فيها ربط أى مشروع كبير بمجموعة من المشروعات الصغيرة

(١) وهذا ما ذهب إليه أيضاً نادر فرجان فى دراسته حول القطاع غير النظامى والتكيف الميكلى :

Nader Fergany, "Informal economic activity and structural adjustment in Arab countries". Application to the case of Egypt." Ch. 3 of: Ahmed Al-Kawaz, Informal Sector and its Role in Arab countries, The Arab Planning Institute-Kuwait, The AUC Press, Cairo, 1999.

قد ذكر أن المشروعات الصغيرة / غير النظامية لا تقدم الحل السحرى لمشكلة البطالة ، كما أنها لا تصلح قاطرة للنمو ، وأن المهم هو النمو القوى Vigorous growth الذى ينمى مشروعات كبيرة وصغيرة ويربط بين هذين النوعين من المشروعات. بما يخلق فرصاً واسعة للعمل .

والمتوسطة ، وإقامة تحالفات قوية بين هاتين الطائفتين من المشروعات . وفى سياق هذا التطور ستندثر نسبة كبيرة من المشروعات الصغيرة والمشروعات متناهية الصغر . وخلاصة القول هى أن قطاع المشروعات الصغيرة ( ومن باب أولى المشروعات متناهية الصغر ) لا يمكن أن يقوم بدور القاطرة للنمو الاقتصادى — ناهيك عن التنمية الشاملة — وأن هذا القطاع يحتاج إلى قاطرة للارتقاء به والتخلص من أجزائه الهامشية والمحكوم عليها بالاندثار . والقاطرة المناسبة لهذا الغرض هى قاطرة التنمية الوطنية الشاملة .

### تشريح التشغيل:

فيما يتعلق بتوزيع المشغليين بين القطاع العام والقطاع الخاص ، فإن البيانات المعروضة فى جدول ( ٨ - م - ٦ ) وجدول ( ٨ - م - ٧ ) تشير إلى أن السنوات الأولى للانفتاح ، وعلى العكس مما يتوقع لأول وهلة ، قد شهدت زيادة ملحوظة فى نسبة استيعاب القطاع العام للعمالة . فقد زادت هذه النسبة من ٣١% فى ١٩٧٥ إلى ٤٠% فى ١٩٨٢/٨١ ، بينما هبطت نسبة الاستيعاب فى القطاع الخاص من ٦٩% إلى ٦٠% فيما بين هاتين السنتين . ولكن نصيب القطاع العام فى التشغيل أخذ فى التراجع منذ أوائل الثمانينات حتى بلغ ٣٢% من إجمالى عدد المشغليين فى ٢٠٠٥/٠٤ ، مقابل تزايد نصيب القطاع الخاص إلى ٦٨% .

والتطورات فى نمط التشغيل منذ أوائل الثمانينات من القرن العشرين تبدو فى نطاق المتوقع بصفة عامة لسببين . السبب الأول هو التقليل المتزايد لنشاط القطاع العام ، لاسيما فى مجال إنتاج السلع والخدمات الإنتاجية . فكما يظهر فى جدول ( ٨ - ٤ ) انخفضت نسبة المشغليين فى القطاعات السلعية بالقطاع العام من ٢٦% فى ١٩٨٣/٨٢ إلى ١٤% فى ٢٠٠٥/٠٤ ، كما انخفضت نسبة المشغليين فى قطاعات الخدمات الإنتاجية بالقطاع العام من ١٢,٧% إلى حوالى ٧% فيما بين هاتين السنتين . والحق أن معدل نمو التشغيل فى القطاع العام قد شهد اتجاهها عاماً هابطاً بوجه عام ، وذلك بالرغم مما تعرض له من تقلبات شديدة فى بعض السنوات .

وهذا التوجه متصل بالتراجع فى الدور الإنتاجى للدولة من جهة ، وبالسعى لتخفيض نسبة عجز الموازنة إلى ن.م.أ. من جهة أخرى . وقد تعرض نمو التشغيل فى القطاع العام لما يشبه التوقف فى بعض السنوات مثل ١٩٩٧/٩٦ و ١٩٩٨/٩٧ و ٢٠٠٥/٠٤ حيث تراوح معدل النمو بين ٠,٤٤% و ٠,٦٥% . بل أن عدد المشتغلين فى القطاع العام قد سجل انخفاصاً فى ٢٠٠١/٢٠٠٠ بنسبة ٠,٢% .

أما السبب الثانى فى تغير نمط التشغيل ، فهو السياسات المحابية لنمو القطاع الخاص خلال فترة التحليل . وبالرغم من أن معدلات نمو التشغيل فى القطاع الخاص تبدو أعلى من نظيرتها فى القطاع العام بصفة عامة ، وبالرغم من أن نسبة مساهمة القطاع الخاص فى المعدل الإجمالى لنمو التشغيل عند النقاط الزمنية المختارة فى جدول ( ٨ - م - ٤ ) تبدو قريبة جداً من نسبة مشاركته فى إجمالى التشغيل ، والتي هى أصلاً أكبر من نسبة مشاركة القطاع العام ، إلا أن الزيادة فى نسبة استيعاب القطاع الخاص للعمالة تبدو محدودة . فلم تزد هذه النسبة بأكثر من ٧,٤ نقطة مئوية خلال ٢٣ سنة من ١٩٨٢/٨١ حتى ٢٠٠٥/٠٤ . كما أنه بالرغم من الاتجاه التصاعدى لنسبة التشغيل فى القطاع الخاص من أوائل الثمانينات فإن المستوى السذى بلغته فى ٢٠٠٥/٠٤ ( ٦٧,٢% ) لم يكن قد وصل بعسء إلى المستوى المناظر فى ١٩٧٥ ( ٦٩,١% ) .

وقد أسفر تحليل الهيكل القطاعى للتشغيل وتطوره على النحو الظاهر فى جدول ( ٨ - م - ٤ ) عن عدد من النتائج ، أبرزها ما يلى :

أ - على المستوى الإجمالى ، تناقصت قدرة قطاعات الإنتاج السلعى على استيعاب العمالة<sup>١</sup> . فقد انخفضت نسبة المشتغلين فى هذه القطاعات من ٦١,٤% فى ١٩٧٦ إلى ٥٣,٧% فى ١٩٨٣/٨٢ . ثم أخذت هذه النسبة فى الدوران حول ٥٥% فى السنوات التالية حتى ٢٠٠٥/٠٤ . وهذه التطورات تبدو مرتبطة بالتراجع فى مسيرة التصنيع من جهة ، وضعف قدرة بعض القطاعات التى

(١) راجع تعريف القطاعات فى الهامش (١) لجدول (٨ - م - ٤) .

شهدت نمواً ملحوظاً كالبترول على استيعاب العمالة من جهة أخرى . وفي المقابل ازداد التشغيل في قطاعات الخدمات الاجتماعية من أقل من الربع ( ٢٣% ) في ١٩٧٦ إلى حوالى الثلث في النصف الأول من الثمانينات ، ثم دارت النسبة حول ٣٥% في السنوات التالية . والجزء الأكبر من هذه الزيادة مرتبط بزيادة التوظيف في الجهاز الحكومي ، وذلك على ما سيأتى بيانه . ولم يُلاحظ تغير يذكر في نسبة العمالة المشتغلة في قطاعات الخدمات الإنتاجية ، حيث ظلت تدور حول ١٥% خلال فترة التحليل .

### جدول (٨-٤): التوزيع القطاعى لإجمالى التشغيل وللتشغيل في كل من القطاعين العام والخاص

( نسب مئوية )

السنة	إجمالى التشغيل			القطاع العام			القطاع الخاص		
	س	خ	ج	س	خ	ج	س	خ	ج
١٩٧٦	٦١,٤	١٥,٥	٢٣,١	٣٥,٢	١٧,١	٤٧,٧	٧٣,٤	١٤,٧	١١,٨
١٩٨٣/٨٢	٥٣,٧	١٣	٣٣,٣	٢٦	١٢,٧	٦١,٣	٧٢	١٣,٢	١٤,٨
١٩٨٧/٨٦	٥٣,١	١٣,٦	٣٣,٣	٢٦,١	١١,٦	٦٢,٣	٦٩,٧	١٤,٨	١٥,٤
١٩٩٢/٩١	٥٠,٥	١٤	٣٥,٥	٢٢,٨	٩,٥	٦٧,٧	٦٧,٨	١٦,٨	١٥,٣
١٩٩٧/٩٦	٤٩,١	١٤,٥	٣٦,٤	١٧,١	٨,٨	٧٤,١	٦٧,٣	١٧,٨	١٤,٩
٢٠٠٢/٢٠٠١	٥٠,٢	١٥,٣	٣٤,٤	١٥,٦	٧,٣	٧٧,١	٦٧,٩	١٩,٤	١٢,٦
٢٠٠٥/٢٠٠٤	٤٩,٩	١٥,٩	٣٤,٢	١٤	٦,٩	٧٩,١	٦٦,٨	٢٠,٣	١٢,٩

المصادر والملاحظات:

- ١ - س = القطاعات السلعية ؛ خ ن = قطاعات الخدمات الإنتاجية ؛ ج = قطاعات الخدمات الاجتماعية .  
تشتمل قطاعات الإنتاج السلمي على الزراعة والصناعة والتعدين والبترول والكهرباء والتشبيد .  
تضم قطاعات الخدمات الإنتاجية النقل والمواصلات وقناة السويس والتجارة والمال والتأمين والسياحة ( المطاعم والفنادق ) .  
وتتكون قطاعات الخدمات الاجتماعية من الإسكان والأنشطة العقارية الأخرى والمرافق وخدمات التعليم والصحة والخدمات الشخصية والحكومة العامة
- ٢ - حسب النسب من بيانات التخطيط : قبل ١٩٨٢/٨١ من وزارة التخطيط ، وثيقة مرجعية ... مرجع سابق ، ومن ١٩٨٢/٨١ حتى ٢٠٠٥/٢٠٠٤ من موقع وزارة التخطيط على الإنترنت ، مرجع سابق ، ومن الملاحظ أن وزارة التخطيط قد توقفت عن تصنيف القطاعات على النحو المبين أعلاه في السلاسل الجديدة التي نشرتها اعتباراً من سنة ٢٠٠٢/٢٠٠١ .  
ولكننا قمنا بتجميع القطاعات في المجموعات الثلاث على نحو ما كان معمولاً به في السابق . والسلاسل الكاملة لفترة التحليل معروضة في جدول ( ٨ - م - ٦ ) .

٣ - النسب المبينة أمام كل سنة هي النسب الخاصة بتلك السنة فعلا ، وذلك على خلاف الوضع في الجدول ( ٨ - م - ٧ ) ، حيث يتطلب أسلوب تفكيك معدل نمو التشغيل في سنة ما نسب التوزيع القطاعي في السنة السابقة عليها .

ب- على مستوى القطاع العام ، حدث تناقص ملحوظ في نسبة التشغيل في قطاعات الإنتاج السلعي . فقد هبطت هذه النسبة مما يزيد قليلاً على الثلث ( ٣٥% ) في ١٩٧٦ إلى ما يزيد قليلاً على الربع ( ٢٦,١% ) في ١٩٨٧/٨٦ . ثم تسارع الهبوط حتى وصلت هذه النسبة إلى ١٤% في ٢٠٠٥/٠٤ . وقد شهد التشغيل في قطاعات الخدمات الإنتاجية اتجاهاً عاماً مناظراً ، حيث تناقصت نسبة المشتغلين في هذه القطاعات من ١٧% في ١٩٧٦ إلى ٦,٩% في ٢٠٠٥/٠٤ . أى أن العمالة المشتغلة في قطاعات الإنتاج السلعي وقطاعات الخدمات الإنتاجية معاً لم تعد تمثل سوى ٢١% من إجمالي عمالة القطاع العام في ٢٠٠٥/٠٤ ، بعد ما كانت تمثل ٥٢,٣% في ١٩٧٦ .

ولا ريب في أن هذا التطور هو ثمرة السياسة المتعمدة لخفض العمالة في القطاع الصناعي التي بدأت في أوائل الثمانينات من جهة أولى ، وسياسة خصخصة شركات القطاع العام التي بدأت في أوائل التسعينات من جهة ثانية ، وسياسة إفساح المجال لنمو القطاع الخاص في بعض المجالات على حساب تباطؤ أو توقف النمو في القطاع العام من جهة ثالثة .

وفيما يتعلق بقطاعات الخدمات الاجتماعية التي زادت نسبة المشتغلين فيها بالقطاع العام من ٤٧,٧% في ١٩٧٦ إلى ٧٩% في ٢٠٠٥/٠٤ ، فإن جانباً مهماً من هذه الزيادة يرجع إلى محاولة الحكومة في بعض السنوات التخفيف من وطأة البطالة بزيادة التوظيف في الجهاز الإداري للدولة وفي الهيئات الخدمية ، فضلاً عن الإدارة المحلية . فقد زاد عدد موظفي الحكومة من نحو ١,٨ مليون موظف في ١٩٧٦ إلى نحو خمسة ملايين موظف في ٢٠٠٤/٠٣ ، أى بزيادة نسبتها ١٨١% ، وذلك حسبما يظهر من جدول ( ٦ - م - ٩ ) .

ج - على مستوى القطاع الخاص ، تبدو التغيرات في النمط القطاعي للتشغيل أقل حدة مما لوحظ بالنسبة للقطاع العام ، وإن اشترك القطاعان في انخفاض نسبة التشغيل في قطاعات الإنتاج السلي . فقد هبطت نسبة المشتغلين بالقطاع الخاص في هذه القطاعات من ٧٣,٤% في ١٩٧٦ إلى ٦٦,٨% في ٢٠٠٥/٠٤ . وليس هذا التطور بمستغرب مع ضعف النمو الاقتصادي عموماً ، وفي مجال الصناعة على الأخص ، وكذلك مع انحياز القطاع الخاص الحديث لأساليب الإنتاج قليلة الاستيعاب للعمال . وقد سجلت نسبة التشغيل في قطاعات الخدمات الإنتاجية بالقطاع الخاص زيادة بمقدار ٥,٦ نقطة مئوية ، من ١٤,٧% في ١٩٧٦ إلى ٢٠,٣% في ٢٠٠٥/٠٤ . ومن المرجح ارتباط هذه الزيادة بازدياد نشاط القطاع الخاص في مجالات السياحة والنقل والتجارة والمال . أما قطاعات الخدمات الاجتماعية ( والشخصية ) فقد زادت نسبة التشغيل بها في الفترة من منتصف السبعينات حتى أوائل التسعينات حيث بلغت ١٥,٣% في ١٩٩٢/٩١ ، ولكنها أخذت في التراجع في السنوات التالية حتى وصلت إلى حوالي ١٣% في ٢٠٠٥/٠٤ .

### سمات بارزة للبطالة:

أياً ما كان العدد الحقيقي للمتطلين ، فثمة خصائص أصبحت واضحة بشأن ظاهرة البطالة في مصر ، نرصدها فيما يلي :

أ - يتركز التعطل في فئة الشباب . فقد زادت نسبة المتطلين في الفئة العمرية ١٥-٢٩ سنة إلى إجمالي المتطلين من ٨٢% في ١٩٨٨ إلى ٨٤% في ١٩٩٨ ثم إلى ٩٢% في ٢٠٠٤ . وأغلب المتطلين باحثون عن العمل لأول مرة ، أي أنهم

(١) البيانات المذكورة هنا مأخوذة من :

S. Radwan, Employment and Unemployment in Egypt: Conventional Problems and Unconventional Remedies, ECES Working paper no. 70, August 2002, pp. 9-10.

وزارة القوى العاملة والمهجرة ، مرجع سبق ذكره ؛ معهد التخطيط القومي والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ، مصر - تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٥ ، ص ٢٠٦ ، والجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، الشرة السنوية لبحث العمالة بالعية ٢٠٠٤ ، مرجع سبق ذكره .

داخلون جدد إلى سوق العمل . وطبقاً للبيانات المتوافرة من وزارة القوى العاملة والهجرة ، بلغت نسبة المتعطلين الذين لم يسبق لهم العمل إلى إجمالى عدد المتعطلين المسجلين بمكاتب الاستخدام التابعة للوزارة ٩٩,٦% فى سنة ٢٠٠٣ . أما طبقاً لبحث العمالة بالعينة ، فقد بلغت هذه النسبة ٩٥% فى ٢٠٠٤ . ولاشك أن التبعات الاجتماعية والسياسية لبطالة الشباب وازدياد نسبة المتعطلين من الشباب إلى جملة المتعطلين أوضح من أن تحتاج إلى بيان مفصل هاهنا .

ب- ثمة تركيز ملحوظ للتعطل فى فئة حملة المؤهلات المتوسطة . فقد شكلت هذه الفئة ٥٥% من إجمالى عدد المتعطلين فى بحث القوى العاملة بالعينة لسنة ١٩٩٨ . وتشير بيانات وزارة القوى العاملة والهجرة إلى أن حملة المؤهلات المتوسطة فى ٢٠٠٣ قد شكلوا نحو ٥٩% من رصيد طالبي العمل من حملة المؤهلات ، وحوالى ٣٩% من الرصيد الإجمالى لطالبي العمل فى تلك السنة . وعندما يستبعد من هذا الرصيد الإجمالى المشتغلون الذين يبحثون عن عمل أفضل ، فإن نسبة حملة المؤهلات المتوسطة إلى رصيد المتعطلين فى ٢٠٠٣ تناهز ٥٢% . ولو تذكرنا أن المتعطلين هنا هم المتعطلون المسجلون لدى مكاتب الاستخدام التابعة لوزارة القوى العاملة والهجرة ، والذين يقل عددهم عن العدد الفعلى للمتعطلين ، فإن نصيب حملة المؤهلات المتوسطة فى إجمالى عدد المتعطلين سيكون أكبر من ٥٢% . وهذا ما يؤكد بحث العمالة بالعينة لسنة ٢٠٠٤ ، حيث بلغت نسبة المتعطلين من حملة المؤهلات المتوسطة إلى إجمالى المتعطلين ٦٦,٣% ، وهو ما يزيد على النسبة المناظرة فى ١٩٩٨ ( ٥٥% كما سبق ذكره ) . وهاهنا يدق جرس إنذار آخر .

ج- معدل البطالة بين الإناث أكبر من ضعف المعدل العام للبطالة . فقد ذكر التقرير المصرى للتنمية البشرية أن نسبة التعطل تقدر بنحو ٢٤% للإناث ، مقابل ٩,٩% من قوة العمل على المستوى القومى فى ٢٠٠٤ . أى أن معدل بطالة

الإناث بلغ ٢,٥ مثل معدل البطالة على المستوى العام . وهذا ما يؤكد أيضاً بحث العمالة بالعينة ٢٠٠٤ ، حيث بلغت نسبة البطالة بين الإناث ٢٤,٣% مقابل ١٠,٣% معدل عام للبطالة ، مما يجعل معدل بطالة الإناث ٢,٣ مثل معدل البطالة العام . ويقدر أن معدل البطالة بين الإناث قد زاد على ثلاثة أمثال معدل البطالة بين الذكور فى أواخر التسعينات ، بل إنه زاد على أربعة أضعاف معدل البطالة بين الذكور فى ٢٠٠٤ طبقاً لبحث العمالة بالعينة (٢٤,٣% إناث ، ٥,٩% ذكور) .

د - وطأة البطالة فى الحضر أشد من نظيرتها فى الريف . فقد قدر التقرير المصرى للتنمية البشرية أن معدل البطالة فى الحضر قد بلغ ١٠,١% ، مقابل ٩,٧% للريف ، وذلك فى سنة ٢٠٠٤ . ولكن الفجوة بين الحضر والريف تظهر بشكل أوضح فى نتائج بحث العمالة بالعينة لسنة ٢٠٠٤ ، حيث بلغ معدل البطالة فى الحضر ١٢,٤% ، مقابل ٨,٨% فى الريف . أى أن معدل البطالة فى الحضر ١,٤ مثل معدل البطالة فى الريف . وربما يرجع ذلك إلى أن الظروف الاجتماعية فى الريف المصرى ، وخاصة انتشار ظاهرة العمل الأسرى ، قد لا تساعد على إظهار البطالة الريفية بحجمها الصحيح ، من جهة ، وإلى أن جانباً من البطالة فى الريف يجرى ترحيله إلى الحضر من خلال هجرة المنتسبين أصلاً للريف إلى المناطق الحضرية ، من جهة أخرى .

### البطالة والخصخصة:

لقد أسهمت سياسة الخصخصة فى تفاقم مشكلة البطالة . إذ أن عمليات بيع وحدات القطاع العام كانت مصحوبة بالتخلص من أعداد لا بأس بها من العمال فى إطار نظام المعاش المبكر . وطبقاً للبيانات المتاحة على موقع وزارة الاستثمار على الإنترنت ، فإن عدد من تركوا العمل وفق هذا النظام قد بلغ ٢٠٥ ألف عامل فى يوليو ٢٠٠٥ . ولكن هذا الرقم يبدو منخفضاً بالمقارنة مع أرقام أخرى بعضها من

(1) [www.investment.gov.eg](http://www.investment.gov.eg)

مصادر رسمية وبعضها من مصادر غير رسمية . فقد ذكر عبد الفتاح الجبالى نقلاً عن مصادر رسمية أن عدد حالات المعاش المبكر قد زاد من ٣٨٤ ألف حالة فى نهاية يونيو ٢٠٠٤ إلى ٤٠٣ ألف حالة فى نهاية يونيو ٢٠٠٥<sup>١</sup>.

والرقم الأخير لا يبدو بعيداً عن تقدير بعض المصادر العمالية لعدد من تركوا العمل بنظام المعاش المبكر بنحو نصف مليون عامل<sup>٢</sup>، خاصة إذا أخذنا فى الاعتبار أن الملاك الجدد للوحدات المخصصة لا يكتفون بخروج نسبة من عمالة هذه الوحدات وفق نظام المعاش المبكر ، وإنما يسعون إلى إخراج نسبة أخرى تحت ذرائع مختلفة ، وذلك بالتناقص مع التعهدات التى أخذت عليهم عند التعاقد على شراء هذه الوحدات بعدم المساس بالعمالة القائمة وقت الشراء . ولو صح هذا التقدير ، فإن سياسة الخصخصة تكون قد أسهمت بحوالى ربع الرصيد الحالى للمتعطلين حسب التقديرات الرسمية .

وتشير البيانات المتاحة من وزارة الاستثمار إلى أن العامل الذى يخرج وفق نظام المعاش المبكر يحصل فى المتوسط على مكافأة قدرها ٢٤ ألف جنيه . ويفترض أن هذا المبلغ يمكن أن يساعد من تركوا العمل فى وحدات القطاع العام على الدخول فى مجال العمل الحر ، ومن ثم الإفلات من براثن البطالة . ولكن هل هذا ما حدث فعلاً؟ .

سوف تعتمد إجابتي عن هذا السؤال على دراسة عن الآثار الاقتصادية والاجتماعية للخصخصة قام بها معهد التخطيط القومى لصالح وزارة قطاع الأعمال العام فى سنة ٢٠٠٣<sup>٣</sup>. وقد استطلعت فى هذه الدراسة آراء ٢٠٠٠ عامل ممن خرجوا

(١) عبد الفتاح الجبالى ، مستقبل نظام التأمينات الاجتماعية فى مصر ، كراسات استراتيجية ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، الأهرام ، العدد ١٦١ ، مارس ٢٠٠٦ .

(٢) جريدة العربى ، عدد ١٢ مارس ٢٠٠٥ ، ص ٢٣ .

(٣) معهد التخطيط القومى ووزارة قطاع الأعمال العام ، الآثار الاقتصادية والاجتماعية لبرنامج إعادة هيكلة وخصخصة شركات قطاع الأعمال العام ، مع إشارة خاصة لأثر المعاش المبكر على البطالة ، معهد التخطيط القومى ، أغسطس ٢٠٠٣ . والدراسة غير منشورة لأسباب تتصل على الأرجح بطبيعة النتائج التى توصلت إليها .

من الخدمة وفق نظام المعاش المبكر . ومن أهم النتائج التي توصلت إليها هذه الدراسة ما يلي :

أ - بالرغم من أن نظام المعاش المبكر يستهدف نظرياً العاملين في الفئة العمرية ٥٠ - ٥٨ للذكور و٤٥ - ٥٨ للإناث ، إلا أن نسبة غير صغيرة من المحالين للمعاش المبكر كان عمرهم أقل من الحد الأدنى لهاتين الفئتين : ٣١% في الفئة العمرية ٤٠ - ٥٠ سنة ، و ٨,٥% في الفئة العمرية ٣٠ سنة فأقل . ومن ناحية التأهيل ، يلاحظ أن حوالي ٥٧% من المحالين للمعاش المبكر كانوا يشغلون مهناً ووظائف ذات مستوى مهارى منخفض وإنتاجية متواضعة . أما من ناحية الأعباء الأسرية ، فقد كان حوالي ٩٥% ممن أحيلوا للتقاعد المبكر من المتزوجين وأصحاب الأسر . وكان ٦٠% منهم ممن يعملون خمسة أفراد أو أكثر .

ب - أفاد ٨٣% من المحالين للمعاش المبكر بأن هذا النظام قد أضر بهم أو أضر بزملائهم . وقد تبين أن أكثر الأضرار تكراراً هي ضياع المكافأة وعدم الحصول على عمل آخر . وعبر ٧٢% ممن استطلعت آراؤهم عن ندمهم لاتخاذ قرار التقاعد المبكر .

ج - ذكر ٨٦,٤% من المتقاعدين وفق نظام المعاش المبكر أنهم قد انضموا إلى صفوف العاطلين . وكان أهم سببين لذلك هو أنهم لم يعثروا على عمل مناسب ( ٤٤,٥% ) أو أنهم تعرضوا للمرض في أعقاب ترك العمل بالقطاع العام ( ١٩,٥% ) . أما النسبة القليلة ( ١٣,٦% ) التي وفقت في الحصول على عمل جديد ، فقد توزعت على النحو التالي : ٥٨% حصلوا على فرص عمل في شركات أخرى و ٤٢% أقاموا مشروعات خاصة . وكانت درجة رضا من عثروا على وظائف في شركات أخرى منخفضة إما لقلة المرتب وإما لأن الوظيفة الجديدة تتطلب جهداً شاقاً ، وإما لأن العمل غير دائم ( موسمى ) . أما من أقاموا مشروعات خاصة ، فالملاحظ أن غالبية مشروعاتهم

هى مشروعات صغيرة ، يقل المال المستثمر فيها عن عشرة آلاف جنيهه ، ومعظم هذه المشروعات ( ٧٦% ) تقع في مجال التجارة والخدمات ، والعائد منها قليل .

د — وجدت الدراسة أن ٩٤% من المحالين للمعاش المبكر قد انخفض مستوى معيشتهم عما كان عليه أثناء خدمتهم بوحدة القطاع العام ؛ ولم تزد نسبة من قالوا أن مستوى معيشتهم قد تحسن على ٢% . وانتهت الدراسة إلى أن حدة الفقر قد زادت بين من تركوا العمل بهذه الوحدات وفق نظام المعاش المبكر .

وجلى أن هذه النتائج تتصادم بقوة مع الشعارات التي رددتها الحكومة في سياق تنفيذ سياسة الخصخصة مثل " الحفاظ على حقوق العمال " ، ومثل " لن يضر عامل بسبب الخصخصة " . فمن الواضح أن هناك من أضرروا ، وأن عددهم ليس بالقليل ، وأن الكثيرين منهم قد انضموا إلى جيش المتعطلين .

#### الأجور الحقيقية:

إن آخر ما تحصلنا عليه من بيانات عن الأجور على المستوى القومى يخص سنة ٢٠٠٠/٩٩ ، حيث توقفت وزارة التخطيط عن نشر هذه البيانات . وقد استعدنا هذه البيانات في حساب تطور متوسط الأجر الحقيقى للمشتغل بأسعار ١٩٩٥ لخلال الفترة ١٩٧٥ — ٢٠٠٠/٩٩ ، وذلك على النحو الظاهر في جدول ( ٨ — م — ٨ ) . وللمجموعة بيانات أخرى من بيانات الأجور ينشرها الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء وتصل بنا إلى سنة ٢٠٠٢ ، ولكنها تخص شريحة صغيرة من العاملين ، وهم المشتغلون في منشآت تشغل عشرة عمال فأكثر في القطاعين العام والخاص . وقد حسبنا متوسط الأجر الحقيقى لهذه الفئة من المشتغلين

(١) طبقاً لنشرة التوظيف والأجور وساعات العمل التي يصدرها الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء ، عدد أكتوبر ٢٠٠٢ ، فإن عدد المشتغلين في المنشآت التي تغطيها هذه النشرة هو حوالى ١,٤ مليون مشتغل يمثلون ٨% من إجمالى عدد المشتغلين في ٢٠٠٢ طبقاً لمسح القوى العاملة بالعينة .

خلال الفترة ١٩٧٥-٢٠٠٢، وذلك على الوجه المبين فى جدول (٨ - م - ٩).  
ويُلخص جدول (٨-٥) التطورات فى متوسط الأجر الحقيقى للمشتغل المستمد من  
هذين المصدرين . كما يوضح شكل (٨-١) هذه التطورات وكذا التطورات فى  
متوسط الأجر النقدي خلال الفترة ١٩٧٥ - ٢٠٠٠/٩٩ ، وذلك على المستوى  
القومى .

جدول (٨-٥): معدلات النمو السنوية المتوسطة لمتوسط  
الأجر الحقيقى للمشتغل

الفترة	الاقتصاد المصرى	المنشآت التى تشغل ١٠ عمال فأكثر
١٩٧٥ - ١٩٨٢/٨١	٧,٥%	
١٩٧٥ - ١٩٨٥		٩,٩%
١٩٨٣/٨٢ - ١٩٩٥/٩٤	٤,٤ - %	
١٩٨٦ - ١٩٩٥		٤,٢ - %
١٩٩٦/٩٥ - ٢٠٠٠/٩٩	٥,٦%	
١٩٩٦ - ٢٠٠٢		٥,١%

المصادر والملاحظات:

- ١ - حسب معدلات النمو السنوية المتوسطة من البيانات عن متوسط الأجر الحقيقى للمشتغل بأسعار ١٩٩٥ البنية فى جدول (٨ - م - ٨) و جدول (٨ - م - ٩) . والمعدلات محسوبة من معادلة الفائدة المركبة على القيمة فى بداية كل فترة والقيمة فى آخر كل فترة ، أى دون أخذ القيم البنية فى الحسبان .
- ٢ - لاحظ التحفظ الوارد على حساب متوسط الأجر فى الملحوظة (٤) أسفل جدول (٨-م-٨).

والظاهر من البيانات المتاحة على المستوى القومى أن متوسط الأجر الحقيقى  
للمشتغل قد تعرض للزيادة فى الفترة من ١٩٧٥ حتى ١٩٨٢/٨١ بمعدل سنوى  
متوسط ٧,٥% . ولكن هذا الاتجاه العام التصاعدى قد تحول إلى اتجاه عام تنازلى على  
مدى ١٢ سنة من ١٩٨٣/٨٢ حتى ١٩٩٥/٩٤ ، حيث كان متوسط الأجر الحقيقى  
للمشتغل يهبط بمعدل ٤,٤% سنوياً . وقد ارتبط هذا الهبوط بالاتجاهات التضخمية فى  
أوائل الثمانينات ، حيث سجل معدل التضخم ارتفاعاً إلى حوالى ١٥% فى ١٩٨٢ ،  
ثم إلى ١٧% فى ١٩٨٤ ثم إلى ٢٤% فى ١٩٨٦ ، ثم هبط إلى ٢١% فى ١٩٨٩ ،  
واستمر فى الهبوط حتى بلغ ١٥% فى ١٩٩٥ ، وهو ما يعد معدلاً مرتفعاً بالمقاييس

المتعارف عليها والمشار إليها فى القسم (٦-١). وقد بدأ متوسط الأجر الحقيقى فى التزايد اعتباراً من ١٩٩٦/٩٥ ، وسجل معدلاً للتزايد السنوى قدره ٥,٦% خلال الفترة ١٩٩٥/٩٤ - ٢٠٠٠/٩٩ وقد ساعد على هذا التحسن فى الأجر الحقيقى تراجع معدل التضخم ، حيث أنه هبط من حوالى ١٥% فى ١٩٩٥ إلى ٢,٧% فى ٢٠٠٠ ، وذلك إلى جانب تزايد الأجر النقدى بالطبع<sup>١</sup>.

ومع الاتجاه العام التنازلى الواضح فى الفترة ١٩٨٣/٨٢ - ١٩٩٥/٩٤ ، فإن الأجر الحقيقى فى ١٩٩٥/٩٤ قد أصبح أقل مما كان عليه فى ١٩٨٢/٨١ بنحو ٤٤% ، بل أنه صار أقل مما كان عليه فى ١٩٧٦ بنحو ١٦% . وبالرغم من الزيادة فى الأجر الحقيقى خلال الفترة ١٩٩٦/٩٥ - ٢٠٠٠/٩٩ ، إلا أن المستوى الذى بلغه الأجر الحقيقى فى ٢٠٠٠/٩٩ كان أقل من أعلى أجر خلال الفترة الكلية وهو أجر ١٩٨٢/٨١ بنحو ١٣% . أى أن الأجر الحقيقى فى ٢٠٠٠/٩٩ لم يصل إلى المستوى الذى كان عليه قبل ١٨ سنة .

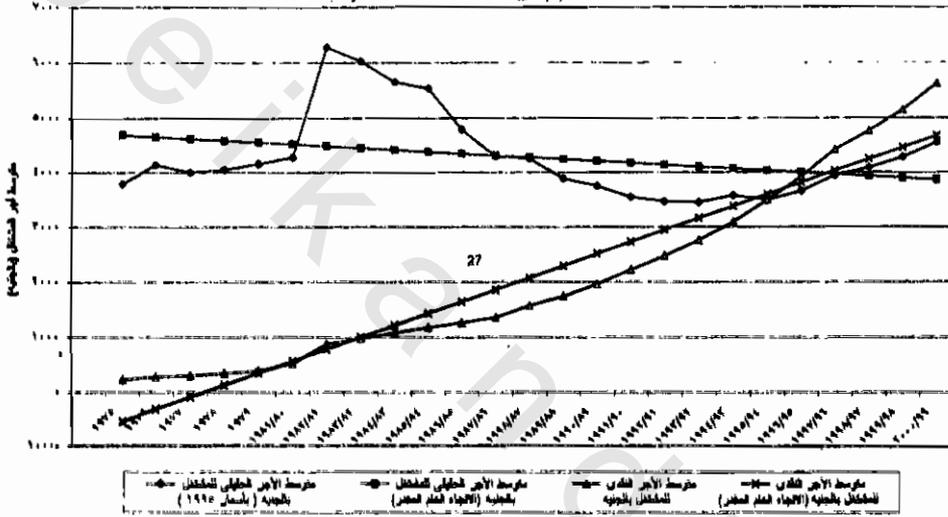
وتشير البيانات المتوافرة من نشرة التوظيف والأجور وساعات العمل والتي تخص مستوى الأجر فى المنشآت التى تشغل عشرة عاملين فأكثر إلى اتجاهات عامة مشابهة لما لوحظ بالنسبة للأجر الحقيقى على المستوى القومى ، وإن كانت هناك بعض الاختلافات فى طول فترات الصعود والهبوط . فمن الواضح أن الأجر الحقيقى فى المنشآت المذكورة قد تصاعد فى أول الأمر بمعدل سنوى أكبر ( ٩,٩% فى المتوسط )

(١) معدلات التضخم السنوى المذكورة هنا هى المعدلات المحسوبة من الرقم القياسى لأسعار المستهلكين ، وهى مبنية على جدول (٦ - م - ١) .

(٢) بينما كان الأجر الحقيقى يتعرض لتقلبات واضحة على النحو المبين فى جدول (٥-٨) ، فإن الأجر النقدى كان يتميز باتجاه عام صاعد خلال الفترة ١٩٧٥-٢٠٠٠/٩٩ . ويتبين من معادلة الإنحدار التى قدرت لهذه الفترة  $(Y_T = 741 + 216.6 X)$  = حيث  $X$  السنوات و  $Y_T$  الأجر النقدى) أن الأجر النقدى كان يزيد بمعدل ٢١٦,٦ حثيثاً فى السنة فى المتوسط . والعلاقة معنوية إحصائياً ، وذات معامل تحديد مرتفع ( ٠,٩٢ ) . وبالرغم من أن معادلة الإنحدار التى قدرناها للأجر الحقيقى  $(Y_T = 472 - 34.8 X)$  ، حيث  $X$  السنوات و  $Y_T$  الأجر الحقيقى) تظهر اتجاهها عاماً تنازلياً على المدى الفترة الكلية ١٩٧٥ - ٢٠٠٠/٩٩ ، إلا أن العلاقة المقدرة لم تكن معنوية إحصائياً ، كما أن معامل التحديد الخاص بها كان بالغ الانخفاض ( ٠,١٠ ) . والعلاقتان المقدرتان يمثلان بحضى الاتجاه العام فى شكل (٨ - ١) .

ولمدة أطول ( ١٩٧٥ - ١٩٨٥ ) مما لوحظ بالنسبة للأجر على المستوى القومي .  
 وفي الحالتين استمر الهبوط بعد ذلك حتى ١٩٩٥ ، وبمعدل سنوي متقارب  
 ( - ٤,٤% للأجر على المستوى القومي و - ٤,٢% للأجر في المنشآت التي تشغل  
 عشرة عاملين فأكثر) .

شكل (٨-١): تطور متوسط الأجر النقدي والأجر الحقيقي  
 للمشتغل في الاقتصاد المصري



ثم أخذ الأجر الحقيقي في التزايد بمعدل ٥,١% وهو ما يقل قليلاً عن معدل  
 التزايد على المستوى القومي ( ٥,٦% ) ، ولكن مع ملاحظة الاختلاف في طول  
 الفترة المحسوب منها كل معدل ، وذلك حسبما يظهر في جدول ( ٨ - ٥ ) .

ومما يسترعى الانتباه بالنسبة لتطور متوسط الأجر الحقيقي في المنشآت التي  
 تشغل عشرة عاملين فأكثر أن هذا المتوسط قد هبط في ١٩٩٥ إلى مستوى يقل عن  
 نظيره في ١٩٨٥ بنحو ٤٢% ، بل أنه قد هبط إلى مستوى أقل مما كان عليه  
 في ١٩٧٦ بنحو ١٧% . وبالرغم من التزايد في متوسط الأجر الحقيقي في الفترة

١٩٩٦-٢٠٠٢ ، فإن المستوى الذى بلغه هذا المتوسط فى ٢٠٠٢ كان أقل من أعلى أجر تحقق خلال الفترة الكلية للتحليل وهو أجر ١٩٨٥ بنحو ١٧% . أى أن الأجر الحقيقى فى ٢٠٠٢ لم يكن قد وصل بعد إلى المستوى الذى بلغه قبل ١٧ سنة .

وقد تعرضت الأجور الحقيقية فى القطاعين العام والخاص لتطورات مشابهة لما تعرضت له الأجور الحقيقية على المستوى القومى ، وإن اختلفت معدلات الصعود والهبوط ، وكذلك طول فترات التعرض للصعود والهبوط . فقد زاد متوسط الأجر الحقيقى فى القطاع الخاص بمعدل سنوى متوسط ٩,٧% فى الفترة ١٩٧٥ - ١٩٨٢/٨١ . وقد شهد متوسط الأجر الحقيقى فى القطاع العام تزايداً لفترة أطول ( ١٩٧٥ - ١٩٨٤ ) ، ولكن بمعدل أقل كثيراً ( ١,٧% ) مما لوحظ بالنسبة للقطاع الخاص ، وذلك كما يتبين فى جدول (٨-م-١٠) .

ثم تعرض متوسط الأجر الحقيقى للهبوط فى القطاع الخاص بين عامى ١٩٨٣/٨٢ و ١٩٩٣/٩٢ ، وفى القطاع العام بين عامى ١٩٨٦/٨٥ و ١٩٩٥/٩٤ . وكان المعدل السنوى للهبوط أكبر قليلاً فى القطاع الخاص ( - ٤,٩% ) منه فى القطاع العام ( - ٤,٤% ) . وأخذ متوسط الأجر الحقيقى فى التزايد منذ ١٩٩٤/٩٣ فى القطاع الخاص ، ومنذ ١٩٩٦/٩٥ فى القطاع العام ، ولكن بمعدلات متباينة . فقد كان المعدل السنوى للتزايد فى القطاع الخاص ( ٦,٢% ) يقرب من ضعف نظيره فى القطاع العام ( ٣,٤% ) .

وبالرغم من الاتجاه التصاعدي للأجر الحقيقى فى كل من القطاع العام والقطاع الخاص فى أوائل أو منتصف التسعينات ، إلا أن المستوى الذى بلغه هذا الأجر فى ٢٠٠٠/٩٩ كان أقل بنحو ١٤% من نظيره فى ١٩٨٢/٨١ بالنسبة للقطاع الخاص ،

(١) راجع التحفظ المذكور فى الملاحظة (٢) أسفل جدول (٨-م-١٠) فى شأن حساب متوسط الأجر الحقيقى فى القطاع الخاص والذي قد لا يؤثر تأثيراً محسوساً فى استخلاص الاتجاه العام، ولكنه لا يجيز عقد مقارنة بين مستوى الأجر فى القطاع العام ونظيره فى القطاع الخاص فى أى سنة، ولا متابعة تطور الفجوة بين مستوى الأجر فى القطاعين عبر الزمن.

وبنحو ٢١% من نظيره فى الفترة ١٩٧٥—١٩٧٩<sup>١</sup>. أى أن الأجر الحقيقى فى ٢٠٠٠/٩٩ لم يكن قد استعاد بعد المستوى الذى كان قد حققه قبل ١٨ سنة فى القطاع الخاص ، وقبل حوالى ٢٣ سنة فى القطاع العام .

لعل التحليل السابق لتطور متوسط الأجر الحقيقى للمشتغل قد أوضح ما أصاب الطبقة العاملة من تدهور فى مستوى معيشتها فى سياق تنفيذ سياسات الانفتاح والتثبيت والتكيف الهيكلى . ففى عدا السنوات الأولى للانفتاح ( النصف الثانى من السبعينات وأوائل الثمانينات ) ، تعرضت الأجور الحقيقية لتناقص ملحوظ ، وتراجع مستوى معيشة قطاع عريض من العاملين بأجر . واستمر هذا التراجع نحو ١٠—١٢ سنة (أى حتى ١٩٩٣/٩٢ أو ١٩٩٥/٩٤) . وبالرغم مما شهدته متوسط الأجر الحقيقى من تحسن فى السنوات اللاحقة فإن غالبية المشتغلين لم تتمكن فى ٢٠٠٠/٩٩ أو حتى فى ٢٠٠٢ من استعادة مستوى الأجر الحقيقى ، ومن ثم مستوى المعيشة ، الذى كانت تتحصل عليه قبل ١٨ سنة أو أكثر .

## ٨-٢ الحق فى نصيب عادل من الثروة الوطنية:

القضية الأساسية المطروحة فى هذا القسم هى قضية العدالة الاجتماعية . وهذه القضية أبعاد كثيرة ، ولكننا سنركز فى معالجتها هنا على بعدين ، وهما توزيع الدخل والفقير . وسوف نسعى للتعرف على اتجاهات التطور خلال الثلاثين عاما ١٩٧٥/٧٤ — ٢٠٠٥/٠٤ فى كل من التفاوتات فى توزيع الدخل — أو بالأحرى توزيع الإنفاق حيث يتعذر الحصول على بيانات الدخل — وفى نسبة السكان الفقراء إلى إجمالى السكان .

ونذكر ابتداءً بأن مسألة الفقر مختلفة عن مسألة عدالة التوزيع أو المساواة . فبعض المجتمعات يمكن أن تخلو من الفقر أو تكون نسبة الفقراء فيها ضئيلة ، ومع ذلك

(١) قارنا بمتوسط الأجر الحقيقى فى الفترة ١٩٧٥ — ١٩٧٩ حيث أظهرت البيانات المتاحة تعرض الأجر الحقيقى لتقلبات شديدة خلال تلك الفترة ، مما يتعذر معه المقارنة مع سنة بدأها من سنواتها .

يتصف توزيع الدخل فيها بدرجة عالية من التفاوت . وقد يشيع الفقر بالرغم من تميز التوزيع بدرجة عالية من العدالة .

والبيانات الواردة فى جدول (٧-٨) بشأن التوزيع ( بدلالة معامل جينى ) وبشأن الفقر ( نسبة السكان الذين يحصلون على دخل يومى أقل من دولارين ) توضح هذه الحقائق . فماليزيا لديها نسبة فقر منخفضة مع سوء توزيع للدخل . والهند وباكستان وإندونيسيا لديها نسب فقر مرتفعة مع درجة معتدلة من التفاوت فى التوزيع . كما يلاحظ أن التفاوتات فى توزيع الدخل كبيرة ونسب الفقر مرتفعة فى الصين وجنوب أفريقيا ، وذلك فى السنوات المذكورة بالجدول .

والفقر بمعناه النسبى ( أى انخفاض مستوى دخل بعض الشرائح السكانية عن المتوسط العام للدخل الفردى ) موجود طالما كان هناك تفاوت فى توزيع الدخل فى المجتمع ، حتى إذا كان كل الناس فيه يشعرون احتياجتهم الأساسية ، أى مع غياب الفقر بمعناه المطلق . لكن من الشائع فى الدول النامية أن يصطحب سوء توزيع الدخل بدرجة عالية من الفقر . ولهذا يعتبر تحسين توزيع الدخل أحد المسدائل الرئيسية لمكافحة الفقر فى هذه الدول .

وعموماً فإن الفقر يرتبط ارتباطاً وثيقاً بأمرين : النمو الاقتصادى وعدالة التوزيع . وغالباً ما يكون ضعف النمو الاقتصادى وتدبذبه من الأسباب الرئيسية لانتشار الفقر . ولذا فإن زيادة معدل النمو الاقتصادى والإبقاء على مستواه المرتفع لفترة طويلة يعتبر أمراً حيوياً لتخفيض الفقر . ولكن معدل النمو قد يرتفع ، ومع ذلك يظل الفقر منتشرًا فى المجتمع . ذلك أن رفع معدل النمو وإن كان شرطاً ضرورياً لتخفيض الفقر ، إلا أنه ليس شرطاً كافياً بذاته لتحقيق هذه الغاية . فإذا لم يكن النمو منحازاً للفقراء ، وإذا لم تعمل السياسات العامة على تضييق الفوارق بين الطبقات ليس فقط فى مستوى الدخل ، بل وفى مستوى الثروة أو حيازة الأصول ، فإن الفقر قد يزداد انتشاراً ، وذلك بالرغم من ارتفاع معدل النمو .

ولذا من الضروري لتخفيض الفقر ، فضلاً عن القضاء عليه ، أن يصبطحب النمو المرتفع بتحسين الأجور وزيادة الإنتاجية وزيادة فرص التوظيف حيث أن من يعملون بأجور منخفضة وعمتوى إنتاجية متواضعة والمتعطلين يشكلون نسبة كبيرة من الشرائح السكانية الأكثر تعرضاً للفقر . كما أنه من المهم أن تتجه السياسات العامة إلى مكافحة التضخم ، إذ من المعروف أن التضخم يعيد توزيع الدخل لصالح الأغنياء ، وأنه ليس لدى الفقراء من الأصول ما يساعدهم على مواجهة التضخم . ويعتبر توفير شبكات الأمان الاجتماعي ( دعم — خدمات تعليمية وصحية — معاشات .. الخ ) أمراً شديداً الأهمية للحيلولة دون سقوط أعداد كبيرة من السكان تحت خط الفقر .

ولما كان معنى الفقر أوسع كثيراً من مجرد انخفاض مستوى الدخل عن مستوى معين أو الحرمان من الدخل ، حيث أنه يشمل أيضاً الحرمان من أشياء أخرى كثيرة مثل الأصول الإنتاجية والخدمات الأساسية ، فضلاً عن الحرمان من فرص المشاركة في الشؤون العامة والحرمان من التمتع بالكرامة واحترام الذات ، فإن القضاء على الفقر بهذا المعنى الواسع يتوقف على تعديل الهياكل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للمجتمع تعديلاً جذرياً . ولما كانت هذه التغيرات الجذرية هي لب عملية التنمية ، فإنه لا مجال في حالة الدول النامية للفصل بين قضية الفقر وقضية التنمية بمعناها الشامل والعميق . فالفقر ليس حالة عارضة يمكن التصدى لها بتعديل في هذه السياسة أو تلك ، بل إن الفقر حالة هيكلية ، بمعنى أنها وثيقة الصلة بالطريقة التي تدار وفقاً لها موارد المجتمع والأسلوب الذي يتبع في التنمية . وهذان الأمران هما بالطبع محصلة علاقات القوى الطبقية في المجتمع . وما الفقر إلا إفراز من إفرازات التخلف وتعثر جهود التنمية الشاملة في بلادنا .

وعدالة التوزيع لا تنحصر في توزيع الدخل أو الإنفاق أو ملكية الأصول على الأسر أو الأفراد ، بل أنها أوسع من ذلك كثيراً . فهي تتضمن أيضاً قضايا تكافؤ الفرص وما يتصل بها من فروق في التوزيع على أقاليم الدولة وكذلك الفروق في

التوزيع بين الرجال والنساء . وهذه الفروق تتصل بالتكوينات الاقتصادية وتطوراتها ، كما تتصل بالتراث والقيم السائدة ، فضلاً عن اتصالها بالانحيازات الطبقية للسياسات العامة .

### مشكلات التقديرات المتاحة:

ثمة صعوبات كثيرة فيما يتعلق بدققة التقديرات المتوافرة بشأن توزيع الإنفاق على الشرائح السكانية وبشأن نسبة الفقراء في المجتمع المصري . فهناك تقديرات متعددة ذات نتائج متباينة . وليس من اليسير دائماً التعرف على أفضلها من حيث القدرة على التعبير الصادق عن الأحوال الواقعية للتوزيع والفقير .

إن أحد الأسباب الرئيسية لاختلاف التقديرات المتعلقة بالتوزيع والفقير هو استناد كل منها إلى مجموعة من البيانات التي قد تختلف عن غيرها من حيث حجم العينة أو من حيث دقة تمثيلها للمجتمع أو من حيث العناية المبذولة في تحصيل إجابات دقيقة من الأسر المبحوثة . ولكن الاختلاف في التقديرات وارد أيضاً حتى عندما يستخدم باحثون مختلفون مجموعة واحدة من البيانات . وهذا لأسباب سوف نوضحها فيما بعد . وهذا هو الحال مثلاً في جدول (٨-٦) في سنة ١٩٩١/٩٠ ، حيث اختلفت النتائج التي توصلت إليها كريمة كُرَيْم عن تلك التي توصل إليها كسارديف ، وكذلك في سنة ٢٠٠٠/٩٩ حيث اختلفت النتائج التي توصل إليها البنك الدولي عن تلك التي ظهرت في تقرير التنمية البشرية المصري لسنة ٢٠٠٤ ، وكذلك عن تلك المذكورة في تقرير التنمية البشرية الدولي ٢٠٠٥ والمذكورة في جدول (٨-٨) .

وتستند معظم التقديرات المتاحة إلى بحوث الدخل والإنفاق ، أو ما كان يطلق عليه في السابق : بحوث ميزانية الأسرة . ومن المعتاد في مصر إجراء هذا النوع من البحوث كل خمس سنوات . ولكن بعض التقديرات المتاحة جرى الحصول عليها من عينات خاصة . ومن أمثلتها تقديرات دات وآخرين في جدول (٨-٨) التي تم التوصل إليها من بيانات المسح المتكامل للأسرة الذي أجراه المعهد الدولي لبحوث

سياسات الغذاء فى سنة ١٩٩٧ . ومن المعروف أن بيانات بحوث الدخل والإنفاق قد تفاوتت فى دقتها بحسب حجم العينة وأساليب المعاينة ومدى ما يرافقها من أخطاء ، وبحسب درجة العناية التى يبذلها الباحثون فى تنفيذ البحث ( خاصة فى طريقة توجيه الأسئلة للمبحوثين ) ، ومدى مراعاتهم الأمانة فى تعبئة استمارات البحث ( ففى بعض الأحوال ينوب الباحث عن المبحوث فى استيفاء إجابات الأسئلة ) . كما تتوقف دقة البيانات على المبحوثين أنفسهم وعلى مقدار ما يخصصونه من وقت فى الإجابة عن أسئلة الاستبيان ، ومدى قدرتهم على تذكر بنود إنفاقهم المختلفة بالكمية والقيمة ، ومدى عنايتهم بتسجيل هذه المعلومات أولاً بأول فى الدفاتر التى قد تخصص لهذا الغرض .

ومن المرجح ألا تقدر عينات بحوث الدخل والإنفاق على تمثيل المجتمع بشرائحه الانفاقية المختلفة تمثيلاً جيداً . إذ من المعتقد أن هذه العينات قد تعجز عن الوصول الشرائح الفقيرة بعامة وإلى أفقر الفقراء بخاصة ؛ حيث يندر أن يكون لهؤلاء محل ثابت لإقامتهم ، ومن ثم يتعذر إدراجهم ضمن إطار الوحدات السكنية الذى تسحب منه العينة . كما أن هذه العينات قد لا تنجح فى التعبير عن استهلاك الأغنياء بعامة ، وأغنى الأغنياء بخاصة ، إذ أنهم قد لا يرحبون بأسئلة الاستبيان ، ولا يرغبون فى الإعلان عن نمط استهلاكهم الباذخ ؛ ومن ثم قد ينخفض مستوى إنفاقهم المصرح به فى الاستبيان عن مستوى إنفاقهم الفعلى .

ولا تختلف العينات الخاصة غير المتكررة عن عينات بحوث الدخل والإنفاق المتكررة فى تأثيرها بالنقائص المشار إليها أعلاه . كذلك فإن اختلاف التقديرات قد ينشأ لأسباب أخرى . منها اختلاف الباحثين بشأن الوحدة المرجعية المناسبة لإجراء البحث . إذ قد يفضل بعضهم الأسرة ، بينما قد يميل آخرون إلى اعتبار الفرد وحدة مناسبة للدراسة . ومنها الاختلاف فيما بين الباحثين فى تحديد الخط الفاصل بين الفقراء وغير الفقراء ، أى فى تحديد خط الفقر . إذ قد يأخذ البعض بمعيار إشباع الحاجات الأساسية فى تحديد خط الفقر وهو ما يطلق عليه خط الفقر الوطنى . وهنا

قد يختلف الباحثون فى مقدار ما يدخل فى تحديد خط الفقر من سلع وخدمات وفى التقييم السنوى لهذه السلع والخدمات . وقد يأخذ فريق آخر من الباحثين بخط فقر تحكمى ، مثل خط الفقر دولار أو دولارين . وقد يأخذ فريق ثالث بخط فقر نسبي ( وتحكمى أيضاً ) ، كأن يكون خط الفقر نصف أو ثلثى متوسط الدخل الفردى . وبينما يأخذ بعض الدارسين بخط فقر موحد للأسر كافة ، فإن البعض الآخر منهم قد يأخذ بخطوط فقر متعددة ، وذلك حسب حجم الأسرة وحسب محل إقامتها . والأسلوب الأخير هو ما أخذ به خبراء البنك الدولى مؤخراً وطبق على بحوث الدخل والإنفاق فى سياق حساب نسب الفقر فى تقارير التنمية البشرية المصرية فى السنوات الأخيرة .

وثمة صعوبة أخرى فى استخدام التقديرات المتاحة ، حتى إذا كانت تعتمد جميعاً على البحوث المتكررة للدخل والإنفاق . وتتأتى هذه الصعوبة من تعرض العينات للتغير عبر الزمن سواء فى حجم العينة أم فى أساليب المعاينة ومدى ما تتمتع به من دقة ، وذلك فضلاً عن التغير عبر الزمن أيضاً فى طرق حساب نسب الفقر من هذه النوعية من البيانات . وهذه التغيرات تجعل المقارنة بين نتائج العينات المحسوبة عند نقاط زمنية مختلفة أمراً محفوفاً بالمشكلات . إذ ليس من الميسور دائماً الحكم على تغير ما بين نقطة زمنية وأخرى بأنه تغير أصيل أو بأنه تغير مختلط يجمع بين عنصر أصيل وعنصر دخيل بسبب التغيرات فى مواصفات العينات وأساليب التقدير والحساب . كما أنه من الصعب الفصل بين هذين العنصرين . ومع ذلك ، فلا خيار أمامنا سوى الاستناد إلى البيانات المتاحة ، على ما يشوبها من نقائص ، من أجل التعرف على الاتجاهات العامة للتغير فى توزيع الدخل ونسب الفقر . ولا مناص أمامنا من تعديل بعض الاستنتاجات المبنية على البيانات المتاحة فى ضوء بعض المعلومات الإضافية والاجتهادات الذاتية ، وذلك من أجل الوصول إلى أحكام تتمتع بدرجة أعلى من المصدقية .

## التوزيع الوظيفى للدخل:

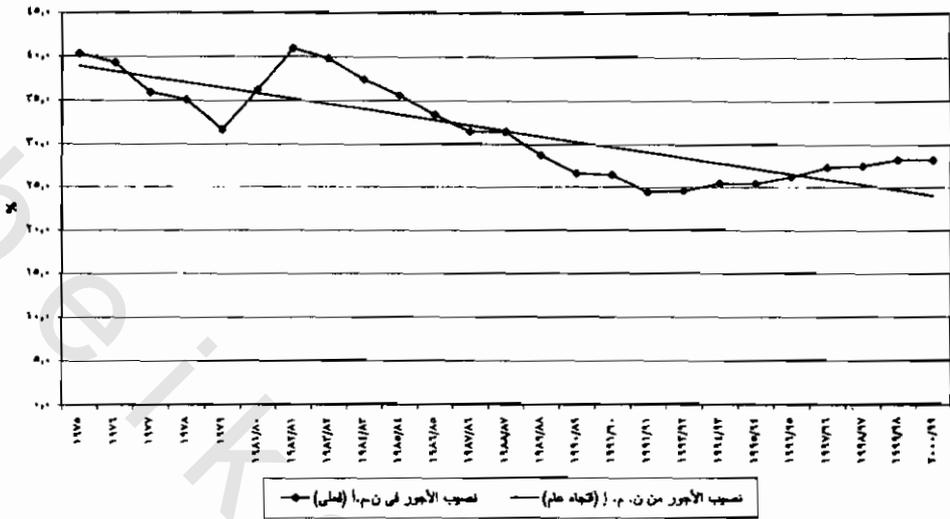
يقصد بالتوزيع الوظيفى للدخل توزيع الدخل بين العمل ورأس المال بالمعنى الواسع ، أى توزيع ن.م.أ. بين الأجور وعوائد التملك . وبين جدول (٨- م - ١١) تطور نصيب الأجور فى ن.م.أ. خلال الفترة ١٩٧٥-١٩٩٠/٩٩ ، حيث لم نثر على بيانات عن إجمالى الأجور على المستوى القومى بعد ١٩٩٠/٩٩ . والظاهر من هذا الجدول أن نصيب الأجور فى ن.م.أ. قد تعرض للانخفاض على نحو مستمر طوال الربع الأخير من القرن العشرين . فبعد ما كان نصيب الأجور ٤٠,٣% من ن.م.أ. فى ١٩٧٥ ، فإنه هبط إلى ٣٣,٣% فى ١٩٨٦/٨٥ ، ثم استمر فى الهبوط حتى بلغ ٢٥,٤% فى ١٩٩٥/٩٤ . أى أنه بعد ما كان نصيب الأجور فى ن.م.أ. يصل إلى الخمسين فى ١٩٧٥ ، فإنه قد هبط إلى الثلث فى ١٩٨٦/٨٥ ، وواصل هبوطه حتى أصبح لا يزيد على الربع فى ١٩٩٥/٩٤ .

وبالرغم من زيادة هذا النصيب إلى ٢٨% فى ١٩٩٠/٩٩ ، فإنه يظل أقل مما كان عليه فى ١٩٨٦/٨٥ ، بل وأقل من المستوى المسجل فى ١٩٧٩ وهو ٣١,٦% ، أى أن نصيب الأجور فى ن.م.أ. لم يصل فى ١٩٩٠/٩٩ إلى المستوى الذى كان قد بلغه قبل عشرين عاماً . وبالطبع فإنه لم يكن قد وصل إلى المستوى الذى كان متحققاً فى بداية الربع الأخير من القرن العشرين . وكما يتبين من الشكل (٨- ٢) ، فإن نصيب الأجور فى ن.م.أ. كان يتقلب حول خط اتجاه عام هابط طوال الفترة ١٩٧٥ - ١٩٩٠/٩٩ . وطبقاً لمعادلة الانحدار الخطى التى قدرت لنصيب الأجور فى ن.م.أ. فإن هذا النصيب كان يتناقص سنوياً بمقدار ٠,٦ نقطة مئوية فى المتوسط . والعلاقة المقدره معنوية وذات معامل تحديد مرتفع . وبناءً على هذه المعادلة ، فإن الأجور قد لا تمثل أكثر من ٢١% من ن.م.أ. فى سنة ٢٠٠٥/٠٤ .

(١) كانت وزارة التخطيط هى المصدر التقليدى لبيان نصيب الأجور فى ن.م.أ. ولكن الوزارة توقفت عن نشر بيانات إجمالى الأجور وتوزيعها بين القطاعين العام والخاص بعد سنة ١٩٩٩/٢٠٠٠ .

(٢) العلاقة المقدره هى  $Y=39.5-0.62 X$  ، حيث  $Y$  هو نصيب الأجور فى ن.م.أ. و  $X$  هو الزمن بالسنوات . ومعامل  $X$  معنوى إحصائياً عند مستوى ٥% ، ومعامل التحديد = ٠,٦٩ .

شكل (٨-٢): تطور نصيب الأجور في الناتج المحلي الإجمالي



وبالطبع ، فإن الوجه المقابل لانخفاض نصيب الأجور في ن.م.أ. هو ارتفاع نصيب عوائد التملك . فقد زادت نسبة عوائد التملك إلى ن.م.أ. من ثلاثة أخماس في ١٩٧٥ إلى الثلثين في ١٩٨٦/٨٥ ، ثم إلى ثلاثة أرباع ن.م.أ. في ١٩٩٥/٩٤ . وبالرغم من انخفاض هذه النسبة إلى ٧٢% في ٢٠٠٠/٩٩ ، فإنها تظل أعلى مما كانت عليه في ١٩٧٩ ( ٦٨,٤% ) ، وبالطبع أعلى مما كانت عليه في ١٩٧٥ ( ٥٩,٧% ) .

بعد ما كان نصيب الأجور في ن.م.أ. قد وصل إلى ٤٠% في ١٩٧٥ ، فإنه هبط إلى الثلث في ١٩٨٦/٨٥ ، ثم إلى الربع في ١٩٩٦/٩٥ . وبالرغم من زيادة هذا النصيب في السنوات الخمس الأخيرة من القرن العشرين ، فإنه ظل دون المستوى الذي كان قد بلغه قبل خمسة وعشرين عاماً . وبافتراض استمرار الاتجاه العام الهابط خلال الفترة ١٩٧٥/٧٤ - ٢٠٠٠/٩٩ ، قد لا يزيد نصيب الأجور على ٢١% من ن.م.أ. في ٢٠٠٥/٠٤ .

والظاهر من مقارنة نصيب الأجور في ن.م.أ. في كل من القطاع العام والقطاع الخاص ، طبقاً للبيانات الواردة في جدول ( ٨ - م - ١١ ) ، أن هذا النصيب كان ومازال أعلى في القطاع العام عنه في القطاع الخاص . ففي بداية الربع الأخير من القرن العشرين بلغ نصيب الأجور في ناتج القطاع العام حوالي ٥٤,٨% ، بينما لم يزد النصيب المناظر في القطاع الخاص على ٣٣,٢% . وبالرغم من دوران نصيب الأجور حول اتجاه عام هابط في القطاعين طوال فترة ربع القرن محل الاهتمام ، إلا أنه بقي أعلى في القطاع العام (٤٢,٥%) عن نظيره في القطاع الخاص ( ٢٥,٢% ) في نهاية تلك الفترة . كما بقيت الفجوة بين النصيبين دون تغيير يذكر . فقد كان نصيب الأجور في ناتج القطاع العام ١,٦ و ١,٨ مثل نظيره في القطاع الخاص في سنة ١٩٧٥ وسنة ٢٠٠٠/٩٩ على التوالي . وكما لوحظ بالنسبة لنصيب الأجور في ن.م.أ. على المستوى القومي ، فقد اتجه النصيب المناظر في كل من القطاع العام والقطاع الخاص إلى التزايد في السنوات الخمس الأخيرة من القرن العشرين . فقد ارتفع نصيب الأجور في ناتج القطاع العام من ٣٧,٥% في ١٩٩٥/٩٤ إلى ٤٢,٥% في ٢٠٠٠/٩٩ ، كما ارتفع نصيب الأجور في ناتج القطاع الخاص من ٢١,٤% إلى ٢٥,٢% فيما بين هاتين السنتين .

#### التوزيع على الشرائح السكانية:

نقدم في جدول (٨-٦) مجموعة مختارة من مؤشرات توزيع الإنفاق على الشرائح السكانية ، وذلك باستخدام بيانات ميزانية الأسرة أو مسح الدخل والإنفاق والاستهلاك خلال الفترة ١٩٧٥/٧٤ - ٢٠٠٥/٠٤ .

جدول (٨-٦): مؤشرات توزيع الدخل على الشرائح السكانية  
١٩٧٥/٧٤ - ٢٠٠٥/٠٤

البيان / السنة	١٩٧٥/٧٤	١٩٨٢/٨١	١٩٩١/٩٠	١٩٩٦/٩٥	٢٠٠٠/٩٩	٢٠٠٥/٠٤
(١) نصيب أفقر ١٠% من السكان (%)					٣,٢	
(٢) نصيب أغنى ١٠% من السكان (%)	٢٧,١	٢٣,٥	٢٨,١	٢٣,٩	٣١,١	
(٣) نصيب أغنى إلى أفقر ١٠% من السكان					٩,٧	
(٤) نصيب أفقر ٢٠% من السكان (%)	٦,٠	٧,٦	٧,٥	٨,٦	٧,٦	٨,٣
(٥) نصيب أغنى ٢٠% من السكان (%)	٤٦,٩	٣٨,٩	٤٣,٠	٣٨	٤٥,٨	٤٤,٨
(٦) نصيب أغنى إلى أفقر ٢٠% من السكان	٧,٨	٥,١	٥,٧	٤,٤	٦,١ (٤,٤)	٥,٤
(٧) نصيب أفقر ٤٠% من السكان (%)	١٧,٠	٢٣,٠	٢٠,٠	٢٣,٤	١٨,٨ (٢٢,٧)	٢٠,٣
(٨) نصيب الأربعة في المائة الوسطى من السكان (%)	٣٥,٨	٣٨,١	٣٧,٠	٣٨,٦	٣٥,٤	٣٤,٩
(٩) معامل جيني لتوزيع الإنفاق الاستهلاكي (أ) صفر = مساواة كاملة ١٠٠ = غياب كامل للمساواة (ب)	٣٩-٣٦	٢٩,٦	٣٥,١	٣١,٦	(٢٩,٣)	٣٥,٢
(١٠) معامل جيني ريف حضر	٣٥ ٣٧	٢٧,٥ ٣٢,٢	٣٦ ٣٤	٢٤ ٣٣,٨	(٢٢,٦) (٣٦,٩)	٢٣,٦ ٣٧,٥

المصادر والملاحظات:

السطور (١) - (٨):

بيانات ١٩٧٥/٧٤ من: تقرير التنمية البشرية المصرى لسنة ١٩٩٤ (عربى)، ص ٢٧ و ص ١٣٤، ما عدا نصيب أغنى ١٠% فهو

تقدير العيسوى فى:

I. El-Issawy, "Inter connections between income distribution and economic growth in the context of Egypt's economic development", in G. Abdel-Khalek and R. Tignor (eds). The Political Economy of Income Distribution in Egypt, Holmes and Meier, New York, pp 88-131.

٢- بيانات ١٩٨٢/٨١ و ١٩٩٢/٩١ و ١٩٩٦/٩٥ من: تقرير التنمية البشرية المصرى لسنة ١٩٩٦ (إنجليزى)، ص ٦٦ و ص ١٥٢.

٣- بيانات ٢٠٠٠/٩٩ من:

World Bank, ARE-Poverty Reduction in Egypt . World Bank report no 24234 – EGT, June 2002, vol 1, p. 13

والأرقام الموضوعية بين قوسين مأخوذة من تقرير التنمية البشرية المصرى لسنة ٢٠٠٤ ( عربى ) ، ص ١٧٨ و ص ١٩٨ .  
٤- بيانات ٢٠٠٥/٠٤ من تقرير التنمية البشرية المصرى لسنة ٢٠٠٥ ( عربى ) ، ص ٢٨ و ص ١٩٤ و ص ٢١٤ . وقد حسب نصيب أغنى ٢٠% من السكان من نصيب أفقر ٢٠% ونسبة نصيب أغنى إلى أفقر ٢٠% من السكان ( ص ٢٨ ، ص ٢١٤ ) .

السطر (٩) : معاملات جيئ:

٥- المعاملات فى السطر ( أ ) من تقارير التنمية البشرية المصرية المذكورة أعلاه ، ماعدا التقرير الأدى و ١٩٧٥/٧٤ فهو من العيسوى ، المرجع المذكور فى الملاحظة (١) .

٦- المعاملات فى السطر (ب) لسنة ١٩٧٥/٧٤ و ١٩٨٢/٨١ و ١٩٩١/٩٠ من : H. El-Laithy and H. Kheir El-Din. " Assessment of Poverty in Egypt using household data" in جودة عبد الخالق وهناء خير الدين ( محرران ) ، الإصلاح الاقتصادى وآثاره التوزيعية ، دار المستقبل العربى ، القاهرة ، ١٩٩٤ ، ص ٤٦٥ - ٥١٧ .

٧- والمعامل المذكور فى السطر (ب) لسنة ٢٠٠٠/٩٩ من البنك الدولى World Bank, op.cit.

السطر (١) - (٩):

٨- فى حالة غياب متوسط عام للجمهورية فى أى سنة ، جرى تقديره بترجيح المتوسط الريف والمتوسط للحضر بسية السكان فى كل من الريف والحضر .

السطر (١٠):

٩- المعاملات من تقارير التنمية البشرية المصرية للسنوات ١٩٩٦ و ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥ فيما عدا تقرير ١٩٧٥/٧٤ فهو من العيسوى ، مرجع سابق .

وبتحليل المؤشرات المعطاة فى جدول (٨-٦) يتضح لنا ما يلي:

(١) يظهر من تطور معامل جيئ أن التركيز فى توزيع الإنفاق قد انخفض بين ١٩٧٥/٧٤ و ١٩٨٢/٨١ ، ولكنه عاد إلى التزايد فى مطلع التسعينات بالترافق مع البدء فى تطبيق برنامج التثبيت والتكيف الهيكلى<sup>١</sup> . وفى نهاية التسعينات اقتربت قيمة معامل جيئ كثيراً (٣٨) من المستوى الذى كانت عنده فى بداية العهد بالانفتاح (٣٧,٥)<sup>٢</sup> . ويلاحظ من جدول (٨-٧) أن معامل جيئ لمصر فى ٢٠٠٠/٩٩ قد أصبح أعلى من نظيره فى بلاد مثل الهند وباكستان (٣٢,٥) و ٣٣ على التوالى) ، ولكنه أقل من بلاد أخرى تشترك مع مصر فى مستوى

(١) وهذا الاستنتاج صحيح سواء أخذنا بالتقديرات المنخفضة لمعامل جيئ و السطر (١/٩) أم أخذنا بالتقديرات الأعلى فى السطر (٩/٩) .

(٢) ٣٧,٥ هو متوسط التقديرين المذكورين فى جدول (٨ - ٦) لسنة ١٩٧٥/٧٤ . ويلاحظ وجود تقديرين لمعامل جيئ فى ٢٠٠٠/٩٩ : أحدهما منخفض (٢٩,٣) ومصدرة تقرير التنمية البشرية المصرى ٢٠٠٤ ، والآخر مرتفع (٣٧,٨) ومصدرة تقرير البنك الدولى ... World Bank, ARE, Poverty Rduction . ونحن نميل إلى الأخذ بتقرير البنك الدولى ، حيث من المرجح أن تكون التفاوتات فى توزيع الدخل قد ازدادت و ظل الركود الذى بدأ فى أواخر سنوات العقد الأخير من القرن العشرين واستمر ثلاث أو أربع سنوات بعد ذلك ، وكذلك مع استمرار السياسات التوزيعية المحازة للأغنياء .

التمية البشرية ( المستوى المتوسط ) مثل الصين وماليزيا والبرازيل وجنوب أفريقيا .

وطبقاً للتقديرات المتاحة عن سنة ٢٠٠٥/٠٤ فإن توزيع الإنفاق قد تحسن قليلاً ، حيث انخفض معامل جيني من ٣٨ فى ٢٠٠٠/٩٩ إلى ٣٥ فى ٢٠٠٥/٠٤ . بعبارة أخرى فقد عاد توزيع الإنفاق فى ٢٠٠٥/٠٤ إلى درجة التركيز نفسها التى كان عليها فى ١٩٩١/٩٠ ، أى قبل ١٤ سنة . وربما ساعد على هذا التحسن استعادة شئ من الانتعاش إلى النمو الاقتصادى ، وزيادة التوظيف فى الحكومة بنحو ٤٦٦ ألف مشغل بين سنتي ٢٠٠٠/٩٩ و ٢٠٠٤/٠٣ ، كما هو مبين فى جدول (٦- م -٩) ، وكذلك زيادة مخصصات الدعم الغذائى فى أعقاب انفلات الأسعار جراء تطبيق قرار تعويم (تخفيض) سعر صرف الجنيه المصرى فى آخر يناير ٢٠٠٣ ، وذلك بنسبة زيادة ٥٩٢% فى سنة ٢٠٠٤/٠٣ وحدها ، وذلك على ما هو موضح فى جدول (٦- م -١٠) .

ومن الصعب الحديث عن اتجاه عام واضح بالتحسن أو التدهور فى التوزيع طبقاً لمعاملات جيني المحسوبة للثلاثين عاماً المنقضية بين ١٩٧٥/٧٤ و ٢٠٠٥/٠٤ . ولعل الاستنتاج الأدق هو ركود التوزيع . وكما سيتضح عند تلخيص الاتجاهات العامة ، فإن مراعاة عدد من العوامل الإضافية سوف تقودنا إلى استنتاج ازدياد التركيز فى التوزيع خلال هذه الفترة .

(٢) يتضح من التقديرات المتوافرة لمعامل جيني فى كل من الريف والحضر أن التفاوتات فى توزيع الإنفاق كانت بوجه عام أشد فى الحضر عنها فى الريف . ولم يشذ عن هذا الاستنتاج سوى التقدير الخاص بسنة ١٩٩١/٩٠ ، حيث كان التركيز فى الريف أعلى قليلاً منه فى الحضر . ومما يسترعى الانتباه أن الفروق بين الريف والحضر فى درجة التركيز فى توزيع الإنفاق قد مالت إلى

(١) لاحظ أن الأخذ بالتقدير المنخفض لمعامل جيني فى ٢٠٠٠/٩٩ سيعنى ازدياد التركيز فى توزيع الإنفاق فى ٢٠٠٥/٠٤ ، بينما يودى الأخذ بالتقدير المرتفع إلى استنتاج معاكس .

التزايد عبر الزمن . فقد زادت من نقطتين في ١٩٧٥/٧٤ إلى ٩,٨ نقطة في ١٩٩٦/٩٥ ، ثم إلى حوالي ١٤ نقطة في ٢٠٠٥/٠٤ .  
 وفي حين تظهر البيانات المتاحة ميل توزيع الإنفاق إلى التحسن في الريف بين ١٩٨٢/٨١ و ٢٠٠٥/٠٤ وذلك بانخفاض معامل جيني من ٢٧,٥ إلى ٢٣,٦ ، فإن توزيع الإنفاق في الحضر قد تدهور بارتفاع معامل جيني من ٣٢,٢ إلى ٣٧,٥ فيما بين هاتين السنتين . أما عند نسبة الوضع في ٢٠٠٥/٠٤ إلى بداية الانفتاح ( ١٩٧٥/٧٤ ) ، فالظاهر أن التفاوتات في توزيع الدخل قد قلت في الريف ( بانخفاض معامل جيني من ٣٤ إلى ٣٢,٦ ) ، وأنها لم تتغير تغيراً يستحق الذكر في الحضر ( حيث كان معامل جيني ٣٧ في ١٩٧٥/٧٤ و ٣٧,٥ في ٢٠٠٥/٠٤ ) .

(٣) لا تتوافر بيانات عن نصيب كل من العشر الأفقر والعشر الأغني من السكان في الإنفاق سوى في سنة واحدة ، وهي سنة ٢٠٠٠/٩٩ . ومنها يتبين أن العشر الأفقر من السكان لم يحظ بأكثر من ٣,٢% من الإنفاق الكلي ، بينما حصل العشر الأغني على ٣١% ، بما يعني أن حصة أغني عشر من السكان تقرب من عشرة أضعاف حصة أفقر عشر من السكان .

ولاستطلاع اتجاهات التطور في التوزيع خلال الفترة ١٩٧٥/٧٤ - ٢٠٠٥/٠٤ ، سوف نستخدم البيانات الأكثر توافراً عن نصيب كل من الخمس الأفقر والخمس الأغني من السكان في الإنفاق . لقد تقلبت حصة أفقر خمس من السكان بين ٦% و ٨,٦% ، وكانت هذه الحصة أعلى في ٢٠٠٥/٠٤ ( ٨,٣% ) عن نظيرتها في ١٩٧٥ /٧٤ ( ٦% ) . كما تقلبت حصة أغني خمس من السكان بين ٣٨% و ٤٧% ، وكان مستواها في ٢٠٠٥/٠٤ ( ٤٤,٨% ) أقل قليلاً من مستواها في ١٩٧٥/٧٤ ( ٤٦,٩% ) . وعموماً فإن التحسن في نصيب أفقر خمس من السكان خلال ٣٠ عاماً كان بطيئاً ومحدوداً ، وكذلك كان الانخفاض في نصيب أغني خمس من السكان .

وقد تراوح نصيب أغني خمس من السكان بين ٤,٤ و ٧,٨ ضعف نصيب أفقر خمس من السكان خلال فترة التحليل . وبمقارنة الوضع في ٢٠٠٥/٠٤

و١٩٧٥/٧٤ يتضح أن نسبة حصة أغنى خمس إلى أفقر من السكان قد انخفضت من ٧,٨ إلى ٥,٤ . والسمة الغالبة على التغيرات فى هذه النسبة هى التذبذب الشديد ، مما يتعذر معه القول بوجود اتجاه عام واضح لازدياد التفاوتات فى التوزيع أو انخفاضها على امتداد الثلاثين عاما الماضية . وإن جاز الحديث عن اتجاه عام لانكماش التفاوتات فى التوزيع حسب هذا المؤشر حتى ١٩٩٦/٩٥ ، فإن التحسن الذى حدث سرعان ما تبدد فى السنوات الخمس التالية . وعاد المؤشر فى ١٩٩٦/٩٥ إلى قيمة أعلى ( ٦,١ ) من قيمته فى ١٩٨٢/٨١ ( ٥,١ ) . وبالرغم من انخفاض المؤشر بين ٢٠٠٠/٩٩ و٢٠٠٥/٠٤ ، دليلاً على تحسن التوزيع ، فإن القيمة التى بلغها المؤشر فى ٢٠٠٥/٠٤ ( ٥,٤ ) كانت أعلى قليلاً من نظيرتها فى ١٩٨٢/٨١ ، مما يعنى أن توزيع الإنفاق طبقاً لهذا المؤشر قد تدهور قليلاً خلال هذه الفترة ( ١٣ سنة) ، أو أنه على أحسن الاحتمالات قد شهد حالة من الركود .

(٤) وفيما يتعلق بنصيب أفقر ٤٠% من السكان ، فإنه قد تعرض للتقلب خلال فترة التحليل بنحو ٣ أو ٤ نقاط ما بين كل سنة وأخرى من السنوات الست التى تظهر بياناتها فى جدول (٨-٦) . وبالرغم التحسن المحدود فى نصيب هذه الشريحة السكانية من الإنفاق فى السنوات الخمس الأولى من القرن ٢١ ( من ١٨,٨% فى ٢٠٠٠/٩٩ إلى ٢٠,٣% فى ٢٠٠٥/٠٤ ) ، إلا أن مستوى نصيبها فى ٢٠٠٥/٠٤ كان أقل من مستواه فى ١٩٨٢/٨١ بنحو ثلاث نقاط ( ٢٠,٣% ) .

(٥) وتشير البيانات الخاصة بنصيب شريحة الأربعين فى المائة الوسطى من السكان ( أى الشريحة الواقعة ما بين أغنى ٢٠% وأفقر ٤٠% ) إلى ازدياد هذا النصيب فى ١٩٩٦/٩٥ ( ٣٨,٦% ) بالقياس إلى ما كان عليه فى ١٩٧٥/٧٤ ( ٣٥,٨% ) . ولكن هذا النصيب تراجع إلى حوالى ٣٥% فى كل من ٢٠٠٠/٩٩ و٢٠٠٥/٠٤ ، أى إلى مستوى أقل مما كان عليه فى ١٩٨٢/٨١ .

جدول (٨-٧): مؤشرات توزيع الإنفاق والفقير في مصر ودول نامية أخرى ذات مستوى تنمية الشرق الأوسط

(٥)	(٤)	(٣)	(٢)	(١)	الدول ( السنة)
نسبة الفقراء عند خط الفقر دولاران يومية	نسبة الفقراء عند خط الفقر دولار يومية	نسبة أغنى إلى أفقر ٢٠% %	نسبة أغنى إلى أفقر ١٠% %	معامل جيني	
٤٣,٩	٣,١	٥,١	٨	٣٤,٤	مصر (٢٠٠٠/١٩٩٩)
٧	أقل من ٢	٥,٩	٩,١	٣٦,٤	الأردن (٢٠٠٣/٠٢/١٩٩٧)
١٤,٣	أقل من ٢	٧,٢	١١,٧	٣٩,٥	المغرب (١٩٩٩/١٩٩٨)
٦,٦	أقل من ٢	٧,٩	١٣,٤	٣٩,٨	تونس (٢٠٠٠)
٧٩,٩	٣٤,٧	٤,٩	٧,٣	٣٢,٥	الهند (٢٠٠٠/١٩٩٩)
٧٣,٦	١٧,٠	٤,٨	٧,٦	٣٣,٠	باكستان (٢٠٠٢, ١٩٩٨)
١٨,٧	٣,٤	٧,٧	١٣,٣	٤٠,٠	تركيا (٢٠٠٣ و ٢٠٠٠)
٧,٣	أقل من ٢	٩,٧	١٧,٢	٤٣,٠	إيران (١٩٩٨)
٩,٣	أقل من ٢	١٢,٤	٢٢,١	٤٩,٢	ماليزيا (١٩٩٧)
٤٦,٧	١٦,٦	١٠,٧	١٨,٤	٤٤,٧	الصين (٢٠٠١)
٥٢,٤	٧,٥	٥,٢	٧,٨	٣٤,٣	إندونيسيا (٢٠٠٢)
٢١,٢	٧,٥	٢٦,٤	٦٨,٠	٥٩,٣	البرازيل (٢٠٠٣ و ٢٠٠١)
٣٤,١	١٠,٧	١٧,٩	٣٣,١	٥٧,٨	جنوب أفريقيا (٢٠٠٠)

المصادر والملاحظات:

- ١ - الأعمدة (١) - (٣) : من UNDP, Human Development Report 2005 .
- ٢ - العمودان (٤) و (٥) : من World Bank, World Development Report 2007 .
- ٣ - السنوات : عندما تظهر ستانك أمام الدولة ، فإن السنة الأولى تشير إلى الأعمدة (١) - (٣) ، والسنة الثانية تشير إلى العمودين (٤) و (٥) .
- ٤ - معامل جيني المذكور لمصر في تقرير التنمية البشرية (الدول) ٢٠٠٥ والمقتبس أعلاه (٣٤,٤) مختلف عن التقديرين المذكورين في جدول (٨ - ٦) و هما ٢٩,٣ و ٣٧,٨ ، لأسباب غير معلومة .

تلخيص:

يتضح من البيانات المتاحة عن توزيع الإنفاق - على ما فيها من عيوب - أن هذا التوزيع قد تحسن بعض الشيء فيما بين ١٩٧٥/٧٤ و ٢٠٠٥/٠٤ وفقاً لمؤشر نصيب أفقر ٢٠% ونصيب أفقر ٤٠% من السكان ، وكذلك وفقاً لنسبة نصيب أغنى إلى أفقر ٢٠% من السكان . ومن جهة أخرى تظهر بيانات توزيع الدخل بين الأحرار

وعوائد التملك تدهوراً واضحاً فى نصيب الأجراء الذين يمثلون نسبة كبيرة من المشتغلين ( ٥٦% من المشتغلين بأجر نقدى داخل وخارج المنشآت و ٨٢% من المشتغلين داخل المنشآت ، وذلك حسب نتائج بحث العمالة بالعينة لسنة ٢٠٠٤ ) . وإذا تذكرنا أن بيانات مسوح الدخل والإنفاق غالباً ما تنطوى على تحيز للأدنى فى تقدير التباينات فى توزيع الدخل أو الإنفاق ، وإذا أخذنا فى الاعتبار مؤشرات أخرى كتلك المتعلقة بالفوارق الآخذة فى الاتساع فى فرص وصول الشرائح السكانية المختلفة إلى عدد من الخدمات العامة الأساسية ، لاسيما خدمات التعليم وخدمات الرعاية الصحية ( على ما سيأتى بيانه فى القسم ٨ - ٣ ) ، وكتلك المتعلقة باتساع رقعة المناطق العشوائية وازدياد التهميش كما يتجلى فى ازدياد أعداد المتسولين وماسحى الأحمدة وأطفال الشوارع وغيرهم من الفئات المهمشة ... إذا تذكرنا كل هذه العوامل الإضافية فرمما تكون النتيجة الأكثر واقعية هى تدهور التوزيع ، وذلك اتساقاً مع ما تشير إليه بيانات التوزيع الوظيفى للدخل .

وإذا ركزنا النظر على فترة أقصر وهى الفترة من ١٩٨٢/٨١ إلى ٢٠٠٥/٠٤ التى تشتمل على ٢٣ عاماً من حكم الرئيس مبارك ، فإننا نلاحظ توافقاً فى الاتجاهات إلى تدهور التوزيع التى تشير إليها مؤشرات نصيب أفقر ٤٠% من السكان ، ونسبة نصيب أغنى إلى أفقر ٢٠% من السكان ، ومعاملات جيني ، والتوزيع الوظيفى للدخل بين الأجور وعوائد التملك . ولو أخذنا فى الحسبان العوامل الإضافية التى ذكرناها فى الفقرة السابقة ، فمن المرجح أن درجة التدهور فى التوزيع ستكون أشد مما يتبين من التقديرات الواردة فى جدول ( ٨ - ٦ ) .

وتشير التقديرات المتاحة إلى أنه خلال الفترة التى بدأت بتطبيق برنامج التثبيت والتكيف الهيكلى فى ١٩٩١ والتى انتهت فى ٢٠٠٥/٠٤ ، حدث تحسن طفيف فى التوزيع طبقاً لمؤشرى نصيب أفقر ٢٠% من السكان ، ونسبة نصيب أغنى إلى أفقر ٢٠% من السكان ، ولكن التوزيع قد بقى على حاله تقريباً طبقاً لمؤشرى نصيب أفقر ٤٠% من السكان ومعامل جيني ، بينما ازداد التوزيع سوءاً بدرجة طفيفة وفق مؤشر

نصيب الأجور فى ن.م.أ. وإجمالاً ، لا يبدو من هذه البيانات فى حد ذاتها أن الإصلاحات الهيكلية فى التسعينات قد أفضت إلى ازدياد منتظم فى اللامساواة . غير أن إدخال العوامل الإضافية المشار إليها سابقاً فى الصورة ، يودى بنا إلى ترجيح أن يكون التوزيع قد ازداد تركزاً فى التسعينات وحتى ٢٠٠٥/٠٤ .

وربما يكون من المناسب أن نختتم هذا التلخيص لتطورات توزيع الدخل بما ذكره التقرير الدولى للتنمية البشرية لسنة ١٩٩٤ . فقد اعتبر هذا التقرير أن مصر واحدة من أربع دول مهددة بأخطار جسيمة بسبب اتباعها سياسات أدت إلى اتساع الفجوات فى الدخل بين الشرائح المختلفة لسكانها . والدول الثلاث الأخرى هى جنوب أفريقيا والمكسيك ونيجيريا<sup>١</sup> . وإذا كانت السياسات المطبقة فى مصر فى أوائل التسعينات ( التحرير — المخصصة الإنحياز للأغنياء ... الخ ) هى التى دعوت إلى إصدار هذا التحذير ، وإذا كانت الحكومات التى تعاقبت منذ هذا التاريخ حتى الوقت الحاضر ، لم تكتف بالسير على هذه السياسات ، بل إنها عمقتها وأسرعت من خطاها على طريقها ( بالتعديلات الأخيرة فى الجمارك والضرائب والاتجاهات المتصاعدة نحو تقليص الخدمات العامة وتحويل أقسام متزايدة فيها إلى خدمات خاصة ، لاسيما فى مجالات التعليم والصحة ، وبالتأكيد المستمر على التحول إلى الاقتصاد الحر ، وأخيراً إلغاء وزارة التخطيط<sup>٢</sup> ) ، فمن المرجح أن يكون الخطر الذى توقعه التقرير الدولى للتنمية البشرية لسنة ٢٠٠٤ قد وقع فعلاً ، وأن يكون توزيع الدخل قد ازداد تركزاً ، حيث الثراء الفاحش على قمة السلم الاجتماعى وحيث الفقر المدقع فى أسفله . وهذه هى النتيجة التى توصلنا إليها بعد إضافة بعض المؤشرات النوعية للتوزيع إلى المؤشرات الكمية المتاحة .

(١) البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة ، تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٤ ( عربى ) ، ص ٣٩ .

(٢) تقرر فى ٢٧ أغسطس ٢٠٠٦ إلغاء وزارة التخطيط والاكتفاء بتعيين وزير دولة للتنمية الاقتصادية بدلاً من وزير التخطيط ، وذلك بدعوى أن وجود وزارة للتخطيط لم يعد يتوافق مع سياسة الاقتصاد الحر التى تسير عليها البلاد ، ولا مع الأسلوب الجديد للعمل الوزارة . راجع تصريحات الرئيس مبارك إلى جريدة روز اليوسف ، عدد ٣٠ أغسطس ٢٠٠٦ .

اتجاهات تطور نسبة الفقر:

نعرض في جدول (٨-٨) مجموعة من التقديرات لنسبة الفقراء إلى جملة السكان خلال الفترة ١٩٧٥/٧٤ - ٢٠٠٥/٠٤ ، وذلك استناداً إلى مسوح الدخل والإنفاق والاستهلاك وبعض المسوح الأخرى ( المسح المتكامل للأسرة في ١٩٩٧ ) ، وإلى التقديرات الوطنية لخط الفقر المؤسسة على حساب الحاجات الأساسية .

جدول (٨-٨): تقديرات متعددة لنسبة الفقراء إلى جملة السكان

حسب خطوط الفقر الوطنية : ١٩٧٥/٧٤ - ٢٠٠٥/٠٤

السنة	١٩٧٥/٧٤		١٩٩٦/٩٥			١٩٩١/٩٠			١٩٨٢/٨١		٢٠٠٥/٠٤	٢٠٠٠/٩٩	١٩٩٧
	العيوى	كريم	EHDR 96	Cardiff	WB	EHDR 96	Cardiff	EHDR 96	العيوى	كريم			
ريف	٤٣	٤٣	٢٦,٩	٤٢	٥٤	٣٩,٢	٣٢,٢	٥٠,٢	٢٥,٤	٥٥,٢	٢٩,١	٢٢,١	٢٧,٤
حضر	٣٣	٤٤	٣٣,٥	٣٨	٣٦	٣٩	١٢,٦	٤٥	١٠,٧	٣٠,٨	٢٣,١	٩,٢	١٠,٧
المتوسط العام	٣٨,٦	٤٣,٤	٢٩,٨	٤٠,٣	٤٦,٢	٣٩,١	٢٠,٧	٤٨	١٩,٤	٤٤,٣	٢٦,٥	٢٢,٦	٢٠,٢
التقديرات المرجحة	٣٨,٦	٤٣,٤		٤١,٩				٤٧,٩				٤٢,٦	٥٠,٠

المصادر والملاحظات:

- ١ - تقديرات العيوى لسنة ١٩٧٥/٧٤ وردت في :  
El-Issawy, Employment Inadequacy in Egypt . ILO/UNDP Comprehensive Employment Strategy Mission to Egypt. 1980, Technical Paper no. 5, Geneva, 1983.
- ٢ - تقديرات كريم لسنة ١٩٨٢/٨١ وردت في :  
K. Korayem, The Impact of Economic Adjustment on the Vulnerable Families and Children in Egypt, A report prepared for the Third World Forum / Middle East Office and UNICEF, Cairo, April 1987.
- ٣ - تقديرات EHDR 96 للسنوات ١٩٨٢/٨١ و ١٩٩١/٩٠ و ١٩٩٦/٩٥ من :  
INP, Egypt - Human Development Report 1996, Cairo, 1996, p 30
- ٤ - والتقديرات الموضوعية بين أقواس تستند إلى خطوط فقر منخفضة .  
تقديرات العيوى لسنة ١٩٩١/٩٠ هي تقديرات محدثة استناداً إلى تقديرات ١٩٧٥/٧٤ وإلى التطورات السعرية .
- ٥ - تقديرات كريم لسنة ١٩٩١/٩٠ وردت في  
K. Korayem, Poverty and Income Distribution in Egypt, A report published by the Third World Forum / Middle East Office, Cairo, March 1994
- ٦ - تقديرات Cardiff لسنة ١٩٩١/٩٠ و ١٩٩٦ ٩٥ ، وتقديرات Datt et al لسنة ١٩٩٧ مأخوذة من :  
R. Assaad and M. Rouchdy, Poverty and Poverty Alleviation Strategies in Egypt, Cairo Papers in Social Science, AUC, vol. 22, no. 1, Spring, 1999  
وتقديرات Cardiff تستند إلى مجتمعات الدخل والإنفاق والاستهلاك ، بينما تستند تقديرات Datt et al إلى المسح المتكامل للأسرة  
Egyp Integrated Household Survey (EIHHS) الذى أجراه المعهد الدولى لبحوث سياسات الغذاء IFPRI .
- ٧ - تقديرات البنك الدولى WB لسنة ١٩٩٦/٩٥ ولسنة ٢٠٠٠/٩٩ ( الموضوعان بين أقواس ) في السطر الأدنى للمتوسط العام مؤسسة على تقدير منخفض لخط الفقر . وهي مأخوذة من :  
World Bank, ARE - Poverty Reduction in Egypt, World Bank report no. 24234 EGT, June 2002.

- وقد ورد التقدير الأدن لسنة ٢٠٠٠/٩٩ أيضاً في تقرير التنمية البشرية المصري ٢٠٠٤ ، ص ١٧٨ . أما التقديرات المذكورة في السطر الأعلى للمتوسط العام فهي مبنية على خط فقر مرتفع . وقد وردت في التقرير المبدئي الموجز الذي عرض في السمنار الذي عقد في معهد التخطيط القومي في ٢٠ مايو ٢٠٠٢ برعاية البنك الدولي ووزارة التخطيط .
- وتقديرات الريف والحضر الموضوعية بين أقواس محسوبة من البيانات الإقليمية الواردة في تقرير البنك الدولي المشار إليه أعلاه ( المجلد الثاني ، ص ٢ ) كمتوسطات لريف مصر العليا ومصر الدنيا في حالة الريف ، وحضر مصر العليا وحضر مصر الدنيا والمناطق الحضرية الأخرى ( metropolitan areas ) في حالة الحضر . أما التقديرات غير الموضوعية في أقواس فهي من تقرير التنمية البشرية المصري ٢٠٠٤ ، ص ١٩٨ .
- ٨ — تقديرات EHDR05 لسنة ٢٠٠٥/٠٤ وردت في معهد التخطيط القومي ، مصر — تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٥ ، ص ٢١٤ . والتقدير في السطر الأدن للمتوسط العام من دراسة تحديث تقديرات الفقر (Egypt) — (Poverty Assessment Update) التي عرضتها هبة اللثي وشيرين الشواربي في السمنار الذي عقد في معهد التخطيط في ٢٦ يونيو ٢٠٠٦ . وهذه التقديرات مبنية على النتائج النهائية لمسح الدخل والإنفاق والاستهلاك ٢٠٠٥/٠٤ ، بينما كان EHDR05 يعتمد على النتائج الأولية لهذا المسح .
- ٩ — ما لم يكن المتوسط العام مذكوراً في المصدر الذي أخذنا عنه ، فإنه بحسب المتوسط مرجح لنسبة الفقراء في كل من الريف والحضر ، مع الترجيح بنسبة السكان في كل منهما . والتقديرات في السطر الأدن للمتوسط العام تستند إلى خط فقر منخفض .
- ١٠ — ثمة تقديرات أخرى لم أترصها هنا ، خاصة للسنوات الأقدم من فترة التحليل . وهي متاحة مع تعليقات عليها في دراساتي : "التنمية البشرية في مصر" ، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط ، المجلد ٣ ، العدد ١ ، يونيو ١٩٩٥ ، ص ٢٦ — ٢٨ .
- ١١ — التقديرات المرجحة هي التقديرات التي اعتدتها أقرب إلى الواقعية . وهي تقديرات العيسوي لسنة ١٩٧٥/٧٤ ، وكُرِّم لسنة ١٩٨٢/٨١ ، ومتوسط تقديرات العيسوي وكُرِّم والتقارير المصرية للتنمية البشرية لسنة ١٩٩٦ لسنة ١٩٩١/٩٠ ، ومتوسط التقدير الأعلى لكل من التقرير المصري للتنمية البشرية لعام ١٩٩٦ ، وتقدير البنك الدولي ، وتقدير كارديف لسنة ١٩٩٥ . أما تقدير ٢٠٠٠/٩٩ فهو التقدير الأعلى للبنك الدولي . والتقدير المرجح ٢٠٠٥/٠٤ محسوب بافتراض ثبات النسبة بين نسبة الفقراء حسب خط الفقر الأعلى ونسبتهم حسب خط الفقر الأدن عند مستواها في ٢٠٠٠/٩٩ .

وتحليل هذه التقديرات يتبين ما يلي :

(١) اتجهت نسبة الفقراء إلى المستوى القومي إلى التزايد بين ١٩٧٥/٧٤ و ١٩٨٢/٨١ ، من ٣٨,٦% ( حسب العيسوي ) ، إلى ٤٣,٤% ( حسب كُرِّم ) . وتبدو تقديرات تقرير التنمية البشرية المصري لعام ١٩٩٦ لنسبة الفقراء في ١٩٨٢/٨١ على خط الفقر الأعلى أو الأدن منخفضة بالقياس إلى ما يمكن توقع حدوثه خلال سبع سنوات ، خاصة وأنها السنوات السبع الأولى من الانفتاح التي شهدت اندفاعاً كبيراً نحو الانحياز للأغنياء . وبالرغم من انخفاض نسبة الفقر مقيسة بمتوسط التقديرات المرتفعة لسنة ١٩٩١/٩٠ ، وهو ٤٢ ، إلا أن مستوى الفقر في ١٩٩١/٩٠ ظل أعلى مما كان عليه في ١٩٧٥/٧٤ . ويبدو تقدير كارديف لسنة

(١) هذا الوسط الحسابي لتقديرات العيسوي (٤٠,٣%) ، وكُرِّم (٤٦,٢%) وتقدير التنمية البشرية ١٩٩٦ (التقدير الأعلى ٣٩,١%) .

١٩٩١/٩٠ (٢٠,٧%) غير قابل للتصديق ، فهو أقل من نصف تقدير كُريم ، بل أنه أقل من التقدير الأدنى لتقرير التنمية البشرية ١٩٩٦ (٢٥%) . والظاهر أن خط الفقر المستخدم لسنة ١٩٩٢/٩١ من جانب كارديف كان بالغ الانخفاض .

ويبدو أن نسبة الفقراء قد استمرت في التزايد في النصف الأول من التسعينات، حيث وصل متوسط التقديرات المرتفعة إلى ٤٨% من السكان . وهذا الاتجاه لتزايد نسبة الفقراء خلال المرحلة الأولى لبرنامج التثيت والتكيف واضح أيضاً عند مقارنة التقديرات المتناظرة . فحسب تقرير التنمية البشرية المصري لعام ١٩٩٦ ازدادت نسبة الفقراء من ٣٩,١% إلى ٤٨% حسب خط الفقر المرتفع ، كما ازدادت من ٢٠,٧% إلى ٤٤,٣% حسب تقدير كارديف ( وإن كان الفارق الكبير بين هاتين النسبتين محل شك ، بالنظر إلى الانخفاض المبالغ فيه في تقدير النسبة في ١٩٩١/٩٠ ) . أما الانخفاض في نسبة الفقراء في ١٩٩٦/٩٥ حسب خط الفقر المنخفض المستخدم في تقرير التنمية البشرية المصري لعام ١٩٩٦ فهو محل شك غالباً بسبب الانخفاض الملاحظ في نسبة الفقراء في الريف والذي يرجع عدم وقوعه على ما سنبين فيما بعد . ويتأكد الاتجاه لزيادة نسبة الفقراء في النصف الأول من التسعينات أيضاً عند مقارنة التقديرات المنخفضة لكل من تقرير التنمية البشرية المصري (٢٥%) و كارديف (٢٠,٧%) في ١٩٩١/٩٠ بتقدير دات وآخرين لسنة ١٩٩٧ (٢٦,٥%) .

وتشير التقديرات المستخدمة لخط فقر مرتفع إلى انخفاض نسبة الفقراء في النصف الثاني من التسعينات من متوسط ٤٨% في ١٩٩٦/٩٥ إلى ٤٢,٦% في ٢٠٠٠/٩٩ . وهذا ما تشير إليه أيضاً التقديرات المستندة إلى خط فقر منخفض والواردة في التقرير المصري للتنمية البشرية لعام ١٩٩٦ (٢٣% في ١٩٩٦/٩٥) ولعام ٢٠٠٤ (١٦,٧% في ٢٠٠٠/٩٩) . ولكن هذا الانخفاض في نسبة الفقراء تأكل في السنوات الخمس الأولى من القرن الواحد والعشرين ، حيث ارتفعت النسبة

(١) يقصد بالتقديرات المرتفعة هنا تقدير تقرير التنمية البشرية ١٩٩٦ (٤٨%) وتقدير البنك الدولي (٥١,٤%) وتقدير كارديف (٤٤,٣%) .

من ١٦,٧% فى ٢٠٠٠/٩٩ إلى ١٩,٦% فى ٢٠٠٥/٠٤ . ونظراً لعدم اشتغال التقرير المصرى للتنمية البشرية ٢٠٠٥ أو دراسة تحديث الفقر فى ٢٠٠٦ على تقديرات لنسب الفقراء تستند إلى خط فقر مرتفع ، فقد قدرت هذه النسبة بطريقة التناظر<sup>١</sup> . فإذا كانت النسبتان حسب خط الفقر المنخفض وخط الفقر المرتفع على التوالى هما ١٦,٧% و ٤٢,٦% فى ٢٠٠٠/٩٩ ، فإن مناظرة التقدير حسب خط الفقر المنخفض فى ٢٠٠٥/٠٤ وهو ١٩,٦% تعطينا نسبة فقراء حسب خط الفقر ٥٠% فى تلك السنة . وهو ما يشير إلى ارتفاع نسبة الفقراء فى ٢٠٠٥/٠٤ إلى مستوى قريب من النسبة المقدرة لسنة ١٩٩٦/٩٥ بواسطة البنك الدولى ، وأعلى من أى تقدير لهذه النسبة فى الفترة ما بين منتصف السبعينات ومنتصف التسعينات .

وليس لدينا شك فى أن نسب الفقر التى تم التوصل إليها باستخدام خطوط فقر منخفضة فى التقارير المصرية للتنمية البشرية وغيرها هى نسب غير واقعية . ولإلناصاف فإن هذا ما ألمح إليه التقرير المصرى للتنمية البشرية لعام ٢٠٠٥ ، وإن كانت التقارير المصرية قد دأبت على استخدام هذه النسبة المنخفضة منذ صدور تقرير ١٩٩٦ ، وذلك خلافاً للعرف المتبع فى معظم التقارير الدولية<sup>٢</sup> . فقد ذكر تقرير ٢٠٠٥ أن نسبة الفقراء المقدرة حسب خط الفقر المنخفض ( ٢٠,٤% ) وقد عدلت فيما بعد إلى ١٩,٦% ) ، أى وفق معيار الفقر المادى، تبدو بالغة الانخفاض بالقياس إلى نسبة الفقراء حسب معيار الفقر الذاتى ( أى حسب تقييم الأفراد لأنفسهم بأهم فقراء )

(١) الافتراض هنا هو ثبات نسبة الفقراء حسب خط الفقر المرتفع إلى نسبة الفقراء حسب خط الفقر المنخفض عند مستواها الملاحظ فى ٢٠٠٠/٩٩ ، وهو ٢,٥٥ .

(٢) يشير راحى أسعد وملك رشدى إلى أن التقليد الأكثر شيوعاً فى الأدبيات الدولية هو نشر تقديرات نسب الفقر المستندة إلى خطوط الفقر المرتفعة ، وذلك فى تعليقهما على ما ذهب إليه التقرير المصرى للتنمية البشرية لعام ١٩٩٦ ( السدى تضمن تقديرات حسب خط فقر مرتفع وخط فقر منخفض ) من اعتبار التقديرات الأساسية هى تلك المبينة على خط فقر منخفض .  
أنظر :

R. Assaad and M. Rouchdy, Poverty and Poverty Alleviation in Egypt, Cairo Papers in Social Science, vol. 22, no. 1, Spring 1999. p. 12.

وهي ٣١,٨% ، وكذلك بالقياس إلى نسبة الفقراء حسب معيار فقر القدرات وهو ٣٤%<sup>١</sup>. أما حسب معيار الفقر البشري فإن نسبة الفقراء كانت ٣٠,٩%<sup>٢</sup>.

وإذا كانت التقديرات لنسبة الفقراء حسب خطوط الفقر الأعلى قد تراوحت بين ٤٢% و ٥٠% في الفترة من ١٩٨٢/٨١ حتى ٢٠٠٥/٠٤ ، فإن هذه النسب تبدو أقرب إلى تلك المقدرة لمصر بواسطة البنك الدولي استناداً إلى خط الفقر المعرف بدولارين للفرد يومياً ، وهي<sup>٣</sup> : ٤٢,٦% في ١٩٩١/٩٠ (مقابل متوسط قدرة ٤١,٩% حسب خطوط الفقر الأعلى).

٤٢,٨% في ١٩٩٦/٩٥ (مقابل متوسط قدره ٤٧,٩% حسب خطوط الفقر الأعلى).  
٤٣,٩% في ٢٠٠٠/٩٩ (مقابل تقدير ٤٢,٦% حسب خط الفقر الأعلى).

وتجدر الإشارة إلى أن البنك الدولي يعتبر أن نسبة الفقر المستندة إلى خط الفقر المعرف بدولارين في اليوم أو أكثر هي الأقرب إلى التقديرات المبنية على خطوط الفقر الوطنية في إقليم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من التقديرات المؤسسة على خط الفقر المعروف بدولار واحد في اليوم<sup>٤</sup>.

وسواء اعتمدنا على نسب الفقر المستندة إلى خط فقر وطني أم إلى خط فقر معرف بدولارين يومياً ، فمن الواضح أن نسبة الفقراء في مصر في نهاية عقد التسعينات كانت أعلى من النسبة المناظرة في بداية التسعينات . ويلاحظ تقرير البنك الدولي المشار إليه في الفقرة السابقة أن نسبة الفقراء ( وفق خط فقر دولارين ) تبدو

(١) معهد التخطيط القومي ، مصر — تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٥ ، ص ٤٥ — ٤٦ .

(٢) البرنامج الإيماني للأمم المتحدة ، تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٥ ، ملحق مؤشرات التنمية البشرية ، جدول (٣) .

(٣) World Bank, Sustaining Gains in Poverty Reduction and Human Development in the Middle East and North Africa, World Bank, Dec. 2005, p. 13.

(٤) المرجع نفسه ، ص ١٣ .

مرتفعة بشكل ملحوظ عن نظيرتها في خمس دول أخرى تنتمي إلى إقليم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا . ففي النصف الثاني من التسعينات كانت نسب الفقراء كالتالي :

مصر ( ٢٠٠٠/٩٩ )	٤٣,٩%
الأردن ( ١٩٩٧ )	٧,٤%
المغرب ( ١٩٩٩/٩٨ )	١٤,٣%
تونس ( ٢٠٠٠ )	٦,٦%
الجزائر ( ١٩٩٥ )	١٥,١%
إيران ( ١٩٩٨ )	٧,٢%

وطبقا لهذا التقرير فإن نسبة الفقراء في مصر في ٢٠٠٠/٩٩ كانت قريبة جداً من النسبة المرتفعة المتحققة في اليمن في ١٩٩٨ وهي ٤٥,٢%<sup>١</sup>.

(٢) من الملاحظ أن نسبة الفقراء كانت بوجه عام أعلى في الريف عنها في الحضر ، وذلك على عكس ما لوحظ بالنسبة لتوزيع الدخل ، حيث كانت التفاوتات في الحضر أوسع مما هي عليه في الريف<sup>٢</sup> . وحسب البيانات المعروضة في جدول (٨-٨) فإن الفجوة بين نسبة الفقراء في الريف ونظيرتها في الحضر قد اتسعت عبر الزمن ، فلم يكن الفرق بين النسبتين يتجاوز عشرة نقاط في ١٩٧٥/٧٤ ، ولكنه ارتفع في المتوسط إلى حوالي ١٥ نقطة في ١٩٩٦/٩٥ ، ثم ارتفع إلى حوالي ١٧ نقطة في ٢٠٠٥/٠٤ .

(٣) وللتعرف على الاتجاهات العامة لتطور نسب الفقر في كل من الريف والحضر . يلاحظ غياب تقديرات لنسب الفقر عند خط فقر مرتفع في السنتين

(١) المرجع نفسه ، ص ١١ و ص ١٣ .

(٢) ولم يند عن هذه القاعدة سوى تقدير كُرِّم في ١٩٨٢/٨١ ، حيث كانت نسبة الفقراء أقل في الريف ، ولكن بفارق ضئيل لم يزد على نقطة مئوية ، على نقطة مئوية ، وكذلك تقدير التقرير المصري للتنمية البشرية للسنة نفسها ، ولكن مع فرق أكبر بين الريف والحضر .

٢٠٠٥/٠٤ و ٢٠٠٠/٩٩ . وبتقدير هاتين النسبتين فى ضوء العلاقة الملاحظة فى ١٩٩٦/٩٥ بين النسبة حسب خط الفقر الأعلى (٥٠,٢ %) والنسبة حسب خط الفقر الأدنى (٢٣,٣ %) فى تقرير التنمية البشرية المصرى لعام ١٩٩٦ ، ويأخذ متوسط التقديرات الأعلى لسنة ١٩٩١/٩٠ والتقديرات الأعلى لتقرير التنمية البشرية المصرى لسنة ١٩٩٦/٩٥ فى جدول (٨-٨) ، توصلنا إلى النتائج المبينة فى جدول (٩-٨) .

جدول (٩-٨): اتجاهات تطور نسبة الفقراء فى الريف والحضر والفجوة بينهما

السنة	١٩٧٥/٧٤	١٩٩١/٩٠	١٩٩٦/٩٥	٢٠٠٠/٩٩	٢٠٠٥/٠٤
ريف	٤٣	٤٥	٥٠,٢	٤٩,٨	٥٩,٣
حضر	٣٣	٣٧,٧	٤٥	٢٠,٠	٢١,٤
زيادة الريف عن الحضر	١٠	٧,٣	٥,٢	٢٩,٨	٣٧,٩

المصادر والملاحظات:

- التقديرات الواردة بالجدول تستند إلى تلك الواردة فى جدول (٨-٨) وذلك على النحو التالى :
- تقديرات ١٩٧٥/٧٤ هى تقديرات العيسوى .
- قديرات ١٩٩١/٩٠ هى متوسط تقديرات العيسوى وكُرِّمَ وتقرير التنمية البشرية ١٩٩٦ .
- تقديرات ١٩٩٦/٩٥ هى التقديرات الأعلى لتقرير التنمية البشرية ١٩٩٦ .
- تقديرات ٢٠٠٥/٠٤ و ٢٠٠٠/٩٩ بحسوبة بالتناظر استناداً إلى التقديرات الأعلى والأدنى لسنة ١٩٩٦/٩٥ لكل من الريف والحضر فى تقرير التنمية البشرية ١٩٩٦ .

ومن الواضح من التقديرات المعروضة فى جدول (٩-٨) أن نسبة الفقراء قد اتجهت إلى التزايد فى الريف ، بينما اتجهت إلى التناقص فى الحضر خلال الثلاثين عاماً من ١٩٧٥/٧٤ حتى ٢٠٠٥/٠٤ ، ومن الملاحظ أنه خلال الفترة الأقصر ١٩٩١/٩٠ — ٢٠٠٥/٠٤ ، أى منذ البدء فى تطبيق برنامج التثبيت والتكيف اتجهت نسب الفقر إلى التزايد فى الريف وإلى التناقص فى الحضر ، وذلك إذا أخذنا بالتقديرات حسب خط الفقر الأعلى المعروضة فى جدول (٩-٨) . أما إذا أخذنا بالتقديرات حسب خط الفقر الأدنى الواردة فى تقارير التنمية البشرية المصرية والمبينة فى جدول (٨-٨) ، فإن نسبة الفقر فى الريف قد انخفضت من حوالى ٢٩% فى ١٩٩١/٩٠ إلى

٢٣% فى كل من ١٩٩٦/٩٥ و ٢٠٠٠/٩٩ ، ولكنها عادت إلى التزايد حتى بلغت ٢٧,٤% ؛ وهى نسبة قريبة من تلك المقدرة لسنة ١٩٩١/٩٠ . أما فى الحضر ، فإن نسبة الفقراء قد زادت من ٢٠,٣% فى ١٩٩١/٩٠ إلى ٢٢,٥% فى ١٩٩٦/٩٥ ، ولكنها أخذت فى الانخفاض حتى أصبحت ١٠% فى ٢٠٠٠/٩٩ و ١٠,٧% فى ٢٠٠٥/٠٤ .

بالرغم من أن التفاوتات فى توزيع الدخل أشد فى الحضر عنها فى الريف ، فإن نسبة الفقراء أعلى فى الريف عنها فى الحضر . وبينما اتجهت نسبة الفقراء فى الحضر إلى الانخفاض ، مالت نسبة الفقراء فى الريف إلى التزايد . ولكن الفجوة بين الريف والحضر قد اتسعت فيما يتعلق بالتوزيع ونسبة الفقراء .

وفى كل الأحوال ، فإن الفجوة بين نسبة الفقراء فى الريف ونظيرتها فى الحضر قد اتسعت كثيراً فى ٢٠٠٥/٠٤ بالقياس إلى ما كانت عليه منذ ثلاثين عاماً . وفى ٢٠٠٥/٠٤ كانت هذه الفجوة أوسع كثيراً حسب التقديرات التى أوردناها فى جدول (٨-٩) بالقياس إلى الفروق الظاهرة فى تقديرات التقرير المصرى للتنمية البشرية ٢٠٠٥ والواردة فى جدول (٨-٨) : ٣٧,٩ نقطة و ١٦,٧ نقطة على التوالى .

وتؤكد هذه الملاحظة أن الفرص المتاحة للريف لحفض الفقر فى ظل التوجهات الاقتصادية الرأسمالية المتبعة على امتداد الثلاثين عاماً الماضية قد تقلصت كثيراً ، وذلك بالنظر إلى عدد من العوامل . أولها : سوء توزيع الثروة فى الريف (الأرض بصفة خاصة) . وثانيهما : سوء توزيع الدخل مع الاتجاه لتحرير الزراعة من القيود على

(١) تشكل راجى أسع وملك رشدى (مرجع سابق ، ص ١٢) ق سلامة القول بانخفاض نسبة الفقر فى الريف بين ١٩٩١/٩٠ و ١٩٩٦/٩٥ (حسب خط الفقر المنخفض من ٢٨,٧% إلى ٢٣,٣%) ، وذلك بالنظر إلى انخفاض متوسط استهلاك الفرد فى الريف (والحضر أيضاً) على نحو ملحوظ فيما بين هاتين السنتين ، وإلى أن الانخفاض كان بدرجة أكبر فى الريف عن الحضر (٢٢,٥% و ١٠,٧% سنوياً على التوالى) ، وإلى أن إلغاء أثر هذا الانخفاض على سبب الفقر كان يقتضى عملية إعادة توزيع كبرى للدخل لصالح الفقراء الريف ؛ وأكثر الظن أن مثل هذه العملية لم تحدث .

التركيب المحصولى ، واتجاه كبار ومتوسطى المزارعين لزراعة محاصيل ذات ربحية أعلى مثل الحضر والفاكهة ، فضلاً عن تحرير الأسعار . وثالثها : ضعف معدلات النمو الاقتصادى فى الريف وفى الاقتصاد المصرى على وجه العموم . ورابعها : انحياز السياسات العامة للأغنياء وتضائل الفرص المتاحة للفقراء للحصول على الخدمات الأساسية وإشباع احتياجاتهم الأساسية ، فى ظل الاتجاه لإخضاع قسط متزايد من الخدمات والسلع العامة لاعتبارات السوق ، والارتفاع فى أسعار حاجات أساسية كالمياه والكهرباء والنقل والاتصالات ، فضلاً عن الزيادة المتواصلة فى الرسوم التى تؤدى عن كثير من الخدمات التى تقدمها الأجهزة الحكومية ، وفى نفقات باهظة أخرى تتحملها الأسر المصرية وترداد وطأهما على الأسر الفقيرة فى الريف والحضر على السواء ، وعلى رأسها الدروس الخصوصية . ومن المرجح أن يكون التأثير الإجمالى لهذه العوامل أشد فى الريف عنه فى الحضر ، وذلك بحكم انخفاض مستوى الدخل فى الريف عن الحضر .

### ٨-٣ الحق فى الحماية الاجتماعية:

سوف يقتصر تناولنا لمسألة الحماية الاجتماعية على قضيتين أحسب أن تفصيل الأمر فى شأنهما يغنى عن التعرض لغيرهما من القضايا المتعلقة بتوفير الحماية الاجتماعية للمصريين . إذ أن ما تعرض له الحق فى الحماية الاجتماعية المتصلة بهاتين القضيتين من تطورات يكفى للكشف عن طبيعة التحولات فى السياسات العامة التى كان لها تأثير مماثل على جملة من الحقوق الاجتماعية الأخرى خلال الثلاثين عاماً الماضية . وهذا فضلاً عن أننى سبق أن عالجت فى الفصل السادس عدداً من القضايا وثيقة الصلة بمسألة الحماية الاجتماعية ، مثل التعليم والصحة والدعم ، وذلك فى سياق الحديث عن تطور الإنفاق العام الاجتماعى . والقضيتان اللتان سأركز عليهما هما قضية التأمينات الاجتماعية والضمان الاجتماعى ، وقضية الرعاية الصحية والتأمين الصحى .

وربما يكون من المفيد التمهيد لمعالجة هاتين القضيتين باستدعاء عدد من مواد الدستور المصرى التى تقر حق المصريين كافةً فى الحماية الاجتماعية . فالمادة (٧) من

الدستور تقرر مبدأ مهماً وهو: "يقوم المجتمع على التضامن الاجتماعى". والمادة (٨) تقرر مبدأ مهماً أيضاً وهو: "تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين". ورتبت المادة (١٠) التزاماً واضحاً على الدولة، وهو أن تكفل "حماية الأمومة والطفولة وترعى النشء والشباب، وتوفر لهم الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم". وطبقاً للمادة (١٦): "تكفل الدولة الخدمات الثقافية والاجتماعية والصحية، وتعمل بوجه خاص على توفيرها للقريبة فى يسر وانتظام رفعاً لمستواها". وأخيراً — وليس آخراً — أوجبت المادة (١٧) أن "تكفل الدولة خدمات التأمين الاجتماعى والصحى ومعاشات العجز عن العمل والبطالة والشيخوخة للمواطنين جميعاً، وذلك وفقاً للقانون".

وسوف يتبين لنا من معالجة قضية التأمينات الاجتماعية والضمان الاجتماعى، وقضية الرعاية الصحية والتأمين الصحى، أن البون أصبح شاسعاً بين واقع الحماية الاجتماعية فى المجتمع المصرى وبين ما ينص عليه الدستور فى شأن هذه الحماية.

#### التأمينات الاجتماعية والضمان الاجتماعى:

الأصل أن يوفر نظام التأمينات الاجتماعية معاشاً يكفل للفرد حياة كريمة عند التقاعد، وأن يكفل له أو للمستحقين عنه حماية اجتماعية من غوائل الزمن فى حالات الشيخوخة أو العجز أو الوفاة. فهل يؤدي نظام التأمينات الاجتماعية والضمان الاجتماعى المطبق فى مصر هذه الوظيفة؟ إن الأرقام التالية تغنيننا عن الخوض فى كثير من التفاصيل للإجابة عن هذا السؤال<sup>١</sup>:

- أ - الحد الأدنى للمعاش الشهرى المستحق لمن كانوا يعملون لدى الغير (الحكومة — القطاع العام — القطاع الخاص) هو ٤٠ جنيهاً.
- ب- الحد الأدنى للمعاش الشهرى المستحق لمن كانوا يعملون لحسابهم هو ٣٥ جنيهاً.

(١) الأرقام المشار إليها فى هذه الفقرة وكذلك فى الفقرة التالية وردت فى: عبد الفتاح الجبالى، مستقبل نظام التأمينات الاجتماعية فى مصر، مرجع سابق، ص ١١ وص ١٢. ويفترض أن الأرقام تشير إلى الوضع فى ٢٠٠٥/٠٤.

ج- نحو ٥٢% من المستحقين للمعاش ممن كانوا يعملون لدى الغير يقل معاشهم الشهرى عن ١٠٠ جنيه . وتصل نسبة من يقل معاشهم الشهرى عن ٢٠٠ جنيه من أرباب المعاشات إلى ٥٥,١% .

د - ٧٥,٤% من المستحقين للمعاشات ممن كانوا يعملون لحسابهم يقل معاشهم الشهرى عن ١٠٠ جنيه ، وترتفع النسبة إلى ٩٩,١% لمن يقل معاشهم الشهرى من هذه الفئة من أرباب المعاشات عن ٢٠٠ جنيه .

أما عن الضمان الاجتماعى ، فيكفى أن نشير إلى حقيقتين :

أ - أن قانون التأمين الاجتماعى الشامل على العمالة غير المنتظمة ، والذي تقدر قيمة الاشتراك الشهرى فيه بجنيه واحد ، يمنح المشترك معاشاً شهرياً مقداره ٨٠ جنيهاً<sup>١</sup> .

ب- يتقاضى المستحقون لمعاش السادات ، والذين لا يدفعون أى اشتراك ، معاشاً شهرياً قدره ٦٨ جنيهاً<sup>٢</sup> .

أما عن الإعانات التى قد تتلقاها بعض الفئات كالأرامل والمطلقات واليتامى ، فمن المعروف أنها هزيلة ، وأنها لا تغنى الكثيرين منهم عن اللجوء إلى الصدقات وموائد الرحمن ، وإلى التسول ؛ بل وإلى ارتكاب الجرائم من أجل توفير قوتهم اليومي . وتشير البيانات المتاحة إلى أن عدد من يستفيدون من الضمان الاجتماعى فى ٢٠٠٦/٠٥ لم يزد على ٦٥٠ ألف أسرة ، وأن الإنفاق العام على معاش الضمان الاجتماعى للأسر الفقيرة قد بلغ ١٠٩٢ مليون جنيه حسب توقعات وزارة المالية لتلك السنة<sup>٣</sup> .

(١) أشرنا إلى هذا المعاش باعتباره نوعاً من الضمان الاجتماعى وذلك بالرغم من اندراجه ضمن قوانين التأمينات الاجتماعية ( فى ١١٢ لسنة ١٩٨٠ ) ، لأنه نوع من الحماية الاجتماعية للمشتغلين فى القطاع غير النظامى ، ولأن الاشتراك المذكور لا يعدو أن يكون اشتراكاً رمزياً .

(٢) هذه الفئة مغطاءه أيضاً بقانون التأمين الاجتماعى الشامل على العمالة غير المنتظمة ( الفقرة الخامسة ) ، وهى تشمل من بلغوا ٦٥ سنة فى ١٩٨٠ ولم يكن لهم معاش قبل ١٩٦٥ . راجع : الجبالي ، المرجع السابق ، ص ٢٨ .

(٣) وزارة المالية ، البيان المالى عن مشروع الموازنة العامة للدولة ٢٠٠٧/٢٠٠٦ ، القاهرة ، مايو ٢٠٠٦ ، ص ١١ . وما يسترعى الانتباه من هذا البيان قوله أن موازنة ٢٠٠٧/٢٠٠٦ تستهدف زيادة عدد المستفيدين من الضمان الاجتماعى إلى مليون أسرة،=

وقد اتخذت الحكومة فى سبتمبر ٢٠٠٦ قراراً برفع معاش الضمان الاجتماعى على النحو التالى :

- من ٦٠ إلى ٧٠ جنيهاً للفرد ( غير العائل ) ؛
- ومن ٦٥ إلى ٨٠ جنيهاً للأسرة المكونة من فردين ؛
- ومن ٧٠ إلى ٩٠ جنيهاً للأسرة المكونة من ثلاثة أفراد ؛
- ومن ٩٠ إلى ١٠٠ جنيهاً للأسرة المكونة من أربعة أفراد .

كما ستبدأ الحكومة اعتباراً من العام الدراسى ٢٠٠٧/٠٦ صرف منحة مقدارها عشرون جنيهاً للأسر المستحقة لمعاش الضمان الاجتماعى والتي لديها أبناء فى المراحل الدراسية المختلفة ، وذلك بحد أقصى مائة جنيه شهرياً للأسرة<sup>١</sup> .

ويكفى لإبراز ضآلة المعاشات والإعانات الاجتماعية المشار إليها أعلاه أن نفترض أن خط الفقر للفرد هو ٣٠٠٠ جنيه سنوياً ، أى ٢٥٠ جنيهاً شهرياً . وهذا بالطبع افتراض ينطوى على درجة عالية من التقشف ، بل والحرمان . إذ أن هذا المبلغ يعادل ٨٣٣ قرشاً فى اليوم ؛ أى أقل من دولار ونصف ، وهو ما يكفى بالكاد لشراء ثلاث وجبات متواضعة من الفول والطعمية أو الكشرى وكوبين من الشاي ، مع ترك الاحتياجات الأساسية الأخرى كبعض العناصر الغذائية الضرورية والشرب والريعاية الصحية والتعليم والسكن والملبس والتنقل بلا إشباع . ويمكن صياغة النتيجة المترتبة على افتراض هذا الخط المتواضع للفصل بين الفقراء وغير الفقراء على النحو التالى :

- مقابل ٦٥٠ ألف أسرة حالياً ( ص ١١ ) . ومع ذلك فالمبلغ المدرج فى الموازنة الجديدة لمعاش الضمان الاجتماعى هو مليار جنيه ؛ وهو ما يقل بمقدار ٩٢ مليون جنيه عن المتوقع إنفاقه فى ٢٠٠٦/٠٥ ( ص ٤٢ ) . فهل معنى ذلك أن زيادة عدد المستفيدين سيصحبها نقص فى معاش الضمان الاجتماعى شديد الضآلة على ما رأينا أعلاه ؟ غير أنه يلاحظ ، من جهة أخرى ، أن بند " مساعدات اجتماعية متنوعة " سيزيد من ١٩٤٤ إلى ٢٤٣٣ مليون جنيه فيما بين ٢٠٠٦/٠٥ و ٢٠٠٧/٠٦ ( ص ٤٢ ) . وليس من الواضح إذا كانت لهذا البند صلة بمعاشات الضمان الاجتماعى .

(١) أخبار اليوم ، عدد ٢٠٠٦/٩/١٦ . وقد ذكرت الجريدة أن قراراً من رئيس الوزراء قد صدر بتعديل معاشات الضمان الاجتماعى على النحو المذكور فى المتن .

إن ٥٦٩% من المستحقين للمعاشات ممن كانوا يعملون لدى الغير، وجميع المستحقين للمعاشات ممن كانوا يعملون لحسابهم، وجميع من يحصلون على معاشات طبقاً لقانون التأمين الاجتماعى الشامل، ممن فيهم من يتقاضون معاش السادات، وكل من يتقاضون معاشات أو إعانات ضمن اجتماعى حتى بعد رفعها مؤخراً، يقعون جميعاً تحت خط الفقر - وذلك بالطبع بافتراض عدم توافر أية مصادر أخرى للدخل لديهم.

وإذا ركزنا فى المعالجة التالية على نظام التأمينات الاجتماعى السارى فى مصر، فسوف نلاحظ أنه قد تعرض للنقد الشديد من جانب الحكومة، لاسيما وزارة المالية، ومن جانب بعض الكتاب والباحثين. وقد احتدم الجدل حول هذا النظام فى مناسبات متعددة. أبرزها مناسبة إعلان حكومة د. عاطف عبيد عن عزمها على سداد جانب من مديونيتها لصناديق التأمين والمعاشات عن طريق تملكها بعض مشروعات القطاع العام المعروضة للبيع. ثم تجدد الجدل بمناسبة صدور القرار الجمهورى رقم ٤٢٢ لسنة ٢٠٠٥ الذى جعل الولاية فى موضوع التأمينات الاجتماعى لوزارة المالية، بعد ما كانت لوزارة الشؤون الاجتماعى والتأمينات، ثم بمناسبة ما تضمنه البيان المالى عن مشروع موازنة ٢٠٠٧/٠٦ بشأن نية الحكومة التحايل على مديونيتها لصناديق التأمين والمعاشات بإصدار صك (أى سند غير محدد موعد سداد قيمته) على الخزنة العامة لصالح هذه الصناديق<sup>١</sup>.

إن نقاد النظام الحالى للتأمينات الاجتماعى يعتبرون أن ما يواجهه النظام من مشكلات إنما نتجت عن اعتماده على أسلوب خاطئ، ألا وهو ما يطلق عليه أسلوب التمويل الكامل<sup>٢</sup>. فهذا هو الأسلوب الذى تأخذ به شركات التأمين الخاص التى تباشر

(١) وزارة المالية، البيان المالى ...، مرجع سبق ذكره، ص ١٥.

(٢) أنظر مثلاً: عبد الفتاح الجبال، المرجع السابق، وكذلك محمد النا، "مع سيطرة المالية على أموال التأمينات، هل يصعب عبور فجوة تعارض المصالح وتناقض الأولويات؟"، باب الأسبوع الاقتصادى، الأهرام، عدد ٢٥/٣/٢٠٠٦. وحسب من أصحاب الدعوة للتحويل من أسلوب التمويل الكامل إلى أسلوب الدفع عند الاستحقاق. ويقصد بأسلوب التمويل الكامل (أو النظام الممول بالكامل fully-funded) الأسلوب الذى يقوم على استقطاع اشتراكات (أى أقساط). محددة من -

التأمينات الاختيارية وكذلك الصناديق المغلقة . وهم يرون أن ثمة فروقا مهمة بين التأمينات الاجتماعية والتأمين الخاص تستوجب اختلافاً فى الأسلوب الذى ينبغى أن يعمل كل منهما وفقاً له . فالتأمينات الاجتماعية هى - فى اعتقادهم - نوع من التأمين الإجبارى الذى يتسم بالعمومية والاستمرارية ، وبالتالى فهو لا يقتضى تكوين احتياطات تعادل القيمة الحالية للالتزامات المستقبلية كما هو الحال فى النظم التأمينية الاختيارية المغلقة كالتأمين الخاص . وقد ينجح نظام التمويل الكامل فى الفترات الأولى لعمله حيث تتكون فوائض لا بأس بها ، ولكن سرعان ما تؤدى التطورات الديموجرافية ( ارتفاع نسبة كبار السن المستحقين للمعاشات ) الى استنزاف موارد صناديق التأمينات الاجتماعية ، وحينئذ يعجز النظام عن تقديم أية مزايا إضافية تعوض عن التضخم والارتفاع فى تكاليف المعيشة ، وتضطّر الحكومة إلى سد الفجوة من الاحتياطات والمزايا المستحقة من الخزانة العامة أو إلى رفع سن المعاش أو زيادة الاشتراكات أو اللجوء إلى نظم التأمين التكميلية . ويقال فى هذا السياق أن الخزانة العامة أصبحت تتحمل بما يزيد على ٧٠% من الالتزامات التأمينية ، وأن هذا الوضع قد جعل نظام التأمينات الاجتماعية يتحول إلى نظام للتكافل أو الضمان الاجتماعى .

ويشير النقاد فى هذا الشأن أيضاً إلى أنه بالرغم من معدلات الاشتراك المرتفعة التى تميز النظام الحالى للتأمينات الاجتماعية فى مصر<sup>١</sup> ، إلا أن الحصيلة الفعلية

المؤمن عليهم ، وتكوين احتياطات من هذه الاشتراكات تعادل القيمة الحالية للالتزامات المتوقعة مستقبلاً ، مع استثمار هذه الأموال الاحتياطية لزيادة قيمتها عبر الزمن ، ولضمان تمويلها للمزايا ( أى المعاشات ) التى يحصل عليها المؤمن عليهم . أما أسلوب الدفع عند الاستحقاق ( pay-as-you-go ) ، وهو ما يطلق عليه أيضاً أسلوب الموازنة السنوية ، فيتم فيه تمويل معاشات المتقاعدين فى سنة معينة من الاشتراكات التى تجمع من المشتركين فى النظام فى السنة ذاتها ، ومن ثم فلا تتكون احتياطات فى هذا النظام ، ولا تنشأ بالتالى مشكلة استثمارها كما فى أسلوب التمويل الكامل .

(١) طبقاً لقانون التأمين الاجتماعى رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ الذى يطبق على العاملين لدى الغير ، يصل معدل الاشتراك إلى ٤١% من الأجر الأساسى ( ١٤% ينتقطع من أجر العامل ، و ٢٦% إسهام صاحب العمل ، و ١% مساهمة الحكومة ) ، وإلى ٢٥% من الأجر المتغير ( ١٠% إسهام العامل و ١٥% إسهام صاحب العمل ) . ويصل معدل الاشتراك طبقاً للقانون ١٠٨ لسنة ١٩٧٦ الحاص بالتأمين على أصحاب الأعمال ( من يعملون لحسابهم ) إلى ١٥% من فة الدخل التى يختار المؤمن عليه الاشتراك وفقاً لها ، بينما تصل النسبة إلى ٢٢% من فة الدخل المختارة طبقاً للقانون ٥٠ لسنة ١٩٧٨ الحاص بالتأمين على -

للاشتراكات لا تتناسب مع هذه المعدلات المرتفعة للاشتراكات . وأسباب ذلك متعددة فى رأيهم . منها ارتفاع نسبة الاشتراك عند الحد الأدنى للأجر أو الدخل ، خاصة بالنسبة للمؤمن عليهم من أصحاب الأعمال ، وضعف الحد الأدنى للاشتراك ذاته المرتبط بالأجر الأساسى ، وارتفاع قيمة المتأخرات المستحقة لصناديق التأمين الاجتماعى والتي بلغت نحو ٤٠ مليار جنيه فى نهاية يونيو ٢٠٠٥ ( منها ٣٥,٢ مليار جنيه منها مستحق على الخزانة العامة ، و٣,٩ مليار جنيه مستحق على القطاع الخاص ، و١,١ مليار جنيه مستحق على القطاع العام ) . ويضيف النقاد إلى ما تقدم مشكلات أخرى ، أبرزها : التهرب التأمينى على نطاق واسع ، وانخفاض قيمة المعاشات التى تصرف لنسبة كبيرة من المؤمن عليهم على ما سبق بيانه ، وتسرب بعض المؤمن عليهم من النظام المفروض أن يطبق عليهم إلى نظم أخرى يحصلون فيها على معاش وإن كان ضئيلاً ، إلا أنه لا يستوجب سداد اشتراك يستحق الذكر ، كما فى نظام التأمين الاجتماعى الشامل<sup>١</sup> .

وبالنظر إلى هذه المثالب التى ينسبها نقاد نظام التأمينات الاجتماعية إليه ، فإن هؤلاء النقاد ينادون بالإقلاع عن الأسلوب السارى حالياً ، وهو أسلوب التمويل الكامل إلى أسلوب الدفع عند الاستحقاق أو الموازنة السنوية ، مع إمكانية تدعيم هذا البديل ببعض نظم التأمين التكميلية الاختيارية ، أو التحول إلى نظام ممول بالكامل باشتراكات محددة وتديره شركات خاصة .

١ - العاملين فى الخارج . ولا يزيد اشتراك المؤمن عليه طبقاً للقانون ١١٢ لسنة ١٩٨٠ الخاص بالعمالة غير المنتظمة على حيه واحد شهرياً . أنظر : أمنية حلمى ، تطوير نظام المعاشات فى مصر ، سلسلة أوراق العمل ، المركز المصرى للدراسات الاقتصادية ، ورقة رقم ٩٤ ، القاهرة ، مارس ٢٠٠٤ ، ص ١٤ . وربما بسبب هذا التباين فى نسب الاشتراكات وعدم تناسب البعض منها مع المزايا المقررة ، اعتبرت الباحثة أن النظام المطبق فى مصر حالياً هو نظام ممول جزئياً ، بمعنى أنه نظام يجمع بين أسلوب التمويل الكامل وأسلوب الدفع عند استحقاق المعاش ، وبمعنى أن الاشتراكات المدخرة لا تغطى إلا جزءاً من التزامات المعاشات المستحقة مستقبلاً ، ومن ثم يترتب على الحكومة التزام ضمنى بالوفاء بالفرق (ص٧) .

(١) الجبال ، مرجع سابق ، ص ١١-١٢ ، وأمنية حلمى ، المرجع السابق ، ص ١٥ وما بعدها .

ولكن الكثير مما ذهب إليه نقاد النظام الحالى مردود عليه<sup>١</sup>. فقول البعض أن أسلوب التمويل الكامل "لا يوجد له نظير فى أى نظام تأمينات اجتماعية فى العالم كله"<sup>٢</sup>، وأن الأسلوب الشائع هو أسلوب الدفع عند الاستحقاق، مردود عليه بأن مصر قد جربت النظام الأخير فى سنة ١٩٢٩ وعُدلت عنه فى ١٩٣٥، حيث ظهرت مشكلات متعددة فى تطبيقه، ولم تستطع الموازنة العامة تحمله. كما ظهرت مشكلات عديدة فى تطبيقه فى بلاد أخرى مثل شيلى. كذلك عدلت الكثير من الدول الأوروبية عن تطبيق نظام الدفع عند الاستحقاق أو أنها طعمته بوسيلة تراكم الأموال عن طريق الاشتراكات كما فى النظام الممول بالكامل<sup>٣</sup>. ويشير فحص الاتجاهات الدولية فى إصلاح وتطوير نظم المعاشات إلى ابتعاد الكثير من دول العالم خلال العشرين سنة الماضية عن أسلوب الدفع عند استحقاق المعاش بمزايا محددة وتديره الحكومة، والتحول إلى النظام الممول بالكامل باشتراكات محددة، وإن كانت تتولى إدارته شركات خاصة، وليس الحكومة<sup>٤</sup>. ولعل فى هذا التوجه مما يشير إلى أن المشكلة فى رأى بعض نقاد النظام الحالى للتأمينات الاجتماعية فى مصر لا تكمن فى أسلوب التمويل الكامل فى حد ذاته، وإنما تكمن فى إدارة الحكومة لنظام التأمينات، وأن المراد فى حقيقة الأمر هو نقل مسئولية إدارة النظام، أو الجزء الأكبر منها، إلى القطاع الخاص، أى مساندة موجة الخصخصة وامتدادها إلى التأمينات الاجتماعية<sup>٥</sup>.

- (١) نعتد فى تقديم معظم هذه الردود على ما جاء فى كتاب: بهام محمد عطا الله، أموال التأمينات الاجتماعية، إلى أين؟، كتاب الأهرام الاقتصادى، العدد ٢٢٤، القاهرة، أول مايو ٢٠٠٦.
- (٢) محمد البنا، مرجع سابق.
- (٣) عطا الله مرجع سابق، ص ٧ وص ٣٨-٣٩. وكان نظام المعاشات الصادر فى سنة ١٩٢٩ يمول مباشرة مسن الموازنة العامة.
- (٤) أمنية حلمى، مرجع سابق، ص ٥.
- (٥) هذا التوجه واضح تماماً فى مقترح أمنية حلمى الخاص بالتحويل إلى نظام يمول بالكامل بإدارة خاصة (مرجع سابق، ص ٢٠)، وهو متضمن جزئياً فى مقترح محمد البنا الذى يطالب بنظام متعدد المستويات، أحد مستوياته إلزامى حكومى بنظام الدفع عند الاستحقاق، ومستوياته الأخرى اختيارية تكميلية تدار على أساس خطط الادخار الشخصية (مرجع سابق)، وهو فى هذا متفق مع ما ذهب إليه البنك الدولى فى تقريره، Egypt in the global economy -

وفى مقابل التمايز الصارم بين التأمينات الاجتماعية والتأمين الخاص الذى ذهب إليه نقاد النظام الحالى ، يؤكد برهام عطا الله أن التأمينات الاجتماعية ليست إلا نوعاً من أنواع التأمين ، وأن الفروق بينها وبين التأمين الخاص هى فروق لا يعتد بها ، بل هى فروق وهمية فى بعض الأحوال . فالإلزامية ليست وقفاً على التأمينات الاجتماعية ، بل قد تمتد إلى بعض أنواع التأمين الخاص ، كما فى حالة التأمين الخاص الذى فرضه المشرع فى شأن المسؤولية عن حوادث السيارات ، والذى قد تتولاه شركات قطاع عام أو شركات قطاع خاص ، وكما فى حالة التأمين الجماعى الذى قد يعقده رب العمل لصالح عمال مصنعة أو متجره والذى لم يناعز أحد فى اعتباره ضمن التأمين الخاص ، وذلك قبل أن يدرج ضمن التأمينات الاجتماعية . كذلك ليس صحيحاً أن التأمين الخاص هو وحده المجمع لرأس المال ، حيث تقوم بذلك نظم التأمينات الاجتماعية على نحو يفوق كثيراً ما يقوم به التأمين الخاص . وأخيراً ، لا فرق بين التأمين الخاص ونظام التأمينات الاجتماعية المطبق فى مصر من حيث الالتزام بالأسس الفنية ، ومنها الربط بين الاشتراكات والمزايا التأمينية ، واحترام التوازن المالى للتأمينات الاجتماعية ، حيث أوجب المشرع دراسة الوضع المالى لصناديق التأمينات الاجتماعية فى فترات متقاربة للتأكد من حسن إدارتها ، ومن أن الاشتراكات تكفى للوفاء بالتزاماتها . ويرى عطا الله أنه إذا كان المشرع قد أوجب تدخل الخزانة العامة لسد العجز عندما يقع ، فليس فى هذا أى إخلال بمبدأ التوازن المالى للنظام ، فالدولة تتدخل دائماً لصالح المؤمن عليهم حال تعرض مصالحهم للخطر ، سواء أكانوا فى إطار التأمينات الاجتماعية أم فى إطار التأمين الخاص<sup>١</sup> .

- op.cit.,pp.62-64 ، حيث اقترح مبعاً يقوم على ثلاثة نظم : (١) نظام تأمين اجبارى حكومى محمول بالكامل ؛ (٢) نظام اجبارى يديره القطاع الخاص للتأمين التكميلى فيما يزيد عن أحر الاشتراك الأساسى ؛ (٣) نظام اجبارى للتأمين (الخاص طبعاً) يدعم النظامين الأول والثانى . أما مقترح الجبال فهو يتضمن التحول إلى نظام الدفع عند الاستحقاق مع استمرار صندوقى التأمينات فى أداء المهام الموكلة إليهما ، وذلك بعد أبلولة احتياطياتهما إلى الخزانة العامة ، ومع تأييده لإنشاء صناديق تأمينية تكميلية فيما يزيد على الحد الأقصى لأحر الاشتراك . مرجع سابق ، (ص ٢٨ و ٣١) .

(١) راجع برهام محمد عطا الله ، مرجع سابق ، الفصل الرابع ، ص ٥٧ وما بعدها .

وفيما يتعلق بقول الحكومة ونقاد النظام الحالي بأن الخزنة العامة تسهم بنحو ٧٠% من المعاشات ، يرى عطا الله أن هذا القول غير دقيق ، بل إنه قول مضلل . وبيان ذلك عنده هو "أن الخزنة العامة لا تدعم صندوق التأمينات الاجتماعية في إطار القانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥ إلا بنسبة ١% من الاشتراكات وتحصل في مقابل ذلك على تخفيض في اشتراكات تأمين إصابة العمل يقدر بنسبة ١% عن العاملين في الدولة ، وتعفى من الاشتراكات في تأمين البطالة عن العاملين بها . وبالتالي تتساوى تقريباً هذه النسب . فالخزنة العامة لا تتحمل إلا ما يخصها من اشتراكات تتصل بالعاملين فيها"<sup>١</sup> . وفي رأى عطا الله أن "المشكلة التي يراد اتخاذها كمبرر لعملية نقل تبعية التأمينات الاجتماعية لوزير المالية هي أن الخزنة العامة بمقتضى قوانين خاصة تلتزم بالوفاء ببعض المعاشات الخاصة مدنية وعسكرية ، بالإضافة إلى الزيادات التي تتحملها الخزنة العامة بمقتضى القوانين المتتابعة بزيادة المعاشات . وقد بلغ مجموع هذه الالتزامات في السنة حوالى ثلاثة عشر ملياراً . وهذه المبالغ هي التي يجب البحث عن حل لها ومعالجتها دون التعرض لنظام القانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥ . أو محاولة هدمه . فالنظام ثابت ومستقر ويحقق فوائض مالية . ولا يمكن أن تكون مشكلة عجز الميزانية العامة سبباً في إرباك هذا النظام أو القضاء عليه أو تعريضه للخطر"<sup>٢</sup> . وكون النظام لا يحقق عجزاً ، فهذا ثابت من تقارير الخبراء الذي يراجعون المركز المالى لصندوقى التأمينات كل عامين . بل أن هذه التقارير تشير إلى تحقق فائض<sup>٣</sup> .

(١) عطا الله ، مرجع سابق ، ص ٥٥ .

(٢) عطا الله ، مرجع سابق ، ص ٥٥ . والالتزامات المشار إليها في هذا الاقتراب واضحة أيضاً في عرض الجبال ، مرجع سابق ، ص ٢٩ ، حيث يشار إلى أن الأعباء التي تتحملها الخزنة العامة تشمل ، إلى جانب مساهمة الدولة كصاحب عمل للعاملين بالحكومة ( وليس في هذا ما يدعو في رأينا إلى اعتبار هذه المساهمة من الأعباء . فهي التزام يقع على الحكومة باعتبارها صاحب عمل شأنها في ذلك شأن أى صاحب عمل آخر كمنشآت القطاع العام والقطاع الخاص ) ، المعاشات الخاصة القديمة قبل ق ٧٩ لسنة ١٩٧٥ ، ومعاشات نظام التأمين الاجتماعى الشامل وفق ق ١١٢ لسنة ١٩٨٠ والمتضمن معاش السادات ، ومعاشات العسكريين حسب ق ٩٠ لسنة ١٩٧٥ ، والزيادات السنوية في المعاشات المقررة منذ عام ١٩٨٧ .

(٣) أنظر : عطا الله ، مرجع سابق ، ص ٥١ . وهذا ما ذهبت إليه أيضاً دراسة معهد التخطيط القومى . بناءً على المقارنة بين إجمال الاشتراكات المحصلة وعودائد استثمارها عبر سنوات خدمة الشخص والمزايا التي يحصل عليها هو والمستحقين عنه . أنظر : محمود عبد الحى صلاح ( باحث رئيسى ) ، نظام المعاشات والتأمينات الاجتماعية في ج.م.ع. ؛ ملخصات بحوث المعهد ٢٠٠٥/ ٢٠٠٦ ، معهد التخطيط القومى ، القاهرة ، مايو ٢٠٠٦ ، ص ١٥ .

ويمكن أن يضاف إلى هذه الحجة أن التأمينات الاجتماعية بوضعها الحالى محملة بأعباء لا تنتمى حقيقة إلى التأمينات الاجتماعية ، كما هو الحال بالنسبة لقانون التأمين الاجتماعى الشامل على العمالة غير المنتظمة ( ق ١١٢ لسنة ١٩٨٠ ) والذى يتضمن اشتراكاً رمزياً ( جنبه واحد ) ، كما أنه لا يتضمن اشتراكات على الإطلاق بالنسبة للمستحقين لمعاش السادات ( فى الفقرة الخامسة من ذلك القانون ) . فما يفرضه قانون التأمين الاجتماعى الشامل هذا لا يعدو أن يكون لوناً من ألوان الضمان الاجتماعى القائم على المساعدات الاجتماعية ، والواجب تمويله من الإيرادات العامة للدولة ، لاسيما الضرائب على الدخل . وهذا الخلط بين التأمينات الاجتماعية التى ترتب حقوقاً واجبة الأداء للمؤمن عليهم لقاء ما استقطع من دخولهم خلال مدة خدمتهم من جهة ، وبين ما قررته بعض القوانين من معونات اجتماعية انطلاقاً من مبادئ التكافل الاجتماعى من جهة أخرى ، هو خلط لا يستند إلى المنطق السليم ، وأن الأوان لوضع حد له ، وذلك بالفصل بين هذين النوعين من الوظائف الاجتماعية للدولة<sup>١</sup> . وبالطبع فإن هذا الفصل لن يخفف الأعباء الواقعة على الخزنة العامة ، ولكنه يعيد تصنيفها ، وذلك بإدراج طائفة منها ضمن التحويلات الاجتماعية ، بعد ما كانت تدرج ضمن أعباء التأمينات .

ويرى بعض الباحثين — وأنا معهم — أن النظام الحالى للتأمينات الاجتماعية ، وبخاصة إذا ما استبعدت منه الالتزامات التى لا تتفق مع مفهومه الأصيل ، ليس هو جوهر المشكلة التى أدت بالحكومة إلى سحب الاختصاص فى أمور التأمينات الاجتماعية من وزارة التأمينات والشئون الاجتماعية ووضعه فى يد وزارة المالية ، وإلى السعى للاستيلاء على احتياطات صندوقى التأمينات والتهرب من سداد السديون المستحقة لهما فى ذمة بنك الاستثمار القومى والخزنة العامة ، وذلك فضلاً عن السعى للتحويل من النظام القائم على التمويل الكامل إلى نظام متعدد المستويات يجمع ما بين نظام حكومى إلزامى يعمل بأسلوب الموازنة السنوية وأنظمة تكميلية اختيارية تدار بمعرفة شركات خاصة .

(١) وهذا ما ذهب إليه محمد البنا ، مرجع سابق ، وكذلك محمود عبد الحى صلاح ، مرجع سابق ، ص ١٤ .

ويحسن بنا قبل بيان جوهر المشكلة فى قضية التأمينات الاجتماعية ، أن نوضح ما نعتبره الرأى الصائب بشأن ما اتخذته الحكومة من إجراءات حتى الآن :

أ - إن نقل تبعية التأمينات إلى وزير المالية ، الذى كانت قد نقلت إليه تبعية بنك الاستثمار القومى الذى يؤول إليه القسط الأعظم من أموال التأمينات لتوظيفها ، هو إجراء خاطئ من زاويتين . الزاوية الأولى أن هذا الإجراء ينطوى على تركيز مبالغ فيه للسلطة بيد وزير واحد ؛ وتركيز السلطة مفسد على ما هو معلوم للكافة . والزاوية الثانية هى أن وزير المالية سيقوم بوظيفة الدائن ( الهيئة القومية للتأمين الاجتماعى ) ووظيفة المدين ( الخزانة العامة وبنك الاستثمار القومى ) فى آن معاً . وهذا "قد يودى إلى تضارب المصالح ويسمح بإساءة استعمال السلطة ، وخاصة إذا ما كان هناك سياسة مبيتة لأيلولة أموال التأمينات إلى الخزانة العامة" . ولذا فالرجوع عن ضم التأمينات إلى وزارة المالية ، وإنشاء وزارة جديدة للتأمينات الاجتماعية ، أو تعزيز استقلال الهيئة القومية للتأمين الاجتماعى هو رجوع إلى الحق ، ونأى عن الشبهات التى أحاطت بقرار الضم .

ب- إن الدعوة إلى أيلولة أموال التأمينات ، أى الفوائض المتراكمة والمودع الجانِب الأكبر ( نحو ٢٢٠ مليار جنيه ) منها لدى بنك الاستثمار القومى ، فضلاً عن جانب آخر ( نحو ٣,٥ مليار جنيه ) يتمثل فى مديونية الخزانة العامة للهيئة القومية للتأمين الاجتماعى ، هى دعوة غير قانونية بل وغير دستورية . فهذه الأموال تعد أموالاً خاصة ، بمعنى أنها ملك خاص للمؤمن عليهم وأصحاب المعاشات والمستحقين عنهم . وهو حق مصون دستورياً ولا يمكن المساس به ، ناهيك عن مصادره . ولا يغير من هذا التكييف القانونى لأموال التأمينات أن الذى يقوم على إدارتها هيئة عامة ٢ . ومن ثم فإن استيلاء وزارة المالية على

- (١) عطا الله ، مرجع سابق ، ص ٥ . وقد دعت دراسة معهد التخطيط أيضاً إلى العُدول عن ضم التأمينات إلى وزارة المالية .  
أنظر : محمود عبد الحى صلاح ، مرجع سابق ، ص ١٤ .
- (٢) عطا الله ، مرجع سابق ، ص ٥١ - ٥٢ . راجع أيضاً رأى أحمد حسن البرعى المؤكد للطبيعة الخاصة لأموال التأمينات فى تحقيقات المصور ، عدد ١٣ يناير وعدد ٣ مارس ٢٠٠٦ .

أموال التأمينات سينطوى على حرق صريح للوضع القانونى والدستورى لهذه الأموال ، وهو جرم يحسن بالحكومة أن تنأى بنفسها عن اقترافه .

أموال التأمينات أموال خاصة ، واستيلاء وزارة المالية عليها يعد عدواناً على حق الملكية الخاصة المصون دستورياً . ونقل الولاية على أموال التأمينات إلى وزير المالية الذى يتبعه بنك الاستثمار ، يركز السلطات فى يديه ، ويفوضه فى مباشرة اختصاصات متعارضة ؛ وهو ما يجافى الأصول القويمة للإدارة والحكم .

والآن ، إذا لم تكن المشكلة الحقيقية فى النظام القائم للتأمينات الاجتماعية فى حد ذاته ، وبعد تخليصه مما لا يمت إليه بصلة كقانون التأمين الاجتماعى الشامل المبني على مبدأ التكافل الاجتماعى ، ففيم تكمن المشكلة الحقيقية إذن ؟ .

أحسب أن المشكلة الحقيقية تكمن فى أن هذا النظام لم يتمتع بالاستقلالية ، وأنه لم يملك أمر نفسه ، بل فرضت عليه الحكومة وصايتها . كما أن هذا النظام قد حُمل بأوزار الكثير من السياسات والممارسات الحكومية الخاطئة . فالأصل هو أن تدبير هيئات التأمين الاجتماعى أمورها . ولكن الوضع فى مصر كان على خلاف ذلك<sup>١</sup> .

لقد عهد إلى وزير الشؤون الاجتماعية والعمل فى سنة ١٩٥٩ برئاسة "لجنة الاستثمار" التى كانت تتولى استثمار أموال التأمينات منذ سنة ١٩٥٥ . ثم انتقل الاختصاص باستثمار هذه الأموال إلى وزارة الخزانة فى سنة ١٩٦٢ بعائد ٣,٥% سنويا . وفى سنة ١٩٦٦ أنشئ "صندوق الاستثمار" الذى كان أحد موارده الرئيسية أموال التأمينات ، وكان العائد على استثمار هذه الأموال فيه ٤,٥% سنويا . ثم تعدل الوضع بإنشاء "صندوق استثمار الودائع والتأمينات" فى سنة ١٩٧٣ الذى كان يرأس مجلس إدارته وزير المالية . وإنشاء بنك الاستثمار القومى بمقتضى ق ١١٩ لسنة

(١) نستند فى السرد التاريخى التالى إلى ما جاء فى : عطا الله ، مرجع سابق ، ص ص ٨٥ - ٨٧ .

١٩٨٠ ، حل هذا البنك محل صندوق استثمار الودائع والتأمينات ، وأصبحت كل من هيئة التأمينات والمعاشات وهيئة التأمينات الاجتماعية ملزمة بمقتضى المادة (٥) من هذا القانون بأن تودع الاحتياطات المتولدة لديها في حسابات بنك الاستثمار القومى . كما أصبحت كل من هاتين الهيئتين ملزمة أيضاً بإبقاء فائض أموالها المخصصة للاستثمار مودعة في البنك ، وحظر عليهما استثمار هذا الفائض في أى وجه آخر من أوجه الاستثمار إلا بعد موافقة مجلس إدارة البنك (!) الذى كان يرأسه وزير التخطيط ، وظل يتولى رئاسته حتى ٣٠ ديسمبر ٢٠٠٥ ، عندما صدر القرار الجمهورى ٤٢٢ لسنة ٢٠٠٥ الذى جعل وزير المالية الوزير المختص بالتأمينات الاجتماعية ؛ وهو الوزير ذاته الذى كانت قد انتقلت إليه رئاسة مجلس إدارة بنك الاستثمار القومى ! وأصبح البنك ملتزماً بحكم قانون إنشائه بإيداع الفوائد على أموال التأمينات المستثمرة لديه لحساب صندوقى التأمينات عند استحقاقها ، كما كفل هذا القانون للبنك (!) تنظيم استرداد قيمة هذه الفوائد . أى أن العائد السنوى على استثمار أموال التأمينات يسجل دفترياً لصالح الهيئة القومية للتأمين الاجتماعى ، ولا يسدد لها فعلياً ؛ ومن ثم فهو لا يغذيها بالموارد اللازمة للوفاء بالتزاماتها .

ويقر أحد الناقدين لنظام التأمينات الاجتماعية القائم بأن الالتزام القانونى الذى رتبته قانون إنشاء بنك الاستثمار القومى فى شأن استثمار أموال التأمينات "يحد من دور اللجنة الفنية للاستثمار بوزارة التأمينات ... فى إدارة واستثمار أموال المعاشات بكفاءة ويعوق حصولها بالفعل على العائد المحقق على الأموال المستثمرة لدى بنك الاستثمار القومى ، مما قد لا يتفق أحياناً مع مصالح المشتركين فى النظام ، ولا يساعد على الاستخدام الأمثل لأموال المعاشات"<sup>١</sup> .

(١) أمينة حلمى ، مرجع سابق ، ص ١٧ . وذكر فى الموضوع نفسه أن أموال المعاشات المودعة لدى بنك الاستثمار القومى قد شكلت ٧١% من الموارد المتاحة له فى الفترة ٢٠٠٠ - ٢٠٠٣ ، وأن الحكومة قد استخدمت الأموال المقرضة من البنك فى تمويل نحو ٧٧% من استثماراتها . ويذكر الجبال ، مرجع سابق ، ص ٢٦ أن البنك قد وافق منذ عام ١٩٨٨ على أحقية صندوقى التأمينات فى الاستثمار الحر فى حدود ٢٥% من الاحتياطات التقديرية السنوية .

أصل المشكلات فى النظام الحالى للتأمينات هو وضعه تحت الوصاية الحكومية من البداية ، وتكيله بالقيود فى استثمار أمواله ، وحرمانه من الحصول على عوائد استثمارها ، وإخضاعه لضريبة ضمنية باهظة لسنوات متعددة .

والحق أن الحكومة قد اقترضت أموال التأمينات من بنك الاستثمار منذ ١٩٨٠ بمعدل فائدة كان يقل عن متوسط معدل الفائدة على الودائع لدى البنوك حتى ١٩٩٣/٩٢ . وكان الفرق بين هذين المعدلين يتراوح بين ثلاث وسبع نقاط مئوية . وبالرغم من ارتفاع متوسط الفائدة على أموال التأمينات لدى بنك الاستثمار عن متوسط الفائدة على الودائع لدى البنوك التجارية فى الفترة من ١٩٩٤/٩٣ حتى ٢٠٠٥/٠٤ ، إلا أن الفارق كان ضئيلاً ، وقد تراوح بين صفر وثلاث نقاط مئوية<sup>١</sup> . لكن المقارنة بين الفائدة التى يمنحها بنك الاستثمار لأموال التأمينات المودعة لديه والفائدة التى تمنحها البنوك على الودائع قد لا يكشف عن الحجم الحقيقى للغبن الذى وقع على المؤمن عليهم وأصحاب المعاشات والمستحقين عنهم ، حيث أن متوسط سعر الفائدة على الودائع قد لا يمثل أفضل عائد بديل على استثمار أموال التأمينات .

ولعل المقارنة مع متوسط الفائدة على شهادات الاستثمار ذات العائد الجارى التى تمثل النسبة الكبرى من مبيعات شهادات الاستثمار ( التى تؤول حصيلتها أيضاً إلى بنك الاستثمار القومى ) تظهر المقدار الحقيقى للضريبة الضمنية التى فرضت جبراً على الملاك الحقيقيين لأموال المعاشات . وهذا ما أظهرته دراسة لجودة عبد الخالق ، حيث تبين أن الفرق بين سعرى الفائدة خلال الفترة ١٩٨٥ - ١٩٩٢ قد تراوح بين ٥,٥ و ٩ نقاط مئوية ، مع اتخاذ هذا الفرق اتجاهها عاماً هابطاً منذ ١٩٩١/٩٠ حتى أصبح فى حدود نقطتين مئويتين . وعموماً فقد قدرت هذه الدراسة الضريبة الضمنية على أموال التأمينات بما يتراوح بين ١٦% ( فى الفترة ١٩٩٢ - ١٩٩٧ ) و ١١٢% فى

(١) أنظر جدول الأسعار المقارنة للفائدة فى : الجبال ، مرجع سابق ، ص ٢٥ .

الفترة ١٩٨٩-١٩٩٠ . كما قدرت حصيلة هذه الضريبة بنحو ١٧ ملياراً من الجنيهات خلال الفترة ١٩٨٧-١٩٩٧ .

ولا مرأى فى أن الحرمان من هذه العوائد ، وكذلك الحرمان من الحصول على العائد على استثمار أموال التأمينات فى بنك الاستثمار القومى والاكتفاء بقبيدها دفترياً لحساب الهيئة القومية للتأمين الاجتماعى ، قد حرم النظام من موارد كانت كفيلة بزيادة فوائضه على نحو يسمح بزيادة المزايا التى يقدمها لأصحاب المعاشات والمستحقين عنهم من جهة ، ويرفع عن الخزانة العامة جانباً من الأعباء التى تحملتها فى مجال المعاشات من جهة أخرى .

وأحسب أنه لن تغيب عن فطنة القارئ هذه المفارقة الغريبة : إن الحكومة ، وهى المقرض لأموال التأمينات من خلال بنك الاستثمار القومى ، هى التى تحدد للمقرض ما يتقاضاه من فائدة على الأموال التى أقرضها ، وذلك على خلاف الوضع المعتاد حيث يتحدد سعر الفائدة على القرض بالتراضى بين المقرضين والمقرضين ، أو وفقاً لأحوال العرض والطلب فى السوق المصرفية . فضلاً عن ذلك ، فإن المقرض — وهو الحكومة — لا يسدد العائد المستحق للمقرض للاستفادة منه فى شأن أو آخر من شؤونه ، بل يكتفى بإضافته لرصيده فى البنك الذى هو فى حكم الحساب المحمد ! .

لقد تحمل النظام الحالى للتأمينات والمعاشات أوزاراً ليست من صنعه ، بل هى من صنع السياسات والممارسات الحكومية لسنوات متعددة . فالسياسة التى خضعت لها التأمينات الاجتماعية لا تنفصل عن الكثير من السياسات والممارسات التى اتبعتها الحكومة . فقدرة المعاش على توفير حياة كريمة للمؤمن عليه وللمستحقين عنه ترتبط بمستوى الأجور — وهو على ما رأينا فى القسم ( ٨ — ١ ) وكذلك فى الفصل

(١) المقصود بالضريبة الضمنية هو نسبة ( الزيادة فى سعر الفائدة على شهادات الاستثمار ذات العائد الجارى عن سعر الفائدة لدى بنك الاستثمار ) إلى ( سعر الفائدة لدى بنك الاستثمار ) . فالضريبة  $112\% = [ ( 17\% - 8\% ) / 8\% ] \times 100$  .  
أنظر :

G. Abdel Khalek, "Domestic public debt in Egypt: Management, Structure and consequences", op.cit., pp. 38 - 39.

السادس ، منخفض ، كما تعرضت الأجور الحقيقية لانخفاضات كبيرة في الثلاثين سنة الماضية . وعندما يكون مستوى الأجر منخفضاً ستكون قيمة الاشتراك في نظام التأمينات منخفضة . وهو ما يهبط لاحقاً بقيمة المعاش الذى يحصل عليه المشترك أو المستحقين عنه . كما أن القيمة الحقيقية للمعاش تتوقف على المستوى العام للأسعار . وعندما تعجز الحكومة عن احتواء التضخم ويتعرض المستوى العام للاستثمار لارتفاع كبير كما حدث في السبعينات والثمانينات من القرن ٢٠ وفى أواخر التسعينات والسنوات الأولى من القرن ٢١ ، تمهبط القدرة الشرائية للمعاش ، ويصبح تدبير متطلبات الحياة أمراً عسيراً لأصحاب المعاشات والمستحقين عنهم .

ويفاقم المشكلة غياب الدعم ، أو تعرضه للانخفاض كما حدث في الجزء الأكبر من سنوات فترة التحليل ، وذلك على ما سبق بيانه في الفصل السادس . فوضع التأمينات والمعاشات مرتبط ارتباطاً وثيقاً بما يحدث في مجال الأجور والأسعار والدعم . وما حدث في هذا المجال في الجزء الأكبر من الثلاثين سنة الماضية لم يكن بالقطع لصالح أرباب المعاشات والمستحقين عنهم . ولما كانت الحكومة قد رفضت زيادة سعر الفائدة على أموال التأمينات ، وحرمت الهيئة القومية للتأمين الاجتماعى من موارد كثيرة جراء الإبقاء على أسعار الفائدة المنخفضة لسنوات عدة ، ولما كانت الحكومة قد رفضت تحويل العائد على استثمار أموال التأمينات إلى صندوقى التأمينات لزيادة مواردهما ، وفضلت أن تتدخل لزيادة المعاشات بقوانين خاصة ، مع تمويل هذه الزيادات من الخزنة العامة ، فكان طبيعياً أن يتزايد العبء المالى على الموازنة العامة وأن تتزايد مديونية الحكومة ، وأن يتضخم الدين العام ، وأن تتزايد تبعاً لذلك وطأة أعبائه ، ويزداد إسهامه في عجز الموازنة العامة للدولة .

ومن المهم إدراك أن النظام الحالى للمعاشات ، والأسلوب الذى سار عليه في تجميع الأموال وتراكم الاحتياطيات قد أدى وظيفة مهمة للتنمية ، ألا وهى حشد المدخرات ، جبراً لا اختياراً ، ووضعها تحت تصرف الحكومة لتمويل الاستثمارات . والمشكلة هنا لا تكمن في سياسة الادخار الاجبارى التى انطوى عليها النظام ، وإنما

تكمن فى سياسات الاستثمار وسياسات التنمية التى ارتبطت بها ، وفى سلطة اتخاذ هذه القرارات ومدى مشاركة أصحاب أموال التأمينات ( المؤمن عليهم وأصحاب المعاشات والمستحقين عنهم ) فى تقرير نمط استخدام هذه الأموال .

والواقع أن جانباً كبيراً من أموال التأمينات المودعة لدى بنك الاستثمار القومى قد مول مشروعات غير إنتاجية أو غير مدرة لعائد مباشر كمشروعات البنية الأساسية والمشروعات ذات الطابع الاجتماعى . كما أن نسبة غير يسيرة من هذه المشروعات قد توجهت لخدمة الأغنياء وهذا ليس بالأمر المستغرب طالما أن الملاك الحقيقيين لأموال التأمينات قد حرّموا من المشاركة الفعالة فى اتخاذ قرارات استثمار هذه الأموال . فتمثيل العاملين ضعيف فى الهيئة القومية للتأمينات . وهذا التمثيل يتحدد من خلال نقاباتهم واتحاداتهم . ولكن هذه المؤسسات قد أخضعت لسيطرة الحكومة وصارت أداة من أدواتها ، ومن ثم لم تعد تتمتع بنفوذ يذكر فى مواجهة الحكومة والنظام الحاكم . وهذا بالطبع مظهر من مظاهر فقدان الديمقراطية والمشاركة الشعبية طوال السنوات الثلاثين موضع اهتمامنا فى هذه الدراسة .

والحاصل أن الجزء الأكبر من أموال التأمينات قد استثمر فى مشروعات ذات عائد ضعيف ، خاصة مع تراكم مشكلات القطاع العام وغياب أى محاولات جديدة للتصدى لها ، أو فى مشروعات غير مدرة لعائد مباشر كمشروعات البنية الأساسية والاجتماعية . ومن ثم تضاعف مردود هذه الأموال ، وتضاعف إسهامها فى الموارد العامة للدولة ، الأمر الذى زاد من عجز الموازنة ، وزاد من الحاجة إلى الاقتراض من الداخل والخارج لتمويله .

وأسهّم فى تفاقم مشكلات النظام الحالى للتأمينات الاجتماعية التراخى فى تحصيل الاشتراكات من مؤسسات القطاع الخاص والعجز عن محاصرة محاولات تهربها من التأمين على العاملين لديها كلياً أو بالعدد الصحيح أو وفق الأجر الحقيقية . وهذا وجه من أوجه سوء إدارة النظام ، ومن تسلسل الفساد إلى بعض القائمين على إدارته . ومن جهة أخرى أسهمت الممارسات الحكومية فى إرباك النظام من خلال إعراض

عدد من مؤسسات القطاع العام ليس فقط عن تحويل حصتها في التأمين على العاملين لديها ، بل وإعراضها عن تحويل الحصة المستقطعة من أجور هؤلاء العاملين أنفسهم . وزاد الطين بللاً أيضاً تراكم المديونيات المستحقة على الخزنة العامة لصناديق التأمينات حتى بلغت ٣٥ مليار جنيه في نهاية يونيو ٢٠٠٥ كما سبق ذكره .

ولا يخفى أن استمرار مشكلة البطالة وتفاقمها في العقدين الأخيرين وعجز السياسات الحكومية عن تقديم علاج ناجح لها ، وتباطؤ الحكومة الذى وصل إلى حد قريب من التوقف عن تعيين الخريجين ، وتزايد المحالين إلى التقاعد لاسيما من خلال سياسة المعاش المبكر التى صارت صنواً لسياسة الخصخصة ، قد أدى إلى اختلال التناسب بين إيرادات من اشتراكات المؤمن عليهم وبين مدفوعاته لأصحاب المعاشات والمستحقين عنهم .

وجملة القول أن النظام القائم للتأمينات الاجتماعية برئ من الكثير من الاتهامات التى توجه إليه ، وأن الكثير من العيوب التى تنسب إلى هذا النظام إنما نتجت عن سياسات وممارسات اقتصادية ومالية واجتماعية من جانب الحكومات التى تعاقبت على مصر على مدى السنوات الثلاثين الماضية . والحق أن الإصلاح الحقيقى لا يكون بالإطاحة بهذا النظام الذى أثبت جدارة ملحوظة في جمع حجم ضخم من المدخرات التى مولت التنمية ، وإنما يكون الإصلاح برد الحكومة ما اقترضته من أموال التأمينات وتعويض أصحابها عن الخسائر التى لحقت بهم جراء العائد الذى ظل منخفضاً لسنوات طويلة على استثمار هذه الأموال ، ورفع الوصاية الحكومية عن استثمار احتياطات وفوائض النظام ، وإفساح المجال أمام الملاك الحقيقيين لهذه الأموال للمشاركة في اتخاذ قرارات استثمارها ، والتصدي الجاد للمشكلات الاقتصادية ( كالنمو والتشغيل والأجور والأسعار ) والمشكلات الاجتماعية ( كالدعم والضمان الاجتماعى ) والمشكلات المالية ( عجز الموازنة ) بسياسات بديلة لتلك السياسات التى ثبت عجزها خلال ما يقرب من ربع قرن من الزمان .

## الرعاية الصحية والتأمين الصحى:

اتضح لنا فى الفصل السادس أن الإنفاق العام على الصحة قد تعرض لضغوط شديدة فى الثمانينات والتسعينات من القرن العشرين ، وذلك فى سياق انكماش الدور الاقتصادى والاجتماعى للدولة وسعيها لتخفيض عجز الموازنة . وكان من نتائج شح الإنفاق العام على الصحة انتقال جانب كبير من نفقات الرعاية الصحية من المال العام إلى المال الخاص ، أى إلى الأفراد أو الأسر . فطبقاً لأحدث البيانات المتاحة ، وهى تخص سنة ٢٠٠٢ ، بلغت نسبة الإنفاق الكلى على الصحة ٤,٩% من ن.م.أ. وقد توزعت هذه النسبة على النحو التالى<sup>١</sup>:

الإنفاق العام على الصحة : ١,٧٩% من ن.م.أ.

الإنفاق الخاص على الصحة : ٣,١١% من ن.م.أ.

وعلى ذلك فإن الأفراد أصبحوا يدفعون من مالمهم الخاص ٦٣,٥% من الإنفاق الكلى على الصحة ، بينما لا يزيد نصيب الإنفاق العام على ٣٦,٥% . والوضع المقارن لمصر دولياً فى هذا الشأن يدعو للقلق . فالواقع أن كلاً من نسبة الإنفاق العام على الصحة إلى ن.م.أ. ، ونسبة مساهمة هذا القسم من الإنفاق على الصحة إلى إجمالى ما ينفق عليها فى مصر تبدو منخفضة بالمقارنة مع النسب المناظرة لدى مجموعة الدول متوسطة الدخل التى تنتمى إليها مصر . إذ تصل نسبة الإنفاق العام على الصحة فى هذه المجموعة إلى ٣% من ن.م.أ. كما يتوزع الإنفاق الكلى على الصحة بالتساوى تقريباً بين المال العام والمال الخاص .

وتقل نسبة الإنفاق العام على الصحة إلى ن.م.أ. فى مصر ( ١,٧٩% ) عن المتوسط لمجموعة دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ( ٢,٧٤% ) . بل إنها تقل أيضاً عن النسبة المناظرة فى دول عربية أخرى مثل الأردن ( ٤,٢٩% ) وتونس ( ٢,٨٩% ) . ويتحمل الأفراد فى مصر نصيباً أكبر فى تكلفة الرعاية الصحية ( ٦٣,٥% ) مما يتحمله

(١) البيانات فى هذه الفقرة والفقرتين التاليتين مأخوذة أو محسوبة من : البنك الدولى ، مؤشرات التنمية الدولية ٢٠٠٥ ( CD-ROM ) .

نظراًؤهم ليس فقط فى مجموعة الدول متوسطة الدخل ( ٤, ٥٠% ) كما تقدم ذكره ، بل وفى مجموعة دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ( ٥, ٤٥% ) ، وفى دول عربية أخرى مثل تونس ( ٢, ٥٠% ) والأردن ( ٩, ٥٣% ) أيضاً . ومن المفارقات اللافتة للنظر أن ما ينفقه الناس من مالهم الخاص لرعاية صحتهم كنسبة من ن.م.أ. يزيد فى مصر على ما يتحمله نظراًؤهم فى مجموعة الدول الغنية ( ٤, ٥٩% ) .

أصبح المصريون أكثر انكشافاً أمام المرض ، وزادتهم صعوبات الحصول على العلاج وتكاليفه المتزايدة رهقاً فوق ما هم فيه من رهق أصلاً جراء تباطؤ التنمية وتراجع الدور الاقتصادى والاجتماعى للدولة .

وبالنظر إلى ارتفاع العبء الواقع على الأفراد من أجل الرعاية الصحية ، يؤكد سمير فياض أن " مصر تولد تمويلياً من القطاع العائلى بنسبة مئوية من ن.م.أ. أعلى من الدول المماثلة لها فى الدخل ، وذلك على عكس ما هو شائع لدى كثير من الدارسين من أن مصر فى حاجة إلى تجميع تمويل من القطاع العائلى من خلال برنامج استرداد التكاليف وما يماثله من إسهامات المواطنين ، لمساندة النظام الصحى وموارده ... ( والحق ) أن النسبة الحقيقية التى يجب تراييدها هى نسبة الإنفاق من الموازنة الحكومية ، وما فى حكمها ، حيث يجب مضاعفتها ، على الأقل بصفة مبدئية ، خلال بضع سنوات ، لتوفير التمويل الحكومى اللازم للتوازى مع التمويل العائلى " .<sup>(١)</sup>

لقد تعرض القطاع العام الصحى فى مصر منذ تطبيق سياسة الانفتاح فى مطلع السبعينات حتى الآن لتطورات كانت لها آثار سلبية ملموسة على الخدمة الصحية المتاحة لعموم المواطنين كميأً وكيفياً ، وذلك بسبب التقتير فى الإنفاق الحكومى . وبالرغم من التكاثر الملحوظ لمنشآت القطاع الخاص الصحى ، إلا أن جانباً مهماً من رواج هذا القطاع يرجع فى الحقيقة إلى القطاع العام الصحى ، وذلك من خلال الحالات المحولة إلى القطاع الخاص من هيئة التأمين الصحى ( الحكومية ) ومن وزارة

(١) سمير فياض ، الصحة فى مصر ، الواقع وسناريوهات المستقبل حتى عام ٢٠٢٠ ، المكتبة الأكاديمية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص ٣٨٠ .

الصحة تحت بند العلاج على نفقة الدولة ، وذلك فضلا عن دفع نسبة غير قليلة من الساعين للخدمة فى المنشآت الصحية العامة إلى العلاج فى العيادات والمستشفيات الخاصة بالأطباء العاملين فى تلك المنشآت . وتوسعت الدولة فى العلاج بأجر من أجل زيادة التمويل المتاح للمنشآت الصحية العامة ، حيث ازدادت مساهمة التمويل الذاتى من أقل من ١% ( فى الثمانينات ) إلى حوالى ٦% فى عام ١٩٩٥ . ومن المهم الانتباه إلى أن ما يطلق عليه العلاج الاقتصادى ، إلى العلاج مقابل أجر ، يستخدم أسرة مقطعة من الأسرة المجانية تصل نسبتها إلى ٢٠%<sup>١</sup> .

وفى سياق إزاحة عبء الإنفاق على الرعاية الصحية من الحكومة إلى الأفراد ، نقلت وزارة الصحة تبعية وحدات المؤسسات العلاجية فى عام ١٩٩٤ إليها ، مما أفقد هذه المؤسسات الصفة التى كانت تتمتع بها من قبل ، أى كونها " هيئات اقتصادية " تقدم العلاج بأجر . كما طبقت الوزارة أسلوب العلاج بأجر على الوحدات الجديدة التى أنشئت وبدئ فى تشغيلها منذ عام ١٩٩٧ ، وذلك دون إكسابها صفة "هيئة اقتصادية" . ونقص الإنفاق الحكومى على هذه الوحدات إلى أدنى حد ، فى الوقت الذى ازداد اعتمادها فى التمويل على القطاع العائلى وقطاع الأعمال . واخترع مفهوم "العلاج على نفقة الدولة" لعلاج الفئات ذات الصوت المجتمعى الأعلى ، بما فى ذلك العلاج فى مستشفيات القطاع الخاص ، وذلك عندما يرى القومسيون الطبي ذلك ، وهذا دون الاستناد إلى معايير متبلورة وشفافة . ولما كان "معدل الإنفاق للزيارة بالعيادة الخارجية ، وعن اليوم العلاجى ، فى وزارة الصحة ووحداتها ، هو أقل معدل إنفاقي" ، فإنه ليس من الغريب أن تكون "الخدمات الصحية التى تقدمها أقل جودة من أى خدمات صحية تقدمها أى جهات حكومية أخرى"<sup>٢</sup> .

ويسهم نظام التوظيف وضعف مستوى الأجور فى المنشآت الصحية العامة فى انخفاض مستوى كفاءة هذه المنشآت فى خدمة المواطنين الذى كفل لهم الدستور

(١) المرجع نفسه ، ص ٣٩٠ . وما بين القوسين مضاف من عندى لغياب تحديد للزمن فى المرجع .

(٢) مصدر المعلومات والاختصاصات فى هذه الفقرة من : المرجع نفسه ، ص ٣٩٠ — ٣٩١ .

حق الانتفاع بها لرعاية صحتهم . كما تسهم ظاهرة ازدواجية العمل فى القطاع الحكومى والقطاع الخاص للنسبة الكبرى من الأطباء فى تأكل دور الدولة فى تحقيق الأمن الصحى للسكان من خلال المنشآت الصحية الحكومية ، حيث تتحول هذه المنشآت إلى مُورّد للمرضى إلى العيادات والمستشفيات الخاصة للأطباء العاملين بها ، وحيث يتوزع ولاء الطبيب بين وظيفته الحكومية ونشاطه الخاص الساعى إلى تعظيم الربح .

وعموماً فإن الوضع الحالى للإنفاق العام الصحى هو أنه "إنفاق لا يقابل جودة مخرجات مُرضية للأسس العلمية والفنية ، ومُشبعة لتطلعات المتعاملين مع النظام الصحى ، ومكلفة اقتصادياً ، حيث أن فاقد عملياتها غير المنظمة والغير منتظمة ، فى الأغلب الأعم ، كبير نسبياً" <sup>١</sup> .

أصبح النظام الصحى المصرى فى ظل إعادة الهيكلة الرأسمالية للاقتصاد نظاماً معقداً ، ينطوى على تفاوتات شديدة فى مستويات الخدمة المقدمة ، مع غياب التكافؤ بين المواطنين فى فرص الحصول على الخدمات الصحية ، ومع ضعف عام فى مستوى الكفاءة ، واختلالات شديدة فى تخصيص الموارد الشحيحة بين الخدمات العلاجية والخدمات الوقائية ، مع وقوع العبء الأكبر فى التمويل على عاتق المواطنين .

وفىما يتعلق بالتأمين الصحى العام الذى خرج إلى حيز الوجود فى سنة ١٩٦٤ ، أى منذ ٤٢ سنة ، فإن موارده وقدراته ضعيفة بالقياس إلى حجم الطلب على خدماته ، وخاصة بعد ما اتسعت قاعدة المشتركين فيه اتساعاً عظيماً منذ إضافة طلاب المدارس فى ١٩٩٢ وضم المواليد والأطفال منذ ١٩٩٧ ، وإضافة مشتركين جدد فى عدد من الهيئات العامة وشركات قطاع الأعمال العام فى ٢٠٠٢ و ٢٠٠٣ . فقد امتدت مظلة التأمين الصحى إلى ٣٦,٦٦٠ مليون شخص فى نهاية يونيو ٢٠٠٥ ، أى ٥٢% من السكان ( داخل الجمهورية ) والنسبة العظمى من المشتركين

(١) المرجع نفسه ، ص ٤٩١ .

( ٧٣,٨% ) هم طلاب المدارس والمواليد والأطفال قبل السن المدرسى ، بينما تصل نسبة المشتركين من موظفى وعمال الحكومة والقطاعين العام والخاص إلى ٢٠,٦% ، والنسبة الباقية ( ٥,٥% ) تمثل المشتركين من أصحاب المعاشات والأرامل . ولهذا فبالرغم من تضخم العدد الإجمالى للمشاركين فى نظم التأمين الصحى ، إلا أن نسبة المشتركين من العاملين فى القطاع الحكومى والقطاعين العام والخاص إلى إجمالى عدد المشتغلين أو إلى قوة العمل لم تنزل محدودة ، حيث لم تزد على ٣٩,٢% من المشتغلين وعلى ٣٤,٧% من قوة العمل فى ٢٠٠٥/٠٤ . ولا يغطى التأمين الصحى شرائح كبيرة من المجتمع مثل الفلاحين وربات المنازل والعمالة غير المنتظمة . وغير العاملين ممن لا تتوافر لديهم مصادر ثابتة للدخل<sup>٢</sup> .

وبالرغم من اتساع قاعدة المشتركين فى التأمين الصحى العام ، فإن إجمالى إنفاق هيئة التأمين الصحى لم يزد على ٢,١٤٠ مليار جنيه فى ٢٠٠٥/٠٤ . وهو رقم لا يزيد كثيراً على ما تخصصه وزارة الصحة لبند العلاج على نفقة الدولة الذى تستأثر به نسبة ضئيلة من السكان ، والذى كلف الدولة ما يقرب من ٢ مليار جنيه فى السنة ذاتها . ومع ذلك فقد كان التأمين الصحى يحقق فائضاً فى الثلاثين عاماً الأولى من عمره ، أى حتى أوائل التسعينات . وقد قامت وزارة المالية بمصادرة هذا الفائض ، كما حول جانب منه إلى المؤسسة العلاجية ، وذلك بدلاً من تحويله لتغذية صندوق خاص للتطوير ومواجهة احتمالات زيادة الطلب على خدماته أو ظهور عجز مالى فى موازنته . ولم تكتف الحكومة بالاستيلاء على الفائض الذى كانت هيئة التأمين الصحى تحققه ، بل إنها خفضت مواردها ، وذلك عندما هبطت الحكومة فى ١٩٧٥ بنسبة اشتراكات موظفيها وعمالها من ٤% ( ٣% من الحكومة كصاحب عمل و ١% من الموظف أو العامل ) إلى ٢% ( ١,٥% من الحكومة و ٠,٥% من الموظف

(١) أعداد المشتركين فى نظم التأمين الصحى العام من موقع وزارة الصحة والسكان على الإنترنت ([www.mohp.gov.eg](http://www.mohp.gov.eg)) . والنسب إلى قوة العمل والتشغيل تستند إلى الإحصاءات الخاصة بما الأسعوذة من البنسك

المركوى المصرى ، النشرة الإحصائية الشهرية ، نقلاً عن الجهاز المركزى للعبئة العامة والإحصاء .

(٢) مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار . مجلس الوزراء ، التحديات التى تواجه قطاع الصحة فى مصر وسياسات التغلب عليها ، ( الملخص ) ، مارس ٢٠٠٥ ([www.eip.gov.eg](http://www.eip.gov.eg)) .

أو العامل) . وكان الغرض بالطبع تخفيف العبء المالى على الموازنة العامة للدولة واحتواء العجز فيها . ولذلك انقلب فائض الهيئة إلى عجز منذ أوائل التسعينات<sup>١</sup> . وقد قدر هذا العجز بنحو ٦٧٣ مليون جنيه فى ٢٠٠٥/٠٤ ، أى ما نسبته ٣١% من إجمالى إنفاق الهيئة فى تلك السنة<sup>٢</sup> .

ويفاقم من المشكلات المالية هيئة التأمين الصحى تأخر وزارة التربية والتعليم فى توريد اشتراكات طلاب المدارس ، وغياب عنصر الإلزام فيما يتعلق بالتأمين الصحى على الأطفال ، وثبات الاشتراكات منذ ١٩٦٤ ، باستثناء التطور السلبي الذى أشرنا إليه فيما سبق بشأن تخفيض اشتراكات موظفى وعمال الحكومة . والواقع أن نسبة الاشتراكات الى أجور المشتركين فى نظام التأمين الصحى المصرى تبدو ضئيلة للغاية عند مقارنتها مع النسب المناظرة فى دول نامية ودول متقدمة كثيرة . فالنسب المصرية هى ٤% فى القطاعين العام والخاص ( منها ٣% يتحملها صاحب العمل و١% يتحملها الموظف أو العامل) ، و٢% لموظفى الحكومة ( منها ١,٥% تدفعها الحكومة كصاحب عمل و٠,٥% يدفعها الموظف أو العامل)<sup>٣</sup> . وفى المقابل تصل النسبة الإجمالية إلى ٧% - ٧,٣% فى الهند وفترويلا وأورجواى ( مع تحمل صاحب العمل ضعف النسبة التى يتحملها العامل تقريباً ) ، وإلى ١١% فى تركيا ( ٦% لصاحب

(١) محمد حسن خليل ، " صحة المصريين فى خطر " ، الأهال ، عدد ٤/١٠/٢٠٠٦ .

(٢) وردت هذه الأرقام فى محاضرة رئيس هيئة التأمين الصحى فى المؤتمر الذى عقده وزارة الصحة فى شرم الشيخ فى ٢٠٠٦ ، حيث ذكر أن الإيرادات بلغت ١٤٦٧ مليون جنيه ، بينما بلغت النفقات ٢١٤٠ مليون جنيه ، بفارق ٦٧٣ مليون جنيه . ويسرى محمد حسن خليل ( الأهال ، المراجع نفسه ) أن رقم العجز مجال فيه ، وأنه قد يضم العجز التراكم من سنوات سابقة . كما أنه يشتمل على ما يطلق عليه العجز الداخلى الذى يتمثل فى عجز ميزانية التأمين على موظفى الحكومة وأرباب المعاشات ، والذى يُمول من فائض التأمين على طلاب المدارس . وفى غياب بيانات تفصيلية عن نفقات وإيرادات الهيئة من أوائل التسعينات يصعب التحقق من الرقم الحقيقي للعجز السوى .

(٣) وهذا بخلاف اشتراك أرباب المعاشات بنسبة ١% تحمى من المعاش ، واشتراك الأرامل بنسبة ٢% ، واشتراك طلاب المدارس الذى الذى يتأتى من مصادر متعددة ( ٤ جهات يدفعها ولى أمر الطالب و١٢ جهات تدفعها الحكومة و١٠ قروض من الضريبة المقررة على كل غلبة سحانز ) ، واشتراك الأطفال قبل سن المدرسة بواقع خمسة جهات عن كل مشترك . والنسبة للمشاركين من القطاعين العام والخاص هى نسبة من الأجر الأساسى والمتغير ، بينما هى نسبة من الأجر الأساسى فقط للمشاركين من موظفى وعمال الحكومة . ومصدر هذه البيانات مقال محمد حسن خليل ( مرجع سابق ) نقلاً عن دراسة حسن عبد الفتاح .

العمل و ٥٠% للعامل ) ، بينما تصل النسبة إلى ١٨% في فرنسا ( ١٢,٦% لصاحب العمل و ٥٠,٥% للعامل ) ، وإلى ٢٢,٥% في ألمانيا ( ١٢,٥% يتحملها صاحب العمل و ١٠% يتحملها العامل )<sup>١</sup>. كما يفاقم من المشكلات المتعلقة بمستوى الخدمات التي يقدمها التأمين الصحي مشكلات مناظرة لما هو قائم بالنسبة للوحدات الأخرى التابعة لوزارة الصحة مثل ضعف مستوى الأجور ، والازدواجية في سلوك الأطباء الذين يجمعون بين الوظيفة الحكومية والنشاط الخاص ، وضعف مستوى التدريب والتأهيل .. الخ .

يعالج التأمين الصحي ٥٢% من الشعب المصري بميزانية محدودة لا تزيد كثيراً عن الميزانية المخصصة لعلاج بضعة آلاف من المواطنين في إطار ما يسمى "العلاج على نفقة الدولة". ومع ذلك فقد أدخلت الحكومة التأمين الصحي في مأزق شديد جراء تخفيضها اشتراكات العاملين بالحكومة وتوسيعها لقاعدة المشتركين دون زيادة مناسبة في التمويل، بل وامتصاصها لجانب من الفائض في ميزانيته في مرحلة من مراحل تطوره .

ويتبين من ذلك أن العيب الأساسي في التأمين الصحي القائم ليس في النظام في حد ذاته وإنما هو في الممارسات الخاطئة للحكومة سعياً للتخفيف من العبء المالي على الموازنة مثل قيامها بتخفيض اشتراكات الموظفين بالحكومة ، ومثل توسيعها لقاعدة المشاركين دون أن يواكب ذلك تنمية مناسبة للموارد ( مثلاً من خلال رفع نسب الاشتراكات أو من خلال إسهام هيئة التأمينات الاجتماعية بنسبة من مواردها لصالح التأمين الصحي على أرباب المعاشات ، أو عن طريق زيادة الضريبة على السجائر وبعض المنتجات الضارة صحياً أو بيئياً وما إلى ذلك ) . زد على ذلك تراخي جهات حكومية في توريد اشتراكات المشتركين التابعين لها ، مثل تراخي وزارة التربية والتعليم في توريد اشتراكات الطلاب إلى هيئة التأمين الصحي . ومعظم هذه المشكلات حلها

(١) عبد المنعم عبيد ، نحو هيكلة اجتماعية اقتصادية شاملة لقطاع الرعاية الصحية في مصر ، منتدى السياسات العامة ، كلية الاقتصاد ، ورقة رقم ١٨ ، أغسطس ٢٠٠٤ ، ص ٨٥ .

يسير ، ولم يكن من العسير على أية حكومة جادة فى رعاية صحة مواطنيها معالجتها . أما المشكلات الأصعب فهى المشكلات التى يعانىها النظام جراء مشكلات عامة تتعرض لها هيئات خدمية وإنتاجية أخرى ، مثل تفشى الفساد ( وهو ما يجد فى بناء المنشآت الصحية وتجهيزها وفى توريد الأدوية والأغذية مجالاً رحباً يرتفع فيه ) ، ومثل تدهور مستوى التعليم ( وبخاصة تدهور التعليم الطبى والتعليم والتدريب فى المهن المساعدة ، خاصة التمريض ) ، ومثل غياب الديمقراطية ( حيث لا تتاح للمواطنين فى التأمين الصحى أية فرصة للمشاركة فى إدارته ومراقبته ) ، ومثل غياب الإدارة السليمة القائمة على بروتوكولات ونظم إدارية متطورة ومعايير للجودة ومؤشرات لقياسها .

والأخطر من هذا كله هو الانكماش المتزايد فى دور الحكومة وتآكل مفهوم العدالة الاجتماعية ومفهوم التضامن الاجتماعى ( الذى هو الأساس الذى يقوم عليه المجتمع المصرى حسب نص المادة ٧ من الدستور ) وما يرافق هذه التحولات من اتجاهات من جانب الحكومة لاعتصار مفهوم الخدمات العامة عموماً ، ومفهوم السلع العامة خصوصاً ، واختزالهما إلى أدنى حد . إذ يترتب على ذلك تحويل الجزء الأكبر مما كان يعد خدمات عامة تلتزم الحكومة بتقديمها للمواطنين إلى المجال التجارى ، أى إلى السوق حيث تعمل منشآت القطاع الخاص ، وكذلك ما تبقى من المنشآت التابعة للحكومة والقطاع العام ، وفق مبدأ تعظيم الربح . وهو ما يصل بتكلفة الخدمة إلى مستويات لا تقدر على تحملها سوى نسبة ضئيلة من المواطنين . إن إجراءات من هذا النوع قد تنجح فى تخفيض عجز الموازنة العامة للدولة ، بل إنها ربما تنجح فى تحويل العجز القائم إلى فائض . ولكنها ستؤدى فى الوقت ذاته إلى استبعاد نسبة كبيرة من السكان من نطاق الخدمة ، وحرمانهم من الكثير من الخدمات الصحية التى يحتاجونها ، ربما باستثناء إمكانية الحصول على حزمة صغيرة من خدمات المستوى الأول للرعاية الصحية . وفى كل الأحوال فإن الاتجاهات القائمة والمتوقعة فى ظل النظام السياسى والاجتماعى القائم تعمق من الفوارق بين الطبقات ، وتعصف بمبدأ تكافؤ الفرص بين

المواطنين ( المفترض أن تكفله الدولة وفق المادة ٨ من الدستور ) ، وتزيد من التهميش الاجتماعى الذى لا تخفى عواقبه على السلام الاجتماعى والتماسك المجتمعى<sup>١</sup> .

إن مؤشرات سوء الخدمة الصحية أو تدهورها على امتداد الثلاثين عاماً الماضية كثيرة . وحسبى أن أشير إلى القليل منها ، فهو يغنى عن الكثير :

أ - أشارت الدراسات التى أجريت فى منتصف التسعينات إلى أن ٥٠% من حالات الرعاية العاجلة تتعرض للموت فى غرف الطوارئ بسبب سوء الممارسة الطبية . كما تبين أن ٦٠% من المرضى الفقراء ، يلجأون إلى العيادات الخاصة هرباً من سوء الخدمة فى العيادات الحكومية . وعموماً فإن الفقراء لا يسعون للعلاج إلا عندما يصبح مرضهم حالة طارئة فقط ، ولذا فإنهم يموتون أصغر سناً ، ويموت أطفالهم ونسأؤهم فى الولادة بمعدلات مرتفعة ، وبينما يصل إنفاق الفقراء على الرعاية الصحية إلى ١٢% من دخولهم ، فإن الأغنياء ينفقون ٥٢% فقط<sup>٢</sup> .

ب- إن وحدات الرعاية الصحية الأساسية التى تشكل المركز الرئيسى للخدمة الصحية للفقراء ولساكنى المناطق النائية "فقيرة فى مبانيتها وتجهيزاتها ، وناقصة فى مستلزماتها وأدويتها ، ويعانى العاملون فيها من نقص الحوافز الإيجابية والمادية ، الدافعة لسلوك صحى متميز ، كما أن تدريب الممارسين العاملين فيها محدود" ، وهناك دلائل على "أن العدوى فى الوحدات الصحية ترقى إلى ٥ أو ١٠ أضعاف معدل العدوى فى وحدات دول OECD"<sup>٣</sup> .

ج- توصلت دراسة لخدمات صحة الأم والطفل وتنظيم الأسرة أجريت فى ٢٠٠٤ إلى أن الإمدادات اللازمة لمنع نقل العدوى بين مقدم الخدمة والمنتفع منها

(١) راجع توقعات سمير فياض فى إطار "السيناريو المرجح" ( مرجع سبق ذكره ، ص ٤٩٠ وما بعدها ) حيث يرى أنه إذا استمر الخط الأساسى للنظام الحاكم فى التعامل مع قضايا الصحة حتى عام ٢٠٢٠ ، فستكون المخلصة " امتداداً ميكانيكياً للواقع المطروح إجمالاً " . راجع أيضاً انتقادات عبد المنعم عبيد ( مرجع سبق ذكره ، ص ١٨ وما بعدها ) لبرنامج الإصلاح الصحى الذى اقترحه الهيئات الدولية والذى يبدو أن الحكومة تنجه إلى تطبيقه .

(٢) عبد المنعم عبيد ، مرجع سابق ، ص ١٥ وسمير فياض ، مرجع سابق ، ص ٤٥٠ .

(٣) سمير فياض ، مرجع سابق ، ص ٤٤٩ - ٤٥٠ .

ضعيفة للغاية ، ولا تزيد نسبة المنشآت الصحية التى تملك كل العناصر اللازمة للوقاية من العدوى على ٤% . كما اتضح أن المياه لم تتوفر بشكل منتظم إلا فى ٥٩% من المنشآت الصحية التى خضعت للدراسة . ولا يتوافر صابون غسل الأيدي والقفازات المطاطية سوى فى ٢١% فقط من هذه المنشآت . ولا تتوافر إجراءات التعقيم أو التطهير الفائق إلا فى ٣٥% من المنشآت الصحية المبحوثة . واتضح من هذه الدراسة أيضاً أن الأدوية الأساسية لمعظم الخدمات غير متوفرة فى الكثير من المنشآت الصحية المدروسة . فلا تتوافر أدوية ما قبل التحويل سوى فى ١٣% من منشآت رعاية الأطفال المرضى ، ولا تتواجد الأدوية الأساسية لرعاية الحوامل ( مثل أقراص حمض الفوليك والحديد ) فى ما يقرب من نصف المنشآت الصحية ذات الصلة . وفيما يتعلق بالتخلص الآمن من النفايات الخطرة بالمنشآت الصحية ، تبين أن ٢٣% فقط من المنشآت المدروسة هى التى تتوافر بها إدارة كافية لهذه النفايات<sup>١</sup> .

د - عموماً ، يتسم النظام الصحى المصرى بالكثير من التعقيد الذى يفضى إلى انخفاض مستوى الكفاءة وضعف مستوى الخدمة المقدمة . إذ تعدد جهات تقديم الخدمات الصحية تعدداً كبيراً ، حتى داخل القطاع الصحى العام . كما ترتفع نسبة المصروفات الإدارية فى المنشآت الصحية . وتتجه نسبة كبيرة من الإنفاق الصحى للعلاج ، بينما لا تتجه للوقاية سوى نسبة قليلة . ويقدر أن ثلث الإنفاق على الصحة يوجه لشراء الأدوية ، وهى نسبة بالغة الارتفاع حسب المعدلات العالمية التى تتراوح بين ٢٠% و ٢٥% من الإنفاق الكلى على الصحة . والنظم المتبعة فى مراقبة الجودة ضعيفة وغير منتشرة فى الكثير من المحافظات والمراكز . كما لا تتوافر نظم معلومات لإدارة الخدمة ومساندة اتخاذ القرارات . ولا تنفذ برامج كافية للتأهيل والتدريب المستمر لمقدمى الخدمات الصحية<sup>٢</sup> .

(١) وزارة الصحة والسكان ، مسح دراسة عناصر تقديم الخدمة الصحية - مصر ٢٠٠٤ ، القاهرة ، أبريل ٢٠٠٥ (www.mohp.gov.eg).

(٢) مركز المعلومات ودعم القرار ... ، مرجع سبق ذكره .

وليس المراد مما تقدم القول بأن ما أنفق من أموال على الرعاية الصحية خلال الثلاثين عاماً الماضية قد ذهب سُدىً . فقد حدث تحسن من الكثير من مؤشرات صحة السكان على ما سنرى حالاً . وإنما المقصود إبرازه هو أن الإنفاق الصحي بشقيه العام والخاص كان يمكن أن يؤدي إلى نتائج أفضل من زاويتين : تحقيق تقدم أسرع في معظم المؤشرات الصحية للمصريين ، وتحسين الوضع المقارن لمصر في هذا الشأن مع دول ومجموعات دولية مختلفة . وبالطبع فإن التحسن في الأوضاع الصحية للمصريين كان سيكون أسرع ، إذا كانت الحكومات المتعاقبة على حكم مصر خلال العقود الثلاثة محل الاهتمام قد ارتقت بقضايا الصحة درجة أو درجتين على سلم الأولويات التنموية ، وإذا كانت قد بسطت أيديها بعض الشيء في الإنفاق على رعاية صحة المواطنين ، أو إذا كانت على الأقل قد بادرت بحل بعض المشكلات التي واجهها النظام بدلاً من الانشغال بكيفية التنصل من الواجبات التي فرضها عليها الدستور في شأن رعاية صحة المصريين .

لقد زاد توقع العمر عند الميلاد من حوالي ٥٤ سنة في أوائل السبعينات إلى ٦٩,١ سنة في سنة ٢٠٠٣ . وبالرغم من هذا التحسن الواضح ، فما زال توقع العمر عند الميلاد في مصر أقل قليلاً من المستوى المناظر في مجموعة الدول متوسطة الدخل ومجموعة دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (٦٩,٧ سنة) . بل إن المعدل المصري أقل من المعدل في دول عربية أخرى مثل الأردن (٧٢,١ سنة) وتونس (٧٣,٢ سنة) .<sup>١</sup>

وإذا كان معدل وفيات الرضع<sup>٢</sup> قد نقص من ١٥٧ في سنة ١٩٧٠ إلى ١١٨ في سنة ١٩٨٠ ثم إلى ٣٣ في سنة ٢٠٠٣ ، فإنه لم يزل أعلى من المتوسط لمجموعة الدول متوسطة الدخل (٢٩,٧) ، وأعلى كذلك من دول عربية أخرى مثل الأردن (٢٣) وتونس (١٩) . وكذلك الحال مع معدل وفيات الأطفال<sup>٣</sup> . فقد انخفض من

(١) وهو يقيس عدد وفيات الأطفال الذين يقل عمرهم عن سنة لكل ألف مولود حي .

(٢) وهو يقيس عدد وفيات الأطفال الذين يقل عمرهم عن خمس سنوات لكل ألف مولود حي .

(٣) البيانات في هذه الفقرة والفقرة التالية من البنك الدولي ، مؤشرات التنمية الدولية ٢٠٠٥ (CD-ROM) .

٢٣٥ في سنة ١٩٧٠ إلى ١٧٣ في سنة ١٩٨٠ ، ثم إلى ٣٩ في سنة ٢٠٠٣ . ولكنه لم يزل أعلى من المتوسط لمجموعة الدول متوسطة الدخل ( ٣٦,٥ ) ، وأعلى من الأردن (٢٨) وتونس (٢٤) .

وفيما يتعلق بمؤشرات سوء التغذية بين الأطفال ، فإن مصر تبدو أفضل من دول نامية أخرى كثيرة . فنسبة الأطفال الذين يقل عمرهم عن خمس سنوات ويعانون سوء التغذية<sup>١</sup> تقدر بنحو ٥٩% من الشريحة السكانية خمس سنوات فأقل ، بينما تصل النسبة إلى ١١ في الدول متوسطة الدخل<sup>٢</sup> . كذلك ثمة تحسن ملحوظ في نسبة تحصين الأطفال ضد الأمراض . إذ تصل نسبة تحصين الأطفال أقل من سنة ضد كسل من الحصبة والسل إلى ٩٨% ، بينما هي في حدود ٨٤% و ٨٦% في المتوسط لمجموعة الدول العربية و ٨٢% و ٩١% في المتوسط لدول شرق آسيا والباسفيكي ، وذلك لكل من الحصبة والسل على التوالي<sup>٣</sup> . كذلك وصل عدد الأطباء لكل ألف شخص في مصر إلى ٢,١٢ طبيياً ، وهو ما يزيد على المعدل المتوسط للدول ذات الدخل المتوسط (١,٧٨) وكذلك لدول شرق آسيا والباسفيكي (١,٣٧)<sup>٤</sup> .

وتشير الإحصاءات المتاحة إلى أن نسبة الولادات برعاية طبية ماهرة زادت من ٣٤,٦% في ١٩٨٨ إلى ٦٩% في ٢٠٠٣ . ومع ذلك فهي تظل أقل كثيراً من المتوسط للدول ذات الدخل المتوسط ( ٨٧% ) ، ودول شرق آسيا والباسفيكي ( ٨٧,٣% ) ، ودول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ( ٨٠,٤% ) . والزيادة في عدد الأسرة لكل ألف من السكان تبدو ضئيلة من ( ٢,٠٤ في ١٩٧٥ إلى ٢,١٠ في

(١) مقياس سوء التغذية هنا هو انحراف العلاقة بين وزن الطفل وعمره عن العلاقة المعيارية .

(٢) المعلومات من :

World Bank, World Development Report 2007 (www.worldbank.org).

(٣) البيانات من :

UNDP, Human Development Report 2005 (www.undp.org).

(٤) World Bank, op.cit.

( ٢٠٠٣ ) . فهي حالياً أقل من المسجل في ١٩٩٧ للدول ذات الدخل المتوسط ( ٣,٧٣ ) ودول شرق آسيا والباسفيكي ( ٢,٥٠ )<sup>١</sup>.

لاحظ أن المعدلات التي ذكرناها فيما سبق هي متوسطات لمجموع السكان في مصر . وهي لذلك تخفى الفوارق بين المجموعات الغنية والمجموعات الفقيرة من السكان ، والتي تعكس بدورها الانحيازات الطبقية والإقليمية في توزيع المنشآت والخدمات الصحية . ففيما عدا تحصين الأطفال أقل من سنة ضد الحصبة والسل حيث لا توجد فروق معنوية بين المعدلات المسجلة لأفقر ٢٠% من السكان ( ٩١,٢% ) وتلك المسجلة لأغنى ٢٠% من السكان ( ٩٢% ) ، ثمة فروق صارخة في عدد من المؤشرات الأخرى المتاح عنها بيانات ، نذكر منها مايلي<sup>٢</sup> :

( أ ) معدل وفيات الرضع ٢٩,٦ عند أغنى ٢٠% من السكان ، بينما يصل إلى ٧٥,٦ عند أفقر ٢٠% من السكان .

( ب ) معدل وفيات الأطفال لا يزيد على ٣٣,٧ عند أغنى ٢٠% من السكان ، بينما يصل إلى ٩٧,٧ عند أفقر ٢٠% من السكان .

( ج ) نسبة الأطفال الذين يقل عمرهم عن خمس سنوات ويعانون سوء التغذية ( بدلالة انحراف العلاقة بين الطول والعمر عن العلاقة المعيارية ) لا تزيد على ٧,٩% في شريحة أغنى ٢٠% من السكان ، بينما تصل إلى ١٦,٤% في شريحة أفقر ٢٠% من السكان .

( د ) نسبة الولادات برعاية طبية ماهرة تصل إلى ٩٤,٢% في شريحة أغنى ٢٠% من السكان ، بينما لم تزد على ٣١,٤% في شريحة أفقر ٢٠% من السكان .

وثمة فوارق أخرى في توزيع المنشآت والخدمات الصحية لا يتسع المقام لعرضها هنا فيما بين الريف والحضر وفيما بين الصعيد والوجه البحري .

(١) المرجع نفسه ، ووزارة الصحة (www.mohp.gov.eg).

(٢) البيانات من : UNDP, op.cit.

وخلاصة القول أن التوجهات التى سيطرت على واضعى السياسات ومنتخذى القرارات منذ إعلان الانفتاح فى أوائل السبعينات ، وبوجه خاص فى الثمانينات والتسعينات من القرن العشرين ، قد أفرزت نظاماً للأولويات ونمطاً لتخصيص الموارد حدّ من فرص الارتقاء بمستوى صحة المصريين إلى المستويات المسجلة فى الدول النامية الأخرى ذات مستوى الدخل المناظر لمصر . فقد مالت هذه التوجهات إلى تقليص التزامات الحكومة فى تقديم الخدمات الصحية ( وكذلك الخدمات غير الصحية والدعم ) إلى أدنى حد ، وإلى إزاحة الجزء الأكبر من نفقات الرعاية الصحية من على كاهل الخزانة العامة إلى كاهل الأفراد .

وقد ترتب على ذلك وقوع نسبة كبرى من السكان فريسة لاقتصاد السوق وسعى المنشآت الصحية الخاصة وجزء من المنشآت الصحية العامة لتعظيم الربح . بل أن التوجهات السائدة قد أدت إلى حرمان الكثيرين من المصريين من الخدمات الصحية ، وخاصة مع التغير الملاحظ مؤخراً فى خريطة الأمراض وأسباب الوفاة فى مصر نحو أمراض لا ييسر علاجها دون قدرة مالية كبيرة<sup>١</sup> . كما أن انحياز السياسات العامة للأغنياء بدعوى تشجيعهم على زيادة استثماراتهم وزيادة إسهامهم فى التنمية ، والتزايد المتواصل فى سيطرة رأس المال على الحكم ، بل وإشراك عدد من الرأسماليين مؤخراً بشكل مباشر فى حكم البلاد من خلال توليهم المناصب الوزارية ، فضلاً عن تزايد عدد النواب الممثلين للقوى الرأسمالية ، قد أدى إلى تغليب منطق السوق فى التعامل مع الخدمات العامة ، وزاد بالتالى من الفوارق الطبقة ومن عدم التكافؤ القائم أصلاً فى فرص الوصول إلى هذه الخدمات ، وحرم الكثيرين من ذوى الدخل المنخفضة والفقراء ، بل ومن أبناء الطبقة الوسطى ، من حقهم فى الرعاية الصحية المناسبة .

ومن المفارقات الغريبة أن الحصول على الخدمة الصحية الجيدة أصبح أمراً صعب المنال ليس فقط بالنسبة للفقراء وذوى الدخل المنخفضة ولبعض شرائح الطبقة

(١) حول التغير فى خريطة الأمراض وأسباب الوفاة ، راجع : سمير فياض ، مرجع سابق ، ص ١١٤ وما بعدها .

الوسطى الأقل دخلاً ، بل وبالنسبة أيضاً للأغنياء والشرائح الميسورة من الطبقة الوسطى الذين لا تعوزهم الموارد المالية اللازمة للعلاج فى العيادات والمستشفيات ومراكز العلاج الخاصة . وهو ما يؤدى بالقادرين بمالمهم الخاص أو بنفوذهم ( من خلال العلاج على نفقة الدولة ) إلى السعى للعلاج فى الخارج . فضعف مستوى الخدمة ، والإهمال أو التراخى فى أدائها ، ليس مقصوراً على المنشآت الصحية العامة ، ولكنه يمتد إلى المنشآت الصحية الخاصة ، وإن كان الأداء أفضل نسبياً فى الأخيرة . والأمر يرجع هنا إلى مشكلات عامة تصيب القطاع الصحى بفرعية العام والخاص ، مثل ضعف التأهيل والتدريب ، وضعف الحافز المادى وبخاصة للفئات المشتغلة بالتمريض وغيرها من الخدمات المساعدة ، وتشتت اهتمام الأطباء بين العمل فى العيادات والمستشفيات الخاصة والعمل فى المستشفيات العامة وعدم تفرغهم للعمل فى أى منهما ، وضعف رقابة الدولة على أداء القطاع الخاص . ولهذا المشكلات جذور عميقة فى النظام التعليمى ، وفى نظم العمل والأجور ، وفى أولويات تخصيص الموارد فى الموازنة العامة للدولة ، وفى الإنحيازات الطبقية للسياسات الاقتصادية والاجتماعية المطبقة على امتداد العقود الثلاثة موضع البحث فى هذه الدراسة .

#### خاتمة:

أسفر تطبيق السياسات الانفتاحية وسياسات التثبيت والتكيف الهيكلى عن طائفة من التداعيات الاجتماعية السلبية التى فصلنا عدداً منها فى الأقسام الثلاثة لهذا الفصل .

فقد تعرض الحق فى العمل للتآكل ، وتعرض مستوى معيشة الطبقة العاملة لضربات موجعة جراء الزيادة الكبيرة فى معدل البطالة والتراجع فى مستوى الأجور الحقيقية . ويشكل ضعف معدلات النمو الاقتصادى وغياب حركة نشطة للتصنيع وضعف انحياز النمو الاقتصادى للتشغيل عقبات ضخمة أمام المستعطلين والداخلىين الجدد لسوق العمل فى الحصول على وظائف منتجة للاقتصاد ومجزية للأفراد . وقد أسهمت عمليات الخصخصة فى تفاقم مشكلة البطالة ، كما أسهمت الأفكار الخاطئة

بشأن المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر فى تأجيل المواجهة الحاسمة لهذه المشكلة من خلال حركة تصنيع ضخمة وتنمية شاملة ومطردة .

وانجحت التفاوتات الطبقيه والفوارق فى توزيع الدخل والثروة على الشرائح السكانية ، وفيما بين الريف والحضر ، إلى الاتساع . كما ازدادت نسبة الفقراء عموماً ، وفى الريف بوجه خاص . وتلك كانت النتيجة المحتومة لانحسار الدور التنموى للدولة وللتراجع فى وظائفها الاجتماعية ، وللتزايد فى انحياز السياسات العامة للأغنياء ، وتزايد سيطرة الرأسماليين على الحكم . لقد تركت قواعد الإنتاج فى القطاع العام للإهمال والتدهور ، وأفسح المجال أمام القطاع الخاص وقوى السوق قبل أن يكون أى منهما قد اكتسب درجة معقولة من النضج ، وأنيطت بالرأسمالية المصرية مهام جسام فى مجال التنمية لا قبل لها بأدائها . ولذا فلم يكن للامتيازات التى قدمتها الدولة للرأسمالية ( دعم الأغنياء ) مردود إنتاجى يذكر ، وإجمالاً ، ازداد الأغنياء غنى ، والفقراء فقراً ، جراء التضحية بمبدأى تكافؤ الفرص والمساواة .

وتعرض السياج الذى كانت الدولة الناصرية قد شرعت فى تشييده لحماية المصريين من الأخطار الاجتماعية للكثير من الشروخ ، وأصبح مهدداً بالانهيار فى مطلع القرن الواحد والعشرين . لقد تقلصت الحماية الاجتماعية التى تقدمها الدولة للفئات الأضعف مع الضغط الشديد والمتزايد على مخصصات الدعم والتعليم والرعاية الصحية ، ومع الارتفاع المتواصل فى أسعار خدمات أساسية كالمياه والكهرباء والنقل ، وفى الرسوم المفروضة على الخدمات التى تؤديها المصالح الحكومية . وليس هناك ما يشير إلى تحول فى السياسات لتصحيح هذه التداعيات السلبية . بل إن الدلائل تزداد يوماً بعد يوم على اتجاه الحكومة إلى تكريس هذه التداعيات السلبية ، وذلك مع ازدياد نفوذ الجناح الداعى إلى الاقتصاد الحر والاندماج فى الاقتصاد الرأسمالى المعولم فيها ، ومع ازدياد السيطرة الرأسمالية على الحكم وتحويلها لجانب متزايد من الخدمات العامة إلى خدمات خاصة ، ومع ميلها المتزايد للإطاحة بمفهوم السلع العامة وإخضاع كل ما هو اجتماعى بالضرورة لمنطق السوق .