المركز المصري للدراسات الاقتصادية
ECES
The Egyptian Center for Economic Studies

التمكين القانوني للفقراء في مصر ٤/٢

ديسمبر ٢٠٠٧

الهدف من هذا المشروع هو مساندة الجهود الرامية لتمكين الفقراء من حقوقهم في مجالات العمل، وإقامة الأعمال، والملكية العقارية وكذلك حقهم في التقاضي. وقد قام المركز المصري للدراسات الاقتصادية بإعداد هذه الدراسات الأربعة في إطار المشروع الدولي للجنة العليا للتمكين القانوني للفقراء (الأمم المتحدة)، وبالتعاون مع كل من البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة والصندوق الاجتماعي للتنمية.

الفقراء وإقامة الأعمال في مصر: الأبعاد والمشاكل ومحاولات الإصلاح

مقدمة

تتناول هذه الدراسة قطاع الأعمال غير الرسمي في مصر من حيث الحجم والخصائص، كما تتعرض لأهم المشكلات التي تواجهه والبدائل المطروحة للإصلاح. وتعتمد الدراسة في التفرقة بين ما هو رسمي وغير رسمي من الأنشطة على مدى الالتزام بالقواعد التي تضعها الحكومة لتنظيم الأعمال. ووفقا لهذا الاتجاه في تعريف الأعمال غير الرسمية تصبح الأنشطة غير الرسمية هي الأنشطة غير المسجلة لدى السلطات الحكومية والتي لا تلتزم بالقواعد التي تنظم إقامة وسير الأعمال وعلاقات العمل. وتفرق الورقة بين نوعين أساسيين من الأعمال غير الرسمية: أنشطة العمل للبقاء علي قيد الحياة وتأمين المعيشة (survival activities) وتتضمن بصفة أساسية الأنشطة المنزلية والمتجولة، والأنشطة غير الرسمية (unofficial business activities) داخل المنشآت التي يفضل أصحابها البقاء خارج القطاع الرسمي لتجنب العوائق التي يفرضها الإطار القانوني والمؤسسي المنظم للأعمال.

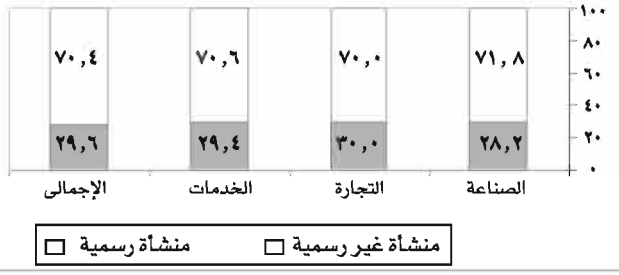
وتنقسم الدراسة إلى ثلاثة أقسام رئيسية، حيث تبدأ بتوصيف قطاع الأعمال غير الرسمي في مصر وتحديد علاقته بالمفهوم الأوسع وهو الاقتصاد غير الرسمي، ثم تتناول في قسمها الثاني أهم مشكلات هذا القطاع ومحاولات الإصلاح في السنوات الأخيرة. وفي القسم الأخير تعرض الورقة أهم البدائل المطروحة للإصلاح.

١- القطاع غير الرسمي في مصر: الأبعاد والخصائص

وفقا للتعريف المستخدم في بعض الدراسات عن القطاع غير الرسمي في مصر، يعتبر المشروع غير رسمي إذا لم تتوافر فيه كل أو أي من الشروط التالية: التأسيس والترخيص والاحتفاظ بدفاتر منتظمة. ووفقا لهذا التعريف، تشير بعض التقديرات إلى أن القطاع غير الرسمي في مصر يشمل حوالي ٨٢٪ من المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر (El-Mahdi 2002) أو ٧٠٪ من المشروعـــات إذا تم استبعاد الأنشطة التي تُمارَس خارج المنشآت (El-Mahdi 2006). ووفقا لمسح المنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر لعام ٢٠٠٣ والذي شمل الأنشطة داخل المنشآت فقط، فإن عدم الرسمية تتركز في المنشآت التي يعمل بها فرد واحد (٨٢,٦٪) وتقل مع زيادة عدد العاملين فتبلغ ١٧,٥٪ في الوحدات التي يعمل بها ١٠-٤٩ عاملا، وتنخفض مع زيادة قيمة رأس المال المستثمَر في المنشأة. وتشير النتائج كذلك إلى ارتفاع عدم الرسمية في الريف (٨١٪) عنها في الحضر (٦٣٪) وفي الوجه القبلي (٨٠٪) مقارنة بالوجه البحري (٧٥٪). كما يشير المسح إلى عدم وجود

اختلاف كبير بين الأنشطة الاقتصادية المختلفة من حيث رسمية أو عدم رسمية المنشآت، إلا أن هذه النتيجة تتطلب بعض التدقيق لأن العمليات الصناعية عادة ما تتم في منشآت أكبر ومن ثم تكون أكثر عرضة للتفتيش من قبل الجهات الحكومية المعنية، وأكثر ميلا للالتزام بالإجراءات القانونية (شكل ١). أما عن علاقة النوع الاجتماعي بالعمل غير الرسمي، فقد أظهرت النتائج عدم وجود اختلاف كبير بين درجة رسمية النشاط وجنس صاحب المشروع. ووفقا لنتائج المسح، يعتبر الإطار القانوني والمؤسسي الحاكم للاقتصاد الرسمي هو الدافع الرئيسي لعمل المنشآت خارجه لتجنب العوائق المختلفة التي يفرضها (El-Mahdi 2006).

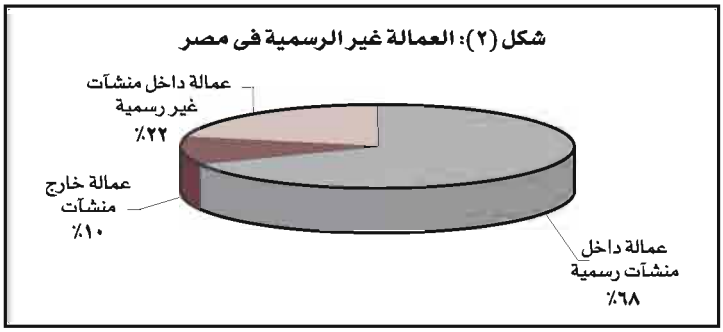
شكل (١): نسبة المنشآت الرسمية وغير الرسمية في الأنشطة الاقتصادية المختلفة



المصدر: El-Mahdi 2006.

في السنوات الأخيرة، تم طرح مفهوم أوسع للقطاع غير الرسمي وهو الاقتصاد غير الرسمي. يركز المفهوم الجديد علي علاقات العمل غير الرسمية في المنشآت الرسمية وغير الرسمية بحيث يشمل العمالة بدون أجر في المنشآت غير الرسمية والعمالة بأجر بدون عقود رسمية أو تأمينات اجتماعية في المنشآت الرسمية وغير الرسمية. وقد قُدر حجم الاقتصاد غير الرسمي في مصر في عام ٢٠٠٣ بحوالي ٨,٢ مليون عامل يعمل منهم حوالي ٦٨٪ في المنشآت غير الرسمية على النحو الموضح في الشكل (٢) (ILD/ECES 2004).

شكل (٢): العمالة غير الرسمية في مصر



المصدر: ILD/ECES 2004.

٢- أهم مشاكل قطاع الأعمال غير الرسمي في مصر

إن قطاع الأعمال غير الرسمي كل غير متجانس، فهو يشمل الأنشطة المنزلية والأنشطة المتجولة بالإضافة إلى الأنشطة التي تتم داخل منشآت ثابتة. ويترتب على اتساع مدى القطاع غير الرسمي اختلاف في طبيعة المشكلات التي تواجهه، وهو ما نتناوله في القسم الحالي بشيء من التفصيل ونبدأ أولا بعرض لأهم المشكلات التي تواجه أنشطة العمل للبقاء على قيد الحياة، ثم نتناول مشاكل الأنشطة غير الرسمية داخل المنشآت.

٢-١ أنشطة العمل للبقاء علي قيد الحياة

توجد في مصر مجموعة من البرامج والمشروعات التي تهدف إلى تشجيع أنشطة العمل للبقاء على قيد الحياة تدعمها جهود حكومية وغير حكومية. ومن أهم هذه المشروعات مشروع الأسر المنتجة الذي بدأ تطبيقه منذ الستينيات من القرن الماضي من خلال وزارة الشئون الاجتماعية (وزارة التضامن الاجتماعي حاليا). يرتكز المشروع على استهداف الأسر المهمشة والفقراء وتحويل المنازل إلى وحدات إنتاجية تسهم في توليد دخول لهذه الأسر من خلال تقديم خدمات تمويلية وتدريبية وتسويقية (خير الدين والليثي ٢٠٠٤). وقد بلغ إجمالي عدد المستفيدين من مشروع الأسر المنتجة حتى عام ٢٠٠٥ حوالي ١,٨٥ مليون أسرة، ويقدم المشروع خدماته التدريبية من خلال ٣٤٧٤ مركز في المحافظات المختلفة والخدمات التسويقية من خلال ١٣٦ معرض دائم (جدول١). وبالإضافة إلى مشروع الأسر المنتجة يمكن للفقراء النشطين اقتصاديا الحصول على قروض متناهية الصغر من الجمعيات الأهلية أو من البنوك بضمانات بسيطة.[١]

وبرغم أهمية الجهود المبذولة، إلا أنها مازال يشوبها بعض القصور من حيث مدى التغطية وقدرتها على الوصول إلى الفئات المستهدفة، كما أنها لا توفر القدر الكافي من التدريب والمعونة الفنية، فلا يزال قطاع الأعمال غير الرسمي يعاني من بعض المشاكل مثل الحصول على تمويل وتسويق المنتجات بالإضافة إلى ما تعانيه الوحدات المتجولة من التهديد بمطاردات الشرطة ومصادرة البضاعة (رزق٢٠٠١؛ خير الدين والليثي ٢٠٠٤؛ EBI/SDF 2005؛ El-Mahdi 2002). ونظرا لتنوع المشكلات التي تواجه أنشطة العمل للبقاء على قيد الحياة فإنه سيتم التركيز فيما يلي على مشكلة التمويل لسببين، الأول يرجع إلى اتساع الفجوة التمويلية في سوق التمويل متناهي الصغر في مصر مما يمثل عائقا أمام إقامة الأعمال بالنسبة للفقراء. فعلى الرغم من صعوبة تحديد حجم الطلب على التمويل متناهي الصغر فإن هناك بعض التقديرات التي تشير إلى أن الجانب المغطى منه

[١] من المشروعات الأخرى التي تهدف إلى معاونة القطاع غير الرسمي مشروع "شروق" الذي يقدم قروضا للمشروعات الصغيرة في الريف. ويتبع المشروع وزارة التنمية المحلية ويهدف في المدى الطويل إلى تحقيق اللامركزية في تخطيط وتنفيذ التنمية الريفية لتحسين مستوى المعيشة وزيادة المشاركة المجتمعية في المراحل المختلفة من التنمية .

لا يتعدى ٢٩٪ مما يستدعي إلقاء مزيد من الضوء على هذه المشكلة وأسبابها (جدول ٢).[٢] أما السبب الثاني فهو وجود اهتمام واضح بهذه المشكلة تبلور مؤخرا في شكل صياغة إستراتيجية قومية للتمويل متناهي الصغر من المفيد التعرض لها في سياق الحلول المطروحة لبعض مشاكل القطاع غير الرسمي في مصر.

جدول (١): مشروع الأسر المنتجة: خصائص المستفيدين، والمشروعات الممولة، والقروض، وتقييم المستفيدين (نسب مئوية)*

	حضر	ريف	جملة
خصائص المستفيدين			
توزيع المستفيدين حسب النوع			
نسبة النساء في العينة (٪)	٣٠,٧	٢٠	٢٤,٩
نسبة الرجال في العينة (٪)	٦٩,٣	٨٠	٧٥,١
توزيع المستفيدين من حيث حالة الفقر			
نسبة الفقراء في العينة (٪)			٥٣.٣٣
نسبة غير الفقراء في العينة (٪)			٤٦,٦٧
خصائص المشروعات			
توزيع القروض من حيث تمويلها لمشروع قائم أو مشروع جديد			
نسبة القروض المقدمة لمشروع جديد (٪)	٦٠,٣	٤٠,١	٤٩,٤
نسبة القروض المقدمة لمشروع قائم (٪)	٣٩,٧	٥٩,٩	٥٠,٦
توزيع المشروعات من حيث مكان المشروع			
نسبة المشروعات داخل المنزل (٪)	٢٢,٩	٦٣,٥	٤٤,٨
نسبة المشروعات خارج المنزل (٪)	٧٧,١	٣٦,٥	٥٥,٢
خصائص القروض			
توزيع القروض من حيث قيمة القرض			
أقل من ١٥٠٠ جنيه مصري	٢١,٩	٤٢,١	٣٢,٨
١٥٠٠–٣٠٠٠ جنيه مصري	٢٩,٤	٤٨,١	٣٩,٥
أكثر من ٣٠٠٠ جنيه مصري	٤٨,٦	٩,٨	٢٧,٧
توزيع القروض من حيث مدة القرض (٪ من إجمالي العينة)			
سنة او أقل	١٤,٥	٢٦,٢	٢٠,٨
عامين	٥٦,٤	٣٣,١	٤٣,٩
ثلاثة أعوام أو أكثر	٢٩,١	٤٠,٧	٣٥,٤
سعر الفائدة	٨٪ سنويا على مجمل القروض أو معدل فائدة فعلي ١٤,٥٪		
توزيع القروض من حيث دفعات السداد (٪ من إجمالي العينة)			
شهري	٧٩,٨	٤٢,٨	٥٩,٨
ربع سنوي	٢,٣	٢,٨	٢,٥
نصف سنوي	١٧,٨	٥٢,٤	٣٦,٤
سنوي	٠,١	٢,١	١,٢
تقييم المقترضين لبعض جوانب القرض			
الصعوبات المتعلقة بالقرض (٪ من إجمالي العينة)			
طول فترة إجراءات الحصول على القرض	٣٢,٤	٣٢,٢	٣٢,٣
ارتفاع سعر الفائدة	٢٦,١	٣٤,٦	٣٠,١
صعوبة الحصول على الضامن	٢٠,٦	١٥,٥	١٨,٢
قصر فترة السماح	١٨,٩	١٧,٢	١٨,١
ارتفاع المصاريف الإدارية للقرض	٢	٠,٥	١,٣
معدل العائد السنوي على القرض (٪) (نسبة زيادة الدخل إلى قيمة القرض)	١٦,٨		

* نتائج عينة من ١٥٣٢ من المستفيدين من مشروع الأسر المنتجة.

المصدر: خير الدين والليثي ٢٠٠٤.

[٢] تعتمد التقديرات لحجم الطلب على التمويل متناهي الصغر في مصر على تحديد عدد الأفراد تحت خط الفقر ثم من خلال افتراض حجم معين للأسرة (٧ أفراد) يتم تحديد عدد الأسر تحت خط الفقر، وبافتراض أن فردا واحدا فقط من كل أسرة هو الذي يحصل على تمويل وأن نسبة معينة من الأسر (٤٠٪) هي القادرة على القيام بنشاط يولد دخلا يتم تقدير حجم الطلب على التمويل متناهي الصغر (United Nations Capital Development Fund (UNCDF) 2004).

جدول (٢): تقدير فائض الطلب على التمويل متناهي الصغر في مصر

إجمالي عدد السكان (مليون)	٦٦,٣٧٢
عدد السكان تحت خط الفقر (مليون)	١٥,٢٦٥
عدد الأسر تحت خط الفقر (١مليون)	٢,١٨٠
عدد الأسر التي تحتاج إلى الحصول على الائتمان (٢مليون)	٠,٨٧٢
عدد المقترضين النشطين (٢٠٠٣ مليون)	٠,٢٥٦
نسبة المقترضين إلى إجمالي إمكانيات السوق (٪)	٢٩
فجوة السوق (عدد)	٠,٦١٦
فجوة السوق ٪ (إلى الإجمالي)	٧١

[١] بافتراض أن متوسط عدد أفراد الأسرة الفقيرة سبعة أشخاص.

[٢] بافتراض أن ٤٠٪ من الأسر الفقيرة قادرة على إقامة مشروعات مولدة للدخل.

المصدر: United Nations Capital Development Fund (UNCDF) 2004.

مشاكل التمويل متناهي الصغر في مصر

على الرغم من التطور الإيجابي الذي شهده سوق التمويل متناهي الصغر في مصر في السنوات الأخيرة من حيث زيادة أعداد المقترضين النشطين، والذي يرجع في جانب كبير منه إلى تنويع منتج الإقراض بإدخال نظام الإقراض الجماعي إلى جانب ما كان موجودا بالفعل من الإقراض الفردي،[٣] إلا أن جانبا كبيرا من الطلب مازال غير مغطى. ويقوم بتقديم خدمات التمويل في هذا السوق، والتي تتركز بصفة أساسية في الإقراض، كل من الجمعيات الأهلية التي تخضع لإشراف وزارة التضامن الاجتماعي طبقا لأحكام القانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، والبنوك التي تخضع لرقابة البنك المركزي وتعمل وفقا لأحكام القانون ٨٨ لسنة ٢٠٠٣(Moussa 2006)،[٤] بالإضافة إلي الصندوق الاجتماعي للتنمية الذي يقوم بموجب القانون ١٤١ لسنة ٢٠٠٤ بالتخطيط والتنسيق والمعاونة في حصول المنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر على ما تحتاجه من تمويل وخدمات (بالإضافة إلى قيامه بإدارة محفظة للإقراض متناهي الصغر من خلال الجمعيات الأهلية).[٥] وتقوم كل من الجمعية التعاونية للتأمين على المشروعات الصغيرة (التابعة للصندوق الاجتماعي للتنمية) وشركة ضمان الائتمان بتقديم خدمات ضمان الائتمان. والجدير بالذكر أن كل مبادرات التمويل متناهي الصغر في مصر يدعمها جهات حكومية أو مانحون دوليون.

وتلعب الجمعيات الأهلية دورا مهما في سوق التمويل متناهي الصغر في مصر حيث توفر ما يقرب من ٧٠٪ من التمويل المتاح. وتعتبر الجمعيات الأهلية هي الأقدر على توفير هذا النوع من التمويل لقربها النسبي من الفئات المستهدفة، إلا أنها تعاني من بعض القيود المؤسسية والقانونية التي تؤثر سلبا على نشاطها وتحد من اتساعه. فالجمعيات الأهلية لا يُسمح لها بتعبئة المدخرات أو بتقديم أحد أصولها كضمان للاقتراض من البنوك كما أن خدمات ضمان الائتمان لا تتوافر إلا لعدد محدود من الجمعيات، ومن ثم فإنها لا تستطيع الحصول على قدر كاف من الأموال اللازمة لنشاطها. كما تعانى الجمعيات الأهلية من ضعف القدرة المؤسسية ومن عدم القدرة على الوفاء بمتطلبات الجهات المانحة والبنوك من حيث الإبلاغ وإعداد التقارير مما يحد من قدرتها على الحصول على التمويل الكافي من هذه الجهات. ومن العوامل التي تؤثر أيضا في أداء الجمعيات الأهلية المتخصصة في الإقراض متناهي الصغر أن الإطار القانوني الحاكم لها لا يفرق بينها وبين غيرها من الجمعيات التي لا تمارس هذا النشاط مما يفرض قيودا على أعمالها. فمؤسسات التمويل متناهي الصغر تواجه إجراءات معقدة ومطولة للحصول على تمويل من البنوك أو الجهات المانحة، كما أن خطوات اعتماد المعاملات المالية[٦] والإجراءات الإدارية[٧] والمعايير المحاسبية[٨] التي نص عليها قانون الجمعيات الأهلية لا تناسب مؤسسات التمويل متناهي الصغر. ويمثل قانون البنوك ٨٨ لسنة ٢٠٠٣ عائقا كبيرا أمام تحويل الجمعيات الأهلية المتخصصة في الإقراض متناهي الصغر إلى بنوك أو دخول بنوك جديدة متخصصة في الإقراض متناهي الصغر.[٩]

وعلى العكس من الجمعيات الأهلية، فإن البنوك تتوافر لديها الفوائض المالية إلا أنها لا تُقبل بالشكل الكافي على التمويل متناهي الصغر بالرغم من عدم وجود أي موانع قانونية تحول دون ذلك. ومن أسباب عزوف البنوك عن الدخول في هذا المجال عدم توافر وعي كاف لديها بأنه نشاط إقراضي مجز، كما أنها تنظر إليه على أنه إقراض مرتفع المخاطرة لأنه موجه للفقراء وخاصة في ظل عدم توافر معلومات عن عملاء هذا النوع من الائتمان.[١٠]

ولمواجهة مشكلة التمويل متناهي الصغر في مصر، تم مؤخرا وضع إطار عمل لتنمية السوق سنعرض له في القسم التالي من الورقة. وننتقل الآن لاستعراض أهم المشاكل التي تواجه المنشآت غير الرسمية والتي تختلف في طبيعتها عن المشاكل التي تواجه أنشطة البقاء على قيد الحياة من حيث كونها أكثر ارتباطا بالإطار القانوني والمؤسسي الحاكم للأعمال.

---

[٣] الإقراض الجماعي هو إقراض موجه للفقراء مع التركيز على الإناث وقد ساهم التوسع في هذا النوع من الإقراض في زيادة نسبة الإناث إلى إجمالي المقترضين من ٢٥٪ في ١٩٨٩ إلى ٤٦٪ في نهاية ٢٠٠٣ (UNCDF 2004).

[٤] تعتبر مشاركة البنوك في هذا المجال محدودة حيث تقتصر على عدد محدود من البنوك مثل بنك القاهرة وبنك مصر والبنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي (ويقدم قروضه للفلاحين في المجتمع الريفي)، ومن بنوك القطاع الخاص البنك الوطني للتنمية.

[٥] وفقا للصندوق الاجتماعي للتنمية فإن القروض متناهية الصغر تتراوح بين ٢٠٠ جنيه و ١٠,٠٠٠جنيه وتقدم بضمانات بسيطة مثل إيصالات أمانة بمبلغ القرض. تستهدف هذه القروض المرأة، والأسر الفقيرة النشطة، وشباب الخريجين، وذوي الاحتياجات الخاصة ممن لديهم الرغبة والقدرة على العمل، وصغار المزارعين. وتستخدم القروض في تنفيذ مشروعات منزلية غالبا ما تعمل في القطاع غير الرسمي.

[٦] يقوم بالتوقيع على مسحوبات القروض رئيس مجلس الإدارة وأمين الصندوق مما يقف عائقا أمام اتساع الأعمال خاصة إذا كان من يقوم بهذا العمل متطوعون (Moussa 2007).

[٧] من هذه الإجراءات الإدارية وجوب إرسال نسخة من اجتماع مجلس الإدارة لوزارة التضامن الاجتماعي لاعتماده وهو ما قد يعرقل الالتزام بأفضل الممارسات الدولية (فقد رفضت وزارة التضامن في إحدى المرات قرار مجلس إدارة إحدى الجمعيات بفرض عقوبات على تأخر الدفع لضمان التزام العملاء بمواعيد السداد (Moussa 2007).

[٨] إن المراجعة المالية التي تتم من قبل وزارة التضامن الاجتماعي على الجمعيات الأهلية التي تقدم الإقراض متناهي الصغر تقتصر على مراجعة المصروفات والإيرادات في حين أن طبيعة عمل هذه الجمعيات تتطلب نوعا مختلفا من المحاسبة المالية (Moussa 2007).

[٩] وفقا لأحكام القانون ٨٨ لسنة ٢٠٠٢، فإن رأس المال المصدر والمدفوع بالكامل للبنك يجب ألا يقل عن خمسمائة مليون جنيه مصري كما تدفع البنوك رسم تسجيل لكل مركز رئيسي عشرة آلاف جنيه ولكل فرع حوالي سبعة آلاف جنيه (قانون رقم ٨٨ لسنة٢٠٠٣).

[١٠] تقوم مكاتب الاستعلام الائتماني العاملة الآن في مصر بتتبع القروض التي تزيد قيمتها على ٣٠,٠٠٠ جنيه فقط (Moussa 2006).

٢-٢ الأنشطة غير الرسمية داخل المنشآت

في البداية، تجدر الإشارة إلى أن برامج المساعدات الموجهة للمشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر في مصر باستثناء بعض البرامج (مثل مشروع الأسر المنتجة ومشروع "شروق" وخدمات التمويل متناهي الصغر) تشترط للاستفادة من خدماتها أن يكون المشروع مسجلا وحاصلا على ترخيص (El-Mahdi 2002). فعلى سبيل المثال، يشترط جهاز تنمية المشروعات الصغيرة التابع للصندوق الاجتماعي للتنمية أن يكون المشروع مسجلا حتى يستفيد من مجموعة الخدمات التمويلية والتسويقية والتدريبية التي يقدمها. وإذا كان هذا الشرط يحرم المنشآت غير الرسمية من الخدمات المتاحة لمثيلتها في القطاع الرسمي، فإن لذلك ما يبرره ومنها اعتبارات العدالة وتشجيع العمل الرسمي، فليس من المتصور أن تستفيد المنشآت غير الرسمية من الخدمات المتاحة للمنشآت الرسمية دون أن تتحمل ما تتحمله الأخيرة من تكاليف العمل الرسمي كمصاريف التأسيس والضرائب وغيرهما.

أما عن أسباب عدم إقبال المنشآت غير الرسمية على الدخول في الاقتصاد الرسمي، فقد أجمع العديد من الدراسات على اعتبار الإطار القانوني والمؤسسي المنظم للأعمال سببا رئيسيا وراء ذلك. ونقوم فيما يلي بعرض الملامح الأساسية للإطار القانوني والمؤسسي الحاكم للمنشآت في مصر بغرض إبراز أهم محاولات الإصلاح في السنوات الأخيرة وأهم معوقات العمل الرسمي.

الإطار القانوني والمؤسسي للمنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر في مصر

يؤثر الإطار القانوني المنظم للأعمال على المشروعات في المراحل المختلفة لدورة حياتها بدءا من مرحلة التأسيس واستخراج ترخيص التشغيل ثم مرحلة التشغيل وانتهاء بمرحلة الخروج من السوق. والجدير بالذكر أنه وفقا لأحكام قانون تنمية المنشآت الصغيرة رقم ١٤١ لسنة ٢٠٠٤، فإن الصندوق الاجتماعي للتنمية هو الجهة المنوط بها تنمية المنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر في مصر[١١] ويشمل ذلك التخطيط والتنسيق والترويج لانتشارها ومعاونتها في الحصول على ما تحتاج إليه من تمويل وخدمات.[١٢]

أ- مرحلة التأسيس وإصدار ترخيص التشغيل

تتعدد الجهات التي تتولى تسجيل المنشآت في مصر، فيتم تسجيل شركات الأشخاص من خلال المحكمة الابتدائية والسجل التجاري، وشركات الأموال من خلال قطاع شركات الأموال بالهيئة العامة للاستثمار (بالنسبة لشركات القانون ١٩٨١/١٥٩) والهيئة العامة للاستثمار (بالنسبة لشركات القانون ١٩٩٧/٨)، كما يقوم الصندوق الاجتماعي للتنمية بتسجيل المنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر وفقا للقانون ٢٠٠٤/١٤١ إذا طلبت المنشآت ذلك.[١٣] ويحكم إصدار تراخيص التشغيل عدد من القوانين بحسب نشاط المنشأة وموقعها، وتشارك في ذلك أكثر من ١٥ جهة بدرجات مختلفة، ويحدد الحي في النهاية ما إذا كانت المنشأة قد استوفت متطلبات الحصول على الترخيص أم لا. وهناك مجال واسع للحي لتقييم مدي الالتزام بشروط منح الترخيص (Megacom 2005).

ولتسهيل إجراءات الدخول إلى السوق (والتي كانت تستغرق في عام ٢٠٠٣ وفقا لدراسة ILD/ECES ٢٣٢ يوم للمشروع الفردي و٣٧٢ يوم للشركة المساهمة)، تم تطبيق نظام الشباك الواحد في تسجيل ومنح التراخيص للمنشآت في كل من الصندوق الاجتماعي للتنمية والهيئة العامة للاستثمار. ووفقا للقانون ١٤١ لسنة ٢٠٠٤، فإن الصندوق الاجتماعي للتنمية ينشئ في مكاتبه أو في فروعه بالمحافظات "وحدات لخدمة المنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر تتولى بناء على طلب أصحاب المنشآت كافة إجراءات التسجيل واستصدار التراخيص والموافقات والبطاقات التي تفرضها التشريعات اللازمة لممارسة نشاطها وذلك في مدة لا تتجاوز ثلاثين يوما من تاريخ تقديم المستندات إلى الجهات الإدارية المختصة بمنح التراخيص... وتصدر الوحدات لصاحب المنشأة ترخيصا مؤقتا لمزاولة النشاط فور استيفاء النموذج المعد لهذا الغرض مرفقا به المستندات المطلوبة، وذلك لحين استصدار التراخيص النهائية من الجهات الأخرى، فإذا لم ترد هذه الجهات خلال مدة الثلاثين يوما، يصير الترخيص المؤقت نهائيا. وتُقيد التراخيص النهائية في سجل خاص لدى هذه الوحدات ويعطى لكل منشأة رقم قومي يستخدم في جميع معاملاتها".

ويتيح التسجيل من خلال الصندوق عدة مزايا للمنشآت منها الاستفادة من الخدمات التي يقدمها الصندوق من تمويل ودعم فني وتسويق، كما تخصص الوزارات والهيئات العامة نسبة ١٠٪ من مشترياتها لهذه المشروعات

---

[١١] يعرف القانون ٢٠٠٤/١٤١ المنشأة متناهية الصغر بانها كل شركة أو منشأة فردية يقل رأسمالها المدفوع عن خمسين الف جنيه، والمنشأة الصغيرة بأنها كل شركة أو منشأة فردية يتراوح رأسمالها بين خمسين الف جنيها ومليون جنيه ولا يزيد عدد العاملين فيها عن خمسين عاملا. ووفقا لهذه التعريفات فإن الصندوق الاجتماعي يقوم على تنمية ٩٥٪ من المنشآت الإنتاجية العاملة في مصر.

[١٢] وفقا للائحة التنفيذية لقانون ١٤١ لسنة ٢٠٠٤ يتضمن ذلك وضع خطة سنوية للتوعية بأهمية إقامة المنشآت، وإبداء الآراء في مشروعات القوانين والقرارات ذات الصلة بالمنشآت، والتنسيق بين الجهات المختلفة لإزالة أي معوقات تعترض نشاط هذه المنشآت، وتشجيع وجود شركات تسويق لإرشاد صغار رجال الأعمال إلى احتياجات السوق، وشركات الرعاية الفنية لمعاونة أصحاب المنشآت على تطوير منتجاتها وإرشادها إلى أماكن تأهيل العمال ومصادر المستلزمات والخدمات، وإنشاء مراكز تدريب لتزويد أصحاب المشروعات بالمهارات الأساسية لحسن إدارة المشروعات.

[١٣] تم في الآونة الأخيرة تعديل اللائحة التنفيذية للقانون الشركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة التي توضح الأحكام التفصيلية للقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ بحيث تم تخفيض الحد الأدنى لرأس المال اللازم لتأسيس الشركات ذات المسئولية المحدودة من خمسين الف جنيه إلى الف جنيه. والهدف من هذا التعديل هو تشجيع المشروعات الصغيرة والمتوسطة على اتخاذ شكل الشركات ذات المسئولية المحدودة التي تحدد مسئولية الشركاء بقدر ما اكتتبوا هي رأسمال الشركة.

بالإضافة إلى تخصيص ١٠٪ من الأراضي المتاحة للاستثمار في المناطق الصناعية والسياحية والمجتمعات العمرانية وأراضي الاستصلاح الزراعي لإقامة المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر. وحتى الآن، أنشأ الصندوق الاجتماعي للتنمية نظام الشباك الواحد في عشر محافظات ويهدف إلى نشر هذه المكاتب في كافة أنحاء الجمهورية.

ب- مرحلة التشغيل

تقوم المنشأة خلال مرحلة التشغيل بمجموعة من الإجراءات اللازمة للحفاظ على الطابع الرسمي الذي اكتسبته في المرحلة السابقة وتتمثل في دفع الضرائب والتأمينات وتجديد التراخيص، كما تقوم بإجراءات أخرى اختيارية بهدف توسيع نشاطها مثل التصدير والحصول على الائتمان. ونتناول فيما يلي الإطار القانوني لأهم الأنشطة التي تتم في هذه المرحلة.

التفتيش والفحص

تخضع المنشآت للتفتيش من جهات مختلفة للتأكد من التزامها بالعمل وفقا للمقاييس التي تحددها هذه الجهات. وتختص بعض الجهات بالتفتيش على كافة الأنشطة مثل هيئة التأمينات الاجتماعية والمحليات ومكتب العمل والضرائب، بينما تتولى جهات أخرى التفتيش على أنشطة بعينها مثل مكاتب الصحة ووزارة شئون البيئة والهيئة المصرية العامة للمواصفات والجودة. وعادة ما يتم التفتيش بطريقة عشوائية من حيث عدد مرات التفتيش والتوقيت، كما أن للمفتشين سلطة تقديرية واسعة في تحديد مدى التزام المنشأة وفي فرض الغرامات مما يمثل عائقا لممارسة الأنشطة ومثار شكوى كثير من أصحاب الأعمال (Megacom 2005 ; El-Meehy 2003).

المعاملة الضريبية

عانت المنشآت في مصر لفترة طويلة من التقدير الجزافي والمبالغ فيه للضريبة من قبل مصلحة الضرائب، وكانت التظلمات من هذه التقديرات هي القاعدة وليس الاستثناء (El-Meehy 2003). وقد قام قانون الضرائب على الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ بمعالجة هذه المشكلة بأن اعتبر الإقرار الذي يقدمه الممول صحيحا إلى أن يثبت العكس مع الأخذ بأسلوب الفحص بالعينة بناء على أسس موضوعية. كما قام بتخفيض سعر الضريبة من ٤٢٪ إلى ٢٠٪. ووفقا للقانون ٢٠٠٥/٩١، يُعفى الشخص الطبيعي الذي يزاول نشاطا تجاريا أو صناعيا أو مهنيا من إمساك دفاتر وسجلات منتظمة إذا كان رأسماله المستثمر أقل من ٥٠ ألف جنيه (ويسري هذا على المنشآت متناهية الصغر) على أن يصدر قرار من وزير المالية بقواعد مبسطة لأسس المحاسبة الضريبية لهذه المنشآت بما يتماشى مع طبيعتها ويسهل أسلوب معاملتها الضريبية. وللمشروعات الجديدة التي يتم إنشاؤها بتمويل من الصندوق الاجتماعي للتنمية ميزة خاصة، إذ تُعفى من الضريبة على الدخل في حدود هذا التمويل لمدة خمس سنوات من تاريخ مزاولة النشاط في حالة المشروعات التجارية والخدمية، وعشر سنوات بالنسبة للمشروعات الصناعية (Social Fund for Development).

فض المنازعات

نص القانون ١٤١ لسنة ٢٠٠٤ في مادته السابعة عشرة على تشكيل لجنة دائمة بقرار من المحافظ للنظر في تظلم المنشآت من قرارات الإيقاف أو أي نزاع بينها وبين الجهات المختلفة المذكورة في القانون. وبالنسبة للمشروعات التي يتم تسجيلها من خلال الهيئة العامة للاستثمار، فإن هناك لجنة فض منازعات للتحقيق في شكاوى المستثمرين وأي خلاف ينشأ بينهم وبين الجهات الحكومية المختلفة.

وعلى الرغم من أن ذلك يمثل تيسيرا على المنشآت الصغيرة فيما يخص نزاعاتها مع الجهات الحكومية، إلا أنها مازالت تواجه بعض المشكلات عند حدوث نزاع بينها وبين المنشآت الأخرى. وتتمثل هذه المشكلات بصورة أساسية في بطء إجراءات التقاضي وفي إثبات صحة التوقيع (ILD/ECES 2004). ووفقا لتقرير البنك الدولي عن ممارسة أنشطة الأعمال جاء ترتيب مصر ١٤٥ من ١٧٥ دولة في مجال إنفاذ العقود، وتحتل مصر المرتبة ١٦١ من حيث الوقت الذي يستغرقه حل النزاع (١,٠١٠ يوم) والمرتبة ١٣١ من حيث عدد الإجراءات المتبعة لحل النزاع (٤٢ إجراء) (World Bank 2008).

الحصول على التمويل

يواجه المشروع الصغير ومتناهي الصغر في مصر عدة اختيارات عند احتياجه للتمويل للحصول على رأس المال العامل أو لشراء أصول ثابتة تتمثل في: الحصول على تمويل متناهي الصغر من البنوك أو الجمعيات الأهلية (وقد تمت تغطية هذا الخيار في القسم الأول من الورقة)، أو الاقتراض من محفظة قروض جهاز المشروعات الصغيرة التابع للصندوق الاجتماعي للتنمية، أو اللجوء إلى الجهاز المصرفي بصورة مباشرة أو اللجوء إلى التأجير التمويلي. ونتناول فيما يلي هذه الخيارات.

• قروض جهاز المشروعات الصغيرة

هي قروض ميسرة يقدمها الصندوق الاجتماعي للتنمية للمنشآت التي تعمل داخل القطاع الرسمي. ومن مزايا الحصول على هذا التمويل التمتع بإعفاء ضريبي لمدة ٥ سنوات. وفي حالة عدم مقدرة المستفيد على استيفاء الضمانات المطلوبة تقوم جمعية التأمين التعاوني التابعة للصندوق بضمان ٩٠٪ من قيمة القرض بحد أقصى ٢٠٠ ألف جنيه بعد اشتراك المستفيد بها .

• الاقتراض المباشر من الجهاز المصرفي

تمثل القروض من الجهاز المصرفي حوالي ٣,٥ ٪ من رأس المال المستثمر في المنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر كما أوضحت نتائج مسح المنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر الذي تم إجراؤه في عام ٢٠٠٣ (El-Mahdi 2006). ويرجع سبب ضعف هذه النسبة إلى عدم قدرة كثير من هذه المنشآت على تقديم ضمانات مناسبة للبنوك أو إعداد قوائم مالية مقبولة. وحتى في حالة توافر هذه الضمانات، فإن هذا لا يضمن للمنشآت الصغيرة الحصول على قروض بنكية لأن البنوك تنظر إلى إقراض هذه المنشآت على أنه أكثر تكلفة وأعلى مخاطرة من إقراض المنشآت المتوسطة أو الكبيرة (El-Meehy 2003).[١٤] ووفقا لتقرير البنك الدولي عن ممارسة أنشطة الأعمال، فإن مصر تحتل المركز ١١٥ من إجمالي ١٧٨ دولة من حيث الحصول على الائتمان، ويتضمن هذا المؤشر فاعلية قوانين الإفلاس والضمانات في دعم المداينة ونطاق معلومات الائتمان (World Bank 2008).

• التأجير التمويلي

يعتبر هذا الخيار للحصول على الأصول الثابتة غير مستغل إلى حد كبير في مصر وخاصة من قبل المشروعات متناهية الصغر والصغيرة. ومن أسباب ذلك عدم توافر قاعدة معلومات عن المشروعات الصغيرة تستطيع أن ترجع إليها شركات التأجير، وافتقاد هذه المشروعات إلى قوائم مالية يمكن أن تستند إليها شركات التأجير التمويلي في اتخاذ قراراتها، وعدم السماح بالتأجير التشغيلي إلى جانب التأجير التمويلي الذي يتناسب بدرجة أكبر مع إمكانيات المشروعات الصغيرة[١٥] (Ministry of Finance 2004).

ج- مرحلة الخروج من السوق

يكون الخروج من السوق إما بالتصفية (الخروج الطوعي من السوق) أو الإفلاس (الخروج القسري من السوق إذا توقف المدين عن سداد ما يستحق عليه). تستغرق التصفية الطوعية للمنشآت الفردية في مصر ٣٧ يوما وتتكلف حوالي ٥٧٦ جنيه مصري.[١٦] بينما تستغرق تصفية الشركات ٢٤٤ يوم وتتكلف ٩,٩٦٣ جنيه.[١٧] ويعد إغلاق السجلات الإدارية (عن طريق إخطار مكتب العمل، والهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية، ومصلحة الضرائب العامة، ومصلحة الضريبة على المبيعات) هو الإجراء الذي يستغرق أطول وقت في حالة التصفية (٣٣ يوما في المنشآت الفردية، و ١٢٨يوم في حالة الشركات). ووفقا لتقرير البنك الدولي عن ممارسة أنشطة الأعمال، فإن الخروج من السوق في مصر عن طريق الإفلاس يستغرق في المتوسط ٤,٢ سنة ويتكلف حوالي ٢٢٪ من قيمة ملكية المنشأة المفلسة ويبلغ معدل الاسترداد ١٦,٦ سنتا لكل دولار من الدين (World Bank 2008). وبصفة عامة، تحتل مصر المركز ١٢٥ من ١٧٥ دولة من حيث الوقت الذي يستغرقه إتمام الخروج من السوق عن طريق الإفلاس وتكلفة هذا الإجراء.

وإجمالا، هناك بعض التطورات الإيجابية التي شهدتها السنوات الأخيرة بالنسبة للمنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر. فقد أصبح هناك جهة واحدة تتولى مهمة تنمية المنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر بالتنسيق مع الجهات الأخرى ذات الصلة، كما أصبح الدخول إلى السوق أقل تكلفة وإن كان نظام الشباك الواحد لا يزال في حاجة إلى دعم لتوسيع نطاق انتشاره، ويتيح القانون ٢٠٠٤/١٤١ عدة مزايا للمنشآت التي تسجل من خلال الصندوق الاجتماعي من حيث التمويل والتسويق والمعونة الفنية والحصول على أراض ونصيب من المشتريات الحكومية، وإن كانت بعض المنشآت لا تشعر بهذه المزايا وهو ما تؤكده مناقشات تمت مع مجموعة من أصحاب المشروعات الصغيرة لصالح مشروع تنمية سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة SMEPOL . فقد أظهرت المناقشات عدم معرفة معظم المشاركين بنظام الشباك الواحد للصندوق الاجتماعي أو بقانون الضرائب الجديد. وبصفة عامة، أظهرت المناقشات انخفاض ثقة هؤلاء فيما يمكن أن تتخذه الحكومة تجاههم من إجراءات (El-Nakeeb 2007). وتبقى هناك حاجة ملحة لدراسة مدى استفادة المنشآت الصغيرة من المزايا والخدمات التي يقدمها الصندوق وتقييم أثرها، والأهم هو إصلاح بيئة الأعمال على مستوى الاقتصاد ككل لأنه من الصعب أن تغطي خدمات الصندوق الاجتماعي الكم

[١٤] يعتبر الرهن العقاري هو أكثر الإجراءات تكلفة من حيث الوقت عند التقدم للحصول على قرض بنكي بضمان عقاري حيث يستغرق حوالي ٩٨ يوما٢٠٠٤ (ILD/ECES).
[١٥] هناك عوامل أخرى تؤثر سلبا على سوق التأجير التمويلي في مصر مثل عدم القدرة على نقل ملكية الأصول إلى الغير كوسيلة لدعم سيولة الشركات والإجراءات القانونية المطولة لاستعادة الأصول عند عدم انتظام الدفع من قبل المستأجر .
[١٦] قيمة الأصول لمنشأة فردية ٢٠,٠٠٠ جنيه.
[١٧] قيمة الأصول للشركة حوالي ١٠٠,٠٠٠ جنيه.

الكبير من المنشآت التي تدخل في نطاق اختصاصه وهو ٩٥٪ من المنشآت في مصر. وأخيرا، لا تزال الأعمال تواجه عوائق عديدة تتمثل في فض المنازعات مع المنشآت الأخرى، والحصول على التمويل، والاستفادة من التأجير التمويلي كبديل للاقتراض، والتفتيش العشوائي على المنشآت، والخروج من السوق. وبعبارة أخرى، من الواضح أنه على الرغم من محاولات الإصلاح، مازال مناخ الأعمال في مصر يعاني من مشكلات عديدة وهو ما استدعى طرح بدائل للإصلاح في السنوات الأخيرة نعرض لها في القسم التالي من الورقة.

٣- البدائل المطروحة للإصلاح

يستمر هذا القسم في التركيز على مشكلة التمويل متناهي الصغر وبيئة الأعمال في مصر ويعرض الحلول المطروحة لمواجهة هاتين المشكلتين وهما الإستراتيجية القومية للتمويل متناهي الصغر وبرنامج تشجيع العمل الرسمي

٣-١ ملامح الإستراتيجية القومية للتمويل متناهي الصغر في مصر

في نهاية عام ٢٠٠٥، تم الإعلان عن إستراتيجية قومية لتنمية سوق التمويل متناهي الصغر في مصر تهدف إلى إتاحة خدمات مالية مستدامة للفقراء والحد من الاعتماد على مساعدات الدول المانحة من خلال إدماج التمويل متناهي الصغر في القطاع المالي الرسمي. وقد شارك في إعداد الإستراتيجية الصندوق الاجتماعي للتنمية والمعهد المصرفي المصري والعديد من الجهات المعنية بالتمويل متناهي الصغر.

تنطلق الإستراتيجية من مبدأ أن أفضل السبل لتقديم التمويل متناهي الصغر للفقراء (والمشروعات متناهية الصغر) هو إتاحة الفرصة لهم للحصول على خدمات متنوعة بأفضل الأسعار مع إمكانية الاختيار بين عدد من مقدمي الخدمة. وتقوم الإستراتيجية على ثلاثة محاور رئيسية هي: تنمية مؤسسات مالية للتمويل متناهي الصغر تتسم بالاستمرارية وتتنافس فيما بينها على تقديم خدمات مالية متنوعة، وتطوير بنية أساسية داعمة لمؤسسات التمويل متناهي الصغر، وخلق بيئة تنظيمية وتوفير سياسات تشجع على نمو وتطوير التمويل متناهي الصغر (EBI and SFD 2005). ونعرض فيما يلي أهم الأدوات التي اقترحتها الإستراتيجية لتحقيق هذه الأهداف.

تطوير مؤسسات مالية فعالة تتنافس على تقديم التمويل متناهي الصغر

يعتمد تحقيق هذا الهدف بشكل كبير على تشجيع دخول مزيد من البنوك إلى مجال التمويل متناهي الصغر للاستفادة مما لديها من فوائض مالية من خلال زيادة الوعي بالطبيعة المربحة لهذا النوع من التمويل. ونظرا للطبيعة الخاصة للإقراض متناهي الصغر، فإن الإستراتيجية تؤكد على ضرورة تنظيم برامج تدريبية لدعم قدرات العاملين في البنوك على تقديم هذه القروض مع بحث إمكانية استفادة البنوك من الشبكة الممتدة للهيئة القومية للبريد في توسيع نطاق تقديم خدمات الإقراض.

ولتقديم خدمات مالية متطورة ومتنوعة، توصي الإستراتيجية بتعاون الجهات المانحة والصندوق الاجتماعي لدعم تطوير منتجات جديدة في سوق التمويل متناهي الصغر مع تركيز رسملة الخدمة على القطاعات المحرومة من السوق مثل الإقراض الريفي وإقراض النساء. ومن الركائز التي تقوم عليها الإستراتيجية تشجيع التزام مؤسسات الإقراض متناهي الصغر بمعايير موحدة لإعداد التقارير ومعايير الأداء، وتنمية القدرات على تقديم خدمات التدريب، وتطوير نظم معلومات وإتاحتها للمؤسسات المالية.

تطوير بنية داعمة لمؤسسات التمويل متناهي الصغر

أكدت الإستراتيجية على أهمية توفير آليات مستدامة لجمع وتحديث ونشر المعلومات عن جانبي العرض (مقدمي الخدمات وأنواع الخدمات المقدمة وأساليب تقديمها) والطلب (حجم وخصائص والتوزيع الجغرافي للطلب النشط) في سوق التمويل متناهي الصغر على أن يتم تقديمها بمقابل من أجل ضمان الحفاظ على قواعد البيانات وتحديثها. ومن المتطلبات الأخرى لتوفير بنية أساسية معلوماتية تخدم السوق إنشاء جهاز لتجميع بيانات عن التاريخ الائتماني للعملاء، وذلك لتشجيع مشاركة البنوك.

تهدف الإستراتيجية كذلك إلى دعم قدرة مؤسسات التمويل متناهي الصغر في الحصول على التمويل من مصادر داخلية على أساس مدى الالتزام بأفضل الممارسات مع بناء القدرات الداخلية للمؤسسات ذات الطابع العام (APEX) مثل الصندوق الاجتماعي لتتمكن من تحليل وتقييم هذه المؤسسات. ومن سبل تحقيق ذلك دراسة إمكانية التعاون بين البنوك ومؤسسات التمويل متناهي الصغر بحيث تقوم البنوك بدور مؤسسات تمويل متناهي الصغر بالجملة وتعتمد على قدرة الجمعيات الأهلية في الوصول إلى العملاء.

ولدعم البيئة الخدمية لمؤسسات التمويل متناهي الصغر تهدف الإستراتيجية إلى إيجاد مؤسسات خاصة تتنافس فيما بينها لتقديم برامج التدريب والمعونة الفنية بمقابل مع وجود مراقبين لنشاطها للتأكد من جودة خدماتها، وإعداد قوائم بالجهات التي تقوم بتقديم مختلف الخدمات مما يسهل على مؤسسات التمويل متناهي الصغر الحصول على خدمات تتسم بالجودة وبأسعار تنافسية.

خلق بيئة تنظيمية تشجع على نمو التمويل متناهي الصغر وتطويره

تهدف الإستراتيجية إلى إيجاد مزيد من التنسيق بين الأطراف المعنية بالسوق بما في ذلك الجهات المانحة لتحقيق أفضل دعم ممكن لبرنامج الأعمال مع تنفيذ حملات توعية موسعة لزيادة وعى الجماهير بالتمويل متناهي الصغر. وتؤكد الإستراتيجية على أهمية تطوير الإطار القانوني لزيادة نطاق الوصول إلى العملاء ولإزالة عقبات الدخول إلى السوق (مثل الاعتراف بجمعيات أهلية متخصصة في الإقراض وتشجيع إنشاء مؤسسات مالية غير بنكية للتمويل متناهي الصغر)، وإنشاء منظمة تنظيم ذاتي مستقلة لتنظيم العمل في مؤسسات التمويل متناهي الصغر.

أما عن المدى الزمني لتنفيذ الإستراتيجية فهو خمسة أعوام. وحتى الآن، تم إنشاء شبكة التمويل متناهي الصغر، وهي إحدى التوصيات الواردة بالإستراتيجية، لتمثل المؤسسات العاملة في هذا المجال على المستوى القومي بغية دعم الحوار مع متخذي القرار ودعم مؤسسات التمويل في تقديم خدماتها. كما نظم قطاع التمويل متناهي الصغر التابع للصندوق الاجتماعي ورشة عمل للبنوك للتعريف بالتمويل متناهي الصغر ترتب عليها توقيع مذكرة تفاهم مع بنك سان باولو-الإسكندرية لتقديم هذا التمويل من خلال وحدات متخصصة في ٨٠ فرعا من فروع البنك (Badr 2006). وبالرغم من هذه التطورات الإيجابية، فإنه من الضروري في المرحلة القادمة تكثيف الجهود لتطبيق الإستراتيجية بشكل متكامل ووفقا للإطار الزمني الموضوع.

٣-٢ الملامح الأساسية لبرنامج تشجيع العمل الرسمي

على الرغم من التطورات الإيجابية التي طرأت على الإطار القانوني والمؤسسي المنظم للأعمال في مصر في السنوات الأخيرة، فإن مناخ الأعمال لا يزال يعاني العديد من المشكلات. وقد طُرح مؤخرا برنامج للإصلاح يهدف إلى تخفيف حدة هذه المشكلات بالنسبة للمنشآت غير الرسمية. يقدم البرنامج مجموعة متكاملة من المقترحات لمواجهة أهم مشاكل إقامة وممارسة الأعمال في مصر، وتستفيد منها المنشآت غير الرسمية عند التسجيل لدى هيئة جديدة يقترح البرنامج إنشاءها لتتولى إدارة وتنفيذ برنامج الإصلاحات. وتشمل مقترحات الإصلاح تدابير لخفض تكلفة العمل الرسمي منها تبسيط إجراءات الدخول والخروج من السوق وتكاليف الاحتفاظ بالطابع الرسمي، وتدابير أخرى لدعم مزايا العمل الرسمي (انظر الجدول ٣). ومن المتوقع أن تؤدي حزمة الإصلاحات حال تطبيقها بشكل متكامل إلى توفير بيئة أعمال مواتية للمنشآت ترجح كفة العمل الرسمي (ILD/ECES 2004).

الجدول (٣): أهم المشكلات والحلول المقترحة لها

المشكلة	الحل المقترح
الأنشطة الإنتاجية غير الرسمية	
ارتفاع تكلفة الدخول إلى السوق.	• إنشاء مكاتب قيد للأنشطة التي تختص بالتأسيس والترخيص وفق إجراءات مبسطة. تتبع هذه المكاتب الهيئة الجديدة التي تتولى كافة الأمور المتعلقة بتقنين الأوضاع في الاقتصاد غير الرسمي. • السماح بإقامة مشروعات فردية ذات مسئولية محدودة مع خفض الحد الأدنى لرأسمال الشركات المساهمة وشركات المسئولية المحدودة المسجلة لدى الهيئة.
ارتفاع تكلفة الخروج من السوق في حالة التصفية لطول الفترة التي يستغرقها إلغاء السجلات الإدارية.	• وضع نظام محاسبي وضريبي مبسط للأنشطة.[١] • تبسيط إجراءات قيد العمالة وسداد التأمين الاجتماعي.
ارتفاع تكلفة الخروج من السوق في حالة التصفية لطول الفترة التي يستغرقها إلغاء السجلات الإدارية.	• القيام بإجراءات التصفية من خلال مكاتب قيد الأنشطة التابعة للهيئة الجديدة وفق إجراءات مبسطة مع وضع حد أقصى زمني لإتمامها.
صعوبة الحصول على التمويل لارتفاع تكلفة رهن العقارات وارتفاع مخاطرة إقراض المشروعات الصغيرة نتيجة عدم توافر معلومات عنها.	• إنشاء نظام لقيد رهن المنقولات بمكاتب القيد الجديدة دون اشتراط انتقال الحيازة، مع إمكان التنفيذ على المنقول بإجراءات سريعة.[٢] • إنشاء سجل معلومات الأنشطة الاقتصادية.[٣]

محدودية الانتفاع بالشراء/البيع بالأجل لارتفاع تكلفة عدم الوفاء بسبب: • بطء إجراءات التقاضي • إثبات صحة التوقيع	• إنشاء نظام توثيق التوقيعات بمكاتب قيد الأنشطة مع توفير الحجية القانونية للتوقيعات الموثقة. • إنشاء لجان قضائية ابتدائية لفض المنازعات المتعلقة بقرارات الهيئة الجديدة ومنازعات التنفيذ بشأن الرهون.

[1] يحدد النظام الضريبي المقترح سعر الضريبة بنسبة معينة من إجمالي مبيعات النشاط على أن تسدد الضريبة شهريا من واقع إقرار يقدمه الممول بحجم مبيعاته. ويشترط لتطبيق هذا النظام أن يمسك الممول دفترا للمشتريات وآخر للمبيعات.

[2] يعتبر نظام رهن المنقولات ضمانا للديون المستحقة أكثر ملاءمة للمنشآت الصغيرة من الرهن العقاري لصغر حجم معاملاتها ولارتفاع عدم الرسمية في القطاع العقاري في مصر. والنظام المقترح في دراسة ILD/ECES لا يسمح بانتقال حيازة المنقول من المدين الراهن إلى الدائن المرتهن ومن ثم لا يمثل عائقا أمام استمرار نشاط المنشآت. ويزيد من فاعلية هذا الاقتراح في دعم فرص الحصول على التمويل وضع ترتيبات لضمان سرعة التنفيذ على المنقول في حالة التوقف عن دفع الدين.

[3] الهدف من إنشاء سجل المعلومات عن الأنشطة المسجلة لدى الهيئة هو توفير قاعدة بيانات متكاملة عن هذه الأنشطة تتيح لها فرصا أكبر للحصول على التمويل وتوسيع نشاطها. ويتضمن سجل المعلومات بيانات تعريفية عن الشركة وبيانات مالية وقانونية عنها تقوم بتوفيرها المنشآت نفسها إلى جانب جهات أخرى مثل الضرائب والتأمينات والبنك المركزي وشركات المرافق ويتم توفيرها بمقابل لضمان استمرار الخدمة وتحديث البيانات.

المصدر: ILD/ECES 2004.

تقوم على تنفيذ برنامج الإصلاح المقترح، كما سبق، هيئة جديدة تتوافر لها كافة الصلاحيات لتنفيذ مهامها. ولا تُعنى هذه الهيئة بعملية التسجيل الأولي للمنشآت فحسب، وإنما تقوم بكل ما من شأنه ضمان استمرار بقاء هذه المنشآت داخل الاقتصاد الرسمي. ويرجع تفضيل إنشاء هيئة جديدة إلى أن التعامل مع القطاع غير الرسمي يتطلب قدرا كبيرا من المرونة قد لا يتوافر في الكيانات القائمة بالإضافة إلى كبر حجم هذا القطاع. ويؤكد برنامج الإصلاح على ضرورة قيام الهيئة المقترحة بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختلفة لتذليل المشاكل التي تواجه المنشآت التابعة لها. وتقوم الهيئة بوضع مبادئ لتعامل هذه الجهات مع المنشآت المسجلة لديها مثل أن تقبل ما يقدم إليها من إقرارات باعتبارها صحيحة إلى أن يثبت العكس، ونشر دليل للإجراءات الإدارية كل عامين يتضمن كافة الإجراءات والمدة الزمنية اللازمة لإنهاء كل إجراء، وعدم تجديد التراخيص إلا في حالة حدوث تغيرات جوهرية تستوجب ذلك، وتنظيم إجراءات التفتيش على المنشآت التابعة للهيئة.

يعتمد برنامج الإصلاح المقترح على دراسة متعمقة للقطاع غير الرسمي في مصر استمرت لمدة عامين، وقد قام بصياغة البرنامج معهد الحرية والديمقراطية (بيرو) بالتعاون مع المركز المصري للدراسات الاقتصادية تحت رعاية الحكومة المصرية ممثلة في وزارة المالية. وحتى الآن لم يتم تنفيذ البرنامج بشكله المقترح بحجة أن هناك إصلاحات جارية في الاقتصاد تعالج بعض ما تم رصده من مشكلات في دراسة الـ ILD/ECES وأن مقترحات الإصلاح الأخرى ستتم دراسة إمكانية تنفيذها ولكن في إطار مختلف.

نخلص مما سبق إلى أن الوضع الآن في مصر يتراوح بين اتجاهين (ونعني هنا على وجه الخصوص الموقف بالنسبة لتشجيع الانتقال إلى القطاع الرسمي): الاستمرار على النمط الحالي للإصلاح القائم على حلول جزئية للمشكلات أو تبنى برامج إصلاحية أوسع نطاقا على نمط ما هو مقترح في برنامج تقنين الأوضاع في الاقتصاد غير الرسمي. وفي ظل ما أثبتته التجربة من الآثار المحدودة للإصلاحات الجزئية، فإنه تجدر بنا إعادة النظر في اتجاه الإصلاح الحالي. فالإصلاحات الجزئية في بيئة الأعمال للمشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر، على سبيل المثال، قد لا يشعر بها أصحاب المنشآت غير الرسمية، وحتى إذا شعروا بها، تكون الرؤية غير واضحة عن تبعات التقدم للتسجيل لأنه لا يوجد خطاب مباشر موجه لهذه الفئة، وهو ما يرجع في قدر كبير منه إلى عدم وجود رؤية واضحة لما يجب عمله حيال هذا القطاع؛ في حين أن قرار الانتقال إلى القطاع الرسمي يتطلب تغييرا جذريا في نظرة أصحاب المنشآت للعمل في القطاع الرسمي واستعادة الثقة بين الحكومة وأصحاب الأعمال.

إن تبني الإصلاحات الأوسع نطاقا (والأعلى تكلفة) لها ما يبررها، فالأعمال غير الرسمية تمس قطاعا عريضا من المواطنين كما أن المشاهدات العملية وبعض الدراسات قد أوضحت أهمية التعامل مع هذا القطاع وتقديم المعونة له:

- وفقا لنتائج مسح المنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر لعام ٢٠٠٣، فإن إنتاجية المنشآت الرسمية أعلى من مثيلتها التي تعمل في القطاع غير الرسمي وهي أيضا أكثر ميلا لاستخدام التكنولوجيا المتقدمة، مما يعني أن تشجيع العمل الرسمي سوف ينعكس إيجابيا على المنشآت وعلى الاقتصاد ككل.

- يتضاعف الأثر الإيجابي إذا تم الانتقال إلى بيئة أعمال مواتية. فقد أوضحت إحدى الدراسات أن تقنين أوضاع الاقتصاد غير الرسمي في مصر مع تطبيق برنامج متكامل للإصلاح (وبالتحديد البرنامج المقترح

في دراسة ILD/ECES) يمكن أن يحقق زيادة سنوية في الناتج المحلي الإجمالي تقدر بنحو ٣, ١٪ وتستفيد من هذه الزيادة فئة أصحاب الأعمال (من توسيع النشاط وارتفاع الإنتاجية) وفئة العمال (نتيجة حصولهم على مستويات أعلى من الأجور ومد مظلة التأمين الاجتماعي إليهم) والحكومة (من توسيع القاعدة الضريبية) وهو ما يعود أيضا بالنفع على محدودي الدخل في صورة مستوى أفضل من الخدمات الصحية والتعليمية وغيرهما، كما يستفيد المستهلكون من ارتفاع جودة السلع بالأسواق (Galal 2005).

- وفي مجال توفير التمويل متناهي الصغر، أثبتت الدراسات أثره الإيجابي على المستفيدين منه، حيث سجلت الدراسة الميدانية التي أجريت على المستفيدين من مشروعات الأسر المنتجة أن ٨, ٩٥٪ من المستفيدين من المشروع في الحضر و٨, ٨٢٪ ممن شملتهم العينة في الريف يؤكدون أهمية المشروع في حياتهم. وقد أثبتت دراسة أخرى أن هذا المشروع قد أتاح فرص عمل ودخول إضافية للمستفيدين منه، كما اتضح أن ثلثي المستفيدين من الذكور وثلاثة أرباع المستفيدين من الإناث يدخرون أموالا بعد إقامة هذه المشروعات (خير الدين والليثي ٢٠٠٤).

- إن تقديم التمويل متناهي الصغر للمشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر يساعد على توفير فرص العمل وزيادة الإنتاجية وتطوير مهارات العمالة، وخاصة إذا كانت القروض مقدمة للمشروعات القائمة بالفعل (El-Mahdi and Osman2003).

الخلاصة

إن التعامل مع الاقتصاد غير الرسمي ضرورة ليس فقط للعاملين فيه ولكن للاقتصاد ككل. فتشجيع ودعم إقامة المشروعات المولدة للدخل هما من أهم ما يمكن عمله لدعم الفقراء، وكذلك فإن الأصول الإنتاجية خارج النطاق الرسمي هي أصول غير قادرة على توفير المزايا القانونية والاقتصادية لأصحابها مما يحرمهم من الاستغلال الأمثل لها ومن فرص الترقي الاجتماعي، وهو ما ينعكس بالسلب على المجتمع ككل اقتصاديا واجتماعيا. ويتطلب دعم الأعمال غير الرسمية في مصر إعادة تقييم البدائل المطروحة للإصلاح في ظل إرادة سياسية مساندة له. وأخيرا، لابد أن يُنظر إلى الترتيبات الخاصة التي يتم وضعها لتحفيز العمل الرسمي على أنها ترتيبات مرحلية لا تغني عن الحاجة إلى إصلاح المناخ العام في الاقتصاد كأفضل بديل لدعم فرص العمل على مستوى الاقتصاد ككل.

قائمة المراجع العربية

رزق، سعاد. ٢٠٠١. النشاط الجائل في مصر في التسعينيات. بحوث اقتصادية عربية، العدد ٢٥.

خيرالدين، هناء وهبة الليثي ٢٠٠٤. تحديد الفئات المستهدفة من مشروعات الأسر المنتجة: التقرير النهائي عن الدراسة المقدمة إلى الصندوق الاجتماعي للتنمية.

قائمة المراجع الإنجليزية

African Development Bank. 2006. *Social Fund for Development: Micro and Small Enterprises Support Project: Appraisal Report.*

Badr, Nevine. 2006. *Microfinance Sector Annual Report 2006.*

EBI (Egyptian Banking Institute) and SFD (Social Fund for Development). 2005. *The National Strategy for Microfinance.*

Egypt State Information Service. Yearbook 2005: http://www.sis.gov.eg/En/Pub/yearbook/yearbook2005/.

El-Mahdi, Alia. 2002. *Towards Decent Work in the Informal Sector: The Case of Egypt.* ILO Employment Paper.

——. 2006. *MSES Potentials and Success Determinants in Egypt 2003-2004: Special Reference to Gender Differentials.* Research Report Series No.: 0418.

El-Mahdi, Alia and Magued Osman. 2003. *An Assessment of the Effectiveness of Small and Micro-Enterprise Finance in Employment Creation.* Economic Research Forum, Working Paper 0313.

El-Meehy, Tamer. 2003. *Small Enterprises in Egypt and the Institutional and Regulatory Framework: Focus Group Discussions Findings and Analysis.* Prepared and presented to ILD/ECES for the business formalization project.

El-Nakeeb, Anwar. 2007. *Increasing Competitiveness of Egyptian SMEs through Business Development Services.* Presented in the Conference on Financial and Non-financial Services to SMEs, March 2007.

Galal, Ahmed. 2004. *The Economics of Formalization: Potential Winners and Losers from Formalization in Egypt.* ECES Working Paper No. 95.

ILD (Institute of Liberty and Democracy)/ECES (the Egyptian Center for Economic Studies). 2005. *Proposals to Integrate the Extralegal Economy into Mainstream Economic Activity in Egypt*. 5 vols. Cairo, Egypt: The Egyptian Center for Economic Studies.

Megacom. 2005. *Research Study on Streamlining the Egyptian Laws, Regulations and Procedures Governing SMEs Establishment, Growth, Export and Exit: International Comparative Study and Recommendations Report.*

Ministry of Finance. 2004. *Enhancing Opportunities for SME Leasing.*

Moussa, Magdy. 2007. *Regulation and Supervision of microfinance in Egypt*. Microfinance Regulation and Supervision Resource Center, Essays on Regulation and Supervision, No. 21. nascent. http://microfinancegateway.com/files/37060_file_Egypt_Moussa_Final_as_of_Dec_11_2006_PDF_pdf.

Social Development Fund. Q&A: http://www.sadegypt.org/fag_a.asp#2.

United Nations Capital Development Fund (UNCDF). 2004. *Microfinance in the Arab States: Building Inclusive Financial Sector.*

World Bank. 2008. Doing Business: How to Reform.

أعد هذه الدراسة أمل رفعت، اقتصادي بالمركز المصري للدراسات الاقتصادية.