التحديات التنموية التي تواجه مصر ما بعد ثورة يناير ٢٠١١

"نحو نمو نموذج تنموي جديد للاقتصاد المصري"*

دكتور/ كمال أمين الوصال

أستاذ مساعد – قسم الاقتصاد

كلية التجارة – جامعة الاسكندرية

التحديات التنموية التي تواجه مصر ما بعد ثورة يناير ٢٠١١

"نحو نمو نموذج تنموي جديد للاقتصاد المصري"*

١ – مقدمة

كان الشعار الذي رفعه ملايين المصريين أثناء ثورة يناير ٢٠١١ (عيش –حرية –عدالة اجتماعية) تعبيراً واضحاً عن فشل "النموذج"[١] التنموي، الذي تبنّته الحكومات المصرية خلال العقود الأربعة الأخيرة في تحقيق تنمية اقتصادية –اجتماعية متوازنة، إذ انبثق عنه ما يمكن أن يُطلق عليه "سياسات نمو"، وليس سياسات تنمية / تنموية. وهي سياسات تستهدف تحقيق نمو اقتصادي بأكثر مما تستهدف تحقيق تنمية اقتصادية –اجتماعية شاملة تلبي الحاجات الأساسية، وتؤدي إلى تحسن مستوى رفاهية أفراد المجتمع عبر الزمن.

وكان أن نتج عن تبنّي هذه السياسات الاقتصادية تراجع عملية التصنيع التي بدأت في أواخر خمسينيات القرن الماضي، وتردي أداء القطاعات الإنتاجية الأخرى، وبات الدخل القومي يعتمد بدرجة كبيرة على مصادر ريعية، وبدا الاقتصاد المصري اقتصاداً شبه ريعي[٢] عاجزاً عن خلق فرص عمل كافية ولائقة تستوعب الباحثين عن عمل، فارتفعت معدلات البطالة. كما تركزت الاستثمارات في قطاعات اقتصادية معينة –الأنشطة التجارية والخدمية ذات العوائد السريعة المرتفعة نسبياً –، وفي مناطق جغرافية معينة، وهو الأمر الذي أضاف إلى "التفاوت الطبقي" الموجود بالفعل –والمتزايد–تفاوتاً آخر جغرافياً، وخلق

---

* كمال أمين الوصّال، أستاذ مساعد، قسم الاقتصاد، كلية التجارة، جامعة الإسكندرية

[١] يفتقر "نمط" التنمية الذي ساد في مصر خلال الفترة محل الدراسة إلى العناصر الأساسية المكّونة للنموذج "التنموي" من حيث وجود رؤية إستراتيجية بعيدة المدى وغايات اقتصادية واضحة، ومسح وتعبئة لموارد المجتمع وسياسات، وبرامج عمل ذات بعد زمني واضح تستهدف تجسيد هذه الرؤية.

[٢] الاقتصاد الريعي هو الاقتصاد الذي تمثل فيه الإيرادات الريعية (عوائد الموارد الطبيعية غير المرتبطة بصنع الإنسان) نسبة كبيرة نسبياً من الدخل القومي، ومن أبرز الأمثلة على ذلك عوائد الصادرات النفطية، وعوائد الموانئ والقنوات البحرية (مثل قناة السويس وقناة بنما)، كذلك بعض العوائد التي يمثل المكون الريعي فيها نسبة كبيرة مثل عوائد السياحة وتحويلات العاملين بالخارج. وفي محاولة للتحديد الدقيق لمصطلح الاقتصاد الريعي حدد Beblawi and) (Luciani, 1987 أربع سمات رئيسة للاقتصاد الريعي هي: أن يكون مصدر الريع خارجيا، وأن يمثل هذا الريع نسبة كبيرة من الدخل القومي (٤٠%)، وأن ينخرط معظم السكان في استهلاك وتوزيع الريع وليس إنتاجه، وان يكون المتلقي الاساسي لهذا الريع الحكومة.

نمطاً غير متوازن للتنمية[٣]. ومع التراجع الكبير للدور الاقتصادي –الاجتماعي للدولة، نتيجة لتطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي في بداية تسعينيات القرن الماضي، تراجع مستوى الخدمات الاجتماعية الأساسية، وفي مقدمتها خدمات الرعاية الصحية، وقد أدى تراكم هذه الاختلالات الاقتصادية – الاجتماعية إلى انتشار الفقر حتى بلغت نسبة السكان تحت خط الفقر ٤٠.٩% عام ٢٠٠٦[٤].

وعندما غابت الشفافية وآليات المساءلة السياسية والاقتصادية والإدارية الفعّالة تزاوج وجها القوة: السلطة والثروة، فترسخت متلازمة الفساد والاستبداد، وبلغ الفساد مستويات غير مسبوقة؛ وتحول من فساد إداري أو فساد صغير Petty or Bureaucratic Corruption إلى فساد سياسي Grand or Political Corruption طال قمة القيادة السياسية كما أوضحت العديد من التقارير. وكان القمع السياسي والأمني هو أداة السلطة للحد من اتساع رقعة الغضب الشعبي المتزايد.

وهكذا تداخلت الأوضاع الاقتصادية –الاجتماعية المتردّية من انتشار للفقر وندرة لفرص العمل وغياب للعدالة الاجتماعية مع الاستبداد وتفشّي الفساد والقمع السياسي لتخلق حالة من القهر الاقتصادي – الاجتماعي والاحتقان السياسي أدت إلى اندلاع الثورة.

وبعد ما يقرب من ثلاثة أعوام تقريباً من تعاقب الإدارات العسكرية والمدنية مقاليد السلطة، وعلى الرغم من تأزم الأوضاع الاقتصادية –الاجتماعية لم تُحسم–حتى الآن –الخيارات الاقتصادية –الاجتماعية للمجتمع ولم توضع رؤية واضحة لتنمية اقتصادية –اجتماعية شاملة، تستند إلى نموذج تنموي جديد يلبي مطالب جموع المصريين، وتنبثق عنه سياسات "تنموية" وبرامج فعّالة تحقق مطالب الثورة. ومما لا شك فيه أن تفاقم حدة المشاكل الاقتصادية التي يواجهها الاقتصاد المصري من ناحية، والمطالب المتزايدة بحقوق اقتصادية – اجتماعية، حُرم منها المصريون لعقود طويلة من ناحية أخرى، يفرض

---

[٣] المقصود "بالتنمية غير المتوازنة" هنا ذلك النمط من التنمية / النمو الذي يرتكز على قطاعات اقتصاديه معينة و / أو مناطق جغرافية معينة من ناحية وتتركز في إطاره ثمار التنمية في أيدي فئة أو فئات معينة من المجتمع و / أو مناطق جغرافية معينة.

[4]United Nations Development Programme (UNDP), *Arab Human Development Report : Challenges to Human Security in the Arab Countries*, (New York: UNDP, 2009), p.114.

تحديات اقتصادية –اجتماعية هائلة وخيارات صعبة على الإدارة السياسية والاقتصادية وعلى عملية صوّغ وتنفيذ السياسات الاقتصادية، وهو الأمر الذي يزيد من أهمية التحليل العلمي الرصين للتحديات التي تواجه الاقتصاد المصري وما تفرضه من تحديات على خيارات هذه السياسات. وفي ضوء ما تقدم تتمثل الإشكالية الرئيسة لهذه الدراسة في تحديد أهم التحديات التي يفرضها الحراك الاجتماعي الراهن في مصر على عمليتي صوّغ وتنفيذ السياسات التنموية، وذلك في ضوء التحديات الاقتصادية – الاجتماعية التي تواجه مصر ما بعد الثورة.

فرضيات البحث

تقوم هذه الدراسة على الفرضيات التالية:

- أن الحراك الاجتماعي الذي شهدته –وتشهده–مصر يرجع بصورة رئيسة إلى فشل النمط التنموي الذي تبنّته السلطة السياسية خلال العقود الأربعة الأخيرة في تحقيق تنمية اقتصادية – اجتماعية متوازنة–إذ أنتج عوضاً عن ذلك نمطا من "التنمية الزائفة"، وأدى إلى ارتفاع معدلات البطالة وانتشار الفقر وغياب العدالة الاجتماعية.
- أن الاختلالات الهيكلية الاجتماعية التي تراكمت وتعمّقت خلال العقود الأربعة الأخيرة في مصر ترجع إلى غياب الأبعاد الاجتماعية عن السياسات الاقتصادية بأكثر مما ترجع إلى مستوى الأداء الاقتصادي قياساً بمعدلات النمو الاقتصادي. فقد كان الاداء الاقتصادى مقاسا بمعدلات النمو الاقتصادى مرضيا الى حد كبير الا ان السياسات الاقتصادية وخاصة مع بداية التسعينيات (سياسات الاصلاح الاقتصادى) لم تراع الابعاد الاجتماعية بالقدر الكافى.
- أن الانتقال من نمط "التنمية الزائفة" القائم على "اقتصاد شبه ريعي" وإهمال التنمية الاجتماعية، إلى نموذج تنموي جديد يستهدف تنمية اقتصادية –اجتماعية بشرية شاملة، يتطلب تحولات بنيوية في الاقتصاد المصري، تستند إلى قاعدة إنتاجية حقيقية متطورة تتسم بالتنوع، وذلك من خلال زيادة نسبة الاستثمار إلى الناتج المحلي الإجمالي وتحقيق نهضة صناعيّة تقوم على

قطاعات صناعية ديناميكية وقاعدة علمية تكنولوجية، وتنمية زراعية – ريفية شاملة، وقطاعات خدمية عالية القيمة المضافة، وأن يكون هذا النموذج قادراً على توفير فرص عمل كافية ولائقة.

- يتطلب تحقيق التنمية البشرية أن تكون العدالة الاجتماعية محوراً أساسياً في النموذج التنموي الجديد والسياسات التنموية المنبثقة عنه، وذلك من خلال منظومة متكاملة تستهدف الحد من التفاوت في توزيع الدخل والثروة، والتوزيع العادل لثمار النمو، وتوسيع نطاق شبكات الضمان الاجتماعي، وتوفير الحاجات الأساسية، والحد من الفقر، والقضاء على الأمية والتطوير الشامل لنظام التعليم.
- يعد توفير الحيز المالي اللازم لتحقيق متطلبات العدالة الاجتماعية والتنمية الاقتصادية من ناحية، ومراعاة مقتضيات الاستدامة المالية Fiscal Sustainability من ناحية أخرى، أهم التحديات التي تواجه السياسة المالية في مصر في الوقت الحالي.
- أن مواجهة العجز المالي الحكومي يتطلب البدء الفوري في برنامج شامل لإصلاح إدارة المالية العامة، يستهدف وضع إطار اقتصادي –كلي متوسط الأجل للإنفاق الحكومي يلبي متطلبات التنمية الاقتصادية –الاجتماعية، وزيادة فعالية وكفاءة الانفاق الحكومي، وتطوير منظومة تخطيط وإدارة الاستثمارات العامةوتنفيذها، وإصلاح وتطوير قطاع الأعمال العام، وتطوير السياسة والادارة الضريبية، وتطوير إدارة الدين العام، وإصلاح الإطار المؤسسي لعملية صوغ وتنفيذ ومتابعة السياسة المالية / الموازنة العامة.
- هناك حاجة ملحة للقيام ببعض الإجراءات سريعة المردود على صعيد محور العدالة الاجتماعية وزيادة معدلات التوظف، وذلك للتخفيف من حالة الاحتقان الاجتماعي –السياسي السائدة، حتى يتوفر الاستقرار اللازم للبدء في برنامج شامل للتنمية الاقتصادية –الاجتماعية.

قضية البحث

يفرض الحراك الاجتماعي الراهن تحديات صعبة على عملية صنع القرار الاقتصادي في مصر، وفي ضوء ذلك فإن نقطة البداية الصحيحة تتمثل في بناء نموذج جديد قادر على تحقيق تنمية اقتصادية – اجتماعية شاملة، ووضع سياسات تنموية تلبي المطالب التي عبر عنها شعار الثورة المصرية، وهذا يتطلب التحليل العلمي السليم لأوجه القصور الأساسية في نمط التنمية الذي تبنّته الحكومات المصرية خلال العقود الأربعة الأخيرة، ومن ثم التحديد الدقيق للتحديات الاقتصادية – الاجتماعية التي تواجه مصر ما بعد الثورة، وكذلك التحديات التي تواجه عملية صوّغ وتنفيذ السياسات التنموية.

أهداف البحث

يستهدف البحث الاجابة على الأسئلة التالية:

– ما أوجه القصور الأساسية في النمط التنموي الذي تبنّته السلطة السياسية خلال العقود الأربعة الأخيرة؟ وكيف أنتج "تنمية" مشوّهة زائفة لم تنجح في توفير الحاجات الأساسية لقطاعات عريضة من المجتمع المصري؟

– ما أهم التحديات الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية التي تواجه مصر ما بعد الثورة؟

– ما السمات الرئيسة الواجب توافرها في النموذج التنموي الجديد القادر على تحقيق تنمية اقتصادية – اجتماعية –بشرية شاملة؟ وما طبيعة التحديات التي تواجه السياسات التنموية؟

– كيف يمكن تطوير آليات ونظم العمل القادرة على التنفيذ الناجح والمتابعة الفعّالة لهذه السياسات التنموية؟

منهج وخطة البحث

يعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي الذي يستند على المتاح من البيانات لبيان هشاشة "التنمية" التي يُدَّعى تحقيقها خلال العقود الأربعة الأخيرة، والأسباب الكامنة وراء ما آلت إليه الأوضاع الاقتصادية –الاجتماعية في مصر قبيل الثورة، وتحليل أهم التحديات الاقتصادية –الاجتماعية التي

تواجه مصر ما بعد الثورة، وكذلك أهم التحديات التي تواجه عمليتي صوّغ وتنفيذ السياسات التنموية اللازمة لمجابهة هذه التحديات.

وتنقسم هذه الدراسة إلى ستة أقسام رئيسة:

(١) القسم الثاني يستهدف تقييم نمط التنمية الذي ساد في مصر خلال العقود الأربعة الأخيرة والتعرف على أهم سماته.

(٢) ويناقش القسم الثالث أهم التحديات الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية التي تواجه مصر ما بعد الثورة.

(٣) وفي ضوء هذه التحديات يتناول القسم الرابع أهم السياسات التنموية لمواجهة التحديات السابقة.

(٤) أما القسم الخامس فيناقش أهم المرتكزات التي ينبغي أن يقوم عليها النموذج التنموي الجديد.

(٥) ويختتم القسم السادس الدراسة بعرض النتائج والتوصيات

٢ . نمط "التنمية" خلال الفترة (١٩٧٠-٢٠١٠)

التاريخ هو بالضرورة سجل لتجارب الدول، وإن لم تخضع هذه التجارب للدراسة والفهم والتحليل العلمي السليم واجهت الأمم والشعوب مخاطر عدم الاتجاه إلى مستقبل أفضل من الماضي، ولذا فإن من الضروري تقييم "النمط" التنموي الذي تبنّته السلطات المصرية خلال العقود الأربعة الأخيرة حتى يمكن الوقوف على التحديات التي تواجه الاقتصاد المصري.

واسترشاداً بالتجارب الدولية وفي ضوء الأهداف الاقتصادية العامة للمجتمعات البشرية يمكن تقييم النماذج التنموية في ضوء عدد من المعايير، أهمها:

- القدرة على تحقيق النمو الاقتصادي المستدام
- توفير فرص عمل لائقة تستوعب الزيادة المستمرة في حجم قوة العمل
- التوزيع العادل لثمار النمو الاقتصادي (العدالة الاجتماعية)

٢ .١ تحقيق النمو المستدام[٥]: نمو بلا تنمية

تعد قدرة الاقتصاد على تحقيق معدلات نمو حقيقية تتسم بالاستدامة وتستند إلى قاعدة إنتاجية ديناميكية تتمتع بدرجة مقبولة من التنوع أحد أهم معايير تقييم النماذج التنموية، ويتطلب هذا الإجابة على سؤالين رئيسين: ماذا حدث لمتوسط نصيب الفرد من الدخل القومي الحقيقي؟ ما المصادر الأساسية للدخل القومي؟

توضح الأدبيات الاقتصادية[٦] في مجال التنمية الاقتصادية أن التطور السليم للهيكل الاقتصادي يتسم بعدد من السمات أهمها: الانخفاض المستمر لمساهمة قطاع الزراعة في الناتج المحلي الاجمالي، وزيادة مساهمة قطاع الخدمات في الناتج المحلي الاجمالي، والنمو المستمر في نصيب قطاع الصناعة بوجه عام والصناعة التحويلية بوجه خاص في الناتج المحلي الإجمالي وفي التوظف والصادرات السلعية.

جدول (١): معدل نمو م نصيب الفرد من الناتج المحلى الاجمالى (١٩٦٠-٢٠١٠)

	١٩٦١-١٩٧٠	١٩٧١-١٩٨٠	١٩٨١-١٩٩٠	١٩٩١-٢٠٠٠	٢٠٠١-٢٠١٠
مصر	0.8	4.4	3.1	٢.٦	٣.١
الجزائر	١.٨	3.4	٠.٢-	٠.٢-	٢.٤
الاردن	---	١١.٧	١.٦-	١.٠	٣.٩
المغرب	3.7	2.9	1.7	1.0	3.9
سوريا	٠.٤	٦.٧	٠.٩-	2.3	٢.١
اليمن	---	---	---	1.6	١.٦

المصدر: World Bank, World development Indicators, www.worldbank.org

وباستثناء سنوات قليلة كان أداء الاقتصاد المصري مرضياً إلى حد كبير خلال العقود الأربعة محل الدراسة، فقد بلغ متوسط معدل نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي ٤.٤% خلال عقد السبعينيات من القرن الماضي، وانخفض إلى 3.1% في العقد التالي، ثم إلى ٢.٦% في عقد التسعينيات، وارتفع إلى ٣.١% في العقد الأول من الألفية الثالثة، بل إن متوسط معدل نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي فاق مثيله في كثير من الدول العربية خلال الفترة (١٩٧٠-٢٠١٠)

---

[٥] المقصود بالنمو المستدام النمو الاقتصادى الذى يستند الى قاعدة انتاجية حقيقية ديناميكية –لا يعتمد على مصادر ريعية و/أو مؤقتة-تكفل استمرارية النمو فى المدى الطويل وهو يختلف عن مفهوم التنمية المستدامة والتى يأخذ فى الحسبان الاعتبارات البيئية

[6] United Nations Development Programme, *Arab Development Challenges Report 2011: Towards the Developmental I State in the Arab Region*, (Cairo: Regional Centre for Arab States, 2011), p. 29.

جدول (٢): تطور عناصر الدخول "شبه الريعية" فى الاقتصاد المصرى (١٩٧٥-١٩٨٠)

(مليون جنيه مصرى)

	١٩٧٥	١٩٧٦	١٩٧٧	١٩٧٨	١٩٧٩	١٩٨٠
تحويلات المصريين العاملين بالخارج	٢٨٦.٨	٤٢٠.٥	٦٤٩.٤	١,٢٤١.٣	١,٥٤٩.٥	١,٨٨٨.٣
ايرادات قناة السويس	٤٢	١٤٥	١٧٤	٣٠٠	٤٢٧	٤٠٠
صادرات البترول	٢٠٢	٤٥١	٥٠٤	٥٦١	١,٣١٦	١,٩٠٠
المتحصلات السياحية	٧٢	٢٦٣	٤٣٠	٣٩٦	٣٢٠	٥٠٠
جملة الدخول شبه الريعية	٦٠٢.٨	١,٢٧٩.٥	١,٧٥٧.٤	٢,٤٩٨.٣	٣,٦١٢.٥	٤,٦٨٨.٣
الدخل القومى	٣,٩٣٣	٤,٧٩٣	٥,٩٧٤	٧,٤٢٨	٩,٤٩٢	١٢,٢٩٩
نسبة الدخول الريعية من الدخل القومى	%١٥	%٢٧	%٢٩	%٣٤	%٣٨	%٣٨

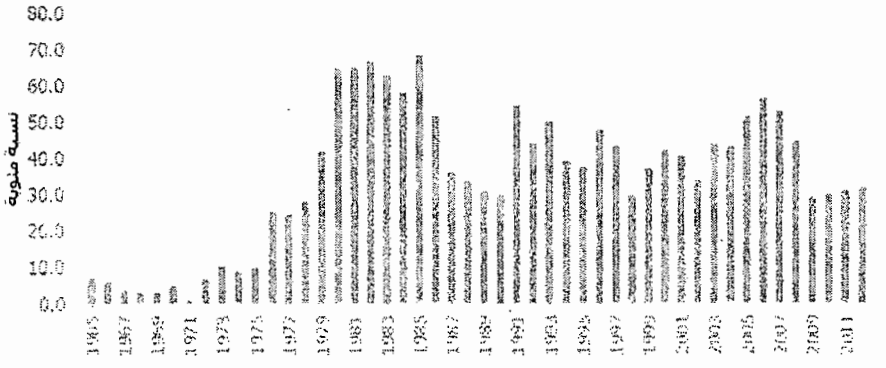
المصدر: محمود عبد الفضيل، **تأملات في المسألة الاقتصادية المصرية**، الطبعة١، (القاهرة: دار المستقبل العربي، ١٩٨٣)، ص ٥٢.

إلا أن هذا النمو لم يكن يستند إلى قاعدة إنتاجية قوية أو مصادر دخل تتسم بالاستدامة والتنوع، وانما اعتمد النمو بدرجة كبيرة على مصادر ريعية، فمعدلات النمو الاقتصادي المرتفعة في النصف الثاني من السبعينيات (٩.٦% خلال الفترة ١٩٧٥-١٩٧٩) والنصف الأول من الثمانينيات (٧.٤% خلال الفترة ١٩٨٠-١٩٨٤) كانت نتيجة لارتفاع قيمة صادرات النفط وعوائد المرور في قناة السويس وتحويلات المصريين العاملين بالخارج وإيرادات قطاع السياحة، والتي كانت تمثل مجتمعة ١٥% من الدخل القومى عام ١٩٧٥ ارتفعت إلى ٢٩% عام ١٩٧٧، واستمر ارتفاعها لتصل إلى ٣٤% عام ١٩٧٨، ولم يأت عام ١٩٨٠ إلا وهذه المصادر تمثل ٣٨% من الدخل لقومى[٧]. واستمرت الأوضاع – تقريباً – على نفس الوتيرة في العقود التالية، ففى ثمانينيات القرن الماضي، على سبيل المثال

[٧] محمود عبد الفضيل، **تأملات في المسألة الاقتصادية المصرية**، الطبعة١، (القاهرة: دار المستقبل العربي، ١٩٨٣)، ص ٥٢.

استمرت هيمنة الصادرات النفطية على الصادرات السلعية (٥٣% من اجمالي الصادرات السلعية: شكل "١")، وتجاوزت نسبة تحويلات المصريين العاملين بالخارج ٤٦% من قيمة إجمالي الصادرات من السلع والخدمات خلال نفس الفترة[8]، وهي تعتمد بصورة غير مباشرة على أسعار النفط حيث تعمل النسبة الأكبر من المصريين في الخارج في الدول العربية النفطية، وهو الأمر الذي يظهر التأثير الكبير لأسعار النفط على معدلات النمو الاقتصادي في مصر سواء من خلال قنوات مباشرة أو غير مباشرة.

شكل(١): نسبة الصادرات البترولية من اجمالى الصادرات السلعية (١٩٦٥-٢٠١٢)



المصدر: United Nations Conference on Trade and Development, UNCTADSTAT وحسابات الباحث

وتتسق هذه التطورات مع ما لحق بهيكل الاقتصاد المصري من تغير خلال العقود الأربعة الأخيره، فالانخفاض النسبي في نصيب قطاع الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي من ٢٧% خلال حقبة السبعينيات من القرن الماضي إلى ١٤.٨% خلال العقد الأول من الألفية الثالثة صاحبه زيادة في نصيب كل من قطاع الخدمات والصناعات الإستخراجية، بينما شهد النصيب النسبي لقطاع الصناعة التحويلية نمواً طفيفاً ، فقد ارتفع من ١٥.٢% إلى ١٧% من الناتج المحلي الإجمالي خلال نفس الفترة[9]، وهو الأمر الذي يتعارض مع مسار التحول الهيكلي الذي مرت به الدول ذات التجارب التنموية

[8] United Nations Conference on Trade and Development, UNCTADSTAT وحسابات الباحث
http://unctadstat.unctad.org

[9] World Bank, WDI.

الناجحة مثل دول جنوب شرق آسيا (جدول ٣). وعلى الرغم من أن قطاع الخدمات شهد توسعاً ملحوظاً حيث ارتفع نصيبه النسبي من ٤٤.٤% في الناتج المحلي الإجمالي خلال سبعينيات القرن الماضي إلى ما يقرب من ٥٠% خلال العقد الأول من الألفية الثالثة[10] إلا أن هذا التوسع كان يتركز بصورة رئيسة في الأنشطة ذات القيمة المضافة المنخفضة مثل السياحة وتجارة الجملة والتجزئة.

جدول (٣): مساهمة القطاعات الاقتصادية في الناتج المحلى الاجمالى (١٩٦١-٢٠١٠)

	١٩٦١-١٩٧٠	١٩٧١-١٩٨٠	١٩٨١-١٩٩٠	١٩٩١-٢٠٠٠	٢٠٠١-٢٠١٠
مصر					
قطاع الزراعة	٢٩	٢٧	٢٠	١٧	١٥
قطاع الصناعة	٢٧	٢٩	٣٠	٣٢	٣٦
قطاع الصناعة التحويلية	---	١٥	١٥	١٨	١٧
قطاع الخدمات	٤٤	٤٤	٥٠	٥١	٤٩
اندونيسيا					
قطاع الزراعة	٥١	٣٢	٢٣	١٨	١٥
قطاع الصناعة	١٥	٣٢	٣٨	٤٢	٤٦
قطاع الصناعة التحويلية	٩	١١	١٦	٢٤	٢٨
قطاع الخدمات	٣٤	٣٦	٣٩	٤٠	٣٩
كوريا الجنوبية					
قطاع الزراعة	٣٣	٢٥	١٣	٦	٣
قطاع الصناعة	٢٤	٣١	٤٠	٤١	٣٧

[10] Ibid.

قطاع الصناعة التحويلية	١٦	٢٢	٢٨	٢٧	٢٧
قطاع الخدمات	٤٣	٤٤	٤٧	٥٣	٦٠
ماليزيا					
قطاع الزراعة	٣١	٢٧	٢٠	١٢	٩
قطاع الصناعة	٢٦	٣٤	٣٩	٤٣	٤٥
قطاع الصناعة التحويلية	١٠	١٨	٢١	٢٨	٢٧
قطاع الخدمات	٤٣	٣٩	٤١	٤٤	٤٦

المصدر: World Bank, World development Indicators, www.worldbank.org

وقد انعكست التطورات التي شهدها هيكل الاقتصاد المصري على هيكل الصادرات، والذي يُظهر تنوعاً أقل مقارنةً بكثير من الإقتصادات العربية غير النفطية، وهذا يرجع بدرجة كبيرة ليس فقط إلى انخفاض النصيب النسبي لقطاع الصناعة التحويلية من الناتج المحلي الإجمالي، ولكن أيضاً إلى هيمنة المنتجات ذات القيمة المضافة المنخفضة نسبياً على هذا القطاع مثل المنتجات المرتبطة بالبترول والمواد الغذائية والكيماويات والمطاط والمنتجات البلاستيكية، وهو ما يفسر انخفاض الوزن النسبى للصادرات ذات القيمة المضافة المرتفعةمثل الالكترونيات ومكوناتها والمنتجات عالية التكنولوجى فى هيكل الصادرات الصناعية (جدول ٤ و ٥). وكذلك تميز هيكل الصادرات فى مصر بانخفاض كبير في النصيب النسبي لصادرات الخدمات ذات القيمة المضافة المرتفعة (خدمات الاتصالات والحاسوب والخدمات المالية) وهي القطاعات ذات الأهمية الكبيرة في تعزيز الاقتصاد القائم على المعرفة، وذلك لحساب زيادة النصيب النسبي لصادرات الخدمات ذات القيمة المضافة المنخفضة مثل خدمات السياحة والسفر والنقل، فقد أدى التحرير المبكر للتجارة الخارجية في إطار سياسات برنامج الإصلاح الاقتصادي وفي ظل

انخفاض مستويات الإنتاجية إلى انخفاض القدرة التنافسية للصناعات التحويلية وتركز الصادرات في المنتجات الأولية ذات القيمة المضافة المنخفضة[11].

جدول (٤): هيكل الصادرات الصناعية حسب درجة التصنيع (١٩٩٥-٢٠١٠)

مليون دولار أمريكي

	١٩٩٥		٢٠٠٠		٢٠٠٥		٢٠١٠	
	القيمة	نسبة مئوية	القيمة	نسبة مئوية	القيمة	نسبة مئوية	القيمة	نسبة مئوية
(١) المنتجات كثيفة العمل والموارد	٧١٣	٦٠	٩٩٣	٥١	١,٧٢٣	٤٣	٣,٨٥٣	٣٨
(٢) المنتجات منخفضة المهارات والتكنولوجي	١٧٤	١٥	٢٢٧	١٢	٩٤٨	٢٤	١,٤٧١	١٤
(٣) المنتجات متوسطة المهارات والتكنولوجي	٩٣	٨	٤٠٤	٢١	٥١٥	١٣	١,٦٣٤	١٦
ا-الالكترونيات	١	٠	١	٠	١٥	٠	٩٩	١
ب-مكونات الإلكترونيات	٢	٠	٥	٠	١١	٠	٦٤	١
ج-منتجات أخرى	٩٠	٨	٣٩٧	٢٠	٤٨٨	١٢	١,٤٧٢	١٤
(٤) المنتجات عالية المهارات والتكنولوجي	٢١٥	١٨	٣٤٣	١٧	٨٢٦	٢١	٣,٢٥٩	٣٢
ا-الالكترونيات	٣	٠	٤	٠	١٦	٠	٢٦	٠
ب-مكونات الإلكترونيات	٤	٠	٩	٠	٣٠	١	٣٩	٠
ج-منتجات أخرى	٢٠٨	١٧	٣٣٠	١٧	٧٨٠	١٩	٣,١٩٤	٣١
اجمالى الصادرات الصناعية	١,١٩٦		١,٩٦٦		٤,٠١١		١٠,٢١٧	

[11] UNDP, *Arab Development Challenges Report 2011*, pp.36-38.

المصدر: United Nations Conference on Trade and Development, UNCTADSTAT

وربما تعطى مقارنة أداء الاقتصاد المصري بأداء بعض الاقتصادات التي كانت في حالة مشابهة –أو ربما أقل –لحالة الاقتصاد المصري في بداية فترة التحليل بعدا آخر للتقييم. ففي عام ١٩٧٠ كانت نسبة الناتج المحلي الاجمالي لمصر إلى النواتج المحلية الاجمالية لكوريا الجنوبية وإندونيسيا وماليزيا ١٩% و٤٠% و١٠١% على التوالي. وفي عام ٢٠١٠ انخفضت هذه النسب إلى ١٢% و٣٠% و٦٨% على التوالي. وفي حين كان يبلغ متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي ٢٢% و١١٣% و٤٠% من مثيله في كوريا وإندونيسيا وماليزيا على التوالي، انخفضت هذه النسب في عام ٢٠١٠ إلى ٨% و٩٩% و٢٥% على التوالي. وتبدو المقارنة أكثر تبايناً عند النظر إلى حجم قطاع الصناعة التحويلية، ففي حين لم تتجاوز القيمة المضافة لهذا القطاع في مصر ٣٣ بليون دولار أمريكي عام ٢٠١٠ بلغت مثيلتها ٢٧٦ و١٧٥ و٦٠ بليون دولار أمريكي في كلٍ من كوريا الجنوبية وإندونيسيا وماليزيا على التوالي (جدول ٧). أما متوسط نسبة الصادرات عالية التكنولوجي High-tech من إجمالي الصادرات الصناعية فلم تتجاوز في مصر ١% خلال العقد الأخير في حين بلغت مثيلتها ٣٠% و٥٢% في كل من كوريا الجنوبية وماليزيا على التوالي خلال نفس الفترة[12]. (جدول ٦)

جدول (٥): هيكل الصادرات المصرية (١٩٩٥-٢٠١٠)

مليون دولار أمريكي

	١٩٩٥		٢٠٠٠		٢٠٠٥		٢٠١٠	
	القيمة	نسبة مئوية	القيمة	نسبة مئوية	القيمة	نسبة مئوية	القيمة	نسبة مئوية
اجمالي الصادرات	٣,٤٢١		٥,٠٩١		١١,٧٠٨		٢٦,٢٠٥	
المنتجات الاولية	٢,٢٢٦	**65**	٣,١٢٤	**61**	٧,٦٩٧	**66**	١٥,٩٨٨	**61**
المنتجات الأولية بدون	٦٤٠	19	٨٦١	17	٢,٠١٣	17	٥,٨٥٥	22

[12] World Bank, WDI وحسابات الباحث

المنتجات البترولية								
المنتجات البترولية	١,٥٨٥	46	٢,٢٦٣	44	٥,٦٦٨	48	٩,٣٧١	36
المنتجات الصناعية	١,١٩٦	**35**	١,٩٦٦	**39**	٤,٠١١	**34**	١٠,٢١٧	**39**
المنتجات الكيماوية	١٧٢	5	٢٨٩	6	٧٢٧	6	٣,٠٥٤	12
المعدات ووسائل النقل "من بينها:	٨٦	3	١٩٨	4	٤٠٧	3	١,٣٢٣	5
المنتجات والمكونات الالكترونية	٩	0	١٩	0	٧٣	1	٢٢٧	1
المنتجات الصناعية الأخرى "منها:	٩٣٧	27	١,٤٧٩	29	٢,٨٧٧	25	٥,٨٤١	22
الحديد والصلب	١٢٧	4	١٧١	3	٧٦٧	7	٨٩٤	3
المنسوجات والملابس الجاهزة	٧٥٨	22	١,٠٢٣	20	١,١٢٩	10	٢,٦٥٠	10

المصدر: UNCTADSTATA: www.unctad.org

وفي ضوء ما تقدم يتبين أن الأداء الاقتصادي في مصر -الذي وإن كان يبدو مرضياً-إذا ما قيس بمعدلات النمو الاقتصادي فإنه استند إلى قاعدة إنتاجية هشة تفتقر إلى الديناميكية والاستدامة، وتصطبغ -إلى حد كبير -بصبغة ريعية، وتتركز فيها القطاعات الإنتاجية الحقيقية في الأنشطة ذات القيمة المضافة المنخفضة في إطار هيكل اقتصادي لم يشهد تطوراً حقيقياً.

جدول (٦): تطور النصيب النسبي للصادرات الصناعية والصادرات عالية المحتوى التكنولوجي في مصر وبعض الدول (١٩٦١-٢٠١٠)

	١٩٦١- ١٩٧٠	١٩٧١- ١٩٨٠	١٩٨١- ١٩٩٠	١٩٩١- ٢٠٠٠	٢٠٠١- ٢٠١٠
نسبة الصادرات الصناعية من اجمالى الصادرات السلعية					
مصر	٢٤.٢	٢٥.٥	٢٢.٤	٣٧.٠	٣١.٧

كوريا الجنوبية	٥٥.٦	٥٣.١	57.2	64.4	٥٩.٩
ماليزيا	٥.٤	١٤.٤	٣٤.٣	٧٣.٥	٧٢.٣
البرازيل	7.5	25.9	45.8	55.4	48.5
المكسيك	١٩.٨	٣٠.١	٣١.٢	٧٦.٥	٧٨.٢
نسبة الصادرات عالية المحتوى التكنولوجي من اجمالى الصادرات الصناعية					
مصر	---	---	---	٠.٣٨	0.66
كوريا الجنوبية			١٧.٣	25.3	٣٠.٨
ماليزيا			٣٩.١	٤٧.٦	٥٢.٣
البرازيل	---	---	6.4	7.9	13.2
المكسيك			٩.٣	١٥.٦	١٩.٣

المصدر: World Bank, World development Indicators, www.worldbank.org

جدول (٧): بعض المؤشرات الاقتصادية الأساسية لمصر وبعض الدول (١٩٦٠-٢٠١٠)

	١٩٦٠	١٩٧٠	١٩٨٠	١٩٩٠	٢٠٠٠	٢٠١٠
الناتج المحلى الاجمالى (مليون دولار أمريكي: أسعار ٢٠٠٥)						
مصر	9,069	15,356	29,082	49,529	75,403	121,036
كوريا الجنوبية	٣٦,٧٨٦	80,931	١٦٢,٨٠٦	٣٧٥,٨٩٧	٦٧٨,٢٦٨	١,٠١٩,٠٨٦
ماليزيا	٨,٠٥١	١٥,٠٩٠	٣٢,٠٧٠	٥٧,٣١٢	١١٣,٨٦٨	١٧٨,٦٧٢
اندونيسيا	25,369	37,927	80,884	150,091	226,918	377,899
البرازيل	125,652	227,933	513,351	598,508	768,993	1,096,754
المكسيك	١٢٨,١٦٦	٢٤٧,٠٢٢	٤٧١,٧٣٢	564,234	٨٠٢,٢٦١	٩٥٦,٩٢٥
متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلى الاجمالى (أسعار ٢٠٠٥)						

مصر	324	423	647	٨٧٩	١,١٤٠	١,٥٥٠
كوريا الجنوبية	١,٤٦٧	٢,٥٣٥	٤,٢٧٠	8,768	14,429	20,625
ماليزيا	٩٨٦	1,383	2,318	3,147	4,462	6,319
اندونيسيا	٢٨٦	٣٣٣	٥٥٦	٨٤٠	١,٠٨٦	١,٥٧٠
البرازيل	1,727	2,373	4,217	3,999	4,407	5,618
المكسيك	٣,٣١٤	٤,٦٦٢	6,705	٦,٥٥٥	٧,٧٢٣	٨,١١٧
القيمة المضافة لقطاع الصناعة التحويلية (مليون دولار أمريكي: أسعار جارية)						
مصر	---	---	2,678	7,296	17,969	32,975
كوريا الجنوبية	---	١,٤٤٣	13,880	٦٤,٦٠٥	١٣٤,٥٥٥	٢٧٦,١٧٥
ماليزيا	١٩٧	٥٣٢	٥,٣٧٥	١٠,٦٦٥	٢٨,٩٤٧	٦٠,٧٠٤
اندونيسيا	---	٩٩٤	١٠,١٣٣	٢٣,٦٤٣	٤٥,٧٨٦	١٧٥,٩٠٧
البرازيل	٣,٨٥٢	١٠,٤٢٧	٧١,٠٩٨	124,533	96,165	297,640
المكسيك	---	٧,٨٢٩	39,947	49,992	132,132	174,116
قيمة الصادرات الصناعية عالية التكنولوجي (مليون دولار أمريكي: أسعار جارية)						
مصر	---	---	---	---	6	96
كوريا الجنوبية	---	---	---	10,936	٥٤,٣٣٣	١٢١,٤٧٨
ماليزيا	---	---	---	٦,٠٥٠	٤٧,٠٢٦	٥٩,٣٣٢
اندونيسيا						
البرازيل	---	---	---	1,053	5,990	8,122
المكسيك	---	---	---	٩٦٢	٣١,١٧٤	٣٧,٦٥٧

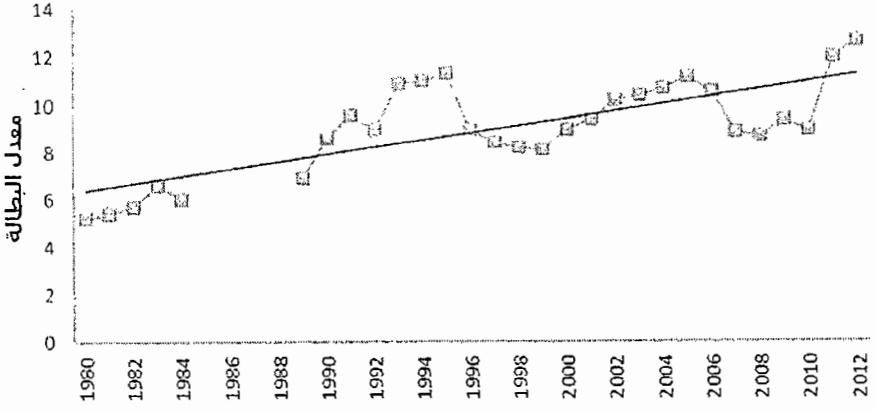
المصدر: World Bank, World development Indicators, www.worldbank.org

٢.٢ مستويات التوظف: ما هو أكثر من البطالة

كان تفشي البطالة أحد العوامل الرئيسة الدافعة للحراك الاجتماعي الذي شهدته مصر، وبلغ ذروته باندلاع ثورة يناير ٢٠١١. فقد أخذت مشكلة البطالة أبعاداً تعجز الأرقام المجردة عن الإحاطة بها.

ظلت معدلات البطالة في مصر عند مستويات مقبولة (لم تتجاوز ٥%)حتى أواخر السبعينيات من القرن الماضي، فقد نجحت إستراتيجية الإحلال محل الواردات وبرامج الاستثمار الضخمة التي تبنّتها الدولة في النصف الثاني من الخمسينيات وأثناء حقبة الستينيات في توفير وظائف كافية، وذلك في إطار نظام تعيين الخريجين الذي كان مفروضاً على القطاع الحكومي رغم ما شابه من أوجه قصور. وفي بداية الثمانينيات تم إيقاف العمل بهذا النظام إلا أن الفورة النفطية ساعدت في استيعاب أعداد كبيرة من المصريين في أسواق العمل بالدول العربية النفطية، وهو الأمر الذي أدى إلى التخفيف من آثار إيقاف العمل بنظام تعيين الخريجين.

شكل(٢): معدل البطالة فى مصر (١٩٨٠-٢٠١٢)



المصدر: World Bank, World development Indicators, www.worldbank.org

ومنذ منتصف الثمانينيات بدأت مشكلة البطالة تمثل هاجساً اقتصادياً -اجتماعياً إذ تضافرت عدة عوامل أدت إلى ارتفاع معدلات البطالة، فمن ناحية أدى انخفاض أسعار البترول إلى تراجع الطلب الخارجي على العمالة المصرية، ومن ناحية أخرى أدى إيقاف العمل بنظام تعيين الخريجين إلى تقليص قدرة القطاع العام والحكومة على التوظيف. ومن ناحية ثالثة ورغم تزايد الدور النسبي للقطاع الخاص في

الإقتصاد فإن تركز الاستثمارات في القطاعات غير كثيفة العمل قلّل من قدرة القطاع الخاص على خلق وظائف كافية، ونتيجة لذلك ارتفع معدل البطالة من ٥.٢% عام ١٩٨٠ إلى ٩.٦% عام ١٩٩١ [١٣]، وجاءت السياسات الانكماشية وما نتج عن عمليات الخصخصة من تسريح لأعداد كبيرة من العاملين بالشركات التى تم خصخصتها لتزيد من حدة مشكلة البطالة ليرتفع متوسط معدل البطالة من ٦% خلال عقد الثمانينيات من القرن الماضي إلى ٩.٦% و ٩.٨ % خلال عقد التسعينيات من القرن الماضي والعقد الأول من الألفية الثالثة على التوالي[١٤].

وتوضح أرقام البنك الدولي أن معدل البطالة بلغ في مصر ٩.٤% عام ٢٠١٠، وهو ما يعني وجود ما يقرب من ٢.٦ مليون متعطل عن العمل، ومما يلفت النظر أن معدل البطالة بين الشباب هو الأعلى بين الفئات العمرية المختلفة إذ تجاوز ٤٧% بين الشباب من الإناث و١٧% بين الشباب من الذكور، كما تتباين معدلات البطالة تبايناً واضحا حسب المستوى التعليمي، فعلى حين لا تتجاوز ١% بين من هم بدون مستوى تعليمي ترتفع بين من يحملون الشهادة الابتدائية (٢.١% ذكور و ١٤.٤% إناث)، وترتفع بدرجة أكبر بين من يحملون الشهادات المتوسطة والثانوية (٧.٨% ذكور و ٣٤% إناث)، وتصل لأعلى مستوياتها بين حاملي الشهادات الجامعية (١١% ذكور و ٣٤% إناث)[١٥] .

ورغم ما توضحه الأرقام من ارتفاع معدلات البطالة، فإن الكثير من المحللين والتقارير يرى أن الأرقام المنشورة قد تكون مضللة، ولا تعكس الحجم الحقيقي ولا الطبيعة المعقدة لمشكلة البطالة، وذلك لأن المنظمات الدولية تعتمد على الأرقام الرسمية حول البطالة، وهى غالباً ما تستند إلى تقديرات جزافية، ولا ترتبط بقاعدة معلومات دقيقة وشاملة عن سوق العمل، ويُضاف إلى ذلك أن الباحثين عن العمل من الفئات الفقيرة لا يمكنهم البقاء بدون عمل ودون مورد مالي لفترة طويلة، ولذلك يفضّلون – أو في حقيقة

---

[13] World Bank, WDI. , (World Bank, World development Indicators, www.worldbank.org)

[14] Ibid.

[١٥] بلقاسم العباس، **اقتصادات الربيع العربي وأوضاع البطالة وأسواق العمل**، المنتدى الإقليمي حول "اقتصادات الربيع العربي" ١٧-١٨ ديسمبر ٢٠١٢، المملكة الأردنية الهاشمية، (الكويت: المعهد العربي للتخطيط، ٢٠١٢)، ص ٣٦ و٣٨

الأمر هم مجبرون – على أن يعتاشوا من وظائف منخفضة الدخل والإنتاجية، وبدوام جزئي، وعلى نحو متقطع، أملاً في الحصول على ما يكفل لهم ضرورات الحياة[١٦] .

وتعكس بعض المؤشرات الخاصة بسوق العمل ما هو أكثر من إخفاق نمط التنمية الذي ساد في مصر وخاصةً خلال العقدين الأخيرين في خلق فرص عمل كافية، إذ تشير بيانات البنك الدولي أن ما يقرب من ٢٤% من إجمالي من لديهم وظائف من حملة الشهادات الجامعية لا يعملون في وظائف تتناسب مع مؤهلاتهم، وترتفع هذه النسبة لتتجاوز ٥٠% في القطاع الخاص، ويُضاف إلى ذلك الدور الواضح لسوق العمل غير المنظم، والذي يُعد مؤشراً قوياً على اتساع نطاق ما يُعرف بالعمالة الهشة / الرثة. فوفقاً لمؤشر Schneider يبلغ النصيب النسبي للقطاع غير المنظم / الرسمي في مصر ٣٦.٢% من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١١، وهي من أكثر النسب ارتفاعاً في الدول العربية. ووفقاً لمؤشر نسبة من يعملون لحسابهم الخاص بلغ حجم القطاع غير المنظم ٢٨.٢% من إجمالي التوظف. كما بلغت نسبة غير المسجلين في شبكات الضمان الاجتماعي ٤٤.٥% وذلك في نفس العام[١٧].

وربما يفسر هذا –جزئيا–حقيقة الوطأة الثقيلة لمشكلة البطالة في مصر رغم "الانخفاض النسبي" لمعدل البطالة في مصر خلال العقد الأول من الالفية الثالثة مقارنة ببعض الدول العربية اذ تجاوز معدل البطالة ١٦% و١٣% و١٤% في كل من الجزائر وتونس والسودان على التوالي خلال نفس الفترة بل ان معدل البطالة في مصر كان اقل من متوسط معدل البطالة في الدول العربية مجتمعة والذي بلغ ١٢.٤% خلال الفترة ذاتها[١٨].

ومما سبق يمكن القول: ان سوق العمل في مصر قد دفع ثمناً باهظاً نتيجة لنمط التنمية الذي تبنّته الحكومات المتعاقبة خلال العقود الأربعة الأخيرة، إذ لم يقتصر الأمر على ارتفاع معدلات البطالة فقط، بل تعدى ذلك إلى الارتفاع الكبير في حجم سوق العمل غير المنظم، وعدم توافر فرص عمل لائقة،

---

[16] UNDP, *Arab Development Challenges Report 2011*,p.46

[١٧] بلقاسم العباس (٢٠١٢)، ص ٣٩-٤١

[18] World Bank, WDI. , (World Bank, World development Indicators, www.worldbank.org)

وكذلك القبول بوظائف منخفضة الدخل، وبدوام جزئي، بحثاً عن مورد مالي، قد يكفي وقد لا يكفي للوفاء بضرورات الحياة.

٢. ٣ العدالة الاجتماعية: بين كتلة "طافية" وكتلة "غاطسة"

كانت العدالة الاجتماعية أحد المحاور الرئيسة للنموذج التنموى اثناء الحقبة الناصرية، فقد نجحت السياسات والإجراءات التي اتخذتها حكومات تلك الحقبة في تقليل التفاوت في الدخل والثروة بين فئات المجتمع. وكان لسياسات الحد الأدنى للأجور ودعم السلع الغذائية الأساسية وسياسة تعيين الخريجين واتساع شبكات الضمان الاجتماعي دوراً مهماً في ضمان توفير الحاجات الأساسية للسواد الأعظم من أفراد المجتمع.

ثم جاءت سياسات الانفتاح الاقتصادي في منتصف السبعينيات من القرن الماضي لتحدث تمايزاً واضحاً في مستويات الدخل والثروة بين فئات المجتمع، فظهرت فئة رجال الأعمال من أصحاب المشروعات والعاملين في مجال الاستيراد وأصحاب التوكيلات التجارية والمضاربين ومطوري العقارات؛ لتحقق ثراءاً ظاهراً بدا فاحشاً آنذاك، نتيجة ما أتاحه لهم التوجه الاقتصادي الجديد من فرص للكسب السريع والكبير. ومع ارتفاع أسعار البترول وزيادة طلب الدول النفطية على المهنيين وأصحاب الحرف والأعمال الحرة، قصدت أعداد كبيرة منهم تلك الدول سعياً وراء فرص عمل ومستويات دخل أعلى، ونتيجة لذلك عانى سوق العمل في مصر بوجه عام من ندرة نسبية في المهنيين وأصحاب الحرف، وقام من بقي منهم في داخل البلاد برفع مقابل خدماتهم بدرجة كبيرة أدت إلى تمتعهم ببعض "ثمار" الانفتاح، وتُركت فئة أصحاب الدخول الثابتة (العاملين بالقطاع العام والحكومة وأصحاب المعاشات) تدفع ثمن سياسة الانفتاح، إذ لم تستطع دخولهم توفير ما كانت تستطيع توفيره في السابق نتيجة ارتفاع معدلات التضخم ونقص وتردّي مستوى كبير من الخدمات العامة.

ثم جاءت إجراءات برنامج الإصلاح الاقتصادي في بداية التسعينيات، وقبلها تراجع الطلب الخارجي على العمالة المصرية نتيجة لانخفاض أسعار البترول في النصف الثاني من ثمانينيات القرن الماضي

لتؤدي إلى اتساع الفجوة بين الدخول والثروات، ولتبدأ في تقسيم المجتمع المصري إلى كتلتين شديدتي التمايز اقتصادياً واجتماعياً، وليبدأ تآكل الطبقة الوسطى. وفي إطار الالتزام بتوصيات صندوق النقد الدولي قامت الحكومة بتجميد أجور ومرتبات العاملين بالقطاع الحكومي والقطاع العام، وتخفيض الإنفاق الحكومي على الخدمات الاجتماعية، وتقليل عدد المستفيدين من دعم السلع الغذائية الأساسية، وتخفيض عدد وكميات السلع المدعومة التي تحصل عليها الأسر منخفضة الدخل والفقيرة، وهو ما دفع بشريحة كبيرة من السكان إلى الانزلاق تحت خط الفقر. ومع النمو الملحوظ في سوق العمل غير المنظم وارتفاع معدلات البطالة والاستغناء عن أعداد كبيرة من العاملين في مشروعات القطاع العام التي خُصخصت اتسعت رقعة الفقر نتيجة عدم اقتران سياسات وإجراءات برنامج الإصلاح الاقتصادي ببرامج حماية اجتماعية فعّالة.

وانقسم المجتمع بين شريحة صغيرة من الأغنياء تملك القوة الاقتصادية وتتمتع بالنفوذ السياسي وشريحة عريضة من الفقراء تعاني قهراً اقتصادياً اجتماعياً سياسياً، وكادت الطبقة الوسطى أن تختفي تماماً في مشهد صارخ للتفاوت الاقتصادي وغياب لاعتبارات العدالة الاجتماعية، وهو ما أدى إلى ارتفاع نسبة السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر[١٩]. وعلى الرغم من أن خط الفقر لا يعطي صورة كاملة عن هيكل توزيع الدخل القومي، فإن معرفة نسبة السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر في بلدٍ ما يعطي صورة تقريبية عن توزيع الدخل، وخاصةً في ظل ندرة البيانات، استناداً إلى أن زيادة نسبة السكان تحت خط الفقر يعني مزيداً من عدم العدالة في توزيع الدخل. ويوضح تقرير التنمية البشرية للدول العربية الصادر عام ٢٠٠٩ ارتفاع نسبة السكان تحت خط الفقر الأدنى في مصر من ١٦.٧ عام ١٩٩٩ إلى ١٩.٦% عام 2005، وترتفع هذه النسبة إذا ما استخدم خط الفقر الأعلى إلى ٤٠.٩% عام

[١٩] هناك مستويان لخط الفقر الدولي: المستوى الأدنى لخط الفقر (١.٢٥ دولار أمريكي يومياً)، والمستوى الأعلى لخط الفقر (٢.٧ -٣ دولار أمريكي دولياً). ويختلف المستوى الأعلى عن الأدنى في أنه يستند إلى مفهوم أكثر اتساعاً للحاجات الأساسية

٢٠٠٤/٠٥، وهو ما يعني أن ما يقرب من ٣٠ مليون مصري كانوا يعيشون تحت خط الفقر آنذاك من إجمالي عدد سكان بلغ ٧٣ مليون تقريباً[٢٠].

ويرى كثير من المحللين أن الاعتماد على خط الفقر الأدنى (١.٢٥$) مقياسا للفقر لا يظهر حقيقة الفقر في كثير من البلدان. فعلى سبيل المثال يترجم خط الفقر هذا فى مصر إلى ما لا يزيد عن ٣٠٠ جنيه مصري للفرد في الشهر أو ١٥٠٠ جنيه مصري لأسرة مكونة من خمس أفراد، وهو مبلغ لا يكفي لتوفير الحاجات الأساسية للأسرة، وذلك إذا ما أخذنا في الاعتبار تكاليف الانتقال بالمواصلات العامة أو الحصول على الحد الأدنى من الخدمات الصحية أو تأجير مسكن في أكثر المناطق تواضعاً. كما أن اعتماد خط الفقر الأدنى مقياسا للفقر يجعل الفقراء عرضة لمزيد من الفقر نتيجة أي صدمة خارجية مثلما حدث عام ٢٠٠٧ عندما ارتفعت الأسعار العالمية للسلع الغذائية الأساسية. وربما يقود هذا إلى التساؤل حول مدى واقعية تحديد خط فقر واحد لجميع بلدان العالم.

فالأساس في تحديد خط الفقر هو القدرة على شراء سلة من السلع والخدمات الأساسية لكن تكاليف الحصول على هذه السلة تختلف من بلد لآخر من ناحية، وترتبط بمستوى التنمية من ناحية أخرى. كما أن التغيرات التي تطرأ على أنماط الاستهلاك عبر الزمن تؤدي إلى زيادة تكلفة الحصول على هذه السلة، ولذا يرى بعض المحللين ضرورة ارتباط خط الفقر بمستوى التنمية في البلد المعني –مثال ذلك ربط خط الفقر بمستوى الانفاق الاستهلاكي للفرد Personal Consumption Expenditure –، وان يتغير بمرور الزمن. وفي ضوء هذه الانتقادات يصبح استخدام خط الفقر الأعلى أكثر واقعية، وهو الخط الذي يشير إلى أن أكثر من ثلث الشعب المصري كان يعيش تحت خط الفقر في عام ٢٠٠٤/٠٥.

واستناداً إلى بعض الإحصاءات الخاصة بالسكان والدخل القومي في بداية التسعينيات (١٩٩٢) رأى أحد المفكرين المصريين[٢١] أن المجتمع المصري ينقسم إلى كتلتين: "الكتلة الطافية"، ويقصد بها أثرياء

[20] UNDP, Arab Human Development Report,(2009), pp.113, 114. ,

مصر، و"الكتلة الغاطسة"، ويقصد بها فقراء مصر. وتمثل كتلة البشر الغاطسة ٨٦% من إجمالي سكان مصر، وتحصل على ٢٦% من إجمالي الدخل القومي، ويتراوح دخل الأسرة فيها بين ١٠٠ و٥٠٠ جنيه مصري، ويعيش ٥٦% من هذه الكتلة في المناطق الريفية، وتسكن في مساكن بدائية تعاني من غياب الاشتراطات الصحية وانعدام المرافق الصحية، ويشكل الأطفال ممن تقل أعمارهم عن ١٢ سنة ما يقرب من ثلث أعضاء هذه الكتلة، وتبلغ نسبة الأمية فيها حوالي ٦٠% والحالة الصحية لهذه الكتلة البشرية الغاطسة من السوء لدرجة أن ٥٥% من أطفالها يعانون من الأنيميا و٤٠% منهم يعاني من سوء التغذية. أما الكتلة الطافية فتمثل ١٤% من إجمالي السكان، وتحصل على ٧٤% من إجمالي الدخل القومي، وتتفاوت دخول هذه الكتلة تفاوتاً كبيراً، فعلى قمتها تقع شريحة صغيرة بالغة الثراء، تُقدر ب ٢% من إجمالي سكان مصر، وتحصل على ما يزيد عن ٤٠% من الدخل القومي تعيش في تجمعات سكنية فاخرة مغلقة تُبنى على أطراف المدن، ويقع في أدنى هذه الكتلة شريحة تمثل ٦% من إجمالي السكان، وتحصل على ٩% من الدخل القومي، وبين هاتين الشريحتين شريحة أخرى، تُقدر بـ ٦% من إجمالي السكان، وتحصل على ٢٥% من إجمالي الدخل القومي[٢١]. وتشير الدلائل أن السنوات التالية للفترة التي تعكسها البيانات السابقة شهدت تعميقاً واتساعاً للفجوة بين الكتلتين: الكتلة الغاطسة والكتلة الطافية.

وعلى الرغم مما يعكسه تزايد نسبة السكان تحت خط الفقر وما يعكسه التفاوت الواضح والبادي للعيان من انتشار الفقر والمناطق العشوائية جنباً إلى جنب مع المجمعات السكنية الفاخرة المغلقة على الأثرياء، تشير التطورات التي شهدها معامل جيني لقياس عدم العدالة في توزيع الدخل إلى بعض التحسن في عدالة توزيع الدخل القومي، إذ انخفضت قيمة معامل جيني[٢٣] من ٠.٣٣٢ عام ٢٠٠٤ إلى ٠.٣١١ عام ٢٠٠٨[٢٤]، وهو ما يمثل لغزاً. إلا أن هذا اللغز سريعاً ما يتلاشى في ضوء ملاحظتين:

---

[٢١] د. رشدى سعيد

[٢٢] رشدي سعيد، **الحقيقة والوهم في الواقع المصري** (القاهرة: دار الهلال، ٢٠٠٢)، ص ١٣-٢٧.

[٢٣] انخفاض قيمة معامل جينى تعنى مزيد من العدالة فى توزيع الدخل القومى.

[٢٤] الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء: http://www.capmas.gov.eg

الأولى: أن قيمة معامل جيني لا شك في السنوات الأخيرة سترتفع إذا ما تم إستبعاد برامج التكافل الاجتماعي التي تنفذها منظمات المجتمع المدني للحماية الاجتماعية (مؤسسات العمل الخيري)، والتي تزايد دورها في مصر خلال السنوات الأخيرة.

الثانية: الشواهد العملية التي تقدم دليلاً واضحاً على تزايد عدم المساواة في مستويات الدخل والإنفاق، والتي يمكن تفسيرها بأن الإنفاق الاستهلاكي الفعلي للشريحة الأكثر ثراءاً – والذي يصعب تحديد مستوياته من خلال المسوح والاستقصاءات – قد شهد نمواً لافتاً خلال السنوات الأخيرة، وهو الأمر الذي يعني أن البيانات التي تستند إلى نتائج المسوح – ومنها البيانات التي يتم على أساسها حساب معامل جيني – لا تعكس عدم المساواة الكائن بالفعل، وربما يؤكد ذلك الاختلافات الواضحة بين تقديرات نفقات الأسر من الحسابات القومية وتلك الخاصة بالمسوح الإحصائية، والتي تبرز ارتفاع تقديرات نفقات الأسر المستندة على الحسابات القومية عن مثيلتها المستندة إلى المسوح، مثال ذلك أن نسبة استهلاك الفرد في مسوح نفقات الأسر تمثل ٣٩% فقط من مثيلتها في تقديرات الحسابات القومية لعام ٢٠٠٩، وبالإضافة إلى ذلك فإن الإحصاءات الحكومية تبين أن معدلات النمو الاقتصادي خلال السنوات الأخيرة (العقد الأول من الألفية الثالثة) تجاوزت ٩% سنوياً[٢٥]، وهو الأمر الذي يمكن التثبّت من صحته في حين توضح مسوح نفقات الأسر ثبات مستويات الاستهلاك الفردي تقريباً، وهو ما يمثل تناقضاً ويقدم دليلاً آخر على أن تقديرات هذه المسوح قدمت أرقام عن مستويات الاستهلاك الشريحة الأكثر ثراء تقل عن مستويات الاستهلاك الفعلي لها أو أنه تم استبعاد هذه الشريحة من المسوح، وهو الأمر غير المستبعد إذ غالباً ما يرفض الأغنياء الإفصاح عن مستويات إنفاقهم الفعلية، وهو الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى تقدير قيمة لمعامل جيني تقل عن قيمته الحقيقية[٢٦].

إلا أن مسألة العدالة الاجتماعية أعقد من أن يعكسها نسبة السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر أو قيمة معامل جيني، فبالإضافة إلى التفاوت الطبقي تعاني مصر من اتساع التباينات أو التفاوتات

---

[٢٥] وفقا لبيانات البنك المركزي المصري ووزارة المالية بلغ متوسط معدل نمو الناتج المحلى الاجمالى الحقيقي ٤.٨% تقريبا خلال العقد الأول من الالفية الثالثة في حين تجاوز متوسط معدل نمو الناتج المحلى الاجمالى الأسمى ١٢% سنويا.

[26] UNDP, *Arab Development Challenges Report 2011*, p.26.

الجغرافية في مستويات الدخل والثروة وكم ونوعية الخدمات الأساسية، وتصطبغ التفاوتات الجغرافية في مصر بصبغة مركبة، فمن ناحية هناك تفاوت بين محافظات الوجه البحري (شمال مصر) ومحافظات الوجه القبلي (جنوب مصر)، ومن ناحية ثانية هناك تفاوت بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية، ومن ناحية ثالثة هناك تفاوتات داخل المحافظة نفسها بين المدن الكبرى وأطراف هذه المدن. فعلى سبيل المثال ووفقاً لمستوى خط الفقر الذي يستخدمه الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء فى مصر بلغت نسبة السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر في محافظة أسيوط (إحدى محافظات الصعيد) ٦٩% في العام المالي ٢٠١٠/ ٢٠١١، في حين لم تتجاوز هذه النسبة ٢% في محافظة البحر الأحمر خلال نفس العام، وهو ما يعكس التفاوت الجغرافي الكبير بين محافظات مصر.

وهكذا بينما كان أداء الاقتصاد المصري –مقاساً بمعدلات النمو الاقتصادي –يبدو على السطح مرضياً كان المجتمع المصري يعاني من تفاوتات طبقية وجغرافية صارخة أدت إلى تقسيمه إلى كتلتين شديدتي التباين اقتصادياً واجتماعياً.

وفي ضوء التقييم السابق يمكن إجمال السمات الرئيسة لنمط التنمية الذي ساد في مصر خلال العقود الأربعة الأخيرة فيما يلي:

- عدم وجود رؤية تنموية اقتصادية –اجتماعية طويلة المدى حيث لم يكن هناك مسار محدد لنمط النمو المرغوب
- سوء إدارة السياسات الاقتصادية والفصل بين عمليتي النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية – الاجتماعية حيث فشلت هذه اسياسات فة تطوير وتنويع القاعدة الإنتاجية للاقتصاد القومى وتوفير فرص عمل كافية ولائقة.
- الاعتماد المتزايد على المصادر الريعية للدخل وإهمال القطاعات الإنتاجية الديناميكية ذات القيمة المضافة العالية، وخاصةً قطاع الصناعات التحويلية
- عدم القدرة على توفير فرص عمل كافية ولائقة

- غياب العدالة الاجتماعية على المستويين الطبقي والجغرافي وقصور شبكات الضمان الاجتماعي، وتراجع الدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة.

٣. تحديات ما بعد الثورة

بدايةً ينبغي التمييز بين التحديات العاجلة والتحديات متوسطة –طويلة الأجل. فهناك تحديات لم يعد متخذ القرار يملك إزاءها ترف الانتظار أو إهدار المزيد من الوقت، فهي تفرض نفسها، وتزداد الضغوط الناتجة عنها، وتتفاقم تبعاتها يوماً بعد يوم، ويمكن إيجاز أهم التحديات العاجلة على النحو التالي:

- عودة الأمن والانضباط وفرض القانون واستعادة هيبة الدولة
- توافر درجة معقولة من الاستقرار السياسي[٢٧]
- التعامل الحصيف مع المطالب الفئوية والتوقعات العالية للشارع المصري
- عدم وضوح الرؤية / النهج الاقتصادي وغياب إطار عام يحدد التوجهات الاقتصادية المستقبلية، وهو الأمر الذي يثير قلق الأطراف الفاعلة في النشاط الاقتصادي
- استعادة ثقة المستثمرين وعلى وجه الخصوص المستثمرين الأجانب
- مواجهة بعض المشاكل التي نشأت نتيجة لتداعيات الثورة (تراجع التصنيف الائتماني، توقف آلاف المصانع عن العمل، حالات التعدي على الرقعة الزراعية)

ومن بين هذه التحديات فإن عودة الأمن وفرض القانون وتحقيق قدرٌ معقولٌ من الاستقرار السياسي والاجتماعي يمثلان البداية الصحيحة والوحيدة لتحقيق أي انجاز اقتصادي –اجتماعي. اذ لايمكن تصور زيادة الاستثمارات المحلية ولا تدفق الاستثمارات الأجنبية مرة أخرى دون توافر الأمن واستعادة هيبة الدولة المفقودة وقدرتها على حماية المنشات العامة والخاصة واعمال القانون. ومن ناحية أخرى

---

[27] IMF, Arab Countries in Transition: Economic Outlook and Key Challenges, Deauville Partnership Ministerial Meeting (Washington, D.C: International Monetary Fund, April 2013), p. 10.

فان استمرار المظاهرات والاعتصامات على نطاق واسع يمثل مؤشرا على عدم الاستقرار السياسى مما يزيد من مخاوف المستثمرين.

أما في المدى المتوسط –الطويل ورغم صعوبة وضع حدود فاصلة بين بعض التحديات الاقتصادية والاجتماعية، فإنه يمكن التمييز بين ثلاث مجموعات من التحديات:

- التحديات الاقتصادية
- التحديات الاقتصادية –الاجتماعية
- التحديات المؤسسية

٣. ١ التحديات الاقتصادية

٣. ١.١ زيادة معدلات الاستثمارات وتعزيز دور القطاع الخاص

هناك العديد من الحقائق التي تجعل من زيادة نسبة الاستثمار إلى الناتج المحلي الإجمالي أحد أهم التحديات –إن لم يكن أهمها –التي تواجه الاقتصاد المصري، فمن ناحية يتطلب توفير فرص عمل كافية ولائقة للتخفيف من حدة مشكلة البطالة واستيعاب الوافدين الجدد إلى سوق العمل زيادة كبيرة في الاستثمارات. ومن ناحية أخرى لا يمكن تطوير القاعدة الإنتاجية (صناعية –زراعية) دون ضخ المزيد من الاستثمارات. ومن ناحية ثالثة فإن الحد من الفقر وتحقيق العدالة الاجتماعية يتطلب زيادة كبيرة في الإنفاق العام الاجتماعي.

ويعاني الاقتصاد المصري من انخفاض نسبة الاستثمارات إلى الناتج المحلي الإجمالي مقارنةً بالدول التي لها تجارب تنموية ناجحة، إذ لم تتجاوز هذه النسبة (١٩%) في العقد الأخير (جدول ٨). فما زالت استثمارات القطاع الخاص لا تتناسب مع إمكانات الاقتصاد، ويرجع ذلك إلى العديد من العوامل، أهمها: انخفاض معدلات الادخار المحلي، وعدم كفاءة الجهاز المصرفي، وتردّي مستوى البنية التحتية، والتغيرات المستمرة في السياسات الاقتصادية والقوانين والتشريعات المرتبطة بالنشاط الاقتصادي، وغياب

الشفافية وانتشار الفساد والمعاملة غير المتكافئة للمستثمرين، والمنافسة غير الشريفة والتجارة الموازية، وعدم توافر المعلومات والبيانات الاقتصادية وتعقد الإجراءات الادارية.

جدول (٨): اجمالى الادخار المحلى والتركيم الراسمالى لمصر وبعض الدول (١٩٦٠-٢٠١٠)

	١٩٦١- ١٩٧٠	١٩٧١- ١٩٨٠	١٩٨١- ١٩٩٠	١٩٩١- ٢٠٠٠	٢٠٠١- ٢٠١٠
اجمالى الادخار المحلى/الناتج المحلى الاجمالى					
مصر	11.4	12.2	15.6	13.8	15.0
كوريا الجنوبية	9.9	23.0	32.1	36.0	31.5
ماليزيا	21.6	27.7	30.7	41.8	42.4
اندونيسيا	8.2	27.3	31.0	30.2	30.6
اجمالى التركيم الرأسمالي الثابت/ الناتج المحلى الاجمالى					
مصر	14.6	20.1	28.0	19.6	18.6
كوريا الجنوبية	19.0	27.5	30.1	34.9	28.9
ماليزيا	16.5	24.4	29.8	35.5	22.4
اندونيسيا	---	21.9	25.1	25.8	24.5
الائتمان المحلى المقدم من البنوك الى القطاع الخاص/الناتج المحلى الاجمالى					
مصر	١٣.٤	١٥.٢	٢٨.٢	٣٥.٦	٤٧.٥
كوريا الجنوبية	١٧.٤	٣٤.٣	45.7	57.9	١٣٣.٦
ماليزيا	١٢.٦	٣٢.٣	٧٨.٨	١٢٣.٥	١١٠.٨
إندونيسيا	---	٨.٩	٢٢.٨	٤٥.٦	٢٣.٥

المصدر: World Bank, World development Indicators, www.worldbank.org

ويعد انخفاض معدلات الادخار المحلي أحد أهم العوامل وراء انخفاض معدلات الاستثمار، وهو الأمر الذي يرجع بصورة رئيسة إلى انخفاض متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي، وعدم ملائمة الأوعية الادخارية –الاستثمارية لاحتياجات العملاء.

ونتيجة لانخفاض معدلات الادخار المحلي تبرز أهمية العمل على زيادة واستقطاب المزيد من الاستثمارات الأجنبية، والتي يتواضع نصيب مصر منها في ضوء الفرص الاستثمارية المتاحة بها. ورغم الطفرة التي شهدها الاقتصاد المصري في السنوات الأخيرة (متوسط سنوي بلغ ٨,٨٤٢ مليون دولار خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠١٠[٢٨]) في استقطاب الاستثمارات الأجنبية، فإن هذه الاستثمارات لم تحدث تطويراً ملموساً في هيكل الاقتصاد المصري حيث تركزت في قطاع الصناعات الاستخراجية والقطاع العقاري والأنشطة السياحية، وهو الأمر الذي يبرز ثنائية حجم الاستثمارات الأجنبية مقابل جودة الاستثمارات الأجنبية: Quantity of FDI Vs. Quality of FDI . ولا يمكن عزل انخفاض نسبة الاستثمارات من الناتج المحلي الإجمالي عن أداء الاقتصاد المصري، ففي بعض المؤشرات الدولية الخاصة بالقدرة على جذب الاستثمارات الأجنبية، وفقاً لمؤشر سهولة ممارسة الأعمال لعام ٢٠١٣ تأتي مصر في المرتبة ١٠٩ عالمياً من بين ١٨٥دولة[٢٩]، كما تأتي في المرتبة ١٠٧ وفقاً لمؤشر التنافسية العالمية (٢٠١٢-٢٠١٣) من بين ١٤٤ دولة[٣٠]. ويعني ذلك أن تغييرات هامة في العديد من المجالات ينبغي القيام بها لمواجهة تحدي زيادة معدلات الاستثمارات من ناحية وتحسين نوعية –جودة الاستثمارات من ناحية أخرى.

---

[28] United Nations Conference on Trade and Development, UNCTADSTAT:www.unctad.org

[29] International Finance Corporation & The World Bank, Doing Business: http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/egypt

[30] Global Competitiveness Index, World Economic Forum: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf

٣. ١. ٢ توفير فرص عمل كافية ولائقة: مواجهة معضلة البطالة

تشير احدث الإحصاءات المتاحة أن معدل البطالة فى مصر تجاوز ١٢% عام ٢٠١٢ [٣١]،وهو الأمر الذى يعكس ضخامة تحدي توفير فرص عمل كافية ولائقة لاستيعاب المتعطلين والوافدين الجدد إلى سوق العمل. وتتطلب مواجهة تحدي البطالة فهماً دقيقاً لديناميكيات سوق العمل والتعرف على الاختناقات الموجودة على جانبي العرض والطلب على العمل.كما يتطلب الفهم السليم لمشكلة البطالة بدوره الإحاطة بعدد من الإشكاليات التي ترتبط بها، ومن أهمها زيادة الوافدين الجدد إلى سوق العمل سنوياً نتيجة الخصائص الديمغرافية للسكان وارتفاع نسبة الشباب إلى اجمالي السكان، وتركز الاستثمارات في الأنشطة غير كثيفة العمل وتركزها الجغرافي في المدن الكبرى والمراكز الحضرية، وتعدد العوائق أمام نمو المشروعات متوسطة وصغيرة الحجم وصعوبة حصولها على التمويل الكافي، وتميز هيكل الطلب على الوظائف بارتفاع نسبة حاملي الشهادات الجامعية، وقصور منظومتي التعليم والتدريب المهني على إشباع متطلبات سوق العمل وأصحاب الأعمال، وعدم كفاءة التشريعات والقوانين المنظمة لسوق العمل. ويتطلب التشخيص السليم لمشكلة البطالة أيضا الاحاطة بخصائص المتعطلين من حيث المؤهلات العلمية والخبرات، ومستوى الأجر المقبول، وفترة التعطل، والفئة العمرية، والنوع.

ويعتمد معدل نمو مستوى التوظف بصورة أساسية على عوامل ثلاثة: الأول معدلات النمو في الطاقة الإنتاجية، وعلى وجه الخصوص معدلات نمو القطاعات الإنتاجية كثيفة العمل، وهو الأمر الذي يرتبط بنمو الاستثمارات. الثاني: التغيرات التي تطرأ على طرق وأساليب الإنتاج. الثالث: مدى ملائمة مؤهلات وخبرات الباحثين عن الوظائف مع متطلبات سوق العمل اى مدى التوافق بين هيكل الطلب على واعرض من العمل.

وفي حين كان الاعتقاد السائد أن عجز الاقتصاد المصري على خلق فرص عمل كافية ولائقة يرجع بصورة رئيسة إلى تدهور جودة التعليم وعدم قدرة النظام التعليمي على مواكبة متطلبات السوق، فإن

---

[31] IMF, *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia Department*, (Washington, D.C.: International Monetary Fund, Washington, May 2013), p. 8.

هناك إدراكاً متزايداً[٣٢] إلى أن مشكلة البطالة تكمن جذورها في جانب الطلب بأكثر مما تكمن في جانب العرض: إذ يرجع عدم القدرة على خلق وظائف جديدة في الأساس إلى انخفاض معدلات الاستثمار في رأس المال الثابت من ناحية، وتوجه الاستثمارات الجديدة نحو القطاعات ذات العوائد المرتفعة السريعة، وتراجع الاستثمارات في القطاعات الإنتاجية التي تتطلب استثمارات طويلة الأجل والقادرة على توفير المزيد من فرص العمل اللائقة من ناحية أخرى. وربما يدعم الفرض القائل بأن مشكلة البطالة تكمن في جانب الطلب بأكثر من جانب العرض التقديرات[٣٣] التي تشير إلى انخفاض مرونة الناتج / التوظف حيث بلغت ٠.١١٧ خلال الفترة (٢٠٠٠-٢٠١٠)، وهي أقل من المتوسط الدولي الذي يبلغ ٠.٣٨٧، وهو ما يعني أن تخفيض البطالة في مصر يتطلب معدلات أعلى من النمو الاقتصادي.

ونتيجة للطبيعة البنيوية لمشكلة البطالة فإن مواجهتها تتطلب العمل على:

- زيادة معدلات الاستثمار / النمو الاقتصادي
- زيادة مرونة الناتج / التوظف
- تطوير نظام التعليم ومنظومة التدريب المهني التأهيلي
- صوغ سياسات اقتصادية كلية وقطاعية أكثر فعالية واتساقاً وتطوير تشريعات وقوانين العمل.
- وضع استراتيجيات طويلة الأجل لتحقيق التوافق بين هيكل الطلب على العمل وهيكل العرض من العمل وذلك من خلال توجيه المؤسسات التعليمية لتوفير الاحتياجات التي يتطلبها سوق العمل والانشطة الاقتصادية المختلفة.

٣. ١. ٣ تطوير القاعدة الإنتاجية وتنويع مصادر الدخل القومي

يعاني هيكل الاقتصاد المصري من هيمنة الأنشطة التقليدية منخفضة القيمة المضافة -منخفضة المحتوى التكنولوجي على القطاعات الإنتاجية الحقيقية، بالإضافة إلى الأهمية النسبية الكبيرة لمصادر الدخل الريعية -كما سبق توضيحه. ولذا فليس من قبيل المبالغة القول: إن أحد التحديات الرئيسة التي

[32] UNDP, *Arab Development Challenges Report 2011*, p.43.

[٣٣] بلقاسم العباس، ص ٣٠.

تواجهها مصر على الصعيد الاقتصادي يتمثل في التحول من نموذج الاقتصاد التقليدي شبه الريعي إلى نموذج اقتصاد أكثر ديناميكية، قوامه قاعدة إنتاجية حديثة متنوعة، تستند إلى قطاع صناعي متطور، يعتمد على الصناعات عالية المحتوى التكنولوجي -عالية القيمة المضافة، وقطاع زراعي حديث مرتفع الإنتاجية، وقطاع للخدمات يرتكز على الخدمات عالية القيمة المضافة.

ويتطلب التحول لهذا النموذج التنموي الجديد القيام بإصلاحات هيكلية شاملة ومواجهة المشاكل التي تعاني منها القطاعات الاقتصادية الرئيسة: الصناعة، والزراعة، والخدمات.

يعاني قطاع الصناعة من العديد من المشاكل من بينها عدم وجود رؤية إستراتيجية طويلة المدى لتطوير الصناعات القائمة ودعم انشاء صناعات جديدة حديثة، وضعف قاعدة البحث والتطوير، وصعوبة الحصول على تمويل طويل الأجل، ونقص الكوادر البشرية المؤهلة، ونقص الخدمات اللوجستية وخدمات البنية التحتية، وانخفاض القدرة التنافسية فيما يتعلق بسعر وجودة المنتجات وعدم القدرة على مواكبة متطلبات الأسواق العالمية، وعمليات الإغراق من قبل بعض الدول، والاجراءات الروتينية المطوّلة والمعقدة لإصدار وتجديد التراخيص للشركات الجديدة والشركات القائمة، وعدم ملائمة هيكل التعرفة الجمركية[٣٤]، والممارسات الاحتكارية، ووجود الكثير من العوائق أمام نمو وتوسع المشروعات صغيرة ومتوسطة الحجم. وقد انعكست هذه المشاكل في جمود وركود قطاع الصناعة التحويلية من حيث النصيب النسبي في الناتج المحلي لأربعة عقود تقريباً، وجمود الهيكل الصناعي بوجه عام.

وتتعدد التحديات في مجال التنمية الزراعية -الريفية حيث تتزايد حالات التعدي على الأراضي الزراعية مما يؤدي إلى تقلص مساحتها، ويتزايد الطلب على الموارد المائية نتيجة لزيادة نسبة الإهدار واستخدام أساليب الري التقليدية، وتواضع الاستثمارات في البنية التحتية، ويتركز الإنتاج الزراعي في المحاصيل منخفضة القيمة المضافة كثيفة الاستخدام للمياه، وتلعب الأنشطة الاقتصادية الريفية -غير الزراعية دوراً هامشياً، ويعاني المزارعون من صعوبات وشروط غير عادلة في الحصول على مدخلات الإنتاج وفي

---

[٣٤] طه عبد العليم وآخرون، **مستقبل الرأسمالية الصناعية المصرية**، (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، ١٩٩٣)، ص ١٨٢.

تصريف منتجاتهم. وقد أدى التناقص المستمر في نصيب الفرد من الأراضي الزراعية والمياه المتاحة والزيادة السكانية المستمرة وارتفاع معدلات الاستهلاك إلى تهديد الأمن الغذائي، إذ تُعد مصر من كبار مستوردي السلع الغذائية وأكبر مستورد للقمح في العالم[٣٥].

٣. ١. ٤ تطوير البنية التحتية

لا شك أن أحد أهم الشروط الأساسية للتحول إلى النموذج التنموي الجديد وتحديث وتنويع القاعدة الانتاجية، هو توافر خدمات البنية التحتية بالقدر والجودة الملائمة. وتعد مصر من الدول التي تعاني نقصاً كبيراً في خدمات البنية التحتية، فعلى سبيل المثال تبلغ نسبة الطرق المعبدة من إجمالي الطرق ٨٩% عام ٢٠١٠ مقارنةً بـ ١٠٠% في الأردن و ٩٠% في سوريا[٣٦]، وربما تبدو مصر متقدمة وفقاً لهذه النسبة على كثير من الدول الأخرى، إلا أن هذا المؤشر لا يأخذ في الاعتبار جودة الطرق، والتي تبلغ مستويات شديدة التدّني في كثير من المناطق. وتبلغ نسبة الأسر التي تستطيع الحصول على مصدر ماء محسّن 96.6% من إجمالي الأسر عام ٢٠٠٦، وتبلغ نسبة الأسر التي تتصل منازلها بنظام صرف صحي محسّن 46.6% من إجمالي الأسر لنفس العام[٣٧]، وليس أدل من القصور الشديد في مجال البنية التحتية من عدم القدرة على توفير الاحتياجات من الطاقة الكهربائية في العامين الأخيرين.

ويرجع هذا التدني في كم وجودة خدمات البنية التحتية إلى عاملين رئيسين: الأول انخفاض نسبة الاستثمارات العامة (استثمارات البنية التحتية) من كل من الناتج المحلي الإجمالي وإجمالي الإنفاق الحكومي، إذ وفقاً للبيانات المتوافرة بلغ متوسط نسبة الاستثمارات العامة من الناتج المحلي الإجمالي في مصر ٣.٩% خلال الفترة (٢٠٠١-٢٠١٠) في حين بلغ مثيله ٦.٧%، ٧.٤%، ٧.١% في كلٍ من تونس والأردن وماليزيا على التوالي، وبلغت نسبة الاستثمارات العامة من إجمالي الإنفاق الحكومي في

---

[35] UNDP, *Arab Development Challenges Report 2011*, p.57.

[36] World Bank, WDI.

[٣٧] الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء

مصر ١٢.٥% خلال نفس الفترة مقارنةً بـ ٢١.٥% و ٢٠.١%،و ٢٦.٦% في كلٍ من تونس والأردن وماليزيا على التوالي[٣٨] .

أما العامل الثاني فيتمثل في ضعف أنظمة الرقابة والمحاسبة والمساءلة الفعّالة، مما أدى إلى انتشار الفساد وإهدار المال العام، ومن ثم انخفاض كفاءة الإنفاق الحكومي. يُضاف إلى ذلك نقص الموارد المخصصة لعمليات الصيانة.

ويؤدي عدم كفاية وتدني جودة خدمات البنية التحتية إلى ارتفاع تكاليف المعاملات الاقتصادية، ويؤدي هذا بدوره إلى انخفاض العوائد على الاستثمارات، ومن ثم تراجع الاستثمارت الخاصة، كما ينتج عن عدم كفاية وتدني جودة خدمات البنية التحتية أيضاً عدم حصول فئات عريضة من السكان على الخدمات الاجتماعية الأساسية.

ويتطلب تطوير شبكة البنية التحتية مواجهة مشكلتين رئيستين: محدودية الموارد المالية المتاحة من ناحية، وضعف القدرات المؤسسية من ناحية أخرى، وهو الأمر الذي يحول دون التنفيذ السريع الكفء لمشروعات البنية التحتية. ولذلك فإن ثمة حاجة ملحة لزيادة الحيز المالي المخصص للإنفاق على البنية التحتية، ووضع برنامج عمل متوسط –طويل المدى لتطوير القدرات المؤسسية والخبرات البشرية اللازمة لتنفيذ مشروعات البنية التحتية.

٣. ١. ٥ العجز الكبير في الموازنة العامة والزيادة المستمرة في الدين العام

لم يخف التحسن الواضح الذي شهدته مؤشرات المالية العامة عقب البدء في تنفيذ برنامج الإصلاح المالي ولمدة عقد تقريباً –بلغ المتوسط السنوي لـ نسبة العجز في الموازنة ٢.٤% من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة ٩٢/١٩٩١ –٠٠/١٩٩٩[٣٩]–لم يخف حقيقة أن العجز في الموازنة العامة للدولة ليس عجزاً طارئاً أو مؤقتاً، لكنه عجز هيكلي يرجع بصورة رئيسة لهيكل كل من الإيرادات العامة والنفقات العامة وأوجه القصور الرئيسة في الجوانب المؤسسية لإدارة المالية العامة. ومع بداية العقد

[38] Business Monitor International :www.businessmonitor.com

[٣٩] وزارة المالية (مصر): http://www.mof.gov.eg

الأول من الألفية الثالثة بدأ عجز الموازنة العامة في التزايد على نحو متسارع، فقد ارتفع من ٢٠ بليون جنيه في العام المالي ٠١/٢٠٠٠ إلى حوالي ٥٠ بليون جنيه في العام المالي ٠٥/٢٠٠٤، ثم إلى ٩٨ بليون جنيه للعام المالي ١٠/٢٠٠٩. وقد انعكس هذا على نسبة عجز الموازنة من الناتج المحلي الإجمالي والتي بلغت في المتوسط ٧.٤% من الناتج المحلى الاجمالى خلال الفترة (٠٢/٢٠٠١-١١/٢٠١٠). كما انعكس أيضاً على حجم الدين العام المحلي، والذي تضاعف بأكثر من أربعة أضعاف خلال نفس الفترة حيث ارتفع من ٢٢١.٢ بليون جنيه في العام المالي ٠٢/٢٠٠١ إلى ٩٣٢.٥ بليون جنيه في العام المالي ١١/٢٠١٠ لتتجاوز نسبة إجمالي الدين العام المحلي إلى الناتج المحلي الإجمالي ٧٠% في العام المالي ١١/٢٠١٠ [٤٠].

وقد ساهمت تداعيات ثورة يناير في تفاقم عجز الموازنة العامة، فقد بلغ الصبر مداه لدى الكثيرين من العاملين في القطاع الحكومي بعد أن تآكلت دخولهم الحقيقية خلال السنوات الأخيرة، وهو ما أدى إلى اتساع نطاق المطالب بزيادة الأجور والرواتب لمعظم العاملين بالأجهزة الحكومية تقريباً ،فارتفعت قيمة بند "الأجور وتعويضات العاملين" من ٨٥.٤ بليون جنيه في العام المالي ٢٠١٠/٢٠٠٩ إلى ٩٦.٣ بليون جنيه في العام المالي التالي، ثم قفزت إلى ١٢٢.٨ بليون جنيه في العام المالي ٢٠١٢/٢٠١١، ويقّدر أن تبلغ ١٣٣.٦ في العام المالي ١٣/٢٠١٢، وهو ما أدى إلى زيادة النصيب النسبي للأجور وتعويضات العاملين من ٢٣% من إجمالي الإنفاق الحكومي عام ١٠/٢٠٠٩ إلى ٢٤% في العام المالي ١١/٢٠١٠ ثم إلى ٢٦% في العام المالي ١٢/٢٠١١ [٤١].

وشهد بند "الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية" تطوراً مماثلاً، وذلك في ضوء الحاجة إلى التجاوب مع أحد الشعارات الرئيسة للثورة "عدالة اجتماعية"، فبعد أن انخفضت قيمة هذا البند من ١٢٧ بليون جنيه في العام المالي ٠٩/٢٠٠٨ إلى ١٠٢.٩ بليون جنيه عام ١٠/٢٠٠٩ عاودت الارتفاع مرة أخرى لتبلغ ١٢٣.١ بليون جنيه عام ١١/٢٠١٠، وقفزت إلى ١٥٠.٢ بليون جنيه في العام المالي ١٢/٢٠١١

---

[٤٠] المرجع السابق.
[٤١] المرجع السابق وحسابات الباحث.

،وهو ما أدى إلى ارتفاع النصيب النسبي لبند الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية من ٢٨.١% من إجمالي الإنفاق الحكومي إلى ٣٠.٦% في العام المالي ١١/٢٠١٠ ثم إلى ٣١.٩% في العام المالي ١٢/٢٠١١ [٤٢].

إلا أن الأرقام الاجمالية والأنصبة النسبية للبنود الرئيسة في الموازنة العامة للدولة، تخفي وراءها تفاصيل طويلة ومعقدة واختلالات ومفارقات ينبغي التوقف أمامها بالفحص والتحليل؛ لأنها تلعب دوراً رئيساً في استمرار وتزايد العجز في الموازنة العامة، ومن ثم ارتفاع مستويات الدين العام.

فالنظرة المدققة لبند "الأجور وتعويضات العاملين" توضح أن نسبة الرواتب الأساسية للعاملين بالدولة لا تتجاوز ربع فاتورة هذا البند على حين تمثل المكافآت والحوافز المالية والعينية النسبة الباقية، إلا أن تخصيص وتوزيع هذه المكافآت والحوافز يخضع لمعايير ضبابية غير محددة. وتوضح الكثير من التقارير أن العاملين في بعض القطاعات والمواقع يحصلون على نصيب الأسد من هذه المكافآت، وهو ما يعني أن تضخم بند الأجور وتعويضات العاملين وانخفاض مستويات دخول النسبة الأكبر من العاملين في الدولة يرجع في المقام الأول إلى اختلال هيكل الأجور والمرتبات، ومن ثم فان إصلاح هيكل الأجور يمكن أن يساعد في السيطرة على مستويات هذا البند وتحقيق المزيد من العدالة الاجتماعية وتطبيق الحد الأدنى للأجور.

أما المفارقة الثانية فتتمثل في أن ما يقرب من ٨٠% من قيمة بند "الدعم" يذهب إلى دعم منتجات الطاقة، ولا يحظى دعم السلع الغذائية الأساسية إلا بما يقرب من ٢٠%، وتوضح العديد من الدراسات أن النسبة الأكبر من دعم الطاقة يستفيد منها أصحاب الصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة والأسر مرتفعة ومتوسطة الدخل. وتوضح إحدى دراسات البنك الدولي أن ٤٠% من الأسر الأكثر فقراً لا تستفيد إلا من ٣٥% من الدعم المخصص للخبز، وهو ما يعني ضمنياً أن الأسر غير الفقيرة تستفيد

---

[٤٢] المرجع السابق وحسابات الباحث.

بنسبة أكبر من الدعم. ومن ثم فان إعادة هيكلة منظومة الدعم والاستهداف الدقيق لمستحقي الدعم سيكون له آثاراً إيجابية على الموازنة العامة للدولة، وسيساهم في تحقيق المزيد من العدالة الاجتماعية.

وعلى جانب الإيرادات الضريبية توضح البيانات أن الضرائب المباشرة تمثل ما يقرب من ٥٢% من اجمالي الايرادات الضريبية، ويبلغ النصيب النسبي للضرائب على أرباح الشركات ٦٠% من إجمالي الضرائب المباشرة، وهي نسبة مرتفعة نسبياً وفقاً للمعايير الدولية، لكن البحث في تفاصيل هذا البند يوضح أن مساهمة هيئة البترول وهيئة قناة السويس –وهي هيئات عامة مملوكة للدولة –تمثل ما يقرب من ٧٠% من اجمالي الضرائب على أرباح الشركات. أما نصيب شركات القطاع الخاص فلا يمثل سوى النسبة الباقية (٣٠%)، وإذا ما أُضيف إلى ذلك حقيقة أن الضرائب غير المباشرة (الضرائب على السلع والخدمات) يتحمل عبئها المستهلكون عموماً بغض النظر عن مستويات دخولهم، فان هذا يعني أن الهيكل الضريبي لا يراعي اعتبارات العدالة الاجتماعية.

وكان لزيادة الموارد المخصصة لكلٍ من الأجور والرواتب من ناحية، والدعم والمنح والمزايا الاجتماعية من ناحية أخرى أثراً واضحاً على زيادة الإنفاق الحكومي، والذي حقق نمواً بلغ ١٠% و١٧% في العامين الماليين ١١/٢٠١٠ و ١٢/٢٠١١ على التوالي، مرتفعاً من ٣٦٥.٩ بليون جنيه عام ١٠/٢٠٠٩ إلى ٤٠١.٩ و٤٧٠.٩ بليون جنيه في العامين ١١/٢٠١٠ و ١٢/٢٠١١ على التوالي، ويُقدر أن يبلغ ٥٣٣.٨ بليون جنيه في العام المالي ١٣/٢٠١٢. وكان من الطبيعي أن يقفز عجز الموازنة العامة من ٩٨ بليون جنيه عام ١٠/٢٠٠٩ إلى ١٣٤.٥ عام ١١/٢٠١٠ ثم إلى ١٦٦.٧ عام ١٣/٢٠١٢ [٤٣]. ونتيجة لتراجع النشاط الاقتصادي من ناحية والإختلالات المتراكمة في هيكل الإيرادات الحكومية من ناحية أخرى عجزت الإيرادات الحكومية عن ملاحقة الزيادات الكبيرة في النفقات الحكومية، وهو ما يهدد بالوقوع في شباك إحدى الحلقات الخبيثة. فتزايد واستمرار العجز في الموازنة العامة يؤدي إلى اللجوء إلى مزيد من الاقتراض، وفي ظل عدم اتخاذ إجراءات وسياسات تصحيحية سريعة تؤدي زيادة الاقتراض

[٤٣] المرجع السابق.

إلى زيادة مدفوعات الفائدة وخدمة الدين، وهو الأمر الذي يؤدي إلى زيادة عجز الموازنة العامة مجدداً والاقتراض مجدداً، وهكذا تتكرر الدائرة.

وبالإضافة إلى الوقوع في أسر هذه الحلقة الخبيثة، يؤدي العجز المتزايد والمستمر في الموازنة إلى مزاحمة القطاع الخاص في الحصول على التمويل، وذلك إذا ما تم تمويل العجز عن طريق الجهاز المصرفي المحلي –وهذه هي الحالة في مصر –وارتفاع أسعار الفائدة، وهو الأمر الذي يؤثر سلبياً على معدلات الاستثمار المحلية. وقد نتج عن هذا العجز المتزايد في الموازنة العامة ارتفاعاً ملحوظاً في حجم الدين العام ونسبة إجمالي الدين العام إلى الناتج المحلي، مما أدى إلى اهتزاز ثقة المستثمرين الأجانب. ومع اقتران هذه الأوضاع المالية بحالة الاحتقان السياسي والاجتماعي قامت بعض مؤسسات التصنيف الائتماني العالمية بتخفيض التصنيف الائتماني لمصر أكثر من خمس مرات خلال العامين التاليين لثورة يناير.

وفي ضوء الحاجة الملحة إلى تطوير البنية التحتية وتطوير وتنويع القاعدة الإنتاجية والحاجة إلى الزيادة الكبيرة في الاستثمارات في رأس المال البشري (الخدمات التعليمية والصحية والتدريب) وتحقيق العدالة الاجتماعية من خلال توسيع نطاق شبكات الضمان الاجتماعي، في ضوء هذه الحقائق والمتطلبات يبدو تحدي تخفيض عجز الموازنة العامة والإبقاء على مستويات الدين العام عند حدود مقبولة مع توفير الحيز المالي الكافي أصعب التحديات الاقتصادية التي تواجهها مصر ما بعد الثورة.

٣. ١. ٦ تطوير القطاع المالي / الجهاز المصرفي وإصلاح الإختلالات القائمة في السياسة الائتمانية

يمثل القطاع المالي –وفي قلبه الجهاز المصرفي –الجسر الذي تتحول من خلاله المدخرات إلى استثمارات، ومن ثم فإن كفاءة الجهاز المصرفي في تعبئة المدخرات وقدرته على توجيهها إلى مجالات الاستثمار ذات الأولوية والعائد الاقتصادي المرتفع تعد من أهم العوامل الأساسية في تحقيق التنمية الاقتصادية.

وتوضح النظرة العامة للتطورات الاقتصادية في مصر خلال العقود الأربعة الأخيرة أن الجهاز المصرفي يعاني من العديد من المشاكل، يأتي في مقدمتها انخفاض مستوى الكفاءة في تعبئة المدخرات وتوجيه التسهيلات الائتمانية والقروض، وانحراف عدد غير قليل من المسئولين عن اتخاذ القرار الائتماني [٤٤] – وخاصةً في البنوك المملوكة للدولة –، العلاقة الضبابية بين الجهاز المصرفي والبنك المركزي. وقد ساهمت هذه المشاكل بالاضافة إلى السياسات الاقتصادية التي سادت خلال هذه الفترة في تبديد الكثير من الموارد التي أتيحت للاقتصاد المصري.

فمع تدشين سياسة الانفتاح الاقتصادي توافرت للجهاز المصرفي موارد متزايدة من الودائع ومن النقد الأجنبي، إلا أنه تم توجيه معظم هذه الموارد إلى تمويل القطاع العقاري والواردات من السلع الاستهلاكية[٤٥]، وخاصةً في ظل نظام الاستيراد بدون تحويل عملة، واتساع نطاق السوق الموازية للصرف الأجنبي. ولم توجه هذه الموارد في تمويل الاستثمارات في القطاعات الإنتاجية الحقيقية.

وعاود الجهاز المصرفي الكرّة مرة أخرى في تبديد المزيد من الموارد في بداية التسعينيات، وذلك من خلال التوسع في منح التسهيلات الائتمانية لتمويل الإنفاق الاستهلاكي، وخاصةً تمويل شراء السلع المعمرة[٤٦]. ومع اتساع دائرة الفساد، قام الجهاز المصرفي في العقد الأول من الألفية الثالثة بالتوسع في منح الائتمان لمجموعة محدودة من رجال الأعمال المتنفذين_سياسياً، والذين أساءوا استخدام هذه التسهيلات أو حتى قاموا بتهريبها خارج البلاد. وبالطبع أدت هذه الممارسات إلى عدم توفير التمويل الكافي للاستثمارات في القطاعات الإنتاجية الحقيقية، وخاصةً للمشروعات صغيرة ومتوسطة الحجم.

وفي ضوء حقيقة انخفاض معدلات الادخار المحلي واتساع الفجوة بين المدخرات المحلية ومعدلات الاستثمار المطلوبة، تبرز أهمية العمل على تطوير آليات العمل في الجهاز المصرفي وإعادة الاعتبار

---

[٤٤] مصطفى السعيد، **الاقتصاد المصري وتحديات الأوضاع الراهنة مظاهر الضعف -الأسباب -العلاج**، الطبعة الأولى (القاهرة: دار الشروق، ٢٠٠٢)، ص. ٤٦.

[٤٥] المرجع السابق، ص. ٤٦.

[٤٦] المرجع السابق، ص. ٤٧.

للمعايير السليمة في منح التسهيلات الائتمانية، ووضع سياسة ائتمانية تتواءم مع الأهداف التنموية للمجتمع.

وبالاضافة إلى التحديات السابقة يبقى هناك تحدٍ آخر لا يقل أهمية، وهو التحدي الذي يتمثل في الإدارة الكفؤة للموارد الطبيعية ومواجهة التغيرات البيئية. ومن أبرز الإشكاليات في هذا الصدد: الطلب المتزايد على الموارد الطبيعية، وتنامي الطلب على الموارد المائية وارتفاع نسبة الفاقد من المياه، والتغيرات المناخية وارتفاع منسوب مياه البحر، وتزايد مصادر التلوث وخاصةً التلوث الصناعي، وتزايد الطلب على الطاقة.

ومع البدء في بناء "سد النهضة" في أثيوبيا وتوقع انخفاض حصة مصر من مياه نهر النيل، تبرز خطورة التحدي المائي، خاصةً في ظل انخفاض متوسط نصيب الفرد من الموارد المائية المتجددة عن مستوى خط الفقر المائي الدولي. كما تمثل التوقعات بارتفاع منسوب البحر تحدياً لا يقل خطورة، إذ تشير التقارير الدولية المعنية بتغيرات المناخ إلى احتمال ارتفاع مستوى سطح البحر في المناطق الساحلية للدلتا المصرية بمعدل نصف متر، وهو أمر قد يؤدي إلى تشريد ٢-٤ مليون فرد بحلول عام ٢٠٥٠.[٤٧]

٣. ٢ التحديات الاقتصادية -الاجتماعية

على الرغم من صعوبة الفصل بين ما هو اجتماعي واقتصادي في بعض الأحيان، إلا أن هناك بعض التحديات ذات المضمون الاقتصادي التي تغلب عليها الأبعاد الاجتماعية، وهناك تحديات أخرى اجتماعية في الأساس، إلا أنها ذات آثار اقتصادية بالغة الأهمية. وتناقش السطور التالية أهم هذه التحديات التي تواجه مصر ما بعد الثورة.

٣. ٢. ١ العدالة الاجتماعية

تعاني منظومة العدالة الاجتماعية في مصر من إختلالات هيكلية تتجسد في اختلال الهيكل الضريبي، والاعتماد المتزايد على الضرائب غير المباشرة والضرائب على أرباح الهيئات والشركات المملوكة للدولة،

[47] UNDP, *Arab Development Challenges Report 2011*, p.58.

وعدم كفاءة منظومة الدعم في مجال الطاقة والسلع الغذائية الأساسية، وتفتت وانخفاض كفاءة شبكات الضمان الاجتماعي، وتردّي مستوى وعدم كفاية الخدمات الاجتماعية. ويرجع ذلك بصورة أساسية إلى إهمال اعتبارات العدالة الاجتماعية من قبل السلطات، وعدم وجود قاعدة بيانات دقيقة شاملة تحدد معالم خريطة توزيع الدخل، وانتشار الفساد وانخفاض كفاءة الإنفاق الحكومي، الأمر الذي يتطلب مراعاة الاعتبارات الاجتماعية عند صوغ السياسات التنموية وتطوير آليات منظومة العدالة الاجتماعية القائمة.

٣. ٢. ٢ تطوير منظومة الخدمات الاجتماعية

يتطلب تطوير رأس المال البشري العمل عل محاور ثلاثة: الصحة، والتعليم، والتدريب المهني والتأهيلي. وتوضح بيانات منظمة الصحة العالمية أن متوسط نصيب الفرد فى مصر من الإنفاق على الرعاية الصحية في السنة لا يتجاوز ١٣٦ دولار أمريكي، وهو يمثل ٣٤%، ٥٣%، ٢١%، ٣٩% من نظيره في كل من الأردن، وتونس، ولبنان، وليبيا على التوالي في عام ٢٠١١، بل أنه لا يتجاوز ٩%، ١٣% من مثيله في كلٍ من كوريا والبرازيل[٤٨]. ويرجع هذا ليس فقط إلى انخفاض نسبة الإنفاق الحكومي على الخدمات الصحية في مصر، والذي لم يتجاوز ٤.٥% فى العام المالى ٠٩/٢٠٠٨ بل وانخفاض كفاءة هذا الإنفاق أيضا.

ويبلغ معدل الإلمام بالقراءة والكتابة بين البالغين ٧٢%، بينما تبلغ هذه النسبة ٩٣%، ٨٩%، ٨٧%،٩٦% في كلٍ من الأردن، وليبيا، والسعودية، وقطر على التوالي، وذلك للعام ٢٠١٠. وفي حين تبلغ نسبة الإنفاق العام على التعليم من إجمالي الإنفاق الحكومي في مصر ١١.٩% للعام ٢٠١٠ تبلغ مثيلتها ٢٥.٧%، ٢٢.٧%، ١٥.٦%، ١٩.٣% في كلٍ من المغرب، وتونس، وموريتانيا، والسعودية على التوالي في نفس العام [٤٩].

وتعاني منظومة الخدمات الاجتماعية في مصر ليس فقط من انخفاض معدلات الإنفاق العام عليها ولكن أيضا من انخفاض كفاءة هذا الإنفاق، وهو أمر ينعكس في عدم كفاية وانخفاض جودة هذه

[48] World Health Orgnization: http://apps.who.int/gho/data/node.main.78?lang=en
[49] World Bank, WDI.

الخدمات. وبالإضافة إلى انخفاض جودة الخدمات الصحية هناك تباين واضح في مدى توافر هذه الخدمات في المناطق الجغرافية المختلفة وارتفاع تكاليفها. أما منظومة التعليم فتواجه الكثير من المشاكل المتداخلة والمتشابكة[٥٠] ما بين ارتفاع كثافة القاعات الدراسية في مراحل التعليم المختلفة، وعدم مواكبة البرامج الدراسية للتطورات العلمية والتكنولوجية، وعدم كفاءة أساليب وطرق التدريس، وانخفاض مستوى كفاءة المعلمين وضعف أداء منظومة تأهيل المعلمين وعدم وجود الأعداد الكافية، وانخفاض الاقبال على التعليم الفني واختلال التوازن بين التخصصات العلمية في مؤسسات التعليم العالي، وعدم الاهتمام بمؤسسات البحث العلمي، وعدم الاهتمام بالأوضاع المادية للعاملين بالجامعات ومؤسسات البحث العلمي وعدم وجود استراتيجية شاملة لتطوير التعليم بمستوياته المختلفة. والحال ليس أفضل كثيراً في قطاع التدريب المهني والتأهيلي، والذي يعاني من ضعف التفاعل والتواصل بين مؤسسات الأعمال ومراكز التدريب، وعدم توافر المدربين المؤهلين، وضعف محتوى البرامج التدريبية وعدم وجود معايير واضحة لتقييم مخرجات عملية التدريب وضعف الوعي حول أهمية التدريب المهني والتأهيل بين أطراف عملية التدريب.

ولا عجب أن ينعكس تردّي مستوى الخدمات الاجتماعية (التعليم والصحة) في الترتيب الدولي لمصر وفقاً لمؤشر التنمية البشرية، إذ تحتل مصر المرتبة ١١٢ من بين ١٨٦ دولة لعام ٢٠١٢ [٥١].

٣. ٢. ٣ الفقر والعشوائيات

يتطلب التعرف على مستوى الفقر في مجتمع ما النظر إلى عنصرين رئيسيين:

الأول: النسبة من السكان التي تعاني من الجوانب المختلفة للفقر إلى إجمالي حجم السكان. والثاني: يتمثل في مدى الحرمان الذي تعاني منه الأسر الفقيرة في المجالات المختلفة.

وليس أدل على مستوى الفقر في مصر من التعرف على ما يُطلق عليه "العشوائيات / المناطق العشوائية"، وهي أحزمة سكنية تنتشر على أطراف المدن الرئيسة. وتتفاوت التقديرات حول عدد وحجم

---

[٥٠] إبراهيم شحاته، **وصيتي لبلادي**، الجزء الثانى (القاهرة: مركز ابن خلدون -دار الأمين، ١٩٩٥)، ص.٥٢.

[51] United Nations Development Programme: : http://hdrstats.undp.org/en/indicators

سكان المناطق العشوائية في مصر، فعلى حين يقدر الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء عدد المناطق العشوائية بـ ٩٠٩ منطقة، يقدر عددها "مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار" التابع لمجلس الوزراء بـ ١٠٣٤ منطقة، وتقدر عددها تقارير التنمية المحلية بـ ١١٥٠ منطقة. أما مركز بحوث الإسكان فيقدر عددها بـ ١١٧٤ منطقة، ويبقى التقدير الأعلى لمعهد التخطيط القومي، والذي يقدر عددها بـ ١٢٢٥ منطقة عشوائية[٥٢].

وتتباين نسبة الإسكان العشوائي تبايناً واضحاً بين المحافظات، فعلى حين تبلغ هذه النسبة ٢٠% من إجمالي السكان فى مصر، تصل في محافظة القاهرة إلى ٣٠% من إجمالي السكان. أما في محافظة الإسكندرية فتقترب هذه النسبة من ٥٠%. وتشير التقديرات إلى أن عدد سكان هذه المناطق العشوائية يتراوح بين ١٢ و١٧.٧ مليون عام ٢٠٠٨، وتتصدر محافظة القاهرة المحافظات الأخرى في عدد ساكني هذه المناطق، إذ يقدر عددهم بـ ٧ مليون[٥٣]، وبصرف النظر عن اختلاف التقديرات فإنه حتى الأخذ بالتقديرات الأقل يوضح أن مشكلة المناطق العشوائية غدت من أهم التحديات الاجتماعية – الاقتصادية التي تواجه المجتمع المصري.

٣. ٣ التحديات المؤسسية

كان تدني مستوى كفاءة المؤسسات العامة المسئولة عن صوغ وتنفيذ السياسات وتوفير خدمات البنية التحتية والخدمات الاجتماعية، أحد الأسباب الرئيسة وراء الإخفاقات الاقتصادية –الاجتماعية التي عانت منها مصر خلال العقود الأربعة الأخيرة، ومن ثم فإن الإصلاح المؤسسي ينبغي أن يكون أحد الأركان الأساسية للنموذج التنموي الجديد. وبوجه عام يمكن إيجاز التحديات المؤسسية التي تواجه مصر ما بعد الثورة فيما يلي:

---

[٥٢] الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء

[٥٣] المرجع السابق

٣. ٣. ١ غياب الشفافية والمساءلة وانتشار الفساد

تعاني معظم مؤسسات الدولة من عدم وجود و / أو عدم تطبيق معايير واضحة ومحددة للشفافية والمساءلة السياسية والاقتصادية والإدارية، وهو أمر يفتح الباب واسعاً لإهدار قيمة القانون وإساءة استخدام السلطة وانتشار الفساد بأشكاله المختلفة[٥٤] وإهدار المال العام. ومن ثم فإن وضع معايير واضحة ودقيقة للشفافية ووضع إطار تشريعي –قانوني كفء يكفل الحصول على المعلومات والبيانات الاقتصادية المالية وغيرها ووضع آليات فعّالة للمساءلة، كل هذه العناصر ينبغي أن تمثل مكونات أساسية في عملية الإصلاح المؤسسي.

٣. ٣. ٢ تضخم الجهاز الإداري للدولة وتعقد الإجراءات البيروقراطية

يتسم الجهاز الإداري للدولة في مصر بالتضخم وتداخل المستويات التنظيمية، ولا يقتصر الأمر على العدد الكبير من الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة والحكومية، ولكن يمتد إلى تداخل بل وتضارب الاختصاصات بين هذه الجهات نتيجة عدم وجود إطار تشريعي –قانوني –تنظيمي كفء يحدد وينظم العلاقة بين هذه الجهات بعضها ببعض من ناحية، وبين المستويات التنظيمية والإدارية المختلفة داخل كل جهة من ناحية أخرى. وفي ظل الاعتماد على الأساليب التقليدية وعدم وجود مسار واضح وكفء لتدفق العمل وإهمال عمليتي تدريب وتأهيل العاملين في مؤسسات الدولة وغياب نظام فعّال للثواب والعقاب غالباً ما تكون المحصلة هي طول وتعقد الإجراءات وانتشار الفساد الإداري.

٣. ٣. ٣ تطوير "البنية التحتية" التشريعية والقانونية

يرجع الرصيد التشريعي والقانوني في مصر إلى القرن التاسع عشر، ومنذ ذلك الحين تيار التشريعات والقوانين لم يتوقف، وقد أدى هذا إلى تراكم مخزون هائل من التشريعات والقوانين، بعضها لم يعد يلائم التغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي طرأت على المجتمع، وبعضها الآخر يعاني من

---

[٥٤] تحتل مصر المرتبة ١١٨ من بين ١٧٦ دولة وفقا لمؤشر الفساد الذي تنشره منظمة الشفافية الدولية (٢٠١٢): http://www.transparency.org/cpi2012/results

التعارض مع تشريعات وقوانين سابقة أو لاحقة، ويضاف إلى ذلك الغموض وعدم الوضوح الذي تعاني منه بعض القوانين.

وعلى الصعيد الاقتصادي – الاجتماعي يصعب تحقيق التنمية الاقتصادية – الاجتماعية المنشودة دون مراجعة وتبسيط وإلغاء التكرار والتناقض بين التشريعات والقوانين المنظمة للنشاط الاقتصادي، ومن بينها قوانين الاستثمار، والقوانين المنظمة لعمل الجهاز المصرفي، والقوانين المتعلقة بقضايا الإحتكار والملكية الفكرية والإغراق، والقوانين الخاصة بسوق العمل، والقواعد والأحكام الخاصة بالتصرف في وتوثيق مستندات العقارات والأراضي[٥٥]، والتشريعات والقوانين واللوائح التي تحكم العمل في الوظائف العامة، والقوانين واللوائح المنظمة لتأسيس وتجديد تراخيص مؤسسات الأعمال.

٣. ٣. ٤ تطوير وزيادة كفاءة النظام القضائي

يواجه النظام القضائي المصري إشكاليات عديدة، فمن ناحية هناك إشكالية استقلالية النظام القضائي عن السلطة التنفيذية[٥٦]، وهو ما يمثّل حجر الزاوية في حماية حقوق أفراد المجتمع الأساسية مدنية كانت أم سياسية واقتصادية واجتماعية، ومن ناحية أخرى بطء وتعقّد إجراءات التقاضي مما يطيل من آجال الفصل والبت في المنازعات، ومن ناحية ثالثة مسألة تعزيز كفاءة ونزاهة النظام القضائي.

ومع تطور وتشابك العلاقات الاقتصادية على المستويين المحلي والدولي تبرز الحاجة إلى نظام قضائي كفء قادر على تطبيق القانون بموضوعية، ويتسم بسرعة الفصل فيما يعرض عليه من منازعات ودعاوي وفقاً لصحيح القانون، وهو الأمر الذي يؤدي إلى تعزيز الثقة والاستقرار مما يساهم في زيادة الاستثمارات المحلية والأجنبية.

---

[٥٥] البنك الدولي، **إعادة تشكيل جغرافيا مصر الاقتصادية: تحقيق التكامل الداخلي كمنهج للتنمية**، (واشنطن: البنك الدولي، يونيو ٢٠١١)، ص.٥.

[٥٦] وفقا لمؤشر الاستقلال القضائي (أحد المؤشرات الفرعية لمؤشر التنافسية العالمية) تحتل مصر المرتبة ٦٣ من بين ١٣٩ دولة (عام ٢٠١٠): World Economic Forum

٣. ٣. ٥ عدم وجود قاعدة بيانات اقتصادية شاملة

لا شك أن الاقتصاد المصري الآن يمر بمرحلة يحتاج فيها إلى التخطيط العلمي السليم بأكثر مما كان في أي وقت مضى، ولأن التحليل دون معلومات وبيانات دقيقة لا يعدو إلا أن يكون انطباعات وآراء عامة، ولأن التخطيط دون الاستناد إلى قاعدة بيانات شاملة ودقيقة لا يتجاوز كونه "أماني" اقتصادية، فإن إنشاء وتطوير قاعدة بيانات اقتصادية -اجتماعية وشاملة يمثل نقطة البداية في بناء نموذج تنموي جديد.

وتعاني منظومة البيانات والإحصاءات الاقتصادية في مصر من العديد من المشاكل، تبدأ بالصعوبة البالغة في الحصول على البيانات الصحيحة التي تعكس حقيقة المؤشرات الاقتصادية المختلفة[٥٧]، وذلك نتيجة لنقص هذه البيانات وعدم شمولها وعدم تحديثها بل وعدم دقتها أو تناقضها في بعض الأحيان، ولا تنتهي بتعدد مصادر المعلومات والبيانات، وعدم توافر الموارد المالية والتجهيزات الحديثة لمراكز تجميع وتصنيف وإعداد البيانات والافتقار إلى الكوادر البشرية المؤهلة.

٣. ٣. ٦ ضعف الإطار المؤسسي لتنفيذ السياسات الاقتصادية

تبقى الخطط والإستراتيجيات وبرامج العمل مجرد أهداف ورغبات مجتمعية أو إدارية ما لم يتوافر لها عنصران رئيسان: الموارد اللازمة للتنفيذ والآلية (الخطة) السليمة للتنفيذ. ويعاني الجهاز الإداري للدولة في مصر بوجه عام -وعملية صوغ السياسات الاقتصادية بوجه خاص-من ضعف الإطار المؤسسي لتنفيذ السياسات، فكثيراً ما يتم وضع سياسات وخطط وبرامج عمل، ولكنها لا تجتاز مرحلة التنفيذ، ويرجع ذلك للعديد من العوامل، أهمها:

- غالباً ما كانت السياسات والخطط تُقر دون تقدير وتوفير الموارد المالية والبشرية اللازمة لتنفيذها.
- عدم وجود الدعم السياسي الكافي، فتخبو حماسة القائمين على التنفيذ.
- الافتقار إلى المشاركة المجتمعية بوجه عام والأطراف المعنية بالخطة بوجه خاص.

---

[٥٧] مصطفى السعيد، ص.١١.

– تغيير كبار المسئولين على نحو غير منتظم، ومن ثم تغيير فلسفة ورؤى الإصلاح[٥٨]، مما يوقف العمل بالخطط موضع التنفيذ بصرف النظر عن كونها خطط متوسطة أو طويلة الأجل وما إذا كان قد تم إقرارها من السلطة التنفيذية أو التشريعية أم لا.

– الفساد السياسي والإداري والخضوع لضغوط أصحاب المصالح من قبل بعض المسئولين.

– عدم توافر الكوادر البشرية المؤهلة لتنفيذ السياسات والخطط والقيام بعملية المتابعة المطلوبة.

– غياب المساءلة وعدم وجود الآليات التنظيمية والإدارية السليمة لتنفيذ برامج العمل والخطط الموضوعة.

– تضارب الاختصاصات بين الوزارات أحياناً والهيئات والمؤسسات والإدارات الحكومية أحيانا كثيرة.

٤. التحديات التي تواجه السياسات التنموية:

تفرض التحديات الاقتصادية –الاجتماعية –المؤسسية التي يواجهها الاقتصاد المصري بدورها تحديات على السياسات التنموية. ولذا فإنه ينبغي أن تُصاغ تلك السياسات في ضوء التحديات التي يواجهها المجتمع لكي تتسق مع نموذج جديد للتنمية، وعلى الرغم من أن السياسات المالية والنقدية هي الأكثر شيوعاً واستخداماً بين السياسات الاقتصادية، فإن التحديات الهائلة التي تواجهها مصر ما بعد الثورة تتطلب عدم الاقتصار على السياسات المالية والنقدية وتوظيف ما يمكن من سياسات أخرى لمجابهة هذه التحديات، بل ينبغي أيضاً استخدام السياسات القطاعية، على أن تُصاغ هذه السياسات القطاعية في الإطار العام للسياسات الاقتصادية الكلية، وأن تكون البداية من الكل إلى الجزء في إطار صيغة تكاملية لعملية وضع السياسات الاقتصادية.

٤. ١ السياسات المالية

في ضوء العجز المتزايد للموازنة العامة للدولة وارتفاع مستويات الدين العام يتمثل التحدي الرئيس الذي يواجه السياسة المالية في العمل على تحقيق التوازن بين محاولة العودة بمستويات العجز والدين العام

---

[٥٨] المرجع السابق، ص.٢٢.

إلى مسار الاستدامة المالية من ناحية، وتوفير الموارد المالية اللازمة لزيادة الاستثمارات العامة في البنية التحتية وزيادة الإنفاق على الخدمات الاجتماعية وتفعيل اعتبارات العدالة الاجتماعية من ناحية أخرى[٥٩].

وينبثق عن هذه الإشكالية الرئيسة عدد من الإشكاليات:

- كيف يمكن تقليل الفجوة بين النفقات العامة والإيرادات العامة؟ وكيف يمكن تخفيض مستويات الدين العام؟
- كيف يمكن زيادة فعالية الإنفاق الحكومي وتحقيق التوازن الملائم بين الإنفاق الجاري من ناحية، والإنفاق الاستثماري من ناحية أخرى؟
- هل ثمة إمكانات للارتقاء بكفاءة الإنفاق الحكومي (تحقيق قيمة أفضل من الإنفاق: Value For Money)؟
- كيف يمكن تحقيق التوازن بين الإيرادات الجارية والنفقات الجارية (مبدأ صفرية الموازنة الجارية)؟
- هل ثمة إمكانات متاحة لزيادة الإيرادات الجارية؟ وكيف يمكن زيادة كفاءة الإدارة الضريبية؟
- كيف يمكن زيادة فعالية وكفاءة منظومة الإنفاق الاستثماري العام؟
- كيف يمكن تحسين كفاءة منظومة الدعم بما يحقق مزيد من العدالة الاجتماعية ويخفّف الضغوط على الموازنة العامة[٦٠]؟
- كيف يمكن إعادة هيكلة منظومة الأجور في الحكومة والقطاع العام على النحو الذي يحَد من تضخم فاتورة الأجور، ويتسق مع اعتبارات العدالة الاجتماعية؟

٢.٤ السياسات النقدية

يتمثل التحدي الرئيس الذي يواجه السياسة النقدية في مصر في التحول من الدور التقليدي للسياسة النقدية -الذي يتمحور حول استقرار المستوى العام للأسعار- إلى الدور التنموي الذي يتعدى ذلك، ويمتد

[59] IMF, Arab Countries in Transition: Economic Outlook and Key Challenges, P.8.
[60] UNDP, *Arab Development Challenges Report 2011*, p.51.

إلى العمل على تعبئة وتنويع مصادر التمويل اللازم لعملية التنمية وتوجيه التسهيلات الائتمانية بما يتوافق مع الأهداف التنموية للمجتمع.

وبالنظر إلى الممارسات السابقة للسياسات النقدية وفي ظل التحديات القائمة، فإن هناك حاجة للقيام بمراجعة شاملة للسياسات النقدية والآليات التي تتحدد من خلالها أسعار الصرف الأجنبي وأسعار الفائدة ومعايير منح الائتمان ووضع إطار عام كفء لصوغ وتنفيذ السياسات النقدية.

وتفرض التحديات الاقتصادية -الاجتماعية الراهنة على السلطات النقدية أن تعمل على العديد من المحاور، يأتي في مقدمتها:

- الحفاظ على استقرار سعر الصرف الأجنبي والمستوى العام للأسعار.
- زيادة فعالية وكفاءة الجهاز المصرفي.
- تنويع وتطوير الأوعية الادخارية بما يزيد من معدلات الادخار.
- الانفتاح على أدوات التمويل الإسلامي وتوجيهها نحو الاستثمارات الخاصة والعامة بما يساعد على بناء طاقات إنتاجية جديدة.
- تشجيع الإقراض متوسط وطويل الأجل بما يتلاءم مع طبيعة الأنشطة الإنتاجية الصناعية والزراعية، ودعم وتطوير منظومة العمل في البنوك القومية المتخصصة، مثل بنك التنمية الصناعية، وبنك الائتمان والتسليف الزراعي.
- تطوير آليات تمويل الأنشطة الصناعية والزراعية والخدمية في القطاعات ذات الأولوية من خلال سياسات تفضيلية لأسعار الفائدة.
- تسهيل نفاذ صغار المستثمرين والمشروعات صغيرة ومتوسطة الحجم للقروض والتسهيلات الائتمانية.

- وضع معايير واضحة ومحددة لمنح التسهيلات الائتمانية وتفعيل الدور الإشرافي والرقابي للبنك المركزي على الجهاز المصرفي[٦١].
- تأسيس صناديق لضمان القروض وتخفيض نسبة الضمانات التي تطلبها المصارف من المشروعات متوسطة وصغيرة الحجم، ووضع الآليات اللازمة للحد من المخاطر النظامية.

٤. ٣ السياسات الصناعية

إن الأوضاع الحالية التي تشهدها الصناعة المصرية -والتي سبق الإشارة إليها -تقتضي إعادة اكتشاف السياسات الصناعية لتأثيراتها الممكنة ليس فقط على التنمية الاقتصادية بل أيضاً على المتغيرات الاقتصادية الرئيسة، مثل: مستويات التوظف والصادرات. ولأن نطاق عمل السياسات الصناعية يتقاطع مع نطاق عمل غيرها من السياسات، مثل: سياسات التجارة الخارجية، وسياسات الاستثمار، وسياسات العلوم والتكنولوجيا. فإن الأمر يتطلب صوغ السياسات الصناعية بالتكامل مع-وفي -ضوء الإطار العام للسياسات الاقتصادية.

تواجه السياسات الصناعية في مصر العديد من الإشكاليات، أهمها:

- ما الوسائل التي يمكن من خلالها تطوير الصناعات القائمة وتحسين قدراتها التنافسية؟
- كيف يمكن تأسيس ودعم الأنشطة الصناعية الحديثة عالية المحتوى التكنولوجي؟ وكيف يمكن الارتقاء بمستوى أدائها وتوجيهها للتصدير؟
- ما الصناعات الجديدة التي يمكن خلق ودعم المزايا التنافسية لها باستخدام السياسات ووسائل التدخل الحكومي المختلفة؟
- كيف يمكن جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة واستقطاب الشركات العاملة في مجال الأنشطة الصناعية عالية القيمة المضافة؟
- ما الآليات التي يمكن من خلالها تطوير البنية الأساسية العلمية -التكنولوجية لقطاع الصناعة؟

---

[٦١] مصطفى السعيد، ص.٨٥.

- كيف يمكن تفعيل إستراتيجية التصنيع لأغراض التصدير؟
- كيف يمكن تطوير منظومة التدريب المهني لتوفير الكوادر البشرية الفنية المؤهلة؟
- ما الآليات التي يمكن من خلالها تطوير قطاع المشروعات صغيرة ومتوسطة الحجم ودعم دورها في تغذية المشروعات الكبيرة؟

٥. نحو نموذج تنموي جديد

تبين النظرة المدققة للتحديات التي تواجه الاقتصاد المصري أن مواجهة هذه التحديات تتطلب ما هو أكثر من استخدام أدوات السياسات التقليدية. إذ لا يمكن مواجهة هذه التحديات إلا من خلال وضع برامج واستراتيجيات متوسطة -طويلة الأجل، تتسم بالتكامل في إطار نسق شامل، يستند إلى نموذج تنموي جديد. إلا أن ذلك يتطلب القيام ببعض الإجراءات العاجلة تستهدف تحقيق التعافي السريع للاقتصاد، وتحقيق درجة مقبولة من الاستقرار السياسى والاجتماعي. فالمخاطر التي تواجه الاقتصاد المصري فى المدى القصير هي محلية بالأساس[٦٢]، وتتمثل في تردي الأوضاع الأمنية، وعدم الاستقرار السياسي، والاضطرابات والمطالب الفئوية، وعدم وضوح الرؤية فيما يتعلق بالتوجهات والسياسات الاقتصادية.

النموذج التنموي الجديد

التقدم الاقتصادي – الاجتماعي الحقيقى لا يحدث من فراغ، ولا يمكن أن يكون من صنع المصادفات، لكنه يُصنع عن سابق تصّور ورؤية. ولذا ينبغي أن تكون نقطة البداية وجود رؤية واضحة حول هوية الاقتصاد والغايات الاقتصادية والاجتماعية، التي تجسّد تطلعات المجتمع، وتكون نتاج مشاركة وتفاعل جميع قوى المجتمع، حتى تحظى بالتأييد الشعبي المطلوب، على أن تقوم هذه الرؤية برسم صورة الاقتصاد خلال مدى زمني طويل نسبياً، وأن تترجم إلى برامج عمل ومجموعة من الاستراتيجيات والسياسات التي تحقق أهداف المجتمع.

[62] IMF, Arab Countries in Transition: Economic Outlook and Key Challenges,P.8.

ولأن بناء النموذج التنموي الجديد يتطلب القيام بإصلاحات هيكلية وخيارات صعبة، ينبغي تعزيز مبدأ المصارحة والمكاشفة وتوضيح عوائد وتكاليف الإصلاح في التأسيس للنموذج التنموي الجديد، وذلك في ظل حقيقة أنه لا خيارات اقتصادية كانت أم سياسية تحظى بقبول جميع فئات المجتمع. ولأن نمط "الدولة الرخوة" الذي ساد في العقود الأربعة الأخيرة كان مسئولا بدرجة كبيرة عما آلت إليه الأوضاع[٦٣]، فإن النموذج التنموي الجديد ينبغي أن يستند إلى دور قوي للدولة في إدارة عملية التنمية الاقتصادية – الاجتماعية، أو ما يعرف بـ *"نموذج الدولة التنموية"*، حيث تبرهن التجارب التنموية الدولية الناجحة (خاصةً دول جنوب شرق آسيا) على أهمية الدور الفاعل للدولة في عملية التنمية الاقتصادية – الاجتماعية.

وبوجه عام ينبغي أن تستند مقومات هذا النموذج التنموي الجديد على أربعة مضامين أساسية: مضمون اقتصادي، ومضمون اجتماعي، ومضمون تنموي جغرافي، ومضمون مؤسسي.

المضمون الاقتصادي يستهدف بناء قاعدة إنتاجية حديثة ديناميكية، تتسم بالتنوع والاستدامة، ولا تنحصر فقط حول الزيادة الكمية في معدلات النمو الاقتصادي، ولكن أيضاً على نوعية / مصادر هذا النمو، وتكفل توفير فرص عمل كافية ولائقة، وذلك في إطار من التكامل بين أدوار كل من الدولة والقطاع الخاص.

ويتطلب المضمون الاجتماعي أن تكون عملية التنمية الاقتصادية أكثر "اجتماعية" وأكثر توازناً، وأن يكون الإنسان هو محور وغاية النموذج التنموي الجديد؛ فالكرامة الإنسانية هي الهدف الأسمى للإنسان. والتنمية البشرية، وإن كانت تعتمد بصورة أساسية على الرفاهية المادية وتوفير الحاجات الأساسية، إلا أنها تعني في المقام الأول حصول البشر على قدر أكبر من الحرية في اختياراتهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وبدون هذا الحق في الاختيار فلا حرية ومن ثم فلا تنمية. والتنمية الجادة الحقيقية تنظر

---

[٦٣] جلال أمين، **مصر والمصريون في عهد مبارك**، الطبعة الثانية (القاهرة: دار الشروق، ٢٠١١)، ص.٣٨.

إلى الخدمات الاجتماعية وشبكات الأمان الاجتماعي على أنها استثمار في المستقبل، وليس مجرد خدمات تقدمها الدولة بقدر ما تسمح به سعة اليد.

أما المضمون التنموي الجغرافي فيكفل تنمية اقتصادية –اجتماعية متوازنة قادرة على تقريب التفاوتات بين أقاليم الدولة المختلفة. ولأن المؤسسات العامة تقوم بدور محوري في تجسيد الإنجازات الاقتصادية والاجتماعية، فإن من الضروري أن يستند المضمون المؤسسي على مبدأ "المساءلة المتبادلة"[٦٤] القائم على الشفافية والمساءلة، والذي بمقتضاه تكون الحكومة خاضعة للمساءلة أمام أفراد المجتمع عن سياساتها وخياراتها ومدى نجاح هذه السياسات في تحقيق أهداف المجتمع، وعلى الجانب الآخر يكون أفراد المجتمع مسائلين أمام الحكومة عن مدى التزامهم واحترامهم للنظام الاقتصادي – الاجتماعي القائم على القانون.

وفي ضوء التحديات الاقتصادية –الاجتماعية التي يواجهها المجتمع المصري تتناول السطور التالية سبعة مرتكزات أساسية للنموذج التنموي الجديد لمواجهة هذه التحديات.

(١) تنمية صناعية تستند إلى قاعدة علمية –تكنولوجية حديثة

يمتلك الاقتصاد المصري بنية تحتية صناعية يمكن البناء عليها، إلا أن القطاع الصناعي يواجه العديد من المشاكل التي تحول دون تطوره، يأتي في مقدمتها: انخفاض مستويات الإنتاجية، وضعف القدرات التنافسية، وتقادم الأساليب الإنتاجية، وتركّز النشاط الصناعي في القطاعات التقليدية ذات القيمة المضافة المنخفضة، ونقص الكوادر البشرية المؤهلة، وعدم كفاية وانخفاض جودة البنية التحتية.

ومن ثم فإن تحقيق تنمية صناعية –تكنولوجية يتطلب العمل على العديد من المحاور، أهمها:

- تحديث وتطوير الصناعات التقليدية القائمة بالفعل (الصناعات الغذائية والجلدية والغزل والنسيج والمنسوجات) ودعمها لتواجه العوائق التي تحول دون تطورها.

[64] UNDP, *Arab Development Challenges Report 2011*,p.77.

- العمل على تأسيس الصناعات الحديثة عالية –المحتوى التكنولوجي (صناعة الآلات والمعدات ووسائل النقل والحواسب الآلية والبرمجيات ...).
- بناء قاعدة علمية –تكنولوجية وتطوير قدرات البحث والتطوير.
- إعادة الاعتبار للتعليم الفني وتحسين جودة التدريب الفني والتكنولوجي لتوفير الكوادر البشرية المؤهلة.
- اتباع منهج متكامل لتطوير القطاع الصناعي وخلق مزايا نسبية فى مجالات محددة فى سياق تعاون يقوم على شراكة إستراتيجية بين الدولة والقطاع الخاص[٦٥].
- دعم والعمل على تطوير منظومة المشروعات صغيرة ومتوسطة الحجم والتي تلعب دوراً أساسياً في تغذية الشركات الكبيرة بمدخلات الإنتاج، وإنشاء هيئة يكون دورها الأساسي دعم وتشجيع المشروعات صغيرة ومتوسطة الحجم (تجربة سنغافورة).

(٢) تنمية زراعية –ريفية شاملة

يتمتع القطاع الزراعي في مصر بإمكانات كبيرة لم تُستغل بالكفاءة الواجبة، نتيجة تفاقم العديد من المشاكل التي تنعكس بشكل واضح على أداء القطاع الزراعي، وأهمها: انخفاض مستويات إنتاجية الأرض والعمل، وهيمنة المحاصيل التقليدية ذات القيمة المضافة المنخفضة على التركيب المحصولي، واستخدام أساليب الزراعة التقليدية، والدور الهامشي للأنشطة الريفية غير الزراعية، وعدم كفاءة أنظمة التمويل، وتقادم أنظمة الري والإهدار الكبير للموارد المائية وضعف شبكات التسويق والتوزيع.

وتمثل التنمية الزراعية عنصراً جوهرياً في عملية التنمية الاقتصادية –الاجتماعية في مصر؛ لأن تحقيق تنمية زراعية –ريفية شاملة لا يعني فقط تطوير أحد القطاعات الأساسية في الاقتصاد، لكنه يعني أيضاً الحد من الفقر وتحقيق المزيد من العدالة "الجغرافية"، وذلك بالنظر إلى حقيقة التفاوتات الملموسة في

[65] Ibid, p. 85.

مستويات الدخل والثروة بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية، وتركز نسبة كبيرة من جيوب الفقر في المناطق الريفية.

إن مواجهة المشاكل التي يعاني منها القطاع الزراعي لا يمكن أن تتم من خلال حلول جزئية أو برامج متفرقة، ولكن ينبغي أن تتم وفقاً لإستراتيجية شاملة تعمل على العديد من المحاور أهمها:

- زيادة الرقعة الزراعية، وذلك من خلال حصر الأراضي القابلة للاستزراع، وتوفير البنية التحتية اللازمة وطرحها للتمليك و / أو حق الانتفاع، وفقاً لمعايير واضحة ومحددة تكفل الجدية وعدم استغلالها في غير الأغراض الزراعية.
- زيادة الإنتاجية الزراعية بشقيها الأرض، والعمل عن طريق دعم التحول إلى المحاصيل ذات القيمة المضافة العالية –سواء للاستهلاك المحلي أو التصدير –[٦٦]، والتشجيع على استخدام التقنيات الحديثة، وتوفير المدخلات الزراعية وزيادة الاهتمام بخدمات الإرشاد الزراعي ودعم جمعيات المزارعين وتشجيع شبكات التسويق الجماعية للمزارعين.
- الإدارة الرشيدة للموارد المائية، حيث تشير الدراسات إلى أن النشاط الزراعي في مصر هو المصدر الرئيس لهدر المياه، ومن ثم فإن تطوير أنظمة الري وتحسين كفاءتها والصيانة المستمرة للبنية التحتية الخاصة بأنظمة الري واستخدام التقنيات الحديثة في الري، سيؤدي إلى تحقيق وفورات ملموسة في الموارد المائية –زيادة إنتاجية المياه –، وهو الأمر الذي سيفسح المجال لاستزراع المزيد من الأراضي.
- تطوير البنية التحتية بوجه عام –والبنية التحتية الريفية بوجه خاص–إذ تعاني المناطق الريفية أكثر من غيرها من المناطق من عدم كفاية وتدني مستوى خدمات البنية التحتية الأساسية (الطرق، والكهرباء، والاتصالات) والخدمات الاجتماعية (الصحة والتعليم)، وكذلك عدم كفاءة أنظمة الري.

[66] Ibid, p.88.

- دعم وتنمية الأنشطة الريفية غير الزراعية التي تمثل ركناً رئيساً في التنمية الزراعية – الريفية، وتوفر للمزارعين قاعدة إنتاجية أكثر تنوعاً.
- إعادة النظر في سياسة دعم السلع الغذائية الأساسية –والذي عادةً ما يؤدي إلى زيادة الاعتماد على الاستيراد لتغطية الحاجة منها –، وذلك باستبدال دعم السلع المستوردة بدعم سلة من السلع الغذائية المنتجة محلياً لتحقيق الأمن الغذائي، ومنح الفرص للمزارعين المحليين لتقليل الفجوة الغذائية، فقد أوضحت التجارب الدولية أن الدعم الذي يوجه إلى الإنتاج الغذائي المحلي يكون أكثر فعّالية من الدعم الذي يوجه إلى لمنتجات الغذائية المستوردة في تقليل الفجوة الغذائية [٦٧].
- توفير التمويل الكافي والتسهيلات الائتمانية في المناطق الريفية.

(٣) تطوير قطاع الخدمات: نحو خدمات ذات قيمة مضافة عالية

على الرغم من أن قطاع الخدمات يستوعب النسبة الأكبر (٤٨% من اجمالى التوظف خلال العقد الأخير[٦٨]) من القوة العاملة في مصر، فإن الأنشطة الخدمية تتركز في مجالات منخفضة القيمة المضافة، وهو الأمر الذي يتطلب إعادة توجيه قطاع الخدمات إلى الأنشطة عالية القيمة المضافة واستغلال الإمكانات الكامنة فيه. وتتركز هذه الإمكانات في ثلاثة مجالات رئيسة: التنويع السياحي، والخدمات ذات القيمة المضافة العالية، وقطاع الخدمات اللوجستية.

- التنويع السياحي: على الرغم من الإمكانات السياحية الهائلة التي تتمتع بها مصر، فإن النشاط السياحي يتركز في مجالين رئيسين، وهما: سياحة الآثار والسياحة الشاطئية، ولا تستغل إمكانات التطوير في الأنشطة الأخرى، مثل: سياحة المؤتمرات والمهرجانات والفعاليات، والسياحة الطبية / الاستشفائية، وسياحة السفاري وغيرها، إلا أن عملية التنويع السياحي ينبغي أن تستند إلى إستراتيجية شاملة لتطوير القطاع السياحي.

[67] Ibid, P. 89.
[68] World Bank, WDI .

- تنمية الأنشطة الخدمية عالية القيمة المضافة: ثمة إمكانات نمو هائلة لبعض القطاعات الخدمية ذات القيمة المضافة العالية، وأبرزها الخدمات المالية والاستشارات والخدمات الطبية والتعليم العالي التخصصي والمنتجات الثقافية، وهي مجالات تعتمد بشكل أساسي على الخبرات البشرية المؤهّلة، والتي تتوافر بدرجة كبيرة في مصر.
- تنمية قطاع الخدمات اللوجستية: تتمتع مصر بموقع جغرافي فريد يمكّنها من أن تصبح أحد المراكز العالمية للخدمات اللوجستية. وعلى الرغم من إعلان السلطات الحكومية عن البدء في القيام بالدراسات المبدئية لمشروع للخدمات اللوجستية حول قناة السويس، فإن هناك حاجة للقيام بدراسة متعمقة للمشروع لتحقيق أقصى استفادة ممكنة، وكذلك دراسة إمكانات استغلال المنطقة الغربية من الساحل الشمالي في مشروعات مماثلة.

(٤) تنمية رأس المال البشري .... التعليم التعليم التعليم

يعتمد بناء مستقبل أي أمة بصورة أساسية على نوعية الإنسان، ولا يمكن أن يصبح الإنسان رصيداً للتنمية، وليس خصماً منها، إلا بالتعليم. وعلى الرغم من أهمية التركيم الرأسمالي المادي في عملية التنمية الاقتصادية، فإنه لا يغني عن دور الإنسان القادر على المشاركة الفعالة في تحقيق التقدم الاقتصادي.

يعاني النظام التعليمي في مصر من مشاكل تعددت وتراكمت وتفاقمت عبر عقود مضت ما بين الاهتمام بالكم على حساب جودة المخرجات التعليمية، وعدم مواكبة المناهج وطرق التعليم لروح العصر والاعتماد على الحفظ والتلقين، وازدواجية نظم التعليم وارتفاع نسبة الأمية، إلى قصور الإمكانات المادية وضعف منظومة إعداد المعلمين والمسئولين عن إدارة العملية التعليمية. وقد نتج عن ذلك أن أصبح النظام التعليمي غير قادر على إعداد القوة العاملة التي تستطيع تلبية احتياجات الاقتصاد المصري من ناحية، وانخفاض العوائد الاقتصادية والاجتماعية للتعليم من ناحية أخرى.

وفي ضوء الواقع التعليمي الحالي ينبغي أن يشمل الإصلاح كافة جوانب العملية التعليمية، ويتضمن ذلك:

المكون البشري: الإعداد الجيد للمعلمين والمسئولين عن إدارة العملية التعليمية من خلال عمليات التدريب، وإعادة التأهيل، والتطوير الحقيقي لكليات التربية ومعاهد إعداد المعلمين، وزيادة البعثات الخارجية لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات.

المكون المادي: توفير المباني الكافية لتخفيض كثافة قاعات الدرس، وتخفيض نسبة المعلمين / التلاميذ، وتوفير الوسائل التعليمية الحديثة.

المكون الفكري: ويشمل فلسفة التعليم والغايات المبتغاة في كل مرحلة من مراحل التعليم وتطوير المناهج وطرق التدريس.

كما ينبغي أن يمتد الإصلاح إلى المستويات المختلفة للتعليم، وذلك من خلال العمل على المحاور التالية: برنامج قومي للقضاء على الأمية، وشمولية وتحسين جودة التعليم الأساسي، وتطوير التعليم الفني (الصناعي –الزراعي –التجاري)، وتطوير التعليم الجامعي وما بعد الجامعي[٦٩].

(٥) العدالة الاجتماعية والحد من الفقر

إن الانتقال بالمجتمع المصري من مجتمع تغيب فيه العدالة الاجتماعية إلى مجتمع أكثر إنسانية وأكثر عدالة يتطلب العمل على عدة محاور:

- تطبيق حد أدنى للأجور في القطاعين العام والخاص وحد أدنى لتعويضات المتقاعدين وأصحاب المعاشات، يكفل الحاجات الأساسية ودراسة إمكانات تقديم إعانة للمتعطلين.
- تعديل قوانين الضمان الاجتماعي لتتضمن الخدمات الصحية الأساسية وحالات التعطل عن العمل، وتوسيع نطاق مظلة التغطية؛ لتشمل جميع المؤسسات التي يعمل بها موظف واحد أو

[٦٩] إبراهيم شحاته، ، ص ٦٠-١٠١.

أكثر والعمالة المؤقتة وغير المنتظمة والعمال الزراعيين والعاملين في الخدمة المنزلية والعمالة الرثة.

- توسيع نطاق وتحسين جودة خدمات البنية التحتية والخدمات الصحية والتعليمية، وخاصةً في المناطق الأكثر فقراً، إذ يعد توفر هذه الخدمات أحد الشروط الأساسية للحد من الفقر لأنه يزيد من قدرة الأفراد على العمل وتحسين فرصهم في الحصول على وظائف أفضل.
- تطبيق سياسة "تحويلات تحقيق المساواة Equalization Transfers"، التي بمقتضاها تُمنح معونات نقدية للأسر الفقيرة –وفقاً لمعيار متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي – لتحسين مستويات معيشتها وتمكينها من الحصول على السلع والخدمات الأساسية، وتُحدد قيمة هذه التحويلات وفقاً لعدة معايير، منها عدد أطفال الأسرة وعدد الإناث. وينبغي ربط هذه المعونات بشروط صارمة حتى لا يتم "توريث الفقر"، مثل: إرسال الأطفال للتعليم والالتزام بتحصين الأطفال بالأمصال واللقاحات. وقد أوضحت التجارب الدولية فعّالية هذه السياسة مقارنةً بغيرها من السياسات –مثل سياسة دعم السلع الغذائية الأساسية –في الحد من الفقر وتقليل التفاوتات الجغرافية[٧٠].
- يتطلب تقليص التفاوتات الجغرافية حزمة شاملة من السياسات متوسطة –طويلة الأجل تستند إلى: مفهوم "التكامل الإقليمي المحلي" كمنهج للتنمية، وتنفيذ حزمة من الإجراءات تستهدف المناطق الأكثر فقراً (تحويلات تحقيق المساواة، والإسكان الاجتماعي الميسر، ومراكز الرعاية الصحية، ومراكز التدريب المهني وإعادة التأهيل، والتمويل الصغير Micro Finance، ودعم المشروعات الصغيرة، وبرامج صحة الطفل)[٧١].
- وضع برنامج شامل للإسكان الاجتماعي وتطوير المناطق العشوائية وإدراج احتياجات هذه المناطق في خطط التنمية العمرانية.

---

[٧٠] البنك الدولي، **إعادة تشكيل جغرافيا مصر الاقتصادية**، ص.٥.
[٧١] المرجع السابق ص ٦-٧.

- وضع برنامج قومي لاستيعاب وتأهيل أطفال الشوارع وضمان توافر الاحتياجات الأساسية لأصحاب الاحتياجات الخاصة.

(٦) إصلاح إدارة المالية العامة

لا ترجع أهمية البدء الفوري في برنامج شامل لإصلاح إدارة المالية العامة إلى الوضع المالي المتأزم الذي تواجهه السلطات الحكومية من تزايد العجز في الموازنة العامة وارتفاع مستويات الدين العام فقط، ولكن أيضاً إلى حقيقة أن القدرة على تنفيذ الاستراتيجيات الخاصة بالمرتكزات الأساسية للنموذج التنموي الجديد –التنمية الصناعية، والتنمية الزراعية –الريفية، وتطوير قطاع الخدمات، وتحقيق العدالة الاجتماعية، –تعتمد بصورة رئيسة على توافر الموارد المالية اللازمة لذلك. ولذا فإن إصلاح إدارة المالية العامة وتوفير الحيز المالي الملائم يعد حجر الأساس في تحقيق الأهداف التنموية المأمولة.

وعلاوة على ذلك فإن العجز المتزايد للموازنة العامة –وهو المصدر الرئيس لزيادة مستويات الدين العام– لا يمثل أزمة طارئة أو مؤقتة، لكنه إشكالية بنيوية تتطلب حلول جذرية لمعالجة ما وراء الرقم المعلن للعجز، ويعزز ذلك أن تفاصيل البنود الرئيسة في الموازنة العامة تخفي مفارقات وأوجه خلل تساهم بشكل كبير في استمرارية وتزيد العجز في الموازنة العامة.

وفي ضوء هذه الحقائق ينبغي أن يمتد إصلاح إدارة المالية العامة إلى كافة جوانب إدارة المالية العامة ويشمل ذلك:

أ. تطوير إدارة الإنفاق الحكومي: الفعالية والكفاءة

ويشمل هذا الجانب العديد من العناصر أهمها: زيادة فعالية الإنفاق الحكومي، وذلك من خلال توجيه الموارد المالية بما يتفق مع الأهداف التنموية الاقتصادية –الاجتماعية (المزيد من الاستثمار في البنية التحتية وزيادة الإنفاق على الخدمات الاجتماعية). وينبغي أن يدعم هذا التوجه بتطبيق إطار الإنفاق العام متوسطة الأجل Medium -Term Expenditure Framework، والذي بمقتضاه

تُخصص الموارد على أوجه الإنفاق المختلفة في إطار متعدد السنوات (٣ –٥ سنوات)، وهو الأمر الذي يحقق مزيداً من التكامل بين توجهات الموازنة العامة والأولويات الإستراتيجية للمجتمع.

ويشمل هذا الجانب أيضاً العمل على زيادة كفاءة الإنفاق الحكومي، وللتدليل على الأهمية الكبيرة لزيادة كفاءة الإنفاق يكفي الإشارة إلى ما ورد في أحد تقارير البنك الدولي عن إصلاح إدارة المالية العامة في الشرق الأوسط في أن زيادة كفاءة الإنفاق في الموازنة العامة في مصر لعام ٢٠٠٩ كان كفيلا بأن يوفر من الموارد المالية ما يكفي لبناء ٤٠,٠٠٠ مدرسة أو إنشاء طريق سريع يبلغ طوله ٤,٥٠٠كيلو متر أو توظيف ٦٠٠,٠٠٠ طبيب إضافي[٧٢].

ب. تطوير إدارة الاستثمارات العامة: الإنفاق على البنية التحتية

لا تعاني منظومة الاستثمارات العامة في مصر من انخفاض المخصص لها من الموازنة العامة فقط، ولكن أيضاً من انخفاض الفعالية والكفاءة، حيث تُخصص الموارد على نحو لا يعكس الاحتياجات التنموية. كما ترتفع نفقات تنفيذ مشروعات البنية التحتية نتيجة لغياب الشفافية والمساءلة. ولذا فهناك حاجة ماسة لتحديد أولويات الاستثمار العام وتطبيق نظام صارم لتقييم المشروعات المقترحة باستخدام المنهجيات المتعارف عليها، وأهمها أسلوب تحليل التكلفة –المنفعة Cost -Benefit Analysis، والذي يقيم المشروعات وفقاً للمنافع والتكاليف الاقتصادية والاجتماعية لها، ويُستخدم كأساس لإعطاء الأولوية لمشروعات البنية التحتية الأعلى عائداً على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي. وبوجه عام هناك ضرورة لوجود مؤشرات لقياس الكفاءة التشغيلية لكافة بنود الإنفاق الحكومي وخاصة الإنفاق على مشروعات البنية التحتية.

ج. تطوير السياسات الضريبية والإدارة الضريبية

الهيكل الضريبي الحالي في مصر هو نتاج ترتيبات تشريعية وقانونية متعاقبة موروثة منذ بدء التشريع الضريبي في ثلاثينيات القرن الماضي، ويتطلب تطوير الهيكل الضريبي القائم العمل على عدة محاور،

---

[72] World Bank, *Public Financial Management Reform in the Middle East and North Africa: An Overview of Regional Experience (Part I)*,(Washington: World Bank, 2010),p.1.

أهمها: تطوير السياسة الضريبية، ومراجعة هيكل الضرائب الحالية ومعدلاتها سعياً إلى توسيع القاعدة الضريبية والوفاء بمتطلبات الكفاءة والعدالة، وكذلك إصلاح وتطوير الإدارة الضريبية وإدارة الجمارك، إذ توضح النظرة الأولية لنسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي أن هناك مجالاً كبيراً لزيادة الإيرادات الضريبية حيث بلغت هذه النسبة في مصر ١٤.٤% خلال العقد الماضي، في حين تصل في بعض الدول مثل جنوب أفريقيا إلى ٢٦% ،وهو ما يعني أن إصلاح النظام الضريبي في مصر يمكن أن يزيد من الإيرادات الضريبية على نحو ملموس[٧٣].

د. *تطوير إدارة الالتزامات الحكومية والدين العام*

إن استمرار مستويات الدين العام الحالية وأعباء خدمته ينذر بنتائج بالغة الخطورة على مختلف نواحي النشاط الاقتصادي، ومن ثم فإن ثمة حاجة ملحة لتطبيق إستراتيجية جديدة لإدارة الدين العام، يكون في مقدمة أهدافها العودة بمستويات الدين العام إلى المستويات المقبولة وتغطية الاحتياجات التمويلية للحكومة وسداد التزاماتها بأقل تكلفة ممكنة على المدى المتوسط – الطويل، وذلك في ظل درجة معقولة من المخاطر، على أن يتم ذلك في إطار من التنسيق مع السياسات النقدية والمالية ووضوح أدوار ومسئوليات وأهداف الجهة المسئولة عن إدارة الدين وتفعيل لمبدأي الشفافية والمساءلة[٧٤].

وبالإضافة إلى العناصر السابقة لإصلاح إدارة المالية العامة فان هناك عناصر أخرى لا تقل أهمية، من بينها تطوير الإطار التشريعي والقانوني لإدارة المالية العامة، وإصلاح منظومة قطاع الأعمال العام، وإعداد برنامج تدريبي شامل للعاملين بوزارة المالية وإدارات الموازنة والإدارات المالية بجميع الجهات الحكومية لتوفير الكوادر البشرية القادرة على تطبيق برنامج الإصلاح.

(٧) تطوير الإطار المؤسسي لتنفيذ السياسات التنموية

إن وضع إستراتيجية أو خطة لا يعني تحديد أهداف فحسب، ولكن يعني أيضاً ضرورة رصد موارد وكفاءة تنفيذية تفتح الطريق إلى هذه الأهداف، وإلا بقيت مجرد أماني ورغبات. ولذا فإن وضع

---

[73] UNDP, *Arab Development Challenges Report 2011*,p.50.

[74] IMF, Guidelines for Public Debt Management, (Washington: International Monetary Fund, 2001), pp.10-19.

السياسات والخطط وما ينتج عنها من برامج عمل ومبادرات موضع التنفيذ يتطلب وضع ما يعرف بـ خطة التنفيذ Implementation Plan والتي يتم بمقتضاها:

- تحديد الغرض من المبادرة أو برنامج العمل ونطاق عملها.
- المخرجات / النتائج المتوقعة من المبادرة أو البرنامج.
- الجهة / الجهات المسئولة عن تنفيذ المبادرة / البرنامج ودور كل جهة بدقة.
- تحديد الجدول الزمني للتنفيذ: تاريخ البداية وتاريخ الانتهاء.
- تحديد الموارد المالية والبشرية اللازمة للتنفيذ.
- تحديد العوامل التي قد تحول دون نجاح تنفيذ الخطة أو المبادرة وكيفية مواجهتها.
- تحديد ما إذا كان تنفيذ المبادرة أو الخطة يتطلب تعديل تشريعات / قوانين قائمة أو إصدار قوانين وتشريعات جديدة.
- تحديد مؤشرات لقياس الأداء لمعرفة مدى التقدم الذي يتحقق في عملية التنفيذ.
- القيام بعملية المتابعة والتقييم وتحليل أسباب انحراف الأداء الفعلي عن الأهداف الموضوعة واتخاذ ما يلزم من إجراءات تصحيحية.

وبوجه عام يمكن القول: إن أضلاع المثلث الذي يمثل حجر الأساس في تنفيذ السياسات التنموية تتمثل في: الدعم السياسي، وتوافر الموارد المالية والبشرية المؤهلة، وتبني آلية "خطط التنفيذ" الملائمة.

وبعد عرض المرتكزات الأساسية التي ينبغي أن يستند إليها النموذج التنموي الجديد من الضروري التذكير بأن الاستراتيجيات والسياسات التي تنبثق عن هذه المرتكزات لا تعمل في فراغ، ومن ثم فإن نجاح هذه الاستراتيجيات والسياسات يتطلب العمل على توفير عدد من الدعائم الأساسية، هي:

الدعامة الأولى: القيام بمسح وحصر شامل للموارد الاقتصادية.

الدعامة الثانية: تأسيس قاعدة شاملة ودقيقة للبيانات الاقتصادية.

الدعامة الثالثة: تطوير وزيادة كفاءة الجهاز المصرفي والأسواق المالية.

الدعامة الرابعة: وضع إستراتيجية للتنمية العمرانية والتخطيط الحضري.

الدعامة الخامسة: برنامج شامل لتطوير البنية التحتية.

الدعامة السادسة: تطوير البنية التحتية التشريعية والقانونية.

الدعامة السابعة: تطوير النظام القضائي.

الدعامة الثامنة: إعادة هيكلة الجهاز الإداري للدولة.

الدعامة التاسعة: إستراتيجية لإدارة الموارد الطبيعية ومصادر الطاقة المتجددة.

الدعامة العاشرة: الترويج الاقتصادي للفرص الاستثمارية والإمكانات السياحية في مصر.

٦. الخاتمة: الاقتصاد المصري بين حقائق الحاضر وآفاق المستقبل

تواجه مصر العديد من التحديات الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية المعقدة والمتشابكة غير أن هذه التحديات ليست حكراً على مصر، فقد واجهتها ونجحت في التغلب عليها العديد من الدول من خلال الإدراك الواعي لحقيقتها واستخدام الأسلوب العلمي السليم في مجابهتها.

وانطلاقا من حقيقة أنه لا يمكن طرق أبواب المستقبل دون الوقوف على حقائق الحاضر، سعت هذه الدراسة إلى القيام بصورة من صور التحليل التشخيصي الكلى Macro Diagnostic Analysis والتقييم لـ "نمط" التنمية الذي ساد خلال العقود الأربعة الماضية. وخلصت الدراسة إلى أن ما تحقق خلال هذه العقود كان بمثابة "تنمية زائفة"، فقد أخفق هذا النمط من التنمية في الوصول لدرجة مقبولة من النجاح في تحقيق الغايات الأساسية للمجتمع. وعلى الرغم من معدلات النمو الاقتصادي المعقولة التي تحققت خلال فترة الدراسة، إلا أن هذا النمو اعتمد بدرجة كبيرة على مصادر ريعية وأنشطة ذات قيمة مضافة منخفضة وفشل في توفير فرص عمل كافية ولائقة لاستيعاب الأعداد المتزايدة الوافدة إلى سوق العمل. كما أهمل هذا النمط اعتبارات العدالة الاجتماعية، وكانت المحصلة ارتفاعا في معدلات البطالة وانتشارا للفقر وانقسام المجتمع إلى: كتلة "طافية" بالثراء الاقتصادي والنفوذ السياسي محدودة العدد، وكتلة "غاطسة" في الفقر والعوز تضم غالبية الشعب.

وفي ضوء الحصاد المر لهذا النمط من التنمية، تبدّت التحديات الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية التي تفرض نفسها على المجتمع المصري من الحاجة إلى زيادة الاستثمارات وتوفير فرص عمل كافية ولائقة وإعادة الاعتبار للمكون الاجتماعي لعملية التنمية، والحد من الفقر إلى توفير الحيز المالي اللازم لتطوير البنية التحتية والخدمات الاجتماعية وتوسيع نطاق شبكات الضمان الاجتماعي و تطوير البنية التحتية التشريعية والقانونية وتطوير وزيادة كفاءة النظام القضائي وتعزيز مبدأي الشفافية والمساءلة السياسية والاقتصادية والإدارية.

ولأن التحديات السابقة تفرض بدورها تحديات على عملية صوَغ وتنفيذ السياسات التنموية، كان لابد من تحديد هذه التحديات والتنقيب عن سبل مواجهتها، إلا أن هذه التحديات التي تواجه السياسات التنموية يصعب مجابهتها، إن لم توضع داخل السياق العام لها. ومن هنا كانت ضرورة العمل على بناء نموذج تنموي جديد يؤسس لمصر المستقبل؛ نموذج يستند إلى قاعدة إنتاجية ديناميكية حديثة، ويكون الإنسان محوره وغايته.

وفى ظل حقيقة أن مراحل الانتقال من حال إلى حال ومن طور إلى طور دائماً ما تكون من أصعب الفترات التي تواجه الأمم، فإن النجاح في الانتقال من حقائق الحاضر التي تبدو قاسية إلى آفاق مستقبل أكثر رحابة يعتمد بصورة رئيسة على الإدارة السياسية والاقتصادية الرشيدة والتوافق المجتمعي وتعبئة الإرادة الشعبية لتحويل شعار الثورة "عيش –حرية –عدالة اجتماعية" من مجرد شعار إلى حقيقة واقعة.

قائمة المراجع

المراجع العربية

إبراهيم شحاته، **وصيتي لبلادي**، الجزء الثانى، (القاهرة: مركز ابن خلدون –دار الأمين، ١٩٩٥)

البنك الدولى، **إعادة تشكيل جغرافيا مصر الاقتصادية: تحقيق التكامل الداخلي كمنهج للتنمية**، (واشنطن: البنك الدولي، يونيو ٢٠١١)

بلقاسم العباس، **اقتصادات الربيع العربي وأوضاع البطالة وأسواق العمل**، المنتدى الإقليمي حول "اقتصادات الربيع العربي" ١٧–١٨ ديسمبر ٢٠١٢، المملكة الأردنية الهاشمية، (الكويت: المعهد العربي للتخطيط، ٢٠١٢)

جلال أمين، **مصر والمصريون في عهد مبارك**، الطبعة الثانية، (القاهرة: دار الشروق، ٢٠١١)

رشدي سعيد، **الحقيقة والوهم في الواقع المصري**، (القاهرة: دار الهلال، ٢٠٠٢)

طه عبد العليم وآخرون، **مستقبل الرأسمالية الصناعية المصرية**، (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، ١٩٩٣)

محمود عبد الفضيل، **تأملات في المسألة الاقتصادية المصرية**، الطبعة١،(القاهرة: دار المستقبل العربي، ١٩٨٣)

مصطفى السعيد، **الاقتصاد المصري وتحديات الأوضاع الراهنة مظاهر الضعف –الأسباب –العلاج**، الطبعة الأولى، (القاهرة: دار الشروق، ٢٠٠٢)

Hazem Beblawi and Giacomo Luciani (Editors), *The Rentier State*, (London: Croom Helm, 1987)

IMF, *Regional Economic Outlook:* Middle East and Central Asia Department, (Washington, D.C.: International Monetary Fund, Washington, May 2013)

IMF, *Arab Countries in Transition: Economic Outlook and Key Challenges*, Deauville Partnership Ministerial Meeting (Washington, D.C: International Monetary Fund, April 2013)

IMF, *Guidelines for Public Debt Management*, (Washington: International Monetary Fund, 2001)

United Nations Development Programme, *Arab Human Development Report : Challenges to Human Security in the Arab Countries*, (New York: United Nations Development Programme, 2009),

----------, *Arab Development Challenges Report 2011: Towards the Developmental State in the Arab Region*, (Cairo: Regional Centre for Arab States, 2011)

World Bank, *Public Financial Management Reform in the Middle East and North Africa: An Overview of Regional Experience (Part I)*,(Washington: World Bank, 2010)