معهد التخطيط القومى

لقـــاء الخبراء

سلسلة أوراق اقتصاديـــة

العـــدد رقم (١٣)

مايو

٢٠١١

جمهورية مصر العربية - طريق صلاح سالم - مدينة نصر-القاهرة مكتب بريد مدينة نصر رقم ١١٧٦٥

A.R.E. Salah Salem St. Nasr City, Cairo P.O. Box: 11765 Nasr City

معهد التخطيط القومي

لقـــاء الخبراء

سلسلة أوراق اقتصاديـــة
العـــدد رقم (١٣)

مايو

٢٠١١

تقديـــــــم

يصدر العدد الثالث عشر من سلسلة الأوراق الاقتصادية للقاء الخبراء الذى يعقد من خلال حلقات نقاشية تتم بمقر المعهد ويهدف إلى تكوين رأى عام علمى مشترك يمثل خلفية مرجعية لاتخاذ القرارات ، وذلك من خلال طرح ومناقشة القضايا المختلفة على الساحة الاقتصادية وبيان درجة تشابكها وتعقد جوانبها ، كذلك اختلاف وجهات النظر بشأن معالجة الآثار المترتبة عليها بحيث تسهم نتائج الحوارات فى تقديم الأسس العلمية والموضوعية التى تساعد وتخدم متخذ القرار .

ويتم ذلك من خلال دعوة المتخصصين المعنيين بتلك الموضوعات من الأكاديميين المميزين، وأصحاب الخبرات من رجال الأعمال ومؤسسات المجتمع المدنى ، وذوى الاختصاص من متخذى القرار السابقين والحاليين .

وتتفاوت الموضوعات ما بين :

١- مناقشة مشروعات القوانين الاقتصادية المطروحة .

٢- مناقشة أسس رسم السياسات واتخاذ القرار .

٣- موضوعات ذات طابع مؤسسى .

٤- موضوعات ذات طابع أكاديمى لمناقشة النظريات العلمية الاقتصادية والاجتماعية ومدى قدرتها على تفسير الظواهر المستجدة على الصعيد العالمى والاقليمى والمحلى .

ويتناول هذا العدد الموضوعات الآتية :

الجزء الأول : دور الدولة فى التنمية فى مصر فى سياق التطورات العالمية والمحلية

الورقة الأولى : (دور الدولة فى التنمية فى مصر فى سياق التطورات العالمية والمحلية)

إعداد : أ.د. سهير أبو العينين

مستشار مركز دراسات السياسات الكلية

- الورقة الثانية : (مداخلة رئيسية)

الاستاذة الدكتورة / كريمة كريم

أستاذ الاقتصاد / جامعة الأزهر

الجزء الثانى : الأمن الغذائى المصرى فى ضوء المتغيرات المحلية والدولية

- الورقة الأولى : (الأمـــن الغـــذائى المصـــرى فى ضوء المتغيرات المحلية والدولية

إعـداد :أ.د. اشرف كمال عباس

رئيس بحوث- معهد بحوث الاقتصاد الزراعى - مركز البحوث الزراعية

- الورقة الثانية: (مداخلة رئيسية)

السيد المهندس احمد الليثي

الوزير الأسبق للزراعة

وتأمل إدارة المعهد أن تلبى هذه السلسلة الاقتصادية احتياجات رسم السياسات واتخـاذ القرارات .

والله ولى التوفيق ،،

مدير المعهد

(أ.د. فادية محمد أحمد عبد السلام)

الجزء الأول

دور الدولة في التنمية الاقتصادية

في

سياق التطورات العالمية والمحلية

دور الدولة في التنمية الاقتصادية
في سياق التطورات العالمية والمحلية

مقدمة

إن قيام ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ حتمت إثارة موضوع دور الدولة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في مصر . والواقع أن مصر مثل كثير من الدول النامية شهدت تطوراً كبيراً في دور الدولة في المجال الاقتصادي خلال النصف الأخير من القرن العشرين وحتى الآن.

فمع بداية الخمسينات وقيام الثورة المصرية في يوليه ١٩٥٢ ، ومع القناعة السائدة بأن الأسواق والقطاع الخاص لا يمكن أن ينجحا في تحقيق التنمية الاقتصادية وذلك لأن سعي القطاع الخاص وراء الربح السريع من شأنه أن يعرقل جهود التنمية ذاتها ، ومع سيطرة الأجانب على معظم جوانب الاقتصاد المصري في ذلك الحين فقد دخلت الدولة بثقلها للاضطلاع بالدور القائد للنشاط الاقتصادي وذلك بدخولها بشكل مباشر في المشروعات الاقتصادية . ومع بدأ تنفيذ برامج التصنيع عام ١٩٥٧وتمصير الشركات الأجنبية تكون ونشأ القطاع العام في مصر وقامت المؤسسة الاقتصادية للإشراف على المشروعات الجديدة والتي آلت إلى الدولة مع تطبيق سياسة التمصير والتأميم – وبدأ إتباع نظام التخطيط الآمر المركزي وصاحب ذلك ارتفاع معدلات النمو والنشاط الاقتصادي . إلا أن أداء الاقتصاد المصري بدأ واستمر في التدهور نتيجة توجيه الجهود إلى إعادة بناء القوة العسكرية التي دمرت في حرب يونية ١٩٦٧..

وقد بدأت مرحلة جديدة للاقتصاد المصري بعد عام ١٩٧٣ حيث أعلنت القيادة السياسية إتباع ما عرف بسياسة الانفتاح الاقتصادي (ورقة اكتوبر ١٩٧٤) مما انعكس على جميع مناحي الحياة .. فقد صدر قانون تشجيع الاستثمارات العربية والأجنبية ، وبداية نهوض القطاع الخاص ومنح امتيازات عديدة للاستثمارات من القطاع الخاص المحلى والأجنبي وذلك بالإعفاءات الضريبية ، والحق في تحويل الإرباح الى الخارج ، مع

التأمين من مخاطر التأميم والمصادرة ، والتحرير الجزئي للواردات واتباع ما عرف بالاستيراد بدون تحويل عمله بالاضافة الي التخفيف في القيود المفروضة على علاقات العمل .

ورغم ذلك ظل القطاع العام مسيطراً على معظم الانتاج الصناعي واغلب التجارة الخارجية مع استمرار القيود على النقد الأجنبي . وحقق الاقتصاد المصرى معدلات نمو مرتفعة بعد حرب اكتوبر ١٩٧٣ بلغت حوالى ٩% حتى بداية الثمانينات . ومع انخفاض أسعار النفط اعتباراً من العام ١٩٨٦ تأثرت ايرادات مصر من صادرات البترول وانعكس انخفاض ابرادات دول الخليج على تدفقاتها المباشرة والغير مباشرة . وتراجعت معظم المؤشرات الاقتصادية مع ارتفاع فى معدلات التضخم غير مسبوقة (١٦-١٨%) وتبع ذلك عجز هائل في الموازنة العامة (٢٠% من الناتج المحلى) مع تدهور في قيمة الجنية المصرى بالنسبة للعملات الأجنبية .

واعتباراً من فبراير ١٩٩٢ بدأت مصر في تنفيذ برنامج الاصلاح الاقتصادى ومنذ ذلك التاريخ نستطيع القول بأن شكل ودور الدولة الاقتصادى بدأ في التغير . واستقرت الأفكار المنادية بأهمية استعادة دور السوق والقطاع الخاص . ومع دخول القطاع الخاص بقوة في الحياة الاقتصادية تواترت الأزمات الاقتصادية ، من ارتفاع الأسعار ، وأزمات في سوق العمل ، وإخفاق في توفير السلع ... الخ . وأدى تزاوج السلطة مع المال في وزارات رجال الاعمال في مصر في العشر سنوات الأخيرة الى سيادة الرأسمالية المتوحشة وتنحي الدولة عن مراقبة الأسواق وفض يدها من الإنتاج المباشر، والتخلص من القطاع العام مما أدى الى النهب المنظم لموارد الدولة واحتكار انتاج وتوزيع السلع الأساسية بالإضافة الى الاستيلاء علي أراضي الدولة ، والوساطة المشبوهة في عمليات الاستيراد وبيع القطاع العام .

كل ذلك يدفع الى التساؤل مرة أخرى عن دور الدولة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في مصر بعد قيام ثورة ٢٥ يناير المجيدة وحتى لا نقع مرة أخرى تحت وهم أن الحرية الاقتصادية تعنى استبعاد دور الدولة كلية من الحياة الاقتصادية وإنما عليهـا أن تلعـب دور المنظم للحياة الاقتصادية والاجتماعية مع اتباع مبادىء الشفافية والحكم الرشيد .

المنسق العلمي للقاء

(أ.د / أجلال راتب)

الورقة الأولى

دور الدولة فى التنمية فى مصر

فى سياق التطورات العالمية والمحلية

إعـــداد

أ.د. سهير أبو العينين

مستشار بمركز دراسات السياسات الكلية

دور الدولة فى التنمية فى مصر
فى سياق التطورات العالمية والمحلية

١. مقدمة: أهمية طرح الموضوع فى مصر فى المرحلة الحالية:

تعيش مصر مرحلة فاصلة فى التاريخ تموج بالتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وتفرض بشكل ملح ضرورة التفاعل مع هذه التغيرات والتطلع إلى المستقبل بشكل ايجابى لصياغة توجهات وتبنى استراتيجية واعية للتنمية تحقق الرفاهة والعدالة. وفى هذا السياق فإن الدولة تمارس دوراً مؤثراً فى الحياة الاقتصادية بكل أبعادها ولابد من مراجعة دورها حيث أن هناك بعض المبررات الأساسية تتمثل فيما يلى:

- على الصعيد العالمى فإن الأزمة الاقتصادية العالمية فرضت على العالم كله، المتقدم والنامى، ضرورة مراجعة الفكر الاقتصادى بصفة عامة والفكر التنموى بصفة خاصة وأيضاً سياسات التنمية، ومحور أساسى فى فكر وسياسات التنمية يتمثل فى دور الدولة.
- وعلى الصعيد المحلى فقد مضت فترة زمنية منذ بدء سياسات الاصلاح الاقتصادى فى بداية التسعينات وفقاً لمبادئ المؤسسات الدولية، والتى تعتمد على تقليص دور الدولة فى الحياة الاقتصادية والاعتماد على السوق والقطاع الخاص فى قيادة التنمية. ويتطلب الأمر تقييم النتائج بعد مرور ٢٠ عام على تطبيق هذه السياسات.
- ثورة ٢٥ يناير من حيث الأسباب التى أدت إليها والتغيير الذى نتج عنها تؤكد ضرورة مراجعة استراتيجية التنمية فى مصر، وتتطلع إلى رؤية وفكر وسياسات جديدة تصحح الاختلالات القائمة وتفتح آفاقاً جديدة لتحقيق طموحات وتطلعات المصريين وبمشاركة حقيقية لكل الأطراف فى المجتمع، وفى هذا السياق فإن الدولة لها دور محورى فى التمكين من تحقيق هذا التوجه.

٢. **مراحل تطور دور الدولة فى الفكر والسياسات وتجارب الدول (من الحرب العالمية الثانية حتى الأزمة العالمية)** حظيت قضية التنمية الاقتصادية بالنصيب الأكبر من الجدل والذى انعكس فى تغيرات فى التوجهات والسياسات التنموية منذ الحرب العالمية الثانية. هذا الجدل وهذه التغيرات ارتبطت بشكل محورى بدور الحكومة فى التنمية الاقتصادية سواء من جانب المنظرين أو منفذى سياسات التنمية أو المؤسسات الدولية. وقد كان هناك مراحل مختلفة (Adelman,I. 1999) لهذا الجدل وهذه السياسات يمكن توضيحها بشكل موجز على النحو التالى:

فى المرحلة الأولى من ١٩٤٠ حتى ١٩٧٩ وتميزت بدور أساسى للحكومة حيث كانت تقوم بدور المنظم entrepreneurial role . وترجع الأصول النظرية لهذا التوجه إلى كتابات الاقتصاديين الكلاسيك بعد الحرب العالمية الثانية مثل أرثر لويس وروزنشتاين رودان ونيركسه وهيرشمان وليبنشتاين، حيث كانوا ينظرون إلى التنمية الاقتصادية على أنها تتطلب عملية منظمة لإعادة تخصيص عناصر الانتاج من قطاع أولى تقليدى منخفض الانتاجية وذو تكنولوجيا تقليدية وغلة متناقصة إلى قطاع حديث مرتفع الانتاجية متزايد الغلة تغلب عليه الصناعة. وقد افترض الاقتصاديون الكلاسيك أن عملية إعادة تخصيص الموارد يعوقها أشكال الجمود التكنولوجية والمؤسسية بطبيعتها. كما أن عدم كفاية البنية التحتية وعدم دقة الرؤية المستقبلية وفقر الأسواق كل ذلك يؤدى إلى إعاقة سلاسة تحويل الموارد بين القطاعات استجابة لسعى الأفراد إلى تعظيم الربح، وقد شكل هذا الانتقاد أساساً لفكر الهيكليين. وقداعتبروا أن علاج الفشل فى تحقيق تغيير هيكلى وفى التنسيق بين قرارات الأفراد يتطلب أن تقوم الحكومة بدور نشط فى الاقتصاد من خلال دعم الاستثمار والتنسيق بين الأنشطة الاستثمارية والقيام باستثمارات مباشرة من موازنة الدولة حتى وإن أدى ذلك إلى بعض الضغوط التضخمية.

وبدأت الانتقادات لهذا التوجه تظهر فى بداية السبعينات عندما قامت بعض بعثات منظمة العمل الدولية بتحليل وضع العمالة فى الدول النامية وأظهرت أنه رغم معدلات النمو المرتفعة إلا أنه توجد أيضاً معدلات عالية من البطالة الصريحة والمقنعة، مما أدى

بدوره إلى عدم المساواة فى توزيع الدخل بين العمل ورأس المال وموظفى البيروقراطية الحكومية.

وقد ظهرت عدة تفسيرات لهذا الفشل فى التنمية ولكن كل هذه التفسيرات استندت على قناعة بأن هذا النمط لإدارة الحكومة للتنمية أدى إلى اختلال الأسعار النسبية للعوامل ولم يعكس الندرة النسبية الاقتصادية. وبناءً على هذا التحليل ظهر شعار تصحيح الأسعار "getting prices right" على اعتبار أنه يمثل العلاج لهذا الخلل.

وبظهور شعار تصحيح الأسعار بدأ اتجاه تصاعد المدرسة النيوكلاسيكية فى التنمية الاقتصادية، وهذه المدرسة بدلاً من أن تفكر فى أشكال جديدة لتدخل الدولة وتصحيح مسار التنمية فتحت الباب للتدليل على أنه يجب الحد من تدخل الدولة طالما أن أثره فى غير صالح التنمية.

وهكذا ظهرت مرحلة جديدة منذ نهاية السبعينات إلى النصف الثانى من التسعينات أصبح ينظر فيها للحكومة على أنها هى مشكلة التنمية، وبالتالى فإن ابتعادها يكون أصلح للتنمية. برز أيضاً فى هذه الفترة النظريات النيوكلاسيكية للتجارة والتى تركز على أن التجارة الدولية يمكن أن تكون هى البديل الذى يحل مشكلة انخفاض الطلب الكلى المحلى. وأن كل ما على الحكومة أن تفعله هو إزالة القيود على التجارة الدولية للسلع وأن هذا من شأنه أن يضع الاقتصاد على مسار النمو الذاتى المستدام. وهكذا فإن برامج التحرير المحلى (بتصحيح الأسعار) والدولى بتحرير التجارة، تكفى لتحقيق نمو اقتصادى مستدام وتغيير هيكلى.

ومع مدرسة تصحيح الأسعار والتجارة تكفى ظهرت مدرسة "حكومة الشر" " evil government school" فى فترة حكم ريجان فى أمريكا وتاتشر فى انجلترا. ووفقاً لهذه المدرسة فإنه إلى جانب تحرير التجارة فإنه يجب اخضاع كل السلع والخدمات، بما فيها السلع العامة، للسوق حتى تكون التنمية أكثر كفاءة وأقل تكلفة، ذلك أن الحكومات تتسم بالفساد وقبول الرشاوى لمنح امتيازات اقتصادية لفئات معينة، وأن تدخلها فى الاقتصاد يقوم على تشويه حوافز السوق على نحو غير منتج وأحمق " foolish" ومبدد للموارد. كما أن تدخل الحكومة فى الأسواق من خلال التنظيم والرسوم الجمركية والدعم ونظام الحصص، كل ذلك يؤدى إلى ظهور أنشطة تقوم على التربح " rent

seeking" بواسطة رجال أعمال من القطاع الخاص مما يستوعب جزءاً غير قليل من الناتج المحلى ويؤدى إلى عدم الكفاءة الاقتصادية. وبالتالى فإن خلاصة هذا التحليل تقود إلى أن تقليص دور الحكومة فى الاقتصاد وتحرير الأسواق المحلية والدولية لكل من السلع وعناصر الانتاج يكون أفضل للتنمية، وأن اتباع هذه السياسات يؤهل الدول النامية للحصول على المساعدات الدولية. ونتج عن هذه السياسة أيضاً أن حرمان القطاع العام من الموارد هو إجراء جدير بالاتخاذ ويؤدى إلى عدم الهدرفى استخدام الموارد.

وقد تميزت الفترة الذى ظهر فيها شعار "حكومة الشر" بتباطؤ عام فى نمو الاقتصاد العالمى، وقد أدت أزمة خدمة الديون فى المكسيك والبرازيل وتركيا إلى تقلص ما تقدمه البنوك التجارية فى الدول المتقدمة من قروض إلى الدول النامية بصفة عامة، وقد أدى ذلك إلى أن الدول النامية أصبحت تعتمد تماماً على المؤسسات الدولية المتمثلة فى البنك الدولى وصندوق النقد الدولى. وبدورها استغلت هذه المؤسسات الفرصة وفرضت فلسفة حكومة الشر على الدول النامية من خلال الشروط التى وضعتها للحصول على القروض ومن خلال "توافق واشنطن" الذى أصبح شعار سياسة التنمية فى هذه المرحلة.

ظهرت فى النصف الثانى من التسعينات مجموعة من العوامل التى أبرزت الحاجة إلى إعادة تقييم دور الدولة فى التنمية الاقتصادية، فقد أدرك الاقتصاديون وصانعو السياسة أن الأداء التنموى فى الدول النامية فى الثمانينات كان رديئاً. ومن ناحية أخرى رغم ضعف النمو فى الغالبية العظمى من الدول النامية إلا أن دول شرق آسيا وبعض دول جنوب آسيا، والتى كان للحكومة فيها دور قوى فى الاقتصاد، فإن هذه الدول كان أداءها التنموى جيداً بشكل ملحوظ. هذه الدول استخدمت فيها الحكومات كل الأدوات الممكنة لدفع التنمية، فقد تحولت من إحلال الواردات إلى حفز الصادرات وأقامت مؤسسات داعمة للأسواق واستمرت فى الاستثمار فى البنية التحتية ورأس المال البشرى كما استخدمت أدوات مباشرة وغير مباشرة لتطوير سياسة صناعية انتقائية. ومن ناحية أخرى ظهرت كثير من الانتقادات للفلسفة الليبرالية الجديدة فى دول منظمة التعاون والتنمية OECD والتى تباطأ فيها النمو وزادت البطالة وطالبوا بدور أكبر للحكومة.

وتحولت المؤسسات الدولية إلى الاقتناع بأهمية تفعيل كفاءة أداء الحكومة لدورها حتى لو كان فى ظل سياسات السوق. وظهر شعار "ما بعد توافق واشنطن" والذى ينادى بتعديل مزيج التفاعلات بين الدولة والسوق وبحيث تؤدى الدولة دوراً أكبر فى الاستثمار والتمويل وتكوين رأس المال البشرى وامتلاك التكنولوجيا واقامة المؤسسات والإصلاحات المؤسسية المطلوبة، وتبحث فى أفضل الطرق لزيادة قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ سياسة للتنمية من خلال بيروقراطية تتصف بالنزاهة والكفاءة.

وهكذا فإن اقتصاديات التنمية استغرقت دورة كاملة وعادت لترى أن الحكومة يجب أن تلعب دوراً استراتيجياً فى التنمية الاقتصادية.

فقد أظهر التاريخ الاقتصادى أن قيادة الدولة للنمو الاقتصادى كان عاملاً حاسماً فى قيام عملية التنمية فى خلال كل من الثورة الصناعية وفى القرن العشرين. ويظهر التاريخ أيضاً أن طبيعة دور الحكومة يجب أن يتغير بشكل ديناميكى مع تطور عملية التنمية.

ويلاحظ من التجارب السابقة الافتقاد إلى المرونة فى إجراء التعديلات اللازمة فى السياسة المتبعة فى الوقت المناسب، ذلك أن السياسات المتبعة سواء بتدخل كبير للدولة أوسياسات التحرير أدت فى بداية تطبيقها إلى بعض النتائج الجيدة ثم أدى استمرار تطبيقها إلى نتائج سلبية. وكان يجب إدراك نقطة التحول وأنها تقتضى تعديل السياسة إلى ما يناسب الظروف المستجدة.

٣. الأزمة العالمية وأثرها على الفكر التنموى ومراجعة دور الدولة والأسواق

أصبح الجدل حول دور الدولة فى التنمية أكثر احتياجاً والحاحاً بعد الأزمة الاقتصادية العالمية.

فقد أدت هذه الأزمة إلى آثار هامة على السياسة الاقتصادية فى الدول المتقدمة وأجبرت الحكومات على القيام بأدوار جديدة فى الاقتصاد كان لا يمكن تصورها منذ وقت قصير مضى. وأن الجدل الدائر منذ زمن بعيد حول دور الدولة والسوق ونقاط الضعف والقوة فى كل منهما أصبح أكثر وضوحاً وأكثر حدة بعد الأزمة.

الأزمة العالمية أدت إلى كثير من التغيرات على مستوى السياسات الاقتصادية لمواجهة الأزمة فى كل من الدول المتقدمة والدول النامية، كما أدت أيضاً إلى انتقادات كثيرة إلى