

الاقتصاد السياسي لإدارة الأزمات والإصلاح في مصر

مؤلفو الكتاب: أ. د. محمود محيي الدين وأ. حنان أمين سالم وأ. أميرة الشال وأ. إيمان مصطفى¹

مراجع الكتاب: أ. د. سهير أبو العينين²

1. مقدمة

يمثل هذا الكتاب خلاصة قراءات مستفيضة، في التاريخ الاقتصادي والسياسي والاجتماعي، وخلاصة تجارب في ممارسة العمل السياسي محلياً في مجال صنع القرار الاقتصادي، والعمل في مؤسسات دولية مرموقة، واطلاع على أرض الواقع على تجارب دول مختلفة. هذا المزيج شديد الثراء تم صهره في خلاصة مركزة وتضمنها في هذا الكتاب الشيق وشديد الأهمية لكل من صانعي القرار والأكاديميين على حد سواء. بدأ العمل في هذا الكتاب في عام 2019، وانتهى إعداده قبل الأحداث الأخيرة لا سيما حرب غزة ولبنان ثم أحداث سوريا، والتداعيات التي أحدثت تغييرات واسعة، وعمقت بشدة تداعيات الأزمات السابقة من كورونا وحرب أوكرانيا التي ما زالت قائمة.

موضوع الكتاب يتعلق بتحليل وتقييم سياسات إدارة الأزمات في مصر وآثارها على مسيرة التنمية، وتقييم مدى نجاح أو فشل السياسات المتبعة بعد الأزمات في تحقيق استدامة واحتوائية النمو في الأجل الطويل. ويتبع منهج الاقتصاد السياسي والتحليل المؤسسي. وفي هذا السياق يبدأ بنظرة تاريخية تحليلية لتطور أداء الاقتصاد المصري منذ الخمسينيات، وما قبلها أحياناً، وما تضمنته من أزمات، ثم يركز على الأزمات المعاصرة في القرن الحالي بقدر أكبر من التحليل والتفصيل.

يتكون الكتاب من المقدمة في الفصل الأول، يليها أربعة فصول. الفصلان الثاني والثالث يتضمنان تحليلاً وتقييماً لمسار تطور أداء الاقتصاد المصري والأزمات التي تعرض لها، وأسلوب إدارة الأزمات وإدارة الاقتصاد ما بعد الأزمات. وفي الفصل الرابع استعراض لتأثير هذا النمط في إدارة التنمية والتعامل مع الأزمات على مستوى التنمية المستدامة الذي حققته مصر مقارنة ببعض الدول المناظرة، والتي بدأت مسيرة التنمية في توقيت متماثل مع مصر. ويتضمن الفصل الخامس والأخير خلاصة التحليل والتقييم والمقارنات التي تضمنتها الأجزاء السابقة والدروس المستفادة، وانعكاس هذه الدروس في صياغة مسار وخارطة طريق

¹ Mahmoud Mohieldin, Hanan Amin-Salem, Amira El-Shal and Eman Moustafa, The Political Economy of Crisis Management and Reform in Egypt, Palgrave Macmillan, 2024, PDF copy, 177 pages.

² أستاذ الاقتصاد بمركز السياسات الاقتصادية الكلية، معهد التخطيط القومي، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

تساعد الاقتصاد المصري على تصحيح المسار في الاتجاه الصحيح للتعامل مع الأزمات ولتحقيق التنمية المستدامة بأبعادها المختلفة.

2. القضايا التي تناولها الكتاب وما خلص إليه من استنتاجات وتوصيات

يتعرض الكتاب في المقدمة لتوصيف مسار التنمية الاقتصادية في الدول بصفة عامة، والنامية بصفة خاصة، ويصفه بأنه يتسم بالمنافسة وسباق لا يتوقف بين الدول، ويركز بشكل خاص على أهمية الأهداف الاستراتيجية للتنمية في الأجل الطويل، وجودة النمو. كما يؤكد على أهمية دور المؤسسات والقيادة، وضرورة تجنب "الأفكار السيئة" Bad Ideas من أجل التنمية المستدامة.

وفي هذا السياق يتعرض للتحديات الاقتصادية والخطوات الخاطئة في مسار التاريخ الاقتصادي لمصر. كما يناقش الحاجة إلى اتباع منهج براجماتي في إدارة الاقتصاد، حيث يركز على تجنب الممارسات الضارة Harmful Practices وعلى تحفيز النمو الاحتوائي.

ويلاحظ أن "الأفكار السيئة" و"الممارسات الضارة" تمثل مصطلحات مفتاحية تكررت كثيراً في الكتاب، وتم اقتباسها واستخدامها كتعبير وتفسير لحال الفشل في مسار التنمية في الدول التي لم تحقق نجاحاً في بلوغ الأهداف الاستراتيجية للتنمية، ومنها مصر. وقد أخذ المؤلفون هذه المصطلحات من تقرير لجنة النمو والتنمية³، ومن كتاب "لماذا تفشل الأمم"⁴ الذي نال مؤلفوه جائزة نوبل في الاقتصاد للعام 2024. وفي أجزاء من الكتاب الأخير تناول لتجربة مصر كنموذج للفشل.

وتتلخص الأفكار السيئة والممارسات الضارة، وفقاً للكتاب والمصادر التي اعتمد عليها، في تدخلات الدولة في الحياة الاقتصادية وفي آليات السوق، والتضييق على القطاع الخاص، وسياسات الدعم بأشكاله المختلفة، وغياب المشاركة واتباع سياسات اقصائية "extractive"، وهو ما أدى إلى تشوهات السوق واختلالات هيكلية. وأدى استمرار هذه الممارسات الضارة إلى استمرار الاختلالات الهيكلية وتعمقها، ومن ثم هشاشة الاقتصاد في مواجهة الأزمات وعدم القدرة على تحقيق معدلات نمو مرتفعة ومتواصلة.

يأخذ الفصل الثاني عنوان: "نظرة إلى الوراء وتطور حال مصر إلى اليوم"، ويستعرض التحولات الاقتصادية في مصر منذ عام 1952، حيث يقوم بتحليل تأثير العوامل السياسية الداخلية والخارجية على

³ Commission on Growth and Development. The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development. World Bank.2008.

أعد هذا التقرير برعاية البنك الدولي وعدد من المؤسسات في دول مختلفة وقام بإعداده مسؤولون في مناصب قيادية في عدد كبير من الدول من بينهم د. محمود محيي الدين وكان يتولى وزارة الاستثمار في مصر.

⁴ Daron Acemoglu, and James Robinson, Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty. New York: Crown, 2012.

القرارات الاقتصادية، وعلى أسلوب مواجهة الأزمات التي تنعكس على الأوضاع الاقتصادية، ومن ثم على أوضاع التنمية ومساها. ويصف هذه الفترة من تاريخ مصر، والتي تبدأ من 1952 حتى الآن، بأنها تميزت بتحولات اقتصادية حادة، انعكست في عدم استمرارية معدلات عالية للنمو الاقتصادي ومن ثم تقلبات في مسيرة التنمية.

يتناول الكتاب بالتحليل هذه الفترة الزمنية الطويلة من خلال تقسيمها إلى عدد من الفترات. في الفترة من 1952 حتى 1960 يرى أن السلطة السياسية كانت تسعى لتعزيز شرعيتها، ولم يكن لها توجه أيديولوجي واضح أو فلسفة اقتصادية محددة، وإنما كان توجهها براجماتياً تجسد في تأمين قناة السويس لتمويل بناء السد العالي وحركة التمصير والإصلاح الزراعي. ويستعرض بعد ذلك التحول الذي حدث في الستينات إلى اقتصاد تقوده الدولة، والتركيز على المشروعات القومية الكبرى وتبني التخطيط المركزي وإقامة دولة الرعاية الاجتماعية، وتنفيذ حزمة تأمين واسعة شملت كل القطاعات تقريباً. ويؤكد الكتاب أن عدداً غير قليل من المشروعات القومية الكبرى كانت أفكارها موجودة قبل الثورة ولكن لم تتحقق لها وسائل التنفيذ، وذلك مثل السد العالي وشركة الحديد والصلب. ويستعرض هذا الفصل مزايا المشروعات الكبرى وسلبياتها.

وعلى الرغم من عدم التعرض بالتفصيل للهيكل القطاعي للاقتصاد المصري في هذه الفترة، إلا أن الكتاب في هذا الفصل يؤكد على أهمية التصنيع، وأن نمو التصنيع كان ملموساً في النصف الأول من الستينيات وساهم بدور كبير في دفع معدل النمو في هذه الفترة، إلا أن الضعف الذي اعترى تطوره يمثل واحداً من أهم أسباب تخلف الاقتصاد المصري مقارنة بالتجارب الناجحة في دول أخرى. ويرجع الكتاب أسباب هذا الضعف إلى ما أسماه "مثلث الفشل" (triangle of failure)، ويتمثل في التوترات السياسية المتعاقبة، بما فيها الحروب (في 1956 و 1967 و 1973)، وأن الإطار المؤسسي القائم كان يفتقد المشاركة والاحتوائية، كما اتسم رأس المال البشري بالضعف. ويؤكد على أهمية الجوانب المؤسسية، وما أدت إليه من ضعف دور القطاع الخاص وضعف ثقته في المؤسسات القائمة وسيطرة القطاع العام على الاقتصاد. ويرصد هذا الفصل تحول النظام إلى سياسة الانفتاح في السبعينيات مع بعض التنويع في تطبيقها في الثمانينيات. وفي التسعينيات تم اتخاذ بعض الإجراءات في إطار برنامج "لإصلاح الاقتصادي والتعديل الهيكلي"، ثم بدأ تحول آخر في 2004 في اتجاه سياسات محفزة للنمو والاستثمار. وقد توقفت سياسات الإصلاح وبرامجها بسبب الأزمة المالية العالمية في 2008.

ويتعرض الكتاب إلى تقييم نتائج محاولات الإصلاح، مؤكداً أنه على الرغم من جهود الإصلاح المالي والخصخصة في التسعينات من القرن الماضي، وحدث بعض التحسن في المؤشرات الاقتصادية، إلا أن

المشروعات العامة استمرت في السيطرة على الاقتصاد، كما أن ضعف التواصل بين الحكومة والشعب في تبرير برنامج الإصلاح، وخاصة ما يتعلق بتخفيض الدعم، وغياب الإصلاحات التشريعية والمؤسسية المناسبة، والاعتماد على الإيرادات الريعية الخارجية، كل ذلك أدى إلى فشل برامج الإصلاح في إحداث التغييرات الهيكلية المطلوبة.

ويلاحظ في هذا السياق أن كثيرًا من المفكرين الاقتصاديين تعرضوا إلى تحليل وتقييم مسار التاريخ الاقتصادي لمصر في فترات مختلفة، وبصفة خاصة منذ ثورة 1952. وقد أشار مؤلفو الكتاب الحالي إلى أهم هذه الدراسات ورجعوا إليها ووثقوها في قائمة المراجع. إلا أنه الملاحظ في هذا المجال أن تفسير عوامل النجاح والفشل تختلف من مؤلف لآخر وفقاً لتوجهاته الإيديولوجية. وفي الكتاب الذي نحن بصدد، فإن عوامل الفشل ترجع أساساً، كما ذكرنا، إلى الأفكار السيئة والممارسات الضارة، التي تتمثل أساساً في تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بأشكال مختلفة. في حين أن أصحاب الاتجاه اليساري يرون العكس تماماً، وأن عوامل الفشل ترجع إلى سياسات الانفتاح وتبني توافق واشنطن الذي تجسد في برامج الإصلاح مع صندوق النقد الدولي.⁵ ويختلف المفكرون أيضاً في تفسير ضعف أداء القطاع الخاص. فبالرغم من الاتفاق على تأثير ضعف مناخ الأعمال، إلا أن بعضهم يرى أن هناك مظاهر ضعف في خصائص القطاع الخاص في مصر تؤدي إلى صعوبة الاعتماد عليه في تحقيق التنمية المنشودة. ولا شك أن الاختلاف في تفسير عوامل النجاح والفشل ينعكس على التوصيات المقترحة لتصحيح مسار التنمية. ومع ذلك هناك قواسم مشتركة في تقييم بعض عوامل الفشل، وخاصة فيما يتعلق بالجوانب المؤسسية مثل ضعف الحوكمة وغياب المشاركة في اتخاذ القرار، وأيضاً غياب التراكم وضعف رأس المال البشري.

وفي الفصل الثالث المعنون بـ: "التعامل مع العواصف" يستعرض المؤلفون الاستراتيجيات التي اتبعتها مصر لإدارة الاقتصاد في مواجهة الصدمات العالمية، وذلك في العقدين الأول والثاني من القرن الواحد والعشرين. وتمثلت في الصدمة العالمية ثلاثية الأبعاد، وهي: الأزمة المالية؛ وأزمة الغذاء؛ وأزمة الطاقة، ثم الأزمة السياسية في أعقاب أحداث يناير 2011. كما يتناول هذا الفصل الجهود المبذولة لتحقيق استقرار الاقتصاد بمساعدة برنامج صندوق النقد الدولي للفترة من 2016 حتى 2019، ثم يستعرض الآثار الاقتصادية للأزمات العالمية الأخرى وهي جائحة كورونا، ثم التهديدات الناتجة عن أزمة الحرب الروسية الأوكرانية.

⁵ انظر على سبيل المثال: إبراهيم العيسوي، الاقتصاد المصري في ثلاثين عاماً، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، 2007.

وتوضح نتائج تحليل السياسات المتبعة في مواجهة الأزمات وتقييم آثارها على مسار التنمية المستدامة أن الأزمة المالية العالمية في 2008 أدت إلى تراجع تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر والاستثمار المحلي وتحولات العاملين في الخارج، وإلى إحداث صدمة في سوق رأس المال، ومع ذلك كان أثرها محدودًا على معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي في مصر. وكان من الأخطاء في سياسات مواجهة هذه الأزمة التركيز فقط على الأدوات المالية والنقدية، وعدم التوجه لتنمية الصادرات والعمل على زيادة الانتاجية، وهو ما أدى إلى إشارات سلبية إلى مجتمع الأعمال. كما أن التعامل مع أزمات الغذاء والطاقة بتوسيع نظام الدعم كان مكلفًا وضعيف الكفاءة وغير عادل، وذلك على الرغم من المحاولات المتقطعة لإصلاح نظام الدعم، وهو ما يؤكد اتجاه سياسات الدولة في التعامل بطريقة رد الفعل لمواجهة الأزمات وليس بالتحوط وتدعيم القدرة على الصمود بمواجهة المشكلات من جذورها، ولا بالتعامل مع الأعراض. وكانت الاضطرابات السياسية بعد 2011 ذات تكلفة باهظة على كل من المستويين الاقتصادي والاجتماعي. وأدت إلى فترة توقف رئيسية لمسار التنمية بعد الأزمة العالمية ثلاثية الأبعاد المشار إليها فيما تقدم.

وفي عام 2014 ومع الاستقرار السياسي حاولت الحكومة اتخاذ بعض الإجراءات الإصلاحية من خلال ضبط منظومة الدعم وإجراء إصلاحات ضريبية مع بعض المساعدات الخليجية، وإن كانت استمرت بعض المشكلات الأمنية نتيجة الإرهاب وارتفاع تكلفة مواجهته، مما انعكس على السياحة بشكل خاص، وارتفع العجز التجاري وعجز الموازنة واستمر الانخفاض في الاحتياطيات الدولية، مما دفع الدولة إلى اللجوء إلى صندوق النقد الدولي واتباع برنامج للإصلاح الاقتصادي في 2016 استهدف تخفيض العجز المالي والتجاري وإلغاء دعم الطاقة تدريجيًا وتصحيح نظام الدعم ومرونة سعر الصرف، بالإضافة إلى حزمة إجراءات للحماية الاجتماعية.

وقد أدى تطبيق برنامج الإصلاح إلى حدوث بعض التحسن في الاستقرار الاقتصادي الكلي مدعومًا باكتشاف حقل ظهر للغاز الطبيعي، إلا أن هذه الإيجابيات كانت تخفي في طياتها استمرار الخلل الهيكلي والهشاشة، والتي سرعان ما انكشفت من خلال جائحة كورونا والحرب الروسية الأوكرانية.

وكانت مصر من الدول القليلة التي حافظت على معدل نمو إيجابي خلال أزمة كورونا وبعدها، وذلك على الرغم من الإغلاق الجزئي للاقتصاد. وقد طرحت الحكومة حزمة تحفيز لمساعدة القطاعات المتضررة، كما أطلقت برنامج تكافل وكرامة، وحصلت على قرض إضافي من صندوق النقد الدولي. وفي هذه الفترة ارتفعت تدفقات رؤوس الأموال الأجنبية إلى الأسواق الناشئة ومنها مصر، لكنها سرعان ما عادت إلى أسواق الدول المتقدمة عندما عدلت هذه الدول أسعار الفائدة، واستمرت مظاهر الهشاشة السابقة للأزمة.

ولم تكد تنتهي أزمة كورونا حتى بدأت أزمة عالمية أخرى كان لها تأثير سلبي كبير مباشر وغير مباشر، على مصر بصفة خاصة، وهى الحرب الروسية الأوكرانية المستمرة حتى اليوم، وذلك كون مصر أكبر مستورد للقمح في العالم، وتعد روسيا وأوكرانيا أهم مصدري القمح إلى مصر. وقد أدى ذلك إلى ارتفاع الأسعار وضغط كبير على نظام الدعم والموازنة العامة، وذلك إضافة إلى خروج ضخم لرؤوس الأموال الأجنبية إلى الخارج، مما ضاعف الأزمة والضغط على موارد النقد الأجنبي وسعر الصرف، ومن ثم معدل التضخم.

ولم تسفر برامج الإصلاح السابقة عن زيادة قدرة الاقتصاد على مواجهة هذه الضغوط، وذلك بسبب عدم مواجهة الأسباب الجذرية والتي تتمثل - في رأي مؤلفي الكتاب - في ضعف اندماج مصر في سلاسل القيمة العالمية، ونمط الهيكل القطاعي للنمو الذي يعتمد على الأنشطة الريفية والأنشطة غير القابلة للتجارة أكثر من الأنشطة الموجهة للتصدير، وذلك إضافة إلى انخفاض معدل الاستثمار المحلي بما لا يسمح بتوليد نمو مستدام.

الخلاصة أن جهود الإصلاح في مصر كانت دائمًا جزئية، مما أدى إلى فشلها في تحقيق تصحيح هيكلي للاقتصاد، يعتمد على توسيع الصادرات ذات القيمة المضافة العالية، وتنفيذ إصلاحات تشريعية ومؤسسية تؤدي إلى تحسين أداء القطاع الخاص، وهو ما أدى إلى إضعاف القدرة على بناء صمود الاقتصاد في مواجهة الأزمات.

ويستعرض الكتاب في نهاية هذا الفصل مجموعة من المؤشرات الاقتصادية على نحو مقارنة بين مجموعة من الدول التي بدأت مسيرة التنمية في نفس التوقيت مع مصر، ولكنها حققت نجاحات متفاوتة، وذلك للتدليل على فشل سياسات التنمية المستدامة في مصر، ولإستخلاص دروس عن أسباب نجاح الدول الأخرى، وخاصة ما يتعلق منها بالجوانب المؤسسية والهيكلية والحوكمة والتي أسهمت في نجاح تجارب هذه الدول عكس الحال في مصر.

وتوضح المؤشرات أنه في فترة الخمسينيات والستينيات لجأت الدول النامية إلى سياسات تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بسبب الشكوك في نظام السوق. واتبعت هذه الدول، خاصة في أوقات الأزمات، أفكارًا خاطئة أهمها القيود على الأسعار والأجور والحظر المؤقت للتصدير. وهذه الإجراءات المفترض أن تكون مؤقتة استمرت في بعض الدول ومنها مصر، في حين أن دولاً أخرى استطاعت التخلص من هذه الأفكار السيئة وبدأت في تنفيذ سياسات أفضل. ويبرر استمرار تنفيذ الأفكار السيئة في مصر بغياب حوار مفتوح حول هذه الأفكار والسياسات وتقييمها، وأيضًا غياب تدفق المعلومات حولها وغياب الشفافية.

وعلى الرغم من أن نجاح تجارب الدول الآسيوية لا يستتبع بالضرورة أن تتبع مصر نفس هذا النمط، إلا أن المقارنات توضح بعض العناصر الحاكمة في النجاح، مثل الاستثمار في رأس المال البشري من خلال الصحة والتعليم ما ساهم في دعم التنمية وتراكم الثروة، وقد كان الأداء في مصر في هذه المجالات أقل بكثير من المعدلات العالمية في هذه المجالات.

ويخلص الكتاب في هذا الفصل إلى أن الفترة من عام 1950 حتى اشتعال الحرب الروسية الأوكرانية شهدت خمس أزمات أو توقفات كبرى، ويلاحظ أنه في الفترة الزمنية الأخيرة هناك زيادة في تكرارية حدوث الأزمات، كما يلاحظ أن فترات الإصلاح أصبحت أقصر وأن فترات الاضطرابات التي تسببها الأزمات أصبحت أطول وأكثر حدة. ولعل ما تشاهده منطقة الشرق الأوسط حاليًا من أزمات وتداعياتها على مصر خير دليل على ذلك. ومما يزيد المخاوف والصعوبات أن التحديات التي ستواجه مصر في الفترة القادمة ستكون أصعب بسبب التغيرات المناخية والتحول في مجال الطاقة والتحالفات الجيوسياسية والتجارية التي تتزايد. وها هنا يطرح الكتاب سؤالاً رئيسياً، وهو: كيف يمكن لمصر أن تحقق الاستدامة وتخلق مؤسسات قوية تواجه بها التحديات القادمة؟

ويمكن التعليق على هذا الجزء بأن المقارنة مع الدول التي تضمنها ركزت على مقارنة المؤشرات وتمائل توقيت بدايات التجربة التنموية. ومع ذلك فإن هناك اختلافات لا يستهان بها فيما يتعلق بالظروف الجيوسياسية لمصر (وموقعها في الشرق الأوسط) ودول المقارنة، وما تمثله من ضغوط سياسية واجتماعية تؤثر على القرار الاقتصادي وعلى الأولويات التي تتبناها الدولة، وعلى كيفية التوفيق بين تعارض سياسات التنمية في الأجل الطويل مع الحفاظ على الاستقرار الأمني والسياسي في الأجل القصير.

ويستعرض الكتاب في الفصل الرابع الذي بعنوان: "تحقيق النمو المستدام والاحتوائي" مسار الاقتصاد المصري في مجال تحقيق النمو المستدام والاحتوائي، مع التركيز على دور الإصلاحات المؤسسية وعلى مسألة الحوكمة. ويبدأ الفصل بإلقاء الضوء على كيفية تصنيف الدول المختلفة وفقاً لمدى ما حققه من تقدم في اتجاه تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

وتوضح المؤشرات أن أداء الاقتصاد المصري لتحقيق أهداف التنمية المستدامة والنمو الاحتوائي لم يكن مرضياً، مقارنة بالدول الآسيوية التي حققت نجاحاً، على الرغم من أنه في بدايات الفترة كان المستوى متقارب بين مصر وهذه الدول. وترجع الأسباب إلى طبيعة المؤسسات الاقتصادية والسياسية، وأن إصلاح المؤسسات السياسية يجب أن يسبق الإصلاح الاقتصادي، لأن الأداء الاقتصادي لأي دولة ما هو إلا انعكاس لكفاءة السياسات المتبعة.

وفي سياق تحليل العلاقة المتبادلة بين النمو والفقر واللامساواة في مصر يوضح الفصل الرابع أنه لا يوجد اتساق في هذه العلاقة، وأن ذلك يرجع إلى السياسات الاقتصادية التي تم اتباعها في الفترة منذ التسعينات. حيث إن نمط النمو في الاقتصاد المصري منقطع، وأنه لم يحقق منذ الستينات فترات طويلة من النمو القوي (أكثر من 7%) والمتواصل (لأكثر من 10 سنوات) وهو الشرط اللازم (وإن كان غير كاف) لتخفيض الفقر وتحسين عدالة توزيع الدخل، كما هو الحال في الدول الآسيوية الناجحة.

وينتقل هذا الفصل من التحليل إلى تقييم فجوات الحوكمة في مصر، موضحاً كيف أن ضعف الحوكمة كان له تأثير سلبي على التنمية الاقتصادية، مع التركيز على الآثار السلبية على الفقر والبطالة والتعليم. ويخلص إلى تسليط الضوء على أهمية الإصلاحات الاقتصادية الهيكلية جنباً إلى جنب مع حوكمة جيدة، وذلك باعتبارها الوسائل الرئيسية لكسر الحلقة الخبيثة (Vicious circle) لجمود الإصلاح الذي تواجهه مصر بشكل متكرر في تاريخها الاقتصادي في مجال التنمية.

وتوضح مقارنة مؤشرات النمو مع مؤشرات الحوكمة للفترة من 1996 حتى 2019 أن مؤشرات الحوكمة تراجعت في مصر في 2019 مقارنة بعام 1996، وهي أقل من دول المقارنة في شرق آسيا وأقل من المعدلات العالمية.⁶ ويدل ذلك على أن النمو في مصر لم يكن احتوائياً ولا في صالح الفقراء، وكانت مؤشرات الحوكمة ضعيفة في الفترات التي ارتفع فيها معدل نمو الناتج، وإن كانت المؤشرات لا توضح العلاقة السببية بين الحوكمة بعناصرها المختلفة واحتوائية النمو واستدامته. يخلص من ذلك إلى أن ضعف مؤشرات الحوكمة وتراجعها مع الزمن يوضح إن الإصلاح الاقتصادي وحده لا يستطيع تحقيق الأهداف المرجوة للتنمية المستدامة. كما يوضح الكتاب بعض شروط تحقيق حوكمة جيدة، وتتمثل في الإصلاح السياسي وحرية الإعلام وتحقيق سيادة القانون وحماية الملكية والعقود، ويؤكد على أهمية التدفق المستمر لمعلومات ذات مصداقية وشفافية.

من خلال التحليل السابق يخلص الكتاب إلى توضيح كيف يمكن لمصر أن تتعافي من الاختلالات الحالية لتتخطى طريق تمكثها من التحرك إلى ما هو أبعد من مجرد تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي بعد الأزمات، أي إلى اتباع رؤية جديدة تسمح بتعميق الإصلاحات الهيكلية. وهو ما يتطلب اتباع سياسة اقتصادية شاملة، وإطار للحوكمة يحفز النمو المنتج المستدام بزيادة مشاركة القطاع الخاص والتوجه

⁶ مؤشرات الحوكمة المستخدمة هي المؤشرات التي طورها البنك الدولي، وهي تشمل:

الصوت والمحاسبة - الاستقرار السياسي وغياب العنف/الإرهاب - كفاءة الحكومة - سيادة القانون - السيطرة على الفساد - جودة الإطار التنظيمي. ينظر: World Governance Indicators, World Bank data, 2022.

لصادرات، وتنويع الاقتصاد وعدم التركيز على القطاعات الهشة، وتقوية نظم الحماية الاجتماعية، واستخدام الديون لتمويل أهداف تنموية حقيقية مع تجنب التحميل المتزايد على الدولة بأعباء الديون.

بعد تحليل وتقييم أداء الاقتصاد المصري في تطوره في السبعين سنة الماضية، وبناءً على تحليل مواطن الضعف في السياسات المتبعة، يخلص الكتاب، في الفصل الأخير "الطريق للأمام (أو خارطة الطريق)"، إلى وضع ملامح خارطة طريق تتلافى "الأفكار السيئة" والممارسات الضارة وتتطلق في مسار تنموي لإصلاح الاختلالات القائمة.

ويعرض هذا الفصل في البداية خلاصة تحليل مسار استراتيجية التنمية في مصر، وفي هذا السياق يوازن بين أهمية دور كل من القيادة والمؤسسات، حيث يعتبر أن القيادة تلعب الدور الأهم في المراحل الأولى للتنمية، في حين أن وجود مؤسسات قوية وفعالة يعد أمراً حتمياً لتحقيق الاستدامة.

وينتقل بعد ذلك إلى توضيح التحديات التي تواجه مصر في ظل الأزمات العالمية المتوالية في الفترة الأخيرة ويطلق عليها مصطلح الأزمة الدائمة (permacrisis) بإدماج كلمتي "أزمة" و"دائمة". ويؤيد الكتاب اتباع منهج برجماتي في السياسة الاقتصادية يعطي الأولوية لتجنب السياسات الضارة، ويتبنى سياسات تحقق النمو الاحتوائي. وفي هذا السياق يتطرق في هذا الفصل إلى مجالات محددة واتجاهات إصلاحها، حيث تمثل أهم مظاهر الخلل والمشكلات المتجذرة في الاقتصاد والتي تعوق مسار التنمية المستدامة، كما أنها تزداد عمقاً وضراً إذا استمرت على نفس الحال دون إصلاح جذري. وفي هذا السياق ركز هذا الفصل على قضايا الادخار وتكوين رأس المال، وتمويل التنمية وإدارة الدين ومعالجة التضخم وسياسات إدارة التجارة الخارجية.

وفيما يتعلق بالنمو وتكوين رأس المال يؤكد الكتاب أن هناك اتفاقاً بين الاقتصاديين على أن مصر تحتاج إلى تحقيق معدل نمو 7% بشكل متواصل حتى يمكن إحداث تحسن حقيقي في مستوى معيشة الأعداد المتزايدة من السكان. ولكن ذلك لم يتحقق لسببين رئيسيين: انخفاض الإنتاجية وانخفاض الادخار المحلي، وهو ما أدى إلى الاعتماد المتزايد على الاستثمارات الخارجية. وبالتالي تحتاج مصر إلى تحقيق طفرة في تكوين رأس المال لغرض استدامة النمو، وتحفيز مشاركة القطاع الخاص. وأن فجوات تمويل التنمية تتطلب اللجوء بكفاءة إلى الاستثمار الأجنبي المباشر واستثمارات المحفظة بدلاً من الاستدانة.

وفي مجال تمويل التنمية يرى أن الأولوية يجب أن تكون لصياغة استراتيجية للاستثمار تركز على تحقيق عوامل النجاح التي تضمنها تقرير لجنة النمو والتنمية، والتي تتمثل في التركيز على ثلاث مجالات: الاستثمار في رأس المال البشري من خلال تطوير التعليم والصحة، الاستثمار في البنية التحتية مع التركيز

على الرقمنة، والاستثمار في تحقيق الصمود عند وقوع الصدمات الخارجية ومنها ما يتعلق بالتغيرات المناخية. ويتطلب ذلك أن تركز ميزانية الدولة على كيفية تحفيز الاستثمارات الخاصة المحلية والخارجية بدلاً من استبعادها. كما يجب الحرص على التقييم المستمر لأداء المؤسسات المختلفة. ويؤكد أهمية اتباع منهج استراتيجي احتوائي لسياسات التنمية، حيث يتخلى عن فكرة تساقط ثمار النمو، وقد كانت سائدة في بدايات القرن الحالي، وأنه يجب صياغة استراتيجية التنمية بما يناسب ظروف كل دولة.

ويسترجع الكتاب نتائج تقرير "تمويل التنمية المستدامة في مصر" ورسائله⁷ إذ يؤكد هذا التقرير على أهمية توافر قواعد بيانات موثوقة، ويقترح إطاراً لتمويل التنمية المستدامة وفقاً لرؤية مصر 2030، ويشدد على الإدارة الحذرة للدين العام، وأن القطاع الخاص شريك أساسي وأن الاعتماد الأساسي في التمويل يجب أن يكون على أشكال خلاف الاستدانة. ويقترح استخدام الإطار المقترح للتمويل، والذي أطلقوا عليه برنامج "الإطار الوطني المتكامل للتمويل" (Integrated National Financing Framework (INFF)).

وفيما يتلق سياسة إدارة الديون يؤكد مرة أخرى على ضرورة التركيز على المصادر المحلية، ومن أهمها المدخرات الخاصة. وفي هذا السياق يؤكد ما توصلت إليه بعض الدراسات القياسية عن تأثير سعر الفائدة على الادخار، وذلك إضافة إلى التضخم وتحركات سعر الصرف ومدى نمو القطاع المالي. ويشير إلى مشكلة تفضيل البنوك إقراض الحكومة وليس القطاع الخاص بسبب العجز المستمر في الموازنة العامة. ويوصى الكتاب بأهمية العمل على اتباع سياسات قوية تستهدف السلوك الادخاري ومراجعة نظم الحماية الاجتماعية إلى جانب الشمول المالي.

كما يؤكد على أهمية اتباع الإطار المقترح المتكامل للتمويل، والسياسة الرشيدة في إدارة الدين في المدى القصير والمتوسط. ويقترح في هذا السياق مراجعة المشروعات الاستثمارية التي تحتاج تمويل خارجي، وكفاءة استخدام التمويل الخارجي بتوجيهه إلى القطاعات القابلة للتجارة أكثر من القطاعات غير القابلة للتجارة.

وفيما يتعلق بالتضخم يؤكد على أهمية اتباع سياسة استهداف التضخم من قبل البنك المركزي وما تتطلبه من استقلالية البنك المركزي والتنسيق بين السياسة النقدية والمالية واتباع مبادئ مرونة سعر الصرف، وذلك من منطلق أن استهداف التضخم والعمل في الوقت نفسه على اتباع إجراءات تركز على استقرار سعر الصرف يؤدي إلى الفشل.

⁷ Mohieldin, M. (Ed.). (2022). Financing Sustainable Development in Egypt. Arab League and the Ministry of Planning and Economic Development.

وفيما يتعلق بالتجارة الخارجية يحذر الكتاب من التركيز فقط على مشكلة تزايد الواردات، وما يتبعها من سياسات لتقييد الواردات، واعتبار أن زيادة الواردات هي السبب في عجز الميزان التجاري، ذلك أن نسبة الواردات للنتاج المحلي في مصر هي من أقل النسب في العالم، وأن المشكلة تكمن في الصادرات من حيث الحجم وهيكل الصادرات، وأن تحقيق الأهداف الطموحة للتنمية المستدامة يتطلب إصلاحات هيكلية تستهدف التوسع في التصدير وتحفيز زيادة الإنتاجية والاستثمار في مجالات تزيد تنافسية الصادرات.

ويتعرض الكتاب أيضًا للجدل حول دور كل من القطاع العام والقطاع الخاص والمركزية مقابل اللامركزية. وهنا يؤكد على ضرورة التمييز بين المزايا النسبية لكل من الفاعلين الاقتصاديين، وأن المنهج الأفضل هو التكامل بين هذه الأدوار وليس استبعاد أي منها. وفي هذا السياق، وبالنظر إلى ضعف الأداء الملاحظ في القطاع العام، فإنه يجب العمل على أن يكون أدائه وفق القوانين الاقتصادية، سواء من حيث التعامل الضريبي أو غيره وفقًا لمتطلبات المنافسة وليس السيطرة، وذلك بغرض تسوية أو توحيد مجال التنافس بين الأطراف المتعاملة في الاقتصاد. ويتطلب ذلك تطبيق إصلاحات تستهدف المنافسة العادلة وتخفيف القيود على دخول السوق وإتاحة فرص متساوية لكل الفاعلين الاقتصاديين. وفي هذا السياق فإن تطوير القطاع الخاص وإفساح المجال أمامه يمثل ضرورة قصوى، ويكون ذلك بتخفيف تدخلات الحكومة وزيادة قدرة القطاع الخاص على الحصول على الائتمان والتمويل وتحسين الشفافية فيما يتعلق بالأطر التنظيمية والتشريعية.

كما يؤكد المؤلفون على أهمية العدالة في إتاحة الفرص أيضًا على المستوى الجغرافي من خلال توطيق أهداف التنمية المستدامة، وإتاحة فرص متساوية للجميع في التعليم والصحة وفرص العمل اللائقة. كما أن استخدام التحول الرقمي يمكن أن يساهم في هذا السياق، وكذلك ضرورة اتباع منهج متوازن من الحوكمة والمركزية واللامركزية. ويتطلب ذلك مشاركة أصحاب المصلحة على المستوى المحلي في عملية اتخاذ القرار على المستويات المختلفة.

وخلاصة الأمر فيما يتعلق بعناصر خارطة الطريق المقترحة أنه ثمة تأكيد على أهمية التنسيق المستمر بين السياسات المالية والسياسات النقدية، واستخدام بيانات موثوقة بشكل مستمر للتقييم والسيطرة على التضخم، وإعادة هيكلة الاقتصاد واستهداف فعال لإعادة التوزيع، والتطبيق الفعال على المستوى المحلي. ويرى المؤلفون أن مصر تحتاج إلى سرعة تبني هذه الأفكار حتى يمكن التحرك إلى الأمام، والتخلي عن سياسة رد الفعل في مواجهة الأزمات إلى تحقيق الصمود طويل الأجل. ويؤكدون على أهمية تركيز الاستثمارات في المجالات الثلاثة الأساسية، وهي: التعليم والصحة رأس المال البشري؛ والبنية الأساسية

والتحول الرقمي؛ والاستثمار في تحقيق الصمود، وهذا بالإضافة إلى الحرص على استقرار الاقتصاد الكلي في الأجل القصير والأجل المتوسط.

3. ملاحظات ختامية

- المدخل المؤسسي في تقييم التجربة التنموية في مصر وفي آليات إدارة الأزمات له أهمية كبرى، لأنه لا يوجد خلاف على أن هناك مظاهر خلل في الإطار المؤسسي للتنمية في مصر، وأن الإصلاح المؤسسي والحوكمة الجيدة تمثل أحد أهم المفاتيح الحاكمة لإصلاح مسار التنمية في مصر والمساهمة في حل التعارض بين سياسات الأجل القصير والأجل الطويل.
- على الرغم من أن تحليل التاريخ الاقتصادي لمصر تم تناوله في كثير من الأعمال، فإن الكتاب الحالي يتسم بالشمول والتناول السلس لتداخل العوامل السياسية الداخلية مع العوامل الاقتصادية. ومع ذلك فإن الكتاب مركز جدًا وحجمه معقول بما يجعل من اليسير قراءته بالكامل. وربما يفسر ذلك بتمركز الكتاب حول محور رئيسي، وهو التأكيد والتدليل على السياسات الضارة المتبعة والمتمثلة في تدخل الدولة وضعف المؤسسات، ومن ثم طرح مقترحات للتطوير تتوافق مع توصيات المنظمات الدولية والاتجاه الليبرالي، وإن كان هناك تأكيد في أكثر من موضع على أهمية البراجماتية ومراعاة خصوصيات الدولة. والسؤال الذي يمكن طرحه هنا يتمثل في تحديد ماهية خصوصية الاقتصاد المصري التي يتعين أخذها في الاعتبار وفقاً لهذا المنهج.
- في المقارنات مع الدول التي حققت نجاحاً في تحقيق التنمية المستدامة، لا يوجد في الكتاب تعليق على بعض الاستثناءات، مثل تجربة الصين في تحقيق معدلات نمو مرتفعة مع غياب الديمقراطية ومع التدخل الكبير للدولة قبل الانفتاح مؤخراً.
- ويرتبط بالملاحظة السابقة أن هناك قضية مهمة لم تتل ما تستحق من الاهتمام في مجال اقتراح سياسات للإصلاح الهيكلي للاقتصاد المصري، وهي تتمثل في الترتيب والتسلسل الزمني لهذه الإصلاحات في ضوء التعارض الذي غالباً ما ينشأ بين آثار هذه السياسات المطلوبة لتحقيق تنمية مستدامة في الأجل الطويل، ومتطلبات الأجل القصير (خاصة في أوقات الأزمات التي أصبحت متكررة وممتدة)، وذلك فيما يتعلق تحديداً بالاحتياجات التمويلية مع تقادي زيادة الاستدانة، وأيضاً بما لا يضر الاستقرار السياسي والاجتماعي، ويهدد باحتمال حدوث انتكاسات وأزمات داخلية تعرقل مسار التنمية. ذلك أنه على الرغم من أن مجالات هذه السياسات متشابكة، إلا إن كلاً منها قد تتفاوت في الفترة الزمنية لظهور نتائجها، ومن ثم أهمية الترتيب الزمني للسياسات المقترحة.

- من الملاحظات الأخرى الجديرة بالذكر أنه وفقاً للمنهج المتبع وقناعة الكتاب بأن التضيق على القطاع الخاص كان من أهم الأفكار الخاطئة والممارسات الضارة في التاريخ الاقتصادي لمصر، وبالرغم من تفسير الكتاب لضعف أداء القطاع الخاص في فترات الانفتاح باستمرار سيطرة القطاع العام وضعف المؤسسات وضعف الحوكمة، إلا أنه لم يتناول تلك الفترات التي سيطر فيها رجال الأعمال من القطاع الخاص على كثير من المناصب الوزارية الاقتصادية، ومن ثم على القرارات الاقتصادية. وهذه الظاهرة تحتاج إلى المزيد من التحليل والتوضيح، وأيضاً تقديم اقتراحات حول الآليات التي تضمن أن يكون سلوك القطاع الخاص وأدائه مواكباً لمتطلبات الإصلاح المؤسسي والحوكمة وتنوع هيكل الاقتصاد، وغير ذلك من المتطلبات المقترحة في مسار تحقيق التنمية المستدامة.
- في سياق اقتراح التكامل بين أدوار الدولة والقطاع الخاص وكافة المتعاملين في الاقتصاد، هناك مجال لمزيد من التفصيل حول شكل التكامل وحدود أدوار كل من الفاعلين، وتقييم وثيقة سياسة ملكية الدولة فيما يتعلق بكيفية تحديد هذه الأدوار بشكل واضح وقابل للتطبيق.
- فيما يتعلق بالمقترحات المطروحة في مجال السياسة النقدية وإدارة التجارة الخارجية، يتبنى الكتاب وجهة النظر الخاصة بأن يكون هدف السياسة النقدية الذي له الأولوية هو استهداف التضخم ومرونة سعر الصرف، حيث إن الجمع بين استهداف التضخم واستقرار سعر الصرف يؤدي إلى الفشل. وهذه قضية جدلية، لأن سعر الصرف يعد أحد أهم قنوات التأثير على التضخم، وذلك بسبب حجم وهيكल الواردات في مصر.⁸ وهو ما نشاهده ويؤكد أن تحركات سعر الصرف تمثل أهم محركات معدل التضخم. وهنا يبرز تساؤل حول التوقيت المناسب لتطبيق مرونة سعر الصرف، أو تحديداً عند أي مستوى للتضخم يمكن تطبيق هذه السياسة. ويرتبط بهذه الملاحظة ما يتعلق بالتأكيد على ضرورة التركيز على التوجه للصادرات وليس الواردات. ومع الإقرار بحتمية التوجه لتحقيق طفرة في التصدير، إلا أنه في نفس الوقت يجب التعامل مع قضية الواردات والبحث في إمكانية إحلال بعض هذه الواردات، خاصة الاستراتيجية، والتي تظهر خطورة نقصها في أوقات الأزمات. ومن ثم فإن قضية تحقيق التوازن المطلوب في إدارة التجارة الخارجية ما بين التوجه للتصدير وإحلال بعض الواردات الاستراتيجية كانت تتطلب المزيد من الاهتمام.

⁸ Rania Al-Mashat and Andreas Billmeier, The Monetary Transmission Mechanism in Egypt. IMF Working Paper WP/07/285. 2007.

وعموماً فإن هذا الكتاب يمثل إضافة ونقطة انطلاق مهمة لمزيد من المناقشات والدراسات التفصيلية، للتوصل لأفضل السبل وأسرعها للتعامل مع التحديات المتعددة التي تواجه الاقتصاد المصري وتحقيق الأهداف المنشودة للتنمية الاقتصادية.