أوراق

كارنيغي

تحديات التحوُّل الاقتصادي في مصر

إبراهيم سيف

الشرق الأوسط | تشرين الثاني/نوفمبر 2011

مركز كارنيغي للشرق الأوسط

مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي

واشنطن ▪ موسكو ▪ بيجينغ ▪ بيروت ▪ بروكسل

أوراق كارنيغي

تحديات التحوُّل الاقتصادي في مصر

إبراهيم سيف

الشرق الأوسط | تشرين الثاني/نوفمبر 2011

مركز كارنيغي للشرق الأوسط

مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي

© 2011 **مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي. جميع الحقوق محفوظة.**

يمنع نسخ أو نقل أيّ جزء من هذا المنشور بأيّ شكل أو بأيّ وسيلة من دون الحصول على إذن خطي من مؤسسة كارنيغي. يرجى توجيه الطلبات إلى:

مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي
قسم المنشورات
1779 Massachusetts Avenue, NW
Washington, D.C. 20036
United States
P +1 202 483 7600 F +1 202 483 1840
CarnegieEndowment.org | info@CarnegieEndowment.org

أوإلى العنوان التالي:

مركز كارنيغي للشرق الأوسط
برج العازارية، الطابق الخامس
رقم المبنى 1210 2026، شارع الأمير بشير
وسط بيروت التجاري
بيروت، لبنان
تلفون: 291 991 1 961
فاكس: 591 991 1 961
ص. ب: 11 – 1061 **رياض الصلح**
www.carnegie-mec.org
info@Carnegie-mec.org

يمكن تحميل هذا المنشور مجاناً من الموقع:
http://www.CarnegieEndowment.org
تتوفر أيضاً نسخ مطبوعة محدودة. لطلب نسخة أرسل رسالة عبر البريد الإلكتروني إلى العنوان التالي:
pubs@CarnegieEndowment.org

المحتويات

ملخص 1

الاقتصاد منذ الثورة 3

الاستجابات قصيرة الأجل 5

الاستثمار 6

المؤسسية وسياسات الحوكمة. 8

السياسات الاجتماعية 10

استجابات مابعد الانتخابات (على المدى المتوسط) 12

نقص الاستثمار 13

الضعف المؤسسي. 21

سياسة اجتماعية سخيّة لكنها غير فعّالة 25

الخلاصة 27

ملاحظات 29

نبذة عن المؤلف 31

مركز كارنيغي للشرق الأوسط 32

ملخص

يمرّ الاقتصاد المصري بفترة حرجة، في وقت تتحوّل فيه البلاد إلى الديمقراطية. وفي حين أن التحوُّل من السلطوية يلقى ترحيباً بالتأكيد، ألا أنه أثار عدم استقرار لم تعرفه مصر على مدى السنوات الثلاثين الماضية. ويمثّل تنفيذ الإصلاح الاقتصادي في ظل عدم اليقين هذا تحدّياً على وجه الخصوص، فيما تحظى المطالب السياسية بالأسبقية. حاولت الدولة مرات عدّة إنعاش الاقتصاد المصري منذ انتهاج سياسة الانفتاح، أو «الباب المفتوح» التي بدأها الرئيس أنور السادات في منتصف سبعينيات القرن الماضي. وساهمت برامج الإصلاح المتعاقبة، على الرغم من فشلها، خلال السبعينيات في تفشّي الفقر الذي كان بمثابة المحرّك الأساسي للثورة المصرية في العام 2011. ويمكن لخبرات وتجارب الماضي أن تقدّم دروساً مفيدة لما يتعيّن تجنّبه في المستقبل، لكن تجربة الماضي غير قادرة على تبيان ماينبغي القيام به بالضبط.

يمكن تسهيل عملية انتقال ناجحة إلى الديمقراطية من خلال اقتصاد سليم يحقق رفاهاً اقتصادياً للمواطنين. والحقيقة أن الحكومة الانتقالية التي يقودها المجلس الأعلى للقوات المسلحة، الذي يتولى إدارة البلاد إلى حين اجراء الانتخابات البرلمانية والرئاسية، تواجه تحدّيات هائلة. ومع ذلك، سارعت وعلى نحو لايتّسم بالحكمة، إلى تلبية المطالب الشعبوية للثورة، من دون أن تأخذ التأثيرات طويلة الأمد لذلك بعين الاعتبار. وفي حين أنها قد تكون ملائمة سياسياً، فإن التدابير التي جاءت كرد فعل – مثل الزيادة الحكومية الأخيرة في الحدّ الأدنى للأجور في القطاع العام، وتمديد العقود الثابتة لـ450 ألفاً من الموظفين العموميين – تضع، ضغطاً إضافياً على الموازنة بما يؤدّي الى زيادة العجز الذي لايمكن أن يستمر. وستكون الآثار طويلة الأجل لاستمرار السياسات الاقتصادية القائمة على التوسع في الإنفاق العام سيئة.

ستكون الآثار طويلة الأجل لاستمرار السياسات الاقتصادية السيّئة شديدة.

لايزال الاقتصاد المصري في حالة تراجع منذ تنحي حسني مبارك في شباط/فبراير 2011. ويعود ذلك جزئياً إلى حالة عدم الاستقرار المتأصّلة في الدول التي تمرّ في مرحلة انتقالية، وتفاقم الأمر في مصر بسبب تزامن مرحلة التحول مع الانكماش في الاقتصاد العالمي. والآثار المترتّبة على التباطؤ الحالي تبدو أكثر وضوحاً في مجالات الاستهلاك المحلي، والاستثمار الخاص المباشر،

والسياحة. ولعكس هذه الاتجاهات الأخيرة والمضي قدماً في الاقتصاد ككل، يتعيّن على الحكومة الانتقالية أن تعطي الأولوية للأمور التالية في المدى القصير:

- استعادة الأمن.
- الاعتراف بتحفّظ وتردّد القطاع العام والردّ عليه – على المستويين المحلي والأجنبي – مع وجود خريطة طريق واضحة من شأنها ضمان الاستثمار خلال هذه الفترة من التقلبات.
- الكفّ عن شيطنة القطاع الخاص وإقامة شراكات جديدة مع أصحاب المشاريع المستقلين.
- اعتماد مقاربة أكثر تشاركيّة وشفافية في عملية صنع القرار.
- ضمان توافر الأموال اللازمة للمشاريع الصغيرة والمتوسطة عن طريق تقديم ضمانات للبنوك التجارية لفترة محدودة من الزمن.
- توجيه المنح والقروض الأجنبية نحو مشاريع البنية الأساسية والإسكان للفقراء وللمرافق العامة الأخرى.

في المدى المتوسط بعد الانتخابات البرلمانية والرئاسية، الحكومة في حاجة إلى:

- تعزيز دور المؤسسات.
- معالجة المعدّلات المنخفضة للاستثمار ورصد الموارد المالية اللازمة ما أمكن.
- تصحيح الاختلالات بين المنتجين والمستهلكين.
- توسيع عملية التساقط المحدودة الآن الناجمة عن النمو، والتي تؤدّي محدوديتها إلى توسيع الفجوة في الدخل بين الأغنياء والفقراء.

إن معالجة هذه المشاكل وتنفيذ التدابير قصيرة ومتوسطة الأجل المذكورة أعلاه سيساعدان على وضع الاقتصاد على المسار الصحيح، وتجنّب التوسّع في الإنفاق العام إلى مستويات لايمكن تحمّلها أكثر من ذلك. وحتى الآن، فشلت الحكومة الانتقالية في اتخاذ خطوات جريئة في الاتجاه الصحيح، ولم تعط الاهتمام الكافي للجوانب الاقتصادية لعملية الانتقال. فقد كان أداء مصر ضعيفاً تاريخياً في مؤشرات الحوكمة، مثل سيادة القانون، ونوعية الأنظمة التجارية، والفساد المرتبط بالإنفاق الاجتماعي غير الفعال. ونتيجة لذلك هناك سوء في توزيع الموارد. وبالتالي، يمكن أن تواجه الحكومة أسوأ سيناريو من التدهور الاقتصادي المستمر والارتكاس إلى السلطوية.

الاقتصاد منذ الثورة

ظلّ الأداء الاقتصادي في مصر متباطئاً منذ أن بدأت الثورة في كانون الثاني/يناير 2011، حيث انخفض الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 4 في المئة وقطاع الصناعة بنسبة 12 في المئة. وقد انهارت عائدات السياحة، ما أدّى إلى الضغط على ميزان المدفوعات، وهو ماتسبّب بدوره في تراجع احتياطيات العملات الأجنبية. فقد انخفضت الاحتياطيات الرسمية بنسبة 9 مليارات دولار خلال النصف الأول من العام 2011. ويُتوقَّع أن تواجه مصر فجوة في التمويل الخارجي بحوالى 11 مليار دولار في النصف الثاني من العام 2011 والنصف الأول من العام 2012.

يثبت اثنان من الإجراءات الأخيرة التي نفّذتها الحكومة الانتقالية أن ماتقوم به هو مجرّد ردّ فعل على المطالب الشعبية. فهي، أولاً، تسامحت مع مزاعم الفساد التي بالغت في الأرقام التي يتم تداولها في وسائل الإعلام من دون أن تردّ عليها. وفي ظل وجود مثل هذه الادعاءات، يخشى العديد من رجال الأعمال من خطر المصادرة بسبب مساواة تحرير الاقتصاد مع الفساد.

ثانياً، زادت الحكومة الانتقالية حجم الميزانية لإرضاء مطالب المحتجين. فقد عرضت عقوداً دائمة على 450 ألف موظف مؤقّت، ووافقت على زيادة بنسبة 15 في المئة في أجور القطاع العام من شأنها رفع النفقات الإجمالية للمعاشات التقاعدية. هذان الإجراءان سيزيدان إنفاق الدولة الإجمالي على الأجور والمعاشات التقاعدية بنسبة 25 في المئة.

وورد في أحدث مشروع للميزانية تعهدات بزيادة الحدّ الأدنى لأجور موظفي القطاع العام من 400 جنيه مصري (70 دولاراً) إلى 700 جنيه مصري (120 دولاراً).[1] وفي حين يعتبر خلق فرص عمل وزيادة رواتب العاملين هاماً لحماية حقوق العمال، فإنه لايمكن تحمّل هذه الدورة التفاعلية من الطلب والالتزام سياسياً واقتصادياً على المدى الطويل. وفي الواقع، سيكون لهذه الإجراءات نتائج خطيرة طويلة المدى على الميزانية وعلى الموقف المالي للحكومة.

يتطلّب الإنفاق الزائد عن الإيرادات من الدولة الاقتراض إما من مصادر محلية أو أجنبية. وتشير تقديرات مشروع الميزانية المالية للعام 2013 التي أعدّتها وزارة المالية إلى أن إجمالي الإيرادات الحكومية سيصل إلى 350.3 مليار جنيه مصري، فيما تقدّر النفقات بـ514.4 ملياراً. وفي غياب البرلمان، وافق المجلس الأعلى للقوات المسلحة على الميزانية، وخفض النفقات إلى 491 مليار جنيه مصري.[2] حتى وقت قريب، كانت الحكومة تقترض من السوق المحلية. وقد سجّل الدين العام المحلي في العام 2011 زيادةً قدرها 19.6 في المئة عما كان عليه في العام 2010 ومانسبته 1.7 في المئة بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي. علاوة على ذلك، ارتفع الدين الخارجي بنسبة 6.9 في المئة، في حين تراجعت نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي لأن نمو الناتج المحلي الإجمالي فاق نمو الدين على مدى الفترة نفسها. ولاشك أن الاقتراض من السوق المحلية بمعدل أعلى من الموجود في السوق

الدولية يضع عبئاً إضافياً على الموازنة، ويتسبّب في احتمال تحديد الأموال المتاحة للقطاع الخاص. وخلال ورشة عمل عقدت في 18 تموز/يوليو 2011، مع مركز البحوث والدراسات الاقتصادية والمالية في جامعة القاهرة، أكّد العديد من المشاركين على أهمية توفير الأموال للقطاع الخاص، وركّزوا على التأثيرات المحتملة لمنافسة القطاع العام القطاع الخاص على الموارد المالية المتاحة. وقد انتقد أحمد غنيم، أستاذ الاقتصاد في الجامعة، الاقتراض المحلي، حيث يرى أنه ستكون له آثار خطيرة على المدى الطويل. كما جادل بأنه خلال هذه الفترة الانتقالية الحرجة، ستؤدّي معدّلات الإقراض المرتفعة، جنباً إلى جنب مع العديد من القيود الأخرى، إلى تقييد السيولة وعرقلة الاستثمار.[3]

كانت البنوك متردّدة في الإقراض بسبب حالة عدم اليقين السياسي والاقتصادي للمرحلة الانتقالية، وهذا بدوره يمكن أن يؤدّي إلى تفاقم المشكلة وإلى مزيد من التدهور في الاقتصاد.

على الرغم من ارتفاع مؤشر التضخم الأساسي، قرّر البنك المركزي المصري حتى الآن الإبقاء على السياسة النقدية نفسها المعمول بها منذ السنة المالية 2010. ومنذ اجتماع البنك المركزي في حزيران/يونيو الماضي، الذي كان الأحدث في وقت كتابة هذه السطور، ظلّت أسعار الفائدة من دون تغيير بالنسبة إلى الودائع ليوم واحد (8.25 في المئة) وأسعار الإقراض (9.75 في المئة). وقد شكا رجال الأعمال من القطاع الخاص من ارتفاع تكلفة تمويل القروض وقدرتهم المحدودة على تأمينها.

كانت البنوك متردّدة في الإقراض بسبب حالة عدم اليقين السياسي والاقتصادي للمرحلة الانتقالية، وهذا بدوره يمكن أن يؤدّي إلى تفاقم المشكلة وإلى مزيد من التدهور في الاقتصاد. كما من شأنه أن يضع ضغطاً على الحكومة الانتقالية للتدخل في السوق لتوفير مصادر بديلة للتمويل، الأمر الذي لن يكون خياراً مرغوباً فيه بسبب آثاره السلبية على الموازنة. علاوة على ذلك، قد يشجّع الأداء الضعيف الرغبة في العودة الى السياسات الأبويّة التي كانت متّبعة سابقاً، كذلك يضعف الطلب على مزيد من الإصلاح السياسي. يمكن للمصرف المركزي إنشاء نافذة تسهيل ائتماني في المدى القصير لضمان توفّر التمويل لأصحاب المشاريع المستقلين والمبدعين.

في ضوء هذه التطورات الأخيرة، ثمّة أربعة سيناريوهات محتملة يمكن أن تنبثق من الفترة الانتقالية، اعتماداً على سلوك الحكومة الانتقالية:

1. سوف يستمر استرضاء مطالب الشارع بطريقة دوريّة وتفاعليّة، وسيرتفع عجز الموازنة أكثر فأكثر إلى مستويات لايمكن تحمّلها. وإذا ماحدث هذا، فإن الأداء الاقتصادي في القطاعات الرئيسة سيواصل الانخفاض وسيتدهور الأمن، وتتفاقم البطالة والفقر، وفي نهاية المطاف، سيتدهور الاستقرار في البلاد. وسيصبح تنفيذ سياسات الماضي الأبويّة والسلطوية من قبل الحكومة الانتقالية جذّاباً على نحو متزايد من أجل استعادة النظام.
2. سوف يتم جذب وتأمين بعض التمويل، لكن الحكومة ستستمر في الاستجابة لمطالب الشارع

من خلال توسيع النفقات العامة من دون معالجة التحديات الهيكلية والمؤسسية الأساسية. بموجب هذا السيناريو، سيظل الاقتصاد ضعيفاً مع مستوى لايمكن تحمّله من الإنفاق العام، ونظام اقتصادي لم يتم إصلاحه من شأنه أن يسهم في انتقال فاتر وبطيء إلى الديمقراطية.

3. تجري صياغة إطار كلّي متماسك ووضع الأسس اللازمة للتعامل مع المطالب الآنيّة، ويجري التطلّع قدماً إلى الاحتمالات التي ستعالج التحديات على المدى المتوسط. بموجب هذا السيناريو، من شأن ثقة البنوك في المرحلة الانتقالية والحكومة الوليدة أن تتعزّز ببطء عندما تتم استعادة الاستقرار السياسي.
4. يتحسّن الأداء الاقتصادي نتيجة التدابير التي تنفّذها الحكومة لاستعادة الأمن والاستقرار من دون وضع إطار متماسك أو القيام بعمل منسّق. وبموجب هذا السيناريو سيتجدّد النشاط الاستثماري للقطاع الخاص، ومن شأن الاقتصاد أن يتعافى. ومع ذلك، في ظل غياب إطار واضح، من المؤكّد أن تحدث نكسة، وسيتدهور الوضع من جديد.

في حين أن السيناريو الرابع يمثّل أفضل نتيجة ممكنة من وجهة نظر الحكومة الانتقالية، فإن من غير المرجّح له أن يحدث، في ضوء التطورات الاقتصادية الأخيرة والسياسات التي اتبعتها الحكومة. علاوة على ذلك، فإن تنفيذ تدابير دراماتيكية للإصلاح الاقتصادي، من خلال مسار العمل الموصى به، قد يثبت أنه صعب بالنسبة إلى حكومة يقودها الجيش، ولم تكسب شرعية عامة من خلال العملية الديمقراطية. إن أياً من السيناريوهات منفرداً لايتنافى مع السيناريوهات الأخرى بصورة مشتركة، ومن المرجح أن تكون النتيجة مزيجاً من كون السيناريوهين الثاني والثالث هما الأكثر احتمالاً. ومن شأن استمرار الاستجابة للمطالب الشعبية بطريقة مدروسة أن يسمح للحكومة الانتقالية بالمناورة بشأن خططها طويلة الأجل لإصلاح الاقتصاد. ولعلّ أفضل سبيل لتحقيق الإصلاح الشامل يكمن في التعامل مع الاقتصاد اليوم بمجموعة من الحلول القصيرة ومتوسطة الأجل.

أفضل سبيل لتحقيق الإصلاح الشامل يكمن في التعامل مع الاقتصاد اليوم بمجموعة من الحلول قصيرة ومتوسطة الأجل.

الاستجابات قصيرة الأجل

يكمن التحدّي في مصر في كيفية تقديم سياسات قصيرة الأجل على النحو الأفضل، قادرة على عكس اتجاه التباطؤ الاقتصادي مع تجنب الإضرار بالإصلاح الاقتصادي في المستقبل، على أساس نموذج اقتصادي أكثر شمولاً. وستلبي الاستجابات قصيرة الأجل والمدروسة بشكل صحيح بعض

التوقّعات على مستوى الشارع، في حين تضع الأسس اللازمة لمستقبل اقتصادي سليم.

ثمة ثلاثة مجالات رئيسة على صعيد السياسات تحتاج إلى معالجة على المدى القصير: الاستثمار، والسياسات المؤسسية والخاصة بالحوكمة، والقضايا المتعلقة بالسياسة الاجتماعية.

الاستثمار

طمأنة القطاع الخاص على استثماراته

تتمثّل الشواغل المباشرة للحكومة الانتقالية في استئناف النمو وطمأنة القطاع الخاص بأن مصالحه مؤمّنة. فقد أدّى العدد الكبير من التحقيقات الجنائية في قضايا الفساد المزعومة، والتي تتجاوز حالياً 6000 قضية، إلى خلق بيئة معادية لاستثمارات القطاع الخاص. وتسهم مخاطر المصادرة المتوقعة في تثبيط المستثمرين المحليين والأجانب.[4] كما أن عوامل أخرى، مثل فرض الضرائب، والأنظمة الصارمة، ودعم التصدير والإنتاج، وارتفاع تكاليف المعاملات المرتبطة بالإجراءات الرسمية العقيمة، تعوق الاستثمار أيضاً. وينبغي النظر في استمرار الحوافز الضريبية ودعم الإنتاج، ولكن لفترة محدودة فقط. ويتعيّن على الحكومة الانتقالية أن تشرك القطاع الخاص أيضاً – الشركات الصغيرة والمتوسطة والكبيرة على حدّ سواء – في عملية صنع القرار الخاصة بالسياسة الاقتصادية. ومع ذلك، لاتزال جهود الحكومة لطمأنة القطاع الخاص محدودة حتى الآن، لذا يبقى قلق المستثمرين بشأن الاستثمار في مصر شديداً.

التوقف عن إبعاد صغار المستثمرين وإتاحة التمويل للشركات الصغيرة والمتوسطة

حتى الآن، اتّجهت الحكومة إلى الاقتراض من السوق المحلية بأسعار فائدة أعلى من تلك الموجودة في الأسواق الدولية. وعلى الرغم من أن هذا ليس له مايبرّره اقتصادياً، يحاول المجلس العسكري والحكومة الانتقالية تجنّب الاقتراض الخارجي أساساً لأسباب سياسية. فهما لايريدان أن ينظر إليهما على أنهما يتّبعان السياسات القديمة التي من شأنها أن تثقل كاهل البلاد بمزيد من الديون الخارجية، نظراً إلى مشاعر الجمهور بشأن هذه القضية في مصر. هذه المقاربة تنطوي على نتيجتين اثنتين: فهي تعتصر الإقراض الذي يمكن أن يكون متاحاً للقطاع الخاص (تأثير إبعاد صغار المستثمرين)، وتثقل كاهل الميزانية بالتزامات مستقبلية. يجب على الحكومة الانتقالية إما تجنّب الاقتراض باستثناء النفقات الرأسمالية الضرورية، أو اللجوء إلى السوق الدولية لتفادي الضغط على السيولة والاستفادة من انخفاض أسعار الفائدة في السوق الخارجية.

علاوة على ذلك، يمكن للحكومة إنشاء صناديق للشركات الصغيرة ومتوسطة الحجم ورساميل الاستثمارات عالية المخاطر، على أساس الجدارة وتطبيق قواعد الشفافية. في الماضي، فشلت المبادرات المماثلة في تحقيق النتائج المرجوّة، ليس لأن المبادرات كانت مخطئة من حيث المفهوم، بل

بسبب الطريقة التي كانت تُدار بها.

وفقاً للهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة في مصر، تمثّل الشركات الصغيرة والمتوسطة 80 في المئة من الاقتصاد المصري المحلي، و75 في المئة من القوى العاملة في القطاع الخاص.[5] وعلى الرغم من مساهمتها الكبيرة في الاقتصاد المصري، لاتحصل الشركات الصغيرة والمتوسطة إلا على 10 في المئة من التمويل المصرفي المتاح، مايجعل من الصعب زيادة إنتاجيتها وقدرتها على الإنتاج. وعدم وجود تعريف واضح للمشاريع الصغيرة والمتوسطة من قبل البنك المركزي المصري يعني أن البنوك التجارية لاتستخدم أسلوباً موحداً لفرزها وتصنيفها. غالبية البنوك التجارية في مصر تعامل الشركات الصغيرة والمتوسطة بوصفها عملاء صغار، وليس لديها مبادئ توجيهية متخصصة لها. كما أن المعلومات الدقيقة والملائمة عن حالة الشركات الصغيرة والمتوسطة ناقصة أيضاً.

بدورها، تحدّ أوجه القصور هذه من قدرة البنوك التجارية على تكييف منتجاتها لتلبية احتياجات سوق الشركات الصغيرة والمتوسطة. سيكون وضع طريقة موحّدة لجمع المعلومات التي يتم تحديثها باستمرار، والتي تسعى جاهدةً إلى القضاء على الأخطاء في البيانات، حلاً فعّالاً لمعالجة هذه التحدّيات.[6]

وحديثاً، تم تنفيذ بعض المبادرات المتعلّقة بصندوق الشركات الصغيرة والمتوسطة. على سبيل المثال، وكجزء من خطة الإصلاح المصرفي، اتخذ البنك المركزي إجراءات لإعفاء ودائع البنوك التجارية الخاصة بقروض الشركات الصغيرة والمتوسطة من نسبة 14 في المئة من الاحتياطي الإلزامي. وقد وفّر هذا للبنوك التجارية حافزاً لزيادة عدد القروض التي تستهدف الشركات الصغيرة والمتوسطة. علاوة على ذلك، وفقاً لتقرير «المراجعة الاقتصادية» للعام 2010-2011 الصادر عن البنك المركزي، فقد نفذ البنك المركزي والمعهد المصرفي المصري مسحاً لمحاولة توحيد تعريف الشركات الصغيرة والمتوسطة المستخدم من قبل المصارف التجارية العامة والخاصة. كما يهدف المسح إلى جمع معلومات شاملة ودقيقة عن الشركات الصغيرة والمتوسطة.

ثمّة حاجة ملحّة إلى تخفيف الأنظمة الصارمة التي تعيق النشاط الاستثماري الجديد وتثبّط المبادرات التجارية.

في حين أن هذه خطوة في الاتجاه الصحيح، ينبغي توسيع السياسة بحيث تخرج من المدن لتشمل البلاد بأسرها، ولاسيّما في المناطق الريفية حيث معدلات البطالة مرتفعة.

تسهيل الأنظمة وإشراك القطاع غير الرسمي

ثمّة حاجة ملحّة إلى تخفيف الأنظمة الصارمة التي تعيق النشاط الاستثماري الجديد وتثبّط المبادرات التجارية. افتتاح مشروع تجاري في مصر يحتاج إلى فترات طويلة من الوقت والخطوات البيروقراطية، وتكلفة تعادل 6.3 في المئة من دخل الفرد.[7] يجب تغيير هذه الأنظمة على الفور إذا ما أريد للجيل المقبل الحصول على فرصة لدخول سوق العمل. فدخول السوق والخروج منه في

مصر أكثر تعقيداً وكلفة مما هو عليه في بلدان أخرى. وثمّة حاجة ماسّة إلى إجراءات إصلاحية لتسهيل ممارسة الأعمال التجارية. ينبغي أن يتم تخفيض التكاليف والوقت والإجراءات المطلوبة لفتح مشروع تجاري، وتقليص الحدّ الأدنى من متطلبات رأس المال إلى مجرّد قيمة رمزية. إضافة إلى ذلك، من شأن التحوّل إلى تسجيل الشركات إلكترونياً توفير الوقت. وينبغي سنّ قوانين جديدة لتنظيم الإعسار والإفلاس لمساعدة الشركات التي تواجه صعوبات مالية.

يمثّل القطاع غير الرسمي في مصر مايقرب من 40 في المئة من الاقتصاد، وهو يعمل خارج نطاق القانون لأنه لم تجر أي تحسينات في بيئة الأعمال لعقود عدة. ومن شأن تحسين بيئة العمل والحدّ من الروتين تشجيع من يعملون في الاقتصاد غير الرسمي على تسجيل أعمالهم والتمتّع بالمزايا التي من شأنها أن تأتي مع التسجيل الرسمي. هذا من شأنه أيضاً توسيع القاعدة الضريبية وزيادة الإيرادات الحكومية بالفعل. وكما هو عليه الحال الآن، يعاني العاملون في هذا القطاع عادة من ظروف عمل سيئة، ويتعرّضون إلى حدّ كبير لتقلبات السوق، ولايحصلون إلا على القليل من الفوائد المباشرة من المساعدة الحكومية.

توجيه المجتمع الدولي نحو أولويّات مصر

الجهات المانحة الدولية والأجنبية لديها القدرة على لعب دور إيجابي بالنسبة إلى الاقتصاد المصري خلال الفترة الانتقالية، لكن، يجب على الحكومة الانتقالية، أولاً، توضيح أولوياتها. فثمّة اختلاف في الرأي ظهر مؤخراً حول أين يجب البدء وما الذي يشكّل القضايا الأكثر إلحاحاً. ومن الواضح أن المحاولات التي تقوم بها الوكالة الأميركية للتنمية الدولية لاتخاذ قرار بشأن كيفية تخصيص أموالها تواجه بمقاومة من قبل الحكومة الانتقالية. وقد تدهور الوضع عندما انتقدت إدارة أوباما قادة مصر، قائلة أنهم كانوا يذكون المشاعر المعادية للولايات المتحدة،[8] وعند ذلك استقال على نحو مفاجئ جيم بيفر، مدير إدارة مصر في الوكالة الأميركية للتنمية. وقد أكّد وزير التضامن والعدالة الاجتماعية المصري، جودة عبدالخالق، أن الولايات المتحدة تنتهك السيادة المصرية من خلال تقديم التمويل للجمعيات ومنظمات المجتمع المدني المصرية. وتحذّر الحكومة الانتقالية الآن مثل هذه المجموعات من التقدّم بطلب للحصول على منح من مصادر أجنبية. ومن شأن سياسة واضحة بتفويض واضح أن تساعد على تجنّب تصوّرات مماثلة من عدم الاحترام، وتساعد على تهدئة العلاقات مع المموّلين الدوليين المحتملين. إلا أنه لم يتم القيام بهذا حتى الآن، ولذلك من المرجّح أن تستمر العلاقات العاصفة، على حساب الاقتصاد المصري.

المؤسسية وسياسات الحوكمة

لابدّ من استعادة ثقة الشعب المصري في المؤسسات الرسمية للحفاظ على التماسك الاجتماعي

الذي اتّسمت به الثورة. علاوة على ذلك، فإن استعادة الثقة ستحافظ على الاستقرار الاقتصادي الكلّي في البلاد على المدى الطويل.

اعتماد مقاربة أكثر تشاركيّة في عملية صنع القرار

الحكومة الانتقالية في حاجة إلى إشراك الجهات الفاعلة الناشئة الجديدة في مصر – منظمات المجتمع المدني والأحزاب السياسية ومنظمات الشباب المختلفة ومجتمع رجال الأعمال – في عملية صنع القرار. ينبغي أن يكون مجتمع الأعمال على وجه الخصوص جزءاً من عملية صنع القرار الشفافة في هذه المرحلة المبكرة لما له من دور حيوي في مجال الاستثمار.

الحكومة الانتقالية في حاجة إلى إشراك الجهات الفاعلة الناشئة الجديدة في مصر - منظمات المجتمع المدني والأحزاب السياسية ومنظمات الشباب المختلفة ومجتمع رجال الأعمال - في عملية صنع القرار.

إن الإفراج الفوري عن جميع المعلومات المتعلقة بالإنفاق العام سيشكّل بداية في هذا السياق. ويمكن لتشجيع النّقاش المفتوح حول القضايا الهامة والحسّاسة، مثل الرقابة وتقييم الإنفاق العام والإعانات الرسمية، أن ييسّر عملية التغيير. وحتى لو لم يتم تنفيذ تدابير ملموسة لتحقيق الشفافية والمشاركة والمصالحة على الفور، فسيكون قد تم ابتداع سابقة على الأقل. ومع ذلك، فقد تجنّبت الحكومة الانتقالية هذا المسار حتى هذه المرحلة. على العكس من ذلك، الوسائل التي توصّلت الحكومة الانتقالية بواسطتها إلى قراراتها – مثل اقتراحها فرض ضريبة على أرباح رأس المال وإدخال الضريبة التدرّجية – غير واضحة. ومع ذلك، فإن ماكان المجلس الأعلى للقوات المسلحة واضحاً بشأنه تقريباً، هو قراره بتغيير النفقات بصورة عشوائية في ميزانية السنة المالية 2012.

عموماً، تبدو أدوار الأطراف الفاعلة الجديدة والناشئة غامضة. إذ يسعى المجلس الأعلى للقوات المسلحة، على سبيل المثال، إلى حماية مصالحه حتى بعد عودته الى الثكنات، حيث يسيطر الجيش على حوالى 10 الى 15 في المئة من الاقتصاد في مجالات خارج دائرة نفوذه. علاوة على ذلك، نأى أعضاء المجلس الأعلى للقوات المسلحة بأنفسهم عن المجال العام، وكانوا غامضين إزاء نيّة المجلس لأن «يقود من وراء الكواليس».

طبّق القوانين... لكن لاتبالغ في حجم الفساد

لقد ساهمت بعض جوانب إدارة المجلس الأعلى للقوات المسلحة للمرحلة الانتقالية في بروز تصور واسع الانتشار مفاده أن الفساد موجود في كل مكان. وافتقرت السياسات السابقة وتنفيذها، ولاسيما تلك المتعلقة بالتحرير الاقتصادي، على نحو يرثى له، إلى الشفافية اللازمة لمنع الفساد والمحسوبية التي لاتزال متفشّية في مصر اليوم. وسمح المجلس الأعلى للقوات المسلحة أيضاً بتحويل

انتباه الجمهور، من خلال التقارير التي لاتكلّ في وسائل الإعلام عن أرقام غير مؤكّدة، بشأن الثروة المزعومة الفاحشة لمبارك وعائلته ورفاقه. صحيح أن مصر عانت بالفعل تحت قيادته من الفساد، وتستحق قضايا جنائية عدة تُنظَر أمام المحكمة اتخاذ الإجراءات المناسبة، إلا أن الاهتمام المبالغ فيه بهذه القضايا، يخلق الوهم المثير للسخرية بأن معالجة الفساد من شأنها أن تحلّ مشاكل مصر الاقتصادية. لكن ماتتطلّبه المشاكل الاقتصادية هو الإصلاح الاقتصادي.

من شأن زيادة الشفافية والتدقيق في الإنفاق العام، المساعدة على التقليل من شأن مزاعم الفساد وإعادة توجيه التركيز على مسائل أكثر إلحاحاً. ومن شأن تبادل المعلومات وإعداد الموازنة على نحو أكثر شفافية المساعدة أيضاً على رسم مقاربة جديدة حيال الإدارة الاقتصادية السليمة في الفترة الانتقالية. وسيسهم نشر المعلومات ومناقشة السياسات على الفور في خلق صورة جديدة لمصر من خلال توجيه الرسالة الصحيحة إلى الثوار المشككين الآن، والسماح للحكومة الانتقالية بمعالجة القضايا الهامة الأخرى. ومع ذلك، فقد فشل الإعداد لميزانية السنة المالية 2012 في اعتماد مثل هذه العملية، وهو ماولّد انطباعاً لدى المصريين والمستثمرين بأنه عندما يتعلق الأمر بالميزانية، فإن ذلك يمثّل عودة إلى العمل كما في السابق. وحتى لو تم اعتماد الشفافية في عملية إعداد الميزانية، فإن ذلك لن يكون كافياً. الحكومة في حاجة أيضاً إلى تطبيق القوانين بشكل صحيح من خلال إجراءات سريعة، وهذا يتطلّب وجود نظام قضائي موثوق ومستقل. عموماً، يمكن القيام بما هو أكثر من ذلك بكثير على المستوى المؤسسي من دون أن تتكلّف الحكومة الانتقالية إنفاقاً إضافياً. ولكن إذا ساد الغموض والتردّد، فإن تحقيق الأهداف المطلوبة على المدى القصير يصبح أكثر صعوبة.

من شأن زيادة الشفافية والتدقيق في الإنفاق العام، المساعدة على التقليل من شأن مزاعم الفساد وإعادة توجيه التركيز على مسائل أكثر إلحاحاً.

السياسات الاجتماعية

فتح النقاش حول الدعم والتركيز على الفئات المستهدفة

يعتبر الإنفاق الاجتماعي وسيلة للحكومة لجسر الفجوة بين الفئات الاجتماعية والاقتصادية في مصر. ويمثّل الدعم باعتباره جزءاً من هذا الإنفاق أكثر من 10 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي، لكن آثاره لاتزال عاجزة عن الوصول إلى الطبقات الفقيرة والمهمّشة التي ستستفيد منها أكثر من سواها. البرنامج القومي للدعم المالي الحكومي في حاجة ماسّة إلى إعادة الهيكلة. ويمكن تحمّل مبالغ الإنفاق الاجتماعي بصورة معقولة خلال الفترة الانتقالية، لكن ينبغي على الأقل إعادة ترتيبها لاستهداف أولئك الذين يفترض أن يستفيدوا من أكبر قدر من الدعم، بدلاً من أن تنتفع به الطبقة العليا في مصر كما يحدث حالياً.[9]

يجب على الحكومة الانتقالية أن تبدأ عملية إعادة الهيكلة هذه عن طريق تبادل المعلومات حول تأثير توزيع الدعم على أساس مستوى الدخل. ويمكنها أن تميّز بين دعم المواد الغذائية، التي تعتبر حساسة للغاية، ودعم الوقود، الذي يستهلك في الغالب من قبل مجموعات لايُقصد أن تستفيد من الدعم. فتقييد دعم الوقود سيكون أقل حساسية من الناحية السياسية، لكن من شأنه أن يمثّل إجراءً رئيساً لخفض التكاليف بشأن مجموع الإنفاق الحكومي. مع ذلك، ونظراً إلى حساسية هذا الموضوع، بذلت الحكومة الانتقالية القليل من الجهد لمواصلة إصلاح نظام الدعم. وإذا ماتمّ التعامل معه بالشكل المناسب، يمكن لاستغلال الدعم أن يسفر عن نتائج إيجابية بالنسبة إلى أولئك الذين هم في أمسّ الحاجة إليه، فضلاً عن النمو العام للاقتصاد المصري.

التنسيق مع القطاع الخاص

يجب على الحكومة الانتقالية أن تنسّق جهودها بشأن السياسات الاجتماعية مع القطاع الخاص. القطاع هذا لديه العديد من المبادرات للالتزام بمبدأ «المسؤولية الاجتماعية للشركات»، وهو سيقبل على الأرجح تنسيق الجهود في محاولة لبناء صورة جديدة له. يمكن للحكومة، على سبيل المثال، ترقية مبادرات قائمة حالياً مثل مبادرة «الـ1000 قرية الأكثر فقراً». هذه المبادرة، التي أطلقت في العام 2007، تهدف إلى تحسين وضع 1000 قرية عن طريق تحسين البنية التحتية للتعليم الأساسي، وفتح فصول لمكافحة الأمية، وتقديم المزيد من فرص العمل، وتوفير سيارات الإسعاف والخدمات البريدية. وقد تم اختيار القرى المشاركة وفقاً لخطة خفض الفقر التي وضعتها وزارة الدولة للتنمية الاقتصادية في مصر والبنك الدولي. ونفّذت هذه المبادرة، التي كلّفت أكثر من 700 مليون دولار في مرحلتها الأولى، حوالى 1400 مشروعاً حتى الآن.[10] وينبغي تشجيع القطاع الخاص على المشاركة في هذه المبادرات وغيرها. وهذا من شأنه تحرير بعض الموارد العامة التي يمكن أن تخصّصها الحكومة الانتقالية للتعليم والصحة.

تشجيع الحوار الاجتماعي

حتى الآن، فشلت الحكومة الانتقالية في إطلاق آلية يمكن من خلالها متابعة العمل الجماعي من دون اللجوء إلى الإضراب أو العنف. في بداية العام الدراسي في خريف هذا العام، أضرب معلّمو المدارس الخاصة والعامة الذين يتقاضون أجوراً متدنّية للغاية. حتى ذلك اليوم، لم تأخذ الحكومة الانتقالية تهديدهم بالإضراب على محمل الجدّ. ولتجنّب التوقف عن العمل، يجب على الحكومة الشروع في حوار بشأن الحدّ الأدنى للأجور والدعم، ومن ثمّ السماح للجهات الفاعلة بالتفاوض في مابينها. ومن شأن الحوار بين مختلف الجهات المعنية أن يعزّز الشعور بأن صنع القرار عملية طويلة الأجل، وهو الاحتمال الذي تم تشويهه في الماضي بسبب القمع السياسي وإضعاف المؤسسات

الاجتماعية والنقابات العمالية. كما من شأن الحوار الشامل وإشراك جميع الأطراف أيضاً أن يطمئن المستثمرين من القطاع الخاص الذين يريدون تجنّب أي مفاجآت خلال الفترة الانتقالية للحكومة.

التأكيد على أهمية التعليم والصحة

على الرغم من أن توفير قدرٍ كافٍ من التعليم والرعاية الصحية يشكّل مصدر قلق على المدى الطويل، فإنه يتعيّن على الحكومة الانتقالية إظهار كيف تعتزم معالجة الضعف في هذه القطاعات الحيويّة وتحسين نوعية الخدمات. هذا يتطلّب بعض الموارد المالية التي قد لاتكون متاحة في المدى القصير. ومع ذلك، فإن الأدوات الجديدة المطلوبة لتقييم الأداء وإعادة تخصيص الموارد، ستشكّل تغييراً مرحباً به عن ممارسات الحكومة السابقة، والتي تجاهلت تقريباً قضايا حاسمة من هذا القبيل.

استجابات مابعد الانتخابات (على المدى المتوسط)

ترتبط استجابات مرحلة مابعد الانتخابات بالمدى المتوسط، مايعني ثلاث إلى خمس سنوات بعد إجراء الانتخابات البرلمانية والرئاسية.[11] الحكومة المنتخبة، أو حكومة المستقبل، ستحاول تحقيق عدد من الأهداف. واذا ماحكمنا من خلال التصريحات الرسمية الأخيرة، واستناداً إلى مطالب المتظاهرين في ميدان التحرير، فإن الأهداف الرئيسة للإصلاحات على المدى المتوسط هي:

- تعزيز النمو والحدّ من الفقر.
- خلق فرص عمل لائقة.
- تحقيق توزيع أكثر عدلاً للدخل من النمو المسجل.
- توفير الحوافز لتعزيز الاستثمار.
- الحفاظ على البنية الأساسية وتحسينها.
- التغلّب على العجز المؤسساتي والحوكمي وتعزيز سيادة القانون.
- ترقية قطاعي التعليم والصحة.
- تحسين السياسات الاجتماعية لاستهداف الفئات المستهدفة.

لتحقيق الأهداف المرجوّة، يتعيَّن على الحكومة المنتخبة مواجهة تحديات كبيرة تتعلق بكيفية:

- مكافحة انخفاض معدّل الاستثمار ومحدودية الموارد المالية المتاحة.
- زيادة إنتاجية الاقتصاد.
- تعزيز الإطار المؤسساتي ورفع تقييم الحوكمة.
- تنفيذ سياسات اجتماعية فعّالة.

الوسائل التي يمكن من خلالها للحكومة والجهات المعنية الأخرى مثل القطاع الخاص التغلّب على هذه التحديات ستؤثّر ليس على النمو الاقتصادي وحسب، بل أيضاً على التقدّم نحو الديمقراطية في مصر.

نقص الاستثمار

تسهيل مبادرات القطاع الخاص وتشجيع الشراكة بين القطاعين الخاص والعام

مصر في حاجة إلى زيادة مستوى الاستثمار المحلي والأجنبي الذي يتم تمويله وتنفيذه من قبل مستثمرين من القطاع الخاص المحلي ممن كانوا مترددّين، ولم يكونوا مستعدين للمساعدة منذ قيام الثورة. وإذا ما استمر هذا النفور، فإن آثار ذلك على الاقتصاد يمكن أن تكون مدمِّرة، وستفتح الطريق للسيناريو الأسوأ المتمثّل بعجز في الميزانية لايمكن تحمّله، واحتمال العودة إلى الحكم السلطوي.

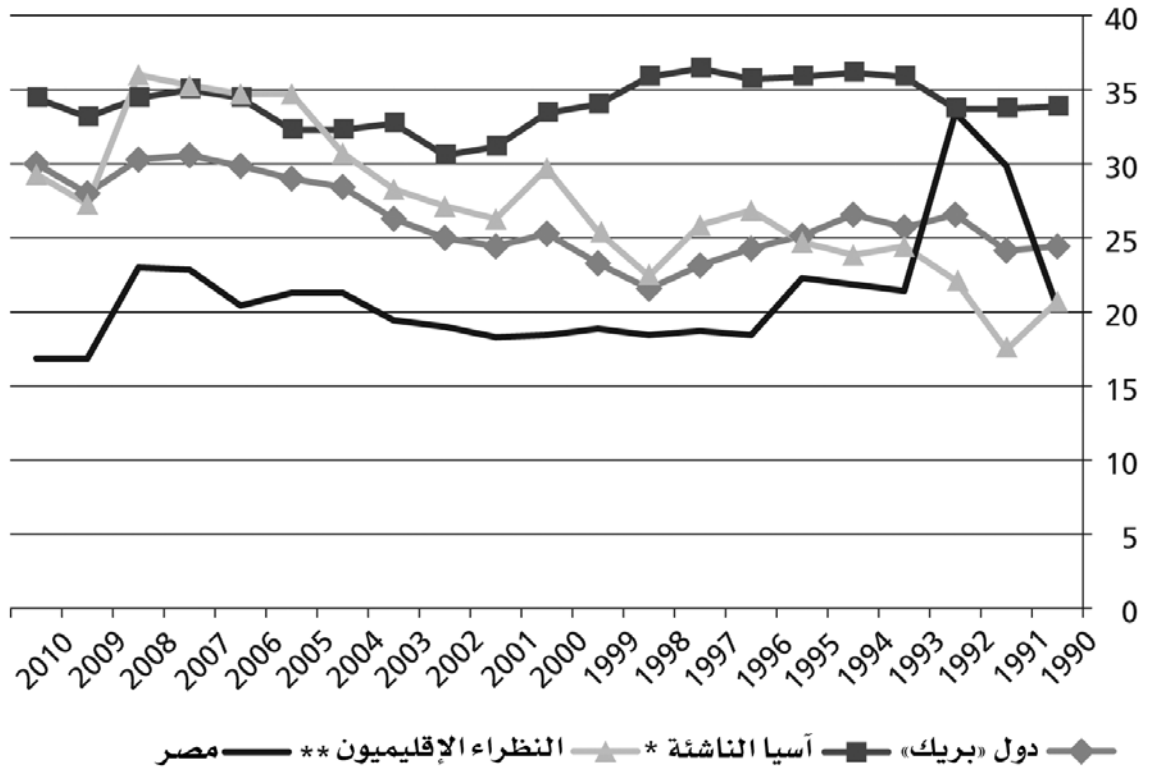
لتجنّب مثل هذه النتيجة، يجب على الحكومة جعل تسهيل الاستثمار الخاص من أبرز أولويات سياستها. فوجود بيئة تجارية ودودة، وإطار سياسي متماسك، وبيئة سياسية مستقرّة أمر لابدّ منه. ويشكّل تطوير مبادرات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجالات مثل البنية الأساسية والمرافق العامة أمراً حاسماً بالنسبة إلى هيكل حوكمة واضح وشفّاف. يمكن عرض عدد من المشاريع المتعلقة بالبنية الأساسية، مثل خدمات النقل والطرق في المناطق الريفية على القطاع الخاص. فالقطاع الخاص والقطاع المصرفي لديهما الموارد المالية والتقنية اللازمة لتنفيذ مشاريع من هذا القبيل، لكن ثمّة حاجة إلى وجود أنظمة ملائمة قبل التمكن من تنفيذ مثل هذه المبادرات.

ثمّة مصدر آخر من مصادر الاستثمار المحتملة هو الاستثمار الأجنبي المباشر، والذي يتوقّع أن يزداد إذا ماتحسّن الوضع الأمني في مصر، وأعلنت حكومة منتخبة عن خطط واستراتيجيات متوسطة الأجل. لم يتم حتى الآن إحراز تقدّم كبير من قبل الحكومة الانتقالية. وسعت إلى تحقيق هذا الاحتمال عن طريق تأمين التمويل من بنك التنمية الأفريقي وبعض دول مجلس التعاون الخليجي. ومن خلال إظهار قدرتها على المناورة سياسياً واقتصادياً، رفضت الحكومة الانتقالية قبول قروض من صندوق النقد والبنك الدوليين، حيث كان صندوق النقد الدولي على وجه الخصوص موضع عدم ثقة عامة خلال الثورة. هذا سلوك جديد ويؤسّس لعلاقة مختلفة بين مصر والمجتمع الدولي، وهو يعكس قدرة ورغبة الحكومة في أن تقرّر أي القضايا الأكثر أهمية ينبغي معالجتها، وتحت أي ظروف تكون الحكومة مستعدة للاقتراض. وتلعب وكالات التنمية الإقليمية بشكل متزايد دوراً كبيراً في تحديد أجندة التنمية في المنطقة.

تاريخياً، يساهم انخفاض معدلات الاستثمار من قبل المصادر المحلية في مفاقمة مشاكل مصر الاقتصادية الراهنة. فقد بلغ متوسط معدل الادخار المحلي إلى الناتج المحلي الإجمالي 18 و20

في المئة من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 1990-2010. وهذا معدل منخفض بالمقارنة مع الدول الأخرى التي قد تحاول مصر اللحاق بها في نهاية المطاف. فالمتوسط في اقتصادات مايسمّى منطقة «بريك» BRIC (البرازيل وروسيا والهند والصين)، على سبيل المثال، يصل إلى حوالى 27 في المئة، وهو أعلى من ذلك في البلدان الآسيوية الناشئة، كما هو مبيّن في الشكل 1. ويعكس انخفاض مستويات الادخار نسبة منخفضة من الاستثمار إلى الناتج المحلي الإجمالي مقارنةً بغيرها من الاقتصادات الناشئة.

الشكل 1. مستوى الادخار الوطني الإجمالي (% من الناتج المحلي الإجمالي)



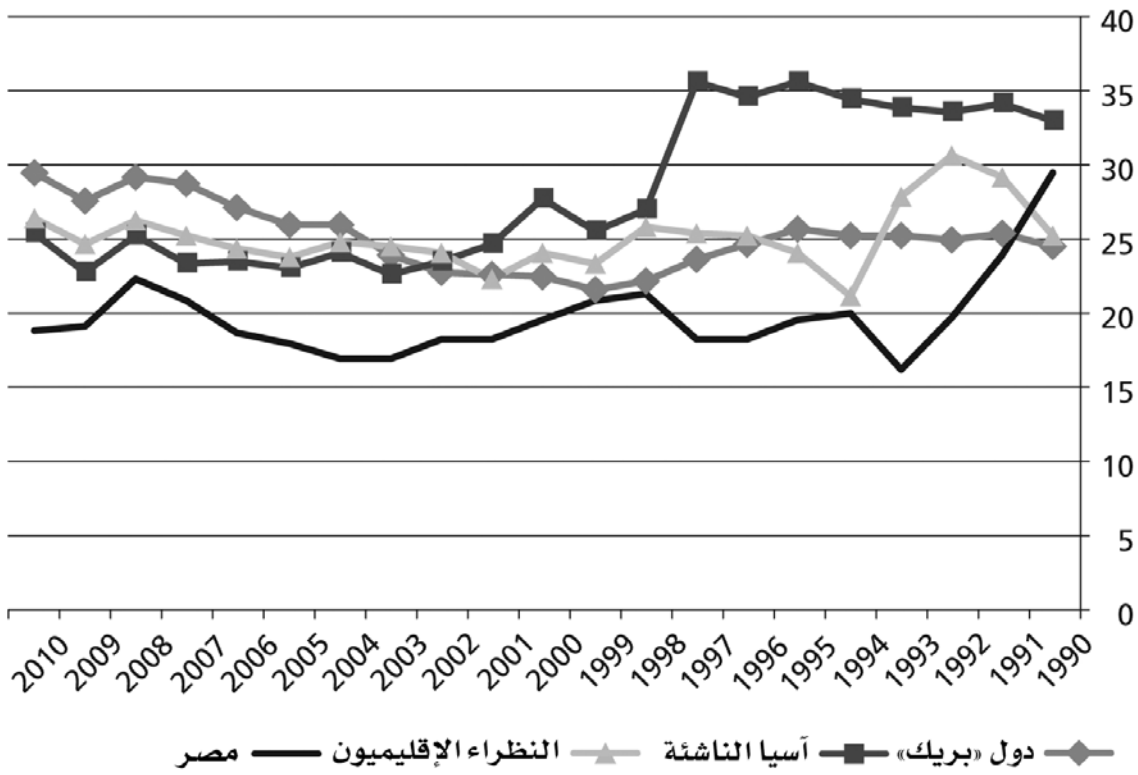
* آسيا الناشئة تشمل إندونيسيا وكوريا الجنوبية وماليزيا وسنغافورة وتايوان وهونغ كونغ.
** تشمل مجموعة النظراء الإقليميين إيران والسعودية وتركيا.

المصدر: صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات التوقعات الاقتصادية العالمية (2011)

ويبيّن الشكل 2 أنه في حين أن هذه النسبة تجاوزت 25 في المئة في البرازيل وروسيا والهند والصين خلال العقد الماضي، فإنها بلغت في المتوسط 15 في المئة فقط في مصر.

يعكس انخفاض مستوى الاستثمار عدم الالتزام من جانب المستثمرين. وقد أدّى هذا إلى تركيز

الشكل 2. مستويات الاستثمار (٪ من الناتج المحلي الإجمالي)

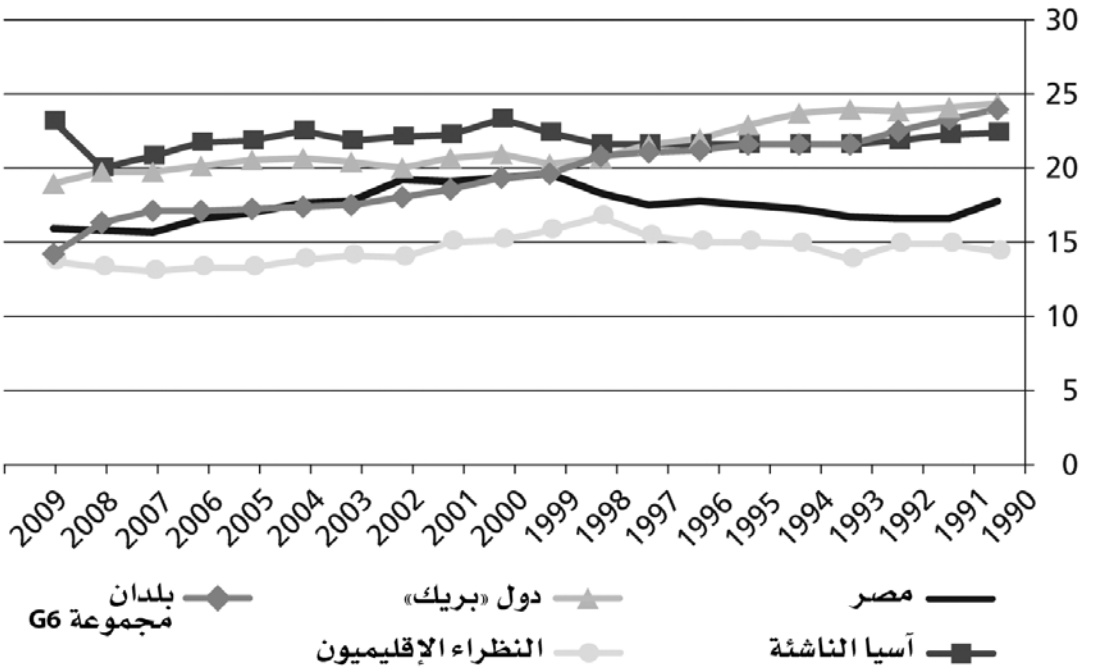


المصدر: صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات التوقعات الاقتصادية العالمية (2011)

الاستثمار في «القطاعات الآمنة» مثل البناء وتمويل التجارة بدلاً من تخصيص الموارد اللازمة للتصنيع أو القطاعات المبتكرة الأكثر ديناميكية. وتراجعت حصة قطاع التصنيع في الاقتصاد المصري، على سبيل المثال، منذ أوائل التسعينيات. وإذا ماقيست مساهمة القيمة المضافة لقطاع الصناعة التحويلية نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي، فقد تفوقت الاقتصادات الناشئة على الاقتصاد المصري، وخاصة منذ العام 2000. الفجوة بين هذه الدول ومصر آخذةً في الاتّساع، مايدلّ على أنه لايمكن تحقيق أهداف التنمية من خلال التركيز فقط على أداء قطاع الخدمات. وفي حين زادت مساهمة التصنيع في دول «بريك – البرازيل وروسيا والهند والصين» والدول الآسيوية على مدى العقد الماضي، فإنها استمرت في الانخفاض في مصر. هذا ليس مفاجئاً إذا أخذنا في الاعتبار تركيبة الاستثمار منخفض المستوى، وطبيعة نخبوية الأعمال في مصر، والمؤشرات المتعلقة بتحقيق الاستقرار السياسي والفساد الذي يعيق الاستثمار.

ويبيّن الشكل 3 حصة مصر المنخفضة من القيمة المضافة للتصنيع مقارنةً بالاقتصادات الأخرى. صحيح أن مصر تفوّقت على المتوسط الإقليمي، بيد أن هذا يعني أن بلداناً أخرى في المنطقة تعاني من الأعراض نفسها مثل مصر نتيجة لانخفاض مساهمة الصناعة التحويلية في الاقتصادات الوطنية في تلك الدول.

الشكل 3. القيمة المضافة التحويلية (٪ من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات التوقعات الاقتصادية العالمية (2011)

من الواضح أن معدلات الاستثمار يجب أن تزيد إلى مستوى لايقل عن الاقتصادات الناشئة الأخرى نفسها إذا كانت مصر تريد زيادة تنويع اقتصادها وخلق المزيد من فرص العمل. وتوفير بنية أساسية وخدمات لوجستية ممتازة للوصول إلى السوق أمرٌ من شأنه جذب المستثمرين في قطاعات مثل الصناعات الزراعية على وجه الخصوص، والتي يمكن أن تقوم خارج المدن الكبرى. حتى الآن، فإن التحركات في هذا الاتجاه محدودةً.

تعزيز النمو الشامل للجميع

الاستثمار سيولّد النمو بالتأكيد، لكن النمو وحده يوفّر فائدة ضئيلة في مايخصّ الاستقرار الكلي

للاقتصاد مع محدودية آثار النمو المحقّق على الفئات المختلفة. ومع ذلك فإن على المرء أن يكون حذراً كي لاتتم المساومة على النمو من أجل تحقيق أهداف توزيعية. ويمكن معالجة شواغل الرفاه من خلال التركيز على القضايا ذات الصلة بالضرائب مثل تطبيق نظام الضريبة التصاعدية، وتحسين التعليم لزيادة فرص حصول الفقراء على فرص العمل الناشئة. والنمو الشامل يعني، من بين أمور أخرى، جعله لصالح الفقراء وأن يترافق مع توزيع أكثر عدلاً للموارد. كما يتعيّن أن يخلق النمو وظائف منتجة ويساهم في تنويع الاقتصاد. ومن المتوقع أن يحدّ التوظيف المنتج من الفقر ويحسّن سبل العيش والمشاركة. ولتحقيق ذلك، يتعيّن على الحكومة في فترة مابعد الانتخابات التركيز على تعزيز الإنتاجية في القطاع الزراعي. وتبلغ نسبة سكان المناطق الريفية في مصر (58 في المئة من مجموع السكان)، ويشغّل القطاع الزراعي أعداداً كبيرة من العمال. ويمكن زيادة الإنتاجية الزراعية من خلال إدخال التكنولوجيا الجديدة وتحسين مهارات المزارعين التقنية من خلال برامج هادفة. المزارعون يشكون من نقص الأموال، والوصول إلى السوق، والحواجز الضخمة التي يقيمها الوسطاء. واتباع سياسة التدخل لتسهيل الوصول إلى الأسواق أمر هام للغاية، وسيكون بمثابة حافز للمزارعين لزيادة الإنتاج. وقد تمكّنت إندونيسيا وغانا والبرازيل من مضاعفة النمو في الإنتاجية الزراعية على مدى العقد الماضي بواسطة مزيج من سياسة التدخل والاستثمار في مجال البحوث والتطوير. وتم تحقيق ذلك من دون زيادة عدد العاملين في القطاع الزراعي.

نظراً إلى انخفاض العائدات وزيادة ضعف الأعمال غير الرسمية، فإن انتشار القطاع غير الرسمي هو الحلّ الأقل جاذبية للحفاظ على الاقتصاد المصري عموماً.

وفقاً لفايزة أبو النجا، وزيرة الدولة للتخطيط والتعاون الدولي في مصر، فإن النمو الشامل يتطلّب تعزيز العلاقات المتبادلة داخل «المنشور التنموي»، الذي يشمل النمو والتشغيل والعدالة الاجتماعية. ومثال هذه العلاقات هو ضرورة ربط الأجور الاسمية بالإنتاجية، من ناحية، ومع المعايير الأساسية للمعيشة ومستويات الأسعار العامة، من ناحية أخرى.

علاوة على ذلك، يمكن استخدام التمويل الصغير باعتباره واحداً من محرّكات تعزيز النمو الشامل. ومن الأمثلة الناجحة «برنامج القاهرة لتحسين سبل العيش»، الذي يقدّم قروضاً لخلق فرص عمل للنساء اللواتي يعشن في مناطق المدينة الأكثر فقراً. بنيت هذه المبادرة على أساس أنه يمكن تمكين المجتمعات المحلية من التعامل مع تنميتها بطريقة مستدامة. ويتم التركيز على الميزة النسبية التي تمتلكها المجتمعات المحلية في شكل إنتاج النجارة التقليدية والصدف والحرف المحلية الأخرى. ويمكن تكرار قصص نجاح من هذا القبيل في مناطق خارج القاهرة.

بالإضافة إلى إعادة التركيز على الزراعة ورفع القطاعات ضعيفة الأداء، يجب على حكومة مابعد المرحلة الانتقالية أن تضمن توفير الرعاية الصحية وخدمات التعليم الملائمة. إذ تكتسب جودة

التعليم أهمية خاصة من أجل كسر حلقة الفقر بين الأجيال من خلال تمكين الفقراء ليصبحوا مؤهّلين لفرص العمل الجديدة في القطاعات ذات الرواتب الجيدة والتي تتطلّب مستويات عالية من المهارة. والنمو الشامل ممكن بمزيج من التعليم المطوّر، والاستثمار المحفّز والمضمون، ونظام الرعاية الاجتماعية الذي يستهدف الفقراء.

إعادة النظر في هيكل السوق

هناك أدلة على أن الأسواق في مصر لاتزال شديدة التركُّز بشكل كبير، نظراً إلى سيطرة نخبة رجال الأعمال وعلاقتهم المريحة أكثر من اللازم مع البيروقراطيين في ظل النظام القديم. فقد تم تصميم أنظمة لحماية هيكل السوق القائم في ظل سيطرة عدد قليل من المنتجين والتجار على حصة كبيرة من السوق. مثل هذا الهيكل للسوق يضمن هامش ربح عالياً، ويستغل في نهاية المطاف الفئات الفقيرة والطبقة المتوسطة.[12] لعلاج هذه المشكلة الخبيثة، يجب على حكومة مابعد الانتخابات إعادة هيكلة السوق الحالية وتنفيذ آليات رقابة لضمان الامتثال.

التأكيد على العمل الرسمي

يُقدّر أن القطاع غير الرسمي في مصر يمثّل 40 في المئة من اقتصاد البلاد،[13] و82 في المئة من جميع المؤسسات المصرية،[14] التي هي أساساً هياكل صغيرة ومتناهية الصغر. ويرتبط الجزء الأكبر من الاقتصاد غير الرسمي بمشروعات الشباب، وبشكل أكثر تحديداً بالمؤسسات الصغيرة ومتناهية الصغر. ومع ذلك فإن قدرة هذه المؤسسات على الحصول على القروض محدودة، كما أن قدرتها على النمو في حدّها الأدنى.

يحتاج النظام الضريبي إلى تحقيق توازن بين توليد العائدات الفعّالة وتوفير الحوافز لجذب رجال الأعمال إلى القطاع الرسمي من خلال معدلات الضرائب النسبية.

وفقاً لتقرير التنمية البشرية للعام 2010، الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، «لايزال العمل غير الرسمي يشكل مصدر قلق كبيراً، وقد يعمل رجال الأعمال الشباب تحت مظلة الاقتصاد غير الرسمي ويتهرّبون من الضرائب وغيرها من القيود، لكنهم غير قادرين على النمو نظراً إلى عدم وصولهم إلى مصادر التمويل المعقولة والخوف من اللوائح والضرائب».[15] وعلى الرغم من «مزايا» القطاع غير الرسمي، مثل غياب الضرائب والتحايل على الفساد الحكومي والبيروقراطية، فإن هذا القطاع عرضة إلى الهزات.

في مصر، معظم المؤسسات غير الرسمية صغيرة وتتم إدارتها بشكل شخصي أساساً. وتتم عرقلة أي نمو محتمل بسبب القوانين والأنظمة التي لاتوفّر حوافز لهذه الشركات للانضمام إلى الاقتصاد الرسمي. إذا كان في نية الحكومة تشجيع مثل هذه المؤسسات للانضمام إلى النظام الرسمي، فإن

عليها تغيير نظام الحوافز. ويتمثَّل أحد السّبل في اتباع مقاربة تدرّجية، مثل منح فترة سماح مدتها خمس سنوات للمؤسسات غير الرسمية القائمة بالفعل قبل أن تتحول إلى مؤسسات رسمية. خلال هذه السنوات الخمس، يمكن للشركات الاستفادة من الحوافز المالية مثل التسهيلات الائتمانية وبعض المساعدة التقنية من خلال حاضنات الأعمال التي يمكن أن تساعد على تعزيز المؤسسات غير الرسمية الصغيرة. كما أن إنشاء وحدة مركزية لجمع المعلومات وتقديم المشورة حول كيفية تحسين الإنتاجية يساعد هذه الكيانات.

في الفترة الراهنة، ولتسجيل أي كيان في مصر، يجب أن يمرّ المستثمرون الجدد عبر عملية شاقّة تضيف مايقرب من 15 في المئة من التكلفة المقدّرة عادة. في المتوسط يجب أن يتعامل الوافد الجديد مع 25 من المؤسسات الرسمية المختلفة التي تفتقر إلى أي تنسيق. كما أن الخروج من السوق ليس سهلاً أيضاً.

عموماً، يتطلّب الحدّ من العمل غير الرسمي وتحسين آثار التقطُّر (التساقط) مجموعة من السياسات المتماسكة التي تتراوح بين الإنفاق العام والضرائب والسياسة النقدية. ويتعيّن القيام بتدابير عدة في مختلف المجالات لجعل هذا ممكناً. تقييد الحصول على التمويل هو المشكلة الملحّة التي يجب معالجتها. وكما هو عليه الحال الآن، فإن أقل من 4 في المئة من الإقراض يصل إلى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. علاوة على ذلك، يحتاج النظام الضريبي إلى تحقيق توازن بين توليد العائدات الفعّالة وتوفير الحوافز لجذب رجال الأعمال إلى القطاع الرسمي من خلال معدلات الضرائب النسبية. مرة أخرى، السؤال الأساسي يتمثّل في كيفية إصلاح النظام التعليمي لإعداد الطلاب لسوق العمل. التوفيق بين الخريجين وفرص العمل التي تكمل مهاراتهم يخلق الكفاءة في العرض والطلب في القطاع الخاص الرسمي. ومن خلال تشجيع الطلاب على المشاركة اليوم في القطاع الرسمي والاعتماد عليه لتأمين فرص العمل وتحسين ظروف المعيشة، سيتم تدريجياً تحقيق الاعتماد والثقة في فائدة الانخراط في القطاع الرسمي. هذا لن يحدث في ظل غياب إستراتيجية عمل السوق التي توفّر معلومات مفصّلة عن سوق العمل على صعيدي الطلب والعرض.

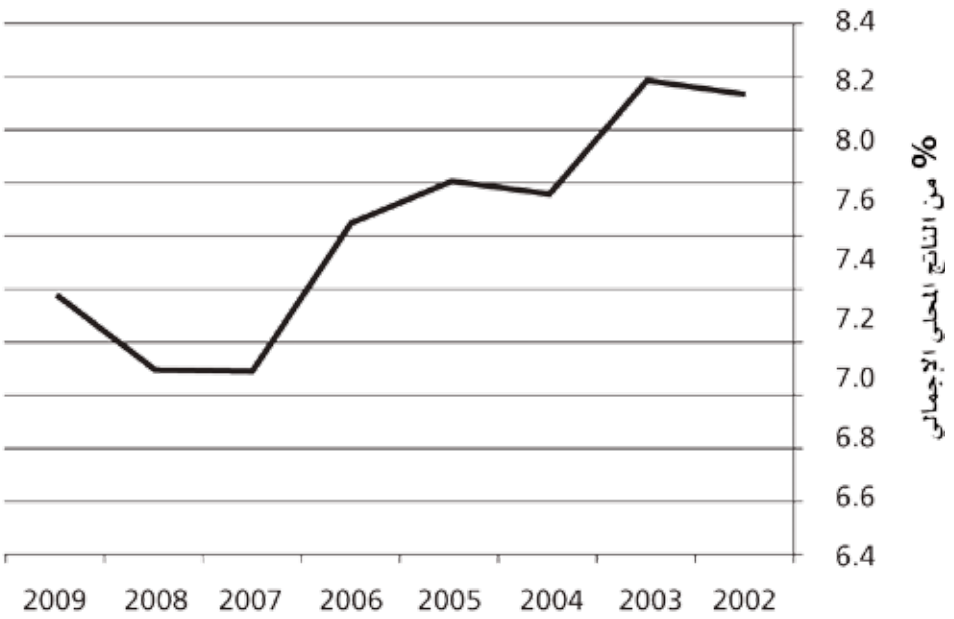
تحسين الأجور والإنتاجية والدفاع عن أنظمة العمل المرنة

تحسين الإنتاجية، الذي يزيد في نهاية المطاف مكاسب العامل الإجمالية، أمر ضروري لتعزيز القدرة التنافسية للاقتصاد المصري. وهذا يستلزم بناء القدرات داخل مؤسسات العمال للتفاوض بشكل أفضل على تحسين أجورهم. وينبغي اعتماد قوانين عمل ولوائح أكثر مرونة من وجهة نظر أرباب العمل بشكل متواز. فمن شأن تعديل قوانين العمل وتمكين الموظفين، من خلال تسهيل مختلف أشكال العمل الجماعي، أن يساعد على تطوير نظام جديد. كما أن وجود سوق عمل مرن يترجم إلى زيادة المنافسة والإنتاجية.

ومع ذلك، الحصول على وظيفة في مصر لايبقي العمال بالضرورة فوق خط الفقر. قبل الثورة، كان الحدّ الأدنى للأجور في القطاع العام يقدّر بـ1.60 دولار لكل يوم (50 دولاراً شهرياً[16])، وهو أعلى من الخط الدولي للفقر المدقع كما حدّده البنك الدولي (1.25 دولار في اليوم الواحد) ولكنه أقلّ من عتبة 2 دولار. ارتفاع العتبة يسمح عادة للعائلات بأن تعيش بكرامة، وأن تدّخر القليل، وتفوز أحياناً بفرصة للحصول على قروض صغيرة. ومع ذلك، يقدّر حجم العائلة في مصر بستة أشخاص لكل أسرة، حيث الأب هو المصدر الوحيد للدخل في معظم الحالات. وبالنظر إلى المعدل المنخفض جداً لمشاركة المرأة في القوى العاملة (23 في المئة)، فإن هذا يعني ببساطة أن الكثير من العمال يعيشون تحت خط الفقر. الفقر في مصر يستمر بين العاملين في جميع القطاعات، الخاص والعام وغير الرسمي.

انخفضت نسبة الأجور (تعويضات الموظفين) في مصر نسبة إلى إجمالي الدخل، مايشير إلى أن النمو المسجل ساهم أكثر في الأرباح والضرائب. ووفقاً لمؤشرات التنمية الصادرة عن البنك الدولي، فقد انخفضت نسبة الأجور إلى الناتج المحلي الإجمالي من نحو 8.2 في المئة في العام 2002، إلى مايقرب من 7.4 في المئة في العام 2009. الشكل 4 يظهر مثل هذا الاتجاه، مايوحي بأن الأرباح والضرائب قد ارتفعت خلال الفترة نفسها مقارنةً بما يحققه العاملون بأجر.

الشكل 4. تعويضات الموظفين



المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية في العالم (2011)

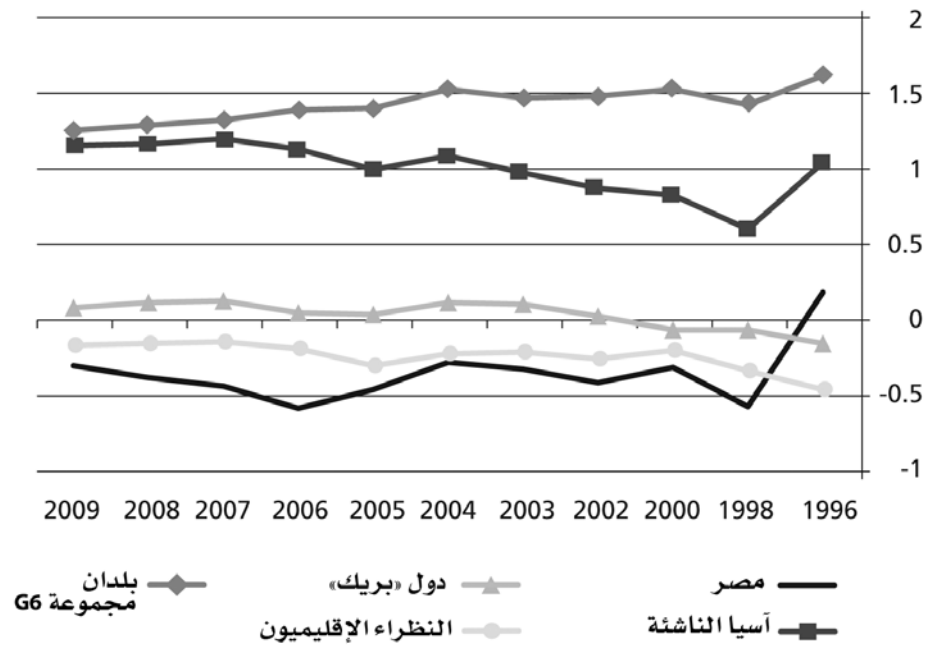
الضعف المؤسسي

إنفاذ القوانين والكفّ عن تفضيل الشركات الكبرى

اتّسمت عملية الإصلاح في مصر في ظل النظام السابق بسمتين رئيستين. أولاً، ترافق سنّ قوانين تحرير الاقتصاد بتغييرات تشريعية أخرى زادت من قوة صمود شاغلي الوظائف الحكومية. هذا المزيج جعلهم محصّنين إلى حدّ ما على أساس دستوري. ثانياً، لم تقترن القوانين والتعديلات والمراسيم الجديدة بتطوير آليات مؤسسية لتنفيذها. وقد أدّى هذا القصور إلى اختصار القوانين إلى مجرد بيانات مثالية تفتقر إلى التطبيق. وكان ضعف آليات التنفيذ واضحاً بشكل خاص في القوانين المتعلقة بالمنافسة وتحرير التجارة ورفع القيود والخصخصة.[17]

تحتل مصر مركزاً متواضعاً في مؤشرات الحوكمة مقارنةً بالأسواق الناشئة الأخرى. الشكل 5 يظهر أن مصر لديها واحد من أسوأ مستويات الفعالية الحكومية المتصلة بكفاءة المؤسسات الحكومية ودورها في التنمية الاجتماعية والاقتصادية. يجب تحسين هذا التصنيف إذا كانت مصر تريد المضي قدماً في الإصلاح الاقتصادي وتحقيق أهدافها المرجوّة.

الشكل 5. مؤشر فعّالية الحكومة *

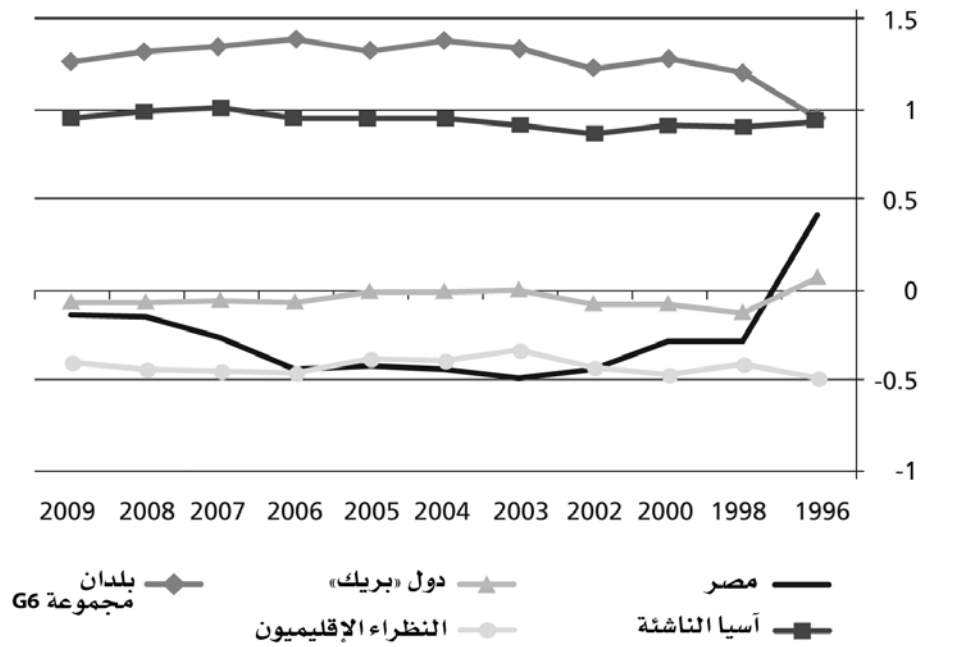


* يقاس المؤشر في وحدات تتراوح من 2.5- إلى 2.5، مع ارتفاع القيم المرتبطة بتحقيق نتائج أفضل على صعيد الحوكمة. فعالية الحكومة تجسّد تصورات نوعية الخدمات العامة، ونوعية الخدمة المدنية ودرجة استقلاليتها عن الضغوط السياسية ونوعية وضع السياسات وتنفيذها، ومدى صدقية التزام الحكومة بمثل هذه السياسات.

المصدر: البنك الدولي، مؤشرات الحوكمة

الوضع نفسه ينطبق على الجودة التنظيمية في مصر، وهي سمة متطورة للغاية في الاقتصادات المتقدّمة فقط مثل بلدان مجموعة (G6)، (فرنسا، وألمانيا، وإيطاليا، واليابان، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة)، وآسيا الناشئة. في حين أن أداء مصر سيئ في هذا المجال، كما هو مبيّن في الشكل 6، فإن ثمة حاجة إلى قدر أكبر من الكفاءة التنظيمية للاقتصادات النامية بصفة عامة. وينبغي للحكومة المصرية في مرحلة مابعد الانتخابات العمل على تعزيز استقلالية النظام القضائي وبناء القدرات لإيجاد سبل للتعامل مع القضايا المرتبطة بالسوق مثل قوانين مكافحة الاحتكار وحماية المستهلك، وحقوق الملكية الفكرية وتشريعات مكافحة الإغراق، وقضايا السياسة التجارية.

الشكل 6. مؤشر الجودة التنظيمية *



*الجودة التنظيمية تصف تصورات قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ السياسات السليمة واللوائح التي تسمح بتطوير القطاع الخاص وتشجيعه.

المصدر: البنك الدولي، مؤشرات الحوكمة

تعزيز النقابات العمالية و جمعيات المستهلكين

لتحقيق التوازن بين المنتجين والمستهلكين، وبين أرباب العمل والعمال، لابدّ من تعزيز القدرات التنظيمية للدفاع عن حقوق المجموعات المنظّمة المختلفة (الموظفين) والجماعات المتفرقة (المستهلكين) وتعزيزها. فقد أضعف سوء استخدام السلطة من قبل النُّخَب دور المجتمع المدني

والمؤسسات والنقابات التي كان يجب أن تشارك في عملية التحول من الحكم السلطوي. وأدّى هذا إلى جعل عملية الإصلاح نخبوية ومبهمة، في ظل مزاعم مستمرة عن الفساد من قبل الجمهور الذي كان يفتقر إلى الثقة في النظام. وكانت مشاركة جمعيات المستهلكين والنقابات المهنية والعمالية، والمؤسسات المماثلة في حدّها الأدنى. وكان يتم أحياناً إسكات هذه المجموعات من خلال التشريعات الرسمية. على سبيل المثال، أضعف أحد القوانين بشكل ملحوظ النقابات عن طريق وضعها تحت إشراف الحكومة، ما أدّى إلى احتجاجات عمالية في العام 2009 والعام 2010، والتي مهدّت الطريق لانتفاضات العام 2011. وكان التدخل في الانتخابات العامة والمحلية من قبل الأجهزة الأمنية ممارسة معتادة.

تم حلّ اتحاد نقابات عمال مصر في أوائل آب/أغسطس 2011.[18] ومنذ إنشائه في العام 1957، كان الاتحاد العام، إضافة إلى العمال الـ3.5 مليون الذين يمثّلهم، تحت سيطرة النظام. واعتاد الاتحاد أن يكون أداة لمبارك لكبح نشاط العمال من خلال منع الإضرابات والتظاهرات ومنع تشكيل أي نقابات عمالية أخرى. ومع إزاحة مبارك، أصبح تفكيك الاتحاد حقيقةً واقعة.

بعد ثمانية أشهر من سقوط نظام حسني مبارك، شرعت نقابات العمال التي انتخبت مؤخراً في مصر في أيلول/سبتمبر 2011 في تحدّيها الرئيس الأول للجيش. وبما أن لديها أصولها المتمثّلة في أربعة اتحادات صغيرة تم توحيدها بطريقة غير مشروعة قبل الثورة، يسعى اتحاد نقابات عمال مصر، الذي تم تشكيله حديثاً، إلى زيادة الحدّ الأدنى للأجور إلى 1500 جنيه مصري شهرياً (165 جنيهاً إسترلينياً) وأكثر من ثلاثة أضعاف الحدّ الأدنى الذي بالكاد تم تطبيقه في عهد مبارك ولايزال منصوصاً عليه قانوناً.

يتألف جوهر الحركة من 22 ألفاً من عمال النسيج في شركة مصر للغزل والنسيج الضخمة في مدينة المحلة الصناعية. وهي تسعى أيضاً إلى مضاعفة العلاوات إلى ثلاثة أمثال وإلى تدخل الدولة لزيادة الاستثمار وتوفير المواد الخام.

من المتوقع أن ينبعث دور النقابات العمالية من جديد في بيئة مابعد المرحلة الانتقالية، مايمنح النقابات السلطة والشرعية للتفاوض على شروطها مع أرباب العمل، ويسمح لها ببناء القدرات الخاصة بها كمجموعة ناشئة. في غضون ذلك، ثمّة عدد ملحوظ من الإضرابات التي تجري في تحدّ للقوانين المناهضة للنقابة التي أقرّتها الحكومة الانتقالية في الأيام الأولى لها في السلطة. وقد نظّم الأطباء اعتصامات في المستشفيات، في مسعىً منهم للحصول على زيادة في الرواتب ومضاعفة الإنفاق على الصحة العامة ثلاث مرات. وأضرب المعلمون عن العمل للمرة الأولى منذ العام 1951، ما أدّى إلى إغلاق آلاف المدارس. ودعوا إلى إقالة وزير التعليم – هو من بقايا عهد مبارك – وزيادة الأجور تسعة أضعاف، من بين أمور أخرى. أيضاً، أوقف عمال النقل، جزئياً، أسطول حافلات القاهرة عن العمل ودعوا إلى زيادة في الراتب بنسبة 200 في المئة، في حين توقف عمال الموانئ عن

العمل في الميناء الرئيس لمدينة العين السخنة، ما أدّى إلى تعطيل وسائل مواصلات مصر البحرية الحيوية مع الشرق الأقصى. ويبدو من الواضح أن عودة الحركة العمالية إلى الظهور تتمدد من القطاع العام إلى القطاع الخاص والمصانع والمزارع، يغذيها كسر حاجز الخوف الذي أسهم في الحدّ من النشاط النقابي لعقود عدة.[19]

ينبغي أن تنمو أيضاً قدرة منظمات المجتمع المدني، على الرغم من أنها حافظت على وجود جريء في مصر على مدى العقود القليلة الماضية، من أجل فرض قوانين جديدة تنظّم مكافحة الاحتكار والمنافسة في السوق. هذه المنظمات القائمة أو التي أنشئت حديثاً تساهم في تحقيق التوازن بين المنتجين والمستهلكين. كما يمكن أن تساعد في وضع حدّ على مستوى ممارسات زيادة الأسعار الاستغلالية التي تتركّز في بعض الأسواق مثل الإسمنت والصلب حيث تسيطر قلّة من المنتجين على حصة كبيرة في السوق، وبالتالي فهي قادرة على تحديد الأسعار.

إشراك أصحاب المصلحة – خاصة الشباب – في عملية صنع القرار

تعدّ عملية صنع القرار الجديدة أحد العوامل الأساسية التي يمكن أن تميّز نظام مابعد الانتخابات عن النظام القديم. وينبغي أن يشارك العديد من أصحاب المصلحة الذين تم استبعادهم خلال حقبة النظام القديم في عملية صنع القرار. ويحاول الأعضاء القدامى من المعارضة، بالإضافة إلى القوى الثورية الشابة، أن يتعاونوا من أجل بناء مؤسسات جديدة وشفافة، وخلق صورة جديدة للبلاد.

على المستوى الاقتصادي، يعتبر التغيير هاماً، حيث تمت إدانة العديد من كبار رجال الأعمال السابقين مثل حسين سالم وأحمد عز، اللذين كانا رمزين لرأسمالية المحسوبية والفساد، عبر الاختلاس وتبديد الأموال العامة.[20] ومن المتوقع لتفكيك نظام النخبوية وتنفيذ تدابير مكافحة الفساد أن يفتح الفرص لجيل جديد من رجال الأعمال، وأن يكون بداية جديدة للاقتصاد في البلاد. وستعتمد مصر بشكل متزايد على الشباب الذين يواجهون تحدّيات البطالة الهائلة والعقبات الاقتصادية الكبيرة.

من المحتمل أن تشهد الأحزاب السياسية والمنظمات التي تمثّل الشباب العاملين والعاطلين عن العمل على حدّ سواء (مثل حزب شباب مصر، الذي تأسّس في العام 2005، أو جماعات مابعد الثورة مثل ائتلاف شباب الثورة وحركة شباب 6 أبريل) حالة صعود. علاوة على ذلك، لن تعود جمعيات رجال الأعمال الشباب مقصورة على الطبقة التقليدية، أو تمثّل أشقاء مجتمع الأعمال القائم بالفعل. بدلاً من ذلك، من المرجح أن تظهر المنظمات الشعبية التي تعالج القضايا التي تواجه الشركات المبتدئة الجديدة. ويمكن لواضعي السياسات توقّع أن يجدوا أنفسهم في مواجهة أسئلة صعبة من الشباب الذين قادوا الثورة على وجه التحديد.

يجب على القطاع الخاص أن يُبرز على نحو مماثل صورة جديدة له في هذه المرحلة الانتقالية، ولاحقاً في حكومة مابعد الانتخابات من خلال مواصلة الأنشطة عبر القنوات القانونية الرسمية،

وينبغي أن يلتزم بالمسؤولية الاجتماعية للشركات. كذلك فإن عليه أن يصوغ سياسة واضحة في شأن المسؤولية الاجتماعية من أجل تغيير صورته وكي يبيّن أن مصالحه تتجاوز الربح. ومن المتوقع أن تكون الأحزاب السياسية التي تمثّل القطاع الخاص، مثل حزب نجيب ساويرس «المصري الحر»،[21] أكثر وضوحاً حول دورها. إذ لم يعد التأثير على الهيئات التشريعية وحماية مصالحها يجري خلف أبواب مغلقة أو عبر طرق غير رسمية. ولإضفاء الشرعية على عملها وتواجدها، من الأرجح أن تعمل علناً بنيّة أن يكون لها تمثيل سياسي في البرلمان.

يمكن لعملية صنع القرار في مصر «الجديدة»، وينبغي لها، أن تكون أكثر شفافية وانفتاحاً ومشاركة. وينبغي ألا تبقى القرارات مقتصرة على تفاوض جماعات النخبة مع بيروقراطيين ضعيفين مزهوّين بأنفسهم، بل ينبغي أن تكون نتيجة لعملية حوار جماعي. هذه الأنواع من الآليات لن تستقيم وتصبح عقلانية تلقائياً. الأمر سيستغرق وقتاً من أصحاب المصلحة لتحديد كيفية العمل بشكل جماعي، وماهي القنوات التي يمكن اتباعها للضغط من أجل تحقيق أهدافهم. في تشيلي وجنوب أفريقيا، البلدان اللذان شهدا تغيير نظام الحكم، استغرق النظام السياسي والاقتصادي الجديد سنوات كي يتطور.

أحد سبل البدء في هذه العملية يتمثّل في توسيع مشاركة الجمهور في تحديد أولويات الميزانية. حالياً هناك نقاط غامضة عدة في ميزانية مصر يعرف الجمهور القليل عنها. قليلون جداً هم من يعرفون كيف تخصّص الحكومة نفقاتها العامة، قطاعياً وجغرافياً على حدّ سواء. ويرتبط مثال آخر بوضع حدّ أدنى للأجور، وحل المنازعات العمالية، حيث تتم حالياً متابعة القضايا المتعلقة بالأجور والمنافع على أساس لجان خاصة بموضوعات معينة. يمكن إنشاء مؤسسة رسمية مثل مجلس اقتصادي واجتماعي، يعهد إليه فتح حوار بشأن مثل هذه القضايا المتفجّرة بمشاركة من المجتمع المدني ووسائل الإعلام وأرباب العمل والموظفين.

سياسة اجتماعية سخيّة لكنها غير فعّالة

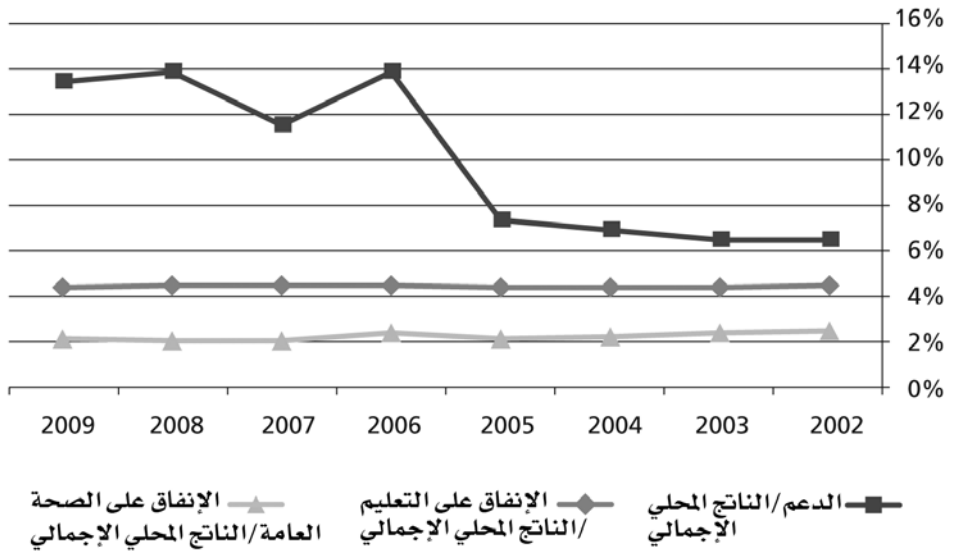
وقف الإنفاق الاجتماعي غير الفعّال والتركيز على مساعدة الفقراء

هناك اتفاق بالإجماع تقريباً بين الاقتصاديين المصريين على أن الشكل الحالي للدعم غير قابل للاستمرار. ومع ذلك لم يتّخذ أي إجراء لإحداث التغيير. يمكن أن تبدأ الحكومة ببعض الخطوات التدرّجية لإصلاح هذا النظام، وضمان وصول الدعم إلى الفئات المستهدفة. وهذا من شأنه تحسين كفاءة الإنفاق الاجتماعي، ويمكن أن يؤدّي إلى تقليص الاعتماد على عائدات النفط والغاز. علاوة على ذلك، يمكن لتغييرات طفيفة في الإنفاق الإفراج عن موارد من أجل الإصلاح في قطاعي التعليم والصحة. ويمكن لمصر الاستفادة من تجارب البلدان الأخرى، كما يمكن للمجتمع الدولي توفير أشكال من المساعدة الفنية.

في الواقع، مايتم إنفاقه على الدعم في مصر، كما هو موضح في الشكل 7، يتجاوز ماينفق على التعليم والصحة معاً. وإذا كان ثمّة نظام جديد ينبثق، يمكن توقّع أن تخصّص الحكومة المزيد من الموارد للقطاعات التي من شأنها أن تساهم في تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة.

وحتى الآن تم تجنب ترشيد الدعم. لكن العديد من المدافعين عنه يشيرون إلى إمكانية القيام بخطوات أولية في هذا الصدد من دون إثارة الحساسيات التقليدية المتعلقة بتخلي الدولة عن دورها في حماية الفقراء.[22]

الشكل 7. الدعم، والإنفاق على التعليم، والإنفاق على الصحة العامة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي



المصدر: مؤشرات البنك الدولي 2011

وجوب إعادة النظر في نظام الضرائب

تحتاج الحكومة إلى إعادة النظر في السياسات الضريبية، لكن هذا الموضوع لم يحظ إلا بالقليل من الاهتمام منذ قيام الثورة، ولم يتم طرحه. في الواقع يمكن أن يكون هذا واحداً من أكثر القضايا الخلافيّة وفقاً لجودة عبدالخالق وزير التضامن والعدالة الاجتماعية.[32] الإصلاح الضريبي يمكن أن يؤسّس لعلاقة جديدة بين مجتمع الأعمال والحكومة على أساس دور أكثر تشاركية للشركات. تظهر مسألتان إلى السطح في هذا الصدد: إحداهما تتعلق بالضريبة التدرّجية المحتملة التي تم تجنبها على نطاق واسع في الماضي، فيما تتصل الثانية بنوع الحوافز التي ستقدّمها الحكومة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

من الواضح أن النظام الضريبي الحالي ليس كافياً لخفض العجز في الميزانية. ففي ظل عدم وجود ضريبة على الأرباح الرأسمالية، حيث تصل معدلات ضرائب الشركات والأفراد إلى حدّ أقصى هو 20 في المئة – أقل بكثير من المعدل العالمي البالغ 25 في المئة للشركات و30 في المئة للأفراد – فإن الإيرادات لن تعادل الإنفاق أبداً. علاوة على ذلك، فإن الطبقة الوسطى، التي ينبغي أن تكون محرّكاً للتنمية الاقتصادية، هي الأكثر معاناة من المعدلات التدرّجية. الطبقة الوسطى تدفع في المتوسط 15 في المئة من الضرائب المفروضة على الأفراد، في حين أن الطبقة العليا (أصحاب الدخل الذي يتجاوز 40 ألف جنيه مصري في السنة)، تدفع 20 في المئة فقط. في ميزانية السنة المالية 2012، تم اقتراح أن يتم رفع شريحة الضريبية الأعلى من 25 في المئة للشركات الكبيرة والأفراد الأثرياء، وأن يتم إدخال ضريبة على الأرباح الرأسمالية بواقع 10 في المئة. وبصرف النظر عن ضريبة الأرباح الرأسمالية، وافق المجلس الأعلى للقوات المسلحة على الزيادات الضريبية. ويمثّل التهرّب الضريبي أيضاً مشكلة كبيرة في مصر، سواء في القطاع غير الرسمي أو غيره من المجالات التي أهملت في الماضي. الإنصاف يتطلّب فرض الضرائب على جميع الكيانات المؤهّلة، ويجب أن يكون جزءاً من خطة تقييدية تهدف إلى توسيع التجمعات الضريبية في الوقت نفسه الذي تزيد فيه الكفاءة في الإنفاق العام.

يجب معالجة الاتجاه الهابط الحالي في الاقتصاد المصري على الفور.

الخلاصة

إذا ماتطلّعنا قدماً إلى الأمام، فسنجد أن التوقعات الاقتصادية في مصر تتوقف على قدرة الحكومة على تحقيق الاستقرار السياسي والاجتماعي. يوجد عدد من القيود، من بينها توقعات الجمهور الكبيرة من الوافدين الجدد في الحكومة الانتقالية وحكومة مابعد الانتخابات، والفترة الزمنية القصيرة لتحقيق الاستقرار، ومحدودية الموارد، وضعف القدرات المؤسسية. وتشكل إدارة التوقعات من دون المساس بالاستقرار على المدى الطويل القضية الأكثر تحدياً التي تهدّد نجاح العملية الانتقالية.

يجب معالجة التباطؤ الحالي في الاقتصاد المصري على الفور. يمكن للحكومة الانتقالية أن تبدأ باستعادة ثقة القطاع الخاص وإزالة العوائق أمام أصحاب المشاريع الجديدة. ويمكن أيضاً القيام بتدابير قصيرة الأجل مثل إعانات الإنتاج ومرافق التصدير المحدودة خلال هذا الوقت من عدم اليقين من أجل زيادة الإنتاج وخلق فرص العمل. ويمكن للقطاع المصرفي كذلك القيام بدور أكثر نشاطاً من حيث الإقراض. وينبغي أن يقوم البنك المركزي بالتنسيق لتفادي المضاعفات والمنزلقات

الأخلاقية، من خلال استهداف الشركات الصغيرة والمتوسطة على أساس الجدارة. وهذا يجب أن يكون من بين أولويات الحكومة.

حتى الآن، فشلت التدابير التي اتخذتها الحكومة الانتقالية في مصر في إرسال الرسالة الصحيحة، في مايخصّ نواياها أو في مايخصّ إدارة الاقتصاد؛ حيث بالغ المجلس الأعلى للقوات المسلحة في دوره من خلال التدخل في إعداد ميزانية السنة المالية 2012. ولم تقدم الحكومة الانتقالية على تغييرات بسيطة يمكن أن يكون لها تأثير فوري ودائم على الاقتصاد نحو الأفضل.

ليس من الواضح أي من السيناريوهات المعروضة هنا سيحدث في مصر. فمن ناحية، هناك حاجة إلى إصلاح البيروقراطية وتحسين كفاءتها، وإعادة النظر في دور الدولة لتصبح منسّق النمو والتنمية. ومن ناحية أخرى، يجري وضع المطالب على الدولة كي تضطلع بدور اجتماعي وتوزيعي تقليدي. وتسعى الحكومة الانتقالية إلى تحقيق التوازن بين هذين الرأيين المتعارضين على مايبدو. هذه ليست مهمة سهلة، كما توضح المطالب المتباينة التي رفعها المواطنون في ميدان التحرير. ثمة وصفة سياسات أكثر احتمالاً: اتباع سياسات استرضاء في المدى القصير جنباً إلى جنب مع خطة متماسكة للتعامل مع التحدّيات متوسطة الأجل.

لقد كان التحرّك لإبرام اتفاق جديد بين الدولة والمجتمع خجولاً، إذ لم تتخذ الحكومة الانتقالية أي خطوات تشير إلى أن النموذج الاقتصادي الجديد ينبثق. ولتغيير ذلك يمكن اعتماد عدد من التدابير، مثل تبادل المعلومات وإشراك أصحاب المصلحة، وهو ما لن يثقل كاهل الميزانية، ويمكن أن يؤذن بتدشين منحى جديد في عملية صنع القرار. ومع ذلك، فقد فشلت الحكومة الانتقالية في الاستفادة حتى من مثل هذه التدابير البسيطة التي لاتكلف شيئاً. علاوة على ذلك، فإن الصلة بين التوقعات على المدى القصير والمدى المتوسط لاتزال ضعيفة. وفي حين أن المجلس الأعلى للقوات المسلحة هو مجرد حكومة انتقالية، فإن إلغاء مسؤوليته تجاه الاقتصاد يهدّد عملية التحول، ومعها، قدرة مصر على المدى الطويل لتعزيز الديمقراطية.

ملاحظات

1 سعر الصرف 1 دولار = 5.8 جنيه مصري.

2
Sherine Abdel-Razek, «Not Good Enough,» Al-Ahram Weekly, June 9–15, 2011, issue no. 1051, http://weekly.ahram.org.eg2011/1051/ec1/htm.

3
Egyptian Center for Economic Studies, «Egyptian Economy Post—January 25: Challenges and Prospects,» Policy Viewpoint, no. 27, May 2011.

4
Egypt's Democratic Transition: Five Important Myths About the Economy and International Assistance, Legatum Institute and Carnegie Endowment for International Peace in association with the Atlantic Council, July 2011, http://carnegieendowment.org/files/Egypts_Democratic_Trans_UK16ppWEB.pdf.

5
Ministry of Planning and International Co-operation—Centre for Project Evaluation and Macroeconomic Analysis, Impact, vol. IX, issue no. 4, October 2011, www.pema.gov.eg/FileUpload/Publication/Files/328.pdf.

6 المرجع السابق تفسه.

7
World Bank/International Finance Corporation,«Ease of Doing Business in Egypt, Arab Rep.,» www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/egypt.

8
Hamza Hendawi, «Jim Bever, USAID Egypt Boss, Quits over Funding for Pro-Democracy Groups,» Huffington Post, August 11, 2011, www.huffingtonpost.com/2011/08/11/jim-bever-quits_n_924826.html.

9
Ahmed Galal, «Egypt Post January 2011: An Economic Perspective,» Economic Research Forum, Policy Perspective no. 3, July 3, 2011, www.erf.org.eg/CMS/uploads/pdf/PP3.pdf

10
Egypt: Closer Than You Think, «100 Facts About Egypt,» www.modernegypt.info/one-hundred-facts-about-egypt/fact/77.

11 من المقرّر إجراء الانتخابات البرلمانية في 28 تشرين الثاني/نوفمبر 2011، على أن تنتهي في أوائل آذار/مارس 2012، وستتبعها صياغة الدستور، وعندها فقط ستعقد الانتخابات الرئاسية، على الأرجح حتى أواخر العام 2012.

12
From Privilege to Competition: Unlocking Private-Led Growth in the Middle East and North Africa, MENA Development Report (Washington, D.C.: World Bank, 2009), http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/Privilege_complete_final.pdf.

13
Dorothy Smith, «For Egypt, Investing Not Spending,» Center for International

Private Enterprise, June 30, 2011, www.cipe.org/democracyInAction/062911/articles/egypt.html.

14

Sayed Moawad Attia, The Informal Economy as an Engine for Poverty Reduction and Development in Egypt, January 27, 2009, Munich Personal RePEc Archive Paper no. 13034, http://mpra.ub.uni-muenchen.de/13034/1/MPRA_paper_13034.pdf.

15

United Nations Development Program, Egypt Human Development Report 2010: Youth in Egypt: Building our Future (United Nations Development Program and the Institute of National Planning, Egypt, 2010). www.undp.org.eg/Portals/0/NHDR%202010%20english.pdf.

16

«Egypt to increase minimum wage of public sector workers,» Afrique en ligne, May,4, 2011, www.afriquejet.com/egypt-to-increase-minimum-wage-of-public-sector-workers-201104057643.html

17

Ibrahim Saif and Farah Choucair, «Status Quo Camouflaged: Economic and Social Transformation of Egypt and Jordan,» Middle East Law and Governance 2(2) (2010): 124–51.

18

Jack Shenker, «Hosni Mubarak's puppet trade union federation dismantled,» Guardian, August 5, 2011, www.guardian.co.uk/world/2011/aug/05/mubarak-trade-federation-dissolved-egypt.

19

See Anthony Faiola, «Egypt's labor movement blooms in Arab Spring,» Washington Post, September 25, 2011, www.washingtonpost.com/world/middle-east/egypts-labor-movement-blooms-in-arab-spring/2011/09/25/gIQAj6AfwK_story.html.

20

Marwa Hussein, «How to recover stolen assets: A World Bank guide for Egypt,» AhramOnline, June 22, 2011, http://english.ahram.org.eg/News/14822.aspx; Dinesh Singh Rawat, «World Bank Releases Study on Barriers to Asset Recovery Earned by Corruption,» ABC Live, June 21, 2011. http://abclive.in/invetigative-news/economic-investigation/583-world-bank-barriers-asset-recovery-html.

21 حزب المصريين الأحرار، يترجم أحياناً باسم «الحزب الليبرالي المصري»، يفضّل دولة مدنية يديرها غير المتدينين، وتمكين جميع المواطنين، وقد تأسّس في 3 نيسان/أبريل، 2011.

22

See Egyptian Center for Economic Studies, «Egyptian Economy Post—January 25: Challenges and Prospects.»

23 مقابلة مع وزير التضامن والعدالة الاجتماعية الدكتور جودة عبدالخالق في مصر، في 19 تموز/يوليو 2011.

نبذة عن المؤلف

إبراهيم سيف هو باحث أوَّل مقيم في مركز كارنيغي للشرق الأوسط، وباحث اقتصاد متخصّص في الاقتصاد السياسي للشرق الأوسط، تركّز أبحاثه على الاقتصادات الانتقالية، والحوكمة المؤسساتية، واقتصاد سوق العمل.

وضع سيف كتاباً بعنوان «الاقتصاد الأردني في بيئة متغيّرة» Jordanian Economy in a Changing Environment، وقد نشرت أعماله في مجلات عديدة، بما فيها مجلة «Middle East Law and Governance Journal»، ومجلة «Journal of Middle Eastern Geopolitics».

يودّ المؤلف أن يعبّر عن امتنانه لكلٍّ من أماندا كادليك وجولان عبدالخالق، الباحثين المساعدين في مركز كارنيغي للشرق الأوسط، لمساعدتهما في توفير التعليقات الثاقبة وتحرير النسخة الأولى من هذه الورقة.

مركز كارنيغي للشرق الأوسط

مركز كارنيغي الشرق الأوسط هو مركز أبحاث مقرّه بيروت في لبنان. أسّسته مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي في العام 2006. ويُعنى المركز بالتحدّيات التي تواجه التنمية السياسية والاقتصادية والإصلاح في الشرق الأوسط العربي، ويهدف إلى تسليط الضوء على عملية التغيير السياسي في المنطقة وتعميق فهم القضايا المعقدة التي تؤثّر عليه. يضمّ المركز كوكبة من كبار الباحثين في المنطقة، فضلاً عن أنه يتعاون مع باحثي كارنيغي في واشنطن وموسكو وبكين وعدد كبير من مراكز الأبحاث في الشرق الأوسط وأوروبا، لتقديم بحوث تجريبية معمقة خاصة بالسياسات المتعلّقة بشأن القضايا الحاسمة التي تواجه بلدان وشعوب المنطقة. ويُوفِّر هذا النهج المميز لصانعي السياسات والممارسين والناشطين في كل البلدان التحليل والتوصيات المعمَّقة بالمعرفة ووجهات النظر من المنطقة، وتعزيز آفاق التصدّي بفعالية للتحدّيات الرئيسة.

لمزيد من المعلومات الرجاء زيارة الموقع الإلكتروني: www.carnegie-mec.org

مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي

مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي هي مؤسسة أبحاث خاصة لاتتوخى الربح وتضم باحثين يسعون إلى وضع دراسات مع نظرائهم من مؤسسات أخرى من خلال البحث والنشر والاجتماع وأحياناً عبر إنشاء شبكات دولية ومؤسسات جديدة. وتمتد اهتماماتهم إلى مناطق جغرافية واسعة وعلاقات بين الحكومات والأعمال والمنظمات الدولية والمجتمع المدني، مع التركيز على القوى الاقتصادية والسياسية والتكنولوجية التي تقود زمام التغيير العالمي.
واستناداً إلى التأسيس الناجح الذي شهده مركز كارينغي في موسكو، أضافت المؤسسة مراكز في بيجينغ وبيروت وبروكسل إلى مكاتبها الموجودة أصلاً في واشنطن وموسكو، إنطلاقاً من فكرتها الريادية القائلة بأن أي لجنة استشارية مهمتها المساهمة في الأمن والاستقرار والازدهار في العالم تستدعي في صميم عملياتها وجوداً دولياً دائماً ونظرة متعددة الجنسيات.

لمزيد من المعلومات الرجاء زيارة الموقع الإلكتروني: www.CarnegieEndowment.org

مؤسسة كارنيغي
للسلام الدولي

واشنطن
مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي

Massachusetts Avenue, NW 1779
Washington, D.C. 20036
United States
P +1 202 483 7600 **F** +1 202 483 1840
CarnegieEndowment.org | info@CarnegieEndowment.org

موسكو
مركز كارنيغي موسكو

Tverskaya, 16/2
Moscow 125009
Russia
P +7 495 935 8904 **F** +7 495 935 8906
Carnegie.ru | info@Carnegie.ru

بيجينغ
مركز كارنيغي- تسنغوا للسياسات العامة العالمية

No. 1 East Zhongguancun Street, Building 1
Tsinghua University Science Park
Innovation Tower, Room B1202C
Haidian District, Beijing 100084
China
P +86 10 8215 0178 **F** +86 10 6270 3536
CarnegieTsinghua.org

بيروت
مركز كارنيغي للشرق الأوسط

شارع الأمير بشير، برج العازارية
المبنى رقم 2026 1210، الطابق الخامس
صندوق البريد 1061-11
وسط بيروت
لبنان
تلفون: 91 12 99 1 961+ | فاكس: 91 15 99 1 961+
Carnegie-MEC.org | info@Carnegie-MEC.org

بروكسل
مركز كارنيغي أوروبا

Rue du Congrès 15
Brussels 1000
Belgium
P +32 2735 5650 **F** +32 2736 6222
CarnegieEurope.eu | brussels@ceip.org