

مائة عام من التخطيط هل تحققت التنمية؟

أ.د. عثمان محمد عثمان*

مقدمة

من الغريب أن تخطيط التنمية في مصر لم يخضع للدراسة والتحليل للوقوف على سماته وخصائص أسلوبه وتغير أدواته، من فترة لأخرى. كانت الإطلاقات القِيَمَةُ المحدودة تأتي على أيدي خبراء غير مصريين، وتأتي ضمن كتب ودراسات أشمل عن الاقتصاد المصري. أما الاقتصاديون المصريون فقد انشغل غالبيتهم، خاصة منذ تطبيق سياسات الانفتاح في السبعينيات، بانتقاد تلك السياسات وأرجعوا كثيراً من مشكلات الاقتصاد والمجتمع المصري إلى الابتعاد عن التخطيط. كانت الأوضاع منذ تلك الأوقات تطرح التساؤلات حول متطلبات التخطيط القومي، ومدى توفرها في نظام يتجه نحو الاقتصاد الحر، ويشجع القطاع الخاص على حساب تراجع الملكية العامة، وعلاقة التخطيط بالسوق، وحظوظ حُطَطِ التنمية المختلفة من النجاح في مواجهة المشكلات والمعوقات التي صادفتها، وفي تحقيق أهدافها. رأيت أن مناسبة مرور ستين عاماً على بدء التحضير لإعداد الخطة العشرية الأولى (٦٠-١٩٧٠)، وعلى إنشاء وزارة التخطيط تستحق محاولة طرح بعض الأفكار حول هذه القضايا.

هل هناك علاقة بين النظام الاقتصادي وأدائه التنموي؟

عندما مُنِّتُ في آخر الستينيات أمام لجنة اختيار باحثين جدد (معيدين) في معهد التخطيط القومي سألني أحد الأساتذة المُمْتَحِنِينَ عن توصيفي للاقتصاد المصري. بدأت إجابتي بالقول أنه حتى منتصف الخمسينيات كانت مصر بلداً نامياً تسود فيه الملكية الخاصة، ويتسم اقتصادها بحرية عمل المشروعات وفقاً لقوى السوق. الحقيقة أن الأستاذ السائل لم يدعني أكمل كلامي، معترضاً على ما بدأت من حديث. وانتقلت اللجنة إلى سؤال مرشح آخر من بين المتقدمين. حتى

* رئيس تحرير المجلة المصرية للتنمية والتخطيط - وزير التخطيط الأسبق

هذه اللحظة لم أتيقن من سبب اعتراض الأستاذ الذى أصبح رئيساً لى فيما بعد تعيينى باحثاً مساعداً (معيد) فى المعهد. هل لأنه يرفض اعتبار الاقتصاد المصرى كان متمتعاً بحرية اقتصادية، أم أنه تحسب من استطرادى والتلميح إلى فترة لاحقة قضت فيها السياسة على تلك الحرية، ومضت بالاقتصاد نحو نظام مختلف (ربما كان لا يوافق على توجهات ذلك النظام)؟

نصف قرن مضى قضيت سنواته فى محراب البحث الاقتصادى، وممارسة العمل التطبيقي فى مجال السياسات الاقتصادية والتنمية، تيقنت خلالها ودائماً أن " التشخيص الصحيح يؤدي إلى علاج مناسب". لم يكن التمييز بين مراحل مختلفة فى مسيرة الاقتصاد السياسى اختراعاً أنا صاحبه، وإنما تعليم متميز تلقيته على أيدي رواد علوم الاقتصاد والتنمية المتميزين، مثل رفعت المحجوب وزكى شافعى. من بين هؤلاء كذلك كان الاقتصادى الأبرز Bent Hansen، الذى استهل كتابه الموسوعى *The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth* بتسجيل التغيرات التى وقعت للاقتصاد المصرى منذ الاحتلال البريطانى. لقد سمى الأشياء بأسمائها حينما وصف مصر بأنها اتسمت حتى الخمسينيات بسيادة المشروعات الخاصة، وحرية التجارة - إلى حد بعيد- من القيود المباشرة. فى ذلك الوقت كانت سياسات التنمية تستند أساساً إلى تشجيع التصدير، من خلال الاستثمارات العامة فى الزراعة، ومنذ الثلاثينيات إلى الحماية (الناعمة) للصناعة وبعض المنتجات الزراعية- من خلال التعريف الجمركية والدعم. فى الحقبة الناصرية تبدلت أسس النظام الاقتصادى. إذ سادت الملكية العامة فى " القطاع الاقتصادى الحديث"، وعمت القيود الصارمة، وهيمنت سياسة الإحلال محل الواردات. ولا يفصل هذا التمييز على المستوى المؤسسى للاقتصاد عن نتائج أدائه. فلقد اتسم الاقتصاد بالركود فى الفترة من ١٩٠٠ حتى منتصف الخمسينيات. ونما متوسط الدخل الحقيقى للفرد بحوالى نصف فى المائة سنوياً فقط. وعلى العكس من ذلك، زاد المعدل السنوى إلى ٢.٥ - ٣% منذ الستينيات وحتى منتصف الثمانينات. "خلال ربع قرن ارتفع دخل الفرد بمعدل لا يختلف عما تحقق فى اليابان والسويد قبل الحرب العالمية الثانية"^(*) (Hansen ١٩٩١).

(*) يضيف Hansen - ضمن مؤشرات النتائج - أن حالة اللامساواة لم تكن فى الثمانينات أسوأ منها فى الخمسينيات - ويؤكد فى كافة كتاباته أن مصر تتسم بكونها مجتمع عادل نسبياً. equitable- egalitarian, etc.

لا يُعدُّ هذا الاستخلاص القوي مُرضياً- من وجهة نظري- من ناحية لأن بروفيسور هانسن نفسه يرى أن ما تحقق كان متفاوتاً على صعيد النمو، والتوزيع، والفقير، وأن تكلفته كانت مرتفعة بدون ضرورة. بالنسبة له تبدو الصورة الذهنية عن مصر كدولة نامية أقل مما تعكسه المؤشرات المسجلة. ولكن- من ناحية ثانية- لا يجب أن تقود المقارنة بين نظامين اقتصاديين: الحرية الاقتصادية مقابل التقييد، الملكية الخاصة في مواجهة القطاع العام، إلى اختيار أيهما بكافة مكوناته، وبصفة خاصة بين إدارة الاقتصاد القومي بواسطة السوق وبين التخطيط الشامل. (إنظر عثمان ١٩٩٣، وعثمان ١٩٩٨).

لقد عانى الاقتصاد المصرى من "سوء الإدارة". وعلى الرغم من ذلك لا تمنع عدم الكفاءة الاقتصادية من الوصول إلى معدلات نمو اقتصادى مرتفعة نسبياً إلى جانب العمالة. كان يمكن لمصر أن تحقق الأكثر من خلال مواردها المتاحة، أوبعبارة أخرى، فإن ما تحقق كان يمكن إنجازَه بتكلفة أقل. وتتلخص قصة مصر منذ أواخر الخمسينيات في استبدال سياسات فاشلة لاقتصاد المشروع الخاص، وحرية التجارة باقتصاد ناجح نسبياً - رغم عدم كفاءته وخضوعه للقيود- إلى جانب قطاع عام كبير. لقد شهدت مصر في الخمسينيات تغييرين مؤسسين أساسيين: التحول الاقتصادي من المشروع الخاص وحرية التجارة إلى اقتصاد مُقيّد بشدة، وقطاع عام كبير، وتحول سياسى من ديموقراطية (ناقصة) إلى الأوتوقراطية (Hansen, 1991)

يؤيد تقسيم الفترات التمييز بين نظام الملكية الخاصة وحرية التجارة (فترة ١٩٢٩-١٩٥٥) وفترة سيطرة الدولة (فيما بعد الستينيات). واستناداً إلى بيانات الناتج المحلى الإجمالى (ن م إ) يمكن القول أن الفروق في معدلات النمو الاقتصادي بين النظامين كانت مثيرة وملفتة للنظر. في الفترة الأولى بلغ معدل نمو (ن م إ) حوالى ٢% سنوياً (زاد متوسط نصيب الفرد بنسبة ٠,٢% سنوياً)، بينما ارتفعت المعدلات المناظرة في الفترة الثانية إلى ٥,٨% و ٣,٣%.

كما برزت تلك الفروق في استراتيجية التنمية وسياساتها القطاعية. فعلى الرغم من انخفاض معدل النمو الزراعى خلال عقدي الستينيات والسبعينيات (حوالى ٢,٥% سنوياً)، فقد فاقت هذه المعدلات مثيلتها في فترة ٢٩-١٩٥٥ التى تراوحت حول ٠,٧٥%. ويدعو للدهشة- من ناحية أخرى- أن معدلات نمو الناتج في قطاع الصناعة والتعدين (لاتشمل البترول) لم ترتفع

فيما بين الفترتين (٣٩-١٩٥٥) و (٦٠-١٩٨١)، وظلت عند مستوى متواضع (٥,٦%). بينما شهدت قطاعات البنزول والكهرباء والنقل والمواصلات (شاملة قناة السويس) معدلات نمو أكثر ارتفاعاً. بصفة عامة، كانت معدلات نمو الناتج المرتفعة نسبياً نتيجة لارتفاع المعدلات التي حققتها القطاعات غير الانتاجية (Hansen, 1991, p.17)

وهكذا يخلص بروفيسور هانسن إلى أن دور الحكومة والشركات العامة والضوابط الاقتصادية، والإحلال محل الواردات، يبدو ناجحاً، بينما فشل نظام المشروع الخاص، وحرية التجارة، وخطة تشجيع التصدير وبدائل الواردات. ويؤكد بالإضافة إلى ذلك، أنه حتى ولو كان ثمة حاجة إلى تمحيص صورة النمو، واللامساواة، والفقر في مصر، فإن الأداء- بصفة عامة- منذ الاستقلال لم يكن غير موات " not unfavorable " .

حول تراث استراتيجية وخطط التنمية

يعود اهتمام الوطنية المصرية، والنخبة الاقتصادية/السياسية بقضايا استراتيجية التنمية وسياساتها إلى سنوات الثلث الأول من القرن العشرين. ففي ١٩١٦ أنشئت اللجنة المصرية للتجارة والصناعة برئاسة إسماعيل صدقي وعضوية طلعت حرب إلى جانب ممثلين عن الجاليات الأجنبية. لم تجد الحوارات والجدل الذي سبق نشأة تلك اللجنة حظها من التوثيق والتحليل، ولكن تقريرها الذي صدر ١٩١٨ يشي بأنه في ذلك الوقت جرت صياغة استراتيجية للتنمية تتبنى صراحة تشجيع الصادرات من قطاع الزراعة، إلى جانب الإحلال محل الواردات في الصناعة. وكما يردد (Hansen,1991,p.66)، ففي مواجهة الأزمة الزراعية العالمية، والكساد العظيم اتبعت سياسة محدودة للإحلال محل الواردات في الزراعة (القمح والسكر). وبقيت تلك الاستراتيجية المزدوجة حتى بناء السد العالي. كما يلاحظ أيضاً أنه على الرغم من توصيات اللجنة بضرورة دعم الحكومة للصناعات الوليدة، فإنها لم تتشكك في أفضلية المشروع الخاص، ولم تنصح بملكية الدولة للمشروعات الصناعية. يمكن القول بوضوح إذن أنه منذ بزوغ النزعة الوطنية المبكرة - فيما قبل الحرب العالمية الأولى- وحتى السنوات الأولى من حكم الزعيم عبد الناصر، كانت استراتيجية النمو قريبة الشبه بما وصفه Pobert Tignor بالمنهج الاقتصادي المتوازن: إذ كان يعتقد أن سياسة

النمو التي اتبعتها اسماعيل صدقي، تقوم على تعاضد التقدم الزراعي والصناعي. ورغم عدم وضوح مفهوم النمو المتوازن، لا ينبغي إهمال أي من الزراعة أو الصناعة (Hansen, 1991, p.65). من منظور التطبيق الفعلي أظهرت استراتيجية النمو المتوازن فشلاً ذريعاً. لقد كانت إحدى حجج وذرائع التصنيع تتطوى على الاقتناع بأن قطاع الزراعة غير قادر على إستيعاب الزيادة في القوة العامل، بينما يمكن للصناعة أن تستوعب الفائض فيها (نظرية كوزتنس). الواقع أنه من بين ٢,٦ مليون فرد زيادة خلال الفترة من ١٩٣٧ حتى ١٩٦٠، تم استيعاب ٠,٩ مليون في الزراعة، بينما استوعبت قطاعات الخدمات ١,١ مليون مشغول، ولم توفر الصناعات التحويلية سوى ٩٠٠ ألف فرصة عمل. وإضافة إلى ذلك، وبينما كان نمط الاستثمار الذي يتبناه النظام الديموقراطي عادة قد اتبع استراتيجية النمو المتوازن، كانت النتائج هزيلة من منظور كل من التراكم الرأسمالي والإنتاجية ولم يحقق سوى نمو ضئيل، كما تمخضت الاستراتيجية عن فشل ذريع من منظور العمالة (Hansen, 1991, P.74).

لا يبدو أن استراتيجية ١٩١٨ للتنمية المتوازنة للزراعة والصناعة من خلال تشجيع التصدير من الزراعة وبدائل الواردات الصناعية قد جرى استبعادها صراحة. ومع ذلك هيمنت سياسات الإحلال محل الواردات على الزراعة والصناعة معاً، واقتصر تشجيع التصدير واقعياً على البترول، وقناة السويس، والسياحة. كذلك فإن الخطة الخمسية للسنوات ٤٦-١٩٥١، التي تألفت بصفة أساسية من برامج للزراعة والصناعة، على أن تدعمها الحكومة بتكلفة قدرها ٣٦ مليون جنيه (١% من الدخل القومي سنوياً)، لم تكن أكثر من نمر من ورق. أُنفقَ في ١٩٤٩ أقل من ثلث الأموال المقررة، وظل الباقي لم يتم إنفاقه حتى ١٩٥٢. كانت عدم قدرة الإدارة على انفاق المبالغ المخصصة للبرامج الجديدة هي السمة التي اقتصت بها سنوات ما بين الحربين، بعد ١٩٢٣. وقد استمرت كمشكلة بعد ذلك. وربما كان الأكثر أهمية من الخطة هو تزايد الإجراءات الحمائية للصناعة مثل التعريفات الجمركية المرتفعة، والقيود على التجارة والنقد الأجنبي (سعر الصرف) التي فُرضت في ١٩٣٩ واستمرت بعد انتهاء الحرب (Hansen, 1991, p.99).

كانت أول خطة تنموية قد أعلنت في مصر عقب الحرب العالمية الثانية مباشرة عندما وضعت الحكومة برنامجاً لإنفاق ٣٦ مليون جنيه خلال خمس سنوات- عملياً كان هذا المبلغ

يعادل فقط ١-٢% من الناتج القومي لذلك الزمن. وكان من المستهدف أن تتضاعف هذه النسبة إلى ٤% خلال السنوات الخمس. كانت القدرة ضعيفة على وضع الخطة موضع التنفيذ. لم يتم انفاق سوى ٦٣% من المبالغ المعتمدة في الميزانية في الفترة ١٩٤٦/٤٥ حتى ١٩٥١/٥٠. هكذا، عندما قامت ثورة ١٩٥٢ كانت مصر قد مرت بتجربتين في إعداد الخطط الخمسية. غطت الأولى السنوات ٣٥-١٩٣٩ وكانت الثانية تغطي الفترة ١٩٤٧/٤٦-١٩٥١/٥٠. كانت كلتا الخطين عبارة عن قائمة بمشروعات المرافق العامة، وكان سيتم تمويلها من فوائض واحتياطات الموازنة العامة. بعد الثورة تطور تعامل السلطات مع مسألة التخطيط من خلال عدة مراحل. ففي السنوات الأولى (٥٣-١٩٥٥) كان التخطيط معنياً بصفة أساسية- بتحليل المشروعات والتركيز على دراسات التكاليف والطلب. مع مرور الوقت أصبح المسئولون أكثر اهتماماً بنماذج التخطيط، ربما استجابة لنصائح ومساهمات الخبراء الدوليين. لكن الفترة ٥٦-١٩٥٩ كانت مثيرة ومفيدة للمخططين المصريين، وكان هناك عمل مكثف على عدد من النماذج التخطيطية الإجمالية aggregative صاحبه تدفق خبراء أجانب، في مقدمتهم Ragner Frisch, Oscar Lange, Betelhiem, Jan Tinbergen (Issawi, 1963, p69).

من الزاوية التطبيقية كان من العلامات البارزة للاتجاه نحو التخطيط، منذ ١٩٥٢ إنشاء المجلس الدائم لتنمية الإنتاج في أكتوبر ١٩٥٢، لدراسة واقتراح مشاريع تنموية، وتقديم برنامج متكامل للتنمية الاقتصادية ولكن كانت الاعتمادات المخصصة للتنمية متواضعة أيضاً فقد خصص للمشروعات التي تمتد لأكثر من أربع سنوات ٢١,٦ مليون جنيه، أضيف إليها ٣٥,٥ مليون لمشروعات الكهرباء. وتلا ذلك إنشاء المجلس الدائم للخدمات في أكتوبر ١٩٥٣ كهيئة مستقلة أيضاً تختص بوضع والنهوض بمشروعات التنمية الاجتماعية في التعليم والصحة والعمارة (حسنى كحلة، الخطة الخمسية الأولى، المصرى اليوم، ٢٥/٧/٢٠١٨).

التخطيط واستراتيجيات التنمية بعد حرب السويس

كانت السنوات ٥٧-١٩٦٠ فترة هامة في تحول إدارة الاقتصاد القومي. كان معظم النشاط الاقتصادي يقوم به القطاع الخاص، ولكن تدخل الدولة وتأثيرها كان آخذاً في الزيادة. في ١٩٥٢ كان القطاع العام يمثل ١٣% من الناتج المحلي و ٢٨% من التراكم الرأسمالي. في ١٩٦٠ بينما

كان القطاع العام يمثل ١٨% فقط من الناتج المحلي فقد نَفَذَ حوالي ٧٤% من إجمالي الاستثمار. جاءت الخطوة الحاسمة للتغيير في سياسة الاستثمار في ١٩٥٧. فرغم صدور قانون الاستثمار الأجنبي في ١٩٥٣ لتشجيع رأس المال الأجنبي وفتح المجال للقطاع الخاص، ظل الإقبال على الاستثمار في المشروعات الصناعية ضعيفاً. ولذلك تقرر بعد إنشاء وزارة الصناعة وضع برنامج السنوات الخمس للتصنيع (١٩٥٧-١٩٦٢). وبغرض تركيز جملة الاستثمارات الحكومية تحت إدارة واحدة تم إنشاء المؤسسة الاقتصادية في يناير ١٩٥٧. وأكثر من هذا، تم تشكيل لجنة التخطيط القومي، التي اندمج فيها مجلسا الإنتاج والخدمات. كانت اللجنة مسؤولة عن إعداد خطة شاملة للتنمية الاقتصادية. ولأن إعداد تلك الخطة كان سيستغرق وقتاً، فقد بدأت وزارة الصناعة- التي كانت قد أنشئت في نفس السنة- في إعداد خطة خمسية انتقالية للتنمية الصناعية. وتوقعت الخطة إنفاقاً استثمارياً يبلغ ٥٠٠ مليون جنيه خلال السنوات الخمس التالية (Hansen and Marzouk, 1965, p200). مع تطوير التخطيط المعاصر، متمثلاً في مأسسته من خلال وزارة التخطيط وتنظيم إحصاءات الحسابات القومية، أصبحت أهداف وسياسات التنمية أكثر تحديداً من ذي قبل. (Hansen, 1991, p.128). بدأ تخطيط الزراعة والصناعة بشكل رسمي في ١٩٥٧، ولكن لم يتم وضع خطة خمسية شاملة حتى ١٩٥٩ (للسنوات ١٩٦٠/٥٩ - ١٩٦٥/٦٤).

تطلب تنفيذ الخطة الخمسية الشاملة في ١٩٦١/٦٠ من واضع السياسة أن يكون أكثر تحديداً بشأن نوع النظام الاقتصادي الذي يرغب في إقامته. وكان تطبيق التخطيط الاقتصادي على المستوى القومي قد أظهر بوضوح حقيقة التغيير في تفكير الحكومة حول العلاقة بين القطاعين: العام والخاص. كما ظهر أن القيود التي فُرضت على نشاط القطاع الخاص كانت وثيقة الارتباط بالجهود المتعاقبة لتصبح عملية التخطيط أكثر شمولاً. صحيح أن التأميمات الواسعة بدأت في ١٩٦١، لكن حتى في أواخر الخمسينيات كانت الحكومة قد وصلت إلى الاقتناع بأنه لن يمكن تحقيق معدل مرتفع للاستثمار المخطط بصفة عامة، وتوجيه حصة كافية منه للصناعة الثقيلة بصفة خاصة، في اقتصاد يهيمن فيه القطاع الخاص على قرارات الاستثمار. ويُنقل عن الرئيس عبد الناصر أنه في مايو ١٩٦١ سأل وزير الصناعة (في نبرة استنكار غالباً): كيف يمكن لدولة أن تخطط أي شيء إذا بقي القطاع الصناعي تحت سيطرة الأفراد؟ (Ikram, 2018, p169).

يُصِرُّ البعض على أن الخطة الخمسية (٦٠-١٩٦٥) هي المرجعية لتخطيط التنمية الاقتصادية والاجتماعية في مصر، وربما أصبحت- في رأيهم- هي الخطة الوحيدة التي تستحق هذا الوصف. لا شك أن تلك الخطة شهدت نقطة تحول بارزة في تاريخ الاقتصاد المصري. مثلت انتقالاً من التخطيط الجزئي إلى التخطيط القومي، اقتضى تمويلها السيطرة على معظم وسائل الإنتاج، وارتفعت بالتحوّل الاشتراكي، وتطوّر نظام التخطيط- فنياً- من خلال دراسات واستشارات خبراء عالميين مرموقين. لكن تلك الخطة اكتسبت عدة سمات ظلت لصيقة- في عمومها- بما لحقها من خُطَط، رغم تغيرات شديدة في طبيعة النظام الاقتصادي الاجتماعي. رغم ما اكتسبته الخطة الخمسية من تمجيد وافتخار تعرضت- في حينه- للنقد من عدة وجوه. يعرض Issawi تفاصيل ملاحظاته تحت عناوين أربعة: الاتساق الداخلي؛ العلاقة التشابكية بين القطاعات؛ تخصيص الموارد؛ كفاءة البيروقراطية. ولكن تكفي هنا الإشارة إلى بعض النقاط الأساسية.

من ناحية لم تتحقق الاستدامة لتلك الخطة. أجبر قصور موارد النقد الأجنبي، وحرب اليمن، الحكومة على إلغاء النصف الثاني من الخطة العشرية (٦٥-١٩٧٠)، واعتماد خطة السنوات الثلاث لتشمل المشروعات غير المنتهية خلال الخطة الأولى. مع حرب ١٩٦٧ تبدد كل ذلك. لكن الأهم- من ناحية أخرى- ما يتعلق بواقعية الخطة وقدرتها على تقدير الموارد المطلوبة وتعبئتها. لقد استهدفت الخطة الخمسية الأولى (في الستينيات) مضاعفة الدخل القومي خلال عشرة سنوات، أي تحقيق معدل نمو سنوي يبلغ ٧,٢%. وافترضت الخطة معدلاً للاستثمار ١٨% من الناتج المحلي الإجمالي، وقدرت أن حوالى ثلث الاستثمارات سيتم تمويلها من الخارج بتسهيلات. في الواقع بلغ معدل النمو الاقتصادي المحقق ٥.٥% فقط. ورغم أنه أقل من المخطط فقد كان أكبر من المعدلات السابق تحقيقها. ينطبق ذلك على الأهداف القطاعية أيضاً. حققت الزراعة ٣.٣% مقارنة بالمعدل المستهدف ٥.١%. كما كان مستهدفاً أن يتزايد الناتج الصناعي بنسبة ١٤.٦% سنوياً، ولكن المعدل الفعلي لم يتجاوز ٨.٥%. لكن القطاعات التي حققت معدلات نمو تفوق ما استهدفته الخطة كانت التشييد والبناء والكهرباء والنقل (Hansen, 1968, p19-39).

لا شك أن الأداء على المستوى القطاعي انعكس على التغير الهيكلي الذي استهدفته الخطة. كان من المقدر أن تزيد مساهمة الصناعة من ٢١% إلى ٢٨% من (ن م إ)، من خلال

توليد أكثر من نصف الزيادة المستهدفة في (ن م إ)، وأن ربع زيادة الناتج سيتحقق من زيادة الناتج الزراعي. ويبدو أن حسابات الخطة لم يصادفها التوفيق عند تخصيص استثماراتها. لقد ظهر أن ثوار يوليو قد اهتموا مبكراً بمشكلة المياه، وأعطوا الأولوية لدراسة إنشاء السد العالي منذ أول شهرين لتوليفهم السلطة. وانعكس ذلك الاهتمام على الاستثمارات المخصصة لقطاع الري والصرف الزراعي، التي كانت تمثل ٠.٨% من (ن م إ) في الفترة ٥٣-١٩٦٠، وزادت بأكثر من ثلاثة أضعافها إلى ٢.٧% في الفترة ٦١-١٩٦٥. ومن ثم انخفض الاستثمار الصناعي عما كان مستهدفاً، ولم يرتفع إلاّ بنحو نقطة مئوية واحدة خلال الخطة، مقارنة بالفترة السابقة، ويقدر Hansen, 1968, p30 أن الاستثمارات المنفذة في الصناعة ربما كانت أقل من ثلثي الاستثمارات التي استهدفتها الخطة. ويبدو أن الخطة لم تضع في حسابها احتياجات تمويل مشروع السد العالي، ولا التبعات التي كانت ستترتب على إنشائه، فمثلاً لم تكن هناك خطة لزيادة الإنتاج من الأسمت، مما انعكس في انخفاض صادراته بشدة (Ikram, 2018).

إن الأكثر أهمية من التوزيع القطاعي للاستثمارات هو حجمها الإجمالي، وحصتها من الناتج (الإنفاق) المحلي الإجمالي. لقد قدرت الخطة أن يستوعب الاستثمار ٢٠% من الدخل القومي المستهدف خلال فترة الخطة. ولقد ثبت أن الخطة كانت بالغة التفاؤل حينما افترضت توفر المدخرات المحلية لتمويل الاستثمارات المخططة، بل توقعت أن تزيد المدخرات عن الاستثمارات في السنة الأخيرة بحوالي ٤٠ مليون جنيه. لم يكن مستغرباً أن تتحرف الخطة عن ذلك الهدف طالما لم تتم دراسة وسائل زيادة مدخرات القطاع الخاص، ولا الإجراءات التي ستلتزمها الحكومة في سبيل زيادة الفائض في الموازنة (المدخرات العامة) (Issawi, p242).

وفوق كل هذا كانت الخطة أشد تفاؤلاً في توقعاتها لقدرة القطاع الخارجي على مساندة توازاناتها المالية والنقدية، وعجزت عن إدراك أن القيد الحقيقي على رفع معدل النمو الاقتصادي واضطراده لفترة ممتدة يكمن في ميزان المدفوعات. افترضت الخطة أن استراتيجية الإحلال محل الواردات في الصناعة ستكون فعالة، إلى درجة استهدافها تحقيق فائض في ١٩٦٥ قدره ٤٠ مليون جنيه (٢% من الناتج المحلي الإجمالي). في الواقع انتهت فترة الخطة بعجز بلغ ٧٦ مليون جنيه (حوالي ٤% من ن م إ). أي أن الخطأ في التقديرات بين المستهدف والفعلي وصل إلى نسبة ٦%

من الناتج المحلي الإجمالي (ن م إ) (Ikram,2018,p180). لقد قدرت الخطة الاحتياجات من النقد الأجنبي اللازمة لتنفيذ مشروعاتها بحوالي ٦٤٦ مليون جنيه. واستهدفت أن يتاح لمصر من الائتمان والمنح حوالي ٤٥٠ مليون جنيه، ويُعطى الفرق من الفائض المستهدف في إيرادات الصادرات من السلع والخدمات عن مدفوعات الواردات وخدمة الدين. انطوت تلك التوقعات على استهداف زيادة الصادرات بنسبة ٣٦% مع سنة ١٩٦٥/٦٤، وانخفاض الواردات بنسبة ٦%. ظهر أن هدف زيادة الصادرات كان متفائلاً جداً، وأن الانخفاض المتوقع في الواردات غير واقعي (Issawi, p71). عملياً زادت الواردات خلال سنوات الخطة بنسبة تفوق ٨٠% (Issawi, p243). لقد ظلت خطط التنمية في الفترات اللاحقة تضع ضمن أهدافها تحقيق التوازن (وأحياناً فائض) في ميزان المدفوعات. لم يتحقق هذا الهدف، سوى في بعض السنوات، لأن حسابات الخطط لم تأخذ في الحسبان أن سياسات انطلاق الاستهلاك الخاص والعام لا تؤدي فحسب إلى انخفاض معدلات الادخار المحلي ولكن ستتعرض بالضرورة على زيادة الواردات التي لا تُقدّر الصادرات على ملاحقتها، ويستمر (وربما يزيد) عجز الميزان الخارجي، وتتحسر معه فرص الحفاظ على معدل نمو اقتصادي مرتفع.

هل التخطيط اشتراكي بالضرورة ؟

ربما تكون مفاجأة لغير المتخصصين، وحتى لبعض خبراء الاقتصاد والتنمية، أن يعرفوا قِدَمَ تجربة مصر في التخطيط للتنمية، ووضع الخطط "الخمسية" لمحاولة تحقيق النمو الاقتصادي السريع، على النحو السابق بيانه. وربما لم يدرك البعض الآخر أن التحضير وبدء الإعداد للتخطيط الشامل، وصياغة الخطة الخمسية الأولى (٦٠ - ١٩٦٥) قد تم قبل عملية التأميمات الواسعة، وتوسع ملكية القطاع العام. ولكن كثيرين يعرفون أن إعداد وتنفيذ تلك الخطة "شهد تغيرات هيكلية جوهرية في الاقتصاد المصري، الذي تحول من اقتصاد رأسمالي تسود فيه الملكية الخاصة إلى الاشتراكية العربية" (Hansen and Marzouk, 1965, p.274)

مع رصد بروفيسور هانسن لذلك التحول الجذري، حاول الإجابة عن عدد من التساؤلات حول المضمون الفعلي للاشتراكية التي أُعلن عن تبنيها. وآليات عمل الاقتصاد المصري، حتى قبل أن تنتهي فترة الخطة الخمسية الأولى. وكان واضحاً له أن عمل النظام يتوقف إلى حد بعيد على

آليات الإدارة الاقتصادية في ذلك الوقت الذي تزايد فيه تأثير الحكومة وهيمنة دورها. من الناحية المبدئية يمكن تحديد صفة النظام الاقتصادي بدلالة الأسلوب الذي يتم الاعتماد عليه في اتخاذ القرارات الاقتصادية وتفعيلها. ويشير بروفيسور هانسن إلى أن "الأيدولوجيات" - وخاصة الأيدولوجية الاشتراكية- تُعنى كثيراً بمشكلات ملكية وسائل الإنتاج، بينما تعطي اهتماماً أقل لآلية اتخاذ القرارات وتنفيذها. ويعود ذلك إلى أن الاشتراكيين يودون تغيير أنماط الإنتاج لأنهم يريدون أن يكون اتخاذ القرارات مغايراً للمتبع في ظل الملكية الخاصة (الرأسمالية). ويقرر بروفيسور هانسن قاعدة ذهبية، حينما يرى أنه من الواضح أن الملكية قد يكون لها بعض التأثير على صنع القرارات، ولكن لا الرأسمالية ولا الملكية العامة تنطوي على نظام معين لاتخاذ القرارات. وعندما يطبق هذه القاعدة على الحالة المصرية ينتهي إلى أن التغيير في هيكل الملكية خلال فترة (٥٧- ١٩٦٤) لا يمكن أن يوفر سبباً كافياً لفهم التغييرات في النظام الاقتصادي، ولكنه يضع خلفية لا غنى عنها لذلك.

إجراءات كثيرة جرى اتخاذها بعد ١٩٥٢ حولت مصر من اقتصاد المشروعات الخاصة إلى اقتصاد مختلط سواء بمعيار الملكية أو من وجهة نظر الإنتاج. في ١٩٦٣/٦٢ كان حوالي ٤٠% من إجمالي الناتج القومي يتولد في الشركات المملوكة للحكومة، وفي الإدارة الحكومية، وكان الإنفاق الحكومي على السلع والخدمات للاستهلاك النهائي يمثل ٣٥% من إجمالي الناتج القومي، كما أن ٩٠% من جملة الاستثمارات و ٤٥% من إجمالي الادخار المحلي كانت في القطاع العام. ولم يكن هذا التمييز بين القطاعين العام والخاص يساعد كثيراً في الوقوف على دور وتأثير الحكومة. وكما يشير البروفيسور هانسن، كانت الحكومة تفرض هيمنة شديدة على جزء من القطاع الخاص من خلال سياساتها الاقتصادية العامة وعدد من القيود والضوابط، بينما كانت (في نفس الوقت) تتدخل بدرجة أقل في النشاط الجارى للشركات العامة، مما كان يوسعها أن تفعل. وعلى الرغم من كونه اقتصاد مختلط من منظور الملكية، فقد كان اقتصاداً مداراً *regulated* يخضع نصفه الخاص للتدخل الحكومي الكثيف، ويطبق قدراً من اللامركزية في نصفه العام.^(*)

(*) كانت أكثر الأساليب التي تلجأ إليها الحكومة للتحكم في القطاع الخاص والتدخل في أنشطته تتمثل في: التحكم في الأراضي، ضوابط وسياسة التسعير، تصاريح الاستيراد، سياسات الأجور، ومنح الائتمان.. الخ. هانسن ص ٢٧٥.

الملكية العامة واقتصاد السوق

لم يكن التخطيط على نطاق واسع قد وُضِعَ موضع التطبيق حتى ١٩٥٧. ففي تلك السنة وضعت خطتان خمسينتان للصناعة والزراعة. ومن ثم يمكن اعتبار الخطة الخمسية الأولى (١٩٦١/٦٠ - ١٩٦٥/٦٤) إمتداداً للخطتين السابقتين. وتُعَدُّ هذه سمة من خصائص تجربة التخطيط في مصر. أما السمة الثانية فتتمثل في عملية التحضير والدراسة- على مستويات عدة- لإعداد الخمسية الشاملة الأولى. والواقع أن خطتي التصنيع والتنمية الزراعية تُعَدَّان بمثابة برنامجين استثماريين، يشتمل كل منهما على قائمة بالمشروعات الاستثمارية، ذات الأولوية. ولكن في الخمسية الأولى تغطي الخطة الاستثمارية الاقتصاد القومي بأكمله، إلى جانب مجموعة من الحسابات القومية التي تبين اتجاه تطور الاقتصاد خلال سنوات الخطة كنتيجة للقيام بالاستثمارات المعتمدة.

ومن هنا أصبح من المتوافق عليه أن البرنامج الاستثماري هو العمود الفقري للخطة الخمسية. وكان من المستهدف أن يتم معظم الاستثمارات (٩٠%) من خلال الهيئات العامة، ويتولى القطاع الخاص تنفيذ النسبة الباقية بالإستجابة للتلقائية للسياسات المالية والنقدية. وهكذا بينما كان البرنامج الاستثماري يشمل قائمة واضحة وتفصيلية ومحددة للأعمال التي تتولاها الأجهزة الحكومية فإن بقية جوانب الخطة الخمسية تتضمن خليطاً من الأهداف والتوقعات (التنبؤات) العامة، المحكومة بالسياسات التي كان يتم تحديدها في ثنايا الموازنة العامة للدولة. وبينما قد يكون من الجائز القول بأن تلك السمة الرئيسية لإطار الخطط الخمسية والسنواتية بقيت هي المستقرة حتى السنوات الأخيرة، الأمر الذي يضعها موضع الانتقاد- وربما الاعتراض- فإن بروفيسور هانسن يعتقد أن ذلك هو الأسلوب الأمثل لوضع سياسات التنمية.

This may be quite a rational way of designing a development policy, (Hansen and Marzouk, p.279).

ولأنه كما أشرنا من قبل كان معظم الشركات في الصناعة والتجارة ملكية خاصة عندما وُضِعَت الخمسية الأولى، بدا واضحاً أن السياسات التي ستضاف وستكمل البرنامج الاستثماري لتحقيق الخطة بأكملها ستكون ذات طبيعة عامة. وأنه لم يكن في نية الحكومة إدارة الاقتصاد

بطريقة مركزية، من خلال تحديد تفصيلي لأهداف الإنتاج وخطط الاستثمار لكل منشأة وسلعة. وبهذا المعنى فقد كان مفترضاً أن يستمر الاقتصاد في العمل كالاقتصاد سوق مخطط *planned market economy* (*) . التوسع السريع في القطاع الحكومي نتيجة غلبة الاستثمارات العامة والتأميمات في ١٩٦١ و ١٩٦٣، التي لم تكن في الحسبان عندما تم وضع الخمسية الأولى، لم تتم بقصد إلغاء وتصفية اقتصاد السوق. فلا شك أن الحكومة والمؤسسات الاقتصادية كان من الممكن أن تعطى لشركاتها العامة أوامر مباشرة فيما يخص تفاصيل الإنتاج (إذا رغبت على غرار ما حدث فعليا بالنسبة لتوظيف العمالة في ١٩٦١). ولكن الرغبة في التحكم الكامل والمباشر في الادخار والاستثمار وليس في خطط الانتاج الجاري كانت هي أحد الأسباب القوية لقرارات التأميم (Hansen and Marzouk, p.279).

التخطيط في ظل التحرير الاقتصادي

شاع وصف التوجه العام للسياسة الاقتصادية، منذ تولى الرئيس السادات، بالتحول نحو "التحرير الاقتصادي"، وصكَّته التسمية الدارجة "الانفتاح". ومنذ ذلك الوقت هناك من أيد هذا التوجه وظل يدعو إلى دعمه، وهناك من رفضه وتشكك في دوافعه وجدواه. " بقى الاقتصاديون حيارى حول المغزى والمضمون الأساسى للبيرالية فى مصر " (Owen and Pamuk, 1998).

• خطط الانفتاح الاقتصادي

لخص الراحل دكتور عبد العزيز حجازى (نائب رئيس الوزراء فى ذلك الوقت) كل ذلك فى أنه كان فى مصلحة مصر أن يقتنع المعلقون الغربيون والدول المانحة " أن الانفتاح يعادل اقتصاد السوق الحر " (Ikram, 2018, p٢١١). كانت الاستراتيجية والغرض الأساسى كما نُفصِحُ عنهما ورقة أكتوبر هو جذب أكبر قدر من المنح والمساعدات والاستثمارات الخارجية. فى ١٩٧٢ تبنت الحكومة خطة عشرية أو تنبؤات (٧٢-١٩٨٢)، تتوقع أن يتحقق معدل للنمو الاقتصادى يتراوح أيضاً حول ٧,٢ % سنوياً. وبعد ١٩٧٣ تولت وزارة التخطيط إعداد خطط سنوية (أو تنبؤات)، ثم دعت "ورقة أكتوبر" التى أصدرها السادات فى ١٩٧٤ إلى إعداد خطة خمسية (٧٤-١٩٨٠)، كان

(*) كنت قد استخدمت هذا الوصف فى أكثر من مناسبة، ولم أكن أدرك أن بروفيسور هانسن قد صاغه ببراءة منذ ١٩٦٥ فى كتابه. يبدو أنه استقر فى عقلى الباطن منذ اطلعت على الكتاب لأول مرة فى ١٩٧٠ .

الهدف الرئيسى فيها تحقيق معدل نمو سنوى ٦,٥%، و!نها الاعتماد على التمويل الخارجى فى ١٩٧٨. من الملاحظ أن بروفيسور هانسن لم يعتبر أن تلك الخطط أكثر من " نمور ورقية "، كما سبق أن وصف خطة ٤٦-١٩٥١ !!. لم يجانب الصواب بروفيسور هانسن، ليس فقط لأن الرئيس السادات، بعد ١٩٧٣، كان قد اختبر رؤيته وصدقت تصوراته التى احتفظ بها فى مكنون صدره، إلى الحد الذى لم يشرك مجلس وزرائه فى المشاورات التى كان يجريها مع خبراء ومستشارين حول احتمالات المستقبل والتغير الممكن فى الاستراتيجية لمواجهة الظروف الصعبة التى تمر بها مصر. بل إن السادات، كما يذكر Ikram, 2018,p214 لم يطلب رأى أى من وزيرى التخطيط والمالية. الأكثر من هذا أن الخطط والسياسات- إن وُجِدَتْ- لم تتمكن من إدارة التوازنات المالية والاقتصادية المختلفة. لقد كانت نتائج الانفتاح مزعجة وانتهت إلى عكس ما استهدفته الرؤى والتطلعات. انفجر الاستهلاك، خاصة من السلع غير الأساسية، بمعدلات عالية فزاد من ٦٣% من (ن م إ) فى ١٩٧٣ إلى ٧٥% فى ١٩٧٥. وانعكس ذلك مباشرة على الواردات التى ارتفعت من ١٠% إلى ٣٠% من (ن م إ) فى نفس الفترة. ورغم زيادة الإيرادات من صادرات السلع والخدمات فإنها لم تلاحق زيادة الواردات، ومن ثم زاد عجز الميزان الخارجى من ٥-٦% من (ن م إ) فى الفترة ٧٠-١٩٧٣ إلى ٢١% فى ١٩٧٥. كانت نتيجة ذلك هى ارتفاع الدين الخارجى، خلال عهد الرئيس السادات، من ١.٨ مليار دولار فى ١٩٧٠ إلى ٢٢ مليار دولار فى ١٩٨١ (Ikram,2018,p219).

لم يكن غياب أو عجز التخطيط والسياسة الاقتصادية فى ظل الانفتاح متمثلاً فحسب فى تفاقم الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية ولكن أيضاً فى عدم حسم الاختيار السياسى والفكرى والمؤسسى للنظام الاقتصادى. وصفه الكاتب أحمد بهاء الدين بأنه انفتاح سداح مداح، وقال الأستاذ هيكىل "مصر لم تكن تتحول من اقتصاد مخطط إلى اقتصاد سوق (ماركت) وإنما إلى سوبر (ماركت)". ومن ناحية أخرى ليس كافياً أن تتضمن أو تنص وثائق الخطط على "عدم عِصْمَةِ" (أفضلية) القطاع العام، "والتطويل" للقوة المتوهمة للقطاع الخاص، كى يكون لدينا استراتيجية (Ikram, 2018,p225).

شهدت تلك الفترة مشاورات ومفاوضات عسيرة مع المؤسسات المالية الدولية (صندوق النقد والبنك الدوليين). كان الاختلاف ظاهراً سواء بين الحكومة والصندوق أو بين أعضاء الحكومة ذاتهم حول محتوى وسرعة برنامج للإصلاح الاقتصادى. وهذا أمر معتاد. ولكن من ناحية أخرى، ولأسباب كان يعرفها الرئيس السادات وحده، طلب استشارة المستشار الألماني (هيلموت شميدت) الذى كلف فريق عمل برئاسة وزير مالية سابق (أليكس موللر). بعد أكثر من سنة (يونيو ١٩٧٧) تقدم السيد موللر بتقريره. ليس القصد هنا هو استعراض محتوى التقرير أو تفاصيل ما تضمنه من توصيات، ولكن الإشارة فقط إلى تركيز التقرير على ضرورة إصلاح هيكل صنع القرار الاقتصادى. ففي ضوء ما تَصَوَّرَهُ عن غياب التنسيق بين خطط الوزارات المختلفة، وضع معدلات تنفيذها، كان محور اقتراحاته يتمثل فى إنشاء "وحدة للاستشارة والتخطيط" تتبع رئيس الجمهورية مباشرة، ويكون لدى أعضائها خبرات إدارية وسياسية ودولية. وتقوم تلك الوحدة بإعداد الإطار العام للتخطيط، والخطوط الرئيسية للتنمية الاقتصادية، من خلال وضع أهداف للمدى القصير والأمد الطويل والسياسات الأساسية اللازمة لبلوغها. وفوق ذلك لم يكتف التقرير بمنح المهمة التخطيطية لتلك الوحدة، بل أوكل لها كذلك مسئولية معاونة رئيس الجمهورية فى مراقبة أداء الحكومة وتنفيذ الخطط. لم ير تقرير موللر ولا اقتراحاته النور، ليس فقط لأن تشخيصه للعلاقات بين الوزارات والأجهزة الحكومية غير دقيق ومُبَالِغ فيه، ولكن أيضاً يتعارض مع الوضع الدستورى والمؤسسى لوجود الحكومة.

أخذت التطورات منحى مختلفاً بعد مظاهرات الخبز فى يناير ١٩٧٧. أصبح توجه وسياسة النظام محل انتقاد ومعارضة شديدة. وكَرَدَ فعل لذلك أصدرت الحكومة وثيقة الخطة الخمسية ٧٨-١٩٨٢، بغرض رئيسى هو "استعادة مصداقية الحكومة بتقديم تحليل صريح للمأزق الاقتصادى القائم" (Ikram, 2018,p262). تألفت الخطة التى أعدتها وزارة التخطيط من أربعة عشر جزءاً، كان أولها بعنوان "الاستراتيجية العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية". حاولت وثيقة الخطة أن تدافع من ناحية المبدأ- عن الانفتاح، رغم أنها أقرت بكثير من النقائص التى نتجت عنه. وكما يشير Ikram كان ثمة اتفاق عام لدى النظام حول مزيد من الانفتاح الاقتصادى، ولكن لم يكن هناك اتفاق مماثل حول من هى المجموعة التى عليها أن تتحمل عبء تحقيق ذلك. كانت خلاصة ذلك

كله أنه لم تتم إقامة النظام الاقتصادي الذي كان مزماً أن يحل بديلاً لاقتصاد الدولة في عهد عبد الناصر، وكل ما استطاعه الرئيس السادات هو أن يُقَرَّ أمام ممثلين للصناعة والتجارة بأن الرأسمالية لم تعد جريمة في مصر (Ikram, 2018,p266).

• التخطيط يستعيد مكانته

مع بداية حكم الرئيس مبارك تبنى البرلمان الخطة الخمسية الأولى (٨٢-١٩٨٧)، التي استهدفت تحقيق معدل نمو اقتصادي سنوي يصل إلى ٨,١ %، ومعدل للاستثمار يرتفع من ٢٤% من الناتج المحلي إلى ٢٧% وأن نسبة الادخار ستزيد من ١٥% إلى ٢٤% من الناتج المحلي (ومن ثم يتراجع العجز الخارجي من ٩% إلى ٣% من الناتج المحلي)، وكذلك زيادة الاستثمارات الخاصة من ٨% من إجمالي الاستثمار في منتصف السبعينيات، إلى ١٥% في ٨٢/١٩٨٣، و٢٤% في ٨٦/١٩٨٧.

وتواصل بعد ذلك إقرار البرلمان بغرفتيه لخطط خمسية متتابعة حتى الخطة الخمسية السادسة (٢٠٠٧/٠٦-٢٠١٢/١١). ولكن تلك الأخيرة لم تكتمل نتيجة أحداث يناير ٢٠١١. وظهرت بعد ذلك خطة السنوات الأربع (١٨-١٩٢٢) التي انبثقت من استراتيجية التنمية المستدامة، مصر ٢٠٣٠. (وزارة التخطيط).

كان ترقيم الخطط الخمسية في مصر مثيراً للخلط. غطت الخطة الخمسية الأولى الفترة ٦٠-١٩٦٥، واعتُبرت أول خطة شاملة، بينما لم تظهر رسمياً الخطة الثانية ٦٥-١٩٧٠. في الواقع فإن التخطيط الشامل قد تم هجره حتى الثمانينيات، عندما جرى اعتماد خطة ٨٢-١٩٨٧، وسميت الخطة الخمسية الأولى أيضاً (Hansen, 1991, p.235).

يرى هانسن أن تلك الخطة لم تحقق نجاحاً يُعَدُّ به. وفي خضم أزمة المديونية العالمية والمشكلات الاقتصادية التي صادفت مصر من جرائها أُعدت الخطة الثانية (٨٧-١٩٩٢) في محاولة للتغلب على تلك المشكلات، تضمنت إطاراً للإصلاحات، والتغيير في السياسات كي تصحح عوامل فشل المؤسسات واستراتيجية التنمية.

لم تتبدل جوهرية استراتيجية التنمية، رغم تبنيها العديد من المبادئ الهامة. فمن ناحية أعادت الوثيقة التأكيد على أهمية التصنيع الذي تعتبره مصر حجر الزاوية في استراتيجية التنمية،

منذ ١٩٣٠ (وربما منذ ١٩١٨). كانت- ولازالت- خطط التنمية تُعدُّ رد فعل لانخفاض نسبة مساهمة الصناعة (بدون البترول) في الناتج المحلي الإجمالي، التي أخذت في التراجع منذ ١٩٦٥، مما وضع مصر ضمن مجموعة البلدان النامية منخفضة الدخل، شبه المصنعة، وذات الإمكانيات المحدودة في التحول السريع نحو استراتيجية النمو المحفوز بالتصدير (Hansen, p٢٣٥). ورغم أن خطتي الثمانينيات، كانتا تطالبان بالتوسع المتوازن في الإنتاج للتصدير، والإحلال لبدائل الواردات، فقد جرى التركيز على الشق الثاني من المعادلة، واشتملت الخطط على إنتاج البدائل في السلع حتى الاستثمارية (الرأسمالية)، وبعض المعدات الحربية. كما برزت كذلك أولويات الخطط في مجال ما أطلق عليه "الاكتفاء الذاتي".^(*)

لم تتضمن الخطط الخمسية في الثمانينيات سياسة صريحة "للخصخصة" (نقل الشركات العامة إلى الملكية الخاصة). كما لم تخفف القيود البيروقراطية. ولكن كان المستهدف- حينذاك- أن يتوسع القطاع الخاص، وتزيد استثماراته من ٢٥% في الخطة الأولى إلى ٤٠% من جملة الاستثمارات الثابتة في فترة الخطة الثانية (٨٧-١٩٩٢)، كما دعت الخطة إلى تركيز القطاع الخاص على الصناعة وإلى زيادة الكفاءة في عملية التصنيع. وعموماً بدا أن الخطط في ذلك الوقت تركز على زيادة الكفاءة أكثر من الاستثمارات العينية كمفتاح للنمو الاقتصادي، بالإضافة إلى تحقيق التناسق بين الأسعار والتكاليف لإزالة التشوهات في هيكل الأسعار، التي سادت منذ الخمسينيات. واستهدفت من ثم - أن تتحدد "أسعار المنتج" في ضوء التكاليف الفعلية بالإضافة إلى هامش ربح، كما تتحدد أسعار المستهلك (user price) عند المستوى الذي يراعى التقضيات الاجتماعية. أي أنه يتوجب التأكيد على العدالة الاجتماعية في نظام الأسعار، من خلال دعم السلع والخدمات الأساسية. كما أن الخطط اعتادت أن تميز بين كل من الأسعار الاقتصادية والأسعار الاجتماعية، بحيث تغطي الموازنة العامة الفرق بين هذه وتلك.^(**)

(*) ظل أعضاء في البرلمان، وخاصة مجلس الشورى، يلحون في السؤال ومطالبتي بتحقيق "الاكتفاء الذاتي" من السلع (الاحتياجات الأساسية) أثناء مناقشة خطط التنمية في سنوات العقد الأول من الألفية الجديدة .

(**) كانت برامج التدريب التي ينظمها معهد التخطيط القومي تأخذ في الحسبان هذا التمييز وتقدر جدوى المشروعات بمعيار معدل العائد الداخلي IRR ومعدل العائد الأقتصادي والإجتماعي SRR .

من ناحية المبدأ كان نظام الأسعار يُستخدَمُ - من جانب - كآلية لتخصيص الموارد تضمن تحقيق كفاءة الإنتاج، ويوفر - كذلك - آلية لتوزيع الدخل. (Hansen, 1991, p.237). ومع ذلك - كما يرى هانسن - فإن سياسات الأسعار لم تضمن خلال الثمانينيات الكفاءة الإنتاجية. ذلك أن التوجهات السوقية للإنتاج لا تتطلب فحسب إشارات سعرية كافية، وإنما ردود فعل كافية من جانب المنتجين عند اتخاذ قرارات الإنتاج. وينطبق ذلك سواء على قرارات المستثمرين الخاصة بتراكم رأس المال، أو قرارات المدراء حول الإنتاج الجارى عند الطاقات القائمة. فى الأسواق التنافسية (أو regulated حسب المفهوم الأمريكى)، حيث لا يكون للمنتجين المفردى أى تأثير على أسعار البيع، يعنى تعظيم الربح ببساطة كفاءة الإنتاج. وليس فى خطط التنمية فى مصر ما يُفصِح عن أن تعظيم الربح هو المبدأ المعمول به فى مجال الاستثمار أو الإنتاج. ولكنها - على الجانب الآخر - كانت تشتمل على أهداف تفصيلية للاستثمارات العينية والإنتاج، وعلى سبيل المثال، تضمنت الخطة الثانية (١٩٨٧-١٩٩٢) تحديداً لأهداف صريحة للاستثمار والإنتاج فى ٤٤ وحدة مالية فى القطاع العام، وسجلت الإجراءات التنفيذية التى يلزم اتباعها بما يضمن تنفيذ حصة كل "جهة إسناد" لأهداف الخطة. وقد روعى أن يتم ذلك أيضاً على الهيئات الاقتصادية، حيث يجرى تحديد الأهداف الفرعية حتى أدنى مستوى ممكن، وبرنامج استثمارى فى حدود الموارد المتاحة، بما يحقق مفهوم ومنهج التخطيط فى الإدارة الاقتصادية. كان هذا هو التخطيط المركزى وفقاً لأى مفهوم تقليدى (Hansen, 1991, p.238).

فى التسعينيات: هل كان الإصلاح الاقتصادى بدون تخطيط ؟

فَرَضَ تناقض هام نفسه على نظام التخطيط الاقتصادى. لقد كانت الاستراتيجية التى تبنتها الخطط منذ ١٩٧٥ تقوم على مراعاة التوجهات الجديدة للسياسة الاقتصادية: الانفتاح، بالتنبؤ باستثمارات للقطاع الخاص تفوق فى حجمها المستوى الذى بلغته الخطط السابقة. وعلى الرغم من ذلك تغاضت تلك التوقعات (التنبؤات) عن عدم الاتساق عند تعاملها مع القطاع الخاص، إذ يمكن للسلطات أن تمنع القطاع الخاص من عمل شيء ما (عن طريق القانون أو قيام الإدارة الحكومية بحرمانه من استخدام مدخلات إنتاج معينة) ولكن من الصعوبة بمكان دفع القطاع

الخاص لفعل شيء ما. يمكن فقط تقديم حوافز، قد تكون كافية أو غير كافية، لتشجيع القطاع الخاص لتحقيق رد الفعل المطلوب.

وباختصار فإنه وفقاً لأسس "الانفتاح" المُعلنَة يُفترض أن يعمل الاقتصاد كالاقتصاد سوق حر، بينما استمر في الواقع التدخل الحكومي في إحداث تشوهات حادة، بل غابت أدوات إدارة اقتصاد ليبرالي، أو شاب استخدامها قصور الفهم. كان يمكن التغلب على أي مشكلات ذات طبيعة فنية، ولكن نقطة الضعف الأساسية في رسم السياسة ترجع إلى عدم الوضوح حول الاتجاه الذي يجب على الاقتصاد أن يسير فيه. وقد بدأ كما لو أن الحكومة ارتاحت إلى هذا الخلط، ففي مقدمة خطة ٧٨-١٩٨٢ تبرز طبيعة تلك المعضلة، كما أشرنا إليه فيما سبق.

منذ ١٩٨٧ بدأ قصور الموارد يُلقى بعبئه على معدل النمو الاقتصادي، الذي بدأ في التراجع سنة بعد أخرى. في ١٩٩٠ شهدت مصر تفاقم عجز الموازنة، وتراكم الدين، وتزايدت خدمة الدين. وقد فُدر أن الخسارة الاقتصادية التي تكبدتها مصر جراء تلك الأزمة بلغت ٢,٥ مليار دولار على الأقل. لم يكن ذلك الوضع قابلاً للاستمرار إذ ارتفع عجز الموازنة إلى ١٥,٣% من الناتج المحلي الإجمالي (ن م إ)، وقفز التضخم السنوي إلى ١٤,٧% وتفاقت ظاهرة "الدولة". ولم تكن صورة المعاملات الخارجية أفضل حالاً إذ استمر عجز ميزان المدفوعات، وانخفض احتياطي النقد الأجنبي إلى أقل من ٤ مليار دولار (تمثل ٣,٥% شهور واردات)، وبلغ الدين الخارجي أكثر من ٣١ مليار دولار (تمثل ٢٨% من ن م إ)، ووصل معامل خدمة الدين إلى ٥٥% من إيرادات النقد الأجنبي. وفي ذلك العام (١٩٩١) كانت المتأخرات (عدم السداد) من الفوائد المستحقة على الديون قد بلغت ٣,٨٥٥ مليار دولار (١٠% من ن م إ). وانخفض النمو الحقيقي إلى ٣,٧% نتيجة لأزمة الخليج. (Ikram, 2006, p59-62)

في مواجهة ذلك الوضع الاقتصادي المتدهور، قررت الحكومة الدخول في مفاوضات مع صندوق النقد والبنك الدوليين. لقد كان واضحاً خلال المفاوضات أن المؤسسات المالية الدولية تعمل على دفع الحكومة إلى الالتزام بالتحرك نحو اقتصاد السوق، باعتبار أن هذا وحده يبذل الالتباس الكامن فيما أطلقت عليه خطة ٧٨-١٩٨٢ "المجتمع الاشتراكي الذي يفكر بعقلية

رأسمالية^(*). كانت المباحثات بين البنك والصندوق وبين السلطات المصرية قد ركزت على أربع قضايا استراتيجية تشمل:

- ١-جنباً إلى جنب الإجراءات اللازمة لتحقيق الاستقرار الاقتصادى، يلزم العمل على تمكين القطاع الخاص وأهم خطواته خصخصة الشركات العامة.
- ٢-الإسراع بخطوات التحول وتجنب منهج التدرج فى إجراءات الإصلاح.
- ٣-إصلاح البنوك والجهاز المصرفى (خصخصة أحد البنوك العامة وحصصة الحكومة فى البنوك المشتركة).

٤-سياسة سعر صرف واقعية، والتخلى عن مقاومة الحكومة لتخفيض قيمة الجنيه. على ضوء تلك الخطوط العامة للاستراتيجية توصلت السلطات المصرية إلى اتفاقية تثبيت مع الصندوق فى مايو ١٩٩١ وبرنامج للتعديل الهيكلى مع البنك الدولى فى نوفمبر ١٩٩١.

لقد ركز برنامج الإصلاح (الاستقرار المالى والنقدى) على التخفيض الشديد فى عجز الموازنة (من ١٣,٣% من الناتج المحلى الإجمالى فى ١٩٩١ إلى ٠,٩% فى ١٩٩٧، ولعب تكميش الإنفاق الدور الغالب (٦٥% من قيمة الانخفاض) أكثر من زيادة الإيرادات (٣٥% من الانخفاض). وقد ظهر عدم تردد الحكومة فى قراراتها المتصلة بالإنفاق، وخاصة الاستثمارات العامة التى انهارت من ١١,٥% من م ن م إلى ٥,٤% فى غضون أربع سنوات.

كان القصد واضحاً من وراء ذلك، وهو التأكيد على استراتيجية الحكومة فى التعويل على دور القطاع الخاص المتزايد فى الاستثمار. وكان منطق تلك الاستراتيجية سهلاً بسيطاً، ولو من الناحية النظرية. عندما تقرر الحكومة تقليص حجم الاستثمارات العامة، وتسمح- فى نفس الوقت- للقطاع الخاص بالاستثمار فى مجالات لم يكن له عهد بها (البنية الأساسية) فلن يتأثر الحجم الكلى للاستثمارات. لم يتحقق ذلك فى الواقع. وكما هو واضح إنبنت تلك الاستراتيجية على افتراضين: الأول، أن القطاع الخاص قادر على ملء الفجوة التى أحدثها تراجع الاستثمار العام،

(*) الشرط الأساسى لنجاح إقامة اقتصاد السوق يتمثل فى إرسال إشارة واضحة على أن القطاع الخاص سوف يقود عملية التنمية، وأن مسؤوليات القطاع العام فى الاقتصاد تم تحييتها. بينما تبقى الهيئات الاقتصادية (قناة السويس، التأمينات الاجتماعية، التأمين الصحى، السكك الحديدية) لتلعب دوراً هاماً، فإن شؤون الصناعة والخدمات لن يكون للقطاع العام وضعاً متميزاً.

بمعنى أن القطاع الخاص يملك الموارد الكافية لذلك. أما الافتراض الثانى فهو أن القطاع الخاص يرغب فى سد تلك الفجوة، أى أنه يعتبر أنه من المريح أن ينخرط فى معدلات أعلى للاستثمار، بمجرد أن ينسحب منها الاستثمار العام. ولم تصدق أيضاً تلك الافتراضات. انخفضت الاستثمارات العامة، لكن لم يتقدم القطاع الخاص لتعويض ذلك النقص. ويبين Ikram أن ذلك لم يكن بسبب قصور الموارد لدى القطاع الخاص، بل الأرجح هو نكوص القطاع الخاص عن إحداث تراكم رأسمالى جديد والإنخراط فى أنشطة إنتاجية (Ikram, 2006, p.٧٤).

لاشك أن تلك النتيجة " تثير التساؤل حول قدرة الرؤية الاستراتيجية وخطط التنمية ليس فقط على التنبؤ بالمسارات المحتملة والممكنة للأطراف الاقتصادية الفاعلة، وربما وضع سيناريوهات بديلة أو مكملة لتحقيق أهدافها، ولكن أيضاً أهمية التنسيق بين السياسات الماكرو اقتصادية. فضلاً عن إعادة تكرار الدرس المستفاد من تجربة التنمية فى مصر وغيرها من البلدان، وخلصته كما سبق القول أن العبرة ليست فى شعار يتبناه النظام الاقتصادى/ الاجتماعى، أو نمط الإنتاج وهيكل الملكية وحده، ولكن فى أسلوب وأدوات صناعة السياسة الاقتصادية، وعلاقة مؤسسات صناعة القرار الاقتصادى مع أطراف الإنتاج والاستثمار، والتجارة، والعمالة .. الخ.

ربما تكون الخطة الخمسية ٩٢-١٩٩٧ قد استجابت لمتطلبات برنامج التثبيت وإعادة الهيكلة وتضمنت التخفيض المطلوب فى الاستثمار الحكومى والعام، واستهدفت فتح آفاق أرحب للاستثمار الخاص. لكن هل كانت السياسات المالية والنقدية وسياسة الصرف الأجنبى تتسق مع تلك الرؤية الاستراتيجية؟ نعرف أن أحد مكونات برنامج الإصلاح كان يتمثل فى رفع سعر الفائدة الإسمى (والذى استقر عند ٢٢%)، وهو ما أدى إلى تراجع معدل التضخم بشدة، بينما لم يتبعه سعر الفائدة إلا بعد فترة. لم يكن مستوى الفائدة السائد آنذاك مغرياً للمستثمرين بالمغامرة وتحمل المخاطر. لقد ساهمت تغيرات سعر الفائدة الحقيقى فى ارتفاع تكلفة الفرصة البديلة للاستثمارات الإنتاجية. وقد قدرت دراسة للبنك الدولى أن المستثمرين وأصحاب الأعمال المصريين كانوا يتطلعون إلى تحقيق عائد على استثماراتهم لا يقل عن ٢٥% سنوياً. لم تكن هناك أنشطة توفر هذا العائد، ومن ثم فقد تجنب المستثمرون المشقة وابتعدوا عن المخاطرة فى ضخ رؤوس أموالهم فى استثمارات جديدة (Ikram, 2006, p.٧٥).

هل كانت استراتيجية التخطيط هي المخصصة ؟

إذا كان "الانفتاح" هو الفلسفة المعتمدة كما تبنتها ورقة أكتوبر ١٩٧٣، فإن "المخصصة" باتت جزءاً لا يتجزأ من استراتيجية التنمية في ظل برنامج الإصلاح الاقتصادي والتعديل الهيكلي بالاتفاق مع صندوق النقد والبنك الدوليين. لا يخفى أن مطلب المخصصة قد استند إلى ما سيحققه من نتائج (تتعلق بزيادة المنافسة بين المنتجين، وتقليل اقتراض الشركات العامة، توسيع قاعدة الملكية، المنافسة بين الشركات على مصادر تمويل الاستثمارات، إعادة توزيع الدخل والثروة، تحرير المنتجين من القيود والتدخل الحكومي). وأياً كانت أهمية تلك المزاي، فإن المسألة الجوهرية كانت تكمن في الميزة الضمنية: " أنه في المستقبل سيصبح القطاع الخاص هو محرك النمو في الاقتصاد، وأنه لم يعد غير مميز في مواجهة القطاع العام". بالنسبة لكثيرين، وخاصة للمؤسسات المالية الدولية، فإن المخصصة ليست مجرد تمرين محاسبي، ولكنها تمثل هجراناً لنموذج التنمية الذي ساد المجتمع المصري على امتداد جيل كامل. وكان مستهدفاً أن تسير المخصصة جنباً إلى جنب إزالة القيود على مجالات النشاط المختلفة (وخاصة الصناعة والتجارة). وهكذا لم يتوقف الأمر عند المسألة المباشرة لمخصصة ما يقرب من ٣٥ شركة عامة، وإنما كانت تلك الخطوة تمثل إسقاط الجدار الرقيق أمام تغيرات عميقة في المجتمع المصري (Ikram, 2006, p78)

لقد كان ممكناً تقديم المبررات (الدوافع) التي فرضت على القطاع العام أن يتحمل مسؤولية إعادة تشييد البنية الأساسية بعد حرب ١٩٧٣، التي لم يكن يستطيع القطاع الخاص القيام بها. كما كان مستهدفاً بعد ١٩٩١ مواجهة تحدى توليد فرص العمل في أنشطة إنتاجية، وهو ما يمكن للقطاع الخاص أن يتولاه بكفاءة، فضلاً عن الأحوال الإقليمية التي بدا أنها مواتية لحفز تدفق الاستثمارات الخارجية. وكما ينقل Ikram عن د. الجنزوري وجهة نظره في " أن التغيرات الاقتصادية والعالمية استوجبت إعادة إتجاه الاستراتيجية حتى تصبح مصر مؤهلة للقرن الواحد والعشرين". لقد أظهرت الكتابات والحوارات- في ذلك الوقت وربما حتى اليوم- أن قبول هذه الفلسفة أمر حاسم.

منذ أن تبنت مصر سياسة الانفتاح : تحرير الاقتصاد، والاندماج في الاقتصاد العالمي، انطوت الخطط الخمسية للتنمية غير المرقمة (٧٥-١٩٨٢)، والمُرَقَّمَةُ (الأولى ٨٢-١٩٨٧) في

فترة حكم الرئيس مبارك، حتى الخمسية السادسة (٢٠٠٧-٢٠١٢) على استراتيجيات تستهدف استكمال التحول إلى اقتصاد السوق بقيادة القطاع الخاص. لقد تفاوتت حظوظ الخطط في تحقيق نتائج اقتصادية ملموسة في مجال الاستثمار والإنتاج والتشغيل، وضمان التوازن المالي والنقدي، وكبح جماح التضخم، ومكافحة الفقر وحماية ذوى الدخل المحدود. ولكن الجهود والسياسات التي انبثقت عن تلك الخطط لم تحقق مبتغاها.

على الرغم من التحرك نحو الخصخصة بمعدلات متفاوتة، تسارعت أحياناً، وأبطأت في أوقات أخرى، فإنه مع نهاية عقد التسعينيات ظلت نسبة استثمارات القطاع الخاص بدون تغيير ملموس. في ١٩٨٧ كانت الاستثمارات الخاصة تمثل حوالى ١٥% من (ن م إ)، وفي ٢٠٠٠ كانت قريبة من تلك النسبة. ولكن الاستثمارات العامة من ناحية أخرى انخفضت بشدة من ١٢% من (ن م إ) في ١٩٨٧ إلى ٦% في ١٩٩٤، بل حتى في ٢٠٠٠ لم تتحسن إلا إلى حوالى ٧%. وكان من نتيجة عدم قيام القطاع الخاص بملء الفجوة، انخفاض الاستثمارات الكلية من حوالى ٢٧% من (ن م إ) في ١٩٨٧، إلى ١٦% فقط في ١٩٩٣، ولم تبلغ سوى ٢٠% في ٢٠٠٠. (Ikram, 2006, p.82)

ربما يكون هيكل الملكية قد تغير نسبياً، على عكس هيكل الاستثمارات. لقد تراجعت مساهمة القطاع العام في الناتج المحلى الإجمالى من ٣٩% في ١٩٩٢ إلى ٢٨% في ٢٠٠٠، وارتفع من ثم نصيب القطاع الخاص. ولكن في حقيقة الأمر يعود جانب من ذلك التغير إلى إعادة تصنيف وجدولة بيانات الإنتاج والناتج والاستثمار.... الخ. لقد جرى ضم الشركات العامة (الخاضعة لقانون ٢٠٣ تحت مسمى قطاع الأعمال العام) إلى القطاع الخاص، حتى ولم يكن قد تم خصصتها.

بقيت الخصخصة مكروهة، وتواصلت دعوات الإبقاء على، بل تطوير القطاع العام ودور الدولة، ليس فقط من منطلق فكرى أيديولوجى، ولا لأن نظام اقتصاد السوق مرفوض مبدئياً، وإنما لأن تجربة الخصخصة لم تضمن التحسن في كفاءة استخدام الموارد، بل ربما تكون قد استبدلت "احتكار" القطاع الخاص باحتكار القطاع العام، وأعدت التذكير بأن مناخ حرية المنافسة الذي

يحكم عمل الشركات هو الأهم من شكل الملكية، عامة أم خاصة؟ وبقيت على المحك مسألة الإصلاح الإدارى والمؤسسى إلى جانب أسلوب ونظام وضع وصناعة القرارات الاقتصادية.

فى الألفية الجديدة...التخطيط يحاول تغيير الاستراتيجية والمنهجية

عندما توليت وزارة التخطيط فى نوفمبر ٢٠٠١ كان ما اكتسبته من معارف وخبرات قد رسَّخ لدى اقتناع بعدد من الحقائق التى أكدَّتها كذلك تطورات العقد الأخير من القرن السابق. إن زيادة الدخل (معدل النمو الاقتصادي) شرط حاسم للتقدم والتنمية. قد لا يتحقق بالنمو الاقتصادي كل شئ، ولكن بغير النمو لا يتحقق أى شئ. ومن ناحية أخرى فإن معايير الأداء التنموي الجيد تتصل مباشرة بتجنب الاختلالات المالية والنقدية. وإضافة إلى الشأن الاقتصادي البحت توسع مجال الرؤية- منذ التسعينات- إلى مفهوم أشمل للتنمية البشرية، لتعنى توسيع خيارات الناس واستحقاقاتهم فى صحة وعافية، وتعليم ومعارف ذات جودة، ومستوى معيشة لائق. وفي هذا يُعْتَبَرُ الفقر- بكل معانيه- نقيضاً للتنمية بل معوقاً لها. فضلاً عن ذلك، كان الجدل لا يزال قائماً- ولو بصورة محدودة - حول دور الدولة والخطة والسوق، وما إذا كان التخطيط مُهمّاً وأن أسلوبه القائم ملائماً، وأن البيانات والمؤشرات الإحصائية المتاحة جيدة. قليل من تفاصيل هذه المحاور نعرض لها فيما يلى.

- النمو الاقتصادي: لماذا لم تتحقق الدفعة القوية؟

لقد كان الهدف الأساسى لخطط التنمية يتمثل - دائماً- فى رفع معدلات نمو الدخل القومى (ومتوسط دخل الفرد) بما يساعد على زيادة فرص العمل، وتحسين جودة الخدمات وتحسين مستوى معيشة غالبية السكان. قصة مصر مع النمو الاقتصادي غريبة. وكما تكشف البيانات (أيا كان الاتفاق أو الاختلاف على مدى دقتها وشمولها) فإن النمو فى الاقتصاد المصري اتسم بخاصتين: من ناحية لم يتمكن الاقتصاد المصري خلال عقود متصلة من تحقيق معدلات نمو مرتفعة ومضطردة لفترة طويلة، ومن ناحية أخرى شهدت تطورات النمو تقلبات بين الارتفاع والتراجع (أنظر الشكل ١-١ فى الملحق). ففى السنوات التى تلت الحرب العالمية الثانية شهد الاقتصاد المصري نمواً سريعاً بسبب حالة الرواج العالمى، والتعافى من ويلات الحرب. ويُقَدَّرُ أن معدل النمو الاقتصادي بلغ فى المتوسط ٥% سنوياً. ثم تباطأ المعدل إلى حوالى ٢% فى السنوات ٥٢-

١٩٥٥. وفيما بعد حرب السويس أخذ النمو الاقتصادي منحني متصاعداً وحقق مستوى ٦% سنوياً. ونتيجة للفشل في تحقيق الدفعة القوية (big push) لم يتحسن مستوى دخل الفرد. كان متوسط دخل الفرد في ١٩٥٢ هو ذاته في ١٩١٤ (حوالي ٤٥ جنيه بأسعار سنة ١٩٥٤)، أي أن كل مصري (في المتوسط) لم يكن في ١٩٥٢ أفضل من حاله في ١٩١٤ (Ikram, 2018, p.85). وتظهر السمتان الواضحتان لتطور النمو الاقتصادي كذلك في فترة ٦٥-٢٠٠٠، حيث بلغ متوسط معدل النمو حوالي ٤.٧% سنوياً، مع تقلبات شديدة أيضاً.

يعتقد Ikram أن تلك المعدلات كانت أقل من المعدل الممكن تحقيقه (الكامن Potential)، وأن "فجوة الناتج" بين النمو الفعلي، والكامن قد كبدت مصر خسارة تراكمية بلغت أقل قليلاً من نقطة مئوية (٠,٧٥%) عبر تلك الفترة. ويرى كذلك أنه حتى المعدل الكامن كان أقل مما يسمح بالتشغيل الكامل وتحقيق هدف العمالة. ومن ناحية أخرى فإن معدل النمو الاقتصادي الفعلي كان أقل مما يمكن بلوغه بالإمكانات المتاحة. ولأن السنوات المبكرة من الألفية الجديدة سجلت تراجعاً في معدلات نمو الناتج، فقد بدا واضحاً أن أمام مصر تحدى الارتفاع بكل من المعدلات الكامنة، وتلك المحققة بالفعل، في آن واحد (Ikram, 2018, p. 279).

من ذلك الواقع تبنت خطة التنمية الخمسية الخامسة (٢٠٠٢-٢٠٠٧) هدفاً أساسياً لحفز النمو الاقتصادي، كغيرها من الخطط السابقة. إن السؤال الجوهرى الذى واجه الاقتصاديين آنذاك (خبراء ومسؤولين) هو التعرف على المصادر التى يمكنها حفز النمو السريع. لم يتطلب الأمر كثير تمحيص لإدراك أن زيادة الناتج القومى تقتضى فى مصر- كما فى كل البلاد الصاعدة اقتصادياً- رفع معدل نمو قطاع الصناعة التحويلية، وحفز التصدير. لا شك أن الاقتصاد المصرى قد شهد تغيراً هيكلياً فى الفترة الممتدة ١٩٦٠-٢٠٠٠. إنخفضت مساهمة قطاع الزراعة إلى النصف، من ٢٩% إلى ١٥% من الناتج المحلى. وزادت فى المقابل حصة قطاع الصناعة من ٢٧% إلى ٣٩%. ولكن فى الواقع يرجع قسط كبير من تلك الزيادة إلى ارتفاع مساهمة إنتاج البترول. أما قطاع الخدمات فقد بقي عند نفس المستوى رغم ارتفاع وانخفاض نسبة مساهمته فى الناتج وتغير مكوناته من فترة لأخرى. كما توضح مراجعة مؤشرات الأداء عبر الفترة الطويلة الممتدة ١٩٦٥-٢٠٠٠ أن أهم معوقات النمو فى مصر كان موقف ميزان المدفوعات، وبدا

واضحاً أن إجابة السؤال تقضى - من ثم - بتفعيل استراتيجية تستند على التصدير، وخصوصاً من الصناعة التحويلية. فى قول آخر كانت قضية التنمية الرئيسية هى النظر فى إعادة وجهة الاستراتيجية نحو "حفز الصادرات" (Ikram, 2018, p. 281).

من البداية المتواضعة فى ٢٠٠٣-٠١ تصاعدت معدلات النمو الاقتصادي حتى بلغت أكثر من ٧% فى ٢٠٠٨/٧. ومع ذلك عادت إلى التباطؤ بسبب انعكاسات الأزمة المالية العالمية (٢٠٠٨ وما بعدها)، وانخفض معدل النمو فى السنوات الأولى من الخطة الخمسية السادسة (٠٧-٢٠١٢). كان المعدل المستهدف فى الخطة ٧.٥%، ولكن المُحَقَّق بعد تجاوز الأزمة بدأ فى الارتفاع من حوالي ٤% إلى أكثر من ٥% فى ٢٠١٠/٠٩.

كذلك فإنه على الرغم من الجهود المبذولة، من خلال التنسيق بين السياسات، لتحقيق أهداف خطة التنمية بزيادة معدل نمو الناتج من قطاع الصناعة التحويلية لأكثر من ١٠%، فقد ظلت نسبة مساهمته فى الناتج متواضعة، ولم ترتفع عن مستوى الخمس (١٩-٢٠%). كما لم يرتفع معدل نمو الصناعة التحويلية (غير تكرير البترول) سوى من ٤.٢% إلى ٥% فى ٢٠١٠/٠٩. ولعله من الأمور التى تستحق البحث عدم استجابة المستثمرين لمبادرات وزارة الصناعة مثل تحمل تكلفة التأمينات عن كل فرصة عمل يوفرها فى محافظات الصعيد. ولكن على الجانب الآخر تمثلت الطفرة التصديرية فى السلع غير البترولية التى زادت من ٨.٢ مليار دولار إلى نحو ١٢ مليار دولار، أى بنسبة زيادة ٤٥%. فى ٢٠١٠/٠٩ شكلت الصادرات غير البترولية نحو ٥٧% من جملة الصادرات (رغم انخفاضها من أكثر من ١٤ مليار دولار فى ٢٠٠٩/٠٨ إلى ١٣.٦ مليار دولار فى ٢٠١٠/٠٩). وربما يعود ذلك إلى زيادة مخصصات دعم الصادرات من ٥٠٠ مليون جنيه فى ميزانية ٢٠٠٤/٠٣ إلى حوالى ٦ مليار جنيه فى ٢٠١٠/٠٩. كما أن المجموعة الوزارية الاقتصادية قد تبنت سياسة سعر الصرف المرن، بعد تخفيض قيمة الجنيه فى مارس ٢٠٠٣. وهذه بعض أمثلة على الانتقال إلى مستوى تنسيق السياسات الماكرواقتصادية، كما سنشير لاحقاً.

- العدالة الاجتماعية ومكافحة الفقر

منذ أن تبلور فكر واقتصاديات التنمية أصبح هدفها العام يتلخص فى تحسين مستوى معيشة الناس. وتعدُّ المسئولية لأى حكومة هى تحقيق ذلك. ونظراً لحدة الانقسام الطبقي قبل ثورة يوليو ١٩٥٢ تزايد مطلب وإجراءات إعادة توزيع الدخل والثروة. لا شك أن قرارات الإصلاح الزراعى والتصوير والتأميم والتصنيع وضمان تشغيل الخريجين غيرت نمط التوزيع: توسعت الطبقة المتوسطة، وتحسنت أحوال الفقراء. رسخت سياسات الخمسينيات والستينيات مطلب العدالة الاجتماعية، ومسئولية الحكومة عن توفيرها. لكن لم يبدأ البحث والدراسة فى مسألة زيادة الفوارق فى الدخل، وأحوال المعيشة إلا بعد تطبيق سياسات الانفتاح. ومنذ ١٩٧٧ بدأت سلسلة أبحاث متتالية حول مقاييس ومؤشرات توزيع الدخل والفقر. غطت نتائج تلك الدراسات فترة ١٩٥٩-٢٠٠٠. ويلخص Ikram أهم المؤشرات التى تظهر تراجع نسبة الفقر خلال الفترة ١٩٨٢-٢٠٠٠، من ٢٤% إلى حوالى ١٧% من السكان (بينما ارتفعت فى الريف خلال عقد الثمانينيات من ٢٣.٥% إلى ٣٢% من سكان الريف).

كغيرى من الباحثين الاقتصاديين المصريين كنت أتابع وأناقش ما يُطرح من دراسات وأبحاث حول قضية النمو الاقتصادى وعلاقتها بالتوزيع ومشكلة الفقر. لكن توجّه اهتمامى المباشر إلى هذه الموضوعات عندما توليت فى ١٩٩٣ مسئولية إدارة مشروع التنمية البشرية بمعاونة برنامج الأمم المتحدة الإنمائى. كان المُنْتَجُ الرئيسى للمشروع هو الإصدار الدورى ل- " تقرير التنمية البشرية فى مصر". كان تركيز سلسلة التقارير- التى استمر إصدارها حتى ٢٠١٠ - على مفهوم شامل للتنمية البشرية، التى تعنى توسيع استحقاقات الناس فى حياة يعيشونها فى صحة وعافية، تعليم ومعارف ذات جودة عالية، ودخل لائق. لقد مكّننا العمل فى التقرير من قياس مستوى حصول الفئات الاجتماعية المختلفة على هذه الاستحقاقات، دون الاكتفاء بالاعتداد فقط بمتوسط نصيب الفرد من الدخل القومى. فضلاً عن قياس وتحليل علاقة الارتباط بين هذه المكونات، وخاصة بين زيادة الدخل والفقر والتوزيع. (معهد التخطيط القومى، تقرير التنمية البشرية- مصر ١٩٩٦).

حَمَلْتُ معى هذه الهموم إلى الوزارة، خاصة وأن نسبة الفقراء كانت قد عادت إلى الارتفاع فى أول سنوات الألفية، مع تراجع معدلات النمو الاقتصادى. تقرر الاتفاق مع خبراء الجهاز

المركزي للإحصاء على تطوير مسوح الدخل والإنفاق وإجرائها كل سنتين، بدلا من خمس سنوات. وباستخدام البيانات الكثيفة التي أنتجتها تلك المسوح، تمكن الخبراء المصريون مع نظرائهم في البنك الدولي من إعداد عدة تقارير هامة. يُذكرُ من بين إنجازاتها إثتان: فمن ناحية تم اختبار تأثير ارتفاع معدل النمو على نسبة الفقر، وهيكل توزيع الدخل. وعلى الجانب الآخر، تقدمنا خطوة عملية في اتجاه استهداف الفقراء عن طريق رسم خريطة الفقر لمدن وقرى مصر. (World Bank, 2002, 2007, 2011)

أثبت التقرير الممتاز الذي أعده البنك الدولي لصالح الوزارة قناعتى الدائمة بأولية الارتفاع بمعدلات النمو الاقتصادي (Ministry of Planning, and World Bank, 2004). من قراءته لهذا التقرير يرصد (Ikram, 2018, P.108) أن " النمو الاقتصادي السريع هو الطريق الوحيد المستدام لخروج الناس من (برائن) الفقر. ويبين التقرير أن غالبية الأسر التي نجحت في التغلب على الفقر خلال الفترة ٢٠٠٥ - ٢٠٠٨ (التي شهدت أعلى معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي) أصبحت قادرة على تحمّل الصدمات والبقاء خارج دائرة الفقر. لكن أكثر من مجرد صحيح الرأي، تم عرض ومناقشة استخلاصات تلك الدراسات والتقارير على المجموعة الوزارية للتنمية الاجتماعية لإعادة النظر في برامج الحماية الاجتماعية والتحول إلى نظام الدعم النقدي.

على مستوى تطبيقي آخر استُخدمت بيانات المسوح في تطبيق مقاييس الفقر (الدخل) والحرمان (التنمية البشرية) لتحديد وترتيب أفقر ألف قرية من بين خمسة آلاف قرية في مصر (إنظر قائمة توزيع القرى الفقيرة في ملحق ٢). واستنادا إلى هذا التصنيف تم استحداث برنامج استثماري في الخطة (الكود ١٠٠٠- برنامج الألف قرية) ليحتل بندا في خطة كل جهة إسناد. لم يكد يبدأ تنفيذ البرنامج إلا وجرى استغلاله في الدعاية السياسية، ثم توقف تماما. وفيما يبدو عاد مؤخرا الاهتمام بالفكرة.

- تطوير آلية التخطيط: من المشروعات والقطاعات إلى البرامج وسياسات التوازن الكلي

يتفق الاقتصاديون الكبار من الأجانب والمصريين على أن تجربة التحضير والدراسة خلال النصف الثاني من الخمسينيات للإعداد للخطة الخمسية (٦٠-١٩٦٥) كانت غنية ومفيدة من نواحي عدة. يكفي أنها أنتجت جيلا من القيادات والخبراء والعاملين الأخصائيين في مجالات

العملية التخطيطية. لقد تواصل تأثيرهم لفترة طويلة لاحقة. وتستحق تلك التجربة الدراسة المتأنية كلما استوجب الأمر ضرورة تطوير آليات وأدوات العملية التخطيطية.

ربما ظلت من الملاحظات المُحيرة عدم تمسك المخططين ببناء وتطبيق النماذج الكمية (الرياضية)، رغم البداية القوية لتلك المحاولة. ونظرا للتباعد الشديد بين مجموعة النماذج التي جرى بناؤها وتجريبها أثناء تلك الفترة وبين الخطة نفسها، لم يجد الباحثون ضرورة لتمحيص وتقييم تلك النماذج. ولم يكن غريباً أن يقرر Issawi باختصار أنه لم يكن هناك سوى احتمال ضئيل أن تترك الدراسات النظرية لمنهجية التخطيط فائدة في الخمس سنوات القادمة أكثر مما كان لها في السنوات الخمس السابقة. ومع ذلك يسجل أن الأكثر أهمية لتلك الدراسات هو أنها وجهت الانتباه إلى الأسئلة المحورية التي ينبغى على المخطط الإجابة عليها: كيف يمكن الإسراع بالنمو الاقتصادي؟ وفي أي اتجاه؟ ماهي القيود والمعوقات التي يجب التغلب عليها؟ وعلى سبيل المثال حاول Frisch تقدير حجم الاستثمار اللازم للارتفاع بمعدل النمو واستدامته في ظل مستوى مديونية أجنبية مقبولة. لم تنجح محاولته لتطوير أداة عملية للإجابة على السؤال، ولكن بقيت أهمية التركيز على مثل تلك القضايا، إذ أن المسؤولين لا يفكرون على هذا النحو (Issawi, 1963, p. 236).

من ناحية أخرى، أثارت تلك التجربة المبكرة السؤال عن طبيعة وحدود العلاقة بين أهل التخطيط ودراساتهم ونماذجهم وبين الحكومة والسلطة السياسية. ظهر ذلك بوضوح عند اختيار معدل نمو الناتج الذي ستستهدفه الخطة. لقد تضمنت الدراسات التي أعدها الخبراء الأكفاء في لجنة التخطيط تقديراً لمعدل نمو الناتج يدور حول 3-4% سنوياً. في المقابل استهدفت الخطة فعلياً ما أمرت به أعلى سلطة في البلاد، وهو مضاعفة الدخل القومي في عشرة سنوات (أي معدل نمو سنوي يزيد عن 7%). وفيما يبدو فإن صياغة الخطة الخمسية فعلياً ضمن إطار يستند إلى معدل نمو اقتصادي أكبر من ضعف المعدل الذي اعتبره الخبراء آنذاك مقبولاً وممكن تنفيذه، تركت انعكاسات غير إيجابية على المخطط والدراسات والنماذج (Issawi, p.237). خلال فترة مسئوليتي عن تخطيط التنمية لم تتطرق ملاحظات رئيس الجمهورية إلى مسألة مستوى النمو الاقتصادي المستهدف، في أي مناسبة.

فيما يتعلق بالإجراءات والخطوات التي كانت تُتَّبَعُ عند بناء الخطة فقد تناولتها دراسات رصينة لعدد من العلماء البارزين مثل Hansen and Marzouk, Issawi, Mead وغيرهم. من مراجعة تلك الكتابات قد تبدو المسألة بسيطة. فبعد أن يتم تحديد هدف النمو الإجمالي، يجرى على ضوءه تقدير أرقام الإنتاج القطاعية التي تُستَخدم (بناء على معاملات الإنتاج/ رأس المال) في تحديد الاحتياجات الاستثمارية لكل وزارة. في ضوء تلك التقديرات الأولية تقوم الوزارات بعرض بيانات تفصيلية عن مشروعاتها الاستثمارية المطلوبة. غالباً ما كانت هذه الخطوات تسفر عن اختلافات شديدة بين وزارة وأخرى في مدى احترافية تقييم ومعيار اختيار المشروعات. ولم يكن في وسع لجنة التخطيط أن تصل إلى تنسيق الآليات والمنهجية بشكل كامل. وهكذا كانت السمة العامة للخطة وللإقتصاد ككل هي التركيز على التحكم في حجم وهيكل الاستثمار، وإعطاء اهتمام مركزي أقل لتفاصيل قرارات الإنتاج. وأصبحت الخطة على هذا النحو قائمة بمشروعات محددة للاستثمار، التي سيتم تنفيذها أثناء فترة الخطة (Issawi, p. 236). بالإضافة إلى ذلك، هناك دراسات تشير إلى أن أسلوب إعداد الخطة كان يلجأ إلى "الموازن السلعية"، حيث يتم تقدير الكميات المتاحة من كافة السلع (من الإنتاج المحلي ومن الواردات)، وتوزيعها بين الاستخدامات الوسيطة والنهائية. وكما يشي Issawi تم إعداد الموازن السلعية لأكثر من ثلثمائة مجموعة سلعية باستخدام بيانات جدول المدخلات- المخرجات لسنة ١٩٥٤. ثم جرى عمل تقديرات أقل تفصيلاً للسنوات ١٩٥٩ و ١٩٦٠ و ١٩٦٥. كانت تقديرات ١٩٦٥ تمثل أهداف الخطة وليست فعلية، ومن ثم كانت- إلى حد بعيد- غير مناسبة للاستخدام في اختيار المشروعات.

لم نعد في الألفية الجديدة نستخدم أسلوب الموازن السلعية. وكذلك توقفت عملياً محاولة بناء نماذج تخطيطية بعد تجربة أواخر الخمسينيات. ولكن في السنوات الأخيرة من السبعينيات تكوّن فريق عمل بحثي مشترك من معهد ماساتشوستس للتكنولوجيا وجامعة القاهرة، بغرض مساعدة وزارة التخطيط في بناء واستخدام نموذج تخطيطي مناسب. اختار فريق العمل نمط نماذج التوازن العام multi-sector general equilibrium models. وللتغلب على مشكلة قصور البيانات من ناحية ولمراعاة تعدد أسعار بعض القطاعات (مثل أسعار التوريد الإجباري للقطن والأرز وسعر التصدير، والأسعار المحلية لمنتجات الطاقة وسعر تصدير البترول)، وكذلك لتحليل دخل وإنفاق الفئات

الاجتماعية المختلفة (وقياس تأثير سياسات الدعم السلى مثلًا)، تقرر تصميم مصفوفة الحسابات الاجتماعية social accounting matrix لسنة ١٩٧٦ حول جدول مدخلات- مخرجات مُحدّث، لاستخدامها كقاعدة بيانات للنموذج. ومثلما حدث فى الخمسينيات لم تكن محاولة استخدام النموذج المتاح ذات أثر ملموس مثلًا على إعداد خطة ٨٢-١٩٨٧. الواقع أننى استخدمت نسخة محدودة القطاعات من النموذج لتقدير انعكاسات ٩/١١ على الاقتصاد المصرى. وعندما توليت الوزارة اعتدنا على استخدام النموذج المُحدّث لاختبار بعض السياسات والسيناريوهات عند تقدير حسابات الخطط السنوية، وكذلك عند محاولة تقدير الانعكاسات المحتملة للأزمة الاقتصادية العالمية، وأثر اللجوء إلى إضافة حزمة إنفاق محفزة (stimulus package).

عندما عاد نظام الخطط الخمسية منذ الثمانينيات لم يعد معه أسلوب تقدير واستخدام الموازين السلفية. ولكن استمرت العلاقة المتشابكة بين وزارة التخطيط والوزارات التنفيذية المختلفة. كان الانطباع سائداً بأن الاعتمادات التى تخصص لأى مشروع وكل وزارة تخضع للمساومة، فى ظل غياب تام لدراسات جدوى حقيقية للمشروعات المقترحة. فى سنة ٢٠٠٠ طلب منى وزير التخطيط آنذاك تشكيل لجنة لوضع كراسة شروط لإجراء مناقصة لاختيار استشارى وشركة تشييد الخط الثانى لمترو انفاق القاهرة. أراد أعضاء اللجنة الاطلاع على وثائق مراحل التحضير والإعداد لمشروع الخط الأول. لم نعرش عليها لا فى وزارة التخطيط ولا لدى وزارة النقل وهيئة الأنفاق.

على ضوء الخبرة المكتسبة تمت إعادة النظر فى بعض جوانب منهجية التخطيط. من ناحية، جرى دعم الجهاز المركزى للإحصاء لتطوير نظام الحسابات القومية، والإسراع بإصدار تقاريرها عن سنة سابقة، وإزالة أسباب التباين بين حسابات الجهاز وتقديرات وزارة التخطيط. ومن ناحية أخرى- وعلى ضوء عملية مراجعة وتدقيق البيانات والمؤشرات القومية والقطاعية، تقرر إصدار تقارير متابعة أداء ربع سنوية وسنوية بعد ٤٥ يوم من انقضاء كل ثلاثة شهور من السنة. وقد لعبت هذه التقارير دوراً هاماً ليس فقط فى توفير بيانات ومؤشرات عن الأداء الاقتصادى والتنموى خلال الفترة المعنية، وإنما- وهو الأهم- فى الاعتماد عليها عند البدء فى الإعداد لخطة سنة تالية لدراسة وتحديد موقف مشروعات الاستثمار فى كل جهة إسناد، وإعادة تجميعها فى شكل برامج استثمارية لها أهداف محددة واعتمادات ومصادر تمويل وفقاً لفترة تنفيذ مشروعات البرنامج.

كان منتسبو وزارة التخطيط هم من يُعدُّون مسودات تلك البرامج قبل مناقشتها مع الوزراء المعنيين تحت إشراف رئيس مجلس الوزراء. وأصبحت تفاصيل المشروعات وجدواها مسئولية الوزارات التي يكون على منتسبيها الاتفاق مع نظرائهم في وزارة التخطيط، أو تصحيح موقف ومستوى تنفيذ المشروعات المدرجة بالفعل في الخطة، ومدى ارتباط وتكامل المشروعات الجديدة المقترحة مع بقية مشروعات البرنامج. من هذا المنطلق لم يعد إعداد الخطة يبدأ من أسفل، ولم تعد قائمة مشروعات الاستثمار - رغم أهميتها - هي قلب الخطة ومحورها الأساسي. لقد كان أسلوب إعداد خطط التنمية محلاً للانتقاد الدائم، وربما الافتراض ضمناً بعدم توافقه أصلاً مع اقتصاد السوق في مصر. أشرت أعلاه إلى تقرير مولر الذي طالب بتغيير الهيكل المؤسسي لوضع ومراقبة الخطة. كان ذلك في عام ١٩٧٧. وفي ٢٠١٣ أيضاً انطوت الدراسة التي أعدتها الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (JICA) ليس فقط الإشارة إلى افتقاد التكامل والتنسيق بين خطط الوزارات المختلفة (٤١ خطة في صور متعددة: رؤية، استراتيجية، خطة، برنامج)، وغياب ارتباطها بالخطة الخمسية، بل استهانتها بالعملية التخطيطية برمتها حين تزعم أن موظفين في مكاتب الوزراء ووزير التخطيط هم من يقومون باختيار المشروعات وتحديد الاعتمادات الاستثمارية (Sakamoto, 2013). لا تتسم مثل تلك التقارير بالموضوعية ولا بالوصول إلى معلومات صحيحة. ربما تكون قد استندت فقط على شكوى بعض المسؤولين في الوزارات من عدم استجابة التخطيط لقائمة طلبات إداراتهم، ومن عدم كفاية المخصصات للمشروعات تحت التنفيذ، للتحلل من أى مسئولية.

استهدفنا - في الواقع - أن تكون الخطة تعبيراً عن الصورة الكلية لواقع الاقتصاد المصري عند بداية التحضير لوضع الخطة، وما سيكون عليه في نهاية فترتها. ومن ثم تتمثل الخطوة الأولى في حساب قيمة الإنتاج والناتج المحلي الإجمالي المتوقع والمستهدف، مقومة بالأسعار الجارية والثابتة. تنطوي هذه الخطوة على تقدير معدل النمو الاقتصادي، من ناحية، ومعدل التضخم (مكمش الناتج المحلي (GDP deflator) من ناحية أخرى. بإتاحة هذه الأرقام لوزراء المجموعة الاقتصادية والبنك المركزي يبدأ التشاور والتنسيق حول أهداف وسياسات التوازن المالي والنقدي وميزان المدفوعات. لقد كان الدافع وراء ذلك التعديل في ترتيب خطوات إعداد الخطة هو الحرص على تحقيق

الاستقرار الاقتصادي بالتوازي مع رفع مستوى النمو. التخطيط يبدأ - إذن - من التوافق على المؤشرات الماكرو اقتصادية.

التخطيط وعقد التنمية الضائع

لم يكد الاقتصاد المصري يتجاوز آثار وتداعيات الصدمة الاقتصادية التي خلفتها الأزمة العالمية إلا وقد دخل في أتون اضطراب سياسي وأمني غير مسبوق. وفي غضون أقل من شهر في بداية العقد الثاني للألفية الجديدة سقط النظام القائم وتبدلت الأوضاع التشريعية والتنفيذية جميعا. وعلى الرغم من بدء تدهور الأحوال الاقتصادية وتوقف دوران عجلة الإنتاج تقريبا، دفع الحماس الوطني نخبة التخطيط لمحاولة العمل على استمرار وضع خطط التنمية. وتوالى صدور وثائق الخطط السنوية للأعوام ٢٠١٢/١١ (تمثل آخر سنة في الخطة الخمسية السادسة)، و ٢٠١٣/١٢ حتى ٢٠١٩/١٨. كان حرص المخطط واضحا على أن تلك الخطط هي امتداد لما سبقها من خطط. ففي مقدمة وثيقة خطة ٢٠١٣/١٢ هناك الإشارة إلى أنها همزة الوصل بين الخطة الخمسية السادسة المنتهية والخطة السابعة البادئة. ووردت إشارة مماثلة في خطة ٢٠١٤/١٣، وهكذا.

لعل أول ما يلفت الانتباه في تلك الوثائق أنها تشير إلى استناد الخطط متوسطة المدى، والسنوية، إلى رؤية استراتيجية بعيدة المدى. الواقع أن هذا التقليد كان قد استقر منذ العودة إلى نظام الخطط الخمسية في أوائل الثمانينيات. فكما ذكر الدكتور كمال الجنزوري (وزير التخطيط، نائب رئيس الوزراء، منذ ١٩٨٢، ثم رئيس الوزراء ٩٦-١٩٩٩): "بعد أن أعدت الدولة الخطة العشرينية الأولى (١٩٨٢-٢٠٠٢)، وبعد أن نفذتها في ثلاث خطط خمسية، وانتهى القرن العشرين والخطة الخمسية الرابعة في سنتها الثالثة (١٩٩٧) حرصت الحكومة على إعداد خطة بعيدة المدى إلى سنة ٢٠١٧، لتكون الخطة الرابعة خطة مفصلية تمثل نهاية الخطة العشرينية وفي نفس الوقت هي بداية للخطة الجديدة لاستقرار الرؤى حتى سنة ٢٠١٧" (كمال الجنزوري، ٢٠١٣، ص ١٣)

لم تكن الرؤية والاستراتيجية التي تضمنتها تلك الخطط طويلة ومتوسطة المدى تختلف في إطارها- وربما في تفاصيل محاورها- عن المعلن عنه منذ ١٩٧٥. "قارتفاع معدل التنمية (!!)

كان السمة الأساسية ... وأن يتم ذلك بالقطاع العام والقطاع الخاص فى إطار اقتصاد السوق (الجنزورى، ص. ٣٣)، و"أن الحكومة خلال السنوات ٩٦-١٩٩٩ لم تلجأ إلى اعتناق فكرة الخصخصة باعتبارها أيديولوجية الوقت" (الجنزورى، ص. ٣٥).

فى يونيو ٢٠١٢ صدرت الوثيقة الأولية حول الإطار الاستراتيجى للخطة القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية لفترة العشرة سنوات (٢٠١٢-٢٠٢٢). (هامش: أعيد إصدارها فى نوفمبر ٢٠١٢، بعد مناقشتها وتنقيحها فى ضوء المستجدات). وعلى عكس ماترصده الفقرة أعلاه تصور المسئولون عن هذه الوثيقة "أن هذه كانت هى المرة الأولى التى يتم فيها إعداد إطار استراتيجى للخطة الخمسية". كما أن الوثيقة انتقدت تبنى مصر لسنوات عديدة الفكر التخطيطى التقليدى الذى كان يستهدف تسريع معدل النمو الاقتصادى، واعتبرت أن "القضية المطروحة لم تعد قضية النمو، وبرزت الحاجة لتبنى فكر مغاير ينظر إلى ما هو أبعد من النمو المرتفع". ومع ذلك أقرت الوثيقة أن هدف الإطار الاستراتيجى لخطة العشرة سنوات (٢٠١٢-٢٠٢٢) هو مضاعفة الدخل فى نهايتها، على أن يتدرج الارتفاع فى معدل النمو من ٢% إلى ٦-٨%، وذلك من خلال خطة انتقالية (١٨ شهرا) وخطة خمسية وأخرى رباعية. أما فيما يتعلق بفلسفة الخطة طويلة الأمد، فإن الوثيقة وغيرها تقر كذلك بأنه بعد أن "مارست مصر تجارب تنمية ممتدة منذ أوائل الستينيات توصلت بعدها إلى أهمية تفعيل آليات السوق والأخذ بنظام الاقتصاد الحر، الذى يلعب فيه القطاع الخاص دورا رائدا" (وزارة التخطيط والتعاون الدولى، الإطار الاستراتيجى لخطة التنمية حتى عام ٢٠٢٢، نوفمبر ٢٠١٢). غير أن تلك الرؤى والاستراتيجيات التى تتفق مع التوجهات الرئيسية للسياسة الاقتصادية المتبعة منذ بدء الانفتاح لا تتطوى على تغيير جوهرى فى الأدوات المستخدمة فى إدارة الاقتصاد القومى، وإزالة أو تخفيف القيود على نشاط القطاع الخاص، أو تفعيل نظام صريح وشامل للحوافز يدفعه إلى الخروج من حالة الشك والتردد. بل إن وثيقة الإطار تحفظت على ما أشارت إليه من أهمية تفعيل آليات السوق لتؤكد "أن الاقتصاد الحر لا يعنى التخلي عن الدور الاجتماعى للدولة من خلال سياسات فعالة تضع نصب أعينها قضية العدالة فى توزيع الدخل وتكافؤ الفرص" (الإطار...).

وفيما يتعلق بمنهج (أسلوب وطريقة) إعداد الخطط يبدو أنه غاب عن مُعدِّها ما كان مُطبَّقاً من قبل. فمقدمة وثيقة ٢٠١٢/١١ تبرز أن "ميزة الخطة هي ارتكازها للمرة الأولى على مبدأ المشاركة المجتمعية عند صياغة الأهداف والسياسات وطرح برامج وأولويات المشروعات التنموية". لم يكن ذلك صحيحاً، فقد جرت محاولة تطبيق التخطيط بالمشاركة في آخر سنين القرن الفائت (تحت إشراف الوزير د. أحمد الدرش). كما تسجل وثيقة خطة ٢٠١٤/١٣ أن "أهم ما يميزها هو انتقالها من نهج التخطيط التأشيرى إلى نهج التخطيط بالمشاركة". ولا تبين الخطة محتوى وتفصيل النهج الثانى، سوى دعوة كافة شركاء التنمية لصياغة أهدافها وأولوياتها وسياساتها. أما خطة ٢٠١٥/١٤ فتشير إلى أن "وزارة التخطيط قد قامت بتطوير منهجية إعداد خطة التنمية بحيث ينبثق عنها خطة تنمية اقتصادية لكل إقليم وخطة تنمية اجتماعية لكل محافظة". الواقع أن هذا الهدف النبيل قد حاولنا الوصول إليه عندما تم دمج وزارة التنمية المحلية مع وزارة التخطيط فى يناير ٢٠٠٥. لم تحقق المحاولة نتيجة إيجابية تذكر.

لا شك أن أهم معايير جودة الخطة والتخطيط تكمن فى القدرة على تضيق الفجوة بين المأمول والمستهدف، من ناحية، والمحقق على أرض الواقع، من ناحية أخرى. ولا تؤكد خبرة مصر أن تخطيط التنمية لم يكن ممكناً الاستغناء عنه. ربما تكون الخطط طويلة المدى والمتوسطة قد أثرت بدرجة أو أخرى فى المسار التنموى، من خلال رسم الخطوط العامة والتوجهات الرئيسية لهذا المسار.

ومن ثم لضمان اقتراب الفعلى من المستهدف يرى (Ikram, 2018, p 320) أن الخطط يجب تعديلها باستمرار، وأنه لا خطة اقتصادية واجتماعية طويلة المدى ستنجو من التلامس مع الواقع. كثير من الأحداث غير المتوقعة يمكن أن تهدم الأسس التى قامت عليها الخطة. يرصد إكرام سلسلة من الأحداث بالغة التأثير على الاقتصاد المصرى والتنمية، مثل حرب اليمن التى استنزفت موارد الخطة الخمسية الثانية، وكانت جزءاً من الخطة الشاملة (٦٠-١٩٧٠)، ثم حرب يونيو ١٩٦٧ مع إسرائيل التى قوضت تلك الخطة. ثم بعد ذلك وقع اغتيال الرئيس السادات، وتكررت الحوادث الإرهابية وأخطرها حادثة الأضر المشؤومة فى ١٩٧٩، وكذلك عندما حدثت الأزمة المالية العالمية فى ٢٠٠٨. ومنذ ٢٠١١ وبعد تنحى الرئيس مبارك دخلت مصر، وعدد من بلاد

المنطقة، في دوامة اضطرابات أمنية وسياسية خطيرة، أثرت بشدة على موارد مصر من السياحة والاستثمار الأجنبي وتحويلات المصريين والتجارة الدولية. كل هذه أمثلة على أحداث لم يتم - ولم يكن ممكنا - توقعها، وتُسَفَّهُ من قيمة أي خطة طويلة المدى جامدة (Ikram,2018, p 320).

لا يجب أن يُعَدَّ هذا من قبيل إيجاد الأعذار لسلسلة الخطط بعد يناير ٢٠١١ التي عجزت رؤاها وسياساتها عن التنبؤ أو التوقع ولا التحسب لمنحنى التطورات فيما بعد سقوط النظام. ومن ثم جاءت النتائج شديدة الوطأة على الاقتصاد والمجتمع، ولم يمكن تلافى انعكاساتها بسرعة. كان الاقتصاد المصري قد حقق في الخمس سنوات السابقة على ٢٠١١ معدل نمو اقتصادي يبلغ حوالي ٦% سنويا. في السنوات الخمس التالية (٢٠١١-٢٠١٥) كان متوسط معدل النمو ٢.٧% سنويا، وهي أقل معدل خلال خمسين سنة. لقد ضاع على مصر حوالي ربع دخلها القومي نتيجة هذا التدهور في الإنتاج (عثمان، ٢٠١٨).

لقد شمل التدهور كافة المؤشرات الاقتصادية: انخفض معدل الاستثمار من ٢٠% في ٢٠١٠ إلى ١٤.٢% من الناتج المحلي الإجمالي في ٢٠١٦). وبين السنتين المذكورتين انخفض معدل الادخار من ١٤% إلى ٥.٧%، نتيجة زيادة الاستهلاك بنسبة ٥% سنويا، وهي أعلى من معدل نمو الناتج والزيادة السكانية وتَفُوقُ كذلك معدل زيادة الاستهلاك خلال فترة ٢٠٠٥-٢٠١٠. كما انخفضت صادرات السلع والخدمات من ١٧% إلى ١٢%، وهبطت إيرادات السياحة بنسبة الثلثين من ١٢.٥ مليار دولار إلى ٣.٨ مليار دولار. وتدهورت احتياطات النقد الأجنبي من ٣٥ مليار دولار إلى ١٧ مليار دولار. كان الانخفاض قد بلغ ما يقل عن ١٢ مليار دولار في ٢٠١٣/١٢.

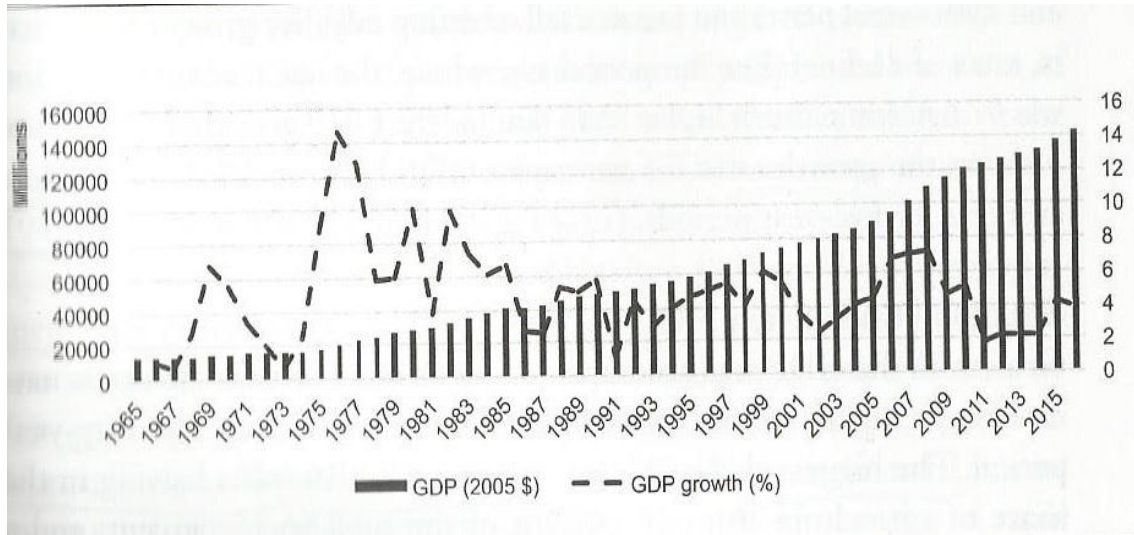
بينما كانت الشعارات المرفوعة أثناء مظاهرات يناير ٢٠١١ تطالب بالعدالة الاجتماعية وتحسين مستوى المعيشة، كانت نسبة الفقراء في ٢٠١٥ قد زادت إلى ٢٧.٨% من السكان (أعلى نسبة منذ ٢٠٠٠)، أي أن ٢٥ مليون مصري أصبحوا تحت خط الفقر. كما أن نسبة البطالة بلغت في ٢٠١٤ حوالي ١٣.٤% من قوة العمل، بعد أن كانت ١٠% في ٢٠١٠. ارتفع عجز الموازنة وزاد معدل التضخم، وارتفعت نسبة الدين العام إلى مستويات غير مسبوقة. وما زالت الجهود تبذل للسيطرة على هذه الاختلالات (عثمان، ٢٠١٨).

في الآونة الأخيرة

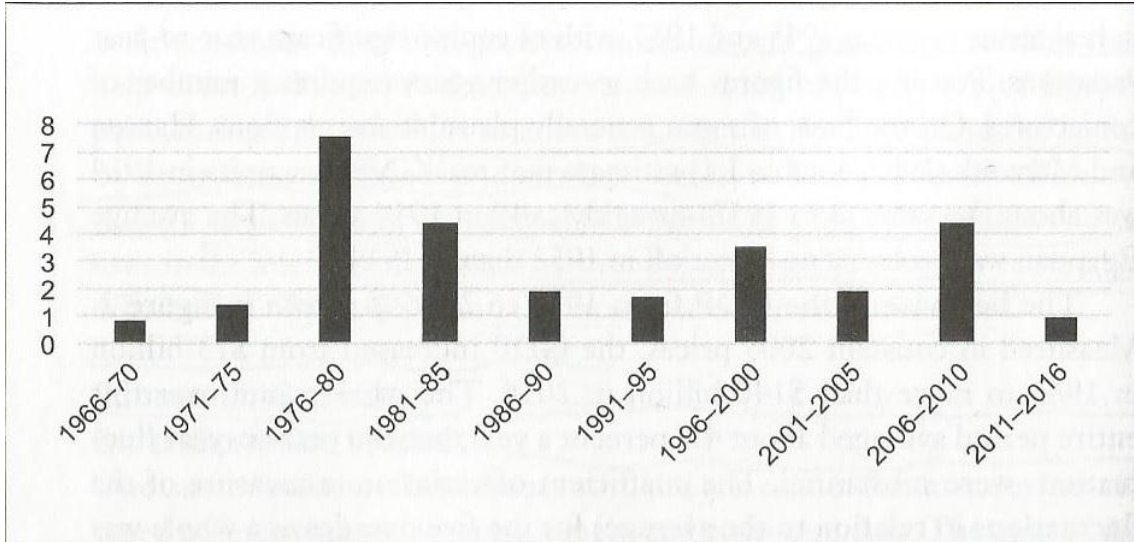
عادت الدورة التخطيطية سيرتها الأولى. ففي مارس ٢٠١٥ عُرضَ أمام مؤتمر شرم الشيخ استراتيجية التنمية وأهدافها حتى ٢٠٣٠. وصدرت بعد ذلك وثيقة تفصيلية بعنوان "إستراتيجية التنمية المستدامة- مصر ٢٠٣٠". إشملت الوثيقة على عدد من المحاور: مثل التنمية الاقتصادية، الطاقة، التعليم، الصحة، التنمية الحضرية، البيئة، العدالة، إلخ، على غرار ما تضمنته أهداف الألفية للأمم المتحدة. من السابق لأوانه تناول تفاصيل مكونات الوثيقة، خاصة وأنها تحت المراجعة حالياً. ولعل أول ما يستلفت الانتباه أنها وضعت هدف النمو الاقتصادي في صدارة محور التنمية الاقتصادية، كما كانت تفعل كافة الاستراتيجيات والخطط السابقة، على النحو الذي عرضناه من قبل. ولكنها اختلفت هذه المرة في طموحها المبالغ فيه، إذ تستهدف أن يتضاعف معدل النمو ثلاثة أضعاف من ٤% إلى ١٢% في ٢٠٣٠. وربما يكون أول ما يستحق إعادة النظر هو واقعية أهداف الاستراتيجية، واتساقها، ومصادر تمويل خطتها. لا شك أن هذا يتطلب بعض الوقت وكثيراً من التمحيص.

ملحق (١)

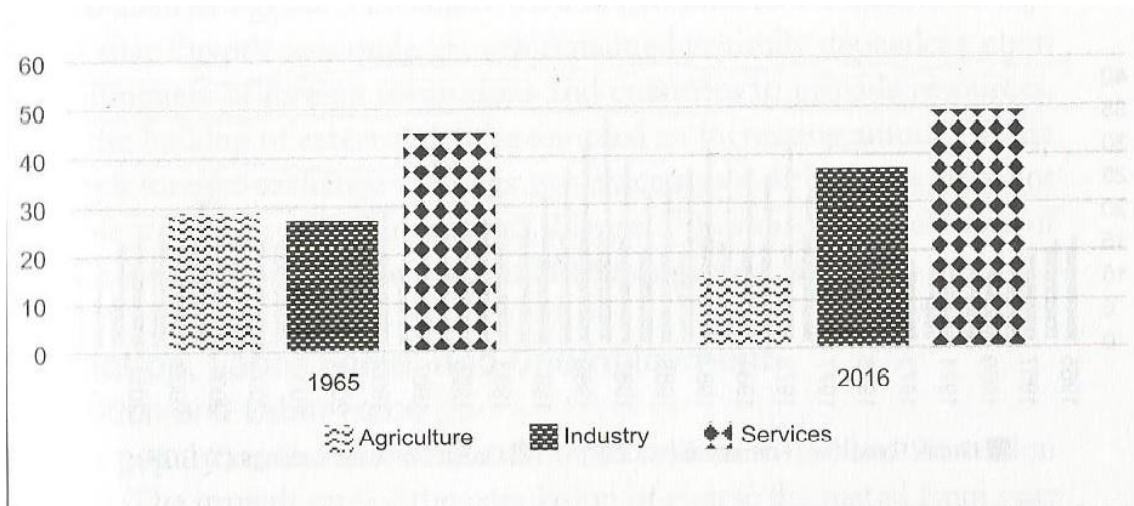
الشكل ١-١، قيمة ومعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي ١٩٦٥-٢٠١٥



المصدر: Ikram, The Political Economy of Reform in Egypt, AUC, 2018: الشكل ٢-١، معدلات الزيادة في متوسط دخل الفرد في الفترات الخمسية المتتالية



المصدر: Ikram, The Political Economy of Reform in Egypt, AUC, 2018: الشكل ٣-١، التغير في هيكل الاقتصاد المصري ١٩٦٥ - ٢٠١٦



المصدر: Ikram, The Political Economy of Reform in Egypt, AUC, 2018

ملحق (٢): توزيع أفقر ألف قرية في محافظات مصر

	Poorest 500 Villages			Poorest 1000 Villages		
	Count	% within governorate	% among poorest 500 villages	Count	% within governorate	% among poorest 1000 villages
Damietta	13	20.3	2.6	22	34.4	2.2
Dakahlia	6	1.5	1.2	17	4.1	1.7
Sharkia		0.0	0.0	7	1.5	0.7
Kafr El-Sheikh		0.0	0.0	4	1.9	0.4
Menufia		0.0	0.0	3	1.0	0.3
Beheira	1	0.24	0.2	1	0.24	0.1
Giza	35	24.1	7.0	76	52.4	7.6
Beni-Suef	12	5.5	2.4	80	36.4	8
Menia	176	50.9	35.2	319	92.2	31.9
Assiut	57	24.4	11.4	200	85.5	20
Sohag	187	72.5	37.4	243	94.2	24.3
Qena		0.00	0.0	6	3.4	0.6
Aswan	13	15.1	2.6	22	25.6	2.2
All Rural	500	12.4	100	1000	24.7	100

المصدر: تنمية القرى الفقيرة، وزارة التنمية الاقتصادية، ٢٠٠٩

المصادر

- محمد محمود الإمام، ١٩٦٣، التخطيط من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية، معهد الدراسات العربية، القاهرة
- كمال الجنزوري، ٢٠١٣، مصر والتنمية، دار الشروق، القاهرة
- محمود أحمد الشافعي، الخطة الخمسية الثانية على ضوء تجربة الخطة الخمسية الأولى، مجلة مصر المعاصرة، مجلد ٥٥، عدد ٣١٨، القاهرة: ١٩٦٤
- شيماء شاهين، عندما كان التخطيط الشامل هو الحل مصر في الستينيات، مركز والى للتراث، مارس ٢٠١٦
- عثمان محمد عثمان، ١٩٩٣، محددات الانتقال إلى اقتصاد السوق المخطط في مصر، الفصل الخامس في كتاب "مستقبل التخطيط في الأقطار العربية، المعهد العربي للتخطيط - الكويت
- ----- ١٩٩٨، التوليف بين السوق والخطة، قضايا منهجية وتطبيقية، مؤتمر كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة
- ----- ٢٠١٨، ثورة المصريين بين الاقتصاد والسياسة، دار روابط للنشر، مصر الجديدة
- وزارة التخطيط، سلسلة وثائق الخطط الخمسية والسنوية وتقارير المتابعة منذ ١٩٨٢
- Abdel Karim Elahwal, Egypt's Experience With Central Planning, International Journal on World Peace, Vol.10, Dec.(1993)
- Bent Hansen, (1991)The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth, Egypt and Turkey, Oxford
- Bent Hansen and Girgis A. Marzouk, (1995), Development and Economic Policy in the UAR (Egypt), North Holland Com., Amsterdam
- Khalid Ikram, 1980, Egypt: Economic Management in a Period of Transition, The Johns Hopkins
- Khalid Ikram, (2006),The Egyptian Economy, 1952-2000, Performance, policies, and issues, Routledge
- Khalid Ikram, (2018),The Political Economy of Reforms in Egypt, Issues and Policymaking Since 1952, AUC, Cairo
- Charles Issawi, (1993), Egypt in Revolution, An economic Analysis, Oxford

-
- John Kakonge, (2012) Planning Commissions in Developing Countries, Global Policy Journal, November
 - Robert Mabro, (1974),The Egyptian Economy, 1952-1972, Oxford
 - Donald C. Mead, (1967),Growth and Structural Change in the Egyptian Economy,Yale Univ.
 - Kei Sakamoto, Efforts to introduce inclusive planning in Egypt, Global Economy and Development working papers, Brookings
 - World Bank,(2002), Arab Republic of Egypt, Poverty Reduction in Egypt, Washington, DC
 - _____ ,(2007), Arab Republic of Egypt, Apoverity Assessment Update, Washington, DC
 - _____ , (2011), Arab Republic of Egypt, Poverty in Egypt 2008-09, Washington, DC