مقتضيات تطوير إستراتيجية التنمية فى مصر
فى سياق مراجعة فكر التنمية
فى أعقاب الأزمة الاقتصادية العالمية

سهير ابو العينين*

مقدمة

تنقسم الدراسة إلى جزأين رئيسيين، الجزء الأول بعنوان "تجديد علم الاقتصاد نظرة نقدية إلى الفكر الاقتصادي السائد وعرض لبعض مقاربات تطويره"، والجزء الثانى بعنوان "مقتضيات تطوير استراتيجية التنمية فى مصر فى ضوء الدروس المستفادة من تطور الفكر الاقتصادى ومن تجارب الدول فى مواجهة الأزمة العالمية".

الجزء الأول: تجديد علم الاقتصاد نظرة نقدية إلى الفكر الاقتصادي السائد وعرض لبعض مقاربات تطويره

أولاً: فهم السلوك الاقتصادي ونمذجة النظم الاقتصادية

فى سياق التحليل النقدى للفكر الاقتصادى السائد واستعراض المقاربات المختلفة لتطويره توضح الدراسة أن نقد النظريات السائدة بشأن السلوك الاقتصادي على كل من المستوى الجزئي والمستوى الكلي كشف عن عيوب خطيرة فيما تقوم عليه هذه النظريات من مسلمات وافتراضات، ومن ثم فيما تتوصل إليه من نتائج. وبصفة خاصة فرض الإنسان الاقتصادي وفرض الرشادة المتصل به، وفرض العلم الكامل، وفرض التوقعات الرشيدة والسوق الكفء، وفرض سيادة المستهلك، وفرض اليـــد

* قام بإعداد هذه الدراسة فريق البحث المكون من:
أ.د. سهير ابو العينين (باحث رئيسى) ،أ.د. ابراهيم العيسوى ،أ.د. السيد دحية ،أ.د. نيفين كمال.د. أشرف العربى ،د. سلوى العنترى ،د. أمل زكريا ،د. داليا العدل ،أ. مريم رؤوف ، أ. أمانى عبد الوهاب ،أ نورا رفاعى .

الخفية وما يترتب عليها من تناغم في مصالح مختلف الفاعلين في السوق أو في النظام الاقتصادي في مجموعه، وفرض ميل الوحدات الاقتصادية الجزئية والنظام الاقتصادي ككل إلى التوازن. وعموماً يعاب على الفكر الاقتصادي السائد الأخذ بدرجة عالية من التجريد عند صياغة النظريات الاقتصادية، والميل إلى تبني افتراضات شديدة التبسيط ونظرة ميكانيكية للعلاقات بين الأطراف المتعاملة في النظام الاقتصادي.وقد أسهمت المقاربات البديلة في بلورة افتراضات ورؤى أو نظريات أكثر اقتراباً من خصائص السلوك الاقتصادي في الواقع المشاهد. ومن أبرزها المقاربات التي انطلقت من المناهج التجريبية والسلوكية والنفسية والعصبية، وكذلك المقاربات المرتبطة بمنهجية التعقد والمقاربات المؤسسة على النظرة البيولوجية لتطور الكائنات الحية والتفاعل بينها. ومن أهم الأفكار التي صاغتها المقاربات البديلة والتي تساعد على ردم جانب من الفجوة بين النظريات الاقتصادية والواقع الاقتصادي فكرة تأسيس السلوك الاقتصادي على مبدأ الرشادة المحدودة أو المقيدة. ومنها فكرة أن تفضيلات الأفراد ليست محددة سلفاً في كل الأحوال، وأنها تخضع للتغيير ليس مع تغير الظروف فحسب، ولكن نتيجة التأثر بالآخرين أيضاً، كما أن التفضيلات قد لا تخضع دائماً لقاعدة الاتساق. ومنها أن القرارات الاقتصادية عادة ما تتخذ في ضوء معلومات تتسم بالنقص والتوزيع غير المتساوي لحيازتها. ومنها أن السوق لا تقدر على توفير أفضل المعلومات الممكنة من خلال ما تنتجه من أسعار، حيث إن الأسعار لا تعكس كل المعلومات المتاحة بدقة، وكثيراً ما يتطلب القرار السليم الاستعانة بمعلومات غير سعرية. ومنها أن القرارات الاقتصادية لا تتخذ في العادة بناءً على قواعد صارمة، وإنما تتخذ استناداً إلى قواعد تقريبية، وأنها تخضع لقدر من التجريب ومن ثم التصحيح المتتابع والتعلم من الخبرات التي يمر بها متخذ القرار، لاسيما أن صناعة القرارات الاقتصادية عادة ما تجري في ظروف تتسم بالتعرض للمخاطر أو غياب اليقين. ومنها أن المستهلكين أو المنتجين لا يتخذون قراراتهم في انعزال أو استقلال عن أقرانهم، بل إنهم يتفاعلون مع بعضهم البعض في إطار علاقات تأثير وتأثر، قد تصل إلى حد المحاكاة العمياء على النحو الملاحظ في الأسواق المالية عندما تطغي غريزة القطيع على المتعاملين.ومنها أن الأسواق لا تسير وفق نماذج أو قوانين معروفة بوضوح للمتعاملين فيها أو يمكن معرفتها بسهولة من جانبهم، وأن السمة الغالبة على الأسواق والنظام الاقتصادي هي غياب التوازن وشيوع ظاهرة التغذية المرتدة الإيجابية، بمعنى ميل ما قد يقع من انحراف عن الوضع التوازني إلى التضخم في كثير من الأحيان، لا إلى التضاؤل ومن ثم العودة إلى التوازن.

وتستخلص الدراسة ثلاث نتائج هامة:

ا- أن الفهم الأدق للسلوك الاقتصادي يقتضي هجر الكثير من الأفكار التقليدية بشأن أهداف وسلوك الأفراد والمنشآت وبشأن القواعد الحاكمة لاتخاذ قراراتهم الاقتصادية، وأنه يستوجب تبني الأفكار التي أفرزتها بعض المقاربات البديلة، وإدماجها في نماذج تمثيل السلوك الاقتصادي.

ب-أن النظام الاقتصادي على درجة عالية من التركيب أو التعقد مما يجعل النماذج الشائع تطبيقها غير ملائمة للتعبير عنه. فحتى مع الاستخدام المكثف للرياضيات والإحصاء تظل هذه النماذج على درجة عالية من التجريد والتبسيط، وبخاصة لانطلاقها من فرض الفاعل أو المتصرف الممثل ولإغفالها الكثير من التفاعلات بين متخذي القرارات. ولذا فإن الأمر يقتضي تصميم نماذج تقوم على محاكاة الاقتصادات الحقيقية باستخدام أساليب النمذجة غير الخطية الديناميكية التي تفسح مجالاً واسعاً للتغيرات الفجائية (نظرية الكارثة) والتي تستوعب فكرة حساسية النظام للتغير في الظروف الابتدائية (نظرية الفوضى)، والتي تسمح أيضاً بالتفاعل بين فاعلين غير متجانسين في الاقتصاد، ومن ثم تتيح الفرصة لانبثاق السلوك على المستوى الكلي بشكل تلقائي من السلوك على المستوى الجزئي. كما يتعين أن تسمح النمذجة الواقعية للاقتصاد بإضافة محتوى اجتماعي مناسب، وذلك تعبيراً عن حقيقة أن السلوك الاقتصادي لا يتم في فراغ، بل إنه يتم في سياق اجتماعي محدد وقابل للتطور.

ج- أن التوصل إلى فهم سليم للسلوك الاقتصادي الواقعي للأفراد والمنشآت وللنظام الاقتصادي في مجموعه، وبالتالي صياغة نماذج تحاكي هذا السلوك والاستناد إليها في اشتقاق سياسات اقتصادية مناسبة، يظل مرهوناً بقدرة الاقتصاديين على إحداث تغييرات جوهرية في عدد من النظريات الرئيسية التي أظهرت الدراسة مجافاة افتراضاتها ونتائجها للواقع، مثل نظرية التوزيع ونظرية التجارة الدولية، وذلك إضافة لنظريتي سلوك المستهلك وسلوك المنتج.

ثانياً: السوق والدولة والتخطيط

أظهرت الاختبارات التي تعرضت لها نظرية التوقعات الرشيدة ونظرية السوق الكفء أن ثمة بونا شاسعا بين افتراضات هاتين النظريتين وبين الأداء الفعلي للأسواق. ولا شك أن تعرض اقتصاد السوق الحر للأزمات يقدم دليلاً دامغاً على خطأ الوثوق في قدرة الأسواق على تصحيح ما ينتابها من انحراف أو انفلات، ويعزز مطلب تدخل الدولة لمواجهة ما يعرض للنظام الاقتصادي الرأسمالي من أزمات.

وقد تعرض تطبيق فكر الليبرالية الاقتصادية الجديدة في الدول المتقدمة، وكذلك ما ارتبط به من برامج للتثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي في الدول النامية، لانتقادات شديدة، وذلك في ضوء ما أسفر عنه هذا التطبيق من نتائج فيما يتعلق بالنمو الاقتصادي والكفاءة الاقتصادية وتوزيع الدخل. وقدمت مقاربة اقتصاد المعلومات الناقصة سنداً جديداً لضرورة تدخل الدولة لضبط الأسواق. كما أظهر الأداء الفعلي للاقتصادات الرأسمالية عجز المقاربة الأخلاقية، وما تمخض عنها من دعوات بشأن المسئولية الاجتماعية للشركات، عن تزويد النظام الرأسمالي بوقاية كافية ضد الأزمات، وعجزها أيضا عن التصدي لما صاحب أداء هذا النظام من تزايد شديد في التركز في توزيع الدخل.

ثالثاً: المنهج التنموي المناسب

تتراكم الشواهد يوماً بعد يوم على عجز منهج التنمية المرتكز على اقتصاد السوق والقطاع الخاص، وبخاصة في صيغته الليبرالية الجديدة، عن إنجاز التحول التاريخي من التخلف إلى التقدم. وتقدم خبرات دول نامية شتي- من بينها مصر- أدلة قوية على عدم ملاءمة هذا المنهج التنموي، وعلى الحاجة إلى تبني منهج بديل يستلهم قصص النجاح التنموي في دول شرق آسيا، وبخاصة خبرات النمور الآسيوية، ويستوعب نتائج نقد نظريات التنمية ويفيد من المقاربات المطروحة كبديل للمقاربات التقليدية.

ولعل نقطة البدء الصحيحة هنا تتمثل في استيعاب المقاربة التاريخية والمقاربة التطورية، حيث أنهما تؤكدان أهمية السياق التاريخي في فهم الوقائع الاقتصادية، وتشددان على نسبية القوانين الاقتصادية في الزمان والمكان، وتنبهان إلى ضرورة النظرة الكلية والشمولية في تحليل التطورات والسياسات الاقتصادية. فالسياسات التجارية والصناعية لدولة قطعت شوطاً طويلاً على طريق التقدم الاقتصادي والعلمي لا تصلح لدولة لم تزل في أول هذا الطريق ومازال الكثير من صناعاتها وليداً لا قدرة له على خوض غمار منافسة قوية من جانب الصناعات الأجنبية الأكثر تقدماً. والأنسب هنا استدعاء نظرية حماية الصناعات الناشئة وخبرات تطبيق سياسة حماية الإنتاج المحلي ودعم الصادرات في المراحل الأولى للتنمية في الدول الصناعية- قديمها وحديثها. كما ينبغي الاستفادة من الدرس التاريخي الذي يفيد أن النمو هو محرك التجارة، وذلك بالمخالفة للفكر الليبرالي القائل بأن التجارة هي محرك التنمية.

وكما يتضح من المقاربات التنموية البديلة، لاسيما مقاربة التنمية المعتمدة على الذات، فإن العبور الآمن من التخلف إلى التقدم يقتضي استنفار الجهود الوطنية

للتنمية من خلال حشد أكبر قدر من المدخرات المحلية، وتوجيهها لقنوات الاستثمار في بناء البشر والارتقاء بقدراتهم، وفي تنمية الطاقات الإنتاجية والعلمية والتكنولوجية على العموم، وفي تسريع وتيرة التصنيع والتنمية الزراعية والريفية على الخصوص. كما أنه يقتضي تفعيل مفهوم الدولة التنموية باضطلاع الدولة بدور نشط، ليس فقط في مجال إصلاح وتنظيم ومراقبة الأسواق وتوفير البنيات التحتية، بل وفي مجال الإنتاج والاستثمار الإنتاجي من خلال القطاع العام، ومن خلال التخطيط القومي الشامل.

ولا ينطوي هذا التوجه على استبعاد القطاع الخاص أو آليات السوق، ولكنه يقضي بأن تجري ممارساتهما في إطار المخطط التنموي العام الذي تضعه الدولة في سياق ديمقراطي يكفل مشاركة شعبية حقيقية.

رابعاً: علم اقتصاد جديد ؟

الراجح أنه لم يرد بعد علم اقتصاد جديد، بالمعنى الدقيق للعلم الذي من أبرز سماته البناء العلمي المتناسق والمتكامل. غير أن هناك إرهاصات كثيرة تؤذن بظهور مثل هذا العلم في أجل ربما يطول بعض الشيء، وذلك لسببين:

السبب الأول هو أن الانشغال بالكثير من المقاربات البديلة، بل والاهتمام بالتعرف عليها، لم يزل محصوراً في جماعات متفرقة. ولم تنجذب بعد إلى هذه المقاربات قطاعات واسعة من الاقتصاديين، ربما لأن بعض هذه المقاربات يتطلب الانفتاح على علوم أخرى كالفيزياء الحديثة وعلم الأحياء وعلم النفس وعلم الاجتماع، وهو ما يتطلب جهداً ليس بالقليل. كما أن بعض المقاربات البديلة يستخدم تقنيات معقدة قد لا يسهل التمكن منها من جانب الكثيرين من الاقتصاديين. ولذا فمن الضروري إعادة تصميم برامج الدراسات الاقتصادية في الجامعات بما يؤدى إلى ظهور أجيال جديدة من الاقتصاديين قادرة على الانفتاح على العلوم الطبيعية وتقنياتها، فضلاً عن تمكينها من استيعاب المقاربات غير التقليدية كالمقاربات التطورية والتاريخية والمؤسسية وما إليها من مقاربات ذات صلة بعلوم اجتماعية أخرى غير علم الاقتصاد.

ولا يقل أهمية عن انفتاح دارسي الاقتصاد على العلوم الاجتماعية الأخرى وعلى العلوم الطبيعية أن ينفتح الدارسون لهذه العلوم على علم الاقتصاد. مما يمكن أن يفتح الباب لظهور أفكار جديدة تثري الاقتصاد كما تثري العلوم غير الاقتصادية ذاتها، من جهة، ويمكن أن يسهم في بزوغ مقاربات أو مجالات معرفية جديدة، من جهة أخرى.

خامساً: الدور العربي في تجديد علم الاقتصاد

فيما يتعلق بمساهمة الاقتصاديين العرب في تجديد علم الاقتصاد، فإن هذه المساهمة تكاد تكون معدومة فيما يتصل بالنظرية الاقتصادية بمعناها الضيق، وهي نادرة ومحدودة فيما يتصل بعلم الاقتصاد بمعناه الواسع، حيث تبرز هذه المساهمة في فرع اقتصاديات التنمية وفرع التكامل الاقتصادي بوجه خاص. وهنا تبرز أسماء اقتصاديين عرب مثل سمير أمين ويوسف صايغ ومحمد محمود الإمام وإسماعيل صبري عبد الله وفوزي منصور. وربما لا يكون وضع الاقتصاديين العرب في هذا الشأن مختلفاً اختلافاً كبيراً عن غيرهم من اقتصاديي العالم الثالث. وبالطبع هناك مساهمات بارزة لاقتصاديين ينتسبون بحسب الأصل إلى العالم الثالث، ولكن من الصعب تصنيفهم على أنهم من اقتصاديي العالم الثالث نظراً لأن أغلب هذه المساهمات ظهرت خلال إقامتهم الدائمة، أو المؤقتة ولكن لفترات طويلة نسبياً، في الدول المتقدمة، وغالباً في سياق العمل في مؤسسات علمية ومالية غربية، ومن ثم في بيئة علمية مواتية ومريحة.

إن المساهمات العربية ضعيفة في كل المجالات العلمية ، وليس في مجال علم الاقتصاد وحده. ومن أسباب هذه الظاهرة تخلف نظم التعليم ومؤسسات البحث العلمي وبيئته. وثمة سبب ثان يتمثل في انشغال الاقتصاديين العرب بالقضايا التطبيقية عموماً وقضايا السياسة الاقتصادية خصوصاً، وهو ما يأتي في الغالب على حساب الاهتمام بالقضايا النظرية.

الجزء الثانى: مقتضيات تطوير إستراتيجية التنمية فى مصر فى ضوء الدروس المستفادة من تطور الفكر الاقتصادى ومن تجارب الدول فى مواجهة الأزمة العالمية

فى هذا الجزء من الدراسة تم اختيار مجموعة من القضايا تغطى أبعاداً رئيسية فى إستراتيجية التنمية.

الفصل الأول: مراجعة دور الدولة فى التنمية

إن كفاءة وفعالية تطبيق متطلبات تطوير إستراتيجية التنمية يتوقف على كفاءة الدولة فى صياغة وتنفيذ هذه الإستراتيجية، وفى ظل تجربة مصر فى الفترة السابقة، وفى ضوء المعطيات الجديدة على الساحة الدولية بعد الأزمة الاقتصادية العالمية، وفى ضوء الجدل المطروح فى فكر التنمية، فإن مراجعة دور الدولة فى مصر أصبح أمراً حتمياً. ويتعرض الفصل الأول لهذه القضية باعتبارها من أهم الجوانب المؤسسية التى يفترض أن يتم فى إطارها تطوير إستراتيجية التنمية فى مصر.

وتتمثل أهم مقتضيات مراجعة دور الدولة فى التنمية فى مصر فيما يلى:

- إن المجتمع بكل أطرافه يجب أن يشارك بفعالية فى كل مراحل التنمية، إلا أن هذه المهمة تتطلب وجود طرف يمكن كل الأطراف من المشاركة وينسق بينهم ويضمن توازن المصالح، وهذه المهمة من البديهى أن تقوم بها الدولة، خاصة إذا كانت تحتاج إلى تغيرات كبيرة ونقلة نوعية اقتصادية واجتماعية وسياسية فإن الدور المطلوب للدولة يكون أكبر، وهذا ما أظهرته التجارب الناجحة فى التنمية. ويجب ترجمة الدور المحدد للدولة أيضاً فى إطار مؤسسى لتفعيل منظومة للتخطيط القومى الشامل تحت مظلة أعلى سلطة فى الدولة.
- يجب على الدولة أيضاً أن تحدد كيفية التعامل مع ما تبقى من القطاع العام وكيفية تطويره ومعالجة مشكلاته وتهيئته للإنتاج بكفاءة وتحقيق قيمة مضافة وتعظيم الاستفادة من الأصول الموجودة.
- هناك أهمية كبيرة لدور الدولة فى تحقيق العدالة الاجتماعية لأن القطاع الخاص إذا تولى قيادة التنمية من خلال اقتصاد السوق وحده لا يكون مؤهلاً لتفعيل هدف العدالة الاقتصادية والاجتماعية، لأنها بالتأكيد ستكون على حساب بعض مصالحه ومن البديهى ألا يتخلى عن بعض مصالحه بإرادته.
- ومن المهم أيضاً أن تضطلع الدولة بدور أساسى فى ضمان استثمار ريع الموارد الطبيعية الناضبة وتحويلها إلى أنواع أخرى من الأصول للمحافظة على الثروة القومية.
- يتميز العصر الحالى بتزايد المخاطر بأنواعها المختلفة، ويجب على الدول النامية بصفة عامة، ومصر بصفة خاصة، أن تتحسب للمخاطر ليس فقط الداخلية وإنما أيضاً الخارجية، ويتطلب الأمر أن يكون لدى الدولة قدرة على إجراء توقعات جيدة للمستقبل واستخدام التقنيات والآليات المناسبة لوضع البدائل المختلفة للتعامل مع المخاطر المتوقعة بالسرعة والكفاءة المطلوبة.
- يجب أن يكون للدولة دور فى الحفاظ على منظومة راقية للقيم فى المجتمع.
- من أهم التحديات التى ستواجه الدولة فى التوجه التنموى الجديد مشكلة تمويل التنمية، خاصة ما يتعلق منه بميزانية الدولة. ويجب إيجاد وسائل وآليات للتمكن من تمويل الأنشطة الهامة التى يعجز عنها القطاع الخاص، ومنها إمكانية المشاركة بين الدولة والقطاع الخاص المحلى والأجنبى من خلال سوق المال لتمويل المشروعات الكبيرة. ويعنى ذلك أن تقوم الدولة بالاستثمار المباشر فى الإنتاج وعدم الاقتصار على المرافق.

الفصل الثانى: مقتضيات تطوير السياسة الصناعية فى مصر

أولاً: السياسة الصناعية بين النظرية والتطبيق

تستند الآراء المؤيدة للسياسة الصناعية بصفة أساسية إلى فكرة فشل السوق. وفيما يتعلق بالسياسات الخاصة بتمويل عملية التصنيع، يرى العديد من الدراسات أن التجارب الدولية الناجحة في مجال التصنيع قد اعتمدت في الأساس على المدخرات والمصادر الوطنية، في حين كانت الاستثمارات الأجنبية بمثابة مصادر مكمّلة لرأس المال الوطني.

وتشير الدراسات إلى أن سياسات تحرير التجارة لم تنجح فى تشجيع الاستثمار الخاص فى قطاع الصناعة التحويلية فى أغلب الدول النامية، حيث أدى تحرير التجارة إلى تغيير هيكل الحوافز لصالح الصادرات بينما تغير ميزان المخاطر والعائد فى غير صالح قطاع الصناعة التحويلية.

أما الآراء المعارضة فتعتبر أن تدخل الحكومة لعلاج "فشل السوق" قد ينشأ عنه فشل آخر لا يقل خطورة وهو "الفشل الحكومى". فالتدخل الحكومي يتم عادةً من خلال فرض ضريبة أو إعطاء دعم، وهو ما ينتج عنه تشوّهات سعرية يكون لها تأثير سلبي على معايير الكفاءة الاقتصادية والتخصيص الأمثل للموارد.

ورغم وجود حجة قوية للآراء المعارضة للسياسة الصناعية، إلا أن تلك الآراء تتعارض بشكل كبير مع النجاحات التي حققتها دول شرق آسيا خلال العقود الأخيرة، والتي استندت جميعها إلى إتباع سياسات صناعية متكاملة وتدخل حكومي قوي.

ثانياً: تقييم أداء الصناعة المصرية خلال العقد الأخير

يصعب القول بأن مصر قد اتبعت بالفعل سياسة صناعية بالمعنى المتعارف عليه في الأدبيات والتجارب الدولية خلال السنوات العشر الأخيرة. فرغم إعلان الحكومة المصرية عن تبنّي استراتيجية للتصنيع منذ عام ٢٠٠٠، تم تحديثها وتطويرها عام ٢٠٠٥، إلا أن ما تم تنفيذه من هذه الاستراتيجية على أرض الواقع ظلّ غالبا- مجرّد مجموعة من الإجراءات التي افتقدت التكامل والتنسيق، بل واتسمت بالتضارب في بعض الأحيان.

وبصفة عامة، يتبيّن من التحليل أن أداء الصناعة التحويلية في مصر قد شهد تحسّناً ملموساً خلال السنوات الأخيرة مقارنة بالفترات السابقة، إلا أن هذا الأداء يظل متواضعاً إذا ما قورن بالأداء المناظر في العديد من الدول الأخرى. والواقع أن مراجعة الإجراءات الصناعية التي طبقتها مصر خلال العقود الأخيرة توضّح أنها كانت في مجملها تتشابه مع تلك التي طبقتها الدول الثلاث الأخرى في مراحل تطوّرها المختلفة، إلا أن فعالية وكفاءة هذه الإجراءات قد تباينت بشدة فيما بين

مصر وباقي الدول التي نجحت في تحقيق أداء صناعي مبهر خلال العقود الأخيرة.

ثالثاً: الإطار العام المقترح للسياسة الصناعية في أعقاب ثورة ٢٥ يناير

تستلزم الفترة المقبلة مراجعة وتطوير الأداء الصناعي ووضع سياسة صناعية حقيقية ومتكاملة تنطلق من رؤية واضحة للمستقبل وتأخذ في اعتبارها تحديات الحاضر، وتراعي تحقيق أهداف الثورة خاصة ما يتعلق منها بالنمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية. وقد أظهر التحليل فى الدراسة أن هناك عدداً من الاعتبارات التي يجب أخذها في الحسبان عند تصميم السياسة الصناعية، وهي:

ضرورة دعم تكاليف "الاستكشاف الذاتي؛ تطوير آليات لتمويل المشروعات مرتفعة المخاطر؛ دعم جهود البحث والتطوير؛ تطوير منظومة الاستثمار في رأس المال البشري؛ التعامل بكفاءة مع قواعد منظمة التجارة العالمية؛ ضمان دور قوي للدولة يتكامل مع دور رئيسي للقطاع الخاص .

الفصل الثالث: التنمية والعدالة الاقتصادية فى مصر

إن قضية العدالة الاقتصادية والاجتماعية تحتل جانباً كبيراً من الأهمية فى سياق التعرض لمقتضيات تطوير استراتيجية التنمية، بل قد لا يكون من قبيل المبالغة أن نقول إن هذه القضية يجب أن تكون هى صلب عملية التنمية وهدفها المحورى.

أولاً: بعض مؤشرات العدالة الاقتصادية

توضح مؤشرات توزيع الدخل فى مصر أن قيمة معامل جينى فى مصر تعبر عن قدر معقول من المساواة فى توزيع الدخل، فقد بلغت قيمة المعامل ٠.٣٢١ لتحتل مصر المركز ٢٧ من حيث عدالة توزيع الدخل. ولكن تبقى ملاحظة أن هناك قدر من التحفظ على قدرة المؤشر على التعبير بدقة عن درجة التفاوت فى توزيع الدخل مع إخفاء نسبة كبيرة من الأثرياء البيانات الحقيقة عن مستوى دخولهم وإنفاقهم.

ويعد الدخل من العمل مصدر الدخل الأساسى للأسر بنسبة ٧٢%، ويزداد الاعتماد على الدخل من العمل فى الريف حيث تقل مصادر الدخل الأخرى. ويبلغ عدد الأفراد الذين يعيشون تحت خط الفقر القومى فى ٢٠٠٨/٢٠٠٩ حوالى ١٦.٣ مليون شخص، كما أن نسبة من هم تحت خط الفقر الغذائى حوالى ٦%. وتوضح مؤشرات الفقر فى مصر أنه ضحل وأن أية تغيرات بسيطة فى مستوى الدخل يمكن أن ينتج عنها تغيرات هامة فى الفقر.

إن عدم المساواة فى مصر له أيضاً أبعاد جغرافية واضحة، فالفقر أكثر ارتباطاً بقطاع الزراعة، وأكثر تركزاً فى المناطق الريفية.

وهناك تشابكات بين الأبعاد المختلفة لعدم المساواة، حيث تقل فرص الأفراد منخفضى التعليم فى الحصول على عمل مستقر بأجر ملائم وبالتالى ينخفض مستوى دخلهم وإنفاقهم، ومن جهة أخرى فإن ارتفاع نفقات التعليم وحاجة الأسر الفقيرة لدخول إضافية قد تضطر الأسر إلى دفع أبنائها إلى ترك التعليم والانخراط فى سوق العمل.

ثانياً: العلاقة بين النمو الاقتصادى والعدالة الاقتصادية والفقر

إن العلاقة بين النمو الاقتصادى وتوزيع الدخل والفقر هى علاقة متبادلة. وتؤكد كثير من الدراسات فى هذا الشأن أن تحسن توزيع الدخل يؤدى إلى مساهمة النمو بشكل أكبر فى تخفيض الفقر.

وتوضح الدراسة أن الإصلاحات الاقتصادية التى اتبعتها الحكومة المصرية استطاعت تشجيع الاستثمارات ودفع معدلات النمو، وهو ما ساعد على زيادة معدلات التشغيل وخروج جزء من الفقراء من دائرة الفقر، إلا أن النمو انحاز بدرجة أكبر إلى الأغنياء. فقد اتسم النمو بعدد من الخصائص واقترن بعدد من السياسات التى عطلت الاستفادة منه، ليس فقط من جانب الفقراء وإنما من جانب الفئات محدودة ومتوسطة الدخل، وذلك على النحو التالى:

- هيكل الناتج المحلى الإجمالى يميل لصالح القطاعات الخدمية على حساب قطاع الزراعة، بينما ظل قطاع الصناعة محتفظاً بوضع نسبى شبه ثابت.
- لا يعكس هيكل التشغيل نمطاً متناسباً مع هيكل الإنتاج والنمو. فإن قطاع الزراعة يضم حوالى ٣١.٦% من المشتغلين فى حين أن مساهمته فى الناتج فى حدود ١٣%، ويعد ذلك أحد عوامل تدهور التوزيع مع النمو.
- ارتفاع معدلات التضخم أدى إلى تقليص كثير من الآثار الايجابية لارتفاع معدل النمو الاقتصادى على تحسن أحوال معيشة الفقراء.
- النمو فى مصر لم يحقق فرص عمل كافية ولم يخفض البطالة والتى يقترب معدلها من ١٠%.
- ساعدت برامج الخصخصة على زيادة التفاوت فى توزيع الدخل، وذلك بزيادة درجة تركز الأصول وما يرتبط بها من زيادة نصيب رأس المال من الناتج.
- رغم أن النسبة الأكبر من الإنفاق العام تخصص للأجور والدعم، إلا أن هذا الإتجاه كان له أثر سلبي طويل المدى على الفقراء في المناطق الريفية بسبب تراجع الاستثمارات الحكومية في الزراعة والبنية التحتية الريفية.

- أنظمة الدعم لمساندة الفقراء يشوبها العديد من أوجه القصور التى أفقدتها فاعليتها حيث لم تحقق نظم الدعم الغذائى استهدافاً جيداً للأسر الفقيرة بسبب وجود أنظمة دعم مفتوحة.
- الاختلالات فى الأجور.
- عدم كفاية مظلة الحماية الاجتماعية حيث أن ١٧% من الأفراد فى مصر مشتركون فى التأمينات الاجتماعية مع وجود تفاوتات واضحة بين الريف والحضر وبين المستويات المعيشية المختلفة.

ثالثاً: مقتضيات تطوير استراتيجية التنمية فى مصر فى اتجاه تحقيق العدالة الاقتصادية

إن فرص العمل تعد أداة بالغة الأهمية لتوزيع الدخل الذى يتحقق من النمو على أوسع شريحة ممكنة من السكان. ويقتضى ذلك اتباع استراتيجية فىْ النمو والتغيير الهيكلى قادرة على توليد فرص عمل لائقة ومجزية للجميع. ويمكن للحكومة تحقيق التغيير الهيكلى الهادف إلى توليد فرص العمل من خلال اتباع سياسات مدروسة فى عدد من المجالات منها:

- وضع سياسات صناعية وزراعية متكاملة بما يرفع نسبة مساهمتهما فى الناتج المحلى الاجمالى، وذلك مع تصميم وتنفيذ آليات لحفز التكنولوجيات المنحازة للعمل.
- زيادة الطلب على اليد العاملة وتعزيزه من خلال تعزيز الإنتاج المحلى وزيادة الطلب على السلع والخدمات المحلية.
- إتاحة فرص عمل لمحدودى التعليم ومحدودى المهارة. و تطلب ذلك برامج مكثفة لتدريب وتحسين مهارة هذه الفئات من خلال برامج التدريب المهنى وغيرها وزيادة كفاءة هذه البرامج.
- إصلاح الخلل فى هيكل الأجور .
- التخلى عن الخصخصة والاهتمام بإعادة هيكلة وإصلاح ما تبقى من القطاع العام .
- اتباع بعض سياسات إعادة توزيع الثروة لمعالجة الأبعاد المتعددة لعدم المساواة، ومن هذه السياسات: تحسين قدرة الفقراء على الحصول على الأصول الانتاجية، واستخدام منهج التحويلات الدخلية الذكية والتى ترتبط ببعض الشروط التى يتعين أن تلتزم بها الأسر التى تحصل على هذه التحويلات، مثل إبقاء الأطفال فى المدارس والزيارات الدورية لعيادات الأطفال والأمهات وغيرها من الشروط التى تساعد على الحفاظ على عملية تراكم رأس المال البشرى فى الأسر الفقيرة.

- تمكين الفقراء ومحدودى الدخل من المشاركة السياسية الحقيقية يجعلهم فى وضع أفضل للمطالبة بحقوقهم فى توزيع عادل للدخل والثروة.
- حفز الاستثمار فى البنى التحتية فى المناطق الريفية .
- تنفيذ إصلاحات ضريبية لتحسين إدارة الضرائب ومنع التهرب وتشجيع فرض الضرائب التصاعدية.
- اتباع سياسة اجتماعية تتيح تدخل المجتمع بكل أطرافه (حكومة، شركات، أفراد) لتحقيق درجة أفضل من العدالة وذلك من خلال آليات متعددة لكل من هذه الأطراف.
- ترابط السياسات الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسات والترتيبات السياسية، وفى هذا السياق فإن استغلال مواضع التكامل لا يولد تلقائياً بل يتطلب اتباع نظام فعال للتخطيط يتولى تصميم سياسات اقتصادية واجتماعية تحظى بما يكفى من الدعم لتنفيذها.

الفصل الرابع: مقتضيات تطوير القطاع المالى المصرى من واقع دروس الأزمة الاقتصادية العالمية

أولاً: برامج تطوير القطاع المالى

شهد القطاع المالى تطورات ضخمة تعكس الاستجابة لتوصيات المؤسسات الدولية، وقد شملت هذه التطورات كلا من الجهاز المصرفى، وقطاع التأمين، وسوق رأس المال. وقد تمثلت نقطة البدء لتطوير الجهاز المصرفي المصري فى إصدار قانون البنك المركزى والجهاز المصرفى والنقد رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣ ، سعيا لتعزيز المراكز المالية للبنوك ورفع كفاءة إدارتها.

وتوضح الدراسة أن برنامج إصلاح القطاع المالى قد عزز إلى حد كبير من قدرة هذا القطاع على مواجهة الصدمات الخارجية المترتبة على الأزمة الاقتصادية العالمية.

إلا أن برنامج الإصلاح المالى قد أسفر أيضا عن عدد من التهديدات التى تنذر بزيادة انكشاف قطاع المال المصرى أمام الأزمة. ذلك أن عمليات الاندماج والاستحواذ والخصخصة التى تمت فى سياق برامج الإصلاح ترتب عليها انتقال نحو ٣٢ % من إجمالي أصول الجهاز المصرفي إلى حوزة البنوك الأجنبية العاملة في مصر، أما فى قطاع التأمين فقد تراجع عدد شركات التأمين المملوكة للمال العام، وصارت الشركات الأجنبية تستحوذ على نحو ٣٧% من سوق التأمين مقاسا بإجمالى الاشتراكات السنوية. ويعنى هذا كله أن جزءا هاما من أصول القطاع

المالى صار فى حوزة مؤسسات تقع مراكزها الأم في الخارج فى قلب الأزمة المالية. ومن ناحية أخرى فقد اقترن تنشيط التداول فى البورصة بالتواجد الملموس للمستثمرين الأجانب ليمثلوا فى المتوسط ما لا يقل عن ٣٠% من إجمالى قيمة التداول.

وعلى صعيد آخر اقترنت برامج الإصلاح المالى بالتوجه إلى تطبيق " أفضل الممارسات العالمية" وما تتضمنه من تشجيع التوسع فى قروض التمويل العقارى والقروض الشخصية، والتوسع فى عمليات توريق المديونيات، وهى الممارسات التى ساهمت فى انفجار الأزمة المالية العالمية.

ثانياً: آليات إدارة الأزمة

تمثلت نقطة البدء فى إدارة الأزمة فى مواجهة حالة الذعر المالى، حيث بادر مجلس إدارة البورصة إلى اتخاذ قرار بعدم السماح بإدخال أوامر تداول على الشركات بأسعار تزيد أو تقل عن ٢٠ % من سعر الفتح. كما أعلن البنك المركزى أنه يضمن ودائع جميع البنوك العاملة في مصر، بما في ذلك البنوك الأجنبية.

ومن ناحية أخرى ساعدت مجموعة من الضوابط الرقابية السابق فرضها من جانب البنك المركزى المصرى على الحد من الآثار السلبية للأزمة المالية العالمية على الجهاز المصرفى. من هذه الضوابط: القواعد الرقابية المتعلقة بالديون العقارية؛ القواعد الرقابية المتعلقة بتوريق المديونيات والتعامل فى المشتقات؛ القواعد المنظمة للحدود القصوى لتركز توظيفات البنوك فى الخارج؛ القواعد المنظمة لنسبة السيولة بالعملة الأجنبية؛ القواعد المتعلقة بالانتشار الجغرافي للبنوك.

إدارة الأزمة على صعيد السياسة النقدية

اقترن برنامج الإصلاح المالى برسم إطار جديد لإدارة السياسة النقدية فى مصر. فقد أعلن البنك المركزى المصرى فى عام ٢٠٠٥ عن استخدام منهجية استهداف التضخم فور توافر المتطلبات الأساسية اللازمة. وطبقا لهذه المنهجية يعمل البنك المركزى على تحقيق المعدل المستهدف للتضخم عن طريق إدارة أسعار الفائدة قصيرة الأجل للتأثير على الطلب الكلى.

مع اندلاع الأزمة المالية العالمية فى منتصف سبتمبر ٢٠٠٨ واجهت السياسة النقدية فى مصر عدداً من التحديات الرئيسية. فالاقتصاد المصرى كان يعانى من ارتفاع معدلات التضخم وتسارع حركة تدفقات النقد الأجنبى إلى الخارج من خلال استثمارات المحفظة، وتمثل التحدى الثالث فى تراجع معدلات النمو الاقتصادى. ويشير تتبع إدارة السياسة النقدية فى مواجهة تلك التحديات إلى أن البنك المركزى

قد أعطى الأولوية لاحتواء التضخم والحيلولة دون انهيار سعر صرف الجنيه المصرى، قبل أن يبدأ التوجه إلى العمل على إنعاش الطلب المحلى.
وقد أسفر أداء السياسة النقدية خلال عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩ على النحو المشار إليه عن النجاح فى تخفيض معدلات التضخم والحيلولة دون انهيار سعر صرف الجنيه المصرى، مع تأثير محدود على أسعار الفائدة على القروض. وتمثلت التكلفة الرئيسية فى انخفاض الاحتياطيات الدولية الرسمية.
وتمثل التحدى الرئيسى للسلطات المالية عقب اندلاع ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ فى مواجهة نزوح رؤوس الأموال الأجنبية للخارج وضمان توافر السيولة اللازمة للبنوك.
أما فيما يتعلق بسوق الأوراق المالية فقد تم إيقاف المعاملات فى أعقاب الثورة لتفادى انهيار أسعار الأوراق المالية وانتظارا لانتظام العمل فى البنوك، وتم قبل إعادة فتح البورصة فى ٢٣ مارس ٢٠١١ اتخاذ بعض الإجراءات المساندة تتمثل فى تعديل النسب الخاصة بشراء الأوراق المالية بالهامش بما يسمح باستيعاب أثر الانخفاض المتوقع فى أسعار الأوراق المالية .

ثالثاً: تمويل التنمية والتوازن بين القطاع المالى والقطاع الحقيقى

لمزيد من التحليل لدور القطاع المالى فى تمويل التنمية قامت الدراسة بمحاولة لتقدير مساهمة التمويل المقدم من البنوك وعبر سوق رأس المال فى تمويل الاستثمارات المنفذة خلال السنوات المالية الثلاث المنتهية فى يونيو ٢٠١٠. وتوضح الدراسة أن القطاع المالى قد مول نسبة تقترب من ثلث الاستثمارات المنفذة فى عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩، وتراجع دوره فى هذا التمويل فى أعقاب الأزمة المالية العالمية، قبل أن ترتفع مساهمته إلى ما يقرب من ٥٣% من إجمالى الاستثمارات و ٣٦% من استثمارات القطاع الخاص فى عام ٢٠٠٩/٢٠١٠ . ويعكس التفاوت الكبير بين النسبتين الزيادة الكبيرة فى السندات الحكومية والتى استأثر التغير فى رصيدها خلال العام بما يقرب من ٥٠% من تدفقات التمويل الكلى للاستثمارات المنفذة.
فى كل الأحوال تشير هذه النسب إلى الحاجة لزيادة دور القطاع المالى فى مصر فى تمويل الاستثمار، وإلى أن الوزن النسبى لقطاع المال لايزال منخفضا مقارنة باحتياجات الاقتصاد الحقيقى، حيث إن إجمالى تدفقات التمويل الممنوح من القطاع المالى لكافة قطاعات الاقتصاد المصرى لايتجاوز ١١.٢% - ١٦.٧% من الناتج المحلى الإجمالى، كما لايتجاوز نصيب القطاع المالى من الناتج المحلى الإجمالى نحو ٤.٢%.

رابعاً: الدروس المستفادة من تجربة القطاع المالى المصرى فى ظل الأزمة العالمية وثورة ٢٥ يناير

قضية التحرير المالى

أولا: لقد أوضحت الأزمة المالية العالمية من جهة والتجربة المصرية من جهة أخرى أهمية الرقابة الحكيمة على الأداء الكلى Macro – Prudential Regulations للقطاع المالى.

ثانياً: أهمية الحفاظ على خط الرجعة الحالى فيما يتعلق بالتزامات مصر فى إطار الاتفاقية الدولية لتحرير الخدمات المالية: حيث لم يتم الالتزام بالسماح للبنوك الأجنبية بتصدير خدماتها للسوق المحلى أو السماح للمواطنين بالحصول على تلك الخدمات فى الخارج. وهناك أيضاً أهمية لفرض قيود على تحركات رؤوس الأموال قصيرة الأجل، والحاجة إلى فرض ضريبة على تحركات التدفقات الخارجة إذا لم تلتزم بالتواجد لفترة محددة، كوسيلة لتحقيق استقرار أكبر لتلك التدفقات.

ثالثاً: أهمية الرقابة الخارجية من جانب السلطات المعنية على المؤسسات المالية المختلفة، والتنسيق بين تلك السلطات الرقابية والبنك المركزى.

حدود سياسة استهداف التضخم

إن صدمات العرض هى التحدى الأساسى الذى يواجه إدارة السياسة النقدية فى مصر، كما أنه لايمكن النظر إلى استقرار المستوى العام للأسعار كهدف له الأولوية على سائر الأهداف المتعلقة بالاقتصاد الكلى، والتى يمكن أن تتمثل فى ظروف معينة فى مواجهة الركود من خلال سياسة نقدية ومالية توسعية.

حدود السياسة النقدية

أوضحت التجربة المصرية فى مواجهة تداعيات الأزمة المالية والاقتصادية العالمية أن السياسة النقدية وحدها لاتكفى لحفز معدلات الاستثمار والنمو، وأن الدور الحاسم هو للسياسة المالية فى هذا الشأن.

قضية استقلالية البنوك المركزية

أوضحت التجارب العالمية وتجربة البنوك المصرية فى مواجهة تداعيات الأزمة المالية والاقتصادية العالمية أن استقلالية البنوك المركزية تنصب بالدرجة الأولى على أدوات السياسة النقدية، وأن مراعاة أهداف النمو أو التشغيل، إلى جانب الحفاظ على استقرار المستوى العام للأسعار، لايتنافى مع تلك الاستقلالية. ويثبت هذا ما تشير إليه بعض الدراسات من أن وجود هدفين للسياسة النقدية يمنح استقلالية أكبر للبنك المركزى تتمثل فى حرية اختيار الهدف الأولى بالرعاية فى فترة معينة، بخلاف الحال عما إذا كان الهدف الوحيد والدائم هو الحفاظ على استقرار الأسعار.

قضية العلاقة بين الحكومة وبنوك القطاع العام

أوضحت تجربة تطوير الجهاز المصرفى المصرى وإجراءات مواجهة تداعيات الأزمة المالية العالمية ثم ثورة ٢٥ يناير أهمية وجود بنوك عامة قوية ومتطورة.

ويتعين على الدولة الالتزام حيال البنوك العامة بمبدأ الفصل بين الملكية والإدارة، ولاسيما فيما يتعلق بقرارات الائتمان والاستثمار، كما يتعين أيضاً الإعلان بوضوح وشفافية فى بداية كل سنة مالية عن أى أدوار اقتصادية أو اجتماعية ملحة مطلوب من البنوك العامة الاضطلاع بها، والإعلان عن تكلفة تلك الأدوار وأثرها على ربحية تلك البنوك، ليتم أخذها فى الاعتبار عند تقييم أداء البنوك العامة من ناحية، وحتى لايتم الارتكاز إلى تلك المهام الاقتصادية أو الاجتماعية لتبرير انخفاض الكفاءة أوعدم القدرة على المنافسة، من ناحية أخرى.