

سلسلة
الشرق الأوسط

الاقتصاد السياسي
للإصلاح في مصر
فهم دور المؤسسات

سفيان العيسة

مركز كارنيغي للشرق الأوسط

العدد 5

أكتوبر/تشرين الأول 2007

أوراق
كارنيغي

CARNEGIE ENDOWMENT

FOR INTERNATIONAL PEACE

© 2007 مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي. جميع الحقوق محفوظة.

يُمنع نسخ أيّ جزء من هذه الورقة أو نقله في أيّ شكل من الأشكال أو وسيلة من الوسائل بدون إذن خطّي من مؤسسة كارنيغي. الرجاء توجيه الطلبات إلى:

Carnegie Endowment for International Peace

Publications Department

1779 Massachusetts Avenue, NW

Washington, DC 20036

هاتف: 202-483-7600

فاكس: 202-483-1840

www.CarnegieEndowment.org

يمكن تحميل هذا البحث مجاناً على العنوان الآتي:

<http://www.carnegieendowment.org/programs/arabic>. يتوافر أيضاً عدد محدود من النسخ المطبوعة

بالانجليزية. للحصول على نسخة، أرسل طلباً عبر البريد الإلكتروني على العنوان الآتي:

pubs@CarnegieEndowment.org

أوراق كارنيغي

"أوراق كارنيغي" عبارة عن أبحاث جديدة من إعداد الباحثين في المؤسسة ومعاونيهم من مؤسسات أخرى. تشمل السلسلة أبحاثاً جديدة آنية ومقتطفات أساسية من أبحاث أكبر يجري العمل عليها. نرحب بتعليقات القراء. يمكنكم البعث برسالتكم إلى "مشروع الديمقراطية وسيادة القانون" على العنوان البريدي المدوّن أعلاه أو عبر البريد الإلكتروني: pubs@CarnegieEndowment.org.

المؤلف

سفيان العيسة هو باحث في مركز كارنيغي للشرق الأوسط التابع لمؤسسة كارنيغي للسلام الدولي. وهو خبير اقتصادي ومتخصص في شؤون الشرق الأوسط. عمل سابقاً في كلية نافيلد في جامعة أكسفورد وكلية الدراسات الشرقية والإفريقية في جامعة لندن وجامعة سيتي في لندن. كما شغل مناصب استشارية لعدد من المؤسسات الدولية بما في ذلك منظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. حصل على شهادة الدكتوراة في الاقتصاد من جامعة لندن.

المحتويات

4	.....	مقدمة
5	.....	الانتقال النمطي في السياسة الاقتصادية
7	.....	إصلاحات ما بعد 1991: ثلاثة أجيال
10	.....	إعادة صياغة العقد الاجتماعي والنخب وراء هذه العملية
13	.....	النتائج الاجتماعية والاقتصادية
17	.....	المعارضة الاقتصادية والسياسية
19	.....	القيود على جهود الإصلاح
20	.....	العجز المؤسسي
22	.....	الطريق قداماً: نحو إصلاح مؤسسي شامل
23	.....	تطوير مؤسسات الدولة
24	.....	إعادة بناء مؤسسات القطاع الخاص
24	.....	النهوض بمؤسسات المجتمع المدني
25	.....	مأسسة التنسيق بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني

مقدمة

بدأ الإصلاح الاقتصادي في مصر عام 1991 ضمن إطار برامج إرساء الاستقرار والتكيف الهيكلي. ومنذ تعيين الدكتور أحمد نظيف رئيساً للوزراء ووصول فريقه الاقتصادي إلى الوزارة عام 2004، بات السعي إلى الإصلاح أكثر حدة، أخذاً على ما يبدو اتجاهات جديدة. نفذت الحكومة عدداً من الإجراءات الإصلاحية وأعلنت عن مشاريع ملموسة لإعادة هيكلة القطاع المالي، وتكييف القوانين، وتعزيز تحرير التجارة وخصخصة معظم الشركات العامة.

نتيجة لهذه الجهود الإصلاحية، وخلال السنوات الثلاث الماضية، استطاعت مصر أن تجعل الاقتصاد يستقر، وتزيد الاحتياط بالعملة الأجنبية، وتحقق نموًا مستديماً. أدخلت برامج الإصلاح تعديلات فاعلة في العقد الاجتماعي بين الدولة والسوق والمجتمع. لكن لم يحقق إلا تقدماً ضئيلاً جداً لا بل شبه معدوم في مكافحة الفساد وخلق بيئة مناسبة للأعمال من حيث التنافس والتفعيل. تطرح مسألة البيئة المؤسسية الحالية أسئلة حيوية حول قدرة الاقتصاد المصري على الاستدامة في النمو، وخلق فرص عمل لائقة للعاطلين عن العمل، والواقعين في البطالة المقنعة، والوافدين الجدد إلى سوق العمل، إضافةً إلى التخفيف من الفقر المتفشي. يشكل الفشل في معالجة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والتخفيف من التأثيرات الجانبية الخاصة بالإصلاح الاقتصادي، عائقين أساسيين أمام عملية تسريع عملية الإصلاح في مصر.

إن عملية الإصلاح التي انطلقت في مصر تعاني من غياب تفاهم الأطراف الوطنية الأساسية المعنية حول معنى الإصلاح وتداعياته. يقتصر تقريباً النقاش حول الإصلاح مع الدولة على اللاعبين الأساسيين في القطاع الخاص الذين غالباً ما يكونون قريبين من النظام لا بل ينتمون إليه. ويتمحور هذا النقاش حول المنافع والتكاليف التي يعنون بها. أما أغلبية القطاع الخاص، المتمثلة بالشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، وأعضاء المجتمع المدني، خاصة العمال والمنظمات القاعدية، فمهمشة من النقاش الدائر مع الدولة حول إستراتيجية مصر للإصلاح السياسي.

تثبت هذه الورقة حاجة مصر إلى المزيد من الاستثمار في بناء مؤسسات فاعلة وديناميكية وشفافة في القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني من أجل تنسيق الإصلاحات الاقتصادية بمهارة أكبر مع إطار أوسع من الملكية وصلات أقوى مع السياسات الاجتماعية. هذه المؤسسات الديناميكية والشفافة أساسية للاستدامة في نمو اقتصادي قوي وسط استمرار الجهود لتعزيز العدالة، وتسهيل انتشار العمالة وتشجيع ارتفاع الإنتاجية. كما أنها ضرورية لتعزيز الشراكة الاجتماعية بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني. ويؤدي تطوير شراكة تعاونية مدعومة بعقد اجتماعي جديد يحظى بالإجماع بين مختلف اللاعبين والقطاعات إلى تحريك عجلة الإصلاح الاقتصادي في مصر.

تعرض هذه الورقة وضع الاقتصاد المصري قبل فترة الإصلاحات ومختلف أجيال سياسات الإصلاح التي توالى ضمن إطار برامج الإصلاح الاقتصادي. وفيما نتظر في مدى برامج الإصلاح الاقتصادي هذه وحدودها، تسلط كذلك الضوء على مختلف الأطراف المتأثرة بهذه البرامج من رابحين وخاسرين، ومناصرين ومناهضين. تساهم

مجموعة الميادين المغطاة في هذه الورقة في الوصول إلى تقييم شامل للإنجازات والتحديات المتعلقة بالإصلاح في مصر، ما يسلط بعض الضوء على المبادرات الممكنة أمام الحكومة المصرية من أجل الترويج لعملية إصلاح ذات تنسيق أفضل، التي تسمح، كما ذكرنا سابقاً، بوجود مدى أوسع من الملكية فيما تعالج بفاعلية التحديات الاقتصادية والاجتماعية التي تمرّ بها البلاد.

الانتقال النمطي في السياسة الاقتصادية

شهدت السياسة الاقتصادية المصرية ثلاث مراحل انتقال نمطي خلال الفترة الممتدة من النصف الثاني من القرن العشرين إلى بداية فترة الإصلاح عام 1991. أثرت مراحل الانتقال في الدور التي لعبته الدولة في الاقتصاد المصري وفي مكانة الاقتصاد في السوق الدولية. تلت مرحلة الانتقال الأولى نهاية فترة الاستعمار البريطاني الذي تمثل بثورة 1952. في تلك الفترة، سادت علاقات إقطاعية وشبه إقطاعية في المناطق الريفية، أما القطاع الخاص، فكان يسيطر على التجارة والصناعات الصغيرة. واقتصر تدخل الحكومة في تلك الفترة على حماية الصناعة الوطنية ومراقبة العملات الأجنبية.

من 1952 وحتى 1973، شهد الاقتصاد المصري عملية تحوّل عبر نموذج تصنيع تقوده الدولة. طُور القطاع العام ليكون محرك النمو الأساسي وكان وراء معظم فرص العمل والاستثمارات الجديدة. أنفقت الدولة المبالغ الكبيرة على البنية التحتية العامة والخدمات الاجتماعية والتزمت في الإصلاح الزراعي. عام 1956، أمم الرئيس المصري جمال عبد الناصر قناة السويس. وأدت موجة التأميم الواسعة النطاق عام 1961 إلى حصر نشاط القطاع الخاص بالزراعة والعقارات والاقتصاد غير الرسمي. لا بل خضعت حتى هذه القطاعات إلى مراقبة مركزية على الأسعار والتسويق والمواد الأولية والعملية الأجنبية. احتكرت الشركات الحكومية قطاعات المصارف والتصنيع والتجارة الخارجية ومجمل قطاع النقل. أضف إلى ذلك أنّ الحكومة وضعت إجراءات حمائية عالية للاقتصاد وطبقت سياسات الاستعاضة عن الواردات.

تمّ مؤسسة سيطرة الدولة على الدائرة الاقتصادية رسمياً في الميثاق الوطني عام 1962. وضعت الحكومة سياسات لتأمين عمل حكومي للحائزين على شهادة تعليم ثانوي. دعمت كذلك عددًا من السلع، بما فيها المواد الغذائية الأساسية، والخدمات العامة، والكهرباء والماء. وشكل إنفاق الحكومة الباهظ في القطاع العسكري عبئاً كبيراً على الاقتصاد يضاف إليه عواقب حربي 1967 و1973، فعجزت البلاد عن الحفاظ على نسب النمو الاقتصادي العالية. ووفقاً لبيانات البنك الدولي، انخفض معدل النمو من 7.52 في المئة خلال فترة 1960/1959 - 1964/1965 إلى 2.85 في المئة خلال فترة 1964/1965 إلى 1973.

بدأت مرحلة الانتقال النمطي الثانية في السياسة الاقتصادية المصرية عام 1973 مع إطلاق سياسة الانفتاح. قدّم الرئيس المصري أنور السادات ورقة أكتوبر التي دعت إلى فتح الاقتصاد المصري أمام الاستثمارات الأجنبية والمشاريع المشتركة بين البلدان العربية، مع تعزيز دور القطاع الخاص في الاقتصاد. استنادًا إلى هذه الخطوط التوجيهية، صدر القانون رقم 43 في حزيران / يونيو 1974 الذي منح امتيازات ضريبية للشركات الخاصة الأجنبية على شكل إعفاء ضريبي، وإعفاءات في قوانين العمل، ورخص على الاستيراد والتصدير، وقوانين سيطرة على سعر الصرف. ميّز هذا القانون بين الاستثمارات الأجنبية في المناطق الحرّة (مثل بور سعيد) حيث لا حدود على مدّة الإعفاءات الضريبية، ولا ضرورة للقيام بمشاريع مشتركة مع الشركات المحلية، بل يُطلب إقامة مشاريع داخلية تقتضي وجود شركات مع الشركات المحلية.

بين 1974 و1985، نما الاقتصاد المصري بمعدل 8 في المئة في السنة. وبدأ أن سلسلة من الأرباح غمرت البلاد وساهمت في الوصول إلى هذه النتيجة: أسعار النفط المرتفعة، إعادة إسرائيل لحقول النفط في سيناء، إعادة افتتاح قناة السويس، وأموال المهاجرين المصريين العاملين في البلدان العربية إلى ذوبهم، ما أدى إلى تدفق ملحوظ من العملات الأجنبية. أعادت الدولة توزيع هذه العائدات المتزايدة. بالنسبة لمن قلّت استفادته من توزيع هذا الدخل، زادت الدولة له دعمها، وتابعت تطبيق خطة العمالة المضمونة التي بدأت في عهد الرئيس ناصر. أمّا لمن استفاد أكبر استفادة من توزيع هذا الدخل، فخلقت الدولة شروطاً مؤقتة لفرص استثمار مربحة في قطاع الواردات. أدى إنشاء سعر صرف المقيّم بأكثر من قيمته مع إنشاء المنطقة الحرّة في بور سعيد إلى نموّ أسيّ في الواردات ووسع الرفاه. خففت منافسة السلع المستوردة من الطلب على السلع الوطنية، ما أدى إلى قلّة استخدام طاقة الصناعة الداخلية.

جرى التمويل أساساً عبر قروض مكلفة وقصيرة الأمد وبنسب فائدة مرتفعة جداً كانت سائدة في ذلك الحين. ارتفعت الواردات وانخفضت الصادرات، أساساً بسبب ارتفاع سعر صادرات القمح من الولايات المتحدة بأربعة أضعاف خلال الفترة الممتدة بين 1973 و1976. في نهاية 1981، تخطى الدين الخارجي في مصر الـ100 في المئة من الناتج القومي الإجمالي. تركت هذه الاستدانة الخارجية الدولة المصرية عرضةً للدائنين ولقلّة الاستقرار الجيوسياسي، ما شكل تهديداً لشرعيتها السياسية والاجتماعية على الصعيد الداخلي. في كانون الثاني / يناير 1977، وتحت ضغط صندوق النقد الدولي، اقترحت الحكومة رفع أسعار المواد الغذائية، فاندلعت تظاهرات شعبية في القاهرة ردّاً على هذه الخطوة. إثر ذلك تخلت الحكومة عن هذه الإجراءات وقررت إيقاف دعمها للأسعار تدريجياً، مع تقادي الإعلان عن خطوات الخفض والالغاء التدريجي لنسب أموال الدعم.

أمّا مرحلة الانتقال النمطي الثالثة في السياسة الاقتصادية المصرية، فتلت عقد فورة النمو الذي انتهى في 1986. منذ منتصف الثمانينات، سرّعت مصر سياسة الانفتاح الاقتصادي، واستمرّت في التوسع المالي. تزامنت هذه السياسات مع انهيار أسعار النفط في 1985-1986. كان لهذا الحدث الأخير تأثيراً مأساوياً على الاقتصاد المصري، إذ هبطت مصادر العائدات الأساسية، أي قناة السويس وصادرات النفط والسياحة وأتعاب العمال المصريين المهاجرين، وباتت الدولة عاجزة عن تحقيق الاستدامة في الاقتصاد. كانت تلك الفورة التي شهدتها مصر في العقد السابق، منذ إطلاق الحكومة لسياسة الإنفتاح عام 1974، قد شجعت توسع إنفاق القطاع العام،

خاصة عبر التوظيف في القطاع العام والإعانات المالية. فارتفع بالتالي العجز المالي، حتى وصل إلى نحو 15 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي، وتراكم الدين. نتيجة لذلك، اعتمدت سياسة توسع نقدي، ما أدى إلى نسبة تضخم أقرب منها إلى 20 في المئة¹¹. انخفضت الصادرات وشهد الحساب الجاري عجزاً بنسبة 8 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي عام 1989، ما أعاق خدمة الدين الخارجي، وأودى بالحكومة إلى اللجوء إلى تمويل استثنائي قيمته 14.1 مليار دولار من 1987 إلى 1991. انخفضت الثقة في الاقتصاد وباتت الحاجة إلى إصلاح ملحة. أدى هذا الوضع إلى وصول صندوق النقد الدولي والبنك الدولي واعتماد مصر سياسات إرساء الاستقرار والتكليف الهيكلي الخاصة بهاتين المؤسستين.

إصلاحات ما بعد 1991: ثلاثة أجيال

يمكن التعرف إلى ثلاثة أجيال في عملية الإصلاح الاقتصادي الحالية التي بدأت عام 1991 وهدفت أساساً إلى إرساء الاستقرار في الاقتصاد وتوليد نمو اقتصادي مستدام. من أجل تحقيق هذه الأهداف، اعتمدت الحكومة برامج إصلاح تركز على خفض دور الدولة في الاقتصاد (منها التحرير والخصخصة)، واعتماد مبادئ اقتصادية مرتكزة على السوق، وزيادة دمج الاقتصاد المصري على الصعيد الدولي عبر فتحه على المنافسة الخارجية، وتشجيع التصدير وزيادة الاعتماد على العائدات الداخلية.

امتدّ الجيل الأوّل من 1991 إلى 1998، وبدأ بإطلاق جهود استقرار ناجحة. تمّ تحرير الفائدة على الجنيه المصرية في كانون الثاني / يناير 1991، وفي شباط/ فبراير 1991، قررت الحكومة تحرير سوق الصرف الأجنبي وإنشاء سوق أولية وسوق ثانوية. في تشرين الأول / أكتوبر 1991، دُمجت السوقين في سوق واحدة. وفي 1991، لم يعد صرف العملة الخارجية يقتصر على المصارف التجارية. أدت هذه الخطوة إلى استقرار العملة. وقّعت الحكومة على برنامج إرساء الاستقرار في الاقتصاد مع صندوق النقد الدولي في أيار / مايو 1991 وعلى برنامج تكليف هيكلي مع البنك الدولي في تشرين الثاني / نوفمبر 1991. شهدت هذه الفترة استقراراً ناجحاً للاقتصاد إضافةً إلى جهود جادة للخصخصة أدت إلى انتقال نحو ثلث من مجمل الشركات الحكومية إلى القطاع الخاص بين 1991 و1998.

في حزيران / يونيو 1995، انضمت مصر إلى منظمة التجارة العالمية. وفي عام 1997، وقّعت على اتفاق منطقة التجارة الحرّة العربية الكبرى. في 1998، أنهت البلاد تطبيق برنامج صندوق النقد الدولي الثالث محققة أرقامًا قياسية في جهود استقرار الاقتصاد الكلي والخصخصة الجزئية.

امتدّ الجيل الثاني من الإصلاحات من 1998 إلى 2004 وركّز على التجارة وإصلاح المؤسسات. دفعت بعض العناصر الخارجية والداخلية نحو الوصول إلى هذه المرحلة. كانت الظروف الخارجية قد ساءت وصعبت بعد الأزمة المالية الدولية التي شهدتها العديد من البلدان خلال فترة 1997-1999. أمّا العناصر الداخلية التي قوّدت الثقة في الاقتصاد، فشملت العملية الإرهابية في الأقصر عام 1997 التي أودت بحياة 62 شخصاً بما فيهم 58

سائحًا، وفضيحة "تواب القروض". طالت الفضيحة خمسة أعضاء سابقين من مجلس الشعب اتهموا باستغلال مناصبهم السياسية للحصول على قروض بقيمة 5,1 مليار جنيه مصري من موظفين فاسدين في مصارف الحكومية. كان لهذه العناصر عواقب وتأثيرًا على طريق النمو كما أنها طعنت بالثقة في الاقتصاد المصري.

خلال تلك الفترة، كثفت الحكومة الجهود لسنّ تشريعات جديدة. عام 2001، تمّ سنّ قانون التمويل العقاري. ثم شهد عام 2002 تدابير إصلاح اقتصادي شاسعة على الصعيد القانوني. تناولت القوانين الصادرة المناطق الاقتصادية الخاصة، وتعزيز التصدير، وحقوق الملكية الفكرية، وغرف التجارة وتبييض الأموال. تلاها قانون موحد للمصارف والبنك المركزي عام 2003.

في كانون الثاني / يناير 2003، تمّ تحرير سعر الصرف. فيما انخفضت قيمة العملة، أصدر رئيس الوزراء المرسوم رقم 506 لعام 2003 حيث يلزم المصدرين على بيع 75 في المئة من العملة الأجنبية التي يقبضونها إلى المصارف المصرية. لكن سرعان ما ألغي هذا القرار بحلول نهاية 2004 باعتباره مناهضًا للدستور وباتت قيمة العملة تنخفض مذ ذاك.

خلال الفترة نفسها، وقّعت مصر على عدد من المعاهدات التجارية، بما فيها اتفاق إطار التجارة والاستثمار مع الولايات المتحدة عام 1999، واتفاقات تجارة حرّة مع أسواق مشتركة أخرى في شرقي وجنوبي أفريقيا في تشرين الأول / أكتوبر 2000، واتفاق تجارة حرّة في أعادير الذي شمل الأردن والمغرب وتونس في شباط / فبراير 2004. دخل اتفاق الشراكة الأوروبية حيز التنفيذ في حزيران / يونيو 2004، بعد المباشرة بتطبيق مؤقت للمسائل المتعلقة بالتجارة في كانون الثاني / يناير 2004. دفعت مشاركة مصر في منظمة التجارة العالمية، إضافةً إلى إبرامها مختلف الاتفاقات التجارية إلى إصلاح سياسات التجارة وتحسس أكبر للمعايير الدولية، خاصة في قطاعي الزراعة والصناعة. تثبت دراسة دوبرونوغوف وإقبال أنّ الاقتصاد المصري بات أكثر احساسًا للنمو في بلدان منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي.ⁱⁱⁱ

تُظهر الدراسة أنّه خلال الفترة الممتدة بين 1988-2003، بلغ ارتباط نسب نموّ الناتج المحلي الإجمالي في بلدان منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي المرتفعة الدخل بنسب نموّ الناتج المحلي الإجمالي في مصر 0.70 في المئة، وينسب نمو الاستثمار الثابت الداخلي الإجمالي 53,0 في المئة، وبنسبة الاستثمار الثابت الداخلي الإجمالي مقابل الناتج المحلي الإجمالي 69,0 في المئة.

في النهاية، تشهد مصر حاليًا الجيل الثالث من الإصلاحات مع تعيين أحمد نظيف رئيسًا للوزراء منذ تموز/ يوليو 2004. إذ تمّ تكثيف عملية الإصلاح بعد تعيينه. سنّت قوانين جديدة بين 2004 و2005، منها القوانين المتعلقة بالتوقيع الإلكتروني، والاستثمارات الجديدة، والجمارك، ومكافحة الاحتكار والتنافس، وضريبة الشركات الموحدة، ومكافحة الإغراق؛ كذلك تمّ تعديل قوانين الاستيراد والتصدير. وأدخل قانون جديد لحماية المستهلك في 2006. عام 2004، تمّ خفض معدل التعريفية المرجحة من 14.6 في المئة إلى 9.1 في المئة. وفي شباط / فبراير 2007، وقّعت مصر على اتفاق المنطقة الصناعية المؤهلة مع الولايات المتحدة وإسرائيل. وفي كانون الأول / ديسمبر 2005، وقّعت على اتفاق تجارة حرّة مع تركيا.

كذلك، تمّ تسريع وتيرة الخصخصة خلال تلك الفترة. بين منتصف 2004 ومنتصف 2006، تمّ خصخصة عدد من شركات القطاع العام، والمشاريع المشتركة للأسهم العامة، والأراضي العامة، بقيمة نحو 16 مليار جنيه مصري. ومنحت مصر رخصتها الثالثة للهاتف الخليوي في حزيران / يونيو 2006 إلى مجموعة مصرية-إماراتية مقابل 9,2 مليار دولار.

أطلقت الحكومة خطة إصلاح شاملة ومتكاملة للقطاع المالي في أيلول / سبتمبر 2004. وبحلول أواخر 2006، كان أكثر من نصف القطاع المصرفي قد أصبح ملك أطراف خاصة. في حزيران / يونيو 2005، بات من الإلزامي أن تجمع المصارف ما لا يقل عن 500 مليون جنيه بالرأس المال المدفوع بالكامل. منذ إطلاق هذه الخطة، بيعت معظم مصارف المشاريع المشتركة إلى القطاع الخاص مع الإشارة إلى أن أبرز هذه العمليات كانت بيع مصرف الإسكندرية إلى مصرف أجنبي في كانون الأول / ديسمبر 2006. نتيجة لذلك، أصبحت معظم موجودات المصارف ذات ملكية خاصة. كذلك، أعيد هيكلة أكثر من نصف الديون غير المسددة في القطاع الخاص بحلول أواسط 2006، مع محي الديون غير المسددة في القطاع العام بواسطة ضحّ الحكومة أموالاً تابعة من عائدات الخصخصة منذ 2005.

عملت كذلك الحكومة لتزيد فتح الاقتصاد المصري، عبر إنشاء سوق مصرفية بينية عام 2004 حيث تستطيع المصارف التداول بحرية بالعملة الخارجية مع رفع متطلبات التسليم على إجراءات التصدير. اتُخذت الكثير من الخطوات لتحسين وضع مصر المالي. رُفعت أسعار الوقود المدعومة في أيلول / سبتمبر 2004 وتموز / يوليو 2006، ورُفعت أسعار الكهرباء في كانون الأول / ديسمبر 2004. عدّل قانون الضريبة على الدخل في 2005 بهدف تسهيل بنية النسب، وتوسيع قاعدة الضرائب، والخفض من نسب الضريبة على الدخل للأفراد والشركات، ورفع الحد الأدنى منه. تمّ توسيع الضريبة على الطوابع وخفضها في آب 2006. استدامت إصلاحات الإنفاق العام منذ 2004 مع التركيز على تحديث تصنيف الموازنة، وإنشاء حساب واحد للخزينة، وترشيد العلاقات المالية بين المؤسسات الحكومية العامة. إضافة إلى ذلك، أطلقت الحكومة إصلاحات لإدارة الضريبة، وأسست وحدة واسعة لدفع الضرائب في 2005، ودمجت دائرتي الضريبة غير المباشرة والضريبة على الدخل عام 2006.

أدخل عدد من التغييرات على المستوى المؤسسي. في آب / أغسطس 2006، ألغيت وزارة التخطيط وتولى وزير الدولة للتنمية الاقتصادية مهام وزير التخطيط. كذلك، وفي سبيل تعزيز شفافية السياسة الاقتصادية، اشتركت مصر في المعيار الخاص لنشر البيانات في كانون الثاني / يناير 2005، ومنذ 2005، بعيد اجتماعات السياسة النقدية، نشرت الحكومة إفادات وبيانات رسمية عن سياستها النقدية.

إعادة صياغة العقد الاجتماعي والنخب وراء هذه العملية

تمخضت عن عملية الإصلاح التي بدأت عام 1991 تغييرات كثيرة في الاقتصاد المصري وطبيعة العقد الاجتماعي بين الدولة والمجتمع. حدد الدستور المصري (المعتمد عام 1971 والمعدل في 1980) طبيعة العقد الاجتماعي القديم. إذ ورد فيه بوضوح أنّ النظام الاقتصادي المصري عبارة عن ديمقراطية اشتراكية تركز أكثر ما تركز على المبادئ الاشتراكية والتخطيط المركزي (مادة 1 و4). يعتبر الدستور أنّ العمل "حق وواجب وشرف تكفله الدولة" (مادة 13)، وأن هذه الأخيرة تضمن كذلك الخدمات الصحية والاجتماعية (مادة 16)، وتكون التربية مجانية في المؤسسات العامة (مادة 20). أعطى كذلك الدستور إلى الدولة الحق في إدارة الموارد وتوزيعها عبر منح القطاع العام الدور الرائد في الاقتصاد والتركيز على التخطيط المركزي لتحقيق التنمية في البلاد.

ساهمت مختلف أجيال الإصلاح المتعاقبة منذ 1991 في إدخال تغييرات على العقد الاجتماعي. تمّ التأكيد على هذه التغييرات خطياً عندما عدّل الدستور المصري في آذار / مارس 2007. نجد بعضاً من أبرز التغييرات في المادة 4 التي تتناول طبيعة الاقتصاد المصري والعدالة الاجتماعية، وفي المادة 24 التي تتناول دور الدولة في الاقتصاد. تعطي هاتان المادتان بصيغتهما المعدلة دوراً بارزاً لقوى السوق مع إيلاء الدولة مسؤولية تنظيم الاقتصاد. يُلاحظ هنا تبايناً شاسعاً بين العقدين الجديد والقديم إذ كان يقضي دور الدولة في هذا الأخير أساساً بتوزيع المصادر وإدارة الاقتصاد وتحديد نتائجه وضمان تأمين خدمات الرفاه الاجتماعي بما فيها تأمين العمل للناس وتقديم خدمات اجتماعية، خاصة في ميدان الصحة والتربية وتأمين دعم -إعانات - على الدخل للمواطنين من دون فرض ضرائب عالية عليهم.

يتطلب فهم معنى هذا الانتقال إلقاء نظرة عن كثب إلى اللاعبين والعملية التي أدت إلى التغييرات الخطية الأخيرة في العقد الاجتماعي. بالفعل، عندما سرّعت الحكومة المصرية الانتقال من نموذج اقتصادي تسيطر عليه الدولة إلى اقتصاد السوق منذ بداية التسعينات، حظيت بدعم بعض فئات الشعب المصري ومعارضة بعض الفئات الأخرى.

شككت النخبة السياسية والمسؤولين في الدولة بشكل عام في الإصلاحات، خاصة في موضوع خصخصة الشركات الحكومية. كانوا يخشون خسارة خيارات الأرباح والريع السياسي والاقتصادي نتيجة للإصلاح. إلا أنّهم اضطروا للرضوخ إلى تعليمات المؤسسات المالية الدولية في فترة الأزمة المالية. لا بدّ من التشديد على أنّ التردد لم يكن عبارة عن معارضة فعلية وصريحة للإصلاح. بل على العكس، اعترفت النخبة السياسية المصرية بالرغبة في المباشرة بإصلاحات، إلا أنّها خشيت أن تقوّد هذه الأخيرة من قوتها وسلطتها إذا ذهبت إلى أبعد مما هو متوقع. أملى هذا التردد سرعة الإصلاحات ونطاقها وعمقها وبقي داخل البنية السياسية فلم يشكل نوعاً من المعارضة.

كافح النظام للحفاظ من جهة على دعم النخبة السياسية والمسؤولين في الدولة، ودفع جدول الإصلاحات إلى الأمام - إلى حدّ ما - من جهة أخرى. أدرك النظام أنّ تغييرات أساسية في بنية القطاع العام وعملية الخصخصة السريعة ستهدد قاعدة دعمه. قرر بالتالي تأجيل خطوات الخصخصة المهمة من أجل تقادي تعريض العلاقات بينه

وبين النخبة الداعمة له للخطر. لكنه استثمر الكثير من الجهود في رفع العقبات وتخفيف التردد اللذان كانا يعيقان تطبيق جدول الإصلاح. ولعلّ خير مثال على ذلك، هو إقالة وزير التجارة أحمد الجويلي ودمج حقيبته مع حقيبة وزير الاقتصاد يوسف بطرس غالي^{iv} المناصر للإصلاح عام 1999. دعم رئيس الوزراء عاطف عبيد وفريق الإصلاح لديه وحلفائهم في مجتمع الأعمال، تسريع عملية تحرير التجارة، فيما كان الجويلي قد أدخل قيودًا على الواردات السنة السابقة من أجل خفض عجز مصر التجاري. على الصعيد نفسه، قيل أنّ رئيس الوزراء السابق كمال الجنزوري أُقيل من منصبه عام 1999 لأنّه لم يكن يدعم الخصخصة بوضوح^v. إلا أنّه لا بد من الملاحظة أنّ إحدى أسباب تكوّن مسؤولي الحكومة في دعم الإصلاح، هي إيلاءهم الأولوية إلى الاستقرار السياسي والنظامي الذي قد يتزعزع بسبب اكتساب مجموعات جديدة للقوة نتيجة لإصلاح السوق.

نظرًا لطبيعة القطاع العام المصري الذي يلعب دورًا أساسيًا في التوظيف وفي تزويد المسؤولين الرفيعة المستوى بالمزايا، كان من المتوقع أن يمسي مدراء القطاع العام أشدّ معارضي الإصلاح خوفًا من خسارة عملهم في حال الخصخصة. على الرغم من صحّة هذه النظرية في الكثير من الأحيان، إلا أنّه لم تكن هذه ردّة فعل جميع المدراء. والواقع أنّ معظمهم استخدم نفاذه إلى الأموال والشبكات العامة لتأسيس شركاته الخاصة أو شراء شركات أخرى تملكها الدولة. فعلى سبيل المثال، على مرّ التسعينات، تعاون كبار مسؤولين حكوميين في الشركة القابضة للأشغال العامة مع معظم موظفيهم لخصخصة فروع الشركة^{vi}.

نبع دعم سياسات الإصلاح الاقتصادي - وتطبيقها - من مصدرين واتخذ شكله بفضلهما: اللاعبين الذين تزيد فرصهم الاقتصادية وتأثيرهم بفضل الإصلاح، والمجموعات الوفية لسياسة النظام بحكم قربها منه أو اندماجها فيه. هناك عنصر مكوّن مهم ثالث، وهو الدور المحدود التي تضطلع به المؤسسات الرسمية لتمثيل الشركات والعمال، وسوف ننظر في هذه المسألة لاحقًا بالتفصيل. تبين بالفعل أنّ العلاقة المباشرة مع النظام كانت أكثر فائدة للشركات وقادة النقابات من القنوات المؤسسية مثل جمعيات الأعمال أو نقابات العمال^{vii}.

يأتي دعم جهود الإصلاح الأساسي من نخبة رجال الأعمال ذات النفوذ والثراء المهمين، وهم عموماً مقرّبون من النظام أو حتى جزء منه. يتمتعون بالتالي بتأثير مهم في الميدانين السياسي والاقتصادي، ما يعكس الاشتباك الكبير بين الثراء والنفوذ السياسي في مصر. خير مثال على هذا الاشتباك هو قضية أحمد عزّ، رئيس أكبر شركة مصرية في قطاع الفولاذ، "العزّ لحديد التسليح"، التي تسيطر على نحو 70 في المئة من القطاع. العزّ عضو رفيع المستوى في الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم، ورئيس لجنة التخطيط والموازنة في مجلس الشعب. هو كذلك شريك مقرّب من جمال مبارك، نجل الرئيس حسني مبارك^{viii}.

أظهر توجه جديد يقضي بتعيين رجال أعمال بارزين لتولي حقائب حكومية أساسية، قوة نخبة رجال الأعمال المتزايدة. نذكر البعض منهم: وزير التجارة الخارجية والصناعة رشيد محمد رشيد، الرئيس السابق ليونيلفر أفريقيا والشرق الأوسط وتركيا، ووزير السياحة محمد زهير وحيد جرانه، المالك السابق لشركة جرانه للسفرات

(إحدى أبرز شركات الفنادق والفنادق على الماء وشركات السفريات) ومديرها، ووزير الزراعة أمين أحمد محمد عثمان أباطة مؤسس شركة النيل لتجارة القطن التي "عدت شركة تصدير القطن الأولى"^{ix}

أثرت دوائر الأعمال على طريقة تطبيق سياسات الإصلاح بقدر ما أثرت على دعم أهداف الإصلاح المعلنة، لا بل تخطتها. بشكل عام، كان يستفيد من لديه علاقات مع الحكومة المصرية أو المؤسسة العسكرية من شروط عمل مؤاتية، وقد أعطى برنامج الخصخصة في مصر مزايا إلى نخبة رجال الأعمال الثرية - المعروفة أيضاً محلياً تحت اسم "الحيثان". نضرب مثلاً على ذلك بيع شركة كوكا كولا عام 1993 إلى رجل الأعمال محمد نصير. وفقاً لسفاكياناكيس، وبفضل علاقة نصير بوزير قطاع الأعمال العام آنذاك، عاطف عبيد استطاع هذا الأخير شراء الشركة من دون منافسة تذكر. عاد نصير وباع الشركة بعد سنتين بثلاثة أضعاف سعر الشراء.^x

نضرب مثلاً آخر على ذلك، خلال الخطوة القاضية بشمل القطاع الخاص في صناعة الأفلام الحكومية في نهاية التسعينات. لم يُسمح إلا لعائلتين بدخول المناقصة وتشغيل السينما، نظراً لعلاقتها بالشخصيات السياسية المصرية. أدى أيضاً النقص في البيئة التنافسية إلى التشكيك في أهداف الإصلاح. ويمكن الامتثال بقضية عائلة زيات التي نجحت في تحقيق أرباحاً مهمة وسط بيئة خالية عن المنافسة في صناعة المشروبات.^{xi}

تجمعت نخبة رجال الأعمال في الماضي في مجموعات ضغط للإبقاء على حواجز الاستيراد وعقود الدولة. فيما نمت الشبكات واغتنى البيروقراطيون ورجال الأعمال، عملوا على إبطاء حركة الإصلاح - أو أقله على تغيير مسارها لكي تتناسب مع مصالحهم. عارضت كذلك نخبة رجال الأعمال التوجه نحو المزيد من الشفافية والتنافسية مما يفتح المجال أمام المنافسة. لا بدّ من وضع الإصبع على نقطة مهمة: لم يكن هذا التلكؤ بين نخبة رجال الأعمال موجهاً ضدّ الإصلاح بحدّ ذاته، بل كان ينبع من رغبتهم في حماية منافع الإصلاح الأولى والحفاظ على تأثيرهم على الاقتصاد. تجدر الملاحظة كذلك أنّ هناك عدداً من مجموعات الأعمال عارضت الإصلاح في البداية، ثم عدلت مقاربتها عندما تبين أنّه لا مفرّ من إجراءات الإصلاح، وحاولت بالتالي التآكل مع التغيير الناجم عن سياسات الإصلاح وحصد منافع الفرص الاقتصادية الجديدة قبل أن تذهب إلى غيرها.

فيما تمعن نخبة رجال الأعمال بتأثير بارز في صقل شكل جهود الإصلاح وتحديد نتائجها وحصد منافعها، كانت الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم أضعف من أن يكون لها أيّ تأثير يُذكر على عملية الإصلاح أو نتائجها. يعود هذا الوضع إلى عنصرين أساسيين. أولهما قلة المشاركة في عملية الإصلاح. إذ اقتصر الجدل حول طبيعة الإصلاح ووسائله وخطته وكيفية تطبيقها على مجموعة من التكنوقراط وأعضاء مجلس الوزراء وأعضاء بارزين من الحزب الوطني الديمقراطي. أمّا العنصر الثاني فهو النقص في تمثيل رجال الأعمال من الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في مجلس الشعب ما أدى إلى غيابهم عن اللجان التي عالجت مسائل الإصلاح، على عكس النخبة التي كانت ممثلة جيداً. يظهر تقرير نشره مركز الأهرام للدراسات السياسية ارتفاعاً في عدد رجال الأعمال في مجلس الشعب من 31 من أصل 350 في 1995 إلى 77 في 2000. يضم مجلس الشعب اليوم 68 رجل أعمال، معظمهم من قطاع التجارة والمصارف. يشير أيضاً التقرير أنّه من أجل الفوز بمقاعدهم في المجلس الحالي، أنفق رجال الأعمال ما يتراوح بين 3 مليون جنيه و15 مليون جنيه خلال حملة 2005 الانتخابية، إضافةً إلى المنح المهمة التي قدموها للحزب الوطني الديمقراطي. على سبيل المثال، يزعم عصام الدين أنّ أحمد العزّ

مول حملة الرئيس مبارك الانتخابية وأن هاني سرورو أنفق ما يزيد عن 6 ملايين جنيه في 2005 لإعادة فرش مكتب الحزب الوطني الديمقراطي في حي الضاهر، وسط القاهرة^{xii}.

النتائج الاجتماعية والاقتصادية

نجم عن مختلف أجيال الإصلاح تغييرات عميقة في العقد الاجتماعي. لكن، هل ساعدت أجيال الإصلاح البلاد على مواجهة أبرز مشاكلها الاقتصادية والاجتماعية وعلى تحسين شروط عيش المواطنين المصريين؟ لا شك في أن مصر دخلت عملية إصلاح جديّة لكن بطيئة، خاصة في ما يتعلق بإصلاح القطاع العام، لكن في الوقت نفسه، لم تُنسّق هذه العملية مع السياسات القطاعية التي تستهدف حلّ المشاكل الاقتصادية والاجتماعية، بما فيه في مختلف القطاعات الاقتصادية والاقتصاد غير الرسمي والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. تشير البراهين إلى اختلاط نتائج الإصلاح. نجحت مصر في إرساء الاستقرار على الاقتصاد، وتحقيق نموّ مستديم، وزيادة الاحتياط بالعملة الأجنبية، لكن البلاد ما زالت تواجه تقريباً نفس التحديات الاقتصادية والاجتماعية البارزة، بما فيها الفقر والبطالة المنتشرين، ونسب التضخم العالية والدين العام المهم، والائتكال على أموال المغتربين والمساعدات. أضف إلى ذلك أنه لم يُحقق تقريباً أيّ تقدم في مكافحة الفساد وفي خلق بيئة أعمال تنافسية وتمكينية، نظراً إلى أن الفورة الاقتصادية في الاقتصاد المصري تعود أساساً إلى عناصر خارجية.

سجل الاقتصاد المصري نمواً قوياً خلال السنوات الأخيرة إذ كانت نسب الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي تصل إلى 1،4 في المئة في 2004، و5،4 في المئة في 2005، و8،6 في المئة في 2006. ارتفعت إسمياً الصادرات بنسبة 160 في المئة من 7 مليار دولار في 2002/2001، إلى 4،18 مليار دولار في 2006/2005. وقياساً بنسبة الناتج المحلي الإجمالي، ارتفعت الصادرات بأكثر من الضعف من 6،7 في المئة إلى 3،17 في المئة. بعد تسجيل عجز يتراوح بين 1 و3 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي بين 1997 و2000، عادت الأرقام لتحسن منذ 2001، ونلاحظ تسجيل فائض بنسبة 5 في المئة في 2003 و2004 و2 في المئة في 2005، أساساً بسبب زيادة صادرات المواد النفطية. وصل مستوى الاستثمار الإجمالي إلى 7،18 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي، وارتفع الاستثمار الأجنبي المباشر إلى 6 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي (2،7 مليون دولار). وسجل ميزان المدفوعات فائضاً يصل إلى 8،1 مليار دولار للعام 2005 و1 مليار دولار للعام 2006، ما ساعد المصرف المركزي على زيادة احتياطه بالعملة الأجنبية حتى وصلت هذه الأخيرة إلى 7،22 مليار دولار (عدا الذهب) بحلول نهاية تشرين الأول / أكتوبر 2006.

انخفض عجز الموازنة من 6،9 في المئة في 2005/2004 إلى 2،8 في المئة في 2006/2005 قبل أن يعود ويرتفع قليلاً إلى 5،8 في المئة في 2007/2006. ساهمت الخصخصة والضرائب على الشركات أساساً في خفض العجز العام. بات يصل الدين العام إلى 77 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في نهاية

2007/2006 مقارنة مع 81 في المئة في 2006/2005. كان الدين العام قد ارتفع خلال السنوات القليلة السابقة على 71 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في 2001/2000 إلى 93 في المئة في 2005/2004. يجدر الإثاء على هذا النوع من النتائج في الاقتصاد الكلي. ويبقى على مصر الاستدامة في هذا الأداء.

تقف العناصر الخارجية وراء الأداء الحالي للاقتصاد المصري وهي تمثل مكونات مهمة من النمو الاقتصادي وهي: الأسعار المحسنة لموجودات مصر الموجودة تحت الأرض، وزيادة عائدات النفط الخليجي التي أدت إلى ارتفاع الاستثمارات في مصر، وارتفاع حوالات المغتربين من الخارج^{xiii}. نشهد مؤخراً توجهاً إيجابياً في حوالات المغتربين بفضل ارتفاع أسعار النفط وارتفاع دخل المهاجرين العاملين في منطقة الخليج، وقد وصلت إلى 3,3 مليار دولار في 2004 (4 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي)، و5 مليار دولار في 2005 (6 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي). وصلت في الماضي حوالات العمال المغتربين إلى أعلى نسبة لها أي 1,6 مليار دولار (15 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي) في 1992، قبل أن تتخفف عام 1993 إلى 7,5 مليار دولار (12 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي) وأن تسجل معدل 2,3 مليار دولار (3,4 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي) للفترة الممتدة بين 1994-2003. على الرغم من ارتفاعها مؤخراً، تبقى قيمة حوالات المغتربين أدنى من قيمة صادرات الخدمات المقدرتها بـ 6,14 مليار دولار (5,17 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي) في 2005، بفضل قطاع السياحة المزدهر وعائدات قناة السويس. نظراً لأهميتها الإستراتيجية والسياسية، تتلقى مصر أيضاً تدفقاً مهماً من المساعدات، خاصة من الولايات المتحدة ومن المفوضية الأوروبية. بلغت قيمة المساعدات التنموية إلى مصر 926 مليون دولار (1 في المئة من الدخل القومي الإجمالي) في 2005 مقارنة مع 46,1 مليار دولار (9,1 في المئة من الدخل القومي الإجمالي) في 2004، و987 مليون دولار (2,1 في المئة من الدخل القومي الإجمالي) في 2003. تحتل الولايات المتحدة الصدارة على لائحة البلدان المانحة إذ وهبت لمصر 397 مليون دولار في 2005، و705 مليون دولار في 2004، و442 مليون دولار في 2003. تليها المفوضية الأوروبية، التي وهبت 183 مليون دولار في 2005، و184 مليون دولار في 2004، و59 مليون دولار في 2003. إضافة إلى هذه العناصر، نستشف من خلال النظر عن كثب إلى نمو الصادرات المصرية، أنها تكونت بواسطة الموارد الطبيعية وعناصر الطاقة أكثر من الإنتاج المكثف الذي يقتضي زيادة العمالة، كذلك استفادت حجم الاستثمارات الأجنبية المسجلة من بيع ثالث رخصة اتصالات لاسلكية.

لا بدّ من التطرق إلى مسألة أخرى في تقييم برامج الإصلاح الاقتصادي، وهي الخفض المحدود لحجم الوظائف العامة. وصلت العمالة في القطاع الخاص إلى 70 في المئة من العمالة الإجمالية في 2005 مقارنة مع 67 في المئة لعام 1990. فيما انخفضت شريحة العمالة في الشركات العامة خلال تلك الفترة من 10 في المئة إلى 5 في المئة، ارتفعت شريحة العمالة الحكومية من 22 في المئة إلى 26 في المئة بعد أن كانت قد انخفضت خلال السنوات الأخيرة. تجد الدولة المصرية نفسها عالقة في ورطة. إذ تريد من جهة المضي قدماً بجهود الإصلاح بما أنّ الشروط الاقتصادية الراهنة وضغوط المؤسسات الدولية المالية الخارجية لا تسمح للبلاد بمتابعة إجراءاتها التوسعية ولا متابعة سياسات دعم الأسعار. من جهة أخرى، فاقت الكلفة السياسية والاجتماعية للتخلي عن هذا الدور وعن برامج الإنفاق العام، قدرة الدولة المصرية على التحمل، فقد واجهت هذه الأخيرة معارضة الناس الذين

تأثروا سلبًا بهذه الإجراءات كما سنظهره أدناه. حتى الساعة، نجحت الحكومة في الحفاظ على توازن هشّ عبر المضي قدمًا - إلى حدّ ما - بالإصلاح الاقتصادي من دون معاداة نخبة رجال الأعمال والسياسيين المقربّة من النظام أو المنضمة إليه مع متابعة المعارضة الشعبية للإصلاح. من 1990 إلى 2005، انخفض تعويض الموظفين من 31 في المئة من الإنفاق العام إلى 24 في المئة بعد أن كان قد انخفض إلى 19 في المئة في 1992. خلال الفترة نفسها، انخفض الإنفاق على السلع والخدمات من 26 في المئة من مجموع الإنفاق إلى 7 في المئة. في تلك الفترة، تقلّبت شريحة دفعات الفوائد من 19 في المئة عام 1990 إلى 18 في المئة عام 2005 (بعد أن بلغت 36 في المئة كحد أقصى عام 1994) قبل أن تعود وترتفع مجددًا إلى أكثر من 23 في المئة في 2006. زادت التحويلات والإعانات من 12 في المئة في 1991 إلى 33 في المئة في 2003. يعود السبب في ذلك أساسًا إلى ارتفاع سعر المواد الغذائية والنفط. يبقى الخفض الكبير للإعانات مسألة حساسة جدًّا على الصعيد السياسي. أمّا على صعيد العائدات، فانخفضت شريحة الضرائب الأخرى من مجموع العائدات من 13 في المئة إلى 3 في المئة. وارتفعت شريحة الضرائب على السلع والخدمات من 16 في المئة إلى 26 في المئة. كما ارتفعت شريحة الضرائب على الدخل والأرباح وأرباح رأس المال من 23 في المئة إلى 25 في المئة فيما انخفضت شريحة الضرائب على التجارة الدولية من 17 في المئة إلى 12 في المئة.

أمّا تأثير الإصلاح على سوق العمل فأتى متفاوتًا. تظهر الإحصاءات الرسمية انخفاضًا في البطالة من 11،7 في المئة إلى 3،8 في المئة خلال الفترة الممتدة من 1998 إلى 2006. يواجه الوافدون الجدد إلى سوق العمل أكبر الصعوبات في إيجاد وظيفة. ترتفع بالتالي نسب البطالة بين الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و24 عام مع الإشارة أن خريجي الجامعات هم المجموعة التربوية الوحيدة التي شهدت زيادة في البطالة خلال الفترة المذكورة. نلاحظ أيضًا أن خريجي الجامعات غالبًا ما يفضلون الانتظار لسنوات عديدة من دون البحث عن عمل في القطاع الخاص على أمل إيجاد وظيفة في القطاع العام حيث تسود ظروف عمل أفضل، خاصة للنساء. لكن يبدو أنّ التوقعات قد تغيرت إذ انخفضت فرص إيجاد عمل في الدولة^{xiv}.

يبدو من الواضح أنه تمّ خلق وظائف ومناصب جديدة خلال فترة الإصلاح، إلا أنّ البراهين تفيد أنّها خلقت في قطاعات ذات إنتاجية منخفضة. فيما انخفضت شريحة الزراعة من مجموع العمالة من 40 في المئة في 1990 إلى 30 في المئة في 2003، انخفضت أيضًا شريحة الصناعة من 14 في المئة إلى 11 في المئة. في المقابل، ارتفعت شريحة التجارة والسياحة من 9 في المئة إلى 13 في المئة وارتفعت شريحة الخدمات من 22 في المئة إلى 27 في المئة مع الملاحظة أنّ الاقتصاد غير الرسمي يلعب دورًا مهمًا. بعد التعمق في التكوين القطاعي للنتائج المحلي الإجمالي مع أسعار ثابتة، نلاحظ أنّ الزراعة كانت تساهم بـ 15،5 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في 2005/2006 مقارنة مع 16،5 في المئة في 2001/2002. أمّا التصنيع فكان يساهم بنسبة 18،9 في المئة في تكوين الناتج المحلي الإجمالي مقارنة مع 19،8 في المئة في 2001/2002. خلال تلك الفترة، زادت مساهمة الغاز من 2،9 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي إلى 4،7 في المئة، وزادت مساهمة المطاعم من 1،8 في المئة إلى 3،3 في المئة، وزادت مساهمة قناة السويس من 2،3 في المئة إلى 3،4 في المئة. بتعبير آخر نلاحظ أنّ نمط

النمو لا يطال القطاعات الإنتاجية التي تتمتع بالقدرة على النهوض بنمو مستدام للعمالة. نتيجة لذلك، نلاحظ انخفاضاً في تنوع الصادرات المصرية خلال فترة الإصلاح، إذ كانت 12 سلعة مصدرة تشكل 59 في المئة من مجموع الصادرات في 2003، مقارنة مع 37 في المئة في 1992. تجدر كذلك الإشارة إلى أن الصادرات الجديدة التي دخلت خلال تلك الفترة ذات قيمة منخفضة.^{xv} وبما أن تنوع بنية الصادرات منوطة بالتنمية الاقتصادية، يجب أن يشكل هذا النمط مصدر قلق لصانعي السياسات.

على الصعيد الاجتماعي ما زالت مصر تواجه تحديات بارزة. فشلت جهود الإصلاح في معالجة مسألة التضخم المرتفع. في الواقع، التضخم العالي وليد إجراءات الإصلاح إلى حد ما. بلغت نسبة تضخم أسعار الاستهلاك 3،11 في المئة عام 2004، و9،4 في المئة عام 2005، و7،7 في المئة عام 2006. يعود السبب في ذلك أساساً إلى ارتفاع أسعار المواد الغذائية، خاصة اللحوم نتيجة للمخاوف المتعلقة بأنفلونزا الطيور، وزيادة الطلب بعد خفض الضرائب على الدخل وخفض الإعانات على المنتجات النفطية. نتيجة لارتفاع كلفة العيش، على الحكومة توخي الحذر في أخذ الكلفة الاجتماعية والسياسية المرتفعة المتصلة بالاستمرار في خفض الإعانات.

أضف إلى ذلك أن الفقر منتشر في مصر: يطال 41 في المئة من الشعب المصري أي نحو 28 مليون نسمة في 2005، أقل بقليل من نسبة 43 في المئة المسجلة عام 2000. لكن نلاحظ ارتفاع الفقر المتفق خلال هذه الفترة من 17 في المئة عام 2000 إلى 20 في المئة عام 2005. شهدت المناطق الريفية نسب فقر تصل إلى 52 في المئة أي نحو ضعف النسب في المناطق السكنية التي وصلت إلى 26 في المئة، مع العلم أن المناطق الريفية في مصر العليا تضم 51 في المئة من فقراء مصر. يعود سبب تفشي الفقر إلى التضخم العالي، خاصة بعد انخفاض قيمة العملة فيما ارتفع سعر المواد الغذائية النسبي بـ 10 في المئة. عام 2005، شكلت التحويلات 11 في المئة من مداخيل الفقراء و22 في المئة من مداخيل غير الفقراء. يعود السبب في ذلك إلى أن ثلثي التحويلات الاجتماعية تأتي من نظام التقاعد لكن يذهب 85 في المئة من إنفاق التقاعد إلى غير الفقراء. ما يعني أن الفقراء لم يستفيدوا من شبكات الأمن الاجتماعي التي قلما يتكلمون عليها مفضلين الاعتماد على حوالات المغتربين والإعانات في إنفاقاتهم.^{xvi}

هناك أيضاً تفاوت إقليمي على صعيد التنمية الاقتصادية في مصر. تقاسمت المناطق الريفية في الجنوب منافع نمو اقتصادي أقل من الشمال الأقوى سياسياً، ما شجع النزوح الكثيف من المناطق الريفية إلى السكنية. في آخر خطة خماسية لها، قررت الحكومة تشجيع الاستثمار في المناطق التي هُملت سابقاً وتأخرت على المستوى التنموي، مثل مصر العليا. كما تدعو الحكومة إلى زيادة اللامركزية الضريبية والإدارية وتعزيز مشاركة الجمهور وحماية الموارد الطبيعية والبيئة وتجنيس التنمية.

المعارضة الاقتصادية والسياسية

تقف ثلاثة أسباب رئيسية وراء معارضة جهود الإصلاح. أولها اعتبارات أيديولوجية تتمثل بالإجماع على طبيعة الإصلاح الاقتصادي وأدواته من جهة وغياب مشاركة الأطراف المعنية الفعلية في عملية وضع برامج الإصلاح وتطبيقها من جهة أخرى. أما وراء العنصر الثاني، فهناك اعتبارات اقتصادية واجتماعية. يُتوقع أن تزيد بعض سياسات الإصلاح الفجوة بين الأغنياء والفقراء في مصر قبل أن يشعر الجمهور الواسع بتأثيراتها الإيجابية. فنظرًا لمعدلات الفقر والبطالة العالية أصلاً، وقف الفقراء في مصر يقاومون الإصلاح. ثانيًا، فإن فشل جهود الإصلاح في معالجة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية وسواد الشعور بأن للإصلاح أضرار أكثر من منافع، شجّع معارضة جهود الإصلاح الحالية. أخيرًا، السبب الثالث وراء معارضة جهود الإصلاح هو سعي نخبة اقتصادية وسياسية إلى حماية مصالحها وسط الترتيبات الاقتصادية الحالية والمستقبلية والتي سبق وتكلمنا عنها.

يختلف موقف المجتمع المدني، خصوصًا الأحزاب السياسية (عدا الحزب الوطني الديمقراطي) والمنظمات القاعدية الصغيرة، عن موقف نخبة رجال الأعمال والسياسيين في ما يتعلق بجدول أعمال الإصلاح، خاصة أن هذه الأخيرة غالبًا ما تكون قريبة من النظام لا بل هي جزء منه. فيما يتفق أعضاء المجتمع المدني مع الحكومة حول ضرورة الإصلاح إلا أنهم لا يوافقون البتة على طبيعة الإصلاح وأدواته. هناك ثلاثة أسباب وراء هذا الاختلاف في الآراء. أولها سبب أيديولوجي، إذ يرفض بعض اللاعبين في المجتمع المدني فكرة اقتصاد السوق باعتبار أن إتباع سياساته يمكن بعض المجموعات - نخبة رجال الأعمال والسياسيين ذات العلاقات القوية - على حساب أغلبية الشعب. فعلى سبيل المثال، نخشى بعض عناصر المجتمع المدني أن تصرف الشركات المخصصة بعض العمال لا محال ما إن تتعرض إلى التنافس ودوافع الربح. كذلك، تشعر الفئات الأكثر فقرًا في المجتمع بالعداوة تجاه الإصلاح الاقتصادي إذ أنها ستعاني من انخفاض الإعانات. السبب الثاني هو أن خصخصة شركات الدولة يؤدي إلى بيع الموجودات الوطنية إلى شركات أجنبية، ما يُنظر إليه على أنه زيادة للتدخل والتأثير الأجنبي في مصر. أما السبب الثالث فمتعلق بسرعة الإصلاح، خاصة في ما يتعلق بفتح الاقتصاد إلى الأسواق والمستثمرين الخارجيين. ويقول مناصرو هذه الحجة أن الاقتصاد المصري ليس جاهزًا لنظام بهذا الانفتاح ولا يستطيع التنافس على السوق الدولية. وبالتالي، تضر هذه الخطوات بالاقتصاد، وخاصة بالشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم.

لا تتمتع المعارضة ضدّ جدول الإصلاح إلا بتأثير محدود جدًّا، ما يعود إلى ثلاثة أسباب متصلة ببعضها البعض: الأول هو غياب البرامج الخاصة والرؤيا التي قد تعرض حلاً آخر إزاء هذا الجدول. حتى البرنامج الاقتصادي للإخوان المسلمين - الذي يحظى نسبيًا بقدرات مؤسسية أفضل مقارنة مع الأحزاب السياسية اليسارية العلمانية الأخرى - عام جدًا ولا يعرض حلاً آخر مقابل سياسات الاقتصاد المطبقة حاليًا. يركز خطاب هذه الأحزاب وصراعها مع الحكومة على تضارب الرأي حول صحة المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية البارزة، خاصة إحصاءات الفقر والبطالة والدين العام واتهامات الفساد وقلة المساءلة والشفافية خاصة لدى الشخصيات الرسمية في الحكومة والقادة السياسيين. أما السبب الثاني، فهو هامش التحرك الضئيل عند المجتمع المدني وسيطرة

الحكومة على العديد من مؤسسات هذا المجتمع. انتقدت العديد من التقارير الدولية مصر على هامش التحرك الضئيل المعطى إلى الأحزاب السياسية (خاصة في نشاطاتهم وحرية اجتماعهم). وفي هذا الصدد شكلت التعديلات الدستورية الأخيرة خطوة إلى الوراء^{xvii}. أضيف إلى ذلك أن الحكومة تسيطر على مؤسسات المجتمع المدني وتجنّد رؤساءها لدعم برامجها وجدول أعمالها. أمّا السبب الثالث، فهو ضعف المجتمع المدني من الداخل ومشاكله. إذ غالبًا ما تعمل جمعيات الأعمال ونقابات العمال للترويج لمصالح رؤسائها الخاصة، ولا تتمتع باستقلالية عن الدولة التي تتلاعب بها عبر روابطها المباشر برؤسائها. لم تنتخب معظم الأحزاب السياسية رئيساً بعد، وباتت تتفصل أكثر وأكثر عن الشعب ومشاكله اليومية. في غضون هذا، يتفادى الشعب النشاطات السياسية بشكل متصاعد، بسبب القيود الصارمة التي تفرضها الحكومة على هذا النوع من النشاطات، ولكن أيضاً بسبب قلة ثقته بالأحزاب السياسية وتكدس المشاكل الاقتصادية والاجتماعية. هذه الأسباب الثلاثة مجتمعة لا تعطي للفرد المصري العادي لا الوقت ولا الشجاعة ليكون ناشطاً على الصعيد السياسي.

تجدر الملاحظة أنّ بعض منظمات المجتمع المدني والناشطين يغدون أكثر تنظيماً. يدافعون عن حقوقهم ويواجهون المشاكل التي تعاني منها المجموعات التي يدافعون عنها. كان دوماً النظام في مصر يسيطر على نقابات العمل، إذ تنتمي جميع هذه الأخيرة إلى اتحاد نقابات عمال مصر. العضوية في الاتحاد إلزامية. وفقاً للمسح السنوي لـ 2006 للاتحاد الدولي للنقابات الذي يرصد انتهاكات حقوق النقابات، ففي مصر "وفقاً لقانون العمل العائد إلى 2003، يحق لربّ عمل أن يطرد أي موظف من دون إعطائه أي تبرير". ما يفسر عجز النقابات عن ممارسة أي ضغط فاعل تجاه الإصلاح الاقتصادي. بدلا من ذلك، نلاحظ أنّ رؤساء النقابات أعضاء في الحزب الوطني الديمقراطي وقد تعاونوا مع الحكومة للحد من حقوق العمال في القطاع العام. لكن مع تسارع الإصلاح الاقتصادي، شهدت البلاد نشاطات عمالية مستقلة. شكل إضراب عمال المحلّة للغزل في السابع من كانون الأول / ديسمبر 2006، نقطة انطلاق لإضرابات عمالية عديدة. شكل هذا الإضراب نقطة تحول عن التقليد القديم القاضي باعتصام العمال في مكان العمل فيما يستمرّ العمل لأنّ الإضراب يضر بمصالح مصر الوطنية. لكن هذا المنظور تغير مع تقدم عملية الإصلاح. تتميز كذلك سلسلة الإضرابات الجديدة بأنها تنتهي بسلام، فيما كانت قوى الشرطة تتدخل لإنهائها في الماضي. فسر بعض المحللين هذا الظاهرة على أنّها دلالة على ارتفاع التوترات الاجتماعية حول الإصلاح الاقتصادي، بينما رأى البعض الآخر في هذه الأحداث نتيجة للمراقبة الدولية. توصل العمال إلى اتفاق حيث استعمل جزء من أموال خصخصة مصرف الإسكندرية لتسديد ديون شركات الغزل والنسيج وتحسين ظروف العمل. جرى إضراب بارز آخر في مصنع ثياب (المنصورة - اسبانيا) حيث احتلّ العمال الشركة لمدة شهرين واستطاعوا عكس قرار التصفية الذي كان المصرف المتحد قد اتخذته. اتهم المضربون عن العمل مسؤولي النقابات بالعمل ضدّ مصالح العمال إذ حاولوا إقناعهم بالعودة عن نشاطهم وضغطوا على البعض لكي لا يشاركوا.

تشير بعض البوادر إلى التقاء المعارضة السياسية والاقتصادية حول موضوع الإصلاح. اتخذت بعض الأحزاب السياسية خطوات لدعم مطالب مختلف المجموعات المتأثرة سلبيًا بسياسات الإصلاح. في تموز / يوليو 2007، أعلنت الحكومة نيتها بيع 80 في المئة من بنك القاهرة إلى مستثمر مهم. في 16 آب/ أغسطس، أعلنت نقابات العمال معارضتها لهذه الخطوة وأعلنت المباشرة بحملة شعبية لمنع عملية البيع أو تغيير مسار العملية نحو

المستثمرين الوطنيين، حائلة بالتالي دون شرائها من قبل أجنب. وافقت المجموعات السياسية المعارضة على هذه الحملة. أعلنت حركة كفاية المعارضة عن إضافة "لا" جديدة على شعارها ليصبح هذا الأخير "لا للتمديد، لا للتوريث، لا لبيع مصر". نتيجة لحملة فرضها النظام على الإخوان المسلمين بعد أن أعلنت عن بلورة برنامجها، أعلنت مؤخرًا عن خطتها زيادة الضغط على الحكومة مستخدمة الأدوات البرلمانية عبر تشكيل كتلة مؤلفة من 100 شخص، منهم 20 نائبًا مستقلًا. تنوي هذه الكتلة إدخال بعض النقاط على جدول الأعمال الاقتصادي، منها خصخصة بنك القاهرة وخفض الإعانات على قطاع الطاقة^{xviii}.

القيود على جهود الإصلاح

عانت جهود الإصلاح في مصر من ثلاث قيود مترابطة. ينقصها أولاً التنسيق مع السياسات الاجتماعية ومختلف السياسات القطاعية. كما رأينا سابقاً، فقد ركزت أساساً رزم الإصلاح المطبقة في مصر على القطاع المالي ومجال الاقتصاد الكلي من دون إيلاء أهمية تذكر للمشاكل البنوية والاجتماعية. لا تتناسب هذه المقاربة بلد مثل مصر حيث تسود المشاكل الاجتماعية من بطالة وفقير وتفاوت بين الأقاليم وتتفاقم. لم ينجح عن تعديل هذه المقاربة فشلاً في معالجة المشاكل المطروحة وحسب، بل زادت حدة المشاكل خلال فترة الإصلاح وتزامنت مع عجز عن التخفيف من عواقبه السلبية في حياة الناس اليومية. هذا الفشل يشكل عائقاً مهماً أمام استدامة إصلاح عميق، إذ فقد المواطنون المصريون ثقتهم بجهود الإصلاح وأهدافه.

عانت سياسات الإصلاح في مصر من غياب التنسيق مع جميع القطاعات الاقتصادية ولم تأخذ بعين الاعتبار مزايا الاقتصاد المصري. فعلى سبيل المثال، تظهر البراهين المعروضة في القسم السابق من هذه الورقة فشل برامج الإصلاح في رفع العوائق أمام تنمية الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم التي تلعب دوراً بارزاً في الاقتصاد المصري. أدت هذه القيود إلى زيادة كلفة العمل ومدته وأثرت على القطاعات التي تعني الناس العاديين في مصر.

ثانياً، فشلت مصر في خلق بيئة تمكين سليمة لممارسة الأعمال وبناء اقتصاد قادر على التنافس على الصعيد العالمي. وفشلت في الوقت نفسه في تحسين الشروط الاقتصادية ومعايير العيش للمواطن المصري البسيط. سنت البلاد العديد من القوانين في السنوات الأخيرة لتنظيم بيئة الأعمال وتعزيز الاستثمار الوطني والأجنبي لكنها فشلت في إدخال جميع الوزارات المعنية في إصلاح إداري شامل. فشلت كذلك في تطوير عمليات تمكين لتطبيق القوانين والتشريعات الجديدة بطريقة سلسة وشفافة. لا زالت مصر تعاني من قلة فاعلية البيروقراطية والعراقيل الإدارية والإنفاق الحكومي المهدور.

ثالثاً، تعاني جهود الإصلاح في مصر من عدم التوافق على مسائل التوقيت والوسائل والأهداف. لذلك لم تحظ تغييرات العقد الاجتماعي بالإجماع بين الأطراف الرئيسية المتأثرة فيه: الدولة، السوق والمجتمع المدني. وكما سنراه في القسم المقبل، أدى هذا الوضع إلى تصدع بين الفرقاء المعنيين حيث يدعم المستفيدون من التغييرات

الجديدة أو من تتناسب أيديولوجياتهم مع المقاربة المعتمدة جهود الإصلاح، فيما يختار من لا يتناسب الإصلاح مع مصالحه وأيديولوجياته معارضتها.

ما يزيد الفشل حدّة هو غياب آليات نقاش الإصلاح بين مختلف الأطراف المعنية. تقتصر المشاركة في صنع السياسة وتطبيقها على النخبة الحاكمة والمقربين منها في مجال الأعمال والمجتمع السياسي وسط غياب مشاركة المعنيين الآخرين. طبقت بالتالي الحكومة إصلاح ينبع من أعلى الهرم وصولاً إلى مستوياته الدنيا، عملاً بطلب المؤسسات المالية الدولية من دون استيعاب جميع الأطراف المعنية على أنهم لاعبين مهمين في عملية الإصلاح.

تتصل القيود الثلاثة المذكورة أعلاه اتصالاً وطيداً بالترتيبات المؤسسية السائدة في مصر. تعاني هذه البلاد من عجز مؤسسي. كانت قدرة المؤسسات على تصميم وتطبيق إصلاحات شاملة تأخذ بعين الاعتبار السياسات الاجتماعية وتوسعي إلى توسيع قاعدة الملكية محدودة جداً. كذلك، فشلت المؤسسات الحالية الخاصة والعامّة في التأقلم مع التغيرات الناجمة عن برامج الإصلاح وعن التخفيف من العواقب السلبية لسياسات الإصلاح. إلا أنه يُتوقع استمرار هذا الوضع على الأمد القصير قبل بروز فرص اقتصادية جديدة للمواطنين المصريين. لذلك، بينما يمكن القول بشكل دقيق أنّ مصر توصلت إلى نتائج إيجابية على مستوى الاقتصاد الكلي، يجب ألا يُنسى أنّ هذه الأخيرة تعود أساساً إلى عناصر خارجية وقد امتزجت مع فشل في خلق بيئة تنافسية، وتحسين قوانين الأعمال، وخفض الفساد، وتعزيز الشفافية في المؤسسات الحكومية وبين القادة السياسيين.

العجز المؤسسي

لا بد من طرح الأسئلة التالية: ما هي العناصر الأساسية التي تساهم في هذا الفشل في خلق بيئة تنافسية، وتحسين قوانين الأعمال، وخفض الفساد، وتعزيز الشفافية في المؤسسات الحكومية وبين القادة السياسيين، وماذا باستطاعة مصر فعله لمواجهة النجاح في تحديها الاقتصادي والاجتماعي؟ تشير دراسة معمقة لعملية الإصلاح والتحديات الاقتصادية والاجتماعية الحالية إلى عودة أسباب هذا الفشل الرئيسية إلى تلاقح عناصر في المؤسسات والحكومة حالت دون تمتع أغلبية السكان بنتائج الإصلاح الإيجابية. على الرغم من توصل مصر إلى نتائج إيجابية على المستوى الكلي - غالباً بفضل تأثير العناصر الخارجية - وإلى تقدّم ضعيف على الصعيد الاجتماعي، لم تعالج تحديات الاقتصاد الجزئي والتحديات البنوية، ما قد يُعزى إلى العجز المؤسسي الملحوظ في البلاد.

وفقاً لمؤشر مدركات الفساد لمنظمة الشفافية الدولية، تحتل مصر المركز 105 بين 165 بلد، مع مجموع 9،2 على سلم يتراوح من 0 (فساد مزمن) إلى 10 (فساد قليل).^{xix} في حالة مصر، لم تتعدّ قلّة الشفافية من الدافع إلى حماية المصالح السياسية وحسب، بل أيضاً من المصالح التجارية.^{xx}

أظهر آخر تقرير حول التنافسية في العالم العربي أنّ أبرز المعوقات أمام الأعمال في مصر هي النفاذ إلى التمويل (23 في المئة من الأجوبة)، والبيروقراطية الحكومية غير الفاعلة (15 في المئة) واليد العاملة التي لم تحظ بالتدريب أو التربية المناسبة.^{xxi}

أتى البنك الدولي على جهود السلطات المصرية الجديّة والسريعة في تحسين بيئة الأعمال. في تقريره حول ممارسة أنشطة الأعمال 2008، أدرج البنك الدولي مصر في المرتبة 126 من أصل 178 بلد من حيث السهولة في ممارسة الأعمال، ما يشكل تقدماً على مرتبتها في العام السابق (165 من أصل 175). أبلت مصر أسوأ ما أبلت في الميادين التالية: الرخص (مرتبة 169)، الحصول على قرض (مرتبة 159) وتطبيق العقود (مرتبة 157)^{xxii}. بعد سنة من ذلك، كانت مصر أفضل المصلحين في العالم. غطت جهود الإصلاح الأخيرة ميادين مختلفة من بيئة الأعمال. ونذكر ضمن إطار التدابير المعتمدة : خفض الحد الأدنى المطلوب من رأس المال لافتتاح شركة من 50,000 جنيه إلى 1000 جنيه وخفض مدة الإطلاق وتكاليفها إلى النصف، وتأسيس مكتب خاص للقروض لتسهيل النفاذ إلى هذه الأخيرة، وخفض رسوم تسجيل الملكية بشكل ملحوظ وتأسيس محطات ذات مرحلة توقف واحدة في المرافئ ما خفض وقت الاستيراد بسبعة أيام ومدة التصدير بخمسة.^{xxiii}

تمثل الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم قطاع الأعمال الرازح تحت عبء الإجراءات التشريعية الصعبة والذي يواجه بالتالي أكبر الصعوبات في ممارسة الأعمال. تمثل الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم 75 في المئة من العمالة، و80 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي و99 في المئة من القطاع الخاص غير الزراعي في مصر. وفقاً لمسح البنك الدولي لمناخ الاستثمار، يشكل النفاذ إلى التمويل والتكاليف ذات الصلة أكبر العوائق أمام استثمارات الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم ونموها.^{xxiv}

إضافة إلى ذلك، قدّر تقرير من وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة / المساعدة الفنية على الإصلاح السياسي أنّ 40 إلى 60 في المئة من حجم الأعمال ينبع من الإطار التشريعي المحرك للاقتصاد غير الرسمي في مصر.^{xxv} نما الاقتصاد غير الرسمي (يشمل هذا المفهوم القطاع غير الرسمي حيث تعمل الشركات من دون تشريعات، والعمالة غير الرسمية التي تفتقر إلى التشريعات أو الحماية) بنسبة 3,5 في المئة سنوياً من 1998 إلى 2006. تفيد دراسة حديثة أنّه في عام 2006، كانت تفتقر 35 في المئة من الشركات الصغيرة والصغيرة جداً إلى رخصة، ولم تكن مسجلة ولم تحتفظ بسجل حسابات، فكانت تُعتبر بالتالي منتمية إلى القطاع غير الرسمي، مقارنة مع 32 في المئة عام 1998.^{xxvi} أما خلال هذه الفترة، فاستقرت نسبة الشركات الصغيرة والصغيرة جداً التي لبت الشروط الثلاث المدرجة أعلاه على 18 في المئة.

فشلت أيضاً عملية الإصلاح في معالجة مشكلة حماية حقوق الملكية الفكرية بشكل فاعل. لا تؤثر هذه النقطة على الثقة في الإجراءات الرسمية المصرية وعلى قرار المستثمرين الأجانب وحسب، بل تخلق أيضاً ضغوطاً سياسية على الدولة. واجهت مصر ضغوطاً سياسية حول مسألة حماية حقوق الملكية الفكرية وقد دُعيت الإدارة الأميركية إلى عدم إبرام اتفاقات مع مصر ما لم تحلّ هذه المشكلة. في نيسان / أبريل، أدرجت الولايات المتحدة مصر على

"لائحة الأولوية في مجال المراقبة" تشمل 12 بلدًا. أما أسباب اعتماد هذا التصنيف فشملت "عجز النظام المصري المستمر في تطبيق حقوق الملكية الفكرية، ومشاكل مع النظام القضائي، وتراكم طلبات الحصول على براءة اختراع، وغياب الحماية ضد الاستخدام التجاري الجائر للبيانات من أجل الحصول على موافقة التسويق، وغياب جهاز تنسيق فاعل بين السلطات الصحية والسلطات المختصة بالبراءات لردع إصدار موافقات تسويق الأدوية المخالفة للبراءة"^{xxviii}. يعود سبب هذه المشاكل إلى النظام القضائي خاصة من حيث قلة الفاعلية والشفافية والخبرة الفنية.

حصدت فئة محدودة من المجتمع منافع الإصلاح، وهي خاصة من نخبة رجال الأعمال والسياسيين، فيما كانت تدفع أغلبية السكان تكاليف الإصلاح. كما سنبرزه في القسم التالي، فقد حدثت مشاكل ترتيبات الحوكمة والمؤسسات في مصر من قدرة البلاد على تطبيق برامج إصلاح أكثر تنسيقاً وذات علاقة وطيدة مع السياسات الاجتماعية وفتح الباب لمدى واسع من الملكية. تحتاج بالتالي مصر إلى تسريع عملية الإصلاح، وتطبيق المزيد من برامج إصلاحية أكثر شمولية توسع مدى الملكية وتحظى بتنسيق أفضل مع السياسات الاجتماعية، آخذة بعين الاعتبار مختلف القطاعات الاقتصادية في البلاد. يستحيل المباشرة بهذه المهمة الإصلاحية وتحقيق أهدافها من دون بناء مؤسسات ديناميكية وشفافة وفاعلة تسهل عملية الإصلاح وتضمن استدامة نتائجها.

الطريق قديماً: نحو إصلاح مؤسسي شامل

كما سبق وأظهرنا، كانت برامج الإصلاح المطبقة في مصر عبارة عن قطع مشرذمة ينقصها التنسيق مع السياسات الاجتماعية ومختلف القطاعات الاقتصادية الأخرى وما من توافق عليها بين مختلف الأطراف المعنية. على ضوء هذه الإصلاحات، نجحت مصر في التوصل إلى خير نتائج اقتصادية كلية - على الرغم من أن هذه الأخيرة نبعت من عناصر خارجية مؤقتة - فيما أحرزت تقدماً محدوداً جداً في مواجهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية وحلّ المشاكل المؤسسية والبنوية. تحتاج مصر إلى تطوير اقتصاد منتج يحافظ على نمط نمو أقل اعتماد على العناصر الخارجية، مع خلق فرص عمل لائقة للعاطلين عن العمل، والواقعين في البطالة المقنعة، والوافدين الجدد إلى سوق العمل. قد يساعد هذا على معالجة مسألة التباين بين المناطق وعلى إيجاد حلول طويلة الأمد لأبرز أوجه الخلل الاقتصادي والاجتماعي. من الواضح أن الوصول إلى هذه الأهداف يقضي بالالتزام في إصلاح اقتصادي شامل، يعطي مدى ملكية أوسع من البرنامج الحالي، وينسق أكثر مع السياسات الاجتماعية الخاصة بكل قطاع اقتصادي. يتطلب الخوض في هذا النوع من الإصلاحات الاقتصادي مواجهة العناصر الأساسية التي تعيق جهود الإصلاح وتمنع الجماهير من قطف ثمار الإصلاح مع تحمل أعبائها.

برهننا في هذه الورقة عن اتصال قيود الإصلاح الشامل في مصر اتصالاً وثيقاً بالترتيبات المؤسسية السائدة. فمن جهة، تفقر مصر إلى القدرة المؤسسية على تصميم برامج إصلاح شاملة وتطبيقها. ومن جهة أخرى، عجزت المؤسسات الحالية عن التأقلم مع التغيير الناجم عن برامج الإصلاح، وعن التخفيف من العواقب السلبية الناجمة عن سياسات الإصلاح. وبالتالي، إذا أرادت مصر مواجهة التحديات الاقتصادية الحالية بنجاح والدخول في

إصلاحات شاملة، لا بدّ لها من إيلاء انتباه خاص لتطوير مجموعة من المؤسسات الرسمية وغير الرسمية تحدد الحقوق والواجبات الخاصة بجميع اللاعبين على الساحة الاقتصادية وتشرّع عملية الإصلاح.

لا بد من التشديد على أنّ التنمية المؤسسية تحتاج إلى وقت طويل. نظرًا لطبيعة الدولة المصرية والأطراف الرئيسية في السوق والمجتمع المدني، يبدو تطوير المؤسسات الضرورية وتشغيلها بالطريقة الصحيحة في فترة وجيزة من رابع المستحبات. على مصر بالتالي اتخاذ قرار: إمّا البدء بتطوير هذه المؤسسات على جانح السرعة أو التأخر. لا تقع مسؤولية بناء هذه المؤسسات على الدولة المصرية وحسب، بلا أيضًا على القطاع الخاص والمجتمع المدني. يجوز كذلك تطوير هذه المؤسسات في جميع الميادين التي تطل الأداء الاقتصادي وتحدد طبيعة نتائجه.

تطوير مؤسسات الدولة

يجدر تطوير ثلاثة أنواع من مؤسسات الدولة: المؤسسات التي تؤثر على عمل البيروقراطية، والمؤسسات التي تصقل تصرف السياسيين عبر معاقبة بعض التصرفات أو مكافأة بعضها الآخر – ما يؤثر على مساءلة السياسيين والمؤسسات وتوخيهم الشفافية، وفي النهاية، المؤسسات التي توسع المساحة السياسية والمشاركة أمام المواطنين المصريين.

تشير البراهين المعروضة أعلاه إلى أنّ مصر تحتاج إلى إرساء بيئة أعمال تنافسية وتمكينية مع العمل على خفض الفساد وزيادة فاعلية البيروقراطية. يتخطى ذلك هدف إدخال قوانين وتشريعات جديدة من أجل تنظيم بيئة الأعمال وتعزيز تنافس الاقتصاد المصري أو من أجل تحسين أجور الموظفين ونظام التوظيف والصراف استنادًا إلى الكفاءة في القطاع العام. تحتاج مصر إلى تطوير قدرات مؤسسية جديدة وإلى استحداث انتقال في ثقافة القطاع العام من كونه يسعى إلى الأرباح والسيطرة والكسل إلى كونه متجه نحو الفاعلية والشفافية والنتائج. لا بد من إيلاء اهتمام خاص إلى تحسين أحكام نظام خدمات الرفاه، خاصة في الصحة والترفيه اللتان عانتا خلال فترة الإصلاح.^{xxviii}

على مصر كذلك تطوير آليات الاختبار والتوازن لمساءلة السياسيين الرفيعي المستوى وصانعي السياسات. نقلت وسائل الإعلام المصرية اتهام سياسيين رفيعي المستوى ونواب بالفساد. غالبًا ما أغلقت هذه القضايا من دون تسريب أي معلومات إلى الجمهور حول براءة أو إدانة هؤلاء الأشخاص بتهمة الفساد، أو حول الآليات المؤسسية التي لا بد من تعديلها للحد من فرص الانزلاق نحو الفساد في المستقبل. على مصر أيضًا المباشرة بعملية نشر البيانات والمعلومات إلى الجمهور ليس في قضايا الفساد وحسب بل أيضًا في مسألة برامج الإصلاح.

في النهاية، نذكر بمحدودية المشاركة في الحياة العامة والمساحة السياسية الضيقة في مصر. كما سبق وأشرنا إليه أعلاه، تسيطر الدولة على العديد من المؤسسات الحكومية وتجندها استنادًا إلى حاجتها. كما تفرض قيودًا على نشاطات الأحزاب السياسية ونقابات العمال. أضف إلى ذلك دعوة العديد من الشخصيات والمنظمات المصرية إضافة إلى المنظمات الدولية إلى عملية انتخابية أكثر عدلاً وشفافية في مصر. كما نظهره أدناه، من الضروري توسيع المساحة السياسية وتعزيز المشاركة في الحياة العامة من أجل تقدم مؤسسات المجتمع المدني وتعزيز بروز دور فعلي لها في عملية تصميم إصلاح اقتصادي شامل وتطبيقه.

إعادة بناء مؤسسات القطاع الخاص

يمكن تصنيف مؤسسات القطاع الخاص في خانتين رئيسيتين. الأولى قريبة جدًا من النظام، وتتصل أساسًا بنخبة رجال الأعمال. أمّا الأخرى، فهي قطاع الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم التي يتكلم عليها معظم السكان لجنى لقمة العيش وتنتهي أساسًا إلى القطاع غير الرسمي.

قد يستجيب الإصلاح الاقتصادي أكثر إلى حاجات الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم إذا أُدخلت منظمات تمثيلية إلى القطاع الخاص حيث تتفاعل الشركات الصغيرة والكبيرة؛ بما أنّ الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم تفوق الشركات الكبيرة عددًا، تستطيع أن تُعزز قوتها التفاوضية بهذه الطريقة. كما تساعد إعادة تنظيم منظمات الأعمال بحسب القطاع الاقتصادي، على التخفيف من الآثار الجانبية الناجمة عن تغيير أهمية قطاع ما في الاقتصاد بسبب الإصلاح. في هذا الإطار، يجدر أن تركز الدولة على استهداف الميادين التي قد تدفع بالاقتصاد إلى الأمام في المستقبل، وذلك عبر انتقاء بعض القطاعات ذات القيمة المضافة المرتفعة وإعطاء مكافأة إلى الشركات الناجحة مع سحب دعمها إلى الشركات الفاشلة. لا بد من ممارسات تفعيل ومراقبة مسؤولة في الشركات، لا سيّما في المناطق الاقتصادية الخاصة التي تنتهك فيها حقوق العمال أكثر ما تنتهك.

النهوض بمؤسسات المجتمع المدني

يجدر تمكين العمّال ليكون لهم موقفًا تفاوضيًا أقوى تجاه الشركاء الاجتماعيين الآخرين الذين استفادوا إلى أقصى حد من الإصلاح. يجدر احترام معايير منظمة العمل الدولية حول حرية التعاقد والتفاوض الجماعي. على سبيل المثال، إن القادة النقابيين الذين يحصرّون ويحدّون من النشاطات النقابية للعمال بدلاً من تمثيلهم، لا يساهمون في تنمية توافق على الإصلاح. من الخطوات العملية التخفيف من القيود على النقابات إذ وسط الظروف المقيدة الحالية، لا تستطيع النقابات العمل إلا وسط إتحاد معترف بها وضمن إطار اتحاد نقابات عمال مصر. وبما أنّ السياسات الاقتصادية تتبع من عملية سياسية، يجدر بالتالي إلغاء كل ما يمنع منظمات المجتمع المدني من الدخول في نشاطات سياسية. لا بد من احترام وتعزيز دور مختلف منظمات المجتمع المدني، خاصة تلك التي تلعب دور الحارس.

تحتاج مصر كذلك إلى توسيع المساحة للنشاطات السياسية. يتطلب التوصل إلى هذا الهدف اتخاذ خطوتين هما: التأكد من عدالة وشفافية الانتخابات وتعديل التشريعات المتعلقة بحرية الاجتماع ونشاطات الأحزاب السياسية. ضمن إطار الإصلاح الاقتصادي، لا بد من توسيع المساحة السياسية لسببين رئيسيين. أولاً للمساعدة على زيادة المشاركة في عملية الإصلاح وزيادة فرص المواطن المصري للاستفادة من إيجابيات الإصلاح الاقتصادي. ثانياً، الضغط على الأحزاب السياسية في مصر وإلزامها على تطوير برامج اقتصادية محددة وعلى صياغة جدول أعمال لعرضه على الناخبين، ما يسمح للمواطنين المصريين الاضطلاع بدور أكثر نشاطاً من حيث التأثير على طبيعة جهود الإصلاح الاقتصادي.

مأسسة التنسيق بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني

تقضي مهمة مصر الأساسية بتطوير المؤسسات القادرة على تحقيق الإصلاحات الاقتصادية المرجوة. جادلنا في هذه الورقة بأنه لا بد من إرساء بعض الآليات المؤسسية من أجل إيضاح ما هي الإصلاحات المرجوة. لا يعني تطوير المؤسسات الموصوفة أعلاه أن مصر سوف تطبق تلقائياً إصلاحات اقتصادية شاملة ذات نتائج مضمونة. لكن كل ما كانت الخطوات عملية نحو عقد اجتماعي يشمل الجميع، كل ما زاد إمكان تطبيق إصلاح شامل.

الإصلاح الاقتصادي بطبيعته عملية متفاوتة، حيث تنتقل الموارد والطاقة البشرية من قطاع إلى آخر. يعتبر تحديد القطاعات الجديرة بالدعم والمناهج المطلوب استخدامها، ومراقبة تطبيق الإصلاحات وحماية المجموعات المتضررة بسببها، ميادين مهمة تقتضي تنسيقاً مركزياً بين الدولة وقطاع الأعمال والمجتمع المدني.

في النهاية، لا بد من أخذ ثلاث مسائل بعين الاعتبار في عملية تنمية مؤسسات جديدة ومطورة في مصر. أولاً يجب تقادي بناء مؤسسات من التكنوقراط لا صلة لهم بالوقائع على الأرض. في عملية تطوير المؤسسات المطلوبة، لا بد من النظر في المسائل السياسية المتعلقة بها والمؤثرة على فاعليتها، والاختلافات الأيديولوجية بين مختلف الأطراف المعنية في المجتمع، ومسألة الإصلاحات القانونية في مصر. ثانياً، يجدر توضيح دور كل مؤسسة وحقوقها وواجباتها من أجل التخفيف من الصراعات وتقادي وجود مؤسسات غير شغالة تسيطر عليها أو تستحوذ عليها جهة معينة مثل النخب أو اللاعبين على الساحة السياسية. ثالثاً، يجدر تسهيل التفاعل بين مختلف المؤسسات من أجل تعزيز إصلاح اقتصادي شامل يأخذ في عين الاعتبار السياسات الاجتماعية ويفسح المجال أمام مدى أوسع من الملكية.

- ⁱ For comprehensive assessment of economic developments in Egypt from the 20th century until recently, see Ibrahim Issawi, The Egyptian Economy in 30 Years (in Arabic), (Cairo: Al-Maktaba Al-Akademiyya, 2007).
- ⁱⁱ For details on the stabilization period, see Arvind Subramanian, "The Egyptian Stabilization Experience: An Analytical Retrospective," Working Paper No.18, The Egyptian Center for Economic Studies, October 1997.
- ⁱⁱⁱ Anton Dobronogov and Farrukh Iqbal, *Economic Growth in Egypt: Constraints and Determinants* (Cairo: Economic Research Forum 2007).
- ^{iv} Fared Ezz-Edine, "Egypt: An Emerging "Market" of Double Repression," Middle East Report Online, 18 November 1999. <http://www.merip.org/mero/mero111899.html>
- ^v Ibid.
- ^{vi} Ulrich G. Wurzel, "Fiscal Reform Policy in Egypt," in Steven Heydemann, Networks of Privilege in the Middle East : the politics of economic reform revisited (New York: Palgrave Macmillan, 2004).
- ^{vii} Ibid.
- ^{viii} Gamal Essam El-Din, "Parliamentary Business," *Al-Ahram Weekly*, issue no. 831, 8-14 February 2007 (Cairo: Al-Ahram).
- ^{ix} Information collected from the Egypt State Information Service <http://www.sis.gov.eg/En/Politics/Executive/Ministries/>
- ^x John Sfakianakis, "The Whales of the Nile: Networks, Businessmen, and Bureaucrats during the Era of Privatization in Egypt," in Networks of Privilege in the Middle East, ed. Heydemann.
- ^{xi} Ibid.
- ^{xii} Essam El-Din, op. cit.
- ^{xiii} See Egyptian National Competitiveness Council, The 4th Egyptian Competitiveness Report (Cairo: ENCC, May 2007).
- ^{xiv} Ragui Assaad, "Unemployment and Youth Insertion in the Labor Market in Egypt," Working Paper No.118, The Egyptian Center for Economic Studies, February 2007.
- ^{xv} Ahmed Galal and Nihal El-Megharbel, "Do Governments Pick Winners or Losers? An Assessment of Industrial Policy in Egypt," Working Paper 108, Egyptian Center for Economic Studies, December 2005.
- ^{xvi} Information on poverty from World Bank, Arab Republic of Egypt: A Poverty Assessment Update, (Forthcoming).
- ^{xvii} For a recent update see Michele Dunne, Amr Hamzawy, and Nathan Brown, "Egypt—Don't Give Up on Democracy Promotion," *Policy Brief No. 52*, July 2007 (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace).
- ^{xviii} Gamal Essam El-Din, "Stand off escalates", *Al-Ahram Weekly*, issue no. 860, 30 August – 5 September 2007 (Cairo: Al-Ahram).
- ^{xix} Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2006*, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.
- ^{xx} See John Sfakianakis, "The Whales of the Nile: Networks, Businessmen, and Bureaucrats during the Era of Privatization in Egypt,".
- ^{xxi} The World Economic Forum, Arab World Competitiveness Report (Geneva: The World Economic Forum, 2007).
- ^{xxii} World Bank, Doing Business 2007: How to Reform, (Washington, D.C.: World Bank, 2006).
- ^{xxiii} World Bank, Doing Business 2008: Making a Difference, (Washington, D.C.: World Bank, 2007).
- ^{xxiv} World Bank, *Investment Climate Survey 2004*.
- ^{xxv} "Taking Care of Business," USAID II 2006.
- ^{xxvi} Alia El Mahdi and Ali Abdallah, "Gender and Rights in the Informal Economy of Egypt," paper presented at the CAWTAR-ILO Conference on *Gender Rights in the Informal Economies of Arab States*, Tunis, April 2007.
- ^{xxvii} This is quoted from http://www.ustr.gov/assets/Document_Library/Reports_Publications/2007/2007_Special_301_Review/asset_upload_file884_11123.pdf
- ^{xxviii} See Mariz Tadros, "State Welfare in Egypt Since Adjustment: Hegemonic Control with a Minimalist Role," Review of African Political Economy No.108:237-254, 2006.