

فلسفة التنمية ودور الدولة في تعميق التصنيع المحلي في مصر¹

أ.د. أشرف العربي *

ملخص

ناقشت الورقة قضية التصنيع في مصر وكيفية تعميقه في إطار فلسفة التنمية ودور الدولة، على ضوء خبرات مدارس الفكر الاقتصادي والتنمية في العالم، وبعض تجارب التصنيع العالمية في بعض الدول النامية ومن بينها كوريا الجنوبية. وفي هذا السياق، استعرضت الورقة أولويات الدولة المصرية في مجال تعميق التصنيع منذ عام 2014، ومدى توافق تلك الأولويات مع متطلبات التصنيع السريع والعميق أو تعارضه معها.

وفي ضوء هذا الاستعراض، يقدم البحث بعض مقترحات بتعديل أولويات الدولة المصرية لتأمين استجابتها لمتطلبات التصنيع السريع والعميق، كما تتطرق تلك التعديلات المقترحة الى حجم وطبيعة دور الدولة في تنفيذ تلك الأولويات، وهو الدور الذي يركز على إحداث تحول هيكلي لصالح الأنشطة والقطاعات الإنتاجية خاصة الصناعة التحويلية، بهدف تحقيق معدلات نمو اقتصادي مرتفع ومستدام.

الكلمات المفتاحية: الفكر الإقتصادي- فلسفة التنمية- دور الدولة- التصنيع- تعميق التصنيع المحلي

The philosophy of Development and the Role of the State in Deepening local Industrialization in Egypt

Abstract

The paper discussed the issue of industrialization and how it can be deepened within the framework of Egypt's developmental philosophy and the State role as compared to the economic literature and some global industrialization experiences in some developing countries, including South Korea. In this context, the priorities of the Egyptian state in the field of deepening the

¹ يتوجه الباحث بخالص الشكر والتقدير للأستاذ الدكتور/ إبراهيم العيسوي على ملاحظاته القيمة على المسودة الأولية للدراسة. وعلى المراجع الهامة التي قرأها للباحث والمناقشات الممتعة الذي دارت معه، والتي أثرت جميعها البحث في صورته النهائية. والشكر موصول كذلك للسادة أعضاء اللجنة التوجيهية لمشروع تعميق التصنيع المحلي خاصة الأستاذ الدكتور/ علاء زهران، حيث أعطت المناقشات التي تمت في إطار اجتماعات هذه اللجنة مادة ثرية، استفاد منها الباحث كثيرًا عند إعداد هذه الدراسة. ولا يفوت الباحث أيضًا توجيه خالص الشكر والتقدير لكل من الأستاذ الدكتور/ عثمان محمد عثمان والأستاذ الدكتور/ محمود أبو العيون على ملاحظاتهم القيمة التي أضافت الكثير للبحث في صورته النهائية.

* رئيس معهد التخطيط القومي

industrialization since 2014 were reviewed, and the extent to which these priorities correspond to, or conflict with the requirements of rapid and deep industrialization.

In the light of this review, the paper presents some suggestions to the Egyptian priorities to ensure its response to the requirements of rapid and deep industrialization. These suggestions also address the size and nature of the role of the state in implementing these priorities, a role that focuses on introducing structural transformation to favor the productive activities and sectors, especially in manufacturing, targeting achieving high and sustainable economic growth in Egypt.

Keywords: Economic Thought–Development Philosophy–The Role of the State Industrialization –Deepening Local Industrialization

مقدمة

في كل الخبرات التاريخية للتصنيع وتعميقه كان للدولة دور رئيسي في إعطاء دفعة قوية لعدد من الصناعات القائمة وتشجيع قيام صناعات مغذية ترتبط بها. ويرى الكثيرون أن هذا الدور لم يكن مقصوراً على تهيئة المناخ وتقديم الحوافز وتوفير الحماية للصناعات الناشئة، ولكنه امتد في كثير من الحالات ليشمل في المراحل المبكرة للتصنيع دوراً إنتاجياً من خلال شركات مملوكة للدولة، أو دخول الدولة في شركات مع القطاع الخاص، وذلك حتى لو تخلصت الدولة من ملكيتها للأصول الإنتاجية في مراحل تالية. ولكن دور الدولة المشار إليه لم يكن معلقاً في الفراغ، بل كان جزءاً لا يتجزأ من فلسفة تنموية من أبرز أركانها مفهوم الدولة التنموية والتخطيط بمفهومه الشامل والسياسات الصناعية بمفهومها الواسع والحديث. كما أن الخبرات التاريخية الموثقة تشير إلى أن مسيرة التصنيع بدأت عادةً بالإحلال محل الواردات في ظل حماية كافية من منافسة المنتجات الأجنبية، ومع التقدم وتوافر منتجات صناعية قابلة للتصدير تنتقل الدول إلى مرحلة المزوجة بين الإحلال محل الواردات والتصدير، وصولاً لمرحلة التصنيع من أجل التصدير (العيسوي، 2021).

وفي هذا الإطار، ستحاول الورقة الحالية استكشاف الفلسفة التنموية التي ينطلق منها دور الدولة في الحياة الاقتصادية في مصر بصفة عامة، وفي مجال التصنيع بصفة خاصة، وذلك بهدف تقييم هذا الدور مقارنةً بنظيره في دول شرق آسيا التي اتبعت نموذج "الدولة التنموية"، ومن ثم تقديم مقترحات عملية محددة لمتخذ القرار لتعزيز كفاءة وفعالية هذا الدور خلال المرحلة القادمة، أخذاً في الاعتبار ما يشهده العالم والمنطقة ومصر حالياً من أزمات صحية واقتصادية واجتماعية وبيئية وجيوسياسية، من

المتوقع أن يكون لها تأثيرات مستقبلية ممتدة يتوقع الكثيرون أن تصل لحدّ إعادة تشكيل نظام عالمي جديد.

وبصورة أكثر تحديداً، ستحاول الورقة الإجابة على الأسئلة التالية:

- هل يمكن إحراز تقدم ملموس على طريق التصنيع وتعميقه من دون تغيير في الفلسفة التنموية المتبعة من جانب الدولة المصرية، ومن غير مراجعة لاستراتيجيتها للتصنيع بشكل عام؟
- ويرتبط بالسؤال السابق سؤال ثان بشأن تقييم الدور الحالي للدولة المصرية في التنمية، ومدى اختلافه عن الدور المتعارف عليه في تلك الطائفة من الدول التي صارت تصنف في الأدبيات على أنها دول تنموية، وكذلك مدى قابلية هذا الدور للتغير مع الانتقال من مرحلة إلى أخرى من مراحل التنمية، وطبيعة التغير الذي قد يقع.
- وثمة سؤال ثالث حول أجندة الأولويات المتبناة من جانب الدولة المصرية منذ عام 2014، ومدى اتفاق ترتيب الأولويات في هذه الأجندة مع متطلبات التصنيع السريع والعميق أو تعارضه معها. وفي الحالة الأخيرة: ما هي التعديلات التي يقترح إدخالها على هذه الأجندة لتأمين استجابتها لمتطلبات التصنيع السريع والعميق؟
- وأخيراً، سؤال رابع يتصل بحجم دور الدولة المصرية وطبيعته خلال المرحلة القادمة، وما هي الانعكاسات المأمولة من هذا الدور على مسيرة التصنيع عمومًا وعلى تعميق التصنيع خصوصًا؟

وللإجابة على الأسئلة السابقة، سيتم تقسيم الورقة الحالية إلى أربعة أقسام رئيسية بخلاف المقدمة

والخاتمة.

- القسم الأول: فلسفة التنمية ودور الدولة في الاقتصاد: السياق التاريخي والإطار النظري.
- القسم الثاني: فلسفة التنمية ودور الدولة في تعميق التصنيع المحلي في مصر.
- القسم الثالث: تقييم الدور الاقتصادي للدولة في كل من مصر وكوريا الجنوبية.
- القسم الرابع: كيف يمكن تعزيز دور الدولة في تعميق التصنيع المحلي في مصر خلال المرحلة القادمة؟

القسم الأول: فلسفة التنمية ودور الدولة في الاقتصاد: السياق التاريخي والإطار النظري

إن دور الدولة في الحياة الاقتصادية وفي عملية التنمية بشكل عام ينطلق عادةً من الفلسفة التنموية والمدرسة الاقتصادية التي ينتمي إليها صناع القرار في هذه الدولة. فتاريخيًا، نادى أنصار المدرسة التجارية (1500-1776) بدور قوي للدولة وفرض حماية تجارية للمنتجات الوطنية ضد المنافسة الأجنبية. وفي منتصف القرن الثامن عشر، تعالت الأصوات في فرنسا وبريطانيا على يد مؤيدي المدرسة الفيزوقراطية المنادية بالحرية الاقتصادية وتقليل دور الدولة. ثم ظهر الكتاب الأشهر لآدم سميث في عام 1776 الذي عني ببحث طبيعة وأسباب ثروة الأمم، والذي ساعد على انتشار وترسيخ مبدأ الحرية الاقتصادية في بريطانيا وفي كل الدول التي كانت تحت سيطرتها. إلا أن الاقتصادي الألماني الشهير فردريك لست في كتابه النظام القومي للاقتصاد السياسي المنشور عام 1841، انتقد آراء آدم سميث وأكد على ضرورة عدم التعميم ودراسة ظروف كل بلد على حدة، وطالب بأن تحمي ألمانيا صناعاتها الناشئة إلى المرحلة التي تؤهلها للمنافسة ثم يتم المناداة بعد ذلك بحرية التجارة. ومع ظهور كتاب كارل ماركس "رأس المال" عام 1867، سيطرت العلاقة الجدلية ما بين قوى وعلاقات الإنتاج على آليات التغيير الاقتصادي والاجتماعي في البلدان المختلفة. ومع انتهاء الحرب العالمية الثانية، وبدء حصول العديد من الدول المستعمرة على استقلالها، بدأت تلك الدول في جهود بناء اقتصاداتها. وفي ظل تدهور معدل التبادل الدولي ضد أسعار السلع الزراعية (الميزة النسبية لأغلب البلدان النامية) ولصالح السلع الصناعية، كان الخيار شبه الوحيد هو أن تتبع الدول النامية ما عرف باستراتيجية إحلال الواردات وبسياسات حماية الصناعات الناشئة/ الوليدة. وقد استمر ذلك حتى عقد السبعينيات من القرن الماضي، حيث بدأ توجيه نقد دولي شديد لتلك الاستراتيجيات والسياسات الحمائية المصاحبة لها، والمناداة بتبني استراتيجية بديلة لتشجيع الصادرات، وكان ذلك أحد الشروط الواردة بخطابات النوايا المرتبطة بالقروض الخارجية أو باتفاقات إعادة جدولة الديون السابقة التي التزمت بها العديد من الدول النامية آنذاك (الكواز، 2006، ص ص: 10-13).

ومن الناحية النظرية، يمكن التمييز بين ثلاثة مدارس فكرية أساسية عند تحديد دور الدولة في الحياة الاقتصادية: المدرسة النيوكلاسيكية؛ ومدرسة الاعتماد على الذات أو التنمية المستقلة؛ والمدرسة المؤسسية. وترتكز المدرسة الأولى على فكرة "اليد الخفية" التي طرحها آدم سميث، وتعتمد على آليات السوق الحر في تحقيق التوازن الآني في جميع الأسواق، ذلك التوازن الذي يعظم من أرباح المنتجين

ومن منافع المستهلكين، ومن ثم يعظم من رفاهية المجتمع بشكل عام. ويبنى هذا النموذج النيوكلاسيكي على افتراضات أساسية، من أهمها المنافسة الكاملة وما يرتبط بها من اشتراطات معروفة (أغلبها نظرية وغير واقعية) بالإضافة لافتراض الطبيعة الاستاتيكية لمسار النمو التوازني Steady-state. ووفقاً لهذا النموذج، يكون دور الدولة محدوداً وقاصراً على توفير السلع العامة وحفظ القانون وإنفاذ العقود وضمان حقوق الملكية والدفاع وغيرها من الوظائف التي لا تقع ضمن اهتمامات وقدرات القطاع الخاص. ويعتبر الكثيرون ظهور وانتشار هذا النموذج بمثابة رد فعل على التدخل واسع النطاق للحكومات في عمل السوق، والذي ميّز أوروبا القرن الثامن عشر، حيث اعتبر الاقتصاديون الكلاسيكيون هذا التدخل ضاراً بالنشاط الاقتصادي وعائقاً أمام النمو. لذا اتسم القرن التاسع عشر بمحدودية الدور الاقتصادي للدولة، حيث كان الإنفاق العام في معظم البلدان الصناعية حوالي 10% فقط من الناتج المحلي الإجمالي (Tanzi, 1997).

ويرى أنصار المدرسة النيوكلاسيكية -أو صيغتها المعاصرة المعروفة بسياسات توافق واشنطن - أن على الدولة تقليص دورها في النشاط الاقتصادي، وتركيزه -من خلال نظم الحوافز المختلفة- على تحسين كفاءة السوق من خلال:

- فتح السوق للمنافسة المحلية والأجنبية؛
- إلغاء اللوائح الاقتصادية غير الضرورية أو غير الفعالة (سواء كانت هذه اللوائح من قبل الدولة نفسها أو من قبل مجموعات خاصة، مثل النقابات العمالية أو الجمعيات المهنية)؛
- توفير المعلومات ونشرها بشكل أفضل؛
- إنشاء هيئات تنظيمية فعالة توفر المعلومات المطلوبة للمستهلكين وتضع قواعد شفافة للعمل معروفة للجميع وتطبق بموضوعية على جميع المشاركين في السوق. كما يمكن للحكومة تعزيز السلوك التنافسي من خلال تطبيق قواعد عادلة ومتكافئة تطبق بشفافية مطلقة على جميع المتعاملين في السوق دون تمييز بما يعزز المنافسة الكاملة ويمنع الممارسات الاحتكارية ويضمن حرية الدخول والخروج من السوق (Tanzi, 1997).

ويعدّ "جون ويليامسون" أول من أطلق مصطلح "توافق واشنطن" في ورقته الشهيرة في عام 1990، حيث أشار في هذا الصدد إلى عشر سياسات اقتصادية تتعلق ب: تحقيق الانضباط المالي، إعادة توجيه الإنفاق العام لصالح خدمات الرعاية الصحية والتعليم والبنية الأساسية، إصلاح النظام

الضريبي (بمعنى خفض معدل الضريبة وتوسيع القاعدة الضريبية)، تحرير سعر الفائدة (تم توسيعه لاحقاً ليشمل التحرير المالي)، تبني سياسة سعر صرف تنافسية، تحرير التجارة، تحرير تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، خصخصة القطاع العام، إزالة الضوابط (بهدف تعزيز حرية الدخل والخروج للسوق) وحماية حقوق الملكية الفكرية. ونظراً للانتقادات الواسعة التي وجهت لهذه السياسات خلال عقد التسعينيات من القرن الماضي، فقد تم إضافة عشر سياسات أخرى للمجموعة السابقة، وهو ما أطلق عليه "الجيل الثاني" من سياسات "توافق واشنطن"، وذلك في عام 2004. وقد تميّز هذا الجيل من السياسات بطبيعته المؤسساتية، حيث تضمنت: حوكمة الشركات، مكافحة الفساد، أسواق عمل مرنة، الالتزام باتفاقيات منظمة التجارة العالمية، استخدام الأكواد والمعايير المالية الدولية، تحرير حساب رأس المال، تحرير نظم سعر الصرف، استقلالية البنك المركزي واستهداف التضخم، بالإضافة إلى تدعيم شبكات الأمان الاجتماعي، وتبني سياسات فعالة لمكافحة الفقر تقوم على مبدأ الاستهداف (العربي، 2013).

وعلى النقيض من المدرسة الأولى، فإن أنصار مدرسة "التنمية المستقلة والاعتماد على الذات" يرون أن "السوق في حد ذاته لا يصنع تنمية، وأنه حتى في الحالات التي سمح فيها لقوى السوق بالعمل جنباً إلى جنب مع التخطيط والتدخلات الحكومية، فإن التنمية كانت تتحقق، ليس بآليات السوق الحرة، وإنما بتوجيه الدولة للسوق وتحكمها في مساراته، وفي ضوء مخططات محددة للدخول في صناعات بعينها ولتنمية المزايا النسبية في تلك الصناعات، وذلك باستعمال حزم لا يستهان بها من السياسات الاستثمارية والتجارية والصناعية، لاسيما الحماية الجمركية والدعم للصناعات الناشئة وللصادرات، وكذلك السياسات الرامية إلى بناء قدرات علمية وتكنولوجية وطنية. وقد حدد العيسوي (2017) ستة ركائز تقوم عليها مقارنة التنمية المستقلة/ المعتمدة على الذات، وهي:

1. الاعتماد على الذات بالنهوض بالقدرات البشرية للسكان وبالرفع الكبير لمعدل الادخار المحلي.
2. الدولة التنموية (للتعويض عن ضعف القطاع الخاص) والتخطيط القومي الشامل (للتعويض عن فشل/ قصور قوى السوق).
3. المشاركة الديمقراطية والتوزيع العادل للثروة.

4. انضباط علاقات الاقتصاد الوطني بالخارج. فالتنمية المستقلة تعني رفع مستوى الاعتماد على القوى الذاتية للمجتمع إلى أقصى حد، وتسخير العلاقات مع الخارج لما فيه صالح تنمية القوى الإنتاجية، لا العكس.

5. التعاون بين دول الجنوب على شتى الجبهات. فالاعتماد الجماعي على الذات يمثل الركن الثاني للاعتماد على الذات، إلى جانب الركن الأول وهو الاعتماد على الذات على المستوى القطري.

6. مراعاة متطلبات الاستدامة بالمعنى الواسع الذي يتضمن ستة أبعاد: اقتصادية وبيئية وبشرية واجتماعية وسياسية/ مؤسسية وخارجية.²

وهنا تجدر الإشارة إلى أن القرن العشرين قد شهد توسعاً تدريجياً ولكنه كبير في دور الدولة في الاقتصاد، حيث يتضح هذا التوسع بشكل خاص من البيانات المتعلقة بنمو الإنفاق العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. فبالنسبة للبلدان الصناعية الجديدة، نمت تلك الحصة، في المتوسط، من حوالي 12% في عام 1913 إلى حوالي 45% في عام 1995 (Tanzi, 1997).

أما المدرسة الثالثة، والتي يطلق عليها المدرسة المؤسسية/ المؤسساتية، فإنها تتقاطع في كثير من مبادئها مع المدرستين السابقتين، وتمثل -في تقديري- موقعاً وسطاً بينهما، حيث أنها تعتمد على فرضيات أكثر واقعية وتتقادم إلى حد بعيد الوقوع في فخ اتخاذ مواقف بناء على تحيزات أيولوجية مسبقة، وتستخدم منهجاً برجماتياً وانتقائياً في الاختيار من كلا النموذجين تلك الأدوات الحافزة والمؤسسية التي تشكل معاً صيغة متسقة لتدخل الدولة. ففي سياق البلدان النامية، فإن دور الدولة -في رأي أنصار هذه المدرسة- لا ينبغي ببساطة أن يقتصر على القضاء على تشوهات/ فشل السوق وضمان بيئة تنافسية (كفاءة استاتيكية Static Efficiency) ولكن يجب أن تشمل أيضاً تعزيز الابتكار والتغيير (كفاءة ديناميكية Dynamic Efficiency) من خلال سياساتها التعليمية والعلمية والصناعية. فما لم تتدخل الدولة للسماح لعملية "اللاحق بالركب" والتحول الهيكلي وتغيير المزايا النسبية "الموروثة"، فإن تلك الدول النامية ستكون عرضة لمخاطر الركود (حل التوازن الساكن Steady-state Solution) عند مستوى منخفض جداً من النمو والتنوع. فمن ناحية، تظهر الخبرة ذلك بالنسبة للعديد من البلدان الأقل نمواً التي اختارت ذلك التدخل الاسمي للدولة مع قوى السوق حيث كان أداء النمو الناجح بعيد المنال.

1. لمزيد من التفاصيل حول نموذج التنمية المستقلة وركائزه الستة، أنظر العيسوي، 2017، الفصل العاشر.

بينما على الجانب الآخر، تشير العديد من الأدبيات التي وثقت خبرة الاقتصادات الصناعية الحديثة الناجحة إلى دور نشط وفعال للدولة في تلك النجاحات. وغني عن البيان، أن ما هو خطير بنفس القدر هو أن التدخل غير الرشيد للدولة يؤدي في كثير من الأحيان إلى تفاقم مشكلة فشل السوق من خلال فرض بنية مؤسسية "حديثة" تخدم جزءًا واحدًا فقط من الاقتصاد، مما يكرس مفهوم ازدواجية بين القطاعين العام والخاص، وبين المشروعات الكبيرة والصغيرة، وبين الحضر والريف، والرسمي وغير الرسمي. وعلى الرغم من أن النظرية الكلاسيكية الجديدة تعترف بالدور الذي يمكن أن تلعبه الدولة في التغلب على الأشكال المختلفة لفشل السوق، إلا أن نهج الاقتصادات المؤسسية الجديدة يقدم مساهمة قيمة فيما يتعلق بتحديد تلك المجالات التي يمكن إدماج الوفورات (هنا تدخل الدولة ضروري لتوفير السلع العامة) كمتغير داخلي في النموذج Where Externalities can be Internalized، أو استكشاف مجالات أخرى يكون التعامل فيها بشكل أفضل من خلال دور قوي للدولة (Handousa, 1994).

فمن وجهة نظر المدرسة المؤسسية الجديدة، تلعب الدولة ومؤسساتها دورًا محوريًا في تقليل (زيادة) عدم اليقين وتعزيز (إعاقة) اكتساب المعرفة. فمثلما يمكن للمؤسسات الفعالة توفير بيئة مواتية تعزز السلوك التنافسي وتؤمن مسار نمو سليم/ كفاء، فإن المؤسسات غير الكفؤة يمكن أن تستمر بمرور الوقت بسبب علاقة الارتباط التي تنشأ بينها وبين التنظيمات التي تطورت في المستويات الأدنى لها. فالتنظيمات والشركات والنقابات وغيرها من الكيانات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والتعليمية تنشأ وتتطور للاستفادة من مجموعة الفرص التي تحددها تلك المؤسسات وما يرتبط بها من قيود. لذا، فإن تلك التنظيمات ستعمل غالبًا على الحفاظ على وتقوية هذا الإطار المؤسسي غير الكفاء، ومن ثم يمكن اعتبارها مصدرًا رئيسيًا لمقاومة تطويرها في اتجاه تحسين مستوى الرفاه الاقتصادي (Handousa, 1994).

وقد ميّز "ميردال" في كتابه عن "الدراما الآسيوية" عام 1960 بين نوعين للدولة؛ "الدولة الرخوة" Soft State و"الدولة القوية" Hard State. ففي حين لا تتدخل الدولة الأولى كثيرًا في الحياة الاقتصادية (دول جنوب آسيا)، فإن الثانية تلعب دورًا رئيسيًا وفعالًا في تنفيذ الأهداف الاقتصادية (دول شرق آسيا). كما يميّز المحللون عادةً بين الدور الاستهدافي Normative والدور القائم/ الفعلي Positive للدولة. ففي حين يحدد الأول الدور الذي يجب على الدولة القيام به لتعظيم الرفاهة في

المجتمع، فإن الثاني يحدد ما تقوم به الدولة بالفعل. وغالبًا ما يكون هناك تباين كبير بين الدورين. وهنا تتأتى أهمية السياسات الإصلاحية التي من شأنها التقريب بينهما. وتشير التجارب السابقة إلى أن البلدان التي تحتاج بشدة لدور قوي للدولة والقطاع العام قد تكون هي ذاتها التي يكون فيها هذا القطاع أقل قدرة على القيام بهذا الدور بالكفاءة المطلوبة، وتكون النتيجة الحتمية هي أن اتساع دور الدولة وزيادة نفوذها في الحياة الاقتصادية في تلك الدول يؤدي إلى الاضرار بالنشاط الاقتصادي وخفض الرفاهة الاجتماعية، وإضافة فشل الدولة إلى فشل السوق (Tanzi, 1997 و الكواز، 2006).

ويؤكد الواقع العملي أن إصلاح الدور الحالي للدولة لتقريبه للدور الاستهدافي المفترض القيام به ليس بالأمر الهين؛ فدور الدولة في فترة معينة يتحدد إلى حد بعيد بدورها في الفترات السابقة، وهو ما يشكل قيدًا شديدًا على أية جهود لإصلاح هذا الدور والسياسات المرتبطة به. فتللك السياسات يكون لها غالبًا عواقب طويلة المدى، ومن ثم تكون هناك العديد من العوائق القانونية والسياسية والإدارية أمام تغيير تلك السياسات. ومن هنا يأتي التناقض بين ما يدركه التنفيذيون من ضرورة إجراء إصلاحات بعينها، وبين عجزهم -في كثير من الأحيان- عن تنفيذ تلك الإصلاحات. كما أن العديد من الفئات والطبقات داخل المجتمع، بل وداخل الجهاز الإداري للدولة ذاته ممن استفادوا من تلك السياسات الخاطئة في الماضي يقاومون بشدة إجراء أية إصلاحات من شأنها الإضرار بمصالحهم، وهو ما يزيد الأمور تعقيدًا. ومن أمثلة تلك السياسات التوسع المبالغ فيه في التوظيف الحكومي، وزيادات الأجور التي لا ترتبط بالإنتاجية، ونظم الدعم الغير متسقة التي لا تستهدف الفقراء والفئات الأولى بالرعاية، وعدم الضبط المالي والتوسع في الاستدانة الداخلية والخارجية... وغيرها من الأمثلة على سياسات وإجراءات سيكون من الصعب تصحيحها -على الأقل في المدى القصير- حتى مع الاقتناع التام بأهمية ذلك (Tanzi, 1997).

القسم الثاني: فلسفة التنمية ودور الدولة في تعميق التصنيع المحلي في مصر

قد لا يكون من قبيل المبالغة القول بأن الفلسفة التنموية التي انبثق عنها دور الدولة في مصر واستراتيجيتها للتصنيع خلال العقود السبع الماضية هي "مزيج غير متسق" من المدارس الثلاث السابق استعراضها في القسم الأول من هذه الورقة. فمن ناحية، لا يمكن القول أن مصر اتبعت المنهج النيوكلاسيكي الليبرالي في أي من مراحل تطورها فيما بعد عام 1952، حتى في مرحلة ما عرف بـ"الانفتاح الاقتصادي" في عصر السادات. ولا يمكن كذلك القول بأن التنمية المستقلة بمبادئها وتوجهاتها

الموضحة في القسم السابق كانت نهجًا تنمويًا متبعًا حتى في المرحلة الناصرية. كما أن البون الشاسع بين مستوى الإنجاز التنموي المحقق في كل من دول شرق آسيا ومصر خلال العقود الماضية يؤكد كذلك أن الدولة التنموية والمدرسة المؤسساتية لم تكن أبدًا حاضرة في التاريخ المصري المعاصر، رغم بعض المحاولات غير المكتملة في عصر مبارك. وفي تقديرنا، أن هذا التردد وعدم الحسم في الإجابة على السؤال الاستراتيجي المتعلق بالفلسفة التنموية والمدرسة الفكرية التي ينتمي إليها متخذو القرار في مصر على مدى العقود الطويلة الماضية كان عنصرًا سلبيًا حاسمًا في عدم قيام كل من الدولة والقطاع الخاص بدورهما المنشود في عملية التنمية بشكل عام وفي عملية التصنيع على وجه الخصوص.³

فعادةً ما يؤرخ بدء الدور النشط للدولة في الحياة الاقتصادية في مصر بفترة حكم محمد علي في مطلع القرن التاسع عشر (1805-1848)، حيث اتسمت تلك الفترة بإقامة الصناعات الحديثة، وإصلاح نظم الري، والنظام الضريبي، وفرض احترام القانون ونشر التعليم. وبعد انتهاء حكم محمد علي ومرور أكثر من مائة عام، وبروز نظام جديد منذ عام 1952، تنامي دور الدولة في الحياة الاقتصادية مرة أخرى خاصة منذ عام 1957. ففي السنوات الأولى بعد الثورة (1952-1956) اقتصر دور الدولة على الاستثمار في البنية الأساسية (الري على وجه الخصوص)، والخدمات الاجتماعية، مع ترك بقية الأنشطة لصالح القطاع الخاص، حيث لم تتعد مساهمة القطاع العام في الناتج المحلي الإجمالي الـ 13% مقابل 87% لصالح القطاع الخاص. أما الفترة 1957-1960 فقد شهدت تنامي دور الدولة الذي بدأ بخطوات تمهيدية عام 1954 عندما قررت الحكومة تملك حصة من الأسهم في شركتين أو ثلاث شركات من الشركات الصناعية. ثم توسع القطاع العام بعد أن تم تأميم المصالح الاقتصادية البريطانية والفرنسية عام 1957، وبنك مصر والبنك الأهلي في فبراير 1960، ثم تبع ذلك موجات متتالية من التأميم (الكواز، 2006، ص ص: 22-27).

³ قد يختلف البعض مع هذه الخلاصة، على أساس أنها تتطوي على تعميم واسع جدًا، ولا تعتمد على سند في الكتابات الرصينة عن التاريخ الاقتصادي لمصر. وقد يرى هؤلاء أنه ليس دقيقًا القول بأن مصر لم تعرف المنهج النيوكلاسيكي حتى خلال مرحلة الانفتاح الاقتصادي في عصر السادات، أو لم تعرف التنمية المستقلة حتى في المرحلة الناصرية، وأنه كانت هناك محاولات في السنوات الأخيرة من عهد مبارك للأخذ بنموذج الدولة التنموية والمدرسة المؤسساتية. وفي رأيهم أيضًا أنه، مع التسليم بأن المدارس المذكورة أو أي مدارس أخرى قد لا تطبق حرفيًا وبالكامل، فلا يعني هذا تشابه الحقب المختلفة. وذلك لأن المعيار في تحقيب التاريخ الاقتصادي لأي دولة هو النمط الغالب أو التوجه المسيطر في كل حقبه ومدى اقترابه من مدرسة أو أخرى. ورغم هذه التحفظات المقدرّة، إلا أن ما أقصده هنا بـ"المزيج غير المتسق" هو أن أيًا من تلك الحقب الزمنية والنظم السياسية لم يتبن فلسفة تنموية متكاملة الأركان على النحو الموضح في القسم السابق من هذه الورقة، وهذا -في تقديري- الخلل الأساسي الذي نتج عنه كافة الاختلالات التي تم رصدتها في الأجزاء التالية من الدراسة.

أما الفترة 1961-1973 فيمكن وصفها بأنها فترة التخطيط المركزي. فبعد هذه التأميمات، تم تحجيم دور القطاع الخاص انطلاقاً من قناعات أيديولوجية آنذاك ترى بأن التنمية الاقتصادية لا يمكن تركها للقطاع الخاص، بل يجب أن تعتمد على مبادئ الاشتراكية وعلى دور قوي ورئيسي للدولة. وبالفعل بدأت الدولة في تعزيز دورها وتم الدفع باتجاه التخطيط الاقتصادي الشامل، وأنشئت لهذا الغرض "لجنة التخطيط القومي" التي أوكلت لها مهمة إعداد خطة طويلة الأجل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وقد ترجمت هذه التوجهات في أول خطة اقتصادية خمسية 1960/1961-1964/1965، التي تمثل بداية استهداف زيادة حصة الاستثمارات العامة من إجمالي الاستثمارات لتصل لحوالي 90% خلال الستينيات وحتى عام 1973. وتعتبر هذه الفترة من أكثر الفترات التي لعبت خلالها الدولة دوراً اقتصادياً ملحوظاً. أما الفترة 1973-1980، فأطلق عليها فترة الانفتاح، حيث واجهت الدولة أعباءً ماليةً ضخمةً بسبب حرب أكتوبر عام 1973، وانخفضت معدلات الادخار والنمو الاقتصادي، ومن ثم قررت الدولة، في ظل النظام السياسي الجديد، الابتعاد عن منهجية التخطيط المركزي ولصالح سياسة "الباب المفتوح". وقد تجسدت التوجهات السياسية والاقتصادية القائمة على الحرية السياسية والاقتصادية الجديدة في "ورقة أكتوبر" المقدمة من رئيس الجمهورية إلى مجلس الأمة، وتم إقرارها باستفتاء شعبي في مايو 1974. وقد تجسدت أحد أهم مقومات هذه الورقة الاقتصادية في إعادة النظر بدور الدولة والقطاع العام بحيث تقتصر استثماراته على الأنشطة التي ينأى عنها القطاع الخاص وتقديم الخدمات الأساسية اللازمة للاستثمار. وقد واجه الاقتصاد في هذه الفترة العديد من المشاكل الاقتصادية والاختلالات في ميزان المدفوعات، والموازنة العامة للدولة. وتزايدت أعباء الدين الخارجي (الكواز، 2006، ص ص: 22-27).

وفي مطلع الثمانينيات، ومع بداية حكم الرئيس مبارك، تم عقد مؤتمر اقتصادي موسّع جمع كل أطراف المجتمع وخبراء الاقتصاد من اليمين واليسار للتوافق حول الفلسفة التنموية والتوجهات الاقتصادية التي سيتم تبنيها خلال الفترة القادمة، إلا أن هذا التساؤل لم يتم حسمه حتى يومنا هذا. ولعلّ أهم ما يميّز الفترة من 1980-2010 سلسلة البرامج التي سميت بالإصلاحات الاقتصادية، والتي تم تبنيها لمعالجة تدهور قيم العديد من مؤشرات الأداء الاقتصادي الكلي. فخلال العقود الثلاثة المشار إليها، كانت هناك حلقتان مهمتان على الأقل من محاولات الإصلاح الهيكلي انتهت كلتاهما بنتائج متواضعة وغير دائمة. الأولى كانت في أوائل التسعينيات عندما تمت مكافأة مصر على دورها الرئيسي في حرب الخليج الأولى بأموال

مانحة كبيرة تم استخدامها لسداد الديون ودعم برنامج الإصلاح الاقتصادي والخصخصة، إلى جانب إسقاط نسبة كبيرة من هذه الديون وإعادة جدولة النسبة المتبقية. وقد ساعد ذلك على تحقيق تحسن مؤقت في مؤشرات الاقتصاد الكلي، بينما كانت النتائج الفعلية لذلك البرنامج على صعيد الإصلاح الهيكلي متواضعة. وجاءت المحاولة الهامة الثانية للإصلاح في أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، والتي قادتها لجنة السياسات بالحزب الوطني الحاكم، ونفذتها الحكومة آنذاك التي عرفت بتحيزها للفكر النيوكلاسيكي ولسياسات توافق واشنطن. وقد نجحت السياسات المطبقة خلال تلك الفترة في تحقيق بعض النتائج الإيجابية مثل زيادة معدلات النمو الاقتصادي وحجم الاستثمارات الأجنبية المباشرة والتي مَوَّل بعضها عمليات خصخصة الشركات العامة. لكن لم يمض وقت طويل قبل أن يتم التخلي عن تلك السياسات بعد يناير 2011 (Abed, et al., 2019).

أما الفترة من 2011 وحتى منتصف 2014، فقد تميّزت باضطرابات سياسية واسعة وعدم استقرار سياسي وأمني طغى إلى حد بعيد على المشاكل الاقتصادية التي تراجع ترتيبها في سلم الأولويات خلال تلك الفترة، مما أدى إلى تفاقم العديد من المشكلات على صعيد الاقتصاد الكلي مثل تدني معدلات النمو الاقتصادي والاستثمار وتزايد معدلات البطالة والفقر وارتفاع حدة العجز في الموازنة العامة وفي الميزانين التجاري والجاري وتراجع رصيد الاحتياطي من النقد الأجنبي ... وغيرها من المشاكل والتحديات على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي، التي تزامنت مع التحديات السياسية والأمنية في تلك الفترة. كما شهدت هذه الفترة كذلك - كرد فعل طبيعي لثورتي يناير 2011 ويونيو 2013- تراجعاً عن السياسات الاقتصادية الليبرالية غير الشعبوية التي تم اتباعها بشكل جزئي خلال العقد الأخير من حكم مبارك، والتي كان ينظر لها على أنها سبباً رئيسياً لاندلاع ثورة 25 يناير. وليس أدل على ذلك من رفض السلطات المصرية خلال تلك الفترة الدخول في برنامج جديد مع صندوق النقد الدولي، رغم حرص مسؤولي الصندوق على دعم النظام الجديد في مصر، وهو ما انعكس في الشروط الميسرة للغاية التي قدموها على طاولة التفاوض مع الحكومة المصرية في 2011. وكان طبيعياً في تلك الفترة أيضاً أن يتعاطف دور الدولة في الحياة الاقتصادية خاصة في ظل عدم الاستقرار السياسي والأمني وعدم استعداد القطاع الخاص بشقيه الوطني والأجنبي للتوسع في أي استثمارات قائمة أو الدخول في استثمارات جديدة، بل على العكس شهدت هذه الفترة خروجاً متزايداً للاستثمارات الخاصة من السوق المصري.

ومع تولي الرئيس السيسي الحكم في منتصف عام 2014، وبدء استعادة الاستقرار الأمني والسياسي تدريجيًا، لجأت مصر مرة أخرى إلى صندوق النقد الدولي لمساعدتها في استعادة الاستقرار الاقتصادي (المالي والنقدي تحديًا) من خلال قرض قيمته 12 مليار دولار على ثلاث سنوات. وفي نوفمبر 2016، تم إطلاق برنامج غير مسبوق من حيث حجم الإجراءات المتضمنة فيه، حيث تم من خلاله تعويم مدار لسعر الصرف وخفض الدعم على المياه والكهرباء والمنتجات البترولية وزيادة معدلات الضرائب وتبني ضريبة القيمة المضافة لتحل محل ضريبة المبيعات وزيادة معدلها ... وغيرها من الإجراءات التي تم الإعلان عنها في يوم واحد، وأدت تدريجيًا بالفعل إلى استعادة الاستقرار في سوق الصرف وتحسين مؤشرات الموازنة العامة للدولة وميزان المدفوعات، وإن كان ذلك بتكلفة اجتماعية مرتفعة كان من أهم ملامحها فقدان الودائع بالبنوك بالعملة المحلية أكثر من 50% من قيمتها الحقيقية، بالإضافة للارتفاع الشديد في معدل التضخم والذي تجاوز حاجز الثلاثين في المائة، وما صاحبه من رفع أسعار الفائدة لتصل على ودائع بعض البنوك إلى عشرين بالمائة، وما أدى إليه ذلك من خفض معدل النمو الاقتصادي وزيادة معدلات البطالة والفقر في المجتمع. ولتخفيف التكلفة المرتفعة لهذا البرنامج خاصة على الفقراء ومحدودي الدخل، تبنت الحكومة العديد من برامج الحماية الاجتماعية مثل "تكافل وكرامة" وغيرها من برامج الدعم النقدي والعيني المشروط وغير المشروط، بالإضافة لبرنامج طموح للإسكان الاجتماعي والقضاء على العشوائيات الخطرة وغيرها.

إلا أنه على الجانب الآخر، استجابت الأسواق المالية العالمية لتلك الإصلاحات من خلال تدفقات رأسمالية قوية إلى الداخل (كانت في الغالب في شكل مشتريات غير مقيمين متقلبة من السندات الحكومية ذات العوائد المرتفعة، أو ما يعرف بالأموال الساخنة)، وانخفض التضخم بعد ارتفاعه، وتقلص العجز في الحساب الجاري والعجز المالي، كما اجتذب الدعم الأولي من صندوق النقد الدولي والتزام مصر ببرنامج الصندوق نحو 19 مليار دولار إضافية من مصادر إقليمية ومتعددة الأطراف. وقد ساعد هذا وغيره من العوامل مصر على مضاعفة احتياطياتها من النقد الأجنبي ثلاثة أضعاف لتصل إلى ما يعادل 6.5 شهرًا من الواردات، إلا أن ذلك مرة أخرى تم بتكلفة عالية تمثلت أساسًا في ارتفاع غير مسبوق في حجم الدين الخارجي ونسبته لإجمالي الناتج المحلي (Abed, et al., 2019). وبالتوازي مع استعادة الاستقرار المالي والنقدي، ومن قبلهما الاستقرار السياسي والأمني، قامت الدولة بضخ استثمارات ضخمة لتهيئة البنية التحتية من مشروعات طرق وأنفاق وطاقة وإسكان ونقل، كان من المفترض أن تساهم جميعها في تهيئة المناخ الجاذب للاستثمارات الخاصة الوطنية والأجنبية في القطاعات الإنتاجية

الصناعية والزراعية تحديداً، بما يعزز من جهود التحوّل الهيكلي ويرفع من معدلات الاستثمار ومن مساهمة القطاع الخاص فيه، ويؤدي في النهاية إلى زيادة حجم الصادرات والحدّ من الواردات وتحسين مؤشرات الميزانين التجاري والجاري، ومن ثم ميزان المدفوعات بوجه عام.

إلا أنه بعد مرور أكثر من خمسة أعوام منذ نوفمبر 2016 لم يحدث ذلك. فلا زال نشاط القطاع الخاص غير النفطي بطيئاً بشكل ملحوظ، حيث كان هذا القطاع هو الأكثر معاناة، حتى قبل جائحة COVID-19. فقد ظل مؤشر مديري المشتريات (PMI) يتأرجح إلى حد كبير دون عتبة الـ 50 نقطة، في تناقض واضح مع معدل النمو الجيد الذي تحقق على مستوى الاقتصاد ككل؛ حيث يشير هذا التطور إلى فصل كبير بين القطاع الخاص غير النفطي ونمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في مصر، والذي كان مدفوعاً بقوة بالطلب العام والصناعات الاستخراجية. ويمكن التذليل على ذلك من خلال البيانات الرسمية التي تشير إلى تراجع حصة القطاع الخاص في إجمالي الاستثمار المحلي لنحو 46% في عام 2019/2018 (حوالي 35% منها فقط في القطاع غير النفطي). كما تراجعت حصة الشركات الخاصة من الائتمان المحلي إلى النصف تقريباً بين عامي 2010 و 2020، وانخفض نصيب الاستثمار الأجنبي المباشر غير النفطي بشكل ملحوظ، واستحوذ قطاع البترول على ما يقرب من 75% من الاستثمار الأجنبي المباشر الوافد خلال عام 2019/2018. وعلى النقيض من ذلك، انخفضت حصة قطاعي التصنيع والتشييد والبناء من الاستثمار الأجنبي المباشر الوافد إلى نحو 11.5% فقط، بينما زادت حصة الخدمات إلى 14.2%. ولا شك أن هيمنة قطاع النفط والغاز على الاستثمار الأجنبي المباشر يسلط الضوء على التطور غير المتوازن بين القطاعات، والذي يضر بالنشاطات الاقتصادية الأكثر ابتكاراً وخلقاً لفرص العمل اللائقة والمنتجة وفي مقدمتها قطاع الصناعة التحويلية (Bower, 2021).

وقد يعزى هذا التباطؤ أو التراجع في نشاط القطاع الخاص غير النفطي في مصر لسببين بينهما درجة عالية من الارتباط. الأول يتعلّق بمناخ الاستثمار وبيئة الأعمال، والثاني يرتبط بدور الدولة والمؤسسات والشركات التابعة لها. فبالنسبة للسبب الأول، وعلى الرغم من أن مصر منذ عام 2016 صعدت 12 مرتبة في تصنيف سهولة ممارسة الأعمال الذي يصدره البنك الدولي (الذي تم وقفه مؤخراً)، لتصل إلى المرتبة 114 من 190 في عام 2020 بفضل التحسينات في بدء النشاط التجاري، ودفع الضرائب عبر الإنترنت، وحماية صغار المساهمين، وإمدادات الكهرباء. ومع ذلك، لاتزال مصر تحتل

مرتبة متأخرة عن نظيراتها الإقليمية بما في ذلك المغرب (53) والأردن (75) وتونس (78)، حيث لا يزال تسجيل الملكية ودفع الضرائب والتجارة عبر الحدود وإنفاذ العقود من بين نقاط الضعف البارزة في مصر (Bower, 2021). أما السبب الثاني -وفقاً لتقرير صندوق النقد الدولي الصادر في 2021- فيعزى إلى توسع الدولة في التدخل في مختلف الأنشطة الاقتصادية والخدمية وفي تملك المشروعات القائمة وتأسيس مشروعات جديدة على أسس غير اقتصادية بالضرورة. فوفقاً للتقرير المشار إليه اعتماداً على أحدث البيانات الرسمية المتاحة من وزارة المالية، يوجد أكثر من 300 شركة مملوكة للدولة، بما في ذلك شركات قطاع الأعمال العام (PBSC) وشركات القطاع العام (PSC) والشركات المملوكة لجهات عامة وسيادية أخرى، وما يقرب من 645 مشروعاً مشتركاً (JVs)، بالإضافة لـ 53 هيئة اقتصادية (EAS)، تعمل في كل قطاعات الاقتصاد تقريباً، بما في ذلك الخدمات اللوجستية، والزراعة، والصناعة، والنفط والغاز، والكهرباء، والطاقة. وتشير بيانات مسح الشركات الصادر عن البنك الدولي إلى أن إنتاجية شركات القطاع الخاص، في المتوسط، كانت أعلى بنسبة 400% تقريباً من إنتاجية الشركات المملوكة للدولة في السنة المالية 2019/2018. فمن بين 278 شركة غير مصرفية مملوكة للدولة، تشير التقارير الرسمية إلى أن 107 شركة منها تكبدت خسائر تمثل نحو 0.2% من إجمالي الناتج المحلي في ذلك العام. وقد تركزت تلك الشركات في قطاعات المنسوجات والورق والبلاستيك، وتصنيع المعادن، والآلات، والأغذية. وبصفة عامة، تميل الشركات المملوكة للدولة إلى أن تكون حيث الاحتكارات الطبيعية في مجالات النفط والغاز والنقل البحري -بما في ذلك قناة السويس- والنقل الجوي؛ وحيث الحقوق الحصرية للأصول العامة أو التراخيص مثل مجالات التبغ والعقارات والفنادق والمطاعم؛ أو حيث تتمتع بميزة تنافسية مثل قطاع الاتصالات، حيث تكون الدولة هي المنظم بينما هي في الوقت ذاته أكبر لاعب في السوق. ولا شك أن ضعف أداء الشركات المملوكة للدولة يؤدي إلى مخاطر مالية كبيرة، حيث تشير بيانات وزارة المالية إلى أن الضمانات الحكومية للشركات المملوكة للدولة بلغت نحو 18.4% من الناتج المحلي الإجمالي في نهاية عام 2020/2019 (IMF, 2021).

وهنا تجدر الإشارة إلى أن البرنامج الذي بدأت مصر في تطبيقه مع صندوق النقد الدولي منذ عام 2016 قد تضمن بصفة أولية التزام السلطات المصرية بتسويق 15-30% من أربع مؤسسات عامة من إجمالي "الخصخصة" الجزئية المخطط لها لـ 23 شركة مملوكة للدولة بحلول عام 2020، بقيمة سوقية إجمالية تبلغ حوالي 1.8% من الناتج المحلي الإجمالي. وفي يوليو 2018، أعلنت الحكومة عن أول أربع شركات حكومية سيتم طرح 10% من أسهمها بحلول نهاية العام، لكن التأخيرات أصابت البرنامج

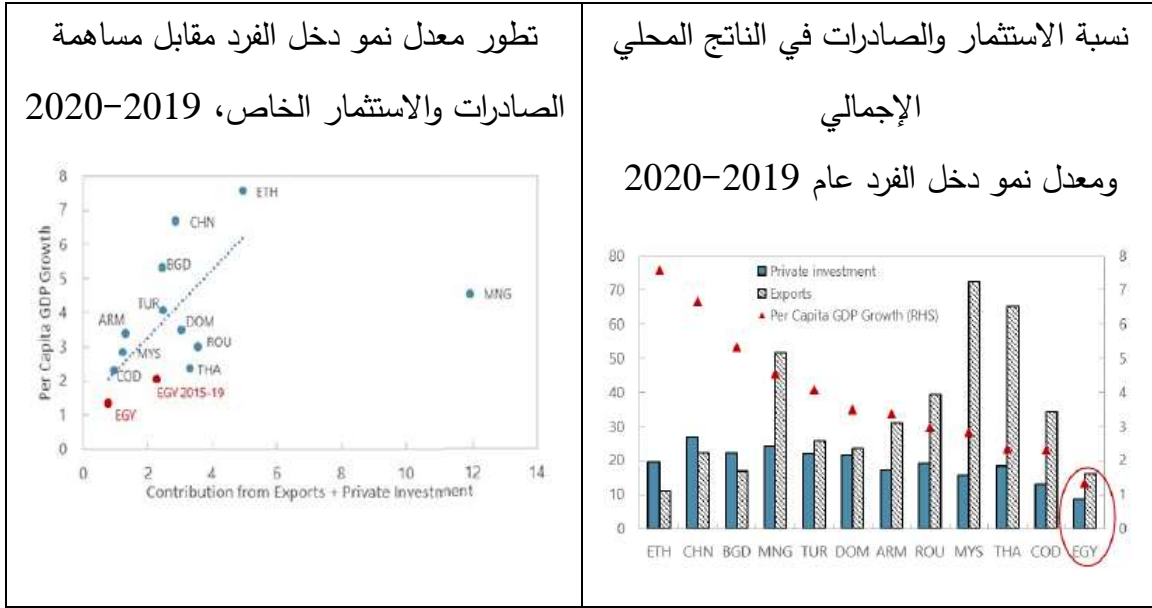
وحتى الآن لم يتم تقريبًا طرح أي من هذه الشركات في السوق. ليس ذلك فحسب، بل إنه -كما يشير Abed, et al., 2019- استحوذت مؤسسات الدولة على العديد من المشاريع الخاصة القائمة وأسست شركات جديدة وتوسعت في إنتاج سلع وخدمات مدنية تنافس بها القطاع الخاص في قطاعات رئيسية من الاقتصاد مثل الأسمنت والصلب والمركبات والأسمدة والأجهزة المنزلية، بالإضافة لتمكك وإدارة محطات الخدمة والفنادق والطرق ذات الرسوم، وتسهيلات السفر، والخدمات، وغيرها. وتتمتع هذه الشركات بالعديد من المزايا التي لا يتمتع بها القطاع الخاص مثل سهولة الوصول إلى الأراضي والائتمان، ومدخلات إنتاج أرخص، وتخفيضات أو إعفاءات صريحة من بعض الضرائب والجمارك، والإعفاء من المتطلبات القياسية للشفافية والرقابة. وكان طبيعيًا أن يحجم القطاع الخاص والمستثمرون الأجانب عن تقديم التزامات طويلة الأجل لمصر، وأن يكون النمو الاقتصادي الذي تحقق خلال تلك السنوات مدفوعًا بشكل أساسي بقطاع الطاقة المملوك للدولة (اكتشاف غاز ظهر الرئيسي في جنوب شرق البحر الأبيض المتوسط) ومن خلال نشاط البناء في مشاريع البنية التحتية الكبيرة التي تنفذها مؤسسات الدولة (Abed, et al., 2019).⁴

والحقيقة أن عدم إعمال قواعد المنافسة العادلة والضرائب والمشتريات العامة، وكذا عدم الفصل بين دور الدولة كمالك وكمُنظم وبين أنشطتها التجارية وغير التجارية، تمثل جميعها عقبات إضافية أمام مستثمري القطاع الخاص وأمام ريادة الأعمال. فعلى الرغم من أن الشركات الخاصة تستفيد كمقاولين ومستخدمين نهائيين من مشاريع البنية التحتية العامة واسعة النطاق، فإن الأولويات الاستراتيجية والأطر المالية والتنفيذ العملي لهذه المشاريع لا يحركها السوق في المقام الأول، ولكن يتم تحديدها من خلال مؤسسات الدولة، وهو ما قد يؤدي إلى تخصيص غير أمثل للموارد وإعاقة الاستثمار الأجنبي ونمو القطاع الخاص. علاوة على ذلك، يؤدي اتساع حجم ونطاق الشركات المرتبطة بالدولة سياسيًا إلى استبدال الابتكار بالضغط للحصول على امتيازات مثل دعم المدخلات وعقود الشراء والتمويل التفضيلي، مما يؤدي إلى مزاحمة القطاع الخاص، ويقلل من إمكانات النمو على المدى الطويل (Bower, 2021).

فبالنظر إلى مصادر النمو الاقتصادي في مصر خلال السنوات الأخيرة، نجد أن هذا النمو كان مدفوعًا في الأساس بالنمو الكبير في الاستهلاك الخاص، في حين كانت المساهمات من صافي

⁴ لعل ما طرحته الحكومة مؤخرًا بشأن وثيقة "سياسة ملكية الدولة"، وما تتضمنه تلك الوثيقة من تخارج الدولة من العديد من المشروعات والشركات العامة، هو خطوة هامة على الطريق الصحيح، بشرط الالتزام بما جاء فيها وبأن تعكس تلك الوثيقة دورًا تنمويًا جيدًا للدولة خلال المرحلة القادمة.

الصادرات والاستثمارات الخاصة منخفضة، بل كما يتضح من الشكل التالي رقم (1)، فإن نسبة الاستثمار والصادرات للنتائج المحلي الإجمالي في مصر، وكذا مساهمتهما في النمو المحقق في متوسط دخل الفرد خلال عام 2020/2019 كانت هي الأكثر انخفاضاً من بين كل دول المقارنة الموضحة بالشكل. ويشير صندوق النقد الدولي في تقريره الصادر عن مصر في يوليو 2021 إلى أن استمرار هذا النمط من النمو سوف يديم انخفاض معدلات الادخار والاستثمار، مما يمنع مكاسب الإنتاجية ويحد من النمو المحتمل خلال السنوات القادمة. فمعدلات الادخار المنخفضة تعني أيضاً عجزاً مستمراً في الحساب الجاري ممولاً من خلال الاقتراض الخارجي، والذي لا يمكن تحمله دون الوقوع في نهاية المطاف في تحديات ميزان المدفوعات. وبالفعل تشير البيانات الحديثة إلى تزايد اعتماد الدولة على الاستدانة الخارجية وعلى استثمارات الأجانب في أدوات الدين المصرية (أذون الخزانة والسندات)، والتي كان لها دور رئيسي في الحفاظ على رصيد الاحتياطيات من النقد الأجنبي حتى مطلع عام 2022. فقد شهد الدين الخارجي قفزة كبيرة خلال السنوات الأخيرة ليصل لنحو 158 مليار دولار في مارس 2022، مقارنةً بنحو 43 مليار دولار فقط في يونيو 2013 (أي ما يقرب من أربعة أمثال) ولا شك أن الاعتماد المتزايد على هذه المصادر يجعل مصر من أكثر الدول المعرضة لمخاطر التغيرات في أسواق المال العالمية، ويهدد استدامة النمو الاقتصادي فيها وقدرتها على تحمل أعباء المديونية خلال الفترة القادمة، خاصةً في ظل حالة عدم اليقين المتزايدة نتيجة تتابع الأزمات بشكل متسارع خلال السنوات الأخيرة بدايةً من جائحة كوفيد-19، والحرب الروسية-الأوكرانية، وارتفاع أسعار الطاقة والغذاء، والسياسات النقدية الانكماشية التي بدأت الولايات المتحدة الأمريكية والعديد من الدول الأوروبية والدول النامية والناشئة بشكل عام في اتباعها مؤخرًا. والحقيقة أن تلك المستجدات تسلط الضوء على أهمية تعزيز مرونة الاقتصاد المصري وقدرته على الصمود أمام التحديات والأزمات المتتالية التي أصبحت سمة من السمات الأساسية للنظام العالمي الجديد. وسيطلب ذلك التنوع من مصادر النمو الحالي الذي يقوده الاستهلاك الخاص وزيادة المساهمات من مصادر أخرى مثل الاستثمار الخاص والصادرات (IMF, 2021).



شكل رقم (1): دور الصادرات والاستثمار الخاص في النمو الاقتصادي

المصدر: IMF, 2021.

ووفقًا لتحليل استدامة الدين Debt Sustainability Analysis الصادر عن صندوق النقد الدولي في يوليو 2021، فإن ديون مصر مازالت مستدامة ويمكن تحملها، خاصة وأن النسبة الأعظم منها ديون طويلة الأجل، ولكنها معرضة لمخاطر كبيرة متمثلة في حدوث انتعاش أبطأ من المتوقع من جائحة كوفيد-19، وزيادة مطردة في أسعار الفائدة بسبب تشديد الظروف المالية في الأسواق المتقدمة والناشئة، والعودة لمسار غير منضبط للمالية العامة، بالإضافة للالتزامات المحتملة الناشئة عن الشركات المملوكة للدولة والتي تولّد مخاطر إضافية. وقد أكد التقرير على أنه رغم الاتجاه النزولي للدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في مصر منذ عام 2016/2017، لا تزال هذه النسبة مرتفعة (حوالي 93% في يونيو 2021)، وهي أعلى من المعيار القياسي البالغ 70% من إجمالي الناتج المحلي للأسواق الناشئة. كما أن ارتفاع احتياجات التمويل الإجمالية GFNs التي تتجاوز 30% من إجمالي الناتج المحلي مقارنة بنسبة 15% من إجمالي الناتج المحلي القياسي للأسواق الناشئة، تمثل مصدرًا إضافيًا للمخاطر التي قد تهدد استدامة المديونية (IMF, 2021).

وهنا تجدر الإشارة إلى أنه خلال الفترة 2013-2021، ارتفع الدين العام المحلي من 1.6 تريليون جنيه إلى نحو أربعة تريليونات جنيه، أي أنه أصبح في نهاية يونيو 2021 نحو 250% ما كان عليه في نهاية يونيو 2013. ولا شك أن تقادم الدين العام بشقيه المحلي والخارجي خلال السنوات الأخيرة لا يمكن أن يفصل عن الانخفاض الملحوظ لمعدل الادخار المحلي بل وتراجعته خلال الفترة

ذاتها. فحسب ما جاء في التقرير المالي الشهري لوزارة المالية (عدد نوفمبر 2021) هبط معدل الادخار المحلي من 10% في 2019/18 إلى 6.2% في 2020/19 ثم إلى 3% في 2021/20. وعلى الرغم من الزيادة في حجم المديونية، إلا أن معدل الاستثمار لم يزل متواضعًا، بل إنه هبط من 18.2% في 2019/18 إلى 13.8% في 2020/19، ثم إلى 12.2% في 2021/20.

ويظهر التناقض جليًا بين ما أشار إليه تقرير صندوق النقد الدولي بشأن استدامة الدين في مصر، وبين ما انتهى إليه معدو التقرير ذاته عندما أخضعوا هذا التحليل لعدد من اختبارات الضغوط stress tests، التي نتج عنها سيناريوهات بديلة تضمن إحداها (وهو الأكثر تشاؤمًا) ارتفاع أسعار الفائدة الحقيقية وانخفاض سعر صرف العملة الوطنية والمطالبة بضمانات حكومية على الشركات المملوكة للدولة بالإضافة لتباطؤ التعافي من الجائحة وعدم مراعاة معايير الاستدامة المالية. وقد نتج عن هذا السيناريو توقع ارتفاع نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي في عام 2022/2021 لتصل إلى 105% من إجمالي الناتج المحلي، وهي نفس النسبة التي كانت سائدة قبل الانخراط في برنامج صندوق النقد الدولي في نوفمبر 2016 (IMF, 2021).

والحقيقة أن الاستدانة في حد ذاتها ما هي إلا مصدر من مصادر سدّ فجوة التمويل تلجأ إليه كل دول العالم الغنية والفقيرة على حد سواء، ولكن يبقى المعيار الحقيقي للحكم على استدامة الدين -في تقديرنا- هو مدى كفاءة استخدام هذا المصدر، وغيره من مصادر التمويل المتاحة، في تمويل الأنشطة والمشروعات ذات الأولوية لتحقيق معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي الشامل والمستدام، وفي قدرة تلك الأنشطة على توليد عائدات تغطي -على الأقل- تكلفتها. ويرتبط ذلك بتساؤل رئيسي تم طرحه في مقدمة هذه الورقة حول أجندة الأولويات المتبناة من جانب الدولة المصرية منذ عام 2014، ومدى اتفاق ترتيب الأولويات في هذه الأجندة مع متطلبات التصنيع السريع والعميق أو تعارضه معها. وتشير البيانات والتقارير الرسمية الصادرة عن الحكومة إلى أن الجزء الأعظم من الإنفاق الاستثماري العام يوجّه لتمويل المشروعات "القومية" العديدة التي تم إطلاقها والبدء في تنفيذها بمعدلات متسارعة وغير مسبوقه خلال السنوات الأخيرة.⁽⁵⁾ وأغلب تلك المشروعات في مجالات البنية التحتية والكهرباء والطاقة والتشييد والبناء وفي مشروعات الطرق والكباري والنقل والأنفاق والإسكان الاجتماعي، بالإضافة لمشروعات العاصمة الإدارية الجديدة والعلمين الجديدة وغيرها من مدن الجيل الرابع والمتاحف والمونوريل واستصلاح

(5) جزء كبير من هذا الإنفاق الاستثماري يتم خارج إطار الموازنة العامة للدولة، وهي قضية أخرى مرتبطة بمبدأي "الشفافية" و"وحدة الموازنة"، ليس هنا مجال التطرق إليها بالتفصيل، ولكن نكتفي فقط بالإشارة إليها.

المليون ونصف فدان والصوب الزراعية والمزارع السمكية والدلتا الجديدة وبرنامج "حياة كريمة" .. وغيرها من المشروعات الكبرى التي تم تبنيها من الدولة خلال السنوات الأخيرة. وتجدر الإشارة إلى أن الحكم بموضوعية على الجدوى الاقتصادية والتنموية لتلك المشروعات تتطلب بيانات تفصيلية حول تكلفتها وكيفية تمويلها والعائد المحقق منها، خاصة أن العديد منها ذات أهداف إنمائية طويلة الأجل. إلا أنه وفقاً للمؤشرات الرسمية المعلنة، فإن تنفيذ تلك المشروعات لم يرتبط بتسريع التصنيع المحلي وتعميقه. فقد شهدت الفترة 2015/14-2021/20 استقراراً في نصيب الصناعة التحويلية (شاملة تكرير البترول) في الناتج المحلي الإجمالي عند 16-17%، وهذه النسبة تنخفض لحدود الـ12% إذا استبعدنا تكرير البترول. كما تشير البيانات الرسمية أيضاً إلى أن معظم المشروعات التي تم تنفيذها خلال السنوات الماضية لم يرتبط بزيادة الإنتاجية والصادرات ولا بجذب استثمارات أجنبية مباشرة فيها، وأغلبها مشروعات لا تولد دخلاً بالنقد الأجنبي Non-tradable، بينما تعتمد في جانب كبير منها على الاستيراد من الخارج، وهي وإن كانت تساعد على توليد فرص عمل إلا أن غالبية تلك الفرص بطبيعتها مؤقتة ومنخفضة الإنتاجية. وهنا يكون التساؤل مشروعاً حول مدى كفاءة تخصيص الموارد على المستوى القومي لتحقيق أهداف تعميق التصنيع والنمو المستدام.

إلا أن ما سبق لا يعني مطلقاً أن القطاع الخاص في مصر كان مستعداً لتعويض الدور الاقتصادي الكبير الذي قامت به مؤسسات الدولة خلال السنوات الماضية. فعدم الاستقرار السياسي والأمني الذي عانت منه البلاد في أعقاب يونيو 2013 وما قبله من ناحية، وما عاناه العالم أجمع منذ انتشار جائحة كوفيد-19 في مطلع عام 2020 من ناحية أخرى، كانا سببين كافيين لإحجام -أو على الأقل تردد- القطاع الخاص عن زيادة استثماراته أو حتى الحفاظ عليها أحياناً. ليس ذلك فحسب، بل إن العديد من الدراسات قد أكدت على أن القطاع الخاص في مصر يفتقر إلى الديناميكية، خاصة فيما يتعلق بمعدلات الدخول والخروج من السوق التي تعد منخفضة تماماً بالمقارنة بالدول الأخرى. ففي مصر، توجد ثلاث شركات ذات مسؤولية محدودة فقط يتم إنشاؤها سنوياً في المتوسط لكل 10000 شخص في سن العمل، مقارنة بمتوسط 20 في البلدان النامية. كما أن قدرة القطاع الخاص على النمو وخلق وظائف جديدة بمرور الزمن مازالت ضعيفة؛ حيث تشكل الشركات الصغيرة ومتناهية الصغر الغالبية العظمى (حوالي 97%) من الشركات الخاصة، وتوفر تلك الشركات ما يقرب من 68% من الوظائف مدفوعة الأجر في مصر، مقارنةً بنسب أقل من ذلك بكثير في حالات الأردن وتونس وتركيا (40 و 37 و 34 في المائة على الترتيب). كما أن شركات القطاع الخاص في مصر في معظمها غير

قادرة على المنافسة، حيث أن 5% فقط من هذه الشركات تعمل في نشاط التصدير، وهذا مؤشر خطير جدًا حيث أن الشركات المصدرة عادةً تقوم بتوظيف عمالة ماهرة من الشباب والإناث وتوفر فرص تدريبية متقدمة لهم، مقارنةً بالشركات غير المصدرة التي تركز على السوق المحلي التي تميل لتوظيف عمالة أقل مهارة وأقل أجرًا وتتمتع بمستويات عالية من الحماية الجمركية وغير الجمركية وبأسعار صرف مغالى فيها للعملة الوطنية، وهو ما يحدّ من قدرتها على التوسع داخل السوق المحلي ناهيك عن الدخول في معترك المنافسة الدولية (EBRD, 2017). وكما سبق الإشارة، فإن الدور الذي لعبته الدولة في الاقتصاد المصري خلال العقود السابقة لم يستطع علاج تلك النواقص والتحديات التي يعاني منها القطاع الخاص، إن لم يكن قد ساعد على تفاقمها في بعض الأحيان.

وخلاصة القول في هذا الصدد أن فلسفة التنمية التي سادت في مصر منذ عام 1952، والتي كما سبق أن أوضحنا هي "مزيج غير متسق" من المدارس الفكرية الثلاثة التي تم استعراضها في القسم الأول من الورقة، ظلّت هي الفلسفة السائدة حتى بعد عام 2014. فرغم أن الحكومة المصرية نفذت واحدًا من أنجح البرامج على مستوى العالم مع صندوق النقد الدولي خلال الفترة من نوفمبر 2016 حتى 2019، سواء من حيث حجم البرنامج والإجراءات التصحيحية المتضمنة فيه ومن حيث الالتزام الدقيق بما جاء فيه على الصعيدين النقدي والمالي تحديداً، وهو ما يصنّف تلك السياسات ضمن السياسات النيوليبرالية أو سياسات توافق واشنطن. إلا أن ما شهدته الفترة ذاتها وما بعدها من تعاضد دور الدولة - بمؤسساتها المدنية وغير المدنية - في الحياة الاقتصادية وسيطرتها شبه الكاملة على الأنشطة والقطاعات الاقتصادية المختلفة، لا شك أنه يبتعد كثيرًا بالنموذج المصري عن النموذج النيوليبرالي ولا يقترب في الوقت ذاته من النموذجين الآخرين سواء التنمية المستقلة أو الدولة التنموية. وكما أشرنا سابقًا، فإن استمرار هذا التناقض الشديد بين السياسات المتبعة في السنوات الأخيرة وعدم حسم الفلسفة التنموية التي تتبناها مصر، قد انعكس سلبيًا على نمط ترتيب الأولويات وعدم توافقه مع متطلبات تعميق التصنيع المحلي، وكذا على فعالية وكفاءة الدور الذي تلعبه مؤسسات الدولة والقطاع الخاص معًا، خاصةً إذا ما قارناه مع دور "الدولة التنموية" الذي ساد في دول شرق آسيا ومع نمط الأولويات الذي ساد في تلك الدول، وذلك على النحو الذي سيأتي تفصيله في القسم التالي من الورقة.

القسم الثالث: تقييم الدور الاقتصادي للدولة في كل من مصر وكوريا الجنوبية

إن التقييم الموضوعي لدور الدولة في عملية التنمية في مصر لن يتأتى إلا من خلال مقارنته بالدور المتعارف عليه في تلك الطائفة من الدول التي صارت تصنف في الأدبيات على أنها دول تنموية. فقد أكد تقرير البنك الدولي الصادر عام 1993 حول "معجزة شرق آسيا" على الدور الجوهرى الذي لعبته الدولة في الإنجازات الاقتصادية التي تحققت في تلك الدول. ولعلّ كوريا الجنوبية تعدّ مثالاً جيداً يمكن الاستشهاد به في هذا الصدد. فمن ناحية، كان عدد سكان كوريا الجنوبية قريباً جداً من نظيره في مصر في بداية الخبرة الإنمائية في الدولتين، ومن ناحية أخرى اضطرت كوريا الجنوبية (مثل مصر) إلى تخصيص جزء كبير من ناتجها القومي الإجمالي (7-8%) في المتوسط خلال الفترة 1953-1970) للإنفاق العسكري، علاوة على أن النظام الحاكم في كوريا الجنوبية يتشابه كثيراً مع نظيره في مصر ما بعد عام 1952 (Ikram, 2018).

وفي كوريا الجنوبية، كما هو الحال في باقي دول شرق آسيا، لم يكن دور الدولة في التنمية الاقتصادية بعيداً عن الاستراتيجية والفلسفة التنموية التي تبنتها. فقد أدركت كوريا الجنوبية أن الاقتصاد الموجه، مع الإدارة الحكومية لقرارات الإنتاج والتخصيص، لم ينجح وتم التخلي عنه حتى من قبل معظم البلدان التي اتبعت الفكر الاشتراكي. كما أدركت أيضاً أنه نظراً لجميع القيود المؤسسية وعيوب السوق الموجودة في أي اقتصاد، وخاصة في الاقتصاد النامي، فإن الاعتماد على قوى السوق غير المقيدة لا يعد خياراً واقعياً. لذا قررت كوريا الجنوبية إعطاء قضية التنمية الاقتصادية أولوية مطلقة في سلم أولوياتها⁽⁶⁾، ونجحت في الجمع بين جرعة قوية من تدخل الدولة مع ضغط متواصل من أجل كفاءة السوق. وقد خلصت معظم الدراسات إلى أن تدخل الدولة في اقتصادات شرق آسيا قد نجح لأنه ركز بشكل أساسي على خلق عوامل خارجية إيجابية مثل توسيع التعليم الأساسي وتحسين بيئة الأعمال بحيث يمكن أن تلعب فيها إشارات السوق الدور الرئيسي في تخصيص الموارد، حيث أصبحت مبيعات

(6) بعد عام 1953 لم تدخل كوريا الجنوبية في حروب ساخنة، على الرغم من التوتر المستمر بينها وبين كوريا الشمالية. فلم يرد الجنوب على استفزازات الشمال، بما في ذلك الهجوم على مقر إقامة الرئيس الكوري الجنوبي من قبل كوريا الشمالية. وكانت الفلسفة أنه لا يمكن أن تحصل كوريا الجنوبية على الاستقلال السياسي دون تحقيق الاستقلال الاقتصادي أولاً. ومن الواضح الفرق بين حالة كوريا الجنوبية ومصر، التي دخلت في أربع حروب واسعة النطاق و"حرب استنزاف" مع إسرائيل، وتضمنت السياسة الخارجية لها تولي دور قيادي بين الدول العربية، ودول عدم الانحياز، والدول الإسلامية، وفي إفريقيا. وكان طبيعياً أن تتحمل مصر جراء ذلك تكلفة باهظة على صعيد التنمية الاقتصادية تحديداً (Ikram, 2018).

الصادرات والقدرة على الإنتاج بالأسعار الدولية من مؤشرات الأداء الرئيسية. وفي الوقت نفسه، جعلت الدولة القطاع الخاص مسؤولاً بشكل صارم عن الوفاء بالأهداف التي تم اعتبارها ذات أهمية اجتماعية، كما تم استخدام الحوافز الإيجابية والسلبية لتعزيز تنافسية الصناعات الكورية في الأسواق الدولية. فقدرة حكومة كوريا الجنوبية على استخدام أدواتها المختلفة لتوجيه البنوك التجارية لتقديم الائتمان لقطاعات وأنشطة محددة، جعلها أكثر قدرة على إلزام القطاع الخاص والشركات بالأهداف الاقتصادية المحددة لهم، لأن عدم التزامهم بتلك الأهداف سيجعلهم غير قادرين على الحصول على الائتمان إلا بأسعار فائدة مرتفعة، ويعرضهم لمضايقات مسؤولي الضرائب وغيرهم، وهو ما يقلل من قدرتهم التنافسية ويجعلهم أكثر عرضة لمخاطر الخروج من السوق (Ikram, 2018).

ومن الدروس المستفادة من الخبرة الكورية -ودول شرق آسيا عموماً- أنه رغم التدخل المؤثر للدولة في الحياة الاقتصادية، إلا أن ذلك لم يؤدي إلى انتشار الأنشطة والدخول الريعية عكس الحال في دول مثل مصر وغيرها ممن كان للدولة دور رئيسي فيها. فقد اعتمدت مصر -ومازالت- على الدخل الريعي من السياحة وقناة السويس وتحويلات العاملين بالخارج بالإضافة للقروض والمساعدات الإنمائية التي تدفقت عليها بسبب موقعها الاستراتيجي وتأثيرها السياسي، وهو ما أنقذها من العديد من الأزمات، خاصةً على صعيد ميزان المدفوعات، وأدى في كثير من الأحيان إلى تأجيل الإصلاحات الهيكلية التي ظلّ الخبراء والمتخصصون ينادون بها طوال العقود الماضية. ويرجع المحللون نجاح كوريا الجنوبية في تحقيق هذه المعادلة الصعبة لعدد من الأسباب، لعل أهمها أن سياسات التعليم فيها قد أنتجت قوة عاملة كانت أفضل تعليماً بكثير من نظيراتها في الدول التي كان لها نفس مستوى الدخل، وهو ما مكّنها من إنشاء بيروقراطية حكومية كفؤة ومنظومة خدمة مدنية فعالة ومستنيرة ومجتهدة. فقد كان الحصول على درجة تعليمية جيدة شرطاً أساسياً للعمل في مجال الخدمة المدنية، وضمنت الامتحانات التنافسية أن يكون الحصول على الوظيفة المدنية على أساس الجدارة (Ikram, 2018). وللأسف لم يكن الأمر كذلك في حالة مصر. فرغم أن سياسة التوظيف الحكومي، التي تضمنت من خلالها الحكومة الوظائف لجميع خريجي الجامعات، قد تراجعت إلى حد بعيد منذ منتصف الثمانينيات ولم تعد سياسة رسمية للدولة، إلا أن القطاع العام مازال يستوعب ما يقرب من ربع المشتغلين في مصر حتى الآن ومازالت الحكومات تلجأ لهذه السياسة -وإن كانت بصور غير متسقة- خاصةً في فترات الأزمات ومواسم الانتخابات. والأخطر من ذلك أن هذه السياسة ساعدت أيضاً في توجيه طلاب الجامعات نحو المهارات والتخصصات التعليمية التي تتطلبها الخدمة الحكومية بدلاً من المهارات الريادية والحساسة للسوق

المطلوبة في القطاع الخاص. فقد خلقت هذه الممارسة توقعًا بين خريجي الجامعات بأنهم إذا انتظروا لفترة كافية، فسيحصلون في نهاية المطاف على وظيفة في الحكومة وبالتالي تأمين عمل مدى الحياة ومزايا سخية نسبيًا (وغير قابلة للانتقاص عمليًا). ونتيجة لذلك، أصبحت البطالة طويلة الأمد سمة من سمات الخريجين العاطلين عن العمل وهم ينتظرون العمل في الحكومة والقطاع العام، حيث تشير البيانات إلى أن 36% من الشباب العاطلين عن العمل و 51% من الشباب العاطلات عن العمل يبحثون عن عمل لمدة عامين أو أكثر (Abed, et al., 2019).

وتوضّح الحقائق السابقة أن دور الدولة التنموية في كوريا الجنوبية قد تجلّى في اهتمامها الملحوظ بتوفير التعليم الجيد لمواطنيها. ففي عام 1945، كان معدل معرفة القراءة والكتابة للبالغين في كوريا الجنوبية حوالي 22%؛ وبحلول عام 1970 ارتفعت هذه النسبة إلى 88%، وحاليًا هي 100%. كما تم القضاء على كافة أشكال التمييز ضد النساء في مجال محو الأمية. ففي عام 1970 كان معدل معرفة القراءة والكتابة بين الذكور 95% مقابل 82% للإناث؛ وبحلول عام 1988 كان كلا الجنسين قد بلغا نفس المعدل. كما ازداد الالتحاق بالمدارس على جميع المستويات. ففي عام 1953، كان أقل من 60% من الفئة العمرية المقابلة مسجلين في المدارس الابتدائية؛ ولكن بحلول عام 1970 وصلت النسبة إلى 100%. كما ارتفع معدل الالتحاق بالمدارس المتوسطة من 21% في عام 1953 إلى أكثر من 90% (من الفئة العمرية المناسبة) في عام 1980، بينما ارتفع معدل الالتحاق بالمدارس الثانوية من 12% إلى حوالي 59%. كانت سرعة التغيير في التحصيل التعليمي في كوريا الجنوبية دراماتيكية. وهكذا، على سبيل المثال، في عام 1970، التحق أقل من نصف الكوريين الجنوبيين (في الفئة العمرية المناسبة) بالمدارس الثانوية، ولكن بحلول عام 2016، كان من المرجح أن يتخرجوا من الجامعة أكثر من أي بلد آخر. ويُظهر هيكل النظام المدرسي وتمويل التعليم في كوريا الجنوبية اتجاهًا مثيرًا للتدخل الحكومي. فقد ركزت الحكومة على توفير التعليم الأساسي والإلزامي، وتركت نسبة كبيرة من المستويات الأعلى يتم توفيرها بشكل خاص. وهكذا، بحلول منتصف الثمانينيات من القرن الماضي، كانت جميع المدارس الابتدائية عامة وحكومية، ولكن أكثر من 40% من المدارس المتوسطة وما يقرب من 60% من المدارس الثانوية كانت خاصة (Abed, et al., 2019). وهنا تجدر الإشارة إلى ما ذكرته مجلة الإيكونوميست، في عددها الصادر في 12 نوفمبر 2011، من أن الكوريين الجنوبيين يقضون 2200 ساعة عمل في السنة، وهو ما يزيد بنحو 50% عن العمل الذي كان يعمل به الهولنديون أو الألمان. وقد أشار نفس العدد من المجلة أنه في مرحلة التعافي الاقتصادي بعد الأزمة المالية العالمية في

2008، كانت كوريا الجنوبية من أعلى الدول التي شهدت أكبر زيادة في ساعات العمل في التصنيع (Ikram, 2018).⁽⁷⁾

وفي المقابل، لم ترق مدخلات العمالة في مصر إلى المستوى الأمثل المطلوب لتحقيق معدلات نمو عالية. فمازالت معدلات الأمية تصل لحوالي 25% من السكان، وترتفع لنحو 33% بين الإناث، ومازالت معدلات البطالة تصل لأعلاها بين خريجي التعليم العالي، وهي مجرد مؤشرات على أن إصلاح نظام التعليم العام في مصر كان بطيئاً للغاية ويفتقر للموارد والأساليب الحديثة، مما أدى إلى انتشار عدم تطابق المهارات بين مخرجات النظام التعليمي ومتطلبات الاقتصاد الحديث وفي القلب منه عملية التصنيع. كذلك فإن أداء الطلاب في مصر عادةً ما يكون أقل من نظرائهم في الأسواق الناشئة في الاختبارات الدولية الموحدة في العلوم والرياضيات مثل الـ TIMSS. فوفقاً لأحدث البيانات، يبلغ متوسط درجات الطلاب المصريين 27 في العلوم و 25 للرياضيات، مقارنة بالمتوسطين العالميين البالغين 43 و 41 على التوالي. ونتيجة لذلك، ظلت جودة مدخلات العمل دون الإمكانيات مما أدى إلى إعاقة الإنتاجية والنمو. وفي الوقت نفسه، فشل الاقتصاد نفسه أيضاً في التحديث بشكل كافٍ أو في تشجيع الصناعات المتطورة تقنياً لجذب الخريجين ذوي المهارات العالية والجامعات التي ينتجها النظام التعليمي. أدت هذه الاختلالات الهيكلية في سوق العمل إلى هجرة أعداد كبيرة من المصريين المتعلمين والبقاء في الخارج. كذلك، لا يبدو أن النظام التعليمي المصري مندمج في النشاط العلمي والتكنولوجي المكثف في الجامعات ومراكز البحث في البلدان ذات الدخل المرتفع بالقدر نفسه الذي حققته دول أخرى مثل كوريا الجنوبية وغيرها من الأسواق الناشئة الأخرى. وقد انعكس ذلك جزئياً في العدد الأقل نسبياً من طلاب الجامعات الذين ترسلهم مصر إلى الخارج للدراسات المتقدمة مقارنة بأقرانهم في الأسواق الناشئة. فحتى إيران التي يقل عدد سكانها قليلاً عن مصر وتواجه قيوداً صارمة على دخول مواطنيها إلى الولايات المتحدة، ترسل أكثر من ثلاثة أضعاف عدد الطلاب للدراسات المتقدمة إلى الولايات المتحدة، الذين يركزون في الغالب على العلوم والهندسة، مقارنة بمصر. كما أنه في حين تحتل كوريا الجنوبية المرتبة

(7) ذكر رئيس شركة Daewoo Heavy Industry Corporation أن الكوريين اشتهروا حتى الستينيات من القرن الماضي بأنهم كسالى ومدمنون على الكحول والمقامرة والنساء، وقال إن المفتاح للتعلم من خبرة كوريا هو التساؤل عن الحوافز والمشبطات التي أدت في جيل واحد إلى تغيير الأشخاص الذين يتمتعون بهذه السمعة إلى قوة عاملة مجتهدة وموثوق بها كما يراها العالم اليوم. ولعل التعليم الجيد كان هو كلمة السر.

الأولى عالميًا مع إسرائيل من حيث الإنفاق على البحث والتطوير (R & D) كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (4.3%)، فإن هذه النسبة تبلغ 0.6% فقط في مصر (Abed, et al., 2019).

وفي كتابه الهام المعنون "حكم أو توجيه السوق Governing the Market، حاول "روبرت ويد" تفسير النجاح الذي حققته اقتصادات شرق آسيا، وتحديد دور كل من الدولة والقطاع الخاص في هذا النجاح. ورغم أن الكتاب ركّز بشئ من التفصيل على خبرة تايوان، إلا أنه تعرض أيضًا بدرجة أقل من التفصيل لخبرات ثلاث دول آسيوية أخرى هي كوريا الجنوبية وهونج كونج واليابان. وفي الفصل الأخير من الكتاب، استخلص ويد عددًا من الدروس، لعل أهمها: "يجب أن تشجع السياسات الوطنية الاستثمار الصناعي داخل الحدود الوطنية، وأن تعمل على توجيه جزء من هذا الاستثمار إلى الصناعات ذات الأهمية للنمو المستقبلي للاقتصاد. كذلك يجب استخدام الحماية للمساعدة في إقامة مجموعة من الصناعات القادرة على التنافس دوليًا، مع ملاحظة أن الحماية عن طريق القيود الكمية والادارية ضرورية في بعض الظروف، ومن الخطأ النظر إلى سياسة تشجيع الصادرات كبديل لسياسة انتاج بدائل الواردات، إذ من الممكن حدوث تعايش صحي بين الاثنين، ويمكن أن تكمل كل منهما الأخرى. وبرغم اعتبار الكاتب أنه لا مناص من اللجوء إلى الشركات متعددة الجنسية باعتبارها المصدر الرئيسي للمعلومات عن التكنولوجيا والإنتاج والتسويق الدولي، إلا أنه ينصح بتوجه أعمال هذه الشركات نحو التصدير وإبعادها عن السوق المحلي، وربط الحوافز التي تمنح لها بقدر توجهها للتصدير، وإخضاعها للرقابة على النقد الأجنبي. ومن الضروري -في نظر المؤلف- وجود مؤسسة مركزية قيادية أو هيئة أركان حرب اقتصادية لرسم السياسات وتنفيذ جانب منها. كذلك من المهم خلال فترة البناء الصناعي تركيز السلطة السياسية والحد من الحقوق السياسية والمدنية لمن يعارضون التغيير، أو باختصار: النمو أولاً ثم بعد ذلك تأتي الديمقراطية. وأخيرًا، ينصح المؤلف بالتدرج في تحرير التجارة والنظام الاقتصادي العام" (العيسوي، 1993، ص 160).

ولم يغفل الكاتب عن التحذير من أن "تكرار السياسات التي اتبعتها النور الآسيوية في دول أخرى قد لا يأتي بنفس النتائج المبهرة في الوقت الحاضر. ومما يعزز من هذا الاستنتاج لدى المؤلف هو الظروف الخاصة الأخرى التي صاحبت تجربة تايوان وغيرها من النور الآسيوية، مثل الأهمية الاستراتيجية لمواقعها على خريطة الدفاعات الغربية ضد المعسكر الاشتراكي، وتوقع الخطر الخارجي في أي لحظة، والتدفق الغزير للمعونات خاصة الأمريكية، التي وفرت أكثر من 40% من حجم الاستثمار

الإجمالي خلال فترة تدفقها على تايوان، وهذا بالإضافة إلى المعونات العسكرية السخية. " غير أنه تجدر الإشارة إلى أن الكاتب قد ضيق من نطاق الدول النامية التي يمكنها الاستفادة من هذه التوصيات على الدول ذات الدخل المتوسط والتي لا تمر بحالة أزمة، والتي تمتلك قيادات سياسية حميدة ورشيدة (العيسوي، 1993، ص 159).

ومن العوامل المميزة في خبرة الدولة التنموية في كوريا الجنوبية اعتماد السياسة الاقتصادية هناك بقوة على المعرفة، حيث تجري الوزارات الاقتصادية قدرًا معينًا من البحث والتحليل داخليًا، لكنها تتلقى أيضًا دعمًا متميزًا من معهد التنمية الكوري (KDI) الذي يعد بيت خبرة ومركز فكر وطني يضم عددًا كبيرًا من الاقتصاديين والإحصائيين وعلماء الاجتماع وعلماء السياسة والباحثين من التخصصات المختلفة. وهنا يقول خالد إكرام أنه "بعد أربعين عامًا من الارتباط بالاقتصاد المصري، مازلت مندهشًا من ضالة التفاعل بين الوزارات الاقتصادية والجامعات ومراكز الفكر. فمصر محظوظة بعدد الاقتصاديين الموهوبين والمدرّبين لديها، حيث كان أداء العديد منهم رائعًا في الوزارات والبنوك المركزية والجامعات في جميع الدول العربية تقريبًا. ومع ذلك، نادرًا ما كانت مساهماتهم في صنع السياسات في مصر متناسبة مع قدراتهم. إذا كان للاقتصاد المصري أن يُدار على أساس السياسات القائمة على الأدلة، فلا بد من إيجاد طرق للاستفادة من المواهب الاقتصادية للبلاد، بغض النظر عما إذا كانت موجودة في القطاع العام أو الخاص" (Ikram, 2018).

وكما هو الحال في مصر، كانت كوريا الجنوبية من كبار المتلقين للمساعدات الخارجية (خاصة من الولايات المتحدة) في بداية مسيرتهم التنموية. ومع ذلك، فمنذ فترة مبكرة، أدركت الدولة في كوريا الأهمية السياسية لتقليل اعتمادها على المدخرات الأجنبية الميسرة من أجل تخفيف الضغوط الخارجية. لذلك خططوا صراحة للحد من اعتمادهم على المساعدات الخارجية ونجحوا في فعل ذلك بالضبط. فمع بدء تقليص المساعدات الثنائية من الولايات المتحدة (والتي تم إلغاؤها فعليًا في عام 1974)، أنشأ البنك الدولي مجموعة استشارية لتعبئة وتنسيق المساعدة من الجهات المانحة الأخرى؛ حيث تلقت كوريا الجنوبية أول اعتماد لها من المؤسسة الدولية للتنمية IDA (ذراع البنك الدولي لتقديم الإقراض لأكثر الدول ضعفًا وهشاشة) في عام 1962. وفي عام 1973 (أي بعد عشر عامًا فقط)، تخرجت البلاد من المؤسسة الدولية للتنمية، وفي عام 1984 تم إنهاء عمل المجموعة الاستشارية لكوريا لأن -كما جاء في البيان الرسمي- "دورها كمنتدى لتنسيق المساعدات وتعزيز تعبئة رأس المال الخارجي لتنمية كوريا

الجنوبية يتم تنفيذه الآن بنجاح من قبل الحكومة ذاتها. "وبالفعل، بعد أن كانت كوريا الجنوبية رابع أكثر دولة نامية مثقلة بالديون (بعد المكسيك والبرازيل والأرجنتين)، وبعد أن كانت حتى بداية السبعينيات من القرن الماضي دولة متلقية رئيسية للمساعدات الإنمائية الرسمية من مؤسسة التمويل الدولية، أصبحت الآن دولة مانحة لتلك المساعدات من خلال وكالة التعاون الدولي الكورية (KOICA) التي تم إنشاؤها عام 1991 (Ikram, 2018).

ومن ناحية أخرى، لم يكن التخطيط غائباً أبداً في كوريا الجنوبية. فقد تأسس مكتب التخطيط في عهد حكومة الرئيس سينغمان ري منذ عام 1948؛ وقد أعد هذا المكتب أول خطة خمسية، وقام بمراجعتها لاحقاً، ولكنها لم تنفذ قط. وتكرر الأمر أكثر من مرة بعد ذلك، حتى تولي الرئيس تشونغ بي بارك السلطة عقب الانقلاب العسكري في مايو 1961. ومنذ ذلك التاريخ، كانت الخطة توضع لكي تتفّذ. فقد كان التميّز الحقيقي لخبرة كوريا الجنوبية ليس فقط في وضع الخطط وفقاً لأفضل المعايير العلمية، ولكن أيضاً -وهو الأهم- في التنفيذ الناجح لتلك الخطط والسياسات المنبثقة عنها. وقد حملت ورقة المعلومات الأساسية للخطة الخمسية السادسة شعاراً مفاده أن "أفضل خطة هي تلك التي يتم تنفيذها وليست التي يتم وضعها على الرف". فقد وضع نظام بارك (1961-1979) التنمية الاقتصادية على رأس أولوياته حيث أعلن أن "الاقتصاد في حياة الإنسان يسبق السياسة أو الثقافة". وبالفعل ركزت الدولة في عصر الرئيس بارك، بالإضافة إلى تعزيز عملية التخطيط، بشكل كبير على تنفيذ السياسات المعلنة، حيث تم تنفيذها من خلال هيكل صارم من المكافآت والعقوبات، وهو ما عزز الثقة المجتمعية في منظومة التخطيط، حيث أصبح المواطن الكوري العادي يدرك أن "حكومة بارك تعني ما تقول"، وقد أدى ذلك -بلا شك- إلى تسهيل مهمة الحكومة في تنفيذ السياسات (Ikram, 2018). ويمكن القول أن الدور الاقتصادي للدولة في كوريا الجنوبية قد تجسّد في الخطط الاقتصادية المتتابعة، وفي التدرج بتحقيق الأهداف. فمنذ الخطة الأولى في عصر بارك وحتى الخطة السابعة التي نقلت كوريا إلى مصاف الدول المنتجة للإلكترونيات الدقيقة، كانت الأهداف واضحة ومحددة بدقة، وكان هناك تصور مسبق لمستقبل كوريا في إطار استراتيجية بعيدة المدى نفذت على أساس خطط خمسية. وكان أحد الأهداف الرئيسية للدولة في تلك الخطط إيجاد مناخ اقتصادي ملائم للتصنيع من خلال التدخل الحكومي وتوفير البنية الأساسية، والاستثمار في الصناعات الرائدة. وقد تميّزت الخبرة الكورية أيضاً بوضوح الرؤية في مجال السياسات الاقتصادية القطاعية حيث تم الاهتمام أولاً بالصناعات كثيفة العمل (الغزل والنسيج أساساً) ثم الانتقال إلى الصناعات كثيفة رأس المال (الكيموايات أساساً). وقد تم هذا الانتقال بعد ارتفاع معدل

الأجور، وبدء التراكم الرأسمالي في الارتفاع، فكان من الملائم منذ أواسط السبعينيات من القرن الماضي (وخدمة لأهداف المنافسة الدولية) الانتقال إلى الصناعات كثيفة رأس المال. كما اعتمدت السياسة التجارية في كوريا الجنوبية أولاً على سياسة إحلال الواردات بعد الحرب بين الكوريتين عام 1953-1950. وبعد إشباع الطلب المحلي، وبدء ظهور معالم لعدم كفاءة صناعات إحلال الواردات للتنافس دولياً، وندرة الموارد من النقد الأجنبي لتغطية المستلزمات الوسيطة لهذه الصناعات، تم بدء العمل منذ أوائل الستينات بوضع قاعدة للصناعات التصديرية (اتساقاً مع استراتيجية إحلال الواردات التي تمر أولاً بإنتاج السلع الاستهلاكية، ثم الوسيطة، ثم الرأسمالية، والإنتاج للسوق المحلي ثم للسوق الخارجي). وخلال هذه المرحلة، انتهجت الدولة في كوريا الجنوبية سياسة تشجيع الصادرات من خلال العديد من الأدوات منها: خفض ضرائب الدخل على المصدرين، ونظام التعريفية الجمركية المستردة Rebates، وتمويل الواردات اللازمة للصادرات، واستثناءات من ضرائب الشركات، ومخصصات لإهلاك الأصول الرأسمالية للأنشطة التصديرية، ومعاملة خاصة للمصدرين حسب أدائهم التصديري، وتأمين الصادرات، وأسعار فائدة مدعمة لقروض الصادرات، وتأسيس "مؤسسة تشجيع التجارة الكورية (الكواز، 2006، ص: 22-27).

ويمكن القول أن السياسات الصناعية والتجارية التي اتبعتها كوريا الجنوبية كانت أكثر من مجرد "اختيار الفائزين Picking the Winners". فصحیح أنها كانت أكثر الممارسين نشاطاً لمثل هذه السياسات؛ حيث كانت الدولة تختار الصناعات التي لديها القدرة على النمو، ومن ثم توفر لها كل الدعم الذي تحتاج إليه، في شكل إعانات، وإعفاءات ضريبية، وتيسير الوصول للنقد الأجنبي، وإعطاء مرونة في قوانين العمل للسماح لهم بتوظيف أي تخصصات يحتاجون إليها، وما إلى ذلك. غير أن البنك الدولي قد ميّز في تأثير التدخلات الحكومية بين ثلاثة أنواع من الحوافز:

1. نظام الحوافز العام الذي أنشأته السياسات المالية وسياسات سعر الصرف والتجارة؛
2. الحوافز الوظيفية، أي التدخلات لتعويض بعض الأنماط المنهجية لفشل السوق (مثل أوجه القصور في أسواق التكنولوجيا ورأس المال البشري، أو أوجه القصور في البنية التحتية المادية)؛

3. الحوافز الانتقائية التي تسعى إلى تحديد ودعم الصناعات "البازغة" Rising Stars وإدارة الإلغاء المنظم للأنشطة "الآفلة" Fallen Angels⁸. وقد بذلت الدولة في كوريا جهدًا كبيرًا لمأسسة نظم الحوافز التي تم تشريعها وأصبحت متاحة وتصرف تلقائيًا وفورًا للشركة المصدرة.

ففي رأي الكثيرين، فإن "الحافز المتأخر هو بمثابة حرمان من الحافز"⁹. وتبقى الإشارة إلى أن تدخل الدولة في الحالة الكورية لم يكن قاصرًا على هذه السياسات الصناعية، بل سبقتها وتزامن معها إدارة كفؤة وفعالة للاقتصاد الكلي حافظت على انخفاض معدلات التضخم وعلى استقرار سعر الصرف، ومن ثم عززت من تنافسية المنتجات ومن إمكانية اختراقها للأسواق الدولية، كما أنها استطاعت تحقيق التوازن المناسب فيما بين الحوافز المقدمة لإنتاج السلع القابلة للتداول والسلع غير التجارية. ومن الأشياء الجيدة أيضًا في دور الدولة في التنمية الكورية، أن السلطات هناك قدمت حوافز متساوية تقريبًا للبيع المحلي والتصدير؛ فالحوافز تم تقديمها لعملية التصنيع بغض النظر عما إذا كانت موجهة للإحلال محل الواردات أو للتصدير. وهذا النوع من "تكافؤ الفرص" ترك لقوى السوق أن تعمل لتوجيه عوامل الإنتاج إلى المناطق التي تتمتع بأكثر ميزة نسبية لكوريا الجنوبية. وبالفعل استجاب السوق لتلك الاستراتيجية من خلال توجيه الموارد إلى أنشطة كثيفة العمالة أدت إلى زيادة الصادرات والتوظيف بسرعة وتحسين توزيع الدخل. وبمعنى آخر، ساعدت التدخلات الحكومية في كوريا الجنوبية بشكل عام على تعزيز إجراءات التخصيص من خلال قوى السوق - وبالتالي ظلت ملتزمة ومؤيدة لمعايير الكفاءة - وهو ما ميّز خبرة تدخل الدولة هناك عن نظيرتها في دول أوروبا الشرقية ومصر (Ikram, 2018).

ويتضح مما سبق أن الدولة في كوريا الجنوبية لعبت دورًا إيجابيًا ورائدًا في عملية التصنيع والنمو الاقتصادي والتنمية بشكل عام التي تحققت على مدار العقود الماضية، وذلك من خلال إعطاء أولوية مطلقة للتنمية الاقتصادية والتعليم وبناء رأس المال البشري والاعتماد على البحث العلمي والمعرفة عند اتخاذ القرارات من خلال جهاز إداري كفء وفعال، وأن دور الدولة جاء مكملًا ومعززًا لدور القطاع الخاص وليس منافسًا له، ومعتمدًا على سياسات صناعية وتجارية ذكية وانتقائية تم تصميمها بعناية في إطار رؤية استراتيجية وفلسفة تنموية واضحة، تم ترجمتها من خلال خطط تأشيرية تعتمد على نظام

8 لم يكن نظام الحوافز المتبع في كوريا الجنوبية خاليًا من السلبيات، حيث تشير الدراسات إلى أن هذا النظام قد ميّز ضد الشركات الصغيرة والمتوسطة، لا سيما في تخصيص الائتمان؛ ومن ثم أوجد قدرة فائضة كبيرة في بعض الصناعات، حيث أساء صانعو السياسات تقدير الحجم المطلوب للمؤسسات؛ وتسبب ذلك في حدوث تضخم في أوقات مختلفة بسبب عدم التوافق بين ما يطلبه المستهلكون وما توفره صناعات الدولة (Ikram, 2018).

⁹ هنا تجدر الإشارة إلى أن مخصصات دعم الصادرات تصرف للمصدرين في مصر متأخرة سنة في أفضل التقديرات.

حواجز فعال، وكانت تلك الخطط تؤخذ مأخذ الجدّ وتوضع بالفعل موضع التنفيذ ويتم متابعتها عن كثب من قبل السلطات العليا في الدولة. وكانت المحصلة المنطقية هو تحقيق إنجاز تنموي يوصف في الأدبيات بأنه "معجزة". فقد ارتفع متوسط دخل الفرد في كوريا الجنوبية (بأسعار الصرف الحالية) بنحو سبعة أضعاف بين عامي 1988 و2018 ليتجاوز الـ 32 ألف دولار، في حين ارتفع هذا المتوسط في مصر خلال نفس الفترة بنسبة 50% ليصل لحوالي 2572 دولارًا فقط (Abed, et al., 2019).

وبتحليل مصادر النمو، نجد أن النمو الهائل للنتاج المحلي الإجمالي في كوريا الجنوبية كان مدفوعًا بمعدلات عالية جدًا من الاستثمار والمدخرات، والزيادات المطردة في الإنتاجية. ففيما بين عامي 1960 و2010، استثمرت كوريا الجنوبية 35% من الناتج المحلي الإجمالي في المتوسط، في حين بلغ متوسط معدل الاستثمار في مصر خلال نفس الفترة 20% فقط. ليس ذلك فحسب، بل إنه خلال الفترة ذاتها ساهم رأس المال في كوريا الجنوبية بحوالي 40% من نمو الناتج المحلي الإجمالي، وساهمت العمالة بنحو 30%، بينما ساهمت الزيادات في الانتاجية الكلية لعوامل الإنتاج TFP بنحو 30%. أما في مصر، فكان النمو الاقتصادي في الفترة المشار إليها مدفوعًا بشكل أساسي بالزيادات في المدخلات، مع مساهمة صغيرة نسبيًا من تحسينات الإنتاجية (في الواقع، كانت هناك فترات كانت فيها الإنتاجية الإجمالية لعوامل الإنتاج سلبية). أي أن كوريا الجنوبية لم تستثمر فقط في ناتجها المحلي الإجمالي أكثر بكثير من مصر، بل استخدمت أيضًا مدخلاتها بشكل أكثر كفاءة وإنتاجية (Ikram, 2018).

وجزئيًا، يمكن تبرير هذا التفاوت في الإنجاز المحقق في كل من كوريا الجنوبية ومصر بالتباين بينهما في بيئة الأعمال ومناخ الاستثمار. ففي مصر، وعلى الرغم من الجهود المتتالية للإصلاح، لازالت بيئة الأعمال دون المستوى الأمثل. فعلى سبيل المثال، وفقًا لمؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية، احتلت مصر المرتبة 105 من بين 180 دولة في عام 2018. ووفقًا لمسح الشركات لعام 2016 الذي أجراه البنك الدولي، اعتبرت 70% من الشركات المصرية التي شملها الاستطلاع الفساد عقبة رئيسية أمام توسع أعمالها. وفيما يتعلق بسهولة ممارسة الأعمال التجارية، تحتل مصر المرتبة 120 من بين 190 دولة. وفي مؤشر التنافسية العالمية للمنتدى الاقتصادي العالمي، تحتل مصر المرتبة 94 من أصل 140 دولة مقابل المرتبة الـ 15 لكوريا الجنوبية. كما تراجع مصر عن نظرائها في الأسواق الناشئة في دمج اقتصادها في سلسلة القيمة التصنيعية العالمية. وهنا يرى المحللون أن العوائق التي تحول دون التكامل العالمي تبدو كامنة في النظام الاقتصادي نفسه، وذلك بسبب الافتقار إلى الشفافية في المشروعات التي تنفذها أو تشرف عليها الدولة. كما لم يكن الاقتصاد المصري منفتحًا

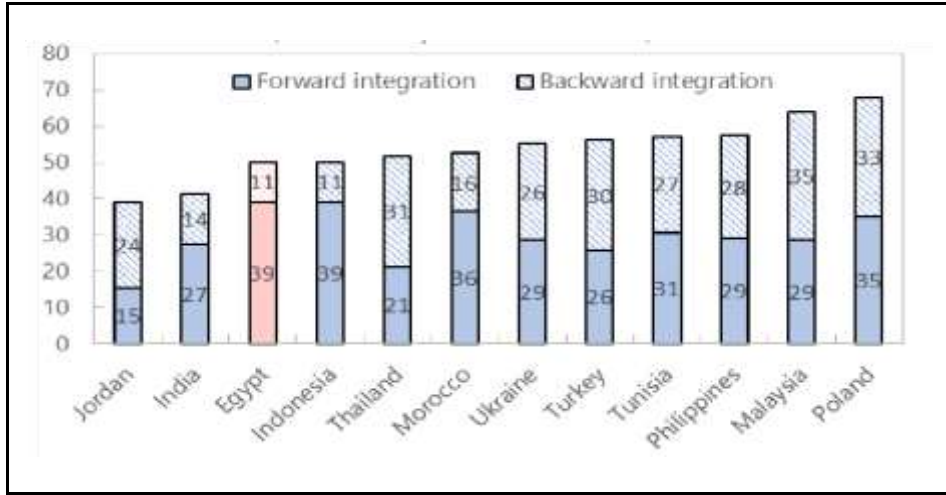
بما يكفي للاستفادة من الموجة الهائلة من الابتكار الصناعي العالمي والتكامل خلال الثمانينيات والتسعينيات، والتي تمكنت خلالها بلدان الأسواق الناشئة الناجحة من ربط اقتصاداتها بهذه الموجة، وبالتالي زيادة معدلات النمو الاقتصادي الشامل ومستويات التكامل والاندماج الفاعل في الاقتصاد العالمي (Abed, et al., 2019).

وحتى خلال العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، الذي شهد اهتمامًا ملموسًا بتمكين القطاع الخاص، ظلت الإصلاحات الهيكلية تحتل مرتبة متأخرة في سلم أولويات الدولة. ففي ظل عائدات مرتفعة من النقد الأجنبي من موارد النفط والغاز في ذلك الوقت، وانتعاش السياحة كثيفة العمالة، وتحويلات العاملين في الخارج، ورسوم قناة السويس والمساعدات الرسمية (من الولايات المتحدة ودول الخليج)، لم يكن الأمر ملحقًا لتعزيز المنافسة وإحداث التحول الهيكلي المطلوب لتطوير هيكلها الصناعي التقليدي وتعميق التصنيع المحلي والارتقاء في سلسلة القيمة. ويكفي هنا الإشارة إلى أن معدلات تراكم رأس مال القطاع الخاص في مصر أقل بكثير من نظيره في الأسواق الناشئة، ولم يستطع الاستثمار العام (باستثناء ربما في قطاع الغاز والنفط حيث يتم تمويل الجزء الأكبر من الاستثمار من قبل الشركات الدولية) تعويض هذا النقص. فوفقًا لصندوق النقد الدولي، بلغ متوسط معدل الاستثمار في مصر خلال الفترة 1991-2018 حوالي 18.4%، أي بنسبة 10 نقاط مئوية كاملة أقل من متوسط 28.6% في الأسواق الناشئة بشكل عام. كما أنه في حين ارتفع نصيب الفرد من القيمة المضافة للصناعات التحويلية في مصر على مدى ثلاثة عقود بنسبة 105%، بلغت الزيادة المماثلة في الأسواق الناشئة 273%. وبالمثل، ظلت الصادرات السلعية لمصر كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي راكدة فعليًا خلال الثلاثين عامًا الماضية، في حين زادت في كوريا الجنوبية بنسبة 36%، وتضاعفت في تايلاند، وارتفعت في الهند بنسبة 165% خلال هذه الفترة. كما شهدت فيتنام أيضًا قفزة كبيرة في الصادرات السلعية التي زادت بمقدار 3.5 مرات بين عامي 1996 و2018 (Abed, et al., 2019).

وبالنظر إلى أرقام الصادرات، التي تعبر عن إنتاجية البلد وقدرته التنافسية، تشير البيانات إلى أن صادرات مصر بلغت نحو 725 مليون دولار عام 1960 مقابل حوالي 50 مليون دولار لكوريا الجنوبية. وفي عام 1990، بلغت صادرات مصر حوالي 8.6 مليار دولار مقابل 65 مليار دولار في كوريا الجنوبية. وفي عام 2016، تجاوزت صادرات كوريا الجنوبية الـ 600 مليار دولار (أكثر من ضعف الناتج المحلي الإجمالي لمصر في ذلك العام). وبعبارة أخرى، تراجعت حصة مصر من إجمالي الصادرات العالمية من دولار واحد لكل 100 دولار من الصادرات الدولية عام 1950، لتصل إلى 37

سنت في عام 1965 ثم إلى 14 سنت فقط في عام 2016، بينما كان نصيب كوريا 3 دولارات، أي أكثر من عشرين ضعف نظيره في مصر. وبالتالي بعد أن كانت كوريا الجنوبية تحتل المرتبة 101 بين مصدري العالم عام 1960، أصبحت عاشر أكبر مصدر على مستوى العالم في عام 2015. ليس ذلك فحسب، بل إنه في حين شكّلت الصناعة التحويلية أقل من 10% من صادرات كوريا الجنوبية عام 1960، بلغت نسبتها نحو 90% في عام 2016 (Ikram, 2018).

وبصفة عامة، ساعد الانخفاض الكبير في قيمة الجنيه المصري بعد تخفيض قيمة العملة الوطنية في نهاية 2016 في تحسين العجز التجاري، لكن القدرة التنافسية للصادرات ظلت ضعيفة وعائدات التصدير أقل بكثير من عائدات البلدان المقارنة. فعدد الشركات المصدرة منخفض للغاية (9%) فقط من شركات التصنيع تصدّر مباشرة)، مع تفاوتات مكانية واسعة في مشاركة الشركات في التصدير. وكما يتضح من الشكل التالي رقم (2)، فرغم زيادة مشاركة مصر في سلاسل القيمة العالمية منذ منتصف العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، إلا أن تلك المشاركة كانت إلى حد كبير من خلال "التكامل الأمامي Forward Integration"، حيث تعمل صادراتها كمدخلات للقيمة المضافة لصادرات البلدان الأخرى، مما يعكس الحصة الكبيرة لمصر من منتجات التصدير الأولية. فمن إجمالي القيمة المضافة للصادرات المصرية في عام 2018، كانت نسبة 39% بمثابة مدخلات لصادرات البلدان الأخرى، وهي واحدة من أعلى المستويات بين الدول المناظرة. وبالتالي كان "التكامل الخلفي Backward Integration"، أو مدى اعتماد الصادرات المصرية على المدخلات الوسيطة المستوردة، محدودًا بدرجة أكبر، مما يعكس انخفاض تعقيد الصادرات في مصر والدور المحدود لها في سلاسل القيمة العالمية أو الإقليمية، حيث جاءت 11% فقط من إجمالي القيمة المضافة للصادرات المصرية في 2018 من المدخلات المستوردة التي دخلت عملية الإنتاج في مصر، وهي واحدة من أقل المستويات بين أقرانها. ومن ثم، فإن الصادرات المصرية مازالت تتركز بشكل أساسي حول السلع الأولية والمنتجات الأقل تطورًا. ويعوق الانتقال إلى أنشطة التصنيع المعقدة ذات القيمة المضافة الأعلى في مصر ارتفاع التكلفة ونقص توافر وجودة المدخلات والتكنولوجيا الحيوية وخدمات النقل والخدمات اللوجستية الفعالة. وبالتالي، على الرغم من نمو السوق المحلي في مصر وقربها من الأسواق الدولية، إلا أن مصر لم تجتذب بعد تدفقات قوية من الاستثمار الأجنبي المباشر بهدف تسخير إما سوقها المحلي الكبير أو ربط مصر في التجارة الدولية القائمة على سلاسل القيمة العالمية التي لها تأثير في الحد من الفقر وخلق فرص عمل منتجة (IFC, 2020 & IMF, 2021).

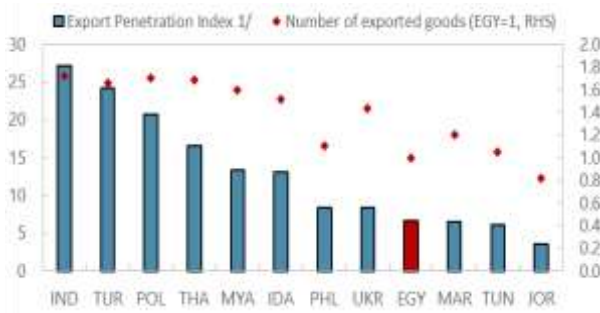


شكل رقم (2): مشاركة مصر في سلاسل القيمة العالمية مقارنةً بأقرانها عام 2018

المصدر: IMF, 2021.

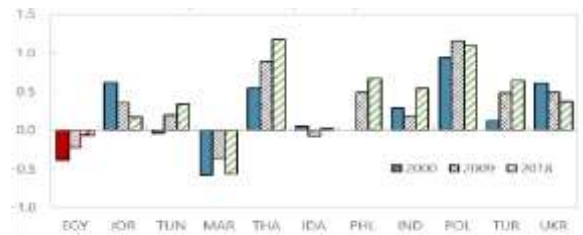
ومن جهة أخرى، وكما يشير الشكل التالي رقم (3)، تعكس الحصة الصغيرة نسبياً للصادرات المصرية من إجمالي الصادرات العالمية مقارنةً بالعديد من الأقران الذين لديهم نفس حجم السكان أو دخل الفرد حقيقة أن مصر تصدر منتجات أقل إلى وجهات أقل. فرغم أن الموقع الجغرافي لمصر - على مفترق طرق أوروبا وآسيا وأفريقيا - يوفر ميزة رئيسية، إلا أن تلك الميزة ما زالت حتى الآن غير مستغلة إلى حد كبير .

أداء الصادرات، 2018



1/ عدد الدول التي يصل إليها المنتج مقسوماً على عدد الدول المستوردة لذلك المنتج في تلك السنة.

مؤشر تعقيد الصادرات



ملاحظة: تأخذ ECI في الاعتبار تنوع وانتشار منتجات التصدير في كل مكان. يتراوح المؤشر بين حوالي -2.5 إلى 2.5. يشير مؤشر ECI المنخفض إلى أن بلدًا ما يصدر عددًا قليلاً من المنتجات التي يتم تصديرها أيضًا من قبل العديد من البلدان الأخرى.

شكل رقم (3): أداء الصادرات المصرية مقارنةً بعدد من الدول عام 2018

المصدر: IMF, 2021.

فسوق التصدير في مصر مركز بشكل واضح، حيث توجهت 54% من الصادرات إلى تسع دول فقط (الإمارات العربية المتحدة، والولايات المتحدة الأمريكية، والمملكة المتحدة، وإيطاليا، والهند، والمملكة العربية السعودية، وسويسرا، وتركيا، وألمانيا) في العام المالي 2020/2019. ورغم انضمام مصر إلى منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى (GAFTA) في عام 1997 واتفاقية أغادير (مع الأردن والمغرب وتونس) في عام 2004، إلا أن البيانات مازالت تشير إلى أن حوالي 11% فقط من تجارة مصر الخارجية تتم داخل منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى و 3% فقط مع بلدان أغادير، وهو ما يشير إلى إمكانات واسعة وغير مستغلة لزيادة التكامل الإقليمي. كما أوضحت دراسة حديثة عام 2019 استخدمت نموذج الجاذبية أنه بالمقارنة مع التوقعات النموذجية، فإن مصر لا تخضع للتجارة الكافية مع حوالي 63% من وجهات التصدير، نصفها في القارة الأفريقية. وفي هذا السياق، لن يكون تحقيق هدف الحكومة المعلن مؤخرًا المتمثل في الوصول إلى 100 مليار دولار من الصادرات ممكنًا إلا من خلال تسريع عملية تطوير الصادرات وزيادة عدد السلع المصدرة ودرجة تعقيدها والاستفادة من وجهات تصدير جديدة (IMF, 2021).

والخلاصة أن التحليل السابق يشير إلى التباين الواضح في الدور الذي لعبته الدولة في كل من كوريا الجنوبية ومصر خلال العقود الماضية، ويشير أيضًا إلى البون الشاسع في مستوى الإنجاز الاقتصادي الذي تحقق في كلا الدولتين، وهو ما يؤكد أهمية تكثيف الجهود خلال الفترة القادمة لتعزيز الدور التنموي للدولة في مصر، وخاصةً دورها في مجال تعميق التصنيع المحلي باعتباره مدخلًا رئيسيًا لتحقيق النمو الشامل والمستدام. ولا شك أن انطلاق جهود تفعيل ورفع كفاءة دور الدولة في الحياة الاقتصادية لا بد وأن يركز على الدروس المستفادة من التجارب الناجحة، وبحيث يتفادى في الوقت ذاته الإخفاقات والسلبيات التي أبرزتها الممارسة العملية في مصر على مدار السنوات السابقة. وهذا تحديدًا ما سنحاول التركيز عليه في القسم التالي من الورقة.

القسم الرابع: كيف يمكن تعزيز دور الدولة في تعميق التصنيع المحلي في مصر خلال المرحلة القادمة؟

يتضح جليًا مما سبق أن نوع الإصلاحات التي من شأنها تعميق التصنيع المحلي وإخراج مصر من فخ الدول ذات الدخل المتوسط المنخفض إلى مسار النمو المرتفع والمستدام يحتاج إلى معالجة الأسئلة الأساسية حول طبيعة النظام الاقتصادي في البلاد ودور الدولة في هذا النظام. وفي تقديرنا أن النموذج النيوكلاسيكي ونموذج التنمية المستقلة ليسا مناسبين لمصر في المرحلة القادمة، نظرًا لطبيعتهما

النظرية البحتة التي لا تتناسب غالبًا مع واقع الاقتصاد ومع الظروف الدولية والإقليمية والمحلية الراهنة. وعلى الجانب الآخر، يبدو النموذج الثالث القائم على المؤسساتية وفكر الدولة التنموية مدخلًا برامجيًا لزيادة درجة الاعتماد على الذات إلى الحدود القصوى الممكنة، والذي يعدّ هدفًا استراتيجيًا من أهداف تعميق التصنيع المحلي. ويعتمد هذا النموذج -كما سبق أن أوضحنا- على دور رئيسي و"ذكي smart" و"انتقائي selective" للدولة يتكامل مع دور القطاع الخاص ويعزز من تنافسية الاقتصاد المصري بشكل عام هو المنهج الأكثر فعالية ونجاعة في حالة البلدان النامية عمومًا ومصر على وجه الخصوص. ولعلّ ذلك يتفق مع ما قاله الشاعر الفرنسي بول فاليري: "إذا كانت الدولة قوية فسوف تسحقنا، وإذا كانت ضعيفة فسوف نهلك." وبالتالي قد يقع الدور المثالي للدولة بين هذين النقيضين (Tanzi, 1997).

وهنا تجدر الإشارة إلى أن الأخذ بنموذج الدولة التنموية لا يعني محاولة استنساخ الخبرة الناجحة في كوريا الجنوبية، وفي دول شرق آسيا عمومًا. فقد توافرت في تلك الدول ظروفًا استثنائية على الصعيدين الداخلي والخارجي لا يحتمل تكرارها، ومن ثمّ يجب على مصر أن تطوِّع هذه الخبرة بما يتناسب مع خصوصيتها ومع المستجدات والظروف المحلية والإقليمية والدولية الراهنة. فعلى سبيل المثال، قامت كوريا الجنوبية بتكوين كيانات اقتصادية كبيرة (chaebols) للعمل على تكامل جهود القطاع العام والقطاع الخاص فيها. ويمكن الاستفادة من هذه التجربة في حالة مصر من خلال تقديم الدولة حوافز معينة لتشجيع عدد من الشركات في صناعة ما (كصناعة السيارات مثلاً) على الاندماج في كيان صناعي كبير، بما يمكن من تحقيق وفورات الإنتاج الكبير من ناحية، ويسرّ تعميق التصنيع في هذه الصناعة من ناحية أخرى. كما يمكن للدولة أن تقوم بدور أكثر إيجابية في المناطق والمجمعات الصناعية، وذلك بتصميم مشروعات استثمارية كبيرة (بما فيها ما يستهدف تعميق التصنيع) يكون في القلب منها كيانات مملوكة للدولة تتولى عمليات صناعية أساسية، وتدور في فلكها مجموعة من المشروعات الخاصة المتوسطة والصغيرة ذات روابط أمامية أو خلفية مع الكيان المملوك للدولة.

وبشكل عام، يمكن لدور الدولة في مصر أن يتمحور حول هدفين رئيسيين لا يمكن الفصل بينهما:

- **الهدف الأول :** هو تحقيق نمو اقتصادي مرتفع ومستدام،
- **الهدف الثاني :** يتمثل في إحداث تحوّل هيكلي في صالح الأنشطة والقطاعات الإنتاجية، وفي مقدمتها الصناعة التحويلية.

وكما اتضح من التحليل في الأقسام السابقة، فإن للدولة دور هام في تحقيق هذين الهدفين من خلال ما يعرف بالسياسات الصناعية الوظيفية أو الأفقية Horizontal/ Functional Industrial Policies، والتي تتضمن كافة أشكال السياسات التقليدية التي اتفقت جميع المدارس الفكرية على أهمية قيام الدولة بها، والتي تتميز بتأثيرها الواسع على كافة القطاعات والأنشطة الاقتصادية، دون تمييز أو انحياز، مثل سياسات الاستقرار الاقتصادي الكلي، والتعليم، والصحة، والبنية والمرافق الأساسية، والطرق والمواصلات والاتصالات، والإنفاق على البحث والتطوير، وتطوير البنية التشريعية والقانونية والمؤسسية للدولة ... الخ. إلا أن دور الدور لا يجب أن يقف عند هذا الحد، بل يجب أن يتعداه ليشمل ما يعرف في الأدبيات بالسياسات الانتقائية أو الرأسية Vertical/ Selective Policies، والتي تشمل كافة أشكال السياسات والإجراءات التي تُعبر عن التحيز أو التمييز لقطاع أو لنشاط اقتصادي معين مثل الصناعة التحويلية، بهدف التأثير في معدلات نموه ومستويات إنتاجيته وقدراته التنافسية والتصديرية. وفي هذا الإطار، يمكن تحديد الدور المقترح للدولة في عدد من المهام الأساسية، لعل أهمها: (10)

أولاً : أدوار على المستوى الوظيفي أو الأفقي

- العمل على إقرار وتنفيذ سياسات الاستقرار الكلي وبناء منظومة متكاملة من الحوافز العامة الموجهة للأنشطة الاقتصادية، بما يتضمنه ذلك من توفير البنية الأساسية اللازمة والبيئة الاقتصادية الكلية المساندة للأعمال وللأنشطة الاقتصادية.
- إعطاء أولوية مطلقة لتأهيل رأس المال البشري من خلال التعليم والتدريب وتطوير القدرات والمهارات، بالإضافة لتبني سياسات فعالة لبناء وتطوير ركائز ثابتة للابتكار العلمي والتكنولوجي، بما يتضمنه ذلك من التوسع في المشروعات ذات التكنولوجيا العالية، وتمويل البحوث الجامعية، وإنشاء مراكز البحوث، ودعم البحوث والتطوير، وهو البعد الذي يمثل أساس النمو المستدام وفق نظريات ونماذج النمو الداخلي.
- إقرار السياسات الموجهة لإرساء قواعد التعلم ونقل الخبرات وتحسين القدرات التكنولوجية وتوطين المعرفة والتقانة في الأنشطة الاقتصادية، بما يتضمنه ذلك من دور الدولة في صياغة سياسات

(10) يعتمد هذا الجزء المتعلق بالمدخلين الوظيفي والانتقائي بصفة رئيسية على تقرير التنمية العربية (2021) الصادر مؤخرًا عن معهد التخطيط القومي والمعهد العربي للتخطيط (ص: 188-191)، ما لم يذكر خلاف ذلك.

متطورة ومواكبة للتعليم والتدريب، وتحديد أولويات البحوث الوطنية، وتنفيذ خطط وبرامج لبناء وتشكيل المهارات، والتعاون في مجال البحوث الدولية، وتوفير حوافز للاستثمار الأجنبي المباشر.

▪ تبني سياسات إتاحة المعلومات، والتي تتضمن آليات العمل الجماعي، وتعزيز المعايير والمواصفات القياسية، واستخدام المنتديات التشاورية، والتعاون مع اتحادات الصناعات والغرف التجارية وممثلي القطاع الخاص، وتشجيع التعاون والشراكات الدولية والوطنية، وتسهيل تسويق الصناعات التصديرية، ونشر وتعميم التجارب الناجحة.

ثانيًا: أدوار على المستوى الرأسي أو الانتقائي، حيث تتضمن المهام الأساسية للدولة ما يلي

▪ تبني سياسات دعم الصناعات والأنشطة الاقتصادية المنتقاة، والتي تتضمن استخدام آليات أنظمة الحصص أو التعريفات الجمركية على الواردات، وتوفير الدعم المالي/الائتماني للصادرات، وإنشاء مناطق اقتصادية خاصة، واستخدام الشركات المملوكة للدولة، وإنشاء المرافق العامة وتوفير المدخلات اللازمة للعمليات الإنتاجية، وتوفير الضمانات العامة، وسياسة المشتريات الحكومية.

▪ التشاور مع القطاع الخاص للتوافق حول آليات الاختيار والتي تتضمن لوائح الدخول والخروج للشركات، والإرادة السياسية لوضع حد لدعم الشركات والأنشطة غير الناجحة، وتدعيم سياسات المنافسة ومواجهة الاحتكار، والدعم المحلي للمؤسسات الإنتاجية والتجارية، وسهولة الوصول والنفوذ إلى التمويل، وتوفير التمويل طويل الأجل.

▪ تبني سياسات تحسين إنتاجية الشركات وزيادة الأعمال من خلال توفير الدعم للتدريب الإداري للشركات الصغيرة والمتوسطة، والرصد والمساعدة، وتوفير وتطوير البنية التحتية، والتمويل والإدارة للحاضنات وبناء وتطوير العناقيد الصناعية Industrial Clusters، وتعزيز الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وتعزيز التسويق، ورفع مستوى البنية التحتية الاقتصادية، وإنشاء صناديق رأس المال المغامر" (تقرير التنمية العربية 2021، ص ص: 188-191).

وتؤكد المهام السابقة جميعها على أهمية الدور الذي يمكن أن تلعبه الدولة في مصر من خلال تدخلها التوجيهي والإشرافي والتنظيمي وفق متطلبات الكفاءة والمنافسة وتكافؤ الفرص. ويمكن إتمام هذا

التدخل من خلال أربعة أشكال أساسية وهي: دورها كمنظم، أو كمنتج، أو كمستهلك، أو كموجه للاستثمارات. فعلى مستوى التنظيم يتم التدخل من خلال وضع التعريفات ومستويات الإنتاج لأنشطة معينة، أو من خلال وضع حوافز مالية أو إعانات مادية وعينية لدعم أنشطة أو صناعات دون غيرها. أما على مستوى الدور الإنتاجي، فيتم عبر صيغ الإنتاج المباشر، كما هو الحال بالنسبة للشركات المملوكة للدولة أو عبر أطر المشاركة مع القطاع الخاص PPP، ولكن ضمن محدد أساسي وهو العمل وفق قواعد السوق والمنافسة. في حين يتمثل دور الدولة كمستهلك في قدرتها على توظيف المشتريات الحكومية كأداة تأثير وتوجيه وتحفيز ورعاية للصناعات الاستراتيجية والأنشطة الاقتصادية المختارة والقادرة على توفير محركات إضافية للنمو الصناعي والقطاعي والكلي. كما أن هناك مجالاً هاماً آخر لتدخل الدولة من خلال التأثير على سوق الائتمان لتشجيع وتوجيه الاستثمارات والمشروعات نحو المشروعات والأنشطة المستهدفة/المنتقاة، والتي يجب أن يكون انتقاءها قد تم على أسس ومعايير واضحة مثل مساهمتها في التصدير أو التوظيف أو تحسين الإنتاجية (تقرير التنمية العربية، 2021).

وهنا تجدر الإشارة إلى مقال هام لتشانج وأندريوني (2020) ركزا فيه على دور حماية الصناعات الناشئة ليس فقط من زاوية توسيع السوق أمامها وتقليل عناصر اللاحقين التي قد تواجهها، ولكن من زاوية إتاحة فرص للتعلم الذي يساعد في تنمية القدرات الإنتاجية بوجه عام وفي الابتكار بوجه خاص، حيث يربط الباحثان بين الابتكار والإنتاج والتفاعلات بينهما ضمن ما يطلق عليه (learning in production). وفي رأيهما أيضاً، أن السياسة الصناعية الذكية التي تركز على توليد المعرفة بالاستثمار في التعليم والبحث والتطوير لا تستغني عن السياسة الصناعية التقليدية التي توفر أشكالاً متنوعة من الحماية والدعم (والتي قد يعتبرها بعض أنصار السياسة الصناعية الذكية سياسات خرقاء clumsy أو بكماء dumb بحسب التعليق الساخر للمؤلفين). إذ أن السياسة الصناعية الذكية لن تؤدي إلى توليد الابتكارات إذا غابت السياسة الصناعية التقليدية التي تمكن الشركات من ممارسة عملية الإنتاج، والتي تساعدها على التوسع وتحسين الإنتاج والابتكار. وقد أكد الباحثان على أن دول شرق آسيا قد جمعت بين هذين النوعين من السياسة الصناعية. ويتسق هذا الطرح مع ما ذكره العيسوي (2018) في كتابه حول "الاقتصاد المصري في ثلاثين عاماً" (ص 646) من أهمية التمييز بين الحماية الذكية، وهي نسبية ومؤقتة وتتجه للانخفاض عبر الزمن، ومربوطة بمؤشرات أداء محددة، وتستهدف إتاحة فرصة لتطبيق برنامج لا بد من استحداثه للتطوير التكنولوجي والإداري ورفع مستوى الأداء، والحماية غير الذكية وهي

مطلقة ودائمة ولا ترتبط بمؤشرات أداء ولا ببرنامج لتطوير الأداء، ومن ثم تشجع على استرخاء الإدارة وقد تؤدي بعد حين إلى تدهور المنشأة المحمية.

وعلاوة على ما سبق، يرى الكثيرون أن مرحلة ما بعد جائحة كوفيد-19 والحرب الروسية-الأوكرانية توفر فرصًا إضافية متاحة أمام الاقتصاد المصري، وتتطلب في الوقت ذاته دورًا أكثر كفاءة وفعالية للدولة خاصة في مجالات خلق بيئة محفزة للتجارة والاستثمار، وفي مجالات التحوّل نحو الاقتصاد الرقمي والاقتصاد الأخضر. فمن ناحية، يمكن لمصر الاستفادة من عمليات إعادة التوجيه في مرحلة ما بعد الجائحة في سلاسل القيمة العالمية، حيث يوجد مجال كبير لزيادة الصادرات وتعزيز الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاعات غير البترولية. فبسبب الاضطرابات الناجمة عن الجائحة، أعاد المستثمرون العالميون التفكير في عمليات الإنتاج الدولية، وعلت الأصوات المنادية بالتركيز بشكل أقوى على سلاسل القيمة الإقليمية. ومصر، بفضل موقعها الجغرافي الاستراتيجي الذي يربط بين آسيا وأفريقيا وقربها من الأسواق الأوروبية، يمكنها أن تضع نفسها كشريك جذاب للشركات الدولية التي تسعى إلى تعزيز روابطها الإقليمية. فرغم أن مصر قد أحرزت تقدمًا في إصلاح الإجراءات الجمركية خلال السنوات الأخيرة، إلا أنه يمكن عمل المزيد من خلال أتمتة العملية الجمركية وتحديث عمليات التفتيش وتبسيط خدمات الجمارك وإتاوات التخزين وفرض التزامات التجارة الدولية، وتعزيز الشفافية ومعالجة عدم اليقين التنظيمي، وكلها عوامل ستساعد الاقتصاد المصري على تعزيز أداءه التصديري (IFC, 2020). وهذا -في تقديرنا- دور رئيسي للدولة عليها القيام به من خلال نظم الحوافز المختلفة وأدوات التخطيط التأشيري المتاحة لديها.

ومن الأدوار الهامة التي على الدولة القيام بها خلال المرحلة القادمة، العمل على توفير بيئة أعمال ريادية أكثر تمكينًا. فالغالبية العظمى من الشركات في مصر هي شركات متناهية الصغر وصغيرة ومتوسطة الحجم (MSMEs)، حيث تستحوذ تلك الشركات على أكثر من 90% من إجمالي المشتغلين في القطاع الخاص، إلا أن نحو 1% منها فقط يعمل في أسواق التصدير. ورغم أن الحكومة قد أطلقت عدة مبادرات وتدابير دعم مختلفة لتلك المؤسسات، بما في ذلك توفير الائتمان الميسر والمعاملة التفضيلية في المشتريات الحكومية، فضلاً عن الحوافز الضريبية والجمركية وتخصيص الأراضي وتوفير التدريب، وغيرها، إلا أنه مازالت إمكانات النمو محدودة للغاية بالنسبة لهذه المؤسسات. فحوالي 97% من هذه المؤسسات لديها أقل من خمسة عاملين، كما أنه في مجال التصنيع تحديدًا، هناك احتمال

ضئيل لأن تصبح تلك الشركات كبيرة؛ حيث تشير تقديرات البنك الدولي أن احتمالية نمو مؤسسة تضم ستة إلى عشرة عمال في عام 2007 لتوظيف أكثر من عشرين موظفًا في عام 2011 كان 3.3% فقط. أي أنه عادة لا تنمو الشركات المصرية الصغيرة، وبالتالي فهي لا تساهم كثيرًا في زيادة مستويات التشغيل، وغالبًا ما تعاني من ضعف القدرة على المنافسة وتدني الإنتاجية (IFC, 2020).

ومن جهة أخرى، تجمع الدراسات على أن مصر لديها إمكانات كبيرة لتكون مركزًا للتجارة الإقليمية واللوجستيات مع سهولة الوصول إلى الأسواق الرئيسية، إلا أن إمكانات التصدير على مستوى القطاع تعوقها إلى حد كبير مجموعة واسعة من الحواجز غير الجمركية، والتي تشمل عملية التخليص الجمركي المرهقة وضعف الاتصال والخدمات اللوجستية والمنافسة المحلية المحدودة. فعلى سبيل المثال، يقدر الهدر في المنتجات الزراعية الناتجة عن عدم كفاية مرافق النقل، وعدم كفاية سعة التخزين الجمركية، وضعف البنية التحتية لسلسلة التبريد بنسبة 15% إلى 20% للمحاصيل غير القابلة للتلف و 25% إلى 50% للمحاصيل القابلة للتلف. كما تخلق السياسة التجارية أيضًا تحديات للأعمال التجارية الزراعية، حيث يتم فرض رسوم استيراد عالية وغير متوقعة في بعض الأحيان على المنتجات الغذائية، ومدخلات التصنيع، وحالات فرض رسوم وحظر على الصادرات. ومن ثم فإن الحواجز الجمركية وغير الجمركية على الصادرات تحدّ من قدرة الشركات المحلية على المنافسة في الأسواق العالمية (IFC, 2020). وهنا يبرز الدور التنموي المطلوب للدولة لإزالة تلك الحواجز والمعوقات بما يفتح الآفاق واسعة أمام تحويل مصر لمركز لوجستي عالمي.¹¹

ومن الأدوار الرئيسية التي يتعيّن على الدولة القيام بها اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان أن تواجه جميع الشركات نفس مجموعة القواعد التنظيمية، بغض النظر عن الملكية. وقد أشرنا في القسمين السابقين إلى عدد من الثغرات التنظيمية التي تحدّ من تطبيق مبادئ الحياد التنافسي في الأسواق المصرية. فعلى سبيل المثال، لا يوجد التزام على الشركات المملوكة للدولة للفصل بين أنشطتها التجارية وغير التجارية أو أنشطة الخدمة العامة، ولا يوجد شرط صريح لتوليد معدل عائد إيجابي على أنشطتها التجارية، مما قد يقوض الشركات الخاصة المنافسة في نفس السوق. كما توفر بعض الإعفاءات بموجب قوانين الضرائب والمنافسة والمشتريات امتيازات خاصة للشركات المملوكة للدولة. فعلى الرغم من أن

11 للأسف لا تتوفر معلومات كافية لتقييم الإنجاز المحقق في هذا الصدد في المنطقة الاقتصادية لقناة السويس.

قانون المنافسة وضع المكونات الرئيسية لتعزيز الأسواق التنافسية، إلا أن القيود المفروضة عملياً على الإطار التنظيمي للمنافسة تعيق إنفاذها الفعال وتؤثر على فرص المنافسة داخل السوق. كما أن عدم وجود فصل واضح بين الهيئات التنظيمية والسياسية والتنفيذية للدولة في أسواق معينة يؤدي إلى تضارب متأصل في المصالح. ففي قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على سبيل المثال، يعمل المشغل الحالي المصرية للاتصالات (TE) - التي تحتل موقعاً مهيماً في السوق - والجهاز القومي لتنظيم الاتصالات (NTRA) - الجهة التنظيمية - تحت إشراف وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وهي الجهة المكلفة بوضع السياسة للقطاع بأكمله. وبالمثل، في قطاع النقل البحري والموانئ، يؤدي عدم وجود استراتيجية واضحة لمنع تضارب المصالح للوظائف المتعددة (مثل المنظم والمشغل) إلى خلق حالة من عدم اليقين للمستثمرين المحتملين من القطاع الخاص. وفي قطاع السيارات، يتمثل العائق الرئيسي في عدم وجود رؤية واستراتيجية حكومية واضحة و متماسكة للقطاع موضعاً فيها الدور المنوط بالقطاع الخاص القيام به (IFC, 2020). وهنا تجدر الإشارة إلى أن وثيقة "سياسة ملكية الدولة" التي طرحتها الحكومة في يونيو 2022 للحوار الوطني قد أكدت على التزام الدولة بمبدأ الحياد التنافسي خلال الفترة القادمة، وهو ما يعدّ مدخلاً أساسياً لإزالة كافة المعوقات المشار إليها، والتي هي بلا شك مسؤولية رئيسية على الدولة يتعين القيام بها إذا ما أريد بحقّ تعميق التصنيع المحلي وتحقيق النمو الشامل والمستدام.

وهنا ينبغي التأكيد على أن وجود شركات مملوكة للدولة SOEs بل وتزايد أعدادها واتساع مجالات عملها ليست مشكلة في حد ذاتها. فنمو تلك الشركات هو ظاهرة عالمية، حيث أن نسبة هذه الشركات ضمن أكبر 500 شركة عالمية Fortune Global 500 corporations قد ارتفعت من 9% في 2005 إلى 23% في 2014، كما أن العديد من الدراسات تشير إلى أن هذه الشركات كانت بمثابة روافع للنمو وأنها كانت من عوامل النجاح في العديد من دول شرق آسيا (UONGOZI Institute, 2019). وقد أثبتت التجارب الدولية أن هناك مجموعة من الأسس والمبادئ التي يؤدي الالتزام بها إلى نجاح الشركات المملوكة للدولة في أداء دورها التنموي المنوط بها. ومن هذه المبادئ ضرورة تحديد الأهداف الاقتصادية والاجتماعية لكل شركة أو مشروع، والتكلفة الاقتصادية لتحقيق الأهداف الاجتماعية التي عادةً ما تأخذ شكل خفض في الأرباح أو حتى تحقيق خسائر في الأجل القصير، مع ضرورة وضع استراتيجية لتعظيم الأرباح - في ضوء القيود المفروضة - في المدى الطويل، مع زيادة الاستثمار في بناء القدرات البشرية والتكنولوجية، وتحسين نوعية البيروقراطية الاقتصادية من خلال تحسين هيكل الأجور

والاستثمار في التدريب وتشجيع الالتزام بأخلاقيات الخدمة العامة، وتكثيف الجهود من أجل زيادة الصادرات وفتح أسواق جديدة. ويتطلب ذلك دورًا تنمويًا للدولة داعمًا لتلك الشركات من خلال إجراءات حمائية وإعانات مشروطة بمؤشرات أداء في مدى زمني محدد، وإنشاء جهة مركزية تتولى الإشراف على تلك الشركات بدلًا من توزيع المسؤولية على العديد من الوزارات والجهات، وتقليص عدد تلك الشركات من خلال التصفية أو الاندماج أو حتى الخصخصة لبعض الشركات غير الأساسية، بالإضافة لتحسين وإتاحة المعلومات وإنشاء نظام محاسبي محوكم وإنفاذ نظم وقوانين حماية المنافسة ومنع الاحتكار، وتجنّب التعيينات السياسية وغيرها من الممارسات المعتادة في الدول النامية والتي تضرّ بأداء الشركات المملوكة للدولة ضررًا بالغًا في المديين القصير والطويل (تشانج، 2007).

وهناك دور رئيسي آخر للدولة يتعلق بضمان سيادة القانون وإنفاذ العقود، حيث تشير المقارنة الدولية إلى الضعف النسبي لأداء منظومة العدالة التجارية، مما يزيد من مخاطر الاستثمار وعدم اليقين، ويؤثر بشكل غير متناسب على الشركات الصغيرة. وتعاني مصر من ضعف إنفاذ العقود من خلال نظام المحاكم - حيث سجلت 40 نقطة من أصل 100 في مؤشر البنك الدولي لسهولة ممارسة الأعمال عام 2020. ولا شك أن هذا الضعف يعيق الشركات المحلية والأجنبية على حد سواء، ويؤدي إلى تفاقم افتقار مصر إلى بيئة تنظيمية شفافة ومبسطة يمكن التنبؤ بها. وتشمل الاختناقات التأخيرات المفرطة في الفصل في القضايا وإنفاذها، مما يعيق قدرة الشركات على المطالبة بحقوقها وإنفاذها، ومن ثمّ يؤثر على نفعها في الاتفاقات التعاقدية والاعتماد عليها. وتؤدي العملية المطولة إلى إغلاق الأصول أثناء التقاضي، مما يؤثر على استخدامها الإنتاجي ويؤدي إلى خسائر على مستوى القطاع والاقتصاد ككل. كما يدفع ضعف إنفاذ العقود الشركات الكبرى نحو التكامل الرأسي أو التعامل مع الشركات الكبيرة الأخرى، مما يعيق نمو اللاعبين الأصغر ويضعف الروابط الخلفية والأمامية في الاقتصاد. وبالنسبة لمشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، فإن اللجوء إلى المحاكم أمر مكلف ومحفوف بالمخاطر، خاصة وأن النظام القضائي المصري لا يوفر الكثير من الإرشادات للأطراف الممثلة ذاتيًا أو المساعدة القانونية لإنشاء ساحة لعب متكافئة. وتشير التوقعات إلى أن الأزمات المتتابعة على الصعيد الصحي والجيوسياسي والاقتصادي ستزيد من الضغط على النظام القضائي، بالنظر إلى الزيادة المتوقعة في عدد القضايا الناجمة عن الانكماش الاقتصادي، مثل حالات الإعسار ونزاعات تحصيل الديون، وخفض القوى العاملة، والاستحقاقات (IFC, 2020).

وعلى صعيد تشجيع الصادرات باعتبارها المحرك الأساسي لزيادة الانتاجية والتنافسية الصناعية، يمكن للدولة أن تلعب دوراً رئيسياً لتعزيز القيمة المضافة الأعلى لتلك الصادرات من خلال زيادة فرص التكامل الخلفي Backward Integration وتطوير القطاعات غير السلعية التي ستسمح لمصر بالانتقال إلى سلاسل القيمة الإقليمية التصنيعية. فالتكامل الإقليمي - خاصة في المرحلة الراهنة - يمكن أن يكون المصدر المحتمل الأكبر لنمو الصادرات والاستثمار وتعميق التصنيع المحلي وخلق فرص العمل. فالفرصة المهمة التي أوجدتها اتفاقية أعايير - مثلاً - هي تراكم المنشأ بين الدول الأعضاء لأغراض التصدير إلى الاتحاد الأوروبي، حيث تسمح القاعدة بأن يتم اعتبار المحتويات الإقليمية في الصادرات من بلدان أعايير على أنها تأتي من مصدر واحد، مما يسهل على المنتجات من المنطقة تلبية الحد الأدنى للرسوم الجمركية المخفضة. ومن حيث المبدأ، يجب أن تشجع هذه القاعدة تطوير سلسلة القيمة الإقليمية التي بدورها تعزز الاستثمارات في المنطقة والصادرات منها. ومع ذلك، من الناحية العملية، لم يستفد أي من بلدان أعايير من تراكم المنشأ (IMF, 2021)، مما قد يشير إلى قيود هيكلية تعوق التجارة الإقليمية والتكامل. وهو ما يجب على الدولة التنموية المقترحة التعامل معه لتعظيم الاستفادة من هذه الاتفاقيات والاتفاقيات المناظرة خلال الفترة القادمة.

وكما أشرنا في خبرة كوريا الجنوبية ودول شرق آسيا عمومًا، قامت الدولة هناك بإعطاء أولوية مطلقة للاستثمار في رأس المال البشري باعتباره العنصر الحاسم في عملية التصنيع والنمو الاقتصادي المستدام. وفي مصر، تجمع الدراسات والدلائل على افتقاد القوى العاملة بشكل كبير للتعليم الجيد والمهارات اللازمة لسوق العمل التنافسي. فالاستثمار المحدود في التدريب، مقرونًا بنقص معلومات السوق عن المهارات المطلوبة من قبل أصحاب العمل، يؤثر سلبيًا على قدرة القطاع الخاص على إيجاد عاملين لديهم المهارات التقنية والحياتية المناسبة، وينتج عنه تكاليف إضافية للتدريب يتحملها أصحاب العمل لسد هذه الفجوة. ففي صناعة المواد الكيمائية، على سبيل المثال، هناك حصة كبيرة من الوظائف في المصانع والخدمات ذات الصلة ماهرة أو شبه ماهرة لأن الصناعة التي تعتمد على التكنولوجيا وتحتاج إلى رأس مال كثيف تتطلب عمالاً مدربين تدريباً عالياً للعمليات، والصيانة، والبحث، والتطوير. وفي قطاع الزراعة، على الرغم من وجود مجموعة كبيرة من الباحثين في الجامعات والمؤسسات، فإن الاستثمار في مجال تطوير المهارات المحلية أو المتخصصة اللازمة للزراعات التصديرية يعدّ ضعيفاً للغاية (IFC, 2020).

وعلى المستوى القطاعي، يمكن للدولة أن تلعب دوراً بارزاً في مواجهة التحديات والمعوقات التي تحدّ من إمكانيات تعميق التصنيع المحلي ونمو القطاع الخاص وخلق فرص العمل في القطاعات الرئيسية. فعلى سبيل المثال، يؤدي ضعف سلاسل التوريد المحلية في الزراعة/ الأعمال التجارية الزراعية وقطاعي المنسوجات والملابس إلى إعاقة نشاط المعالجة النهائية الفعالة ويؤدي إلى الاعتماد على الواردات من المدخلات الوسيطة. وتقيد خدمات الإرشاد الزراعي الضعيفة مهارات وقدرات المزارعين والشركات، وتحول دون تبنيهم للعمليات المبتكرة والتقنيات التي تدعم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ويُستشهد بنقص المعلومات التجارية عن أسواق التصدير والاتجاهات العالمية التي يمكن أن تساعد الشركات على اتخاذ قرارات استراتيجية والمنافسة دولياً كعائق رئيسي في قطاع المنسوجات والملابس. كما تعتبر أوجه القصور في قطاع المصفاة الأولية عقبة رئيسية أمام التوسع في المنتجات الثانوية الهامة للتكرير والتي تعد من المدخلات الرئيسية لقطاع البتروكيماويات. وتتميز صناعة السيارات أيضاً بنظام إيكولوجي للموردين مجزأ للغاية وغير فعال مع قدرة محدودة على تلبية المتطلبات الدولية. كما أن انخفاض إنتاجية العمالة بسبب ضعف المهارات الفنية والإدارية هو عيب آخر في قطاع السيارات (IFC, 2020). ولا شك أن كل التحديات السابقة تسلط الضوء على أهمية دور الدولة لمواجهة تلك التحديات بالشراكة مع القطاع الخاص وأصحاب الأعمال في القطاعات المختلفة التي توجد لديها فرص حقيقية لتعميق التصنيع، ولكنها غير مستغلة نتيجة لتلك التحديات.

ومن الفرص التي تمخّضت عن جائحة كوفيد-19 أيضاً تلك المتعلقة بالانتشار السريع للحلول الرقمية على مستوى العالم. فقد أجبر العمل عن بعد والتعليم الإلكتروني والتسوق عبر الإنترنت وعقد المؤتمرات عبر الفيديو، الموظفين والطلاب والمستهلكين والشركات والعائلات على حد سواء على التكيف مع البيئات الافتراضية بسرعة البرق. وبالفعل زاد استخدام الإنترنت في مصر بشكل ملحوظ، لا سيما استخدام تطبيقات الهاتف المحمول والبوابات التعليمية، ومن المرجح أن يستمر ذلك بعد الجائحة، وهو ما يوفر فرصاً للانتقال الرقمي السريع. وقد يؤدي اعتماد الحلول الرقمية على نطاق واسع إلى زيادة مكاسب الكفاءة عبر القطاعات، مما يفيد التجارة وتجارة التجزئة والتصنيع والخدمات اللوجستية والزراعة. ويمكن أن يمهد التحول المستمر في الاستيعاب الرقمي الطريق لمزيد من المواقف المبتكرة والإبداعية، وتعزيز قيادة الأعمال والشركات الناشئة. كما يمكن أن يعزز كفاءة وشفافية الخدمات الحكومية مثل إدارة الضرائب والجمارك والسلامة الاجتماعية والرعاية الصحية. علاوة على ذلك، يمكن أن يؤدي الاستخدام المعزز للخدمات المصرفية عبر الهاتف المحمول إلى تعزيز الشمول المالي، باستخدام معدل انتشار مرتفع للغاية للهاتف المحمول بنسبة 99% لخفض نسبة المصريين البالغين الذين لا يتعاملون مع البنوك

إلى ما دون مستواها الحالي البالغ 85%. كما يمكن للحلول الرقمية - جنبًا إلى جنب مع المزيد من مرافق رعاية الأطفال - أن تساعد أيضًا في رفع معدل مشاركة الإناث في سوق العمل من خلال تسهيل الجمع بين العمل عن بعد ورعاية الأطفال، كما يمكن للعمالة في المناطق الريفية أن تستفيد من الاستخدام المعزز للعمل عن بعد وتحسين الترابط. وهنا يظهر دور رئيسي للدولة لتعزيز الفرص الرقمية التي توفرها الجائحة من خلال زيادة الاستثمار في البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وفي رأس المال البشري، مع توفير إطار تنظيمي يمكّن القطاع الخاص من ضخ استثمارات كبيرة في هذا القطاع الواعد. فوضع القطاع الخاص في قلب التحول الرقمي في مصر سيعني أيضًا وجود نظام بيئي معزز للشركات الناشئة في مجال التكنولوجيا المرتبطة بحاضنات الابتكار في الجامعات المصرية وغيرها (Bower, 2021).

أما الفرصة السانحة الأخرى التي وقّرتها جائحة كوفيد-19، والتي تتطلب دورًا رئيسيًا للدولة خلال المرحلة القادمة، فتتعلق بتسريع التحول الأخضر. فباعتبارها من البلدان المعرضة بشدة للتأثيرات السلبية لظاهرة تغير المناخ، تمتلك مصر حافزًا قويًا لحماية رأس مالها الطبيعي. فساكن مصر يعيشون على نحو 8% فقط من مساحة البلاد، ويهدد ارتفاع منسوب مياه البحر ساحل البحر الأبيض المتوسط ودلتا النيل المكتظة بالسكان، وستؤدي ندرة المياه إلى تفاقم اعتماد مصر الحالي على الموارد المائية المتولدة خارج أراضيها، كما يشكل تلوث الهواء في منطقة القاهرة الكبرى، بسبب النقل وحرق النفايات الصلبة بشكل أساسي، مشكلة صحية بيئية كبيرة، مما يعني خسارة تقدر بنحو 1.4% من الناتج المحلي الإجمالي من خلال انخفاض إنتاجية العمالة. وفي المقابل، تعدّ إمكانات تخضير الاقتصاد في مصر كبيرة، حيث توفر جغرافيتها فرصة هائلة لاستغلال مصادر الطاقة المتجددة، لا سيما الطاقة الشمسية وطاقة الرياح، وهو ما بدأت الحكومة بالفعل من خلال مشروع بنبان (الذي سيكون عند اكتماله أكبر مجمع للطاقة الشمسية في العالم) ومزرعة طاقة الرياح في خليج السويس، وغيرهما. كما يمكن لصناعة الغاز الطبيعي الصاعدة في مصر أن تلعب دور وقود انتقالي في طريقها إلى اقتصاد منخفض الكربون، كما يمكن أن تكون حجر الزاوية في ممر غاز شرق المتوسط في المستقبل. وتكمن الإمكانيات الأخرى في تحسين كفاءة الطاقة، حيث يمكن أن يوفر قطاع الصناعة تحديدًا إمكانات كبيرة لتوفير الطاقة. ولعلّ الإصدار الناجح للسندات الخضراء الذي قامت به الحكومة المصرية ممثلة في وزارة المالية في سبتمبر 2020، وهو الأول من نوعه في المنطقة، قد أرسل إشارة قوية للمستثمرين الدوليين ومن شأنه أن يساعد في تمويل المشاريع الخضراء المؤهلة في مصر خلال الفترة القادمة (Bower, 2021).

خاتمة وخلاصة:

أوضحت الورقة الحالية أن الدور الذي لعبته الدولة في مصر حتى الآن في النشاط الاقتصادي عمومًا وفي تعميق التصنيع المحلي على وجه الخصوص، مازال بعيدًا عن الدور المطلوب القيام به من جهة، والدور الذي قامت به بالفعل دول أخرى مثل كوريا الجنوبية ودول في شرق آسيا وغيرها، وهو ما انعكس في ضعف الأداء الاقتصادي بشكل عام وتزايد المخاطر التي أصبحت تهدد استدامة النمو الاقتصادي في المستقبل. وقد أرجعت الورقة هذا الأداء الضعيف إلى عدم وضوح الفلسفة التنموية التي تبنتها مصر على مدى السنوات الطويلة الماضية، والتي تم وصفها بالـ"المزيج غير المتسق" من المدارس الفكرية الثلاثة التي تم استعراض أهم ملامحها في الجزء الأول من هذه الورقة. وقد انتهت الورقة إلى أن تعزيز دور الدولة في عملية تعميق التصنيع المحلي مستقبلاً يتطلب تغيير الفلسفة التنموية التي تم تبنيها منذ عام 1952، وتزايدت حدتها منذ عام 2014، في اتجاه الدولة التنموية التي تعتمد على التخطيط التأشيرى وعلى السياسات الصناعية الحديثة والتي تتطلب دورًا "ذكياً" و"انتقائياً" للدولة يعزز من دور القطاع الخاص ويتكامل معه، في إطار رؤية استراتيجية طويلة الأجل تتضمن إصلاحات هيكلية متكاملة Comprehensive and Integrated وليست مجزأة Piecemeal، تحدث التحوّل الهيكلي المنشود في اتجاه تعميق التصنيع المحلي، على أن يتم أخذ تلك الاستراتيجية على محمل الجدّ وإخضاعها لعملية مراقبة ومحاسبة سياسية ومجتمعية دقيقة تضمن السير في طريق الاستدامة وتعتمد -بقدر المستطاع- على الإمكانيات الذاتية وعلى التعاون والتكامل الإقليمي الذي يسرّع من الاندماج في سلاسل القيمة الإقليمية ويستفيد من الفرص التي أتاحتها جائحة كوفيد-19، ويعزز في الوقت ذاته من قدرة الاقتصاد المصري على الصمود في مواجهة الأزمات.

المراجع

أولاً: مراجع باللغة العربية

- تقرير التنمية العربية، (2021). حول "مديونية الدول العربية: الواقع والمخاطر وسبل المواجهة"، معهد التخطيط القومي بالقاهرة والمعهد العربي للتخطيط بالكويت، الإصدار الخامس.
- العربي، أشرف، (2013). "الربيع العربي: مقارنة اقتصادية لفهم الدوافع واستخلاص الدروس"، مجلة "التنمية والسياسات الاقتصادية"، عدد خاص، المجلد (15)، العدد (1)، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، يناير.
- العيسوي، إبراهيم، (1993). "التنمية بقوة السوق أم بقيادة الدولة للسوق؟" عرض كتاب:
- العيسوي، إبراهيم (2007). "الاقتصاد المصري في ثلاثين عامًا: تحليل التطورات الاقتصادية الكلية منذ عام 1974 وبيان تداعياتها الاجتماعية مع تصور لنموذج تنموي بديل. المكتبة الأكاديمية السلسلة: منتدى العالم الثالث/ مشروع مصر 2020. القاهرة.
- العيسوي، إبراهيم (2012). "نموذج التنمية المستقلة"، سلسلة أوراق عربية، العدد 29، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، أغسطس.
- العيسوي، إبراهيم، (2017). "عشر رسائل في الاقتصاد السياسي للتنمية مع التركيز على الحالة المصرية"
- العيسوي، إبراهيم (2021). "الورقة المفاهيمية لمشروع تعميق التصنيع المحلي"، معهد التخطيط القومي، القاهرة.
- الكواز، أحمد، (2006). "هل أضاعت البلدان العربية فرص التنمية؟"، سلسلة اجتماعات الخبراء "ب"، العدد رقم 20، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، يونيو.
- مجلة "بحوث اقتصادية عربية"، العدد رقم (2)، خريف 1993، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية، القاهرة.
- وزارة المالية (2021). "التقرير المالي الشهري"، عدد نوفمبر، القاهرة.

ثانياً: مراجع باللغة الأجنبية

- Abed, G. et al., (2019). "Egypt: Good Progress to Date, but Sustainability Requires Deep, Transformational Change", Institute of International Finance, Feb. 20.
- Bower, U., (2021). "Making Egypt's Post-Covid Growth Path More Sustainable." Economic Brief 066, European Commission, May.
- Chang, Ha-Joon(2007). "State-Owned Enterprise Reform." U.N. Department for Economic and Social Affairs (UNDESA), New York.
- Chang, Ha-Joon and Antonio Andreoni, "Industrial Policy in the 21st Century". Development and Change, 51 (2),2020.
- EBRD (2017). "Egypt Private Sector Diagnostic." Eurobean Bank for Reconstruction and Development, March.

-
- Handousa, H., (1994). “The Role of the State: The Case of Egypt.” Working Paper Series 9404, ERF.
 - IFC, (2020). Country Private Sector Diagnostic, Creating Markets in Egypt: Realizing the Full Potential of a Productive Private Sector. International Finance Corporation, The World Bank Group.
 - Ikram, K., (2018). “The Political Economy of Reforms in Egypt: Issues and Policymaking since 1952.” The American University in Cairo Press.
 - IMF, (2021). “Arab Republic of Egypt 2021”, Article IV Consultation, Second Review Under the Stand-by Arrangement – Press Release; Staff Report; Statement by the Executive Director for the Arab Republic of Egypt, Country Report No. 21/163, International Monetary Fund, July.
 - Kweka, Josaphat (2019). “The Role of State-Owned Enterprises in Industrialization in Tanzania: Lessons from East Asian Economies.” Policy Brief No.1, UONGOZI Institute.
 - Noor Publishing- OmniScriptum Publishing- Germany.
 - Robert Wade, Governing the Market, Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization”< Princeton University Press, 1990.
 - Tanzi, V., (1997). “The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective.” IMF Working Paper, WP/97/114.