Public Disclosure Authorized
مصرح بالإفصاح عنه للجمهور العام

جمهورية مصر العربية

إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك

دراسة تشخيصية منهجية

(P151429)

سبتمبر 2015

منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

مجموعة البنك الدولي

Public Disclosure Authorized
مصرح بالإفصاح عنه للجمهور العام

شكر وتقدير

تولى إعداد الدراسة التشخيصية المنهجية هذه فريق بقيادة تارا فيشواناث (كبيرة خبراء اقتصاديين، قطاع الممارسات العالمية لمكافحة الفقر). وقد ضمَّ الفريق كلا من سارة النشار (خبيرة اقتصادية، قطاع الممارسات العالمية لإدارة الاقتصاد الكلي والمالية العامة), وكيفن كاري (كبير خبراء اقتصاديين، قطاع الممارسات العالمية لإدارة الاقتصاد الكلي والمالية العامة), وإدوارد الدحداح (خبير اقتصادي أول، قطاع الممارسات العالمية للحوكمة), وجاكوب جولدستون (استشاري، قطاع الممارسات العالمية لمكافحة الفقر), وغابرييل لارا إبارا (خبير اقتصادي، قطاع الممارسات العالمية لمكافحة الفقر), وأحمد كوجك (خبير اقتصادي أول، قطاع الممارسات العالمية لإدارة الاقتصاد الكلي والمالية العامة), وتوماس بلات لارسن (كبير خبراء اقتصاديين، قطاع الممارسات العالمية لإدارة الاقتصاد الكلي والمالية العامة). ورغم أنه تم الانتهاء من هذا التحليل في ديسمبر 2014، فإن التقرير يحتوي على تحديثات بشأن بعض تطورات السياسات التي جرت في مصر منذ ذلك الحين.

وقد اعتمد فريق العمل بدرجة كبيرة على الإسهامات والخبرات الخاصة بقطاعات محددة التي قدمها قادة برامج المكتب الإقليمي لمصر واليمن وجيبوتي MNOC3، وهم سارة النشار وجوستافو ديماركو وبالاكريشنا باراميسواران وداليا خليفة (رئيسة CMEDR)، بالإضافة إلى الكثيرين من مختلف قطاعات الممارسات العالمية بالبنك. ويحدد الجدول أدناه أعضاء فريق العمل الذين يمثلون كلا من هذه القطاعات، مع امتلاكهم معارف وخبرات محددة عن الأوضاع في مصر، والذين لعبوا دورا مهما في تقديم إسهامات الخبراء طوال عملية إعداد هذه الدراسة التشخيصية المنهجية.

ويود مؤلفو التقرير الإعراب عن جزيل شكرهم وتقديرهم للحكومة المصرية لما قدمته من تعليقات مفيدة أثناء إعداد هذا التقرير. وبوجه خاص، يود فريق العمل التوجه بالشكر إلى المعنيين من موظفي وزارة التعاون الدولي، ووزارة المالية، ووزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، ووزارة التضامن الاجتماعي، والبنك المركزي المصري. كما يود الفريق أن يعرب عن بالغ شكره لمختلف شركاء التنمية وأصحاب المصلحة الآخرين الذين شاركوا في المشاورات.

ويتوجه مؤلفو التقرير أيضا بخالص الشكر إلى النظراء الذين قاموا بمراجعة هذه الدراسة، وهما سودهير شيتي (رئيس الخبراء الاقتصاديين، مكتب منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ) وفيل كيفر (مستشار رئيسي لإدارة معاهد التنمية، بنك التنمية للبلدان الأمريكية) لما قدماه من تعليقات واقتراحات مفيدة للغاية. والشكر موصول أيضا إلى كل من حافظ غانم (نائب رئيس البنك الدولى لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا)، وشانتيانان ديفاراجان (رئيس الخبراء الاقتصاديين، مكتب منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا)، وهارتفيج شافر (نائب الرئيس لشؤون سياسة العمليات)، وأنا ريفنغا (مدير أول، قطاع الممارسات العالمية لمكافحة الفقر)، وأسعد عالم (المدير الإقليمي لمصر واليمن وجيبوتي بالبنك الدولي، MNC03)، وبرنارد فونك (مدير الممارسات، قطاع الممارسات العالمية لإدارة الاقتصاد الكلي والمالية

العامة)، وكريستينا مالمبيرغ–كالفو (مديرة الممارسات، قطاع الممارسات العالمية لمكافحة الفقر)، وآمبر نارايان (كبير خبراء اقتصاديين، قطاع الممارسات العالمية لمكافحة الفقر)، وذلك لما قدموه من مشورة ومساندة.

قطاع الممارسات العالمية/المجال المشترك	عضو الفريق
الزراعة	موريس سعادة، غراهام ديكسي
تغيُّر المناخ	ماريا صراف، مايكل فاليسيك، ريتشارد دمانيا
التعليم	دينا أبو غيدة، داليا خليفة، أميرة كاظم
الطاقة والصناعات الاستخراجية	تشارلز كروميير، توماس لارسن
البيئة والموارد الطبيعية	ماريا صراف، بينوا بلاريل، مايكل فاليسيك
التمويل والأسواق	سحر نصر
المساواة بين الجنسين	تارا فيشوانات
الحوكمة	إدوارد الدحداح
الصحة والتغذية والسكان	علاء عبد الحميد، أكانكشا باندي
مؤسسة التمويل الدولية	ندا شوشة، داليا خليفة
الوظائف	تارا فيشوانات، جاكوب غولدستون
إدارة الاقتصاد الكلي والمالية العامة	توماس لارسن، أحمد كوجك، سارة النشار، كيفن كاري، جورج أنايوتوس
الوكالة الدولية لضمان الاستثمار	بيرسيفوني إكونومو
الفقر	غابرييل لارا إبارا، كينيث سيملر
الحماية الاجتماعية والعمل	لير إرسادو، غوستافو ديماركو
التجارة والتنافسية	سحر نصر، ناجي بن حسين، نبيلة عساف
النقل وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات	أندرياس شليسلر
التنمية الحضرية والريفية والاجتماعية	سوميك لال، آية محجوب
المياه	ستيفين شونبرغر، بيكيلي ديبيلي نيجيوا

جدول المحتويات

ملخص عام ix

تقييم مدى تقدم مصر نحو بلوغ هدفي إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك (تحقيق التكافؤ في توزيع الموارد الاقتصادية) ix

ركائز التقدم نحو تحقيق هدفي إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك (تحقيق التكافؤ في توزيع الموارد الاقتصادية) xii

الأولويات التي توصلت إليها الدراسة التشخيصية المنهجية xv

أولاً. السياق العام للبلاد 18

المنظور الأطول الأجل 20

أحدث التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية 22

ثانياً. تحدي نظام الإدارة العامة في مصر 29

مصر تواجه تحديات تتعلق بنظام الإدارة العامة 30

مشكلات نظام الإدارة العامة لها عواقب بعيدة المدى 34

من نظام الإدارة العامة إلى نظام الإدارة القطاعية 36

ثالثاً. النمو والفقر والرخاء المشترك 38

اتجاه النمو غير كافٍ للتقارب 38

البطالة والعمل بالقطاع غير الرسمي بدلاً من التحوُّل 43

تسارع وتيرة الاستثمار لكن بصورة غير مستدامة 46

التجارة شكلت ركيزة لحلقة ارتفاع النمو لكن التقدُّم المحرز سرعان ما تبخر 48

السياسات المالية والنقدية قلصت الإنفاق الإنتاجي والتجارة 50

صعوبات كثيرة تحول دون لعب التمويل دورا تحفيزيا 57
تفسير الأعراض: المؤسسات الشاملة للجميع مقابل المؤسسات الاستحواذية (INCLUSIVE VERSUS EXTRACTIVE INSTITUTIONS) 59
ضعف المؤسسات يتسبب في تحقيق نتائج غير مرضية على صعيد الحد من الفقر 61
تراجع واضح في معدلات الفقر بعد عام 2011/2010 يجب النظر إليه في سياق الأمن الغذائي 62
تشخيص أوضاع الفقر 63
رابعاً. المخاطر أمام تحقيق الاستدامة 71
البيئة والنمو الاقتصادي والفقر 71
الأولويات البيئية الرئيسية المرتبطة بالفقر والنمو المستدام 72
محاور التركيز الرئيسية ذات الأولوية 75
خامساً: المحركات الرئيسية للتقدُّم نحو تحقيق هدفي إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك 79
توقف التحوُّل الهيكلي 79
توزيع التكتلات السكانية في مصر يفتقر إلى الكفاءة 79
تباطؤ نمو القطاع الخاص الرسمي 86
تعزيز تحقيق الدخل 92
ركود القطاع الخاص خلَّف عواقب سلبية 92
انخفاض الدخل المتحقق من الزراعة بسبب تفتت الحيازات الزراعية وضعف القدرة على الوصول للأسواق 97
إحراز تقدُّم في قطاعي الصحة والتعليم لكن هناك قصورا في الحماية الاجتماعية 101
الخدمات التعليمية زادت كماً لكن جودتها تبعث على القلق 102
إحراز تحسُّن ملحوظ في خدمات الرعاية الصحية الأساسية لكن لا تزال هناك تحديات 105
الحماية الاجتماعية ضرورة ملحة 109
تداعيات عدم الاستقرار الاجتماعي 111

الخلاصة 113
سادساً: ترتيب أولويات التحديات الماثلة 114
الأولويات الرئيسية للإصلاح 114
استقرار الاقتصاد الكلي 115
دعم الطاقة 116
حوكمة القطاع العام 117
معايير ترتيب الأولويات لمواصلة الإصلاح 118
تطبيق عوامل التصفية لتقييم التقدُّم نحو تحقيق هدفي إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك 119
الجدول 6-1: الركيزة الأولى: خلق الوظائف بقيادة القطاع الخاص 121
الجدول 6-2: الركيزة الثانية: التكامل المكاني 124
الجدول 6-3: الركيزة الثالثة: اشتمال كافة فئات المجتمع 129
الخلاصة 133
سابعا. المراجع 134
المرفق الأول: المشاورات 143
المشاورات مع أصحاب المشروعات: 143
المشاورات مع الأكاديميين/ المراكز البحثية/ المنظمات غير الحكومية: 143
التشاور مع الحكومة 144
المرفق الثاني: تحليل أوضاع الفقر 145
مراجعة حساب خطوط الفقر في مصر 145
منحنيات حدوث النمو 147
عملية توضيحية بشأن الطبقة الوسطى في مصر 150
مرفق الأشكال 152

الأشكال

الشكل 1-1: السكان حسب العمر (بالملايين)..... 20

الشكل 2-1: هل يتم إنفاذ اللوائح التنظيمية الحكومية بفاعلية؟..... 31

الشكل 2-2: هل تُراعى الأصول القانونية في الإجراءات الإدارية؟..... 33

الشكل 2-3: في رأيك، أي من هذه الفئات أو المجموعات مسؤولة عن انتشار الفساد واستشرائه؟..... 33

الشكل 2-4: النسبة المئوية لمديري المنشآت الصحية الذين رأوا أن المشكلة تمثل عقبة "خطيرة" أو "خطيرة جداً" أمام تحسين المنشآت..... 35

الشكل 3-1: معدلات نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي..... 38

الشكل 3-2: متوسط معدلات النمو 1982-2013..... 38

الشكل 3-3: معدل نمو نصيب الفرد العامل من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي حسب القطاع..... 44

الشكل 3-4: حصة القطاعات الرئيسية من إجمالي الناتج المحلي..... 45

الشكل 3-5: حصة القطاعات الرئيسية من إجمالي الوظائف..... 45

الشكل 3-6: الاستثمار كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي..... 46

الشكل 3-7: صافي تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي..... 46

الشكل 3-9: نسبة الصادرات (2012)..... 49

الشكل 3-8: الانفتاح التجاري (مجموع الصادرات والواردات كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي)..... 49

الشكل 3-10: العجوزات والدين كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي..... 51

الشكل 3-11: الإيرادات والمصروفات كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي..... 51

الشكل 3–12: الدعم الحكومي للوقود والمصروفات الأخرى، 2014 52
الشكل 3–13: استخدام الأسر المعيشية لمنتجات الوقود المدعمة حسب الشرائح الخمسية من السكان..... 52
الشكل 3–15: سعر الصرف الفعلي الحقيقي (100=2000)..... 54
الشكل 3–14: التضخم الكلي وتضخم أسعار الغذاء 54
الشكل 3–16: تطور التدفقات الرأسمالية والتحويلات (بمليارات الدولارات)..... 55
الشكل 3–17: الائتمان المحلي المقدَّم إلى القطاع الخاص كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي 58
الشكل 3–18: معدل الفقر في مصر حسب المناطق، للسنوات 2005–2010 65
الشكل 3–19: منحنيات حدوث النمو–على المستوى الوطني للسنوات 2005–2010..... 65
الشكل 3–20: الرخاء المشترك وتوزيع شريحة الأربعين في المائة الأدنى من السكان 66
الشكل 3–21: السمات حسب الفئات الضعيفة– مصر 2010 69
الشكل 4–1: متوسط تركيز الجسيمات الدقيقة PM_{10} (بوحدة ميكروجرام/م^3) في 2011..... 72
الشكل 4–2: متوسط نصيب الفرد من المياه العذبة المتاحة في مصر (م^3/لكل فرد/سنوياً)..... 73
الشكل 5–1: مؤشر التجمُّع ونصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، 2012 81
الشكل 5–2: خلق الوظائف حسب المناطق (بالملايين)..... 82
الشكل 5–3: نمو الوظائف (بالملايين) 82
الشكل 5–4: توزيع الوظائف حسب عمر الشركة وحجمها، مصر وتركيا 2006 87
الشكل 5–5: معدل البطالة بين الذكور ومعدل التوظيف الرسمي حسب العمر، للسنوات 1998–2012 93
الشكل 5–6: معدل التوظيف في القطاع الخاص الرسمي حسب البُعد عن المركز الحضري ونوع الجنس، 2012 95
الشكل 5–7: توزيع ملكية الأراضي في 2005 98

الشكل 5–8: مستوى التعليم للسكان في سن العمل، 1998–2012 103

الشكل 5–9: درجات اختبار دراسة الاتجاهات الدولية في الرياضيات والعلوم، 2003–2007 103

الشكل 5–10: السكان حسب العمر في المدن الكبرى وقرى الصعيد، 2012 (بالملايين) 112

الجداول

الجدول 2–1: مؤشرات النزاهة العالمية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا..... 31

الجدول 3–1: ترتيب القدرة التنافسية لمصر: بيئة ومؤشرات الاقتصاد الكلي 56

الجدول 3–2: الفقر العام..... 62

الجدول 5–1: تصنيفات التنافسية العالمية..... 83

الجدول 5–2: متوسط العمر المتوقع في الفترة 1960–2007 105

الإطارات

الإطار 1–1: المعالم الرئيسية في مرحلة التحول السياسي بمصر بعد عام 2011 24

الإطار 3–1: المقارنة المرجعية للنمو 40

الإطار 3–2: تقييم اتجاهات الفقر الأخيرة في مصر..... 63

الإطار 4–1: آثار تغيُّر المناخ على مصر 77

ملخص عام

تقييم مدى تقدم مصر نحو بلوغ هدفي إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك (تحقيق التكافؤ في توزيع الموارد الاقتصادية)

مصر بلد له هيكل جغرافي وسكاني مميز يشكل تحديات فريدة، مع تركز الفقر في صعيد مصر ووجود طفرة ديمغرافية مزدوجة في أعداد الشباب. فمصر تضم بعض أكثر التجمعات السكانية كثافة في العالم، حيث يعيش 95% من سكانها على مساحة لا تتجاوز 5% من الأرض، كلهم تقريبا على امتداد وادي النيل أو في دلتاه. وكذلك تتركز الأنشطة الاقتصادية والفرص بشدة في بضع مدن كبرى. ويزيد معدل الفقر بالمناطق النائية من ريف صعيد مصر بأكثر من 40 نقطة مئوية عما هو في المناطق الحضرية. وبالإضافة إلى ذلك، تشهد مصر طفرة ديمغرافية في أعداد الشباب الذين تتراوح أعمارهم حاليا بين منتصف وأواخر العشرينات، وطفرة أخرى تالية أكبر حجما بين الأطفال الذين تقل أعمارهم عن 10 سنوات وسيبدأون دخول سوق العمل في المستقبل القريب. وتعني هذه السمات أن باستطاعة مصر أن تستفيد من هاتين الطفرتين إذا ما بدأت على الفور في عملية تطبيق إصلاحات جذرية يمكنها تحقيق التكافؤ في توزيع الموارد الاقتصادية على نطاق أوسع وإقامة سوق عمل قادرة على استيعاب الجيل القادم.

لقد كان التوجه الذي اتبعته مصر في الآونة الأخيرة على صعيد السياسات العامة واعدا ومبشراً من عدة أوجه. فخلال السنوات العشر الأخيرة، تحركت مصر بهمة ونشاط مبتعدة عن الاقتصاد الذي يهيمن عليه القطاع العام. وفي عام 2004، استأنفت الحكومة برنامج الخصخصة، وقامت بتعميق عملية تحرير الرسوم الجمركية، وأدخلت إصلاحات ضريبية وإدارية مهمة. كما أطلقت أيضا عدة إستراتيجيات لتنمية القطاع الخاص شكلت لب السياسات الصناعية في الفترة ما بين عامي 2004 و 2011، وبدأت تطبيق نظام الشباك الواحد لتسجيل الشركات في أواخر التسعينيات مع استمرار التوسع فيه حتى عام 2013. وفي الآونة الأخيرة، شرعت الحكومة بدءاً من عام 2014 في معالجة تحديات هيكلية مهمة من بينها إصلاح نظام دعم أسعار الطاقة، وتحسين كفاءة شبكات الأمان الاجتماعي باتباع برامج للتحويلات النقدية، وتوسيع نطاق الوعاء الضريبي الضيق.

ومن أجل توثيق ما أحرزته مصر من تقدم على صعيد الحد من الفقر وتحديد أولويات الإصلاح، تعتمد هذه الدراسة التشخيصية المنهجية على عدة مصادر للبيانات تغطي إلى حد بعيد الفترة حتى 2014. تجدر الإشارة هنا إلى أن مصر قد قطعت أشواطا واسعة في عدد من المحاور المهمة خلال العقود الثلاثة الماضية. ويظهر بعض من أهم مؤشرات التنمية البشرية حدوث تحسن واسع يشمل معدل وفيات الأطفال، ومتوسط العمر المتوقع عند الميلاد، والتحصيل التعليمي. وتسير الفجوات بين الجنسين في مجال التعليم نحو الانحسار والزوال بالمناطق الحضرية، كما تضيق فجوات النواتج التعليمية والصحية بين المناطق الحضرية والأقاليم.

ولكن للأسف لم يكن النمو الاقتصادي في مصر مستداماً أو شاملاً للجميع، بل إن فترات النمو المتسارع لم تسفر عن تخفيض في أعداد الفقراء أو تحسينات في نشر الرخاء الذي يتشارك الجميع في جني ثماره. ففي الفترة ما بين عامي 2005 و 2010، زاد معدل الفقر بنحو 5 نقاط مئوية وتقلص دخل شريحة الأربعين في المائة الأدنى من السكان بنسبة 1.3% على الرغم من أن الاقتصاد وقتها كان يشهد نمواً سريعاً. ويدل هذا على أن ما تحقق من مكاسب في فترات النمو قصيرة الأجل لم يؤد بالنسبة لشريحة كبيرة من السكان إلى تحقيق مكاسب دائمة في الدخل، ويسلط الضوء على معاناة الكثير من الأسر المصرية في ظل غياب أي شبكات فاعلة للأمان الاجتماعي. ويُعد الجيل الحالي من الشبان والشابات هو الأكثر تعليماً في تاريخ البلاد، لكنهم لا يستطيعون العثور على وظائف آمنة ومستقرة، بل ويزداد الأمر سوءا أمام النساء التي توصد باطراد أبواب سوق العمل تماماً في وجههن. فالإصلاحات الحكومية المُشجعة لأنشطة الأعمال التي اتُبعت في الفترة 2005–2010 لم تُنفذ بالكامل. وكان معنى ذلك، مع تفاوت التطبيق، أن يواجه رواد الأعمال بيئة ضبابية فيما يتعلق باللوائح التنظيمية للعمل. ونتيجة لذلك، فإن مصر تعاني من انخفاض معدل دخول الشركات الجديدة إلى الاقتصاد الرسمي، كما تنمو الشركات القائمة ببطء شديد. وتسلط هذه الدراسة التشخيصية المنهجية الضوء على المكاسب المحتملة المتاحة إذا استطاعت مصر أن تستغل بفاعلية مواردها الطبيعية ورأسمالها البشري المتمثل في سكانها. وبمقدور الحكومة أن تيسر هذه العملية بأن تشرع في إدخال إصلاحات هيكلية عميقة تشجع القطاع الخاص على خلق الوظائف، والحد من التباينات المكانية، وتحصين ما تحقق من مكاسب في رأس المال البشري، وحماية الفقراء والطبقات الهشّة وضمان مستقبل يتسم بالرخاء لجميع المصريين.

ومن منظور اقتصادي كلي، تعاني مصر من عجز هيكلي مستديم في موازنتها العامة وموازينها التجارية ومن ارتفاع التضخم بشكل مستمر. ويرجع ذلك إلى عدة أسباب منها استخدام أدوات مالية مشوهة تفتقر إلى الكفاءة مثل دعم الطاقة وارتفاع مستويات الاستهلاك الحكومي للحد من تقلبات النمو دون وجود وصفة مستدامة لزيادة اتجاهات النمو. وقد أدى دعم الطاقة وتركيز واضعي السياسات على الانفتاح الانتقائي أمام تدفقات رؤوس الأموال الأجنبية إلى جعل حلقات النمو تعتمد اعتمادا شديدا على الاستثمار في القطاعات كثيفة الاستخدام لرأس المال. وأدت السياسات الاستثمارية التي تتيح الفرص أمام المستثمرين من خلال المناطق الصناعية والمشروعات الكبرى إلى زيادة مخاطر إمكانية حصول الشركات ذات الارتباطات السياسية على مزايا غير عادلة تفوق ما يحصل عليه غيرها من الشركات "الجديدة أو الأجنبية" والأصغر حجماً، وهو ما يقوض روح المنافسة. وبدوره، لم يكن النمو المدفوع بالتدفقات الاستثمارية قصيرة الأجل كافياً لإحداث تحول هيكلي بالنظر لمحدودية أثره على خلق الوظائف. ونظرا لصعوبة استيعاب الأيدي العاملة من خلال قطاع جديد موجه نحو التصدير يعمل في الاقتصاد الرسمي، فقد تحولت مصر – عوضاً عن ذلك – من الأنشطة الريفية غير الرسمية إلى الخدمات الحضرية غير الرسمية.

وحتى هذا النموذج من نماذج النمو لم يكن من المستطاع ضمان استدامته إلا إذا استمرت التدفقات الرأسمالية في المجيء. لكن النظام المالي المحلي لم يكن قادرا على القيام بدور الوسيط الفاعل للمدخرات، ومع ربط الحصول على رأس المال الأجنبي بمشروعات معينة (معظمها كثيفة الاستخدام لرأس المال) وازدهار الاقتصاد الكلي بدول مجلس التعاون الخليجي، فسرعان ما

فقدت فترات النمو زخمها – إما نتيجة لأن الجهاز المصرفي لم يستطع النهوض بدوره التمويلي، أو تراجع أسعار النفط، أو كليهما معا. وكان ذلك المزيج من التطورات الخارجية والقيود الداخلية هو المحطم لحلقة ارتفاع النمو في منتصف العقد الأول من القرن الحالي، وهو الارتفاع الذي أزكته إصلاحات من بينها الخصخصة والإدارة الضريبية. غير أن زيادة التضخم التي فاقمت من شدتها صدمة أسعار الغذاء، وانهيار أسعار النفط، والأزمة المالية العالمية، أسهمت جميعا في إعاقة تدفقات الاستثمارات. وفي ظل محدودية الاحتياطيات المالية الإضافية، لم يكن من الممكن امتصاص تلك الصدمات إلا لزمن قصير.

ومع أن نواتج الاقتصاد الكلي في مصر لم تكن مرضية، فإن السبب الكامن وراء ذلك لا يقتصر ببساطة على سوء إدارة الاقتصاد الكلي. فسمات الاقتصاد الكلي في مصر تحمل بعض أوجه الشبه بالاقتصادات الصغيرة منخفضة الدخل المعرضة بشدة للصدمات، حتى لو أنها أظهرت بعض المرونة في وجه الصدمات الخارجية والداخلية التي شهدتها خلال العقد المنصرم. ومع أن اختلالات النمو في مصر تبدو أشبه بالقيود التقليدية التي تواجه ميزان المدفوعات، فإنها في واقع الأمر تنشأ نتيجة لتضافر آثار الفقر، وسياسة المالية العامة، وقضايا الإدارة العامة (الحوكمة). وبتطبيق الإصلاحات متوسطة الأمد لسياسات المالية العامة وقطاع الطاقة وإيجاد نظام أكثر فاعلية للحماية الاجتماعية، يمكن للحكومة تحسين نواتج الاقتصاد الكلي على نحو قابل للاستمرار. وتوحي تجارب كوريا وإندونيسيا وتركيا، التي أنشأ كل منها دورات حميدة من المؤسسات الاقتصادية والنمو المستدام الشامل للجميع في أعقاب الأزمات، بأن من الممكن لمصر أن تتبع مساراً مماثلاً.

إن استمرار الحكومة في إصلاح نظام دعم الطاقة سيحقق مكاسب ثلاثية، حيث سيؤدي إلى تحسين مركز المالية العامة لمصر، وتحفيز الإنتاج كثيف الاستخدام للأيدي العاملة، والحد من امتيازات الأطراف المتنفذة. وقد بلغ دعم الطاقة أكثر من 7% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2014/2013، وهي نسبة تفوق ما يتم إنفاقه على الصحة والتعليم والاستثمارات العامة مجتمعة، ويُعد أحد الأسباب الرئيسية لعجز الموازنة. وعلى جانب الإنتاج، فإن هذا الدعم يشجع الشركات على استخدام تقنيات إنتاجية تعتمد على الطاقة ورأس المال بدلا من الأيدي العاملة وعادةً ما تستغلها الشركات الكبرى ذات الارتباطات، وهو ما يقلص من نمو التوظيف ويسهم في خلق بيئة أعمال مناوئة للمنافسة. وعلى جانب الاستهلاك، يُعد هذا الدعم ذا طبيعة تنازلية، حيث تستولي 20% من الأسر المصرية الأكثر ثراءً على 60% من دعم الطاقة كله. وقد بدأت الحكومة في معالجة هذه المشكلات في السنة المالية 2015 من خلال إصلاحات طموحة في مجال الطاقة, والتى رفعت الأسعار الرسمية المُدارة (غير المحررة) للوقود بنسبة تتراوح بين 40 و 80%، مع تنويع مزيج الطاقة باتجاه زيادة الاعتماد على الطاقة المتجددة والتحول بالإنفاق نحو البنية التحتية والقطاعات الاجتماعية. وأدت هذه الإصلاحات، مدعومة بانخفاض أسعار النفط العالمية، إلى تراجع قيمة فاتورة دعم الطاقة إلى حوالي 3% من إجمالي الناتج المحلي و 8% من إجمالي المصروفات الحكومية في السنة المالية 2015.

وسيكون من الضروري اتباع نظام إدارة عامة عالي الجودة من أجل التغلب على تحديات التنمية التي تواجه مصر. فضعف أداء مصر على صعيد النمو، وخلق الوظائف، والحد من الفقر خلال السنوات الثلاثين الماضية يرجع بجذوره في المقام الأول إلى ضعف نظم الإدارة العامة، وهو ما يجعل علاجه من مجالات الإصلاح العاجلة ذات الأهمية البالغة. ولابد للقطاع العام في مصر من أن يصبح أكثر شفافية وخضوعا للمساءلة، كما يتعين تدعيم إجراءات المشتريات الحكومية وإدارة الشؤون المالية، مع ضرورة أن تصبح التعيينات والترقيات على أساس الجدارة والاستحقاق. ومن شأن ذلك أن يخلق حوافز إيجابية للهيئات التنظيمية، والجهاز الإدارى، وغيرهم من موظفي الدولة، بما يؤدي إلى تحسين جودة الخدمات العامة المقدَمة وخلق بيئة تنظيمية تتسم بالمساواة والوضوح والشفافية. وسيساعد ذلك أيضاً في تحسين رأي الجمهور, إذ إن الاستطلاعات تظهر أن الجمهور لا يثق كثيراً في أن القوانين سوف تُطبَق بنزاهة أو في أن الموظفين العموميين سيخضعون للمساءلة عن سوء سلوكهم.

وقد أدت مشكلات نظم الإدارة العامة إلى سوء إدارة قطاعات الاقتصاد في الكثير من أبعادها، مع ما ترتب على ذلك من آثار ضارة عديدة. فقد تراجع كل من نمو التشغيل وجودة تقديم الخدمات العامة من جراء تحديات نظم الإدارة العامة. وعلى سبيل المثال، فإن الحوافز السخية التي كانت تُمنح للأنشطة كثيفة الاستخدام لرأس المال والبيئة التنظيمية التعسفية والمعقدة للقطاع الخاص يسهمان كلاهما في تثبيط خلق الوظائف. وفضلاً عن ذلك فإن جهات إنفاذ القوانين البيئية لا تتمتع بالصلاحيات والقدرة اللازمة لإنفاذ اللوائح التنظيمية السارية، وانخفضت جودة الخدمات التعليمية والصحية بسبب قلة المحاسبة والرقابة المحلية. وعلى امتداد الأقسام التشخيصية والتحليلية لهذا التقرير، تبرز هذه المشكلات المتداخلة لنظم الإدارة العامة مرارا وتكراراً كمعوق للنمو الاقتصادي الذي يشمل الجميع والحد من الفقر. ومن شأن إصلاح نظم الإدارة العامة أن يسهل تحسين نظم إدارة مختلف القطاعات واستمراريتها.

ركائز التقدم نحو تحقيق هدفي إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك (تحقيق التكافؤ في توزيع الموارد الاقتصادية)

تمثل قيادة القطاع الخاص لخلق الوظائف، والتكامل المكاني، واشتمال كافة فئات المجتمع، الركائز الثلاث التي ستكون لها أهمية بالغة في إحراز تقدم نحو تحقيق هدفي إنهاء الفقر المدقع وتعزيز الرخاء المشترك. فلكي يتسنى تخفيف حدة الفقر، لابد ألا يقتصر الأمر على تحقيق نمو على المستوى الوطني فحسب، بل ينبغي أن يُترجَم ذلك أيضاً إلى زيادة في دخل الفئات السكانية الفقيرة والمستبعدة من خلال التوظيف، وريادة الأعمال، والزراعة. فالمصريون الذين يعيشون بعيدا عن المناطق الحضرية الكبرى لا ينتفعون – من نواح عدة – من فرص العمل التي يوفرها القطاع الخاص نظرا لتركزه الشديد في القاهرة والإسكندرية، ويتزايد باطراد اعتمادهم على الزراعة بقدر بعدهم عن تلك المدن الكبرى. ومن شأن إدخال تحسينات على تلك الركائز الثلاث أن يعمل على تحقيق تحول واسع النطاق في الاقتصاد المصري بما يسمح بنمو حضري أكثر كفاءة، وتحسين القدرة على الحصول على فرص العمل، وتعزيز دخل سكان الريف.

ومما يعرقل انتشار النشاط الاقتصادي فيما بين المدن وكفاءة عمل القطاع الخاص داخل المدن ارتفاع التكاليف اللوجستية في مصر وأوجه القصور التي تعتري آليات التخطيط الحكومي. كما يفتقر التحول الهيكلي من الزراعة إلى الصناعات التحويلية والخدمات بشدة إلى الكفاءة هو الآخر من حيث استغلال الأراضي، حيث فقدت مصر بعض أكثر أراضيها خصوبة نتيجة للزحف العمراني. كما كان للتركز المفرط للوظائف بالمناطق الحضرية الكبرى وطول فترات الانتقال آثار غير متناسبة أيضاً على قدرة النساء على مزاولة الأنشطة الاقتصادية نتيجةً للقيود الشديدة على الحركة والسفر التي يواجهنها. وتعكس هذه المشكلات أوجه القصور التي تشوب استغلال الأراضي، وسياسات إدارة الأراضي العامة، وعمليات التخطيط الحضري في مصر.

يشكل النشاط الزراعي الذي يقع خارج نطاق المناطق الحضرية مصدرا مهما للدخل وسيظل كذلك، لكنه يعاني من تفتت مساحات الأراضي، وضعف القدرة على الوصول للأسواق، وعدم تنويع المحاصيل لتشمل الأكثر ربحيةً منها. فأكثر من 60% من المزارعين بريف صعيد مصر لا يمتلك الواحد منهم سوى أقل من فدان واحد من الأرض، وهو ما يكفي بالكاد لإبقاء أسرة متوسطة فوق خط الفقر، حتى ولو زرعت المحاصيل المثالية. ويجعل صغر مساحات الأراضي، عند اقتران ذلك بمحدودية فرص تنظيم الإنتاج بشكل أكثر كفاءة من خلال الجمعيات التعاونية الزراعية، من الصعب على المزارعين الاستفادة من مزايا الإنتاج الكبير. وفضلاً عن ذلك كله، يجد المزارعون أيضاً صعوبة في إيصال المحاصيل إلى السوق ويعانون من عدم مرونة جداول مواعيد دورات الري وضعف سبل الحصول على التمويل. وكذلك تسهم السياسات الحكومية التي تشجع على إنتاج القمح والقطن في تشويه الحوافز مبتعدة بها عن التنويع.

وفي حين حققت مصر تحسنا في المؤشرات الأساسية للصحة والتعليم، لا تزال هناك فجوات كبيرة فيما بين المناطق المختلفة في مجالي الصحة والتعليم ومشكلات في جودة الخدمات المُقدَمة. فمعدل نيل شهادة التعليم الثانوي في أرياف الصعيد المصري يقل كثيراً عنه في مدن مصر الكبرى، كما أن الفجوة في المساواة بين الجنسين أكبر بكثير. وهناك أيضاً دلائل على أن جودة التعليم في انخفاض مستمر، ولاسيما في المناطق النائية. وبالمثل، فإن معدل وفيات الأطفال يبلغ في أرياف الصعيد المصري ضعف ما هو عليه في مدن مصر، ويتراجع وضع تغذية الأطفال في مختلف أنحاء البلاد. ولا توجد لدى الحكومة خطة موحدة للتعامل مع مشكلات ارتفاع نسبة المسنين, مثل الأمراض غير السارية والأمراض العقلية، وارتفاع النفقات الشخصية بشكل هائل على الخدمات الصحية نتيجة لمحدودية تغطية نظام التأمين الصحي.

وفي غياب أي فرص كافية لتحقيق الدخل، يضطر المصريون للاعتماد على نظام حماية اجتماعية يتسم بنقص الكفاءة والتشرذم ويقوم بالأساس على برامج دعم الغذاء والطاقة. وتفتقر برامج الدعم إلى الكفاءة سواء من حيث الاستهداف أو من حيث الوصول لمستحقيها؛ وذهبت التقديرات إلى أن حجم التسرب في نظام الدعم الغذائي بلغ نحو 29% في عام 2009. أما بقية البرامج

فيغلب عليها التشرذم الشديد. فمعدلات تغطية معظم برامج الحماية الاجتماعية منخفضة، ولا تصل منافعها إلى مستحقيها. وعلى سبيل المثال، لا يصل برنامج مصر الرئيسي للتحويلات النقدية سوى إلى أقل من 10% من الخُمس الأقل دخلا من السكان، ويذهب أقل من 25% من موارد البرنامج إلى هذه الفئة. ويرجع ذلك جزئياً إلى عدم توفر سجل موحد لتحديد المستفيدين.

وقد اتخذت الحكومة في أوائل السنة المالية 2015 إجراءات لإصلاح نظام الدعم الغذائي وتحديث برنامج التحويلات النقدية. وتقرر قصر دعم الغذاء على المنتَج النهائي وأُتيحت للأسر مرونة أكبر لتقدير ما يلزمها شراؤه مع تقديم تحويلات شهرية مباشرة بصورة شبه نقدية. وكذلك قصرت الحكومة إصدار البطاقات الجديدة للحصص التموينية على المواطنين الذين يقل دخلهم الشهري عن 1500 جنيه مصري (210 دولارات أمريكية). وفي الوقت نفسه، استحدثت الحكومة أيضاً برنامجاً وطنياً للتحويلات النقدية المشروطة سيغطي في نهاية المطاف 1.5 مليون أسرة.

وكان للتركز السكاني الشديد في مصر، مع ما تعانيه من مشكلات قطاعية في الزراعة، وعدم كفاءة دعم الطاقة، وسوء التخطيط الحضري، تداعيات خطيرة على البيئة. فتلوث الهواء بمنطقة القاهرة الكبرى وحده يكلف مصر 1% من إجمالي ناتجها المحلي من جراء نقص إنتاجية العامل نتيجة لأمراض الجهاز التنفسي. وعلى الرغم من توفر إمدادات المياه، تعاني مصر من قلة وتناقص المتاح من المياه العذبة نتيجةً للتلوث، ولاسيما التلوث من المصادر الزراعية. ويسهم التوسع العمراني العشوائي في هذه المشكلة إذ إن المستوطنات العشوائية غير الرسمية كثيراً ما تتخلص من المياه المستعملة بإلقائها في الترع والقنوات. ويزيد ذلك من تدني نوعية المياه ويلحق أضراراً كبيرة بسكان مصر، مما يتسبب في أكثر من 5% من حالات الوفاة والإعاقة. ويمكن لإدخال تحسينات على القطاعات الزراعية والحضرية وتخفيض دعم الطاقة أن يحقق أقصى استفادة ممكنة للنواتج البيئية على الأمد القصير. أما على الأمد الطويل، فمن الممكن للإصلاحات القطاعية وإصلاحات نظم الإدارة العامة أن تفلح في تدعيم قدرة الهيئات التنظيمية ونيل مساندة المجتمع المدني لقواعد تنظيم البيئة.

ومن الممكن لتدعيم الركائز الثلاث أن يساعد في تعزيز الاستقرار الاجتماعي. فعدم الاستقرار الاجتماعي يمكن أن ينتج عن عوامل من بينها بطء نمو الدخل، وارتفاع عدم المساواة، ونقص الأمن الاقتصادي، وسوء نظم الإدارة العامة. ومن هنا، فإن الإصلاحات الرامية إلى تعزيز خلق الوظائف بقيادة القطاع الخاص وضمان أن توفر هذه الوظائف الجديدة للعاملين المصريين الإحساس بالأمان ستلعب دوراً بالغ الأهمية، مثلما هو الحال بالنسبة لإيجاد شبكة أمان اجتماعي مطورة توفر حماية اجتماعية تتسم بالكفاءة وحسن التوجيه. كما أن التكامل المكاني يمثل هو الآخر مكوناً مهماً بالنظر إلى أن المناطق النائية هي التي تعاني من نقص الفرص الاقتصادية، وتردي الحماية الاجتماعية، ونشوء جيل أكبر حجما.

الأولويات التي توصلت إليها الدراسة التشخيصية المنهجية

بناء على هذا التحليل، يتبين أن الأولويات القصوى الثلاث التي حددتها هذه الدراسة هي استقرار الاقتصاد الكلي، ومواصلة إصلاح نظام دعم الطاقة، وتحسين نظم الإدارة العامة. وربما يكون بمقدور إحراز تقدم في هذه المجالات أن يؤدي إلى تحسن مجموعة عريضة من النواتج. وربما يمكنه أيضاً أن يعزز كفاءة مجموعة متنوعة من الإصلاحات الأخرى ويساعد في ضمان استدامة هذه الإصلاحات على مر الزمن.

وسوف يتطلب استقرار الاقتصاد الكلي خطة تدريجية لضبط أوضاع المالية العامة ترشد الإنفاق وتزيد الإيرادات، مع إيجاد توازن بين الحاجة إلى استمرار الاستثمار في شبكات الأمان الاجتماعي الموجهة من جهة، ورأس المال المادي والبشري من جهة أخرى. وتُعد الجهود الأخيرة لفرض ضريبة عقارية وضريبة أخرى على الأرباح والعائدات الرأسمالية التي كانت معفاة من الضرائب فيما سبق خطوات في الاتجاه الصحيح. وربما يفلح أيضاً المضي قدماً في تنفيذ ما تعتزمه السلطات من فرض ضريبة قيمة مضافة حديثة وإعادة النظر في الرسوم والغرامات التي عفا عليها الزمن في دعم الوضع المالي لمصر. وكذلك سيفيد تخفيض دعم الطاقة في تحسين مالية الحكومة، لكن فوائده تتجاوز مجرد تحقيق استقرار المالية العامة.

وقد اتخذت الحكومة خطوات مهمة باتجاه إصلاح نظام دعم الطاقة ومن الضروري للغاية أن تستمر هذه الجهود. ويمثل التراجع الأخير في أسعار النفط العالمية فرصة مثالية للمضي قدما في تنفيذ هذه الخطة. وتتمثل الخطوة التالية في مواصلة الإلغاء المرحلي لدعم الطاقة وإعادة توجيه الوفورات الناتجة باتجاه المزيد من السياسات الإنمائية الفاعلة. ومن شأن توصيل فوائد هذه الخطة بفاعلية ومصداقية إلى الجمهور أن يساعد في الحفاظ على المساندة الشعبية لهذه الإصلاحات التي تتسم بالصعوبة السياسية. كما أن عوائد هذه الإجراءات ستكون أكثر فاعلية إذا حسنت الحكومة هيكل إدارة قطاعي الكهرباء والغاز. ومن الممكن أن يترافق معها اتخاذ إجراءات تعويضية للفقراء وإجراءات تخفيفية بالقطاعات الاقتصادية المهمة.

ومن شأن تعزيز مساءلة الحكومة ومصداقيتها وكفاءتها عبر إصلاح هياكل نظم الإدارة العامة أن يزيد من فاعلية أي سياسات أخرى ويحول دون انتكاسها أو انحسارها مستقبلاً. ومن بين الإجراءات اللازمة لبلوغ هذا الهدف تطبيق إصلاحات نظام الخدمة المدنية والسماح بالتوظيف والترقية والفصل على أساس الجدارة والاستحقاق؛ والارتقاء بقانون المشتريات والتوريدات الحكومية إلى مستوى أفضل الممارسات الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية/لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي في مجال الشفافية والإفصاح عن فرص العطاءات المطروحة؛ وزيادة الشفافية الحكومية سواء بإتاحة المزيد من البيانات أمام الجمهور وإحراز تقدم نحو سن قانون أكثر شمولية للحق في المعلومات. ويمكن لهذه الإصلاحات أن تساعد في ضمان سلامة تنفيذ أي إصلاحات أخرى من جانب موظفي الدولة المعنيين وحماية الإصلاحات الجيدة من الضعف أو الانتكاس في المستقبل.

وبالإضافة إلى هذه الركائز الثلاث ذات الأولوية القصوى، تطرح هذه الدراسة التشخيصية المنهجية تقييماً للسياسات الخاصة بكل قطاع على حدة باستخدام معايير نظم الإدارة العامة، والتأثير المباشر في تحقيق هدفي إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك، واتساع نطاق التأثير وإطاره الزمني. ويظهر هذا التحليل أن الإصلاحات الملموسة لنظم الإدارة القطاعية عادةً ما تكون من بين الإصلاحات الأكثر أهمية وإلحاحاً. وتشمل تلك الإصلاحات تحسين سياسات المنافسة بالقطاع الخاص وشفافية تطبيق اللوائح التنظيمية؛ وإصلاح الأُطر القانونية للجمعيات التعاونية الزراعية وجمعيات مستخدمي مياه الترع الفرعية؛ والبدء في التحرك باتجاه عملية طويلة الأمد لتخطيط المدن وسياسات استغلال الأراضي العامة؛ ولامركزية أنظمة تقديم الخدمات العامة. والعديد من هذه الإصلاحات هي إصلاحات سياسية وتنظيمية يمكن إنجازها بسرعة معقولة إذا ما توفرت الإرادة السياسية الكافية، ومن شأنها أن تدر عوائد كبيرة إذا ما أُحسن تنفيذها.

كما أن هناك أيضاً برامج أخرى ذات فاعلية مؤكدة ومجربة يمكن إطلاقها أو التوسع فيها بسرعة معقولة نسبياً. وتشمل تلك البرامج وضع نظام للتحويلات النقدية ونموذج لصحة الأسرة من أجل تقديم الخدمات الصحية الأساسية. وقد حقق نموذج صحة الأسرة تأثيرا إيجابيا ملموسا عندما اتبعته بعض المحافظات في العقد الأول من القرن الحالي، ومن شأن هذه التجربة أن تجعل التنفيذ أكثر سرعة وسهولة. ويمثل التعجيل بتطبيق نظام التحويلات النقدية من الإصلاحات ذات الأهمية البالغة لاستدامة أي إصلاح ذي مصداقية لنظام الدعم. وعلاوة على ذلك، فإن باستطاعة هذا النظام فور تطبيقه أن يفيد كقوة دافعة لإيجاد سجل موحد للأسر الفقيرة وقد يفيد أيضا كمنطلق لبرامج إضافية مثل التأمين الصحي أو التحويلات النقدية المشروطة.

ويتمثل أحد العوامل الأساسية لنجاح مصر مستقبلاً فى ضرورة سد الفجوات المعرفية العديدة المتبقية. وسوف يتطلب ذلك إيجاد أنظمة جديدة للرقابة وإجراء تجارب على برامج جديدة لمكافحة الفقر. فمصر، على سبيل المثال، لا تمتلك نظاماً شاملاً للرقابة على استخدام مياه الري، وتفتقر بالتالي إلى المعلومات فيما يتعلق بأنماط الاستخدام. وأي سياسة لتحسين كفاءة استخدام المياه من خلال تسعيرها أو أي إجراءات أخرى مماثلة تتطلب وجود قاعدة معلومات كهذه. وكمثال آخر، فإن كلاً من صغار رواد الأعمال وصغار المزارعين يعانون من ضعف سبل الحصول على التمويل، لكن الشواهد الدولية لم تزل غير قاطعة بشأن ما إذا كان الحصول على التمويل وحده كافياً لتحقيق النمو. ولا تستطيع مصر أن تستمد قرارها من أحدث البحوث وحدها ولكن عليها أيضاً أن تنخرط في عملية تجريب وتقييم نشطة لبرامج جديدة رائدة في هذا المجال وغيره من المشكلات لتحديد أيها سيكون أكثر فاعلية في الوضع المصري. وفي كل الأحوال، فمن شأن نشر البيانات وتيسير اطلاع الجمهور عليها أن يسمح بحدوث نقاش حول السياسات قائم على الشواهد والدلائل المتوفرة، كما أن هذه الشفافية يمكنها أيضاً أن تشكل آلية مساءلة شديدة الأهمية لحسن رسم السياسات.

إن التحديات والفرص التي تمثلها الطفرة الديمغرافية التالية الكبيرة في مصر بين الأطفال دون 10 سنوات تجعل ذلك لحظة بالغة الأهمية بالنسبة لمصر. فمن شأن الانفجار السكاني أن يشكل ضغطاً على البيئة المصرية، وعلى خدماتها الاجتماعية، وعلى سوق العمل. ولن تستطيع الموازنة العامة الاستمرار في توفير الأمن الاقتصادي للمصريين من خلال التوظيف بالقطاع العام أو دعم الطاقة والغذاء غير الموجه. غير أن هناك فرصة سانحة متاحة لإدخال إصلاحات عميقة ومستدامة تستفيد من تزايد رأس المال البشري لشباب مصر وتجنب القلاقل الاجتماعية أو استنزاف للموارد الطبيعية مستقبلاً. وتظهر استطلاعات الرأي التي أجرتها مؤسسة غالوب في عام 2013 أن المصريين كانوا يشعرون بضعف فرص العمل ويشعرون بالتشاؤم تجاه المستقبل. ومع ذلك، فقد عبروا عن أملهم في أن تتمكن الحكومة الجديدة من إحداث تغييرات اقتصادية تؤدي لإتاحة فرص جيدة للكسب وإدرار الدخل. ومن خلال الإسراع بالتحرك لتطبيق الإصلاحات الجذرية اللازمة، تستطيع الحكومة أن تلبي طموحات الشعب وآماله، ولاسيما جيل الشباب، وتحقيق الرخاء المشترك للجميع.

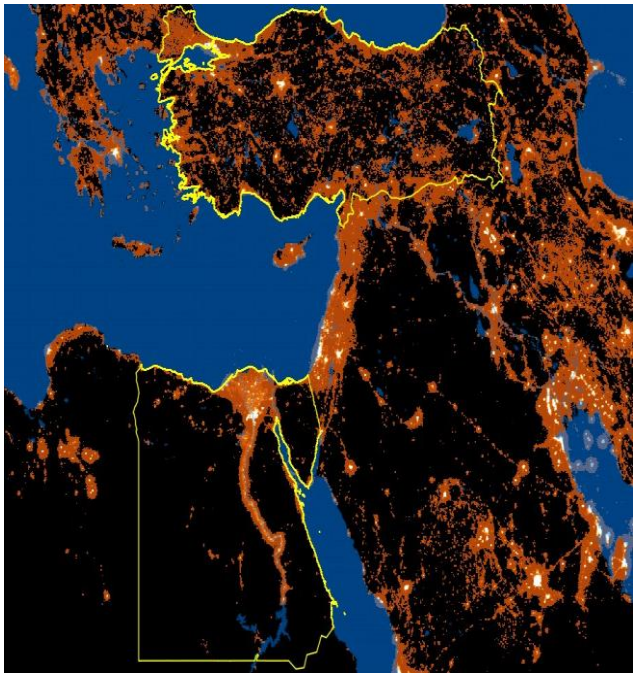
أولاً. السياق العام للبلاد

1. **مصر بلد ذو هيكل جغرافي وسكاني مميز يشكِّل تحديات فريدة.** ويتركّز أغلب سكان مصر إلى حد كبير على امتداد ضفاف نهر النيل وفي الدلتا. وتشهد مصر أيضا نمطا سكانيا غير معتاد للغاية مع زيادة أعداد جيل الطفرة الثانية زيادةً كبيرةً عن الجيل الأول. وهذه السمات شكَّلت وستظل تشكِّل ملامح الاقتصاد وسوق العمل في مصر. وسيكون ضرورياً مراعاة هذه السمات باعتبارها أحد المكونات لوضع إستراتيجية فعالة بحق لإنهاء الفقر وتحقيق نمو شامل للجميع.

2. **يسكن ويزرع المصريون نسبة صغيرة من الأراضي المصرية، حيث يعيش قرابة 95% من السكان ويعملون على 5% من مساحة أرض مصر.** وتبلغ الكثافة السكانية في المناطق الحضرية الرئيسية بمصر نحو ثلاثة أمثال المتوسط العالمي. ومصر هي ثامن أكبر بلد في العالم من حيث التركّز السكاني.[1] وتهيمن منطقة القاهرة الكبرى على الاقتصاد المصري حتى وإن كانت الغالبية العظمى من المصريين يعيشون بالمناطق الريفية في الدلتا أو جنوباً في صعيد مصر. وتُظهر بيانات الأقمار الصناعية للأضواء الليلية، التي تتوافق عموما مع النشاط الاقتصادي، بوضوح شدة تركُّز السكان والاقتصاد في مصر. فالغالبية العظمى من مصر صحراء غير مأهولة وغير مضاءة، مع وجود أضواء ساطعة على طول ضفاف نهر النيل ورقعة لامعة حول القاهرة. وعلى العكس من ذلك، فإن تركيا أوسع انتشاراً وبها العديد من مراكز النشاط الاقتصادي (خريطة 1-1).

[1] مسح موقع ديموغرافيا لعام 2014.

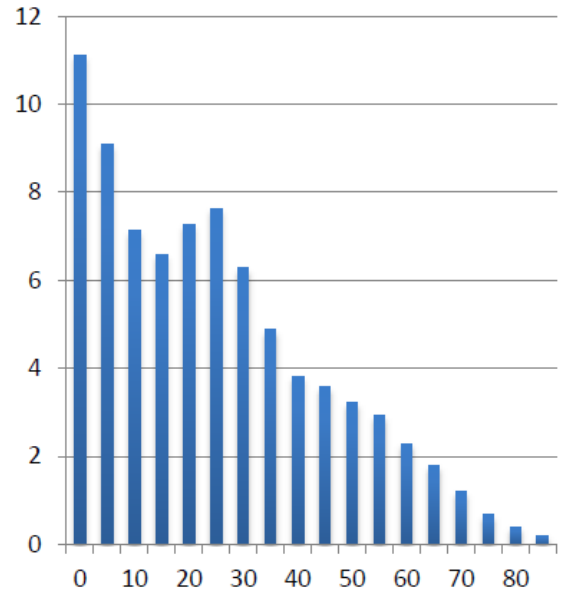
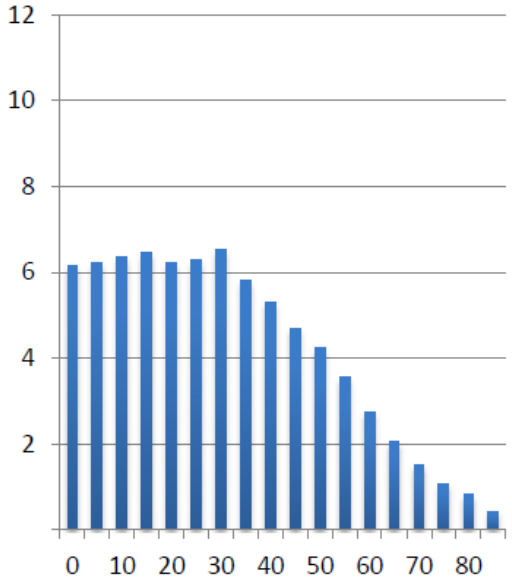
الخريطة 1-1: الأضواء الليلية في مصر وتركيا، 2010



المصدر: الإدارة الوطنية لدراسة المحيطات والغلاف الجوي / برنامج الأقمار الصناعية الدفاعية الخاصة بالأرصاد الجوية.

3. **يتزايد تعداد السكان في مصر بوتيرة أسرع كثيراً من المتوقع، مما أدى إلى كبر حجم الجيل التالي بصورة غير معتادة.** وقد بدأت أول طفرة سكانية في تاريخ مصر الحديث قبل نحو 30 عاماً، وذلك نتيجة تراجع معدلات وفيات الأطفال وثبات معدلات الخصوبة. وكما هو معتاد في بلدان كثيرة، يجيء بعد جيل الطفرة هذا جيل "تال". لكن نظراً لما شهدته السنوات الأخيرة من ارتفاع غير معتاد في النمو السكاني بمصر، فقد ثبت أن هذا الجيل التالي أكبر بكثير من جيل الطفرة الأول. ففي عام 2012، كان هناك نحو 8 ملايين مصري في الفئة العمرية 25-29 عاماً التي تمثل ذروة جيل الطفرة، لكن كان هناك أكثر من 11 مليوناً دون سن الخامسة. وفي تركيا التي تزيد فيها أعمار جيل الطفرة قليلاً عن نظيره في مصر، يتساوى حجم جيل الطفرة تقريباً مع حجم الجيل التالي (الشكل 1).

الشكل 1-1: السكان حسب العمر (بالملايين)

مصر، 2012	تركيا، 2013
	
المصدر: البنك الدولي 2014م	*المصدر: المعهد التركي للإحصاءات.*

4. **لتخفيض أعداد الفقراء في مصر بشكل فعال، سيلزم وضع سياسات تراعي كلاً من الطابع المركزي للقاهرة بالنسبة للاقتصاد المصري وما ينتج عن ذلك من قلة إتاحة الفرص الاقتصادية للكثير من المصريين في المناطق الريفية أو النائية.** ويعني الهيكل السكاني لمصر أن هناك فرصة سانحة لسن إصلاحات عميقة قبل أن يبدأ الجيل التالي في دخول سوق العمل خلال السنوات 10-15 القادمة. لكن مع غياب هذه الإصلاحات، فمن غير المحتمل أن يتمكن الاقتصاد المصري من استيعاب هذه الموجة الكبيرة من الوافدين في ظل الوتيرة والنمط الحاليين للنمو.

المنظور بعيد الأجل

5. **لقد قطعت مصر خطوات كبيرة على عدة أبعاد مهمة خلال العقود الثلاثة الماضية.** وأظهر بعض أهم مؤشرات التنمية البشرية حدوث تحسُّن ملموس يشمل معدل وفيات الأطفال، ومتوسط العمر المتوقع عند الميلاد، والتحصيل الدراسي. وتسير الفجوات بين الجنسين في مجال التعليم نحو الانحسار والزوال لاسيما في المدن الكبرى، كما تضيق الفجوات في النواتج التعليمية والصحية بين المناطق والأقاليم. وكان التوجه على صعيد السياسات مبشراً وواعداً للغاية: فخلال السنوات العشر الأخيرة، تحركت مصر بهمة ونشاط مبتعدة عن الاقتصاد الذي يهيمن عليه

القطاع العام ومتجهة نحو الاقتصاد الذي يقوده القطاع الخاص. وفي عام 2004، قامت الحكومة باستئناف برنامج الخصخصة وتعميق عملية تحرير الرسوم الجمركية وإدخال إصلاحات ضريبية وإدارية. كما أطلقت أيضاً عدة إستراتيجيات لتنمية القطاع الخاص شكلت لب السياسات الصناعية في الفترة ما بين عامي 2004 و 2011، وبدأت تطبيق نظام الشباك الواحد لتسجيل الشركات في أواخر التسعينيات مع استمرار التوسع فيه حتى عام 2013.

6. مع ذلك، كان معدل النمو في مصر خلال العقود الثلاثة الماضية متوسطا ومتقلبا وغير كافٍ للحاق بالبلدان متوسطة الدخل الأكثر تقدماً واستيعاب النمو السريع في عدد السكان والقوى العاملة. فلم يتجاوز متوسط نصيب الفرد من النمو نحو 2% سنوياً منذ عام 1980. ويعكس ذلك حدوث تراجع عام في معدلات الاستثمار يُعزى بالأساس إلى هبوط الاستثمارات العامة (مع نقص الاستثمارات الخاصة وتقلُّبها)، وانخفاض الصادرات وعدم تنويعها، وانخفاض معدلات التوظيف في القطاع الرسمي والمشاركة في القوى العاملة (لاسيما بين النساء)، وضعف ديناميكيات الشركات وخلق فرص العمل مع عدم وجود قطاع نامٍ للمشروعات الصغيرة والمتوسطة ومحدودية نمو الإنتاجية. ورغم وجود بعض التحولات الهيكلية مع تحويل الموارد من قطاع الزراعة الأدنى إنتاجية إلى قطاع الخدمات والصناعات التحويلية الأعلى إنتاجية، فإن ذلك قد توقف إلى حد كبير وظل نمو الإنتاجية داخل القطاعات ضئيلاً. وأصبح الاقتصاد المصري كثيف الاستخدام لرأس المال على نحو متزايد، حيث لا تزيد حصة العمالة من الدخل عما يتراوح بين نحو 30–40%.[2]

7. **رغم النمو الذي تسارعت وتيرته بشدة خلال الفترة بين عامي 2003 و2008 وظل قوياً حتى عام 2010، فإن ذلك لم يحول دون ارتفاع معدل الفقر، لاسيما بين فئات معينة من السكان.** وفي الفترة بين عامي 2005 و2010، زاد معدل الفقر بواقع 5 نقاط مئوية مع استمرار وجود تفاوت كبير بين المناطق باعتباره سمة دائمة. ورغم أن معدل الفقر الوطني بلغ 24.3% عام 2010، فإن نصف السكان في قرى صعيد مصر كانوا يُعتبرون من الفقراء. وكان الصعيد يضم أيضاً ربع تعداد السكان، لكنه كان به نحو نصف عدد الفقراء بالبلاد. وكان يوجد أدنى معدل للفقر في المدن الكبرى (القاهرة والإسكندرية وبورسعيد والسويس) رغم زيادته بصورة طفيفة في فترة السنوات الخمس ليرتفع من 5.6% في 2005 إلى 7.3% في 2010. وزادت معدلات الفقر بين فئات كثيرة من السكان في مصر وظلت مرتفعة بدرجة مثيرة للقلق بين فئات معينة. وارتفعت معدلات الفقر فيما بين الأسر ذات معدلات الإعالة الأعلى أو الأسر التي يعولها أميِّون أو يعولها أشخاص يعملون في قطاع الزراعة.

8. **لم يُترجم النمو إلى تحسُّن في استهلاك الأسر وفقاً للمسوح الاستقصائية الوطنية.** ففي الفترة بين عامي 2005 و2010، كان معدل نمو الدخل لشريحة الأربعين في المائة الأدنى من السكان (أي مؤشر الرخاء المشترك) سلبياً عند –1.3%، فيما انخفض متوسط الدخل في البلاد بدرجة أسرع ليبلغ –1.7%. وتفسِّر هذه النتائج التراجع الطفيف في تقديرات مؤشر جيني في مصر. فالزيادة الملاحظة في معدلات الفقر والانخفاض في مستوى الدخل

[2] انظر، على سبيل المثال، هيريرا وآخرين 2010

لشريحة الأربعين في المائة الأدنى من السكان يُظهران أن نمو إجمالي الناتج المحلي لم يُترجم إلى نموٍ في دخل الأسر في ظل عدم وجود شبكات أمان اجتماعي فعالة. ويبدو أن الفروق في معدلات التضخم (تضخم أسعار الغذاء والتضخم العام) قد أدت إلى تباين اتجاهات الفقر بين المناطق وانخفاض تقديرات معدلات الفقر الوطنية في العام 2013/2012، وهو ما يُعزى بدرجة كبيرة إلى حدوث تغيرات في صعيد مصر. ففي هذه المنطقة، توجد نسبة كبيرة من الأسر بالقرب من خط الفقر كما فاق الإنفاق التضخم في أسعار الغذاء. ولذلك، قد يكون هذا الانخفاض بالأساس انعكاساً لتغيُّرات مؤقتة في غياب الأمن الغذائي وليس تأثيراً إيجابياً طويل المدى أحدثه نمو اقتصادي على صعيد الحد من الفقر.

9. **جودة التوظيف آخذة في التراجع باطراد منذ عام 1998 على أقل تقدير.** فهناك تزايد في أعداد المصريين الذين يعملون في وظائف بلا ساعات عمل منتظمة وبلا عقود محررة (مكتوبة) وتأمين اجتماعي. ومع انحسار أهمية القطاع العام كجهة للتوظيف، تم سد هذه الفجوة بوظائف غير رسمية في القطاع الخاص: ففي الفترة بين عامي 1998 و2012، ارتفعت نسبة القوى العاملة في القطاع غير الرسمي بنحو 10 نقاط مئوية. وقد تضررت الأجيال الجديدة من المصريين بشكل خاص تضرراً شديداً من العمل بالقطاع غير الرسمي كما أن احتمال بدء مسيرتها المهنية في وظائف غير رسمية يكون أكبر مقارنةً بالمصريين الأكبر سناً. وتتسرب النساء المصريات المتعلمات من القوى العاملة مع زيادة التحصيل الدراسي بين الشباب زيادة كبيرة.

10. **اتسمت جهود الإصلاح بوجه عام بأنها غير منتظمة وقصيرة الأجل، فيما لم تقدم السياسات الاقتصادية مساندة كافية لتحقيق استقرار الاقتصاد الكلي والنمو واحتواء كافة الفئات.** وكان هناك عجز هيكلي كبير في رصيد الموازنة العامة جراء انخفاض إيرادات الضرائب وارتفاع الإنفاق، لاسيما على الدعم غير الموجَّه والشامل للطاقة والغذاء الذي تجاوز مجموع الإنفاق على قطاعي الصحة والتعليم وزاحم على نحو متزايد الإنفاق على التنمية البشرية وتنمية رأس المال المادي. وأدى ذلك بدوره إلى تقويض التوسع في تقديم الخدمات الاجتماعية والخدمات العامة الأخرى وتحسين جودتها. وفي الوقت ذاته، كان الإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعي متدنياً للغاية ومفتتا وغير موجَّه بشكل جيد. ومع اقتراب حجم الدين العام من مجموع إجمالي الناتج المحلي، تستحوذ مدفوعات الفائدة أيضاً على حصة كبيرة ومتزايدة من الموازنة. ويعتمد تمويل عجز الموازنة العامة اعتماداً كبيراً على الموارد المحلية، لاسيما الجهاز المصرفي، مع استحواذ البنوك التجارية على نسبة كبيرة مما يكون في الغالب أدوات ديون قصيرة الأجل وقيام البنك المركزي بتقديم التمويل النقدي. وقد أدى ذلك، مقترناً بنقص الاستثمارات في قطاعات البنية التحتية الرئيسية وما ينتج عنه من اختناقات على جانب العرض، إلى ارتفاع التضخم بصورة مزمنة مما يزيد من تقويض جهود الحد من الفقر وتعزيز الرخاء المشترك.

أحدث التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية

11. **مرَّ الربيع العربي الذي بدأ في مصر مع ثورة يناير 2011 بفترة مضطربة اتسمت بعدم الاستقرار، وركود في النمو ومتوسط دخل الفرد، وتراجع الأمان الوظيفي، وتزايد معدلات الفقر.** وأخفق الرئيس السابق محمد

مرسي، الذي تم انتخابه في أول انتخابات ديمقراطية تُجرى بمصر في يونيو 2012 بعد 18 شـــهراً مـــن الحكـــم العسكري في أعقاب الإطاحة بالرئيس مبارك، في إدخال عملية سياسية أكثر شـــمولاً. وبعـــد احتجاجـــات كبيـــرة ومتصاعدة طالبته بالاستقالة، تم عزله من منصبه وتعيين حكومة مؤقتة في يوليو 2013، وتلى ذلك إقرار دســـتور جديد من خلال استفتاء شعبي وانتخاب المشير عبد الفتاح السيسي رئيساً في مايو 2014. ومـــن المتوقـــع إجـــراء الانتخابات البرلمانية (المرحلة الأخيرة من خارطة الطريق الموضوعة في يوليو 2013) قبل نهاية عام 2015.

12. **اتسمت هذه الفترة منذ تدخل الجيش في يوليو 2013 بالاستقطاب السياسي والعنف.** فقد تم اعتقال قـــادة جماعة الإخوان المسلمين وحلفائها السياسيين وأنصارها، وتم تقييد المظاهرات بعد فرض حظر تجول استمر طوال معظم النصف الثاني من عام 2013. وردت الجماعات المعارضة والمتطرفة على ذلك بارتكاب أعمال عنف ضـــد الشرطة والجيش والقضاء والمدنيين. وأُعلن أن جماعة الإخوان المسلمين منظمة إرهابيـــة. ومازالـــت التـــوترات الناجمة عن هذه الصراعات مستمرة مع تكرار حالات العنف والاعتقال الجماعي وصدور أحكام الإعدام.[3] [4]

[3] منظمة العفو الدولية 2014

[4] منظمة "هيومن رايتس ووتش" 2014

الإطار 1-1: المعالم الرئيسية في مرحلة التحول السياسي بمصر بعد عام 2011

- يناير 2011: خروج الشعب المصري إلى الشوارع في الثورة الثانية للربيع العربي مطالبين بالكرامة والحرية والعدالة الاجتماعية.
- فبراير 2011: الإطاحة بالرئيس مبارك تحت ضغط شعبي بعد قضاء 30 عاماً في الحكم وتولي المجلس الأعلى للقوات المسلحة بقيادة المشير حسين طنطاوي مقاليد السلطة لفترة انتقالية أولى استمرت 16 شهرا.
- نوفمبر 2011-يناير 2012: حصول جماعة الإخوان المسلمين على أغلبية كبيرة في الانتخابات التشريعية لمجلس الشعب.
- يونيو 2012: حكم المحكمة الدستورية بعدم دستورية الانتخابات البرلمانية، مما دفع المجلس الأعلى للقوات المسلحة إلى حل مجلس الشعب.
- يونيو 2012: انتخاب مرشح الإخوان المسلمين محمد مرسي في جولة الإعادة بنسبة 51% من الأصوات وفوزه كأول رئيس منتخب ديمقراطياً في مصر.
- نوفمبر 2012: منح الرئيس مرسي نفسه صلاحيات واسعة وحصانة من الرقابة القضائية. وأدى ذلك إلى احتجاجات شعبية وأسهم في توحيد صفوف القضاء والإعلام والشرطة والمعارضة السياسية وبعض المجتمع المدني ضد سياساته.
- ديسمبر 2012: إقرار دستور ذي طابع إسلامي في استفتاء شعبي.
- مايو-يونيو 2013: مطالبة المحتجين برحيل الرئيس مرسي وإجراء انتخابات جديدة.
- يوليو 2013: تولي الجيش بقيادة الجنرال عبد الفتاح السيسي إدارة البلاد لفترة انتقالية ثانية بتعيين رئيس المحكمة الدستورية رئيساً مؤقتاً، وتشكيل حكومة جديدة، والإعلان عن خارطة طريق مدتها تسعة أشهر تشمل تنظيم استفتاء شعبي لإقرار دستور جديد وإجراء الانتخابات الرئاسية والتشريعية.
- أغسطس 2013: تفريق اعتصام كبير النطاق لأنصار جماعة الإخوان المسلمين باستخدام العنف مع وقوع عدة مئات من القتلى واعتقال وجرح الآلاف.[5]
- يناير 2014: الموافقة على تعديلات دستور عام 2012 بأغلبية ساحقة بنسبة 98%. ويُعتبر الدستور الجديد أكثر ليبرالية من سابقه كما يدعم حقوق المرأة ويزيد من سلطة واستقلالية القضاء والجيش والشرطة.
- فبراير 2014: تغيير الحكومة في أعقاب تصاعد الاضطرابات الاجتماعية (الحكومة السادسة منذ الثورة).
- مايو 2014: انتخاب عبد الفتاح السيسي رئيساً جديداً.

[5] منظمة "هيومن رايتس ووتش"، التقرير الصادر في 12 أغسطس 2014 بعنوان: "كلٌ وفقا للخطة".

13. **ساعدت خارطة الطريق السياسية الجاري إحراز تقدُّم في تنفيذها على احتواء الاضطرابات السياسية والاجتماعية جزئياً.** فمع التصديق على دستور جرى تعديله حديثاً وانتخاب رئيسٍ، يتم إحراز تقدُّم في تنفيذ خارطة الطريق السياسية التي أُعلن عنها في يوليو 2013. لكن المرحلة الأخيرة، وهي انتخاب مجلس النواب، مازالت معلقة ويُتوقع إنجازها قبل نهاية عام 2015. ومع إحراز هذا التقدُّم على الصعيد السياسي، بدأت الاحتجاجات في الانحسار. لكن هذا الاستقرار النسبي يواجه تحدياً يتمثل في استمرار الهجمات ضد الشرطة والجيش والقضاء ويشوبه ارتكاب أعمال قمع بحق المعارضة السياسية الإسلامية والعلمانية على السواء.

14. **حصلت الحكومات التي تولت بعد يوليو 2013 على تدفقات مالية كبيرة من الإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية والكويت وشرعت في تنفيذ برنامج رئيسي للتحفيز الاقتصادي.** وتعهدت الدول الخليجية الثلاث بتقديم مساندة مالية بقيمة 24 مليار دولار خلال السنة المالية 2013–2014 وقدمت ما يتراوح من 18 إلى 19 مليار دولار في شكل ودائع لدى البنك المركزي المصري وتمويل للمشروعات وكذلك منح نقدية وعينية بنهاية السنة المالية 2014.[6] وتم التعهد بتقديم أموال إضافية بقيمة 12.5 مليار دولار خلال مؤتمر مصر الاقتصادي الذي عُقد في مارس 2015 مع تقديم 6 مليارات دولار في شكل ودائع للبنك المركزي المصري الذي تسلمها في نهاية أبريل 2015.[7] وقد مكّنت هذه الأموال الحكومة من توسيع نطاق الإنفاق العام في السنة المالية 2014، لاسيما في شكل حزمتي تحفيز اقتصادي بما يبلغ في مجمله 3% من إجمالي الناتج المحلي. وكان هذا التحفيز في شكل إنفاق استثماري بصورة رئيسية، لكنه شمل أيضاً تطبيق زيادات كبيرة في الأجور (الحد الأدنى) بالقطاع العام وإجراءات اجتماعية مؤقتة.

15. **أسهم الإنفاق التحفيزي خلال السنة المالية 2014 في ظهور المؤشرات الأولية على حدوث انتعاش اقتصادي، لكن الاختلالات في الاقتصاد الكلي لا تزال كبيرة.** وظل متوسط معدل النمو خلال السنة المالية 2014 ضعيفاً عند نسبة 2.2% مثلما كان عليه في الأعوام الثلاثة السابقة، لكنه شهد انتعاشا ليصل إلى 3.7% خلال الربع الأخير من العام نفسه. وعكس ذلك تسارع وتيرة الإنفاق التحفيزي وأيضاً بعض التعافي في الاستثمارات الخاصة. وانخفض عجز الموازنة العامة قليلاً إلى 12.5% من إجمالي الناتج المحلي في السنة المالية 2014 مقابل 14% من إجمالي الناتج المحلي في العام السابق، لكن ذلك يُعزى بالأساس إلى المنح العينية والنقدية الخليجية. ولولا المتحصلات الاستثنائية، لبلغ العجز الهيكلي نحو 17% من إجمالي الناتج المحلي في السنة المالية 2014. ونتيجةً لاستمرار ارتفاع العجوزات، ارتفع الدين العام إلى 97% من إجمالي الناتج المحلي في يونيو 2014. وبالمثل، بدأ صافي احتياطيات النقد الأجنبي في التعافي قليلاً ليصل إلى 16.8 مليار دولار بنهاية سبتمبر

[6] البنك المركزي المصري ووزارة المالية وحسابات المؤلفين.

[7] http://www.nytimes.com/2015/03/14/world/middleeast/3-persian-gulf-nations-pledge-12-billion-in-aid-for-egypt.html?_r&_r=0

2014 والذي لا يزال منخفضاً بدرجة حرجة لكنه أعلى بواقع ملياري دولار عما كان عليه في نهاية السنة المالية 2013 قبل بدء توالي التدفقات الخليجية.

16. **استمر زخم النمو من أواخر السنة المالية 2014 حتى السنة المالية 2015 ليصل إلى 4.3%.**[8] [9] وكان ذلك مدفوعاً بالأساس بحدوث تعافٍ في قطاعي السياحة والصناعات التحويلية، فيما لم تتعافَ قطاعات مهمة أخرى مثل التعدين والزراعة بشكل كامل بعد. وعلى جانب الطلب، مازال الاقتصاد يستفيد من مرونة الاستهلاك والإنفاق التحفيزي الحكومي مدعوماً بالتدفقات المالية الكبيرة الوافدة من دول الخليج. وساهم ارتفاع معدل النمو في خفض معدل البطالة بواقع 0.5 نقطة مئوية في الفترة من مارس 2014 إلى مارس 2015.[10]

17. **منذ عام 2011 وفي أعقاب الركود الاقتصادي، استمر تدهور الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية بوجه عام مع زيادة توجّه الملتحقين بسوق العمل نحو الوظائف غير الرسمية والتي توفر حد الكفاف، وتسرب آخرين من القوى العاملة.** ووفقاً للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، فإنه خلال الربع الأخير من السنة المالية 2014 كان هناك نحو 70% من العاطلين، البالغ عددهم حالياً 3.7 مليون عاطل، في الفئة العمرية 15–29 عاماً، مما يجعل البطالة بين الشباب التحدي الرئيسي أمام تحقيق التكافؤ في توزيع الموارد الاقتصادية وتعزيز الاستقرار الاقتصادي.[11] ويتركّز الفقراء في صعيد مصر، لاسيما في المناطق الريفية حيث يبلغ معدل الفقر 50% مع محدودية خيارات العمل خارج قطاع الزراعة الذي يوفر بالكاد حد الكفاف.

18. **اتخذت الحكومة خطوات مهمة في أوائل السنة المالية 2015 لتطبيق إصلاحات بالغة الأهمية والبدء في ضبط أوضاع الموازنة العامة، بما في ذلك زيادة الضرائب القائمة وفرض ضرائب جديدة وترشيد دعم الكهرباء والوقود.** ومن المفترض أن تفضي هذه الإجراءات إلى خفض عجز الموازنة العامة ليصل إلى نحو 11–11.5% من إجمالي الناتج المحلي في السنة المالية 2015. ومن بين وفورات الموازنة العامة المحققة، سيُوجَّه نحو 27 مليار جنيه مصري لتعزيز الإنفاق على قطاعات الصحة والتعليم والبحث العلمي ولتدعيم شبكات الأمان الاجتماعي. وفي الوقت ذاته، عززت الحكومة النفقات الرأسمالية في السنة المالية 2015 وقامت بتوسيع نطاقها الجغرافي، مع تنفيذ المزيد من الإنفاق الرأسمالي من جانب هيئات بالقطاع العام غير مدرجة بالموازنة، لاسيما توسعة قناة السويس.

[8] نظراً لوقوع السنة المالية 2015 خارج الفترة المشمولة بالتحليل في هذه الدراسة التشخيصية المنهجية، فإن بيانات هذه الفقرة أُخِذت مباشرةً من مصادر حكومية دون إجراء مزيد من الحسابات من جانب المؤلفين.

[9] http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/English/Reports/monthly/2015/August2015/a-b.pdf

[10] مسح القوى العاملة للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.

[11] مسح القوى العاملة للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.

19. **زاد ارتفاع أسعار الطاقة من الضغوط التضخمية الموجـــودة.** وكان معدل التضخم الســـنوي الكلـــي فـــي المناطق الحضرية مرتفعاً بالفعل عند نسبة تزيد قليلاً عن 10% في السنة المالية 2014، وأدت ارتفاعات أســـعار الطاقة إلى زيادة معدل التضخم الكلي إلى 11% مع انتقال هذه الارتفاعات إلى جميع السلع الأساسية تقريباً (لاسيما الغذاء ووسائل النقل). وساهم انخفاض قيمة الجنيه المصري واستمرار الاختناقات على جانب العرض أيضـــاً فـــي زيادة الضغوط التضخمية خلال السنة المالية 2015. وفي أعقاب اتخاذ إجراءات ضبط أوضاع الموازنة العامة في يوليو 2014، رفع البنك المركزي المصري جميع أسعار الفائدة الرئيسية بواقع مائة نقطة أساس، لكن أسعار الفائدة مازالت أقل من مستوياتها في يونيو 2013.[12] وبالمثل، ارتفعت أسعار فائدة سندات الخزانة أسوةً بأسعار الفائـــدة، لكنها لا تزال أقل بأكثر من نقطتين مئويتين مما كانت عليه في نهاية السنة المالية 2013.

20. **رغم أن السنوات الأخيرة كانت حافلة بالاضطرابات، فإن هناك عددا من الحالات على مستوى العالم أدت فيها الأزمات الاقتصادية والتغييرات السياسية المفاجئة في نهاية المطاف إلى تمهيد الطريق لتحقيق نمو مســـتدام والحد من الفقر.** وبوجه خاص، فقد شوهدت في كوريا وإندونيسيا وتركيا أمثلة خارجة من رحم الأزمات "لإعـــادة ضبط" السياسات التجارية والاستثمارية من أجل مساندة التوجُّه نحو التصدير وتهيئة بيئة مواتية للاستثمار. وفي كل حالة، نجحت هذه البلدان في الحد من مساوئ الإدارة العامة لأنظمة الحكم الهرمية، وذلك رغم نشأتها ضمن ائتلاف سياسي ضيق النطاق. وكان العنصر الرئيسي هو توفير قوانين وإجراءات تنظيمية "جيدة بالقدر الكـــافي" وخـــدمات عامة وإطار مواتٍ ومستقر للقطاع الخاص يحد من خطر تغول الحكومة عليه. ومن المؤكد أن مصر مـــرّت فـــي السابق بأزمات ربما اتسمت أيضاً بإجراء إعادة ضبط للسياسات كما سبق. لكن البيلاوي (2008) يشير إلى أن أول إصلاحات "الانفتاح" التي شهدتها مصر في السبعينيات كانت تُعنى بدرجة أكبر باجتذاب أموال دول مجلس التعـــاون الخليجي إلى قطاعات معينة تهيمن عليها شركات كبيرة ونافذة سياسياً، وليس بتنمية القطاع الخاص تنمية حقيقيـــة. وخلال حلقات الإصلاح المختلفة التي شهدتها مصر منذ ذلك الحين، لعبت حوافز الأطراف ذات النفوذ ومصـــالحها المكتسبة دوراً كبيراً على الأرجح في عملية الإصلاح. وتجدر الإشارة إلى أن إصلاحات عام 2004 لـــم تحـــدث بسبب أزمة خارجية، بل بسبب الإحباط الداخلي من وتيرة التغيير. لكن الصدمات العالمية والصعوبات فـــي التنفيـــذ والمتابعة قوَّضت هذه الإصلاحات. ومع قيام كبار المسؤولين في مصر بالدعوة صراحةً الآن إلى "ثورة اقتصادية"، تبرز الحاجة إلى إجراء تحسينات جذرية في نظام الحوكمة الاقتصادية.[13]

21. **في هذا السياق الأوسع نطاقاً يجري إعداد دراسة تشخيصية منهجية ترتكز على وضع إطـــار الشـــراكة الجديد للبنك الدولي الخاص بمصر بالاشتراك مع الحكومة المصرية.** ويتمثل الهدف الرئيسي لهذه الدراســـة فـــي تحديد أهم المعوقات أمام تسريع وتيرة إحراز تقدُّم مستدام نحو إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك. وبينما تعكـــف الحكومة على وضع أجندة جديدة للإصلاح والإعلان عنها وتنفيذها، تُعد هذه الدراسة جيدة التوقيت بتقديمها تحليلا

[12] قام البنك المركزي المصري بتخفيض أسعار الفائدة ثلاث مرات متتالية في النصف الأول من السنة المالية 2014 من أجل تحفيز النشاط الاقتصادي.

[13] رويترز 2014.

قائما على الشواهد لمجالات الإصلاح بالغة الأهمية لتعزيز رفاهة الشرائح السكانية الأفقر في مصر. ويبدأ الجزء الباقي من التقرير بوصف المعوقات الرئيسية المتعلقة بنظام الإدارة العامة والحوكمة وانعكاساتها التي تعوق تحقيق النمو وخلق فرص العمل والحد من الفقر (الفصل الثاني). وترد بعد ذلك مناقشة تفصيلية للعقبات الهيكلية أمام تسريع وتيرة ونمط النمو وآثارها على الفقر وتعزيز الرخاء الذي يتشارك الجميع في جني ثماره، وهو ما يبرز الأهمية البالغة للتصدي لمخاطر الاقتصاد الكلي على استدامة الحد من الفقر (الفصل الثالث). ويناقش الفصل الرابع المخاطر طويلة الأمد على الاستدامة البيئية. ويرد بالفصل الخامس تحليل تفصيلي للعوامل التي تعوق جهود الحد من الفقر في مصر وتناولها بشكل خاص من منظور تحقيق الدخل والحماية الاجتماعية. وهنا، ستبرز الطبيعة الجوهرية لبعض الإصلاحات المحددة لنظام الإدارة العامة والحوكمة باعتبارها مكوناً أساسياً في الحد من الفقر وتخفيف حدة المخاطر التي تهدد الاستقرار الاجتماعي. وأخيراً، يحدد الفصل الأخير من الدراسة المبادئ والأولويات الرئيسية لإصلاح السياسات. وبشكل عام، هناك معوقات تتعلق بنظام الإدارة العامة والحوكمة يمكن معالجتها في المدى القصير، وهو ما سيعزز آثار الجهود الإضافية التي تبذلها مصر للحد من الفقر وتعزيز الرخاء المشترك.

22. **تم الاسترشاد في إعداد الدراسة التشخيصية المنهجية بمشاورات أُجريت مع أصحاب المصلحة الرئيسيين في مصر**. وعُقدت جلسات منفصلة مع الحكومة والقطاع الخاص ومجموعة من الأكاديميين والمراكز البحثية والمجتمع المدني. وكان الغرض الرئيسي من المشاورات الخارجية هو استطلاع آرائهم وأفكارهم لتضمينها في الدراسة وتقييم تصوراتهم بشأن أولويات الإصلاح الناشئة لإجراء تحسينات أوسع نطاقاً على صعيد النمو والرفاهة في مصر. وسبق إجراء المشاورات الخارجية عقد اجتماع مع فريق مجموعة البنك الدولي الموسَّع في القاهرة والذي ضم رؤساء البرامج ورؤساء بعض محاور التركيز المحددة لمراجعة الدراسة التشخيصية ومناقشة الأولويات الناشئة. وبشكل عام، كان هناك اتفاق واسع على أهمية إجراء مثل هذه الدراسات التشخيصية وكان كثير من المشاركين راضين بشكل خاص عن الأهداف المحددة، لاسيما تجاوز نطاق النمو للتشديد على الفقر والتوظيف باعتبارهما من أهداف التنمية الرئيسية. وشملت القضايا المحددة التي نوقشت ضعف حوافز العاملين بالقطاع العام وتدني قدراتهم، والتربُّح من جانب الأفراد والشركات أصحاب الارتباطات، والقيود المفروضة على القطاع الزراعي مثل قانون الجمعيات التعاونية الحالي وارتفاع تكاليف النقل. وبصورة أعم، رأى المشاركون أن الفساد هو أحد الأسباب المهمة وراء تباطؤ نمو القطاع الخاص الرسمي وأن هناك منافع يمكن جنيها من تنفيذ وضع إطار صناعي أفضل للاقتصاد ككل. ويرد بالمرفق "1" ملخص موجز لهذه المناقشات.

ثانياً. تحدي نظام الإدارة العامة في مصر

23. **إن ضعف أداء مصر على صعيد النمو، وخلق فرص العمل، والحد من الفقر خلال السنوات الثلاثين الماضية يرجع بجذوره في المقام الأول إلى ضعف نظام الإدارة العامة.** ويتجلَّى ذلك في عمليتي صياغة السياسات وتنفيذها. وقد أثرت الدوائر ذات المصالح المكتسبة على عملية وضع السياسات من أجل الحفاظ على امتيازاتها الجماعية وتوسيعها. وهذه الدوائر ذات النفوذ عبارة عن شبكات معقدة من الواسطة والمحسوبية تنتشر في مختلف مفاصل جهاز الخدمة المدنية والهيئات الحكومية المختلفة والقطاع الخاص، وتسعى إلى الإبقاء على بيئة مؤسسية مواتية لاستمرار سلوكها التربُّحي. وبالنسبة لتنفيذ السياسات، فحتى عندما نجحت الحكومة المصرية في تبني إصلاحات مهمة، أدى غياب الرقابة الفعالة وضعف الحوافز المقدَّمة للعاملين بالقطاع العام في أحوال كثيرة إلى عدم انتظام تطبيق هذه السياسات أو تطبيقها بإجحاف في بعض الحالات.

24. **تنشأ تحديات نظام الإدارة العامة بشكل عام نتيجة لضعف الحوافز الخاصة بواضعي السياسات والهيئات التنظيمية والجهاز البيروقراطي وموظفي الدولة الآخرين.** فإنشاء هيكل جديد للحوافز سيكون ضرورياً لتحسين كفاءة القطاع العام وفاعليته. وتشمل هذه الحوافز التعيين والترقية بناءً على الأهلية والجدارة في القطاع العام، وتعزيز الشفافية ونشر القوانين واللوائح التنظيمية للجمهور من أجل ضمان التنفيذ بشكل عادل وموحد، وزيادة المساءلة بين موظفي الدولة نظريا وواقعيا. وبالإضافة إلى ذلك، يلزم إعطاء واضعي السياسات حوافز أقوى لوضع سياسات تشجّع تحقيق نمو عريض القاعدة وليس خدمة المصالح الضيقة للدوائر أصحاب النفوذ. ومن شأن نظام الإدارة العامة الرشيدة أن يضع هيكلا للحوافز يدفع موظفي الدولة إلى العمل باستمرار وبمصداقية وعدالة وفاعلية.

25. **هناك ثلاثة مسارات على الأقل تبدأ من نظام الإدارة العامة وتنتهي بتحقيق النمو والرخاء المشترك.** أولاً، يسهم تحسين نظام الإدارة العامة في تعزيز فاعلية توفير المنافع العامة التي تكون لازمةً لمؤسسات الأعمال والمواطنين على السواء، بما فيها خدمات الرعاية الصحية والتعليم، وكذلك البنية التحتية وإرساء إطار قانوني. وثانياً، يؤدي تقليص النفوذ الضخم للدوائر القوية وتعزيز المساءلة العامة لواضعي السياسات إلى زيادة احتمال وضع سياسات فعالة مراعية للاعتبارات الاجتماعية. وأخيراً، يساعد تحسين نظام الإدارة العامة من خلال تحسين الحوافز وشفافية اللوائح التنظيمية في زيادة احتمال تنفيذ الإصلاحات النظرية بشكل صحيح وترجمتها إلى إحداث تغيير إيجابي حقيقي. فنظام الإدارة العامة هو بمثابة الأساس الذي يمكن أن ترتكز عليه الإصلاحات والبرامج الأخرى.

26. **تدفع حوافز الاقتصاد السياسي تصميم وتنفيذ السياسات الإنمائية وإنفاذ القوانين واللوائح التنظيمية.** [14]وإذا تعارضت إحدى نتائج السياسات مع المصالح السياسية القوية، فإن القوانين أو الإجراءات التنظيمية التي ترتكز عليها هذه النتيجة قد يُمنع اعتمادها في بادئ الأمر، أو يُمنع تعميم تنفيذها أو إنفاذها إذا ما تم اعتمادها.[15] وعلى العكس من ذلك، إذا قدم قانون أو إجراء تنظيمي مزايا ملموسة لأصحاب المصالح السياسية، فإنه يتم على الأرجح تنفيذها بشكل منتظم. فعلى سبيل المثال، سمح تعديل لقانون المناقصات والمزايدات المصري (القانون رقم 89 لسنة 1998) بالتعاقد بالاتفاق المباشر على العقود الحكومية في "حالات الطوارئ". ومنذ إقرار هذا التعديل، تم استخدامه ست مرات على أقل تقدير لمنح عقود حكومية كبيرة للجيش وهيئته الهندسية.[16] [17] [18]

مصر تواجه تحديات تتعلق بنظام الإدارة العامة

27. **تحل مصر في مرتبة متدنية على المقاييس الدولية لتنفيذ اللوائح التنظيمية وإنفاذها، وهما عنصران بالغا الأهمية في نظام الإدارة العامة.**[19] وتُصنَّف مصر ضمن الشريحة الدنيا من البلدان من حيث فاعلية إنفاذ اللوائح التنظيمية الحكومية بوجه عام (الشكل 2-1). وتُعد مصر أيضاً أحد بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي بها أكبر فجوة بين نوعية القوانين واللوائح التنظيمية نظرياً وإنفاذها عملياً (الجدول 2-1). ويخضع إنفاذ القوانين واللوائح التنظيمية للسلطات التقديرية وليس القواعد، حيث تُصنَّف مصر فيما بين البلدان الأقل توحيداً والأكثر تمييزاً في إنفاذ اللوائح الضريبية والجمركية.[20] وتظهر البيانات المأخوذة من مشروع العدالة العالمية أيضاً أن مصر تتخلف عن معظم البلدان النامية المشابهة لها فيما يتعلق باحترام الأصول القانونية في الإجراءات الإدارية، وهو مؤشر بديل آخر للتعسف الحكومي والتفاوت في تنفيذ القوانين واللوائح التنظيمية (الشكل 2-2). فمع تعقيد

---

[14] انظر البنك الدولي 2012أ.

[15] تنظر هذه الدراسة التشخيصية من منظور الاقتصاد السياسي للتركيز على العوامل الرئيسية وراء سوء نظام الإدارة العامة والحوكمة في مصر. وفي أدبيات الاقتصاد السياسي، تتضافر عوامل عديدة للتأثير على رغبة الحكومة أو حوافز القادة لتمرير وإنفاذ السياسات والقوانين واللوائح التنظيمية: أحد هذه العوامل يرتبط بطبيعة الهيئة التنظيمية ونوع الخدمة التي تقدمها: الرؤية الدولية لهيئة الإنفاذ تدفعها على الأرجح إلى الإنفاذ بشكل فعال. وبالمثل، فإن موقع الهيئة في مجال السياسات يُتوقع أن يدفعها إلى التنفيذ بشكل أفضل. وإذا تولت الهيئة إدارة قطاع اقتصادي يُعتبر حيوياً بالنسبة للدولة، فإنه سيتم إنفاذ القوانين واللوائح التنظيمية ذات الصلة بصورة منتظمة على الأرجح. وهناك مجموعة أخرى من العوامل وهي اعتبارات البقاء السياسي ونوع نظام الحكم: في الأنظمة غير الديمقراطية، يحتاج شاغلو المناصب إلى مكافأة النخب الرئيسية من أجل البقاء في السلطة. وبالتالي، فإن إنفاذ الهيئات التنظيمية للسياسات/القوانين، التي تدر عائدا على المناصرين السياسيين الرئيسيين أو تمنع تهديدات من قبل المعارضين، يتم بصورة أكثر انتظاما على الأرجح.

[16] توجد قائمة بالمشروعات متاحة على: http://eldahshan.com/2014/01/03/army-contracts/

[17] أحمد 2014

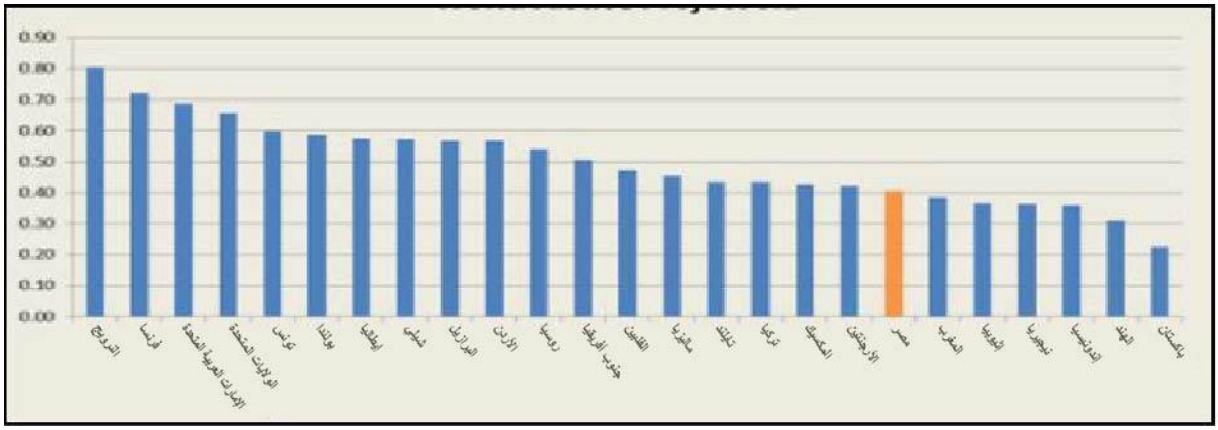
[18] جودة 2014

[19] مأخوذ من: مشروع العدالة العالمية 2012، ومركز الدعم الاجتماعي التابع لمركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار ومعهد البنك الدولي 2009، ومؤشرات النزاهة العالمية 2010.

[20] مؤشرات النزاهة العالمية 2010.

الإجراءات الحكومية وغموضها وعدم إمكانية التنبؤ بها، يصعب على المواطنين المصريين ومؤسسات الأعمال الحصول على الخدمات الحكومية. وينطبق ذلك بشكل خاص على الخدمات الاجتماعية وخدمات إنفاذ القانون.

الشكل 2-1: هل يتم إنفاذ اللوائح التنظيمية الحكومية بفاعلية؟



المصدر: مشروع العدالة العالمية 2012

الجدول 2-1: مؤشرات النزاهة العالمية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

البلد	السنة	درجة التصنيف العامة	الإطار القانوني	التنفيذ الفعلي	الفجوة في التنفيذ
الإمارات العربية المتحدة	2009	68	63	68	-5
الأردن	2011	57	67	46	21
المغرب	2010	56	66	46	20
الضفة الغربية	2010	57	73	41	32
قطر	2009	42	41	38	3
الجزائر	2011	54	68	37	31
مصر	2010	54	70	34	36
العراق	2008	53	75	32	43
سوريا	2009	29	35	16	19

اليمن	2010	33	44	15	29
الكويت	2008	55	–	–	–
تونس	2008	45	–	–	–
متوسط منطقة الشـــرق الأوسط وشمال أفريقيا		50	60	37	23
متوسط البلدان الناميـــة الأخرى	2011	67	84	50	34
ملاحظة: الفجوة في التنفيذ هي الفارق بين درجة تصنيف الإطار القانوني في بلد ما ودرجة تصنيف التنفيذ الفعلي به. ***المصدر: مؤشرات النزاهة العالمية لعام 2010***					

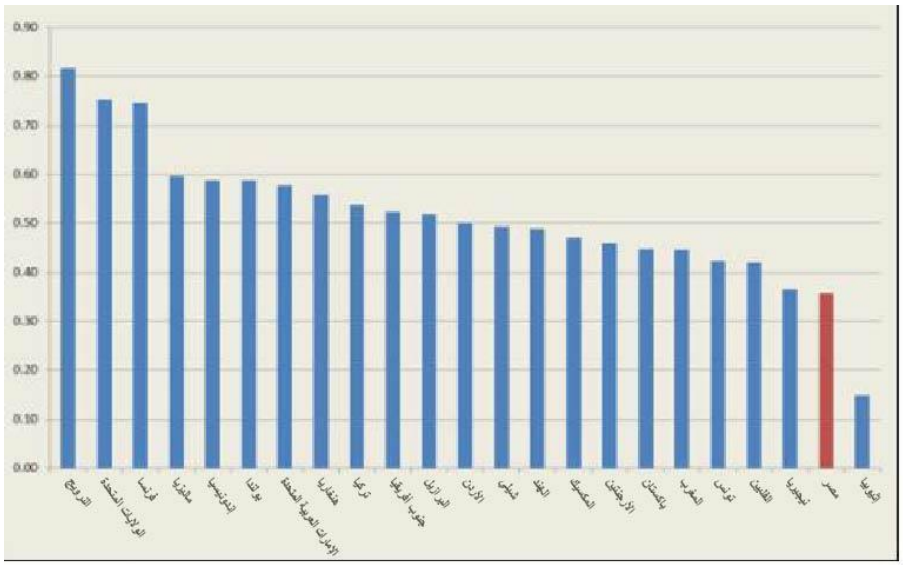
28. **وفقاً لبيانات استقصائية، يبدو أن الجمهور قد فقد الثقة في قدرة الحكومة علـــى إخضـــاع المســـؤولين للمساءلة عن أفعالهم وعلى ضمان تكافؤ الفرص لجميع المواطنين في الحصول على الخدمات.** وفي عام 2012، كان هناك 60% من المشاركين في الاستقصاء يعتقدون أنه لن تتم معاقبة المسؤولين المحليين إذا ثبت تورطهم فـــي ارتكاب سلوكيات تنطوي على فساد، فيما كان يعتقد 19% أنهم لن يخضعوا حتى للتحقيق.[21] وفـــي عـــام 2009، أشار المصريون إلى موظفي الخدمة العامة وكبار المسؤولين باعتبارهما المجموعتين المسؤولتين عن الفساد بالدرجة الأكبر (الشكل 2–3). ويخلق ذلك حلقة مفرغة حيث أفاد نصف المصريين أنهم قد دفعوا رشوة لاستخراج تصريح أو تجهيز مستند حكومي، فيما أفاد 86% أنهم يعتقدون أن دفع الرشوة أمر مسلّم به لضمان الحصول علـــى خدمـــة عامة أو تسوية مشكلة مع الحكومة.[22] [23]

[21] مشروع العدالة العالمية 2012.

[22] مشروع العدالة العالمية 2012.

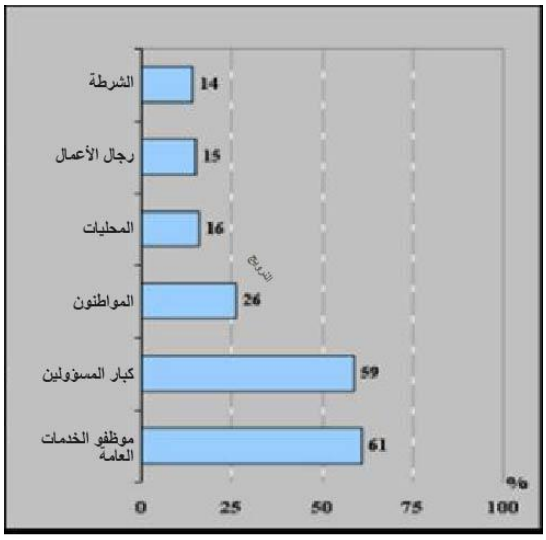
[23] مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار/معهد البنك الدولي 2009.

الشكل 2-2: هل تُراعى الأصول القانونية في الإجراءات الإدارية؟



المصدر: مشروع العدالة العالمية 2012

الشكل 2-3: في رأيك، أي من هذه الفئات أو المجموعات مسؤولة عن انتشار الفساد واستشرائه؟



المصدر: مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار/معهد البنك الدولي

29. **يمكن إرجاع تدني جودة تقديم الخدمات في مصر إلى عدة أسباب منها ضعف الحوافز المقدَّمة لموظفي الخدمة المدنية على الصعيد الفردي.** وينشأ ذلك بدوره من عدم إتاحة الفرصة للتعبير عن الرأي للجمهور وغياب المساءلة في القطاع العام. ولا توجد آليات تُذكر يستطيع المواطنون العاديون من خلالها التعبير عن استيائهم من مستوى تقديم الخدمات والسلوكيات البيروقراطية أو اختيار عدم التعامل مع هذه الأنظمة، لاسيما للفقراء. وبالمثل، لا توجد سوى سبل قليلة يمكن من خلالها مساءلة موظفي الخدمة المدنية عن أفعالهم وتصرفاتهم.

30. **يقدم التعليم الابتدائي الحكومي أحد أوضح الأمثلة على ضعف الحوافز الفردية المقدَّمة لموظفي الخدمة المدنية لأداء المهام المسندة إليهم.** ويدرك المعلمون بالمدارس الحكومية في مصر أن وضعهم القانوني كموظفي خدمة مدنية يجعلهم في مأمن من الفصل أو التأديب بأي وجه آخر على سوء الأداء، وهو ما يظهر عادةً في تغيُّبهم المستمر وتدني مستوى ووقت التدريس في الفصل وسوء نواتج تعلُّم الطلاب.[24] [25] وهم يعرفون أيضاً القوانين واللوائح التي يخضعون لها، ويحول غياب الرقابة المنتظمة على الخدمات العامة من جانب المواطنين (مثل مجالس الآباء) كتقليد متبع في مصر، دون تطبيق المساءلة على الصعيدين الداخلي (من جانب الموجهين والمشرفين) والخارجي (من جانب الطلاب وأولياء الأمور) ويقلل احتمال توقيع عقوبات إدارية أو جزائية بدرجة كبيرة. ولاشك أن انخفاض خطر التعرُّض للعقوبات، وضعف الالتزام الوظيفي، والنظرة الذاتية لأنفسهم على أنهم موظفو خدمة مدنية وليسوا معلمين قد دفع الكثيرين من المعلمين بالمدارس الحكومية إلى تقليص تقديم المنافع العامة، أي التدريس داخل الفصل، والقيام بدلاً من ذلك بالتوسع في تقديم المنافع الخاصة في شكل دروس خصوصية فردية بعد انتهاء اليوم الدراسي. ولا تُوزَّع المقررات الدراسية النظامية إلا على القادرين الذين يسددون ثمنها، فيما تُباع أسئلة وإجابات الاختبارات الرسمية لأصحاب أعلى سعر.[26]

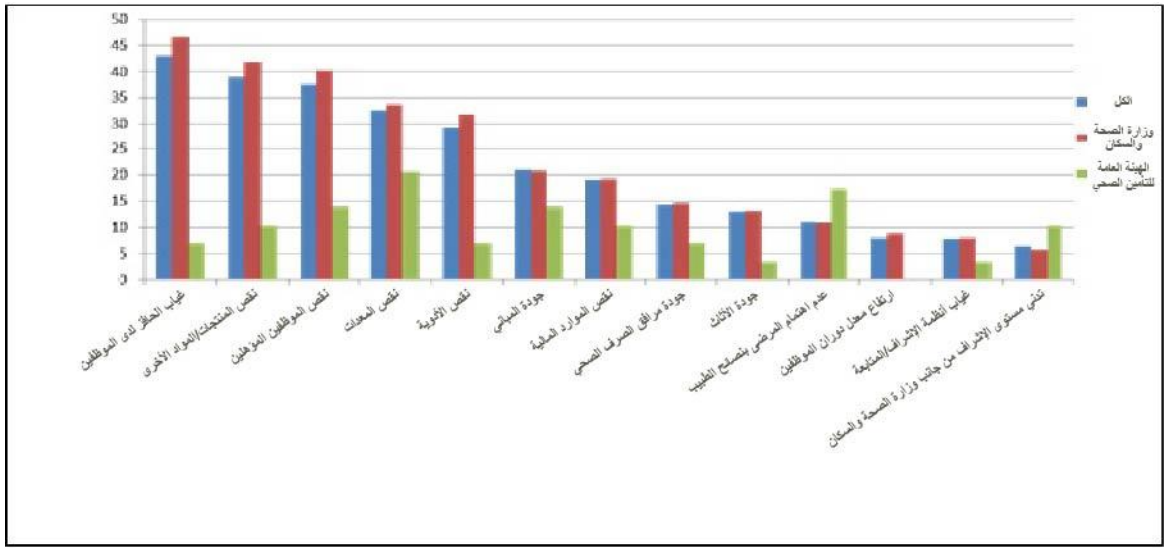
31. **تؤكد النتائج التجريبية المستقاة من مسح استقصائي لمنشآت الرعاية الصحية الأولية في اثنتين من محافظات مصر أن هذه المشكلات موجودة أيضاً في قطاع الرعاية الصحية.** وتظهر بيانات هذا المسح أن العائق الأول أمام تحسين جودة تقديم الخدمات في منشآت الرعاية الأولية هو غياب الحافز لدى الموظفين بسبب عدم وجود مكافآت واضحة على الأداء العالي، وليست مشكلة ضعف القدرات (الشكل 2-4). وتظهر البيانات ذاتها أن ضعف هذه الحوافز الفردية يتجلى في ارتفاع معدلات تغيُّب الموظفين: ففي المتوسط، عند القيام بثلاث زيارات مفاجئة سيجد الزائر أن 21% من الموظفين المتفرغين و32% من الموظفين المتفرغين وغير المتفرغين متغيِّبون دائماً. وكانت نسبة التغيُّب 52% بين الرجال و40% بين النساء على الأقل.

[24] القانون المصري رقم 47 لسنة 1978

[25] البنك الدولي 2014ط

[26] البنك الدولي 2014ط.

الشكل 2-4: النسبة المئوية لمديري المنشآت الصحية الذين رأوا أن المشكلة تمثل عقبة "خطيرة" أو "خطيرة جداً" أمام تحسين المنشآت



المصدر: البنك الدولي 2010.

32. **البيروقراطية في مصر هي مثال على وجود جماعة اجتماعية مترابطة لديها مصالح مشتركة على صعيد السياسات وقدرة على تحديد شكل السياسات العامـــة.**[27] فمن 350 ألف موظف في عام 1952، زاد جهاز الخدمة المدنية في مصر إلى أكثر من ستة ملايين موظف في عام 2014، أي موظف واحد لكل 13 مواطنا مصـــريا.[28] ونصف هؤلاء الموظفين تقريباً من المديرين وكبار موظفي الخدمة المدنية الذين يعيشون ويعملون غالباً في منطقـــة القاهرة الكبرى. وقد أثبتت هذه الشريحة قدرتها على خدمة مصالحها من خلال عرقلة إصلاحات القطاع العام. وفي عام 2005، كان هناك عدد من التعديلات على قانون الخدمة المدنية المصري التي كانت تستهدف تســـهيل تعيـــين موظفين مؤقتين بعقود وتأديب العاملين ضعيفي الأداء. وقوبلت هذه التعديلات بمعارضة قوية بين موظفي الخدمـــة المدنية والنقابات العامة لدرجة أنها دفعت الحكومة إلى سحب هذه التعديلات لإعادة النظر فيها وتعديلها.[29] ونتيجـــةً لذلك، حرصت الأنظمة الحاكمة المتعاقبة، كأولوية إستراتيجية لها، علـــى استرضـــاء وخطـــب ود البيروقراطيـــة المصرية بطرق شتى. فعلى سبيل المثال، كان من أوائل القرارات السياسية للرئيس مرسي هـــو زيـــادة الرواتـــب

[27] عدلي 2014.

[28] 6.37 مليون موظف في السنة المالية 2012-2013، باستثناء أفراد الجيش (وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري – أغسطس 2014).

[29] تم سن قانون جديد للخدمة المدنية في مارس 2015 والذي يسعى إلى ربط مدفوعات الأجور بتحسين تقديم الخدمات، وتطبيق ممارسات التوظيف والترقية على أساس الجدارة والاستحقاق، وتبسيط هيكل الأجور.

والضمان الاجتماعي لموظفي الخدمة المدنية، وفي عام 2013 رفع الرئيس المؤقت منصور الحد الأدنى للأجور لهؤلاء الموظفين، مما تسبب في إحداث تأثير مضاعف طال فئات الأجور العامة الأخرى.

من نظام الإدارة العامة إلى نظام الإدارة القطاعية

33. **إلى جانب هذه المشكلات العامة المتداخلة لسوء نظام الإدارة العامة، هناك أيضاً مشكلات تتعلق بنظام الإدارة في قطاعات محددة تعيق إحراز تقدُّم في مصر.** وتشمل هذه المشكلات، على سبيل المثال، القيود الكبيرة المفروضة على تكوين التعاونيات الزراعية وعدم وجود جهاز متماسك وفعال للتخطيط العمراني. ولا يتعلق حل هذه المشكلات بمجرد بناء طرق أو مدارس أو بدء برامج جديدة، بل يجب إعادة النظر في القوانين والأطر التنظيمية الأساسية وتنقيحها. وفي الفصل الخامس، ترد مناقشة هذه المشكلات بمزيد من التفصيل باعتبارها معوقات أمام الحد من الفقر.

34. **يُعد تحسين نوعية نظام الإدارة العامة ضرورياً لتحسين نظام الإدارة في قطاعات محددة بصورة مستدامة.** فمن ناحية، يكون الكثير من إصلاحات نظام الإدارة في قطاعات محددة إصلاحات "سهلة" يمكن تحقيقها بجرة قلم دون الاعتماد على الموارد الحكومية. لكن إجراء الإصلاحات الضرورية يتعارض غالباً مع مصالح الدوائر أصحاب النفوذ وسيتطلب إرادة سياسية قوية وثابتة من جانب واضعي السياسات. كما أن تغيير القوانين على الورق لا يضمن تنفيذها بشكل سليم وقد لا يحدث أي تأثير على القواعد والمعوقات الفعلية التي تواجه الأفراد ومؤسسات الأعمال في مصر. وبالتالي، تُعد مكوِّنات نظام الإدارة العامة هذه بالغة الأهمية من أجل إحداث تغيير دائم.

35. **تتضح هذه النقطة في المشكلات التي تعوق خلق فرص العمل بالقطاع الخاص وتنشأ من سوء اللوائح التنظيمية ومن عدم انتظام تنفيذها.** وتشير مؤسسات الأعمال في مصر على نطاق واسع إلى أن اشتراطات استخراج التراخيص التجارية معقدة للغاية وتمثل عقبة رئيسية أمام تسجيل الشركات رسمياً وأمام تحقيق النمو.[30] وتُنفَّذ اللوائح التنظيمية بشكل غير منتظم، مما يزيد من أجواء عدم اليقين بشأن السياسات ويثني أصحاب المشروعات عن تحمل المخاطر. ويؤدي غياب الشفافية وتقديم حرية التصرف على اتباع القواعد إلى خلق ثغرات للفساد والمحسوبية. وهناك تقرير أصدره البنك الدولي مؤخراً يوثِّق بتوسُّع المزايا المقدَّمة للشركات ذات الارتباطات السياسية في مصر وبلدان أخرى بالمنطقة، من بينها الحماية من المنافسة الأجنبية والمحلية والأولوية في الحصول على المستلزمات الحيوية مثل الأراضي والطاقة ورأس المال.[31]

[30] البنك الدولي 2014د

[31] البنك الدولي 2014أ.

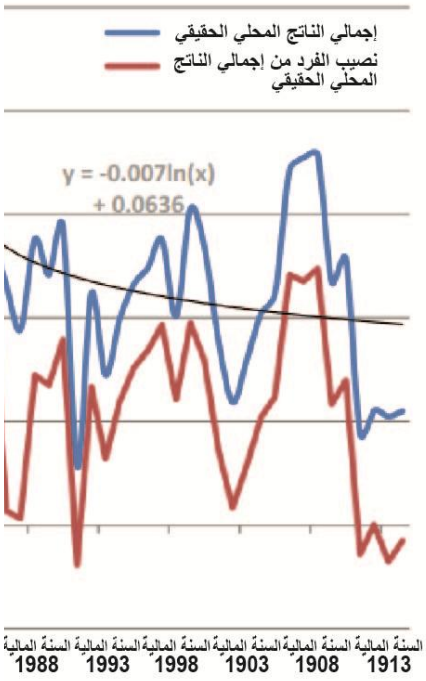
36. **هذه ليست سوى أمثلة قليلة على الطرق التي يؤدي من خلالها سوء نظام الإدارة العامة إلى تقويض بلوغ هدفي إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك في مصر.** وعلى امتداد الأقسام التشخيصية والتحليلية لهذا التقرير، ستظهر هذه المشكلات المتداخلة لنظام الإدارة العامة مراراً وتكراراً باعتبارها معوقا للنمو الاقتصادي الذي يشمل الجميع والحد من الفقر. وتفرض هذه المشكلات قيودا على البلاد في سياقات تتراوح من سياسة سعر الصرف إلى الإنفاق على البنية التحتية، ومن خلق فرص العمل إلى تقديم المنافع العامة. وبالتالي، ستبرز هذه الدراسة التشخيصية إصلاحات نظام الإدارة العامة باعتبارها إحدى أهم الأولويات بالنسبة للحكومة المصرية.

ثالثاً. النمو والفقر والرخاء المشترك

اتجاه النمو غير كافٍ للتقارب

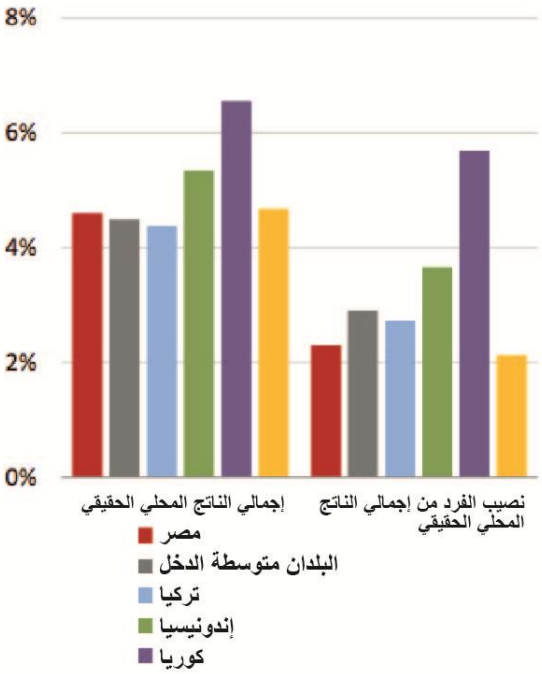
37. **كان اتجاه النمو في مصر خلال الثلاثين عاما الماضية متوسطا وفقا لمعايير البلدان متوسطة الدخل، لكنه لم يكن كافياً للحاق بركبها ولتوفير فرص إنتاجية كافية لاستيعاب القوى العاملة المتزايدة.** وقد بلغ متوسط نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي 4.6% منذ عام 1980 وكان متقلباً إلى حد بعيد، مع ارتفاع معدل النمو في فترات قليلة قصيرة الأمد إلى جانب سنوات كثيرة تحققت خلالها معدلات نمو متوسطة إلى بطيئة (الشكل 3-1 والشكل 3-2). وكان النمو موجهاً نحو الاستهلاك مع تراجع حصة الاستثمار ومساهمته (لاسيما الاستثمار العام) كما شكّل صافي الصادرات في الغالب عائقا أمام النمو. وفي غضون ذلك، كان التوظيف بالقطاع الرسمي ونمو الإنتاجية ضعيفين بشكل عام.

الشكل 3-1: معدلات نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي



المصدر: وزارة التخطيط والجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء

الشكل 3-2: متوسط معدلات النمو 1982-2013



المصدر: مؤشرات التنمية العالمية ووزارة التخطيط

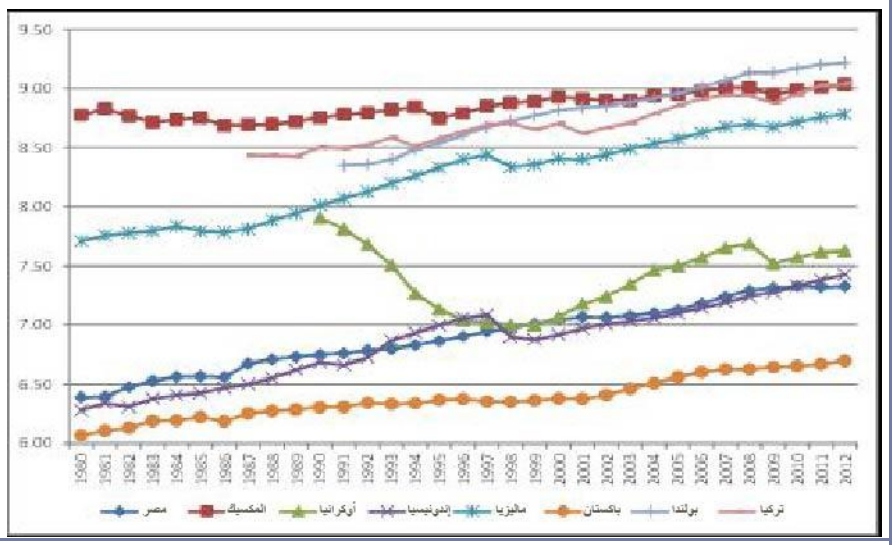
38. **اتسمت نواتج الاقتصاد الكلي بحدوث طفرات نمو قصيرة الأمد، واستمرار الاختلالات الهيكلية في الموازنة العامة والتجارة الخارجية، وضيق القاعدة التصديرية (الإطار 3-1).** ونجم تقلُّب الإنتاج عن تكرار التعرُّض لصدمات خارجية وداخلية، لكن التأثير الكامل لهذه الصدمات أضعفته محدودية تكامل الأسواق الرأسمالية والمالية واعتماد سياسات اقتصادية كلية مضادة لتقلبات الدورات الاقتصادية. وعند تحليل المؤشرات الاقتصادية لمصر من حيث مكانها في التوزيع العالمي، يبرز باستمرار أداء كل من الموازنة العامة والتجارة والتوظيف بالقطاع الرسمي وكذلك التضخم. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أنه في البيانات العالمية، تكون لمصر مؤشرات مرتفعة فيما يتعلق بدور الجيش (نسبة القوى العاملة ونسبة الإنفاق العسكري). كما أن بلدانا قليلة للغاية سجلت عجوزات في الموازنة العامة بحجم مماثل لعجز الموازنة المصرية.

الإطار 3-1: المقارنة المرجعية للنمو

يمكن قياس الأداء الاقتصادي لمصر بطريقتين: باستخدام مجموعة من البلدان المناظرة التي تم اختيارها مسبقاً أو من خلال التركيز على السمات غير العادية لنواتج مصر الاقتصادية. وتقارن الطريقة الأولى مصر بمجموعة من البلدان تم اختيارها *مسبقاً* بحيث تشبه مصر في السمات الهيكلية مثل السكان والمساحة الجغرافية والمرحلة التي تمر بها عملية التنمية. ويؤدي ذلك إلى التركيز على البلدان متوسطة الدخل والحجم. وترصد الطريقة الثانية توزيع النواتج الاقتصادية لجميع البلدان مع مرور الوقت وتركز على المؤشرات حيث يأتي أداء مصر في المئينات المطلقة، مما يؤدي إلى إيجاد مجموعة بديلة من البلدان المناظرة ذات سمات مشابهة.

بالنسبة للطريقة الأولى، تضم مجموعة البلدان المناظرة المختارة كلا من ماليزيا وإندونيسيا وأوكرانيا وبولندا والمكسيك وباكستان وتركيا. ويتشابه كل من هذه البلدان مع مصر في تجاربه الإنمائية باعتباره بلدا متوسط الدخل، وهي أيضاً بلدان كبيرة نسبياً من حيث تعداد السكان والمساحة، وبعضها لديه كذلك قاعدة موارد كبيرة لكنها غير مهيمنة كما هو حال مصر.

نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، 1980-2012



المصدر: مؤشرات التنمية العالمية 2014

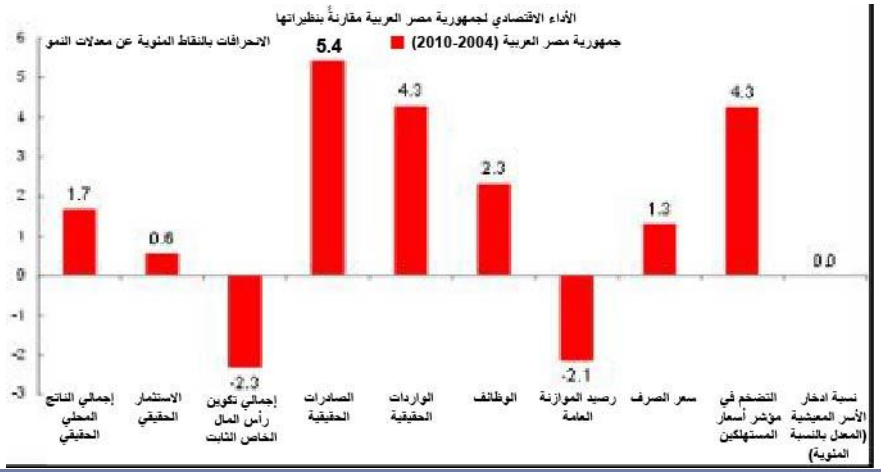
تتمثل السمة الرئيسية لأداء النمو في مصر داخل هذه المجموعة في تحقيق زيادة مطردة لكنها غير كافية للحاق بركب هذه البلدان.

بالنسبة للفترة 1980-2012، لم يكن معدل أداء نمو الدخل العام في مصر ضعيفاً بصورة خاصة داخل هذه المجموعة. لكن قياسا على نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي بالأسعار الثابتة للدولار الأمريكي عام 2005، فإن معدل النمو السنوي لمصر يبلغ 2.9%، وهو أبطأ من نظيره في إندونيسيا (3.6%) وماليزيا (3.3%) وبولندا (4.2%)، لكنه أسرع من نظيره في المكسيك وباكستان وتركيا التي تمر بمرحلة تحول. وبوضع مصر داخل هذه المجموعة، يظهر أنها لم تشهد ارتفاعات (أو انخفاضات) حادة وواضحة في النمو، وإن كانت هناك بالطبع تقلبات كبيرة في الاقتصاد الكلي لمصر خلال هذه الفترة. ولا توجد مؤشرات على لحاق مصر بركب نظيراتها في الشريحة العليا من البلدان

متوسطة الدخل. ففي الواقع، تسارعت وتيرة النمو في كل من تركيا وبولندا وماليزيا خلال هذه الفترة، مما وسَّع الفجوة بينها وبين مصر.

وارتفعت نسبة الصادرات المصرية في العقد الأول من القرن الحالي، وإن لم تكن بنفس وتيرة ارتفاعها في شرق آسيا أو البلدان السائرة على طريق التحول. وظلت مصر طوال معظم الفترة 1980–2012 في مجموعة واحدة مع إندونيسيا وتركيا والمكسيك من حيث نسبة الصادرات، لكن في الفترة بين عامي 2000 و2008 زادت هذه النسبة بواقع 16 نقطة مئوية. وما يبرز في هذه المجموعة هو الإنجاز الذي حققته البلدان السائرة على طريق التحول (بولندا وأوكرانيا) بالانتقال من انخفاض حصة الصادرات في مطلع التسعينيات إلى تحقيق زيادة سريعة لها بعد ذلك لتمثل في النهاية نحو 50% من إجمالي الناتج المحلي. وتأتي نسبة الواردات المصرية باستمرار ضمن النسب الأعلى في المجموعة –بغض النظر عن أداء الاتجاه المحلي في الصادرات– مما يشير إلى وجود فجوة هيكلية في هيكلها التجاري.

مقارنة بين مصر وبلدان المجموعة من حيث انخفاض نسبة الصادرات وارتفاع عجز الموازنة العامة



ملاحظات: جميع المؤشرات هي انحرافات بالنقاط المئوية في معدلات النمو أو انحراف بالنقاط المئوية في إجمالي الناتج المحلي الاسمي.

المصدر: تطبيق آبل Find my Friends (البحث عن أصدقائي) باستخدام تقرير آفاق الاقتصاد العالمي لعام 2014 الصادر عن صندوق النقد الدولي.

من اللافت للنظر تباعد مصر عن هذه المجموعة فيما يتعلق بالمؤشرات المالية العامة. فمصر تشبه الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل في مستوى تحصيل الإيرادات (حوالي 25% من إجمالي الناتج المحلي في المتوسط مثل إندونيسيا)، لكنها تشبه الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل في مستوى الإنفاق (عند نحو 35% من إجمالي الناتج المحلي مثل تركيا). وتثير هذه الفجوة المستمرة مشكلات واضحة تتعلق بالاستدامة والتي تظهر بوضوح في النوع الثاني من المقارنة المرجعية.

وعند تحليل المؤشرات الاقتصادية لمصر من حيث مكانها في التوزيع العالمي، يبرز باستمرار كل من الموازنة العامة والتجارة وتكوين رأس المال والتوظيف والتضخم. فعلى سبيل المثال، منذ عام 1990 ظل عجز الموازنة العامة

لمصر في المئين الثالث عالمياً، ونسبة الدين العام فوق المئين الثمانين، ونسبة التوظيف إلى السكان دون المئين العاشر. وخلال فترة السنوات 2004–2010 المعروفة عموماً كفترة للإصلاحات، كان معدل التضخم في المئين الخامس والثمانين على غرار نمو الصادرات ونمو الوظائف. وبالتالي، فرغم إحداث الإصلاحات آثارا حقيقية على الصادرات وخلق الوظائف، فإن مؤشرات الاقتصاد الكلي ظلت تشير إلى وجود مواطن ضعف.

وهناك بلدان قليلة للغاية تشبه مصر في حجم العجز بالموازنة العامة. وخلال الفترة 2004–2010، كانت البلدان الوحيدة التي يزيد إنفاقها الحكومي عن المستوى المتوسط وتقل إيراداتها الحكومية عن المستوى نفسه هي الرأس الأخضر وغيانا وجامايكا وجمهورية قيرغيز ولبنان بالإضافة إلى مصر. ومع أن هذه البلدان لن يُنظر إليها عموماً على أنها تمثل مجموعة نظيرة لمصر، فإنها تشترك معها في مشكلات ضعف الموازنة العامة المزمن وارتفاع الاعتماد على التدفقات الخارجية للحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي. وثمة مجموعة أكثر تنوعا إلى حد ما من البلدان لديها سمات مشابهة فيما يتعلق بانخفاض نسب الصادرات وارتفاع العجوزات خلال هذه الفترة (من بينها إيطاليا واليونان)، لكن حتى بمعايير هذه المجموعة فإن مصر تتسم بارتفاع عجز الموازنة العامة وانخفاض الاستثمار الخاص وارتفاع التضخم.

مع ذلك، تبرز فترة النمو في السنوات 2004–2010 في البيانات العالمية. وكانت البلدان الوحيدة التي حققت معدلات أداء مماثلة على صعيد نمو الصادرات والوظائف هي إندونيسيا ونيكاراغوا وبنما وسنغافورة وأوروغواي – جميعها حالات شكَّلت فيها التجارة (تجارة إعادة التصدير) جزءا مهما. لكن مصر لا تشبه هذه المجموعة في نواحٍ أخرى: فهي أقل انفتاحا بكثير، وأعلى كثيراً في الإنفاق الحكومي.

39. **دعم الطاقة وعدم كفاية الإيرادات هما العاملان الرئيسيان وراء هذا العجز الهيكلي.** وبلغ دعم الطاقة أكثر من 7% من إجمالي الناتج المحلي في 2014/2013، أي ما يتجاوز مجموع الإنفاق على الصحة والتعليم والاستثمار العام.[32] ورغم ذلك، فمع وجود فجوة بنسبة 10% بين الإيرادات الضريبية والإنفاق، يبرز ضيق قاعدة الإيرادات أيضاً كجزء مهم من الصورة. ومع أن الإصلاحات الضريبية التي طُبِّقت عام 2004 نجحت في توسيع الوعاء الضريبي، فإن إمكانات وقدرات إدارة الضرائب التي تم تفعيلها لم تُستغل استغلالاً كاملاً، كما توجد مجموعة واسعة من الإعفاءات والثغرات تحد من زيادة الإيرادات الضريبية.

40. **يتوافق ضعف أداء مصر فيما يخص التقارب مع غياب تسارع وتيرة النمو.** ورغم حدوث تقلبات كبيرة في الاقتصاد الكلي كما في الكثير من الأسواق الصاعدة، فإن ذلك خلا من وجود حلقة من استدامة معدلات النمو المرتفعة والتي كان يمكن تدعيمها بعد ذلك بتفادي حدوث انهيار. ونتيجة لذلك، لا توجد أي مؤشرات على لحاق

[32] في السنة المالية 2015، أدخلت الحكومة إصلاحات على نظام الدعم أدت إلى زيادة الأسعار الرسمية لمنتجات الوقود بنسبة تتراوح من 40 إلى 80%. وأدت هذه الإصلاحات، مدعومة بانخفاض أسعار النفط العالمية، إلى تراجع قيمة فاتورة دعم الطاقة إلى حوالي 3% من إجمالي الناتج المحلي و8% من إجمالي المصروفات الحكومية في السنة المالية 2015.

مصر بركب نظيراتها في الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل. ففي الواقع، تسارعت وتيرة النمو في كل من تركيا وبولندا وماليزيا منذ عام 1980، مما وسَّع الفجوة بينها وبين مصر. ويتسق ذلك مع النمط العالمي حيث تتدر نسبياً استدامة تسارع وتيرة النمو ويصعب تفسيرها منهجياً، فيما ترتبط الانتكاسات بوجود أخطاء واضحة في السياسات. وبالتالي، فإن تحقيق مستوى معقول ظاهرياً من نمو نصيب الفرد من الدخل لا يُترجم إلى قفزات كبيرة على سلم الدخل.[33]

41. **رغم التوافق مع الاتجاه طويل المدى، فإنه تجدر ملاحظة أن معدل النمو أظهر استجابة لإصلاح السياسات منذ عام 2000.** فإحدى حلقات النمو الأكثر ارتفاعا واستدامة (2004–2010) جاءت بعد فترة من انخفاض وتباطؤ النمو بصورة استثنائية (2011–2013). وتظهر أنماط النمو هذه في إطار الإصلاحات المهمة التي جرى تطبيقها في الفترة بين عامي 2004 و2008 وشملت تخفيض ضرائب الشركات وتبسيط النظام الضريبي، وتخفيض الرسوم الجمركية، وتدعيم بيئة أنشطة الأعمال، وبرنامج الخصخصة وتحرير سعر الصرف. لكن جني منافع هذه الإصلاحات كان يسير بخطى بطيئة، كما أدى غموض الأوضاع السياسية في أعقاب ثورة الخامس والعشرين من يناير إلى زيادة تقويض النمو. وعلى صعيد القطاعات، كانت حلقة ارتفاع النمو عريضة النطاق نسبياً، لكن النشاط الاقتصادي ظل مائلاً بشدة باتجاه القطاعات منخفضة القيمة المضافة والقطاعات ذات المكوِّن التكنولوجي المحدود (باستثناء قطاع النفط والغاز) والكثافة الرأسمالية العالية. وكان قطاع الخدمات هو القطاع الأسرع نمواً، مما يعكس بالأساس تنمية قطاعات السياحة وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وقناة السويس. وشهد قطاع البناء والتشييد أيضا توسعا سريعا خلال حلقة ارتفاع النمو. لكن القطاع الأكبر، وهو قطاع الصناعات التحويلية، توسع بوتيرة متواضعة. وأظهر قطاع الزراعة مرونة كبيرة خلال هذه الفترة مع تحقيق بعض النجاح في تطوير منتجات ذات قيمة مضافة أعلى (منتجات البستنة على سبيل المثال).

البطالة والعمل بالقطاع غير الرسمي بدلاً من التحوُّل

42. **في ظل أداء النمو المتوسط، لم ينمُ معدل التوظيف إلا بوتيرة بطيئة في مصر رغم انخفاض مشاركة الإناث في القوى العاملة واقتران ذلك باتجاه طويل من تدهور نوعية الوظائف.** ووفقاً للمسح التتبعي لسوق العمل المصري، هبط معدل البطالة من 11.7% إلى 8.7% في الفترة بين عامي 1998 و2012. لكن نسبة القوى العاملة بالقطاع الخاص غير الرسمي ارتفعت من 30.7% إلى 40%، فيما ظل القطاع الخاص الرسمي بلا تغيير يُذكر. ومن ثم، فإن القطاع غير الرسمي، وليس القطاع الخاص الرسمي، هو الذي يملأ الفجوة التي يخلِّفها انكماش القطاع العام. وفي الفترة بين عامي 1996 و2006، انخفضت نسبة التوظيف في الشركات الرسمية الكبيرة انخفاضا كبيرا، فيما زادت نسبة التوظيف في المشروعات متناهية الصغر، لاسيما في القطاع غير الرسمي.[34]

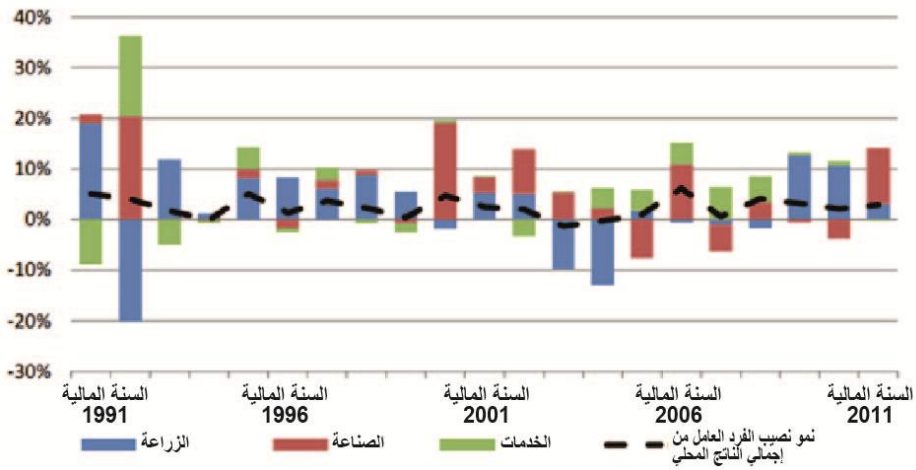
[33] بريتشيت وسومرز 2014

[34] من 1996 إلى 2006، انخفضت نسبة التوظيف في الشركات الرسمية الكبيرة (التي تضم أكثر من ألف موظف) من 23% إلى 16% فيما زادت نسبة التوظيف في المشروعات الصغرى (التي تضم موظفا إلى 10 موظفين) من 62% إلى 72%، مع استيعاب المشروعات الصغيرة والمتوسطة للنسبة المتبقية. البنك الدولي 2014و.

وكان هذا الاتجاه مدفوعاً في معظمه بسلوك الملتحقين بسوق العمل من الشباب. ومازال الشباب والشابات يعانون من ارتفاع معدلات البطالة، لكن الشباب يتجهون بدرجة متزايدة إلى قبول العمل بالوظائف غير الرسمية متدنية النوعية، فيما بدأت الشابات في الخروج من القوى العاملة. وبشكل عام، لا يشارك سوى نحو نصف القوى العاملة في سوق العمل نظراً لشدة انخفاض معدلات مشاركة الإناث.

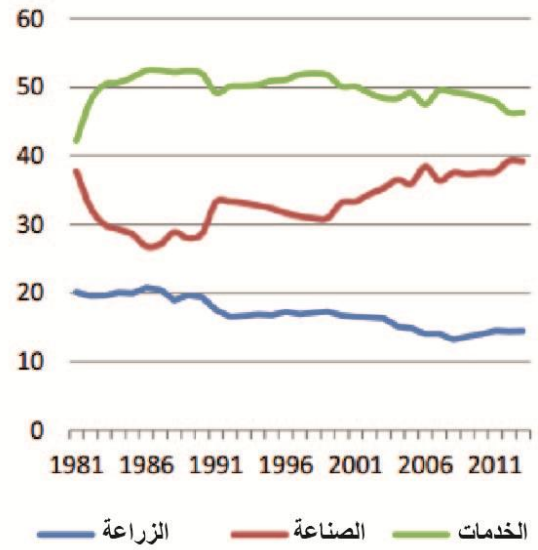
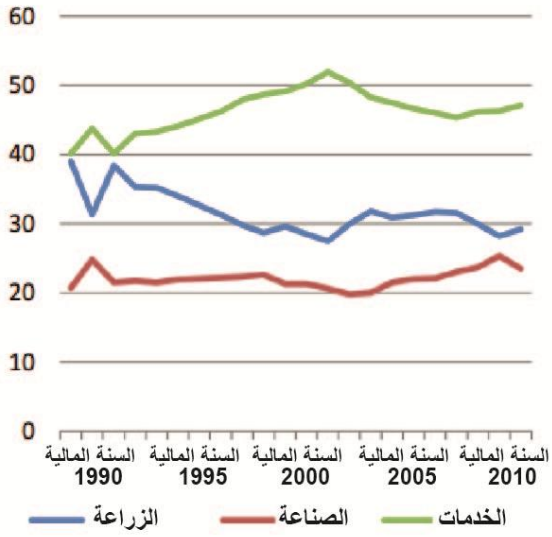
43. **تراجعت إنتاجية العمالة (معدل إنتاجية العامل) وتغيَّرت مصادرها الأساسية.** وبلغ متوسط نمو إنتاجية العمالة 2.4% خلال الفترة 1990–2011، لكنه تراجع من متوسط نسبته 2.7% خلال الفترة 1990–2002 إلى 2.2% خلال الفترة 2003–2011. وخلال الفترة الأولى، كان نمو الإنتاجية مدفوعاً بانتقال العمالة من قطاع الزراعة منخفض الإنتاجية إلى قطاع الخدمات الأعلى إنتاجية، فيما ظل معدل التوظيف في قطاع الصناعة ثابتاً. وخلال الفترة الثانية، ظل معدل التوظيف في قطاع الزراعة ثابتاً، لكنه تراجع نوعاً ما في قطاع الخدمات وزاد في قطاع الصناعات التحويلية الأصغر حجماً. وفي هذه الفترة، كان نمو إنتاجية العمالة ناتجاً عن إحراز تقدُّم داخل بعض القطاعات، لاسيما قطاع التعدين، وليس عن إعادة التوزيع على القطاعات الأعلى إنتاجية.[35] ومع أن نمط التحوُّل الهيكلي شاهد تقدُّم قطاع الخدمات –القطاع الأكثر إنتاجية– على قطاع الصناعة، فإن عملية التحول توقفت في بعض النواحي أو ربما انعكس مسارها مع تراجع القوى العاملة في قطاع الخدمات خلال الفترة 2002–2011 وثباتها في قطاع الزراعة (الشكل 3–3، الشكل 3–4، الشكل 3–5).

الشكل 3–3: معدل نمو نصيب الفرد العامل من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي حسب القطاع



[35] انظر، على سبيل المثال، مرسي وآخرين 2014. وترجع هذه الدراسة انخفاض نمو إنتاجية العمالة إلى محدودية الانفتاح التجاري، وتدني تنويع الصادرات، ونقص سبل الحصول على التمويل.

المصدر: مؤشرات التنمية العالمية 2014.

الشكل 3-4: حصة القطاعات الرئيسية من إجمالي الناتج المحلي	الشكل 3-5: حصة القطاعات الرئيسية من إجمالي الوظائف
	
المصدر: مؤشرات التنمية العالمية 2014	المصدر: وزارة التخطيط

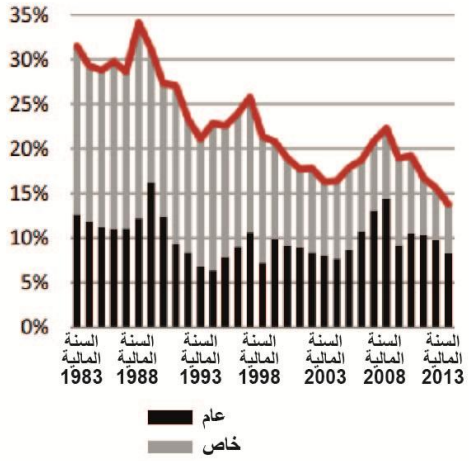
44. **لم يتحقق التحوُّل الهيكلي على الوجه الأكمل في مصر رغم الجهود العديدة التي بُذلت على صعيد السياسات لتشجيعه.** ويشير جلال والمغربل (2005) إلى أن السياسات الصناعية حتى عام 1999 لم تحقق أهداف التحوّل الهيكلي. وهما يريان أن التحوُّل الهيكلي له مؤشران: زيادة تنوع المنتجات وتحسُّن الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج. وفي الفترة من 1980 إلى 1999، زاد تركُّز المنتجات فعلياً (انخفض التنوُّع) ولم تكد تتحسَّن الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج، والقطاعات الصناعية التي كانت تحصل على أكبر المساعدات سجَّلت أدنى معدلات لتحسُّن الإنتاجية. ويريان أيضاً أن هذا ليس مستغربا: فالسياسة في هذه الفترة لم تكن موجهة إلى أنشطة جديدة، ولم تربط المساعدات المُقدَّمة إلى الشركات بأهداف ملموسة مثل نجاح الصادرات، وتركت الباب مفتوحاً أمام إمكانية استمرار مساندة الشركات إلى أجل غير مُسمَّى، كما ساندت القطاعات وليس الأنشطة. ويُنظر عادةً إلى الفترة من 2004 إلى 2011 على أنها تمثل توجها حاداً نحو التحوّل الهيكلي الذي يحرّكه القطاع الخاص ونمو الصادرات وخلق الوظائف. وفي عامي 2004-2005، قامت الحكومة بخصخصة 87 مؤسسة مملوكة للدولة، وخفضت ضرائب الدخل، قبل أن تنتقل إلى تبسيط الإجراءات الجمركية واللوائح التنظيمية لتأسيس الشركات، واستمرت في الوقت

نفسه في تحرير القطاع المالي. وقد ركَّزت السياسات فيما يبدو على الأنشطة الجديدة (دعم الصادرات) وتكنولوجيات الإنتاج الحديثة (دعم التحديث)، واتسمت بأنها أكثر جوهرية. إلا أن مجالات واسعة من الاقتصاد ظلت مغلقة أمام الأجانب، منها الطيران والخدمات الهندسية والصناعات الثقيلة (إنتاج الطاقة، وإنتاج الحديد والألومنيوم، والإنشاءات، والتأمين، والأسمدة).

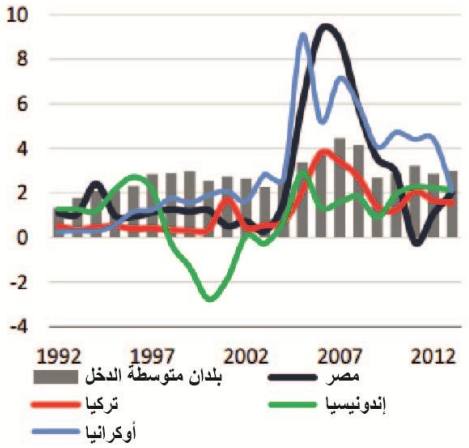
تسارع وتيرة الاستثمار لكن بصورة غير مستدامة

45. **شكَّل انخفاض المدخرات المحلية عائقاً أمام الاستثمار الذي ظل متقلبا وسلك مسارا تنازليا منذ أواخر الثمانينيات مع حدوث طفرتين قصيرتي الأجل في الفترتين 1996-1998 و2005-2008.** ويعكس ذلك استمرار تراجع نسبة الاستثمارات العامة إلى إجمالي الناتج المحلي لتصل إلى 5% من إجمالي الناتج المحلي في 2014 مقابل 19% في أوائل الثمانينيات (الشكل 3-6). وكان الاستثمار الخاص متقلباً ودورياً بدرجة عالية، لكنه كان في المتوسط منخفضاً للغاية عند نحو 10% من إجمالي الناتج المحلي. علاوة على ذلك، تم توجيه الاستثمار، أياً كان نوعه، نحو الأنشطة الجديدة كثيفة الاستخدام لرأس المال مع إحداث تأثير ضئيل على رصيد رأس المال العام (جراء انخفاض مستوى الصيانة) أو على النمو. وتشوهت القرارات الاستثمارية بسبب الأسعار غير السوقية، لاسيما الوقود وإمدادات الطاقة والمرافق المسعَّرة بأقل من قيمتها. وأظهر الاستثمار العام تحيُّزا جغرافيا لصالح المناطق الحضرية والأكثر تطورا وأيضا تفضيلا للمشروعات الجديدة (بما في ذلك المشروعات العملاقة التي ظهرت مؤخراً) على حساب الحفاظ على رصيد رأس المال الحالي. بالإضافة إلى ذلك، لم تضع مصر نظاما فعالا وموحدا لإدارة الاستثمارات العامة يستند إلى تحديد سليم للأولويات، وتحليل التكاليف والمنافع، وتمويل مستقر، ومراعاة كافية للالتزامات المتعلقة بالصيانة.

الشكل 3-6: الاستثمار كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي



الشكل 3-7: صافي تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي



المصدر: وزارة التخطيط والجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء	ملاحظة: تم إدراج الاستثمار الأجنبي المباشر بقطاع البترول المصري اعتباراً من السنة المالية 2005 ***المصدر: البنك المركزي المصري ومؤشرات التنمية العالمية 2014***

46. **أدت إصلاحات تحرير الاقتصاد إلى تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر بقوة خلال حلقة ارتفاع النمو (2004–2008)، لكن التدفقات تراجعت في أعقاب الأزمة المالية العالمية وغموض الأوضاع السياسية المحلية بعد ثورة 2011.** وبلغت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر 8.5% من إجمالي الناتج المحلي في السنة المالية 2007، لكنها تراجعت إلى 3% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2010 وواصلت تراجعها لتمثل نحو 1% فقط من إجمالي الناتج المحلي خلال الفترة 2011–2013، وذلك نتيجة التأثر بغموض الأوضاع السياسية (الشكل 3–7). وقبل حلقة ارتفاع النمو، كان يُوجَّه إلى الصناعات الاستخراجية (النفط والغاز) نحو ثلثي تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة إلى مصر. وخلال فترة ارتفاع النمو، أصبحت هذه التدفقات أكثر تنوعاً حيث شملت تدفقات ناتجة عن صفقات اندماج واستحواذ كبيرة (على سبيل المثال، بيع بنك الإسكندرية وطرح تراخيص الجيل الثالث للمحمول) وانتعاش في الاستثمارات الجديدة المراعية للبيئة. ومنذ ذلك الحين، أصبح قطاع البترول صاحب الحصة الأكبر مرةً أخرى، فيما توقفت التدفقات إلى القطاعات الأخرى. وتسهم بلدان الاتحاد الأوروبي بالنسبة الأكبر من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، بما يمثل نحو 50% من إجمالي التدفقات الوافدة في المتوسط، تليها الولايات المتحدة والبلدان العربية (لاسيما دول الخليج).

47. **ظل توزيع الدخل الوظيفي موجَّهاً نحو أصحاب رؤوس الأموال.** فمعظم النمو الذي تحقق خلال العقد الماضي انعكس في ارتفاع الأرباح والإيرادات الريعية، وليس في الدخل من الأجور. ووفقاً لحسابات خبراء البنك الدولي باستخدام بيانات الحسابات القومية (2000–2009/2008)، فإن إجمالي فائض التشغيل للشركات ارتفع من 43% من إجمالي الناتج المحلي في الفترة 2000–2002 إلى 50% من إجمالي الناتج المحلي في 2008، فيما تراجعت أجور الموظفين إلى نحو 25% من إجمالي الناتج المحلي وظلت قريبة من هذا المستوى. ورغم ذلك، استمر تزايد صافي الضرائب منذ عام 2005 مع تحقيق بعض النجاحات في توسيع الوعاء الضريبي.[36]

48. **بالنسبة لمساهمات عوامل الإنتاج، يُعزَى أكثر من نصف معدل النمو المتحقق منذ عام 2000 إلى تراكم رأس المال، لكن مساهمة الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج في النمو ارتفعت خلال فترة إصلاح السياسات وارتفاع النمو، أي السنوات المالية 2006–2010.** وخلال السنوات العشر الماضية (السنوات المالية 2004–2013)، كان الدافع الرئيسي للنمو هو رأس المال تليه العمالة والإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج. وفي المتوسط، ساهم رأس المال بواقع 3.1 نقطة مئوية سنوياً في نمو إجمالي الناتج المحلي خلال العقد الماضي (حوالي 80% من معدل النمو

[36] لا يُخصم دعم الوقود من صافي الضرائب مما يدل على أنه مبالغ في تقديره، وفي المقابل يُقدَّر إجمالي فائض التشغيل (المتبقي من حساب توليد الدخل) بأقل من قيمته.

الكلي)، فيما ساهم نمو العمالة والإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج بواقع 0.8 نقطة مئوية و0.5 نقطة مئوية على التوالي. وخلال فترة ارتفاع النمو (السنوات المالية 2006–2010)، ظل رأس المال هو المساهم الرئيسي في النمو (2.8 نقطة مئوية)، فيما زادت مساهمة الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج إلى 1.8 نقطة مئوية متجاوزةً متوسط مساهمة العمالة وهو 1.2 نقطة مئوية. ويظهر ذلك أن الاقتصاد كان بمقدوره أن يكون أكثر نشاطا وديناميكية حيث أدت الإصلاحات إلى تذليل بعض المعوقات أمام الاستثمار.

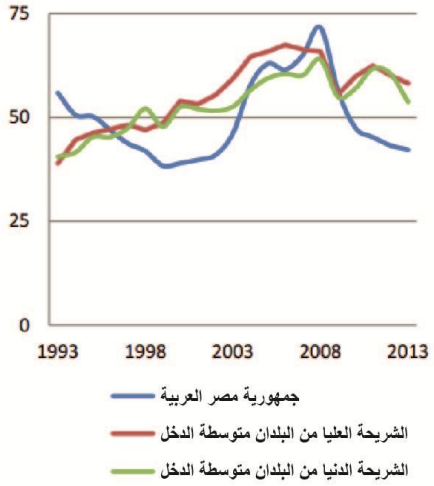
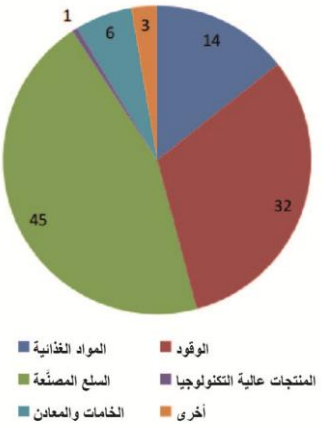
التجارة شكلت ركيزة لحلقة ارتفاع النمو لكن التقدُّم المحرز سرعان ما تبخر

49. **نمت التجارة الخارجية لمصر نموا سريعا بدءا من مطلع العقد الأول من القرن الحالي، لكنها تراجعت في أعقاب الأزمة المالية العالمية وما تلاها من اضطرابات داخلية.** وبعد حدوث انتكاسة في الانفتاح التجاري خلال التسعينيات، شهدت مصر طفرة استمرت خلال الفترة 2000–2008 مع وصول نسبة صادرات وواردات السلع والخدمات إلى إجمالي الناتج المحلي إلى نحو 72% من إجمالي الناتج المحلي في 2008 مقابل 39% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2000 (الشكل 3–8). ونمت الصادرات والواردات بسرعة، لكن الميزان التجاري ظل سلبياً طوال هذه الفترة. ورغم أن التجارة السلعية أثبتت قدرتها على الصمود نسبياً في ظل الصدمات الخارجية والداخلية التالية، فإن صادرات الخدمات (لاسيما قناة السويس والسياحة) عانت بشدة وعاد إجمالي حجم التجارة (الصادرات والواردات) إلى مستواه المنخفض الذي سُجِّل في مطلع هذا القرن. ومع تراكم المستحقات المتأخرة لشركات النفط الأجنبية العاملة في مصر ووجود صفقات محل شكوك تم إبرامها قبل عام 2011، توقف ضخ استثمارات جديدة في مجال البحث والتنقيب عن النفط والغاز مما أدى إلى تراجع ملحوظ في الإنتاج.[37] لكن الاستهلاك المحلي استمر في النمو، لاسيما بسبب الأنشطة غير الرسمية وأنشطة التهريب.[38] وكان لذلك أثر كبير على صافي الصادرات الهيدروكربونية. ويجب ألا يُنظر إلى التراجع في مؤشرات الانفتاح التجاري على أنه يعكس انتكاسة في السياسات أو التوجُّه أو أنه عائد إلى سياسات ما بعد عام 2004، بل على أنه ناجم عن الأحداث والمستجدات الاستثنائية التي وقعت منذ عام 2011.

50. **تفتقر سلة الصادرات المصرية إلى التنوع وتتألف بالأساس من منتجات ذات قيمة مضافة منخفضة.** ولم تشكل السلع المصنَّعة سوى نحو 36% من إجمالي الصادرات المصرية خلال الفترة 1993–2012 مقابل نسبة تزيد عن 50% للشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل ونحو 70% للشريحة العليا منها. ومما يلفت النظر أكثر من ذلك هو أن نسبة الصادرات عالية التكنولوجيا في قاعدة الصادرات المصرية المنخفضة من السلع المصنَّعة كانت ضئيلة للغاية (أقل من 1%) خلال العشرين عاما الماضية، مقابل 12% و19% للشريحة الدنيا والشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل على التوالي (الشكل 3–9).

[37] وزارة البترول ووزارة الكهرباء والطاقة المتجددة.

[38] وزارة البترول ووزارة الكهرباء والطاقة المتجددة.

الشكل 3-8: الانفتاح التجاري (مجموع الصادرات)	الشكل 3-9: نسبة الصادرات (2012)
	

المصدر: وزارة التخطيط والجهاز المركزي للتعبئة العامة

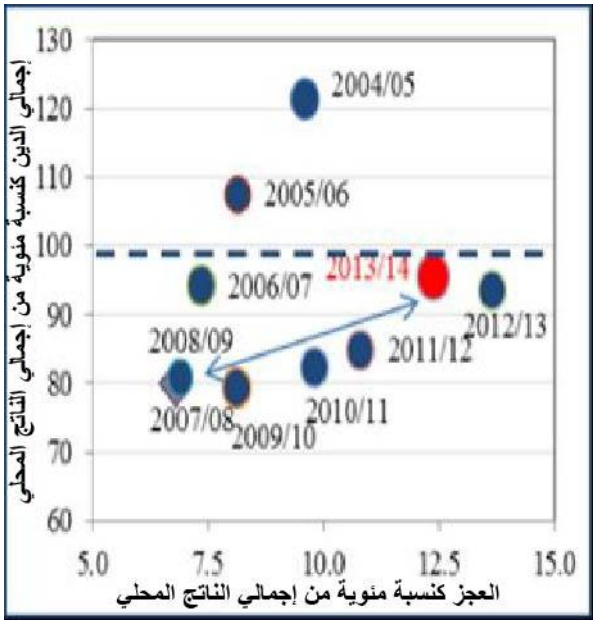
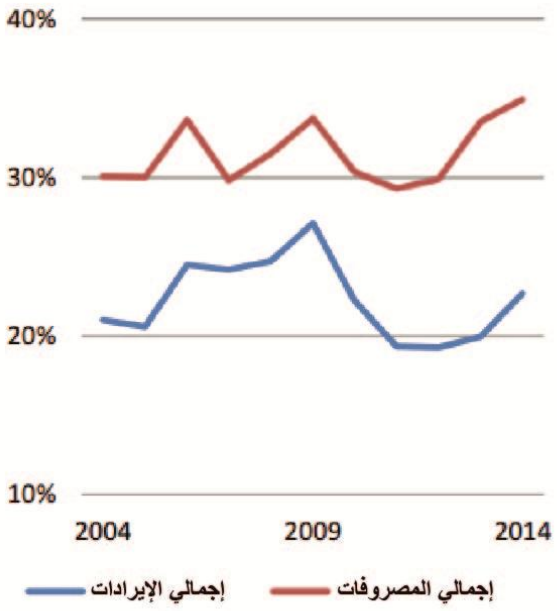
51. **مصر لديها أسواق تصديرية متنوعة نسبياً لكن نظراً لأن أوروبا هي الشريك التجاري الأكبر لهـا، فـإن أزمة منطقة اليورو فاقمت من الصعوبات التي تواجهها.** وظلت البلدان الأوروبية السـوق الرئيسـية للصـادرات المصرية خلال السنوات العشرين الماضية، حيث كانت تستقبل نسبة ثابتة بلغت نحو 40% من إجمالي الصـادرات السلعية. وكانت الولايات المتحدة هي ثاني أهم سوق تصديرية بنسبة بلغت في المتوسـط 28% مـن الصـادرات المصرية (مع حدوث تراجع حاد إلى 13.7% خلال الفترة 2011-2013)، فيما جاءت البلدان العربية في المرتبة الثالثة بنسبة بلغت في المتوسط 13% خلال الفترة 1990-2013 (ارتفعت إلى نحو 20% خلال الفتـرة 2011-2013). وكانت نسبة الصادرات المصرية إلى البلدان الأفريقية والآسيوية تحوم حول 15% خلال الفترة المشمولة بالدراسة.

52. **هناك عقبات كبيرة تعوق حركة التجارة وراء الحدود.** ورغم حدوث بعض أوجه التحسُّن خلال العقد الأول من القرن الحالي، فمازالت الشركات التجارية تواجه تحديات ترتبط في المقام الأول بهيئات التفتيش، والنقل الداخلي،

ومراكز الخدمات اللوجستية والتوزيع بالدرجة الأهم. وتُعتبر الموانئ في مصر مفتتة جغرافياً. وقد أنشأت الحكومة المصرية العديد من مناطق التجارة الحرة والمناطق الصناعية خلال التسعينيات والعقد الأول من القرن الحالي. لكن هذه المناطق عانت من مشكلات من بينها نقص البنية التحتية والمرافق، والإجراءات الروتينية المفرطة، وتواضع مستوى الأنظمة متعددة الوسائط، وعدم وجود إجراءات ذات كفاءة لتسهيل التجارة. وتسبب غياب الاستقرار السياسي الذي صاحب ثورة عام 2011 في تدهور أوضاع التجارة. وأدت المشكلات الأمنية خلال الفترة 2011–2014 إلى زيادة مخاطر النقل، مما نتج عنه فرض رسوم إضافية لحماية الشحنات من السرقة. وأدى ذلك أيضاً إلى حدوث تكدس داخل الموانئ، مما زاد من تكاليف الخدمات اللوجستية للتجارة. كما أدى انخفاض نشاط التصدير والسياحة إلى تراجع حركة النقل الجوي والبحري، مما دفع شركات الطيران وخطوط الشحن إلى زيادة تكاليف نقل الصادرات. علاوة على ذلك، توقفت خطوط الشحن عن الالتزام بجداولها المعلنة لمواعيد المغادرة بسبب عدم وجود حاويات محمَّلة كافية، مما ألحق أضرارا خاصةً بمصدري السلع القابلة للتلف.

السياسات المالية والنقدية قلصت الإنفاق الإنتاجي والتجارة

53. **اتسمت سياسة الموازنة العامة بوجود عجز هيكلي كبير وميل نحو إجراء توسعات في الموازنة العامة مضادة لتقلبات الدورات الاقتصادية من خلال استمرار إجراءات الإنفاق في فترات الركود، مما نتج عنه تراكم لديون لا يمكن الاستمرار في تحمل أعبائها.** وقد بلغ متوسط عجز الموازنة العامة 8% من إجمالي الناتج المحلي منذ عام 2000، مما يعكس ارتفاع الإنفاق وانخفاض الإيرادات. وارتفع هذا العجز إلى أكثر من 14% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2013 بالتزامن مع تباطؤ النمو في أعقاب الثورة. وفي ظل محدودية إمكانية الحصول على منح (باستثناء السنوات المالية 2012–2014) وتمويل من أسواق رأس المال الدولية، اعتمدت مصر على التمويل المحلي قصير الأجل (ومؤخراً التدفقات الاستثنائية الكبيرة من دول الخليج) واستمر ارتفاع الدين العام بسرعة ليصل إلى نحو 97% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2014 (الشكل 3–10).

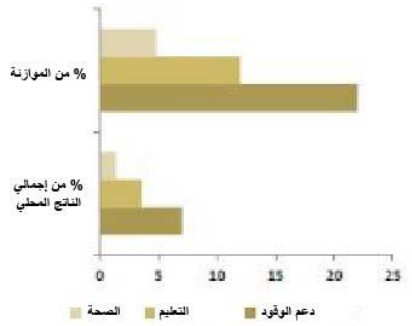
الشكل 3-10: العجوزات والدين كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي	الشكل 3-11: الإيرادات والمصروفات كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي
	
المصدر: وزارة المالية	

54. **يعكس ارتفاع الإنفاق الهيكلي دعم الطاقة الشامل باهظ التكلفة والمشوِّه، حيث تجاوز الإنفاق عليه مجموع الإنفاق على قطاعي الصحة والتعليم في السنة المالية 2014 ووصل إلى أكثر من ضعف مستوى الاستثمار العام.** وارتفع دعم الطاقة باطراد مع مرور الوقت ليصل إلى أكثر من 7% من إجمالي الناتج المحلي في العام 2014/2013، أي ما يتجاوز مجموع الإنفاق على الصحة والتعليم والاستثمار العام (الشكل 3-12).[39] وأصبح هذا الدعم المصدر الرئيسي للعجز الكبير في الموازنة العامة وارتفاع عبء الدين العام الذي لا يمكن استمرار تحمُّله، كما زاحم الإنفاق الإنتاجي على رأس المال البشري والمادي. وتشير البيانات إلى أن دعم الطاقة لم

[39] يُقدَّر دعم الطاقة بأقل من قيمته بنحو 3% من إجمالي الناتج المحلي لأن النفط المنتج محلياً والمقدَّم إلى الهيئة المصرية العامة للبترول يُسعَّر بصفر ولا يتم حسابه بشكل سليم. بل إن الدعم بعد خصم الضرائب، الذي يراعي انخفاض الضرائب على منتجات الطاقة والآثار الخارجية السلبية، يكون أعلى بالطبع. وفي حين يقترب مستوى الدعم في مصر من المتوسط في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (التي يشكِّل دعم الطاقة بها نصف دعم الطاقة العالمي)، فإنه يُعد مرتفعا بين البلدان المستوردة للنفط في المنطقة.

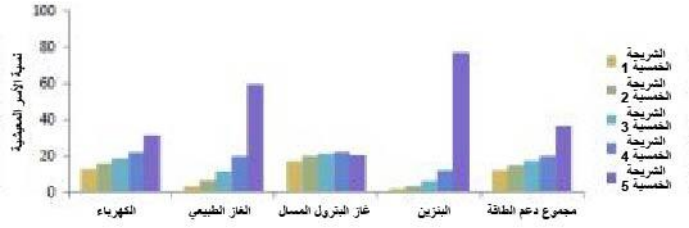
يكن فعالا في إعادة توزيع الدخل، حيث استأثرت الفئات الأعلى دخلاً والأكثر استهلاكاً للطاقة بالنصيب الأكبر من هذا الدعم. فالخُمس الأعلى دخلاً من السكان حصل على نحو 60% من مجموع دعم الطاقة في العام 2013/2012 (الشكل 3-13). بل والأهم أن هذا الدعم أعاق ظهور اقتصاد ديناميكي كثيف الوظائف، وقطاع زراعي أكثر إنتاجية، وتوسع عمراني مدار بصورة أفضل. ويشجع دعم الطاقة الأنشطة الإنتاجية كثيفة الاستخدام للطاقة التي تكون عادةً كثيفة الاستخدام نسبياً لرأس المال، ومن ثم لا يشجع نمو العمالة وخلق الوظائف ويؤثر سلباً على إنتاجية ونمو الشركات بالقطاع الخاص. ويؤثر دعم الطاقة أيضاً في توجيه الإنتاج داخل القطاعات لصالح الشركات الأكبر والأقدم والأقل إسهاماً في خلق الوظائف.

الشكل 3-12: الدعم الحكومي للوقود والمصروفات الأخرى، 2014



المصدر: وزارة المالية ووزارة البترول.

الشكل 3-13: استخدام الأسر المعيشية لمنتجات الوقود المدعمة حسب الشرائح الخمسية من السكان



المصدر: مسح الدخل والإنفاق والاستهلاك عام 2013.

55. **أدى دعم الطاقة إلى تثبيط الاستثمار الخاص في مجال استكشاف وإنتاج الطاقة المتجددة، والحد من حافز الاستثمار في الأنشطة الإنتاجية المتسمة بالكفاءة في استخدام الطاقة، وتنفير الشركات بعيداً عن الأنشطة الإنتاجية كثيفة العمالة.** وأدى الدعم أيضا إلى توجيه الاستثمارات الحكومية المحدودة نحو تلبية الطلب المتزايد على الطاقة ونحو القطاعات كثيفة الاستهلاك للطاقة مثل قطاع النقل، وذلك على حساب القطاعات الاجتماعية والتجارة الداخلية والزراعة. وبالتالي، تزايد حدوث اختناقات في المعروض. وبدايةً من عام 2011، بدأت البلاد تشهد انقطاع التيار الكهربي بشكل متكرر لأول مرة خلال عقود.[40]

[40] حدث هذا الانقطاع بمعدل وصل إلى 14 مرة في الشهر خلال الفترة 2013-2014، مما أدى إلى تكبد الشركات خسائر هائلة. وأفادت بعض المشروعات الصغيرة والمتوسطة أن متوسط خسائرها بلغ 3.2% من المبيعات السنوية. وفي الوقت الحالي، يتعين على الشركات في

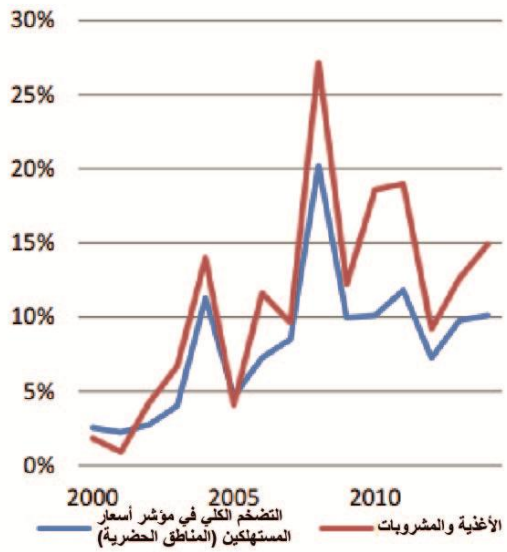
56. **أطلقت مصر مبادرة طموحة لإصلاح دعم الطاقة تهدف إلى تحرير أسعار منتجات الطاقة خلال السنوات الخمس إلى العشر القادمة.** ورغم اتخاذ خطوات أصغر في 2012–2013 استهدفت بالأساس زيادة الأسعار للقطاعات كثيفة الاستخدام للطاقة، فقد تم تنفيذ زيادات أوسع نطاقا لأسعار الاستهلاك التجاري والمنزلي في يوليو 2014 والتي أدت إلى خفض الدعم بنسبة 30–35% وتحقيق وفورات في الموازنة العامة بلغت نحو 2% من إجمالي الناتج المحلي. وسيساعد التراجع الأخير في أسعار النفط العالمية على مواصلة خفض الدعم في مصر كما يتيح فرصة مثالية للمضي قدما في تنفيذ هذه الأجندة.

57. **حتى عام 2014، كانت فاتورة الأجور مرتفعة وآخذة في الارتفاع، وكان عبء أسعار الفائدة يتزايد بوتيرة سريعة فضلاً عن كِبر حجم دعم الغذاء.**[41] وقد تسبب ذلك، بالإضافة إلى ضيق الوعاء الضريبي وسوء التحصيل، في تقليص الحيز المتاح بالموازنة العامة للإنفاق على تنمية رأس المال البشري والمادي وكذلك على برامج شبكات الأمان الاجتماعي الموجَّهة بشكل سليم، ومن ثم التأثير سلباً على النمو وتخفيف حدة الفقر.

58. **كانت السياسة النقدية موجَّهة نحو تحقيق استقرار سعر الصرف الاسمي. وفي ظل عدم وجود سياسات مالية متسقة، تآكلت القدرة على المنافسة في الأسواق الخارجية سريعاً.** وكان معدل التضخم متقلبا لكنه ظل مرتفعا باستمرار من جراء ارتفاع درجة التعرُّض لتقلبات أسعار السلع الأساسية (بسبب الاعتماد على استيراد المواد الاستهلاكية الأساسية) وحدوث اختناقات في جانب العرض (لأسباب من بينها تدني الإنفاق على البنية التحتية مثل الطرق ومنشآت التخزين)، وهو ما تفاقم في بعض الأحيان بسبب التمويل النقدي لعجوزات الموازنة العامة المرتفعة وزيادات رواتب القطاع العام (الشكل 3–14). وقد أثر ارتفاع معدل التضخم سلباً على الفقراء والفئات الهشة، لاسيما من ليست لديهم مدخرات أو محدودي القدرة على الاستفادة من خدمات الجهاز المصرفي.
ومع السعي إلى تحقيق استقرار سعر الصرف الاسمي، مرّت مصر بفترات طويلة من المغالاة في تقدير سعر الصرف الحقيقي في أعقاب إجراء تصحيحات كبيرة من حين لآخر. ويوضّح الشكل 3–15 هذه الدورة: انخفاض حاد في سعر الصرف الحقيقي في مطلع العقد الأول من القرن الحالي، يليه انخفاض متواضع في منتصف العقد ذاته خلال حلقة ارتفاع النمو. وبعد ذلك، أسهم ارتفاع العجوزات ومعدل التضخم في حدوث انخفاض حاد، مما أضر بقطاع السلع المتداولة.

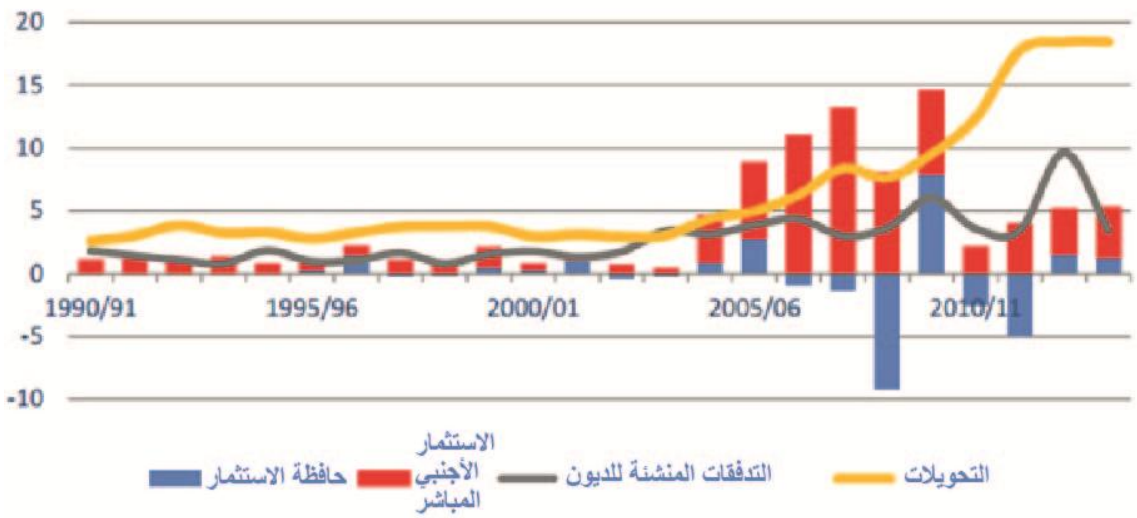
مصر أن تنتظر 77 يوما في المتوسط لتأمين الحصول على إمدادات جديدة من الكهرباء (أربعة أضعاف الوقت اللازم في أمريكا اللاتينية وشرق آسيا والمحيط الهادئ). وأشارت التقديرات إلى أن الفجوة بين العرض والطلب بلغت نحو 5.3 جيجاوات في السنة المالية 2014.

[41] أدت بعض هذه الإصلاحات في السنة المالية 2015 إلى تقليص فاتورة دعم المواد الغذائية.

الشكل 3-14: التضخم الكلي وتضخم أسعار الغذاء	الشكل 3-15: سعر الصرف الفعلي الحقيقي (100=2000)
	
المصدر: صندوق النقد الدولي.	المصدر: وزارة التخطيط والجهاز المركزي للتعبئة العامة

59. **ظلت التحويلات الوافدة إلى مصر قوية ومرنة، لكن ذلك اعتمد على ازدهار الأوضاع في دول مجلس التعاون الخليجي وعلى المساندة المقدَّمة نتيجة للأزمة والتي سيصعب استمرارها.** وتسارعت وتيرة تدفقات التحويلات بقوة خلال حلقة ارتفاع النمو في العقد الأول من القرن الحالي وحافظت على مرونتها في أعقاب الاضطرابات العالمية والمحلية الشديدة منذ عام 2008. وبوجه خاص، أدى ارتفاع أسعار النفط منذ عام 2010 إلى مساندة الإنفاق العام المرتفع في دول مجلس التعاون الخليجي، وهو ما عزز بدوره سوق العمالة الوافدة. ويبدو أن تحويلات المغتربين قد زادت استجابةً للأوضاع الاقتصادية الصعبة في مصر خلال الفترة 2011-2014. وتراجعت التدفقات الرأسمالية الأخرى في ميزان المدفوعات تراجعاً حاداً باستثناء عمليات الاقتراض الكبيرة بشروط مواتية من البلدان المجاورة، في البداية من قطر وليبيا وتركيا وبعد ذلك (بعد يونيو 2013) من دول الخليج (الشكل 3-16).

الشكل 3-16: تطور التدفقات الرأسمالية والتحويلات (بمليارات الدولارات)



ملاحظة: تشمل التدفقات المنشئة للديون اقتراض الجهات العامة والخاصة وكذلك ائتمانات الموردين قصيرة الأجل.

المصدر: البنك المركزي المصري

60. **لم تكن سياسات الاقتصاد الكلي جيدة التنسيق أو مستندة بشكل سليم إلى إطار متوسط الأمد للاقتصاد الكلي والموازنة العامة.** وكما نوقش، عجزت السياسات النقدية والمعنية بسعر الصرف عن تحقيق معدل نمو مرتفع أو استقرار الأسعار لأن سياسة الموازنة العامة تعمل إلى حد كبير بمعزل عن تحقيق هذه الأهداف، بل وتتعارض معها في بعض الأحيان. وقد سُمح بحدوث تقلبات كبيرة في صافي احتياطيات النقد الأجنبي لمساندة أهداف سعر الصرف، وذلك حينما يُستنزف بشكل كبير مثلما حدث عندما تدفقت رؤوس الأموال إلى الخارج في أعقاب ثورة عام 2011. وفي ظل قِصر مدى السياسات السابقة وعدم تنسيقها وعجزها عن ترشيد التوقعات، تفتقر مصر إلى وضع إطار سليم متوسط الأمد للموازنة العامة والاقتصاد الكلي يتسق مع أهدافها الاقتصادية الكلية الأوسع نطاقاً وحاجتها إلى استدامة الموازنة العامة واستمرارية القدرة على تحمل أعباء الديون. وفي ضوء هذه الخلفية، ليس مستغربا أن يكون ترتيب مصر على مؤشر التنافسية العالمية للمنتدى الاقتصادي العالمي متدنياً وأن يتدهور في ظل الأزمة المالية وما تبعها من اضطرابات سياسية (الجدول 3-1). ورغم تحسُّن ترتيب مصر في أعقاب إجراء الإصلاحات المهمة في منتصف العقد الأول من القرن الحالي، فإنه تراجع 47 مرتبة خلال الفترة من 2006-2007 إلى 2013-2014 لتحل مصر في المرتبة 118 من بين 148 بلدا. ويعكس ذلك بيئة الاقتصاد الكلي إلى حد كبير،

حيث هبط تصنيف مصر 25 مرتبة لتحل في المرتبة 140، وهو ما يُعزى بدرجة كبيرة إلى سوء نواتج الموازنة العامة والتضخم.[42]

الجدول 3-1: ترتيب القدرة التنافسية لمصر: بيئة ومؤشرات الاقتصاد الكلي

	بيئة الاقتصاد الكلي	رصيد الموازنة الحكومية	إجمالي المدخرات الوطنية	الدين الحكومي العام	التضخم
السنة			% من إجمالي الناتج المحلي		التغيُّر السنوي %
2007 - 2006	115	119	65	109	106
2008 - 2007	124	127	71	61	116
2009 - 2008	125	126	70	122	124
2010 - 2009	120	128	80	101	121
2011 - 2010	129	107	108	135	119
2012 - 2011	132	132	92	133	119
2013 - 2012	138	142	96	128	122
2014 - 2013	140	146	108	122	129
التغيير في الترتيب (2014-2007)	-25	-27	-43	-13	-23

ملاحظة: التصنيف يشمل 148 بلداً.

المصدر: مؤشر التنافسية العالمية، قاعدة البيانات.

[42] في مارس 2015، اقترحت الحكومة المصرية إستراتيجية طموحة للاقتصاد الكلي للفترة 2015-2019 مع وضع إطار متسق متوسط الأمد للاقتصاد الكلي وأهداف رقمية واضحة. وتشمل هذه الأهداف خفض عجز الموازنة إلى نسبة تتراوح من 8 إلى 8.5% من إجمالي الناتج المحلي بحلول السنة المالية 2019، وخفض الدين العام إلى نسبة تتراوح من 80 إلى 85% من إجمالي الناتج المحلي، وكذلك خفض معدل التضخم إلى أقل من 10%. ولهذه الإستراتيجية المقترحة ثلاث ركائز، هي: أ) سياسات تستهدف استعادة استقرار الاقتصاد الكلي وتدعيم بيئة الاستثمار؛ ب) برامج تستهدف تحقيق التكافؤ في توزيع الموارد الاقتصادية وتعزيز العدالة الاجتماعية؛ ج) مشروعات تستهدف معالجة الفجوات في البنية التحتية من أجل مساندة زيادة الإنتاجية وتحقيق النمو بشكل عام.

صعوبات كثيرة تحول دون لعب التمويل دورا تحفيزيا

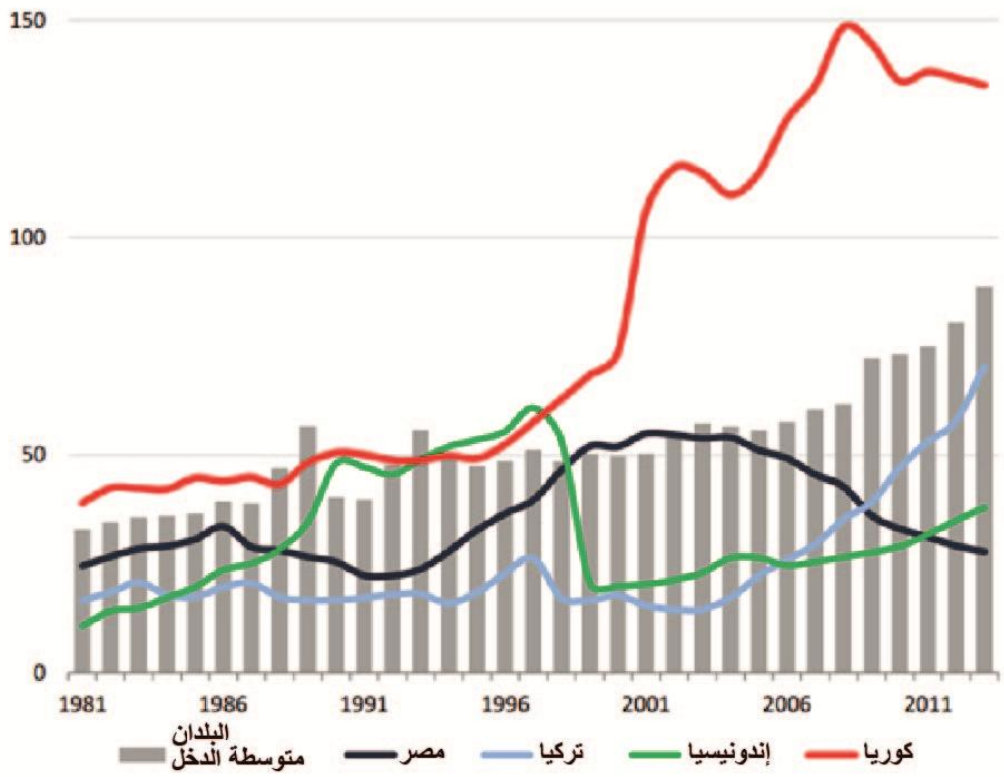
61. **يعاني القطاع المصرفي المصري من عدم وجود منافسة كافية وإن كانت تشهد تحسُّناً، وضعف الوساطة المالية، وتركُّز إعطاء القروض للشركات الكبيرة والحكومة.** وتم البدء في برنامج مهم للإصلاح في عام 2004 بإجراء توحيد لقطاع البنوك وخصخصته وإعادة رسملته. وجرى تقليل عدد البنوك من 57 إلى 40 بنكاً، مع حدوث زيادة في نسبة البنوك الخاصة (المملوكة جزئياً لبنوك أجنبية). وخضعت البنوك المملوكة للدولة أيضاً لإعادة هيكلة مالية وتشغيلية ومؤسسية، مما خلَّف قطاعا أقوى نسبيا وأكثر تنافسية وقادرا على تحمل الصدمات.[43]

62. **لم يتم تذليل العقبات الجوهرية أمام أنشطة الوساطة لضخ المدخرات المحلية في استثمارات منتجة.** وقد تراجع معدل إقراض البنوك للقطاع الخاص باطراد منذ مطلع العقد الأول من القرن الحالي وظل قصير الأمد إلى حد كبير، فيما تسارعت وتيرة إقراض الحكومة (لاسيما في شكل شراء السندات الحكومية) ليزيد بواقع ستة أمثال خلال السنوات العشر الماضية (الشكل 3-17). وخلال الأزمة المالية العالمية، أدى خروج رؤوس أموال كبيرة إلى توقف نمو الودائع بالبنوك فيما استمر القطاع المصرفي في زيادة إقراض الحكومة، مما فاقم من انكماش حجم السيولة المتوفرة لإقراض القطاع الخاص.[44] ورغم أنه كانت هناك درجة معينة لمزاحمة القطاع الخاص، فإن تقديم الائتمان له تمت إعاقته أيضاً على جانب الطلب (لاسيما أثناء التباطؤ الذي وقع مؤخراً) وجانب العرض جراء عدم وجود هيكل مؤسسي سليم، بما في ذلك القوائم المالية المراجعة وسجلات الائتمان والضمانات وخلافه. ولاشك أن السهولة التي جرى بها تمويل إصدار سندات قناة السويس من الأرصدة النقدية الخاصة وغيرها في أغسطس 2014 تشهد بأن هذه المعوقات على جانب العرض تفوق في أهميتها نقص السيولة.

[43] البنك الدولي 2014ي.

[44] يعكس الائتمان المصرفي الممنوح للقطاع الخاص التطورات في الودائع بشكل عام مع قيام صافي الأصول الأجنبية بلعب دور مضاد للتقلبات الدورية (يتزايد خلال فترات تدفق رؤوس الأموال إلى الدخل ويتراجع خلال فترات تدفق رؤوس الأموال إلى الخارج)، باستثناء فترة ما بعد الثورة. هيريرا وآخرون. 2012

الشكل 3-17: الائتمان المحلي المقدَّم إلى القطاع الخاص كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي



المصدر: البنك المركزي المصري.

63. **زادت الثورة من حدة المعوقات الموجودة سلفاً أمام تمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة.** وتعاني هذه المشروعات بصورة غير متناسبة من تدني خدمات الوساطة المالية، ويُعد مستوى تعميم الخدمات المالية منخفضاً للغاية بحسب المعايير الدولية. وقد أظهر مسح تقييمي سريع لمناخ الاستثمار تم إجراؤه في عام 2012 أنه لم يحصل على قروض من البنوك سوى 11% من المشروعات متناهية الصغر و17% من المشروعات الصغيرة مقابل 38% من المشروعات الكبيرة. كما أبدى أكثر من 70% من الشركات التي شملها المسح مخاوف بشأن ارتفاع تكلفة التمويل بعد ثورة عام 2011. ونتيجة لذلك، لجأت هذه الشركات في الغالب إلى مصادر تمويل بديلة من بينها المدخرات الشخصية أو تركات الميراث لزيادة رأس المال. ويُعد تعميم الخدمات المالية محدوداً ومتأخراً في مصر مع عدم قدرة سوى 10% من الأسر على الاستفادة من الخدمات المصرفية وامتلاك 7% فقط من النساء حسابات مصرفية. ويجعل ذلك مصر ضمن أدنى عشرة بلدان في العالم من حيث تعميم الخدمات المالية. ولا يحصل قطاع الزراعة إلا على 1% من إجمالي القروض البنكية، مما يسهم في وجود تفاوت كبير بين الحضر والريف.

وتقوم الحكومة باتخاذ تدابير لتعزيز تعميم الخدمات المالية، من بينها سن قانون جديد للتمويل متناهي الصغر في عام 2015.

تفسير الأعراض: المؤسسات الشاملة للجميع مقابل المؤسسات الاستحواذية (INCLUSIVE VERSUS EXTRACTIVE INSTITUTIONS)

64. **تُظهر التجارب العالمية أن هناك ارتباطا قويا بين استدامة النمو الاقتصادي ووجود مؤسسات اقتصادية شاملة للجميع.** ويشمل ذلك تأمين حقوق الملكية، وسيادة القانون، والأسواق ومساندة الدولة لها (الخدمات العامة والتنظيم)، وحرية دخول مؤسسات الأعمال الجديدة إلى السوق نسبياً، وإنفاذ العقود، وتوفير فرص التعليم، وإتاحة الفرص للغالبية العظمى من المواطنين.[45] ويسلِّط هذا المنظور الضوء على أحد الألغاز وراء أداء النمو في مصر على المدى الطويل: لماذا لم يُترجم وجود بعض مقومات التحوُّل الهيكلي– زيادة التوجُّه نحو التصدير وحدوث تدفقات استثمارية والتحول عن قطاع الزراعة – إلى تحقيق معدلات نمو مرتفعة ومستدامة. وفي الأساس، تقوم المؤسسات الاقتصادية الشاملة للجميع بتحفيز الاستثمار والابتكار وتتيح تكافؤ الفرص. أما المؤسسات الاقتصادية الاستحواذية المناوئة للنمو فتقف على طرفي النقيض: وهي المؤسسات التي ترمي إلى استئثار قلّة متنفّذة سياسيا بالموارد، مما ينجم عنه إقصاء باقي فئات المجتمع.

65. **كيف استطاعت البلدان الأخرى إيجاد دور أكثر حسماً للمؤسسات الشاملة للجميع؟** تشير حلقات النمو المرتفع في مصر وقدرتها على تحقيق اتجاه نمو إيجابي إلى أنه كانت هناك مؤسسات شاملة دفعت أجندة السياسات إلى الأمام في بعض الأحيان، لكنها لم تكتسب مطلقا زخما كافيا للتغلب على المؤسسات الاستحواذية الراسخة. ومن منظور دولي، يبدو أن أحد العوامل المهمة في تقديم واحدة على الأخرى هو طبيعة التعامل مع الأزمة الاقتصادية والاجتماعية. ويبدو أيضاً أنه حتى الحكومات، التي تبدأ كائتلاف هش من الفصائل والنخب ذات الدوافع الاستحواذية، يمكنها إنشاء حلقة حميدة يقوي فيها النمو أسس إنشاء مؤسسات اقتصادية شاملة للجميع.

66. **يشير النموذج الكوري إلى ضرورة وجود جهاز بيروقراطي قائم على الجدارة والاستحقاق ومفوَّض بصلاحيات لتطبيق حوافز ذات مصداقية على القطاع الخاص.** ففي كوريا، طبقت حكومة ديمقراطية في خمسينيات القرن الماضي بعض الإصلاحات المهمة، أبرزها ما يتعلق بتوفير سبل الحصول على التعليم الأساسي وإعادة توزيع الأراضي. وبحلول عام 1961، أدى الركود الاقتصادي وقيام ثورة طلابية ونشوء توترات مع المانحين إلى تولي حكومة استبدادية ذات مجال محدود للمناورة فيما يبدو. وبسبب النجاح الذي حققته كوريا بعد ذلك وسياساتها غير المألوفة، يصعب تحديد أو تمييز دور حاسم لسياسات بعينها، لكن هناك قدرا من التوافق حول بعض العناصر المهمة.[46] فقد كان أحد القرارات المهمة للحكومة هو تعليق (تحت ضغط أمريكي) خطة طموحة لإحلال الواردات تستند إلى الدفع نحو دخول قطاع الصناعات الثقيلة، والقيام بدلاً من ذلك بمساندة دخول القطاع الخاص مجال

[45] أسيموغلو وروبنسون 2012

[46] ليم 2011

الصناعات الخفيفة. وواجهت الشركات الخاصة مشكلات حادة في الحصول على الائتمان، وهو ما تم التغلب عليه بتقديم قروض من البنوك الأجنبية لهذه الشركات بضمانات حكومية. وأدت متابعة الحكومة للشركات التي أُتيح لها الحصول على الائتمان إلى تخفيف حدة التعرُّض لأخطار معنوية، مع تقديم أداء الصادرات مؤشرات وحوافز ملحوظة استطاعت الشركات تنظيم أنشطتها حولها. وكان العنصر الحيوي هو قدرة الجهاز البيروقراطي المركزي على أن يظل تركيز نظام الائتمان التفضيلي هذا منصبا على أساسيات الأداء التجاري، وليس تخصيص مكاسب ذاتية. ويبدو أن ذلك ارتبط بدوره بصعود ثقافة الاستناد إلى الأهلية والجدارة في الإدارة والتي لم تكن موجودة إبان الخمسينيات من القرن العشرين.

67. **أفضى تعزيز الارتباط الديناميكي بين النمو والمشاركة في الحياة السياسية إلى تعزيز المكاسب الاقتصادية.** واتسمت التجربة الإنمائية الكورية، من بداية انطلاقها حتى وصولها بالبلاد في النهاية إلى مصاف البلدان مرتفعة الدخل، بالتقلُّب الشديد. وتعيَّن على السياسات والمؤسسات التكيُّف مع تغيُّر قدرات الجهات الفاعلة المختلفة. ففي أوائل الستينيات، كان الجيش يمثل القطاع الأفضل تنظيماً في المجتمع فيما كان يتسم القطاع الخاص والاتحادات بالضعف نسبياً، وبالتالي تولت حكومة منضبطة إدارة إطلاق مسيرة التنمية بفاعلية مع قيامها باسترضاء العمال من خلال تعزيز آفاق استقرار الوظائف وتصاعد الأجور. ومع تحقيق نجاحات إنمائية، نمت قدرات القطاع الخاص بسرعة وارتفعت التطلعات الشعبية إلى تحقيق الاحتواء والتكافؤ في الفرص الاقتصادية، مما عزز عناصر نجاح سياسة التنمية.

68. **بالمثل، أدت الاستثمارات في مجال تنمية الصادرات والتعليم وفي المناطق الريفية إلى تحقيق نمو مستدام بإندونيسيا رغم وجود مشكلات في نظام الإدارة الرشيدة والحوكمة.** وارتفع نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي بنسبة 4.7% بين عامي 1967 و1996، وهو ما يمثل إحدى أطول حلقات ارتفاع النمو المستدام في العصر الحديث. ونظرا لأنه يُنظر إلى أزمة عام 1997 على أنها مثال صارخ للرأسمالية القائمة على المحسوبية، فإن الجدل مازال قائماً حول الأسباب وراء النجاح الكبير في مسار التنمية العام للبلاد رغم الآفاق القاتمة إبان الستينيات. لكن مرة أخرى، فقد تسنَّى إطلاق توجُّه إنمائي بواسطة حكومة بدا أنها ضيقة القاعدة وتركز بكثافة على الأمن. وتحول وصف الحكومة بأنها تقدم دعما مميزا للشركات الصينية–الإندونيسية الكبيرة إلى التزام سياسي، لكن جوهرياً كان مزيج السياسات شديد الشبه بنظيره في كوريا، أي تقديم حوافز حكومية كبيرة لتنمية الصادرات بناءً على قياس الأداء، وإعطاء دفعة كبيرة لإتاحة سبل الحصول على التعليم، وارتفاع الإنفاق العام في قطاع الزراعة. وبالنسبة للشركات ذات المحسوبية، فإن الارتباطات لم تضمن لها الهروب من المنافسة سواء فيما بينها أو مع منافسين أجانب، بخلاف ما هو عليه الحال في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.[47]

69. **تظهر الحالة التركية أنه عندما يسير الإصلاح الاقتصادي والتغيير السياسي في مسارات متداخلة كما هو الحال في مصر، فإن الأمر يمكن أن يستغرق عدة محاولات قبل أن ترسخ المؤسسات الشاملة للجميع أقدامها.**

[47] البنك الدولي 2014أ.

وفي ظل تاريخ ما بعد الحرب الذي شهد تغيُّرات مفاجئة في التوجُّه السياسي والاقتصادي، حدث تغيير حاسم في السياسات في عام 1980. إذ أدى مزيج السياسات السابق لإحلال واردات السلع الوسيطة والاستهلاكية إلى ضغوط متكررة على الموازنة العامة وميزان المدفوعات بالإضافة إلى غياب القدرة التنافسية. وصاحب تطبيق سلسلة برامج صندوق النقد الدولي لتثبيت أوضاع الاقتصاد الكلي إجراءُ تصحيح "ضئيل ومتأخر للغاية" لأوضاع الموازنة العامة. وعجَّل تصاعد الاضطرابات المدنية بتغيير الحكومة وصاحب ذلك توافق في الآراء بين ذوي النفوذ (وإن كانوا يمثلون النخبة) على ضرورة إجراء إصلاح اقتصادي لتنشيط الاقتصاد وتخفيف الضغوط على سوق العمل. ومع تنفيذ السياسات بواسطة حكومة تكنوقراطية ذات أفكار متشابهة، تم إطلاق مرحلة من النمو الذي تقوده الصادرات مدعوماً بزيادة التكامل التجاري مع الاتحاد الأوروبي.

ضعف المؤسسات يتسبب في تحقيق نتائج غير مرضية على صعيد الحد من الفقر

70. **أدى الوضع الاقتصادي الكلي لمصر وعدم وجود شبكات أمان اجتماعي فعالة إلى الحد من قدرة النمو على إفادة الفئة الأقل ثراءً.** وبشكل عام، من المتوقع أن يؤدي استمرار التضخم والدعم التنازلي إلى إضعاف أثر نمو إجمالي الناتج المحلي على مستوى الرفاهة. وقد فرضت الضغوط على حيز الموازنة العامة من جراء مدفوعات الفائدة على الدين العام والدعم قيوداً على الإنفاق على قطاعي الصحة والتعليم اللذين يستفيد منهما الفقراء. ولا شك أن التعرُّض لتقلبات الأسعار العالمية للسلع الأولية من خلال الاعتماد على واردات المواد الغذائية والوقود يشكِّل مصدرا للخطر خاصةً لمن هم أقل قدرة على امتصاص مثل هذه الصدمات. ورغم أن موجة النمو الأولى التي أعقبت إصلاحات عام 2004 عززت خلق فرص العمل، فإن مصر واجهت بعد ذلك سلسلة من الصدمات الاقتصادية التي أضرت بالفقراء بوجه خاص، من بينها أزمة الغذاء والأزمة المالية العالميتان اللتان أدتا إلى حدوث زيادة حادة في معدلات الفقر والفقر المدقع في ظل عدم وجود شبكات فعالة ومتكاملة للأمان الاجتماعي.

71. **في الفترة بين عامي 2005 و2010، شهدت مصر زيادة مستمرة في معدلات الفقر وكذلك مزيدا من التدهور في مستوى رفاهة الفقراء رغم تحقيق معدلات نمو مرتفعة.** وقد زاد معدل الفقر في مصر من 19.6 إلى 24.3%. وكان الوضع أسوأ بكثير في المناطق الريفية: ارتفعت معدلات الفقر من 26.8 إلى 32.7% **(الجدول 3-2)**. بالإضافة إلى ذلك، تدهور مستوى رفاهة الفقراء: وكان دخل الفرد الفقير يقل في المتوسط بواقع 261 جنيهاً عن خط الفقر في عام 2005، وازدادت هذه الفجوة لتصل إلى 281 جنيهاً للفرد في عام 2010 (بالقيمة الحقيقية).[48] وزادت شدة الفقر (التي تُقاس بالقيمة التربيعية لفجوة الفقر) بواقع 0.4، مما يشير إلى حدوث زيادة أخرى في نسبة التفاوت بين الفقراء.

[48] تم الحصول على هذه النتائج بقسمة متوسط فجوة الفقر على نسبة أعداد الفقراء، ثم ضرب النتيجة في متوسط خط الفقر السنوي بأسعار عام 2005 (1423 جنيها مصريا).

الجدول 3-2: الفقر العام									
	معدل الفقر			**متوسط فجوة الفقر**			**القيمة التربيعية لفجوة الفقر**		
	2005	2010	التغيُّر	2005	2010	التغيُّر	2005	2010	التغيُّر
الحضر	10.1	12.8	2.7	1.8	2.3	0.5	0.5	0.6	0.1
الريف	26.8	32.7	5.9	5.0	6.6	1.6	1.4	2.0	0.6
الإجمالي	19.6	24.3	4.7	3.6	4.8	1.2	1.0	1.4	0.4
ملاحظات: تستند معدلات الفقر إلى خط الفقر الأدنى. وتستند معدلات عام 2010 إلى منهجية عام 2005 وربما تختلف عن التقديرات الرسمية.									
المصدر: مسح الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسر									

تراجع واضح في معدلات الفقر بعد عام 2011/2010 يجب النظر إليه في سياق الأمن الغذائي

72. **تظهر التحليلات الأولية باستخدام بيانات عام 2013/2012 أن زيادة النفقات الحقيقية ربما أدت إلى انخفاض في معدل الفقر بعد عام 2010.** ويبدو أن هذا الانخفاض التقديري ناتج عن ثلاثة عوامل. أولاً، أظهر توزيع إنفاق الأسر المصرية باستمرار تركُّز نسبة كبيرة من الأسر حول حد الفقر. ويؤدي ذلك إلى ارتفاع نسبة التأرجح (أي التغيُّرات في معدلات الفقر) الذي ينتج عن حدوث تغيُّرات، ولو صغيرة، في الأسعار أو الإنفاق. وثانياً، في المناطق التي توجد بها أعلى معدلات الفقر، يبدو أن التغيُّرات في إنفاق الأسر قد فاقت نمو الأسعار وتحديداً نمو أسعار المواد الغذائية. وكان العكس صحيحاً في المناطق التي توجد بها معدلات فقر أقل مثل المدن الكبرى. وثالثاً، انخفضت معدلات الفقر في المناطق التي بها تجمُّعات كبيرة من الفقراء (أي الصعيد) حيث تكون نسب الإنفاق على المواد الغذائية مرتفعة نسبياً في العادة، وبالتالي فأي تغيُّرات في أسعار المواد الغذائية تدفع الأسر على الأرجح فوق حد الفقر أو دونه. وتشير هذه النتائج إلى أن التغيُّرات في معدلات الفقر التي وقعت بعد عام 2010 ربما نتجت عن حدوث تحسُّن في الأمن الغذائي.

73. **نظراً للقيود المنهجية التي تستدعي توخي الحذر في تفسير فترة ما بعد عام 2010، فإن هذا التقرير يقتصر على تحليل الفترة 2005-2010 بصورة أكثر تفصيلا.** وتم تعديل المنهجية المستخدمة لقياس معدل الفقر في مصر عدة مرات في السنوات الأخيرة.[49] وتتطلب هذه التعديلات، التي من بينها كيفية تحديد خط الفقر والتغيُّرات المتكررة في مستوى المعيشة المرجعي، إجراء تحليل متعمق لفهم اتجاهات الفقر الأخيرة بشكل موثوق. ويركِّز القسم التالي المعني بالدراسة التشخيصية لأوضاع الفقر على الفترة 2005-2010 ويتجنب رسم صور لتطور أوضاع الفقر في مصر قد تكون مضللة. وسيمثل إجراء تقييم شامل لمنهجية قياس معدل الفقر إحدى المهام الرئيسية لتقييم أوضاع الفقر بالتعاون بين البنك الدولي والحكومة المصرية في السنة المالية 2015 (انظر الإطار 3-2).

[49] يشتمل المرفق الثاني على وصف تفصيلي لهذه المنهجية.

الإطار 3-2: تقييم اتجاهات الفقر الأخيرة في مصر

تم تحديد المنهجية الحالية لتقدير معدل الفقر في مصر في عام 2005، وهي تتبع النهج الخاص بتكلفة الاحتياجات الأساسية إلى حد كبير. ويتحدد خط الفقر بناءً على التكلفة التقديرية لاحتياجات الأسرة من المواد الأساسية الغذائية وغير الغذائية، مع استخدام أنماط الاستهلاك الملحوظة للأسر منخفضة الدخل في مصر، لاسيما الخميس الثاني الأشد فقراً من السكان، كنقطة مرجعية للاحتياجات الأساسية. وفي معظم البلدان، يراعي تحديد خط الفقر الفروق بين المناطق في تكلفة المواد الأساسية الغذائية وغير الغذائية.

هناك سمتان غير عاديتين في منهجية تقدير معدل الفقر في مصر: الأولى هي حساب خط الفقر لأسر معيشية محددة بناءً على التركيب العمري والجنسي لكل أسرة. أما السمة الثانية غير العادية لخطوط الفقر في مصر فهي تكرار تحديث سلة الفقر الغذائية المرجعية: جرى تحديثها بصورة دورية في عام 2011/2010 ثم في عام 2013/2012. ويُعد تحديث السلة الغذائية ملائماً عندما تتغير أنماط استهلاك الأسر الفقيرة، على سبيل المثال، استجابةً لتغيُّر أسعار المواد الغذائية الأساسية نسبياً. لكن تحديث السلة الغذائية ينطوي أيضا على خطر تغيُّر مستوى المعيشة المرجعي المرتبط بخط الفقر، وبالتالي يؤدي إلى عدم اتساق المقارنات المتعلقة بالفقر مع مرور الوقت.

ويشير التحليل الأولي الذي أجراه فريق إعداد هذا التقرير لبيانات مسح الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسر لعام 2013/2012- بإجراء تقريب دقيق بين منهجيات قابلة للمقارنة مع مرور الوقت- إلى أن معدل الفقر قد هبط من 24.3% في عام 2011/2010 إلى 21.4% في عام 2013/2012. ومن اللافت أن هذه الأرقام تختلف عن الأرقام الحكومية الرسمية التي تشير إلى زيادة معدل الفقر من 25.2% إلى 26.3% بناءً على سلال للفقر غير قابلة للمقارنة.

وقد تساعد التغيُّرات في أسعار المواد الغذائية، وكِبر نسب الإنفاق على هذه المواد، وتركُّز نسبة كبيرة من الأسر حول حد الفقر، في تفسير هذا الانخفاض التقديري في معدل الفقر. ويلزم إجراء المزيد من البحث لتأكيد أو تنقيح تقديرات معدل الفقر للعام 2013/2012 ولفهم تطور أوضاع الفقر والأسعار بصورة أفضل. وسيمثل ذلك جزءا محوريا من التقييم المستمر لأوضاع الفقر في مصر. ويُتوقع أن يحلل هذا التقييم بيانات الاستهلاك المصنَّفة في مسح الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسر اعتباراً من العام 2013/2012 بالإضافة إلى بيانات مأخوذة من المقطع الطولي غير متاحة حالياً للبنك الدولي.

تشخيص أوضاع الفقر

74. **زادت معدلات الفقر خلال العقد الماضي في عموم البلاد، وأصبح التفاوت بين المناطق في مستوى الرفاهة سمة دائمة.** وتوجد أعلى معدلات الفقر في قرى الصعيد: في عام 2005 بلغ معدل الفقر 39.1%، لكن

بحلول عام 2010 اُعتبِر نصف سكان هذه المنطقة من الفقراء. وتأتي مدن الصعيد في المرتبة الثانية من حيث ارتفاع معدلات الفقر.[50] وكان يوجد أدنى معدل للفقر (5.7%) في المدن الكبرى (القاهرة والإسكندرية وبورسعيد والسويس) في عام 2005، وإن كان قد ارتفع معدل الفقر بها أيضاً بحلول عام 2010. ومن ثم، فرغم ارتفاع معدل الفقر بشكل خاص في الصعيد، فإن المدن الكبرى الرئيسية في البلاد شهدت هي الأخرى ارتفاعاً في معدل الفقر **(الشكل 3-18)**.

75. **ترافق التفاوت فيما بين المناطق في معدلات الفقر مع ظهور فروق كبيرة بين المناطق في نسبة تركُّز السكان الفقراء.** وتوجد نسبة كبيرة من الفقراء في الصعيد. ورغم أن قرى الصعيد كانت تضم ربع السكان، فقد كان يعيش بها 50.6% من فقراء مصر في عام 2005 وظلت تضم أكثر من 40% من الفقراء في عام 2010. أما مدن الوجه البحري، فكانت توجد بها أقل نسبة من الأسر الفقيرة في عام 2010، إذ لم تكن تضم سوى أقل من 5% من الفقراء و12% من السكان.

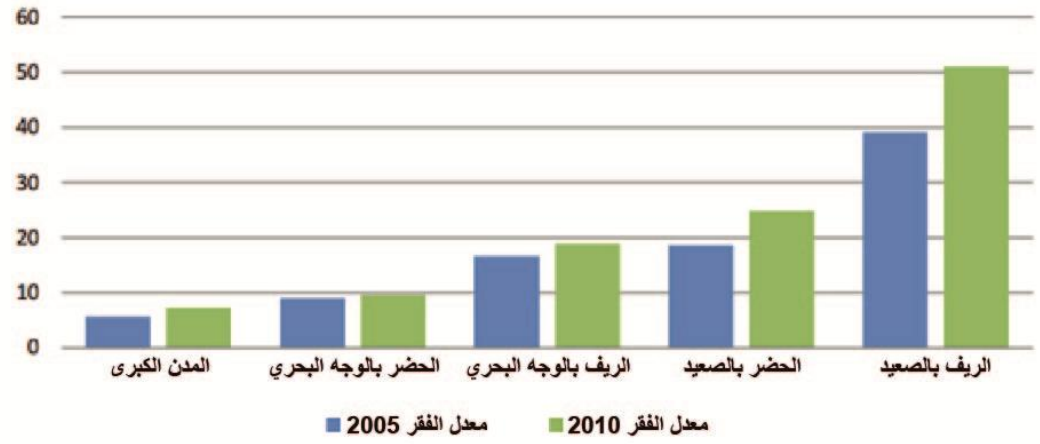
76. **انخفض استهلاك الأسر الأقل ثراءً في الفترة بين عامي 2005 و2010، لكن الانخفاض في مستوى الرفاهة كان عاماً مع حدوث تراجعات أشد حدة في النصف الأعلى من التوزيع.** وبالنظر إلى معدل النمو السنوي الذي شهده الأفراد في مختلف نقاط توزيع الاستهلاك، يتضح أن النصف الأدنى من التوزيع شهد انخفاضات في الاستهلاك مماثلة إلى حد كبير بواقع نحو 1.3% (الشكل 3-19).[51] وعلى الجانب الآخر، كانت معدلات النمو السنوية أقل في النصف الأعلى من التوزيع واتجهت نحو الأسوأ بالنسبة للشرائح الأكثر ثراءً. ومن ثم، فرغم انخفاض مستوى الرفاهة في مختلف أجزاء التوزيع، فإن الأجزاء الدنيا من توزيع الاستهلاك كانت أفضل نسبياً من الأسر الأكثر ثراءً.[52] ويبدو أن أداء الأسر في الحضر، التي تكون عادةً أعلى دخلاً من الأسر في الريف، كان سيئاً فيما يتعلق بمعدل نمو الاستهلاك السنوي في هذه الفترة.

[50] وُجِدت أيضا هذه الفروق بين المناطق في معدلات الفقر خلال العام 2009/2008 (البنك الدولي 2010).

[51] تم التوصل إلى شكل مشابه في منحنى حدوث النمو عن الفترة 2005-2008 (الليثي 2011)، مما يشير إلى أن الهبوط الملاحظ في النفقات الحقيقية هو جزء من اتجاه طويل الأمد. ومن اللافت أن هذا الاتجاه يتعارض مع تطور إجمالي الناتج المحلي للفترة نفسها. وسيتم إجراء مزيد من التحليل لهذا التباين في تقييم أوضاع الفقر بمصر في السنة المالية 2015.

[52] يتطلب حساب منحنى حدوث النمو تقدير استهلاك جميع الأسر المعيشية المشمولة في المسح بالقيمة الحقيقية. ويعني ذلك أنه يجب تعديل الاستهلاك الملاحظ للأسر المعيشية في فترات زمنية مختلفة لإزالة فروق الأسعار التي حدثت بين الفترات التي شملها التحليل. وقد يؤدي استخدام نُهج مختلفة لخفض الاستهلاك إلى اختلاف منحنيات حدوث النمو. انظر المرفق الثاني للاطلاع على مناقشة لذلك بصورة أكثر تفصيلا.

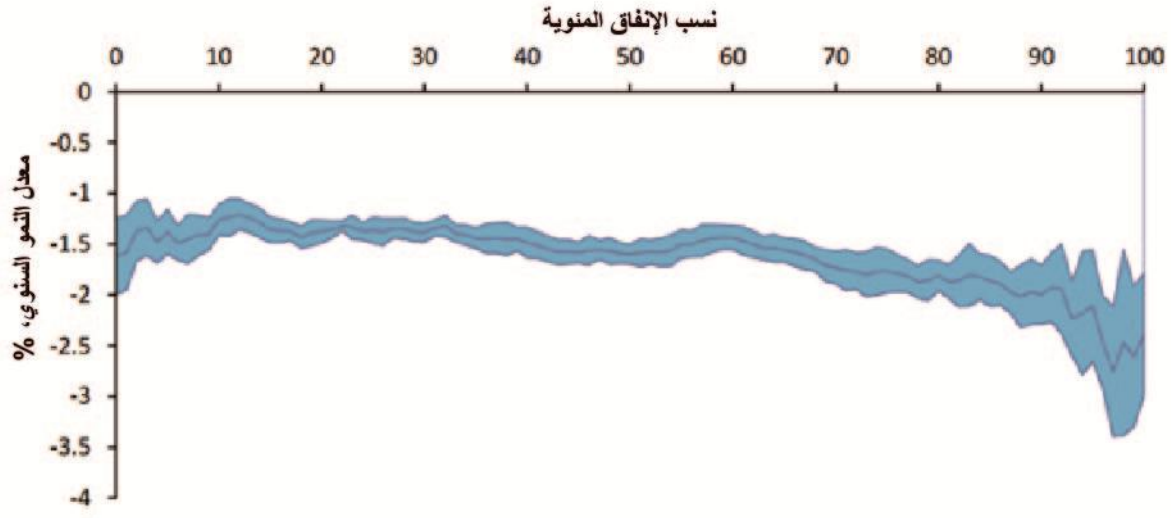
الشكل 3-18: معدل الفقر في مصر حسب المناطق، للسنوات 2005-2010



ملاحظة: تُستثنى المناطق الحدودية التي يمثل سكانها أقل من 1% من السكان. وفي عام 2010، لم تُـدرج محافظتا حلوان والسادس من أكتوبر.

المصدر: مسح الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسر المعيشية

الشكل 3-19: منحنيات حدوث النمو-على المستوى الوطني للسنوات 2005-2010



المصدر: مسح الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسر المعيشية

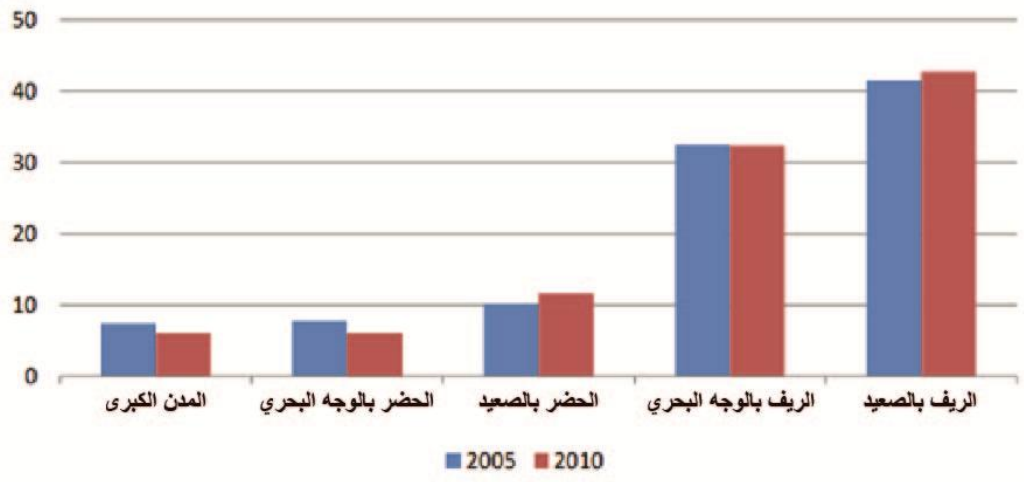
77. **إن التغيُّرات النسبية في معدل الاستهلاك بمختلف أجزاء التوزيع أسهمت في استمرار انخفاض مؤشر جيني لمعدل الاستهلاك في مصر خلال الفترة التي سبقت ثورة عام 2011.** وفي الوقت ذاته، تفاقم مستوى التفاوت وزادت التصورات بشأن الأوضاع المعيشية سوءاً. وأشارت التقديرات إلى أن مؤشر جيني الخاص بمصر تراوح بين 32–34% في عام 2009/2008. وكانت هذه التقديرات أقل من نظيراتها في الأعوام السابقة كما تبيَّن أنها من بين أدنى النسب في العالم وبين البلدان المشابهة لمصر في معدل نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي. وفي المقابل، زادت التصورات بشأن الأوضاع الحياتية سوءاً بين المصريين في الفترة بين عامي 2000 و2008. ومقارنةً بعام 2000، فإن احتمال وصف الأفراد لأنفسهم بأنهم ينتمون إلى طبقة اجتماعية أقل، مع زيادة الشعور بالفقر والاستياء من التفاوت في مستويات الدخل، كانت أكبر في عام 2008. وتبيَّن أيضاً أن المزيد من الأفراد كانوا غير راضين عن أوضاعهم المالية والحياتية.[53] ويعني ذلك أن تفاوت النتائج، مثل استهلاك الأسر، لا يمكنه أن يرصد التصورات بشأن مستوى الرفاهة وتوقعات السكان. وبالتالي، فمن المهم، عند تحديد الأولويات للبلاد، التركيز بشكل أساسي ليس فقط على الحد من التفاوت، بل أيضاً على توسيع قاعدة النمو وإتاحة الفرص للفئات الفقيرة والمهمشة وضمان تحقيق نمو شامل للجميع.

78. **كان معدل نمو الاستهلاك لشريحة الأربعين في المائة الأدنى من السكان (الرخاء المشترك) سلبياً بالنسبة لمصر في هذه الفترة، وإن كانت هذه الأسر أفضل نسبياً مقارنةً بغيرها في أجزاء أخرى من التوزيع.** وبالنسبة للأفراد في شريحة الأربعين في المائة الأدنى من توزيع الاستهلاك، فقد بلغ معدل نمو الدخل السنوي لهم –1.3% بين عامي 2005 و2010. وفي غضون ذلك، شهد عموم السكان انخفاضاً بنسبة –8.4% في متوسط نصيب الفرد من الاستهلاك– ومعدل نمو سنوي قدره –1.7%.

79. **يتركَّز تواجد الأفراد والأسر ضمن شريحة الأربعين في المائة الأدنى من السكان في المناطق الريفية بمصر.** وفي عام 2005، كانت المناطق الريفية تضم أكثر من 70% من الأسر المنتمية لشريحة الأربعين في المائة الأدنى من توزيع الاستهلاك (الشكل 3–20). والمنطقة التي كان يتواجد بها أكبر عدد من هؤلاء الأسر هي قرى الصعيد التي كانت تضم 41.5% من السكان المنتمين لأدنى خمسين من التوزيع. وفي عام 2010، كان 32% من الأسر المنتمية لشريحة الأربعين في المائة الأدنى من السكان يعيشون في قرى الوجه البحري، لكن قرى الصعيد كانت تضم النسبة الأكبر من السكان المعرضين للفقر.

[53] فيرمي وآخرون.2014

الشكل 3-20: الرخاء المشترك وتوزيع شريحة الأربعين في المائة الأدنى من السكان



ملاحظة: لم تُدرج محافظتا حلوان والسادس من أكتوبر في بيانات عام 2010.

المصدر: مسح الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسر المعيشية.

80. **إن التشابه في الخصائص الديموغرافية والاقتصادية والتوزيع المكاني للفقراء وشريحة الأربعين في المائة الأدنى من السكان يشير إلى تطابق هدفي إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك، وإلى إمكانية تحقيق كليهما بتبني سياسات متشابهة.** وفي عامي 2005 و2010، يبدو أن وضع الفقر لإحدى الأسر كان مرتبطاً بمجموعة من الخصائص المشابهة لتلك التي تتسم بها الأسر المنتمية لشريحة الأربعين في المائة الأدنى من السكان. فعلى سبيل المثال، تكون الأسر الفقيرة، وكذلك تلك المنتمية للشريحة المذكورة، أكبر عدداً ويتركَّز تواجدها في قرى الصعيد. كما أن الأسر في هذه الفئات يعولها عادةً أشخاص على قدر قليل من التعليم أو يعملون على الأرجح خارج القطاع العام.[54] وقد تشير هذه النتائج إلى أن السياسات الرامية إلى تحسين مستوى رفاهة الفقراء في مصر يمكن تطبيقها بشكل عام، بل ويمكن أن تساعد في زيادة مستوى الرفاهة لشريحة الأربعين في المائة الأدنى من السكان كذلك.

81. **ستحدث السياسات التي تستهدف الأسر متوسطة الدخل (مثل الإنفاق التحفيزي في عام 2013) تأثيرا محدودا على صعيد إنهاء الفقر أو تعزيز الرخاء المشترك.** وتشترك الطبقة الوسطى المصرية مع الأسر الغنية في سمات متشابهة تفوق سماتها المشتركة مع الأسر الفقيرة، وتوجد عادةً في النصف الأعلى من توزيع الاستهلاك.

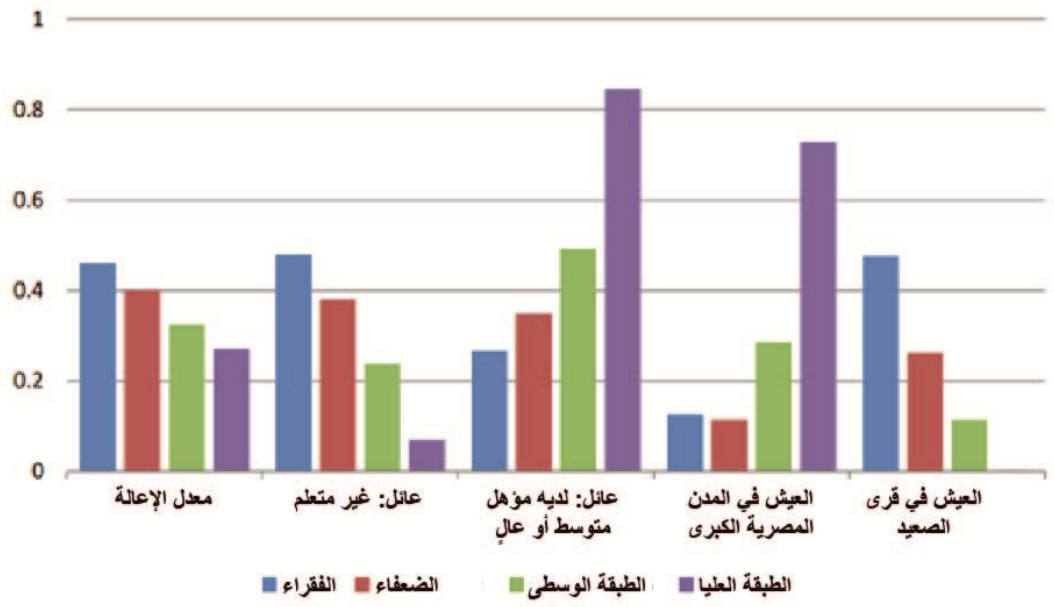
[54] في الواقع، تبيَّن أن محددات احتمال الانتماء إلى شريحة الأربعين في المائة الأدنى من السكان مشابهة تماما لمحددات احتمال الانتماء إلى الطبقة الفقيرة (انظر المرفق الثاني).

وعلى سبيل التوضيح، لنعتبر أن هناك أربع فئات فرعية ينقسم إليها السكان في مصر: الفقراء والمعرَّضون للفقر، والطبقة الوسطى، والطبقة العليا. تُعرَّف الأسر الفقيرة بأنها تلك التي يقل معدل إنفاقها اليومي عن 2.24 دولار،[55] والأسر المعرَّضة للفقر هي التي يتراوح معدل إنفاقها اليومي بين 2.24 و2.75 دولار. وتشمل الطبقة الوسطى جميع الأسر التي يتراوح معدل إنفاق الفرد بها بين 2.75 دولار و10 دولارات يومياً على أساس تعادل القوة الشرائية في 2005. ويزيد معدل الإنفاق اليومي للفرد في الطبقة العليا أو الغنية عن 10 دولارات.[56] وبناءً على هذه الحدود، يتم توزيع السكان بحيث يمثل الفقراء 26.4%، والمعرَّضون للفقر 18.4%، والطبقة الوسطى 52.3%، والطبقة العليا 2.8% (الشكل 3–21). ويظهر أن معدلات الإعالة في الطبقة الوسطى تكون أقل من متوسط معدلاتها بين الأسر الفقيرة أو المعرَّضة للفقر. ويقل احتمال أن يكون عائل الأسر المنتمية للطبقة الوسطى غير متعلم أو أن تعيش في قرى الصعيد. فنحو نصف هذه الأسر يعولها أشخاص من ذوي المؤهلات العلمية المتوسطة على الأقل، مقابل ما يزيد قليلاً عن ربع الأسر الفقيرة. وبالإضافة إلى ذلك، يعيش نحو ثلث الأسر المنتمية للطبقة الوسطى في المدن الكبرى مقابل نسبة لا تتجاوز 5% من الأسر الفقيرة. وأخيراً، فنظراً لأن الطبقة العليا تشمل أقل 3% من السكان، فإن الطبقة الوسطى (قرابة 50% من السكان) تقع بالفعل في النصف الأعلى من التوزيع.

[55] تحويل متوسط خط الفقر للفرد سنوياً لعام 2010 (3080 جنيها مصريا) إلى الدولار الأمريكي على أساس تعادل القوة الشرائية في 2005

[56] الحد الأدنى للطبقة الوسطى هو معدل الإنفاق اليومي لفئة من الأسر المعيشية تم بناءً عليه تقدير متوسط الاحتمال المتوقع للانتماء إلى الطبقة الفقيرة بنسبة 10%. وتم تعيين الحد الأعلى للطبقة الوسطى استناداً إلى بانيرجي ودوفلو (2008). للمزيد من التفاصيل، انظر المرفق الثاني

الشكل 3-21: السمات حسب الفئات الضعيفة- مصر 2010



ملاحظة: يقل معدل الإنفاق اليومي للفرد في الأسر الفقيرة عن 2.24 دولار (تعادل القوة الشرائية في 2005)، ويتراوح معدل الإنفاق للأسر الضعيفة بين 2.24 و2.75 دولار، ويتراوح معدل الإنفاق للطبقة الوسطى بين 2.75 دولار و10 دولارات، فيما يزيد معدل الإنفاق للطبقة العليا عن 10 دولارات يومياً. وتشمل المدن الكبرى القاهرة والإسكندرية وبورسعيد والسويس.

المصدر: مسح الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسر المعيشية.

82. **هناك سمات معينة للاقتصاد المصري تفسِّر تزامن نمو إجمالي الناتج المحلي مع زيادة معدلات الفقر في الفترة بين عامي 2005 و2010.** وأحد الجوانب الرئيسية هو وجود نسبة كبيرة من السكان معرَّضة لمخاطر عالية ولخطر السقوط في براثن الفقر حتى خلال فترات النمو. وتم توضيح هذه العوامل الديناميكية في تحليل طولي لبيانات الأسر (مسح الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسر) خلال عام 2008. وفي هذا العام، كان الاقتصاد المصري يحقق نمواً وأظهرت تقديرات معدل الفقر في الأشهر الأولى من العام حدوث انخفاض في معدل الفقر (18.9) مقارنةً بمعدله عام 2005 (19.6). لكن مع إتاحة بيانات لشهور لاحقة، فإن التقديرات الإضافية التي شملت الشهور التالية لأزمة أسعار المواد الغذائية عام 2008 أظهرت بوضوح حدوث زيادة في معدلات الفقر مقارنةً بالجولة السابقة: بلغ معدل الفقر 21.6 للفترة بأكملها. وتشير هذه النتيجة إلى أن الأزمة قضت على المكاسب التي تحققت من نمو الاقتصاد وتبزر ضعف الكثير من الأسر المصرية. ورغم استمرار نمو الاقتصاد في الفترة بين عامي

2008 و2011، فإن هذا النمو صاحبه أيضاً خروج مظاهرات وغموض في الأوضاع السياسية. وفي الواقع، تم إجراء مسح عام 2011/2010 ميدانياً خلال ظهور الآثار الرئيسية للأزمات. وبالتالي، فإن تحديد إلى أي مدى أثرت هذه الفترة الضبابية بصورة غير متناسبة على الفئات الأقل ثراءً قد يساعد في تفسير هذا الانخفاض في مستوى الرفاهة الملحوظ.[57]

83. **أظهرت مصر تباعدا واضحا في معدل الاستهلاك حسبما تم قياسه بالحسابات القومية والمسوح الاستقصائية للأسر، لكن تكوين إجمالي الناتج المحلي ومؤشرات سوق العمل يشيران إلى وجود أسباب حقيقية حالت دون أن يؤدي النمو الاقتصادي الملحوظ في مصر إلى حدوث انخفاض في معدل الفقر بين عامي 2005 و2010.** أولاً، هناك تحليل للحسابات القومية يقدم بعض الشواهد على أن أرباح الشركات لعبت دورا أكبر ومتزايدا (كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي) مقارنةً بأجور الموظفين في الأعوام التالية لعام 2005. وخلال هذه الفترة أيضاً، تركَّز نمو إجمالي الناتج المحلي في قطاعات ليست كثيفة العمالة (أي الصناعات الاستخراجية، التأمين)، وفي الوقت ذاته زادت نسبة الوظائف غير الرسمية وغير المنتظمة ومتدنية الجودة.[58] وبالتالي، فإن وجود بيئة غير مواتية مع ثبات الأجور ربما قد حال دون تحسُّن مستوى الرفاهة رغم تحقيق نمو عام.

[57] في الوقت الحالي، لا يُتاح تحليل أكثر تفصيلا لمستوى الرفاهة في الفترة 2011/2010 نظراً لعدم إمكانية الحصول على المكوِّن التتبعي لمسح الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسر المعيشية. وسيحاول التحليل المقرر لأوضاع الفقر في مصر تناول هذه المسألة (انظر الإطار 3-2).

[58] إم جيه بي جيه

رابعاً. المخاطر أمام تحقيق الاستدامة

84. **أحدث التركُّز السكاني الشديد في مصر تداعيات خطيرة على البيئة، وسيفرض النمو السكاني السريع مزيداً من الضغوط على الموارد الطبيعية للبلاد ما لم يتحقق تحسُّن كبير في جودة الإدارة البيئية.** وتزيد نسبة تلوث الهواء في القاهرة بانتظام عن الحدود المقررة من منظمة الصحة العالمية، ويقل نصيب الفرد من المياه العذبة المتاحة كثيراً عن الحد الفاصل لندرة المياه. وبالإضافة إلى ذلك، تم تحويل مساحة كبيرة من أراضي الدلتا الأكثر خصوبة إلى مناطق عشوائية متنامية تحيط بمدنها الرئيسية. وتعكس هذه المشكلات سوء إنفاذ القوانين واللوائح التنظيمية، وغياب المؤسسات الملائمة والمؤهلة، وعدم وجود خطة متسقة لمعالجة النمو العمراني. ومن ثم، فإن إجراء تحسينات في نظام الإدارة العامة وتنفيذ إصلاحات في قطاعات محددة يمثلان عنصرين رئيسيين في أية إستراتيجية تستهدف تخفيف حدة الأخطار المستقبلية على الصحة العامة وإمدادات الغذاء من جراء التدهور البيئي.

البيئة والنمو الاقتصادي والفقر

85. **لم تُدار الثروة العامة لمصر على نحو يحقق الاستدامة خلال العقد الماضي، وهو ما يُعزى بدرجة كبيرة إلى التدهور البيئي واستخراج موارد الطاقة.** وقد انخفض نصيب الفرد من الثروة– الذي حُدد من خلال جمع إجمالي المدخرات، ومقدار انخفاض قيمة رأس المال المادي وتكوين رأس المال البشري، ومقدار استنزاف رأس المال الطبيعي، والتغيُّرات في تعداد السكان– بواقع 2.2% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2010، مقابل زيادة متوسط منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بنسبة 4.1%.[59] ويرجع استنزاف نصيب الفرد من الثروة في المقام الأول إلى تراجع رأس المال الطبيعي والنمو السكاني. ولا شك أن عدم كفاءة مصر في تحويل الموارد الطبيعية إلى أشكال أخرى من الثروة يُعد مؤشراً على سوء إدارة الموارد وعدم القدرة على تحقيق نمو اقتصادي مقترن بالحفاظ على الاستدامة البيئية.

86. **تُعد تكلفة التدهور البيئي في مصر باهظةً وتقع أعباؤه بصورة غير متناسبة على كاهل الفقراء.** وفي عام 2002، قُدِّرت تكلفة التدهور البيئي في مصر بنحو 18.9 مليار جنيه مصري أو ما يمثل 5.6% من إجمالي الناتج المحلي، حيث يُعد تلوث الهواء والمياه والتربة أكبر ثلاثة مسببات للأضرار البيئية.[60] وتوجد هذه المشكلات بشكل رئيسي في القرى وتمثل أكثر من 55% من تكلفة الأضرار، فيما يمثل تلوث الهواء في الحضر أكثر من 40%.

[59] رأس المال الطبيعي في هذه الحسابات يشمل استخراج موارد الطاقة فقط، وليس التكاليف الأخرى للتدهور البيئي التي جرت مناقشتها في هذا الفصل.

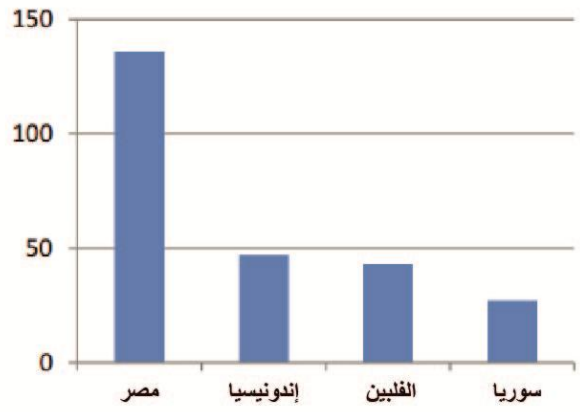
[60] البنك الدولي 2005.

ونظراً لتركُّز الفقر في المناطق الريفية، فليس مستغرباً أن تكون المشكلات البيئية أكثر انتشاراً في المناطق التي ترتفع بها معدلات الفقر وأن يؤثر التدهور البيئي بشكل غير متناسب على الفقراء.

الأولويات البيئية الرئيسية المرتبطة بالفقر والنمو المستدام

87. **يتسبب تدهور نوعية الهواء في مصر في مشكلات صحية وبيئية خطيرة ويؤثر على الاقتصاد المصري.** وتتمثل المسببات الرئيسية لتلوث الهواء في القاهرة في إحراق المخلفات النباتية والنفايات البلدية، ووسائل النقل والمواصلات العامة والخاصة، ومسابك الرصاص، والأسمدة، ومصانع الأسمنت. ونتيجةً لهذه الأنشطة، ترتفع مستويات التلوث بالجسيمات الدقيقة في مصر كثيراً عن غيرها من البلدان المتشابهة معها في معدل نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (الشكل 4-1)، كما تزيد عن الحدود التي قررها قانون البيئة المصري بأكثر من 90%.[61] وقد تسببت الجسيمات الدقيقة (PM_{10} و$PM_{2.5}$) وانبعاثات ثاني أكسيد الكبريت وثاني أكسيد النتروجين في حدوث 20 ألف حالة وفاة مبكرة و483 ألف حالة إصابة بالالتهاب الشعبي المزمن والأعراض التنفسية في عام 2005.[62] وقد أدت الإصابة بهذه الأمراض إلى تقليل إنتاجية العمالة المصرية: تكلفة التدهور البيئي المرتبطة بتلوث الهواء في منطقة القاهرة الكبرى وحدها تعادل نحو 1% من مجموع إجمالي الناتج المحلي لمصر، وارتفعت هذه التكلفة ارتفاعاً كبيراً في الفترة بين عامي 1999 و2009.[63]

الشكل 4-1: متوسط تركيز الجسيمات الدقيقة PM_{10} (بوحدة ميكروجرام/م^3) في 2011



المصدر: مؤشرات التنمية العالمية

88. **يشكل تلوث المياه مصدر قلق متزايد على النمو الاقتصادي والوضع الصحي في مصر.** وقد استمر تناقص كميات المياه العذبة المتوفرة باطراد خلال الخمسين عاماً الماضية **(الشكل 4-2)** وبلغ نصيب الفرد 700 متر مكعب في عام 2012، وهو أقل كثيراً من الحد الدولي لندرة المياه الذي يبلغ ألف متر مكعب لكل فرد، كما سيفرض استمرار النمو السكاني مزيداً من الضغوط على إمدادات المياه. ونظرا لأن ذلك يؤثر على صحة الأفراد وإنتاجية الأراضي والثروة السمكية، فإن تكلفة الضرر الناتج عن سوء نوعية المياه–في حال عدم اتخاذ أي إجراءات

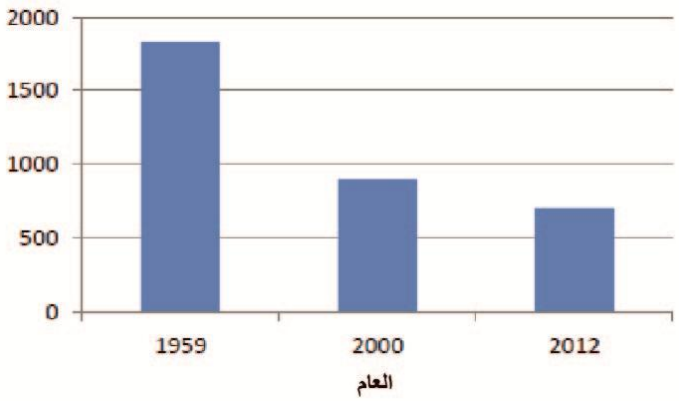
[61] جهاز شؤون البيئة المصري 2011.

[62] البنك الدولي 2005.

[63] البنك الدولي 2013.

في هذا الشأن– قُدِّرت بنحو 9.5 مليار جنيه مصري سنوياً، أو ما يمثل 3.2% من إجمالي الناتج المحلي.[64] وبالإضافة إلى ذلك، تُعزى 5.1% من مجموع الوفيات و6.5% من مجموع حالات الإعاقة في مصر إلى مياه الشرب غير المأمونة، وسوء خدمات الصرف الصحي، وعدم كفاية وسائل النظافة العامة، وقصور إدارة الموارد المائية.[65]

الشكل 4–2: متوسط نصيب الفرد من المياه العذبة المتاحة في مصر (م^3/لكل فرد/سنوياً).



المصدر: المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية 2013

89. **يرجع السبب الرئيسي لانخفاض كميات المياه العذبة المتوفرة إلى تلوث المياه الناجم عن النفايات الزراعية وسوء خدمات الصرف الصحي بالمناطق الريفية.** واستهلك قطاع الزراعة 85% من مسحوبات المياه العذبة في أرجاء البلاد عام 2013. ونتيجةً لذلك، تتم إعادة 2.9 مليار متر مكعب من مياه الصرف المحمَّلة بالأسمدة والمبيدات والمواد العضوية إلى نهر النيل سنوياً باتجاه القاهرة. وتلوِّث هذه المياه نهر النيل، وتعرِّض الحياة البحرية للخطر، كما تلوِّث المياه الجوفية.[66] ولا يُتاح استعمال توصيلات الصرف الصحي سوى لربع السكان في الريف، ويقوم من يستخدمون خزانات الصرف الصحي عادةً بإفراغها في النيل وبالقرب من مصادر المياه

[64] التحليل البيئي الخاص بمصر لعام 2005.

[65] بروس–أوستون وآخرون 2008.

[66] المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية 2013.

العذبة أو على الأرض حيث يتلوث مصدر المياه من خلال التربة.[67] [68] وقد وصلت مستويات إلقاء الملوثات الصناعية – مثل المنظفات الخطرة والمعادن الثقيلة والمبيدات– في نهر النيل إلى نحو 4.5 مليون طن سنوياً.[69]

90. **أدى الزحف العمراني إلى تفاقم مشكلات تلوث المياه وتقليص إنتاج مصر من الغذاء.** ويشكل الزحف العمراني العشوائي في المناطق الريفية تهديداً لإمدادات المياه. فلم يقتصر الأمر على زيادة مساحة الأراضي المبنية في الدلتا بأكثر من الضعف، أي من 891 إلى 1791 كيلومترا مربعا، في الفترة بين عامي 1984 و2010، بل اتسم هذا التوسع بعدم التخطيط والعشوائية. [70] ويهدد ذلك إمدادات المياه العذبة بسبب تكرار حدوث البناء بالقرب من الترع الفرعية أو على امتدادها، ويتم غالباً التخلص من النفايات بمناطق الزحف العمراني هذه من خلال مقاولين غير منظَّمين من القطاع الخاص غير الرسمي الذين يتخلصون من معظم النفايات بإلقائها في المصارف والترع.[71] [72] وكثيراً ما يحدث الزحف العمراني على التربة الأكثر خصوبة في مصر، وهو ما يزيد من تقليص الطاقة الإنتاجية الزراعية لمصر: توصلت دراسة أجرتها محافظة القليوبية إلى أن التوسع العمراني أدى إلى خسارة 10% من أعلى أنواع الأراضي الخصبة بين عامي 1992 و2009.[73]

91. **أسهم ذلك في حدوث مشكلات أوسع نطاقاً تتعلق بتدهور الأراضي والتصحر والتي زادت الضغوط على استخدام الأراضي.** وقد حدث تدهور الأراضي أيضاً بسبب الزراعة الكثيفة. ونتيجةً لذلك، تراجعت مساحات الأراضي الزراعية من الدرجة الأولى في الفترة 2001–2005 إلى أقل من ثلث مستواها في الفترة 1996–2000، فيما زادت الأراضي من الدرجتين الثالثة والرابعة من 1.445 إلى 2.936 مليون فدان.[74] [75] وتُصنَّف مصر أيضاً في المرتبة الأولى عالمياً من حيث معدل التصحر، حيث تشير التقديرات إلى أن 65–89% من أراضيها تُعتبر معرَّضة للتصحر بدرجة خطيرة بسبب التعرية بفعل الرياح والكثبان النشطة.[76] وبوجه عام، فقد شكَّل تدهور الأراضي، مقترناً مع تآكل السواحل، خسارة نسبتها 1.5% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2005.[77]

---

[67] التحليل البيئي الخاص بمصر لعام 2005

[68] بروس–أوستون وآخرون 2008

[69] المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية 2013

[70] الفقي وآخرون.2012

[71] البنك الدولي 2009ب

[72] في محافظة الغربية، توصلت دراسة إلى أن المساحات المبنية ضمن مسافة 500 متر من إحدى الترع الفرعية زادت من 16 إلى 38 كم^2 بين عامي 1990 و2010 (البيه وآخرون. 2013)

[73] شلبي وآخرون. 2012

[74] يعادل الفدان الواحد 1.038 هكتار

[75] جهاز شؤون البيئة المصري 2007

[76] الأمانة التنفيذية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر عام 2011 والبنك الدولي 2014ك

[77] التحليل البيئي الخاص بمصر لعام 2005

92. **في فترة زمنية قصيرة نسبيا خلال التسعينيات، حققت مصر تقدُّما كبيرا في حماية البيئة لكن وتيرة الإصلاح لا تزال بطيئة للغاية.** وفي عام 1992، صادقت الحكومة المصرية على خطة العمل البيئية الوطنية الأولى، وفي عام 1994 سنت مصر أول قانون للبيئة، وفي عام 1997 تم لأول مرة تعيين وزير للدولة للشؤون البيئية وإدخال تغييرات رئيسية في السياسات بشأن معايير الوقود ومعايير انبعاث المركبات وتسعير الطاقة. وشهدت البلاد أيضاً تحسينات في حالة البيئة، لاسيما في توفير إمدادات المياه ومعالجة مياه الصرف وإدارة النفايات الصلبة. لكن تكاليف التدهور مازالت مرتفعة، ولا تزال البلاد تستهلك الموارد الطبيعية بكميات غير قابلة للاستمرار (لاسيما المياه). ويفاقم تغيُّر المناخ أيضا التحديات البيئية التي تواجه مصر. وللتصدي لذلك، فإنه يلزم إجراء تغيير نوعي في السياسات والمؤسسات وتوجيه استثمارات أكثر كفاءة وفاعلية.

93. **تنجم مشكلات مصر البيئية من وجود قوانين عفا عليها الزمن وأيضاً من نظام حوكمة القطاع العام والتنفيذ.** ورغم تقادم القوانين البيئية المصرية وحاجتها إلى التنقيح، فإن العائق الأكبر أمام نجاح السياسة البيئية يكمن في سوء تنفيذ هذه القوانين وإنفاذها. فعلى سبيل المثال، يعادل مستوى تركيز الجسيمات الدقيقة في مصر، كما ذكرنا سابقاً، نحو ضعف الحد المقرر في قانون البيئة، مما يشير إلى أنه لا تزال هناك تحديات خطيرة تواجه تنفيذ هذا القانون ومتابعة وإنفاذه. فنقص البيانات وتعدد الهيئات وتداخلها وقصور الموارد البشرية والرقابة يجعل من اليسير تفادي القوانين البيئية.[78] ومن المرجح أن ذلك يُعزى إلى نقص موظفي الهيئات التنظيمية وقلة خبراتهم وحوافزهم. فعلى سبيل المثال، يشكل الموظفون بعقود مؤقتة 70% من إجمالي موظفي جهاز شؤون البيئة المصري، مما يظهر نقص الخبراء البيئيين ذوي المهارات.[79] وستتطلب معالجة هذه المشكلات دعماً من المجتمع المدني، وقد يُستخدم نشر المعلومات والمخاطر البيئية للجمهور كوسيلة لاكتساب هذا الدعم والتأييد.

94. **يتمحور الكثير من عوامل المخاطر البيئية حول القطاع الزراعي والمناطق الوسيطة بين الريف والحضر.** ويستهلك قطاع الزراعة 80% من المياه المستخدمة في مصر سنوياً ويُعد المحرك الأول لمشكلات ندرة المياه في البلاد. ويسهم هذا القطاع أيضاً في تراجع نوعية الهواء من خلال عمليات الحرق في العراء، وزيادة تلوث المياه من خلال الجريان السطحي من النفايات الزراعية. ولتحسين نوعية البيئة، ستلزم معالجة العوامل الأخرى التي خارج النشاط الزراعي مما يتطلب اتخاذ إجراءات تدخلية متكاملة ومتعددة القطاعات. وتتيح الإدارة المستدامة للنفايات

[78] كيلي 2008

[79] التحليل البيئي الخاص بمصر لعام 2005.

الصلبة في المناطق الريفية فرصا للحد من تلوث الهواء والمياه وتعزيز خيارات الطاقة المتجددة. وقد يساعد تحسين مؤسسات التخطيط العمراني في الحد من الزحف العمراني (تتم مناقشته لاحقاً في الفصل الخامس).

95. **يمكن تحسين نوعية الهواء بإنشاء نظام لإدارة نوعية الهواء في المدى القصير، ثم تنفيذ حزمة من السياسات التسعيرية والقطاعية في المدى الطويل.** ويمكن جدولة هذه السياسات لتنفيذها عندما يتحسن الوضع الاقتصادي، مع تحديد هدف نهائي وهو تقليل تركيزات الجسيمات الدقيقة (PM_{10} و$PM_{2.5}$) إلى 112 ميكروجرام/م^3 و65 ميكروجرام/م^3 على التوالي بحلول عام 2020. [80] وبالإضافة إلى ذلك، يمكن تقليل تلوث الهواء من خلال تشجيع كفاءة استخدام الطاقة عبر الاعتماد على الطاقة المتجددة. وتلبي مصر حالياً 8% من احتياجاتها من الطاقة بتوليد الطاقة الكهرومائية من السد العالي في أسوان، وتمتلك عددا من مزارع الرياح المربوطة بشبكة الكهرباء. وتوجد أيضاً إمكانات كبيرة لتوليد الطاقة الشمسية، حيث تتفاوت شدة الإشعاع الشمسي المباشر في مصر بين 1970 كيلووات ساعة/م^2 و3200 كيلووات ساعة/م^2 سنوياً. وتتمتع مصر أيضاً بإمكانات ضخمة لاستغلال طاقة الرياح. [81] ولذلك، سنت الحكومة قانونا جديدا للطاقة المتجددة وأصدرت لائحته التنظيمية للتعريفة المفروضة على إمدادات الطاقة في عام 2014 بهدف جذب استثمارات خاصة في مجال الطاقة المتجددة. وهناك أيضاً بوادر مشجعة باتجاه تحسين نوعية الهواء مع تطبيق إصلاحات دعم الطاقة الأخيرة، وقد تساعد مواصلة تشجيع كفاءة استخدام الطاقة أيضاً في تحسين نوعية الهواء.

يمكن المساعدة في معالجة الأولويات الرئيسية من خلال المزيد من الدراسات التشخيصية والمعلومات. وتُعد دراسة "تكلفة التدهور البيئي في مصر" قديمة للغاية حيث لم يتم تحديثها منذ عام 2002، وبالتالي فمن المرجح أن هذه التكلفة زادت كثيراً خلال هذه الفترة. ويمكن أن يوفر ذلك أداة لاتخاذ القرارات بشأن السياسات والاستثمار. وبالإضافة إلى ذلك، يلزم إجراء تحليلات لتحديد الحلول التكنولوجية التي يمكن تكييفها لتلائم السياق المصري، وتقييم الجدوى الاقتصادية لها، ووضع السياسات اللازمة لإيجاد حلول مستدامة ومجدية ماليا. وقد تقادمت أيضاً أعداد أعباء الأمراض التي تتم مناقشتها في هذا الفصل، وبالتالي فإن جمع بيانات جديدة من شأنه إعطاء رؤية أفضل للمشكلات الخطيرة التي تواجه مصر.

[80] التحليل البيئي الخاص بمصر لعام 2005.

[81] تتمتع مصر بإمكانات هائلة لطاقة الرياح تفوق أي بلد آخر في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والتي تصل إلى 30 جيجاوات (بما يعادل إجمالي الطاقة المركبة الموجودة حاليا في البلاد)، كما تتمتع بارتفاع كثافة الإشعاع الشمسي المباشر التي تتراوح بين 2000–3200 كيلووات ساعة/م^2/سنوياً من الشمال إلى الجنوب.

الإطار 4-1: آثار تغيُّر المناخ على مصر

تشير التقديرات النموذجية لتغيُّر المناخ في مصر إلى ارتفاع درجة الاحترار بوتيرة أسرع من المتوسط العالمي وزيادة فترات الجفاف. ويتراوح متوسط عدد أيام موجات الحر، كما هو ملاحظ في المدن بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، من صفر إلى سبعة.[82] ومن المتوقع زيادته إلى 93 يوماً عند ارتفاع درجة حرارة الأرض درجتين مئويتين، وإلى أكثر من 187 يوماً عند ارتفاع درجة الحرارة 4 درجات مئوية في العالم.[83] وبنهاية هذا القرن، يُتوقع زيادة درجات الحرارة القصوى بواقع 3 درجات مئوية في أجزاء كبيرة من مصر في ظل سيناريو انخفاض الانبعاثات.

يُتوقع تزايد الضغوط على الموارد المائية. ويُقدَّر إجمالي موارد المياه العذبة بنحو 58 مليار متر مكعب سنوياً، مع معدل استهلاك سنوي قدره 78 مليار متر مكعب. ويبلغ نصيب الفرد من المياه العذبة 700 متر مكعب سنوياً. وبالنظر إلى النمو السكاني المتوقع، يُقدَّر أن تصل هذه القيمة إلى 350 مترا مكعبا في عام 2040 مع عدم مراعاة آثار تغيُّر المناخ على موارد مصر المائية. وتُعزى قابلية تأثر هذه الموارد المائية بتغيُّر المناخ إلى تدفقات نهر النيل (شدة التأثر بالأمطار الإثيوبية، والتأثر بارتفاع درجة الحرارة في البحيرات الاستوائية وبحر الغزال، وأجواء عدم اليقين الناجمة عن الاختلافات الكبيرة في نتائج نماذج الدوران العالمية بشأن تدفق المياه في النيل) وسقوط الأمطار (إمكانية انخفاض معدل سقوط الأمطار على سواحل مصر المطلة على البحر المتوسط بواقع 50%) والمياه الجوفية (زيادة المستويات والملوحة بسبب ارتفاع مستوى سطح البحر وما يترتب عليه من تسرُّب لمياه البحر).

ومن المتوقع أن تتعرض الموارد الساحلية لأضرار مباشرة من خلال ارتفاع مستوى سطح البحر وإغراق المناطق منخفضة الارتفاع. وتشير التقديرات إلى أن ارتفاع مستوى سطح البحر بواقع 50 سم، إلى جانب هبوط دلتا نهر النيل، سيشكِّل آثارا خطيرة على مناطق الدلتا منخفضة الأراضي والمدن كثيفة السكان المجاورة لها مثل الإسكندرية وبورسعيد. وسيؤدي ارتفاع مستوى سطح البحر أيضاً إلى خسارة الشواطئ. ومن المتوقع أيضا أن تتعرض المناطق الساحلية لآثار غير مباشرة مثل تسرُّب المياه المالحة وتلوث موارد المياه الجوفية، مما يؤدي إلى تفاقم ملوحة التربة ويؤثر على الأمن الغذائي. وستتأثر أيضا الهياكل الساحلية بالزيادة في وتيرة هبوب العواصف وشدتها. كما تُعد المناطق الساحلية، التي تقع دون مستوى سطح البحر في الدلتا، مناطق عالية الخطورة. ويُتوقع أن تؤدي الآثار المباشرة وغير المباشرة إلى هجرة 6 إلى 7 ملايين شخص من الدلتا.

ومع افتراض عدم اتخاذ أي إجراءات للتكيُّف، فمن المتوقع أن تصل الأضرار السنوية إلى 5 مليارات دولار بحلول عام 2100 مع ارتفاع مستوى سطح البحر بنحو 1.26 متر وخسارة 25% من مساحة أراضي الدلتا مما

[82] تُحسب أيام موجات الحر وفقا لمؤشر مدة موجة الحر الذي يُعرَّف بأنه أطول موجة سنوية تمتد لستة أيام متتالية على الأقل تتجاوز خلالها درجات الحرارة القصوى المئين التسعين المحلي بالنسبة لفترة مرجعية (بالأيام)

[83] ليليفيلد وآخرون. 2013، وارد في البنك الدولي 2014ك

يؤثر على 10.5% من سكان البلاد، وخسارة ما يمثل 6.4% من إجمالي الناتج المحلي مع ارتفاع مستوى سطح البحر مترا واحدا. وأشارت إحدى الدراسات إلى أن الأصول المعرَّضة لخطر ارتفاع مستوى سطح البحر بواقع 0.5 متر بحلول عام 2070 تُقدَّر قيمتها بنحو 563 مليار دولار في مدينة الإسكندرية وحدها. علاوة على ذلك، قدَّرت الإستراتيجية الوطنية للتكيُّف مع التغيُّرات المناخية والحد من مخاطر الكوارث احتياجات التكيُّف بنحو 7.6 مليار دولار، مع توجيه غالبية الاستثمارات إلى البنية التحتية بالمناطق الساحلية.

خامساً: المحركات الرئيسية للتقدُّم نحو تحقيق هدفي إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك

96. **يتوقف مستوى الرفاهة في مصر على الموقع بدرجة كبيرة، حيث تشهد قرى الصعيد استمرار ارتفاع معدلات فقر.** ومن الطبيعي البدء بإعطاء رؤية أوسع نطاقا عن التحوُّل الهيكلي والمكاني في مصر والعوامل التي حالت دون الحد من التفاوت بين المناطق. ورغم ارتقاء المصريين برأس المال البشري–من خلال رفع معدلات الالتحاق بالتعليم والتحصيل العلمي وتحسين أوضاع الصحة، وهي اللبنات الأساسية لتحقيق الدخل– فقد توقف إحراز تقدُّم على صعيد الحد من الفقر. فقدرة المصريين على جني عوائد هذه الاستثمارات في رأس المال البشري وتحقيق دخل من جانب العمال وأصحاب المشروعات والمزارعين قد أعاقها تباطؤ نمو القطاع الخاص، وتعقيد اللوائح التنظيمية وعدم انتظام تنفيذها، وتدني سبل وصول الحاصلات الزراعية إلى الأسواق وتفتت الأراضي. كما عجزت أنظمة الحماية الاجتماعية سيئة التصميم والتوجيه والتنفيذ عن حماية الكثير من المصريين من الصدمات السلبية. لكن يمكن معالجة أوجه القصور هذه من خلال عملية إصلاح للقوانين واللوائح التنظيمية تركز على المشكلات الأساسية في نظام الإدارة الرشيدة والحوكمة وتستند إلى ثلاث ركائز، وهي خلق فرص العمل بقيادة القطاع الخاص والتكامل المكاني وتحقيق التكافؤ في توزيع الموارد الاقتصادية.

توقف التحوُّل الهيكلي

توزيع التكتلات السكانية في مصر يفتقر إلى الكفاءة

97. **تضم مصر بعض أكثر التجمعات السكانية كثافةً في العالم.** ويسكن ويزرع المصريون نسبة صغيرة من الأراضي المصرية، حيث يعيش قرابة 95% من السكان ويعملون على 5% من مساحة أرض مصر. وتعادل الكثافة السكانية في المدن المصرية الرئيسية نحو ثلاثة أمثال المتوسط العالمي، أي بمعدل 11575 شخصاً لكل كيلومتر مربع مقابل متوسط عالمي قدره 4300 شخص لكل كيلومتر مربع في عام 2014.[84] ويبلغ مؤشر التكتلات السكانية في مصر 90.2، وهو ثامن أعلى مؤشر في العالم.[85] وثمة علاقة ارتباط إيجابية بين التكتل السكاني ومستوى الدخل في مختلف بلدان العالم، لكن التكتل السكاني في مصر أكبر بكثير من معدله في البلدان الأخرى القريبة في مستوى نصيب الفرد من الدخل[86] والتي يبلغ متوسط مؤشرها 52. كما أن مصر أدنى بكثير من

[84] مسح موقع ديموغرافيا لعام 2014.

[85] يشمل هذا المؤشر الكثافة السكانية وزمن الانتقال وعدد المدن.

[86] البلدان التي تراوح نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي لها (تعادل القوة الشرائية) بين 7500 و12500 في عام 2012 وفقا لمؤشرات التنمية العالمية (2014).

البلدان الأخرى القريبة منها في مستوى التكتل السكاني[87] حيث يبلغ متوسط نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي 40900 دولار (الشكل 5-1).

98. **يشير اقتران كثافة تركُّز السكان مع انخفاض مستويات النشاط الاقتصادي إلى أن طبيعة توزيع التكتل السكاني في مصر كانت دون المستوى الأمثل.** وتظهر الشواهد الدولية أن التركُّز الحضري يمكنه تعزيز نمو الإنتاجية في المراحل الأولى من التنمية وأن المدن مختلفة الأحجام تسهم في تحقيق النمو الاقتصادي بطرق مختلفة: تتيح المدن الكبيرة تنوعا اقتصاديا أكبر، وتستضيف المدن الثانوية عادةً صناعات تحويلية أكثر توحيداً، فيما تستطيع المدن الصغيرة تحقيق وفورات الحجم والإسهام في الاقتصادات المحلية.[88] [89]

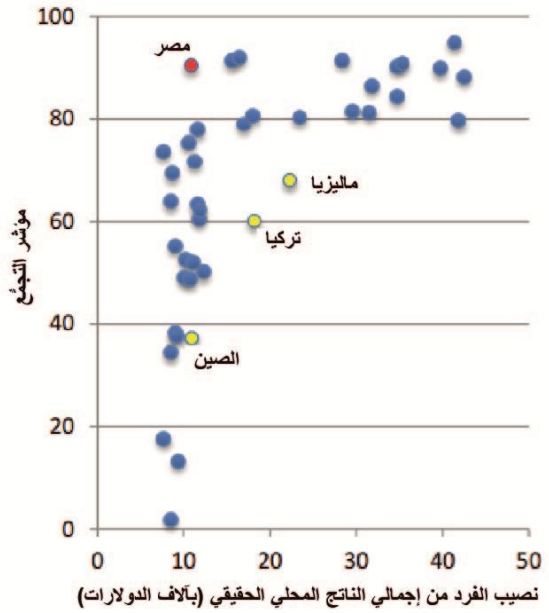
[87] البلدان التي يتراوح مؤشر التكتل السكاني بها بين 80 و100، باستثناء قطر والإمارات العربية المتحدة وهونغ كونغ وسنغافورة.

[88] هندرسون 2003

[89] تقرير عن التنمية في العالم 2009

بالإضافة إلى السكان، يتركَّز القطاع الخاص الرسمي بشدة في المدن الكبرى. ويوجد أكثر من نصف وظائف هذا القطاع في المدن الكبرى التي لا تضم سوى نحو ربع سكان البلاد (الشكل 5-2). وتضم خمس مدن فقط، جميعها في الوجه البحري، أكثر من نصف المشروعات الصغيرة والمتوسطة في مصر.[90] وفي المقابل، تضم المدن الأصغر عدداً أقل بكثير من وظائف القطاع الخاص الرسمي، كما توقف إجمالي نمو هذا القطاع تماماً في هذه المدن منذ عام 2006 (الشكل 5-3). ويؤدي عدم انتقال فرص العمل بقطاع الصناعات التحويلية إلى هذه المدن الأصغر، رغم انخفاض الأجور والإيجارات السائدة بها، إلى استمرار شدة تركُّز الصناعة ومحدودية فرص إعادة استغلال المدن الكبرى لإنتاج قيمة أعلى مثل الخدمات القابلة للتداول التجاري، وقد يكون ذلك أحد العوامل المتسببة في ركود القطاع الخاص الرسمي في مصر.[91]

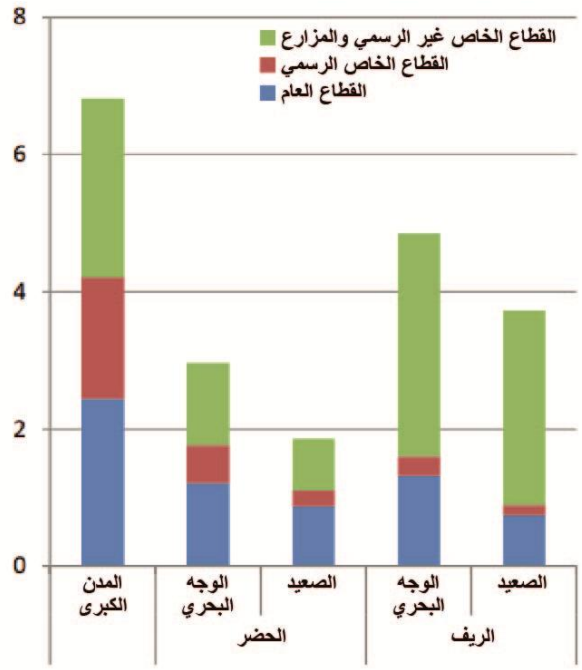
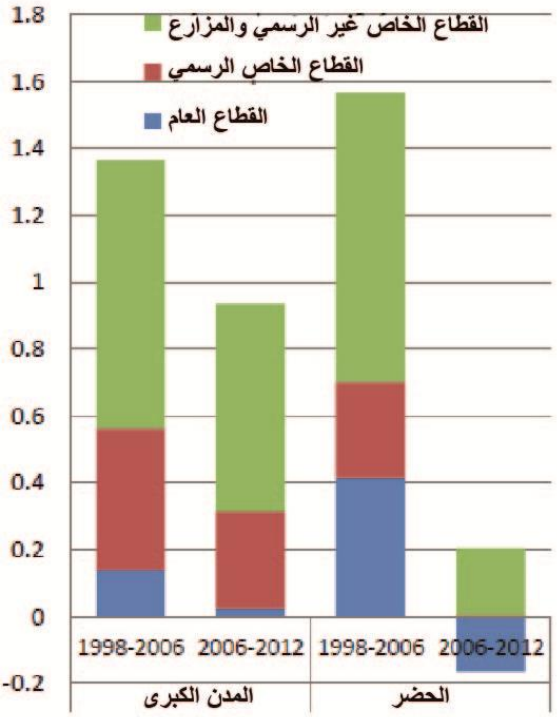
الشكل 5-1: مؤشر التجمُّع ونصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، 2012



المصدر: مؤشرات التنمية العالمية 2014

[90] فيلكنر وآخرون.2012

[91] قطاع تصنيع الأثاث هو استثناء توضيحي لهذا الاتجاه، كما تم تناوله في تقرير البنك الدولي (2014و).

الشكل 5-2: خلق الوظائف حسب المناطق (بالملايين)	الشكل 5-3: نمو الوظائف (بالملايين)
	

ملاحظات: تُستثنى الوظائف المتنقلة؛ والمناطق الحدودية غير مشمولة.

المصدر: البنك الدولي 2014م.

99. **يؤدي ارتفاع التكاليف اللوجستية ونقص مرافق البنية التحتية إلى عرقلة انتشار النشاط الاقتصادي فيما بين المدن وكفاءة عمل القطاع الخاص داخلها.** وتمثل التكاليف اللوجستية حوالي 20% من إجمالي الناتج المحلي، مقابل متوسط عالمي يتراوح بين 10 و12%.[92] ويتجلَّى ذلك في ارتفاع تكلفة النقل المحلي. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تصل تكلفة الرحلة الكاملة لحاوية مقاسها 20 قدماً بين وسط القاهرة وطنطا (93 كم) إلى 1200 جنيه مصري- أي حوالي 2.22 دولار لكل كيلومتر مقابل 1.25 دولار لكل كيلومتر لمسافة مماثلة في الولايات المتحدة.[93] كما أن تكاليف التشغيل للشاحنات تكون أعلى بنحو 30-50% في مصر مقارنةً ببلدان مثل لبنان والأردن. علاوة على ذلك، يمكن أن تتفاوت تكاليف النقل بمعامل قدره 2.5 في مختلف أنحاء مصر، مع معاناة المناطق البعيدة من التأخير بصورة أسوأ. ويكون الازدحام داخل القاهرة شديداً وباهظ التكلفة حيث يُقدَّر متوسط

[92] مؤسسة التمويل الدولية 2013

[93] البنك الدولي 2012ب

السرعة خلال فترات شدة الازدحام بنحو 12 كم/ساعة في عام 2005.[94] ويُعد تدني جودة البنية التحتية في مصر، التي صُنِّفت في المرتبة 118 من بين 148 بلداً في الفترة 2013–2014 (مع تصنيف الطرق في المرتبة 122)، أحد العوامل المساهمة في ارتفاع التكاليف بهذا الشكل (**الجدول 5–1**). وتُعتبر شبكة الكهرباء متقادمة وتعجز بشكل متزايد عن توفير الطاقة الكافية، مما يؤدي إلى تكرار انقطاع الكهرباء. وبناء عليه، تحل مصر في المرتبة 106 من حيث جودة إمدادات الكهرباء.[95]

100. **اتسم التحول الهيكلي من الزراعة إلى الصناعات التحويلية والخدمات بعدم الكفاءة من حيث استغلال الأراضي.** واعتمدت الحكومة المصرية إستراتيجية لتقليل الكثافة السكانية في القاهرة بإنشاء مدن مخططة، لكن هذه المدن لم تجتذب سوى عدد قليل للغاية من الأشخاص: استطاعت هذه المدن الجديدة بالكاد جذب 800 ألف شخص حتى عام 2006 رغم أنها مصممة لاستيعاب 5 ملايين شخص.[96] وبدلاً من ذلك، فإن معظم السكان داخل هذه المدن وبالقرب منها توسعوا إلى خارجها وليس رأسياً، مما نتج عنه أن غالبية سكان المدن يعيشون الآن في مناطق سكنية عشوائية وغير مخططة تحيط بالمناطق الحضرية الرسمية.[97] وقد خلق ذلك عدداً من المخاطر البيئية وأدى إلى تقليص الطاقة الإنتاجية الزراعية لمصر (انظر الفصل الرابع).

الجدول 5–1: تصنيفات التنافسية العالمية

	مصر	شيلي	الأردن	ماليزيا	المغرب	رومانيا	تونس	تركيا
البنية التحتية العامة	118	45	38	25	48	106	80	41
الطرق	122	27	46	23	53	145	77	44
السكك الحديدية	63	65	90	18	37	82	49	52
الموانئ	80	62	58	24	41	123	82	63
النقل الجوي	59	46	36	20	49	119	67	33
جودة إمدادات الكهرباء	107	65	38	37	47	88	56	77

[94] لوزانو 2011

[95] إدارة معلومات الطاقة الأمريكية 2014.

[96] البنك الدولي 2013ب.

[97] البنك الدولي 2012ب.

مؤشـــــــــــر أداء اللوجستيات	64	46	119	32	58	61	46	30
ملاحظة: يتم التصنيف من بين 148 بلداً.								
المصدر: المنتدى الاقتصادي العالمي 2013-2014 ومؤشرات التنمية العالمية 2014.								

101. **يعكس ذلك جزئياً سياسات استغلال الأراضي وإدارة الأراضي العامة وتقادم سياسات التخطيط العمرانـــي في مصر.** وتتسم قوانين استغلال الأراضي بالجمود وأن الزمان قد عفا عليها كما تحظر التوسُّع الرسمي للمدن داخل المناطق الريفية، فيما أدت سياسات تنظيم الإيجارات والقيود على الارتفاعات أيضاً إلـــى الحـــد مـــن المعـــروض السكني.[98] وبالإضافة إلى ذلك، تسيطر الهيئات القطاعية المسؤولة عـــن تنميـــة الصـــناعة والســـياحة والإســـكان والمجتمعات العمرانية الجديدة، وكذلك المسؤولة عن الزراعة واستصلاح الأراضي، على نحـــو نصـــف مســـاحة الأراضي التي يشغلها 80 مليون مواطن في مصر. وقد تم تخصيص مساحة الأراضي هذه على نحو يفتقـــر إلـــى الكفاءة. ورغم أنه تم تخصيص 94 ألف فدان من الأراضي العامة لغرض التنمية الصناعية في مصر والتي كـــان يمكن أن تستوعب 2.5 مليون وظيفة بمتوسط كثافة قدره مائة وظيفة لكل هكتار، فإن ما تم توفيره من وظائف حتى عام 2006 لم يتجاوز 483 ألف وظيفة في المناطق الصناعية بالمجتمعات العمرانية الجديدة والمحافظات.[99]

[98] البنك الدولي 2012ب.

[99] البنك الدولي 2006ب.

102. **ستزيد فاعلية الاستثمار في البنية التحتية التي تربط بين المناطق كثيراً إذا ما صاحبه إصلاح للسياسات في مؤسسات الإنفاق العام وتنظيم قطاع النقل.** ويعني ذلك أن تسترشد عملية اختيار المشروعات بإجراء تحليل فني للتكاليف والمنافع، وأن يتم تقييم الإنفاق العام ومراقبته بصورة روتينية. فعلى سبيل المثال، كان الإنفاق على البنية التحتية في الصعيد أقل فاعلية بكثير مما كان متوقعا نظراً لأن المشروعات ركزت في الغالب على بناء طرق جديدة وليس صيانة الطرق الموجودة.[100] وبشكل أعم، تشير الشواهد في البلدان الأخرى إلى أن كل دولار يُنفق على الطرق يقلل تكاليف الازدحام بواقع 11 سنتاً فقط، وذلك بسبب سوء تصميم الطرق أو تضخم التكاليف أو لقيام بعض السياسيين بتوجيه الإنفاق العام لخدمة مصالحهم الشخصية.[101] وهناك وسيلة فعالة لتقليل الازدحام وهي خفض دعم البنزين (الذي يشجع الاستخدام المفرط للسيارات ويستفيد منه الأغنياء بالأساس) وزيادة الاستثمار في وسائل النقل الجماعي.[102] [103] وسيعود تقليل تكاليف النقل أيضاً بالنفع على المصريين المستبعدين حالياً من سوق العمل وسيزيد الدخل المتأتي من الزراعة (كما ستتم مناقشته لاحقا).[104]

103. **من الضروري إصلاح نظام استغلال الأراضي العامة.** فتراكم طبقات من التشريعات على مدار العقود الأربعة الماضية أنتج قرابة 45 قانونا ومرسوما ذات صلة مباشرة وغير مباشرة بهذا المجال ويعتريها غالباً عدم الاتساق والتعارض في بعض الأحيان. وسيؤدي تبسيط هذا النظام وتقليل الانقسامات بين الهيئات الحكومية المتعددة فيما يتعلق بالقواعد المنظِّمة للقطاعات إلى زيادة شفافية التسعير، وتقليل المحسوبية، والمساعدة أيضاً في تشجيع توسيع نطاق النمو الاقتصادي بكفاءة. وتوصي مذكرة سياسات إستراتيجية إدارة الأراضي العامة في مصر الصادرة عن البنك الدولي عام 2006 بإجراء عملية مرحلية لإصلاح إدارة الأراضي العامة ووضع خارطة طريق لتحقيق هدف نهائي، وهو التحول على المدى الطويل نحو نموذج لامركزي لإدارة الأراضي العامة.[105]

104. **يمكن التصدي للآثار السلبية للزحف العمراني من خلال زيادة المعروض السكني "الفعال" في المدن.** وبمقدور الحكومة تسهيل تحقيق ذلك على أفضل وجه من خلال تمكين القطاع الخاص من توفير الإسكان وليس إشراكه في أعمال البناء بشكل مباشر، وهو نهج تبيَّن سابقاً أنه باهظ التكلفة وعديم الكفاءة ويفتح الباب للمحسوبية.[106] وأحد عناصر ذلك هو تحديد المناطق العشوائية الموجودة وتقنينها وتحديث بنيتها التحتية. وهناك عنصر آخر

[100] البنك الدولي 2009أ

[101] ونستون وآخرون. 2006

[102] البنك الدولي 2012ب

[103] مسح الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسر المعيشية 2011/2010

[104] البنك الدولي 2012ب.

[105] كثير من هذه التوصيات مستمد من البنك الدولي (2006ب).

[106] البنك الدولي 2006أ.

وهو مواصلة تنفيذ الإصلاحات "الجديدة" لتنظيم الإيجارات من أجل تقليل الشكوك وترغيب المالكين في تأجير وحداتهم الشاغرة.[107] ومن خلال تحسين وتبسيط أنظمة تسجيل الأراضي والممتلكات المعقدة والمتعارضة في مصر حالياً، يمكن المساعدة في تحقيق تكامل أسواق الأراضي الحضرية والريفية والحد من أوجه قصور الزحف العمراني.[108] علماً بأن تبسيط هذه الأنظمة يمكن أن يؤدي أيضا إلى زيادة تأمين حقوق الملكية، وهو ما قد يحسِّن إتاحة الرهون العقارية والتمويل الإسكاني.[109]

تباطؤ نمو القطاع الخاص الرسمي

105. **يتسم القطاع الخاص الرسمي في مصر بالصغر والضعف.** وأحد أسباب ذلك هو أن معدل دخول الشركات إلى السوق في مصر أقل كثيراً مما هو عليه في البلدان الأخرى. ففي 80 بلداً في المتوسط، تم تسجيل نحو 2.4 شركة جديدة تسجيلاً رسمياً لكل ألف من السكان الذين في سن العمل بين عامي 2004 و2009. أما في مصر، لم يتم تسجيل سوى شركة جديدة واحدة لكل *عشرة آلاف* من السكان، أي أقل من الأردن وتركيا بواقع 60 ضعفاً و 100 ضعف على التوالي.[110] ولأن الشركات غير الرسمية تعجز بالضرورة عن توفير وظائف رسمية (أقل من 10% من العاملين بشركات غير رسمية حصلوا على وظائف رسمية)، فإن نقص معدل دخول شركات رسمية جديدة إلى السوق يُعد أحد محركات انعدام الأمن الوظيفي وتباطؤ الإنتاجية.[111]

106. **بالإضافة إلى انخفاض معدلات دخول الشركات إلى السوق، تتقدم الشركات حديثة العهد بمصر في العمر لكنها لا تنمو.** فالمنشآت الأقدم عهدا في مصر لا يزيد عدد العاملين بها في العادة زيادةً كبيرةً عن العاملين بالمنشآت حديثة العهد. وبعد العمل لمدة 30 عاماً، لم يزد عدد العاملين بالشركات المصرية سوى بنسبة 50% في المتوسط عن عددهم في بداية عمل الشركات. وفي المقابل، زاد عدد العاملين في الشركات التركية بواقع خمسة أضعاف خلال الفترة نفسها. ونتيجةً لذلك، أصبحت فرص العمل غير الزراعية بمصر مركَّزةً في الشركات الشابة والصغيرة التي توفر قرابة 40% من فرص العمل هذه مقابل 22% في تركيا (الشكل 5-4). ويبدو أن المراحل الديناميكية الطبيعية، التي بموجبها تُولد الشركات وتنمو وتوسِّع قاعدة العاملين بها أو تخرج من السوق، متوقفة في مصر.

---

[107] البنك الدولي 2012ب.

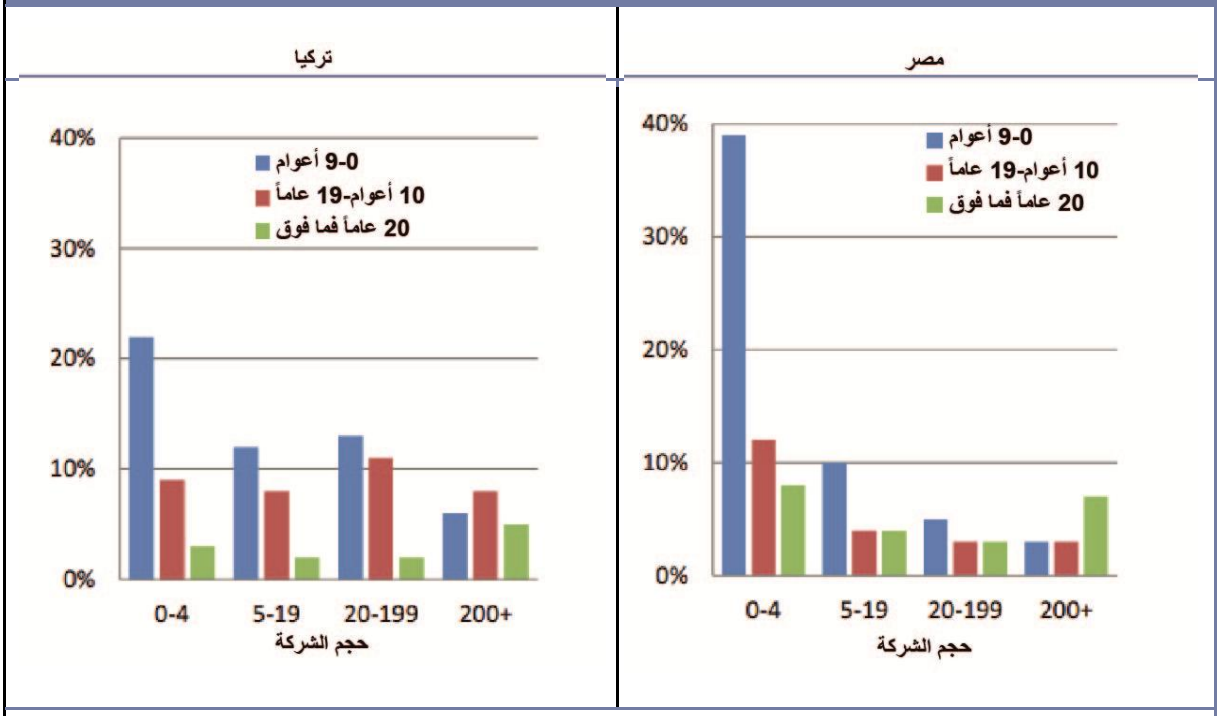
[108] البنك الدولي 2012ب.

[109] أسعد وبرسوم 2007

[110] كلابر ولاف 2010

[111] البنك الدولي 2014و

الشكل 5-4: توزيع الوظائف حسب عمر الشركة وحجمها، مصر وتركيا 2006



ملاحظة: الشركات الأجنبية غير مشمولة في هذه الحسابات.

المصدر: البنك الدولي 2014م.

107. **تشكِّل الصعوبة والإجراءات الروتينية والضبابية، التي تعتري إجراءات إنشاء مؤسسات الأعمال وتوسيعها، عائقا محتملا آخرا أمام تنظيم المشروعات وتحقيق النمو.**[112] وفي إحدى الدراسات، رأي أكثر من ربع الشركات أن التراخيص والتصاريح اللازمة لمزاولة العمل رسمياً تشكِّل عقبة رئيسية. وفي دراسة أخرى، أفادت نصف مؤسسات الأعمال أن اشتراطات استخراج التراخيص التجارية ومزاولة العمل رسمياً بالغة التعقيد.[113] ويُعد التعقيد والغموض في إجراءات استخراج التراخيص الصناعية مثالاً على المشكلات التي يواجهها المستثمرون. فإجراءات استخراج ترخيص بمزاولة العمل وشهادة تسجيل صناعي قد تستغرق عدة شهور. وقد تحول السجل الصناعي، المقرر استخدامه أصلاً كوسيلة لجمع البيانات، إلى عائق إداري أمام أنشطة الاستثمار والأعمال. ونتيجةً لذلك، يوجد بمصر أحد أكثر أنظمة التراخيص تعقيداً وصعوبةً وإهداراً للوقت في العالم وفقاً

[112] البنك الدولي 2014د.

[113] البنك الدولي 2014د.

لمؤسسة التمويل الدولية.[114] وتسود مستويات مماثلة من التعقيد والتعسف والغموض في معظم مجالات التفاعل بين الحكومة ومؤسسات الأعمال: إتاحة تملُّك الأراضي، وتصاريح البناء، واستخراج التراخيص، وعمليات التفتيش، والالتزام الجمركي والضريبي، واللوائح التنظيمية لقطاعات محددة.

108. **رغم قيام الحكومة المصرية بالعديد من الإصلاحات لتبسيط إجراءات إنشاء مؤسسات الأعمال وبدء نشاط تجاري وتقليص التكاليف المرتبطة بذلك من الناحية النظرية، فإنه ليس واضحاً أن هذه الإصلاحات تم تنفيذها بعدالة وإنصاف.**[115] وتختلف فترات الانتظار اللازمة لاستخراج تراخيص التشغيل ومزاولة العمل (لاسيما التراخيص الصناعية) وتصاريح البناء وإنهاء إجراءات التخليص الجمركي اختلافاً كبيراً فيما بين الشركات العاملة في نفس الصناعة، كما أن 85% من الشركات في مصر تعتبر الفساد مشكلة خطيرة.[116]

109. **تحظى الشركات القائمة ذات الارتباطات السياسية بالعديد من المزايا على حساب الشركات الجديدة، مما يحد من الضغوط التنافسية.** وتواجه هذه الشركات أعباء تنظيمية أقل وتتمتع بامتيازات في الحصول على المستلزمات الحيوية مثل الأراضي ورأس المال والطاقة. وقد توصلت دراسة أُجريت مؤخراً إلى أن معدل دخول الشركات في القطاعات التي تهيمن عليها شركات "لديها ارتباطات سياسية" يكون أقل بنسبة 28%، كما أفادت الشركات بتدني مستوى المنافسة داخل هذه القطاعات أيضاً.[117] وبالإضافة إلى ذلك، هناك 71% من الشركات ذات الارتباطات في مصر تبيع منتجات تتم حمايتها بثلاثة على الأقل من حواجز الاستيراد الفنية، مقابل نسبة لا تتعدى 4% من مجموع الشركات، وتعمل على الأرجح في القطاعات كثيفة الاستهلاك للطاقة.[118] [119] وتسمح سياسات تسعير الأراضي وإدارة الأراضي العامة غير الشفافة لهذه الشركات بشراء الأراضي بأسعار رخيصة. [120] وفضلاً عن خنق المنافسة، فإن ذلك يشجع هذه الشركات على الانخراط في تحقيق نمو قائم على الأنشطة كثيفة الاستخدام لرأس المال بدلاً من الأنشطة كثيفة الاستخدام للأيدي العاملة.

110. **ربما ساهم ذلك أيضاً في إعاقة نمو المشروعات متناهية الصغر والصغيرة بالحد من قدرتها على الحصول على تمويل كافٍ.** [121] وفي مصر، لا تُوجَّه سوى 5% من القروض إلى المشروعات الصغيرة والمتوسطة مقابل 10% في الأردن.[122] وفي المسح الاستقصائي لتقييم مناخ الاستثمار عام 2009، أفاد أكثر من 28% من الشركات المصرية أن الحصول على التمويل يشكل عائقا رئيسيا أو خطيرا، فيما رأت 39% من الشركات أن تكلفة

[114] مؤسسة التمويل الدولية 2008.
[115] البنك الدولي 2014د.
[116] البنك الدولي 2014د.
[117] البنك الدولي 2014أ.
[118] البنك الدولي 2014أ
[119] البنك الدولي 2014و
[120] ديوان وآخرون.2013
[121] نصر 2010.
[122] البنك الدولي 2011

التمويل تمثل عائقا كبيرا. ويمثل ذلك مشكلة أكبر بالنسبة للمشروعات متناهية الصغر والصغيرة. فأكثر من نصف المشروعات متناهية الصغر بالقطاع غير الرسمي وشركات الصناعات التحويلية الصغيرة وأكثر من 70% من شركات الخدمات الصغيرة ترى أن تكلفة التمويل تشكل عائقاً، مقابل 41% من شركات الصناعات التحويلية متوسطة الحجم و30% فقط من شركات الصناعات التحويلية الكبيرة. وبالمثل، أفادت نسبة 37% من المشروعات متناهية الصغر التي شملها الاستقصاء و40% من شركات الصناعات التحويلية والخدمات الصغيرة أن الحصول على التمويل يشكل إحدى العقبات، وذلك مقابل 26% من شركات الصناعات التحويلية متوسطة الحجم ونسبة لا تتجاوز 18% من الشركات الكبيرة.[123] وتواجه الشركات متناهية الصغر أيضاً عقبات بسبب قوانين الإفلاس الصارمة في مصر حيث تفترض أن الإفلاس ينطوي على سلوك احتيالي.

111. **هناك أيضا بعض الدلائل على وجود "فجوة في المهارات" في مصر في ظل عدم التوافق بين المهارات التي يكتسبها الشباب المصريون أثناء الدراسة وتلك التي يطلبها أصحاب العمل في القطاع الخاص.** ويتسم إطار السياسات لتطوير القوى العاملة بالتجزؤ ويفتقر إلى وجود قيادة محددة ومنسجمة. [124] ويتسبب ذلك في بقاء معظم الإجراءات التدخلية في طور التجريب نظراً لقلة اهتمام المؤسسات بتكرار البرامج الناجحة أو توسيع نطاقها. ووفقاً لدراسة أجرتها مؤسسة التمويل الدولية، أشار أصحاب العمل بالقطاع الخاص في مصر ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عموماً إلى أنهم غير راضين عن مستوى مهارات الخريجين حديثي التعيين، فيما أفاد خريجون أنهم يشعرون بأنهم غير مؤهلين لدخول سوق العمل. [125] ورغم وجود أعداد كبيرة من الباحثين عن عمل من بين المتعلمين، فإن شركات القطاع الخاص أفادت أنها عاجزة عن ملء 600 ألف وظيفة شاغرة.[126] لكن هذه البطالة "الانتقالية" تمثل جزءا صغيرا من إجمالي معدل البطالة. وتشير تقديرات تعود إلى عام 2012 إلى أن إجمالي عدد العاطلين عن العمل بلغ قرابة 2.4 مليون عاطل، وبالتالي فإن هذه الوظائف الشاغرة لا تمثل سوى ربع معدل البطالة.

تحديات الإصلاح

112. **أدت مشكلتا عدم اليقين بشأن اللوائح التنظيمية والتفاوت في تنفيذها إلى إضعاف أو تشويه استجابة القطاع الخاص لموجات الإصلاح السابقة. وقد تحد هاتان المشكلتان، إذا لم تتم معالجتهما، من تأثير الإصلاحات المستقبلية.** وقد نجحت موجة إصلاحات الاقتصاد الكلي والاقتصاد الجزئي في الفترة 2004–2006، بما فيها الإصلاحات في مجالي التعريفات الجمركية والضرائب، في زيادة معدلات استثمار القطاع الخاص والاستثمار الأجنبي المباشر والنمو. لكن هذه الاستثمارات حدث معظمها في الصناعات الكبيرة كثيفة رأس المال وأغفلت

[123] نصر 2010

[124] البنك الدولي 2014ط.

[125] مؤسسة التمويل الدولية 2011.

[126] البنك الدولي 2014و.

قطاعات الصناعات التحويلية والخدمات الصغيرة، مما نتج عنه توفير عدد ضئيل من الوظائف ونمو القطاع غير الرسمي. ولا شك أن تأثير السياسات والإجراءات التدخلية الأخرى على خلق الوظائف ونمو أنشطة الأعمال، بما في ذلك مجالات البنية التحتية والإسكان والمهارات والتمويل، سيكون محدوداً إذا استمر وجود المشكلتين الأساسيتين، وهما عدم اليقين والتعسُّف في التقيُّد باللوائح التنظيمية والتفاعل بين الدولة ومؤسسات الأعمال، واستمر معهما انتفاع زمرة قليلة دون البقية.

113. **يمكن أن تعزز مصر نمو القطاع الخاص بتهيئة بيئة عمل متكافئة تستطيع الشركات التنافس فيها تنافساً عادلاً.** ويتطلب ذلك تبني نهج تنظيمي يعتمد على تنفيذ القوانين بشكل موحد بدلاً من السلطة التقديرية. وقد أدخلت مصر تعديلات على اللوائح التنظيمية لجهاز حماية المنافسة في عام 2014، لكن استقلالية هذه المؤسسة لم تثبت بعد عملياً. وبإجراء مراجعة متأنية لنظام الإعسار، يمكن التأكد من أن أصحاب المشروعات لا يخشون المعاقبة على المجازفة والمخاطرة. ويمكن للسلطات المشاركة في أنشطة لتشجيع المنافسة تستهدف المستهلكين وواضعي السياسات للمساعدة في زيادة توعيتهم بتأثير السياسات الاقتصادية على المنافسة. كما أن إلغاء السياسات التي تدفع الشركات بعيداً عن الأنشطة الإنتاجية كثيفة العمالة سيساعد في ضمان تحقيق نمو فرص العمل. ويجب أن يُوجَّه إلغاء دعم الطاقة، الجاري تنفيذه تدريجياً، لصالح نمو خلق فرص العمل في الصناعات كثيفة العمالة بوجه خاص.
وقد يؤدي تعزيز عدالة بيئة أنشطة الأعمال إلى تحسين سبل حصول الشركات الصغيرة والمتوسطة على التمويل من خلال إعادة توجيه القروض بعيداً عن الشركات الكبيرة ذات الارتباطات السياسية.

114. **يُعد إحياء برنامج تبسيط اللوائح التنظيمية الخاص بالمبادرة المصرية لإصلاح مناخ الأعمال (إرادة) إشارة على أن الحكومة جادة في الحد من تعقيدات إجراءات التفاعل بين مؤسسات الأعمال والحكومة.** ومن المهم أن تواصل الحكومة هذا الزخم وتضمن تنفيذ هذه الإصلاحات بشكل كامل على أرض الواقع. وللنجاح في التنفيذ، سيلزم إجراء إصلاحات عميقة على نظام الإدارة العامة والحوكمة بهدف تحسين جودة تقديم الخدمات التنظيمية واتساقها وإمكانية التنبؤ بها داخل الهيئات الحكومية في أرجاء البلاد. ومن خلال إظهار نتائج أولية في القضايا الصعبة المتعلقة بالتراخيص الصناعية وإتاحة تملُّك الأراضي وتراخيص البناء، تستطيع الحكومة إرسال إشارة إيجابية إلى المستثمرين وأصحاب المشروعات مفادها أنها ستواصل الإصلاحات. وبإجراء تحول أوسع نطاقاً في الممارسات التنظيمية بالانتقال من اشتراطات الالتزام السابقة إلى فرض ضوابط لاحقة وشفافة ومستندة إلى تحديد المخاطر، فإنه يمكن مواصلة تقليص الإجراءات الروتينية وتخفيف تكاليف الالتزام بالنسبة لأصحاب المشروعات.

115. **تُعد القيود والإصلاحات المذكورة أعلاه هي الأهم لتعزيز خلق فرص العمل بقيادة القطاع الخاص، لكن بخلاف ذلك تستطيع الحكومة أيضاً مساعدة صغار أصحاب المشروعات من خلال برامج تحفز تنظيم المشروعات وتوسِّع سبل الحصول على الأراضي ورأس المال والائتمان.** ويمكن المساعدة في توسيع نطاق الوظائف بالقطاع غير الرسمي الكبير وحمايتها، وذلك بدعم ومساندة العمل الحر وتنظيم المشروعات متناهية الصغر من خلال التدريب على أنشطة الأعمال، والتدريب على المهارات الحياتية، والتوجيه، ومنح حقوق امتياز لمشروعات متناهية الصغر، والتمويل متناهي الصغر. ويسمح قانون تنظيم التمويل متناهي الصغر الصادر مؤخراً للشركات التجارية

بمزاولة نشاط التمويل متناهي الصغر، كما يتيح للجمعيات والمؤسسات الأهلية تأسيس شركات لمزاولة هذا النشاط وامتلاك أسهم فيها. وقد يكون ذلك فعالاً للغاية في توسيع سبل الحصول على الائتمان. وقد تكون الإصلاحات التي تؤدي إلى زيادة مجموعة الأدوات المالية المتاحة، مثل أنظمة الخدمات المصرفية عبر الهاتف المحمول وأنظمة الدفع الإلكترونية، مهمةً لأصحاب المشروعات متناهية الصغر والصغيرة. ويمكن أن تشجع الحكومة الشركات الخاصة الأكبر حجما بالقطاع غير الرسمي على التسجيل رسمياً. وتشير الشواهد الدولية إلى أن أفضل السبل لتشجيع تسجيل الشركات بالقطاع الرسمي هو زيادة منافع العمل ضمن هذا القطاع، وذلك بطرق قد تشمل إنشاء سجل للشركات على مستوى البلاد لا يتضمن أية تكاليف أو غرامات على الشركات بغض النظر عن حجمها وتسجيلها الرسمي. و"إلغاء تجريم" الإفلاس من شأنه تخفيف وصمة العار المصاحبة لإشهاره، وتشجيع الشركات على التسجيل الرسمي وإعادة التنظيم، وتقوية حوافز الدائنين على الإقراض.

116. **رغم أنه لا يبدو أن عدم توافق مهارات الخريجين مع متطلبات سوق العمل والبطالة الانتقالية هما السببان الرئيسيان للبطالة، فإن القيام بإصلاح التعليم ما بعد الثانوي ووضع برامج للتدريب والوساطة في التوظيف قد يكون فعالا.** ولم يتم اعتماد نهج مدفوع بالطلب بصورة فعالة، ولا توجد سوى حوافز ضئيلة لتشجيع أصحاب العمل على الارتقاء بمهارات العاملين لديهم، فضلاً عن عشوائية ومحدودية نطاق الجهود المبذولة لتوثيق الصلات مع أصحاب العمل.[127] وقد لا تكون الدورات التدريبية الحكومية الحل الأفضل لهذه المشكلات، لاسيما إذا كانت البطالة الانتقالية مدفوعة بتشوهات في أسواق أخرى. فشدة استحسان الوظائف الحكومية، على سبيل المثال، قد تدفع الطلاب إلى الاستثمار في اكتساب مهارات لا تناسب القطاع الخاص، بل تتناسب مع العمل بالقطاع العام.[128] وعند إجراء إصلاحات لمعالجة هذه المشكلة بشكل جذري، فإنه يلزم فهم ومعالجة الأسباب الجذرية وراء عدم توافق المهارات مع متطلبات سوق العمل. وقد يتم تخفيف حدة المصادر الأخرى للبطالة الانتقالية، مثل فجوات المعلومات بين أصحاب العمل والباحثين عن عمل، في المدى القصير بوضع سياسات لتنشيط سوق العمل مثل خدمات الوساطة في التوظيف والتوجيه الوظيفي، وكذلك زيادة سبل الحصول على المعلومات الخاصة بسوق العمل.[129] وبالإضافة إلى ذلك، يجب تصميم هذه البرامج بعناية كبيرة لضمان ألا يقتصر تأثيرها على مجرد إعادة التوزيع حيث تقوم الشركات بتعيين المستفيدين من البرنامج على حساب الأشخاص الآخرين الباحثين عن عمل، كما حدث في أحد البرامج التجريبية بالأردن.[130]

117. **إن تجنب اتخاذ إجراءات تحظى بالشعبية، مثل رفع الحد الأدنى للأجور، يتساوى في الأهمية مع تنفيذ إصلاحات جيدة.** ففرض حد أدنى للأجور بالقطاع الخاص سيدفع الكثير من الشركات إما إلى تقليص مستويات التعيين بها أو البدء في تعيين موظفين بشكل غير رسمي من أجل التهرُّب من تطبيق هذه اللوائح. كما ستفوق التكلفة الاجتماعية، فيما يتعلق بالوظائف الضائعة أو غير المسجلة رسمياً، منافع رفع الأجور للمستفيدين. ولأن

---

[127] البنك الدولي 2014ط.

[128] أسعد 1997.

[129] البنك الدولي 2014و.

[130] غروه وآخرون 2014.

الشركات تواجه تكلفة أعلى للالتزام بتطبيق حد أدنى لأجور العمال منخفضي الدخل، فإن تطبيق هذا الحد قد يحدث أثرا تنازليا شديدا لأن العمال الفقراء نسبياً سيفقدون وظائفهم بالقطاع الرسمي فيما سيحصل العمال مرتفعو الدخل نسبياً على أجور أعلى. وتشير أحد التقديرات لتأثير فرض حد أدنى للأجور بالقطاع الخاص قدره 1200 جنيه مصري شهرياً إلى أن 38% من العاملين بالقطاع الخاص الرسمي سيفقدون وظائفهم، فيما سيحصل 20% على علاوة تبلغ في المتوسط 177 جنيهاً مصرياً.[131] ويجب على مشروعات الأشغال العامة، التي توفر المزيد من فرص العمل قصيرة الأجل، الالتزام بالمبدأ الأساسي وهو أنها مصممة لتكون موجَّهة ومؤقتة وجيدة التوقيت. وإذا دفعت هذه البرامج أجوراً مرتفعة للغاية، فمن الممكن أن تصرف العمال بعيداً عن القطاع الخاص بل وهناك خطر، مع عدم وجود إستراتيجيات واضحة للخروج، من أن تتحول إلى كيانات ثابتة ودائمة بسوق العمل وأن تستنزف الموارد المالية العامة على نحو يفتقر إلى الكفاءة.

تعزيز تحقيق الدخل

118. **لا شك أن توقف ديناميكيات القطاع الخاص هذه كانت له عواقب سلبية على المصريين.** ولكي يتسنى تخفيف حدة الفقر في البلاد، فإنه يلزم تحقيق نمو على المستوى الوطني وأن يُترجم هذا النمو إلى زيادة في دخل الفئات السكانية الفقيرة والمستبعدة. فعدم نمو القطاع الخاص الرسمي يعرَّض للخطر قدرة المصريين على الحصول على وظائف آمنة وعالية الجودة، وهو ما يشكل مصدر قلق ملح لمعظم السكان نظراً لأن الوظائف ذات الأجر تمثل المصدر الأكبر للدخل بالنسبة للأسر المصرية.[132] وبالإضافة إلى ذلك، تأثرت قدرة المصريين على القيام بتنظيم المشروعات، وهي المصدر الرئيسي الآخر للدخل خارج قطاع الزراعة، تأثراً سلبياً جراء عدم نمو القطاع الخاص الرسمي. وهناك أيضاً معوقات أثرت على تحقيق الدخل من خلال قطاع الزراعة، لاسيما بالنسبة لصغار المزارعين، الذي يلعب دورا مهما خاصةً للأسر الريفية الأفقر.

ركود القطاع الخاص خلَّف عواقب سلبية

119. **يُعد التوظيف أحد المحددات الرئيسية لمستوى الرفاهة بين السكان في مصر.** فالحصول على وظيفة يؤدي بدرجة كبيرة إلى زيادة إنفاق الأسرة وتقليل احتمال تصنيفها ضمن الفقراء. وينطبق ذلك أيضا على شريحة الأربعين في المائة الأدنى من السكان: بين غير العاملين في قطاع الزراعة، يكون احتمال انتماء الشخص الذي بلا عمل منتج إلى هذه الشريحة أعلى بشكل ملحوظ منها بين ذوي الوظائف. وتظهر الشواهد الدولية أن نجاح البلدان في تقليص معدلات الفقر قد تزامن مع تحقيق نمو في فرص العمل ومستويات الدخل.

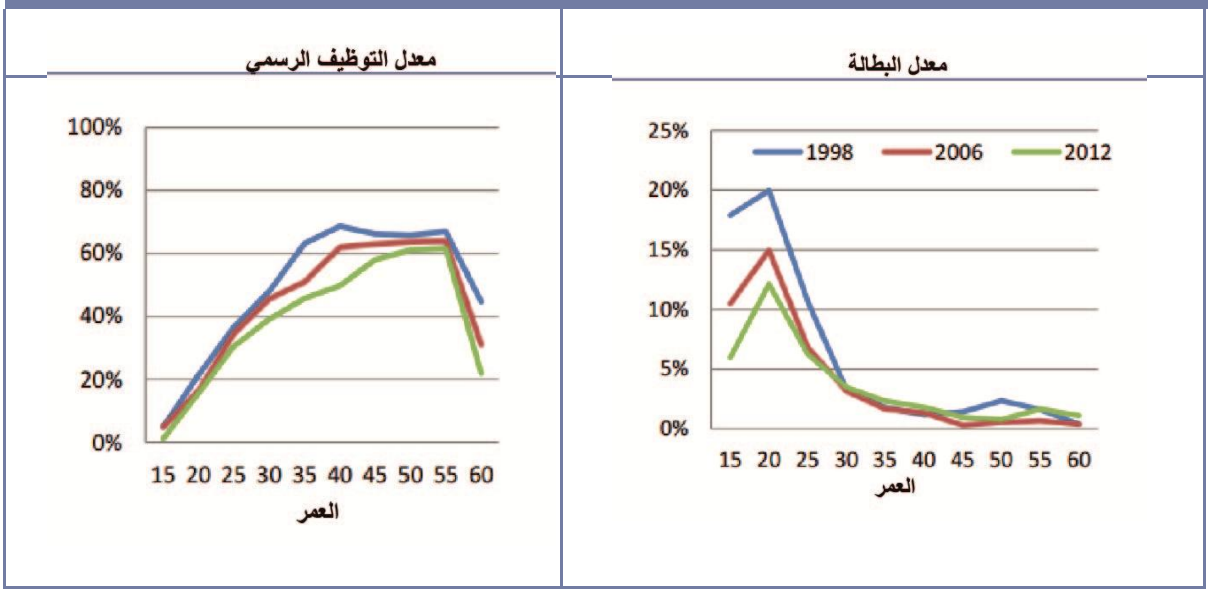
[131] البنك الدولي 2014و

[132] مسح الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسر المعيشية لعام 2012

120. **لم يرتفع معدل البطالة في السنوات الأخيرة، لكن جودة الوظائف تراجعت.** فحتى مصر التي واجهت العديد من الأزمات الكبرى وعانت من غياب الاستقرار خلال العقد الماضي، ظل معدل البطالة بها ثابتاً عند نحو 9% بين عامي 2006 و2012. لكن جودة الوظائف ظلت تتراجع على المدى الطويل. وفي عام 1998، كان 53% من الوظائف في مصر وظائف "رسمية" بعقد محرر أو تأمينات اجتماعية، لكن بحلول عام 2012 هبطت هذه النسبة إلى 44%. وقد حدث التدهور العام في جودة الوظائف بسبب استمرار تراجع أهمية القطاع العام كجهة للتوظيف (من توظيف 34% من القوى العاملة في 1998 إلى 27% في 2012)، ومع ركود القطاع الخاص الرسمي يتم سد هذه الفجوة بوظائف غير آمنة بالقطاع غير الرسمي. وهذه الأنواع من الوظائف غير الآمنة ليست مفضَّلة لدى الكثير من المصريين. وبشكل عام، يفضِّل المصريون العاطلون العمل بوظيفة رسمية براتب يبلغ نحو 450 جنيها مصريا شهرياً على العمل في وظيفة معادلة بالقطاع غير الرسمي.[133] كما يسهم عدم وجود تأمين اجتماعي في زيادة تعرُّض العاملين بهذا القطاع للمعاناة.

121. **كما في الكثير من البلدان، تتركز البطالة بكثافة فيما بين الشباب في مصر.** وقد ارتبط دخول سوق العمل باستمرار بقضاء فترات طويلة من البطالة والبحث عن عمل. وفي عام 2012، بلغ معدل البطالة 12% بين الذكور في الفئة العمرية 20–24 عاماً، في حين كان معدل البطالة أقل من 3% بين الرجال الذين تزيد أعمارهم عن 30 عاماً. ولا يقل احتمال التوظيف بين الشباب من الذكور فقط، بل يقل أيضاً احتمال عملهم بالقطاع الرسمي حيث لا تتجاوز نسبة توظيفهم بهذا القطاع 16%. (الشكل 5–5)

الشكل 5–5: معدل البطالة بين الذكور ومعدل التوظيف الرسمي حسب العمر، للسنوات 1998–2012



[133] البنك الدولي 2014و.

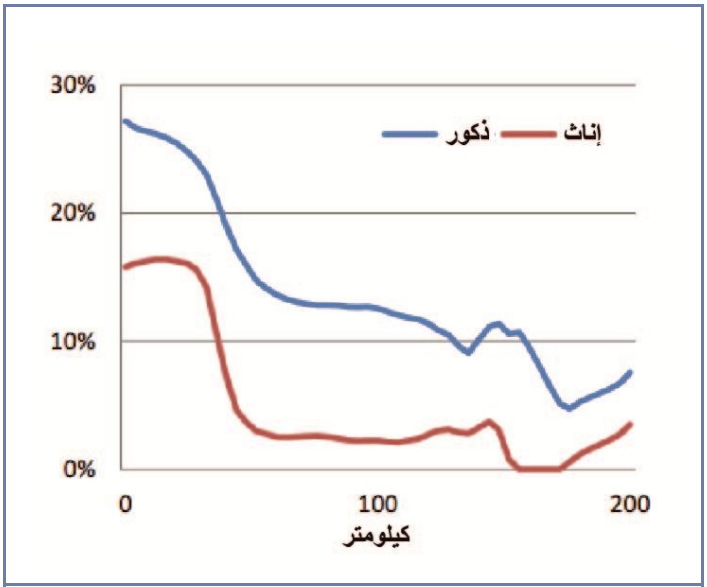
المصدر: البنك الدولي 2014م.

122. **لقد تراجع معدل البطالة بين الشباب من الذكور كثيراً، لكن معدل توظيفهم بالقطاع الرسمي تراجع هو الآخر.** وبخلاف الانخفاض في معدل البطالة، تراجع معدل التوظيف بالقطاع الرسمي بين الرجال الأكبر سناً وكذلك الشباب. علماً بأن مشكلة انخفاض معدل التوظيف الرسمي بين الشباب في مصر حالياً لا تتعلق بالسن، بل هي مشكلة جيل بأكمله: المصريون المولودون في الأعوام الأخيرة موصدة أمامهم باستمرار أبواب التوظيف بالقطاع الرسمي. وأما المصريون المولودون في عام 1955، فكان سنهم 29 عاماً في 1984 وكان معدل توظيفهم بهذا القطاع يبلغ 54%. وعلى النقيض، كان سن المصريين المولودين في عام 1980 هو 29 عاما في 2009، لكن معدل توظيفهم بهذا القطاع لم يتجاوز 40%.

123. **بالنسبة للنساء لاسيما المتعلمات منهن، كان الرد على تراجع معدل التوظيف الرسمي بالقطاع العام هو الخروج من سوق العمل.** وكانت معدلات المشاركة في القوى العاملة مرتفعةً بين شريحة النساء المتعلمات اللائي ولدن في أواخر الخمسينيات–50% بين خريجات المدارس الثانوية في سن 20 عاماً و63% بين خريجات الكليات في سن 24 عاماً. لكن معدلات المشاركة هذه ظلت تتراجع بشدة حتى وصلت الآن إلى نسبة لا تتجاوز 12% بين خريجات المدارس الثانوية، في سن 20 عاماً، اللائي ولدن بين عامي 1985 و1989.[134] بل وكانت النساء أقل نجاحاً في العثور على عمل بالقطاع الخاص الرسمي: بشكل عام، يضم القطاع الخاص الرسمي أقل من 2% من النساء اللاتي في سن العمل.

الشكل 5–6: معدل التوظيف في القطاع الخاص الرسمي حسب البُعد عن المركز الحضري ونوع الجنس، 2012

[134] البنك الدولي 2014و.



المصدر: البنك الدولي 2014م.

124. **هناك أيضا تفاوت مكاني هائل في إمكانية الحصول على وظائف بالقطاع الرسمي.** وينتج ذلك عن تركُّز القطاع الخاص الرسمي في مصر جغرافياً. ويزداد ذلك سوءاً في ظل محدودية القدرة على الانتقال التي تعاني منها العمالة المصرية. وتنخفض معدلات الهجرة الداخلية في مصر لأن المصريين قلما يتنقلون فيما بين المحافظات.[135] وفي الفترة بين عامي 2006 و2012، انتقل 14% من الأفراد في سن العمل من منطقة محلية[136] إلى أخرى، فيما لم تتجاوز نسبة الانتقال بين المحافظات 1.1%.[137] ويُعزى ذلك إلى انخفاض مستويات التعليم في المناطق الهامشية، واستيعاب العمالة في الأنشطة الزراعية منخفضة الإنتاجية، وإنتاج الأسر نسباً كبيرة من إجمالي استهلاكها الغذائي.[138] وقد يلعب ارتفاع تكلفة السكن بالمدن دوراً أيضاً. وبدلاً من الهجرة، ينتقل أكثر من ربع العمال المصريين إلى منطقة أخرى للعمل بها. ويسهم ارتفاع معدل الانتقال هذا في زيادة تكاليف الازدحام، لاسيما في ظل نقص خيارات النقل الجماعي: في القاهرة، لا يوجد سوى 231 أتوبيسا كامل الحجم لكل مليون شخص من السكان مقابل 362 أتوبيسا لكل مليون

[135] هيريرا وبدر 2012؛ وهبه 2007.

[136] المنطقة المحلية مصطلح عام يشمل الشياخة في المناطق الحضرية والقرى في المناطق الريفية.

[137] البنك الدولي 2014و.

[138] هيريرا وبدر 2012.

شخص في مدينة مكسيكو سيتي، و636 أتوبيسا في طهران، و1020 أتوبيسا في ساو باولو.[139]

125. **يعني ذلك أن المصريين غير المقيمين على مقربة من إحدى المدن الكبرى يواجهون صعوبات كبيرة في الحصول على وظائف بالقطاع الخاص الرسمي، بل وحتى من يعيشون بالقرب من المدن الكبرى نسبياً.** ويبلغ معدل التوظيف بهذا القطاع بين الرجال، الذين يقيمون على بُعد مسافة لا تتجاوز 20 كم من أحد المراكز الحضرية، 26% مقابل 13% بالنسبة لمن يقيمون على بُعد 60 كم، وحوالي 10% لمن يقيمون على بُعد 150 كم (الشكل 5-6). وينطبق ذلك بصفة خاصة على النساء اللائي يغبن عن العمل بهذا القطاع إذا كن يقمن على بُعد مسافة تتجاوز 60 كم من أحد المراكز الحضرية.[140] ونظراً لأن الوظائف ذات الأجر تُعد الوسيلة الرئيسية لتحقيق الدخل حتى في الأنحاء النائية من قرى الصعيد، فإن عدم إمكانية الحصول على وظائف جيدة قد يكون أحد العوامل التي تسهم في فقر الأسر، وهو ما يرتبط ارتباطا وثيقا بزمن الانتقال إلى المدينة.[141] [142] وبناءً عليه، يُظهر مسح الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسر لعام 2010 أن غالبية الفروق بين المناطق في مستوى الرفاهة تنتج من الفروق في عوائد رأس المال البشري (63% من الفجوة بين الريف والمدن)، وليس من الفروق في رأس المال البشري ذاته.

تحديات الإصلاح

126. **يشكِّل نمو القطاع الخاص الرسمي أهم وسيلة لخفض العمالة غير الرسمية وزيادة احتواء الشباب المصري، لكنه يمكن أيضاً تقليل معدل التوظيف غير الرسمي بين العمال الحاليين في الشركات الرسمية.** فنصف العمال الموظفين حالياً في شركات رسمية غير مسجلين رسمياً، ومع إجراء الإصلاحات الملائمة تستطيع الحكومة تشجيع زيادة التوظيف بالقطاع الرسمي. ويمكن المساعدة في تقليل تكاليف تسجيل العمال بالقطاع الرسمي من خلال تطبيق إعفاءات ضريبية، وتبسيط النظام الضريبي، وتقليل اشتراكات التأمين الاجتماعي المستحقة على أصحاب العمل، لاسيما الشركات الصغيرة. وبدلاً من ذلك، يمكن توسيع نطاق حماية العمال من خلال جهود تساندها الحكومة، وهو ما يمكن تنفيذه عبر إنشاء السجل الوطني المقترح سابقاً. ولعل الشيء الأهم الذي تستطيع الحكومة فعله هو الامتناع عن تطبيق إصلاحات تؤدي إلى زيادة تكلفة تعيين العمال رسمياً. فلربما كان ضرر قوانين تطبيق الحد الأدنى للأجور بالقطاع الخاص أكبر بكثير من نفعها في السياق المصري.

---

[139] البنك الدولي 2014ج.

[140] البنك الدولي 2014و.

[141] مسح الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسر المعيشية لعام 2012

[142] فيلكنر وآخرون. 2012.

127. **يمكن أيضا تسهيل انتشار مؤسسات القطاع الخاص الرسمي خارج المدن الكبرى من خلال تعميم اعتماد أفضل الممارسات في اللوائح التنظيمية في مختلف المناطق الحضرية.** ومن الواضح حالياً أن هناك تفاوتا كبيرا بين المدن المصرية في صعوبات ممارسة أنشطة الأعمال، حيث يتفاوت أداء كل مدينة من الأفضل على بعض المقاييس إلى الأسوأ على مقاييس أخرى. ولو كانت مصر قامت باعتماد أفضل الممارسات في كل مدينة على مستوى البلاد بأكملها، لكان ترتيبها الدولي على أساس سهولة ممارسة أنشطة الأعمال بشكل عام ارتفع من المرتبة 128 إلى 104.[143]

128. **قد يلزم اعتماد عدة نُهج مختلفة لمساعدة الشباب والنساء والسكان في المناطق النائية على الحصول على فرص عمل.** وبالنسبة للشباب، قد يكون مفيداً تبني سياسات سوق العمل النشطة في شكل برامج للتوجيه وتسهيل البحث عن الوظائف. وطالما أن عدم توافق المهارات مع متطلبات سوق العمل يمثل مشكلة، فإن هذه السياسات يمكن اقترانها بإجراءات تدخلية تعزز اكتساب المهارات أثناء العمل من خلال المنح التدريبية الداخلية والتدريب المصمم للعمل بالقطاع الخاص. وفي المناطق النائية، يمكن لبرامج الأشغال العامة أن تساعد في تحسين البنية التحتية للمواصلات أو مرافق البنية التحتية الصحية أو التعليمية. ويمكن أن يساعد تحسين الطرق ووسائل النقل الجماعي في تقليل المسافة الفعلية إلى أماكن العمل بالنسبة للمصريين البعيدين إلى حد ما عن المراكز الحضرية، بالإضافة إلى المنافع الأخرى التي جرت مناقشتها آنفاً.

129. **قد تستفيد النساء بصفة خاصة من اعتماد سياسات سوق العمل النشطة والتحسينات في وسائل النقل الجماعي.** فتهيئة بيئة عمل وانتقال آمنة أمر مهم أيضاً. وقد قام موقع "خريطة التحرش" الذي يستقي معلوماته من الجمهور[144] بتوثيق ورصد أكثر من ألف حالة تحرش جنسي في مصر، وتشير النساء إلى أن الخوف من المضايقات أثناء الانتقال يمثل شاغلا مهما بالنسبة لهن. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن مساعدة النساء (لاسيما الأمهات) على الموازنة بين متطلبات العمل والمسؤوليات المنزلية من خلال تبني سياسات تشجّع تطبيق نظام ساعات العمل المرنة.

انخفاض الدخل المتحقق من الزراعة بسبب تفتت الحيازات الزراعية وضعف القدرة على الوصول للأسواق

130. **يمكن أن يحدث نمو قطاع الزراعة التأثير الأكبر على أوضاع الفقر بالنسبة لمن يعملون بالفعل بهذا القطاع.** وقد أثبت عدد من الدراسات التفصيلية أن تحقيق نمو ذي قيمة مضافة في قطاع الزراعة يُحدث تأثيراً على أوضاع الفقر يفوق بكثير تأثيره على مستويات الدخل خارج هذا القطاع. وفي الوقت ذاته، تُظهر هذه الدراسات أن تحسُّن غلة المحاصيل وحده لا يؤثر على معدل انتشار الفقر، كما تشير إلى أن منافع زيادة غلة المحاصيل لا تعود إلى الفقراء بل إلى من هم فوق خط الفقر.[145] ويندمج صغار المزارعين بالمناطق الزراعية التقليدية على امتداد

[143] البنك الدولي 2014د

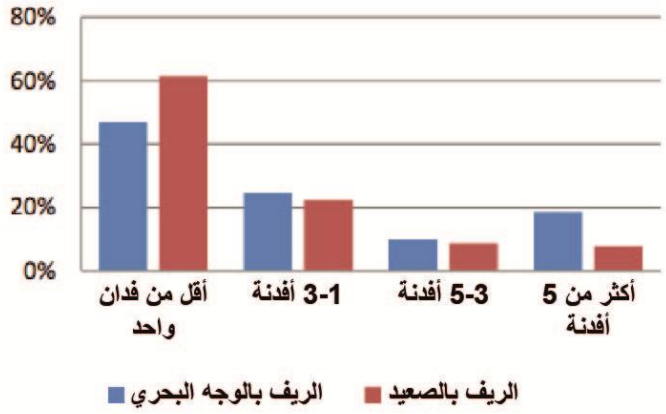
[144] harassmap.org

[145] انظر، على سبيل المثال، خير الدين والليثي 2008.

نهر النيل وفي منطقة الدلتا ("الأراضي القديمة") اندماجا كاملا في مجموعة الأسواق بالمدن والقرى، وبالتالي فإن معالجة المعوقات التي يواجهونها ستحفِّز الاقتصادات المحلية وتحسِّن مستويات الدخل غير الزراعي في المناطق الريفية. ومن ثم، تكون الإصلاحات التي تؤثر على هؤلاء المزارعين فعالةً على الأرجح في الحد من الفقر مقارنةً بتلك التي تؤثر على كبار المزارعين في المناطق التوسعية ("الأراضي الجديدة").

131. **يُعد سوء تنظيم الإنتاج إحدى العقبات الرئيسية التي تحول دون ابتعاد صغار المزارعين عن الزراعة القائمة على الكفاف.[146] وفي عام 2000، كان أكثر من ثلث أصحاب الأراضي يمتلكون أقل من فدان واحد من الأراضي الزراعية.** وقد زاد ذلك سوءاً مع مرور الوقت حيث تراجع متوسط حجم حيازة الأراضي من فدانين إلى 1.85 فدان بين عامي 1990 و2000. ولأن متوسط صافي إيراد الفدان الواحد كان يتراوح من 8 إلى 10 آلاف جنيه مصري في عام 2005، فإن الأسرة المكونة من ستة أفراد وبحيازتها أقل من ثلثي فدان وليس لديها مصدر دخل آخر ستكون تحت خط الفقر، حتى مع افتراض اختيار أفضل المحاصيل.[147] وتُعد هذه المشكلة أكثر سوءاً في قرى الصعيد نظراً لزيادة درجة تفتت الحيازات الزراعية (الشكل 5-7). ويكون تفتت الأراضي في جنوب الصعيد أكبر بكثير منه في شمال الصعيد، حيث يبلغ متوسط مساحة قطعة الأرض 1.7 فدان في مختلف قرى الجيزة والفيوم وبني سويف، لكنه لا يتجاوز 1.1 فدان في محافظات جنوب الصعيد.[148]

الشكل 5-7: توزيع ملكية الأراضي في 2005



المصدر: البنك الدولي 2009ف

132. ت

كون مساحة هذه الأراضي الزراعية صغيرة جداً لدرجة أنها ليست مجدية من الناحية التجارية، ويوجد عدد محدود للغاية من المؤسسات المتاحة لتحقيق وفورات الحجم. ونتيجة لذلك، مازال صغار المزارعين يزرعون محاصيل تقليدية مثل القمح والذرة وقصب السكر والأرز بدلاً من المحاصيل البستانية الأكثر ربحية (الفاكهة و الخضروات).[149] وتُعد الجمعيات التعاونية الزراعية منتشرة بدرجة معقولة لكنها غير متغلغلة بشكل كامل: 70% فقط من

[146] كادوت ودوتوات وأولاريغا 2010.

[147] البنك الدولي 2009أ.

[148] البنك الدولي 2009أ.

[149] البنك الدولي 2009أ.

المجتمعات المحلية موجودة بها جمعيات تعاونية أو يمكن الوصول إليها خلال 30 دقيقة.[150] والأهم من ذلك هو أن التفويض القانوني المخوَّل للتعاونيات الزراعية ذاتها محدود للغاية. ورغم أنها تلعب دورا هامشيا كجهات وسيطة لتقديم المستلزمات الزراعية المدعمة والائتمان، فإنها لا تربط صغار المزارعين بسلاسل الأسواق، ولا تمتلك سوى موارد ضئيلة، وتعمل وفق قواعد غير مرنة تحكمها قوانين لم تتغيِّر منذ عقود.[151]

133. **العقبة الرئيسية الأخرى أمام الخروج من نطاق الزراعة القائمة على الكفاف هي ضعف القدرة على الوصول للأسواق، لاسيما بالنسبة للمزارعين في قرى الصعيد.**[152] [153]وتشير التقديرات إلى أن نحو 20% من الفاكهة و40% من الخضروات في قرى الصعيد تفسد أثناء نقلها من المزارع إلى تاجر الجملة. [154] ويرجع ذلك إلى سوء أحوال شبكات الطرق، ونقص شاحنات التبريد التي تتم صيانتها بشكل سليم، وسوء تنظيم قطاع النقل الذي يخضع لإدارة المحافظات والنقابات العمالية المحلية (جانب آخر محتمل ارتباطه بسوء نظام الإدارة العامة).[155] وفي عام 2005، أفادت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أن الزمن المسجَّل لانتقال شاحنة تبريد من سوهاج إلى ميناء الإسكندرية هو 24 ساعة ومن توشكى هو 36 ساعة، مما يحرم مزارعي الوجه القبلي، لاسيما من هم في أقصى الصعيد، من الأسواق التصديرية.[156] وحتى على المستوى المحلي، تكون سبل الوصول إلى الأسواق محدودة للغاية: 40% فقط من سكان قرى الصعيد يعيشون في مجتمعات محلية تُقام بها أسواق أسبوعية. [157] ويُعد ذلك أحد الأسباب الرئيسية لارتفاع مستويات الفقر في قرى الصعيد رغم ما يتمتع به من مزايا فطرية في الإنتاج الزراعي مقارنةً بالوجه البحري.[158]

134. **يعاني المزارعون أيضاً من محدودية سبل الحصول على المستلزمات الزراعية مثل التمويل وخدمات الري والمياه.** ولا تتعامل المؤسسات المالية الرسمية، مثل البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي، مع المستأجرين الذين بلا حيازات زراعية والمزارعين الذين يملكون أقل من ربع فدان. ويحجم الكثير من أصحاب الحيازات الصغيرة عن التعامل مع هذا البنك بسبب تكلفة الائتمان المتزايدة التي يستحيل معها سداد القرض، وتتزايد أعداد المدينين الذين يعجزون عن سداد القروض لأن التأخير في الدفع، ولو لبضعة أيام، يترتب عليه إعادة

[150] البنك الدولي 2009أ.
[151] بوز آلن هاميلتون 2008.
[152] كادوت ودوتوات وأولاريغا 2010
[153] البنك الدولي 2006ج
[154] فوزي 2004
[155] البنك الدولي 2012ب.
[156] الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية 2005.
[157] البنك الدولي 2009أ.
[158] البنك الدولي 2006ج.

تحديد سعر الفائدة للمتعامل من 7% إلى 14%.[159] ولا تُتاح أيضاً سوى سبل محدودة للوصول إلى المؤسسات غير الرسمية مثل الائتمان متناهي الصغر. وفي عام 2005، أفاد أكثر من 92% من المجتمعات المحلية في الصعيد أنهم بحاجة إلى الحصول على ائتمان متناهي الصغر، لكن أقل من 70% استفادوا بالفعل من هذه القروض.[160] ويعاني المزارعون الأفقر أيضاً من تدني إمكانية الحصول على خدمات الري والمياه، حيث لا يستخدم أفقر 25% من المزارعين سوى نحو 10% من إجمالي المياه المستخدمة في الري.[161] وقد أدى الزحف العمراني إلى ارتفاع مستويات الملوحة والسمية في مياه الري بسبب سوء التخلص من مياه الصرف، وهو ما أحدث أيضا آثارا سلبية على الصحة العامة كما هو مبيَّن في الفصل الرابع.

135. **تحد تشوهات السياسات بدرجة أكبر من التحوُّل إلى زراعة المحاصيل عالية القيمة وتشجع عدم الكفاءة في استخدام المياه.** وتقوم الحكومة بدعم وضمان شراء بعض المحاصيل الحقلية "الإستراتيجية" مثل القمح والأرز وقصب السكر. ويشجع ذلك صغار المزارعين على الاستمرار في زراعة هذه المحاصيل منخفضة القيمة وكثيفة الاستخدام للمياه. وبالإضافة إلى ذلك، توفر الحكومة مياه الري وفقا لجدول زمني محددة به مسبقا مواعيد التوقف والإطلاق والذي يتم وضعه بحيث يكون مؤاتيا للمحاصيل الحقلية الإستراتيجية. ولأنه لا يتم توفير المياه للمزارعين عند الطلب، فإن هذا الجدول الزمني يشجعهم على الاستمرار في زراعة هذه المحاصيل الحقلية بدلاً من التنوع في زراعة المحاصيل البستانية الأكثر ربحية.

136. **يلعب دعم الأسمدة أيضا دورا مهما بالنسبة لصغار المزارعين، لكنه يشجعهم كذلك على مواصلة زراعة المحاصيل التقليدية مثل القمح.** ويزيد معدل استخدام الأسمدة لكل هكتار في مصر عن معدله في أي بلد كبير آخر بالعالم، وهو ما يُعزى جزئيا إلى زراعة محاصيل كثيفة الاستخدام للأسمدة.[162] وتدعم الحكومة بيع الأسمدة لصغار المزارعين بأقل من أسعار السوق حتى حصة معينة (600 كيلو جرام من الأسمدة سنوياً لكل فدان حتى أكتوبر 2014). ويزيد ذلك من تشوهات السوق لصالح إنتاج المحاصيل التقليدية. لكن دعم الأسمدة يشكِّل نسبة كبيرة من المساعدات التي تقدمها الحكومة لصغار المزارعين، وبالتالي يمكن أن تترتب عواقب سلبية على إجراء تغييرات في هذه السياسة إذا لم تُطبَّق بعناية.

تحديات الإصلاح

[159] البنك الدولي 2009أ.

[160] البنك الدولي 2009أ.

[161] البنك الدولي 2009ب.

[162] استخدمت مصر 431 طنا من المغذيات لكل ألف هكتار من الأراضي الصالحة للزراعة والمزروعة بمحاصيل دائمة في عام 2010، لتحل بذلك في المرتبة السادسة بعد سنغافورة وقطر ونيوزيلندا والكويت. قسم الإحصاء في منظمة الفاو 2010.

137. **قد يكون دور التعاونيات وجمعيات المزارعين بالغ الأهمية لحشد قدرات صغار المزارعين لتكوين تكتلات من أجل الاستفادة من الزراعة التعاقدية.** وأظهرت التجارب الدولية أن جمعيات المزارعين يمكن أن تسمح للصغار منهم بجني منافع كبيرة مع تزويدهم بالدعم الفني والإداري اللازم ومراقبة الجودة لإنتاج منتجات ذات جودة تصديرية. وفي مصر، سيتطلب ذلك إصلاح قانون التعاون الزراعي لإعطاء المزارعين كامل الحرية والمرونة لتنظيم تعاونيات مستقلة مع خضوعها لقدر محدود من الرقابة الحكومية.

138. **يمكن أن يساعد الاستثمار في البنية التحتية للنقل طويل المسافات في زيادة سبل الوصول إلى الأسواق والدخل الزراعي، لاسيما في قرى الصعيد.** ونظراً لطول زمن رحلات الشحن الذي يعاني منه المزارعون في المناطق الريفية البعيدة، فإن تحسين الربط سيكون له مردود كبير على الأرجح. لكنه ثبت حتى الآن انخفاض عوائد البنية التحتية للنقل والمواصلات بصورة مثيرة للدهشة، وهو ما يدل على ضرورة تطبيق إصلاحات أعمق بشأن إعادة توزيع موارد الموازنة والمسؤوليات على الوزارات وكذلك الأجهزة الحكومية المركزية والمحلية.[163] وليس واضحا أن مجرد بناء المزيد من الطرق أو إجراء تحديثات أخرى للبنية التحتية سيكون فعالا بمفرده في تقليص تكاليف النقل. فارتفاع التكاليف يمكن أن يعكس أيضا وجود مشكلات تنظيمية مثل غياب المنافسة في قطاع النقل أو ضعف الخدمات اللوجستية والتنسيق فيما بين أصحاب الشاحنات.

139. **إن تفويض جمعيات مستخدمي المياه المحلية بتشغيل وصيانة بعض شبكات الري قد يكفل تعميق الشعور بالمسؤولية وتحقيق الإنصاف في توزيع المياه فيما بين المزارعين فضلاً عن إعطائهم مرونة أكبر في تحديد مواعيد الري.** وستكون الخطوة الأولى نحو توفير المرونة في استخدام المياه هي تعديل القانون رقم 12 لسنة 1984 وإعطاء جمعيات مستخدمي مياه الترع الفرعية صفة قانونية وتمكينها من تحصيل أموال لضمان استمراريتها. لكن فاعلية هذه الجمعيات في تحسين النتائج تتوقف على تصميم هذه السياسات وتنفيذها. وسيكون ضروريا تجربة وسائل مختلفة للتفاعل مع جمعيات مستخدمي المياه غير الرسمية الموجودة وأيضا وسائل لإتاحة التنسيق على مستويات أعلى. ويمكن أيضاً إعادة النظر في السياسات الحكومية بشأن المحاصيل الإستراتيجية التقليدية، مع أخذ الآثار التشويهية بعين الاعتبار ومقارنتها بالاستخدامات الأخرى الممكنة للموارد الحكومية.

140. **بعد معالجة هذه المعوقات بالغة الأهمية، سيكون هناك مجال لإفادة المزارعين من خلال تحسين سبل الحصول على التمويل.** ويمكن أن تؤدي مبادرات الائتمان متناهي الصغر إلى تقليل التحديات التي تواجه الجهات الخاصة المقرضة لصغار المزارعين. ويمكن أن تلعب جمعيات المزارعين دورا وسيطا مهما في إنشاء مجموعات ائتمانية، وتقديم ضمانات جماعية، وزيادة الضغوط من النظراء للقيام بالسداد. ومع تطوير سلاسل التوريد وتكاملها ونضوج التعاونيات الزراعية، سيتسنى إدخال تمويل سلاسل التوريد الذي يوزع المخاطر بشكل أعم مع استناد الضمانات إلى توريق تدفقات المنتجات، وعقود التسليم والتصدير، وغيرها من أشكال الضمانات غير المادية. وهناك أمثلة من أمريكا الوسطى وجنوب آسيا وأفريقيا تُظهر إلى أي مدى تحقق الزراعة التعاقدية (مع أفراد المزارعين أو

[163] عبد اللطيف 2012.

مع الجمعيات) الإنصاف بإدخال مكوِّن ائتماني مرتبط بتحقيق المحصول المتعاقد عليه، وذلك في ظل عدم وجود مؤسسات فعالة لإقراض أفراد المزارعين.[164]

141. **بدأ نظام دعم الأسمدة يتهاوى، وأصبح بمقدور الحكومة بدء النظر في الانتقال إلى إيجاد بديل أكثر استدامة.** ويبدو أن تخفيض دعم الطاقة المطبَّق مؤخراً قلل بشدة إمدادات الأسمدة (سلعة كثيفة الاستخدام للطاقة). وقد تؤدي الأسعار المنخفضة المحددة إدارياً إلى إنشاء سوق سوداء نشطة وتقليل كمية الأسمدة المدعمة التي يحصل عليها صغار المزارعين بالفعل. وقد رفعت الحكومة السعر المحلي للأسمدة في عام 2014 بنسبة تتراوح من 27 إلى 35%. ولأن صغار المزارعين يمثلون إحدى الفئات السكانية الأكثر ضعفا، فمن المهم وضع برامج أخرى للحماية الاجتماعية، مثل التحويلات النقدية، للتعويض عن إجراء المزيد من خفض دعم الأسمدة من أجل تخفيف حدة خطر ارتفاع معدلات الفقر.

إحراز تقدُّم في قطاعي الصحة والتعليم لكن هناك قصورا في الحماية الاجتماعية

142. **يتطلب الحد من الفقر ليس فقط تحقيق نمو على المستوى الكلي وإتاحة فرص لتحقيق الدخل، بل أيضا امتلاك العمال القدرات العقلية والبدنية – أي رأس المال البشري– اللازمة للاستفادة من الفرص.** وبالإضافة إلى هذه القيمة الجوهرية، تُعد خدمات الصحة والتعليم من المكونات الأساسية في رفاهة الإنسان. ومع مراعاة مواطن الضعف في ظل أوضاع الفقر، يلزم إنشاء نظام فعال للحماية الاجتماعية من أجل زيادة مستوى الرفاهة والحفاظ على الأفراد لمنع تآكل رأس المال البشري المستقبلي بالتصدي للصدمات الصغيرة نسبياً.

الخدمات التعليمية زادت كماً لكن جودتها تبعث على القلق

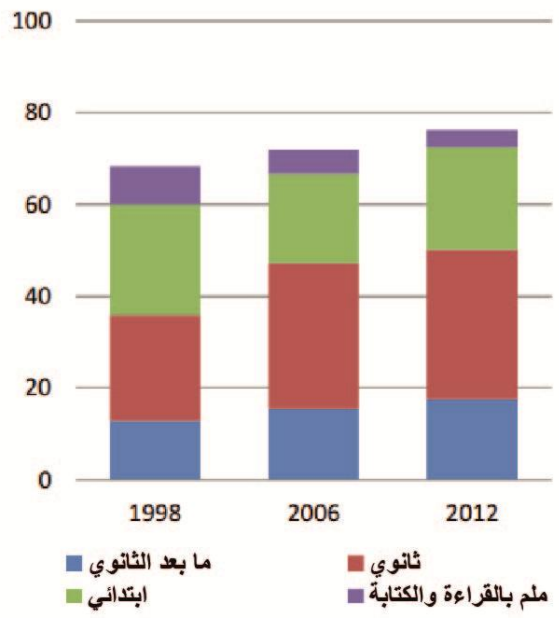
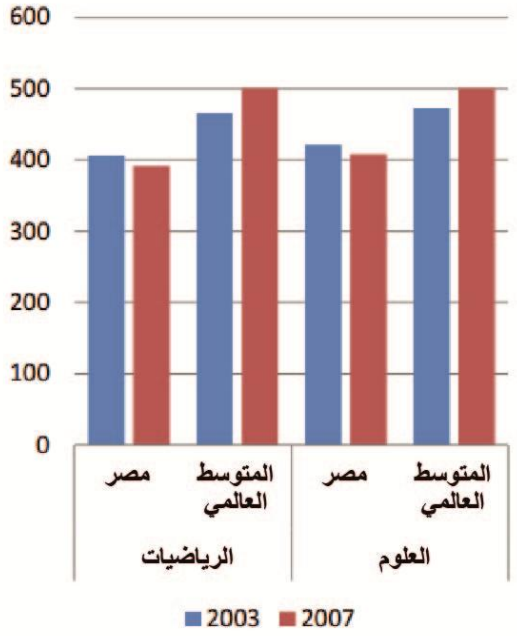
143. **قطعت مصر خطوات كبيرة على صعيد توسيع نطاق محو الأمية وزيادة مستوى التعليم في مختلف أرجاء البلاد.** وفي عام 1998، كانت نسبة المصريين في سن العمل الحاصلين على تعليم جامعي لا تتجاوز 38%، لكن هذه النسبة زادت إلى أكثر من النصف بحلول عام 2012 (الشكل 5-8).[165] ورغم أن مستوى التعليم في المناطق الرئيسية أعلى بكثير من مستواه في المناطق النائية، فإنه تم تقليص هذه الفجوة بشكل لافت فيما يتعلق بمستوى التعليم بين الذكور. فتقريباً جميع الرجال في الفئة العمرية 70–74 عاما بقرى الصعيد لم يتخرجوا من المرحلة الثانوية مقابل 61% ممن هم في الفئة العمرية 30–34 عاما. لكن النساء في المناطق النائية مازلن يتخلفن عن الرجال في مستوى التعليم الثانوي، وإن كانت النساء في المناطق الرئيسية قد لحقت بالرجال بل وتجاوزنهم في بعض الحالات. وبالإضافة إلى ذلك، لم تحرز مصر سوى تقدُّم ضئيل في مساندة التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة حيث مازالت معدلات الالتحاق في السن 4–5 أعوام منخفضةً عند نحو 30%. ويُعد ذلك عنصرا بالغ الأهمية

[164] البنك الدولي 2009ط

[165] البنك الدولي 2014و.

لتنمية مهارات الأطفال الإدراكية وغير الإدراكية ولضمان أن يؤتي الاستثمار في المراحل التالية من نظام التعلـــيم ثماره.[166]

[166] البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي 2015.

الشكل 5-8: مستوى التعليم للسكان في سن العمل، 1998-2012	الشكل 5-9: درجات اختبار دراسة الاتجاهات الدولية في الرياضيات والعلوم، 2003-2007
	
المصدر: البنك الدولي 2014م.	*المصدر: دراسة الاتجاهات الدولية في الرياضيات والعلوم.*

144. **على الرغم من أن هذه الزيادة في *كمية* الخدمات التعليمية تُعد مشجعة، فإن هناك بعض الدلائل على تراجع *جودة* التعليم؛ ورغم سد الفجوة بين المناطق، فإنه مازال هناك تفاوت كبير في كمية وجودة الخدمات التعليمية.** وقد تراجعت درجات اختبارات مادتي الرياضيات والعلوم بدراسة الاتجاهات الدولية في الرياضيات والعلوم في مصر بين عامي 2003 و2007 رغم ارتفاعها في بقية دول العالم (الشكل 5-9)، وارتفعت نسبة التلاميذ إلى المعلمين في المدارس الابتدائية من معلِّم لكل 22 تلميذا في عام 2003 إلى معلِّم لكل 28 تلميذا في عام 2010. وهناك تفاوت كبير أيضا في جودة التعليم بمصر، حيث تبيَّن أن نحو ربع التفاوت الملاحظ في درجات اختبارات دراسة الاتجاهات الدولية في الرياضيات والعلوم مرتبط بعوامل خارجة عن نطاق سيطرة الطالب مثل مستوى تعليم الأبوين وثروتهما والموقع الجغرافي. وتُعد الفروق المرتبطة بالموقع كبيرة جداً: متوسط مستوى أداء الأطفال في الريف أقل بواقع 40 نقطة من مستوى الأداء في الحضر وبنحو 75 نقطة من مستوى الأداء في مدن

الوجه البحري. وعلى صعيد التعليم الأساسي، ففي حين يكتمل تقريباً معدل التحاق الأطفال بالمدارس في خمس السكان الأكثر ثراء، فإن الخمس الأشد فقرا مازال يسجل معدلات التحاق تبلغ حوالي 73% في التعليم الأساسي وتقل عن 50% في مستويات التعليم الثانوي.

145. **قد تكون نوعية المعلمين وأوجه التفاوت في توفير البنية التحتية المدرسية من بين الأسباب وراء تراجع جودة التعليم.** وهناك تفاوت في توزيع المعلِّمين بين المحافظات المصرية. وقد تم تسجيل وجود عجز في المعلِّمين بأربع من المحافظات الست التي شملها المسح، باستثناء القاهرة والدقهلية.[167] وقد تسهم في ذلك التسريبات الكبيرة في الإنفاق الحكومي على التعليم. فهناك فروق كبيرة بين كمية المستلزمات المدرسية التي تخصصها المحافظات والمراكز وما يصل إلى المدارس في النهاية. وفي بعض الحالات، حصلت المدارس على أكثر مما خصصته لها المحافظة من المواد أو الموارد، كما يحدث مع أجهزة الكمبيوتر على سبيل المثال. وبالنسبة لجميع المستلزمات الأخرى، هناك قدر معين من الهدر في كل مستوى: بين المحافظة والمركز، وبين المركز أو المحافظة والمدارس.

تحديات الإصلاح

146. **هناك مشكلات أساسية مرتبطة بتقديم الخدمات لم يتم فهمها بشكل جيد، وتشكِّل هذه الفجوة في المعرفة عائقا خطيرا أمام تصميم السياسات.** وسيكون نجاح أية سياسة، بصرف النظر عن حسن مقاصدها أو تصميمها، أمرا صعبا إذا ما قُوِّضت بمشكلات تغيُّب المعلمين والتسريبات في الإنفاق وسوء الإدارة. وبإنشاء أنظمة لجمع البيانات موثوق بها، كماً وكيفاً، في أرجاء مصر، يمكن تزويد الحكومة بمعلومات أكثر دقة عن التحديات التي تتم مواجهتها في أدنى مستويات تقديم الخدمات وكذلك رصد وإلغاء أي حوافز سلبية تواجه المعلِّمين والمديرين.

147. **يلزم اعتماد نهج شامل لتحسين نظام إدارة منظومة التعليم.** وسينطوي هذا النهج على إجراء تحوُّل يشمل عدة قطاعات لتحسين مستوى تقديم الخدمات ومعالجة التجزؤ الحالي في سياسة نظام التعليم وتمويله وإدارته. وسيتطلب ذلك إجراء تحوُّل من أسلوب الإدارة الهرمي غير الخاضع للمساءلة إلى أسلوب يرتكز على شفافية المعلومات، وتوجيه اتخاذ القرار نحو التحفيز والمكافأة، واعتماد جوانب أوسع نطاقا من ثقافة الإدارة وممارستها. كما سيتحول تركيز نظام التعليم من حفظ المعلومات وتكرارها إلى تنمية المهارات وإظهارها. وتمشياً مع التغيير في المناهج التربوية، تحتاج ممارسات التقييم في مصر إلى إصلاح: التحول من الاختبارات المصيرية منخفضة الجودة إلى عملية لرصد مستوى التحصيل الدراسي تعود بالنفع على الطلاب والمعلمين على السواء.[168] ويمكن أن يقترن إصلاح نظام التعليم باعتماد نُهج تكميلية في الإصلاحات الأخرى لتقديم الخدمات بالقطاع العام، لاسيما فيما يتعلق بمبادرات الرعاية الصحية للأطفال.

[167] دراسة تتبع مسار الإنفاق العام 2008.

[168] البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي 2015.

148. **نظراً لاستمرار التفاوت المكاني في مستوى التحصيل الدراسي، فإنه يمكن أيضا إعطاء أولوية لتحسين سبل إتاحة البنية التحتية التعليمية الأساسية في المناطق النائية من مصر.** وتبعد الأسر بالمناطق النائية من البلاد، لاسيما في قرى الصعيد، عن المدارس بمسافات أكبر من نظيراتها في المناطق الرئيسية، ويتزايد هذا الخلل بمرور الوقت. وفي عام 2012، أفادت أكثر من نصف الأسر في قرى الصعيد بأن المدارس الثانوية تبعد عنها بمسافة تستغرق أكثر من 20 دقيقة، مقابل 28% في عام 1998.[169] ولا شك أن وضع برامج لبناء مدارس جديدة وتزويدها بالموظفين في هذه المناطق، التي تتركز بها أعلى معدلات الفقر، سيكون بالغ الأهمية لزيادة رأس المال البشري.

إحراز تحسُّن ملحوظ في خدمات الرعاية الصحية الأساسية لكن لا تزال هناك تحديات

149. **حققت مصر نجاحا عظيما في تحسين النتائج الصحية على المستوى الوطني.** فعلى مدار العشرين عاما الماضية، ارتفع متوسط العمر المتوقع في مصر من 64.5 إلى 70.5 عام، وتمضي مصر في المسار الصحيح لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية المتعلقة بصحة الأمهات والأطفال.[170] [171] وتراجع معدل وفيات الأطفال من 86 إلى 23 حالة وفاة لكل ألف مولود حي في الفترة بين عامي 1990 و2011، كما هبط معدل الوفيات النفاسية من 174 إلى 54 حالة وفاة لكل مائة ألف ولادة حية.[172] [173] وفي عام 2014، حصلت أكثر من 80% من النساء على رعاية ما قبل الولادة، ووضعت أكثر من 90% من الحوامل بمساعدة قابلات ماهرات. [174] وارتفع أيضا معدل التطعيم (91% في عام 2014)، حتى في المناطق المتأخرة مثل قرى الصعيد (حيث تم تطعيم 88% من الأطفال تطعيما كاملا).[175]

الجدول 5-2: متوسط العمر المتوقع في الفترة 1960-2007

السنة	الذكور	الإناث
1960	51.6	53.8
1976	52.7	57.7
1986	60.5	63.5
1996	65.1	69.0
2001	67.1	71.9
2007	69.5	74.0

المصدر: الزناتي وواي 2009

150. **مازال وضع تغذية الأطفال يمثل مصدر قلق.** ورغم التحسُّن في مؤشرات الطفولة المبكرة الأخرى، فإن وضع تغذية الأطفال لم يطرأ عليه تحسُّن كبير خلال السنوات الخمس عشرة الماضية. ويكتسي الوضع الغذائي للطفل أهمية خاصة باعتباره أحد مكونات رأس المال البشري لأنه تبيَّن أنه مؤشر قوي على معدل عمل الوظائف

[169] البنك الدولي 2014و.
[170] البنك الدولي 2014ب
[171] البنك الدولي 2014ب
[172] نظام مراقبة وفيات الأمهات والاستجابة لها 2010
[173] منظمة الصحة العالمية 2013
[174] الزناتي وشركاه 2014.
[175] الزناتي وشركاه 2014

الإدراكية والإنتاجية في المستقبل. [176] وحالياً، هناك 21% من الأطفال المصريين في الفئة العمرية 0–4 سنوات يعانون من التقزُّم، حيث لم تنخفض نسبة الإصابة به سوى بواقع نقطتين مئويتين منذ عام 2000.[177] وخلال الفترة نفسها، ارتفعت نسبة الإصابة بسوء التغذية الحاد (الهزال) من 3 إلى 8%. وتنتشر الإصابة بالتقزُّم بدرجة أكبر في الصعيد إذ تبلغ نسبتها 26% مقابل 18% و19% في الوجه البحري والمدن الكبرى على التوالي. وبشكل عام، هناك أكثر من طفل من بين كل أربعة أطفال في مصر يعاني من فقر الدم بدرجة ما، ويزيد احتمال الإصابة بهذا المرض نوعاً ما بين الأطفال في الريف منها في الحضر. وقد يرتبط سوء التغذية بهيكل دعم المواد الغذائية في مصر الذي يشجِّع الاعتماد المفرط على أغذية رخيصة وكثيفة السعرات الحرارية وذات محتوى غذائي محدود (خاصةً الخبز).[178]

151. **تُعد الرعاية الصحية أيضا مكونا مهما في رأس المال البشري بالنسبة للبالغين الذين يمكن أن يقوِّض المرض والاعتلال قدرتهم على العمل بصورة مؤقتة أو دائمة.** وكانت الأسباب الرئيسية المؤدية للوفاة في مصر خلال عام 2010 هي الأمراض غير السارية مثل أمراض القلب والسكتة الدماغية، وهو ما يتناقض بشكل حاد مع الوضع قبل عشرين عاما. [179] ويتفاقم ذلك بسبب ارتفاع معدلات السمنة، حيث تعاني نحو نصف النساء فوق سن الخامسة عشر من السمنة.[180] وهناك مشكلة أخرى تؤثر على النساء وهي تزايد عبء الصحة العقلية، حيث أصبح الاكتئاب والقلق الآن أحد الأسباب المؤدية إلى الإعاقة والوفاة. وبوجه خاص، يوجد نقص في مستشفيات الأمراض النفسية بمحافظات الوجه القبلي مثل الأقصر وقنا.[181] وفي عام 2008، سجلت مصر أيضا أعلى معدل لانتشار فيروس التهاب الكبد الوبائي "سي" في العالم، حيث بلغت نسبة الإصابة به 14.7% بين من هم في الفئة العمرية 15–59 عاما.[182] وكما نجحت منظومة الصحة المصرية في التصدي للأمراض المعدية خلال العقود الماضية، فإنها قد تكثف جهودها الآن لمواجهة العبء المتزايد للأمراض غير المعدية.[183] ورغم تقليص الفجوة الموجودة بدرجة ما، فإنه مازال هناك تفاوت في توزيع نتائج الرعاية الصحية. فمعدل وفيات الأطفال بين خُميس السكان الأدنى ثراءً كان أعلى بواقع ثلاثة أمثال من معدله بين خُميس السكان الأعلى ثراءً. ولا تزال أنماط التفاوت الجغرافي في نتائج الرعاية الصحية قائمةً، حيث يكون معدل وفيات الأطفال في الريف أعلى بنسبة 30% من معدله في الحضر.

---

[176] بيرمان وروزينسويغ 2004.

[177] وفقا لمنظمة الصحة العالمية، يُصنَّف الأطفال بأنهم مصابون بالتقزُّم إذا قلت لديهم نسبة الطول إلى العمر بأكثر من انحرافين معياريين.

[178] المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية 2013.

[179] البنك الدولي 2014ب.

[180] المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية 2013.

[181] البنك الدولي 2014ب.

[182] الزناتي وواي 2009.

[183] البنك الدولي 2014ب.

152. **توجد أيضا شواغل بشأن الصحة العامة ناجمة عن شبكة المياه والصرف الصحي في مصر.** وتشتد الحاجة إلى خدمات الصرف الصحي في الصعيد بشكل خاص، حيث لا تخدم شبكات الصرف الصحي المتصلة بمحطات المعالجة سوى 10% من الأسر.[184] وبشكل عام، فإن هناك قرابة 42 مليون مصري في 15 مدينة و26 ألف قرية يحتاجون إلى خدمات الصرف الصحي، مع تركُّز نسبة كبيرة منهم في الصعيد.[185] وكما هو مبيَّن في الفصل الرابع، أدى الزحف العمراني العشوائي في المناطق الريفية إلى انخفاض جودة المياه بهذه المناطق، ويتسبب نقص المياه النظيفة بشكل عام في وقوع أعداد كبيرة من الوفيات وحالات الإعاقة سنويا.

153. **يُعد مستوى تغطية التأمين الصحي منخفضا، لاسيما بين الفقراء والعاملين بالقطاع غير الرسمي.** فنصف السكان لا يتمتعون بأي نوع من التأمين الصحي الرسمي، خاصةً الفئات الفقيرة أو العاملين في وظائف غير رسمية.[186] وينفق الخمس الأشد فقراً من السكان 21% من الدخل على الرعاية الصحية مقابل 14% في الخمس الأشد ثراءً، ويُدفع نحو 7% من المصريين إلى السقوط في براثن الفقر سنوياً بسبب النفقات الكارثية التي يدفعونها من أموالهم الخاصة على الرعاية الصحية.[187] ومن الواضح أن العاملين بالقطاع غير الرسمي يتحملون عبئا مماثلا بصرف النظر عن فئة الدخل. فإذا كان أحد العاملين بهذا القطاع لا يشمله أي نوع من التأمين الصحي، فمن المتوقع أن يكون إنفاقه من ماله الخاص على الرعاية الصحية أكبر بنحو 70% مما ينفقه فرد مثله مشمول بمظلة التأمين.[188]

تحديات الإصلاح

154. **تستطيع الحكومة أن تنفِّذ بشكل كامل نموذج خدمات صحة الأسرة الذي تم إدخاله في عام 1999، وأن تضمن اعتماده لاسيما في المحافظات الأشد فقرا.** وكان الهدف من هذا النموذج هو تقديم حزمة شاملة من الخدمات الصحية الأساسية على مستوى منشآت الرعاية الصحية الأولية تشمل خدمات تنظيم صحة الأسرة، وخدمات صحية للأمهات والأطفال، وبرنامجا موسعا للتطعيم، وإدارة متكاملة لعلاج أمراض الأطفال والأمراض غير السارية، والصحة العقلية. وشمل هذا النموذج أيضا حوافز للدفع مقابل الأداء في خمس محافظات بناءً على مقاييس مرتبطة بحجم المرضى والجودة الهيكلية وعمليات الرعاية، مع إمكانية زيادة توسيع هذا الجانب من البرنامج. وأظهر تقييم هذا البرنامج أنه نجح في تحسين جودة الرعاية وزيادة مستويات الرضا لدى مقدِّمي خدمات الرعاية الصحية والمستفيدين منها على حد سواء.[189]

---

[184] البنك الدولي 2009ب.

[185] البنك الدولي 2009ب.

[186] البنك الدولي 2014ب.

[187] البنك الدولي 2014ب.

[188] البنك الدولي 2014ب.

[189] البنك الدولي 2010ب.

155. **يُعد تعزيز المساءلة المحلية في تقديم الخدمات وسيلة لتحسين مستوى جودة الرعاية الصحية.** ويمكن تحقيق ذلك بإنشاء آليات للتظلُّم والإنصاف تتيح إشراك المواطنين في تقديم الرعاية وبإدخال تقييم مستوى الرضا عن الخدمات الصحية كجزء من معايير الدفع مقابل الأداء. ويمكن زيادة تحسين الجودة والسلامة من خلال الاعتماد الإلزامي لخدمات صحة الأسرة والالتزام بالتوجيهات السريرية والمعايير وبروتوكولات العلاج في المنشآت الصحية.

156. **يمكن تلبية الاحتياجات الصحية المستقبلية من خلال وضع خطة شاملة للتعامل مع الأمراض غير السارية، ويمكن معالجة هذه المشكلة الحالية من خلال تنفيذ الخطة الحالية للقضاء على فيروس التهاب الكبد الوبائي "سي" بشكل سليم.** وتفتقر مصر حالياً إلى وضع خطة وطنية موحدة وجيدة من حيث التكلفة لعلاج الأمراض غير السارية.[190] ونادراً ما يتم تتبع البيانات المتعلقة بالأمراض غير السارية والذي لا يُتاح في الغالب إلا من خلال مسح استقصائي باستخدام نهج منظمة الصحة العالمية المتدرج لترصُّد عوامل خطر الإصابة بالأمراض غير السارية (STEPS). والنظام الحالي لمراقبة الأمراض بوزارة الصحة والسكان قائم على المستشفيات بالأساس ولا يركز إلا على الأمراض السارية. ولم يتم إدراج الأمراض غير السارية في نماذج التقارير الروتينية للمستشفيات.[191] ويتطلب علاج هذه الأمراض وجود أنظمة عالية الأداء لرعاية الحالات المزمنة إلى جانب أنظمة إحالة متكاملة والتي لا توجد حالياً. ومع أن الحكومة لديها خطة وطنية معنية بالصحة العقلية، فإنه جرى وضعها في عام 2003 ولم يتم تحديثها لتعكس الاحتياجات الحالية. وتعاني خدمات الصحة العقلية من نقص التمويل حيث لا تشكل سوى 2% من إجمالي موازنة الصحة الحكومية.[192] ويُعد تحسين البيانات بشأن العبء المرضي الناجم عن مختلف حالات الصحة العقلية أمراً مهماً، مع اقتران ذلك بتحديد أماكن مقدِّمي الخدمات اللازمة لمعالجة هذه الحالات. وتستطيع الحكومة معالجة هذه المشكلة الحالية من خلال توفير التمويل الكامل للخطة الوطنية الموضوعة مؤخراً لعلاج فيروس التهاب الكبد الوبائي "سي" والوقاية منه.

157. **نظراً لاستمرار التفاوت المكاني في نتائج الرعاية الصحية، قد تنظر الحكومة في استهداف بعض المناطق النائية بتنفيذ مشروعات للأشغال العامة تقوم ببناء منشآت إضافية أو بزيادة التمويل لتشغيل المنشآت الموجودة.** ويبدو أن هناك أنحاء من قرى الصعيد تعاني من تدهور البنية التحتية الصحية حيث تبعد المستشفيات عن 73% من الأسر بمسافة تستغرق أكثر من 20 دقيقة، مقابل 41% عام 1998. [193] ولا شك أن زيادة التمويل لعمليات التشغيل والصيانة الدورية للمنشآت الصحية، إلى جانب تحسين مستوى الجودة والقدرات، ستساعد في الحفاظ على البنية التحتية الموجودة وتحسينها. وبإعطاء الأولوية لوحدات الرعاية الطارئة لحالات الولادة وحديثي الولادة ضمن هذه الجهود، تستطيع الحكومة أيضا المساعدة في خفض معدلات وفيات الأمهات والأطفال التي لا تزال مرتفعة في هذه المناطق.

---

[190] البنك الدولي 2014ب.

[191] البنك الدولي 2014ب.

[192] البنك الدولي 2014ب.

[193] البنك الدولي 2014و.

158. **يمكن المساعدة في توسيع سبل الحصول على التأمين الصحي الرسمي من خلال اعتماد نُهج مبتكرة تعالج تدني توافر أسواق التأمين الصحي.** ونظراً لارتفاع مستوى الإنفاق الشخصي على الرعاية الصحية في ظل منظومة الصحة المصرية وقلة آليات المشاركة الشاملة في تحمل المخاطر على مستوى مختلف الشرائح السكانية في مصر، فإنه يبدو أن توسيع نطاق إتاحة أسواق التأمين الصحي الرسمي واستخدامها يُعد مجالا جديدا واعدا للعمل. ويمكن إدخال المزيد من الأشخاص في نظام الرعاية الصحية من خلال تجريب وسائل بديلة لتوسيع سبل حصول أصحاب الأعمال الحرة والعاملين بالقطاع غير الرسمي على التأمين الصحي. ويمكن أيضا إصلاح الأطراف الفاعلة الحالية داخل نظام الرعاية الصحية بفصل المسؤوليات المؤسسية لوظيفة المشتريات عن تقديم الخدمات وبتحويل الأطراف غير الفاعلة حالياً إلى مشترين ناشطين.

159. **يمكن استخدام البرامج المجتمعية الممولة ذاتياً لمعالجة العجز في خدمات الصرف الصحي بالمناطق الريفية.** وقد تؤدي هذه البرامج إلى تجنب بعض الأضرار الصحية فيما يخص الإصابة بالإسهال التي تُقدَّر تكلفتها بنحو 2.5 مليار جنيه مصري سنوياً، وكذلك إضافة 1% على الأقل إلى إجمالي الناتج المحلي.[194]

الحماية الاجتماعية ضرورة ملحة

160. **تضم مصر نسبة عالية من السكان الضعفاء المعرضين للمعاناة.** وبالتالي، فإنه لا غنى عن تصميم هيكل كفء لتقديم خدمات الحماية الاجتماعية لهذه الشريحة السكانية، لاسيما خلال أوقات الصدمات والأزمات، من أجل حماية وتعزيز المكاسب المتحققة على صعيد الحد من الفقر. وقد أظهرت التجارب السابقة مع أزمات أسعار الغذاء، خاصةً خلال العقد الماضي، مدى سهولة اختراق الأزمات العالمية للحدود الوطنية وتأثيرها على الفقراء. ومن المهم للغاية وضع أنظمة فعالة للحماية الاجتماعية من منظور اشتمالي لأن البرامج جيدة التوجيه يمكنها الوصول إلى الأفراد الفقراء الذين يندرجون، بحكم سماتهم، بصورة دائمة ضمن شريحة الأربعين في المائة الأدنى من السكان.

161. **مع ذلك، تعاني برامج الحماية الاجتماعية في مصر من التجزؤ الشديد ولا توفر حماية كافية للفقراء .** ومصر لديها نظام معقد للحماية الاجتماعية يعتمد بشدة على دعم الوقود والمواد الغذائية. وتتراوح تكلفة هذا الدعم بين 6 و9% من إجمالي الناتج المحلي، مما يؤدي إلى تضاؤل التمويل المقدَّم لبرامج شبكات الأمان الاجتماعي غير المدعمة (بما يمثل 0.2% من إجمالي الناتج المحلي)، لكنها لا تستهدف الفقراء بشكل جيد: تحصل أعلى 20% من الأسر المصرية حسب مستوى الدخل على 36% من إجمالي دعم الطاقة، وتستفيد 73% من الأسر المصرية غير الفقيرة من بطاقات التموين. [195] وهناك أيضا تسربات هائلة في منظومة دعم المواد الغذائية والتي قُدَّرت بحوالي 29% عام 2008. [196] ورغم ذلك، فقد لعب دعم المواد الغذائية دورا مهما في حماية الفقراء من

[194] البنك الدولي 2009ب.

[195] المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية 2013.

[196] البنك الدولي 2010ب.

تأثير ارتفاع أسعار المواد الغذائية، وتشير التقديرات إلى أن رفع هذا الدعم قد يؤدي إلى زيادة معدل الفقر الوطني بواقع 9 نقاط مئوية.[197]

162. **لا يُقدَّم سوى تمويل ضئيل لبرامج شبكات الضمان الاجتماعي خارج نطاق الدعم.** ولا تشكِّل هذه البرامج، بما في ذلك خدمات التوظيف والتأمين الاجتماعي (الصحة والمعاشات والبطالة) والمساعدات الاجتماعية (التحويلات النقدية)، سوى 10% من إجمالي الإنفاق الاستهلاكي لخُمس الأشد فقرا من السكان. وتتسم هذه البرامج أيضا بانخفاض معدلات التغطية وسوء استهداف المستحقين . فعلى سبيل المثال، يغطي معاش الضمان الاجتماعي، وهو برنامج التحويلات النقدية الرئيسي في مصر، أقل من 10% من خمس السكان الأشد فقراً بينما يُوجَّه أقل من ربع موارد البرنامج إلى هذه الفئة.

163. **تواجه مصر تحديات تتعلق باستهداف المستحقين والتسجيل لأي برنامج تعويضات في المستقبل.** فالفئات المستفيدة من السكان غير محددة بشكل ملائم في ظل الوضع الحالي لمنظومة شبكات الأمان الاجتماعي، ولا توجد آلية قوية لتوصيل الإعانات إلى الشرائح السكانية المحرومة إلى حد كبير من الإعانات الحكومية الحالية المستحقة لها. وإحدى الطرق لضمان استهداف الفقراء بشكل دقيق هي إعداد سجل موحد. وتضمن هذه الأنواع من أنظمة قواعد البيانات الموحدة الاستهداف بدقة من خلال الاعتماد على سلسلة من قواعد البيانات الإدارية المأخوذة من مصادر مختلفة لتحديد ملكية الأصول، والدخل، والسمات البديلة الأخرى التي يمكن في ضوئها تحديد الفقراء. وتتميز هذه الأنواع أيضا بإمكانية ربطها بنظام تكنولوجي (أي نظام بطاقات الأسرة الذكية) للسماح لواضعي السياسات بمتابعة معاملات الدفع، ومن ثم الحد من الأخطاء والاحتيال وسوء سلوك الموظفين. وفي أوائل عام 2015، بدأت الحكومة في تنفيذ برنامج وطني للتحويلات النقدية يمكن أن يتيح، إذا ما أُدير بشكل سليم، فرصة لتحسين الاستهداف على امتداد هذه المسارات.

تحديات الإصلاح

164. **يُعد دعم المواد الغذائية في مصر مكوِّنا بالغ الأهمية، لكنه باهظ التكلفة، في نظام الحماية الاجتماعية مما يجعل إصلاحات السياسات ذات أولوية كبيرة.** ويشير تقرير أصدره المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية وبرنامج الأغذية العالمي عام 2013 إلى ثلاثة اتجاهات للسياسة: تحسين كفاءة سلاسل التوريد، وتحسين مستوى الاستهداف، وتطبيق سياسات جديدة تكمِّل دعم الخبز ببرامج تطبِّق التوزيع بالكوبونات وتحويلات نقدية مشروطة وإجراءات تدخلية بشأن التغذية تستهدف الأطفال والنساء الحوامل. وعلى المدى الأطول، قد تؤدي هذه السياسات إلى إلغاء دعم المواد الغذائية باعتباره المصدر الرئيسي للأمن الغذائي.[198] وفي أوائل السنة المالية 2015، اتخذت الحكومة إجراءات لإصلاح نظام دعم المواد الغذائية وتحديث برنامج التحويلات النقدية. وتقرر قصر هذا الدعم على

[197] المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية 2013.

[198] المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية 2013.

المنتَج النهائي وأُتيحت للأسر مرونة أكبر لتقدير ما يلزمها شراؤه مع تقديم تحويلات شهرية مباشرة بصورة شبه نقدية. وكذلك قصرت الحكومة إصدار البطاقات الجديدة للحصص التموينية على المواطنين الذين يقل دخلهم الشهري عن 1500 جنيه مصري (210 دولارات أمريكية).

165. **يمكن تنقيح منظومة شبكات الأمان الاجتماعي الحالية حتى يمكن الاستفادة منها في البرامج الموجهة مثل برنامج للتحويلات النقدية للفقراء.** وتواجه الوزارات المعنية تساؤلات تتعلق بالتنفيذ من بينها الحد من القصور في تغطية الفقراء، ووضع نظام استهداف موحد، وتعديل قواعد البيانات ومدخلات البيانات بما يلائم إدارة المدفوعات وعمليات نظام إدارة المعلومات لبرامج المساعدات الأخرى. ويشكِّل استبعاد المستفيدين الأعلى دخلا تحديا وهو ما قد سبق وواجهه برنامج الحصص الغذائية (الذي يديره نظام بطاقات الأسرة الذكية). وتشمل قاعدة بيانات نظام بطاقات الأسرة الذكية الحالية نحو 85% من سكان مصر. وتسعى الحكومة حالياً إلى الاستفادة من التجارب الدولية في كيفية توظيف قواعد البيانات الحكومية الأخرى للمساعدة في إثراء عمليتي الاستهداف والاستبعاد التدريجي للمستفيدين غير المستحقين على المدى المتوسط. وبالتالي ستشمل هذه العملية دمج قواعد البيانات الموجودة، مثل قاعدة بيانات نظام بطاقات الأسرة الذكية، مع قواعد بيانات أخرى مأخوذة من مكتب المرور وصندوق المعاشات وفواتير الكهرباء وفواتير الهاتف وتسجيل السيارات باستخدام قاعدة بيانات فريدة لبطاقات الرقم القومي.

166. **يمكن تحسين نظام الضمان الاجتماعي من خلال إدخال إصلاحات على إجراءات العمل والاستهداف.** وتشمل إجراءات العمل هذه إجراءات التسجيل، والمدفوعات، وإجراءات التظلُّم والإنصاف وغيرها. ويعتمد تحسين شبكات الأمان بدرجة كبيرة على معرفة أوجه القصور في النظام الحالي، ووضع طرق لتطابق الإجراءات الإدارية، وتحسين توجيه البرامج وتصميمها لمعالجة مشكلات الفقر ورأس المال البشري. ويعد إنشاء سجل موحد لتوجيه ومراقبة المدفوعات قرارا سياسيا إلى حد كبير، مع اعتماد منظور طويل الأمد لأن الأنظمة يكتمل تنفيذها مع مرور الوقت. ويمكن أن تقل التكلفة في مصر عن معدلها في البلدان الأخرى إذا أمكن استخدام البنية التحتية الموجودة لدى الهيئات الحكومية المختلفة، بما فيها قواعد البيانات وربما الأجهزة والبرامج.

تداعيات عدم الاستقرار الاجتماعي

167. **في ظل الاضطرابات التي أعقبت الربيع العربي والطفرة السكانية التالية، يجب إعطاء أولوية كبيرة لتحقيق الاستقرار الاجتماعي في مصر.** وتشير سلسلة الاحتجاجات والاحتجاجات المضادة لاسيما خلال الفترة 2011–2014 وسرعة تعاقب الحكومات بعد الثورة إلى استمرار عدم الرضا عن الأوضاع المعيشية لدى أعداد كبيرة من المصريين. ويمكن أن يُعزى عدم الاستقرار الاجتماعي إلى عوامل كثيرة من بينها تباطؤ نمو الدخل

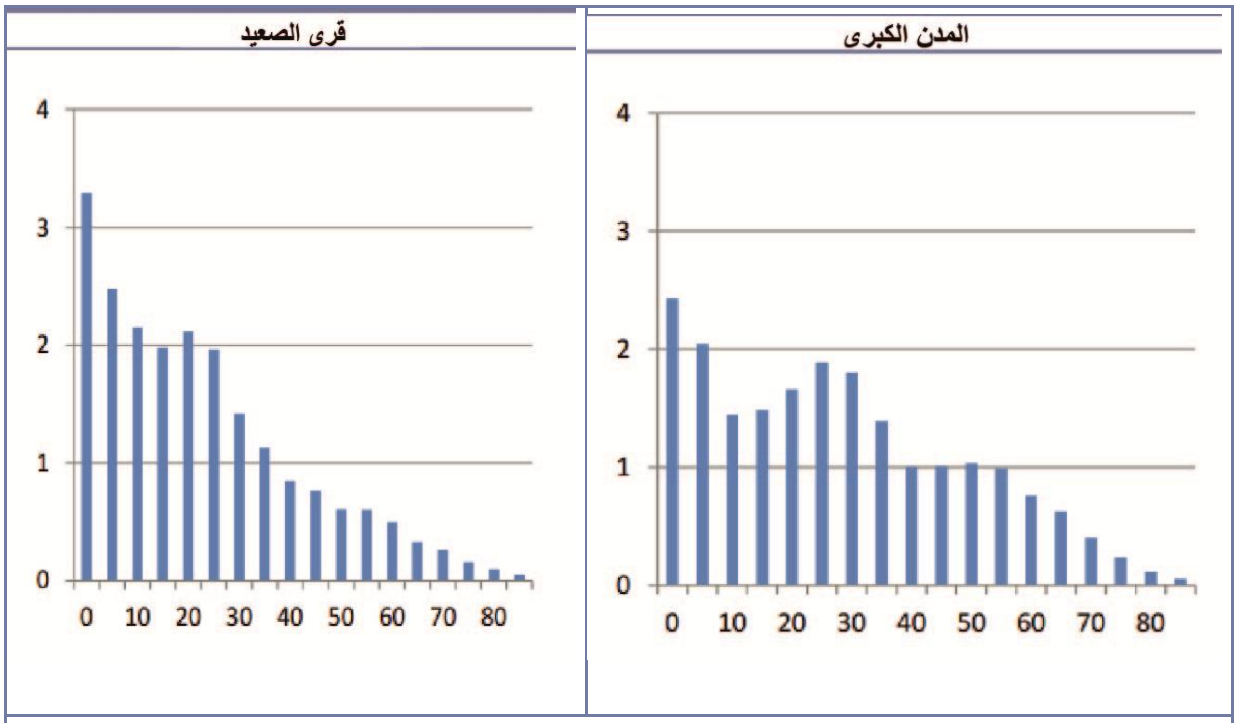
وارتفاع مستوى التفاوت وغياب الأمن الاقتصادي وسوء نظام الإدارة العامة والحوكمة، وهي عوامل موجودة جميعاً في مصر بدرجات مختلفة.[199]

168. **ستكون هناك حاجة إلى إجراء تغيير جوهري من أجل تحقيق استقرار دائم.** فليس من الممكن من الناحية المالية تحقيق الأمن الاقتصادي للمصريين من خلال توسيع نطاق التوظيف بالقطاع العام (كما حدث في الستينيات والسبعينيات) أو من خلال ضخ المزيد من الأموال في دعم المواد الغذائية والطاقة. ومن هنا، فإن الإصلاحات الرامية إلى تعزيز خلق الوظائف بقيادة القطاع الخاص وضمان أن توفر هذه الوظائف الجديدة للعاملين المصريين الإحساس بالأمان، ستلعب دوراً بالغ الأهمية، مثلما هو الحال بالنسبة لإيجاد شبكة أمان اجتماعي مطورة توفر حماية اجتماعية تتسم بالكفاءة وحسن التوجيه. وسيفرض تدفق الشباب المصري أيضاً ضغوطا إضافية على الخدمات العامة وقد يؤدي إلى ارتفاع الإيجارات في المناطق الحضرية والمدن الكبرى، وهو ما يجعل التخطيط العمراني الفعال الشيء الأكثر أهمية.

169. **من المهم للغاية تعزيز التكامل المكاني وتضييق الفجوات بين المناطق.** وكما تم تناوله بالفعل، تعاني المناطق النائية في مصر من معدلات فقر أعلى بينما تقل الفرص الاقتصادية. وبالإضافة إلى ذلك، يتركَّز الجيل التالي بدرجة أعلى بكثير في تلك المناطق بسبب معاودة ارتفاع معدلات الخصوبة خارج المدن المصرية الكبرى. وستشهد قرى الصعيد بشكل خاص زيادة كبيرة للغاية في أعداد هذا الجيل الذي سيدخل أيضا سوق العمل قبل غيره في المدن الكبرى (**الشكل 5-10**). ويمكن لهذا الواقع الديموغرافي، مع اقترانه بالنقص الحالي في الفرص الاقتصادية وانخفاض مستوى الحراك الاجتماعي، أن يؤدي إلى اضطرابات اجتماعية إذا تُرك بلا معالجة.

الشكل 5-10: السكان حسب العمر في المدن الكبرى وقرى الصعيد، 2012 (بالملايين)

[199] نايت 2013.



المصدر: البنك الدولي 2014م.

الخلاصة

170. **يشير هذا التحليل إلى أن أجندة الإصلاح الخاصة بمصر تقوم على ثلاث ركائز وهي خلق الوظائف بقيادة القطاع الخاص، والتكامل المكاني، واشتمال كافة فئات المجتمع.** وستؤدي معالجة هذه المشكلات إلى الحد من الفقر بصورة مستدامة من خلال تعزيز قدرة جميع المصريين على الحصول على فرص عمل عالية الجودة وكسب دخل أكبر من الأنشطة الزراعية، كما أنها ستؤدي إلى تعزيز الرعاية الصحية والأمن وارتفاع مستوى المعيشة.

171. **القاسم المشترك بين جميع الركائز الثلاث هو تدني جودة حوكمة القطاع العام في مصر.** فالامتيازات الممنوحة للشركات التي تتمتع بعلاقات والأجواء الضبابية والمحسوبية التي تكتنف إنفاذ القوانين واللوائح التنظيمية كثيراً ما أعاقت خلق الوظائف بقيادة القطاع الخاص. ويتدنى للغاية مستوى ثقة المصريين بشكل عام في خضوع المسؤولين الحكوميين للمساءلة، حيث لا يعتقد سوى 40% من المصريين أنه ستتم معاقبة مسؤول محلي على إصداره ترخيصا لتحقيق منفعة شخصية.[200] وفي قطاعات مثل قطاع الصحة، يوجد تصور لدى معظم المصريين

[200] مشروع العدالة العالمية 2012.

أن بعض المسؤولين الحكوميين يتربحون من عملهم، مما يقوِّض حوكمة القطاع وجودة خدمات الرعاية الصـــحية.[201] وعند زيارة إحدى منشآت الرعاية الصحية الأولية في مصر، سنجد أن 32% من الموظفين متغيبون عن العمل في المتوسط.[202] وقد أحدث الاستثمار في مرافق البنية التحتية بالصعيد تأثيراً على أوضاع الفقر أقل مما كان يمكن تحقيقه، وذلك بسبب محدودية مشاركة أفراد المجتمع المحلي في اتخاذ القرارات بشأن التنمية المحلية والرغبة فـــي إنفاق التمويل المخصص للبنية التحتية على مشروعات إنشائية كبيرة وواضحة بدلاً من إنفاقـــه علـــى مشـــروعات للصيانة أكثر فاعلية من حيث التكلفة.[203]

[201] مركز العقد الاجتماعي التابع لمركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار والبنك الدولي 2009.

[202] البنك الدولي 2010ب.

[203] البنك الدولي 2009أ.

سادساً: ترتيب أولويات التحديات

172. **بناء على الشواهد والتحليلات الواردة حتى الآن، يقدم هذا الفصل إطارا لترتيب أولويات وتسلسل الإصلاحات اللازمة لمعالجة المشكلات الأساسية التي تعوق إحراز تقدُّم في مصر منذ أمد بعيد.** وتواجه مصر تحديات كثيرة. فعلى المستوى الكلي، كان نمو إجمالي الناتج المحلي متوسطاً على المدى الطويل، لكن هناك عجزا كبيرا في الموازنة العامة كما أن الدين العام آخذ في التضخم. وبالإضافة إلى ذلك، يقوم معظم نمو إجمالي الناتج المحلي على استنزاف الموارد غير المستدامة. والأسوأ أنه حتى خلال فترات النمو السريع لم يتم تقريبا إحراز أي تقدُّم نحو تحقيق هدفي إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك. وفي الواقع، تواصل معدلات الفقر ارتفاعها. وأما على المستوى الجزئي، توجد معوقات هيكلية تحول دون الحد من الفقر مثل تدني فرص العمل رغم التحسُّن المبهر في مستوى التعليم والوضع الصحي بين الشباب المصري، وكذلك القطاع الزراعي الذي أدى إلى استمرار ارتفاع معدلات الفقر بين صغار المزارعين في الصعيد. وهذه المعوقات جميعها اتجاهات طويلة الأمد كانت موجودة قبل الاضطرابات الأخيرة. وفي حالات كثيرة، يمكن إيجاد حلول دائمة في إصلاحات يتطلب تنفيذها مجرد جرة قلم، بل يجب أن تساندها إرادة سياسية ثابتة.

173. **الغرض الرئيسي لهذه الدراسة التشخيصية المنهجية هو اعتماد نهج يستند إلى الشواهد لتحديد نقاط الضعف الأشد إلحاحا على صعيد السياسات والمؤسسات ورصد أكبر الفرص المتاحة للإصلاح من أجل تحسين مستوى معيشة الفقراء في مصر.** ويمكن تحقيق مكاسب هائلة في مستوى الرفاهة من خلال إجراء إصلاحات جوهرية في نظام الإدارة العامة والحوكمة وبتقليص التشوهات التي تحد من فرص تحقيق الدخل وكسب الرزق، لاسيما للأجيال الأصغر. ونظراً للتضخم السكاني الذي تشهده مصر مؤخراً، فإن تحسين سبل الحصول على الخدمات العامة والفرص الاقتصادية الإنتاجية فيما يتعلق بالتوظيف وتنظيم المشروعات والزراعة، وكذلك تدعيم شبكة الأمان الاجتماعي، سيكون بالغ الأهمية للحفاظ على الاستقرار الاجتماعي وضمان تحقيق نمو مستدام.

الأولويات الرئيسية للإصلاح

174. **هناك ثلاثة مجالات رئيسية للإصلاح، وهي: إدارة الاقتصاد الكلي، وإصلاح دعم الطاقة، وإصلاح حوكمة القطاع العام.** وتشكِّل جودة إدارة الاقتصاد الكلي وحوكمة القطاع العام الأسس لاتخاذ القرارات بشكل سليم. وبدون تطبيق إصلاحات جادة في هذين المجالين، فإن طائفة واسعة من البرامج والاستثمارات الأخرى ستكون أقل فاعلية بكثير. ويمكن أن يؤدي إصلاح دعم الطاقة إلى تحسين وضع الموازنة العامة لمصر بدرجة هائلة، مع القيام في الوقت ذاته بإزالة التشوهات الضارة في قطاعات كثيرة. ونظراً لاتساع نطاق مردود هذا الإصلاح الصعب سياسياً

وقيام الحكومة المصرية بالفعل بإبداء استعدادها لتنفيذه، فإن هناك أهمية خاصة لضمان مواصلة إحراز تقدُّم في مجال إصلاح دعم الطاقة.

استقرار الاقتصاد الكلي

175. **في ظل غياب الإصلاحات الملموسة، تكون آفاق الاقتصاد الكلي والموازنة العامة لمصر غير قابلة للاستدامة.** وسيتطلب تحقيق الاستقرار وضع خطة تدريجية مستدامة لضبط أوضاع الموازنة العامة (2–3% من إجمالي الناتج المحلي) من أجل تقليص العجز والدين العام. لكن هذا الضبط لأوضاع الموازنة العامة يجب ألا يأتي على حساب استمرار الاستثمارات في شبكات الأمان الاجتماعي الموجَّهة ورأس المال المادي والبشري.

- على جانب الضرائب والإيرادات، يجب توجيه الإصلاحات وفقا لاعتبارات تحقيق العدالة والكفاءة. وهناك خطوات اُتخذت في الاتجاه الصحيح من بينها الإجراءات الأخيرة لفرض الضرائب العقارية وزيادة الضرائب على السجائر، وتطبيق ضريبة الدخل على شرائح كانت معفاة منها في السابق مثل توزيعات الأرباح، وهي الأرباح المتحققة من عمليات الاندماج والاستحواذ، والعلاوات السنوية لموظفي الخدمة المدنية. وبالإضافة إلى ذلك، يجب المضي بهمة ونشاط في تنفيذ ما تعتزمه السلطات من إقرار ضريبة حديثة للقيمة المضافة، وإعادة النظر في الرسوم والغرامات التي عفا عليها الزمن، وزيادة الإيرادات غير الضريبية.

- على جانب الإنفاق، سيؤدي الاستمرار في برنامج إصلاح دعم الطاقة إلى الحد من الإنفاق المهدر وغير المنتج، وذلك شريطة نجاح الحكومة في جذب رؤوس الأموال الخاصة وتحسين كفاءة سلسلة إمدادات الطاقة بدرجة كبيرة. وبمقدور الحكومة أيضا العمل على خفض فاتورة الأجور من خلال ضبط التعيينات الجديدة، ووضع إستراتيجية لتعيين الموظفين، وتجميد الرواتب المرتفعة نسبياً بالفعل في القطاع العام، لاسيما في ضوء الزيادة الكبيرة الأخيرة في الحد الأدنى للأجور بالقطاع العام. وقد تسمح إصلاحات كهذه، وكذلك قانون الخدمة المدنية لعام 2015، للحكومة بأن تحقق هدفها وهو خفض فاتورة الأجور إلى ما يمثل 7.8% من إجمالي الناتج المحلي في السنة المالية 2016.

- ومع المضي في ضبط أوضاع الموازنة العامة، سيؤدي خفض عجز الموازنة إلى الحد من الحاجة إلى التمويل النقدي لهذا العجز، ومن ثم تقليص تكلفة الاقتراض المحلي واستمرار التضخم وحماية القدرة التنافسية للتجارة. ومع تحسين السيطرة على التضخم، سيكون بمقدور السياسة النقدية التركيز بصورة مباشرة أكبر على استقرار الأسعار دون اللجوء إلى رفع أسعار الفائدة. كما سيؤدي انخفاض الاحتياجات التمويلية لسد العجز إلى تقليل المزاحمة في القطاع المالي، مما يحسِّن البيئة المواتية لتحقيق أولويات هذا القطاع. وبشكل عام، فإن زيادة الحيز المتاح بالموازنة العامة للإنفاق المساند للنمو، وخفض معدل التضخم، وتجنب المبالغة في تقدير سعر الصرف الحقيقي، وتحسين

سبل الحصول على خدمات القطاع المالي هي أمور ضرورية للحد من الفقر وتحسين مستويات الدخل الحقيقية للأفراد.

176. **من الأهمية بمكان أيضا دمج إصلاحات الموازنة العامة ضمن إطار متوسط الأمد للاقتصاد الكلي يتسق مع استعادة استدامة الموازنة العامة/القدرة على تحمل أعباء الدين، وخفض معدل التضخم إلى 5%، والحفاظ على القدرة على المنافسة في الأسواق الخارجية، وتعافي النمو.** وتُعد الإستراتيجية الاقتصادية الكلية للفترة 2015–2019، التي تم عرضها خلال المؤتمر الاقتصادي الذي عُقد في مارس 2015، خير مثال لإطار كهذا. فهي تتضمن إطارا متسقا متوسط الأمد للاقتصاد الكلي ذا أهداف رقمية محددة مثل خفض عجز الموازنة إلى نسبة تتراوح من 8 إلى 8.5% من إجمالي الناتج المحلي بحلول السنة المالية 2019، وخفض الدين العام إلى نسبة تتراوح من 80 إلى 85% من إجمالي الناتج المحلي بحلول يونيو 2019، ومعدل التضخم إلى أقل من 9%. ويمكن تدعيم هذه الجهود بدرجة أكبر من خلال بذل جهود إضافية تستهدف:

- تقوية التعاون بين وزارة المالية والبنك المركزي.
- تحسين إدارة الدين العام لتشمل الالتزامات الطارئة.
- تطوير المزيد من الأسواق الأولية والثانوية للأوراق المالية الحكومية.

177. **يمكن إدماج الاستثمار الحكومي في نظام ملائم لإدارة الاستثمارات العامة.**

- إصلاح تخطيط البنية التحتية وإدارة الاستثمارات العامة

178. **تشجيع إقامة نظام مالي سليم وقادر على المنافسة، بما في ذلك إصلاح القطاع المصرفي وتطوير المؤسسات المالية غير المصرفية.**

- تعزيز المنافسة في القطاع المالي بتسهيل دخول السوق والخروج منه وإنفاذ قواعد حوكمة الشركات
- تعزيز سبل حصول القطاع الخاص على التمويل، لاسيما المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر، بوسائل من بينها تقوية البنية التحتية للقطاع المالي: تحسين نوعية وكمية بيانات الائتمان التي تجمعها شركة الاستعلام الائتماني، وإطار القروض المضمونة، وتسجيل الأصول المنقولة .

دعم الطاقة

179. **يُعد إصلاح دعم الطاقة مجالا واعدا للغاية بسبب اتساع نطاق التأثير الذي يمكن أن يحدثه إجراء خفض تدريجي للدعم.** وكما نوقش آنفا، يُعد دعم الطاقة باهظ التكلفة سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ويستفيد منه الأغنياء وليس الفقراء، كما أنه يثبط نمو فرص العمل في القطاع الخاص، ويسبب الازدحام داخل المدن، ويضع

ضغوطا غير ضرورية على إمدادات المياه. ومن المشجِّع للغاية أن تواصل الحكومة المضي قدما في تنفيذ إصلاحات صعبة سياسياً في هذا المجال، ومن المهم مواصلة القيام بذلك. وسيؤدي التراجع الأخير في أسعار النفط العالمية إلى زيادة خفض الدعم في مصر ويتيح فرصة مثالية للمضي قدما في تنفيذ هذه الأجندة.

180. **الهدف طويل الأمد لقطاع الطاقة هو التعافي من وضعه المالي الذي لا يمكن استمرار تحمله وتلبية الطلب على الطاقة بكفاءة واستدامة.** ويُعد ذلك عملية طويلة المدى وستنطوي على سلسلة من الخطوات الصعبة لكن يمكن تحقيقها والتي ستؤدي تدريجياً إلى زيادة الاستغلال التجاري لهذا القطاع. وقد تشمل هذه الخطوات، على سبيل المثال:

- إعادة تحديد ضوابط الأسعار الحالية على أساس معدلات دعم قيمية تتيح تعديل الأسعار وفق الأسعار العالمية. وسيقي ذلك من تجدد زيادة الدعم في حالة ارتفاع أسعار الطاقة العالمية.
- إزالة التشوهات داخل قطاع الطاقة، سواء بين أنواع الوقود أو المستخدمين، لتفادي الإبدال غير المستحب لنوع الوقود والسلوكيات التربُّحية.
- تنفيذ خطة زمنية محددة وواضحة للإلغاء التدريجي للدعم الكلي للوقود، واستخدام ما ينتج عن ذلك من وفر في النفقات لتلبية الاحتياجات الاجتماعية ومتطلبات النمو ذات الأولوية المرتفعة. ويجب مساندة ذلك بوضع خطة إعلامية فعالة، وإجراءات للحماية الاجتماعية لتعويض الفقراء والضعفاء عن صدمات الأسعار، وآلية متابعة قوية لتعريف واضعي السياسات والمواطنين بالنتائج.
- توسيع برامج كفاءة استخدام الطاقة، وتحسين مزيج توليد الكهرباء لزيادة حصة الطاقة المتجددة، وتأمين إمدادات الغاز الطبيعي على المدى الطويل.
- تعزيز الإجراءات سالفة الذكر بتحسين خدمات الطاقة وإجراء تحسينات في هيكل حوكمة قطاعات الطاقة والغاز. ولتحقيق الاستدامة المالية، أظهرت التجارب أن جذب استثمارات خاصة من خلال ضمانات تقدمها الدولة–نموذج المشتري الأوحد بشكل أساسي– له حدود. وقد نجح عدد من البلدان في خفض التكاليف وتحقيق أمن الطاقة من خلال إضفاء الطابع المؤسسي على
القطاع بما في ذلك تحسين حوكمة الشركات، واللوائح التنظيمية، والمنافسة، وخصخصة أجزاء من القطاع، واستعادة القدرة الاقتراضية للشركات القابضة.

حوكمة القطاع العام

181. **هناك حاجة ملحة إلى إصلاح حوكمة القطاع العام في مصر لمساندة واستدامة الإصلاحات الملموسة اللازمة لنظم الإدارة القطاعية.** وكما هو مبيَّن في الفصل الخامس، فإن المعوِّق الأساسي أمام نمو القطاع الخاص الرسمي هو عدم وجود بيئة عمل متكافئة، وهناك إصلاحات أساسية لنظام الإدارة العامة والحوكمة يمكنها قطع شوط طويل نحو تهيئة بيئة كهذه. وظاهرياً، يحول سوء نظام الإدارة العامة والحوكمة دون تحسين مستويات الدخل

الزراعي، لأن المزارعين لا يمكنهم إنشاء تعاونيات زراعية ولا يتحكمون في تحديد مواعيد الري. ويتناول القسم التالي الإصلاحات الملموسة التي تعالج هذه المشكلات والتي قد تُحدث بمفردها آثارا كبيرة. لكن بدون إجراء تحسينات أوسع نطاقا في نظام حوكمة القطاع العام، سيتعذر استمرار هذه الإصلاحات لأن المشكلة التي تُحل في قطاع ما بأحد الإصلاحات ستعاود الظهور، ربما في شكل مختلف، في مكان آخر.

182. **بالتالي، يُعد تعزيز مساءلة ومصداقية وكفاءة الهيئات التنظيمية وواضعي السياسات عنصرا أساسيا لإحراز تقدُّم دائم.** كما أن قدرة الحكومة على ترجمة الإصلاح *النظري* إلى أمر *واقع* بصورة فعالة هي عنصر بالغ الأهمية في أي إصلاح. وقد تسهم إصلاحات حوكمة القطاع العام، كما سيلي، في تحقيق تحسينات بهذه المجالات:

- فاعلية تنفيذ إصلاحات قانون الخدمة المدنية لإتاحة التوظيف والترقية والتسريح على أساس الجدارة والاستحقاق.
- تعديل قانون المناقصات والمزايدات وفقاً للممارسات الجيدة الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي فيما يخص شمولية الشفافية والإفصاح عن فرص العطاءات المطروحة وإرساء العقود والتقييمات الفنية والمالية.
- زيادة الشفافية الحكومية بإتاحة المزيد من البيانات للجمهور وبإحراز تقدُّم نحو سن قانون أكثر شمولية بشأن الحق في تداول المعلومات.

معايير ترتيب الأولويات لمواصلة الإصلاح

183. **خارج نطاق أولويات الإصلاح الثلاث الرئيسية والضرورية هذه، هناك مجموعة متنوعة من السياسات والبرامج الأخرى الخاصة بقطاعات محددة والتي يمكن أن تعتمدها الحكومة ويمكن أن تحرز تقدُّما نحو بلوغ هدفي إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك.** وتندرج هذه السياسات والبرامج ضمن ركائز الإصلاح الثلاث التي تم تناولها في الفصل الخامس، وهي: خلق الوظائف بقيادة القطاع الخاص، والتكامل المكاني، وتحقيق التكافؤ في توزيع الموارد الاقتصادية. وتؤثر هذه الركائز على كيفية ترجمة النمو إلى تحسُّن في مستوى الرفاهة من خلال خلق فرص عمل خارج قطاع الزراعة وتنظيم المشروعات، وتحسُّن مستويات الدخل الزراعي، وبناء رأس المال البشري، وإنشاء شبكة أمان اجتماعي كافية للحماية من الأحداث السلبية ومواصلة التقدُّم نحو إنهاء الفقر.

184. **هناك أربعة أسئلة يمكن طرحها بشأن كل إصلاح لتقييم مستوى أولويته.** وستُستخدم هذه الأسئلة–بشأن النهوض بتحقيق الهدفين المذكورين، وإتاحة إمكانية مواصلة الإصلاح، إلى آخره– كوسيلة للفرز للاسترشاد بها في تحديد السياسات والإصلاحات ذات الأهمية الأكبر لإطلاق النمو، وخلق الوظائف، وتعزيز إنهاء الفقر وتحقيق الرخاء المشترك. وبالنسبة لكل إصلاح، من الضروري أيضا مراعاة قاعدة الشواهد المؤيدة له.

- **<u>نظام الإدارة والحوكمة</u>: هل هذا الإصلاح سيحسِّن نظام الإدارة والحوكمة داخل القطاع؟** تقع إصلاحات نظام الإدارة والحوكمة الخاصة بقطاعات محددة في صميم معالجة المعوقات أمام الحد

من الفقر في مصر. وهذه الإصلاحات إما عبارة عن عوامل تسهل تعزيز فاعلية مواصلة الإصلاح أو إصلاحات ضرورية ستتعدم بدونها فاعلية الإصلاحات الأخرى بشكل كامل تقريبا.

- **<u>هدفا إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك</u>: كيف سيؤدي هذا الإصلاح إلى النهوض بتحقيق هذين الهدفين؟** نظراً للاتجاهات الحالية لارتفاع معدلات الفقر في مصر، يجب إعطاء الأولوية للسياسات والبرامج ذات الإمكانية الأكبر لتحقيق الحد من الفقر بصورة مستدامة وتحسين مستوى الرفاهة لشريحة الأربعين في المائة الأدنى من السكان. كما أن السياسات التي تعالج هذه المشكلات بشكل مباشر يجب إعطاؤها الأولوية قبل غيرها ممن تعالج نفس المشكلات بشكل غير مباشر.

- **<u>اتساع النطاق</u>: هل سيؤدي هذا الإصلاح إلى إحراز تقدُّم على أكثر من محور؟** هناك سياسات كثيرة يمكنها تحقيق آثار في أكثر من مجال، ويجب مراعاة هذه الآثار الإيجابية غير المباشرة عند تقييم السياسات. فعلى سبيل المثال، توجد سياسات زراعية كثيرة قد تكون لها آثار بيئية إيجابية أيضا، وذلك نظراً للدور المحوري لقطاع الزراعة في استخدام وتلوث المياه.

- **<u>الأفق الزمني</u>: ما المقصود بالإطار الزمني؟** لو بقيت الأمور على حالها، فمن المحبذ اتباع سياسات يمكن تطبيقها بسرعة دون الانتظار لتنفيذ إصلاحات أخرى ويمكن أن يبدأ نفاذها مباشرةً. ونظراً لمحدودية نطاق الفرص التي يتيحها الهيكل الديموغرافي في مصر بشكل خاص، فإن ذلك يؤثر على تسلسل سياسات الحكومة.

185. **في حالات كثيرة، تُتاح شواهد واضحة لتقييم سياسات محددة والتوصل إلى استنتاج بشأن ترتيب الأولويات. لكن في حالات أخرى، توجد فجوات معرفية تستوجب تقديم التوصيات على مستوى أوسع نطاقا بكثير.** ومن الصعب تقييم الخصوصيات بشأن أنواع مرافق البنية التحتية المطلوب بناؤها وأين يتم ذلك، حتى وإن كان واضحاً على المستوى الكلي أن هناك فجوات رئيسية في البنية التحتية. ورغم أن تحسين التخطيط العمراني من شأنه تعزيز قدرة مصر على إدارة مواردها الطبيعية بكفاءة أكبر، فإنه لا توجد حزمة إصلاحات "جاهزة" ومحددة يمكن تقييمها بسهولة. ومن ثم، توجد عملية من خطوتين لترتيب أولويات السياسات. والخطوة الأولى هي تحديد ما إذا كانت هناك شواهد كافية للتأكد من فاعلية السياسة المعنية أو عدم فاعليتها. والخطوة التالية بالنسبة للسياسات الموجود بشأنها شواهد كافية هي تطبيق المعايير الخاصة بنظام الإدارة والحوكمة، وهدفي إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك، واتساع النطاق، والأفق الزمني.

تطبيق عوامل التصفية لتقييم التقدُّم نحو تحقيق هدفي إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك

186. **يتناول كل جدول من الجداول 6-1 و6-2 و6-3 واحدة من الركائز ويقدم تقريرا تشخيصيا يستند إلى التحليل الوارد في الفصل الخامس.** ويدرج العمود الأول "الأعراض"، وهي المشكلات السطحية الموجودة في كل

قطاع. وأحد الأمثلة على ذلك فيما يتعلق بركيزة التكامل المكاني هو عجز صغار المزارعين عن تنويع المحاصيل التي يزرعونها بعيداً عن القمح والأرز والمحاصيل الأخرى عديمة الكفاءة والتحول إلى زراعة المنتجات البستانية الأكثر ربحية، وهو ما يحول دون زيادة الدخل المتأتي من الزراعة.

187. **في حالات كثيرة، توجد مشكلات جوهرية أكثر عمقا تتسبب في هذه الأعراض.** وترد هذه المعوقات الأساسية في العمود الثاني. وفي مثال الدخل الزراعي، فإن أحد الأسباب وراء عجز المزارعين عن التحول إلى المنتجات البستانية هو شدة صغر حيازاتهم الزراعية بحيث لا تصلح لتحقيق وفورات الحجم اللازمة.

188. **الخطوة التالية في الدراسة التشخيصية هي تحديد كيفية التغلب على هذه المشكلات.** ويحتوي العمود الثالث على مجموعة مختارة من الإصلاحات الرئيسية والملموسة التي يمكن للحكومة تطبيقها من أجل معالجة المعوقات الأساسية والتي تستند إلى قاعدة شواهد واضحة. وفي حالة تفتت ملكية الأراضي وسوء تنظيم الإنتاج، فإن إعطاء المزارعين مزيدا من الحرية لتكوين تعاونيات أكبر سيمكِّنهم بشكل أفضل من الوصول إلى وفورات الحجم.

189. **أخيراً، هناك سياسات كثيرة قد تكون فعالة أو غير فعالة، وبالتالي يلزم وجود المزيد من الشواهد لتحديد كيفية ترتيب أولوياتها.** ويطرح العمود الرابع بعض الأسئلة المهمة، التي لم تتم الإجابة عليها بعد، بشأن كل قطاع. وبعض هذه "الفجوات المعرفية" عبارة عن نقص معلومات محددة أو بمعنى آخر عدم اجتيازها لعامل الاثبات. فعلى سبيل المثال، لا تمتلك مصر نظاما شاملا لمراقبة استخدام مياه الري وتفتقر بالتالي إلى المعلومات فيما يتعلق بأنماط الاستخدام. ولا شك أن أية سياسة لتحسين كفاءة استخدام المياه من خلال تسعيرها أو أي إجراءات أخرى مماثلة تتطلب وجود قاعدة معلومات كهذه. والفجوات الأخرى ليست بهذه البساطة. فعلى سبيل المثال، تتباين الشواهد الدولية بشأن فاعلية البرامج التي تحسِّن سبل الحصول على مستلزمات محددة (مثل الائتمان أو التكنولوجيا). وتشير الحكمة الظاهرة إلى أن المجموعة المثلى للإجراءات التدخلية تختلف من بلد إلى آخر. ومن ثم، ففي حين يمكن اعتماد مصر على التجارب العالمية، فإنه سيلزم أيضا الانخراط في عملية تجريب وتقييم صارمة لمشروعات إرشادية لضمان أن تحقق برامج الحد من الفقر أقصى فاعلية من حيث التكلفة. وفي كل الأحوال، فمن شأن نشر البيانات وتيسير اطلاع الجمهور عليها أن يسمح بحدوث نقاش حول السياسات قائم على الشواهد المتوفرة، ويمكن أن تشكِّل هذه الشفافية أيضا آلية مساءلة شديدة الأهمية لحسن رسم السياسات.

190. **أسفل كل جدول، يتم تصنيف بعض من الإصلاحات الجوهرية التي تجتاز عامل تصفية الشواهد وفقاً لكل معيار.** ويحدد ذلك ما إذا كان هذا الإصلاح يعالج مشكلات تتعلق بحوكمة قطاعات محددة، وما إذا كان له تأثير مباشر أو غير مباشر على تحقيق هدفي إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك، وما إذا كان سيحرز تقدُّما على عدة ركائز، وما إذا كان يمكن تنفيذه وإنفاذه بسرعة. *ويجب إعطاء الأولوية القصوى للإصلاحات التي تُصنَّف في مرتبة عالية وفقا لجميع المعايير ولاسيما تلك التي تستوفي ثلاثة معايير على الأقل.*

الجدول 6-1: الركيزة الأولى: خلق الوظائف بقيادة القطاع الخاص

		عامل تصفية الشواهد	
الأعراض	**المعوقات الأساسية**	**السياسات الموصى بها**	**الفجوات المعرفية القائمة**
ركود ديناميكيات الشركات وتباطؤ النمو في القطاع الخاص الرسمي اختيار الشركات العمل بالقطاع غير الرسمي بدلاً من القطاع الرسمي، وتوفير الشركات الرسمية وظائف غير مسجلة رسمياً محدودية سبل حصول أصحاب مشروعات العمل الحر على المستلزمات الأساسية مثل الائتمان ورأس المال والأراضي إمكانية وجود بطالة انتقالية بسبب الفجوة في المهارات أو المعلومات	غياب تكافؤ الفرص في بيئة العمل تعقيد اللوائح التنظيمية فرض عقوبات تتعلق بتحمل المخاطر وتنظيم المشروعات	**المنافسة:** إنفاذ استقلالية جهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية وكذلك الجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية. **الشفافية:** نشر جميع المعلومات عن اللوائح التنظيمية التي تحكم القطاع الخاص وتيسير الاطلاع عليها سواء في شكل مطبوع أو عبر الإنترنت، بما في ذلك اشتراطات التقديم وجداول الرسوم والأداء التنظيمي. **التبسيط:** تبسيط إجراءات إصدار التراخيص وتسجيل الملكية، وإنشاء نظام يتسم بالشفافية لاعتماد ومتابعة تراخيص مزاولة النشاط التجاري، والمتابعة الإلكترونية والإفصاح عن الوقت اللازم لإنجاز الإجراءات، والمضي نحو إنشاء أنظمة للالتزام قائمة على تحليل المخاطر. **الإفلاس:** إصلاح إجراءات شهر الإفلاس بحيث لا تُعتبر أنها تنطوي على سلوك	أين توجد الشركات غير الرسمية (حسب المناطق والقطاعات) وأيها ذات طابع مشاريعي وأيها توفر حد الكفاف؟ ما هي المعوقات الفعلية التي تواجه أصحاب المشروعات في الحصول على المستلزمات، وما هي البرامج التي ستكون فعالة في معالجة هذه المعوقات؟ ما هي برامج التدريب والوساطة التي ستحقق أقصى فاعلية ممكنة في السياق المصري؟

		احتيالي، وتبسيط عملية إشهار الإفـــلاس وتسوية نزاعات الإعسار. **الإصلاحات الائتمانيـــة:** تـــدعيم شـــركة الاستعلام الائتماني ووضع إطار للقروض المضمونة.	

الأولويات				
الإصلاحات	**نظام الإدارة العامة والحوكمة**	**هدفا إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك**	**اتساع النطاق**	**الأفق الزمني**
المنافسة	نعم	غير مباشر	نعم	قصير المدى
المعلومات	نعم	غير مباشر	نعم	قصير المدى

التبسيط	نعم	غير مباشر	نعم	قصير المدى
الإفلاس	نعم	غير مباشر	نعم	قصير المدى
الإصلاحات الائتمانية	نعم	غير مباشر	لا	قصير المدى

191. **تتمثل المشكلة الرئيسية أمام خلق الوظائف بقيادة القطاع الخاص في غياب تكافؤ الفرص.** فعدم وجود بيئة تنافسية حقيقية يعوق قدرة الشركات الجديدة على دخول السوق ويحد من الحوافز التي تشجّع الشركات القائمة على الاستثمار في استخدام تقنيات جديدة وزيادة الأيدي العاملة بها. ولتقليص قدرة الشركات التي تتمتع بارتباطات على اكتساب مزايا غير عادلة، يلزم وجود مجموعة مستقلة وفعالة من المؤسسات المعنية بحماية المنافسة. لكن مجرد ضمان استقلالية هذه المؤسسات ظاهرياً لن يحول في حد ذاته دون قيام الشركات بإساءة استخدام اللوائح التنظيمية لخدمة أغراض معينة. ولضمان استقلالية الهيئات التنظيمية بحق والحد من المحسوبية، يتعيَّن تعزيز الشفافية وإدخال إصلاحات أخرى على حوكمة القطاع العام تؤدي إلى تغيير الحوافز الأساسية للهيئات التنظيمية وواضعي السياسات.

192. **يؤدي تعقيد وغموض اللوائح التنظيمية إلى إعاقة إنشاء شركات جديدة ونموها.** وتزيد هذه اللوائح من مخاطر إنشاء شركات جديدة (نظراً لعدم تيقن أصحاب المشروعات المحتملين من اللوائح التي سيتم إنفاذها لاتباعها) كما تعاقب على روح الابتكار. وتعاقب إجراءات إشهار الإفلاس الصارمة أيضا على روح المخاطرة، حيث قد يواجه أصحاب المشروعات عقوبات جنائية نظير الدخول في مشروعات تجارية ذات مخاطر لكنها قيِّمة من حيث العائد. ومن ثم، فإن الإصلاحات التنظيمية الأربعة في مجالات المنافسة والمعلومات والتبسيط والإفلاس تقع في صميم خلق الوظائف.

193. **قد تشكل محدودية سبل حصول أصحاب المشروعات على الائتمان عائقاً، لكن تأثير تقديم الخدمات الائتمانية لهم ليس واضحا.** فهناك تباين شديد في الشواهد الدولية بشأن فاعلية برامج الائتمان متناهي الصغر والبرامج المشابهة الأخرى. وإحدى الطرق المقترحة للمضي قدما هي البدء في إرساء الأساس لتنفيذ برامج محددة. وسيشمل ذلك تدعيم شركة الاستعلام الائتماني الموجودة من خلال إتاحة الاطلاع على المزيد من أنواع البيانات الائتمانية ونشرها والسماح بإنشاء شركات استعلام إضافية بالإضافة إلى وضع إطار للقروض المضمونة وسجل للضمانات المنقولة. وعند تحسين البيئة التنظيمية، فإن ذلك سيسمح للبرامج الحكومية أو الأهلية بتجريب وابتكار برامج للائتمان والائتمان "الإضافي"، ومن ثم إنشاء قاعدة معرفية أكثر رسوخا للاستناد إليها مستقبلا. ويعالج قانون تنظيم التمويل متناهي الصغر الصادر مؤخراً (الذي دخل حيز النفاذ اعتباراً من عام 2015) الفجوات الرئيسية في اللوائح التنظيمية، بما في ذلك السماح للشركات التجارية بمزاولة نشاط التمويل متناهي الصغر، وهو ما يتيح

للجمعيات والمؤسسات الأهلية تأسيس شركات لمزاولة هذا النشاط وامتلاك أسهم فيها. وقد يتيح ذلك، إذا ما تم تنفيذه بشكل سليم، مجالا أكبر للابتكار.

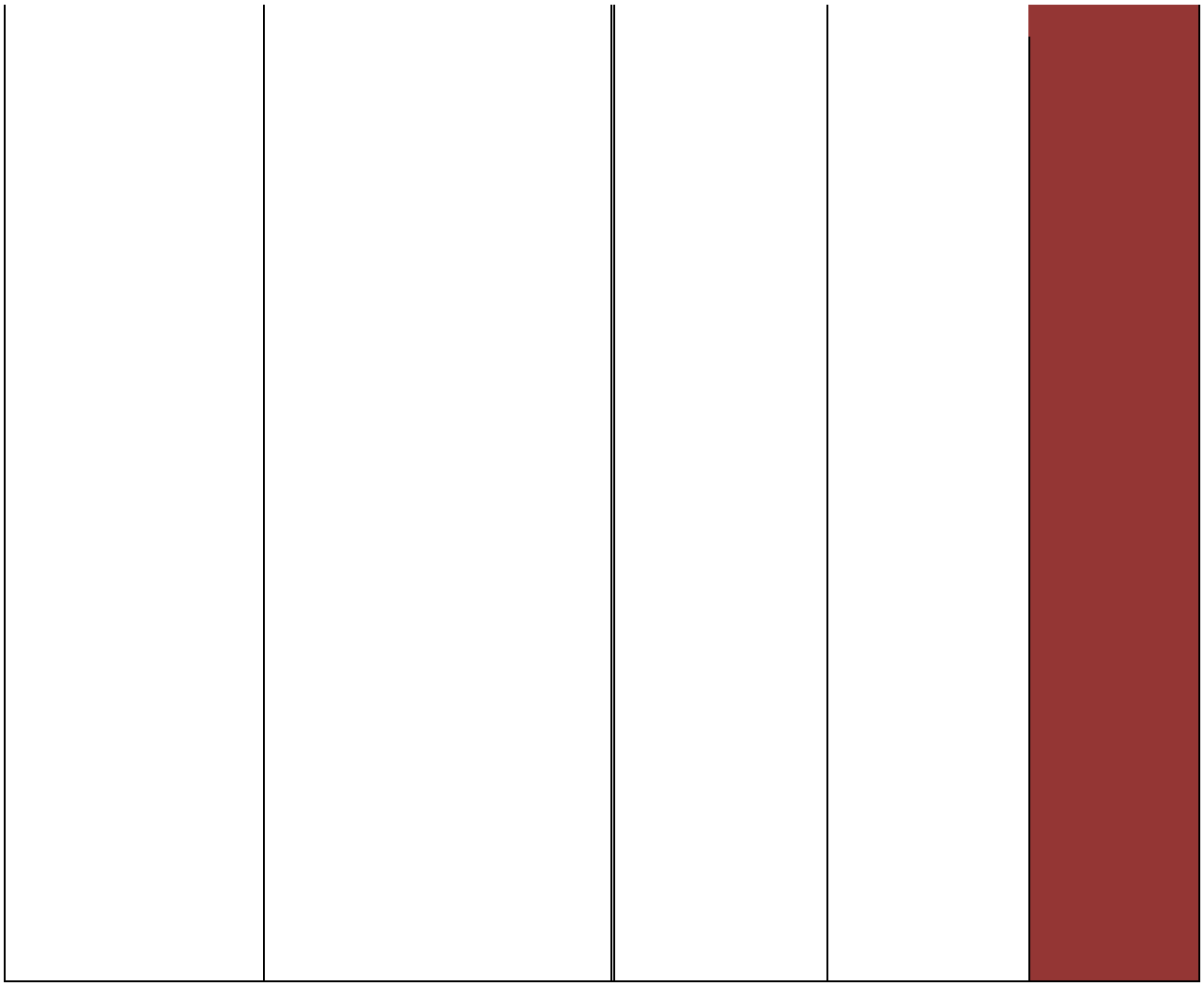
194. **يمكن أن تبدأ سياسات سوق العمل النشطة في سد فجوة المهارات دون الحاجة إلى شروط مسبقة، لكنه يلزم تصميمها وتقييمها بعناية.** وتشير الشواهد الدقيقة الموجودة إلى اقتصار حدوث الآثار الإيجابية على المدى القصير، وما لم يتم تطبيق المزيد من الإصلاحات الجوهرية لتعزيز خلق الوظائف، فإن الآثار لن تكون مستدامة. وفي هذا السياق، أظهر الكثير من الدراسات أن برامج التدريب بمفردها ليست فعالة في خلق الوظائف على المدى الطويل، خاصةً في حالة مصر حيث يتباطأ نمو القطاع الخاص الرسمي. لكن عندما تُنفَّذ هذه البرامج على مراحل وتُقيَّم بعناية، فإنه يمكن الاسترشاد بها في تصميم برامج أكبر وتوسيع نطاقها. وبالمثل، فإن البرامج التي تستهدف خصيصا زيادة مشاركة الإناث في القوى العاملة وخلق فرص العمل لا يكون لها على الأرجح تأثير دائم ما لم يسبقها إجراء المزيد من الإصلاحات الجوهرية.

الجدول 6-2: الركيزة الثانية: التكامل المكاني

			عامل تصفية الشواهد	
	الأعراض	**المعوقات الأساسية**	**السياسات الموصى بها**	**الفجوات المعرفية القائمة**

الزراعة	غياب التنويع ضعف إمكانية الوصول إلى الأسواق محدودية سبل الحصول على التمويل	تفتت الحيازات الزراعية ضمانات الأسعار أو الشراء للمحاصيل الإستراتيجية غياب الرقابة على إمدادات المياه	**قانون الجمعيات التعاونية:** إصلاح قانون التعاون الزراعي (القانون رقم 122 لسنة 1980) لإعطاء المزارعين كامل الحرية والمرونة لتنظيم تعاونيات أو جمعيات مستقلة دون الخضوع للرقابة الصارمة الحالية من جانب الاتحاد التعاوني الزراعي ووزارة الزراعة. **تقليل ضمانات الأسعار والشراء:** تقليل ضمانات الأسعار والمشتريات الحكومية للقمح. **قانون الترع الفرعية:** تعديل القانون رقم 12 لسنة 1984 لإعطاء جمعيات مستخدمي مياه الترع الفرعية صفة قانونية وتمكينها من تحصيل أموال لضمان استمراريتها.	كيف تُستخدم المياه حالياً في المزارع من حيث الموقع والتوقيت وتنويع المحاصيل؟ ما هي المعوقات الفعلية التي تواجه المزارعين في الحصول على المستلزمات، وما هي البرامج التي ستكون فعالة في معالجة هذه المعوقات؟ ما الذي يمكن فعله للتخفيف من تأثير إلغاء ضمانات الأسعار أو دعم الأسمدة؟
استغلال الأراضي والبنية التحتية والإسكان والنقل	ارتفاع تكاليف النقل والخدمات اللوجستية	ضعف البنية التحتية التي تربط بين	**لجنة الأراضي:** إنشاء لجنة عليا لإدارة أراضي الدولة لتتولى مراجعة واعتماد جميع	ما مدى انتشار الزحف العمراني والإسكان العشوائي في المدن الثانوية

	الزحف العمراني	المناطق	عمليات التخصيص الجديدة لأراضي الدولة لأغراض الاستثمار، وعمليات إعادة تصنيف أراضي الدولة، ونقل تبعية الأراضي فيما بين الهيئات.	بمصر، لاسيما في الصعيد؟
	محدودية انتقال الأيدي العاملة ورأس المال	سوء إدارة الأراضي العامة		ما مدى حرمان النساء من سوق العمل بسبب سوء خيارات الانتقال؟
	ارتفاع أسعار الإسكان	انخفاض مستويات تسجيل الأراضي	**نظام معلومات الأراضي:** إنشاء وتعميم نظام لمعلومات أراضي الدولة به خرائط مفصَّلة.	ما الذي يسهم في ارتفاع أسعار النقل؟ هيكل السوق أم نقص معلومات سائقي الشاحنات لزيادة الأحمال؟
	الإسكان العشوائي	عدم مرونة التخطيط العمراني		
	الازدحام	عدم اتساق إنفاذ قوانين تنظيم الإيجارات واستغلال الأراضي	**إنفاذ قوانين تنظيم الإيجارات:** ضمان المساواة في إنفاذ القوانين القائمة لتنظيم الإيجارات وإصلاح الجوانب المتعلقة بالحقوق المكتسبة والميراث في تنظيم الإيجارات.	ما الإصلاحات الأكثر فاعلية في تقليل الانتقال بالسيارات الملاكي والحد من الازدحام؟
	نقص وسائل المواصلات العامة		**تسجيل الملكية:** زيادة تطبيق تسجيل الملكية القائم على سندات الملكية مع البدء بالمناطق الصناعية وأجزاء من المدن الجديدة.	هل يمكن أن يساعد التمويل العقاري في حل مشكلات الإسكان للفقراء؟
			النقل العام: زيادة الأتوبيسات والأشكال الأخرى من وسائل النقل الجماعي.	
			التخطيط العمراني: البدء بوضع إطار طويل الأمد للتخطيط العمراني.	



الأولويات				
الإصلاحات	نظام الإدارة العامة والحوكمة	هدفا إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك	اتساع النطاق	الأفق الزمني
قانون الجمعيات التعاونية	نعم	مباشر	لا	قصير المدى
قانون الترع الفرعية	نعم	مباشر	لا	قصير المدى
ضمان أسعار القمح	نعم	غير مباشر	لا	قصير المدى
لجنة الأراضي	نعم	غير مباشر	نعم	قصير المدى

نظام معلومات الأراضي	نعم	غير مباشر	نعم	طويل المدى
إنفاذ قوانين تنظيم الإيجارات	نعم	غير مباشر	لا	قصير المدى
تسجيل الملكية	نعم	غير مباشر	نعم	طويل المدى
النقل العام	لا	غير مباشر	نعم	قصير المدى
التخطيط العمراني	نعم	غير مباشر	نعم	قصير المدى

195. **في قطاع الزراعة كما ذُكر آنفاً، تتمثل العقبة الأبرز أمام زيادة مستويات الدخل في عدم قيام صغار المزارعين بتنويع محاصيلهم بالتحول من زراعة المحاصيل التقليدية إلى المنتجات البستانية التي تتمتع مصر (ولاسيما الصعيد) بميزة تنافسية قوية في زراعتها.** ويحدث ذلك إلى جانب عدد من المشكلات، لاسيما محدودية سبل الوصول إلى الأسواق وسبل الحصول على الخدمات المساندة مثل الائتمان. وبنظرة أعمق، توجد ثلاثة معوقات أساسية أمام تنويع المحاصيل. فبالإضافة إلى تفتت الحيازات الزراعية، هناك أيضا ضمانات لأسعار المحاصيل الإستراتيجية وكذلك عجز المزارعين في الغالب عن الحصول على المياه في الأوقات المناسبة لزراعة المحاصيل البستانية. وتوجد إصلاحات مباشرة لنظام الإدارة العامة والحوكمة يمكنها معالجة كل من هذه المشكلات. وهذه الإصلاحات هي، على التوالي، إصلاح قانون الجمعيات التعاونية، وإصلاح قانون مستخدمي الترع الفرعية، وإلغاء أو خفض ضمانات أسعار المحاصيل وشرائها ودعم الأسمدة. ويمكن تحقيق جميع الإصلاحات الثلاثة بسرعة كبيرة إذا اختارت الحكومة ذلك، لكن يبدو أن الإصلاحين الأولين هما أكثر أهمية. فأولاً، يُرجح أن يكون لهما تأثير مباشر على أوضاع الفقر في حين سيكون لإلغاء تشوهات الأسعار تأثير غير مباشر. وثانياً، لن يساعد إلغاء التشوهات المزارعين على تنويع المحاصيل بعيداً عن القمح إلا إذا توافرت لهم إمدادات المياه ووفورات الحجم اللازمة للتحول إلى زراعة محاصيل أخرى بصورة منتجة.

196. **قد لا تكون برامج زيادة سبل الحصول على الائتمان أو البرامج الأخرى (مثل الإرشاد الزراعي) مهمة إلا بعد معالجة المعوقات الأساسية، غير أنه ليس معلوما أي المعوقات أشد تقييداً وما هي أنواع البرامج التي ستكون فعالة في زيادة النواتج الزراعية.** وسيلزم إجراء المزيد من التجارب لأنواع مختلفة من البرامج قبل تقرير أي نوع من البرامج سيُنفَّذ على نطاق واسع. وبالإضافة إلى ذلك، تفتقر مصر حالياً إلى نظام لمراقبة المياه من شأنه أن يسمح للحكومة بوضع سياسة أكثر كفاءة لجدولة مواعيد الري. ونظراً لأهمية المياه إلى الزراعة، فإن زيادة الوعي بذلك تُعد ذات أولوية قصوى. وتشكل محدودية سبل الوصول إلى الأسواق عقبة خطيرة، لاسيما بالنسبة للمحاصيل البستانية. ومن شأن بناء منشآت لمراكز تخزين وجمع المنتجات الزراعية أن يحسِّن إمكانية الوصول إلى الأسواق لكنها، كشأن جميع مشروعات البنية التحتية، ستعمل على أفضل وجه إذا ما اقترنت بإجراء إصلاحات القطاع العام الجوهرية.

197. **هناك الكثير من الإصلاحات المهمة لنظام الإدارة العامة والحوكمة تتعلق باستغلال الأراضي والبنية التحتية والتي يمكن البدء فيها بسرعة لكنها ستحدث أثرا خلال إطار زمني أطول.** وستتطلب عملية إصلاح إدارة أراضي الدولة عددا من المراحل المنفصلة. لكن نظراً لأهمية إدارة أراضي الدولة باعتبارها أحد مكونات إصلاح القطاع العام، فمن المستحسن بشدة البدء في هذه الإصلاحات الآن. فعملية فصل نظامي التسجيل العقاري المتعارضين والموجودين حالياً ستكون طويلة ومعقدة وستتطلب أيضا إجراء تجارب حول كيفية معالجتها. وستتطلب مساندة التحول العمراني إنشاء بنية تحتية تربط بين المناطق، لكن ذلك سيكون أقل فاعلية بكثير إذا لم يتم وفقا لوضع برامج طويلة الأمد للتخطيط العمراني وإصلاح استغلال الأراضي وتحسين عمليات المشتريات العامة.

198. **يُحدد تحسين أنظمة التخطيط العمراني وإدارة بعض الأراضي المعيَّنة باعتباره من الأولويات القصوى، لكن ضمان تنفيذ ذلك بصورة سليمة سيتطلب إجراء تحسينات في حوكمة القطاع العام.** وسيكون بمقدور هذه الأنظمة العمل بسلاسة إذا ما حظيت بدعم سياسي واسع النطاق ومساندة من المجتمع المدني. ولن يؤدي وجود أنظمة للتخطيط العمراني تلقائياً إلى تقليص سطوة الدوائر أصحاب النفوذ والمصالح السياسية ما لم تُنفَّذ هذه الأنظمة بشكل سليم وتعمل باستقلالية، وإلا سيستمر أصحاب المصالح السياسية في الضغط لاستغلال الأراضي العامة بصورة انتهازية ومنعدمة الكفاءة ولخدمة أغراض معينة.

199. **نظرا لنقص المساكن في المدن الكبرى، فمن المهم التركيز على زيادة المعروض السكني بفاعلية من خلال إنفاذ اللوائح التنظيمية للإيجارات.** وبصورة أعم، تستطيع الحكومة تغيير دورها في سوق الإسكان من القيام بدور المورِّد المباشر إلى تمكين القطاع الخاص من توفير الإسكان. ويمكن أن يشمل ذلك معالجة المشكلات في أنظمة تسجيل الأراضي والعقارات بالمناطق الحضرية والتي قد تعوق حاليا إمكانية الحصول على التمويل العقاري والإسكاني.[204] وسيكون مفيدا أيضا تطوير المناطق السكنية العشوائية وربطها بالبنية التحتية الحضرية، لكنه يتطلب مجددا تحسين إدارة الاستثمارات العامة.

الجدول 6-3: الركيزة الثالثة: اشتمال كافة فئات المجتمع

			عامل تصفية الشواهد	
	الأعراض	المعوقات الأساسية	السياسات الموصى بها	الفجوات المعرفية القائمة

[204] أسعد وبرسوم 2007

التعليم	العجز في البنية التحتية التعليمية وجودة التعليم على مستوى المناطق، ومعدلات بقاء الفتيات في التعليم عدم قيام نظام التعليم بتأهيل الطلاب للعمل بالقطاع الخاص ارتفاع نسبة تغيُّب المعلِّمين وعمل كثيرين منهم في إعطاء دروس خصوصية انخفاض معدلات الالتحاق بالتعليم في مرحلة الطفولة المبكرة	غياب الحوافز في مجال تقديم الخدمات مركزية التمويل واتخاذ القرار عدم مرونة المناهج الدراسية الحكومية	**نقل المسؤولية:** وضع إستراتيجية لنقل مسؤولية التمويل إلى السلطات المحلية وإعطاؤها مزيدا من المرونة في اختيار المشروعات، مع الحفاظ على تطبيق المساءلة من أعلى إلى أسفل. **المساءلة من القاعدة إلى القمة:** وضع معايير ملائمة لنواتج التعلُّم ومنح الشهادات والاعتماد، ونشر النتائج، وتدعيم مشاركة أولياء الأمور والمجتمعات المحلية.	ما الصلاحيات المتاحة حالياً للسلطات المحلية لإدارة الموارد التمويلية؟ ما المعايير الملائمة لقياس أداء المدارس والمعلِّمين؟ ما البرامج التي يمكن أن تحقق أفضل النتائج في تشجيع الانتظام في التعليم ومنع التسرُّب منه؟ ما أسباب انخفاض مستوى التعليم في المناطق النائية، لاسيما بالنسبة للفتيات؟

الصحة	تغيُّب الموظفين وانخفاض الروح المعنوية تدني سبل الحصول على الرعاية الصحية في المناطق النائية ارتفاع مستوى الإنفاق الشخصي على الرعاية الصحية وتدني إتاحة التأمين الصحي مخاطر على الصحة العامة جراء سوء خدمات الصرف الصحي في المناطق الريفية سوء تغذية الأطفال ارتفاع معدل انتشار فيروس التهاب الكبد الوبائي "سي" تزايد عبء الأمراض غير السارية	غياب الحوافز في مجال تقديم الخدمات مركزية التمويل واتخاذ القرار عدم وجود خطة شاملة للتعامل مع الأمراض غير السارية	**نموذج خدمات صحة الأسرة:** تنفيذ نموذج خدمات صحة الأسرة لتقديم خدمات الرعاية الصحية الأساسية على مستوى منشآت الرعاية الصحية الأولية وتطبيق معايير الدفع مقابل الأداء في المناطق الأشد فقرا. **المساءلة عن خدمات الرعاية الصحية:** إنشاء آلية للتظلُّم والانتصاف والمتابعة النشطة لجودة خدمات الرعاية الصحية المقدَّمة ومستوى الرضا عنها. **الأمراض غير السارية:** توسيع نطاق هذا النموذج ليشمل الأمراض غير السارية والتأمين الصحي.	ما المعايير الملائمة لقياس أداء منشآت الرعاية الصحية؟ ما الطرق الأكثر فاعلية في توسيع نطاق التأمين الصحي ليشمل الأسر الفقيرة والعاملين بالقطاع غير الرسمي؟ ما هو عبء أمراض الصحة العقلية؟ ما أسباب سوء التغذية بين الأطفال؟ ما الأسباب الدافعة لارتفاع معدلات الخصوبة خارج المدن المصرية الكبرى؟

الحماية الاجتماعية	سوء توجيه نظام دعم المواد الغذائية وافتقاره إلى الكفاءة	تجزؤ برامج شبكات الأمان الاجتماعي وقواعد البيانات الخاصة بالفقراء عدم وجود إطار لتعميم برنامج وطني للتحويلات النقدية	**التحويلات النقدية:** مواصلة تنفيذ القرار الخاص بإنشاء برنامج للتحويلات النقدية يستهدف الفقراء والضعفاء. **التسجيل:** المضي في إنشاء سجل للأسر الفقيرة استناداً إلى قواعد البيانات الموجودة وتحسين العمليات.	ما المعايير الملائمة لتحديد الفقراء والضعفاء؟ ما مدى قدرة الفقراء على امتلاك حسابات بنكية، وهل توجد وسائل بديلة لتسليم الأموال النقدية إليهم بأمان؟
البيئة	ارتفاع مستوى تلوث الهواء، خاصةً في منطقة القاهرة الكبرى تدهور جودة المياه	عدم اعتماد نهج متكامل متعدد القطاعات لمنع التلوث التجزؤ المؤسسي في التنظيم والإنفاذ	**بناء قدرات المؤسسات المعنية بالبيئة:** إنشاء نظام لإدارة جودة الهواء للنجاح في تنفيذ إستراتيجية تعكس التزام الحكومة بتحقيق الاستدامة البيئية.	ما التكلفة الحالية للتدهور البيئي؟ ما الإجراءات التدخلية الأكثر فاعلية من حيث التكلفة وتكنولوجياً لمعالجة مشكلات التلوث؟
	تدهور الأراضي والزحف العمراني	العواقب السلبية لأوجه قصور السياسات في القطاعات الأخرى	**المعلومات البيئية:** تقديم ونشر معلومات واقعية عن تلوث الهواء ومخاطره الصحية.	

الأولويات				
الإصلاحات	**نظام الإدارة العامة والحوكمة**		**اتساع النطاق**	**الأفق الزمني**
	هدفا إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك			
نقل المسؤولية	نعم	غير مباشر	لا	طويل المدى
المساءلة من القاعدة إلى القمة	لا	غير مباشر	لا	قصير المدى
نموذج خدمات صحة الأسرة	نعم	مباشر	نعم	قصير المدى

المساءلة عن خدمات الرعاية الصحية	لا	غير مباشر	لا	قصير المدى
الأمراض غير السارية	لا	مباشر	لا	طويل المدى
التحويلات النقدية	لا	مباشر	نعم	قصير المدى
التسجيل	نعم	مباشر	نعم	قصير المدى
بناء قدرات المؤسسات المعنية بالبيئة	نعم	غير مباشر	لا	طويل المدى
المعلومات البيئية	لا	غير مباشر	لا	قصير المدى

200. **تتمثل إحدى الأولويات الرئيسية بالنسبة لمصر في سد العجز في تقديم الخدمات فيما يتعلق بإتاحة الحصول عليها وجودتها.** وسيعود ذلك بالنفع بشكل متفاوت على المناطق المتأخرة مثل الصعيد والفئات المستبعدة حتى الآن، لاسيما النساء والفتيات. وليس واضحا ما إذا كانت الفجوات بين المناطق والجنسين في نواتج التنمية البشرية ناتجة عن قيود على جانب العرض مثل عدم الإتاحة وتدني الجودة، أو عن قيود مالية وقيود أخرى على جانب الطلب. وباختبار مجموعة متنوعة من البرامج التي تراعي كلا الجانبين، يمكن سد إحدى الفجوات المعرفية المهمة.

201. **يعاني قطاعا الصحة والتعليم من مشكلات التغيُّب عن العمل وانخفاض الروح المعنوية.** وفي قطاع الصحة، يوجد لحسن الحظ حل جاهز في المتناول وهو تعميم نموذج خدمات صحة الأسرة. وقد أثبت هذا النموذج في السابق فاعليته ويشتمل على عنصري تقديم الرعاية بكفاءة أكبر وإعطاء حوافز لمقدِّمي الخدمات. ولأنه جرى تطبيقه على فترات متقطعة، فمن المفترض أن يكون تنشيط وتوسيع نطاقه سهلا نسبيا. وحالما يُطبَّق هذا النموذج، سيسهل أيضا استخدامه كإطار لتنفيذ إصلاحات لتعزيز المساءلة وتوسيع نطاقه في نهاية المطاف لمعالجة الأمراض غير السارية.

202. **قد تمتد عملية معالجة هذه المشكلات في قطاع التعليم لأجل أطول، مما يتطلب من الحكومة استحداث إطار لنقل صلاحية اتخاذ القرار والتمويل إلى السلطات المحلية.** ويجب أن تبدأ هذه الإستراتيجية بإصلاح نظام تمويل قطاع التعليم ليستند إلى معدلات الالتحاق بدلاً من المخصصات السابقة، كما يمكن الاستفادة من الأنشطة التجريبية الحالية لإصلاحات تطبيق اللامركزية على نطاق محدود. ويمكن تحقيق تعزيز المساءلة من القاعدة إلى القمة في قطاع التعليم من خلال الشفافية بصورة سريعة نسبياً، لكن سيكون لذلك تأثير محدود إذا تم بمفرده. ولن يؤدي ذلك إلى تحسين النتائج المحلية إلا بقدر تحفيز السلطات المحلية على تحسين الخدمات التعليمية، وهو ما يتطلب خضوع هذه السلطات للمساءلة محلياً.

203. **لعل الإصلاح الأهم للتوسيع في تحقيق التكافؤ في توزيع الموارد الاقتصادية هو إنشاء نظام للتحويلات النقدية واقترانه بسجل للأسر الفقيرة.** وتتمثل إحدى الخطوات الأولية بالغة الأهمية في هذا الاتجاه في تعميم برنامج تكافل وكرامة للتحويلات النقدية. وهناك فوائد أخرى حيث يمكن استخدام هذا السجل كأساس لتنفيذ برامج على مستويات أعلى. فعلى سبيل المثال، تبيَّن أن التحويلات النقدية *المشروطة* فعالة في زيادة مستوى التعليم، خاصةً بين الفتيات. ومن شأن هذا السجل أن يسمح للحكومة بتنفيذ هذه التحويلات التي تستهدف الأسر الفقيرة. وثمة مشكلة أخرى تتمثل في تدني مستوى تغطية التأمين الصحي بين الفقراء، وبالتالي يمكن استخدام هذا السجل كإطار لهذه الأنواع من الإجراءات التدخلية كذلك. وأخيراً، فإن إنشاء نظام للتحويلات النقدية حسن الأداء والتوجيه سيسهل ترشيد دعم الطاقة (غير الموجَّه).

204. **يمكن تطبيق سياسات بيئية أساسية على المدى الأطول، فيما يمكن أن تحدث تحسينات السياسات في القطاعات الأخرى آثارا إيجابية غير مباشرة في المدى القصير.** فتحسين القدرات التنفيذية للهيئات البيئية الموجودة لا يمكن أن يحدث بين عشية وضحاها وسيعتمد بشدة على تنفيذ مجمل إصلاحات حوكمة القطاع العام. ولحسن الحظ، يمكن معالجة بعض المشكلات البيئية التي تواجهها مصر من خلال إجراء إصلاحات في القطاعات الأخرى. ولأن قطاع الزراعة يُعد المستهلك الأكبر للمياه وأحد المصادر الأساسية لتلوثها، فإن البحث عن سياسات تحسِّن كفاءة استخدام المياه في الزراعة وتنفيذها من المفترض أن يقلل تدهور جودة المياه. ولأن تدهور الأراضي الخصبة يُعزى في معظمه إلى الزحف والتوسع العمراني، فمن المفترض أن يؤدي تحسين سياسات التخطيط العمراني إلى تشجيع التوسع الأقل إهدارا. وأخيراً، من شأن إصلاح دعم الطاقة أن يشجع على عدم الإفراط في القيادة ويحسِّن جودة الهواء. ويندرج الكثير من هذه السياسات القطاعية ضمن الأولويات، وبالطبع يُصنَّف الاستمرار في إصلاح دعم الطاقة كإحدى الأولويات العامة الرئيسية بالنسبة لمصر.

الخلاصة

205. **تمر مصر بمرحلة حرجة في تاريخها.** فالأعوام الأربعة الماضية التي بدأت بثورة 2011 أبرزت قضايا العدالة الاجتماعية التي تجاوزت مجرد الدعم. وشملت إحباطات الناس المخاوف بشأن الاستقرار الوظيفي، ونوعية الأوضاع المعيشية، وإتاحة الفرص للحصول على تعليم جيد، والصحة. وقد حدد هذا التحليل عددا من الإصلاحات الرئيسية التي يمكنها تحقيق هذه الطموحات وتعزيز الاستقرار الاجتماعي وإنشاء مجتمع يؤدي وظائفه بشكل جيد. وبخلاف تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي، تشمل هذه الإصلاحات مواصلة السير على طريق إصلاح دعم الطاقة وتشجيع خلق الوظائف بقيادة القطاع الخاص وزيادة الدخل المتأتي من الزراعة وإنشاء نظام للحماية الاجتماعية أكثر كفاءة.

Abdellatif, L. 2012. “Understanding the Role of Public sector in Deepening Spatial Inequality in Egypt.” in *Reshaping Egypt’s Economic Geography,* vol. 2. (Washington, DC: World Bank).

Acemoglu, Daron, and James A. Robinson. 2008. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (Cambridge University Press)

Acemoglu, Daron, and James A. Robinson. 2013. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (United States: Crown Business).

Acemoglu, Daron, Davide Ticchi, and Andrea Vindigni. 2010. "A Theory of Military Dictatorships." In *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2(1): 1-42.

Adly, Amr. 2014. “The Sisi Government’s Attempt to Win Over Egypt’s Civil Servants.” (Carnegie Middle East Center).

Ahmed, Morsy. 2014. “The military crowds out civilian business in Egypt.” (Carnegie Endowment for Inter- national Peace).

Alfiky, A., G. Kaule and M. Salheen. 2012. “Agricultural fragmentation of the Nile Delta; a modeling approach to measuring agricultural land deterioration in Egyptian Nile Delta.”, in *Procedia Environmental Sciences* 14, 79 – 97.

Amnesty International Report. 2014. “Egypt: Rampant torture, arbitrary arrests and detentions signal cata- strophic decline in human rights one year after ousting of Morsi.”

Assaad, Ragui. 1997. “The Effects of Public Sector Hiring and Compensation Policies on the Egyptian Labor Market,” in *World Bank Economic Review* 11 (1): 85–118.

Assad, R, and G. Barsoum. 2007. "Youth Exclusion in Egypt: In Search of 'Second Chances'," in *Middle East Youth Initiative Working Paper* 2.

Banerjee, Abhijit and Esther Duflo. 2008. "What is Middle Class about the Middle Classes around the World?" In *The Journal of Economic Perspectives* 22(2): 3–41A(39).

Behrman, J., and M. Rosenszweig. 2004. "Returns to Birth-weight," in *Review of Economics and Statistics* 86(2) 586–601.

Booz Allen Hamilton. 2008. "Agriculture Cooperatives in Egypt." (Cairo).

Cadot, O., L. Dutoit, and M. Olarreaga. 2010. "Barriers to Exit from Subsistence Agriculture," in *Trade Adjustment Costs in Developing Countries: Impacts, Determinants and Policy Responses*, ed. G. Porto and B. M. Hoekman (Washington, DC: World Bank).

Demographia. 2014. *Demographia World Urban Areas: 10th Annual Edition.*

Diwan, I., P. Keefer, and M. Schiffbauer. 2014. "On Top of the Pyramids: Cronyism and Private Sector Growth in Egypt." Working Paper (Washington, DC: World Bank).

Egypt's National Strategy for Adaptation to Climate Change and Disaster Risk Reduction, GoE/IDSC. 2011.

Egypt's Second National Communication under the UNFCCC. 2010.

Egyptian Environmental Affairs Agency, State of the Environment Report. 2011.

El-Zanaty, F. and A. Way. 2009. "Egypt Demographic and Health Survey 2008." Cairo, Egypt: Ministry of Health, El-Zanaty and Associates, and Macro International.

Fawzy, M. 2004. "Assessment of the Situation of the Agricultural Sector in Upper Egypt and potential for increasing Productivity, Diversification, and Marketed

Output," Background paper prepared for *Upper Egypt: Challenges and Priorities for Rural Development* (Washington, DC: World Bank).

Felkner, J., A. Wilson, and B. Blankespoor. 2012. "Accessibility and Transport Costs in Egypt: An Empirical Analysis," in *Reshaping Egypt's Economic Geography*, vol. 2 (Washington, DC: World Bank).

Food and Agricultural Organization. FAOSTAT 2010. Available at: http://faostat3.fao.org/.

Global Integrity Indicators. 2010.

Groh, Matthew, David McKenzie, Nour Shammout, and Tara Vishwanath. 2014. "Testing the Importance of Search Frictions, Matching, and Reservation Prestige Through Randomized Experiments in Jordan." World Bank Policy Research Working Paper No. 7030.

Henderson, V. 2003. "The urbanization process and economic growth: The so-what question," in *Journal of Economic Growth* 8, no. 1 (2003): 47-71.

Herrera, S. and K. Badr. 2012. "Internal Migration in Egypt: Levels, Determinants, Wages, and Likelihood of Employment," World Bank Policy Research Working Paper no. 6166 (Washington, DC: World Bank).

Herrera, Santiago, Christophe Hurlin, and Chahir Zaki. 2012. "Why Don't Banks Lend to Egypt's Private Sector?" World Bank Policy Research Working Paper (6094).

Herrera, Santiago, Hoda Selim, Hoda Youssef, and Chahir Zaki. 2010. "Egypt beyond the Crisis, Medium-Term Challenges for Sustained Growth," World Bank Policy Research Working Paper 5451 (October).

Household Income, Expenditure, and Consumption Survey. 2010/2011.

Household Income, Expenditure, and Consumption Survey. 2012/2013.

Human Rights Watch, August 12 2014: “All according to plan.”

IFC Egypt Trade Logistics Project. 2013.

Information and Decision Support Center Social Contract Center and World Bank Institute. 2009. National Survey of the Citizens’ Opinions on Corruption and the Quality of Governmental Systems in Egypt.

International Finance Corporation. 2008. *Strategic Assessment and Recommendations: Industrial Licensing in Egypt* (Washington, DC: International Finance Corporation).

International Finance Corporation. 2011. Education for Employment: Realizing Arab Youth Potential. (Washington, DC).

International Food Policy Research Institute. 2013. *Country Policy Note: Tackling Egypt’s Rising Food Insecurity in a Time of Transition* (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

International Monetary Fund. 2013. “Energy Subsidy Reform—Lessons and Implications.”

International Monetary Fund. 2014. “Legacies, Clouds, Uncertainties.”

Joudeh, Sasa. 2014. “Egypt’s military: protecting its sprawling economic empire.” (Atlantic Council).

Kheir-El-Din and H. El-Laithy. 2008. “Agricultural Productivity, Growth, Employment and Poverty in Egypt,” Egyptian Center for Economic Studies Working Paper.

Kiely, A. 2008. “Environmental Protection, Urban Development, Municipal Solid Waste Management and Heritage Conservation in Egypt.” In *Macquarie J. Intl & Comp. Envtl. L.* 199, 201-202.

Klapper, L., and I. Love. 2010. “The Impact of the Finance Crisis on New Firm Registration,” in Policy Research Working Paper no. 5444 (Washington, DC: World Bank).

Knight, J. 2013. “The economic causes and consequences of social instability in China.” In *China Economic Review* 25: p.17–26.

Lelieveld, J., Hadjinicolaou, P., Kostopoulou, E., Chenoweth, J., El Maayer, M., Giannakopoulos, C., Hannides, C., Lange, M.A., Tanarhte, M., Tyrlis, E., and Xoplaki, E. 2012. “Climate Change and Impacts in the Eastern Mediterranean and the Middle East.” In *Climatic Change*, 114: 667–87. *(Cited in World Bank 2014k).*

Lopez-Calva, L.F. and Ortiz-Juarez, E. (2011) “A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class.” World Bank Policy Research Working Paper No. 5902.

Lozano-Gracia, N. 2011. “Urban Status and Challenges,” in *Reshaping Egypt’s Economic Geography*, vol. 2 (Washington, DC: World Bank).

Morsy, H. et al. 2014. “Growing without Changing –A Tale of Egypt’s Weak Productivity Growth.”

Nasr, S. 2010. "Enhancing access to finance for micro and small enterprises in Egypt, " *Rome: 10th Global Conference on Business and Economics*.

Pritchett, Lant and Lawrence H. Summers. 2014. “Asiaphoria Meets Regression to the Mean.” NBER Working Papers 20573, National Bureau of Economic Research, Inc.

Prüss-Üstün, Annette, Robert Bos, Fiona Gore, and Jamie Bartram. 2008. “Safer water, better health.” Report. World Health Organization. Available at: http://www.who.int/quantifying_ehimpacts/publications/saferwater/en/.

Reuters. 2014. “Egypt planning minister calls for legal review, ‘economic revolution.’” Available at: http://www.reuters.com/article/2014/10/20/us-mideast-investment-egyptpolicymaker-idUSKCN0I-90JA20141020.

Shalaby, A., R.R. Ali & A. Gad. 2012. “Urban sprawl impact assessment on the agricultural land in Egypt using remote sensing and GIS: a case study, Qalubiya Governorate,” in *Journal of Land Use Science* 7(3), 261-273.

Trends in International Mathematics and Science Study. 2003, 2007.

US Energy Information Administration. 2014. *Country Analysis Brief: Egypt.*

USAID. 2005. *Value Chain Assessment Related to Business Development Service,* Agricultural Export and Rural Income Project.

Verme, Paolo; Milanovic, Branko; Al-Shawarby, Sherine; El Tawila, Sahar; Gadallah, May; A. ElMajeed, Enas Ali. 2014. *Inside Inequality in the Arab Republic of Egypt : Facts and Perceptions across People, Time, and Space*. (Washington, DC: World Bank). Available at: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17583. License: CC BY 3.0 IGO.

Wahba, J. 2007. “An Overview of Internal and International Migration in Egypt,” in Economic Research Forum Working Paper Series no. 0703.

Winston, C., and A. Langer. 2006. “The Effect of Government Highway Spending on Road Users’ Congestion Costs,” in *Journal of Urban Economics* 60: 463-83.

World Bank. 2005. Arab Republic of Egypt, Country Environmental Analysis. (Washington, DC).

World Bank, 2006a, *Analysis of Housing Supply Mechanisms*, (Washington, DC).

—2006b. Egypt Public Land Management Strategy Policy Note. Report 36520 (Washington, DC). —2006c. Upper Egypt – Challenges and Priorities for Rural Development (Washington, DC).

World Bank. 2009a. *Upper Egypt: Pathways to Shared Growth.* Report 49086-EG (Washington, DC).

—2009b. Water in the Arab World: Management Perspectives and Innovations (Washington, DC).

—2009c. World Development Report: Reshaping Economic Geography (Washington, DC).

World Bank. 2010a. "Poverty in Egypt 2008-09: Withstanding the Global Economic Crisis." Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, Report No. 60249-EG.

 2010b. *Egypt's Food Subsidies: Benefit, Incidence, and Leakages* (Washington, DC).

 2010c. *Management and Service Quality in Primary Health Care Facilities in the Alexandria and Menoufia Governorates* (Washington, DC).

World Bank. 2011. "Financial Access and Stability: A Road Map for Middle East and North Africa," (Washington, DC).

World Bank. 2012a. *Between discretion and fairness: the rule of law in everyday life in the Middle East and North Africa* (Washington, DC).

—2012b. Reshaping Egypt's Economic Geography, vol. 1 (Washington, DC).

World Bank. 2013a. Egypt – For better or for worse: air pollution in Greater Cairo : sector note.
(Washington DC). Available at:

http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/04/17802985/egypt-better-or- worse-air-pollution-greater-cairo-sector-note-egypt-better-or-worse-air-pollutiongreater-cairo-sector-note.

—2013b. Connecting, and Financing Cities—Now: Priorities for City Leaders. (Washington, DC). DOI: 10.1596/978-0-8213-9839-5.

World Bank, 2014a, "Jobs or Privileges? Capturing (Potential) Prosperity in the Middle East and North Africa," in MENA Development Report (Washington, DC).

—2014b, A Framework on Achieving Social Justice in Health Care in Egypt (draft), (Washington, DC).

—2014c, Cairo Traffic Congestion Study Executive Note (Washington, DC).

—2014d, Doing Business in Egypt 2014, (Washington, DC).

—2014e, Egypt: Agriculture Transformation and Inclusive Growth Issues Note (draft), (Washington, DC).

—2014f, More Jobs, Better Jobs: A Priority for Egypt (Washington, DC).

—2014g, "MENA Economic Monitor—Corrosive Subsidies."(Washington, DC).

—2014h,"Egypt Energy Subsidy Reform Dynamic CGE Model—draft policy paper." (Washington, DC)

—2014i, System Approach for Better Education Results (SABER) Workforce Development Egypt Country Report. (Washington, DC).

—2014j, Financial Development and Inclusive Growth: Attaining shared and sustainable prosperity in Egypt. (Washington, DC).

—2014k, Turn Down the Heat: Confronting the New Climate Normal. (Washington, DC). Available at:

https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20595 License: CC BY 3.0 IGO.

—2014l, Egypt: Agricultural Transformation and Inclusive Growth Issues Note. (Washington, DC).

World Bank and OECD. forthcoming 2015. Schools for Skills: A New Learning Agenda for Egypt. (Washington, DC).

World Development Indicators. 2014.

World Economic Forum. *Global Competitiveness Report 2013–2014.*

World Health Organization. 2010. *Maternal Death Surveillance and Response,* World Health Organization.

World Health Organization. 2013. *Saving the lives of Mothers & Children. Rising to the challenge*.

World Justice Project General Population Poll. 2012.

المرفق الأول: المشاورات

نُظِّمت سلسلة من ثلاث مشاورات في سبتمبر 2014– (1) مائدة مستديرة مع أصحاب المشروعات نظمتها مؤسسة التمويل الدولية، (2) مع الأكاديميين والمراكز البحثية والمنظمات غير الحكومية، و(3) مع ممثلي الحكومة. وفيما يلي أهم النقاط التي أُثيرت في كل سياق.

المشاورات مع أصحاب المشروعات:

كان هناك اتفاق واسع النطاق على التحليلات التشخيصية التي وردت بشأن تحديات مصر الإنمائية. وتمحورت نقاط المناقشة حول طرق تحسين المناخ لخلق الوظائف. كما أُثيرت بعض النقاط البارزة:

- مشكلة سياسة سعر الصرف والحاجة إلى تحسين قطاع الصناعات التحويلية الذي يُعد عنصرا أساسيا لخلق الوظائف–إبراز المشكلات التي تواجه صناعة المنسوجات كأحد الأمثلة.
- جرت أيضا مناقشة حيوية حول كيفية إنفاذ القانون للحد من تصورات عدم الإنصاف بين القطاع الخاص.
- تم التشديد على اتخاذ خطوات ملموسة لتفعيل اللوائح التنظيمية وتهيئة بيئة تنافسية.
- جرت مناقشة مزالق السياسة الصناعية التي تنتقي الأنشطة الرابحة–تم التأكيد على أهمية الحد من تشوهات السياسات بحيث يُحدد مسار انطلاق قطاع الصناعة وفقاً لعوامل تنشأ بصورة طبيعية، وليس تخمين ما هي الصناعات "المناسبة" لتشجيعها.
- أُثيرت مشكلة ضعف القدرة التنافسية لدى القطاع المصرفي وعدم الكفاءة في استغلال الأموال المتاحة للاستثمار.

المشاورات مع الأكاديميين/ المراكز البحثية/ المنظمات غير الحكومية:

بعض النقاط البارزة:

- التصدي لمشكلة المعوقات الأساسية لنظام الإدارة العامة والحوكمة التي يرتكز إليها كثير من التحديات الإنمائية. وخلُص المشاركون إلى وضع إطار أفضل لمعالجة الحلقة المفرغة بين ضعف الحوافز (مقترنا بغياب المساءلة) وانخفاض قدرات القطاع العام.

- أثناء مناقشة قضايا القطاع العام ومن بينها جاذبية الوظائف الحكومية باعتبارها وظائف جيدة مرغوب فيها، أشار أحد المشاركين إلى أنه في القطاع العام، لم يعد الأمر يتعلق بالحد الأدنى للأجور أو "المكانة الاجتماعية"، بل حصول نسبة 20% الأعلى على النصيب الأكبر من المنافع.

- بالنسبة لقطاع الزراعة، نوقش دور الجمعيات التعاونية، وأوضح بعض المشاركين أنه قد يجري إعداد "قانون جديد للجمعيات التعاونية"، وأن تضخم أسعار المواد الغذائية يُعزى جزئياً إلى انخفاض منافسة الجمعيات التعاونية والتربُّح من جانب الوسطاء. وتم إبراز ضعف إمكانية الوصول إلى الأسواق، بما في ذلك النقل واللوجستيات، باعتباره أحد المعوقات الرئيسية.

التشاور مع الحكومة

بعض النقاط البارزة:

- كان هناك اتفاق مع الدراسة التشخيصية لكن طُلِب تقديم توضيح أكبر بشأن طرق زيادة الإنتاج الزراعي وتضمين أعمال "للرعاية".

- جرت مناقشة ما إذا كان يمكن عزو النتائج في سوق العمل كليةً إلى نقص قدرات الأفراد أم إلى "نقص الوظائف". وسوق العمل الحالي ليس مجهزا لاستيعاب مؤهلات الوافدين الجدد، فهناك حاجة إلى تحقيق تنمية كثيفة الأيدي العاملة "بقيادة القطاع الخاص".

- هناك خطة لإلغاء دعم الطاقة بالكامل في خلال خمس سنوات. وقد أصدر رئيس الوزراء قرارا يحدد السعر من الآن فصاعدا بالنسبة للاستخدامات السكنية والتجارية. وأما بالنسبة للكهرباء، فهناك حاجة إلى تعزيز الكفاءة (فيما يتعلق بالتوليد والتوزيع).

مراجعة حساب خطوط الفقر في مصر

تتبع منهجية حساب معدلات الفقر في مصر نهج "تكلفة الاحتياجات الأساسية" إلى حد كبير. ويستند خط الفقر إلى تقدير تكلفة تلبية الاحتياجات الأساسية لكل أسرة. ويستند خط الفقر هذا إلى تقدير تكلفة تلبية الاحتياجات من السعرات الحرارية لجميع الأفراد في أي أسرة (أي الاحتياجات الغذائية)، ثم تعديلها لتشمل استهلاك البنود غير الغذائية. وإذا قلَّ الاستهلاك الإجمالي للأسرة عن خط الفقر، فإنها تُعتبر أسرة فقيرة. ومعدل الفقر الوطني هو ناتج جمع كل الأسر الفقيرة. وكما هو مبيَّن في تقرير البنك الدولي لعام 2010، تكون خطوات حساب معدلات الفقر كالتالي:

1. *تحديد الاحتياجات من السعرات الحرارية.* باستخدام جداول منظمة الصحة العالمية، تُحدد احتياجات كل فرد من السعرات الحرارية بشكل منفصل تبعاً للموقع في الحضر أو الريف، وتبعاً لنوع الجنس و13 فئة عمرية.[205] ويتم حساب احتياجات كل أسرة من السعرات الحرارية بجمع احتياجات كل فرد من هذه السعرات. ومن ثم، تكون لكل أسرة احتياجاتها الخاصة من السعرات الحرارية تبعاً لموقعها وأعمار أفرادها وتكوينهم من حيث نوع الجنس.

2. *تحديد التكلفة لكل سعر حراري في كل منطقة بالبلاد.* يتم الحصول على مجموعة تمثيلية من السلع الاستهلاكية للفقراء بتقدير متوسط كميات جميع المواد الغذائية التي تستهلكها الأسر في الخميس الثاني من توزيع نصيب الفرد من إجمالي إنفاق الأسرة. وبعد ذلك، يتم حساب إجمالي السعرات الحرارية التي توفرها هذه المجموعة من خلال جمع السعرات التي توفرها كل مادة غذائية داخل المجموعة. وباستخدام أسعار الوحدة لكل مادة غذائية في كل منطقة بالبلاد، يتم حساب إجمالي سعر المجموعة في كل منطقة. وأخيراً، يُقسم إجمالي تكلفة المجموعة على إجمالي السعرات الحرارية التي توفرها للحصول على مقياس خاص بكل منطقة لتكلفة شراء سعر حراري واحد.

[205] بالنسبة للأفراد الذين تتجاوز أعمارهم 18 عاما، تختلف النسب اليومية الموصى بها من منظمة الصحة العالمية اختلافا كبيرا حسب الوزن ومستويات النشاط. وعند تحديد احتياجات الأسر المعيشية من السعرات الحرارية في 2005/2004، افترض المؤلفون أن متوسط الوزن بالنسبة للرجال والنساء فوق سن الثامنة عشر هو 70 كيلوغراما و60 كيلوغراما على التوالي. وأُفترض أيضا أن الأفراد في الحضر يحتاجون إلى 1.8 ضعف متوسط معدل الأيض الأساسي وأن الأفراد في الريف يحتاجون إلى ضعف هذا المتوسط (البنك الدولي 2010).

3. *حساب خط الفقر لكل أسرة معيشية.* بالنسبة لكل أسرة معيشية، تُضرب تكلفة كل سعر حراري بمنطقة محددة في احتياجات الأسرة من السعرات الحرارية للحصول على التكلفة الإجمالية لتغطية احتياجات جميع أفرادها من السعرات الحرارية. ويُشار إلى هذه التكلفة بخط الفقر الغذائي.

4. *حساب خط الفقر غير الغذائي.* بموجب المنهجية الحالية، يُحتسب الجزء غير الغذائي من خط الفقر بتطبيق قانون إنجل على استهلاك الأسر من الغذاء. وأولاً، تتحدر نسب الإنفاق على المواد الغذائية في مقابل لوغاريتم لإجمالي إنفاق الأسر بالنسبة إلى خط الفقر الغذائي ومربعه وسلسلة من الخصائص الديموغرافية للأسر، كما يلي:

(1)

$$s_i = \alpha + \beta \log\left(\frac{x_i}{z_f}\right) + \gamma \left[\log\left(\frac{x_i}{z_f}\right)\right]^2 + \delta h_i + \varepsilon_i$$

حيث يشير s_i إلى نسبة إنفاق الأسر على المواد الغذائية، وx_i *i*، إلى استهلاك الأسر، وz_f إلى خط الفقر الغذائي، وh_i إلى متجه الخصائص الديموغرافية للأسر (الموقع، لوغاريتم حجم الأسر ومربعه، التكوين من حيث العمر ونوع الجنس–نسبة الأطفال دون سن الرابعة عشر، ونسبة البالغين من الذكور والإناث، ونسبة كبار السن)، فيما يشير ε_i إلى حد الخطأ.

ويمكن بعد ذلك حساب المخصص غير الغذائي بطريقتين. يتم الحصول على الحد الأدنى لخط الفقر بتحديد نسبة الإنفاق غير الغذائي للأسر التي يعادل إجمالي إنفاقها خط الفقر الغذائي. وفي هذه الحالة، اضطرت الأسر إلى الاقتطاع من استهلاكها الغذائي لتغطية النفقات غير الغذائية. وبدلاً من ذلك، يمكن حساب الحد الأعلى لخط الفقر من خلال انحدار نسبة الإنفاق الغذائي مقابل إجمالي النفقات وتحديد نسبة الإنفاق غير الغذائي في توزيع الإنفاق للأسر التي يعادل إنفاقها على الغذاء خط الفقر الغذائي.

5. *تحديث خطوط الفقر.* يتطلب تقدير معدلات الفقر على فترات مختلفة تحديد منهجية لتعديل خطوط الفقر بحيث تصبح قابلة للمقارنة مع مرور الوقت، وذلك بمراعاة التغيُّرات في أسعار المواد الغذائية وغير الغذائية على حد سواء. وقد استخدمت خطوط الفقر الرسمية، التي قدَّرها الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، تعديلات لمؤشر أسعار المستهلكين حسب كل منطقة لأجل تحديث خطوط الفقر الغذائي وغير الغذائي في الفترة بين عامي 2005/2004 و2009/2008.

أُجريت تغييرات أخرى في هذه المنهجية لكل من جولتي 2011/2010 و2013/2012، أي أن الخطوات من 1 حتى 4 تم إجراؤها باستخدام توزيع الاستهلاك لكل عام شمله المسح لأنه أُعتبِر أن مجموعة الخُميس

الثاني من التوزيع (بدايةً من 2005/2004) لم تعُد تمثل مجموعة السلع الاستهلاكية للفقراء. ولا يسمح هذا التغيير في المنهجية بإجراء مقارنة مباشرة بين اتجاهات الفقر قبل جولة 2009/2008 وبعدها. وتنشأ عدم إمكانية المقارنة لأن تحديد خصائص السكان الفقراء لا يخضع باستمرار للقياس والمقارنة بشكل سنوي.

في إطار هذه الدراسة التشخيصية المنهجية، تم إجراء استقصاءات أولية لتقدير معدلات الفقر خلال السنتين 2011/2010 و2013/2012، مع الحفاظ على استخدام منهجية قابلة للمقارنة. وقُدِّرت معدلات الفقر بنسبة 24.8 في السنة 2011/2010 وبنسبة 21.7 في السنة 2013/2012. وأكدت هذه العملية استمرار زيادة معدلات الفقر بين عامي 2005 و2010، ومن ثم قدمت هذه الجولات الأساس لتحليلات أوضاع الفقر في هذه الوثيقة.

لا تتسق النتيجة القائلة بحدوث هبوط واضح في معدلات الفقر بعد عام 2010 مع اتجاه التقديرات الرسمية لجولة 2013/2012 (26.29). فالنتائج الأولية التي تدرس تطور الأسعار ونفقات الأسر على مستوى المناطق تشير إلى أن التغيُّرات في أسعار المواد الغذائية قد تكون من العوامل الرئيسية الدافعة لتغيُّر معدلات الفقر في المناطق المصرية. فعلى سبيل المثال، تشير التقديرات إلى أن أكبر زيادة في معدلات الفقر حدثت في مدن وقرى الصعيد خلال الفترة بين السنتين 2005/2004 و2009/2008. ويوضح الجدول "أ3" أنه خلال هذه الفترة ارتفع نمو نصيب الفرد من إجمالي نفقات الأسرة بوتيرة أبطأ من نمو الأسعار عموماً وأسعار المواد الغذائية، مما يدل على تراجع النفقات الحقيقية بهذه المناطق وحدوث زيادة في معدلات الفقر على الأرجح. وبعد عام 2010، يبدو أن نمو نفقات الأسر يتجاوز نمو الأسعار (عموماً وأسعار المواد الغذائية)، مما يؤدي على الأرجح إلى الانخفاض الملاحظ في معدلات الفقر. ومن ناحية أخرى، نمت الأسعار بوتيرة أسرع في محافظتي الإسكندرية والقاهرة–وهما من المدن الكبرى التي أشارت التقديرات إلى زيادة معدلات الفقر بها في الفترة بين السنتين 2011/2010 و2013/2012.

سيشتمل برنامج العمل للمجموعة المعنية بمكافحة الفقر على إجراء مراجعة متعمقة لمنهجية احتساب معدلات الفقر. ومن بين مجالات التحليل الرئيسية، ستكون هناك مراجعة لكيفية تقدير خط الفقر. ورغم سلامة المنهجية الحالية وجاذبيتها البديهية بإتاحة مراعاة الفروق في تكوين الأسر والأسعار على مستوى المناطق، فإنها تظل أداة معقدة الاستخدام على صعيد السياسة الاجتماعية نظراً لطريقة تحديد خط الفقر لأسر معيشية محددة. وستستطلع الدراسة مدى تأثر معدلات الفقر واتجاهاته بتحديد خطوط فقر أخرى دقيقة منهجياً.

منحنى حدوث النمو هو أداة بيانية مفيدة للغاية لتحليل كيفية توزيع التغيُّرات في مستوى الرفاهة بين جميع الأفراد (أو الأسر) في البلاد. وبشكل أساسي، يحسب هذا المنحنى معدل النمو السنوي الملاحظ لكل مئين من توزيع نصيب الفرد من الاستهلاك (أو الدخل) بين فترتين زمنيتين محل اهتمام. ولكي تكون هذه المقارنة مفيدة، فإن توزيع نصيب الفرد من الاستهلاك (أو الدخل) في جميع السنوات يجب التعبير عنه بالأسعار نفسها. ويساعد هذا التعديل في شطب أي تغيُّرات في معدل الاستهلاك الملاحظ تُعزى بشكل كامل إلى تغيُّرات في الأسعار–والتي لا تؤدي في حد ذاتها إلى تغيُّر في مستوى الرفاهة.

تعديل نصيب الفرد من الاستهلاك الملاحظ في المسوح الاستقصائية إلى الأسعار نفسها يتطلب وضع افتراض لمتجه الأسعار الأكثر ملاءمة للاستناد إليه في إجراء التعديل. وفي هذه الدراسة التشخيصية، جرى تعديل الاستهلاك الملاحظ في استقصاء 2012/2011 وفقا لأسعار عام 2005 لكي تتسنى المقارنة بين كلا التوزيعين للاستهلاك. وفيما يلي الخطوات التي تم إتباعها لإجراء تعديل الأسعار:

أ) *حساب متوسط خط الفقر الوطني للفرد لعام 2005. بعد قسمة خط الفقر لكل أسرة على حجم الأسرة، يتم حساب المتوسط المرجَّح لخط الفقر للفرد في البلاد.*

ب) *حساب متوسط خط الفقر الوطني للفرد لعام 2010.* بعد قسمة خط الفقر لكل أسرة على حجم الأسرة، يتم حساب المتوسط المرجَّح لخط الفقر للفرد في البلاد.

ج) *تعديل نصيب الفرد من الاستهلاك لكل أسرة مكانياً.* لكل عام شمله المسح، يتم أولاً حساب نصيب الفرد من الاستهلاك الشهري لكل أسرة بقسمة استهلاك الأسرة على حجمها. وبعد ذلك، يتم إنشاء معامل تعديل مكاني بقسمة خط الفقر لكل أسرة على متوسط خط الفقر الوطني للفرد (المحتسب في الخطوتين (أ) لعام 2005 و(ب) لعام 2010 على التوالي). وأخيراً، حساب نصيب الفرد من الاستهلاك المعدَّل مكانياً للأسرة بضرب نصيب الفرد من الاستهلاك في معامل التعديل المكاني. وتساعد هذه الخطوة في مراعاة الفروق في الأسعار التي تواجهها الأسر المقيمة في مناطق مختلفة من البلاد.

د) *تعديل الاستهلاك الملاحظ من الأسر في عام 2010 لمراعاة التغيُّرات في الأسعار.* بعد التعديل لمراعاة الفروق المكانية، يُعدَّل أيضا الاستهلاك في عام 2010 لمراعاة مدى تغيُّر الأسعار (المواد الغذائية وغير الغذائية على حد سواء) بين عامي 2005 و2010. أولاً، يتم الحصول على معامل تعديل الأسعار باحتساب النسبة بين متوسط خط الفقر الوطني للفرد في عام 2005 ونظيره في عام 2010. وبعد ذلك، فبالنسبة لجميع الأسر في عام 2010 يُضرب نصيب الفرد من الاستهلاك في معامل التعديل هذا للحصول على معدل الاستهلاك بأسعار عام 2005.

ه) *حساب منحنى حدوث النمو.* بالنسبة لكل عام، يُقسَّم توزيع نصيب الفرد من الاستهلاك إلى مائة مئين (مرتبة من الاستهلاك الأدنى إلى الأعلى). ويُقدَّر معدل النمو السنوي لكل مئين باستخدام المعادلة التالية:

$$growthrate_c = \frac{cons2010_c}{cons2005_c} - 1 \quad (2)$$

حيث تشير $growthrate_c$ إلى معدل النمو السنوي للمئين c، وتمثل $cons2010_c$ متوسط نصيب الفرد من الاستهلاك للمئين c في عام 2010، فيما تشير $cons2005_c$ إلى متوسط نصيب الفرد من الاستهلاك للمئين c في عام 2005. وأخيراً، يوضح منحنى حدوث النمو معدل النمو التقديري لكل مئين c باستخدام المعادلة (2).

تنتج الافتراضات البديلة تعديلات مختلفة يمكن تطبيقها لحساب منحنى حدوث النمو. وهناك بديلان للنهج المستخدم هنا يوضحان كيف تؤثر هذه الافتراضات على تقديرات المنحنى.

البديل الأول: عدم التعديل المكاني وتعديل الأسعار باستخدام خطوط الفقر. ويتشابه هذا البديل مع النهج المستخدم هنا، لكنه لا يشمل إجراء الخطوة (ج) المبيَّنة أعلاه.

البديل الثاني: عدم التعديل المكاني وتعديل الأسعار بناءً على مؤشر أسعار المستهلكين في البلاد.
ويُعد هذا النهج هو النهج المتبع الأكثر شيوعا لاستخدام سلسلة لخفض الأسعار في فترات زمنية مختلفة (بما في ذلك، على سبيل المثال، أداة شبكة إحصاء الفقر الخاصة بالبنك الدولي). وفي إطار هذا النهج، لا يتم إجراء تعديل مكاني (أي الخطوات أ–ج الواردة أعلاه)، ويُعدَّل نصيب الفرد من الاستهلاك لعام 2010 وفقاً لأسعار عام 2005 باستخدام معامل التعديل التالي: CPI_{2010} / CPI_{2005}. ويوضح الشكل "أ4" منحنيات حدوث النمو الناتجة عن استخدام هذين البديلين.

يظهر البديل الثاني معدل نمو سنوي إيجابيا على امتداد توزيع نصيب الفرد من الاستهلاك، فيما يظهر النهج الحالي والبديل الأول انخفاضا في مستوى رفاهة الأسر بين عامي 2005 و2010. بالإضافة إلى ذلك، ثمة تشابه كبير بين النهج الحالي والبديل الأول. ويظهر الاختلاف الرئيسي بين الاثنين في قمة التوزيع حيث تُظهر تقديرات النهج الحالي انخفاضات أكبر في مستوى الرفاهة بالنسبة للأسر فوق المئين السبعين.

وتشير هذه النتائج إلى ضرورة إمعان النظر في كيفية تعديل خطوط الفقر لحساب معدلات الفقر في مصر. وسيقوم تقييم أوضاع الفقر المقرر إجراؤه للسنة المالية 2015 ببحث هذه القضايا بتفصيل أكبر.

عملية توضيحية بشأن الطبقة الوسطى في مصر

تهدف هذه العملية إلى تحديد مجموعة ضمن السكان المصريين يمكن اعتبارها الطبقة الوسطى. ويُعتبر الأفراد والأسر داخل هذه المجموعة غير معرَّضين للسقوط في براثن الفقر، لكنهم في الوقت ذاته لا ينتمون إلى الطبقة الثرية أو العليا. ويتسق ذلك مع قدر كبير من الدراسات في علم الاقتصاد تستخدم الدخل كمعيار لتعريف من ينتمون للطبقة الوسطى، وبشكل خاص، اقتباس نهج لوبيز-كالفا وأورتيز-خواريز (2011) لتحديد الشريحة الدنيا من الأسر التي يمكن اعتبارها الطبقة الوسطى. ويستند النهج المستخدم هنا إلى الخطوات التالية:

أ) *تقدير انحدار وحدة الاحتمال لتحديد مدى ارتباط الخصائص الديموغرافية والاقتصادية باحتمالية الانتماء للطبقة الفقيرة.* وتشمل هذه الخصائص- على سبيل المثال- تكوين الأسرة، وعمر رب الأسرة ونوع جنسه، ومنطقة الإقامة، وما إذا كان رب الأسرة يعمل. ويُقدَّر انحدار *وحدة الاحتمال* باستخدام بيانات مأخوذة من جولة مسح الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسر لعام 2005.

ب) *استخدام المعاملات الناتجة من الخطوة "1" لتقدير الاحتمال المتوقع للسقوط في براثن الفقر بالنسبة لكل أسرة معيشية في عام 2010 (بناءً على بيانات مسح الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسر).* وتستخدم الاحتمالات المتوقعة الخصائص الديموغرافية والاقتصادية المسجَّلة في مسح عام 2010.

ج) *تعيين الحد الأدنى للتعرُّض لخطر الوقوع في براثن الفقر باحتمال متوقع بنسبة 10% أو أكثر.* وستُعتبر الأسر، التي تقل نسبة الاحتمال المتوقع لتعرُّضها لهذا الخطر عن 10%، مرشحةً للانتماء إلى الطبقة الوسطى. والحصول على متوسط نصيب الفرد من إنفاق الأسرة اليومي (على أساس تعادل القوة الشرائية في 2005) بالنسبة للأسر القريبة من هذا الحد.

د) *تعيين الحد الأعلى للانتماء إلى الطبقة الوسطى.* اتباعاً لبانيرجي ودوفلو (2008)،[206] حُدد هذا الحد بأن يكون نصيب الفرد من الإنفاق اليومي للأسرة هو 10 دولارات (على أساس تعادل القوة الشرائية في 2005). فالأسر التي يقل إنفاقها عن هذا الحد تكون مرشحة للانتماء إلى الطبقة الوسطى. وأما الأسر التي يتجاوز إنفاقها هذا الحد، فإنها تُعتبر من *الطبقة العليا*.

ه) *لكن الأسر التي يزيد إنفاقها عن الحد الأدنى ويقل عن الحد الأعلى، فإنها تُعتبر ضمن الطبقة الوسطى.*

[206] يدرس المؤلفون مجموعة تضم 14 بلدا ناميا.

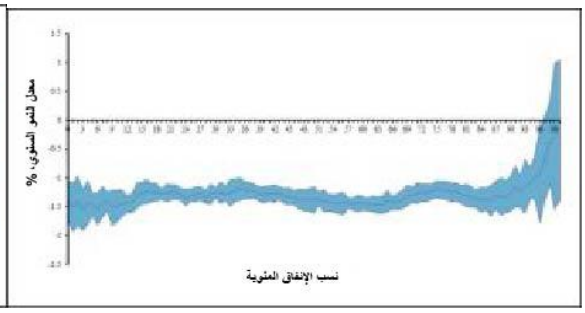
يوضِّح الشكل "أ5" نتائج الخطوتين 1 و2. ووفقا لحد تقدير احتمال الانتماء للطبقة الفقيرة بنسبة 10%، يكون الحد الأدنى هو 2.75 دولار يوميا (للفرد على أساس تعادل القوة الشرائية في 2005). ويشكِّل ذلك الحد الأدنى المستخدم لتحديد الطبقة الوسطى. ويزيد هذا الحد عن الحد المقدَّر بنحو 2.24 دولار يوميا الذي سيتسق مع متوسط خط الفقر الأدنى في البلاد لعام 2010. وأخيراً، يُستخدم حد العشرة دولارات يوميا لتعيين الحد الأعلى للطبقة الوسطى. وباستخدام هذه النتائج معا، تُحدد الفئات التالية من السكان (انظر الجدول أ6):

- الفقراء: الأسر التي يقل نصيب الفرد من إنفاقها اليومي عن 2.24 دولار يوميا – 26.4% من السكان.
- الضعفاء: الأسر التي يكون نصيب الفرد من إنفاقها اليومي أكبر من 2.24 دولار وأقل من 2.75 دولار يوميا–18.4% من السكان ينتمون إلى هذه الفئة.
- الطبقة الوسطى: الأسر التي يتراوح نصيب الفرد من إنفاقها اليومي بين 2.75 دولار و10 دولارات يوميا– قرابة 52.3% من السكان ينتمون إلى الطبقة الوسطى.
- الطبقة العليا: الأسر التي يزيد نصيب الفرد من إنفاقها اليومي عن 10 دولارات يوميا – قرابة 2.8% من السكان ينتمون إلى الطبقة العليا.[207]

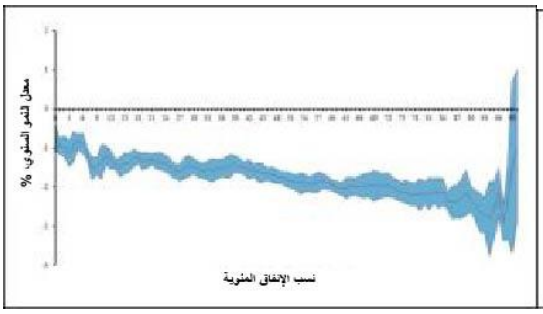
[207] يستخدم لوبيز–كالفا وأورتيز–خواريز (2011) حدا أعلى أكبر بكثير يبلغ 50 دولارا يوميا، وتوصلوا إلى أن نحو 2.2 من السكان ينتمون إلى الطبقة العليا. لكن مجموعة البلدان التي قاموا بتحليلها تُعد أكثر ثراءً من مصر. وبالنسبة لمجموعة البلدان التي استخدمها بانيرجي ودوفلو (2008)، فإن تحديد 10 دولارات يوميا كحد أعلى يضع 8% من السكان في المتوسط داخل الطبقة العليا.

مرفق الأشكال

الشكل أ1: منحنيات حدوث النمو –الحضر

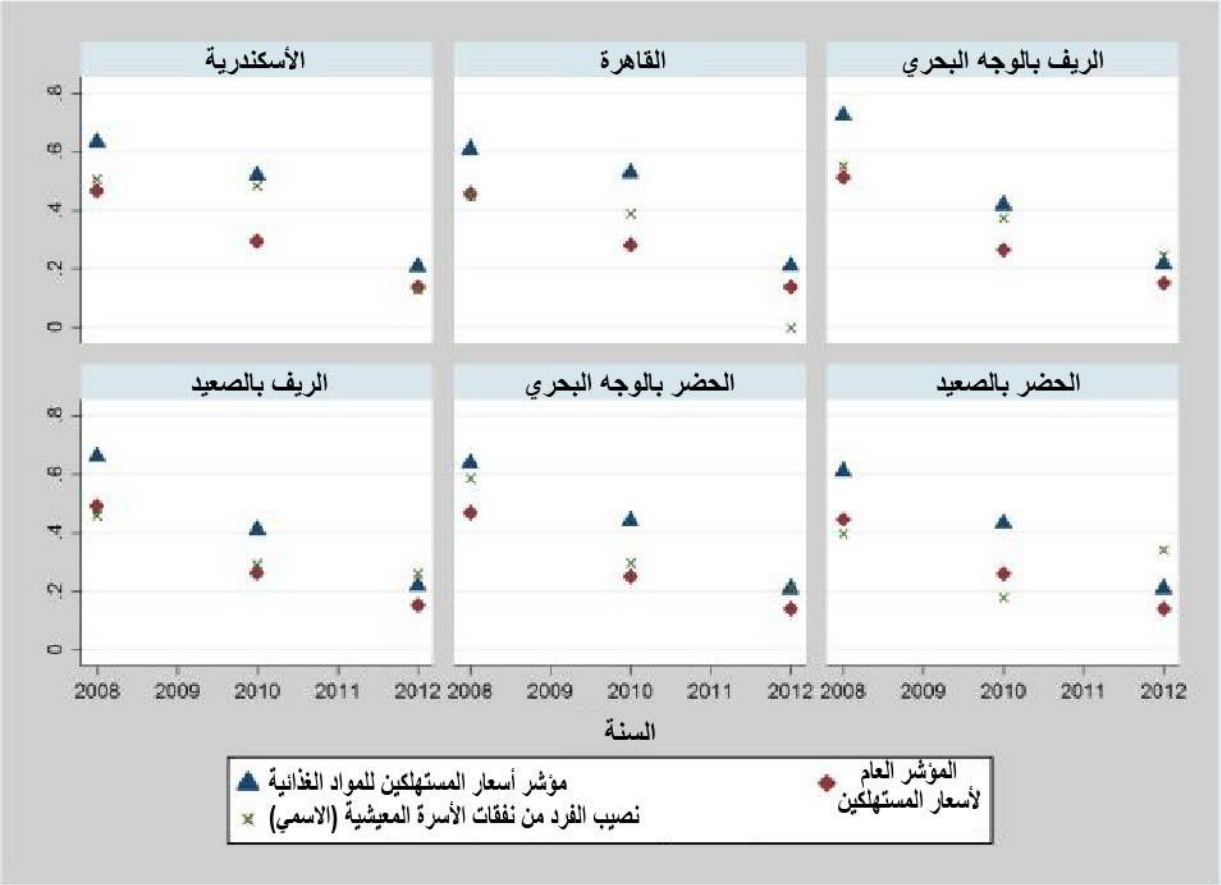


الشكل أ2: منحنيات حدوث النمو – الريف



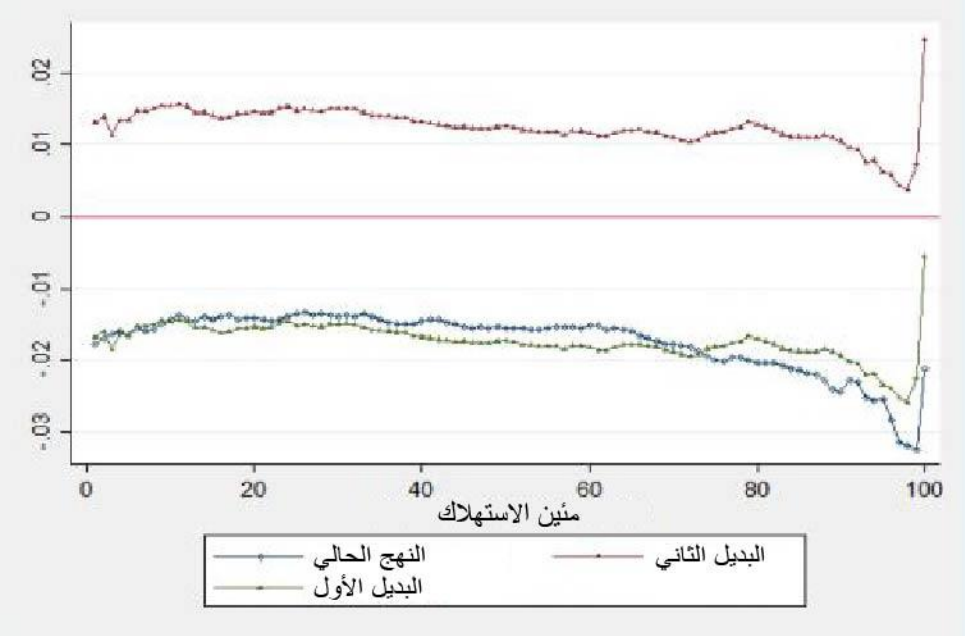
المصدر: حسابات المؤلفين باستخدام بيانات مسح الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسر المعيشية.

الشكل أ3: النسبة المئوية للنمو مقارنةً بعام المسح



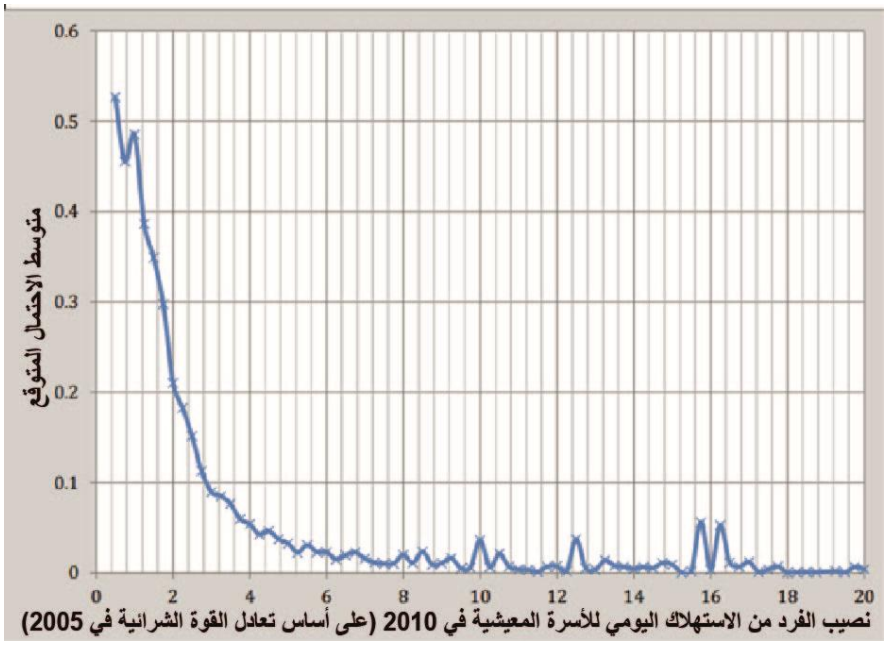
ملاحظات: تم إدراج المناطق المختارة. ويُشار إلى جولات مسح الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسر المعيشية بحيث تشير جولة 2008 إلى السنة 2009/2008، وجولة 2010 إلى السنة 2011/2010، وجولة 2012 إلى السنة 2013/2012. وأما المؤشر الإقليمي العام لأسعار المستهلكين للسنة 2013/2012، فإنه تم تقديره من مؤشرات أسعار المستهلكين الإقليمية للمواد الغذائية وغير الغذائية. المصدر: حسابات المؤلفين.

الشكل أ4: منحنيات حدوث النمو في ظل فرضيات بديلة – مصر 2005، 2010



ملاحظات: يراعي النهج الحالي في التعديل الناحية المكانية والأسعار باستخدام خط الفقر. لا يعدّل البديل الأول سوى الأسعار باستخدام خط الفقر. كما لا يعدّل البديل الثاني سوى الأسعار باستخدام مؤشر أسعار المستهلكين. المصدر: حسابات المؤلفين باستخدام بيانات مسح الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسر المعيشية.

الشكل أ5: متوسط الاحتمال المتوقع للسقوط في براثن الفقر– مصر 2010



ملاحظات: تم تقدير متوسط الاحتمال المتوقع بالنسبة لجميع الأسر المعيشية في شرائح قدرها 0.25 دولار لنصيب الفرد من الاستهلاك اليومي للأسرة المعيشية (تعادل القوة الشرائية في 2005)

المصدر: حسابات المؤلفين باستخدام بيانات مسح الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسر المعيشية.

مرفق الجداول

	معدل الفقر		توزيع الفقراء		توزيع السكان	
المنطقة	2005	2010	2005	2010	2005	2010
المدن الكبرى	5.7	7.3	5.4	5.1	18.7	17.2
الحضر بالوجه البحري	9.0	9.7	5.6	4.9	12.1	12.3
الريف بالوجه البحري	16.7	18.9	26.2	25.6	30.8	33.0
الحضر بالصعيد	18.6	24.8	11.3	11.8	11.9	11.6
الريف بالصعيد	39.1	51.1	50.6	51.3	25.4	24.5
الإجمالي	19.6	24.4	100.0	100.0	100.0	100.0

*تستثني الحسابات المناطق الحدودية التي يمثل سكانها أقل من 1% من تعداد السكان. *المصدر: حسابات المؤلفين باستخدام بيانات مسح الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسر.*

الجدول أ2- نتائج الانحدار بطريقة المربعات الصغرى: محددات استهلاك الأسر

المتغيِّر التابع: لوغاريتم نصيب الفرد من الاستهلاك الشهري للأسرة

المتغيِّرات	(1) 2005	(2) 2010
لوغاريتم حجم الأسرة	-0.551***	-0.681***
	(0.016)	(0.041)
لوغاريتم مربع حجم الأسرة	0.028***	0.088***
	(0.006)	(0.014)
خصائص رب الأسرة		
ذكر	-0.079***	-0.094***
	(0.007)	(0.015)
ملم بالقراءة والكتابة	0.094***	0.071***
	(0.005)	(0.014)
مؤهل أقل من المتوسط	0.164***	0.132***
	(0.007)	(0.015)
مؤهل أقل من الجامعي	0.233***	0.237***
	(0.005)	(0.012)
مؤهل جامعي فما فوق	0.571***	0.560***
	(0.006)	(0.015)
يعمل	0.066***	0.051***
	(0.006)	(0.014)
المتغيِّرات المنحدرة الإضافية		
العمر	0.007***	-0.002
	(0.001)	(0.002)
مربع العمر/ 100	-0.005***	0.004*
	(0.001)	(0.002)
معدل الإعالة	0.107***	0.060***

	(0.008)	(0.020)
الحضر بالوجه البحري	-0.209***	-0.194***
	(0.006)	(0.016)
الريف بالوجه البحري	-0.323***	-0.344***
	(0.005)	(0.013)
الحضر بالصعيد	-0.235***	-0.357***
	(0.006)	(0.016)
الريف بالصعيد	-0.458***	-0.535***
	(0.006)	(0.014)
ثابت	5.859***	6.102***
	(0.026)	(0.062)
الملاحظات	46,384	7,140
الجذر التربيعي	0.480	0.493

ملاحظات: الأخطاء المعيارية موضوعة بين أقواس. وتشمل الفئات المحذوفة الإناث، غير المتعلمين، العاطلين أو من هم خارج القوى العاملة، المدن الكبرى. وتم تعديل نصيب الفرد من استهلاك الأسرة مكانياً. وتستخدم علاقات الانحدار أوزان العينات. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

المصدر: حسابات المؤلفين باستخدام بيانات مسح الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسر لعامي 2005 و2010.

الجدول أ3- نتائج انحدار وحدة الاحتمال: محددات حالة الفقر

	المتغيِّر التابع: حالة الفقر	
المتغيِّرات	(1) 2005	(2) 2010
لوغاريتم حجم الأسرة	1.311***	2.368***
	(0.065)	(0.158)
لوغاريتم مربع حجم الأسرة	0.032*	-0.314***
	(0.019)	(0.045)
خصائص رب الأسرة		

ذكر	0.162***	0.207***
	(0.014)	(0.033)
ملم بالقراءة والكتابة	-0.228***	-0.258***
	(0.010)	(0.027)
مؤهل أقل من المتوسط	-0.433***	-0.424***
	(0.014)	(0.030)
مؤهل أقل من الجامعي	-0.581***	-0.640***
	(0.011)	(0.024)
مؤهل جامعي فما فوق	-1.053***	-1.123***
	(0.019)	(0.042)
يعمل	-0.223***	-0.145***
	(0.014)	(0.031)
المتغيِّرات المنحدرة الإضافية		
العمر	-0.012***	0.026***
	(0.002)	(0.005)
مربع العمر	-0.000***	-0.000***
	(0.000)	(0.000)
معدل الإعالة	-0.515***	-0.353***
	(0.019)	(0.047)
الحضر بالوجه البحري	0.221***	0.141***
	(0.017)	(0.041)
الريف بالوجه البحري	0.431***	0.420***
	(0.014)	(0.033)
الحضر بالصعيد	0.605***	0.701***
	(0.016)	(0.037)
الريف بالصعيد	1.038***	1.212***

	(0.014)	(0.033)
ثابت	-2.849***	-4.411***
	(0.070)	(0.169)
الملاحظات	46,384	7,140

ملاحظات: الأخطاء المعيارية موضوعة بين أقواس. وتشمل الفئات المحذوفة الإناث، غير المتعلمين، العاطلين أو من هم خارج القوى العاملة، المدن الكبرى. p<0.1 * ,p<0.05 ** ,p<0.01 *** ***المصدر:*** حسابات المؤلفين باستخدام بيانات مسح الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسر لعامي 2005 و2010.

الجدول أ4- الفئات السكانية في مصر حسب مستويات الضعف

الفئة	الحدود (دولار يوميا تعادل القوة الشرائية في 2005)	النسبة على أساس من السكان
الفقراء	**أقل من 2.24**	**26.4%**
الضعفاء	**2.24< و ≤2.75**	**18.4%**
الطبقة الوسطى	**2.75< و ≤10**	**52.3%**
الطبقة العليا	**10 <**	**2.8%**

المصدر: حسابات المؤلفين باستخدام بيانات مسح الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسر.