

# جمهورية مصر العربية

## تشجيع إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك

### دراسة تشخيصية منهجية

(P151429)

سبتمبر 2015

منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

مجموعة البنك الدولي

## ملخص وافٍ

تقييم مدى تقدم مصر نحو تحقيق هدفها إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك

مصر بلد له هيكل جغرافي وسكاني مميز يشكل تحديات فريدة، مع تركيز الفقر في صعيد مصر ووجود طفرة ديمغرافية مزدوجة في أعداد الشباب. فمصر تضم بعض أكثر التجمعات السكانية كثافة في العالم، حيث يعيش 95 في المائة من سكانها على مساحة لا تتجاوز خمسة في المائة من الأرض، كلهم تقريباً على امتداد وادي النيل أو في دلتاه. وكذلك تتركز الأنشطة الاقتصادية والفرص بشدة في بضع مدن كبرى. ويزيد معدل الفقر بالمنطقة النائية من ريف صعيد مصر بأكثر من 40 نقطة مئوية عما هو في المدن المصرية. وبالإضافة إلى ذلك، تشهد مصر طفرة ديمغرافية في أعداد الشباب الذين تتراوح أعمارهم حالياً بين منتصف وأواخر العشرينات، وطفرة أخرى تالية أكبر حجماً 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 نشر الرخاء على نطاق أوسع وإقامة سوق عمل قادرة على استيعاب الجيل القادم.

لقد كان التوجه الذي اتبعته مصر في الآونة الأخيرة على صعيد السياسات العامة واعداداً ومباشراً 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 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. 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 أشواطاً واسعة في عدد من المحاور المهمة خلال العقود الثلاثة الماضية. ويظهر بعض من أهم مؤشرات التنمية البشرية حدوث تحسن مثير، بما في ذلك في معدل وفيات الأطفال، ومتوسط العمر المتوقع عند الميلاد، والتحصيل التعليمي. وتسير الفجوات بين الجنسين في مجال التعليم نحو الانحسار والازوال 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 في المائة 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 سوءاً أمام النساء التي توصل باطراد أبواب سوق العمل تماماً في وجههن. فالإصلاحات الحكومية المُشجعة لأنشطة الأعمال التي اتبعت في الفترة 2005-2010 لم تُنفذ بالكامل. وكان معنى ذلك، مع تفاوت التطبيق، أن يواجه رواد الأعمال الحرة 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، وتحسين ما تحقق من مكاسب في رأس المال البشري، وحماية الفقراء والضعفاء 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 تقتصر على الكفاءة مثل دعم الطاقة وارتفاع مستويات الاستهلاك الحكومي للحد من تقلبات النمو دون وجود وصلة مستدامة لزيادة اتجاهات النمو. وقد أدى دعم الطاقة وتركيز واضعي السياسات على الانفتاح الانتقائي أمام تدفقات رؤوس الأموال الأجنبية إلى جعل حلقات النمو تعتمد اعتماداً شديداً 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 إلى محدودية أثره على خلق الوظائف. ونظراً 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 بالإمكان ضمان استدامته إلا إذا استمرت التدفقات الرأسمالية.** لكن النظام المالي المحلي لم يكن قادراً على القيام بدور الوسيط الفاعل فيما يتعلق بالمخزونات، ومع ربط الحصول على الرأسمال 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 معاً. وكان ذلك المزيج من التطورات الخارجية والقيود الداخلية

هو المحطم لحلقة ارتفاع النمو في منتصف العقد الأول من الألفية الجديدة، وهو الارتفاع الذي أركته إصلاحات من بينها الخصخصة والإدارة الضريبية. غير أن زيادة التضخم التي فاقمت من شدتها صدمة أسعار الغذاء، وانهيار أسعار النفط، والأزمة المالية العالمية، أسهمت جميعاً في إعاقه تدفقات الاستثمارات. وفي ظل محدودية الاحتياطات المالية الإضافية، لم يكن من الممكن امتصاص تلك الصدمات إلا لزمناً قصيراً.

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 لتضايف آثار الفقر، وسياسة المالية العامة، وقضايا الإدارة العامة (governance). 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 أنشأت كل منها دورات حميدة من المؤسسات الاقتصادية والنمو المستدام الشامل للجميع في أعقاب الأزمات، بأن من الممكن لمصر أن تتبّع 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 في المائة من إجمالي الناتج المحلي في عام 2013/2014، 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 بدلاً 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 طابعية تنازلية، حيث تستولي نسبة العشرين في المائة من الأسر المصرية الأكثر ثراءً على 60 في المائة من دعم الطاقة كله. وقد بدأت الحكومة في معالجة هذه المشكلات في السنة المالية 2015 من خلال إصلاحات طموحة في مجال الطاقة زادت الأسعار الرسمية للوقود بنسبة تتراوح بين 40 و 80 في المائة، 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 في المائة من إجمالي الناتج المحلي و 8 في المائة 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 بجنوره في المقام الأول إلى ضعف نظم الإدارة العامة، وهو ما يجعل علاجه من مجالات الإصلاح العاجلة

ذات الأهمية البالغة. ولا بد للقطاع العام في مصر من أن يصبح أكثر شفافية وخاضعا للمساءلة، كما يتعين تدعيم إجراءات المشتريات الحكومية والإدارة المالية، مع ضرورة أن تصبح التعيينات والترقيات على أساس الجدارة والاستحقاق. ومن شأن ذلك أن يخلق حوافز إيجابية للهيئات التنظيمية، والجهاز البيروقراطي، وغيرهم من موظفي الدولة، بما يؤدي إلى تحسين جودة الخدمات العامة المقدمة 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 تُطبق بنزاهة أو في أن الموظفين العموميين سيخضعون للمساءلة عن سوء سلوكهم.

وأدت مشكلات نظم الإدارة العامة إلى سوء إدارة قطاعات الاقتصاد في الكثير من إبعادها، 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 مراراً 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 هدفى إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك**

تمثل قيادة القطاع الخاص لخلق الوظائف، والتكامل المكاني، واشتغال كافة فئات المجتمع، الركائز الثلاث التي ستكون لها أهمية بالغة في إحراز تقدم نحو تحقيق هدفى إنهاء الفقر المدقع وتعزيز الرخاء المشترك. فكي يتسنى تخفيف حدة الفقر، لابد ألا يقتصر الأمر على تحقيق نمو على المستوى الوطني فحسب، بل ينبغي أن يُترجم ذلك أيضاً إلى زيادة في دخل الفئات السكانية الفقيرة والمهمشة من خلال التوظيف، وريادة الأعمال الحرة، والزراعة. فالمصريون الذين يعيشون بعيداً عن التجمعات الحضرية الكبرى لا ينتفعون - من نواح عدة - من فرص العمل التي يوفرها القطاع الخاص نظراً 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 يمكن من 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، وخاصة النقل، في مصر وأوجه القصور التي تعترى آليات التخطيط الحكومي. كما يفتر 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 مواصلة الأنشطة الاقتصادية نتيجة لقيود 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 مصدراً مهماً للدخل وسيظل كذلك، لكنه يعاني من تفتت مساحات الأراضي، وضعف القدرة على الوصول للأسواق، وعدم تنوع المحاصيل لتشمل الأكثر ربحية منها. فأكثر من 60 في المائة من المزارعين بريف الصعيد مصر لا يمتلك الواحد منهم سوى أقل من فدان واحد من الأرض، وهو ما يكفي بالكاد لإبقاء أسرة تقليدية فوق خط الفقر، حتى ولو زرعت المحاصيل المثالية. وتجعل صغر مساحات الأراضي، عند اقتران ذلك بمحدودية فرص تنظيم الإنتاج بشكل أكثر كفاءة من خلال الجمعيات التعاونية الزراعية، من الصعب على المزارعين الاستفادة من العوامل الاقتصادية ذات الشأن. 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 متعددة بها عن التنوع.

وفي حين حققت مصر تحسينات في المؤشرات الأساسية للصحة والتعليم، لا تزال هناك فجوات كبيرة فيما بين المناطق المختلفة منها في مجال الصحة والتعليم ومشكلات في نوعية الخدمات المقدمة. 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 نوعية 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 المعدية والأمراض العقلية، ويرتفع بشدة مبلغ ما ينفقه الإنسان من جيبه الخاص 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 والتجزؤ ويقوم بالأساس على برامج دعم الغذاء والطاقة. وتفتقر برامج الدعم إلى الكفاءة سواء من حيث التوجيه أو من حيث التوصيل لمستحقيها؛ وذهبت التقديرات إلى أن حجم التسرب في نظام الدعم الغذائي بلغ نحو 29 في المائة في عام 2009. أما بقية البرامج فيغلب عليها التجزؤ 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 في المائة من أقل 20 في المائة دخلاً من السكان، ويذهب أقل من 25 في المائة من موارد البرنامج إلى هذه الفئة من فئات الدخل. 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 المنتج 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 واحد في المائة من إجمالي دخلها 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 نتيجة 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 في المائة 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 الأمان 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 تنسم بالكفاءة وحسن التوجيه. كما أن التكامل المكاني يمثل هو الآخر مكوناً مهماً بالنظر إلى أن المناطق النائية من مصر هي التي تعاني من نقص الفرص الاقتصادية، وتردي جودة الحماية الاجتماعية، ووجود طفرة سكانية تالية أكبر حجماً بين الأطفال دون سن العاشرة.

الأولويات التي توصلت إليها الدراسة التشخيصية المنهجية

بناء على هذا التحليل، يتبين أن الأولويات القصوى الثلاث التي حددتها هذه الدراسة هي استقرار الاقتصاد

الكلية، ومواصلة إصلاح نظام دعم الطاقة، وتحسين نظم الإدارة العامة. وقد يؤدي إحراز تقدم في هذه المجالات إلى تحسن طائفة عريضة من النواتج. كما أنه قد يؤدي أيضاً إلى تعزيز كفاءة طائفة متنوعة من الإصلاحات الأخرى ويساعد في ضمان استدامة هذه الإصلاحات على مر الزمن.

وسوف يتطلب استقرار الاقتصاد الكلية خطة تدريبية 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. وتعد 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 تعتمده السلطات من فرض ضريبة قيمة مضافة حديثة وإعادة النظر في الرسوم والغرامات التي عفا عليها الزمن في مساعدة 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 قدماً 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 ومصادقية إلى الجمهور أن يساعد في الحفاظ على المساندة الشعبية لهذه الإصلاحات التي تنتم 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 مساهمة الحكومة ومصادقيتها 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 والتنمية في الميدان الاقتصادي/ 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 الاطلاع على 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 هدي



**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 الأطر القانونية للجمعيات التعاونية الزراعية وجمعيات مستخدمي مياه الترعة 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 تأثيراً إيجابياً ملموساً عندما اتبعت بعض المحافظات في العقد الأول من الألفية الجديدة، 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 قاعدة بيانات موحدة للأسر الفقيرة كما قد يفيد أيضاً كمنطلق لبرامج إضافية مثل التأمين الصحي أو التحويلات النقدية المشروطة.

**وأحد العوامل الأساسية لنجاح مصر مستقبلاً 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 تستند قراراتها من أحدث البحوث وحدها ولكن عليها أيضاً أن تتخاطر 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 الدعم غير الموجه للطاقة والغذاء. 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 وإدراج الدخل. ومن خلال الإسراع بالتحرك لتطبيق الإصلاحات الجذرية اللازمة، تستطيع الحكومة أن تلبي طموحات الشعب وآماله، ولأسيما جيل الشباب، وتحقيق الرخاء المشترك للجميع.