

تعدد تجارب الإصلاح الاقتصادي؛

هل من جديد مع برنامج ٢٠١٦؟

د. سامر عطا الله

أستاذ الاقتصاد بالجامعة الأمريكية

الإشارة إلى أن حجم الإجراءات في نوفمبر كان أكبر وعلى نطاق أوسع كما ارتبط بقرض ذي حجم ضخم من صندوق النقد الدولي. لكن الأهم أيضًا هو الإشارة أن الأوضاع الاقتصادية العالمية مختلفة في ٢٠١٦ عما هي في ٢٠٠٣. مازال الاقتصاد العالمي في مرحلة تعافي من الأزمة المالية العالمية. تحديدًا معدلات النمو في أوروبا (الشريك التجاري الأهم لمصر) أقل من معدلاتها قبل الأزمة كما انخفض معدل النمو في الصين التي كان نموها محركًا رئيسيًا لنمو التجارة الدولية. وقبل كل هذه الأوضاع السياسية في المنطقة شديدة الاضطراب. مع ذلك هناك مساحة كافية لإجراء المقارنة بين أسباب ونتائج التجربتين.

أولاً: هل اختلفت الأسباب بين ٢٠٠٣ و ٢٠١٦؟

أول خطوة في المقارنة هو تحليل أسباب ما اتخذته الحكومة من إجراءات في الفترتين وكيف كان وضع الاقتصاد المصري قبل اتخاذها هذه الإجراءات. لم يكن الوضع في يناير ٢٠٠٣ بنفس درجة تأزم الوضع في نوفمبر ٢٠١٦. كان على حكومة عاطف عبيد اتخاذ قرار لمواجهة الاختلاف بين سعر الصرف الحقيقي وسعر الصرف المعلن. فكان أمامها ثلاثة حلول إما أن ترفع سعر الفائدة على الجنيه المصري أو تستخدم الاحتياطي النقدي الأجنبي لحماية سعر الصرف من الضغوط أو أخيرًا تحرير سعر الصرف. كانت هناك صعوبة في اللجوء للحل الأول بسبب تباطؤ الاقتصاد بعد أحداث ١١ سبتمبر ٢٠٠١ وكان هناك تردد في استخدام الاحتياطي. فاختارت

مر عام على قرارات وإجراءات نوفمبر ٢٠١٦ وبعد ظهور بعض بيانات الأداء الاقتصادي خلال عام ٢٠١٧ أصبحت لدينا قدرة التحليل الجزئي لتأثير هذه الإجراءات. وأصبحت لدينا القدرة أيضًا لعمل تقييم مبدئي عن قدرة الاقتصاد المصري على تحقيق معدلات نمو عالية ومستدامة تشمل عموم شرائح المجتمع المصري. وتأتي أهمية هذا التحليل وهذا التقييم لأن تاريخ الاقتصاد المصري الحديث ملئ بتجارب مكررة مما يسمى "إصلاح اقتصادي". فهل فشلت التجارب السابقة لهذا وصلنا إلى ما يسمى حتمية قرارات نوفمبر ٢٠١٦؟ بمعنى آخر ما هي العناصر الناقصة من كل ما سبق من محاولات تحرير الاقتصاد المصري؟ والسؤال الآخر وهو الأهم في الحقيقة هل تفادى برنامج الإصلاح الاقتصادي الحالي أخطاء الماضي؟ فهل قل احتمال حدوث أزمة مالية واقتصادية شديدة الحدة مثل ما حدث في عامي ٢٠١٥ و ٢٠١٦؟

يحاول هذا المقال الوصول إلى طرح أن تجارب التحرير الاقتصادي في مصر لم تنجح في تحقيق نمو شامل ومستدام ورغم التكلفة العالية التي تحملتها شرائح عريضة وكثيرة من المجتمع المصري. الوصول إلى هذا الطرح يكون عن طريق إجراء مقارنة تحليلية بين تجربة عام ٢٠٠٣ وما نعرفه حتى الآن من نتائج أولية للإجراءات نوفمبر ٢٠١٦. وبالطبع هناك الكثير من خطوط التماس بين التجربتين، فكلاهما سبقتهما أزمة اقتصادية وإن اختلفت حدتها وفي كلاهما انخفضت قيمة الجنيه انخفاضًا شديدًا. لكن من المهم أيضًا

الإصلاح الاقتصادي في مصر: النتائج والتحديات

على نفس المستوى تقريبًا (ما بين ٢٩ و ٣٠ في المئة). أي أن الزيادة الأكبر بالفعل حدثت بسبب انخفاض سعر العملة خلال العام الأول فقط ولم يتمكن قطاع الصادرات من النمو الكافي خارج نطاق الـ ٣٠ بالمئة من حجم الاقتصاد. الجدير بالإشارة أيضًا أن الفترة التي سبقت عام ٢٠٠٨ هي فترة شهدت نموًا اقتصاديًا في الاقتصاد العالمي. كل هذه العوامل كانت عوامل محفزة لنمو قطاع الصادرات خارج نطاق الثلاثين بالمئة.

ثانيًا، الارتفاع في الصادرات كان مدفوعًا بالأساس بارتفاع حصيلة الصادرات البترولية وليس الصادرات غير البترولية. أي مساهمة انخفاض العملة في زيادة الصادرات مبالغ فيها إذا أخذنا في الاعتبار فقط الصادرات غير البترولية.

ثالثًا، نمو حجم الصادرات غير البترولية تسارع بالفعل في المطلق (وليس بالنسبة لحجم الاقتصاد) خاصة بين عامي (٢٠٠٧/٠٨، ٢٠٠٦/٠٧) و(٢٠٠٦/٠٧) و(٢٠٠٥/٠٦). ولكن بالرغم من هذا لم يترجم هذا النمو إلى نمو حجم الصادرات بالنسبة للاقتصاد وهذا نتيجة أن النمو الاقتصادي كان مدفوعًا بقطاعات أخرى.

رابعًا، بالرغم من ارتفاع حصيلة الصادرات فإنها لم ترتفع بالقدر الكافي لتحسين الميزان التجاري. بل على العكس تمامًا ازداد العجز في الميزان التجاري خلال الفترة ما بين ٢٠٠٤ و ٢٠٠٨ مدفوعًا بزيادة متسارعة في حجم الواردات من ٢٤٪ إلى ٣٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي.

وإذا نظرنا إلى بيانات البنك المركزي بعد عام من تعويم ٢٠١٦، نجد أنه حسب التقديرات المبدئية لحساب ميزان المدفوعات لعام ٢٠١٦/١٧ المنتهي في ٣٠ يونيو ٢٠١٧ (أي بعد حوالي ثمانية أشهر من التعويم) نجد أن ارتفاع قيمة الصادرات ملحوظ عن العام الأسبق (١٦/٢٠١٥) وأن أغلب الارتفاع حدث خلال الربعين الثاني والثالث من العام المالي. (ارتفعت الصادرات غير البترولية في الربع الثاني بنسبة ٢٩٪ وبنسبة ٢٠٪ في الربع الثالث). وهي نسب مرتفعة وتقترب من ارتفاع قيمة الصادرات من ٢٠٠٣ إلى ٢٠٠٤ ولكنها بالتأكيد لا تتناسب مع التخفيض الضخم في قيمة الجنيه. وإحباطًا للحق فمن المبكر الحكم من خلال بيانات هذه الفترة الصغيرة إذا كانت الصادرات المصرية ستستفيد استفادة أكبر أو ستبقى نسب النمو في حدود العشرين في المئة. والأهم أن يستمر نمو الصادرات مدة كافية خارج النطاق الزمني الضيق الذي يلي خفض قيمة الجنيه. أما عن الواردات، فانخفاض الواردات غير البترولية بلغ حوالي ٢ مليار جنيه من ٤٨ مليار دولار خلال عام ٢٠١٥/١٦ إلى ٤٥.٩ مليار دولار خلال عام ٢٠١٦/١٧) وهو انخفاض ضئيل للغاية

الحكومة تعويم الجنيه على عدة مراحل سبقت يناير ٢٠٠٣. واستمر صعود سعر الدولار ووجود سعرين في السوق حتى منتصف ٢٠٠٤ مع تولي حكومة أحمد نظيف واتخاذها مجموعة من الإجراءات والقرارات الاقتصادية من شأنها تحرير الاقتصاد المصري.

في المقابل جاءت قرارات نوفمبر ٢٠١٦ بعد أزمة اقتصادية أشد على خلفية اضطرابات سياسية في مصر وفي المنطقة، حيث أثرت أحداث العنف التي تلت ٣ يوليو ٢٠١٣ في المدن الكبيرة وسببها على مناخ الاستقرار اللازم للنشاط الاقتصادي. ثم جاءت حادثة الطائرة الروسية في نوفمبر ٢٠١٥ لتقضي على ما تبقى من النشاط السياحي. وبالرغم من ضخامة حجم التدفقات المالية التي حصلت عليها مصر من دول الخليج إلا أنها لم تكن كافية لتقريب الفجوة بين سعر الصرف المعلن وسعر الصرف الحقيقي. وبالطبع زاد من حدة الأزمة المضاربة على الدولار.

المشترك بين التجريبتين هو انحراف سعر الصرف الاسمي عن قيمته الحقيقية بالرغم من اختلاف العوامل المسببة لذلك. وبالرغم من اختلاف حدة الأزميتين، إلا إن في كلا الحالتين تم تتبع نفس قائمة السياسات المالية من خفض الإنفاق مع تحرير حركة التدفقات المالية وبطبيعة الحال تحرير سعر الصرف. ومن الطبيعي أيضًا أن تكون النتائج المباشرة متشابهة إلى حد كبير. لكن الاختلاف الأهم بين التجريبتين هو الوتيرة التي تم اتخاذ القرارات بها. فلقد اتسمت فترة ٢٠٠٣ بالتدرج النسبي فيما يخص سعر الصرف وإجراءات خفض الدعم. وهذا الاختلاف يرجع بالأساس إلى ارتباط قرارات نوفمبر ٢٠١٦ باتفاق مع صندوق النقد الدولي. حيث كان على الحكومة المصرية اتخاذ حزمة متعددة الإجراءات في فترة قصيرة لضمان موافقة إدارة الصندوق.

ثانيًا: نمو اقتصادي مدفوع بنمو الصادرات؟

أحد أهم النتائج المتوقعة لتحرير سعر الصرف وما يترتب عليه من انخفاض لقيمة الجنيه المصري هو زيادة تنافسية المنتجات والخدمات المصرية في الأسواق العالمية، بالإضافة إلى تخفيض الاعتماد على استيراد السلع والخدمات. بالنظر إلى بيانات البنك المركزي المصري والبنك الدولي، نستطيع استنتاج أربع نقاط من تطور الحساب الجاري بعد عام ٢٠٠٣. أول هذه الاستنتاجات أنه بالرغم من زيادة قيمة الصادرات المطلقة خلال الأعوام من ٢٠٠٣ حتى ٢٠٠٨ (من نحو ٢٠ مليار دولار في ٢٠٠٣ إلى ٥٤,٨ مليار دولار في عام ٢٠٠٨)، فإن نصيب الصادرات من الناتج المحلي الإجمالي زاد فقط من عام ٢٠٠٣ حتى عام ٢٠٠٤ (من نسبة ٢١.٨٪ إلى نسبة ٢٨٪) واستمر خلال الفترة من ٢٠٠٤ حتى ٢٠٠٨

حجم الاستثمارات الخارجية المباشرة لم يتغير تغيراً ملحوظاً بالمقارنة بالعام الأسبق. وكنتيجة مباشرة ارتفع الاحتياطي النقدي بحوالي ١٣ مليار دولار. وفي المقابل كانت الزيادة في الاحتياطي النقدي في عام ٢٠٠٤/٠٥ زيادة متواضعة بالنسبة إلى الزيادة التي حدثت في العام الماضي كما أنها نتجت عن زيادة في نوعي التدفقات الخارجية: الاستثمار في الأوراق المالية والاستثمار الأجنبي المباشر. لذلك يجب الحذر من تصور الارتفاع في الاحتياطي أنه مؤشر جيد لأن أغلب الاستثمارات في الأوراق المالية هي في حقيقة الأمر استثمارات في أوراق الدين وأذون الخزانة التي تعطي عائداً مرتفعاً جداً بالمقارنة بالأسواق الناشئة.

هذا التدفق السريع خلال فترة قصيرة بقدر ما يوفر سيولة من العملة الصعبة لكنه أيضاً يضع عبئاً ذا شقين على الاقتصاد. أولاً في ظل ظرف سياسي أو اقتصادي غير مستقر يسهل جداً خروج هذا النوع من الاستثمارات مما يضع عبئاً على الاحتياطي من النقد الأجنبي. ولنا فيما حدث في أعقاب ثورة يناير مثال حيث خرجت المليارات من الدولارات خلال فترة وجيزة مما تسبب في انخفاض حاد في مستوى الاحتياطي. أما الشق الثاني يتعلق بقدرة الاقتصاد على الوفاء بالتزاماته الخارجية. فبدون نمو متسارع في الصادرات المصرية وفي قطاع السياحة، سوف نجد أنفسنا في موقف غاية في الصعوبة. لذلك لا يجب الاطمئنان إلى مؤشر مستوى الدين الخارجي إلى الناتج المحلي لأنه حالياً يعطي انطباعاً مطمئناً بالمقارنة بالمعايير العالمية. المؤشر الأهم هو بالطبع حجم خدمة الدين إلى حجم الصادرات بالإضافة إلى معدل نمو الديون قصيرة الأجل. المفارقة أن برنامج الحكومة بعد فترة ٢٠٠٣ تفادى إلى درجة كبيرة الاقتراض من الخارج واتجه إلى الاقتراض من الداخل كبديل.

وأخيراً أحد أبرز نتائج برنامج حكومة نظيف كان الزيادة في حجم الاستثمار الأجنبي المباشر حتى وصل إلى مستوى قياسي في عام ٢٠٠٧/٠٨. ويبلغ ١٣ مليار دولار وهو رقم لم يستطيع الاقتصاد المصري اجتذابه حتى الآن مرة أخرى. لكن من المهم الإشارة أن الجزء الأهم بل الأكبر من هذه الاستثمارات كان في قطاع البترول والطاقة مما يحد من قدرة هذه الاستثمارات على خلق فرص عمل متناسب مع حجمها.

في النهاية يظل السؤال الذي يطرح نفسه الآن لماذا تفشل تجارب الإصلاح الاقتصادي في تحويل الاقتصاد المصري إلى اقتصاد منتج ومصدر على فترة طويلة تتجاوز عدة سنوات؟ فعلى مدار العقود السابقة كانت كل فترات النمو التي تلحق إجراءات تحرير اقتصادي تستمر في حدود خمس سنوات. فهل المشكلة في طبيعة الأنشطة الاقتصادية في مصر حيث

في تقديري وأقل من المتوقع إذا أخذنا في الاعتبار أن تكلفة الواردات تضاعفت قيمتها بالجنيه المصري وأن خلال نصف العام المالي ٢٠١٦/١٧ كانت هنالك أزمة شديدة في الحصول على الدولار، بل إن اعتمادات الدولارات اقتصرت فقط على استيراد سلع ضرورية. هنا يجب أيضاً الأخذ في الاعتبار أن الشريحة الأكبر من واردات مصر غير البترولية هي مدخلات إنتاج مواد أولية. أي أن درجة مرونتها بالنسبة لسعر الدولار محدودة. وحتى إذا استمر انخفاض قيمة الجنيه فإحلال الواردات بصناعة محلية سوف يستغرق وقتاً طويلاً.

وإذا اعتبرنا أن استفادة الاقتصاد المصري من خفض قيمة الجنيه في عام ٢٠٠٣ اقتصرت على ارتفاع حصيلة الصادرات دون تحويل العجز التجاري إلى فائض ودون تحويل قطاع الصادرات إلى محرك نمو رئيسي، فما سبق يجب علينا أن نتوخى الحذر في تقديرنا عن نمو قطاع التصدير بعد خفض قيمة الجنيه. فمن الطبيعي أن تزيد الصادرات بعد تعويم الجنيه ولكن هل هذه الزيادة تستوفي عدة شروط مهمة لتعظيم الفائدة من خفض قيمة الجنيه. أول هذه الشروط أن يستمر نمو قطاع التصدير ليس فقط في حجم إيراداته بل أيضاً أن ينمو نمواً كافياً ليدفع النمو الاقتصادي ككل وأيضاً ليغطي فاتورة الواردات. وثاني هذه الشروط هو أن يكون نمو قطاع الصادرات مدفوعاً بنمو صادرات غير البترولية ذات قيمة مضافة عالية.

ثالثاً: الاستثمارات الأجنبية

الوجه المقابل للحساب الجاري هو الحساب الرأسمالي والمالي وتحليل تطور هذا الحساب خلال فترة ٢٠٠٣ وما تلاها ومقارنته بالعام المنصرم في غاية الأهمية في تقديري. أولاً تأتي أهمية تحليل التدفقات المالية للاقتصاد المصري لإزالة الكثير من الخلط بين ما هو تدفق مالي يساعد في توفير عملة دولية وتدفق مالي تأتي نتاج استثمار حقيقي يخلق فرص عمل ويزيد من النمو الاقتصادي. فلأسف زادت التصريحات خلال العام الماضي لتعلن عن أرقام لتدفقات مالية واستخدام تعبير «استثمارات» الإشارة إليها. وهي في حقيقة الأمر استثمار في أدوات دين وهي استثمار لمن يحملها وليست استثماراً للبلد.

وفي الحقيقة أن أوجه المقارنة فيما يخص التدفقات المالية عديدة بين تجربتي ٢٠٠٣ و٢٠١٦. أولاً أسفرت التجربتين عن ارتفاع ملحوظ وكبير في احتياطي النقد الأجنبي. وهي نتيجة متوقعة وغير مفاجئة. المهم هو تحليل أسباب هذه الزيادة.

لعبت التدفقات الخارجية في الأوراق المالية الدور الأهم والأكبر في زيادة الاحتياطي النقدي خلال العام الماضي. فحجم هذه التدفقات وصل إلى حوالي ١٦ مليار دولار في العام المالي ٢٠١٦/١٧ دخل أغلبها بعد التعويم في حين أن

الإصلاح الاقتصادي في مصر: النتائج والتحديات

في المجمل، التصور أن برنامج إصلاح اقتصادي يعتمد كلياً على محاور تحرير الاقتصاد (كما كان الحال في السابق) تصور في تقديري خاطئ. أولاً لأن التجربة في مصر وفي دول أخرى علمتنا أن المنافسة في الأسواق العالمية تحتاج إلى أكثر من عملة محلية رخيصة بل تحتاج إلى سياسة صناعية متكاملة تضع منظومة من الحوافز لتشجيع صناعات ذات قيمة مضافة عالية وذات كثافة تشغيلية عالية. ثانياً أن اجتذاب التدفقات الخارجية يحتاج إلى مناخ يشجع الاستثمار المحلي قبل الأجنبي وليس مجرد إطلاق حرية حركة رؤوس الأموال. وفي غياب ما سبق، تأتي خطورة النظر إلى المؤشرات التي ظهرت حتى الآن على أنها في مجملها إيجابية لأنها قد تكون محدودة التأثير الزمني بدون مردود مستدام على النمو.

تعتمد بدرجة كبيرة على النشاط الريعي؟ أم أن الأحداث التي توالت على الاقتصاد منذ الأزمة المالية العالمية مروراً بثورة يناير ثم أحداث العنف والإرهاب كانت صدمات غاية في القوة والتأثير لا يتحملها اقتصاد مثل الاقتصاد المصري.

الإجابة في تقديري ليست واحدة أو الأخرى بل الاثنان معاً. فبرنامج الإصلاح الاقتصادي ناجحة في تحسين المؤشرات الكلية من نمو وانخفاض العجز في ميزان المدفوعات وخفض العجز المالي والتضخم. ولكنها لم تنجح في تطوير الاقتصاد المصري تطوير نوعي من حيث تنوع الصادرات وقيمتها المضافة. ولم تجذب بالقدر الكافي استثمارات محلية وأجنبية في قطاعات عالية التوظيف وكثيفة العمالة. والمؤكد أن يتعاطم تأثير الصدمات الخارجية الاضطرابات السياسية على اقتصاد ضعيف.