ورقة رقم. 10

حماية اجتماعية

الأزمات الاقتصادية المتعاقبة في مصر: تأثير صندوق النقد الدولي وسبل الوصول إلى سياسات نقدية وغذائية واجتماعية عادلة

تعديل
سلمى حسين

ملتقى المنطقة العربية للحماية الإجتماعية
مبادرة الإصلاح العربي
WJF WOMEN FOR JUSTICE FOUNDATION

المؤلفون

سلمى حسين خبيرة اقتصادية، حاصلة على درجة الماجستير في السياسة العامة. يغطي عملها سياسات الاقتصاد الكلي في الشرق الأوسط، مع التركيز بشكل خاص على مصر

ريم عبد الحليم ريم عبدالحليم خبيرة اقتصادية متخصصة في شؤون السياسة العامة ومكافحة الفقر

محمد رمضان باحث في الاقتصاد يعمل على قضايا العدالة الاجتماعية والفقر والاقتصاد السياسي للحوكمة في مصر

يوسف شرف زميل دكتوراه في جامعة باريس بانتيون-سوربون ويعمل كمحاضر مساعد في جامعة القاهرة

© 2023 مبادرة الإصلاح العربي | جميع الحقوق محفوظة.

يسمح هذا الترخيص للقائمين بإعادة الاستخدام بتوزيع المواد وإعادة دمجها وتكييفها والبناء عليها بأي وسيط أو تنسيق لأغراض غير تجارية فقط، وطالما يتم الإسناد إلى المنشئ. إذا قمت بإعادة مزج المواد أو تكييفها أو البناء عليها، فيجب عليك ترخيص المواد المعدلة بموجب شروط مماثلة.

صورة الغلاف
شاترستوك (c)

نيسان 2024

الفهرس

مقدمة 4
سلمى حسين

حتى تعمّ الفائدة: كيف يمكن تفادي عيوب التضخم وضعف قيمة العملة المحلية في مصر؟ 12
ريم عبد الحليم وسلمى حسين

الجوع والأمن الغذائي في أوقات الأزمات والتضخم: أثر السياسات الاقتصادية السيئة في مصر 44
محمد رمضان

إعادة صياغة العقد الاجتماعي في مصر بعد الثورة: شروط قرض صندوق النقد الدولي التقشفية وتقلص الاستثمار العام في قطاعي الصحة والتعليم (2016-2023) 68
يوسف شرف

المقدمة

سلمى حسين

هذا عصر جديد. عصر الأزمات المتعددة المركبة. عصر تملصت فيه مؤسسات التمويل الدولية، وعلى رأسها صندوق النقد الدولي، من كثيرٍ من معتقداتها السابقة، المبنية على المبادئ النيوليبرالية. تلك المبادئ التي طالما انتقدها اقتصاديون قلائل ساروا عكس التيار. أزمات متتابعة منذ بداية الألفية الثالثة مهّدت لهذا العصر الذي قام خلاله صندوق النقد بمراجعات هامة على المستوى الفكري، وعلى مستوى الخطاب. بدءاً بالأزمة الاقتصادية العالمية في عامي 2007-2008، مروراً بالانتفاضات العربية منذ عام 2011، ثم تحت وطأة تصاعد خطاب اللامساواة في الفكر الاقتصادي على يد توماس بيكيتي وفريقه، وأخيراً، عام 2015، مع تبني أجندة أهداف التنمية المستدامة 2030.

هكذا، حين صدم وباء كوفيد العالم عام 2020، بدت مؤسسات التمويل الدولية أكثر وعياً بأهمية الحماية الاجتماعية والإنفاق الاجتماعي، وأكثر اهتماماً بمحاربة الآثار الاجتماعية الضارة لبرامجها، ويتعاون من أجل ذلك بشكل لصيق صندوق النقد مع البنك الدولي ويحرص هؤلاء الطرفان بالتالي على ألا يتأثر الإنفاق الاجتماعي سلباً بسبب أي برامج تقشف موصوفة. هو عصر الأزمات المتعددة المركبة، لأن العالم لم يبرأ بعد من الآثار الاقتصادية والاجتماعية لكوفيد، حتى تلقّى ضربة جديدة جراء اندلاع الحرب الروسية في أوكرانيا، وتلاها تضخم عالمي عنيد، في عالمٍ شديد الاستدانة، وشبه راكد.

وفي هذا العصر الجديد، أصبحت مصر ثاني أكبر عميل لصندوق النقد الدولي. سمح لها الصندوق بالاقتراض بقرارات استثنائية بما يفوق القدر المتاح لها. استدانت منذ عام 2017 حتى الآن 20 مليار دولار على ثلاثة قروض، بالإضافة إلى قرضٍ جديد ستحصل بموجبه على 8 مليارات دولار خلال السنوات الثلاث المقبلة. كما بات الصندوق عرّاب سياسة الاقتراض الخارجي المصرية، يحث مصر عليها، مشجعاً المقرضين في أسواق المال الدولية على الاستثمار في ديونها الحكومية. لذا، يمكن القول بارتياح إن صندوق النقد الدولي (ومن ورائه البنك الدولي) هو أحد أهم راسمي السياسة

الاقتصادية في مصر خلال الأعوام السبعة الماضية، وأحد أهم اللاعبين الذين يمكن توجيه أصابع الاتهام إليهم في حال أي إخفاقات.

يقول صندوق النقد في تقاريره إن وصفته الأولى في مصر نجحت في تعزيز قدرتها على الصمود (من خلال إجراءات برنامج التمويل الائتماني الممدد 2017-2019). وإن ما أعقب ذلك البرنامج من مشاكل اقتصادية هو من تبعات صدمات خارجية، مثل كوفيد والحرب الروسية في أوكرانيا ثم التضخم العالمي وارتفاع أسعار الفائدة العالمية، وأخيراً الحرب الإسرائيلية على قطاع غزة. وجميعها صدمات خارجية عنيفة. لكن السؤال الذي يُطرح هنا هو: لماذا كان أثر تلك الصدمات أكبر في مصر وعلى مواطنيها من معظم الدول ذات مستوى الدخل الشبيه؟ لماذا انفلت مؤشر التضخم في مصر أكثر من غيرها؟ لماذا تدهورت قيمة العملة المحلية؟ لماذا تدهور مؤشر الأمن الغذائي؟ ولماذا لم تترجم إصلاحات التعليم والصحة إلى المزيد من المساواة في الفرص؟

توضح البيانات التالية تأثر مصر الكبير بالأزمات الاقتصادية المتتابعة، أو بمعنى آخر عدم قدرة اقتصادها على الصمود في وجه الأزمات مقارنةً باقتصادات أخرى.

- فاق التضخم في مصر متوسط التضخم في الدول الصاعدة والنامية، كما اتخذ مساراً تصاعدياً خلال عام 2023 مقابل مسار تنازلي في المتوسط في الدول محل المقارنة، ليصل إلى 8.1 في المئة،[1] بينما بلغ معدل التضخم في مصر في المتوسط خلال عام 2023 نسبة 28.1 في المئة.[2]

- كانت مصر خامس دولة ذات أعلى معدل تضخم للغذاء عام 2023، (56.32 في المئة)،[3] على الرغم من تراجع معدل تضخم الغذاء العالمي الذي تصدره منظمة الفاو خلال العام نفسه.[4]

---

[1] International Monetary Fund, *World Economic Outlook 2024*, available at https://www.imf.org/en/Publications/WEO

[2] حسابات الباحثة من بيانات البنك المركزي المصري، متاح على https://www.cbe.org.eg/en/economic-research/statistics/inflation-rates/historical-data

[3] Mohammad Jazib, "Top 10 Countries Where Food Inflation is High in 2023 (Data extracted from the World Bank Development Economics Data group)", *JangranJosh Group*, November 2023, available at https://www.jagranjosh.com/general-knowledge/list-of-countries-with-highest-food-inflation-rate-1699274028-1

[4] Food and Agriculture Organization of the UN, *Food Price Index*, 2024, available at https://www.fao.org/worldfoodsituation/FoodPricesIndex/en/

- ارتفعت نسب الفقر والجوع (الفقر المدقع) على إثر تطبيقٍ كاملٍ للإجراءات التي طالب بها صندوق النقد الدولي عام 2017 إلى أعلى مستوى، وهما 32.5 في المئة و6.2 في المئة عام 2018، بحسب بيانات الجهاز المركزي للإحصاء[5]. وعلى الرغم من عدم نشر بيانات الفقر والجوع لعام 2020 و2022 حتى الآن، إلا أن المرجح هو تجاوز نسبة الفقر 35 في المئة، وفق بعض التوقعات (ولا توجد أي توقعات عن الجوع).[6]

- تقدر منظمة الفاو أن 28.5 في المئة من السكان في مصر عانوا من درجة شديدة إلى متوسطة من درجات انعدام الأمن الغذائي خلال الفترة من عام 2020 إلى عام 2022.[7] كما تقدر نسبة انتشار نقص التغذية (prevalence of undernourishment) بـ7.2 في المئة خلال الفترة[8] نفسها، وهي أعلى نسبة مقارنة بالفترة التي سبقت التعاون مع صندوق النقد الدولي.

- تضاعف الدين الخارجي خلال الفترة من عام 2016 إلى عام 2023 ليصل إلى 164.5 مقابل 55.8 مليار دولار وتدهور هيكل آجاله. إذ بلغت المبالغ الواجب سدادها إلى الخارج خلال عام في أيلول/سبتمبر 2023 51 مليار دولار، أي ما يعادل نحو مرة ونصف الاحتياطات الدولية في نهاية عام 2023.[9] وهذا ما دفع العالم المتقدم إلى مشاركة صندوق النقد الدولي في حزمة إنقاذ لمصر عام 2024، لتفادي تعثرها في سداد تلك الالتزامات.[10]

- في الربع الأول من عام 2023، كان الجنيه المصري بالفعل سادس أسوأ أداء بين العملات أمام الدولار. وكان ذلك استمراراً للأداء الضعيف الذي ساد طيلة عام 2022.[11]

---

[5] الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، أهم مؤشرات بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك 2019/2020، كانون الأول/ديسمبر 2020، متاح على https://www.capmas.gov.eg/Pages/Publications.aspx?page_id=5109&YearID=23629

[6] د. هبة الليثي، في ندوة "أين وصلت أرقام الفقر في مصر؟"، حلول للسياسات البديلة، 2023، متاح على https://aps.aucegypt.edu/ar/events/110/open-panel-discussion-at-aps-on-poverty-figures-in-egypt-an-inflation-driven-increase

[7] Food and Agriculture Organization of the UN, *Interactive World Hunger Map 2023*, 2023, available at https://www.fao.org/interactive/hunger-map-2023-embed-dark/en (FAO, *World Hunger Map*).

[8] FAO, *World Hunger Map.*

[9] البنك المركزي المصري، النشرة الإحصائية الشهرية عدد 321، كانون الأول/ديسمبر 2023، متاح على https://www.cbe.org.eg/-/media/project/cbe/listing/monthly-statistical-bulletin/bulletin/dec/monthly-statistical-bulletin-321.pdf

[10] إضافة إلى زيادة قرض الصندوق من 3 مليارات إلى 8 مليارات دولار، هناك حزمة استثمار رأس الحكمة 35 مليار دولار، وحزمة مساعدات الاتحاد الأوروبي 7.4 مليارات دولار، بالإضافة إلى قروض جديدة من البنك الدولي تقدر بـ6 مليارات دولار.

[11] Lee Ying Shan, "The Egyptian Pound is amongst the worst performing currencies in 2023", *CNCB*, 4 April 2023, available at https://www.cnbc.com/2023/04/05/the-egyptian-pound-is-amongst-the-worst-performing-currencies-in-2023.html

في ضوء تلك المؤشرات، يحاول هذا المشروع البحثي تقديم سردية مختلفة. تروي كل واحدة من الأوراق البحثية جانباً هاماً من قصة "النجاح" المصرية. جانب غير مروي، أو غير مرئي بما يكفي. جانب يكشف الهشاشة وانعدام القدرة على الصمود، جانب الثمن الاجتماعي الباهظ لتلك السياسات المطبّقة. ويعتبر المشروع إضافة إلى الأدبيات الناقدة للسردية الصندوقية التي ظهرت خلال السنوات الماضية، تكشفت جوانب جديدة، أو تضيف إلى جوانب كُشف عنها من قبل في تقييم التجربة الاقتصادية الحديثة في مصر. والأهم أنها تستلهم من إعادة تشكيل صورة أكثر تركيباً من تلك التي تقدمها الحكومة المصرية (ومؤسسات التمويل الدولية)، لتصف علاجات أكثر عمقاً من تلك المتمحورة حول تحسين المؤشرات. علاجات تدور حول تحسين حيوات المصريين وغيرهم من الشعوب.

اختار هذا المشروع البحثي أن يتتبع ثلاثة أوجه تتصل بزيادة القدرة على مواجهة أزمات الاقتصاد المصري. الأوجه الثلاثة محل الدراسة هي:

1- السياسة النقدية التي تتبعها مصر خلال السنوات الأخيرة، والآثار السلبية الناتجة عنها سواء على مستوى السياسة المالية أو على مستوى الفقر وتوزيع الدخل.

2- أثر السياسات الخاصة بالغذاء والسياسات الزراعية على الجوع والأمن الغذائي.

3- الإنفاق الاجتماعي خصوصاً على التعليم والصحة، هل هو كافٍ؟ هل هو عادل؟ كيف تأثر بالأزمات المركبة؟ وإلى أي مدى نجح كل من مبدأ الحد الأدنى من الإنفاق الاجتماعي لدى الصندوق، وخطط البنك الدولي الحديثة في تطوير القطاعين؟

لماذا اخترنا تلك المحاور؟

تشكل أهداف التنمية المستدامة الـ17 مرجعية مشتركة يمكن الاستناد إليها لتقييم السياسات. وإن كانت الورقات الثلاث لا تتعرض بشكلٍ مباشرٍ لتلك الأهداف، إلا أنها تقدم تحليلات تشير إلى مواضع ابتعاد السياسات الحكومية عن بعض أهمها.

- هكذا تستلهم الورقة الأولى الأهداف1، 8، 9، 10، 12، 16. عند الحديث عن الاستجابات الحكومية لأي معضلة اقتصادية، تتجه الأنظار غالباً إلى تحليل السياسات المالية، وهو أمر هام وضروري ولا غنى عنه. لكن نادراً ما يحلّل الاقتصاديون السياسات النقدية وتتبع أثرها الكبير على السياسات المالية، وعلى رفاه عموم المواطنين في نهاية الأمر، تحت الاعتقاد بأن السياسة النقدية أمر فني بالدرجة الأولى، يترك شأنه للبنوك المركزية. وأن لا مجال للاجتهاد أو الاختلاف في عالم إدارة النقود. تناقش الورقة الأولى خطأ هذه الفرضيات، محاولة إلقاء الضوء على أهم عيوب تلك السياسة النقدية السائدة في مصر.

- وتستلهم الورقة الثانية الأهداف 1، 2، 12، 15. فتسببت الأزمات التي ألمّت بالاقتصاد المصري في السنوات الأخيرة، إلى تنامي ظاهرة الجوع وتنامي انعدام الأمن الغذائي. وتناقش الورقة الثانية بالتحليل كيف أدت السياسات الزراعية والتجارية في مصر إلى انكشافها تجاه الأزمات الخارجية والداخلية. وتحاول الإجابة عن سؤال: هل كانت استجابة الحكومة سليمة وكافية لمحاصرة تينك الظاهرتين؟

- وتتناول الورقة الثالثة سياسات متعلقة بالأهداف 3، 4، 10. إذ يشترك كل من الحكومة والصندوق والبنك الدوليين في التأكيد على مراعاة الإنفاق الاجتماعي خصوصاً على كل من التعليم والصحة، كأحد أهم ركائز الحماية الاجتماعية. فإلى أي مدى انعكس هذا الالتزام بالتعليم والصحة على الإنفاق الحكومي حجماً وكفاءةً وتوزيعاً؟ تقدم الورقة قراءة تحليلية في أوراق البنك والصندوق لتقييم الإصلاحات الأخيرة في مصر في هذين القطاعين.

- وأخيراً، وبشكلٍ عام، في ضوء الهدف السابع عشر، وهو إعادة إحياء الشراكة العالمية للتنمية المستدامة وتعزيز وسائل تنفيذها، يأتي نقاش دور المؤسسات الدولية ومحاسبتها في هذا الإطار، وهو أمر ضروري لاستخلاص الدروس.

التوصيات

بشكلٍ عام، هناك اتجاه عام يمكن تمييزه من الورقات الثلاث هو أن الدواء نفسه يعاد تقديمه في زجاجات جديدة. فإذا فشل التعويم في تحقيق أهدافه، وهو استقرار سوق الصرف، فالمزيد من التعويم سيفلح في ما فشلت فيه تجارب التعويم السابقة. وبالمثل، في سياسات الغذاء والزراعة، لعل المزيد من تصدير المنتجات الزراعية عبر دعم الشركات الكبرى يمحق الجوع. وأخيراً، لنستمر في تكرار التشديد على أهمية الإنفاق على التعليم والصحة، مع الاستمرار في تخفيض

حجمهما، فضلاً عن خصخصتهما، لعل التكرار يحقق المعجزة، فيزيد عدد المعلمين والأطباء وعدد الفصول في المدارس والأسرّة في المستشفيات.

وبما أن كل من الورقات الثلاث تسعى إلى تقديم تشخيصٍ أفضل لبيت الداء، فإنها تفتح النقاش حول علاجات أفضل عبر حزمة من التوصيات. على سبيل المثال، في ما يتعلق **بالسياسة النقدية،** تتدرج التوصيات بين علاج التضخم، عبر مزيج من السياسات المالية والنقدية، بعيداً عن العلاج التقليدي عبر رفع سعر الفائدة، وتغيير نظام "المتعاملون الرئيسيون" الذي نتج عنه احتكار قلة من البنوك والمستثمرين أرباحاً باهظة من فوائد الدين العام، إذ ينقل بالكامل أسعار الفائدة التأشيرية إلى أدوات الدين الحكومي. و**في ملف الغذاء،** تنتهي إلى توصيات عاجلة مثل تجميد زيادات أسعار الطاقة بكل أنواعها، وزيادة برامج الدعم الغذائي العيني، وعلى رأسها وجبات الغذاء المدرسية، وزيادة الدعم العيني، وخفض الضرائب على المنتجات الغذائية وبرامج دعم صغار المزارعين، وإلى توصيات أخرى تتعلق بإعادة النظر في نمط الإنتاج الغذائي الموجه إلى التصدير، والعمل على تطوير سياسات زراعية –غذائية – صحية، من قبل هيئة مستقلة، بدلاً من نمط التخطيط المستقل لكل ملف. وأخيراً، في ما يتعلق **بملفي التعليم والصحة،** المطلوب أن تصل نسب الإنفاق عليهما إلى النسب السائدة في الدول الشبيهة، مع زيادة الأجور للعاملين في القطاعين، والقضاء على نقص عدد العاملين، وإعادة توزيع الدخل خصوصاً عبر إصلاحات ضريبية تصاعدية، لصالح توفير مصادر لتمويل تلك الإجراءات. والسماح بدرجة أعلى من الاستقلالية واللامركزية بتوزيع مخصصات التعليم، ليصل المزيد من المخصصات إلى المديريات والمدارس في الأقاليم. ومن المهم أيضاً زيادة دعم الصحة في المناطق الجغرافية الأكثر فقراً عبر توفير خدمات الرعاية الأولية المجانية.

وإجمالاً، إذا قرئت الورقات الثلاث معاً بالترتيب، فتوفر نظرة على أهم جوانب الأزمة الاقتصادية الحالية. وتقترح الورقة الأولى (السياسة النقدية) سياسات من شأنها إفساح البراح المالي لتستطيع الحكومة تمويل تلك الإجراءات الموصى بها في الورقتين التاليتين. لكن من الممكن تماماً أيضاً قراءة كل ورقة بشكلٍ منفصل لفهم معمق حول الأبعاد المختلفة للأزمة.

وفي النهاية، تأتي تلك الأوراق في وقتٍ بدأت فيه مصر في تنفيذ حزمة جديدة من برامج الصندوق تستمر لمدة أربعة أعوام (مر منها عام بالفعل). ثم تقدم تلك الأوراق منهجاً يصلح لتقييم الإجراءات الخاصة بتلك الحزمة، سواء عبر تقديم تحليل نقدي للبرامج والعلاجات السابقة، أو عبر مقارنة التوصيات المطروحة بالسياسات الحكومية الحالية.

المصادر

International Monetary Fund (IMF .(*World Economic Outlook* .2024 .Accessed in 2024 . https://www.imf.org/en/Publications/WEO

Jagran Josh) .2024 ,April 11 .(List of Countries with Highest Food Inflation Rate .Retrieved from https://www.jagranjosh.com/general-knowledge/list-of-countries-with-highest-food-inflation-rate-1699274028-1

Food and Agriculture Organization of the United Nations . *World Food Situation* .Food Price Index 2024 .Accessed in 2024 .https://www.fao.org/worldfoodsituation/FoodPricesIndex/en/

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) .(2023 .(*The FAO World Hunger Map* .Retrieved in 2024 .https://www.fao.org/interactive/hunger-map-2023-embed-dark/en

Lee Ying Shan" .Egypt's pound is among the worst performing currencies in 2023 .And it's expected to plummet further ".CNBC ,April 5 ,2023 ,https://www.cnbc.com/2023/04/05/the-egyptian-pound-is-amongst-the-worst-performing-currencies-in-2023.html

بيانات البنك المركزي المصري، متاح على https://www.cbe.org.eg/en/economic-research/statistics/inflation-rates/historical-data

الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، **أهم مؤشرات بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك 2020/2019**، كانون الأول/ديسمبر 2020، متاح على https://www.capmas.gov.eg/Pages/Publications.aspx?page_id=5109&YearID=23629

د. هبة الليثي، في ندوة "**أين وصلت أرقام الفقر في مصر؟**"، حلول للسياسات البديلة، 2023، متاح على https://aps.aucegypt.edu/ar/events/110/open-panel-discussion-at-aps-on-poverty-figures-in-egypt-an-inflation-driven-increase

البنك المركزي المصري، **النشرة الإحصائية الشهرية عدد 321**، كانون الأول/ديسمبر 2023، متاح على https://www.cbe.org.eg/-/media/project/cbe/listing/monthly-statistical-bulletin/bulletin/dec/monthly-statistical-bulletin-321.pdf

حتى تعمّ الفائدة: كيف يمكن تفادي عيوب التضخم وضعف قيمة العملة المحلية في مصر؟

ريم عبد الحليم وسلمى حسين

مقدمة

ما بين عامي 2016 و2023، عاشت مصر اقتصادياً في ظل أربعة اتفاقات مع صندوق النقد الدولي. كانت بمثابة تجربة على أرض الواقع للجيل الجديد من برامج الصندوق، الذي يأخذ في الاعتبار الأثر الاجتماعي السلبي لوصفاته، ويهتم بالإنفاق الاجتماعي، ويضع له حداً أدنى في برامجه. ووفق قراءة الوثائق الخاصة بالبرامج الحكومية المدعومة من صندوق النقد الدولي، ومقارنتها بالأهداف الموضوعة والبيانات، يمكن أن نستنبط أحكاماً على تلك السياسات الحكومية المتبعة.

عاشت مصر عام 2023 أزمةً مركبة ووضعاً اقتصادياً بالغ التعقيد. فلا يمكن رسم السياسة النقدية للبلاد بمعزل عن الاقتصاد الكلي أو الاقتصاد الاجتماعي. إذ توجد دائماً قنوات تأثير تربط الأولى بكل من الجانبين. إذا وصفنا الوضع الاقتصادي خلال الفترة بين عامي 2020 و2023، من زاوية السياسة النقدية، نجد الاقتصاد المصري محاصراً من الخارج بمعدلات تضخم عالمية مرتفعة، وسياسة نقدية أميركية من شأنها رفع معدلات الفائدة عالمياً، وإضعاف أسعار العملات حول العالم مقابل الدولار. وهي أمور من شأنها أن تضعف قيمة الجنيه المصري، وتفاقم من عجز الميزان التجاري الهيكلي، وتغذي التضخم على المستوى المحلي. وما يفاقم هذا الأمر أن تنامي الاعتماد على الدين الخارجي خلال السنوات الست الماضية -بتشجيعٍ من صندوق النقد- أدى إلى مزيدٍ من الهشاشة في وجه تلك التحديات الخارجية. فاعتمد الاقتصاد المصري على التمويل الخارجي بشكلٍ متزايد خلال العقد الماضي، ليرتفع الدين الخارجي من 36 مليار إلى ما يفوق 165 مليار دولار، في ظل غياب أي ارتفاع موازٍ لموارد الاقتصاد بالدولار.

حدث ذلك من دون إفصاحٍ كافٍ ونقاشٍ عام موسع أو حتى موافقة البرلمان في كثير من الحالات، بالالتفاف على الدستور. الخلاصة أننا وصلنا عام 2023 إلى نقص شديد في الموارد بالدولار. والسبب الأساسي لذلك هو تنامي عبء سداد الدين

الخارجي الذي يصل إلى 51 مليار دولار سداد دين مستحق، ما عدا الفوائد. وهو مبلغ يعادل مرة وثلث قيمة صفقة رأس الحكمة،[1] ومطلوب من مصر أن ينعكس ذلك الشح على سعر الجنيه، في ظل تضخم منفلت.

ترصد الورقة اثنتين من أدوات السياسة النقدية التي يركز عليها صندوق النقد الدولي في الحالة المصرية أكثر من غيرهما: سعر الصرف، وسعر الفائدة. وتحاجج بأن حصر السياسة النقدية في هاتين الأداتين يتعارض مع تطور الفكر الاقتصادي، والأهم أنه يؤذي الاقتصاد، وتوزيع الدخل، ولا يسمح بهامش حركة سياساتية أوسع.

وتقصد الورقة بالسياسة النقدية، توليفة الأدوات المتاحة في يد السلطة النقدية (البنك المركزي) للتأثير في النشاط الاقتصادي عبر التحكم في عرض النقود وتسعيرها. فهناك العديد من المدارس النظرية التي تتناول السياسة النقدية[2]. وتنتقد هذه الورقة التركيز على استهداف التضخم كهدفٍ أوحد للبنك المركزي، خصوصاً التناول الخاص بصندوق النقد الدولي، الذي يخلق نوعاً رديئاً من التضخم المرتفع عبر شروطه المسبقة (خفض العملة الوطنية ورفع أسعار الطاقة على القطاع العائلي وصغار الفلاحين والمنتجين).

حدّ قانون البنك المركزي المصري لعام 2020 من أدواته، عبر تقنين هدف السياسة النقدية باستهداف التضخم. وهو هدف ضيق يتعارض حتى مع السياسة النقدية التي يضعها البنك نفسه على الموقع الرسمي:

"تحقيق الاستقرار النقدي وسلامة الجهاز المصرفي، واستقرار الأسعار، في سياق السياسة الاقتصادية العامة للدولة".

في هذا الإطار، تهدف الورقة إلى تقييم السياسات النقدية المتفق عليها مع الصندوق، وأثرها على توازنات الاقتصاد الكلي، والفقر وتوزيع الدخل. في الجزء الأول، تناقش الورقة أهم الدروس المستفادة من الاتفاق الأول مع الصندوق (2016-2019)، وكيف انعكست على الاتفاق الحالي (2022-2026)، مع تحليل الوثائق المنشورة عن صندوق النقد الخاصة بخبرائه وتلك الخاصة بالحكومة والبنك المركزي. في الجزء الثاني، تتبع الورقة الآثار الاجتماعية والاقتصادية المركبة الناتجة عن تلك السياسة النقدية، فتستعرض أثرها على عجز الموازنة، وتوزيع الدخل والفقر. وفي النهاية تطرح بدائل لأدوات السياسة النقدية للنقاش العام.

---

[1] مشروع استثماري تضخ الإمارات العربية المتحدة مبلغ 35 مليار دولار خلال النصف الأول من عام 2024 في الاقتصاد المصري.

[2]Ahmed F. Mabrouk and Sherif M. Hassan, "Evolution of Monetary Policy in Egypt: A Critical Review", *International Journal of Social Sciences,* vol. 4 no.1, (2012), available at http://178.79.131.95/sites/default/files/publication/13.evolution_of_monetary_policy_in_egypt_a_critical_review.pdf (A. Mabrouk and S. Hassan, *Evolution of Monetary Policy in Egypt*).

الاختلافات بين برنامجي 2016-2017 و2022-2023

هل من دروس مستفادة؟

تداخل الإجراءات المولّدة للتضخم الناتج عن ارتفاع التكاليف في البرنامج الأول:

1- التعويم عام 2016-2017، حين تضافر مع إجراءاتٍ أخرى، مثل رفع أسعار الطاقة للمستهلكين وضريبة القيمة المضافة، نتج عنه زيادة في ارتفاع التضخم. كما تسبب بزيادة الاعتماد الحكومي على القروض قصيرة الأجل، مرتفعة الفائدة، كمصدر للعملة الصعبة.

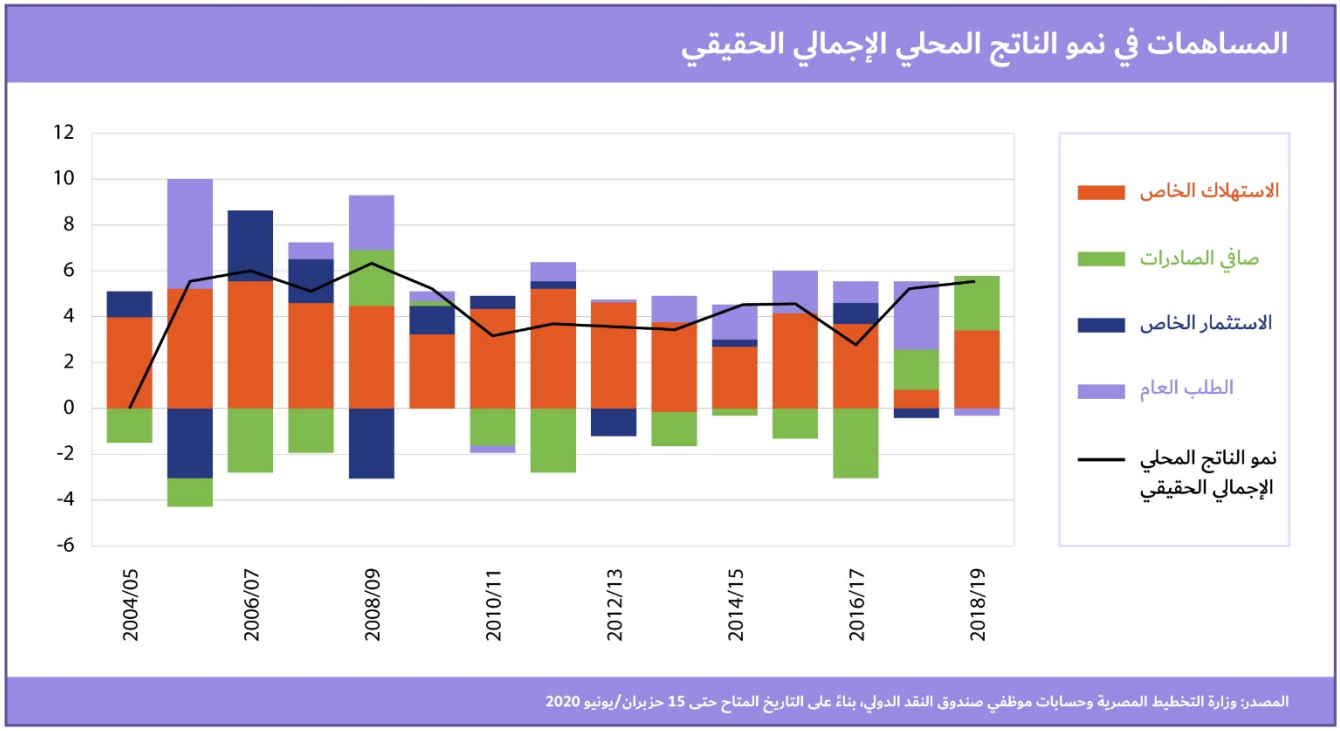
2- التعويم وأثره على عبء سداد الدين وعلى الموازنة العامة، إذ فاقم عجز الموازنة لمدة عامين قبل أن يعود إلى مسارٍ تنازلي عبر المزيد من التقشف الانتقائي.[3] فأدى ذلك إلى زيادة الدين العام بشقّيه.

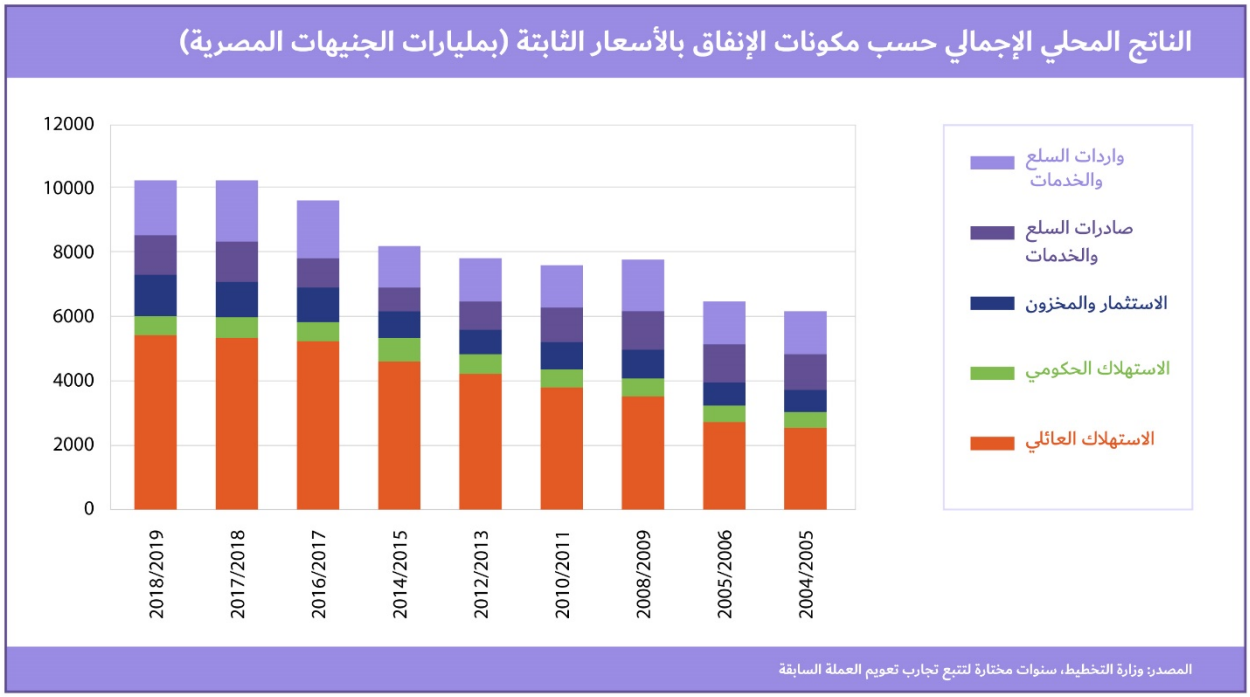
3- رفع سعر الفائدة لمحاربة التضخم: الإضرار بالسلامة المصرفية، وبعجز الموازنة والنمو.

[3] التقشف الانتقائي هو مصطلح استقته سلمى حسين للتعبير عن سياسة مالية تؤدي إلى إعادة توزيع المال العام من الأفقر إلى الأغنى، أو تحويل المال العام إلى أيدي الأغنياء على حساب الشرائح الأفقر عبر قرارات حكومية من شأنها زيادة المخصصات من الموازنة العامة الموجهة إلى المساعدات والدعم الموجه إلى الهيئات والشركات الحكومية والشركات الخاصة وزيادة أرباح الأغنياء من أدوات الدين العام عبر الزيادة المطردة في باب الفوائد (الباب الثالث من الموازنة)، مقابل ثبات أو نقص المخصصات التي توجه إلى الأجور (خصوصاً صغار الموظفين، والإنفاق على كلٍ من التعليم والصحة، والدعم الموجه إلى الأسر سواء كان نقدياً أو عينياً).

أثر برنامج الصندوق عام 2017 على الاستثمار والاستهلاك (نوعية وحجم النمو):

الشكل ١:





المصدر: وزارة التخطيط،[4] سنوات مختارة تعقب تجارب التعويم الماضية.

لاحظ كيف بقي الاستهلاك الخاص صامداً في وجه العواصف السياسية والاقتصادية المختلفة على مدى عقدٍ ونصف. ثم ثبت أو تراجع بعد تنفيذ حزمة التعويم والضريبة على القيمة المضافة وتحرير أسعار الطاقة عام 2018/2017 والعام التالي.

[4] وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية، الناتج المحلي الإجمالي، 2022/2021، متاح على https://mped.gov.eg/GrossDomestic

لذلك، تعلمت الحكومة بعض الدروس، وحاولت التفاوض خلال عام 2022، للحصول على برنامج أفضل من برنامج عام 2016، عبر إخراج الخلاف إلى العلن. واستعانت بضغط من حلفاء أوروبيين (خصوصاً ألمانيا) والولايات المتحدة، وربما ممثلها داخل الصندوق. [5]

لا يزال الصندوق يفضل أن تتبع مصر ما اتبعته خلال برنامج التسهيل الائتماني الممدد عام 2017، حين أدت توصيات وشروط الصندوق الخاصة بالسياسة النقدية إلى زيادة المعروض الدولاري في مصر. وجاء عبر تزاوج قنواتٍ عدة: الأولى، تحرير سعر الصرف، والثانية رفع سعر الفائدة. وأخيراً، ما يسميه عالم الاستثمار المالي بشهادة الثقة... وهي إجمالاً توصيات برنامج عام 2023 نفسها، لكن عالم اليوم اختلف مقارنةً بالأمس القريب، أولاً لأسبابٍ خارجية، وثانياً لأسبابٍ داخلية. لذلك، لن يُقدّر لتكرار الوصفة أن يزيد المعروض الدولاري في مصر.

نجحت مصر في البرنامج الأخير في تمرير أن يصبح التعويم تدريجياً، وأن تأتي الإجراءات التي تغذي التضخم بشكلٍ متتابع لا متوازٍ (مثل تأجيل زيادات أسعار الطاقة). في المقابل، تعهدت الحكومة المصرية بتنفيذ حزمة ضريبية من شأنها زيادة الإيرادات العامة، ثم الحد من العجز الناتج عن تخفيض النفقات العامة (التقشف الانتقائي)، كوسيلة للحد من التضخم. وتتميز تلك الحزمة بأنها تقيّد هروب الأموال إلى الخارج، وتستهدف الدخول الأعلى. على الأقل، هذا ما جاء في الوثيقة الخاصة ببرنامج التسهيل الائتماني الممدد لعام 2022[6].

---

[5] تحدث الرئيس عبد الفتاح السيسي علناً عن الخلاف مع الصندوق، مشدداً على أن ما يطالب به غير مناسب لدولة نامية، أثناء لقاءٍ مع أنجيلا ميركل في ألمانيا. حين دعا "أصدقاءنا في أوروبا إلى إيصال رسالةٍ إلى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بأن الواقع الموجود في بلادنا لا يحتمل المعايير المعمول بها خلال هذه المرحلة، وحتى تنتهي هذه الأزمة". وأضاف أن "أزمة الغذاء والطاقة ضاغطة جداً جداً جداً".

للمزيد انظر: سلمى حسين، "مصر والصندوق: من خبرة السنوات الست بعض الدروس"، التقرير الاستراتيجي السنوي، 2023، مركز الأهرام للدراسات الاستراتيجية والسياسية.

وكان الهدف من إعلان الخلاف هو حشد التأييد من الدول المتقدمة (صاحبة الكتلة التصويتية الأكبر داخل صندوق النقد). ويبدو أن هذا التكتيك نجح، وتوصل الطرفان إلى حل وسط. ففي حين قامت مصر بزيادة سعر السولار للمرة الأولى منذ 3 سنوات، وأسعار البنزين للمرة السادسة على التوالي كإجراء مسبق، وافق الصندوق على اقتراح الحكومة بتأجيل أي ارتفاعات جديدة في أسعار الطاقة حتى منتصف عام 2023.

[6] International Monetary Fund, *Arab Republic of Egypt: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility-Press Release; and Staff Report*, January 2023, available at https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/01/06/Arab-Republic-of-Egypt-Request-for-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-527849 (International Monetary Fund, *Extended Agreement*).

فشل العام الأول من تسهيل الائتمان الممدد 2023:

إجمالاً، جاءت صياغة الاتفاق الأخير أفضل من الأول من جهة التشخيص والعلاج، لكن عام 2023، اتخذت مساراً مغايراً تماماً عن تنبؤات الصندوق. فأين وقع الخلل؟

فشل تحرير سعر الصرف بالصدمة لثلاث مراتٍ على التوالي (على الرغم من الإعلان عن التعويم التدريجي).

الدرس الذي يبدو أن الحكومة تعلمته من تجربة تنفيذ وصفة الصندوق بحذافيرها، هي أن التعويم بالصدمة غير مناسب لمصر. والسبب ما نتج عنه من انفلاتٍ موقّت للتضخم، خصوصاً في أسعار الغذاء. كما زاد الفقر والجوع (راجع الجزء الثاني)، وتأثر سوق العمل أيضاً هكذا ضغطت مصر لاتّباع سياسة تحرير تدريجي لسعر الصرف. ونجحت في انتزاع موافقة الصندوق.[7] فلماذا تفاقم سعر الصرف في السوق الموازية؟ ولماذا انفلت التضخم؟

يحاول الجزء التالي أن يجيب عن تلك الأسئلة. وهي محاولة أولية تحتاج إلى المزيد من البحث العلمي والنقاش.

ظهرت أخيراً بعض الأدبيات التي تراجع أفضلية التعويم بالصدمة التي يتبناها الصندوق. فنشر البنك الدولي ورقة بحثية[8] تستعرض تجارب المئات من الدول عبر العقود الماضية، وتشير إلى أن أثر التحرير الكلي لسعر الصرف (التعويم بالصدمة) أسوأ بكثير على الاقتصاد الكلي (النمو، خلق الوظائف،..) من التعويم التدريجي.

وتعرّف الورقة التعويم بالصدمة Big bang devaluation على أنه: تخفيض لمرة واحدة، وتنطبق عليه المحددات الآتية:[9]

---

[7] في كانون الأول/ديسمبر 2023، حين التقى الرئيس المصري عبد الفتاح السيسي مديرة الصندوق كريستالينا جورجيفا في دبي على هامش "كوب 28"، اتفقا على تأجيل خطوة التعويم. وإعطاء الأولوية للسيطرة على التضخم. ثم تكررت هذه الموافقة عقب الإعلان عن انتهاء خبراء الصندوق من المراجعة الأولى والثانية المؤجلتين لأكثر من ستة أشهر، واللتين عُقدتا خلال كانون الأول/ديسمبر 2023.

[8] Michael Geiger et al., "Gradual Versus Big-Bang Devaluations: An Empirical Analysis", *Macro, Trade and Investment Discussion Paper,* no. 8, (2018), World Bank, available at https://documents1.worldbank.org/curated/en/844181541168364950/pdf/131800-MTI-Discussion-Paper-8.pdf (Michael Geiger et al., *Gradual Versus Big-Bang Devaluations).*

انظر أيضاً اختلاف أثر التعويم على التضخم باختلاف ظروف كل دولة، والظروف الخارجية:

Hakan Yilmazkuday et al., "Inflation and Exchange Rate Pass-through", *Policy Research Working Paper*, no. 8087, March 2019, World Bank, available at https://documents1.worldbank.org/curated/en/880231552490402888/pdf/WPS8780.pdf

[9] Michael Geiger et al., *Gradual Versus Big-Bang Devaluations*, p. 5.

1. انخفاض قيمة العملة المحلية بما لا يقل عن 20 في المئة خلال عام كامل واحد.
2. لا تتعدى قيمة انخفاض العملة في العام السابق .12 في المئة.
3. لم يتكرر المحددان 1 و2 خلال السنوات الثلاث السابقة على الحدث الحالي.

وبذلك استبعدت تلك المحددات تلك الحالات التي تعاقبت خلال سنواتٍ متتالية، انخفاضاتٍ حادة قد تسبب ارتفاعات حادة في معدل التضخم.

وفقاً لهذا التعريف، شهد العالم 217 تعويماً بالصدمة خلال الفترة من عام 1960 إلى عام 2015.

أما محددات التعويم التدريجي فهي:[10]

1. انخفاض سعر الصرف الاسمي ما بين 5 و20 في المئة على مدى ثلاث سنوات متتالية.
2. في العام السابق لبدء التعويم التدريجي، لم تنخفض العملة المحلية أكثر من 20 في المئة.
3. لم تتبنَّ الدولة سياسة تحرير سعر الصرف في توقيت التحرير المتدرج نفسه.

وبحسب تلك المحددات، شهد العالم 92 تعويماً تدريجياً خلال الفترة من عام 1960[11] إلى عام 2015

ووفقاً لهذا التعريف، يتضح الآتي:

ما حدث في آذار/مارس 2022، تشرين الأول/أكتوبر 2022 وآذار/مارس 2023، كان ثلاثة تعويمات بالصدمة، ولسنا في أي حال بصدد تعويمٍ تدريجي. وتستبعد تلك المحددات الحالات التي شهدت أكثر من تخفيضٍ حاد في قيمة العملة المحلية في أعوام متعاقبة:

ففقد الجنيه 57،3 في المئة من قيمته خلال الفترة من كانون الأول/ديسمبر 2021 إلى كانون الأول/ديسمبر 2022، و28 في المئة أخرى في آذار/مارس 2023... أثناء ذلك، استمر نقص عرض الدولار في السوق، ما أدى إلى انفلات السوق الموازية. وعليه، لجأ البنك المركزي إلى تثبيت كامل خلال 6 أشهر (يمكن تفسير ذلك بأن الحكومة آثرت التثبيت حتى لا يتضاعف عبء سداد خدمة الدين). لكن تجاهلت الحزمة الضريبية التي يمكنها الحد من خروج الدولارات.

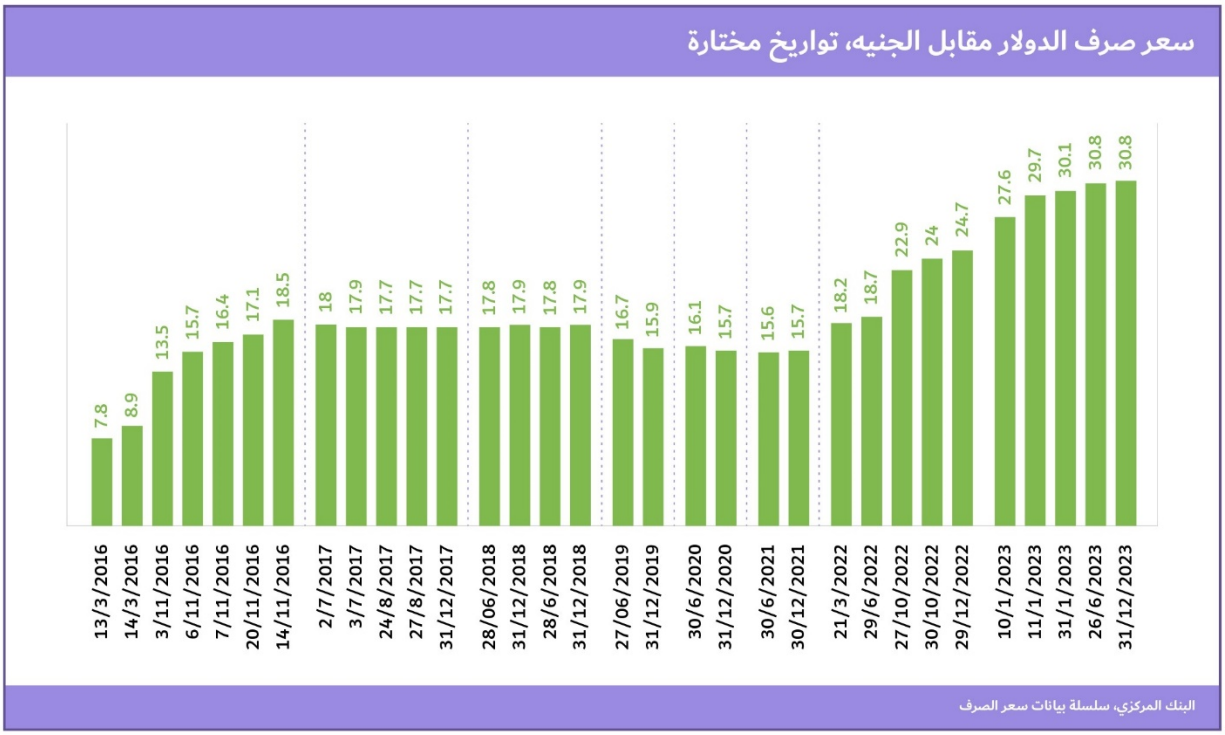
[10] Michael Geiger et al., *Gradual Versus Big-Bang Devaluations,* p. 5.

[11] Michael Geiger et al., *Gradual Versus Big-Bang Devaluations,* p. 5.

ولذلك، يمكن القول إن الحكومة أخطأت حين أعلنت "تحرير" سعر الصرف عام 2021، بينما كان في نيتها تطبيق تعويمٍ تدريجي. وحين أعلنت التعويم التدريجي، سمحت بهامشٍ للتعويم أكبر من أن يعتبر تدريجياً. وأخيراً، تجاهلت العلاجات الممكنة لزيادة عرض الدولار في لحظةٍ يصعب فيها المزيد من الاقتراض بالدولار.

هكذا يُرجّح أن انهياراً كبيراً في قيمة العملة المحلية سيستمر، ما لم يجرِ التعامل مع عرض الدولار. وسيزيد الضغط خلال العامين المقبلين على الأقل، وانفلات التضخم، في لحظةٍ تاريخية كان للتضخم المستورد أثر كبير على التضخم في الداخل. هكذا يكون أقرب إلى تعويمات فاشلة منه إلى تعويمٍ تدريجي.

الشكل2: سعر صرف الدولار مقابل الجنيه، تواريخ مختارة



المصدر: البنك المركزي، سلسلة بيانات سعر الصرف.[12]

[12] اختيرت تلك الأيام بناءً على الاعتبارات الآتية: تتبُّع أثر التعويم خلال الأعوام 2016، 2017 وفي كل من 2022، 2023. ثم منتصف ونهاية كل عام خلال أعوام الاستقرار النسبي للجنيه ما بين تينك الفترتين.

تحرير سعر الصرف ليس علاجاً لأزمة نقص الدولار.

تُعتبر قيمة الجنيه مقابل الدولار مؤشراً هاماً إلى توفر العملة الصعبة داخل الاقتصاد، أي مؤشر إلى وجود خلل في ميزان المدفوعات خصوصاً الحساب الجاري. وعليه، فإن التعويم في حد ذاته ليس أداة علاج. لذا، في حالة وجود أو زيادة العجز في الحساب الجاري، من المهم تحليل أسباب العجز وفترة الأزمة المتوقعة لعلاجها وسد الفجوة. وهنا، على صانع السياسة النقدية اللجوء إلى الاقتصاد الكلي للحصول على صورة كاملة: هل هي أزمة طارئة؟ هل هي سياسية؟ هل تعكس خللاً استجد لكنه طويل الأجل؟

خلال العامين 2014 و2015، خرجت رؤوس الأموال بكثافة من مصر، نتيجة عدم الاستقرار السياسي. وعام 2016-2017، سُدت الفجوة عبر حزمة متزايدة من القروض الخارجية قصيرة ومتوسطة الأجل. وساعد تدفق الأموال الساخنة في خلق مناخ مفتعل/هش من انفراجة في المعروض الدولاري.

عام 2022-2023، لم يجرِ التعامل مع أسباب العجز.

خارجياً، تراجعت قدرة مصر على مواصلة الاقتراض بسبب ضيق المناخ التمويلي العالمي، الذي صار يفضل الاستثمار في الدول المتقدمة ذات الفائدة المرتفعة نسبياً، وبسبب تراكم الديون على معظم الدول النامية وتعرّضها للتعثر في السداد، ومصر ليست بأي حال استثناء. هنا، يشكّل تكرار الوصفة الصندوقية خطراً داهماً ليس فقط لأنها غير قابلة للتكرار بسبب صعوبة حصول مصر على ما يلزمها من قروضٍ خارجية، إنما أيضاً لخطرها على سلامة الجهاز المصرفي، واستدامة الدين الحكومي، وقدرة مصر على الوفاء بالتزاماتها الخارجية. وداخلياً، فشلت مصر في محاربة خروج الدولار الناتج عن التجنب الضريبي وانعدام الاستقرار السياسي والاجتماعي.

لكن داخلياً أيضاً، تكرر خروج مكثف للأموال من مصر لأسباب غير اقتصادية أو لا علاقة لها بالاقتصاد المحلي (انظر/ي الجدول أدناه).

مقارنة أسباب أحدث أزمتين للدولار:

2016-2015	2023-2021
هروب رؤوس الأموال بسبب عدم الاستقرار السياسي (الحرب ضد المقاتلين في شمال سيناء - تضييق المجال السياسي والإعلامي - حادث طائرة شرم الشيخ)	السياسة النقدية الأميركية والأوروبية
	الاضطراب السياسي الناتج عن الانتخابات الرئاسية
	حرب أوكرانيا (وتفاقم الحرب الحالية من الوضع)

بتحليل ميزان المدفوعات، نجد أنه في عام 2022-2023 تراجع عجز ميزان التجارة، وجذبت مصر رقماً قياسياً من صافي الاستثمار الخارجي المباشر، بلغ 10 مليارات دولار، وهو تقريباً ضعف المبلغ المقابل عام 2020-2021.

لكن في المقابل، شهدت مصر نزيفاً للدولارات خارج البلاد (انظر الشكل أدناه). في الأشكال التالية:

1- صافي خروج استثمارات الحافظة (من البورصة) بلغ 37.7 مليار دولار (أكبر من صفقة رأس الحكمة).

2- خروج أرباح الشركات وفوائد على الدين بلغ نحو 20 مليار (أكثر من ضعف قرض صندوق النقد الأخير بعد زيادته).

4- هروب تدفقاتٍ من الدولارات بشكلٍ غير شرعي إلى خارج البلاد، بلغ أكثر من 3 مليارات دولار.

بعض بنود خروج الدولارات التي يمكن معالجتها[13]:

	دخل الاستثمار ومدفوعات الفوائد إلى الخارج	صافي الاستثمار في البورصة	بند السهو والخطأ
2021-2020	13	18.7	-3075.9
2022-2021	16.8	21	-5800.1
2023-2022	19.5	-37.7	-3338.6

4- إضافة إلى تلك التدفقات إلى خارج البلاد، يمكن أيضاً سداد التزامات الديون الخارجية قصيرة الأجل والديون طويلة الأجل التي يحين موعد سدادها خلال عام. وبلغت تلك الأموال 42.2 مليار دولار، وهي تشكل 26 في المئة من إجمالي الدين الخارجي، وتعادل تقريباً مرة ونصف حجم الاحتياطيات الدولية. [14]

وعليه، نستطيع القول إن نزيف خروج الدولارات هو السبب الرئيسي في نقص عرض الدولار، وتدهور قيمة العملة الوطنية. ولا مجال لوقف هذا التدهور بالتأكيد عبر تحرير سعر الصرف، إنما عبر آليات تعالج الخلل في كل بندٍ من البنود السابقة:

- مثلاً، تشجيع بقاء الأرباح الخاصة بالشركات المملوكة لغير المقيمين عبر فرض الضرائب الدولية، وحزم تشجيع بقاء تلك الأرباح وإعادة استثمارها داخل البلاد.
- تعتبر إعادة هيكلة الدين الخارجي لتمديد آجاله وتخفيض عبء الفوائد، أداةً فعالة في تخفيف الضغط على ميزان المدفوعات.

[13] البنك المركزي المصري، التقرير الاحصائي الشهري - ميزان المدفوعات، عدد 321، 2024، متاح على https://www.cbe.org.eg/-/media/project/cbe/listing/monthly-statistical-bulletin/bulletin/dec/monthly-statistical-bulletin-321.pdf

[14] البنك المركزي المصري، تقرير الوضع الاقتصادي لمصر، عدد 78، 2023، متاح على https://www.cbe.org.eg/-/media/project/cbe/listing/research/volumes/arabic-file/external-position-78.pdf
هذه المبالغ هي مجمل الديون المستحق سدادها خلال عام حتى حزيران/يونيو 2024. وبالنظر إلى أن أكثر من ربع الدين يستحق السداد في عام واحد دليل على سوء إدارة الدين الخارجي ما أدى إلى تراكم السداد على فترات قصيرة ومتوسطة. ولكن ما يهمنا هنا هو أن تلك الأموال الكبيرة أضافت عبئاً كبيراً على نزيف الدولارات إلى خارج البلد خلال العام المعني.

- وأخيراً وليس آخراً، يتطلب الحد من هروب أموال الحافظة وتهريب الأموال بشكلٍ غير مشروع تقوية مؤسسات محاربة الفساد وتفعيل قانون منع تعارض المصالح، وفتح المجال السياسي.

يُشار إلى أنه يُفضّل أن تتخذ تلك الإجراءات كحزمة أو واحدة بعد أخرى، خصوصاً أن معظمها عبارة عن تغييرات تشريعية ويمكن تنفيذها خلال عام، بما فيها التفاوض على إعادة هيكلة الدين الخارجي. ومن شأنها أن تضمن عدم تكرار الحاجة إلى تخفيض قيمة العملة. لكن عدم وجود الرغبة السياسية يعيق اتخاذ تلك السياسات.

سعر الفائدة وتوسع الكتلة النقدية ومن أين يأتي التضخم.

بالنسبة إلى توقعات التضخم، جاء البرنامج الأخير مع الصندوق منفصلاً تماماً عن الواقع. فلم يتوقع انفلات التضخم إلى ما فوق 7 في المئة خلال عام 2023. واقتصر العلاج الخاص بالتضخم بالدرجة الأولى على رفع سعر الفائدة.[15] (تضمن البرنامج بعض الإجراءات المالية مثل بعض أنواع الضرائب التي يمكنها تخفيف العبء عن سعر الصرف والتحكم في التضخم، لكن البرنامج لا يشير إليها في هذا الإطار).

وأشاد الصندوق بالبنك المركزي لرفعه سعر الفائدة خلال الربع الأخير من عام 2022، وممارسة التضييق النقدي عبر رفع نسبة الاحتياطي الذي تودعه البنوك لديه من 14 إلى 18 في المئة، حين كان التضخم يبلغ 16.2 في المئة (تشرين الأول/أكتوبر 2022)،[16] على أن تتشاور الحكومة مع الصندوق في حال خرج معدل التضخم عن مساره (بين 5 و13 في المئة في كانون الأول/ديسمبر 2022).[17]

وهكذا، يشير اتفاق الصندوق الأخير إلى "تركيز السياسة النقدية على الحفاظ على استقرار الأسعار مدعومةً بالجهود التي يمكنها تحسين تمرير السياسة النقدية وتعميق سوق الصرف الأجنبي".[18]

---

[15] International Monetary Fund, *Extended Agreement*

[16] International Monetary Fund, *Extended Agreement,* p. 7.

[17] International Monetary Fund, *Extended Agreement,* p. 15.

[18] International Monetary Fund, *Extended Agreement,* p. 2.

منذ التسعينيات، اتجهت معظم البنوك المركزية إلى سياسات نقدية معتمدة على سعر الفائدة وسعر صرف حر.[19] وبعد انهيار الاقتصاد العالمي عام 2008، وما تلاه من انخفاض التضخم وتراجع النمو في الدول المتقدمة، كان مناسباً، لتنشيط الاقتصاد، أن تتجه البنوك المركزية إلى تخفيض سعر الفائدة، لسنواتٍ طويلة، (مع اعتماد ما عُرف بالتسهيل الكمي[20](quantitative easing).

سعر الفائدة غير مناسب لعلاج التضخم (في البرنامجين الأول والحالي)

هكذا، حين فرض الصندوق عام 2016-2017 زيادة سعر الفائدة للسيطرة على التضخم الناتج عن التعويم، كانت نقطة بداية الإصلاح في لحظة يقدم فيها العالم المتقدم أوراق الدين بمعدل فائدة صفر أو سلبي. واقتضى الأمر نحو ضعف سعر الفائدة في مصر للسيطرة على التضخم. والأسوأ أن عمل سعر الفائدة لم يكن المؤثر المباشر على التضخم.

لكن مزيج التعويم مع رفع سعر الفائدة أدّى إلى انهيار الاستهلاك الخاص، والاستثمار الحكومي والخاص، ما أدى إلى تراجع الطلب الكلي، ثم انحسار التضخم.

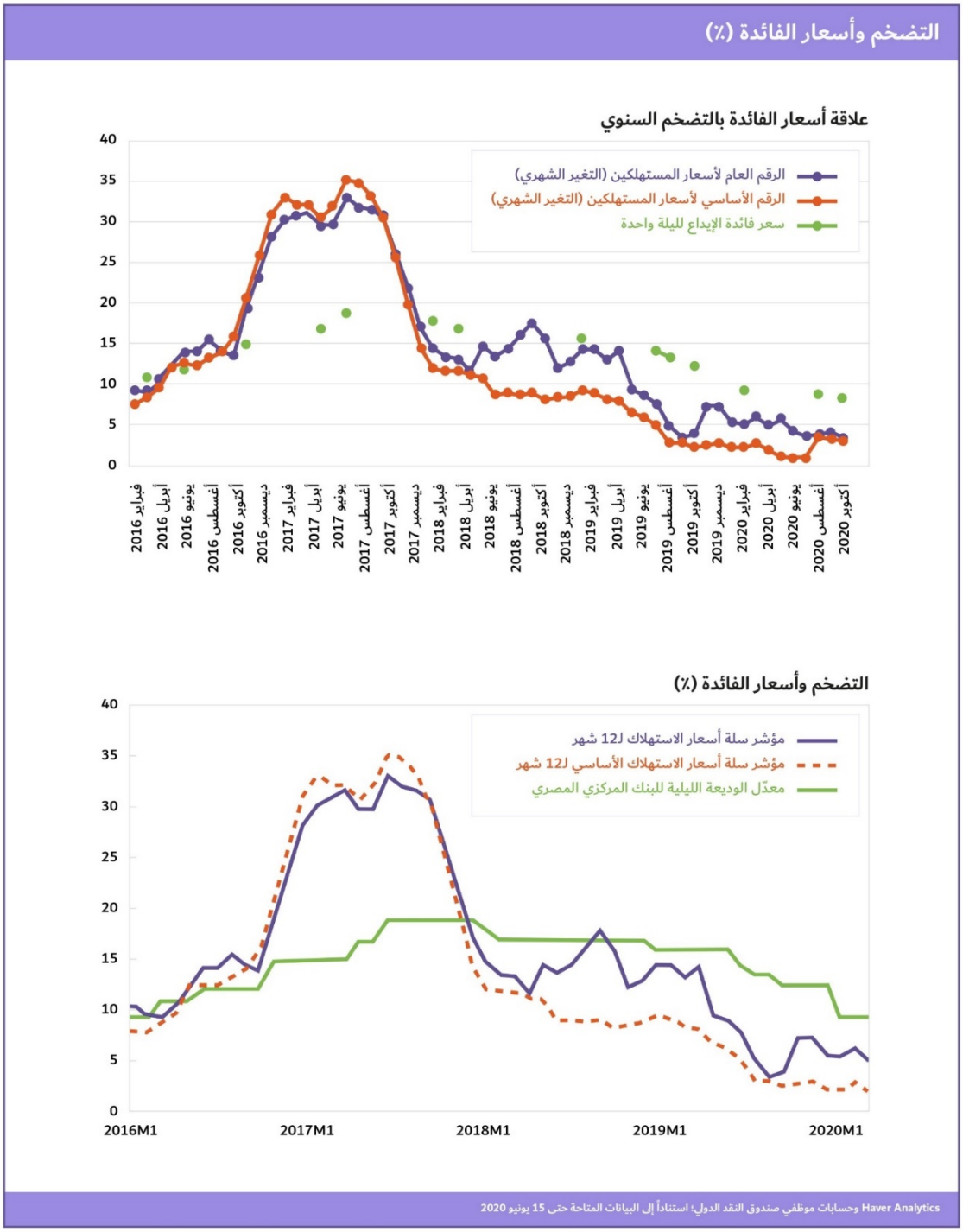
أما سعر الفائدة المرتفع، فأفاد في الواقع زيادة عرض الدولار لكن بشكلٍ مباشر، عبر زيادة القروض الخارجية ومحاربة الدولرة وملء جيوب مالكي أوراق الدين مصريين وأجانب. والدليل أن معدلات الفائدة الحقيقية بقيت مرتفعة بعد انحسار التضخم (انظر الشكل أدناه). وفاتت فرصة عودة أسعار الفائدة إلى معدلات غير مرهقة للموازنة العامة وللائتمان الخاص.

---

[19] Franz Ulrich Ruch, "Policy Challenges for Emerging and Developing Economies: Lessons from the Past Decade", *World Bank*, Working Paper no. 9180, March 2020, available at https://documents1.worldbank.org/curated/en/249291584025972023/pdf/Policy-Challenges-for-Emerging-and-Developing-Economies-Lessons-from-the-Past-Decade.pdf (Franz Ulrich Ruch, Policy Challenges).

[20] Marc Lavoie, "Rethinking monetary theory in light of Keynes and the crisis", *Brazilian Keynesian Review* vol. 2 no.2, (2016), p.174-188, available at https://www.braziliankeynesianreview.org/BKR/article/view/96

الشكل 3: التضخم وأسعار الفائدة (في المئة)



إعادة النظر في أداة سعر الفائدة لمحاربة التضخم

لكن بعد عام 2020، مع ارتفاع معدلات التضخم العالمية عقب التوسع المالي الكبير لمحاربة آثار جائحة كوفيد، ثم الحرب الروسية على أوكرانيا، بدأ العالم المتقدم ومؤسساته النقدية يراجعون المعتقدات السائدة بشأن السياسة النقدية. فظهر أن التضخم هناك هو حصيلة عاملين مختلفين تضافرا ليخلقا تضخماً طويل المدى. وحيال هذه الظاهرة المركبة، أصبح من اللازم العدول عن أن التضخم هو ظاهرة نقدية محضة، وأن البنك المركزي هو الطبيب الوحيد الذي يعالجها عبر سعر الفائدة،[21] في حين كانت هناك أدوات أخرى متاحة للتعامل مع الحالات المتأزمة.[22]

وهنا، نوضح أن السياسة النقدية التي فرضها الصندوق على مصر (مزيج من تحرير سعر الصرف ورفع سعر الفائدة)، هي سياسة نقدية بالغة التبسيط، تعزز العوامل التي ترفع التضخم الناتج عن زيادة الكلفةcost push inflation، بينما تقوّض العوامل التي تغذي التضخم المدفوع بزيادة الطلب.demand pull inflation[23]

باختصار، رفع سعر الفائدة علاج خاطئ لأنه مناسب لحالة التضخم الناتجة عن زيادة الطلب (demand-pull inflation). أما ما نشهده من تضخم حالياً فهو مواكب لانخفاض قيمة العملة، أي أن مصدر التضخم آتٍ من ارتفاع تكاليف الإنتاج (cost push effect)،ثم رفع سعر الفائدة، ويفاقم الأثر السلبي على النمو ويضر بالطلب الكلي.

---

[21] Marcus Brunnermeieir, *Rethinking Monetary Policy in a Changing World*, International Monetary Fund, March 2023, available at https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2023/03/rethinking-monetary-policy-in-a-changing-world-brunnermeier (Marcus Brunnermeieir, *Rethinking Monetary Policy*).

[22] Marcus Brunnermeieir, *Rethinking Monetary Policy.*

Franz Ulrich Ruch, Policy Challenges,

[23] A. Mabrouk and S. Hassan, *Evolution of Monetary Policy in Egypt*.

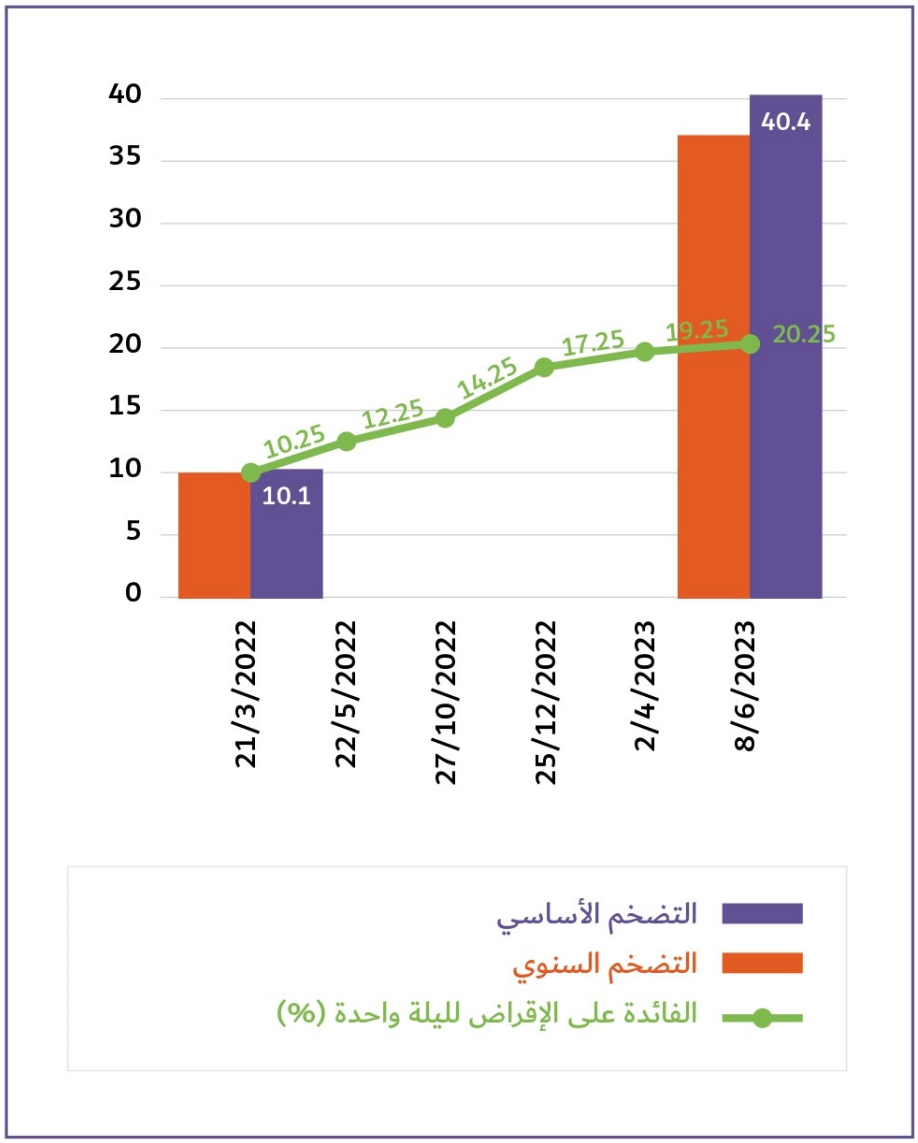
ويؤثر التضخم الناتج عن زيادة الكلفة بشكلٍ غير مباشر على ارتفاع أسعار السلع والخدمات، إذ يلجأ المنتجون إلى رفع الأسعار للحفاظ على هوامش أرباحهم.[24] وبالطبع، كلما تفاقم الوضع الاحتكاري في الاقتصاد، مثل الحالة المصرية، زادت قدرتهم على رفع هوامش أرباحهم عبر قدرتهم على رفع الأسعار.

وهكذا شهد العام 2023 فشل رفع سعر الفائدة في جذب المطلوب من القروض الخارجية ومحاربة الدولرة (الهدف المبطن من رفع الفائدة). كما فشل على الرغم من تضاعفه خلال العام الماضي، في كبح التضخم (الهدف المعلن)، سواء مقاساً بالرقم القياسي لأسعار المستهلك، وبالتضخم الأساسي الذي يستبعد الخضر والفواكه.

[24] Karima Korayem, "Egypt's economic reform and structural adjustment", *Egyptian Center for Economic Studies*, Working Paper no. 19, (1997), available at https://eces.org.eg/en/egypts-economic-reform-and-structural-adjustment-ersap/

الشكل 4: سعر الفائدة والتضخم (%)

سعر الفائدة والتضخم (%)



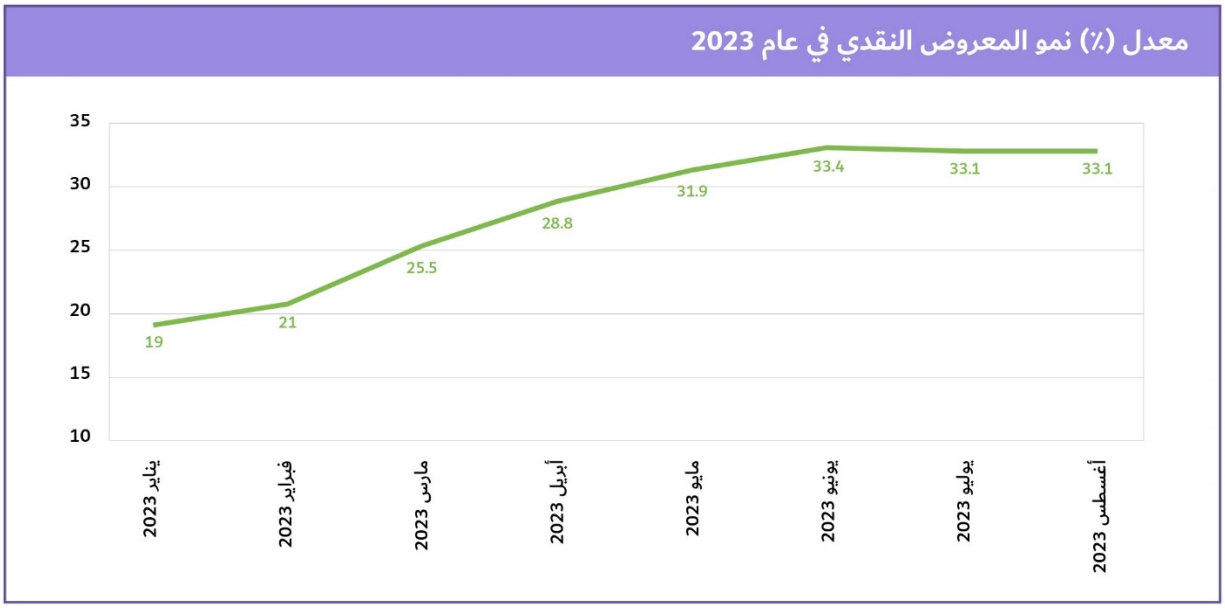
البنك المركزي

قرار البنك المركزي بشأن الفائدة	التاريخ
تثبيت سعر الفائدة عند 16.25 في المئة على الإيداع و17.25 في المئة على الإقراض	2 شباط/فبراير 2023
رفع سعر الفائدة 2 في المئة إلى 18.25 في المئة على الإيداع و19.25 في المئة على الإقراض	30 آذار/مارس 2023
تثبيت سعر الفائدة عند 18.25 في المئة على الإيداع و19.25 في المئة على الإقراض	18 أيار/مايو 2023
تثبيت سعر الفائدة عند 18.25 في المئة على الإيداع و19.25 في المئة على الإقراض	22 حزيران/يونيو 2023
رفع سعر الفائدة 1 في المئة إلى 19.25 في المئة على الإيداع و20.25 في المئة على الإقراض	3 آب/أغسطس 2023
تثبيت سعر الفائدة عند 19.25 في المئة على الإيداع و20.25 في المئة على الإقراض	21 أيلول/سبتمبر 2023
الإبقاء على سعر الفائدة عند 19.25 في المئة للإيداع و20.25 في المئة للإقراض	2 تشرين الثاني/نوفمبر 2023
الإبقاء على سعر الفائدة عند 19.25 في المئة للإيداع و20.25 في المئة للإقراض	21 كانون الأول/ديسمبر 2023

المصدر: قرارات اجتماع لجنة السياسات النقدية، أعداد متفرقة.

البنك المركزي يناقض نفسه

وبتتبع عرض النقود، يُلاحظ أن استخدام سعر الفائدة لكبح التضخم جاء متعارضاً مع توسيع المركزي للمعروض النقدي خصوصاً عبر طبع النقود.[25] إذ نجد تطابقاً بين ارتفاع معدل نمو المعروض النقدي مع معدل نمو التضخم الأساسي (الذي يستبعد أثر ارتفاع أسعار الخضر والفواكه).[26] ويمكن تفسير زيادة المعروض النقدي (في ضوء انخفاض الائتمان الخاص) بتمويل عجز الموازنة العامة.



[25] Reem Abdel Halim, "The Need for a Participatory Vision of Monetary Policy", *Alternative Policy Solutions*, 2024, available at https://aps.aucegypt.edu/en/articles/1348/the-need-for-a-participatory-vision-of-monetary-policy https://aps.aucegypt.edu/en/articles/1348/the-need-for-a-participatory-vision-of-monetary-policy (Reem Abdel Halim, Participatory Vision of Monetary Policy).

[26] Reem Abdel Halim, Participatory Vision of Monetary Policy.

وفي الإطار نفسه، يشار إلى لجوء الحكومة إلى توفير الدولار عبر دفع البنوك الحكومية إلى الاستدانة من الخارج، ما يهدد أيضاً السلامة المصرفية، ويعرّضها إلى تخفيض تصنيفها الائتماني. ويوضح الشكل الآتي كيف تدهور صافي الأصول الأجنبية المملوكة للجهاز المصرفي.

الوضع الصافي للاستثمار الدولي (% من الناتج المحلي الإجمالي)

الاتفاق مع صندوق النقد الدولي وتحليل تشابك السياسة النقدية بالسياسة المالية وأثرهما على الفقر واللامساواة

الأدبيات التي تتناول تأثير السياسة النقدية على الفقر، محدودة للغاية، منها ما تناول طبيعة تأثير السياسة النقدية التوسعية على العدالة في الدخول فوجدت هذه الأدبيات، ومنها دراسةCrowe عام2006[27] عند تحليل بيانات عدد من الدول، علاقة طردية بين السياسة النقدية التوسعية وعدم العدالة في الدخول، كذلك دراسة Albensi عام 2007 [28] التي أثبتت أن الأكثر فقراً يتحملون التبعات التضخمية للسياسة النقدية التوسعية بصورةٍ أكثر قسوة.

وعام 2006، أثبتت دراسة Doepeke and Shnidier [29] أن زيادات سعر الفائدة المتتالية في عددٍ من الدول نفعت الأغنياء وزادت فقر الفقراء عبر خسارة الوظائف، وعدم تحمل تبعات الاقتراض. وبدا من هذه المجموعة من الدراسات أن تناول العلاقة بين السياسة النقدية تحديداً وتوزيع الدخل، وأن متغيرات المناقشة والتحليل لا تدور فقط وكأن الحياة الاقتصادية اقتصرت على العلاقة بين سعر الفائدة وسعر الصرف والتضخم.

وبما أن بيانات مسح الدخل والإنفاق في مصر متوقفة منذ عام 2020/2019، فلن يسعنا إلا تحليل طبيعة التأثيرات المتوقعة على الفقر وعدالة توزيع الدخل عبر دراسة القنوات المختلفة، وتأثيراتها الحتمية على المتغيرات المرتبطة بجودة الحياة والمستوى المعيشي، وهي الفقر والتضخم، وهو المخل المعتبر في الأوراق البحثية المختلفة. [30]

نبدأ من الهدف المعلن للسياسة النقدية التي تفرض مؤسسات التمويل الدولية، كما أوضحنا في الجزء الأول من الورقة كونها تشددية، للحد من التضخم، إلا أن قراءة الحالة المصرية، تُبين أن المعدل المستهدف للتضخم وفق بيانات البنك

---

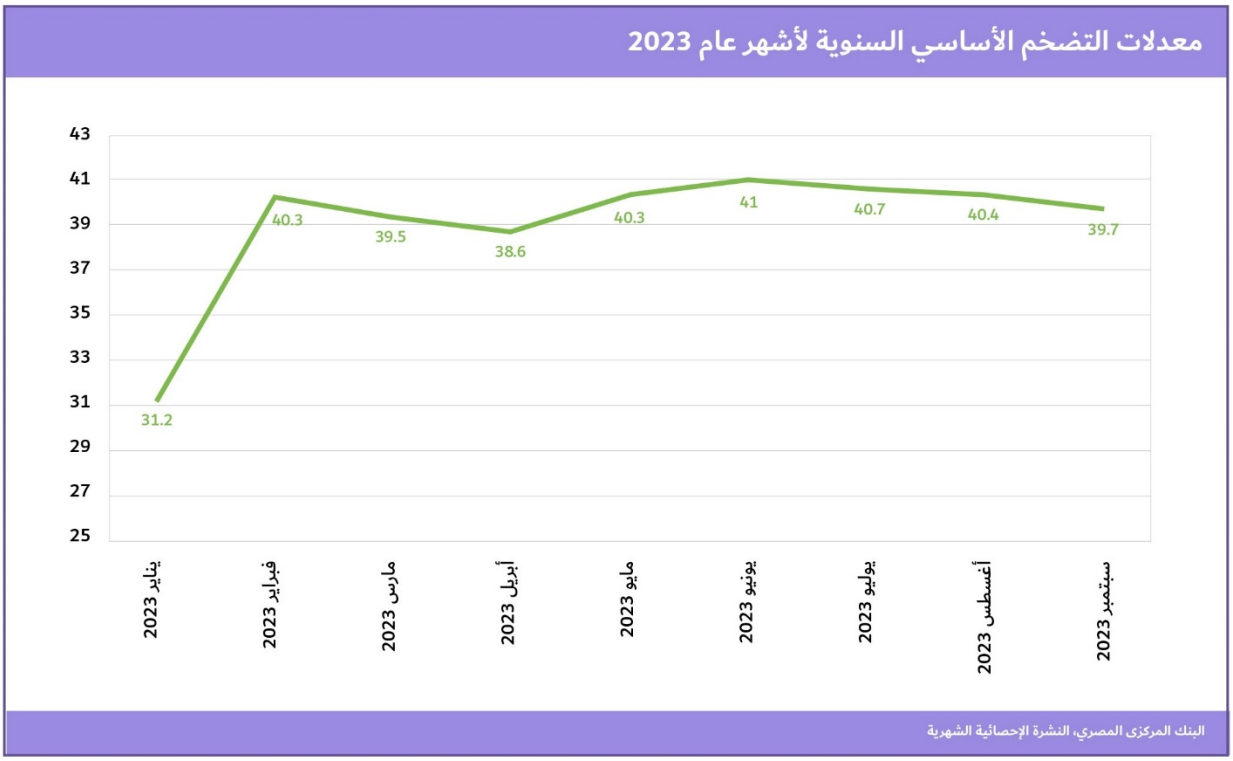
[27] Christopher Crowe, "Inflation, Inequality and Social Conflict", *IMF Working Papers*, no. 6, (2006), available at https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=920250

[28] Stefania Albanesi, "Inflation and Inequality", *Journal of Monetary Economics*, vol. 54, no. 4, (2007), p. 1088-1114, available at https://cepr.org/publications/dp3470

[29] Martin Schneider and Matthias Doepke, "Inflation and the Redistribution of Nominal Wealth", *Journal of Political Economy*, vol. 114, no. 6, (2006), available at https://faculty.wcas.northwestern.edu/mdo738/research/Doepke_Schneider_JPE_06.pdf

[30] برجاء مطالعة جزء القراءات الأخرى في نهاية الورقة.

المركزي هو 7 في المئة2 - /+ في المئة، والتضخم الفعلي بعيد كل البعد عن الرقم المعلن من البنك المركزي كمستهدف للتضخم.



المصدر: البنك المركزي المصري، النشرة الإحصائية الشهرية

أصبح سعر الفائدة في حد ذاته أداة لإعادة توزيع الدخل:

فيوفر من جهة حماية نسبية لأموال المدخرين في البنوك ضد قدر من التضخم، بينما لا تتوافر تلك الحماية ضد التضخم للأكثر فقراً.

والأهم أيضاً، أن البنوك والشركات الكبرى والمستثمرين الماليين يستفيدون من ارتفاع سعر الفائدة. على سبيل المثال، أصبح القطاع المصرفي يركز جل أعماله في شراء أوراق الدين المالية الحكومية خصوصاً قصيرة الأجل. ويحقق أرباحاً من هامش الربح، بل ويتحكم أيضاً في معدل الربحية الخاص به، في الوقت الذي بلغت فيه نسبة الائتمان الممنوح إلى الحكومة

لإجمالي الائتمان في آب/أغسطس 2023 نحو 68.5 في المئة، مرتفعة من 63 في المئة عام 2020، وبلغت أرباح بعض البنوك، خالية من المخاطر، 18 في المئة مرتفعة من 14 في المئة خلال الربع السابق من عام 2023.

ويضيف نظام "المتعاملون الرئيسيون" بعض السلطة إلى يد الجهاز المصرفي. فمنذ عام 2002، ووفقاً لقرار وزارة المالية رقم 480 لسنة 2002، بدأت الحكومة تطبيق نظام المتعاملين الرئيسيين، وهم يتعاملون من المؤسسات المالية (البنوك) التي تضمن الأوراق المالية الحكومية المصدرة وتنشّط التعامل بها في سوق الإصدار وسوق التداول. ثم أصبح في يد تلك الكيانات المصرفية ثقل كبير في تحديد سعر الفائدة على أذون الخزانة، ما أدى إلى تمرير كامل للمتغيرات في سعر الفائدة كما يحددها البنك المركزي إلى أوراق الدين الحكومية.

ثالثاً، كلما ارتفع سعر الفائدة كلما ارتفع باب مدفوعات الفوائد، ما يؤدي إلى تآكل أكبر في البراح المالي. لا تستطيع الدولة رفع سعر الفائدة أكثر مما هو عليه، فالقرار ليس سهلاً لأنه يعني انفجاراً في مدفوعات الفائدة الحكومية والمزيد من العجز في الموازنة العامة للدولة، فيما تلتهم مدفوعات الفوائد أكثر من 37 في المئة من إجمالي المصروفات العامة في موازنة العام المالي 2024/2023، وأكثر من 25 في المئة من إجمالي الاستخدامات العامة. في حين أن سداد القروض يلتهم 30.2 في المئة من إجمالي الاستخدامات (معظمها قصيرة الأجل، ما أدى إلى تراجع الإنفاق العام المتاح. فلم يتبقَّ للاستثمار سوى 13.5 في المئة من الموازنة، وللدعم والمنح والمزايا الاجتماعية سوى 12.2 في المئة، منها 60 في المئة فقط لدعم الطاقة والغذاء والتحويلات النقدية، والـ(5 في المئة) الباقية تذهب إلى تمويل صناديق المعاشات ونثريات أخرى. ولم يتبقَّ لشراء السلع والخدمات سوى 3.2 في المئة فقط، وهي أرقام تكاد تكون ثابتة عند مستواها لعام 2021/2020 على الرغم من الأزمات الاقتصادية الطاحنة.

البراح المالي واللامساواة

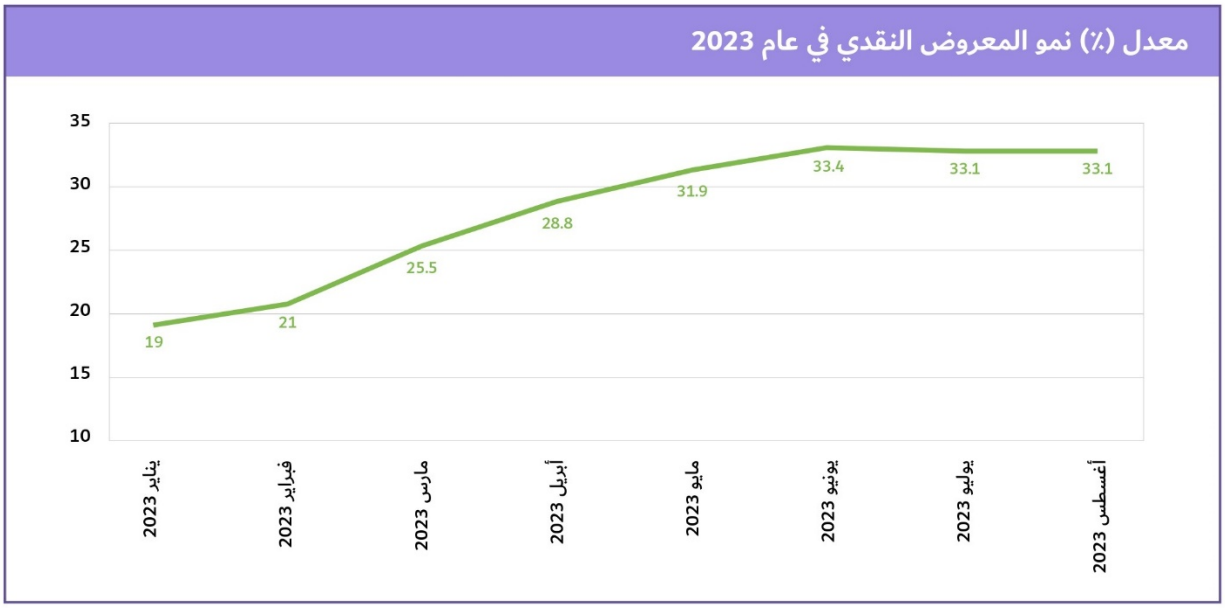
يتيح كل 1 في المئة تخفيض في متوسط سعر الفائدة على الدين الحكومي (المقدر بـ18.5 في المئة) براحاً مالياً يساوي 70 مليار جنيه بحسب خطة موازنة عام 2023-2024 -.[31] كما أن ارتفاع الفائدة عن المعدل المخطط بالفرق بين المتوسط المقدر بـ18.5 في المئة و28 في المئة (سعر الفائدة على أذون خزانة شباط/فبراير 2024) أوراق، يقدر بـ700 مليار جنيه.

[31] وزارة المالية، البيان المالي لموازنة 2023-2024، 2024، ص 72، متاح على https://mof.gov.eg/ar/posts/stateGeneralBudget/63a95e67da80a50008d14783/%D9%85%D9%88%D8%A7%D8%B2%D9%86%D8%A9-%D8%B9%D8%A7%D9%85%D8%A9-2023-2024 .

ويفوق هذا المبلغ مجموع الإنفاق على التعليم والصحة وتكافل وكرامة مجتمعين (أقل من 600 مليار جنيه)، أي أن الإبقاء على سعر الفائدة مرتفعاً هو بمثابة إعادة توزيع عكسية إلى الأكثر غنى خصماً من الأكثر احتياجاً ومن ضرورات التنمية.

إذا نظرنا بدقة إلى بيان الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية سنجد أن الزيادة الرئيسية، وهي نسبة الـ2 في المئة فقط خلال أربع سنوات، هي زيادة دعم السلع التموينية ودعم المواد البترولية، وفروق أسعار، الأهم فيها هو دعم السلع التموينية الذي ارتفع بنسبة 58 في المئة خلال أربع سنوات، أي نحو 14 في المئة فقط سنوياً. وهي نسبة أقل كثيراً من معدلات التضخم التراكمية، وترتبط بالزيادة الطبيعة في كميات الخبز المطلوبة، وللأسف، لم تُفرض أي زيادة تذكر على البديل الرئيس الذي تعوّل عليه الدولة لإنقاذ الفقراء، وهو معاشات تكافل وكرامة التي تُدفع إلى خمسة ملايين أسرة، بما لا يتعدى 600 جنيه شهرياً للأسرة الواحدة.

كل ما سبق، ولا يزال التضخم يُغذى بطباعة النقود، فالسياسة المالية تقود إلى مزيدٍ من الطباعة لسد عجز موازنة الدولة. فكما يتضح من الشكل الآتي، ارتفع المعروض النقدي M1 بقفزات مرعبة، من معدل نمو 15.7 في المئة في حزيران/يونيو2022 إلى 33.5 في المئة في حزيران/يونيو2023.



المصدر: البنك المركزي المصري، النشرة الإحصائية الشهرية، أعداد متفرقة

القرارات السياسية المتاحة للدولة محدودة للغاية، وتؤثر جميعها سلباً على الفقراء عبر القنوات المشروحة مسبقاً. فلو اتبعت الدولة سياسة تشديد نقدي بصورة أكبر، ورفعت أسعار الفائدة، لبقي الفتات للدعم والتشغيل في الموازنة العامة للدولة. فكل ارتفاع بنسبة 2 في المئة في الفائدة العامة للدولة، يعني رفع مخصصات مدفوعات الفوائد من الإنفاق العام من 775 مليار جنيـــه عام 2022/ 2023 إلى نحو 800 مليار جنيه[32]. ما يعني المزيد من الضغط على كافة مخصصات الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية، ونفقات التشغيل والاستثمار في الموازنة العامة للدولة، أي سحب من موارد الموازنة العامة للدولة لصالح المدّخرين وغير المقيمين في الدولة من المستفيدين من ارتفاع الفوائد.

ولو خاضت الحكومة المزيد من جولات خفض قيمة الجنيه، لارتفعت المبالغ المعادلة بالجنيه المصري للفوائد الخاصة بالقروض بالدولار المطالب بتسديدها خلال النصف الثاني من العام المالي 2023/ 2024، من 152 مليار جنيه مصري إلى 172 مليار جنيه مصري لكل خفض رسمي بنسبة 15 في المئة فقط في قيمة الجنيه أمام الدولار، ما يؤدي إلى المزيد من التقشف الانتقائي والتضخم المرتبط بسعر الصرف لتآكل أموال الأكثر فقراً في الأساس، إذ لا تتوافر أي حماية ضد التضخم.

فالخفض الأخير في قيمة الجنيه بنسبة 63 في المئة يعني زيادة مدفوعات فوائد الدين الخارجي بنحو 95 مليار جنيه، أي ما يعادل 70 في المئة من الإنفاق على قطاع الصحة، و65 في المئة من الإنفاق على قطاع التعليم، ونحو نصف المنفق على الدعم السلعي بأكمله.

ويتوقع تقرير لبنك "بي إن بي باريبا" أن ترتفع نسبة الفوائد الحكومية المدفوعة إلى الإيرادات الحكومية إلى 70 في المئة، مقابل 43 في المئة خلال العام المالي 2023، أي المزيد من التقشف الانتقائي.[33]

تعويم الجنيه المصري واللامساواة

مع كل تخفيض لقيمة العملة المحلية، تنهار القدرة الشرائية لعموم المصريين. وكلما انخفض الدخل وقلّ الادّخار قلّت القدرة على تعويض ذلك الانهيار. بمعنى آخر، كلما اعتمد الدخل على العمل، كلما انهار مستوى الدخل مع كل تعويم. وبالعكس، كلما اعتمد الدخل على أصول وثروات وودائع، كلما قلّ تأثر تلك الشرائح بالتعويم. بعبارةٍ أخرى، تتفاقم اللامساواة مع كل حلقة انخفاض في قيمة العملة المحلية.

---

[32] وزارة المالية، البيان المالي لموازنة 2023-2024، 2024، ص 72.

[33] المنصة، عائد أذون 364 يوماً يرتفع إلى 28.6% وتنامي القلق من الديون المحلية، 2024، متاح على https://x.com/Almanassa_AR/status/1759623883123269816?s=20

وتعتبر حيازة الدولارات أهم عامل حماية ضد حلقات التعويم المتكررة. مثلاً: في حال ارتفاع الدولار بنسبة 50 في المئة، تزداد تلقائياً ثروة حائزي الدولارات بالنسبة نفسها، وهي تفوق معدلات التضخم. ثم يستفيد حائزو الدولارات بصافي الزيادة في الثروة أو في الدخل، أي يزيد الدخل أو الثروة بنسبة تعادل= (نسبة انخفاض العملة- معدل التضخم).

توصيات

أهم التغييرات الواجب إجراؤها على مستوى فوق سياساتي

1- دمقرطة السلطة النقدية وفصل الدور الرقابي عن دور السياسة النقدية.

2- التعامل مع التضخم على أنه ظاهرة مركبة. وأن هناك نوعاً من التضخم القليل منه مفيد، وهو التضخم المدفوع من جانب الطلب. وأنه من ناحية الاتجاه العام، يجب العمل على احتواء التضخم عبر السياسة المالية أيضاً. فبعض أنواع الضرائب لا تؤذي النشاط الاقتصادي المحلي بل تفيده (مثل الضرائب الدولية، والضرائب على الثروة والضرائب على التلوث)، وبعضها تقلل من الطلب على الاستيراد، وإذا تم توخي مبادئ العدالة الضريبية خصوصاً التصاعدية، فهي أيضاً تفضي إلى تحسين توزيع الدخول.

3- عرض كمية النقود هو مسؤولية مشتركة بين الحكومة وبين البنك المركزي. اتساق السياسات بين الجهتين أمر لا غنى عنه، مهما ادّعت بعض النظريات الاقتصادية.

4- القول إن السياسة المالية تسيطر على السياسة النقدية غير دقيق. فالبنوك هي المستفيد الأكبر من رفع سعر الفائدة على الدين الحكومي. لكن يمكن القول إن كلتيهما مرتهنتان لملف الدين العام الداخلي والخارجي سيّئ الإدارة.

سعر الصرف (الضغط على العملة المحلية)

1- جانب العرض: العمل على زيادة عرض الدولار بشكلٍ مستدام وشفاف وموفّر للوظائف الدائمة اللائقة. ويعتبر جذب الاستثمار الأجنبي المباشر في مجالات الاقتصاد الحقيقي خصوصاً الصناعة والتكنولوجيا المجالات الأمثل.

إعادة هيكلة الديون قصيرة ومتوسطة الأجل سواء بالعملة المحلية أو الأجنبية، عن طريق استبدالها بأوراق دين طويلة الآجال.

إخضاع البنك المركزي إلى المساءلة والمحاسبة العلنية خصوصاً في ما يتعلق بملف الدين الخارجي، ووضع خطة زمنية لتخفيض حصته من الدين الخارجي من نحو 50 في المئة إلى الحدود التقليدية التي تراوح بين 3 و5 في المئة لتعود الحكومة إلى موقعها التقليدي كمقترض أساسي باسم الدولة.

2- جانب الطلب: تشديد القواعد التي تحدّ من تهريب الدولارات إلى الخارج تحت بند فواتير التجارة الخارجية أو غيرها من ممارسات التهرّب الضريبي. وفرض ضرائب تصاعدية على تحويلات الأرباح إلى الخارج، وربط الضرائب على الشركات الدولية بالتقارير المالية الخاصة بكل دولة على حدة country by country reporting، بما يتوافق مع تعهدات مصر الخاصة بالاتفاقية الدولية الموقعة تحت مظلة الOECD الخاصة بتفادي التهرّب الضريبي.

سعر الفائدة

إعادة النظر في نظام المتعاملين الرئيسيين الذي ثبت أنه يفيد المستثمرين على حساب الموازنة العامة. وتنويع أدوات للاقتراض الحكومي، والتأكد من انتقال أي تخفيض في سعر الفائدة إلى أوراق الدين الحكومي.

العمل على تخفيض تدريجي للفائدة لتحفيز الائتمان المصرفي الخاص بشقيه، وتخفيف الحافز لدى البنوك لاستثمار الودائع في الدين الحكومي، وتحفيز النمو الاحتوائي. ويحتاج ذلك إلى دراسة مفصلة لمقترحات في هذا الشأن.

الابتعاد عن استهداف التضخم كغاية أساسية للبنك المركزي إلى حين استقرار الإطار العام للاقتصاد الكلي، واستبداله باستهداف البطالة، أو الاستقرار النقدي والمصرفي.

دور البنك المركزي كرقيب وحيد على البنوك:

ينطوي هذا الدور على تعارض في المصالح (صافي الأصول الأجنبية السالبة وارتباطه بملف الدين العام)، استئثار المصرفَين الحكوميين الأكبر بنصيب الأسد من الودائع، عبر عرض أسعار الفائدة الأعلى. ولا يعتبر ذلك سحباً للسيولة، بل بغرض إعادة ضخها في الموازنة العامة خصوصاً باب الفوائد.

بذل المزيد من الجهود لتفادي الصراع بين السياسة النقدية والاستقرار المالي، والمخاطر المتعلقة بسمعة القطاع المصرفي خصوصاً، لأن الفعالية النقدية والاستقرار التمويلي سيتأثرون سلبياً بسقطات وجود مؤسسة واحدة ضاغطة بقوتها التمويلية لا سيما مع كون المقرض الأخير والهيئة الرقابية هما جهة واحدة، هي البنك المركزي.[34]

المراجع:

البنك المركزي المصري، **التقرير الإحصائي الشهري - ميزان المدفوعات**، عدد 321، 2024، متاح على https://www.cbe.org.eg/-/media/project/cbe/listing/monthly-statistical-bulletin/bulletin/dec/monthly-statistical-bulletin-321.pdf

البنك المركزي المصري، **تقرير الوضع الاقتصادي لمصر**، عدد 78، 2023، متاح على https://www.cbe.org.eg/-/media/project/cbe/listing/research/volumes/arabic-file/external-position-78.pdf

المنصة، **عائد أذون 364 يوماً يرتفع إلى 28.6 في المئة وتنامي القلق من الديون المحلية**، 2024، متاح على https://x.com/Almanassa_AR/status/1759623883123269816?s=20

[34] Donato Masciandaro, "Politicians and financial supervision unification outside the central bank: Why do they do it?", *Journal of Financial Stability*, vol. 5, no. 2, p. 124-146, (2009), available at https://ideas.repec.org/a/eee/finsta/v5y2009i2p124-146.html

Stephan Gerlach, *Monetary policy after the crisis*, Bank of International Settlement, September 2012, available at https://www.bis.org/review/r120910c.pdf

Stephen Cecchetti, "Monetary policy and the financial crisis of 2007-2008", *CEPR Policy Insight*, no. 21, (2008), available at https://www.researchgate.net/profile/Stephen_Cecchetti/publication/252760500_Monetary_Policy_and_the_Financial_Crisis_of_2007-2008/links/0deec52951ca8e512b000000/Monetary-Policy-and-the-Financial-Crisis-of-2007-2008.pdf

وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية، **الناتج المحلي الإجمالي**، 2021/2022، متاح على https://mped.gov.eg/GrossDomestic

وزارة المالية، البيان المالي لموازنة 2023-2024، ص 72، 2024، متاح على https://mof.gov.eg/ar/posts/stateGeneralBudget/63a95e67da80a50008d14783/%D9%85%D9%88%D8%A7%D8%B2%D9%86%D8%A9-%D8%B9%D8%A7%D9%85%D8%A9-2023-2024

سلمى حسين، "مصر والصندوق: من خبرة السنوات الست بعض الدروس"، التقرير الاستراتيجي السنوي، 2023، مركز الأهرام للدراسات الاستراتيجية والسياسية.

Ahmed F. Mabrouk and Sherif M. Hassan, "Evolution of Monetary Policy in Egypt: A Critical Review", *International Journal of Social Sciences, vol. 4 no.1,* (2012), available at http://178.79.131.95/sites/default/files/publication/13.evolution_of_monetary_policy_in_egypt_a_critical_review.pdf

Donato Masciandaro, "Politicians and financial supervision unification outside the central bank: Why do they do it?", *Journal of Financial Stability,* vol. 5, no. 2, p. 124-146, (2009), available at https://ideas.repec.org/a/eee/finsta/v5y2009i2p124-146.html

Christopher Crowe, "Inflation, Inequality and Social Conflict", *IMF Working Papers,* no. 6, (2006), available at https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=920250

Franz Ulrich Ruch, "Policy Challenges for Emerging and Developing Economies: Lessons from the Past Decade",, *Working Paper* no. 9180, World Bank, (2020), available at https://documents1.worldbank.org/curated/en/249291584025972023/pdf/Policy-Challenges-for-Emerging-and-Developing-Economies-Lessons-from-the-Past-Decade.pdf

Hakan Yilmazkuday et al., "Inflation and Exchange Rate Pass-through", *Policy Research Working Paper* no. 8087, World Bank, (2019), available at

https://documents1.worldbank.org/curated/en/880231552490402888/pdf/WPS8780.pdf

International Monetary Fund, *Arab Republic of Egypt: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility-Press Release; and Staff Report*, January 2023, available at https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/01/06/Arab-Republic-of-Egypt-Request-for-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-527849

Karima Korayem, "Egypt's economic reform and structural adjustment", *Egyptian Center for Economic Studies*, Working Paper no. 19, (1997), available at https://eces.org.eg/en/egypts-economic-reform-and-structural-adjustment-ersap/

Marc Lavoie, "Rethinking monetary theory in light of Keynes and the crisis", *Brazilian Keynesian Review* vol. 2 no.2, (2016), p.174-188, available at https://www.braziliankeynesianreview.org/BKR/article/view/96

Marcus Brunnermeieir, *Rethinking Monetary Policy in a Changing World*, International Monetary Fund, March 2023, available at https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2023/03/rethinking-monetary-policy-in-a-changing-world-brunnermeier

Martin Schneider and Matthias Doepke, "Inflation and the Redistribution of Nominal Wealth", *Journal of Political Economy,* vol. 114, no. 6, (2006), available at https://faculty.wcas.northwestern.edu/mdo738/research/Doepke_Schneider_JPE_06.pdf

Michael Geiger et al., "Gradual Versus Big-Bang Devaluations: An Empirical Analysis", *Macro, Trade and Investment Discussion Paper no. 8,* World Bank, (2018), available at

https://documents1.worldbank.org/curated/en/844181541168364950/pdf/131800-MTI-Discussion-Paper-8.pdf

Reem Abdel Halim, "The Need for a Participatory Vision of Monetary Policy", *Alternative Policy Solutions,* (2024), available at https://aps.aucegypt.edu/en/articles/1348/the-need-for-a-participatory-vision-of-monetary-policy

Stefania Albanesi, "Inflation and Inequality", *Journal of Monetary Economics,* vol. 54, no. 4, (2007), p. 1088-1114, available at https://cepr.org/publications/dp3470

Stephan Gerlach, *Monetary policy after the crisis,* Bank of International Settlement, September 2012, available at https://www.bis.org/review/r120910c.pdf

Stephen Cecchetti, "Monetary policy and the financial crisis of 2007-2008"*, CEPR Policy Insight,* no. 21, (2008), available at https://www.researchgate.net/profile/Stephen_Cecchetti/publication/252760500_Monetary_Policy_and_the_Financial_Crisis_of_2007-2008/links/0deec52951ca8e512b000000/Monetary-Policy-and-the-Financial-Crisis-of-2007-2008.pdf

الجوع والأمن الغذائي في أوقات الأزمات والتضخم:
أثر السياسات الاقتصادية السيئة في مصر

محمد رمضان

مقدمة

تعاني مصر خلال الأزمة الاقتصادية الحالية، من التأثيرات السلبية لارتفاع أسعار الغذاء عالمياً بسبب الفجوة الغذائية المحلية، والحاجة الدائمة إلى استيراد محاصيل غذائية رئيسية منها الحبوب والزيوت. لكن العوامل الخارجية التي يُلقى عليها اللوم كثيراً في ارتفاع أسعار الغذاء كانت أقل حضوراً عام 2023 مقارنةً بما كانت عليه عام 2022. فلا ينتج تضخم أسعار الغذاء محلياً في مصر عن ارتفاع الأسعار عالمياً فقط، بل عن الضغوط المستمرة على العملة المحلية جراء تكرار تعويم الجنيه ثلاث مرات خلال عامين، تحت إدارة صندوق النقد الدولي. كذلك توسعت السوق الموازية لتداول الدولار عند سعر تجاوز ضعف السعر الرسمي، ما أدى إلى فقدان الجنيه المصري نحو 70 % من قيمته أمام الدولار خلال الأعوام 2016 حتى عام 2023.

سبّبت تخفيضات العملة المستمرة منذ عامين على الأقل ضغوطاً كبيرة على معدلات التضخم المحلية، وأزمة مستمرة في توفير الاحتياجات الغذائية من خلال الاستيراد. وبالتالي، هددت الأمن الغذائي الفردي للأسر عبر التأثير على مستويات معيشة الفقراء بشكلٍ أساسي، والأمن الغذائي الجمعي، من خلال تناقص كميات الغذاء المستوردة ومشكلات سلاسل التوريد وسلوكيات التسعير بسبب شح الدولار.

ترتبط أزمة شح الدولار بتعاظم دفعات القروض لغير المقيمين المرتفعة خلال الأعوام الماضية. وبالتالي، تتشكل ضغوط مستمرة على قيمة العملة المحلية، وضغوط من التضخم والتقشف الحكومي في الإنفاق على الدعم وشبكات الحماية الاجتماعية. فيؤدي ذلك الخليط الفريد من أزمات التنمية إلى تهديد مستمر للأمن الغذائي على المستوى الفردي

والجمعي في مصر.
تركز هذه الورقة على ارتفاع معدلات التضخم، وما ينتج عنه من صدمات تسعير المواد الغذائية، وكيف تؤثر بشكلٍ كبير على مؤشرات الأمن الغذائي المختلفة، واستقرار الإمدادات الغذائية الملائمة عبر الوقت. كما تعمل على تقييم استجابات الحكومة المصرية لأزمة ارتفاع أسعار الغذاء خلال الأعوام الثلاثة الماضية.

اختيرت الفترة الزمنية بناءً على ارتفاع نسب التضخم خلالها جراء تطبيق برامج صندوق النقد الدولي التي تضمنت عدداً من تخفيضات العملة المحلية، ورفعت مستويات تضخم السلع خصوصاً الغذائية منها.

تنطلق الورقة من ترسيخ مفهوم الإنتاج المحلي الصغير لصالح المجتمعات المحلية مقابل الاعتماد على سلاسل التوريد العالمية للغذاء. فأظهرت الجائحة والاضطرابات التجارية المرتبطة بها الحاجة إلى التركيز على نهج للأمن الغذائي يرتكز على مفهوم "السيادة الغذائية المحلية"، ولا يرتبط بشكلٍ مطلق كما هي الحال في مصر بالنهج المعتمد على التجارة.

يختلف مفهوم السيادة الغذائية عن مفهوم الأمن الغذائي المعتمد على نهج التجارة في أن الأول يركز على عمليات الإنتاج الصغيرة والمتوسطة، وتقصير سلاسل التوريد للسلع الغذائية، ومراعاة الأبعاد الثقافية والاجتماعية الأكبر لعمليات إنتاج واستهلاك الغذاء.

تحاول هذه الورقة أن ترسم إطاراً يمكنه تحفيز استجابة السياسات العامة خصوصاً السياسات الغذائية والزراعية للتعامل مع الصدمات التضخمية في أسعار الغذاء. وتبدأ بتلخيص طبيعة الأزمة الاقتصادية وتبيان الارتباط بينها وبين سياسات صندوق النقد والبنك الدوليين من ناحية، وبينها وبين السياسات الزراعية والغذائية من ناحية أخرى، وكيف يؤثر ذلك سلباً على المستويات المختلفة للأمن الغذائي.

وفي القسم الثاني، نحاول رسم إطار التفاعل مع أزمة الأمن الغذائي الحالية، ثم تقييم الاستجابات المطلوبة من صناع القرار للتعامل مع الآثار السلبية للتضخم على مؤشرات الأمن الغذائي.

بينما يطرح الجزء الأخير من الورقة عدداً من التوصيات والأفكار حول صياغة السياسات الغذائية في مصر، وكيف يمكنها تحقيق عامل الاستدامة في الأمن الغذائي في المستقبل.

طبيعة الأزمة الاقتصادية-الغذائية الحالية

يُنظر إلى الأزمة الاقتصادية الحالية غالباً بشكلٍ اقتصادي تقني يرتبط بالأرقام المرتبطة بالعجز المزمن في ميزان المدفوعات أو غيرها من المشكلات. لكن تلك الأزمة وتأثيراتها المختلفة تتمثل في أزمة غذائية حادة بسبب التضخم.

تتجلى الأزمة الغذائية الحالية في ارتفاع معدلات تضخم الغذاء بشكلٍ أكبر من معدل التضخم العام في مصر، وذلك بشكلٍ متزايد خلال الشهور الماضية. يمكن إحالة معدلات التضخم المرتفعة كعارض لأزمة اقتصادية أوسع في القلب منها كل من التضخم المستورد مع الانكشاف على العالم ف فيما يتعلق بالسلع الغذائية الأساسية. يشير التضخم المستورد إلى النسبة التي تتغير فيها الأسعار تبعاً لتغيرات سعر الصرف. فحين تُخفض العملة يرتفع ثمن السلع المستوردة، التي لا يمكن في الواقع استبدالها بسهولة بسلعٍ أخرى محلية، إذ يعتمد ذلك بشكلٍ كبير على بنية الاقتصاد. وفي مصر، يظهر تأثير التضخم المستورد بشكلٍ واضح في أوقات تخفيض سعر الصرف، ويؤثر على سلوكيات التسعير لدى المنتجين والتجار بشكلٍ واضح في أوقات انخفاض قيمة العملة الوطنية.[1]

لعبت أزمة المديونية (تضاعف عبء خدمة الدين خصوصاً الخارجي) دوراً كبيراً في تفاقم الأزمة الاقتصادية في مصر. فتمثل مدفوعات الديون ضغوطاً كبيرة على العملة المحلية التي ارتفعت خلال السنوات الماضية من 13.3 مليار دولار في العام المالي 2018-2019 إلى نحو 42 مليار دولار متوقعة خلال السنة المالية 2023 -2024.[2] هذا الارتفاع المستمر في مدفوعات الديون أجبر الحكومة المصرية على تخفيض سعر الصرف لتجنب التخلف عن سداد الديون. وانخفض سعر الصرف الرسمي خلال الفترة من آذار/مارس 2022 حتى آذار/مارس 2024 من 16 جنيهاً لكل دولار، إلى نحو 49 جنيهاً لكل دولار، ما يعبر عن انخفاض قيمة العملة بنحو 67 بالمائة تقريباً.[3]

---

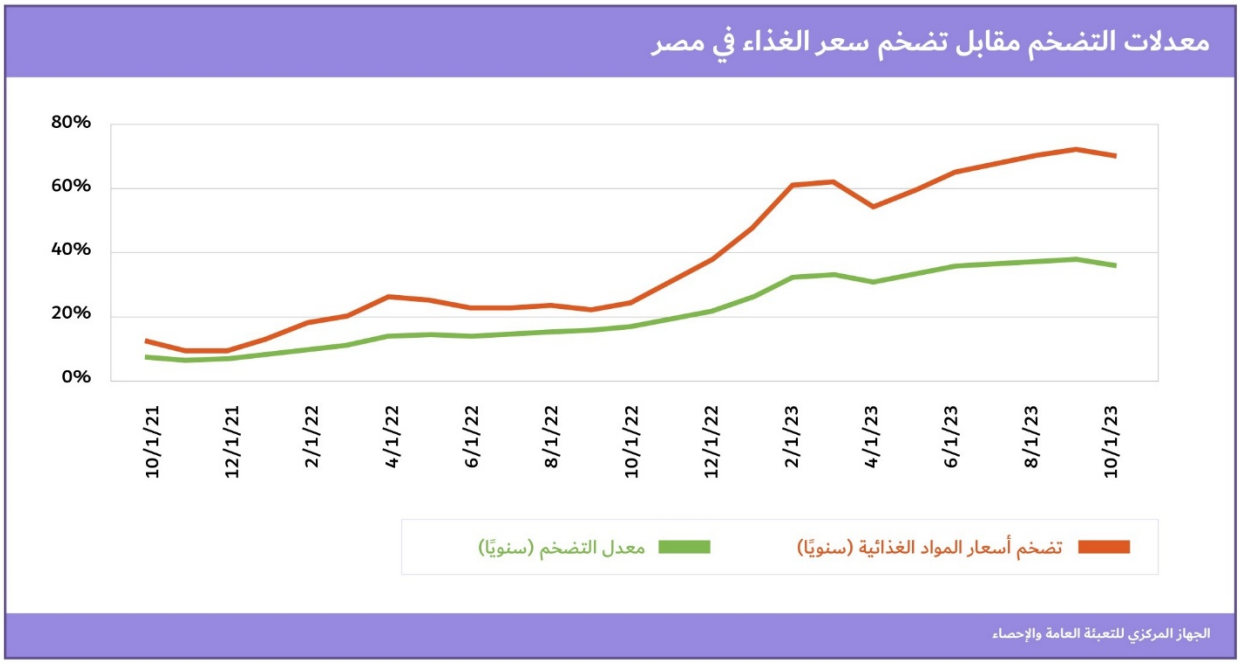
[1] Kholoud Hossein et al., "Exchange rate pass-through to inflation in Egypt: a structural VAR approach", Review of Economics and Political Science, Vol. 3 no. 2, 2019, p. 2-19, available at https://doi.org/10.1108/REPS-07-2018-001

[2] البنك المركزي المصري، تقرير الوضع الخارجي للاقتصاد المصري 2022- 2023، على الرابط : https://urlis.net/yzo40z9c

[3] International Monetary Fund, "Arab Republic of Egypt: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility" Press Release*; and Staff Report*, January 2023, available at https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/01/06/Arab-Republic-of-Egypt-Request-for-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-527849

كانت الانخفاضات المستمرة في قيمة الجنيه مدفوعة بمطالبات صندوق النقد وغيره من المؤسسات المالية الدولية بسعر صرف مرن أو حر، ما أنتج معدلات تضخم مرتفعة طوال العام الماضي أثرت بشكلٍ كبير على التضخم العام في مصر خصوصاً على التضخم في أسعار الغذاء.

يوضح الشكل الآتي الفارق بين معدل التضخم العام ومعدل تضخم الغذاء في مصر خلال العامين الماضيين.

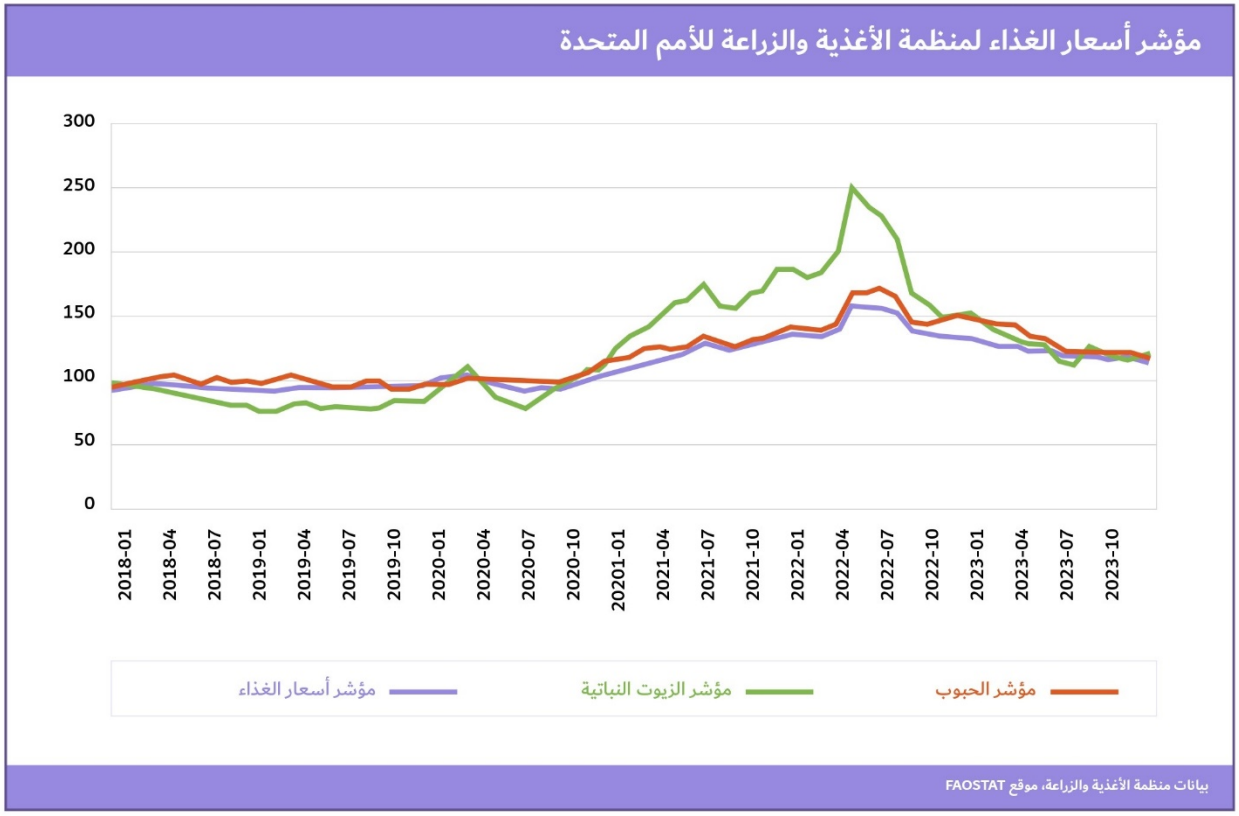


المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء

لا ينفي إحالة مصدر الأزمة إلى سياسات الاقتراض الأثر المباشر لارتفاع أسعار الغذاء والطاقة عالمياً على مستويات الأمن الغذائي في مصر خصوصاً في ظل أزمتين عالميتين، الأولى هي أزمة سلاسل التوريد في فترة ما بعد الجائحة التي امتدت من نهاية عام 2020 حتى بداية عام 2022، ولاحقاً أزمة الحرب الروسية الأوكرانية التي أثرت بشكلٍ كبير على أسعار الحبوب والزيوت النباتية، وهي سلع ذات أهمية كبيرة لمصر وغيرها من الدول النامية التي تعتمد على القمح والحبوب

المستوردة من منطقة البحر الأسود. لكن مستويات أسعار تلك السلع عادت للانخفاض منذ منتصف عام 2022، إلا أن الأزمة نفسها في مصر استمرت مدفوعةً بانخفاض سعر الصرف وتأثيره المباشر على التضخم.[4]

يوضح الشكل التالي اتجاهات أسعار الغذاء العالمية منذ عام 2018 حتى عام 2023:[5]



المصدر: بيانات منظمة الأغذية والزراعة، موقع FAOSTAT

[4] Brendan Rice et al., *2022 Global food report on food crises: Joint analysis for better decisions: Mid-year update: In brief*, Food and Agricultural Organization of the UN, World Food Programme and the International Food Policy Research Institute, September 2022, available at https://ebrary.ifpri.org/digital/collection/p15738coll2/id/136365

[5] UN Food and Agricultural Organizatio, *FAO Food Price Index* / *World Food Situation*, 2022, available at https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/

لم تعد أسعار السلع الرئيسية أو الحبوب أو الزيوت النباتية إلى مستويات ما قبل الجائحة بشكلٍ كامل. كما أن تزامن تلك الارتفاعات مع ارتفاع أسعار الطاقة ومدخلات الإنتاج الزراعية المختلفة مثل الأسمدة والبذور، ساهم في استمرار تضخم الأسعار في البلدان المستوردة للغذاء. فكانت الارتفاعات النهائية في أسعار تلك المنتجات العالمية، منذ نهاية عام 2019 حتى تشرين الثاني/نوفمبر عام 2023 في حدود 15-20 بالمائة لكن صدمات التسعير لمعظم السلع الزراعية، في الفترة ما بين منتصف عام 2020 حتى منتصف عام 2022، مثلت ضغوطاً كبيرة على موازين المدفوعات للدول النامية خصوصاً التي تعتمد على استيراد الحبوب والزيوت النباتية، وهي منتجات مرتفعة السعرات، رخيصة إذا قورنت بأنواع الغذاء الأخرى، وتشكل جزءاً أساسياً من الغذاء اليومي للفقراء في تلك الدول.[6]

هناك أهمية خاصة في توصيف هذه الأزمة الغذائية بشكلٍ مركب مع الأزمة الاقتصادية. فالأزمة الغذائية ليست نتاجاً فقط للأزمة الاقتصادية، لكنها تتغذى على المدى الطويل عبر السياسات التي تدعم منظومة الاستدانة التي توسعت فيها الحكومة المصرية خلال الأعوام الماضية. توجد علاقة واضحة بين منظومة الاستدانة والنمط الاقتصادي الذي دعمته المؤسسات الدولية، وعلى رأسها صندوق النقد والبنك الدولي. وتمثل تلك الحلقة المستمرة من الاقتراض وإعادة الاقتراض لتسديد أقساط وفوائد الديون القديمة، حلقةً متكررةً تهدد سلامة النموذج التنموي للدولة المصرية.

كما ركزت مؤسسات التمويل الدولية على تدعيم استراتيجيات الأمن الغذائي القائمة على التجارة بدلاً من تطوير هياكل الإنتاج المحلية للغذاء وتحقيق الاكتفاء الذاتي. على سبيل المثال، اتبعت الحكومة المصرية خلال الأعوام الماضية منذ بداية الأزمة، نهجاً قائماً على تسليم القمح المزروع من دون تقديم الأسعار العالمية للقمح، ما دفع بكثيرٍ من الفلاحين إلى التوقف عن التوريد واستخدام القمح بأشكالٍ مختلفة منها كعلف للحيوانات نتيجة ارتفاع أسعار الأعلاف المستوردة. مثلت التدخلات القائمة على إجبار الفلاحين على التوريد في محاصيل مثل الأرز والقمح دافعاً وراء عمليات مضاربة وحجب للسلع أدت في النهاية إلى ارتفاع أسعار تلك السلع.

وعلى الرغم من صعوبة تحقيق الاكتفاء الذاتي في الحالة المصرية بشكلٍ كامل، إلا أن هذه الورقة تحاجج بأنه لايزال هناك الكثير مما يمكن فعله عبر تصميم سياسات زراعية أكثر شمولاً في مصر لا تستند على نهج التصدير الزراعي كأولوية، لكن تتسم بقدر من المرونة وتأخذ الاعتبارات التغذوية ضمن تصميم السياسات الزراعية. كما أن الاستناد إلى نهجٍ شاملٍ

[6] Kibrom A. Abay et. al, "The Russia-Ukraine War: Implications for Global and Regional Food Security and Potential Policy Responses", *Global Food Security* no. 36, March 2023, available at https://doi.org/10.1016/j.gfs.2023.100675

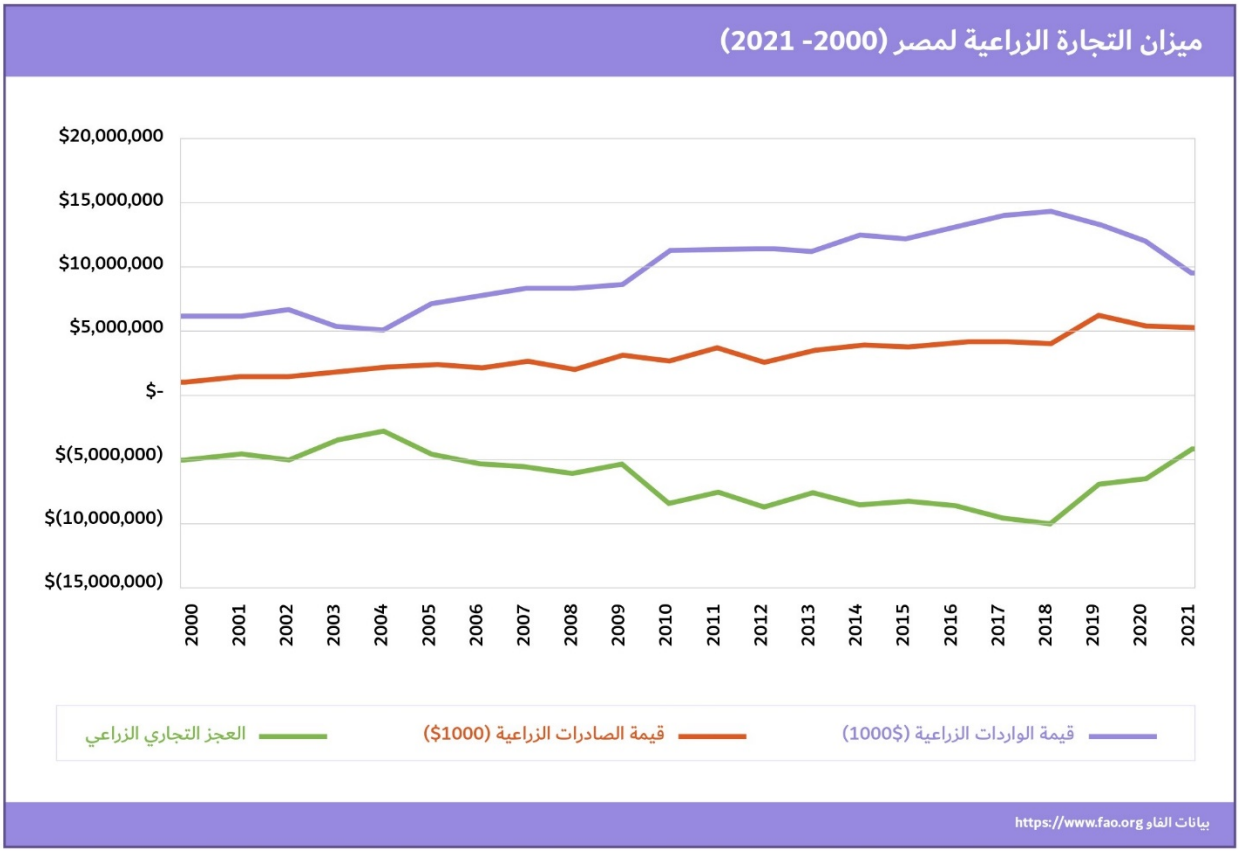
لتحقيق الأمن الغذائي قائم على دعم المزارعين الصغار وتقصير سلاسل التوريد من المزرعة إلى المستهلك النهائي عبر الأسواق المحلية، يمكنه تحقيق مستهدفات النفاذ إلى الغذاء في المجتمعات الفقيرة والمهمشة بشكلٍ أفضل، ويرفع عبء الارتباط الشرطي بين الفقر والتغذية بشكلٍ جيد.

إن التركيز على سلاسل توريد الغذاء المحلية مبني على عدم تحقيق استراتيجيات الأمن الغذائي القائم على التجارة نجاحاً كبيراً في الحالة المصرية. كما أن الاعتماد على استيراد المكونات الغذائية المختلفة، يضيف إلى عوامل الهشاشة في أوقات الأزمات وارتفاع الأسعار العالمية، ويزيد تأثير انتقال تلك الأسعار العالمية إلى السوق المحلي على هيئة تضخم أكبر في الغذاء من معدل التضخم العام.

تغير نمط الإنتاج الزراعي خلال خمسين عاماً ودور البنك الدولي والمؤسسات المانحة

منذ السبعينيات، والقطاع الزراعي المصري في حالة تحرير مستمرة. وتراجعت الدولة عن سيطرتها على القطاع الزراعي، ثم سمحت لأشكالٍ من الترتيبات المؤسسية بين القطاع الخاص والحكومة والمؤسسات الدولية، مثل منظمة التجارة العالمية وصندوق النقد والبنك الدولي وهيئات تنموية كهيئة المعونة الأميركية، أن تظهر أن تلك الترتيبات المؤسسية دفعت في اتجاه التصدير. ثم شهدت مصر طفرة تصديرية في السلع الزراعية، ولعبت دوراً كبيراً في تغير التركيبة المحصولية بشكلٍ كبير خصوصاً في الأراضي الجديدة التي تنتشر فيها الزراعة الرأسمالية الكبيرة. لكنها لعبت أيضاً دوراً في استخراج القيمة من صغار الفلاحين في الوادي والدلتا عبر زيادة طول سلاسل التوريد التي لم يحصل الفلاحون على دخولها المستحقة. فالفارق بين سعر بيع الفلاحين إلى التجار والوسطاء وسعر التصدير لا يزال كبيراً في معظم السلع التصديرية. لعبت عملية التحرير المستمرة للقطاع الزراعي، والإجراءات المحلية والدولية المرتبطة بذلك، الدور الأكبر في تشكيل النسيج الزراعي في مصر منذ منتصف سبعينيات القرن الماضي حتى الآن. كانت الفكرة دمج القطاع الزراعي المصري بشكلٍ متسارع ضمن منظومة الاقتصاد العالمي عبر التركيز على تطوير الزراعات الكبيرة الموجهة للتصدير، ورفع قدرة الصادرات المصرية على النفاذ إلى الأسواق المحيطة بها، وتحديداً أوروبا والخليج العربي، بهدف توفير العملة الصعبة الهامة للاقتصاد. وأُعيد تخطيط الاقتصاد ككل لتشجيع الصادرات والتبادل التجاري، وكان القطاع الزراعي بالطبع من أول القطاعات التي استرعت انتباه المؤسسات الدولية في ذلك السياق.

لم ينجح خطاب تشجيع الصادرات الزراعية والميزة النسبية في توفير العملة الصعبة اللازمة لاستيراد مكونات الغذاء الأخرى. إذ استمرت مصر في تحقيق عجزٍ مستمرٍ في ميزانها التجاري العام، وميزان التجارة الزراعية. وازداد هذا العجز باستمرار منذ أزمة الغذاء العالمية عام 2007 حتى عام 2018، ثم بدأ بالتراجع قليلاً مدفوعاً بزيادة الصادرات واستقرار أسعار الحبوب العالمية في الفترة ما بين عامي 2018 و2021.



المصدر: بيانات الفاو https://www.fao.org

تخبرنا أزمة الديون الحالية الكثير عن النمط الاقتصادي المدعوم من الصندوق والبنك الدولي. فيُلقى اللوم عادةً على إنفاق الحكومات المكثف، وعدم القدرة على ضبط عجز الموازنة، والصدمات الخارجية للاقتصادات الناشئة كسببٍ أساسي في أزمات الديون. لكن تلك الفكرة لا تروي القصة الكاملة لهذه الأزمة، فالديون شديدة الارتباط بالنظم الغذائية والاقتصادية

المحلية. فإذا اعتمدت النظم الغذائية على استيراد جزء كبير من مدخلاتها من الخارج، يعني ذلك عجزاً مستمراً في الميزان التجاري الغذائي للدولة، وارتهاناً أكبرَ للاقتراض لتوفير العملة الصعبة لاستيراد الغذاء. بدورها، ترفع فوائد وأقساط الديون لاحقاً في تلك الدول الطلب على العملة الصعبة. وتمثل ضغوطاً مستمرة على موازين المدفوعات لتلك الدول، ما يدفع إلى تخفيضات متتالية للعملة المحلية، وبالتالي إعادة إنتاج للتضخم والتضخم المستورد في أسعار السلع الأساسية، كالحبوب التي تعتمد عليها الشرائح الفقيرة كما أسلفنا.

يمثل الاكتفاء الذاتي من الغذاء مشكلة في مصر. إذ تعاني البلاد من عجزٍ مزمن في الميزان التجاري الزراعي، وتتراجع مع الوقت نسب الاكتفاء الذاتي من المحاصيل الاستراتيجية التي يستهلكها المصريون بشكلٍ أساسي، وهي محاصيل الحبوب والبقوليات، والزيوت النباتية التي يمكن القول إنها غذاء الفقراء في مصر. على سبيل المثال، انخفض الاكتفاء الغذائي من القمح ومحاصيل الحبوب بشكلٍ عام، فانخفض الاكتفاء الذاتي من القمح من 56 بالمائة عام 2013 إلى41 بالمائة عام 2022. وانخفض الاكتفاء الذاتي من الذرة من 56.8 بالمائة إلى 44 بالمائة عام 2022. كما انخفض الفول من 27 بالمائة إلى نحو 17 بالمائة عام 2022.[7] وكان ذلك الانخفاض مدفوعاً بعاملين مهمين لا يجب إغفال أحدهما عن الآخر. الأول هو تراجع المساحات المزروعة من محاصيل الحبوب نتيجة انخفاض الجدوى الاقتصادية من زراعتها بعد التعويم، ليقارب سعرها المحلي سعرها العالمي. والثاني هو زيادة الاستهلاك بفعل التضخم في الأسعار المستمر الذي دفع ملايين المصريين إلى التكيف عبر استهلاك غذاءٍ أرخص ثمناً.

من جهةٍ أخرى، نرى زيادة الاكتفاء الذاتي في محاصيل الفواكه والخضراوات، ما يعكس النمط الزراعي السائد في مصر حالياً، والمعتمد على تصدير عدد من محاصيل الخضراوات والفاكهة. تشير تلك التشوهات الناتجة عن تحرير سعر الصرف، والأزمة المستمرة منذ عام 2016 إلى تدني كفاءة التركيب المحصولي كانعكاسٍ لنمط التخصيص الزراعي الذي لا يعبّر عن أفضل توليفة ممكنة من الإنتاج الزراعي على ضوء الاحتياجات المحلية؛ بسبب فرض النموذج النيوليبرالي على القطاع الزراعي في مصر؛ بما استتبعه من سيطرة المحاصيل التصديرية على قسم الزراعة الرأسمالية الذي يُفترض أن يكون أكثر أقسام الزراعة المصرية تطوراً.

[7] صقر النور، **الثابت والمتغير في السياسات الزراعية الغذائية في مصر (2021-2024)** ، 2022، مبادرة الإصلاح العربي، متاح على https://www.arab-reform.net/ar/publication/

لكن الاكتفاء الذاتي من محاصيل الخضراوات والفواكه لا يعني حصول المواطنين عليها بقدرٍ كافٍ. فتلك المحاصيل خصوصاً، مرتبطة بالتسعير العالمي في ظل توافر البديل المتمثل في تصدير السلع. كما أن أسعارها المحلية أكثر تقلباً من مكونات الغذاء الأخرى، والنفاذ إليها يصبح أصعب في أوقات الأزمات. يضاف إلى ذلك انخفاض الإنتاجية، ما يقلل من نصيب الفرد سنوياً من الخضراوات لا سيما في ظل الزيادة السكانية، والاتجاه نحو تصدير بعض أصناف الخضراوات والفواكه. تظهر بيانات النشرة السنوية لحركة الإنتاج والتجارة الداخلية والخارجية لأهم السلع الزراعية انخفاضاً واضحاً في نصيب المواطن من الخضراوات، الذي انخفض من 93.1 كيلوغراماً سنوياً عام 2016، إلى 72.5 كيلوغراماً سنوياً عام 2021.[8]

انعكس كل ما سبق على مستويات الأمن الغذائي في مصر، التي تحتل المرتبة 77 عالمياً من بين 113 دولة وفقاً لمؤشر الأمن الغذائي العالمي لعام 2022. ولم يتحسن ذلك المؤشر بشكلٍ ملحوظ عبر السنوات العشر الأخيرة. سجلت مصر عام 2022 متوسط 56 نقطة على المؤشر، من 100 نقطة. ومثّل ذلك تراجعاً سجلته مصر عام 2021 على المؤشر نفسه، وهو 60.8 نقطة. كما سجلت مصر61.1 نقطة عام 2020، و64.5 نقطة عام 2019. تعبر تلك التراجعات المستمرة على المؤشر عن ضغوط كبيرة على الأمن الغذائي في مصر، وتمثل الضغوط السعرية، التي تؤثر بدورها على حالة الأمن الغذائي في المستقبل، أحد تلك الضغوط.[9]

---

[8] الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، **النشرة السنوية لحركة الإنتاج والتجارة الخارجية والمتاح للإستهلاك من السلع الزراعية**، أعداد مختلفة، متاح على https://www.capmas.gov.eg/Pages/Publications.aspx?page_id=5104&YearID=23524

[9] *Global Food Security Index (GFSI)*, 2022, available at. https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/explore-countries/egypt

العبء المزدوج لانخفاض الأمن الغذائي في مصر

أي أمن غذائي؟

ثمة مفاهيم مختلفة للأمن الغذائي، فعرّفته منظمة الأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة على أنه "توفير الغذاء لجميع أفراد المجتمع بالكمية والنوعية اللازمتين للوفاء باحتياجاتهم بصورةٍ مستمرة من أجل حياةٍ نشيطة وصحية. يختلف هذا التعريف عن المفهوم التقليدي للأمن الغذائي الذي يرتبط بتحقيق الاكتفاء الذاتي من الغذاء عبر إنتاجه محلياً. وبالتالي، يعتمد الأمن الغذائي في جوهره على تشجيع التبادلات التجارية. وحددت منظمة الصحة العالمية الحد الأدنى من السعرات اللازمة ليتخطى الإنسان عتبة نقص التغذية بـ1800 سعرة حرارية في اليوم للبالغين. لكن مصدر السعرات أمر شديد الأهمية في أي مقاربة للأمن الغذائي.[10]

تركز استراتيجيات الأمن الغذائي القديمة على العلاقة بين الفقر والأمن الغذائي. لكن، منذ الثمانينيات، ركزت الاستراتيجيات الجديدة للأمن الغذائي على الربط بين الفقر والمؤشرات التغذوية المختلفة، في ما يُدعى بالعبء المزدوج للنظام الغذائي خصوصاً في المجتمعات التي تعاني مشاكل مركبة في أمنها الغذائي، مثل المجتمع المصري. ففي الوقت الذي ترتفع فيه نسبة الأشخاص المعرّضين لدرجة أو أخرى من انعدام الأمن الغذائي بحسب تقديرات الفاو، ترتفع في الوقت نفسه نسبة المشكلات التغذوية المرتبطة في الأذهان بالثراء مثل السُّمنة وأمراض القلب والسكري وغيرها.[11]

وفي مصر، يرتبط الفقر بالأمراض المرتبطة بالتغذية. فكلاهما يؤدي إلى إعادة إنتاج الآخر عبر التأثير على نوعية الغذاء، ويدفع بالإنفاق على الغذاء أن يكون أقل انتقائية وأكثر اعتماداً على الغذاء الرخيص مكثف السعرات الحرارية. تدعم الحكومة المصرية سلة من السلع التموينية تدفع في اتجاه ذلك الهدف. وتغيب بشكلٍ كامل التدخلات المناسبة للتغذية

[10] Food and Agriculture Organization of the UN, *Food security: concepts and measurement*, available at https://www.fao.org/3/y4671e/y4671e06.htm#fn21

[11] Rachel Slater and Simon Maxwell, "Food Policy Old and New", *Development Policy Review 21,* no. 5-6, p.531-553 (2004), available at https://doi.org/10.1111/j.1467-8659.2003.00222.x

في تصميم السياسات الغذائية الكلية في مصر، وتتدهور المؤشرات التغذوية في مصر بشكلٍ ملحوظ.[12] إذ زادت نسبة الفقر من 16.7 بالمائة عام 2000 إلى 29.7 بالمائة في آذار/مارس2020. وارتفعت نسبة انتشار نقص التغذية من 14 بالمائة عام 2009 إلى 25 بالمائة عام 2018.[13] وخلال الفترة نفسها زادت نسبة الفقر المدقع في مصر، وهو ما يطلق عليه مؤشر الجوع بشكلٍ اصطلاحي. إذ يشير خط الفقر المدقع إلى أقل مبلغ من المال الذي يمكنه أن يكفل للفرد الحد الأدنى من السعرات الحرارية اليومية. وارتفعت نسبة السكان تحت خط الفقر المدقع من 2.5 بالمائة من إجمالي السكان عام 2000 إلى 4.5 بالمائة حالياً. وسجلت بعد تخفيض العملة عام 2016، أعلى نسبة لها وصلت إلى 6.2 بالمائة من إجمالي السكان عام 2018[14][15]

يقدم المسح الصحي للأسرة المصرية صورة موجزة عن التغذية. وصدرت منه نسختان فقط: عام 2014 وعام 2021، ما يسمح بالاطلاع على قياس أوضاع الأمن الغذائي، وعلاقتها بالفقر في نقطتين زمنيتين خلال العقدين الماضيين. فتظهر نتائج المسح الصحي ارتفاع نسبة الأنيميا لدى الأطفال من 27 بالمائة عام 2014 إلى 43 بالمائة عام 2021. ويوضح انتشار الأمراض المرتبطة بالتغذية مشكلاتٍ كبيرة في القدرة على النفاذ إلى الغذاء الكافي والجيد على مستوى أفراد الأسرة، لضعف القدرة الشرائية لدى غالبية المصريين بسبب معدلات الفقر المرتفعة، ومعدلات التضخم التي تتزايد في السنوات الأخيرة. ويكون الغذاء الأفضل بالنسبة إلى القيمة الغذائية غالباً أغلى ثمناً، لا سيما في المناطق الحضرية. ويمكن أن يتحمل كلفته عدد قليل من الناس. يعود ذلك جزئياً إلى أن معظم سكان الحضر يواجهون صعوبةً في الحصول على طعام صحي ومغذٍّ بسبب قلة مستويات الدخول، خصوصاً منذ بدء برامج التكيف الهيكلي في بداية التسعينيات. وتفاقم هذا الوضع بسبب محدودية توافر الأغذية الطازجة؛ بسبب سوء التخزين وظروف النقل والتسويق. في المجمل أيضاً، وبسبب التغيرات المستمرة في طبيعة الاقتصاد في الحضر والوقت الأقل المتاح يومياً خارج ساعات العمل، هم أكثر اعتماداً على

---

[12] Alia Hafiz, et al. ed. *Scaling Up Nutrition in the Arab Republic of Egypt: Investing in a Healthy Future, World Bank Publications*, p. 79-85, 2019, available at https://www.google.com.eg/books/edition/Scaling_Up_Nutrition_in_the_Arab_Republi/1BXCDwAAQBAJ?hl=en&gbpv=1&printsec=frontcover

[13] Imane Helmmy and Rania Roushdy, "Household Vulnerability and Resilience to Shocks in Egypt", Working Paper no. 1362, *Economic Research Forum*, 2019, available at https://erf.org.eg/publications/household-vulnerability-and-resilience-to-shocks-in-egypt/

[14] الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، بحث الدخل والانفاق للأسرة المصرية، أعداد مختلفة.

[15] الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، **بحث الدخل والانفاق للأسرة المصرية**، أعداد مختلفة.

الأطعمة السريعة، استجابةً لضغوطات مختلفة في النسق الاقتصادي، التي تشمل العمل والوقت المحدود للطهي، ثم فهم الأكثر عرضة للإصابة بالسُّمنة وأمراض سوء التغذية الأخرى.

ثمة العديد من العوامل التي ستساهم في زيادة صدمات تسعير الغذاء في المستقبل، وعلى رأسها التغير المناخي الذي سيؤثر على مستويات الإنتاجية، ويجعلها أكثر تقلباً في المحاصيل الرئيسية، والحروب والنزاعات والتوترات الجيوسياسية التي ظهرت بشكلٍ جلي في الأزمة الروسية الأوكرانية، وثالثهما الحروب التجارية والسياسات الحمائية في مجال السلع الزراعية. وبالتالي، تبقى ارتفاعات أسعار الغذاء هنا على المدى الطويل. كما تجلى من الأزمة الحالية مضارّ الاعتماد على استيراد الجانب الأعظم من سلاسل القيمة الخاصة بالغذاء. وهناك حاجة ضرورية إلى إعادة التفكير في نمط الأمن الغذائي الذي تنتهجه الحكومة المصرية. إذ يمكن أن تمثل الأزمة الغذائية الحالية فرصةً للتفكير في الأمن الغذائي بشكلٍ مختلف في الحالة المصرية.

تمثل الأزمة الحالية أكثر الأزمات تعقيداً في تاريخ مصر الحديث. فهي ليست مرتبطة فقط بأسعار الغذاء العالمية، إنما بعوامل الاقتصاد المحلية، وعلى رأسها سعر الصرف. والتعامل معها يجب أن ينطلق من نهج مركب، ولا يعتمد فقط على الطرق التقليدية في التعامل مع الأمن الغذائي، سواء النهج القائم على التجارة، أو القائم على تأمين الإمدادات الغذائية محلياً.

كما يجب أن تشمل الاستجابات المختلفة للأزمة نوعين منها، الأول استجابات قصيرة المدى بهدف التخفيف من وقع الأزمة على الفئات الأكثر هشاشة في المجتمع. والنوع الثاني هو استجابات طويلة المدى هدفها تحقيق الاستدامة الغذائية في مصر، وضمان تحقيق الأمن الغذائي على المدى الطويل.

يمكن إيجاز المكونات المختلفة للأمن الغذائي التي يجب مراعاتها في تصميم السياسات الغذائية من قبل الحكومات أو المؤسسات الدولية [16] في ما يأتي:

[16] Charles Peter Timmer, *Food Security and Scarcity: Why Ending Hunger Is so Hard*, University of Pennsylvania Press, 2015. (Charles P. Timmer, *Food Security and Scarcity*).

1. *توفر الغذاء بشكلٍ كافٍ في الريف والحضر على حد سواء. فلا يمكن أن يتحقق الأمن الغذائي في الحضر على حساب الأمن الغذائي في الريف عبر التسعير الجبري للمحاصيل الزراعية على حساب المزارعين.*
2. *حصول جميع أفراد الأسر على الطعام بشكلٍ كافٍ عبر برامج تغذوية موجهة إلى الأطفال والنساء بشكلٍ أساسي، عبر آليات مختلفة للاستهداف.*
3. *فعالية الاستفادة من الغذاء، التي تبدأ من خلال العمليات الحقلية المرتبطة بالغذاء وعمليات المعالجة والتصنيع والتسويق، ومحاولة تقليل الهدر في كل مرحلة، بالإضافة إلى الاستفادة الصحية من الأغذية ذات القيمة الغذائية الجيدة والصحية.*
4. *استدامة النظام الغذائي، فلا يجب أن تؤثر عمليات إنتاج الغذاء على البيئة بشكلٍ كبير بما يضمن تأثيرات سلبية على الموارد المختلفة، سواء التربة أو المياه أو المناخ. ويجب أن تتحقق الاستدامة عبر التأكيد على حق الجيل الحالي والأجيال القادمة في الأمن الغذائي.*
5. *استقرار الغذاء بما يشمل استقرار الإمدادات الغذائية والأسعار، وتناسبها مع القدرة الشرائية لعموم السكان خصوصاً الطبقات الأفقر.*

الاستجابات المطلوبة لتحقيق الأمن الغذائي في أوقات التضخم

تعاني مصر من عددٍ من المشكلات الهيكلية التي تصعّب عملية إصلاح النظم الغذائية، وعلى رأسها طبيعة النمط التنموي الذي يعتمد بشكلٍ كبير في الآونة الأخيرة على الاستثمار المكثف في المشروعات الكبرى في البنية التحتية، ما يمثل ضغوطاً مستمرة على ميزان المدفوعات، ويصعّب قدرة الحكومة على القيام بإصلاحات هيكلية تضمن استدامة واستقرار النمو الاقتصادي.

كما أسلفنا، شكلت الفترة منذ عام 2016 حتى عام 2023 ضغوطاً مستمرة على الأمن الغذائي، جاء الجزء الأكبر منها على مستوى النفاذ إلى الغذاء الذي تأثر بشدة من ارتفاع أسعار الغذاء بشكلٍ متتالٍ جراء الإصلاحات الاقتصادية التي فرضها صندوق النقد وغيره من المؤسسات الدولية، والتي تضمنت تخفيضات متتالية لسعر الصرف.

شملت الاستجابات الحكومية ثلاثة أنواع من الاستجابات

1- الاستجابات على مستوى السياسات الزراعية

جاءت الأزمة الاقتصادية لتدفع الحكومة نحو التوسع في الزراعات التصديرية، وهو النمط نفسه المُتبع من قبل، والقائم على مقاربة الأمن الغذائي عبر التجارة، فارتفعت الصادرات الزراعية خلال الفترة من عام 2016 وحتى عام 2022 من 2.7 ملياري دولار إلى 4.5 مليارات دولار.[17] وركزت الحكومة على تدعيم قطاع التصدير الزراعي عبر التوسع في الاستثمار في الزراعة الكبيرة، سواء عبر الاستثمارات العامة، أو بالشراكة مع القطاع الخاص المصري والخليجي. وازدادت مساحة الأراضي المستصلحة التي يُوجه معظمها نحو التصدير الزراعي من 2.8 مليوني فدان عام 2014 إلى نحو 3.1 ملايين فدان عام 2020.[18] تركزت المناطق المستصلحة ضمن المشروع القومي للمليون ونصف فدان في مناطق المنيا الجديدة وتوشكي ومطروح والوادي الجديد، وجميعها مناطق تتوجه إلى التصدير بشكلٍ أساسي.

كان الدافع وراء زيادة الصادرات الزراعية في بلد يعاني من أزمة غذائية حادة، هو الحاجة المستمرة إلى العملة الصعبة لتمويل مدفوعات الديون، لكن كما أسلفنا، لم ينجح هذا النمط طوال التاريخ. فمع زيادة الصادرات الزراعية، ازدادت الواردات أيضاً.

على مستوى السياسات الاقتصادية الكلية، خفضت الحكومة دعم الطاقة طوال السنوات الماضية، ما انعكس سلباً على القطاع الزراعي، عبر تأثيره على مدخلات الإنتاج المختلفة. على سبيل المثال، ارتفع سعر السولار، وهو منتج شديد الأهمية للقطاع الزراعي وأنشطته المختلفة خصوصاً الري، ارتفع سعر ليتر السولار من 1.6 جنيه عام 2016 إلى نحو 10 جنيهات حالياً، خلال ثمانية أعوام. أثر رفع أسعار الطاقة على أسعار الأسمدة، فارتفعت أسعار توريد الغاز إلى مصانع الأسمدة العامة في مصر بشكلٍ متتالٍ، ما أثر على تسعير تلك الأسمدة في السوق الرسمية، وفي السوق السوداء. استمرت الحكومة في المجمل في الاعتماد على السياسات الزراعية نفسها التي تنتهجها منذ التسعينيات من خلال تقليل الدعم

[17] الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، النشرة السنوية لبيانات التجارة الخارجية، أعداد مختلفة، متاح على https://www.capmas.gov.eg/Pages/Publications.aspx?page_id=5104&Year=23417

[18] الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، **النشرة السنوية لإستصلاح الأراضي**، أعداد مختلفة، متاح على https://www.capmas.gov.eg/Pages/Publications.aspx?page_id=5104&YearID=23539

الموجه إلى صغار المزارعين مقابل التوسع في نمط الزراعات التصديرية، وتقديم الدعم للمصدرين عبر برامج دعم المصدّرين.[19]

2- الاستجابات الاقتصادية النقدية

إلى جانب الاستجابات الاقتصادية للتضخم، ركزت الحكومة على زيادة أسعار الفائدة، وهو الحل النقدي المُوصى به دائماً من صندوق النقد والمؤسسات الدولية. لكن رفع أسعار الفائدة لم يعالج مشكلات التضخم في مصر بسبب طبيعة التضخم الهيكلية، فيمكن الاعتبار أن التضخم في مصر، على سبيل المثال، هو الخلل الهيكلي في قطاع التجارة الخارجية الذي يدفع تلك الدول دائماً إلى تصدير مجموعةٍ من المواد الخام أو السلع الزراعية أو المنتجات ذات القيمة المضافة المنخفضة، مقابل استيراد عدد من السلع الرأسمالية أو الاستهلاكية المصنّعة بشكلٍ كامل أو نصف مصنّعة. يؤدي ذلك إلى ميل ميزان مدفوعات تلك الدول دائماً لأن يكون سلبياً ويعرّض تلك الدول بشكلٍ أساسي إلى ضغوط تضخمية مختلفة ناتجة عن عبور التضخم من الخارج، بسبب كلفة أسعار السلع المستوردة.[20]

وفق ما سبق، لا يمكن لزيادة أسعار الفائدة أن تحل مشكلات التضخم الهيكلية في مصر، لكن الحكومة استمرت في رفع أسعار الفائدة لجذب مستثمري الديون الدولية.

3- الاستجابات على مستوى السياسات المالية

ركزت الحكومة للتخفيف من آثار التضخم على سياسات الحماية الاجتماعية الموصى بها من قبل صندوق النقد الدولي، والتي لا تعدو كونها إجراء تعويضياً على تأثيرات خفض العملة وأثرها المباشر على التضخم. لكن حتى تلك الاستجابات

---

[19] صقر النور، "صغار الفلاحين ومعركة كورونا: غائبون عن خطط الدعم.. حاضرون في خطوط الإمداد"، موقع المنصة،30 آذار\مارس 2020، متاح على https://almanassa.com/stories/4345

[20] محمد رمضان، "مسكن رفع الفائدة لا يعالج التضخم المزمن"، مدى مصر، تاريخ النشر 12 آيار\مايو 2022، متاح على https://www.madamasr.com/ar/2022/05/12/feature/

لم تفلح في تقليل حدة تأثير الأزمة على الفقراء، بسبب فرض صندوق النقد على الجانب الآخر عدداً من الإجراءات التقشفية لضبط عجز الموازنة عبر تقليل الإنفاق الحقيقي على الدعم بأشكاله المختلفة، سواء الطاقة أو الكهرباء أو المياه والأجور، كنسبة من المصروفات العامة ساهمت في زيادة أسعار الخدمات العامة ومعها زيادة التضخم، كما أن اقتراح الصندوق كان زيادة الإنفاق على إجراءات الحماية الاجتماعية.

لكن الحكومة المصرية قللت الإنفاق الحقيقي على بند الحماية الاجتماعية فعلياً مقارنةً بالإنفاق على برنامجي تكافل وكرامة. على سبيل المثال، ارتفع الإنفاق على معاش الضمان الاجتماعي من 17.5 مليار جنيه في السنة المالية 2018 - 2019 إلى 23.9 مليار بنهاية السنة المالية 2022-2023، ما يعني أن نسبة الزيادة خلال الفترة التي امتدت 6 سنوات لم تتجاوز 36 بالمائة تقريباً. بالإضافة إلى أن معظم الزيادة في الإنفاق نتجت عن توسع أفقي، أي زيادة عدد المستفيدين من البرنامجين وليس زيادة حقيقية في قيمة التحويلات النقدية.[21] خلال تلك الفترة، منذ حزيران/يونيو عام 2018 حتى تموز/يونيو عام 2023، ارتفع معدل التضخم في معظم السلع الرئيسية بنسبٍ أكبر. فارتفع مؤشر أسعار المستهلكين من 98.5 نقطة في كانون الثاني/يناير عام 2019 إلى 193 نقطة في كانون الثاني/يناير عام 2023، ما يعني زيادة تقدر بـ95 بالمائة، وهو معدل التضخم التراكمي خلال تلك الفترة. ولم يزد بالتالي الإنفاق الحقيقي على برامج الحماية الاجتماعية خصوصاً برنامج التحويلات النقدية الذي قدمته الحكومة إلى الصندوق كآلية للتخفيف من آثار الإصلاحات الاقتصادية خصوصاً تخفيض سعر الصرف.

يمكننا إيجاز القوى أو العوامل المؤثرة على الأمن الغذائي على المستوى الجماعي،[22] من خلال العوامل الثلاثة الآتية:

العامل الأول: تغير الإنتاجية الزراعية خصوصاً في المحاصيل الرئيسية – الحبوب والزيوت النباتية بشكلٍ أساسي- في السياق المصري. وحققت مصر في ذلك العامل الكثير من التطور بفعل الإنفاق على زيادة الإنتاجية بدايةً من الثورة الخضراء في الخمسينيات والستينيات حتى وقتنا هذا.[23]

---

[21] حسابات الباحث من الموازنة العامة للدولة، والحساب الختامي، أعداد مختلفة.

[22] Charles P. Timmer, *Food Security and Scarcity.*

[23] Charles P. Timmer, "Food Security and Economic Growth: an Asian Perspective", *Asian-Pacific Economic Literature 19*, no. 1, April 2005, p. 1-17, available at https://doi.org/10.1111/j.1467-8411.2005.00155.x

العامل الثاني: معدلات النمو الاقتصادي ودرجة شموله بشكل يدمج قطاعات أكثر في الاقتصاد، وتستفيد منه الشرائح الأدنى للدخول في المجتمع. ومن هنا، تأتي أهمية الحديث عن تأثيرات النمو الاقتصادي في المناطق الريفية بشكلٍ أساسي، وكيف تنعكس معدلات النمو على الريف، وأنماط التشغيل في الاقتصاد، ومدى استيعاب النمو للطلب في سوق العمل ونوعية العمل الذي توفره أنماط النمو. يرتبط ذلك أيضاً باللامساواة والفقر على المستوى الوطني، وكيف يحدد كل منهما درجة النفاذ إلى الغذاء.

العامل الثالث: أسعار الغذاء ومدى استقرارها على المستوى العالمي، ودرجة الارتباط بين الأسعار العالمية والأسعار المحلية، من خلال التجارة، ودرجات وقدرة المخزون من السلع على الوقاية من الصدمات المفاجئة في تسعير الغذاء.

ومن هنا، يمكننا أن نفهم مناهج تحقيق الأمن الغذائي المختلفة. فبعضها يرتكز على التجارة، وبعضها يرتكز على الإنتاج المحلي. وفي غالبية الأحيان تحاول الدول التنويع بين المنهجين، فتعمد إلى توفير جزء من متطلباتها الغذائية عبر تحقيق اكتفاء ذاتي خصوصاً في المحاصيل كثيفة الاستهلاك محلياً، وتعتمد على استيراد مدخلات إنتاج أو غذاء جاهز في عددٍ من الأنواع الغذائية الأخرى.

لا يمكن إذن تحقيق استراتيجية مستدامة للأمن الغذائي من دون الأخذ بالاعتبارات – العوامل السابقة- قيد الحسبان عند تصميم أي سياسة زراعية أو غذائية. ثمة مستويات مختلفة من التفكير بالطبع، لكن التفكير الكلي من أعلى، في الأمن الغذائي كجزء من استراتيجيات تحقيق النمو الاقتصادي على المدى الطويل هو الطريق الأمثل. وذلك نتيجة الارتباط بين العوامل المرتبطة بالاقتصاد الجزئي على مستوى الوحدات الإنتاجية المختلفة وبين العوامل المرتبطة بالسياق الاقتصادي الكلي. ثم يصبح التفكير في تحقيق الأمن الغذائي مرتبط أشد الارتباط باستراتيجيات النمو، والحد من الفقر واللامساواة، واستراتيجيات إعادة توزيع الدخل عبر التدخلات الضريبية وغيرها من الإجراءات.

يواجه صناع السياسات العامة دائماً اختياراتٍ صعبة على المدى القصير حين تتأثر الإمدادات الغذائية بفعل عوامل داخلية أو خارجية. كما أن تطوير استجابات قصيرة المدى ولديها قدر من المرونة للتحول مع الوقت إلى استجابات أكثر استدامة على المدى الزمني الأطول عامل شديد الأهمية في تحقيق استدامة الأمن الغذائي. فعلى سبيل المثال، تحاول الحكومة المصرية غالباً بيان الكلفة المالية لزيادة برامج الدعم الغذائي في أوقات الأزمات، وعلاقة ذلك بعجز الموازنة العامة، لكنها لا تبين الكلفة المالية طويلة المدى لنقص الغذاء أو سوء التغذية. كما أن فهم متطلبات تحقيق الأمن الغذائي على المدى القصير والمدى الأطول، وعلى المستوى الكلي والجزئي، أمر شديد الأهمية.

يمكننا إيجاز ذلك في الجدول الآتي:

	المدى القصير	المدى الطويل
المستوى الكلي	استقرار أسعار الغذاء خصوصاً الحبوب من خلال المخزونات الاستراتيجية، ومرونة التجارة دعم شبكات الحماية الاجتماعية للوقاية من آثار التضخم تطوير شبكات الحماية الاجتماعية لجعلها أكثر تركيزاً وذات تأثير مباشر تؤدي إلى رفع القدرة على استهلاك الغذاء	سياسات اقتصادية لتحفيز نمو إدماجي للفقراء خصوصاً في مناطق تركُّز الفقر في الريف سياسات مالية موجهة لدعم الفلاحين سياسات نقدية بأسعار فائدة تفضيلية لدعم الزراعة الصغيرة والمتوسطة استقرار المؤشرات الكلية للاقتصاد مثل أسعار الصرف والتضخم
المستوى الجزئي	تغذية جيدة على مستوى الأسرة مستويات دخول جيدة تسمح بالتأقلم مع صدمات التسعير المفاجئة	خفض مستمر لمستويات الفقر نفاذ جيد إلى الغذاء الصحي والجيد أمن غذائي مستدام

مقتبس من Food Security and Scarcity: Why Ending Hunger Is So Hard. 2015. C Peter Timmer

لا يمكن تحقيق تلك الأهداف على المدى الطويل أو القصير سوى بتدخلات الحكومة في السوق. ولا يمكن في الأساس نفي التدخلات الحكومية في سوق الغذاء فهي موجودة في كل العالم تقريباً، سواء عبر دعم المزارعين أو تدخلات حمائية لتقييد الصادرات الغذائية في أوقات الأزمات، أو حتى تدخلات تتعلق بتطوير البنية التحتية للنقل والخدمات اللوجستية للقطاع الزراعي، وتوفير سياسات الحماية الاجتماعية للمستهلكين الأفقر.

ويمكن أن يشمل بناء سياسة مستدامة للأمن الغذائي على المدى القصير عدداً من التدخلات، وهي:

1- يمكن أن تؤثر إعادة التفكير في ضريبة القيمة المضافة على السلع الاستهلاكية والغذائية خصوصاً عبر تقليل معدل الضريبة عن السعر الحالي على تلك السلع أو إعفاءات مؤقتة للسلع، بشكلٍ جيد على مستويات التضخم المرتفعة الحالية، لأن للضريبة أثر مباشر على التضخم، فتؤثر وفقاً لحسابات وزارة المالية عام 2016 على التضخم بواقع 0.5 بالمائة على الـ10 بالمائة الأفقر من المصريين، و 2.5 بالمائة على الـ10 بالمائة الأكثر استهلاكاً، علماً أن معدل التضخم حينها لم يتجاوز الـ14.5 بالمائة ما يعني أن التأثير الحالي للضريبة يتجاوز على الأقل 1-2 بالمائة على الفئات الأفقر من دون تعديل شرائح الإنفاق العشرية نتيجة الانخفاض الضخم في سعر الصرف.[24]

2- ويمكن أن تشمل الإصلاحات الضريبية أيضاً رفع الحد الأدنى الضريبي للدخول، وقياس ذلك الحد بالمتطلبات الغذائية على مستوى الأسرة وليس على مستوى الفرد العائل فقط. على سبيل المثال، رفعت الحكومة المصرية حد الإعفاء الضريبي السنوي إلى 60 ألف جنيه سنوياً. وبمقارنة بين حد الإعفاء والحد الأدنى للأجور المعتمد من الحكومة والمقدر بـ6 آلاف جنيه شهرياً للعاملين في الدولة، فإن حد الإعفاء الضريبي أقل من الحد الأدنى للأجور سنوياً المقدر بـ 72 ألف جنيه (أقل من الحد الأدنى للأجور بـ20 بالمائة) وهو أمر منافٍ لأبسط بديهيات العدالة الضريبية. يمكن تعويض الخسائر الضريبية الناتجة عن رفع حد الإعفاء من خلال تعديل الشرائح الضريبية الأعلى وإصلاحات ضريبية أكثر شمولاً للنظام الضريبي.

3- تأجيل أو التوقف عن رفع أسعار الخدمات العامة الأخرى (مواصلات- كهرباء – مياه- أنبوبة الغاز- إلخ) إلى حين تراجع معدلات التضخم. سيوفر ذلك هامشاً أكبر لإنفاق الفقراء على الغذاء، وبالتالي التقليل من أثر ارتفاع أسعار الغذاء على مستويات استهلاك وجودة الغذاء الذي يحصل عليه الفقراء بشكلٍ أساسي، فتأثير التضخم ليس متساوياً على الفئات الاجتماعية المختلفة.

4- زيادة مخصصات برامج الحماية الاجتماعية الموجهة للفقراء، من ضمنها برنامج كرامة أو تكافل، وزيادة تغطية البرامج لتشمل نسبة أكبر ممن هم تحت خط الفقر في مصر. تعد سياسات الحماية الاجتماعية ضرورية للتخفيف من آثار التكيف مع التضخم في أسعار الغذاء، وخسائر تقليل الإنفاق على الغذاء والبنود الأخرى أوقات التضخم المرتفع، لا سيما لدى الفئات السكانية الأضعف، بالتالي، تعد زيادة الإنفاق على برامج التحويلات النقدية أمراً ضرورياً في أي استراتيجية لزيادة قدرة الفقراء على مواجهة آثار التضخم على الأمن الغذائي الفردي والأسري. يمكن ربط سياسات التوسع في البرنامج بالمناطق الأكثر فقراً والأكثر تعرضاً لمخاطر الأمن الغذائي. كالمناطق

[24] أسامة دياب، سلمي حسين، طارق عبدالعال ، مشروع قانون الضريبة علي القيمة المضافة، ورقة موقف، آب\أغسطس 2016، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، متاح على https://eipr.org/publications/

الريفية ذات الملكيات الزراعية الرخيصة أو المناطق الأكثر فقراً في ضواحي حضر المدن على سبيل المثال. يمكن ربط التحويلات المشروطة بالبعد الجغرافي للفقر في مصر، لزيادة التحويلات إلى المناطق الأكثر فقراً وزيادة معدلات التغطية فيها.

5- تحسين مستويات الإنتاج والتخزين للمحاصيل الزراعية عن طريق الاستثمار في بناء المخازن الحديثة وطرق النقل الحديثة للمحاصيل الزراعية، ما سيقلل من هدر الغذاء قبل عملية الاستهلاك النهائي. كما أن إصلاح الاقتصاد الإنتاجي الزراعي في مصر، والتركيز على بناء صناعات غذائية متوسطة وصغيرة في الريف يمكنه أن يحقق قدراً كبيراً من تقصير سلاسل التوريد وجعلها أكثر محلياً وارتباطاً بالاحتياجات الغذائية للمجتمعات المحلية، ثم يقلل نسبياً تأثير التضخم على الفئات الأفقر في تلك المجتمعات المحلية.

6- تصميم برامج للدعم الغذائي موجهة إلى السكان في المناطق الأفقر والنساء والأطفال بشكلٍ أساسي. يمكن البدء عبر تطبيق وجبة مدرسية ساخنة في المناطق الأفقر في مصر، وتعميم ذلك البرنامج لاحقاً على مناطق أخرى. ستوفر تلك الوجبة قيمة غذائية جيدة للأطفال في سن صغيرة، ويمكنها أن تقلل من التكلفة المالية والصحية للأمراض المرتبطة بسوء التغذية بالنسبة إلى الأطفال في مصر التي تؤثر أيضاً على المدى الطويل في مستويات الإنتاجية. يمكن أن تشمل برامج الدعم الموجهة برامج وجبات ساخنة أيضاً في المناطق الأكثر فقراً تستهدف النساء والأطفال خارج المدرسة بشكلٍ جيد.

على المدى الطويل

1- هناك حاجة إلى تطوير نهج أكثر شمولاً للتعامل مع قضايا الأمن الغذائي يشمل تطوير سياسات زراعية –غذائية – صحية، من قبل هيئة مستقلة. إذ تصاغ السياسات الخاصة بالزراعة غالباً بعيداً عن السياسات الخاصة بالغذاء والصحة في مصر، حيث يوجد ثلاث وزارات رئيسية يتقاطع عملها مع سياسات الأمن الغذائي بشكلٍ مباشر، وهي وزارت الزراعة – الصحة- التموين والتجارة الداخلية. وثمة تناقص جوهري على مستوى السياسات العامة في كل من الهيئات الثلاث. فنرى على سبيل المثال توسعاً في الزراعات التصديرية في الأراضي الجديدة في الوقت الذي تعاني فيه البلاد من نقص في الحبوب والبقوليات.

2- ينعكس ذلك الانفصال على مستوى السياسات أيضاً على تصميم سلة الدعم الغذائي في مصر التي ترتكز على النشويات والزيوت مرتفعة السعرات الحرارية، وتدعم الحكومة المصرية تلك السلة بسبب سهولة دعمها وانخفاض كلفتها إذا قورنت بسلعٍ أخرى. لذلك تبرز الحاجة، على المدى الطويل، إلى تصميم سلة دعم أكثر

مراعاة للأبعاد التغذوية والصحية المختلفة. يمكنها أن تكون أكثر كلفة في دعمها، لكن مع تقليل معدلات التغطية الذي تطبقه الحكومة في السنوات الأخيرة، يمكن أن تقل الكلفة كرقم مطلق وكنسبة من الناتج المحلي. ثمة حاجة فعلية للانتقال من التصميم الحالي لسلة الدعم السلعي في مصر الذي يعتمد بشكلٍ كبير على السكريات والنشويات، والعناصر الغذائية كثيفة السعرات، إلى سلات غذائية أكثر تنوعاً تراعي الاعتبارات الغذائية الصحية والمتطلبات المحلية للسكان في كل منطقة من مناطق مصر. ولا يمكن أن يتحقق ذلك بشكلٍ جيد سوى بإشراك تلك المجتمعات المحلية في تصميم السلة الغذائية المدعومة، وتقليل القدر الكبير من المركزية في تصميم السلة وعمليات التوريد والمناقصات المرتبطة بشراء تلك السلع.

3- لا يمكن أن يتحقق الأمن الغذائي على المدى الطويل من دون تحقيق الشروط اللازمة لعدالة واستدامة النمو الاقتصادي بما يضمن زيادات الدخول وانتقال أثر النمو إلى الفئات الأكثر فقراً، ومن دون استراتيجيات شاملة لمحاربة الفقر ترتكز على دمج المناطق الأكثر فقراً خصوصاً في الريف ضمن منظومة للإنتاج تستوعب فائض السكان والعمل في الريف وتدفع باتجاه استدامة النمو جغرافياً في مصر. ستتأثر بالتأكيد عملية صناعة النمو العادل بالسياق السياسي والاجتماعي ووضع الحوكمة وتوزان القوى في المجتمع والاختلافات في المصالح، والأفكار، وتأثير أصحاب المصلحة، وتركيز قوى السوق، وآليات الحوكمة والأطر التنظيمية القائمة لتيسير عملية الإصلاح ومنع النزاعات والتعامل معها، لكن كل ذلك لا ينفي وجود إمكانية قائمة للإصلاحات الاقتصادية طويلة المدى التي تعمل على تغيير نمط التنمية الاقتصادية في مصر.

المصادر:

البنك المركزي المصري، **تقرير الوضع الخارجي للاقتصاد المصري 2022- 2023**، متاح على

https://www.cbe.org.eg/ar/economic-research/economic-reports/external-position-of-egyption-economy

الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، **النشرة السنوية لبيانات التجارة الخارجية**، أعداد مختلفة، متاح على
https://www.capmas.gov.eg/Pages/Publications.aspx?page_id=5104&Year=23417

الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، **النشرة السنوية لإستصلاح الأراضي**، أعداد مختلفة، متاح على
https://www.capmas.gov.eg/Pages/Publications.aspx?page_id=5104&YearID=23539

الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، **النشرة السنوية لحركة الإنتاج والتجارة الخارجية والمتاح للإستهلاك من السلع الزراعية**، أعداد مختلفة، متاح على https://www.capmas.gov.eg/Pages/Publications.aspx?page_id=5104&YearID=23524

الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، **بحث الدخل والانفاق للأسرة المصرية**، أعداد مختلفة.

أسامة دياب، سلمي حسين، طارق عبدالعال ، مشروع قانون الضريبة علي القيمة المضافة، ورقة موقف، آب\أغسطس 2016، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، متاح على https://eipr.org/publications/

محمد رمضان، "مسكن رفع الفائدة لا يعالج التضخم المزمن"، **مدى مصر**، تاريخ النشر 12 آيار\مايو 2022، متاح على https://www.madamasr.com/ar/2022/05/12/feature/

صقر النور، **الثابت والمتغير في السياسات الزراعية الغذائية في مصر (2021-2024)** ، 2022، مبادرة الإصلاح العربي، متاح على https://www.arab-reform.net/ar/publication/

صقر النور، "صغار الفلاحين ومعركة كورونا: غائبون عن خطط الدعم.. حاضرون في خطوط الإمداد"، **موقع المنصة**،30 آذار\مارس 2020، متاح على https://almanassa.com/stories/4345

Alia Hafiz, et al. ed. *Scaling Up Nutrition in the Arab Republic of Egypt: Investing in a Healthy Future*, World Bank Publications, 2019.

Brendan Rice et al., *2022 Global food report on food crises: Joint analysis for better decisions: Mid-year update: In brief*, Food and Agricultural Organization of the United Nations, World Food Programme and the International Food Policy Research Institute, September 2022, available at https://ebrary.ifpri.org/digital/collection/p15738coll2/id/136365

Charles P. Timmer, "Food Security and Economic Growth: an Asian Perspective", *Asian-Pacific Economic Literature 19*, no. 1, April 2005, available at https://doi.org/10.1111/j.1467-8411.2005.00155.x

Charles Peter Timmer, *Food Security and Scarcity: Why Ending Hunger Is so Hard*, University of Pennsylvania Press, 2015.

Food and Agricultural Organization of the UN, *FAO Food Price Index | World Food Situation*, 2022, available at https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/

Food and Agriculture Organization of the UN, *Food security: concepts and measurement*, available at https://www.fao.org/3/y4671e/y4671e06.htm#fn21

Global Food Security Index (GFSI), 2022, available at. https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/explore-countries/egypt.

Imane Helmmy and Rania Roushdy, "Household Vulnerability and Resilience to Shocks in Egypt", Working Paper no. 1362, *Economic Research Forum*, 2019, available at https://erf.org.eg/publications/household-vulnerability-and-resilience-to-shocks-in-egypt/

International Monetary Fund, *Arab Republic of Egypt: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility-Press Release; and Staff Report*, January 2023, available at https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/01/06/Arab-Republic-of-Egypt-Request-for-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-527849

Kholoud Hossein et al., "Exchange rate pass-through to inflation in Egypt: a structural VAR approach", *Review of Economics and Political Science*, Vol. 3 no. 2, 2019, available at https://doi.org/10.1108/REPS-07-2018-001

Kibrom A. Abay et. al, "The Russia-Ukraine War: Implications for Global and Regional Food Security and Potential Policy Responses", *Global Food Security* no. 36, March 2023, available at https://doi.org/10.1016/j.gfs.2023.100675

Rachel Slater and Simon Maxwell, "Food Policy Old and New", *Development Policy Review 21,* no. 5-6, (2004).

إعادة صياغة العقد الاجتماعي في مصر بعد الثورة:

شروط قرض صندوق النقد الدولي التقشفية وتقلص الاستثمار العام في قطاعي الصحة والتعليم (2016-2023)

يوسف شرف

مُقدمة

تهدف هذه الدراسة إلى تقديم نظرة عامة فاحصة على إنفاق مصر على الخدمات الاجتماعية الأساسية، في الفترة من عام 2016 إلى عام 2023، وهي الفترة التي نفذت فيها مصر العديد من برامج التكيف - بدعم من صندوق النقد الدولي (صندوق النقد أو الصندوق فيما بعد) والبنك الدولي - لمعالجة تفاوتات الاقتصاد الكلي وتأمين احتياطيات أجنبية وفيرة. في الواقع، شرعت مصر، في تشرين الثاني/نوفمبر 2016، في تنفيذ برنامج إصلاح، مدعوماً باتفاق مع صندوق النقد الدولي في إطار برنامج "تسهيل الصندوق الممدد" بقيمة 12 مليار دولار، والذي تضمن انخفاضاً حاداً في قيمة الجنيه المصري.

وبما أن ذلك أدى إلى خسارة 50% من قيمة الجنيه، فقد عانى العديد من المصريين من انخفاض في أجورهم الحقيقية. ولفهم الضعف المتزايد الذي تواجهه الأسر المعيشية منذ ذلك الحين، ستحلل هذه الدراسة بشكل خاص عجز الدولة المزمن عن ضخ الاستثمارات الكافية في رأس المال البشري، وتحديداً التعليم الأساسي والصحة.[1] وبالإضافة إلى تعرضها لشروط القروض والصدمات الخارجية، لم يكن لمصر سوى قدر ضئيل للغاية من الإسهامات في الاستثمار في التنمية البشرية

[1] التعليم في مصر عام ومجاني لمدة 12 عاماً دراسياً، تشمل المراحل الابتدائية (6 سنوات) والمرحلة الإعدادية (3 سنوات) والمرحلة الثانوية (3 سنوات). وقبل المرحلة الثانوية، يتم توزيع الطلاب إما إلى المسار العام (الثانوية العامة) أو أربع مسارات فنية (تقنية): تجارية، أو صناعية، أو زراعية أو فندقية.

- وهو ما لا يكاد يضاهي النمو السكاني السريع الذي تشهده البلاد.[2] وبدلاً من ذلك، فرضت السياسة التي اتبعتها الحكومة المصرية بشكل عام تدابير تقشفية قاسية، مثل تحرير أسعار الوقود وتقليص الخدمات العامة.

بناءً على الدراسات المتاحة، تؤكد هذه الدراسة أنه على الرغم من زيادة الوصول شكلياً إلى الخدمات الاجتماعية على مدى العقد الماضي، فإن تقليص الإنفاق الحكومي - الذي يشكل ركيزة أساسية لسياسات التقشف الأوسع المستوحاة من التوجهات النيوليبرالية - على الصحة والتعليم لم يفض إلا إلى تفاقم تدهور المسائل المتعلقة بالجودة والمساواة التي تعاني منها تلك القطاعات منذ أمد بعيد، مما وضع عبء كبير على الأسر المعيشية.

ومن المفارقات أن هذا العجز الكمي والنوعي الحاد في كلا القطاعين يأتي في وقت تبرز فيه مصر بوصفها واحدة من أكبر المستفيدين من برامج التنمية الدولية منذ التسعينيات من القرن الماضي.[3] وبدلاً من تعزيز الأسس المالية الضرورية لمصر لكي تتمكن من تحقيق التنمية الوطنية وإجراء إصلاحات رئيسية في السياسات الاجتماعية من خلال تدابير تقدمية وسياسات إعادة التوزيع، تفترض الدراسة أن شروط القروض لم تضمن التمويل المستدام للإنفاق الاجتماعي ولم تركز على جودة هذا الإنفاق لتحسين النتائج الاجتماعية الشاملة.

استناداً إلى 22 مقابلة شبه مُنظمة - أُجريت بشكل رئيسي مع خبراء وكبار الموظفين المدنيين - كجزء من أطروحة الماجستير للمؤلف (بين كانون الثاني/يناير ونيسان/أبريل 2023)، وقدر كبير من البيانات الرسمية ووثائق السياسات العامة، تحلل هذه الدراسة التحولات الهامة التي طرأت خلال العقد الماضي في الركيزتين الأساسيتين لرأس المال البشري في مصر، وهما التعليم والصحة، في سياق تفاقم أزمة الديون والتقشف الشديد واتجاهات الخصخصة. ستسهم خبرة المؤلف الواسعة على وجه الخصوص في إثراء التحليل القائم على السياسات والتوصيات المقدمة في جميع مراحل الدراسة.

تتألف الدراسة من خمسة أقسام: يستعرض القسم الأول المؤلفات الدولية الحالية حول شروط قروض صندوق النقد الدولي والاقتصاد السياسي الذي يتسم بالتقشف والانكماش في مصر (منذ عام 1991). ويركز القسم الثاني على ديناميات الفقر في مصر في سياق التدعيم النقدي منذ عام 2016. ويقدم القسم الثالث تقييماً مفصلاً لإنفاق مصر على قطاعي

---

[2] تجاوز عدد سكان مصر 102 مليون نسمة في عام 2021، بمتوسط معدل نمو سنوي قدره 2.1 بين عامي 2010 و2020 (مؤشرات التنمية العالمية، 2021).

[3] Steven Heydemann, *Networks of Privilege: Rethinking the Politics of Economic Reform in the Middle East,* Palgrave Macmillan, 2004, p.9.

الصحة والتعليم والطبقات الثلاث لأوجه القصور في الإنفاق العام: عدم الكفاية، وعدم الكفاءة، وعدم المساواة. ويبين القسم الرابع النقص الحاد النوعي والكمي في قطاعي الصحة العامة والتعليم. ويتناول القسم الخامس على وجه الخصوص الآثار السلبية لاعتماد الأسر المعيشية على السوق الخاص في ضوء الانخفاض الحاد في جودة الخدمات العامة الرئيسية.

تحديد السياق: منظور طولي ومُقارن بدرجة أكبر

أ. البرامج طويلة الأجل التي يدعمها صندوق النقد الدولي وفعالية سياسات "الحدود الدنيا" للإنفاق الاجتماعي في الجنوب العالمي

في الدول التي تشهد أزمات، ولا سيما البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط، تؤثر الشروط القاسية المرتبطة بالقروض التي يفرضها صندوق النقد الدولي وغيره من المؤسسات المالية الدولية[4] سلباً على السكان، وقد تضر بأنظمة الرعاية الاجتماعية التي تعاني بالفعل من نقص التمويل. وقد تكون إجراءات التقشف جائراً بشكل مضاعف عندما لا تكون الأزمة المالية التي تشهدها دولة ما من صنعها إلى حد كبير؛ وحتى لو تفاقمت التوجهات الاقتصادية السلبية بسبب عوامل خارجية، فإن الحلول التي يقدمها الصندوق يجب أن تكون في المقام الأول داخلية المنشأ - من خلال إجراء تخفيضات كبيرة في الإنفاق العام.[5]

وفي هذا الصدد، وكجزء من برامج القروض المتفق عليها مع صندوق النقد الدولي، من المتوقع أن تقلص 59 دولة من بين 125 دولة من البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط – أكثر من 57% من أفقر دول العالم – إنفاقها في عام 2024 (وعلى مدى السنوات الخمس المقبلة) مقارنةً بما كانت عليه خلال العقد الثاني من الألفية الثالثة، مما يعرض إجمالي 2.4 مليار شخص لتداعيات تخفيضات الميزانية وضغوط الإنفاق الاجتماعي.[6] وتشير الأدلة إلى أن تقليص الاستثمار العام في الخدمات الاجتماعية عادة ما يكون مرتبطاً بزيادة الفقر وعدم المساواة الاجتماعية في هذه الدول.

---

[4] المؤسسات المالية الدولية

[5] Alexandros Kentikelenis and Thomas Stubbs, *IMF Social Spending Floors: A fig leaf for austerity?*, Oxfam, April 2023, available at https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream (Oxfam, *Social Spending Floors*).

[6] Thomas Stubbs et al, "The return of austerity imperils global health", *BMJ Global Health*, no. 8, (2004).

في أعقاب الأزمة المالية التي أطاحت بالعالم عام 2008، أدت المخاوف المتزايدة بشأن آثار سياسات التكيف إلى توسيع نطاق عمل صندوق النقد في مجال الإنفاق الاجتماعي وصياغة نهج جديد للحماية الاجتماعية. وقد تجسد ذلك من خلال استراتيجية لمشاركة الصندوق في قضايا الإنفاق الاجتماعي لعام 2019،[7] والتي تم من خلالها تحديد أهداف كمية للإنفاق (المعروفة باسم "الحدود الدنيا للإنفاق الاجتماعي") - كجزء من عمليات الإقراض والمراقبة التي يقوم بها الصندوق - لمراعاة احتياجات الفئات الضعيفة.[8] غير أنه على الرغم من أنها تشكل خطوة مشجعة إلى الأمام في حماية "المستويات الدنيا للإنفاق الاجتماعي" في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط، فإن فعالية هذه الأدوات لا تزال موضع خلاف كبير.[9]

وتشير الأدلة المستمدة من 39 برنامجاً للقروض (من عام 2020 إلى عام 2023) إلى أن الاعتماد على "الحدود الدنيا" للإنفاق الاجتماعي والتحويلات المستهدفة - أو البرامج النقدية المختارة - لا يكفي بشكل كبير لتحقيق أهدافها.[10] واستناداً إلى البيانات المتاحة، فإنه بعد تفشي جائحة كوفيد-19 (2020-2021)، أثبتت "الحدود الدنيا" للإنفاق الاجتماعي التي وضعها صندوق النقد - المصممة والمعبر عنها بالقيم النقدية الاسمية - أنها في كثير من الأحيان لا تكون متسقة ولا تكفل بشكل كافٍ حماية الفئات الضعيفة في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط من التدابير القائمة على التقشف. وتشير البيانات إلى أنه مقابل كل مليار دولار من الإنفاق الحكومي الذي يشجعه صندوق النقد الدولي على الخدمات العامة، يطالب الصندوق الحكومات بتخفيض الإنفاق بمقدار أربعة أضعاف ذلك للوفاء بالتزامات سداد الديون الخاصة بها.[11]

---

[7] ورقة سياسات، ناقشها المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي، تقدم إرشادات حول متى وكيف يُمكن المشاركة في الإنفاق الاجتماعي. ويستند هذا التقرير إلى توصيات تقرير مكتب التقييم المستقل لعام 2017 بشأن "صندوق النقد الدولي والحماية الاجتماعية"، الذي وجد أن المشاركة التقليدية لصندوق النقد الدولي التي تركز على المسائل المالية غير متساوية، وحدد المجالات التي يلزم فيها مزيد من التعزيز (صندوق النقد الدولي، 2019، ص 19)

[8] International Monetary Fund, *A Strategy for IMF Engagement on Social Spending*, June 2019, available at https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/06/10/A-Strategy-for-IMF-Engagement-on-Social-Spending-46975

[9] Oxfam, *Social Spending Floors*, p.3.

[10] Oxfam, *Social Spending Floors*, p,9.

[11] Oxfam, "World's poorest countries to slash public spending by more than $220 billion in face of crushing debt", 9 October 2023, available at: https://www.oxfam.org/en/press-releases/worlds-poorest-countries-slash-public-spending-more-220-billion-face-crushing-debt

في بعض البلدان (مثل الأردن والكاميرون وتشاد)، تتسم "الحدود الدنيا" للإنفاق الاجتماعي بالغموض، إذ يُمكن للحكومات إعادة تخصيص (وحتى تخفيض) الإنفاق بين مختلف المجالات السياسية الاجتماعية (بخلاف الأجور): التعليم والصحة والحماية الاجتماعية. وهذا يشير إلى وجود غموض في التعريف يمكن أن يعوق الأنماط الإجمالية للإنفاق، وهو ما يستلزم بالتالي إنتاج بيانات أكثر تفصيلاً خاصة بكل قطاع ومصنفة تعكس التكوين الفعلي "للحدود الدنيا" للإنفاق الاجتماعي.[12] وهذا أيضاً يوضح ضرورة مراعاة إدراج (زيادة منهجية في) رواتب القطاع العام - ولا سيما في القطاعات الاجتماعية الحيوية - ضمن "الحدود الدنيا"، وبالتالي إمكانية تعيين موظفين مدنيين إضافيين وضمان تقديم خدمات عامة رئيسية ذات جودة جيدة.[13]

وفي بلدان أخرى (مثل جمهورية الكونغو الديمقراطية ومدغشقر)، لم تتحقق "الحدود الدنيا" بشكل متواصل أو تحققت بنسبة تقل عن 10% (مثل كينيا وغامبيا). ويُعزى ذلك إلى حد كبير إلى حاجة هذه البلدان إلى تأمين الأموال - غالباً من خلال تخفيضات في الإنفاق العام - لتحقيق أهداف ميزانيتها، وبالتالي تجنب انقطاع صرف دفعات القروض الخاصة بها.[14]

ويشير ذلك إلى أن "الحدود الدنيا" الجديدة، من الناحية العملية، تتراجع إلى مؤخرة الاهتمامات في شروط القروض القائمة على التقشف التي يفرضها صندوق النقد الدولي. وفي هذا الصدد، تقدم مصر مثالاً واضحاً على ذلك. فعلى الرغم من الجهود المبذولة للتخفيف من آثار سياسات التكيف، فقد كانت غير متسقة وغير كافية لتحويلها إلى زيادات حقيقية في الإنفاق الاجتماعي (يمكن أن تتوافق مع المعايير الدولية)، نظراً إلى الحلقة المفرغة المتمثلة في تدابير التقشف الشديدة وأزمة

---

[12] David Archer and Roos Saalbrink, *The Public Versus Austerity: Why public sector wage bill constraints must end*, Actionaid, 2021, available at https://www.researchgate.net/publication/356429971_THE_PUBLIC_VERSUS_AUSTERITY_Why_public_sector_wage_bill_constraints_must_end

[13] Irene Yackovlev et al, *How to Operationalize IMF Engagement on Social Spending during and in the aftermath of the COVID-19 Crisis*, International Monetary Fund, September 2020, available at https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2020/09/14/How-to-Operationalize-IMF-Engagement-on-Social-Spending-during-and-in-the-aftermath-of-the-49718

[14] Government Spending Watch, accessed 2023, available at https://www.governmentspendingwatch.org/spending-data

الديون.[15] ففي التزامات الإقراض لمصر منذ عام 2016، أدرج صندوق النقد الدولي تكيفات محددة الأهداف في الميزانية الأساسية للبلاد كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي لإفساح المجال للزيادات (الاسمية) في ميزانيات الصحة والتعليم. ومع ذلك، تظهر التحليلات العميقة التالية أن مثل هذه الأهداف فشلت في أن تكون محفزة لتعزيز الإنفاق على الخدمات الاجتماعية الأساسية (بشكل فعلي). بيد أن التحليل المتعمق التالي يبين أن هذه الأهداف فشلت في العمل كحافز لتعزيز الإنفاق على الخدمات الاجتماعية الأساسية (بالقيمة الفعلية).

وبدلاً من التركيز على تعويض تأثيرات سياسات التكيف على الفقراء، ينبغي لاستراتيجية الصندوق في مصر، كما هو الحال في البلدان الأخرى، أن تراعي بدلاً من ذلك تحويل "الحدود الدنيا" للإنفاق الاجتماعي إلى أهداف أو شروط ملزمة قائمة على النتائج، وتمويلها من خلال تدابير تحصيل الإيرادات المحلية التصاعدية،[16] وذلك بهدف الحد من التفاوتات الاجتماعية الاقتصادية وضمان إدارة أفضل للإنفاق الاجتماعي في المقام الأول.

ب. إرث تخفيض نفقات الدولة في مصر قبل وبعد 2011

ساهمت سياسات التكيف الهيكلي في مصر في تحقيق تغييرات كبيرة منذ عام 1991،[17] وأدت إلى تخفيض نفقات الدولة في الحماية الاجتماعية وتقديم الخدمات العامة.[18] وعلى الرغم من النجاح النسبي في تحقيق الاستقرار وتحسين بعض مؤشرات الاقتصاد الكلي، ظل ربع السكان فقراء، وتخلف الإنفاق الاجتماعي كثيراً عن النمو السكاني السريع: فقد انخفض

---

[15] Human Rights Watch, *Egypt: IMF Bailout Highlights Risks of Austerity, Corruption*, 31 January 2023, available at https://www.hrw.org/news/2023/01/31/egypt-imf-bailout-highlights-risks-austerity-corruption

[16] يشمل ذلك الأشكال المختلفة لجمع الضرائب التصاعدية وزيادة الضرائب المباشرة بدلاً من الضرائب غير المباشرة (ولا سيما الأشكال المختلفة للضرائب على الثروة).

[17] شارك صندوق النقد الدولي، جنباً إلى جنب مع المؤسسات المالية الدولية الأخرى، بنشاط في معالجة التفاوتات الاقتصادية في مصر منذ عام 1976. وفي عام 1991، تبنت مصر حزمة لتحقيق الاستقرار الكلي مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بهدف خفض العجز في الميزانية وخفض معدل التضخم. وفي العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، سعت "الجولة الثانية" من تحرير السوق (2003-2011) - والتي تزامنت مع تولي "حكومة رجال الأعمال" مقاليد الأمور (سميرسياك، 2022) - إلى خفض الإنفاق الحكومي وتعزيز الصادرات من خلال تشجيع الاستثمار الخاص (كينلي، 2021، 97-123).

[18] Asya El-Meehy, “Rewriting the Social Contract: The Social Fund and Egypt's Politics of Retrenchment”, *University of Toronto*, (2009).

من 34% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 1982 إلى متوسط قدره 17% في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين.[19] ومنذ عام 2002 فصاعداً، في حين أصبحت مصر "في صدارة البلدان القائمة بالإصلاح" في صندوق النقد الدولي،[20] تخلت الدولة عن العديد من التزاماتها في مجال الرعاية الاجتماعية،[21] مما فتح المجال أمام الاستثمارات الخاصة في قطاعي التعليم والصحة. ورافق خفض النفقات المالية عملية الخصخصة، وبالتالي أدى كلاهما إلى تحولات كبيرة في الخدمات العامة الرئيسية قبل عام 2011.[22]

غير أنه في أعقاب ثورات 2011 و2013، يشير المحللون إلى أنه لم يكن هناك تغيير يُذكر في الاتجاهات المتوارثة من فترة ما قبل عام 2011. وكما توضح صبحي،[23] أنه منذ السنة المالية 2015/2016، وكجزء من الاتفاقيات المبرمة مع صندوق النقد الدولي، تم تقديم الاتجاه السياسي نفسه في نهاية المطاف بوصفه السبيل الوحيد لمصر للحصول على الائتمان الدولي. وفي هذا السياق، اتخذت الحكومة المصرية إجراءات للتدعيم النقدي شملت التبسيط الجزئي لدعم الطاقة (مما أدى إلى

---

[19] Caroline Krafft, Djavad Salehi-Isfahani and Ragui Assaad, "Does the Type of Education Affect Labor Market Outcomes: A Comparison of Egypt and Jordan", *Economic Research Forum - Working Paper Series* no.826, (2014), available at https://erf.org.eg/publications/does-the-type-of-higher-education-affect-labor-market-outcomes-a-comparison-of-egypt-and-jordan/

[20] International Monetary Fund, *Arab Republic of Egypt: 2007 Article IV Consultation—Staff Report; Staff Statement; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for the Arab Republic of Egypt*, December 2007, p. 5, available at https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07380.pdf

[21] منذ عام 2002، مع صعود جمال مبارك كرئيس لـ"لجنة السياسات"، بدأ الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم يؤكد على أن تقديم القطاع العام للخدمات الأساسية أدى إلى تدهور جودتها.

[22] Amr El-Tomahy, "Amr Adly Is Honoured for Analysis of Failed Economic Reforms in Egypt", *Al-Fanar Media*, 6 December 2021, https://www.al-fanarmedia.org/2021/12/egyptian-economist-amr-adly/

[23] Hania Sobhy, Schooling the Nation: Education and Everyday Politics in Egypt, Cambridge University Press, 2023. (Sobhy, Schooling the Nation).

زيادات هائلة في الأسعار)،[24] وتقليص فاتورة رواتب القطاع العام، وفرض ضريبة القيمة المضافة - وهي ضريبة غير مباشرة أدت إلى فرض مزيد من الأعباء على المستهلكين ذوي الدخل المنخفض.[25]

وتماشياً مع التخفيضات التي أوصى بها صندوق النقد الدولي، عملت الحكومة المصرية أيضاً على خفض الإنفاق العام على القطاعات الاجتماعية الحيوية وزيادة اعتمادها على رأس المال الخاص، تحت مظلة الشراكات بين القطاعين العام والخاص،[26] التي تدعمها شبكة معقدة من الجهات الفاعلة المحلية والدولية على حد سواء.

ومن المفارقات أنه على الرغم من أن 90% من الطلاب المسجلين في التعليم ما قبل الجامعي يدرسون في المدارس الحكومية،[27] فإن الأرقام الرسمية تشير بدلاً من ذلك إلى أن القطاع الخاص ينمو وفق وتيرته الخاصة؛ فقد نما بمعدل نمو سنوي متوسط قدره 6.2% بين عامي 2017/2018 و2022/2023، مقارنة بمعدل نمو سنوي متوسط قدره 2.8% بين عامي 2003/2004 و2010/2011.[28] وتأكيداً لهذه الاتجاهات، أولت وزارة التربية والتعليم والتعليم الفني اهتماماً في الآونة الأخيرة للتوسع في المدارس التي تفرض رسوماً والممولة دولياً، بدءاً من المدارس المصرية اليابانية ومدارس النيل،[29] ووصولاً إلى مدارس المتفوقين في العلوم والتكنولوجيا (STEM) والمدارس الدولية الخاصة. وكما سيتضح في القسم الرابع بالتفصيل، يأتي ذلك في وقت تعاني فيه المدارس الحكومية (خاصة المدارس الابتدائية) بالفعل بشكل كبير من عجز هائل

---

[24] شهد مؤشر أسعار المستهلك ارتفاعاً ملحوظاً، إذ ارتفع من 12% عام 2014 إلى 30% عام 2018.

[25] J.B. Maverick, *What Are Some Examples of a Value-Added Tax (VAT)?*, Investopedia, November 2023, available at https://www.investopedia.com/ask/answers/042315/what-are-some-examples-value-added-tax.asp

[26] Dina Allam, "Explaining the persistence of "decentralisation" of education in Egypt", *International Journal of Educational Development*, no. 82, (2021).

[27] وزارة التربية والتعليم والتعليم الفني، الملخص الإحصائي للتعليم ما قبل الجامعي 2022/2021، متاح على https://emis.gov.eg/Site%20Content/matwaya/2022/matwaya21-22.pdf (وزارة التربية، تعليم ما قبل جامعي 2021/2022)

[28] وزارة التربية، تعليم ما قبل جامعي 2021/2022 .

[29] مقابلة أُجريت مع مستشار سابق لوزير التعليم، في 26 آذار/مارس 2023 (عبر الإنترنت)، كجزء من العمل الميداني للمؤلف. وأكد المستشار أن المدارس المصرية اليابانية ومدارس النيل "تستهدف بشكل رئيسي العائلات متوسطة الدخل"، في حين تقدم "خياراً أفضل من البدائل الخاصة (التي لا تنظمها وزارة التربية والتعليم والتعليم الفني) التي تكون رسومها أعلى بكثير". واختتم كلامه بالتأكيد على: "انسوا القطاع العام".

في مشاريع بناء المدارس،[30] مما أدى إلى ارتفاع كثافات الطلاب في الفصول وإلى عمل المدارس بنظام الفترات المتعددة؛ ويؤكد المسؤولون في الآونة الأخيرة على الحاجة إلى بناء أكثر من 250 ألف فصل دراسي جديد.[31]

وفي قطاع الصحة، على الرغم من أن مقدم الرعاية الرئيسي هو القطاع العام، فقد انخفض عدد المستشفيات والأسرة العامة بشكل مثير للقلق بنسبة 1.1% و6.7% بين عامي 2012 و2019، دون أن يواكب الاتجاهات السكانية. وفي الوقت نفسه، زاد عدد المستشفيات والأَسرة الخاصة بنسبة 10% و38% على التوالي خلال الفترة نفسها. وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أن حوالي 7% من الأسر المعيشية أنفقت أكثر من 25% من دخلها على الصحة، في حين أنفقت 2% من الأسر المعيشية أكثر من 40%.[32]

تتوافق هذه الحقائق – الخصخصة وتخفيضات الميزانية العامة – مع الإطار السياسي الذي تنتهجه الحكومة المصرية، وهو سياسة ملكية الدولة[33]، التي تعد بنطاق كبير من الإصلاحات، والتي من خلالها سيتم تشجيع استثمارات القطاع الخاص بقوة في كلا القطاعين.[34]

---

[30] Hania Sobhy, *Expensive Classrooms, Poor Learning: The Imperatives of Reforming School Construction in Egypt*, Alternative Policy Solutions - American University of Cairo, November 2019, available at https://api.aps.aucegypt.edu/wp-content/uploads/2020/02/en_education-draft-6-25.Feb_.2020.pdf

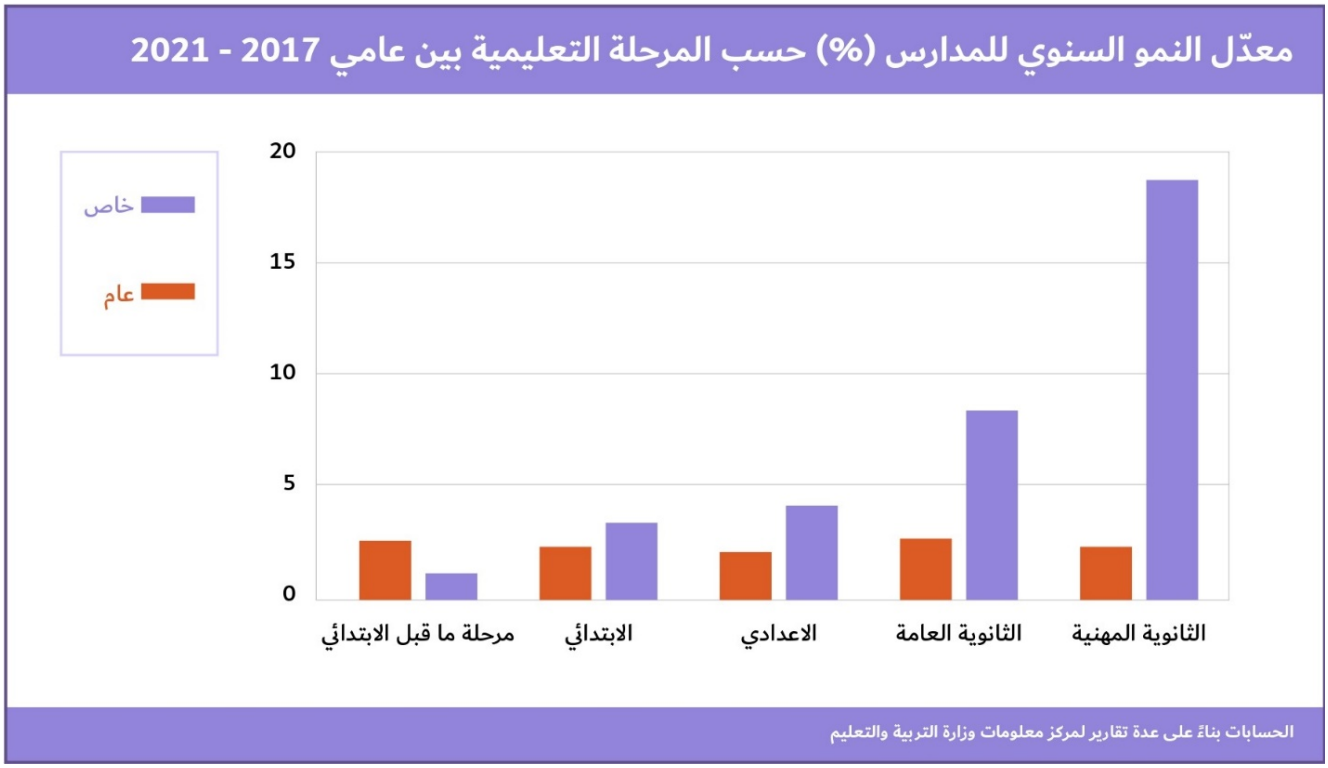
[31] ليلى عبدالباسط، "نحتاج 130 مليار لحل أزمة التعليم"، الشروق، تشرين الأول\أكتوبر 2018، متاح على https://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=08102018&id=0d3266c4-c7cd-4956-8a3c-d6748c03efd5

[32] الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء،"أهم المؤشرات: بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك 2018/2017"، كانون الثاني\يناير 2019، متاح على https://www.capmas.gov.eg/Admin/Pages%20Files/2019123101612income1.pdf (الجهاز المركزي، بحث الدخل و الإنفاق و الاستهلاك 2017/2018.)

[33] Government of Egypt, *State Ownership Policy - Framework Document*, December 2022, available at https://egyptembassy.jp/cms/wp-content/uploads/2023/02/State-Ownership-Policy-ENGLISH_230117_041444-2.pdf (Government of Egypt, *State Ownership Policy*)

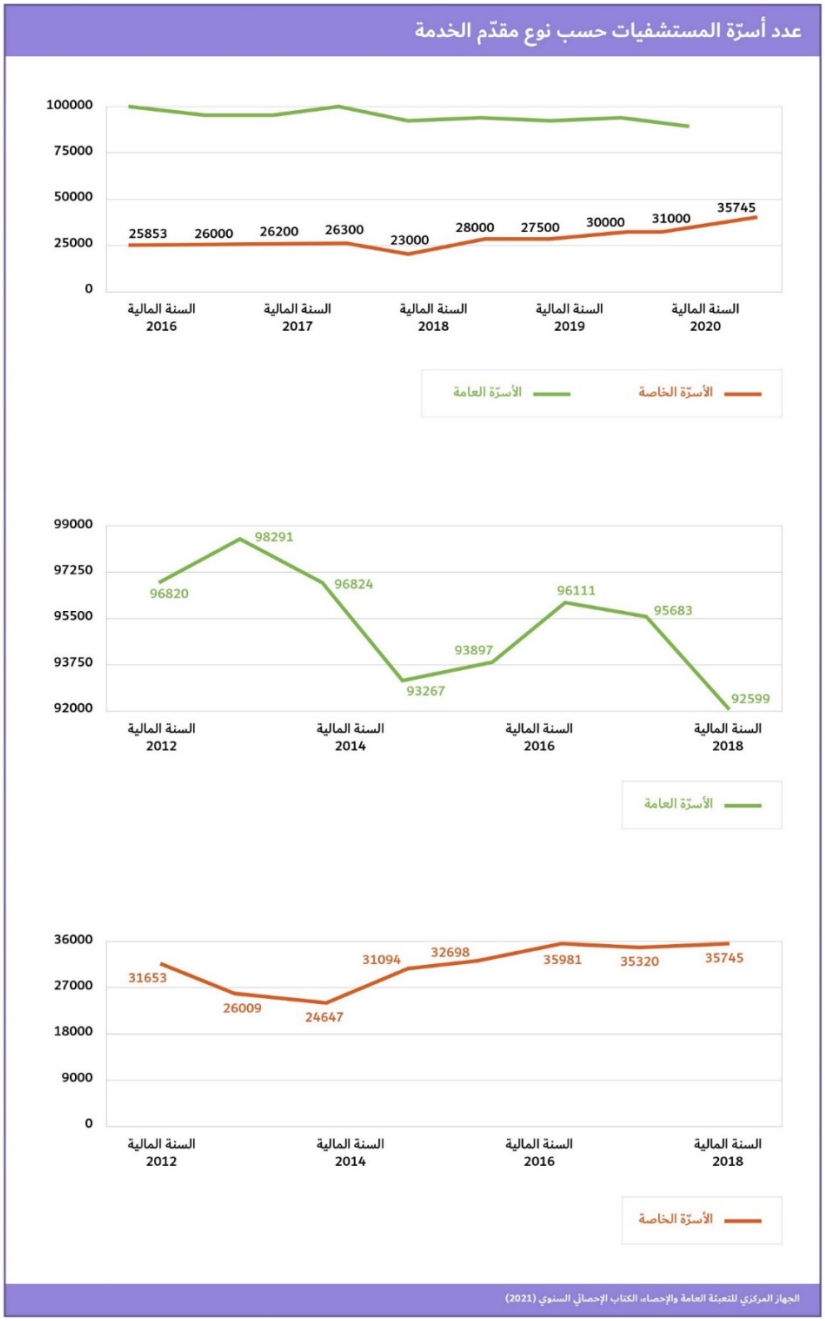
[34] Government of Egypt, *State Ownership Policy*, p.8.

الشكل 1.0. معدل النمو السنوي (%) للمدارس حسب المستوى التعليمي بين عامي 2017-2021[35]



[35]تستند الحسابات إلى مركز معلومات وزارة التربية والتعليم التابع لوزارة التربية والتعليم والتعليم الفني، إصدارات مختلفة.

الشكلين 1.1. و1.2. عدد أَسرة المستشفيات حسب نوع مقدم الخدمة بين عامي 2012-2019[36]



[36]استناداً إلى الكتاب الإحصائي السنوي الصادر عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء (2021).

اتجاهات الفقر في مصر منذ عام 2016: فهم الانفصال الجزئي - الكلي

كما هو موضح أعلاه، شهدت الفترة ما بين عامي 2016-2023 العديد من التغييرات التي كان لها تداعيات كبيرة على حياة المصريين. ولم يمنع مناخ الاقتصاد الكلي الواعد نسبياً التدابير التقشفية القاسية من تفاقم التحيز التوزيعي القائم بالفعل ضد الفئات المحرومة.[37]

فقد أدى قرار البنك المركزي المصري بتحرير سعر صرف الجنيه المصري في حد ذاته إلى استنفاد القوة الشرائية للعديد من المصريين، الذين خسرت مدخراتهم نصف قيمتها بين عشية وضحاها. ويمثل العاملون بالأجور الثابتة، بما في ذلك المعلمون والأطباء والممرضين - الذين ينتمون في الغالب إلى الطبقات الدنيا والمتوسطة الدنيا ويعملون بشكل رئيسي في القطاع العام - الشريحة الأكثر تضرراً بشكل ملحوظ.[38] ومع استمرار تراجع فاتورة أجور القطاع العام بشكل كبير وفقاً لتدابير التقشف التي فرضها صندوق النقد الدولي، كنسبة من إجمالي الناتج المحلي، من 8.4% في السنة المالية 2014 إلى 4.4% في السنة المالية 2021،[39] فإن هذه المجموعة الأوسع من العاملين برواتب في القطاع الحكومي (الذين يمثلون صميم الإنفاق الاجتماعي) شهدوا انخفاضاً حاداً في دخولهم الحقيقية دون احتمالات للزيادة، مما يضعف بدوره جودة الخدمات التي يقدمونها.

كما هو موضح في الشكل 2.0، في حين انخفضت أجور القطاع العام والدعم (كنسبة من النفقات الحالية) بشكل حاد في ظل تدابير التقشف التي فرضها صندوق النقد الدولي، فإن مدفوعات الفائدة - على الرغم من انخفاضها (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي) منذ السنة المالية 2020 - لا تزال البند الأكبر من بنود الإنفاق، إذ يُشكل ما يصل إلى 59% من إيرادات

---

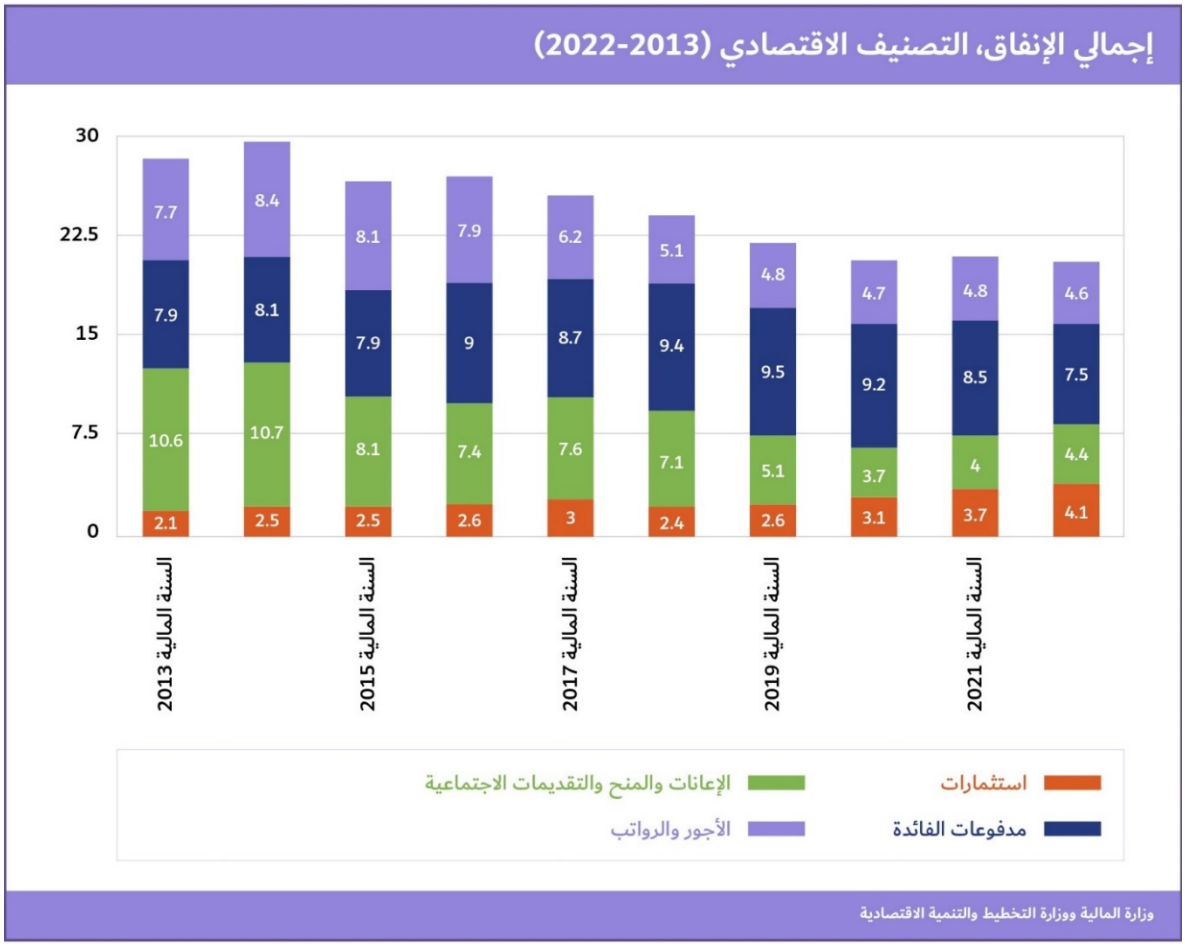
[37] Eberhard Kienle, *Egypt: A Fragile Power,* Routledge, 2021.

[38] تُظهر المقارنات الدولية أن رواتب المعلمين والعاملين في مجال الرعاية الصحية كمضاعف للناتج المحلي الإجمالي أقل مما هي عليه في الدول النظيرة متوسطة الدخل، مثل تركيا والأردن (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2018).

[39] International Monetary Fund, *Arab Republic of Egypt: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility-Press Release; and Staff Report*, January 2023, p.29, available at https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/01/06/Arab-Republic-of-Egypt-Request-for-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-527849

الضرائب في البلاد في السنة المالية 2021/2022.[40] بالإضافة إلى ذلك، بين العامين الماليين 2011 و2021، بينما كان الإنفاق الحكومي على الأجور والدعم ينمو بمعدل سنوي متوسط قدره 12.8% و12.4% على التوالي، كانت نفقات خدمة الدين العام (بالمليار جنيه) تنمو بمعدل مذهل (بمعدل سنوي متوسط قدره 21.4%) خلال الفترة نفسها.[41]

الشكل 2.0. إجمالي الإنفاق، التصنيف الاقتصادي (2013-2022)[42]



[40] البنك المركزي المصري، "النشرة الإحصائية الشهرية - عدد 318"، أيلول\سبتمبر 2023، متاح على https://www.cbe.org.eg/-/media/project/cbe/listing/monthly-statistical-bulletin/bulletin/september/monthly-statistical-bulletin-318.pdf

[41] عمرو عادلي، "الدَيْن للجميع والفوائد لأصحاب رأس المال"، المنصة، أيار/مايو 2023، متاح على https://manassa.news/stories/11192

[42] استناداً إلى بيانات وزارة المالية ووزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية.

وقد أدت هذه الظروف إلى زيادة بنسبة 5 نقاط مئوية في عدد الفقراء على الصعيد الوطني في عام 2018، والذي ارتفع من 27% إلى 32.5%، قبل أن ينخفض إلى 29.7% في عام 2019.[43] وارتفع معدل الفقر في جميع المناطق تقريباً، إذ سجلت المناطق الريفية بصعيد مصر - التي تضم 40% من السكان - أعلى معدل فقر: الذي ارتفع من 44% في عام 2008 إلى 51.9% في عام 2018.[44] وعلى النقيض من ذلك، وفي الوقت الذي تستمر فيه التفاوتات الإقليمية، سجلت المناطق الحضرية في الوجه البحري أدنى معدل للفقر (14.3% في عام 2018). بالإضافة إلى ذلك، في المناطق الريفية بصعيد مصر، يعاني 13% من السكان من الفقر المدقع ولا يستطيعون تلبية احتياجاتهم الأساسية، مقارنة بـ 7.7% يعيشون في فقر مدقع على المستوى الوطني.[45]

دفع تدهور الظروف الاجتماعية والاقتصادية – مقترنة بتأثيرات الأزمات العالمية – الحكومة المصرية إلى العمل على توسيع نطاق الحماية الاجتماعية وإطلاق العنان لتنفيذ تدابير الدعم المالي، بمساعدة صندوق النقد الدولي[46] والبنك الدولي.[47] في الواقع، تضمنت الميزانية العامة للدولة للسنة المالية 2022/2023 زيادة في عدد الأسر المستفيدة من برنامج التحويلات النقدية المشروطة الحالي "برنامج تكافل وكرامة"، من 3.6 مليون أسرة في عام 2021 إلى 4.6 مليون أسرة في منتصف عام 2023.[48]

---

[43] الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، مصر في أرقام 2022، نيسان\أبريل 2023، متاح على https://www.arabdevelopmentportal.com/sites/default/files/publication/egypt_in_figures_ltlym_compressed.pdf

[44] الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، "بحث الدخل والانفاق والاستهلاك 2019-2020"، أيلول/سبتمبر 2021، متاح على https://censusinfo.capmas.gov.eg/Metadata-ar-v4.2/index.php/catalog/1773 (الجهاز المركزي، بحث الدخل و الانفاق و الاستهلاك 2019-2020 .)

[45] الجهاز المركزي، بحث الدخل و الانفاق و الاستهلاك 2019-2020 .

[46] في منتصف عام 2020، وافق صندوق النقد الدولي على مساعدات مالية بقيمة 2.7 مليار دولار (أداة التمويل السريع) لدعم مصر في مواجهة تداعيات جائحة كوفيد - 19.

[47] في كانون الأول/ديسمبر 2022، أعلن البنك الدولي عن تقديم دعم بقيمة 500 مليون دولار للمساعدة في توسيع وتعزيز برنامج شبكة الأمان الاجتماعي الرائد في مصر: برنامج تكافل وكرامة.

[48] وزارة التضامن الإجتماعي، تفاصيل البرنامج - تكافل و كرامة، 2023، متاح على https://www.moss.gov.eg/ar-eg/Pages/program-details.aspx?pid=10

بيد أنه، نظراً إلى الاضطرابات الجيوسياسية التي أعقبت الجائحة، استمرت أسعار السلع في الارتفاع، مما دفع معدل التضخم إلى 40.3% في أيار/مايو 2023. وبالنظر إلى التأثير قصير الأمد للتضخم، يمكن تقدير الأثر الإيجابي للمساعدات النقدية والتحويلات العينية على أنه جزئي فقط ولا يتوقع منها أن تساعد الأسر المعيشية الفقيرة على الخروج من حالة الفقر. ويمكن أن يُعزى ذلك جزئياً إلى أن برنامج تكافل وكرامة لا يزال يركز على الشرائح التي تعاني من الفقر المدقع والشرائح الدنيا من الفقر، دون أن يكون له تأثير قاطع على تقليل احتمالات وقوع الأسر المعيشية الضعيفة في براثن الفقر أو خروج الأسر المعيشية الفقيرة من الفقر.[49]

ولحماية الناس على نحو أفضل، ينبغي للحكومة المصرية أن تتجنب توسيع نطاق ضريبة القيمة المضافة التي أوصى بها صندوق النقد الدولي، وأن تقدم إعانات دعم مصممة بعناية (مثل برامج التغذية المدرسية). ويجب أن يرافق ذلك أيضاً مقايسة تلقائية للتحويلات النقدية والأجور وفقاً للتضخم.[50]

مراجعة الإنفاق العام على التعليم والصحة بعد عام 2016: هل تم مراعاة "الحدود الدنيا" للإنفاق الاجتماعي بالقيمة الفعلية؟

شجع صندوق النقد الدولي منذ عام 2016 على التدعيم النقدي لتوفير الأموال العامة لتمويل النفقات ذات الأولوية القصوى والمقررة بموجب الدستور.[51] بالإضافة إلى ذلك، تم الإعلان في عام 2017 عن خطط لبرنامج إصلاح شامل على

---

[49] World Bank, *Egypt Economic Monitor,* December 2022, available at https://www.worldbank.org/en/country/egypt/publication/egypt-economic-monitor-fall-2022-strengthening-resilience-through-fiscal-and-education-sectors-reforms

UNICEF, *Co-Published Brief On Egypt's Key Decisions to Combat COVID-19 Pandemic*, 2021, available at https://www.unicef.org/egypt/media/7546/file/Egypt%E2%80%99s%20Key%20Decisions%20to%20Combat%20COVID-19.pdf

[50] Oxfam, *First Crisis Then Catastrophe*, April 2022, available at https://www.oxfam.org/en/research/first-crisis-then-catastrophe

[51] ينص الدستور المصري، الصادر في عام 2014 (الذي جرى تعديله في عام 2019) على زيادة الإنفاق الحكومي على الصحة والتعليم الأساسي إلى ما لا يقل عن 3% و4% على التوالي، من الناتج المحلي الإجمالي.

مستوى البلاد - "نظام التعليم 2.0" - بدعم من قرض من البنك الدولي بقيمة 500 مليون دولار (2018-2023)، لإحداث تغيير ثوري في نظام التعليم العام بمصر.

الشكل 3.0. المكونات الرئيسية لبرنامج الإصلاح "نظام التعليم 2.0" ودعم البنك الدولي (2018-2023)[52]

المحتويات الأساسية لبرنامج EDU 2.0 (2018-2023) ودعم البنك الدولي الإصلاحي	
تعلم أفضل في الطفولة المبكرة	**مليون $100**
معلمون فعالون وقواد العلم	**مليون $100**
إصلاح القييم الشامل لتعلم أفضل للطلاب	**مليون $120**
تحسين توصيل خدمة التعليم من خلال النظم المرتبطة	**مليون $160**
إدارة المشروع، التواصل، والرصد والتقييم	**مليون $20**

البنك الدولي (دعم مشروع إصلاح التعليم في مصر، 2018)

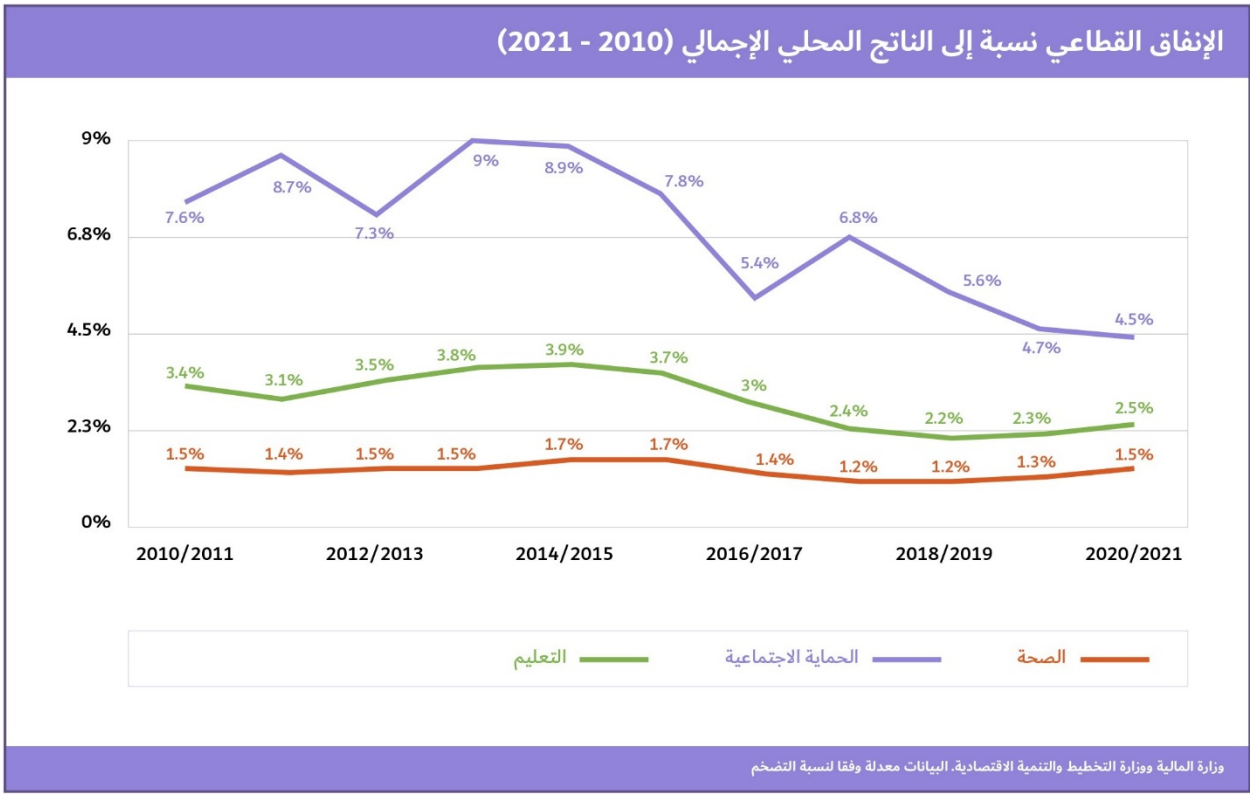
ومع ذلك، في حين يؤكد تقرير صندوق النقد الدولي[53] أن مصر استوفت "الحد الأدنى" للإنفاق الاجتماعي المحدد لحماية الإنفاق الاجتماعي الضروري (دون تقديم تقييم مفصل للنتائج الخاصة بكل قطاع)، تكشف البيانات المتاحة، كما هو موضح في الشكل 3.1، أن الإنفاق الفعلي على التعليم الأساسي والصحة قد انخفض بشكل كبير مقارنة بمستويات ما قبل عام

[52] البنك الدولي (مشروع مساندة إصلاح التعليم في مصر، 2018)

[53] International Monetary Fund, *Ex-Post Evaluation on Exceptional Access Under the 2020 Stand-By Arrangement – Press Release; Staff Report; And Statement by the Executive Director for Arab Republic of Egypt*, 26 July 2022, p.24, available at https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/07/25/Arab-Republic-of-Egypt-Ex-Post-Evaluation-of-Exceptional-Access-Under-the-2020-Stand-By-521257

2011. وبدلاً من ذلك، كما هو موضح في الشكل 3.2، تحول الاقتصاد المصري على مدى العقود الماضية نحو قطاعات منخفضة الإنتاجية وغير تجارية (مثل النقل والبناء)، مما جعل البلاد أكثر ضعفاً أمام الصدمات الخارجية وتقلبات الأسواق المالية العالمية، مما يقوض مصادر الدخل الأجنبية في مصر.[54]

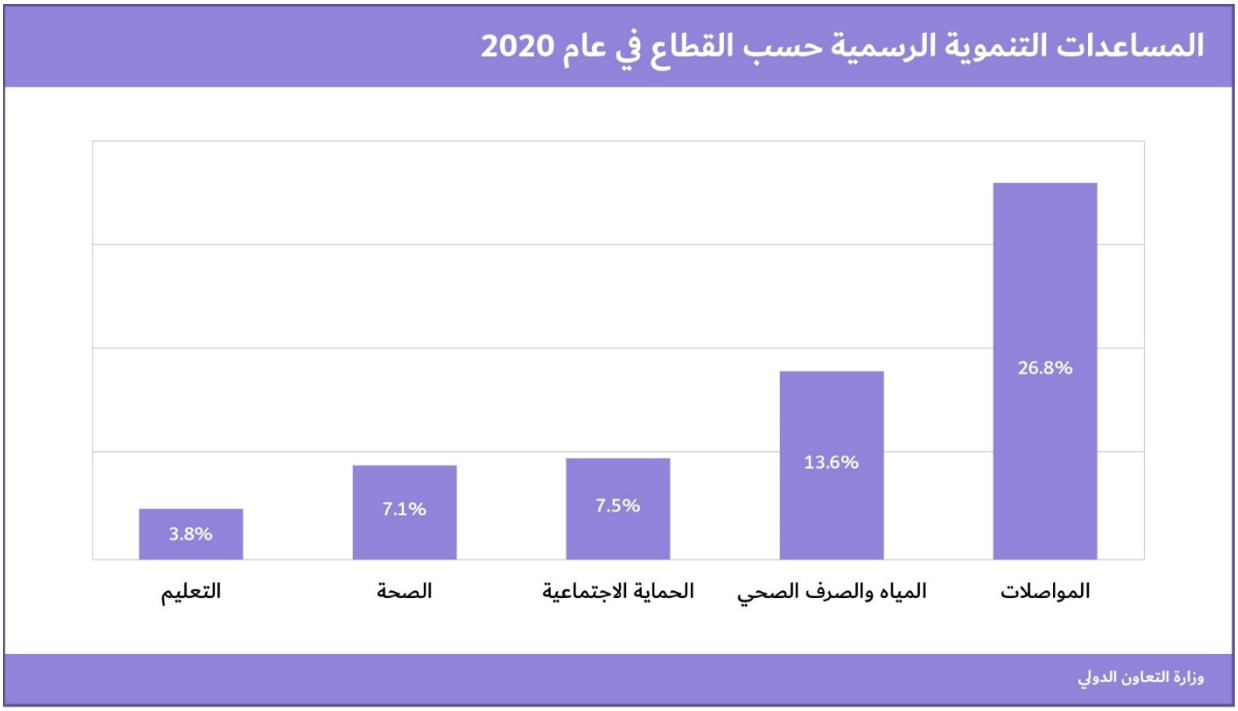
الشكل 3.1. الإنفاق القطاعي بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي (2010-2021)[55]



[54] حمزة المؤدّب ونور عرفة، "من المشقّة إلى التهميش: التأثير الجيوسياسي للإخفاقات الاقتصادية الهيكلية في مصر وتونس ولبنان"، مركز مالكوم كير– كارنيغي للشرق الأوسط، كانون الثاني/يناير 2024، متاح على https://carnegie-mec.org/2024/01/19/ar-pub-91423

[55] استناداً إلى بيانات وزارة المالية ووزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية. البيانات المقدمة هي بالقيم الفعلية.

الشكل 3.2. المساعدات الإنمائية الرسمية حسب القطاع في عام 2020[56]



3.أ. *الإنفاق العام غير كافٍ*: مصر تقارن بشكل سلبي مع نظيراتها من الدول

على الرغم من تطلعات البلاد على النحو المنصوص عليه في الدستور، فإن مستويات الاستثمار العام في التعليم والصحة منخفضة وفقاً للمعايير الدولية وتتراجع بالقيمة الفعلية. وفي الواقع، يتضح انخفاض الإنفاق الحكومي الإجمالي من خلال كيفية حساب الحكومة المصرية لنفقات موازنتها لكلا القطاعين. وكما هو موضح في الشكل 3.3، للامتثال بالإنفاق المطلوب على الصحة، تستخدم الحكومة المصرية "تعريفاً أوسع"[57] للصحة، والذي تضاعف من خلاله الإنفاق على الصحة تقريباً بين

[56] استناداً إلى بيانات وزارة التعاون الدولي.

[57] وتشمل: 1) نفقات الجهات الحكومية الخارجة عن الميزانية، و2) مستشفيات القوات المسلحة والشرطة، و3) حصة القطاع في إجمالي مدفوعات الفائدة، و4) الإنفاق على المياه والصرف الصحي.

عامي 2016 و2020، من 2.5% إلى 4.4% من إجمالي الناتج المحلي.[58] وبالمثل، في التعليم، تكشف وثائق ميزانية الدولة عن طريقة محاسبية تأخذ في الاعتبار حصة القطاع في إجمالي مدفوعات الفائدة المدفوعة على الدين العام لمصر. وهذا يعني أن الزيادات النقدية[59] في مخصصات ميزانية التعليم لم تترجم إلى ارتفاع الإنفاق الفعلي: بين عامي 2016 و2020، انخفض الإنفاق على التعليم كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من 2.8% إلى 1.8%.

كما ذُكر سابقاً، مع التدعيم النقدي الكبير الذي دعمه صندوق النقد الدولي على مدى السنوات السابقة، انخفضت أيضاً الرواتب في القطاع العام. وفي قطاع التعليم، أدى مستوى الإنفاق الحكومي غير الكافي إلى حدوث مفارقة في تكوين ميزانية وزارة التربية والتعليم والتعليم الفني، إذ تستوعب مرتبات الموظفين 92% منها، ولكن دون أن ينعكس ذلك على زيادة رواتب المعلمين أو الموظفين من غير أعضاء هيئة التدريس.[60] وهذا بدوره يؤدي إلى استبعاد النفقات غير المتعلقة بالموظفين والاستثمارات الحيوية الأخرى.[61] بالإضافة إلى ذلك، لطالما شكّلت الرواتب المنخفضة تحدياً خطيراً في جذب المهارات الجيدة في القطاع الصحي؛ مما يؤدي إلى هجرة الكفاءات في المهن الطبية. وكما هو موضح في القسم الرابع، بينما اكتسب الإنفاق الرأسمالي أهمية في السنوات الأخيرة (بين السنة المالية 2016 والسنة المالية 2020)، فقد انخفضت حصة أجور العاملين في قطاع الصحة العامة في إجمالي الإنفاق بشكل كبير، من 61% إلى 45% خلال الفترة نفسها.[62]

---

[58] وزارة المالية، الحساب الختامى للعام المالى 2021-2022، متاح على https://mof.gov.eg/ar/posts/finalCalculation-2021-2022

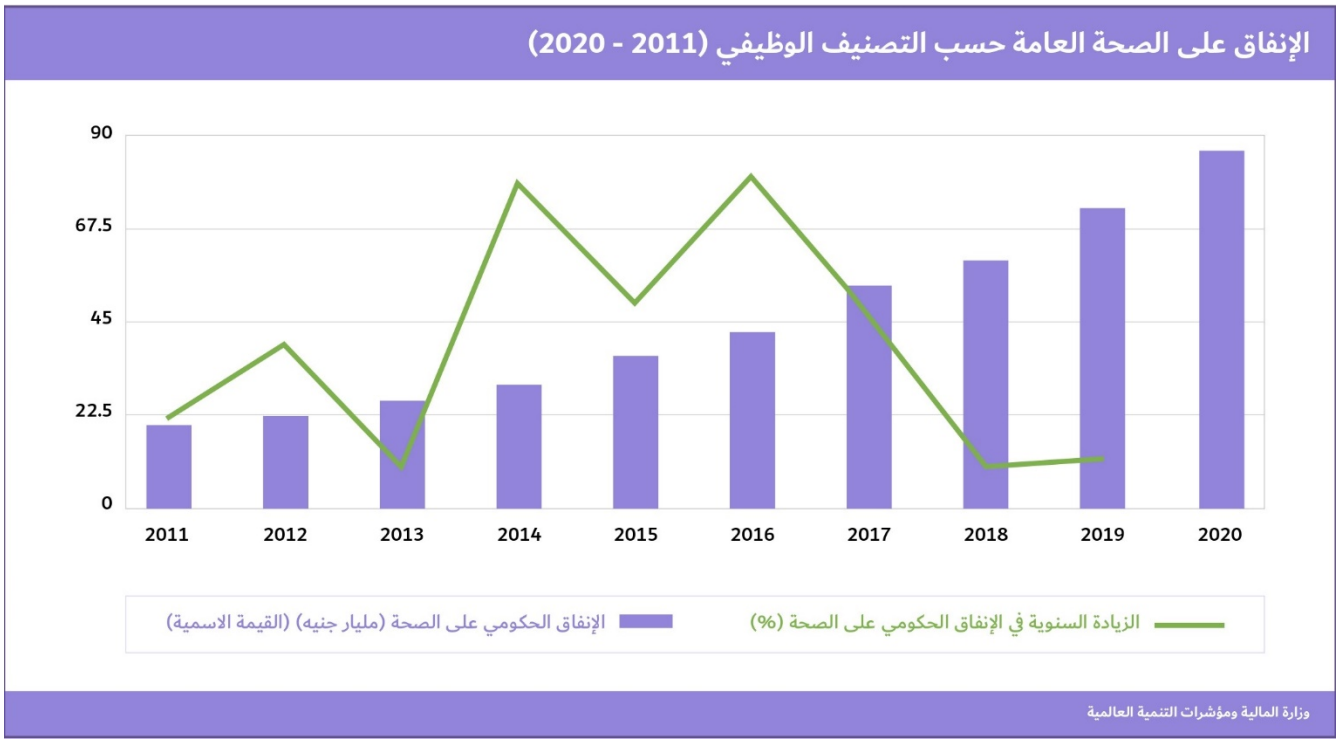
[59] في السنة المالية 2023/2022، تم تخصيص 317 مليار جنيه مصري (بزيادة قدرها 61 مليار جنيه مقارنة بالسنة المالية 2022/2021) للتعليم قبل الجامعي لتعزيز التغذية المدرسية، وبناء مدارس جديدة، وتوسيع نطاق التحول الرقمي (وزارة المالية، 2023).

[60] World Bank, *Public Expenditure Review*, September 2022, available at https://www.worldbank.org/en/country/egypt/publication/egypt-public-expenditure-review-for-human-development-sectors (World Bank, *Public Expenditure Review*)

[61] من النسبة المتبقية البالغة 8%، يتم تخصيص 2% فقط من الميزانية للإنفاق الرأسمالي، الذي تديره وتنفذه الهيئة العامة للأبنية التعليمية.

[62] وزارة المالية، البيان المالي من مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2021/2022، 2021، متاح على https://assets.mof.gov.eg/files/4aa98630-ad8d-11eb-920f-db7f8b346136.pdf\ (وزارة المالية، البيان المالي للسنة المالية 2021/2022)

الشكل 3.3. الإنفاق على الصحة العامة في إطار التصنيف الوظيفي (2011-2020)[63]



وبالتالي من الضروري إذاً توفير مساحة لزيادة المخصصات. ونظراً إلى أنه من المتوقع أن يظل الحيز المالي لمصر محدوداً بسبب الحاجة إلى تأمين الأموال اللازمة لمدفوعات الفائدة وخدمة الديون الخارجية (التي ارتفعت من 32.3 مليار دولار في السنة المالية 2018/2019 إلى 47.3 مليار دولار في السنة المالية 2022/2023)، فمن الضروري اتخاذ تدابير مستدامة من أجل إيجاد مصادر إيرادات إضافية (وبالتالي تأمين مزيد من الموارد لكلا القطاعين)، بما في ذلك مزيد من المرونة بشأن أهداف الاقتصاد الكلي (مثل التضخم والعجز المالي) وسياسات الضرائب المباشرة التصاعدية. وتشمل هذه التدابير أيضاً السيطرة على الاقتراض خارج الميزانية؛ الذي يعد محركاً رئيسياً لتراكم الديون العامة.

[63] استناداً إلى بيانات وزارة المالية ومؤشرات التنمية العالمية.

3.ب. عدم كفاءة الإنفاق العام: انعدام المواءمة بين الأهداف الاستراتيجية وعمليات التمويل

يشكل عدم الكفاءة تحدياً آخر - فوق تحدي عدم الكفاية - يعيق ربط الأهداف الاستراتيجية بالمستويات المناسبة من الموارد.

فعند الحديث عن "نظام التعليم 2.0"، نرى أن البرنامج الذي يدعمه البنك الدولي قد ركز بشكل كبير على طرح مناهج جديدة وتوسيع موارد التعلم الرقمي، من بين ركائز أخرى؛ إلا أنه لم يكن هناك اهتمام يذكر بمعالجة نقاط الضعف في كفاءة موارد التعليم نفسها. بالإضافة إلى مفارقة رواتب الموظفين، لا يمكن (إعادة) تخصيص الأموال لتحقيق أقصى استفادة للكيانات المحلية (المدارس) نظراً لأن عملية الموازنة تُدار مركزياً، وتستند إلى المخصصات التاريخية. ونظراً للاستقلالية المحدودة للمدارس، فإن الانتقال إلى اللامركزية (التدريجية) في وظائف التعليم والتمويل القائم على المعادلات هو أمر لا غنى عنه لضمان تخصيص الموارد واستخدامها بما يتماشى مع احتياجات هذه الكيانات، التي هي في طليعة المؤسسات الخدمية.

ومن ناحية أخرى؛ فإن استمرار الحكومة المصرية في الاعتماد على الميزانية المبنية على البنود، يضع أمامها عقبة أخرى تتمثل في المرونة المحدودة في قطاع الصحة.[64] تاريخياً، كان الإنفاق على الصحة مرتبطاً إلى حد كبير بعدد الأسرّة المتاحة في المستشفيات؛ وقد دفع هذا المَرافق إلى الإفراط في تضخيم سعة الأسرّة (حتى لو لم تعد تقدم الخدمة)، مما يؤدي في النهاية إلى الهدر. ومن الآن فصاعداً، يجب أن تكون الميزانيات المخصصة مرتبطة بالحجم الفعلي للخدمات المقدمة وتقييمات الجودة للمنشأة.

بالإضافة إلى ذلك، فإن مستويات الإنفاق على الرعاية الوقائية منخفضة للغاية، مما سيؤدي إلى زيادة أعباء الإنفاق الطبي في ظل نظام التأمين الصحي الشامل في المستقبل. وبالتالي فإن الإنفاق الحكومي يمكن أن يستفيد من تخصيص ميزانية أكثر كفاءة إذا أدخل برامج الفحص الإلزامي (سرطان الثدي، وما إلى ذلك). ومن شأن هذا الإجراء الاستباقي أن يخفف بشكل كبير العبء على الإنفاق الطبي من خلال تجنب المضاعفات المكلفة في المستقبل. وفي هذا الصدد، ونظراً لأن برامج الصحة

[64] OECD, *OECD Best Practices for Performance Budgeting*, November 2018, available at https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2018)7/en/pdf

العامة (التي تقع خارج نطاق نظام التأمين الصحي الشامل) تمثل أولوية رئيسية للحكومة المصرية، فمن الجدير بالذكر أن مصر أطلقت بالفعل برنامجاً للصحة العامة على مستوى البلاد بتمويل من البنك الدولي - 100 مليون صحة - تم بموجبه فحص أكثر من 60 مليون بالغ للكشف عن أمراض السمنة وارتفاع ضغط الدم والتهاب الكبد الوبائي والسكري.[65]

3.ج. *عدم تكافؤ الإنفاق العام*: مظاهر التفاوتات الإقليمية والاجتماعية والاقتصادية المستمرة

عند تأمل الأموال المخصصة لكلا القطاعين، سيظهر بجلاء أن الموارد موزعة بشكل غير متكافئ. ولذا؛ فإن تحسين النتائج الإجمالية يتطلب أولاً وقبل كل شيء مراجعة عملية الموازنة؛ إذ يجب توسيع التمويل العام على المستوى الهيكلي بالتزامن مع العدالة التوزيعية.

عند الحديث عن عدالة الإنفاق على التعليم، تكشف الحسابات الختامية للسنة المالية 2021/2022 أن ثمة نزوعاً إقصائياً ظاهراً في تقسيم الميزانية. ففي حين خُصّص 13 مليار جنيه للديوان وحده (وزارة التربية والتعليم والتعليم الفني) - بما في ذلك مكتب الوزير والإدارة المركزية - خُصّص حوالي 11.5 مليار جنيه لإجمالي عدد المدارس في القاهرة (التي تضم 2.5 مليون طالب) والجيزة (التي تضم 2.4 مليون طالب).[66] أما بالنسبة للأموال المخصصة لهيئات خدمات التعليم، فمن المتوقع أن ترتفع ميزانيتي المركز القومي للامتحانات والتقويم التربوي والأكاديمية المهنية للمعلمين إلى 3 مليار جنيه مصري و85 مليون جنيه مصري على التوالي.[67] بيد أن هناك فجوات كبيرة؛ ففي حين انخفضت نفقات المركز القومي

---

[65] World Bank, *Public Expenditure Review.*

[66] وزارة المالية، البيان المالي للسنة المالية 2021/2022.

[67] World Bank, *World Bank and Egypt Sign US$500 Million Project to Bring Learning Back to Public Schools*, April 2018, available at https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/04/21/world-bank-and-egypt-sign-us500-million-project-to-bring-learning-back-to-public-schools

للامتحانات والتقويم التربوي بنسبة 11% بين عامي 2020 و2022، زادت نفقات الأكاديمية المهنية للمعلمين من 35 مليون جنيه مصري إلى 37.7 مليون جنيه مصري خلال الفترة نفسها، بزيادة قدرها 8% فقط.[68]

ورغم أنه ليس من المفاجئ أن يتفاوت إجمالي الإنفاق على راتب (المعلم) لكل طالب بين مختلف مستويات التعليم، إلا أن التناقضات في هذا الإنفاق لا تزال تستحق تسليط الضوء عليها. ففي حين يمكن تقدير متوسط راتب المعلم في عام 2021 بحوالي 3500 جنيهاً مصرياً (صافي الراتب بعد الاستقطاعات)، فإن رواتب المعلمين لكل طالب تزداد تدريجياً؛ بدءاً من 2639 جنيهاً مصرياً لمرحلة ما قبل الابتدائي، وتصل إلى ذروة 5062 جنيهاً مصرياً للمرحلة الثانوية الفنية.[69] وتظهر الأدلة المستمدة من ديناميكيات الالتحاق أيضاً أن التوزيع غير العادل قد أدى إلى تفاقم الفوارق الاجتماعية والاقتصادية الموجودة بالفعل. في الواقع؛ يتجنب 50% من أطفال الأسر الأكثر ثراءً الاكتظاظ ونقص الموارد في الفصول الدراسية الابتدائية بالمدارس الحكومية من خلال الالتحاق بالمدارس الخاص، مقارنة بـ 1% فقط من الأسر الأكثر فقراً.[70]

كما يمكن ملاحظة اتجاهات تراجعية مماثلة في قطاع الصحة؛ حيث إن الإنفاق الحكومي غير قادر على ضمان الوصول العادل وبتكلفة ميسورة إلى خدمات الرعاية الصحية الجيدة؛ والتي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمكان الإقامة والظروف الاجتماعية والاقتصادية. ومن خلال استخدام مسح ودخل الأسر المعيشية[71]، يظهر بجلاء أن الأسر في المحافظات الأكثر فقراً (أسيوط، وسوهاج، والأقصر) لديها أدنى مستوى من استخدام الخدمات الصحية. ويتجلى ذلك أيضاً في حقيقة أن هذه المحافظات هي من بين المحافظات الأكثر فقراً، وأن اثنتين منها لم يصل إليهما سوى أقل القليل من مساعدات الشركة الوطنية للتحويلات النقدية.[72]

---

[68] وزارة المالية، البيان المالي للسنة المالية 2021/2022.

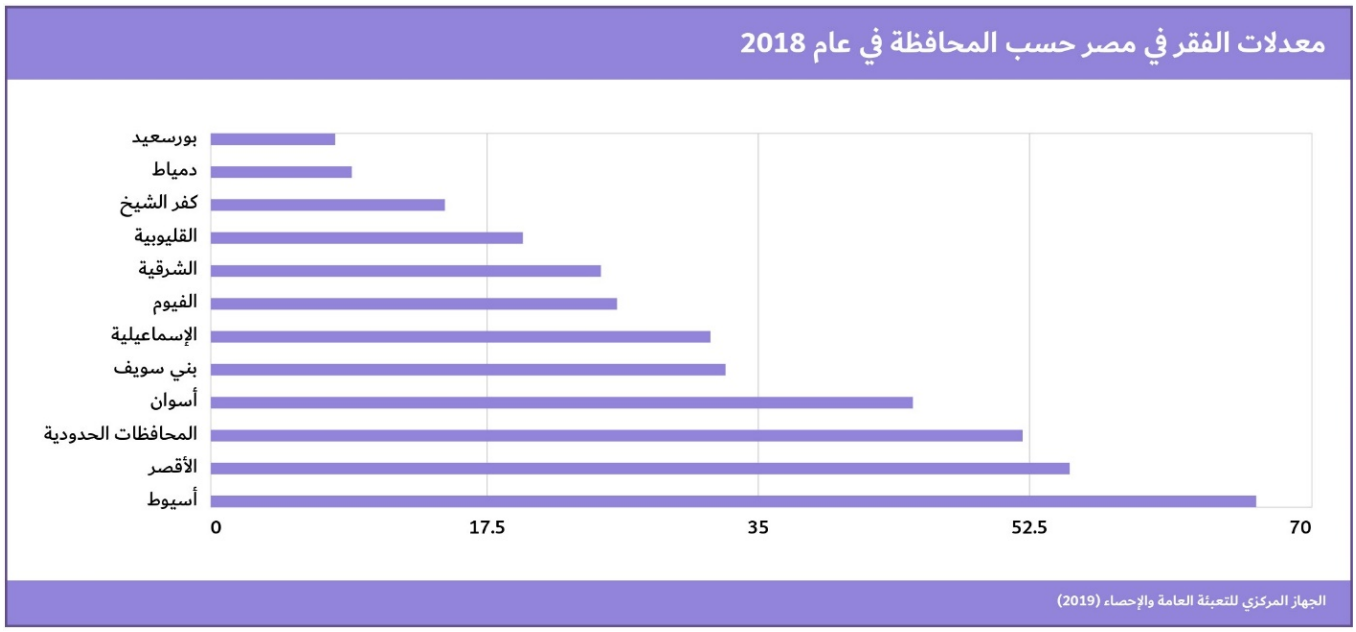
[69] Sobhy, *Schooling the Nation.*

[70] World Bank, *Public Expenditure Review.*

[71] الجهاز المركزي، بحث الدخل و الإنفاق و الاستهلاك 2017/2018.

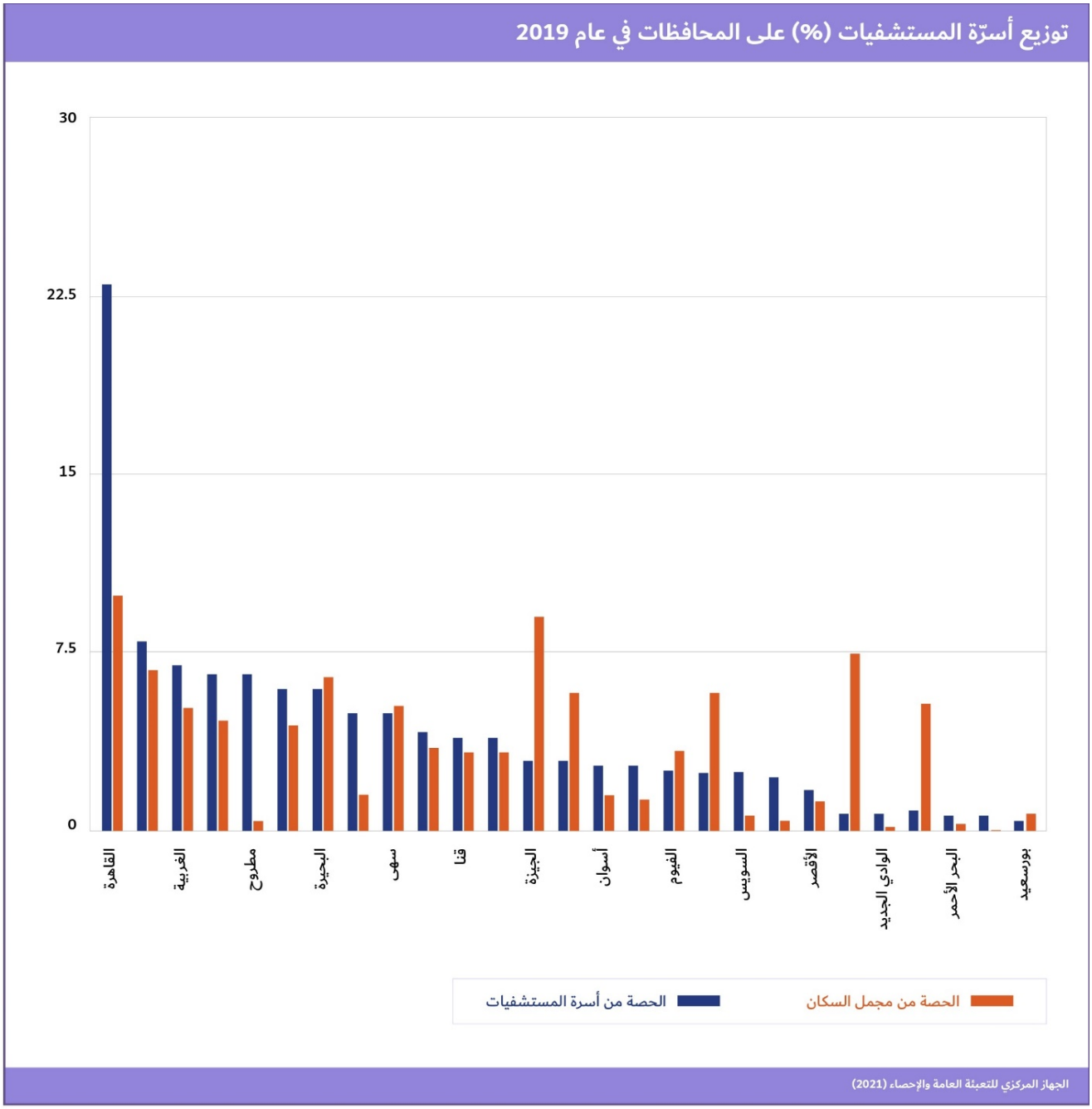
[72] World Food Programme, *Egypt Annual Country Report 2020*, 2020, available at https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000125429/download/

الشكل 3.4: معدلات الفقر (نسبة مئوية) في مصر حسب المحافظة عام 2018



وبالتالي فإن الأسر في المناطق الريفية (وكذلك الأحياء الفقيرة والمناطق النائية) - حيث مستويات الدخل منخفضة بشكل كبير - هي الأكثر معاناة من النتائج الصحية السيئة؛ فيما تتمتع الأسر الحضرية الأكثر ثراءً بتغطية صحية أفضل. ويبدو أيضاً أن هناك توزيعاً غير متكافئ للموارد غير المالية (أسرّة المستشفيات والعاملين في مجال الصحة العامة) عبر المحافظات. وكما هو مبين في الشكل 3.4، أدت البيانات المحدودة والمخصصات المستندة إلى المدخلات التاريخية وغياب نظام السجلات الطبية الإلكترونية إلى عدم وجود عدالة توزيعية نسبية.

الشكل 3.5: توزيع أسرّة المستشفيات (نسبة مئوية) على المحافظات عام 2019[73]



[73] استناداً إلى الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء (2021).

تعكس تلك التناقضات ضرورة أن تستند عمليات صنع القرار إلى مجموعة متينة من البيانات. ولتعويض العجز في الخدمات الصحية في المناطق الأكثر فقراً وحرماناً، يحتاج الإنفاق الحكومي بالضرورة إلى دعم العدالة من خلال ضخ مزيد من الأموال في هذه المناطق ونشر المراكز الطبية (والقوى العاملة) إلى المناطق التي هي في أمس الحاجة إليها. ومع بدء تطبيق نظام التأمين الصحي الشامل، يتعين على الحكومة المصرية أن تراقب عن كثب الفوارق في استخدام الخدمات.

4. توسيع نطاق الوصول، مع استمرار الجودة الرديئة ونقص القوى العاملة

تعد رداءة جودة الخدمات المقدمة أحد التحديات الرئيسية التي تواجه الخدمات الاجتماعية الأساسية، هذا بالإضافة إلى نقص القوى العاملة بسبب سنوات من تجميد التوظيف خلال فترة النمو السكاني المستمر.[74]

فعلى الرغم من التقدم المحرز في توسيع نطاق الوصول إلى التعليم ما قبل الجامعي (وخاصة المستوى الإبتدائي)، فإن ما يقرب من 1 فقط من كل طالبيْن يحققون الحد الأدنى من المعايير الدولية في اختبار تحليل الأداء في مجالات الرياضيات والعلوم (TIMSS)[75]. وفي تقرير تقييم عالمي[76]، وُجد أن 70% من طلاب المرحلة الابتدائية في مصر (في سن العاشرة) غير قادرين على قراءة وفهم النصوص المناسبة لفئتهم العمرية. وقد تجلى ذلك أيضاً في التقييم الوطني للصف الرابع (G4NAMA)، الذي أجري في أواخر عام 2021، لتقييم تأثير المناهج "الحديثة"[77]؛ حيث تظهر النتائج الإجمالية أن حوالي

---

[74] Ahmed Rashad, Luca Fedi and Mona Amer, *Growth and Precariousness in Egypt,* International Labor Organization, 2019, available at https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_735169.pdf

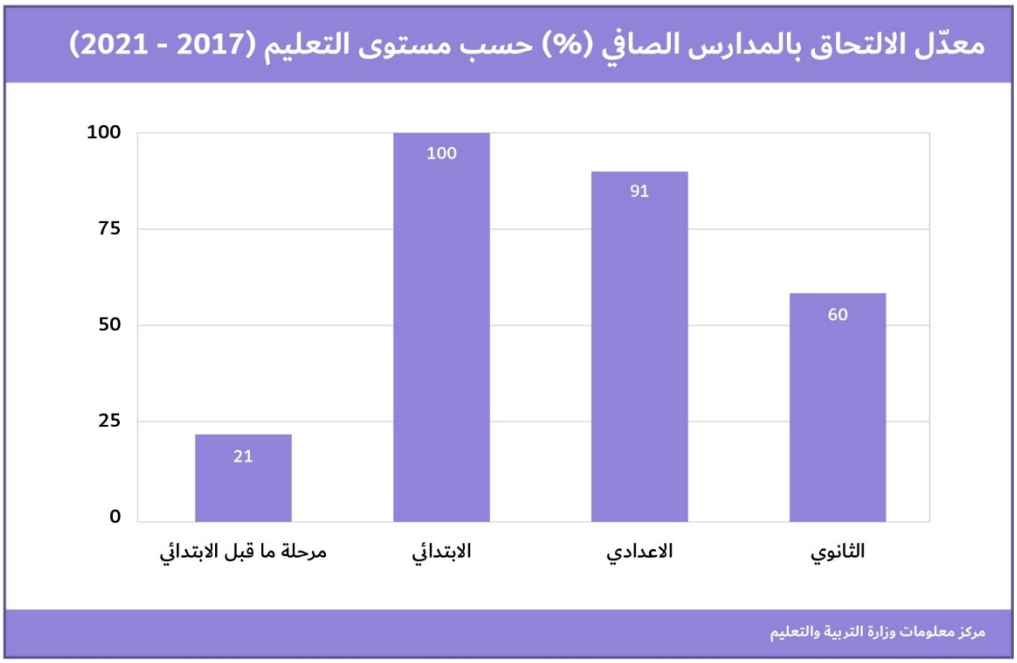
[75] National Center for Education Statistics, *Trends in International Mathematics and Science Study, 2019,* available at https://nces.ed.gov/timss/results19/index.asp#/math/intlcompare

[76] World Bank, *Learning Poverty Brief - Egypt*, June 2022, available at https://documents1.worldbank.org/curated/en/099130007202226565/pdf/IDU0b51c9d2206132044300bd470a5290a15ce2a.pdf

[77] وزارة التربية والتعليم والتعليم الفني، "التقييم الوطني للصف الرابع الابتدائي (G4NAMA): الملخص التنفيذي لتقييم خط الأساس"، كانون الأول/ ديسمبر 2021، متاح على https://moe.gov.eg/media/yxcpziqi/g4nama.pdf

نصف الطلاب (47% في اللغة العربية و49% في الرياضيات) لم يحققوا سوى المستوى المبتدئ فقط؛ ومن ثم فإنهم غير مؤهلين للانتقال إلى الصف الخامس، في حين أن أقل من 4% من الطلاب حققوا المستوى المتقدم.

الشكل 4.0: صافي معدل الالتحاق (NER) كنسبة مئوية حسب مستوى التعليم (2017-2021)



وكما هو مبين في الشكل 4.0، فإن تعميم الوصول إلى المستوى ما قبل الابتدائي - وخاصة بالنسبة للفئات ذات الدخل المنخفض - سيكون أمراً لا غنى عنه. وإن ضمان أن يبدأ الأطفال تفاعلهم مع نظام التعليم في وقت مبكر سيعزز في نهاية المطاف قدرتهم على الانتقال بنجاح من المرحلة الابتدائية إلى المرحلتين الإعدادية والثانوية، مع احتمال أكبر للبقاء لفترة أطول في نظام التعليم.[78]

[78] Heckman Equation, *Investing in early childcare and education produces significant economic returns*, available at https://heckmanequation.org/wp-content/uploads/2020/11/F_Heckman_FFN_OnePager_110320.pdf

علاوة على ذلك – وكما هو موضح أعلاه – هناك حاجة إلى موارد إضافية في سنوات التعليم الابتدائي، حتى يقترب معدل الالتحاق الصافي من النسبة العالمية. وفي الواقع، لا يزال الاكتظاظ في الفصول الدراسية الابتدائية بالمدارس الحكومية مستمراً بمعدلات مثيرة للدهشة، حيث ارتفعت كثافة الفصول الدراسية من 30.9 في عام 2007 إلى 51.6 في عام 2022[79]؛ ومع أن معالجة قضايا تخصيص الأراضي يمكنها أن تحل جزءاً من المشكلة، إلا أن الطاقة الفائضة في الفصول الدراسية تتفاقم بسبب نقص آخر: ألا وهو النقص في عدد المعلمين، وسوء توزيع المعلمين المؤهلين، مما يؤدي إلى حرمان ممنهج للمناطق ذات الدخل المنخفض.[80]

وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن تجميد التوظيف - الذي هو شرط الاقتراض - أدى إلى تراكم النقص في المعلمين في المدارس الحكومية، التي قد تجاوزت بالفعل معدلات الالتحاق التي يمكنها استيعابها. وفي أواخر عام 2019، اعترفت الوزارة بوجود نقص في عدد المعلمين قدره 320 ألف معلم.[81] ولإدارة هذا النقص، لجأ المسؤولون في الوزارة إلى توظيف المعلمين بعقود مؤقتة؛ بيد أنّنا لا نعرف بعدُ أثر الاستخدام طويل الأمد لهذه الطريقة (التي تجتذب المعلمين الذكور بشكل رئيسي)، - مع تدهور ظروف العمل وانعدام التغطية الاجتماعية - على جودة التعلم في الفصول الدراسية، في الوقت الذي تخاطر فيه الوزارة بتحويل هذه الممارسة إلى جزء هيكلي من النظام. ورغم أن الحكومة المصرية ملتزمة بتوظيف ما يصل إلى 150 ألف معلم بحلول عام 2027، فإن التغلب على هذا العجز سوف يستلزم في المقام الأول تطوير إطار للميزانية يمكن أن يضمن إضافة مزيد من المعلمين المؤهلين تدريجياً (وبشكل أكثر إنصافاً) إلى النظام. هذا - بالإضافة إلى الفصول الدراسية

Caroline Krafft, "Increasing educational attainment in Egypt: The impact of early childhood care and education", *Economics of Education Review*, no. 46, (2015).

[79] وزارة التربية والتعليم والتعليم الفني، الملخص الإحصائي للتعليم ما قبل الجامعي 2022/2023، متاح على https://emis.gov.eg/Site%20Content/matwaya/2023/matwaya22-23.pdf

[80] Sobhy, *Schooling the Nation*

World Bank, *Education Statistics: Country at a Glance,* accessed 30 October 2023, available at https://datatopics.worldbank.org/education/country/egypt,-arab-rep

[81] هديل هلال، "التعليم: لدينا عجز كبير في المعلمين يصل إلى 300 ألف"، الشروق، شباط\فبراير 2020، متاح على https://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=09022020&id=ea83c0d2-56c3-4aba-8dda-ece65b884cc5

الحكومية الجديدة - سوف يخفف من فجوة النقص، خاصة في سنوات الدراسة المبكرة، وسيكون له تأثير مضاعف على جودة التعلم.

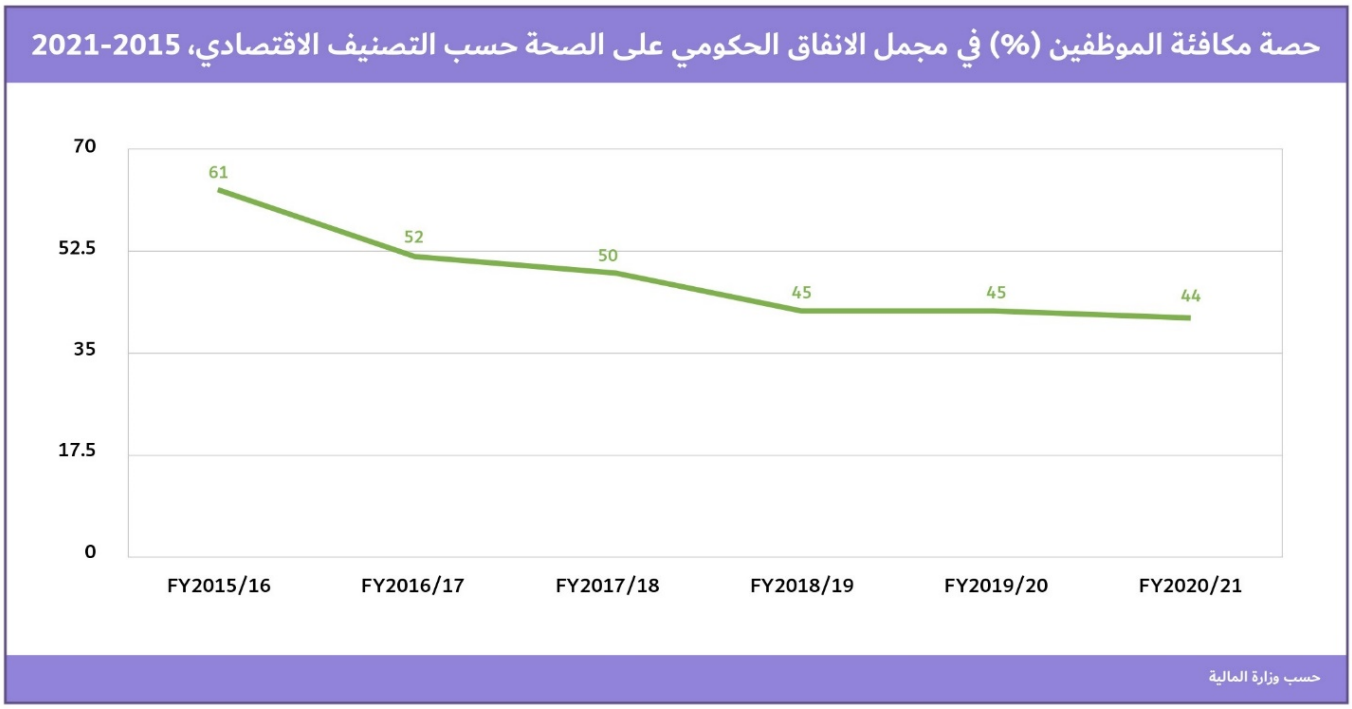
أما بالنسبة للقطاع الصحي فالأمر مختلف بعض الشيء. لا يتوقف انخفاض معدل الاستفادة من خدمات الرعاية الصحية على الظروف الاجتماعية والاقتصادية فحسب، بل يعود أيضا إلى التحديات الهيكلية المتعلقة بالجودة والأداء التي تواجهها المرافق العامة. فنظراً لأن مرافق الرعاية الصحية الأولية غير مجهزة بشكل جيد للعلاج المتقدم، فغالباً ما يحتاج المرضى إلى توفير المستلزمات الأساسية على نفقتهم الخاصة؛ على الرغم من أن الخدمات مجانية من حيث المبدأ. وفي الواقع، ارتفع إنفاق الأسرة على المستلزمات والمعدات الطبية كنسبة من إنفاقها السنوي على الصحة من 50.8% في عام 2015 إلى 55.5% في عام 2017/2018.[82] وقد أدى ذلك إلى انخفاض نسب المرضى الذين يعانون من حالات مزمنة (1.4%) أو حالات حادة (1.6%) ممن يستفيدون من مراكز الرعاية الصحية الأولية.[83] علاوة على ذلك، لا يزال هناك نقص في القوى العاملة؛ فكما هو مبين في الشكل 4.2، ليس لدى المتخصصين والممارسين في مجال الرعاية الصحية في القطاع العام حافز كبير لتحسين الأداء نظراً لانخفاض رواتبهم، مما يدفعهم عادةً إلى الانتقال إلى القطاع الخاص أو الهجرة إلى الخارج.

---

[82] الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء،"النشرة السنوية لإحصاء الخدمات الصحية"، حزيران \يونيو 2023، متاح على https://www.capmas.gov.eg/Pages/Publications.aspx?page_id=5104&YearID=23361 (الجهاز المركزي، النشرة السنوية لإحصاء الخدمات الصحية)

[83] الجهاز المركزي، النشرة السنوية لإحصاء الخدمات الصحية .

الشكل 4.1: حصة رواتب الموظفين (نسبة مئوية) من إجمالي الإنفاق الحكومي على الصحة حسب التصنيف الاقتصادي بين عامي 2015 و2021[84,85]



[84] استناداً إلى وزارة المالية.

[85] لم يُضمّن الموظفون العاملون في الهيئة العامة للتأمين الصحي الشامل (لأنه ليس لها سلطة اقتصادية على الميزانية). في حين ضُمّن الموظفون العاملون في الهيئة العامة للرعاية الصحية، وهي هيئة حكومية مصرية (لها ميزانية).

5. المصروفات النثرية والدروس الخصوصية: أهي عوامل تعجّل من هشاشة الأسر؟

كما هو موضح أعلاه؛ فإن هذا النقص المستمر في الإنفاق العام على القطاعات الاجتماعية الرئيسية، يكمّله المواطنون من خلال نفقاتهم الخاصة.[86] لقد أصبح واضحاً في السنوات الأخيرة أنه نظراً للتدهور الحاد في جودة التعليم الحكومي والأنظمة الصحية، لم يعد أمام نسبة كبيرة من الأسر بُد من زيادة اعتمادها على السوق، ومن ثم التحول إلى النفقات الخاصة (غير الفعالة) باعتبارها وسيلةً للتكيف. وهذا بدوره يمثل عبئاً كبيراً عليهم؛ خاصة بالنسبة لأولئك الذين يعانون من وضع اجتماعي واقتصادي متدنٍ.

ورغم أن البيانات حول هذه المسألة لا تزال غير متسقة؛ إلا أنه يمكننا القول إن متوسط الإنفاق السنوي للأسر على الدروس الخصوصية يمثل 28.3% من إجمالي إنفاقها السنوي على التعليم.[87] وقد أدى انتشار هذه الظاهرة غير الرسمية إلى إحداث تحول في نظام التعليم على مدى العقود الماضية.[88] فعلى الرغم من أن جميع الطلاب عليهم ضرورة الانتقال بنجاح عبر جميع المستويات تقريباً (خاصة قبل الامتحانات المصيرية في الشهادتين الإعدادية والثانوية العامة)، فقد ثبت أن الدروس الخصوصية غير الرسمية مكلفة للغاية وغير عادلة؛ لكل من الأسر والمعلمين.[89] فكما هو مبين في الشكل 5.0؛ فإن الأموال المخصصة للدروس الخصوصية تزداد طردياً مع ارتفاع الوضع الاجتماعي والاقتصادي، حيث تنفق الأسر ضمن فئة الأغنى (Q5) ما يقرب من خمسة أضعاف ما تنفقه الأسر الأكثر فقراً (Q1).

---

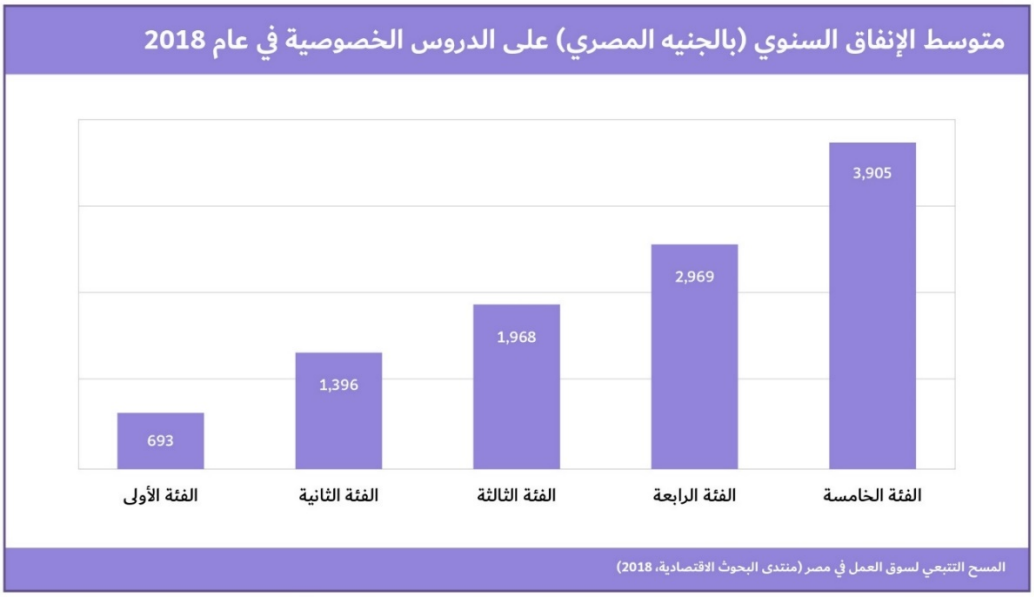
[86] Hania Sobhy, "The Lived Social Contract in Schools: From Protection to the Production of Hegemony", *World Development*, no. 137 (2021).

[87] الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، مصر في أرقام 2021، متاح على https://www.capmas.gov.eg/Pages/StaticPages.aspx?page_id=5035

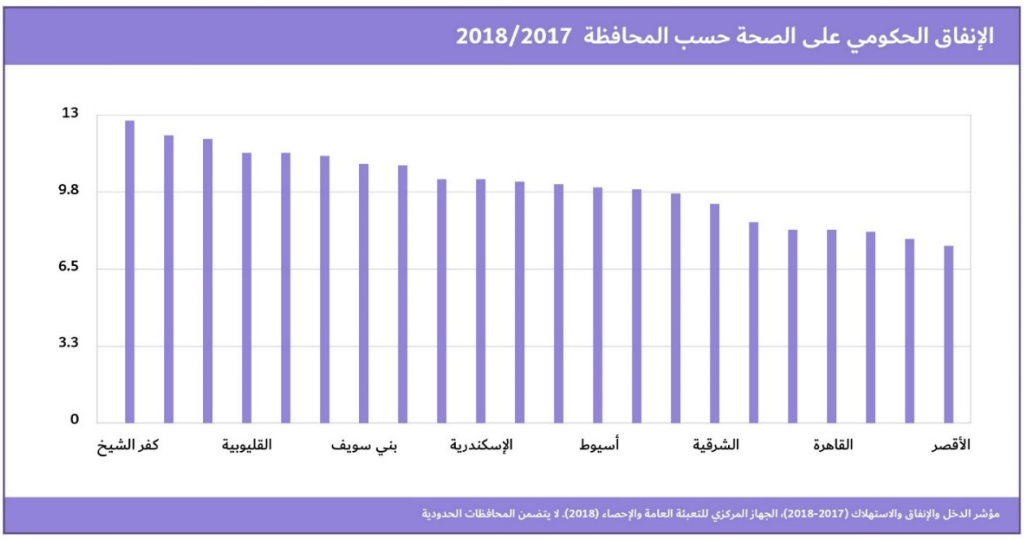
[88] Asmaa ElBadawy, "Education in Egypt: Improvements in Attainment, Problems with Quality and Inequality", *Economic Research Forum - Working Paper Series*, no. 854, November 2014, available at https://erf.org.eg/publications/education-in-egypt-improvements-in-attainment-problems-with-quality-and-inequality/

[89] Abdeljalil Akkari, "Privatizing Education in the Maghreb: A Path for a Two-Tiered Education System", *World Yearbook of Education*, 2010, available at https://www.researchgate.net/publication/345532788_Privatizing_Education_in_the_Maghreb

الشكل 5.0: متوسط الإنفاق السنوي (بالجنيه المصري) على الدروس الخصوصية عام 2018[90]



الشكل 5.1: الإنفاق على الصحة (نسبة مئوية) حسب المحافظة عام 2017/2018[91]



[90] بناءً على الدراسة الاستقصائية لسوق العمل في مصر (منتدى البحوث الاقتصادية، 2018).

[91] بناءً على مؤشر الدخل والإنفاق والاستهلاك 2018/2017 (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، 2018). ولم يشمل المحافظات الحدودية.

أما على صعيد الصحة؛ فنظراً لعدم كفاية الإنفاق حالياً على الرعاية الصحية، فقد استحوذت المصروفات النثرية على نصيب الأسد (حوالي 62%) من إجمالي النفقات الصحية في مصر.[92] وبسبب ارتفاع الإنفاق المباشر، بالإضافة إلى الافتقار إلى التغطية الاجتماعية الشاملة، يواجه سكان مصر مخاطر مالية عالية ومن المرجح أن ينزلقوا إلى حافة الفقر؛ وبالفعل دُفع 7% من المصريين إلى الفقر في عام 2017.[93] وكما هو مبين في الشكل 5.1؛ تجدر الإشارة إلى أن الإنفاق على الصحة يختلف بين المحافظات، حيث تكون المعدلات أعلى بكثير في كفر الشيخ ودمياط والبحيرة. وبالتالي فإن الأسر الفقيرة - على الرغم من تسجيلها في العديد من خطط التأمين - تستخدم خدمات أقل، ولا تتلقى سوى حماية مالية منخفضة. ولمعالجة هذه الأعباء ومساعدة الأسر على تجنب الوقوع في براثن الفقر، سيكون من الضروري تسريع إطلاق نظام التأمين الصحي الشامل. ويتطلب هذا في المقام الأول زيادة الاستثمار الحكومي لتعزيز القدرة المؤسسية لنظام التأمين الصحي الشامل وتقديم حوافز طويلة الأجل (بما في ذلك الأجور الأعلى) لحل مشكلة نقص القوى العاملة الصحية في المناطق النائية والريفية تدريجياً.

الطريق نحو المضي قدماً

نظراً لتأثير كلا القطاعين على النمو الاقتصادي والتعافي؛ فمن الواضح أن هناك حاجة شديدة إلى إعادة ترتيب أولويات أنظمة التعليم والصحة.

يتطلب هذا اتباع منهجية تمويلية جديدة، تتعاون عليها وتشترك فيها مجموعة متنوعة من الجهات المعنية (بما في ذلك العائلات ومجتمع الأعمال) للحد من المقاومة والعقبات المحتملة. وفي مجال التعليم على وجه التحديد، يمكن تنفيذ هذه الآلية الجديدة تدريجياً من خلال تفويض المهام ذات الصلة بالكيانات المحلية خصوصاً.

بالإضافة إلى ذلك، لا بد من معالجة أوجه القصور والتفاوتات الكبيرة في الإنفاق في كلا القطاعين؛ حيث يجب ربط التخصيصات الموضوعية والشفافة بمستويات الأداء (الجودة، والرضا، والالتحاق، وما إلى ذلك)، بدلاً من التحيز التاريخي

[92] World Health Organization, Global Health Observatory data repository, 2021, available at https://apps.who.int/gho/data/view.main.GHEDOOPSCHESHA2011v

[93] الجهاز المركزي، بحث الدخل و الإنفاق و الاستهلاك 2017/2018.

والمفاوضات متعددة الأطراف. وفي هذا الصدد، ولتحسين المرونة ومواءمة الميزانيات بشكل أفضل مع أهداف قطاع الصحة؛ يمكن أن تحل الميزانية القائمة على البرامج محل طريقة ميزانية البنود الحالية.

وفي حين أن الاستفادة من مشاركة القطاع الخاص قد تكون مهمة لزيادة إمكانية الحصول على الخدمات، فإن النهج الذي تتبعه الحكومة المصرية يجب أن يأخذ في الاعتبار عدم تعرض الخدمات العامة للمزاحمة الاقتصادية، وأن العاملين في القطاع العام (المعلمين وأخصائيي الرعاية الصحية) يحصلون على أجور كافية، وأن يحصل السكان على حقوق متساوية في الوصول إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية؛ بغض النظر عن الدخل ومكان الإقامة. ولتلبية الاحتياجات المتزايدة، هناك حاجة ماسة إلى تعزيز قدرات القطاع العام وإنفاذ معايير الجودة الأساسية في التعليم والصحة.

وعلى هذا النحو، تخلص الدراسة إلى أنه على الرغم من زيادة الوصول (غير المتكافئ) إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية – صورياً – على مدى العقد الماضي في مصر؛ إلا أن شروط القروض لم تضمن التمويل المستدام للإنفاق على الصحة والتعليم، بل لم تركز على جودة هذا الإنفاق من أجل تحسين النتائج الكلية. وفي حالة مصر؛ يوضح التحليل المتعمق المقدم أن "حدود" الإنفاق الاجتماعي لم تضمن أن الإنفاق على الصحة والتعليم سيتماشى على الأقل مع المعايير الدولية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي والموازنة العامة لمصر.

وللتغلب على الوضع المزري للمشهد الحالي؛ تحتاج كلٌ من الحكومة المصرية والمؤسسات المالية الدولية إلى تجديد التزامها بمعالجة المشاكل الأساسية في مصر، من خلال تحويل هذه "الحدود" إلى شروط ملزمة قائمة على النتائج، تتضمن بيانات أكثر شفافية وإنصافاً، وتهدف إلى توسيع الحيز المالي لخيارات الإنفاق في مصر (بدلاً من تقليل الإنفاق العام) وتحقيق مزيد من العدالة لسكانها، تُموّل من خلال تدابير تدريجية ومباشرة لتعبئة الإيرادات.

تهدف توصيات السياسة الملخصة أدناه إلى توفير مجالات دعم تكميلية.

- زيادة الإنفاق الحكومي على الصحة والتعليم للارتقاء بمصر لتكون في مستوى أقرانها الآخرين ذوي الإمكانات البشرية والاقتصادية المماثلة .ونظراً للإنفاق غير الكافي حالياً على التعليم والرعاية الصحية، فهناك حاجة إلى إصلاحات مستدامة في الميزانية لتوسيع الحيز المالي للبلاد.

- السماح بزيادة سنوية قدرها نقطة واحدة في حصة فاتورة أجور القطاع العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، وهو ما سيسمح بدوره بتعيين معلمين إضافيين وعاملين جدد في مجال الرعاية الصحية.
- السماح بمزيد من المرونة فيما يتعلق بأهداف الاقتصاد الكلي، مثل التضخم والعجز المالي.
- النظر في قنوات تمويل بديلة وإعادة التوزيع التصاعدي، من خلال الضرائب العامة أو المحددة التي تُحصّل تدريجياً.
- تطوير منهج شامل لإعادة هيكلة الديون؛ وسيكون من الضروري أيضاً تضمين المعاملات خارج الميزانية.

- الاستثمار في جاهزية النظام الصحي ومعالجة الأعباء الرئيسية من خلال النمو المستمر لبرامج الصحة العامة) وخاصة الوقائية منها)، مثل أنظمة مراقبة الأمراض الجديدة.

- ضمان تخفيف النقص في القوى العاملة من خلال عملية إصلاح الميزانية؛ تحتاج هذه العملية إلى معالجة جدول الرواتب المنخفض .وللحد من هجرة العقول الداخلية والخارجية وتأثيرها السلبي على جودة الخدمات، لا بد من تطوير نظم الأجور والمكافأت وإيجاد آليات غير مادية] مثل الحوافز التقديرية والمعنوية أو الفرص التطويرية، وما إلى ذلك [على الفور.

- استكشاف طرق أكثر كفاءة وابتكاراً لإعداد ميزانية يمكن أن تحل محل ميزانية البنود، وذلك للسماح بمزيد من المرونة ومواءمة الميزانيات بشكل أفضل مع الأهداف.

- **الانتقال إلى التمويل القائم على المعادلات في التعليم،** من خلال تفويض المهام من وزارة التربية والتعليم والتعليم العالي إلى المديريات والكيانات التعليمية، واستناد قرارات التمويل إلى عدد الطلاب والتكاليف الإجمالية للمدخلات.[94] وهذا سيسمح بالاستخدام الفعال للتمويل من خلال زيادة استقلالية المدارس.

[94] World Bank, *Public Expenditure Review.*

- تقييم تأثير تعميم نظام التأمين الصحي الشامل على الرعاية الأولية واستخدام المستشفيات، ومؤشرات الحالة الصحية الرئيسية، بالإضافة إلى العُسر المالي الناجم عن النفقات النثرية.

- ربط الإنفاق الحكومي المتزايد بعدالة التوزيع من خلال دعم المناطق الأكثر حرماناً، وتوزيع موارد الميزانية خارج المراكز الحضرية.

قائمة المراجع:

البنك المركزي المصري، "النشرة الإحصائية الشهرية - عدد 318"، أيلول\سبتمبر 2023، متاح على https://www.cbe.org.eg/-/media/project/cbe/listing/monthly-statistical-bulletin/bulletin/september/monthly-statistical-bulletin-318.pdf

الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء،"النشرة السنوية لإحصاء الخدمات الصحية"، حزيران \يونيو 2023، متاح على https://www.capmas.gov.eg/Pages/Publications.aspx?page_id=5104&YearID=23361

الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء،"أهم المؤشرات: بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك 2017/2018"، كانون الثاني\يناير 2019، متاح على https://www.capmas.gov.eg/Admin/Pages%20Files/20191231016121income1.pdf

الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، "بحث الدخل والانفاق والاستهلاك 2019-2020"، أيلول/سبتمبر 2021، متاح على https://censusinfo.capmas.gov.eg/Metadata-ar-v4.2/index.php/catalog/1773

الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، **مصر في أرقام 2021**، متاح على https://www.capmas.gov.eg/Pages/StaticPages.aspx?page_id=5035

الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، **مصر في أرقام 2022**، نيسان\أبريل 2023، متاح على https://www.arabdevelopmentportal.com/sites/default/files/publication/egypt_in_figures_ltlym_compressed.pdf

حمزة المؤدّب ونور عرفة، "من المشقّة إلى التهميش: التأثير الجيوسياسي للإخفاقات الاقتصادية الهيكلية في مصر وتونس ولبنان"، **مركز مالكوم كير– كارنيغي للشرق الأوسط**، كانون الثاني/يناير 2024، متاح على https://carnegie-mec.org/2024/01/19/ar-pub-91423

ليلى عبد الباسط، "نحتاج 130 مليار لحل أزمة التعليم"، **الشروق**، تشرين الأول\أكتوبر 2018، متاح على https://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=08102018&id=0d3266c4-c7cd-4956-8a3c-d6748c03efd5

صندوق النقد الدولي، "استراتيجية لمشاركة الصندوق في قضايا الإنفاق الاجتماعي"، نيسان/أبريل 2019، متاح على https://www.imf.org/-/media/files/publications/pp/2019/arabic/ppaa2019016.ashx

عمرو عادلي، "الدَيْن للجميع والفوائد لأصحاب رأس المال"، **المنصة**، أيار/مايو 2023، متاح على

https://manassa.news/stories/11192

هديل هلال، "التعليم: لدينا عجز كبير في المعلمين يصل إلى 300 ألف"، **الشروق**، شباط\فبراير 2020، متاح على https://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=09022020&id=ea83c0d2-56c3-4aba-8dda-ece65b884cc5

وزارة التربية والتعليم والتعليم الفني، "التقييم الوطني للصف الرابع الابتدائي (G4NAMA): الملخص التنفيذي لتقييم خط الأساس"، كانون الأول/ ديسمبر 2021، متاح على

https://moe.gov.eg/media/yxcpziqi/g4nama.pdf

وزارة التربية والتعليم والتعليم الفني، **الملخص الإحصائي للتعليم ما قبل الجامعي 2021/2022**، متاح على

https://emis.gov.eg/Site%20Content/matwaya/2022/matwaya21-22.pdf

وزارة التربية والتعليم والتعليم الفني، **الملخص الإحصائي للتعليم ما قبل الجامعي 2023/2022**، متاح على

https://emis.gov.eg/Site%20Content/matwaya/2023/matwaya22-23.pdf

، متاح على 2021، **2022/2021**وزارة المالية، **البابن المالي من مشروع الموازمة العامة للدولة للسنة المالة**
https://assets.mof.gov.eg/files/4aa98630-ad8d-11eb-920f-db7f8b346136.pdf

وزارة المالية، **الحساب الختامى للعام المالى 2021-2022**، متاح على

https://mof.gov.eg/ar/posts/finalCalculation/63adaa9e3509480008f7cc81/الحساب%20الختام%20ى%20للعام%20المالى%202021-2022

وزارة التضامن الإجتماعي، **تفاصيل البرنامج - تكافل و كرامة**، 2023، متاح على
https://www.moss.gov.eg/ar-eg/Pages/program-details.aspx?pid=10

Abdeljalil Akkari, “Privatizing Education in the Maghreb: A Path for a Two-Tiered Education System”, *World Yearbook of Education*, 2010, available at https://www.researchgate.net/publication/345532788_Privatizing_Education_in_the_Maghreb

Ahmed Rashad, Luca Fedi and Mona Amer, *Growth and Precariousness in Egypt*, International Labor Organization, 2019, available at https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_735169.pdf

Alexandros Kentikelenis and Thomas Stubbs, *IMF Social Spending Floors: A fig leaf for austerity?*, Oxfam, April 2023, available at https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621495/bp-imf-social-spending-floors-summ-130423-en.pdf?sequence=5

Amr El-Tomahy, "Amr Adly Is Honoured for Analysis of Failed Economic Reforms in Egypt", *Al-Fanar Media*, 6 December 2021, https://www.al-fanarmedia.org/2021/12/egyptian-economist-amr-adly/

Asmaa ElBadawy, "Education in Egypt: Improvements in Attainment, Problems with Quality and Inequality", *Economic Research Forum - Working Paper Series*, no. 854, November 2014, available at https://erf.org.eg/publications/education-in-egypt-improvements-in-attainment-problems-with-quality-and-inequality/

Asya El-Meehy, "Rewriting the Social Contract: The Social Fund and Egypt's Politics of Retrenchment", *University of Toronto*, (2009).

Caroline Krafft, Djavad Salehi-Isfahani and Ragui Assaad, "Does the Type of Education Affect Labor Market Outcomes: A Comparison of Egypt and Jordan", *Economic Research Forum - Working Paper Series* no.826, (2014), available at https://erf.org.eg/publications/does-the-type-of-higher-education-affect-labor-market-outcomes-a-comparison-of-egypt-and-jordan/

Caroline Krafft, "Increasing educational attainment in Egypt: The impact of early childhood care and education", *Economics of Education Review,* no. 46, (2015).

David Archer and Roos Saalbrink, *The Public Versus Austerity: Why public sector wage bill constraints must end,* Actionaid, 2021, available at

https://www.researchgate.net/publication/356429971_THE_PUBLIC_VERSUS_AUSTERITY_Why_public_sector_wage_bill_constraints_must_end

Dina Allam, "Explaining the persistence of "decentralisation" of education in Egypt", *International Journal of Educational Development*, no. 82, (2021).

Eberhard Kienle, *Egypt: A Fragile Power*, Routledge, 2021.

Economic Research Forum, *Egypt Labor Market Panel Survey,* November 2019. Available at http://www.erfdataportal.com/index.php/catalog/157

Government of Egypt, *State Ownership Policy - Framework Document*, December 2022, available at https://egyptembassy.jp/cms/wp-content/uploads/2023/02/State-Ownership-Policy-ENGLISH_230117_041444-2.pdf

Government Spending Watch, accessed 2023, available at https://www.governmentspendingwatch.org/spending-data

Hania Sobhy, *Expensive Classrooms, Poor Learning: The Imperatives of Reforming School Construction in Egypt*, Alternative Policy Solutions - American University of Cairo, November 2019, available at https://api.aps.aucegypt.edu/wp-content/uploads/2020/02/en_education-draft-6-25.Feb_.2020.pdf

Hania Sobhy, *Schooling the Nation: Education and Everyday Politics in Egypt,* Cambridge University Press, 2023.

Hania Sobhy, "The Lived Social Contract in Schools: From Protection to the Production of Hegemony*", World Development,* no. 137 (2021).

Heckman Equation, *Investing in early childcare and education produces significant economic returns*, available at https://heckmanequation.org/wp-content/uploads/2020/11/F_Heckman_FFN_OnePager_110320.pdf

Human Rights Watch, *Egypt: IMF Bailout Highlights Risks of Austerity, Corruption*, 31 January 2023, available at https://www.hrw.org/news/2023/01/31/egypt-imf-bailout-highlights-risks-austerity-corruption

International Monetary Fund, *Arab Republic of Egypt: 2007 Article IV Consultation—Staff Report; Staff Statement; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for the Arab Republic of Egypt,* December 2007, available at https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07380.pdf

International Monetary Fund, *Arab Republic of Egypt: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility-Press Release; and Staff Report*, January 2023, available at https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/01/06/Arab-Republic-of-Egypt-Request-for-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-527849

International Monetary Fund, *Ex-Post Evaluation on Exceptional Access Under the 2020 Stand-By Arrangement – Press Release; Staff Report; And Statement by the Executive Director for Arab Republic of Egypt, 26 July 2022,* available at https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/07/25/Arab-Republic-of-Egypt-Ex-Post-Evaluation-of-Exceptional-Access-Under-the-2020-Stand-By-521257

Irene Yackovlev et al, *How to Operationalize IMF Engagement on Social Spending during and in the aftermath of the COVID-19 Crisis*, International Monetary Fund, September 2020, available at https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-

Notes/Issues/2020/09/14/How-to-Operationalize-IMF-Engagement-on-Social-Spending-during-and-in-the-aftermath-of-the-49718

J.B. Maverick, *What Are Some Examples of a Value-Added Tax (VAT)?*, Investopedia, November 2023, available at https://www.investopedia.com/ask/answers/042315/what-are-some-examples-value-added-tax.asp

National Center for Education Statistics, Trends in International Mathematics and Science Study, 2019, available at https://nces.ed.gov/timss/results19/index.asp#/math/intlcompare

OECD, *OECD Best Practices for Performance Budgeting*, November 2018, available at https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2018)7/en/pdf

Oxfam, *First Crisis Then Catastrophe*, April 2022, available at https://www.oxfam.org/en/research/first-crisis-then-catastrophe

Oxfam, "World's poorest countries to slash public spending by more than $220 billion in face of crushing debt", 9 October 2023, available at: https://www.oxfam.org/en/press-releases/worlds-poorest-countries-slash-public-spending-more-220-billion-face-crushing-debt

Steven Heydemann, *Networks of Privilege: Rethinking the Politics of Economic Reform in the Middle East*, Palgrave Macmillan, 2004.

Thomas Stubbs et al, "The return of austerity imperils global health", *BMJ Global Health,* no. 8, (2004).

UNICEF, *Co-Published Brief On Egypt's Key Decisions to Combat COVID-19 Pandemic*, 2021, available at

https://www.unicef.org/egypt/media/7546/file/Egypt%E2%80%99s%20Key%20Decisions%20to%20Combat%20COVID-19.pdf

World Bank, *Education Statistics: Country at a Glance,* accessed 30 October 2023, available at https://datatopics.worldbank.org/education/country/egypt,-arab-rep

World Bank, *Egypt Economic Monitor.* December 2022, available at https://www.worldbank.org/en/country/egypt/publication/egypt-economic-monitor-fall-2022-strengthening-resilience-through-fiscal-and-education-sectors-reforms

World Bank, *Learning Poverty Brief - Egypt*, June 2022, available at https://documents1.worldbank.org/curated/en/099130007202226565/pdf/IDU0b51c9d2206132044300bd470a5290a15ce2a.pdf

World Bank, *Public Expenditure Review,* September 2022*,* available at https://www.worldbank.org/en/country/egypt/publication/egypt-public-expenditure-review-for-human-development-sectors

World Bank, *World Bank and Egypt Sign US$500 Million Project to Bring Learning Back to Public Schools*, April 2018, available at https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/04/21/world-bank-and-egypt-sign-us500-million-project-to-bring-learning-back-to-public-schools

World Bank, *World Development Index - Egypt*, 2021, available at https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&country=EGY#

World Food Programme, *Egypt Annual Country Report 2020,* 2020, available at https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000125429/download/

World Health Organization, *Global Health Observatory data repository*, 2021, available at https://apps.who.int/gho/data/view.main.GHEDOOPSCHESHA2011v

برنامج الحماية الاجتماعية

يهدف برنامج مبادرة الإصلاح العربي للحماية الاجتماعية، والذي نشب عنه ملتقى المنطقة العربية للحماية الاجتماعية، إلى جعل السياسة الاجتماعية وتأثيرها على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين والمقيمين في الدول العربية في صلب الجهود البحثية وأعمال التأييد والمناصرة الساعية لتحقيق العدالة والمساواة. نهدف من خلال حشد وتنسيق جماعة ممارسة ومعرفة حول الموضوع إلى خلق مساحة آمنة للحوار المنتظم والممنهج بين الجهات الفاعلة المختلفة، مما يساعد في معالجة مشكلة نظم الحماية الاجتماعية المجزأة، غير الشاملة، غير الفعالة، وغير المستدامة في المنطقة من خلال مداخل متنوعة تتراوح بين التقنيات وراء الإصلاحات السياساتية والبرنامجية والمؤسساتية والمالية والقانونية والتشريعية، والاقتصاد السياسي الذي تنطوي عليه هذه الإصلاحات - مروراً بالناشطية المجتمعية حول سياسة الرفاه.

ملتقى المنطقة العربية للحماية الاجتماعية

نحن مساحة يتبادل من خلالها الباحثون والناشطون والممارسون المهتمون باستكشاف وطرح نظم حماية اجتماعية أفضل في المنطقة العربية والمناصرة من أجلها أفكارهم ومبادراتهم الداعية للتعاون والشراكات. نتطلّع إلى منطقة عربية يتمتع فيها جميع الناس، بغض النظر عن هوياتهم، بالحماية الاجتماعية التي تضمن وصولهم إلى السلع والخدمات الأساسية اللازمة لتحقيق رفاههم ومستوى لائق لمعيشتهم، إذ نرى في ذلك شرطاً رئيسياً للسماح بازدهارهم وتفعيل إنتاجيتهم كأعضاء فاعلين في المجتمع. نهدف إلى دعم تطوير أنظمة حماية اجتماعية عادلة ومستدامة في المنطقة العربية من خلال: تنفيذ وتشجيع وتسهيل إنتاج وتحليل ونشر معرفة متعددة التخصصات/الأدبيات حول الحماية الاجتماعية؛ تسهيل التبادل والحوار بين الجهات الفاعلة المتعددة وزيادة الوعي حول القضية المطروحة عند الجمهور العام على نطاق أوسع؛ ودعم والانضمام إلى العمل المدني الجماعي الذي يدفع بجهود التأييد والمناصرة مع أصحاب المصلحة الآخرين وصناع القرار.

باريس - بيروت - تونس

مبادرة الإصلاح العربي

مبادرة الإصلاح العربي مؤسسة بحثية رائدة للبحوث الفكرية المستقلة، تقوم، وبشراكة مع خبراء من المنطقة العربية وخارجها، باقتراح برامج واقعية ومنبثقة عن المنطقة من أجل السعي إلى تحقيق تغيير ديمقراطي وعدالة اجتماعية. تقوم المبادرة بالأبحاث السياسية وتحليل السياسات، وتقدم منبراً للأصوات المتميّزة وتلتزم في عملها بمبادئ الحرية والتعددية والمساواة بين الجنسين.