التجربة العربية في السياسات الصناعية:
حالة جمهورية مصر العربية*

* يعتمد عرض هذه الحالة على ما ورد في:

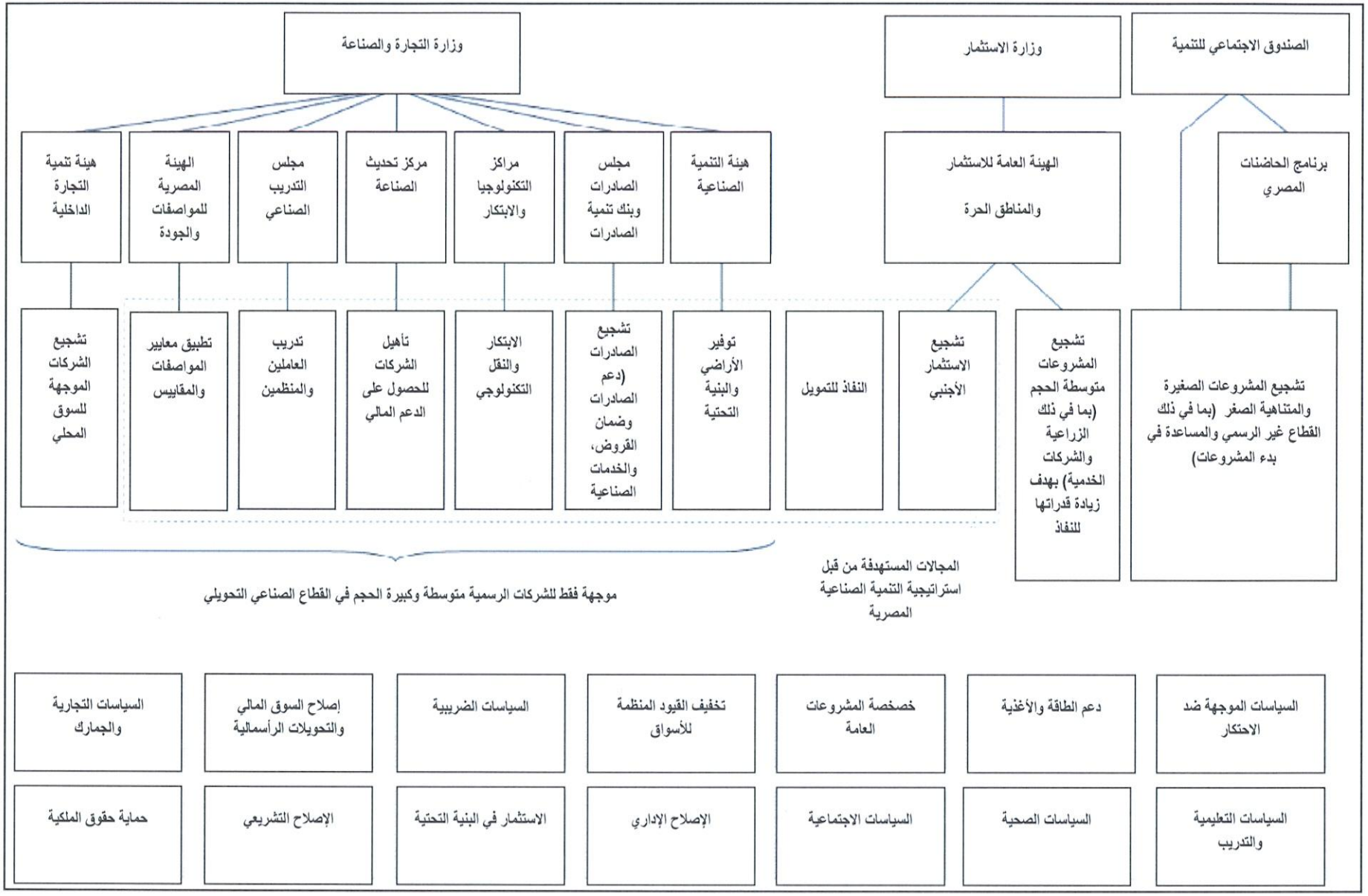
Loewe, M., 2013, Industrial Policy in Egypt 2004-2011, Discussion Paper No. 13/2013, Bonne.

- تعتبر تجربة مصر من أطول التجارب في مجال السياسة الصناعية حيث تعتبر السياسة الصناعية جوهر، إن لم يكن الجوهر في مجال استراتيجيات التنمية الاقتصادية.
- سنتناول تجربة مصر وفقاً لعدد من المراحل التي تعكس الاختلاف في التوجهات الاقتصادية. إلاّ أنه قبل ذلك سيتم عرض أهم الشركات والسياسات المرتبطة بالصناعة.

الإطار المؤسسي للسياسة الصناعية المصرية:

- يوضح الشكل أدناه أهم الشركاء واللاعبين الأساسيين، وأدوات السياسة الصناعية في مصر.

السياسة الصناعية المصرية: أهم الشركاء ومسؤولياتهم



المصدر: Loewe, 2013.

فترة 1952 – 1956:

- البدء بإنشاء المشروعات الصناعية العامة، مع ترك أنشطة القطاع الخاص الصناعية بدون مساس.
- استلام قروض ضخمة من الاتحاد السوفيتي (السابق) بهدف إنشاء صناعات ثقيلة.
- تبني أول خطة اقتصادية تبدأ عام 1957، مع دعوة القطاع الخاص للمشاركة بنسبة (55%) من ملكية المشروعات الصناعية الواردة بالخطة.

- انخفاض مساهمة القطاع الخاص في التكوين الرأسمالي الإجمالي من 72% إلى 26%، مع تزايد الاستثمارات الحكومية.
- مع انخفاض القناعة بمساهمة القطاع الخاص الصناعي، تم، عام 1960، تأميم أكبر مجمّعين صناعيين: مجموعة مصر، وأبو باشا. تلا ذلك في السنة اللاحقة تأميم بقية البنوك وشركات التأمين، وشركات النقل والتجارة، والمنافع العامة، والفنادق، ومراكز البيع.

- ورغم تعويض المساهمين الأجانب من خلال منحهم سندات حكومية بفائدة سنوية ثابتة، إلاّ أن النخبة الاقتصادية المحلية استجابت لهذه التأميمات بالهجرة للخارج بأعداد كبيرة.
- بدء تكثيف الاستثمار بمشروعات إحلال الواردات، (سلع أولية، ووسيطة لاحقاً): كيماويات، ومعادن، وفولاذ، وأسمدة، ونسيج، وصناعة الراديوات والسيارات، وأجهزة التلفزيون، والمواد الصيدلانية.

- اتسمت السياسة الصناعية في تلك الفترة بالشدة. حيث لم تكتفي الدولة بالتأثير (غير المباشر) على العمالة والاستثمارات في مختلف الأنشطة، بل بشكل (مباشر) من خلال كون الدولة أصبحت أكبر مستثمر.
- اتسمت الاستراتيجية أعلاه بكونها ناجحة جداً في البداية. حيث فاق معدل النمو الاقتصادي المحقق في تلك الفترة (6%) معدلات النمو في بقية البلدان النامية. مع زيادة الإنتاج الصناعي وتنوعه.
- مع ارتفاع الإنتاجية بسبب السياسات الصناعية التي سمحت باستخدام الطاقات غير المستخدمة سابقاً خاصة طاقات العمل.

فترة 1970 –1981:

- بعد نكسة عام 1967 قرر النظام التحول تدريجياً إلى النظام المختلط، إلاّ أن هذا التوجه لم ينفذ إلاّ بعد عام 1970.
- الحاجة لمزيد من الصادرات لتوفير العملة الأجنبية لتغطية الواردات، والحاجة لتشجيع القطاع الخاص.
- اتصفت معالم السياسة الاقتصادية في هذه الفترة استخدام الاستثمارات العربية، والتكنولوجيا الغربية، والموارد المحلية، من خلال إزالة أغلال الدولة، والتي تم النظر إليها، في تلك المرحلة على أنها تقيّد النمو والمبادرات.

- اعتمدت سياسة الإنفتاح الجديدة أساساً، على:
  - إعفاءات ضريبية للمستثمرين الأجانب.
  - الالتزام بعدم مصادرة الممتلكات الأجنبية.
  - تم توسيع المزايا الممنوحة للمستثمرين الأجانب إلى المستثمرين المحليين عام 1977.
- استمرار الحكومة في توجيه التنمية الاقتصادية بما في القطاع الخاص.

- ورغم عدم تمكّن الحكومة، كما هو الحال سابقاً، من توجيه استثمارات القطاع الخاص، إلاّ أنها أثّرت على القطاع من خلال أسعار الفائدة، والتميّز الضريبي، والتوطن (حضري/ ريفي) بهدف جعل الاستثمار في مكان معين أفضل من مكان آخر.
- كمثال على ذلك قطاع الأغذية حيث كان على الفلاحين بيع منتجاتهم للدولة بسعر أقل من السعر العالمي، وتقوم الدولة ببيعه بأسعار أعلى. على أن يموّل الفارق ما بين السعرين دعم القطاع الزراعي، ودعم الطاقة، والمياه في القطاع الحضري العائلي.

- بمعنى أن الدول تحوّل الدخول من القطاع الريفي للحضري.
- كما اتسمت هذه الفترة بوجود ثلاث أسعار للصرف:
  - السعر السائد في تعاملات المشروعات العامة الاستراتيجية للدولة مثل البتروكيماويات والغزل والأغذية المعالجة.
  - السعر السائد في تعاملات المشروعات العامة الأخرى الأقل أهمية.
  - السعر السائد في معاملات القطاع الخاص.

- وتتسم هذه السياسات الصناعية بأنها أكثر عمودية "Vertical" من تلك السياسات السائدة سابقاً قبل عام 1970؟ لكونها تخلف، وبشكل مصطنع فائزين وخاسرين داخل قطاع خاص واحد معيّن.
- ساد هذه النوعية من السياسات العديد من الممارسات غير العادلة مثل:
  - خسارة القطاع الزراعي ومكاسب للآخرين.
  - قناعة البعض بإمكانية تحقيق أرباح مرتفعة جداً من خلال توليفة:

- انخفاض معدلات الضرائب.
- انخفاض التعريفة الجمركية على المدخلات المستوردة.
- حماية كبيرة ضد المنافسين الأجانب.
- خفض الروتين الحكومي.
- استخدام العلاقات الخاصة للحصول على تراخيص قبل الآخرين، والحصول على معلومات تخصّ التغيرات القادمة في مجال الضرائب وغيرها.
- الحصول على العقود العامة، بفعل العلاقات، لعدم قدرة الدولة على التنفيذ خاصة في مجال الطرق، والإسكان، واستيراد بعض السلع.

- كانت النتائج الاقتصادية الكلية لهذه المرحلة، مرحلة الانفتاح، غير مشجّعة إطلاقاً:
  - التواضع في جذب الاستثمارات الأجنبية.
  - تردد أصحاب رؤوس الأموال المحليين في الاستثمار.
- رغم نجاح بعض الصناعات الثقيلة بالحماية من جذب استثمارات القطاع الخاص مثل صناعات الأغذية، والجلود، والخشب، والغزل والنسيج، والتشييد.

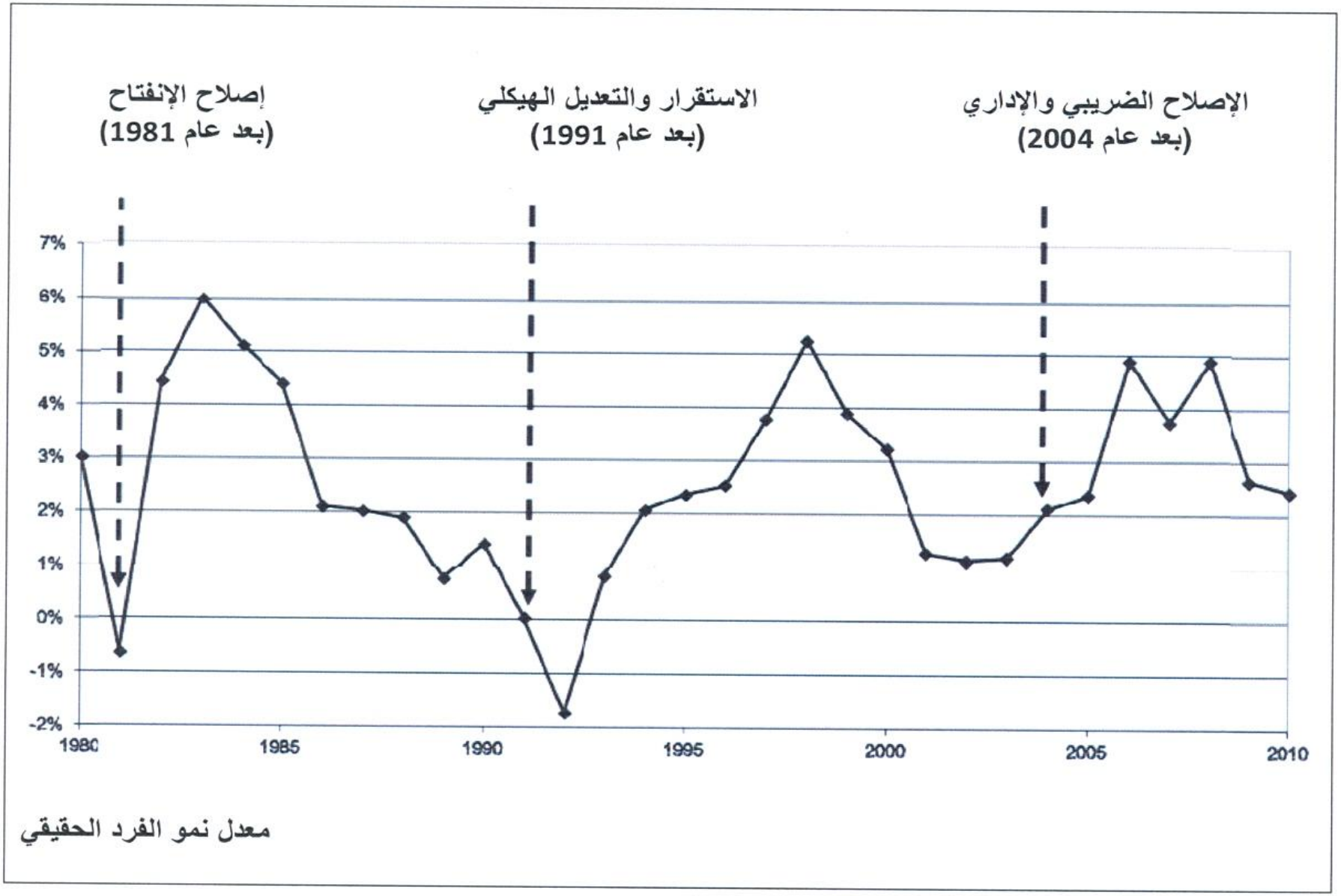
- عموماً فقد استقر، خلال السبعينات والثمانينات، معدل الاستثمار عند 25.5% من الناتج المحلي الإجمالي، مع انخفاض الصادرات الصناعية التحويلية من (4%) إلى (1%) من الناتج، وارتفاع الواردات من (10%) إلى (15%) من الناتج.
- مع صعوبة الوصول إلى تشغيل كامل للعمالة: الهدف الاجتماعي الأول. حيث استمرت الإدارة العامة لغاية نهاية السبعينات باستيعاب أكبر عدد من العاطلين. وذلك يعود أساساً إلى زيادة العوائد من صادرات النفط والغاز، وعوائد قناة السويس، وتحويلات العاملين. إلاّ أن الضغوط زادت على التشغيل بعد انهيار أسعار النفط في الثمانينات.

فترة 1981 –1991:

- استمر الوضع السائد سابقاً والخاص بتخفيض القيود على عمل الأسواق، واستمرار تقديم الحوافز لجذب الاستثمار في القطاع الصناعي وغيره، من خلال الإعفاءات الضريبية، وإيجاد المناطق الصناعية.
- تجميد عمل التخطيط المركزي، وتخفيض قيمة العملة.
- حققت هذه التوجهات بعض النتائج الإيجابية في مجال "النمو" الذي وصل إلى حوالي (7.5%) خلال الثمانينات. أنظر الشكل أدناه.

- ارتفعت مساهمة الصناعة التحويلية في الناتج من (13.5%) عام 1981 إلى (18.0%) عام 1987.
- ارتفعت إنتاجية العامل الصناعي بأكثر من (3%) سنوياً.
- ارتفع الناتج الصناعي التحويلي الخاص بـ (13%) سنوياً، والعام بـ (6%) سنوياً.
- استمرار التمييز في الأسعار، والتعريفة الجمركية، وأسعار الفائدة بهدف حماية بعض الصناعات العامة وليس لإحداث تغيّر هيكلي.

فترات النمو المصرية الثلاث (1980-2010)



المصدر: Loewe, 2013

- دعم الأنشطة التجارية للنشاط الصناعي العسكري (مثل البناء، والسياحة، والنقل، والأسمدة، والمياه المعدنية، . . .) . وتم تمويل ذلك من خلال بيع الأراضي المحيطة بالقاهرة والقريبة من الساحل لمستثمرين من القطاع الخاص.
- استمر القطاع الصناعي التحويلي، بعد عام 1985 بصغره وعدم تأثيره بتعويض انخفاضات أسعار النفط، والتي تزامنت مع ارتفاع أسعار الفائدة الدولية.

- وقد ساهم هذين العاملين: ارتفاع أسعار النفط، وارتفاع أسعار الفائدة في خلق أزمة للاقتصاد المصري:
  - قدرة التمويل عند الدولة وبالتالي ضعف قدرتها في الاستثمار بالقطاع الصناعي. لذا انكمش الناتج.
  - انخفض معدل النمو إلى (1.9%) بالسنة مؤثراً بذلك على خفض حصة الفرد من الناتج بـ (0.6%).
  - ارتفع معدل البطالة لأول مرة إلى أكثر من (10%).

- وعليه، اضطرت الدولة لقبول شروط صندوق النقد والبنك الدولي الخاص بخفض الإنفاق الحكومي، وخصخصة المشروعات العامة، وإلغاء القيود على عمل الأسواق وتحرير التجارة. وذلك لقاء الحصول على قروض لإعادة الهيكلة.
- وبناءً على ذلك تم:
  - تخفيض الإنفاق العام في كافة الجهات خاصة دعم الطاقة والأغذية، والقطاعات الاجتماعية.
  - تمديد فترة الإعفاء من دفع الضرائب من قبل المستثمرين.

- البدء في تحرير القطاع المالي.
- تحرير أغلب أسعار السلع.
- خفض التعريفة الجمركية والقيود غير التعريفية، وخفض القيود على التحويلات الرأسمالية.
- ربط الجنيه بالدولار.
- مع تطور طفيف في مجال خصخصة المشروعات العامة.
- إعادة هيكلة القطاع الصناعي التحويلي، مع منح العديد من المشروعات الصناعية مساحة أوسع من الاستقلالية باتخاذ القرارات.

- تأهيل (314) (ما يعادل 15% من عدد هذه المشروعات) مشروع عام للخصخصة، وبقيمة دفترية تعادل (80) مليار دولار.
- بحلول عام 2004 بلغ عدد المشروعات العامة المباعة (93) مشروع فقط، و (110) مشروع مخصخصة جزئياً.

- لقد ساهمت هذه الإجراءات في التسعينات بإعادة الانتعاش لمعدل النمو. حيث ارتفع معدل نمو حصة الفرد من الناتج بـ (3%). مع ارتفاع مجموع إنتاجية عوامل الإنتاج (TFP) في القطاع الصناعي التحويلي بـ (1%).

- الأمر الذي ساعد الدولة بخفض عجز الموازنة من (20%) إلى (1%) من الناتج، وخفض معدل التضخم من (21%) إلى (6%)، وخفض الإنفاق على خدمة الدين من (49%) إلى (13%) من إجمالي الإنفاق الحكومي ما بين عامي 1989-1997.
- ويعزي انتعاش النمو، أساساً، إلى الدخل الخارجي (رسوم قناة السويس وتحويلات العاملين)، وانتعاش الاستثمار الخاص، بالإضافة إلى توفير أراضي للمستثمرين بتكلفة متواضعة جداً، وخدمات بيئية أساسية بتكاليف رمزية.

- ارتفع الاستثمار الخاص من (500) مليون جنيه سنوياً خلال الثمانينات إلى حوالي (5) مليار جنيه عام 1996.
- ارتفع إنتاج القطاع الصناعي التحويلي الخاص بـ (14%) سنوياً ما بين عامي (1996-2002)، يقابله انخفاض مناظر بالنسبة للمشروعات العامة بـ (2%) سنوياً.
- بحلول عام 1997 ارتفعت حصة صادرات القطاع الخاص بـ (36%).
- بحلول عام 2003 زادت حصة القيمة المضافة الصناعية، والعمالة الصناعية بـ (70%) و (60%)، تباعاً.

- عند بداية الألفية الجديدة اتّسم الاقتصاد المصري بعدد من الخصائص:
  - استمرار سيطرة المشروعات العامة على بعض القطاع الاستراتيجية مثل الطاقة.
  - إنتاج شركات التصنيع العسكرية لبعض السلع الاستهلاكية للسوق المحلي.
  - إنتاج الشركات الخاصة التقليدية لسلع إحلال الواردات.
  - إنتاج الشركات المملوكة من الأجانب للسوق الخارجي أساساً.
  - تخدم الشركات المحلية الحديثة الأسواق المحلية وأسواق الصادرات.

- بعد سنوات قليلة شهد معدل النمو طفرة انخفاض ثانية (أنظر الشكل السابق). حيث انخفضت حصة الفرد من النمو إلى (1.7%)، وانخفاض الصادرات الصناعية التحويلية من (12%) إلى (1%) من الناتج، واستقرار الاستثمار الأجنبي المباشر عند (0.7%) من الناتج. وزيادة عجز الموازنة، وانخفاض معدل الاستثمار الإجمالي إلى (16.5%)، وارتفاع مستويات الفقر.

- ورغم جهود الحكومة الطويلة في مجال تنويع الاقتصاد، ظلت الصادرات تتسم بصفة التركز عام 2004 كما كانت متركزة في الستينات.
- ساهمت سياسة إحلال الواردات المتبعة منذ الستينات في إنعاش عدد من الصناعات الجديدة التي لازال العديد منها مستمر بالإنتاج.

- إلاّ أنه يلاحظ أنه وبعد عام 1980 على أكثر تقدير، اتجهت الصادرات الصناعية التحويلية للإنخفاض مرة أخرى. فبعد أن كانت، عام 1983، تمثل أهم (12) مجموعة منتجات مصدرة حوالي (30%) من مجموع الصادرات، ارتفعت عام 1992 لتشكل (37%)، ثم انخفضت عام 2003 لتشكل (59%). ويعزى ذلك أساساً لانخفاض معدل نمو حصة المنتجات الهايدروكاربونية ما بين عامي 1987-2003.
- يوضح الجدول أدناه أن الحماية الفعّالة على بعض السلع المصنّعة لازالت مرتفعة عام 2004.

الحماية الإسمية والفعّالة لعدد من الصناعات التحويلية في مصر، 2004

القطاع الصناعي التحويلي	الحماية الإسمية	الحماية الفعّالة
الجلود والمنتجات الجلدية	29.5	36.1
الملابس والأحذية	26.7	31.6
المطاط	13.6	14.9
الغزل والنسيج	9.2	10.3
الورق والطباعة	10.2	9.7
الأغذية	7.8	9.3
الخشب والمنتجات الخشبية	7.3	6.9
المعادن الأساسية	5.9	3.7
الكيماويات	3.2	4.8