آراء في قضايا التخطيط والتنمية

العدد (11) – 4 / 2 / 2017

معهد التخطيط القومي

"حول تمويل التنمية والدين العام في مصر"

أ.د. محمود عبد الحى صلاح

الأستاذ المتفرغ بمركز العلاقات الاقتصادية الدولية

ما من شك أن التمويل هو عصب الحياة المجتمعية، فلا يستطيع أحد أن ينكر ما للتمويل من تأثير وتأثر، سافران أو مقنعان، على مختلف مجالات هذه الحياة. ويمكن تعريف التمويل بأنه توفير الأموال اللازمة لدوران دولاب الأنشطة الاستثمارية الإنتاجية والأنشطة الاستهلاكية. وإذا ما أخذنا في الاعتبار التفرقة بين الاقتصاد الكلى والاقتصاد الجزئي وانعكاساتها على مفهوم التمويل من حيث كونه تمويلاً ذاتياً أو تمولاً خارجياً، يمكن لنا تحديد هذين النوعين من التمويل على النحو التالي:

أ- التمويل الذاتي على مستوى الاقتصاد الكلي ينصرف إلى الاعتماد على القدرات الذاتية لهذا الاقتصاد متمثلة في ثروته المتراكمة ومدخراته الجارية. أما التمويل الذاتي على مستوى الاقتصاد الجزئي، فإنه ينصرف إلى الاعتماد على مصادر أموال مملوكة لأصحاب المشروعات.

ب- التمويل الخارجي على مستوى الاقتصاد الكلي ينصرف إلى الاعتماد على مصادر أجنبية: استثمارات مباشرة وغير مباشرة، هبات ومعونات أجنبية. أما التمويل الخارجي على مستوى الاقتصاد الجزئي فهو تمويل من غير أصحاب المشروعات والبرامج سواء كان هذا الغير محلياً أم أجنبياً.

وقد يكون من المناسب أن نسترعى الانتباه ابتداءً إلى الملاحظات التالية:

1. لا يتعين التراخي في الاعتماد على التمويل الذاتي للأنشطة الاقتصادية، سواء على المستوى الكلى أو الجزئي، بدعوى أن التمويل الخارجي يعد بديلاً له. فالتمويل الخارجي له تكاليفه التي تمثل في النهاية اقتطاعاً من عائد الجهد الإنتاجي للمُتَمول به، ولا يعنى ذلك العزوف عنه كليةً بقدر ما يعنى الحرص على أن تكون هذه التكاليف أقل ما يمكن وأن يكون الاعتماد عليه لأقصر فترة ممكنة. وذلك يقتضى أن يكون اللجوء لهذا التمويل مرتبطاً بصفة أساسية بتنمية القدرة الإنتاجية وزيادة الدخل المولد بقدر يفوق أعباء خدمة واستهلاك هذا النوع من التمويل.
2. أن التمويل الذاتي لا يمكن الاستغناء عنه حيث أن حداً أدنى منه غالباً ما يلزم كضمان للحصول على تمويل خارجي من المؤسسات المالية خاصة البنوك.
3. كذلك فإن الاستثمارات الوطنية، كتمويل ذاتي على مستوى الاقتصاد الكلي، تعد عاملاً رئيسياً في تشجيع تدفق التمويل الأجنبي في صورة استثمارات مباشرة أو غير مباشرة، فالمستثمرين الأجانب تتولد لديهم انطباعات وتوقعات سلبية عن البيئة الاستثمارية في الدول التي تنخفض فيها الاستثمارات الوطنية لسبب أو لآخر، وتكون هذه الانطباعات والتوقعات السلبية أشد كلما كانت هناك قدرات استثمارية وطنية كبيرة (لأفراد و/أو لمؤسسات) ولكنها لا تترجم إلى استثمارات فعلية لعزوف أصحابها عن ذلك لأسباب واضحة أو خافية.
4. أن التمويل بصفة عامة ينمو ويتضاعف كلما كان هناك استقرار سياسي واجتماعي في إطار

نظام سياسي ديموقراطي يستند إلى دستور وقوانين ولوائح وإجراءات تنفيذية واضحة وملزمة للكافة دون استثناءات وتطبق في إطار المساواة والعدالة خاصة فيما يتعلق بصيانة وتنظيم طرق اكتساب وتشغيل وتصفية أشكال الملكية الثلاثة وإطلاق حرية الاستثمارات الخاصة والتعاونية في كل المجالات إلا ما قد يستثنى لاعتبارات متفق عليها تتعلق بالأمن القومي خارجياً وداخلياً.

5. أن فرص التمويل الذاتي أو الخارجي لا تتوقف فقط على ما تقدم حالا وإنما تتوقف أيضاً على المواطنين أنفسهم ومدى وعيهم بمصلحة الوطن وبأن مصالحهم وحقوقهم لا يمكن تأمينها إلا من خلال مصلحة الوطن ككل.

أخذاً في الاعتبار كل ما تقدم وأن الدين العام بشقيه الخارجي والداخلي في مصر أصبح مشكلة تؤرق أي حكومة مهما كانت كفاءتها كما تؤرق عموم المواطنين، نطرح وجهة نظرنا حول التمويل والدين العام الخارجي في الحالة المصرية على النحو التالي:

(1) إن السياسات الاقتصادية الرشيدة تقتضى بقدر الإمكان تجنب تمويل الأنشطة الاستهلاكية بمصادر أجنبية – حتى لو كانت منحاً وهبات لا ترد. فغالباً ما يصحب ذلك استيراد أنماط استهلاكية لا تناسب قدرات الاقتصاد المصري في الحال أو في المآل المنظور مما يؤدى لإثقال كاهل غالبية المجتمع المصري.

(2) إذا اعتبرنا الاستثمارات الأجنبية المباشرة مصدراً هاماً من مصادر التمويل في مصر، فإن السياسة الاقتصادية الرشيدة تقتضى العمل على توجيه تلك الاستثمارات إلى المجالات الإنتاجية التي تؤدى إلى فكاك الاقتصاد المصري من قيود واختلالات قديمة ودائمة التجدد منذ ما يناهز عقود ستة من الزمان، فمثلا ظل قصور الإنتاج المحلى من السلع الغذائية الاستراتيجية قيداً تجاوزت آثاره ارتفاع أسعار الغذاء ومعاناة شرائح مجتمعية كثيرة من سوء التغذية وأمراضه إلى تهديد الأمن القومي المصري بمفهومه الشامل. وذلك ينطبق أيضا على قصور الإنتاج المحلى لسلع استراتيجية أخرى كالأدوية والمياه والطاقة والأسلحة مما جعل ارتفاع نسبة مكونها المستورد سبباً رئيسياً في تآكل احتياطات مصر الدولية، وسبباً رئيسياً أيضاً في امتهان العملة الوطنية بتخفيضات في قيمة الجنيه لتنحدر من نحو 2.4 دولاراً في مطلع ستينات القرن العشرين إلى ما دون ستة سنتات (0.06 دولار) في يناير 2017.

(3) نسترعى الانتباه إلى أن ما جرى منذ عدة أسابيع ويجرى حتى الآن من "تعويم" الجنيه المصري لا يشجع على تدفق استثمارات أجنبية مباشرة إلى مصر. ومن ثم لابد من الإسراع بإعلان حدود لهذا التعويم (في إطار ما يعرف بالثعبان النقدي) مع تدبير يتيح للاستثمارات الأجنبية المباشرة – خاصة التي تخدم الأهداف التنموية الحقيقية والمستدامة لمصر- الاستفادة من ترتيبات سوق الصرف الآجل كتأمين ضد مخاطر تقلبات أسعار الصرف، وبدون ذلك سيظل من الصعب على المستثمرين الأجانب القيام بدراسات جدوى موثوق بها لفرص الاستثمار في مصر مما لا يشجع على تدفق هذه الاستثمارات إلى مصر.

(4) ليس من حسن إدارة عمليات السوق المفتوحة التي قام بها –أو قد يقوم بها مستقبلاً- البنك المركزي أن يتم الإعلان عنها مسبقاً، وإنما يتعين أن تتم مفاجئة حتى تؤتي ثمارها المرجوة في الحفاظ على سعر صرف مقبول تقلبه في حدود معينة ($\pm$ 5% مثلا)، ولا تعطى الفرصة للمضاربين على العملات الأجنبية في الاستحواذ على طروحاتها من جانب البنك المركزي.

(5) نشأ الدين العام الخارجي – ويتزايد- أساساً في أحضان العجز المتواتر للموازنة العامة للدولة في مصر. ووفقاً لبيانات وزارة المالية والبنك المركزي المصري فقد ارتفع العجز الكلى في موازنة الدولة (الحساب الختامي) من 255.5 إلى 279.4 ثم إلى حوالى 339.5 مليار جنيه في الأعوام 2014/2013

و2015/2014 ثم 2016/2015 على الترتيب، وانعكس ذلك مباشرة على الدين العام الخارجي ليرتفع الرصيد القائم لهذا الدين من 46 إلى 48 ثم إلى حوالى 55.8 مليار دولار في نهاية نفس الأعوام المالية الثلاثة على الترتيب، وواصل الارتفاع إلى 60.2 مليار دولار في نهاية سبتمبر 2016، وإذا كانت زيادات الدين العام الخارجي لم تغط عجز الموازنة العامة فإن استكمال هذه التغطية ترجم بزيادة الدين العام الداخلي ليرتفع من 1816.7 إلى 2116.3 ثم إلى حوالى 2619.5 مليار جنيه في نهاية نفس الأعوام المالية الثلاثة، وواصل الارتفاع إلى 2758 مليار جنيه في نهاية سبتمبر 2016.

(6) إن تمويل الأنشطة الإنتاجية بما يتناسب مع توجهات الطلب محلياً وخارجياً يؤدى إلى استدامة هذه الأنشطة والتوسع فيها مما ينعكس إيجابياً على الموازنة العامة للدولة من زاويتين: زيادة الناتج المحلى بما يرفع الطاقة الضريبية للمجتمع، وزيادة عرض السلع والخدمات بما يحد من الضغوط التضخمية على نحو يقلص اعتمادات الدعم وتكاليف برامج الرعاية الاجتماعية. ومن ثم فاعتبارات الرشد الاقتصادي تقتضى عدم اللجوء لأشكال الاستدانة من الخارج إلا لتنمية الطاقة الإنتاجية للمشروعات القائمة أو بإقامة مشروعات إنتاجية جديدة.

(7) التزام السلطات المصرية بالتعامل مع مصادر التمويل التي تتوافق معها على استخدام القروض والمنح والهبات في تنمية القدرات الإنتاجية المصرية من خلال أنشطة القطاعين العام والخاص وتحقيق الاستقرار في أسواق السلع والخدمات.

(8) إن إعطاء الأولوية لتمويل الأنشطة الإنتاجية يرتب أمران أساسيان: أولهما أن يكون تقييمنا لمصادر التمويل التي يتم اللجوء إليها محكوماً بهذه الأولوية، وثانيهما أن نتجنب بقدر الإمكان مصادر تمويل ترتبط بتنفيذ تعهدات أو نوايا ترتب اضطرابات مجتمعية سافرة أو مكبوتة لعصفها بمبدأ العدالة في توزيع مغانم ومغارم الأنشطة الاقتصادية عامة وما يتعلق بها من سياسات وبرامج إصلاح بصفة خاصة.

- **بدائل مصرية للتمويل:**

إن تفضيل مصادر التمويل المصرية لا يعنى عزوفاً تاماً عن المصادر الأجنبية بقدر ما يعنى ضرورة بذل الجهود واتخاذ المناسب من سياسات وبرامج ومحفزات لاستنهاض وتفعيل قدرات التمويل الوطنية لينعقد لها الدور الرئيسي في تمويل البرامج والمشروعات الإنتاجية وبالأخص تلك التي تكون لها آثار تراكمية إيجابية على التنمية المستدامة بكافة أبعادها، فضلا عن ترسيخ دعائم الأمن القومي بمفهومه الشامل. **وفى هذا الإطار نتطرق إلى بدائل للتمويل نوضحها بإيجاز على مستويات ثلاثة:**

- **المستوى الأول:** إعادة هيكلة مصادر التمويل المتاحة بالعمل أولا على الوصول لأفضل توليفة من الزيادة في بعضها والنقصان في البعض الآخر شريطة أن تكون المحصلة النهائية زيادة ما تتيحه هذه المصادر مجتمعة من تمويل للتنمية. والعمل، ثانيا، على تغيير توجهات هذه المصادر لزيادة فاعليتها التمويلية و/أو تخفيض احتياجات بعض الجهات للتمويل دون تأثير سلبى على كفاءة ومعدلات أدائها، ويقع ما قد يتحقق في هذا المستوى ضمن التمويل الذاتي من مصادر محلية.
- **والمستوى الثاني:** تبنى سياسات وبرامج وإجراءات من شأنها توسيع قاعدة المشاركة المجتمعية في تمويل الاستثمارات والحصول على عائد عادل من هذه المشاركة، مما يستدعى تشجيع إنشاء الشركات المساهمة والمشروعات التعاونية من خلال تيسيرات لإجراءات تأسيسها ومزاولة أنشطتها مع التوعية بالقواعد القانونية الخاصة بها والتي تحافظ على حقوق كافة الأطراف، واستخدام الحوافز الإيجابية والسلبية لتوجيه أنشطة هذه الشركات والمشروعات إلى مجالات مواجهة مشكلات الأمن الغذائي والدوائي وارتفاع الأسعار، ورفع معدلات استغلال مصادر الطاقة المتجددة والآمنة بيئياً وسياسياً. وينتمى التمويل في هذا المستوى أيضا إلى التمويل الذاتي من المصادر المحلية.
- **والمستوى الثالث** يخص التمويل الخارجي من مصادر أجنبية حيث نرى ضرورة أن يكون دوره مكملاً ووفقاً لخطط وبرامج ومشروعات تنموية مدروسة بعناية ليس فقط من حيث جدواها المالية غنماً وغرماً ولكن أيضاً من حيث جدواها الاقتصادية والاجتماعية ومن منظور التنمية المستدامة.