

أزمة الدين العام في مصر والآثار المرتتبة عليها

دكتور

حسام عبدالعال شعبان

مدرس الإقتصاد السياسي والمالية العامة

كلية الحقوق – جامعة عين شمس

ملخص

لوحظ أن الحكومات لازالت تعمل بنفس أدوات السياسة المالية تجاه قضية الدين العام، حيث تستسهل آلية الاقتراض، ولا تتخذ خطوات جادة لترشيد الإنفاق، أو تقديم برنامج واضح لتخفيض قيمة الدين ونسبته للناتج المحلي الإجمالي . لذا يري الباحث أنه من واجب الدولة العمل على محاولة التوازن بين النفقات والإيرادات العامة حتى لا يحدث عجز يتزايد ويتراكم ويؤدي إلى مخاطر عديدة، والدوران في حلقة مفرغة من الديون) أى الاستدانة وسداد الديون بديون متجددة دون توقف، وطرح مجموعه من المقترحات والحلول للتغلب على اثارها السلبية، نوجز منها ما يلي:-

١. ضرورة وجود إدارة موحدة وحازمة للاقتصاد الوطني .مع مزيد من التنسيق بين الجهات المسؤولة عن إدارة الاقتصاد القومي بين الحين والآخر.

٢. تنظيم تدفقات الموازنة العامة سواء التدفقات الداخلة أو الخارجة من موارد ومصروفات بما يقلل من اللجوء للدين العام أو السحب على المكشوف للحد من تكلفة الدين العام وبالتالي ترشيد الإنفاق على فوائد وأقساط الدين العام لعلاج عجز الموازنة العامة وجعله عند أدنى مستوى ممكن وتحقيق أهداف الاقتصاد القومي في زيادة معدلات التنمية والاستقرار الاقتصادي .

٣. ضرورة إنشاء لجنة وزارية تضم وزراء المجموعة الاقتصادية إضافة إلى محافظ البنك المركزي للمشاركة في وضع الرؤية العامة ثم تنفيذ ما يتم وضعه من خطط واستراتيجيات في مجال عمل كل وزارة استنادا إلى لجنة من الخبراء تضم أشخاصا على درجة عالية من الكفاءة ومتفرغين لوضع هذه الخطط والاستراتيجيات

٤. تطوير سوق المال ، حيث يعتبر من الشروط الأساسية لسهولة إصدار ما قد تتطلبه الاحتياجات التمويلية للموازنة العامة للدولة من الأذون والسندات الحكومية مما يوفر للخزانة العامة وسائل تمويل في إطار معايير مرجعية في السوق تحدد العائد على هذه الأوراق المالية في

إطار العرض والطلب حيث سيؤدي تنوع الأوراق المالية في هذه السوق سيزيد من سيولتها وقدرتها على التداول ويتيح للحكومة استغلال تباين أسعار الفائدة للأجل المختلفة في تخفيض تكلفة الدين العام ، حيث أنه عندما تنخفض التوقعات التضخمية لدى المتعاملين في الأوراق المالية تتجه أسعار الفائدة للأجل الطويلة إلى الانخفاض بنسب أكبر من أسعار فائدة الآجال القصيرة مما يتيح للحكومة فرصة لتخفيض تكلفة الدين العام .

٥. ضرورة التعامل مع الجنيه باعتباره رمزا للهوية الوطنية في المجال الاقتصادي والدفاع عنه عند السعر الذي يحقق أهداف السياسة الاقتصادية، خاصة أن المبدأ الحاكم والمعمول به في كل بلدان العالم هو مبدأ " سيادة العملة الوطنية على أرضها .مع التركيز علي أهمية أن يتسم هذا السعر بالاستقرار كضرورة لتشجيع الاستثمارات المحلية والأجنبية.

٦. دراسة المشروعات الاستثمارية المطلوب تمويلها دراسة اقتصادية دقيقة للوقوف على مردود هذه المشروعات ومدى قدرتها على تحقيق عائد يتناسب مع تكلفتها وإمكانية الانتهاء من هذه المشروعات في وقت مناسب لتسهم بدورها في زيادة معدلات النشاط الاقتصادي .كما ينبغي أن توضع خطة عملية وفورية لتشغيل وتطوير شركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام المتوقفة أو التي تعمل بجزء من طاقتها الإنتاجية .وهذا الأمر سيحتاج لضخ تمويل كبير لتلك المشروعات لتحديثها كليا .لكن ذلك التحديث سينكفل برفع عائد العمل ورأس المال وتحقيق أرباح من النشاط يعفي الدولة من الاضطرار سنويا لتقديم منح وإعانات لتلك المشروعات .بل إن تلك المشروعات يمكن أن تتحول إلى تقديم فائض محول إلى الموازنة العامة للدولة.

المقدمة

واجه الاقتصاد المصري العديد من المشاكل في نهاية الثمانينات من القرن العشرين والتي بدورها أدت إلى وجود مجموعة من الاختلالات الهيكلية ، والتي من أهمها ظاهرة فجوة الموارد المحلية ، (التي تمت في ظل اقتصاد يعتمد على التمويل التضخمي والاقتراض الخارجي) ، وظاهرة غياب سوق المال ، ظهور شركات توظيف الأموال ، ظاهرة الشركات المتعثرة ، الطاقات العاطلة ، الضريبة السلبية (سياسة الدعم) وكذلك الصدمات البترولية وأثارها التضخمية ، ونتيجة لما سبق ، زاد العجز الكلي للموازنة العامة عاماً بعد عام ، واتجهت الحكومة المصرية لتمويل العجز بالاقتراض من المؤسسات الحكومية والاقتراض الخارجي والمصادر غير الحقيقية (الإصدار النقدي الذي يعتبر من وسائل التمويل التضخمية الأمر الذي يؤدي إلى تراكم حجم الدين العام المحلي وتزايد أعباءه .

ويشهد الاقتصاد المصري حالياً ارتفاعاً كبيراً في عجز الموازنة العامة للدولة ، حيث شهدت السنة المالية ٢٠١٤ / ٢٠١٥ ارتفاع معدل النمو الحقيقي للنتائج المحلي الإجمالي بتكلفة عوامل الإنتاج ليبلغ ٣.١% مقابل ٢.٢ % خلال السنة المالية ٢٠١٣ / ٢٠١٤ . وهو ما يعد انعكاساً للتحسن الملحوظ في أداء النشاط الاقتصادي ، خاصة خلال الربعين الأول (يوليو / سبتمبر) والثاني (أكتوبر / ديسمبر) ، حيث بلغ معدل النمو فيهما ٤.٥ % و ٣.٧% على الترتيب .

أولاً: التعريف بموضوع البحث

تعد قضية الدين العام من أهم القضايا التي لها تأثير مباشر على اقتصاديات الدول، ومستوى معيشة أبنائها، ومستقبل الأجيال الحالية والقادمة فيها. فهي تتطلب توفير الموارد الحكومية اللازمة لذلك من ميزانيتها. ومن ثم فإنها تشكل جزءاً مهماً من إدارة الدين الحكومي، والموازنة العامة، وإدارة الاحتياطي من النقد الأجنبي.

لذا يسعى البحث الحالي إلى للوقوف على أبعاد أزمة الدين العام المصري من خلال رؤية تحليلية لواقعه ومستقبله، وأزمته وسبل علاجه، وذلك من خلال ثلاثة فصول ، يتناول الفصل التمهيدي: ماهية الدين العام وأنواعه وهيكله. ويتناول الفصل الأول : أسباب ومؤشرات الدين العام والتطور الحادث في هيكله ، ويتناول الفصل الثاني : الآثار الناتجة عن أزمة الدين العام وكيفية الخروج منها .

ثانيا: أهمية البحث

ترجع أهمية البحث إلى تزايد حجم الدين العام المصري الداخلي والخارجي عاماً بعد عام وتخطى نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي الحدود الآمنة له باعتبار أن الدين العام يعتبر أداة هامة من أدوات السياسة المالية في تحقيق الاستقرار المالي والنقدي ولتحقيق أهداف وبرامج التنمية الاقتصادية.

وتعد قضية الدين العام من أهم القضايا التي لها تأثير مباشر على اقتصاديات الدول، ومستوى معيشة أبنائها، ومستقبل الأجيال الحالية والقادمة فيها. فهي تتطلب توفير الموارد الحكومية اللازمة لذلك من ميزانيتها. ومن ثم فإنها تُشكل جزءاً مهماً من إدارة الدين الحكومي، والموازنة العامة، وإدارة الاحتياطي من النقد الأجنبي.

ثالثا: هدف البحث

يهدف البحث إلى تسليط الضوء على أزمة الدين العام لمحاولة إقترح السبيل للخروج الأمن وبأقل الخسائر من هذه الأزمة، مع الاستفادة قدر المستطاع بالقروض التي أنتجت هذا الدين، لذا يهدف البحث إلى ما يلي :

١ - دراسة تطور الدين العام المحلي في جمهورية مصر العربية.

٢ - تحديد أسباب ومؤشرات الدين العام في جمهورية مصر العربية.

٣ - وصف مؤشرات الدين العام (المحلي والخارجي) في جمهورية مصر العربية .

٤ - الوقوف على الآثار الناتجة عن أزمة الدين العام المصري وكيفية الخروج منها .

رابعا: إشكالية البحث

تتمثل مشكلة البحث في دراسة ظاهرة تفاقم حجم الدين العام المحلي والخارجي وما يترتب عليه من تزايد في الأعباء المالية والاقتصادية الأمر الذي يؤثر على أوجه الانفاق اللازمة لعملية التنمية الاقتصادية ، مع الأخذ في

الاعتبار عدم القدرة الاستيعابية للاقتصاد القومي على تحملها ، مما يؤدي إلى لجوء الحكومة إلى التمويل التضخمي مرة أخرى مما يؤثر بالسلب على التنمية الاقتصادية والمتغيرات الاقتصادية .

كما تكمن إشكالية البحث في أن أولي بديهيات الاقتراض العام، أن يكون استخدام القرض ذات جدوي اقتصادية واجتماعية فيكون القرض له القدرة على تحقيق تدفقات من استخدامه تمكن من المقدرة على سداه، والاستخدام الأمثل له في مشروعات تنموية ذات أولوية ولها قدرة على تغيير هيكل الإنتاج وهيكلة العمالة بما يصب في صالح الاقتصاد القومي، وهذا ما نراه غالباً في القروض المصرية، التي تتسم سياسة الحكومة فيها بالاقتراض من أجل ترقيع القروض، في ظل إصابتها بالحوادث التنموي وغياب الأولويات، الأمر الذي يرتب العديد من الآثار، منها ما هو إقتصادي ومنها ما هو غير إقتصادي كما سيتضح من خلال البحث.

خامساً: منهج البحث

تم دراسة الدين العام المصري من كافة الجوانب وكان منهج البحث كالآتي:

أولاً: المنهج التأصيلي

يقوم هذا البحث بالإحاطة بعدة جوانب ومنها نشأة الدين العام المصري وتعريفه وذكر أسبابه وهيكله ومؤشراته والآثار الناتجة عنه على الاقتصاد وكيفية الوصول إلى حل لعلاج هذه المشكلة .

ثانياً: المنهج التحليلي

تقوم الدراسة باختيار الدين العام المصري الداخلي والخارجي الخاص بجمهورية مصر العربية وبيان أسبابه وهيكله وموقف الحكومة والأنظمة السياسية منه ومدى تأثير العملية الاقتصادية بأكملها به.

ثالثاً: المنهج المقارن

تقوم الدراسة بالمقارنة بين الدين العام المصري قديماً وحديثاً وذكر التطور الحادث في هيكله منذ عهد محمد علي حتى نهاية عهد الملكية

(١٨٠٥-١٩٥٢م) ثم الانتقال التاريخي بعد ذلك من ثورة يوليو ١٩٥٢ حتى نهاية حكم مبارك (٢٠١١) وأخيراً من ثورة يناير ٢٠١١ حتى الآن .
سادساً: خطة البحث :- قام الباحث بتقسيم الدراسة إلى ثلاثة فصول على

النحو التالي :

مقدمة البحث.

الفصل الأول : ماهية الدين العام.

• المبحث الأول: التعريف بالدين العام.

• المطلب الأول: مفهوم الدين العام.

• المطلب الثاني: أنواع الدين العام.

• المبحث الثاني : هيكل الدين العام.

الفصل الثاني : أسباب ومؤشرات الدين العام.

• المبحث الأول : التطور في هيكل الدين العام المصري.

• المطلب الأول : منذ عهد محمد على حتى نهاية عهد الملكية (١٨٠٥-١٩٥٢م).

• المطلب الثاني : من ثورة يوليو ١٩٥٢ حتى نهاية حكم مبارك (٢٠١١).

• المطلب الثالث : من ثورة يناير ٢٠١١ حتى نهاية مارس ٢٠١٦.

• المبحث الثاني : أسباب الدين العام المصري.

• المبحث الثالث : مؤشرات الدين العام المصري.

• المطلب الأول : مؤشرات الدين العام الخارجي.

• المطلب الثاني : مؤشرات الدين العام المحلي.

• المطلب الثالث : مؤشرات الدين العام (المحلي والخارجي).

الفصل الثالث : الآثار الناتجة عن أزمة الدين العام وكيفية الخروج منها.

• المبحث الأول : آثار الدين العام المصري.

• المطلب الأول : الآثار الاقتصادية لأزمة الدين العام.

• المطلب الثاني : آثار سياسة الإفراط في القروض.

• المبحث الثاني : الحلول المقترحة للخروج من أزمة الدين العام.

النتائج والتوصيات.

المراجع.

الفصل الأول

ماهية الدين العام وأنواعه

- المبحث الأول: التعريف بالدين العام
- المطلب الأول: مفهوم الدين العام
- المطلب الثاني: أنواع الدين العام
- المبحث الثاني : هيكل الدين العام

تمهيد وتقسيم:

تمثل قضية الدين العام إحدى أهم المشاكل الاقتصادية التي تعاني منها اقتصاديات العديد من دول العالم، خاصة النامية منها، لما تسببه من اختلالات مالية قد تعمق الاختلالات الهيكلية التي تعاني منها هذه الاقتصاديات، كما أنها في كثير من الأحيان تصل إلى حد المس بالجوانب السيادية للدول المدينة، وتجبرها على تبني برامج اقتصادية تمس نوعية الحياة، والرفاه الاقتصادي والاجتماعي لغالبية السكان، نتيجة لسياسات النقشف التي يطالب كل من صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي الدول المدينة بتطبيقها، وتؤدي هذه البرامج في معظم الأحيان إلى عدم الاستقرار الاقتصادي والسياسي، نتيجة لما تلحقه من تدهور في الطلب الكلي لخفض النفقات الحكومية، وتجميد الرواتب والأجور، والغاء أو تقليص الدعم الحكومي للعديد من السلع الأساسية، وما يلحقه هذا التدهور في مستويات الحياة الاقتصادية والاجتماعية للطبقات الفقيرة ومتوسطة الدخل^(١).

وقد ظهرت مشكلة الديون في مصر وارتبطت بأبعاد نفسية ووطنية تمس السيادة المصرية، خاصة في ظل حكم الخديوي إسماعيل، الذي كانت مدخلا للتدخل الأجنبي المباشر في مصر، بل وفقدان الخديوي إسماعيل عرشه، واحتلال مصر على يد بريطانيا بعد ذلك في عام ١٨٨٢م.

(١) المجلس الاقتصادي والاجتماعي (٢٠١٢) : الدين العام (الداخلي والخارجي) : حقائق وأرقام ، عمان ، الأردن ، ص ٢ .

وتعاني مصر في واقعنا المعاصر من إفراط ملحوظ في الاقتراض المحلي والخارجي، في ظل انهيار اقتصادي ملحوظ، من تدني المدخرات والاستثمارات، وارتفاع سعر الدولار، ورصيد وهمي للاحتياطيات من النقد الأجنبي، وعجز متنامي في الموازنة، وعجز متنامي في الميزان التجاري بصفة خاصة، وميزان المدفوعات بصفة عامة، حتى زاحم القطاع الخاص قاطرة التنمية في كل شيء وأصابه بالانكماش، مما فاقم من مشكلة البطالة، وساهم في ضعف الإنتاج في القطاعات الاقتصادية المختلفة.

وتحولت قضية الدين العام في مصر من مشكلة إلى أزمة مزمنة زادت تبعاتها بعد الثورة ، رغم تسابق دول الخليج الداعمة للثورة في تقديم منح تجاوزت ٤٠ مليار دولار، ومع ذلك لم تزد أزمة الدين العام المصري إلا اشتعالا وتنامي هذا الدين بصورة تتذر بالخطر، وقد لا يسلم من لهيبتها أحد.

ويقسم هذا الفصل الأول إلي مبحثين وهما:

المبحث الأول: التعريف بالدين العام.

المبحث الثاني: هيكل الدين العام.

المبحث الأول التعريف بالدين العام

يمثل الدين العام مصدراً من مصادر الإيرادات العامة، تلجأ إليه الدولة لتمويل نفقاتها العامة، عندما تعجز عن توفير إيرادات أخرى ولا سيما من الضرائب، فتفترض إما من الأفراد أو من هيئات محلية أو دولية أو دول أجنبية. وفكرة الدين العام بمفهومه المعاصر تعتبر حديثة نسبياً حيث تعود إلى بداية القرن الثامن عشر تقريباً، حيث ظهرت نتيجة لتطور المجتمع وحصول السلطات التشريعية الممثلة للشعب على حقها الكامل في فرض الضرائب من جهة واللجوء إلى الدين العام من جهة أخرى.

وقد اتخذت المدرسة التقليدية (الكلاسيكية) في غالبيتها موقفين عدائيين من سياسة التجاء الدولة إلى الدين العام وطالبت بضرورة تعادل الموازنة العامة للدولة سنوياً، حيث ترى أن الدين العام يؤدي إلى تحويل أموال القطاع الخاص التي كانت معدة للتشغيل (التوظيف) في مشروعات إنتاجية إلى القطاع العام حيث يتم تبديدها في نفقات عامة غير منتجة. كما أن الدين العام يؤدي إلى رفع سعر الفائدة، الأمر الذي يعمل على عرقلة النشاط الاقتصادي وسوء توزيع الموارد الاقتصادية ويقف عقبة في طريق التقدم الاقتصادي. فضلاً عن أن خدمة الدين العام تؤدي إلى زيادة العبء الضريبي، وكذلك التضخم، فقد تعتمد الدولة - أحياناً - إلى تسديد التزاماتها عن طريق الإصدار النقدي^(١).

وحيثما ظهرت المدرسة الكينزية بعد أزمة الكساد العظيم في العام ١٩٢٩، وعجز المدرسة الكلاسيكية عن مواجهة التحديات الاقتصادية، انتقد كينز - ومن سار على نهجه من أنصار المدرسة النيوكلاسيكية - المدرسة التقليدية ولاسيما في صيغة الإطلاق والتعميم التي استخدمتها في طرح آرائها، وأكد على أهمية الدين العام في الاقتصاد الوطني باعتباره أحد الوسائل المالية

(١) أشرف محمد دوابه (٢٠١٦)، أزمة الدين العام المصري : رؤية تحليلية ، بحوث ودراسات اقتصادية ، المعهد المصري للدراسات السياسية والاستراتيجية ، متاح على الموقع الإلكتروني : <http://www.eipss-eg.org>

الثلاث الهامة في يد الدولة وهي: النفقات العامة والضرائب والدين العام، إذ يمكن عن طريقها أن تتدخل وتوجه الاقتصاد وتعمل على تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية في التنمية والاستقرار والعمالة (التشغيل أو التوظيف الكامل)، فالدين العام يجب أن يزداد كي يمتص أي قوة شرائية زائدة أو أي أموال عاطلة، وليقلل السيولة في أوقات الرواج، ويجب أن يرد الدين العام أو يسدد الجزء الأكبر منه في أوقات الكساد لزيادة السيولة في الاقتصاد الوطني.

وفي بداية السبعينيات من القرن العشرين، أدت الأزمة المالية إلى انهيار العلاقة العكسية بين التضخم والبطالة، التي آمن بها الكينزيون، ومن ثم تراجعت الأفكار الكينزية أمام تلك التحديات الجديدة، وحلت محلها المدرسة النقدية أو مدرسة شيكاغو، التي انتقدت دور المدرسة الكينزية في تنامي حجم الدين العام، ونادت بمعالجة العجز المتراكم في الموازنة من خلال تخفيض النفقات العامة ذات الطابع الاجتماعي، وقد تمت صياغة برامج الإصلاح الاقتصادي على الرؤية النقدية تجاه القروض العامة. وهذه المدرسة في الحقيقة جعلت جل همها التخلص من دور الدولة الاجتماعي، وربطت التخلص من عجز الموازنة بالتخلص من المزايا الاجتماعية للدولة.

وإذا كان الواقع يعكس أن أغلب دول العالم تلجأ اليوم، وعلى نطاق واسع، إلى الدين العام من أجل تغطية عجز موازنتها العامة. فإنه المنطق والواقع أيضا يؤكد أنه ينبغي أن يتم اللجوء إلى الدين العام في حدود ما يمكن أن يحدثه من آثار حميدة على كل من مستوى الدخل القومي وتوزيعه والطلب الفعال الكلي.

ويقسم هذا المبحث إلي مطلبين وهما:

المطلب الأول: مفهوم الدين العام.

المطلب الثاني: أنواع الدين العام.

المطلب الأول

مفهوم الدين العام

يعرف الدين العام المحلي بأنه مبلغ نقدي تحصل عليه أو تستدينه الدولة أو أي شخص معنوي عام آخر من الأشخاص العامة أو الخاصة مع تعهدها برده ودفع فوائد عنه وفق شروط محددة تتعلق بمدد القرض وفترة السماح وأسعار الفائدة^(١).

كما يعرف الدين العام المحلي على أنه القروض العامة التي تلتزم الدولة فيها بإعادة الدفع بالإضافة إلى أعباء الفوائد على تلك القروض^(٢) ويلاحظ أن هذا التعريف يستبعد قروض البنك المركزي للدولة على أساس أنه لا يتطلب خدمة لذلك الدين (أي مدفوعات الفائدة والاستهلاك) .

ويرى البعض^(٣) أن الدين العام المحلي يقصد به المبالغ التي تلتزم بها إحدى الوحدات العامة في الدول للغير نتيجة اقتراضها بهذه المبالغ لتمويل العجز في الموازنة مع التعهد بالسداد بعد مدة ودفع فائدة على رصيد الدين حسب شروط إنشاء هذا الدين .

كما يعرف الدين العام المحلي^(٤) بأنه عبارة عن العجز الكلي في الموازنة العامة . أما صافي العجز فهو العجز الكلي بعد خصم ما هو متاح من مصادر التمويل المحلية وما هو متاح من مصادر التمويل الأجنبية

(١) محمد إبراهيم طرح ، المالية العامة والسياسة المالية ، الزقازيق للنشر والتوزيع ، ١٩٩٨ ، ص ١٠٦ .

(٢) جودة عبد الخالق ، إدارة الدين العام الداخلي في مصر ، ندوة عقدت بالجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع ، القاهرة ، مارس ، ١٩٩٨ .

(٣) محمد عبد الحليم عمر ، الدين العام ، المفاهيم - المؤشرات - الآثار - بالتطبيق على حالة مصر ، ندوة إدارة الدين العام ، مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي ، جامعة الأزهر ، ديسمبر ، ٢٠٠٣ ، ص ١٠ .

(٤) عبد الحميد صديق عبد البر ، تطوير الدين العام المحلي وعلاقته بالمتغيرات والتنمية الاقتصادية في مصر والتنبؤ بنسبة الدين إلى الناتج المحلي في الفترة من ٢٠٠١ - ٢٠٠٢ م ، مجلة مصر المعاصرة ، العدد ٤٦٣ - ٤٦٤ ، القاهرة ، ٢٠٠١ ، ص ١٤١ .

كالقروض والمنح والتسهيلات الائتمانية والباقي بعد ذلك يتم تمويله من الجهاز المصرفي وهو ما يعرف بالعجز الصافي .

هذا ويمثل الدين العام المحلي القائم في لحظة معينة حجم الاقتراض السابق لتلك اللحظة والذي لم يسدد بعد . وينشأ الدين العام نتيجة لتمويل عجز الموازنة الحكومية بالاقتراض . وتقترض الحكومات من السوق المحلية ، من المصارف التجارية أو المصرف المركزي أو المؤسسات المالية وغير المالية الأخرى بالإضافة إلى الجمهور^(١).

ويمكن تعريف الدين العام (بصورة تشمل الاعتبارات القانونية والاقتصادية) بأنه: "مبلغ نقدي من المال تقترضه الدولة أو أحد أشخاص القانون العام من الأفراد أو المؤسسات المالية الخاصة أو العامة الوطنية منها أو الدولية أو من الدول الأخرى، بموجب اتفاق يستند في أساس مشروعيته إلى قاعدة قانونية عامة صادرة عن السلطة التشريعية يتضمن مقابل الوفاء والتعهد برده ودفع فائدة عنه وفقاً لشروط الاتفاق"^(٢).

ولقد وضعت كل من منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومصرف التسويات الدولية تعريفاً للديون الخارجية ينص على أن " الدين الإجمالي في تاريخ معين يعادل مبالغ الالتزامات التعاقدية الجارية والمؤدية إلى دفع المقيمين في بلد إلى غير المقيمين سندات وفاء الدين الأساسي مع الفوائد أو بدونها ، أو دفع الفائدة مع سداد المبلغ أو بدونه " ^(٣).

(١) على توفيق الصادق : إدارة الدين العام - قضايا تحليلية واستنتاجات عملية ، ندوة سياسة وإدارة الدين العام في البلدان العربية ، الصندوق النقدي العربي ، أبو ظبي ، مارس ١٩٩٨ ، ص ٢١ .

(٢) راضي العضائلة وحسن العمرو وحذيفة القرالة (٢٠١٥) ، هيكل الدين العام في الأردن ، وتأثيره على النمو الاقتصادي ، ١٩٨٠-٢٠١٢ ، مجلة العلوم الإدارية ، المجلد ٤٢ ، العدد ٢ ، ص ٥١٦ .

(٣) ديون العالم الثالث ، جان ، كلود بنتيليمي - منشورات عويدات ، بيروت - لبنان ١٩٩٦ م

يقصد بالدين العام المبالغ التي تلتزم بها إحدى الوحدات العامة فى الدولة للغير نتيجة اقتراضها هذه المبالغ لتمويل العجز فى الموازنة مع التعهد بالسداد بعد مدة ودفع فائدة على رصيد الدين حسب شروط إنشاء هذا الدين^(١). ومن هذا المفهوم يتضح ما يلى:

أ) أن مصطلح الدين العام يشتمل على المبالغ النقدية المقترضة، وبالتالي لا يدخل فيه الدين التجارى عن الناتج عن توريد سلع وخدمات فى الباب الأول والثانى فى الموازنة وكذا ما يعرف بالمستحقات الاستثمارية وهى المبالغ المستحقة للمقاولين والموردين عن أعمال استثمارية والتي تقدر فى مصر حالياً بحوالى ٤٠ مليار جنيه.

ب) أن الوحدات العامة التى استدانته بالدين العام لا يدخل فيها شركات قطاع الأعمال العام أو البنوك العامة، بل تتحدد فى كل من: الحكومة والهيئات العامة الاقتصادية، وبنك الاستثمار القومى، على الوجه التالى:

١- الحكومة: ويمثلها الخزانة العامة بوزارة المالية وهى مسؤولة عن الدين المطلوب لتمويل عجز الموازنة العامة للدولة ومن المعروف طبقاً لقانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ أن الجهات الداخلة فى نطاق الموازنة العامة للدولة هى كل من:

- الجهاز الإدارى للدولة (الحكومة المركزية) وتشمل الوزارات والمصالح الملحقة بها وقطاع الخدمات الرئاسية.

- الهيئات العامة الخدمية: وهى حوالى ٤٣ هيئة تتمتع باستقلال مالى وإدارى وتقدم خدماتها للمواطنين مجاناً أو بسعر رمزى، ومن أمثلتها: الجامعات، هيئة السد العالى، الهيئة العامة للطيران المدنى، دار الكتب

- وحدات الحكم المحلى: تتمثل فى المحافظات والوحدات الخدمية التابعة لها.

٢- الهيئات العامة الاقتصادية: وهى الهيئات التى تقدم خدمة عامة بأسلوب اقتصادى بمعنى أن تمول نفقاتها من إيراداتها المتحصلة من بيع هذه الخدمات وتحقق فائضاً، وتبلغ ٦٢ هيئة، ومن أمثلتها هيئة السكك الحديدية،

(١) محمد عبد الحليم عمر، مرجع سابق، ص ٣.

وهيئة النقل العام بالقاهرة، وهيئة ميناء القاهرة الجوى، وهيئة الأوقاف المصرفية، وهيئة العامة للتأمين الصحى، واتحاد الإذاعة والتليفزيون .. ولكن نظراً لسوء الإدارة وتدهور الأداء فى هذه الهيئات أصبح الغالب منها يحقق عجزاً وليس فائضاً الأمر الذى ترتب عليه تزايد مديونياتها التى تضمنها الحكومة.

٣- بنك الاستثمار القومى: أنشئ بنك الاستثمار القومى بموجب القانون ١١٩ لسنة ١٩٨٠ من أجل أن يوفر التمويل اللازم للاستثمارات القومية التى تقوم بها الحكومة أو القطاع الخاص أو القطاع العام، على أن تودع فيه المدخرات القومية من أموال التأمينات والمعاشات ومن حصيلة شهادات الاستثمار ومن صندوق توفير البريد إلى جانب ما يمكن تدبيره من مدخرات محلية وخارجية، وكان البنك حسب قانون إنشائه يتبع وزارة التخطيط باعتبارها المشرفة على تنفيذ الخطة الاستثمارية فى الدولة، وتم نقل تبعيته عام ٢٠٠٢ إلى وزارة المالية.

ج) أعباء خدمة الدين العام: ويعنى ذلك ما تتحمله الجهات المدينة من مبالغ تحسب وتدفع دورياً للدائنين ممثلة فى كل من:

١- الفوائد/ وهى نسبة مئوية من قيمة الدين تدفعها الجهة المدينة للجهة الدائنة، وهذه الفوائد تظهر فى الموازنة الجارية للدولة سنوياً وتمثل أحد بنود الإنفاق الجارى.

٢- أقساط سداد الدين، وهى المبالغ التى يتم سدادها دورياً من أصل الدين للدائنين فى موعد استحقاقها حسب شروط الاقتراض وتظهر فى موازنة التحويلات الرأسمالية.

إن الدين الخارجى بمفهومه الشامل وما يطلق عليه فى اللغة الدارجة (ديون مصر) يعنى به أو يتمثل فى الالتزامات القائمة (رصيد الدين) بالعملية الأجنبية على المقيمين تجاه غير المقيمين ويتم سداده أو تسويته بالعملية الأجنبية^(١).

ويعنى بالمقيمين: الأفراد أو الجهات المقيمة فى مصر، وغير المقيمين: الأجانب مؤسسات أو حكومات أو أفراد.

(١) النشرة الإحصائية الشهرية للبنك المركزى المصرى ، العدد (٧٩) أكتوبر ٢٠٠٣م

المطلب الثاني أنواع الدين العام

للدين العام تقسيمات متعددة وفقاً لاعتبارات متعددة، ويمكن تقسيم الدين العام وفقاً لنطاقه إلى دين محلي (داخلي)، ودين خارجي.

١ - الدين العام المحلي^(١):

وهو المبالغ التي تحصل عليها الدولة من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين المقيمين في إقليمها بغض النظر عن جنسياتهم سواء كانوا مواطنين أو أجانب. ويُعرف الدين العام المحلي في علم المالية العامة بالقروض العامة المحلية.

والدين العام المحلي المصري يتمثل في: المبالغ الذي تلتزم بها الوحدات العامة في الدولة للغير نتيجة اقتراضها له، وذلك لتمويل العجز في الموازنة، مع تعهدها بالسداد بعد مدة معينة لأصل الدين وفائدته، وفقاً للشروط الحاكمة لإنشاء هذا الدين. وعادة ما يكون الدائن جهة وطنية.

وللدين العام المحلي في مصر مفهومين: أولهما: ضيق، حيث يقتصر على مديونية الحكومة ومديونية الهيئات العامة الاقتصادية. والثاني: واسع، حيث يضيف إلى ما سبق مديونية بنك الاستثمار القومي.

وبذلك يخرج من نطاق الدين العام المحلي دين شركات قطاع الأعمال العام أو البنوك العامة، كما لا يتضمن الدين العام المحلي الدين التجاري عن الناتج عن توريد سلع وخدمات أو المستحقات الاستثمارية التي تستحق للمقاولين والموردين عن أعمال استثمارية.

ومن الجدير بالذكر أن الخزانة العامة بوزارة المالية هي التي تمثل الحكومة وهي مسئولة عن الدين المطلوب لتمويل عجز الموازنة العامة للدولة، وتتمثل الجهات الداخلة في نطاق الموازنة العامة للدولة في كل من:

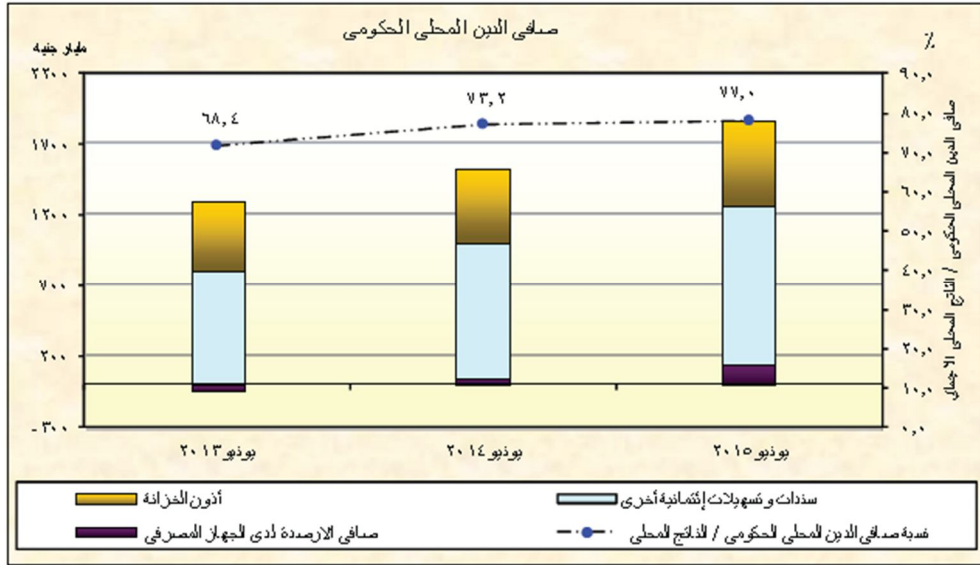
(أ) الجهاز الإداري للدولة (الحكومة المركزية): وتشمل الوزارات والمصالح الملحقة بها وقطاع الخدمات الرئاسية.

(١) أشرف محمد دوابه ، مرجع سابق ، ص ٥ .

(ب) الهيئات العامة الخدمية: وهي هيئات تتمتع باستقلال مالي وإداري وتقدم خدماتها للمواطنين مجاناً أو بسعر رمزي، ومن أمثلتها: الجامعات، الهيئة العامة للطيران المدني، هيئة السد العالي، دار الكتب.... الخ.

(ج) وحدات الحكم المحلي: تتمثل في المحافظات والوحدات الخدمية التابعة لها.

ويوضح الشكل التالي صافي الدين المحلي الحكومي :-



شكل (١) صافي الدين العام المحلي في نهاية يونيو ٢٠١٥

(١) (بالمليار جنيه)

أما الهيئات العامة الاقتصادية فتتمثل في الهيئات التي تقدم خدمات عامة بأسلوب اقتصادي بمعنى أنها تمول نفقاتها من إيراداتها المتحصلة من بيع هذه الخدمات وتحقق فائضاً، ومن أمثلتها هيئة السكك الحديدية، وهيئة النقل العام بالقاهرة، وهيئة ميناء القاهرة الجوي، والهيئة العامة للتأمين الصحي، وهيئة الأوقاف المصرية، واتحاد الإذاعة والتلفزيون... الخ. ولكن نظراً لسوء الإدارة وتدهور الأداء في هذه الهيئات أصبح الغالب منها يحقق

(١) البنك المركزي المصري - التقرير السنوي ٢٠١٤ / ٢٠١٥ ، ص ٣٥ .

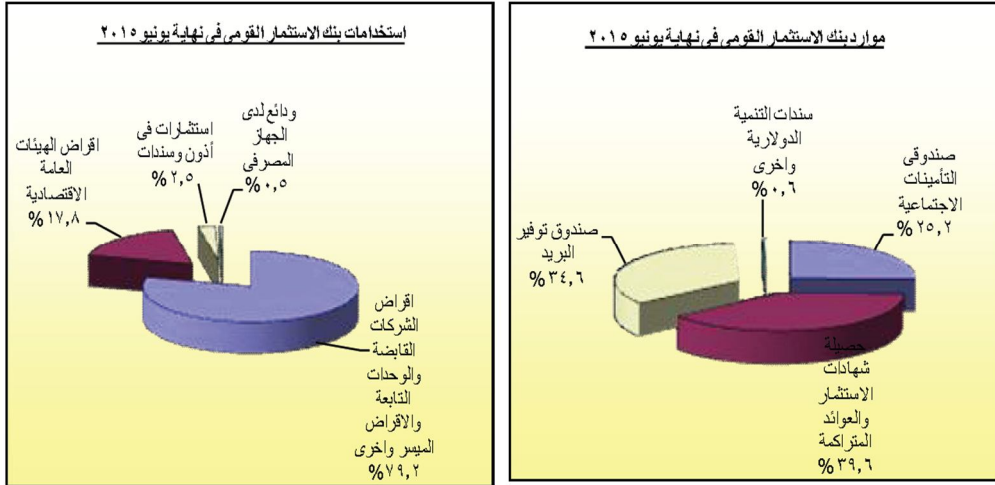
عجزاً وليس فائضاً الأمر الذي ترتب عليه تزايد مديونياتها التي تضمنها الحكومة.

وترجع صافي المديونية المستحقة على الهيئات العامة الاقتصادية بمقدار ٤٧.٣ مليار جنيه خلال السنة المالية ٢٠١٤ / ٢٠١٥ ليلبلغ ١١.١ مليار جنيه في نهاية يونيو ٢٠١٥ . ويعد هذا محصلة لتراجع صافي اقتراضها من الجهاز المصرفي بمقدار ٤٧.٩% مليار جنيه (نتيجة لزيادة مطلوباتها من الجهاز المصرفي بمقدار ٢٠.٠ مليار جنيه ، وزيادة ودائعها لديه بمقدار ٦٧.٩ مليار جنيه ، واقتصار الزيادة في اقتراضها من بنك الاستثمار القومي على ٠.٦ مليار جنيه طبقاً للتقرير السنوي للبنك المركزي المصري ٢٠١٤ / ٢٠١٥ .

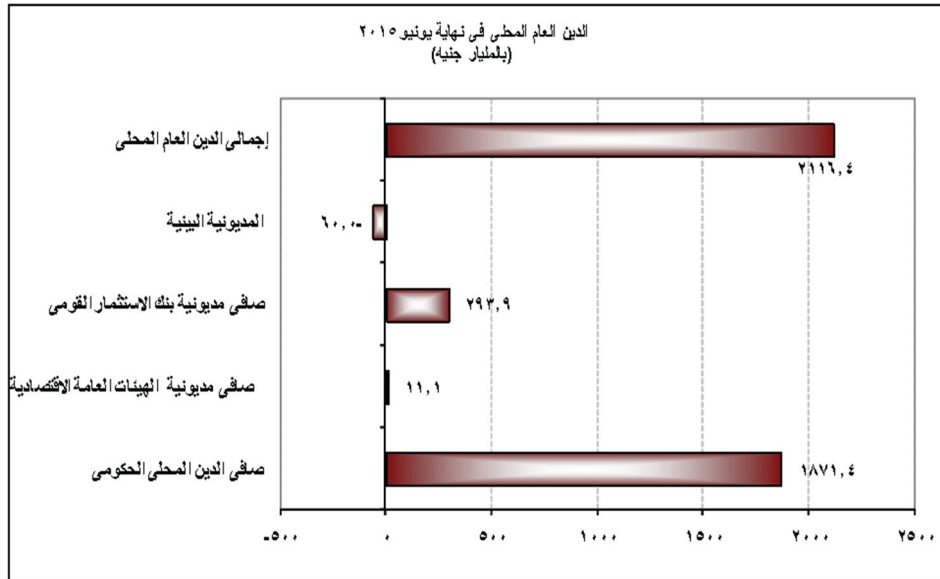
أما بنك الاستثمار القومي فقد أنشئ بموجب القانون ١١٩ لسنة ١٩٨٠ من أجل أن يوفر التمويل اللازم للاستثمارات القومية التي تقوم بها الحكومة أو القطاع الخاص أو القطاع العام، على أن تودع فيه المدخرات القومية من أموال التأمينات والمعاشات، ومن حصيلة شهادات الاستثمار، ومن صندوق توفير البريد إلى جانب ما يمكن تدبيره من مدخرات محلية وخارجية، وكان البنك حسب قانون إنشائه يتبع وزارة التخطيط باعتبارها المشرفة على تنفيذ الخطة الاستثمارية في الدولة، وتم نقل تبعيته عام ٢٠٠٢ إلى وزارة المالية، وكان ذلك مدخلاً لاستيلاء وزير المالية الأسبق الدكتور يوسف بطرس غالي عام ٢٠٠٦ وما بعدها على أموال التأمينات (وهي أموال خاصة) لسد عجز الموازنة بحجة أن الدولة ممثلة في وزارة المالية تتعهد بسداد هذه الأموال عند طلبها، وأنها هي الضامن الوحيد للمعاشات التي تقوم بصرفها لأرباب المعاشات.

وبلغ صافي مديونية بنك الاستثمار القومي (قبل طرح المديونية البيئية) ، نحو ٢٩٣.٩ مليار جنيه في نهاية يونيو ٢٠١٥ بزيادة بنحو ١٣.٠ مليار جنيه خلال السنة المالية ٢٠١٤ / ٢٠١٥ . وجاء هذا كمحصلة لزيادة إجمالي الموارد المستثمرة لديه بمقدار ١٢.٧ مليار جنيه ليصل إلى ٢٩٥.٣ مليار جنيه من جهة ، وتراجع ودائعه لدى الجهاز المصرفي بمقدار ٠.٣ مليار جنيه من جهة أخرى كما هو موضح في الشكل الآتي :-

شكل (٢) صافي موارد بنك الاستثمار القومي واستخدامات بنك الاستثمار القومي في نهاية يونيو ٢٠١٥ (١) (بالمليار جنيه)



مليار جنيه بما نسبته ٨٦.٤% من الناتج المحلي الإجمالي في نهاية يونيو ٢٠١٤ ، مسجلاً زيادة قدرها ٢٩٩.٨ مليار جنيه بمعدل ١٦.٥% خلال السنة المالية ٢٠١٤ / ٢٠١٥ كما هو موضح بالشكل الآتي:-



(١) البنك المركزي المصري - التقرير السنوي ٢٠١٤ / ٢٠١٥ ، ص ٣٦ .

(٢) البنك المركزي المصري - التقرير السنوي ٢٠١٤ / ٢٠١٥ ، ص ٣٣ .

ويتضح من الشكل السابق ارتفاع صافي رصيد الدين المحلي المستحق على الحكومة بنحو ٣٣٢.٩ مليار جنيه بمعدل ٢١.٦ % خلال السنة المالية ٢٠١٤ / ٢٠١٥ ليصل إلى ١٨٧١.٤ مليار جنيه بما نسبته ٧٧.٠ % من الناتج المحلي الإجمالي في نهاية يونيو ٢٠١٥ . وجاءت هذه الزيادة كمحصلة لارتفاع أرصدة السندات والأذون الصادرة على الخزنة العامة بمقدار ٢٤٣.٣ مليار جنيه ، وما أسفر عنه التغير في رصيد حسابات الحكومة لدى الجهاز المصرفي من زيادة بمقدار ١٠٠.٤ مليار جنيه (نتيجة لزيادة القروض الحكومية بمقدار ١٥٧.٨ مليار جنيه ، وزيادة الودائع الحكومية بمقدار ٥٧.٤ مليار جنيه) . هذا في حين تراجع كل من الاقتراض من جهات محلية أخرى بنحو ١٠.١ مليار جنيه ، وتسهيلات ائتمانية من صندوق التأمين الاجتماعي بنحو ٠.٧ مليار جنيه .

جدول (١) صافي الدين المحلي الحكومي (١)

(القيمة بالليار جنيه)

التغير (-)+ ٢٠١٥/٢٠١٤	يونيو ٢٠١٥		يونيو ٢٠١٤		الأرصدة في نهاية
	%	قيمة	%	قيمة	
٣٣٢,٩	١٠٠,٠	١٨٧١,٤	١٠٠,٠	١٥٣٨,٥	صافي الدين المحلي الحكومي
٢٤٣,٣	٩٢,١	١٧٢٢,٢	٩٦,١	١٤٧٨,٩	- الأرصدة من السندات والأذون سندات .
١٨١,٨	٦١,٢	١١٢٦,١	٦١,٤	٩٤٤,٢	منها : المتداول بالبورصات
١٦٠,٢	٣٢,٢	٦٠٣,١	٢٨,٨	٤٤٢,٨	. أذون على الخزنة العامة
٦١,٥	٣١,٩	٥٩٦,٢	٣٤,٧	٥٣٤,٧	- تسهيلات ائتمانية من صندوق التأمين الاجتماعي
(٠,٧)	=	٠,٥	٠,١	١,٢	- اقتراض من جهات أخرى
(١٠,١)	٠,٣	٥,٦	١,٠	١٥,٧	- شهادة المصرف الدولية
=	٠,١	٢,٢	٠,٢	٢,٢	- صافي ارصدة حسابات الحكومة لدى الجهاز المصرفي
١٠٠,٤	٧,٥	١٤٠,٩	٢,٦	٤٠,٥	٢ . التسهيلات
١٥٧,٨	١٩,٢	٣٥٩,٧	١٣,١	٢٠١,٩	. الودائع (-)
٥٧,٤	١١,٧	٢١٨,٨	١٠,٥	١٦١,٤	- صافي الدين المحلي الحكومي / الناتج المحلي الإجمالي (%)
	٧٧,٠		٧٣,٢		

المصدر: جدول (١/٣) بالملحق الإحصائي)
(النسب محسوبة على القيم بالليون جنيه.

إن الدين الخارجي بمفهومه الشامل وما يطلق عليه في اللغة الدارجة (ديون مصر) يعنى به أو يتمثل في الالتزامات القائمة (رصيد الدين) بالعملية الأجنبية على المقيمين تجاه غير المقيمين ويتم سداؤه أو تسويته بالعملية الأجنبية^(١).

ويعنى بالمقيمين: الأفراد أو الجهات المقيمة في مصر، وغير المقيمين: الأجانب مؤسسات أو حكومات أو أفراد.

وهو بهذا التصور يتكون من القروض الثنائية الميسرة وغير الميسرة، والقروض من المؤسسات الدولية، والإقليمية، وتسهيلات الموردين، وصافي ودائع غير المقيمين في الجهاز المصرفي، كما أنه من حيث القطاع المدين يتكون من الديون الحكومية، وديون على السلطة النقدية (البنك المركزي) وديون على البنوك، وديون على القطاعات الأخرى ومنها القطاع الخاص، ولقد كان هذا الدين الخارجي (ديون مصر) في بداية التسعينات من القرن العشرين وصل إلى حوالى ٥٥ مليار دولار تم تسوية جزء كبير منه عن طريق التسويات في نادى باريس بإعادة جدولتها وتخفيض ٥٠% من صافي قيمتها، كما قامت دول الخليج بإسقاط بعض ديونها على مصر عقب اشتراكها في حرب الخليج عام ١٩٩١، وبالتالي وصل الدين الخارجي إلى حوالى ٣٣ مليار دولار، وبدأت مصر في سداد ما عليها حتى وصل رصيد الدين الخارجي إلى أدنى مستوى له حوالى ٢٦ مليار دولار في منتصف عام ٢٠٠١/٢٠٠٢، ثم بدأ في التزايد نتيجة إصدار السندات الدولارية ليصل في (٢٠٠٣/٦/٣٠) إلى مبلغ ٢٨.٨ مليار دولار، وينقسم هذا الدين من حيث القطاعات المدينة إلى:

دين على الحكومة: ١٨.٦ مليار جنيه

دين على البنك المركزي (السلطة النقدية) ٠.٩٧ مليار جنيه

دين على البنوك ٢.١ مليار جنيه

دين على القطاعات الأخرى ومنها القطاع الخاص ٧.٣ مليار جنيه

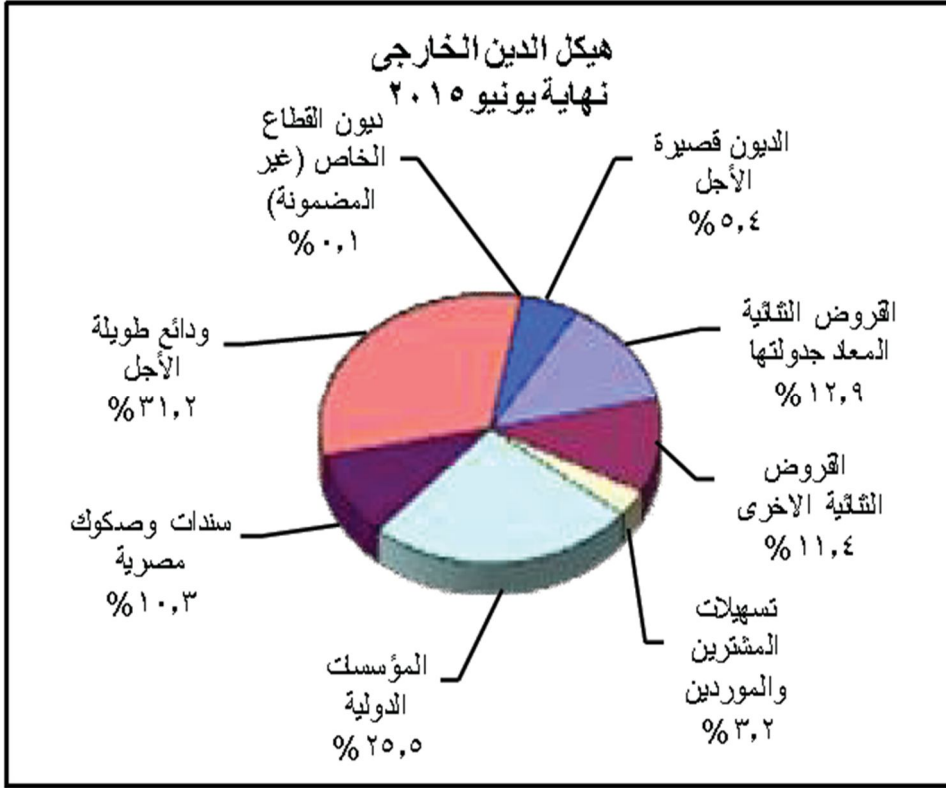
وحسب ما سبق بيانه من مفهوم الدين العام فإن ما يخصه من الدين الخارجي هو الدين على الحكومة الذي يبلغ ١٨.٦ مليار دولار.

(١) النشرة الإحصائية الشهرية للبنك المركزي المصرى ، العدد (٧٩) أكتوبر ٢٠٠٣م

هذا، ومن الجدير بالذكر أنه من ضمن هذا الدين العام الخارجي ما أصدرته الحكومة المصرية في ٢٩/٦/٢٠١١ من سندات دولارية في الأسواق الدولية بقيمة ١.٥ مليار دولار في إصدارين: الأول بقيمة ٥٠٠ مليون دولار لمدة خمس سنوات بفائدة تدفعها الحكومة المصرية بمعدل ٧.٦% من القيمة الأسمية للسند، أما الإصدار الثاني فيبلغ مليار دولار لمدة عشر سنوات بفائدة ٨.٧٥%، ومن العجب أن حصيله هذه السندات المليار ونصف تقوم الحكومة المصرية باستثمارها في شراء أذون خزانة أمريكية بفائدة ١.٢% في حين أن الحكومة المصرية تدفع عنها فائدة حوالى ٨% مما يشير إلى أن مصر تخسر لصالح أمريكا فرق هذه الفوائد أي أنها تدفع فوائد سنوية ما مقداره ٨٧٥٣٨٠٠٠ دولار وتحصل فوائد تبلغ ١٨٠٠٠٠٠٠ دولار، وبذلك تخسر مصر سنويا حوالى ٦٩٥٣٨٠٠٠ دولار لصالح الخزنة الأمريكية.

أما الآن، فقد ارتفع إجمالي الدين الخارجي (العام والخاص) بكافة آجاله بمعدل ٤.٣% ليبلغ نحو ٤٨.١ مليار دولار في نهاية ٢٠١٥ (مقابل ٤٦.١ مليار دولار في نهاية يونيو ٢٠١٤). وقد جاء هذا الارتفاع محصلة لتحقق صافي استخدام من القروض والتسهيلات والسندات والودائع ليرتفع رصيد الدين بنحو ٤.٥ مليار دولار، وتراجع سعر صرف معظم العملات مقابل الدولار الأمريكي وهو ما ترتب عليه انخفاض رصيد الدين بنحو ٢.٥ مليار دولار أمريكي^(١).

(١) البنك المركزي المصري - التقرير السنوي ٢٠١٤ / ٢٠١٥، ص ٣٧.



شكل (٤) يوضح هيكل الدين الخارجي في نهاية يونيو ٢٠١٥ (١)

ويمكن التمييز بين تيارين رئيسيين عند تناول مفهوم الدين العام

المحلي : (٢)

(أ) المفهوم الضيق : والذي يرى أن الدين العام المحلي يتكون من :

١ - الدين المحلي المستحق على الحكومة ويشمل :

أ - رصيد الأذون والسندات الحكومية القائمة .

ب - صافي أرصدة الحكومة لدى الجهاز المصرفي .

ج - رصيد المديونية الحكومية تجاه بنك الاستثمار القومي .

٢ - الدين المحلي المستحق على الهيئات الاقتصادية العامة ويشمل :

(١) البنك المركزي المصري - التقرير السنوي ٢٠١٤ / ٢٠١٥ ، ص ٣٧ .

(٢) عبد الفتاح الجبالي (١٩٩٩) : الدين العام المحلي في مصر الأسباب والحلول ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، كراسات استراتيجية رقم (٧٧) السنة التاسعة ، القاهرة ، ص ٢ - ٤ .

أ - رصيد مديونية الهيئات الاقتصادية تجاه بنك الاستثمار القومي .

ب - صافي أرصدة الهيئات الاقتصادية لدى الجهاز المصرفي .

ويلاحظ أن هذا المفهوم لا يأخذ في الاعتبار حقيقة الوضع المالي الصحيح ، حيث يؤدي الاقتصار على الأخذ برصيد الحكومة فقط إلى تقديم صورة غير صحيحة عن الموقف المالي خاصة وأن السلطات المالية الأخرى تقوم بتنفيذ عمليات مالية مهمة ، كما أن الأنشطة شبه المالية ذات أهمية كبيرة ، وبالرغم من ذلك فإن هذا المفهوم يوضح ارتفاع الدين العام المحلي بنسبة ٣٧٢% أثناء وبعد البرنامج وذلك بمتوسط سنوي ٢٨.٦% .^(١)

(ب) المفهوم الواسع : والذي يرى أن الدين العام المحلي يتكون من :

١ - الدين المحلي المستحق على الحكومة .

٢ - الدين المحلي المستحق على الهيئات الاقتصادية العامة .

٣ - الدين المحلي المستحق على بنك الاستثمار القومي (صافي) .

ويشمل موارد البنك مطروحاً منها رصيد المديونية المستحقة له على

كل من الحكومة والهيئات الاقتصادية العامة .

ويرى الباحث أن المفهوم الواسع للدين العام يعكس صورة أكثر

شمولاً لمكونات الدين وحجم أعبائه ويعتبر أدق المفاهيم وأقربها لواقع الحالة المصرية.

^(١) مجلس الوزراء (٢٠٠٥) : مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار ، الدين العام المحلي ومؤشر الاقتدار المالي العام ، مايو ٢٠٠٥ ، ص ٤ .

المبحث الثاني

هيكل الدين العام في مصر

لجأت معظم البلدان النامية - بما فيها الأقطار العربية - إلى مصادر أساسية متعددة لتمويل عجز الموازنة من أجل مواجهة متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

وفيما يتعلق بالدين الداخلي يمكن التفرقة بين نوعين من التمويل^(١) :

الأول اقتراض حقيقي غير تضخمي وهو الاقتراض من الأفراد والمؤسسات المصرفية (أدون خزانة وسندات) وتتمثل مخاطر هذا النوع من الاقتراض في أنه قد يحد من المدخرات المتاحة أمام قطاع الأعمال التي يستخدمها في تمويل استثماراته " أثر المزاحمة " ومن ثم قد يؤدي اقتراض الحكومة إلى ارتفاع أسعار الفائدة المحلية .

أما الثاني فهو اقتراض تضخمي وهو اقتراض الحكومة من البنك المركزي مباشرة (لتغطية العجز الصافي) وتتمثل المخاطرة بأنه يؤدي إلى زيادة عرض النقود مما قد يؤدي إلى ارتفاع معدلات التضخم .

ويتمثل هيكل الدين العام في تحديد المديونية لكل جهة من الجهات العامة السابق ذكرها ومصادر هذا الدين، ومن ثم فإن هيكل الدين العام المحلي يتكون من الآتي^(٢):

أ- الدين الحكومي: وهو الدين المستحق على الخزانة العامة للدولة، ويتكون من أربعة عناصر أساسية، هي:

العنصر الأول: سندات الخزانة (حكومية): هي صكوك قابلة للتداول تصدرها الحكومة، ويدين به حاملها الحكومة بمبلغ من المال قدم على سبيل القرض طويل الأجل يعقد عن طريق الاكتتاب العام، ليمنح حامل السند حق الحصول على الفوائد المشروطة أثناء المدة المحددة لبقائه واقتضاء دينه عند انقضاء أجله.

وقد يكون الاكتتاب في تلك السندات إجبارياً بموجب قانون الشركات الذي يلزم كل شركة مساهمة بشراء سندات حكومية بما يعادل ٥% من صافي

(١) البنك المركزي المصري - التقرير السنوي ٢٠١٤ / ٢٠١٥ ، ص ٣٧ .

(٢) مايح شبيب الشمري ، حيدر جواد كاظم ، مرجع سابق ، ص ٦ .

الربح سنوياً. أو سندات الإسكان والطاقة وخلافها، كما قد يكون الاكتتاب في تلك السندات اختيارياً فيما تطرحه الحكومة من سندات للاكتتاب العام^(١).

العنصر الثاني: أدون الخزانة: وهي صكوك مديونية قصيرة الأجل تصدرها الحكومة بقيمة أكبر من قيمة المبالغ الحقيقية التي تدفع لشرائها، ويمثل الفرق بين القيمتين مقدار الفائدة المستحقة لحاملها في تاريخ استحقاقها. وتتنوع إصدارات هذه الأدون، حيث تصدر لآجال مختلفة، فمنها ما يصدر لمدة ٩١ يوماً، ومنها ما يصدر لمدة ١٨٢، ومنها ما يصدر لمدة ٢٧٣، ومنها ما يصدر لمدة ٣٦٤، وعادة ما يتم الاكتتاب فيها من قبل البنوك والمؤسسات المالية.

العنصر الثالث: الاقتراض من بنك الاستثمار القومي: مما جمعه من أموال التأمينات وشهادات الاستثمارات وصناديق توفير البريد.

العنصر الرابع: صافي أرصدة الحكومة لدى الجهاز المصرفي:، وهي الفرق بين الودائع الحكومية في البنوك وبين ما سحبته منها. مع ملاحظة أنه إذا كانت الودائع الحكومية أكبر مما سحبته فإن الرصيد يكون بالموجب وتخفص به مديونياتها.

ب- مديونية الهيئات العامة الاقتصادية: وتتكون من: اقتراض هذه الهيئات من بنك الاستثمار القومي، وصافي أرصدة الهيئات لدى الجهاز المصرفي، وتتمثل في الزيادة التي سحبتها هذه الهيئات عن قيمة ودائعها لدى المصارف.

ج- مديونية بنك الاستثمار القومي: يحصل بنك الاستثمار القومي على المدخرات الوطنية ممثلة في أموال التأمينات وشهادات الاستثمار للبنك الأهلي، وصناديق توفير البريد، ويقرض منها الحكومة والهيئات الاقتصادية، والباقي يمثل ديوناً في ذمة بنك الاستثمار القومي يدخل في هيكل الدين العام. وهذه الأنواع الثلاثة من المديونية يطلق عليها «الدين العام المحلي» وبإضافة «الدين العام الخارجي» عليه يتكون «إجمالي الدين العام».

(١) محمد عبد الحليم عمر ، الدين العام، المفاهيم - المؤشرات - الآثار، بالتطبيق على حالة مصر، ندوة: إدارة الدين العام، مركز صالح كامل، جامعة الأزهر، ٢١ ديسمبر .. ٢٠٠٣، ٣ .

وقد شهد الدين العام الداخلي في مصر ارتفاع متذبذب وصل إلى ١١٢٩١٨.٧ مليون دولار في عام ٢٠١١ مقارنة بعام ٢٠٠١ إذ كان ٣٧٠٣٠.٥ مليون دولار وبمعدل نمو مركب بلغ ١٠.٦٧% وعموماً يمكن القول أن الدين الداخلي خلال مدة الدراسة شهد توازناً مقبولاً على رغم من الظروف التي مرت بها مصر خلال هذه الحقبة والسبب في ذلك يرجع إلى تطور نمو الناتج المحلي وزيادة الصادرات.

أما رصيد الدين العام الخارجي لمصر فقد وصل إلى ٣٢٨٤٠ مليون دولار عام ٢٠١١ مقارنة بعام ٢٠٠١ إذ بلغ ٢٨١٧٩ مليون دولار وبمعدل نمو ١.٤%، ونلاحظ أن حجم الديون الخارجية في مصر أخذت بالزيادة ولعل ذلك يعزى إلى معدلات النمو العالية والتطور الكبير لحجم الديون الخارجية للدول النامية خلال مراحل الزيادة التي طرأت على أسعار البترول مما أدى إلى ارتفاع تكاليف استيراد الطاقة وزيادة العجز في الموازين التجارية لمعظم الدول المستوردة للنفط فضلاً عن الركود العالمي الذي شهدته هذه الدول في مطلع التسعينيات الذي أدى بآثره إلى تخفيض الصادرات للبلدان النامية الذي أدى للتأثير في عوائدها المالية.

وقد أدى ارتفاع أسعار صرف معظم العملات الرئيسية مقابل الدولار في عام ٢٠١١ إلى زيادة قيمة الدين العام الخارجي المقيم بالدولار لمعظم الدول العربية المقترضة، إذ أدى هذا الارتفاع إلى زيادة قيمة المديونية بالعملات الأجنبية عندما قيمت بالدولار. ففي مصر، ارتفعت قيمة المديونية الخارجية القائمة بنحو ٢.٩ مليار دولار خلال النصف الثاني في عام ٢٠١١ كان منها ١.٥ مليار دولار ناجمة عن ارتفاع أسعار صرف العملات الأخرى مقابل الدولار.

ومن المفيد ذكره أن الأسباب التي أدت إلى هذه الزيادة الكبيرة في المديونية الخارجية لمصر خلال المدة ٢٠٠١ - ٢٠١١ هي الشروع في سياسات التنمية الاقتصادية الطموحة حالها حال بقية الأقطار العربية، مما ترتب عليه من زيادة العجز في موازين مدفوعاتها. وكذلك زيادة العوائق التي تضعها الدول الرأسمالية المتقدمة أمام دخول بعض الأقطار العربية إلى الأسواق المالية الدولية وضعف صادرات الأقطار العربية وزيادة القيود على صادراتها في المنتجات المصنعة فضلاً عن التدهور المستمر في معدلات تبادلها الدولي.

أما خدمة الدين التي يقصد بها المبالغ التي تقوم الجهة المقرضة بدفعها إلى الجهة المقرضة نتيجة استخدامها للقرض. فقد ازداد حجم خدمة ديون

مصر (كما موضح في الجدول ١) من ٣٦٦ مليون دولار في عام ٢٠٠١ إلى ١٧٨٢ مليون دولار في عام ٢٠٠٤ ثم إلى ٢٧٧٦ مليون دولار في عام ٢٠٠٧ ثم قفز إلى ٣١١١ مليون دولار في عام ٢٠٠٩، غير أنه انخفض إلى ٢٤٢٢ مليون دولار في عام ٢٠١١ وبلغ معدل النمو المركب لدولة مصر ١٠.٣٤%^(١). ويوضح ما سبق الجدول الآتي: -

جدول (٢) تطور حجم الدين العام الداخلي والخارجي وخدمة الدين الخارجي في مصر للمدة (٢٠١١ - ٢٠٠١) (مليون دولار)

السنوات	الدين العام الداخلي	معدل النمو السنوي %	الدين العام الخارجي	معدل النمو السنوي %	خدمة الدين الخارجي في مصر
٢٠٠١	٣٧٠٣٠.٥		٢٨١٧٩.٠		١٣٦٦.٠
٢٠٠٢	٤٠٣٦٢.٠	٩.٠	٢٩٨١٢.٠	٩.٠	١٥٢١.٠
٢٠٠٣	٤٣٢١٧.٣	٧.١	٢٨٧٦١.٠	٧.١	١٤٩٩.٠
٢٠٠٤	٤٧٧٠٥.٠	١٠.٤	٢٧١٠٩.٠	١٠.٤	١٧٨٢.٠
٢٠٠٥	٥٠٦٠٠.٠	٦.١	٢٧٩٣١.٠	٦.١	١٦٥١.٠
٢٠٠٦	٧٣٢٨٨.٩	٤٤.٨	٢٨٨٣٨.٠	٤٤.٨	٢٠٣٣.٠
٢٠٠٧	٦١٤٣٢.٠	-١٦.٢	٣٠٥٤٨.٠	-١٦.٢	٢٧٧٦.٠
٢٠٠٨	٧٠٣٦٧.٤	١٤.٥	٣١٠٩٩.٠	١٤.٥	٢٧٠٣.٠
٢٠٠٩	٨٨٣٩٠.٠	٢٥.٦	٢٩٦٩٢.٠	٢٥.٦	٣١١١.٠
٢٠١٠	١٠٣٤١٣.٧	١٧.٠	٢٨٩٥٨.٠	١٧.٠	٣٤٨٦.٠
٢٠١١	١١٢٩١٨.٧	٩.٢	٣٢٨٤٠.٠	٩.٢	٢٤٢٢.٠
معدل النمو المركب	١٠.٦٧		١.٤		١٠.٣٤

المصدر: صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد للأعوام (٢٠١٢ - ٢٠٠٣) صفحات متعددة

(١) البنك المركزي المصري - التقرير السنوي ٢٠١٤ / ٢٠١٥ ، مرجع سابق، ص ٣٧ - ٣٨ .

أما بعد عام ٢٠١١ فقد أشار التقرير السنوي ٢٠١٤ / ٢٠١٥ والذي أعده البنك المركزي المصري أنه تشير بيانات الدين الخارجي حسب آجال الاستحقاق الأصلية ، أن الديون متوسطة وطويلة الأجل مضمونة وغير مضمونة بلغت نحو ٤٥.٥ مليار دولار في نهاية يونيو ٢٠١٥ (مثلت ٩٤.٦% من إجمالي الدين الخارجي) ، بلغت الديون طويلة الأجل نحو ٣١.٥ مليار دولار ، والديون متوسطة الأجل ١٤.٠ مليار دولار مثلت معظمها السندات المصدرة في الخارج ، وبلغت الديون قصيرة الأجل نحو ٢.٦ مليار دولار بما يعادل ٥.٤% من إجمالي الديون .

وفيما يلي عرض تحليلي لهيكل الدين الخارجي في نهاية يونيو ٢٠١٥^(١):

- بلغت القروض طويلة الأجل للدول لأعضاء نادي باريس نحو ١٠.٠ مليار دولار في نهاية يونيو ٢٠١٥ تمثل ٢٠.٧% من إجمالي الدين ، في حين بلغت الديون المستحقة للدول غير الأعضاء في نادي باريس نحو ٣.٣ مليار دولار (بنسبة ٦.٨%) .
- بلغت المديونية المستحقة للمؤسسات الدولية والإقليمية نحو ١٢.٢ مليار دولار (بما يمثل ٢٥.٥% من إجمالي رصيد الدين) .
- بلغ رصيد السندات والصكوك المصرية بالخارج (حيازة غير المقيمين) نحو ٤.٩ مليار دولار بما يمثل ١٠.٣% من إجمالي الدين الخارجي وتتضمن :

- سندات حكومية مضمونة بقيمة ١٢٥٠ مليون دولار مصدرة في سبتمبر ٢٠٠٥ وتستحق في سبتمبر ٢٠١٥ .
- سندات سيادية مصدرة في الخارج في أبريل ٢٠١٠ بقيمة ٨٣٧.٧ مليون دولار وتستحق على شريحتين بحلول عامي ٢٠٢٠ و ٢٠٤٠ .

(١) مايق شبيب الشمري ، حيدر جواد كاظم ، تحليل أثر الدين العام في بعض المتغيرات الاقتصادية في دولة مصر : دراسة للمدة من ٢٠٠١ - ٢٠١١ مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة الكوفة ، العراق ، السنة الحادية عشر - المجلد الثاني عشر - العدد الخامس والثلاثون ، ٢٠١٥ ، ص ٥ - ٦ .

- سندات حكومية مصدر في الخارج بقيمة ٥٠٠٠٠ مليون دولار مصدرة في يونيو ٢٠١٢ وتستحق في يونيو ٢٠١٧ .
- سندات أذنية أوروبية متوسطة الأجل (EMTN) بنحو ١.٠ مليار دولار تم إصدارها في مايو ٢٠١٣ وتستحق في يوليو ٢٠١٦ .
- سندات أذنية عالية متوسطة الأجل (GMTN) بنحو ١.٤ مليار دولار تستحق في ٢٠٢٥ .
- بلغت الودائع طويلة الأجل نحو ١٥.٠ مليار دولار بنسبة ٣١.٢ % من إجمالي الدين الخارجي .
- بلغت الديون غير المضمونة المستحقة على القطاع الخاص ٢٢.٥ مليون دولار بنسبة ٠.١ % من إجمالي الدين الخارجي .
- انخفض رصيد الدين قصير الأجل بنحو ١.١ مليار دولار ليبلغ نحو ٢.٦ مليار دولار ، وجاء ذلك الانخفاض محصلة لتراجع كل من ودائع غير المقيمين قصيرة الأجل بمقدار ٩٧.٢ مليون دولار لتبلغ نحو ١.٣ مليار دولار ، والتسهيلات التجارية قصيرة الأجل بمقدار ٩٧٨.٥ مليون دولار لتصل إلى نحو ١.٣ مليار دولار .

الفصل الثاني

أسباب ومؤشرات الدين العام

- المبحث الأول : التطور في هيكل الدين العام المصري
- المطلب الأول : منذ عهد محمد على حتى نهاية عهد الملكية (١٨٠٥-١٩٥٢م)
- المطلب الثاني : من ثورة يوليو ١٩٥٢ حتى نهاية حكم مبارك (٢٠١١)
- المطلب الثالث : من ثورة يناير ٢٠١١ حتى نهاية مارس ٢٠١٦
- المبحث الثاني : أسباب الدين العام المصري
- المبحث الثالث : مؤشرات الدين العام المصري
- المطلب الأول : مؤشرات الدين العام الخارجي
- المطلب الثاني : مؤشرات الدين العام المحلي
- المطلب الثالث : مؤشرات الدين العام (المحلي والخارجي)

تمهيد

شهد الاقتصاد المصري خلال فترة الثمانينيات وخصوصاً النصف الثاني من عقد الثمانينيات من القرن العشرين اختلالات هيكلية انعكست في انخفاض معدل النمو الاقتصادي وزيادة العجز في كل من ميزان المدفوعات والموازنة العامة والتي بلغت حوالي ٢٠% من الناتج المحلي الإجمالي . وأيضاً شهدت معدلات التضخم مستويات مرتفعة خلال تلك الفترة حيث تراوحت ما بين ٢٠-٣٠% ، وتراكم المديونية الخارجية مع ارتفاع عبء خدمة الدين الخارجي. ومن ناحية أخرى ، فإن التوسع خلال فترة الثمانينيات في استخدام السياسات المالية ساعدت على الحفاظ على معدل عالي من الطلب المحلي والتي بدورها خلقت ضغوطاً أخرى على الأسعار وميزان المدفوعات.

علاوة على ذلك ، فإن استخدام سياسة الواردات المقيدة عملت على خلق درجة عالية من الحماية للمنتج المحلي ومن ثم حجبته عن الاحتكاك بالمنافسة بالأسواق الخارجية مما ترتب عليه آنذاك انتاج سلع ذات كفاءة

منخفضة وغير قادرة على المنافسة السعرية في الأسواق الخارجية أو حتى المنافسة محلياً في حالة فتح الأسواق المحلية للمنتج الأجنبي . أيضاً خلال هذه الفترة ، فإن سياسات سعر الصرف اتسمت بتعددتها والمغالاة في تحديد سعر صف الجنيه المصري والتي بدورها شجعت على الاستثمار غير الكفاء وخلفت ضغوطاً أخرى على ميزان المدفوعات .^(١)

ولقد شهد هيكل الدين العام المصري عدة تطورات مختلفة على مر الزمان وسوف نوضح كل أبعاد ومراحل هذا التطور في المبحث القادم بإذن الله تعالى .

المبحث الأول

تطور هيكل الدين العام المصري

من خلال تتبع التطور هيكل الدين العام المصري، يمكن تقسيم مراحل هذا التطور إلى مراحل ثلاث: الأولى: منذ عهد محمد علي حتى نهاية عهد الملكية (١٨٠٥-١٩٥٢)، والثانية: من ثورة يوليو ١٩٥٢ حتى نهاية حكم مبارك (٢٠١١)، والثالثة: من ثورة يناير ٢٠١١ حتى نهاية مارس ٢٠١٦.^(٢)

وسوف نتناول هذه المراحل باختصار فيما يلي:

(١) Kheir El-Din , H. , and El-Dersh , A. (1992) , Foreign trade policy of Egypt , 1986 – 91 , In :El-Naggar , S. (Editor) , foreign and intratrade policies of the Arab countries , IMF , Washington .

(٢) جلال أمين (٢٠١٢) : قصة الاقتصاد المصري من عهد محمد علي إلى عهد مبارك، دار الشروق، القاهرة.

المطلب الأول

منذ عهد محمد علي حتى نهاية عهد الملكية

(١٨٠٥-١٩٥٢م)

تولي محمد علي حكم مصر في العام ١٨٠٥م، وقد اتسم عهده اقتصاديا باهتمامه بالتنمية، حتى يمكن وصف مرحلة حكمه بأنها: تنمية بلا ديون. (١) وكانت التجارة الخارجية هي المحرك لعجلة الاقتصاد لاسيما تصدير القطن، وقد حقق محمد علي الاكتفاء الذاتي لمصر في الغذاء، بل عمل على تصدير الفائض من الأرز والبقول والذرة، واعتمد على النفس في بناء المصانع وإقامة الخزانات والسدود وإرسال البعثات، وتكوين جيش يحمي نظامه، ولم يتورط في الديون. حتى أنه في السنوات الصعبة التي كان يحتاج فيها لمزيد من المال لتمويل حملاته العسكرية، كان يستغني عن كل الواردات غير الضرورية، وفي الوقت نفسه يُجبر الأجنبي على دفع قيمة مشترياته منه مقدما. وذكر كراوشلي (Crouchley) أن محمد علي حينما كان يعجز عن دفع مرتبات موظفيه، يعطيهم بدلا منها سندات على الحكومة يقومون بخصمها لدى التجار أو بعض المقرضين المحليين، بسعر فائدة يصل أحيانا إلى ١٥% أو ٢٠%، وخلال بعض الظروف الصعبة يكون لدينا للتجار بمبالغ كبيرة مقابل ما دفعوه مقدما، أو لموظفيه مقابل مرتباتهم المتأخرة. (٢)

ولكن كان بمجرد أن يحل السلام ويمر بفترة رخاء، سرعان ما يقوم بسداد ديونه وسرعان ما تمتليء خزائنه من جديد خلال فترة لا تزيد عن سنة أو سنتين في أثناء ذلك، ورغم أنه كان دائم التطلع إلى مشروعات ضخمة للتنمية وتقدم البلاد، إلا أنه كان يتجنب دائما التورط في مشروعات تفوق أعباؤها موارد البلاد المالية، وكان يرفض رفضاً مطلقاً عروض القروض من الأجانب مقابل تخصيص إيرادات بعض المديریات لضمان السداد، وقد رحل في العام ١٨٤٩م دون أي تكون مصر مدينة لأحد بقرش واحد.

(١) جلال أمين (٢٠١٢)، المرجع السابق، ص ١١ - ١٦.

(٢) Crouchley, A E, (1938) The Economic Development of Modern Egypt, London, Longman, Green and CO, P. 105.

وقد عرفت مصر عصر توريط الديون ومرحلة الديون بلا تنمية التي أودت باستقلال مصر الاقتصادي والسياسي بدءاً من حكم سعيد باشا لمصر في العام ١٨٥٤م، حيث يشير (لهيطة، ١٩٤٤) ^(١) أنه بعد ثلاث سنوات من حكم سعيد باشا تورط في الديون، لسد رواتب الموظفين، فافترض من بعض البنوك الأوربية بالإسكندرية، ثم استجاب لنصيحة ديلسيس بإصدار أذونات على الخزانة، تراوحت مدتها ما بين ٦ أشهر و ٣ سنوات، بسعر فائدة يتراوح ما بين ١٥ - ١٧% بينما كان سعر الفائدة السائد ٧%. واستخدم هذه الأذون في دفع مرتبات الموظفين، الذين يشترون بها احتياجاتهم، ثم يتجمع على أبواب وزارة المالية دائنو الموظفين من الخبازين والجزارين وغيرهم ليطالبوا بقيمة ما بأيديهم من أذونات.

ويذكر Owen (1914) ^(٢) بأن سعيد باشا اتجه للقروض الخارجية في العام ١٨٦٠م من خلال عقد قرض خارجي باسمه الشخصي (وليس باسم الحكومة) مع أحد البنوك الفرنسية. ويضيف مارلو (Marlowe, 1974) ^(٣) بأن القيمة الاسمية للقرض بلغت ١.٢ مليون جنيه استرليني، بسعر فائدة ٦%، وتسلم سعيد من قيمة القرض ثلاثة أرباعه بعد خصم ما يتعلق بالقرض من عمولات وأتعاب ومصروفات، وخصصت لضمائه حصيلة جمارك الإسكندرية.

ومع ذلك فقد أصبحت خزانته بعد عام واحد خاوية من جديد، فلجأ في العام ١٨٦٢م إلى عقد أول قرض خارجي في تاريخ مصر الحديث، من بنك "أوبنهايم" الألماني، بمبلغ ٢.٥ مليون جنيه استرليني، وبسعر فائدة ١١%، ومضمونا بحصيلة ضريبة الأقطان على أراضي الدلتا. ولم يحصل سعيد من

^(١) محمد لهيطة (١٩٤٤)، تاريخ مصر الاقتصادي في العصور الحديثة، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ص ٢٤٠.

^(٢) Owen, R, (1914) The Middle East in the World Economy, 1800-1914, London, Methuen, P.125.

^(٣) Marlowe, J, (1974), Spoiling the Egyptians, Andre Deutsch, London, P.96.

هذا القرض سوى على نسبة ٨٤% من القيمة الاسمية بعد خصم العمولات والمصاريف.

ويضيف (جلال أمين ، ٢٠١٢) أنه عندما مات سعيد في العام ١٨٦٣، كانت مصر مدينة بنحو ٨ مليون جنيه استرليني مستحقة السداد عبر ثلاثين عاما، بالإضافة إلى مليون آخر واجب الدفع خلال ثلاث سنوات، وديون قصيرة الأجل تبلغ نحو ٩ مليون جنيه، وبلغ إجمالي حجم الدين المصري نحو ١٨ مليون جنيه عند وفاة سعيد (١٨٦٣)، بما يعادل خمسة أمثال إيرادات الحكومة المصرية في السنة السابقة على وفاته. وكان ذلك نتيجة توريط الأجانب له في حفر قناة السويس وفقا لمصالحهم، وانحيازه لهم، وهو ما أفقد مصر العوائد التي كانت تحصل عليها من مرور التجارة إلى وسط الدلتا، فضلا عن إسرافه في نفقاته الخاصة وقصوره، وهو ما ورط مصر في ديون وغابت عنها التنمية.^(١)

ثم جاءت مرحلة الخديوي اسماعيل التي اتسمت بتوريط مصر في مزيد من الديون، وذلك نتيجة إسرافه وسوء إدارته البلاد، رغم ما شهدته مصر من طفرة في الموارد المالية في عصره . فقد خدم اسماعيل الحرب الأهلية الأمريكية (١٨٦١-١٨٦٤م) حيث ارتفع سعر القطن بنحو ١٠٠% في السنتين الأولتين من حكمه (١٨٦٣-١٨٦٥) وزادت حصيلة الصادرات المصرية كما يقول كراوشلي (Crouchley, 1938) من ٢٧ مليون ريال إلى ٩٠ مليون ريال، ومع ذلك لجأ اسماعيل إلى الاستدانة حتى خلال هذين العامين، فعقد قرضا خارجيا بمبلغ ٥.٧ مليون جنيه في عام ١٨٦٤م وآخر بمبلغ ٢.٤ مليون جنيه في السنة التالية.^(٢)

ويضيف مارلو (Marlowe,1974) عندما مرت ١٣ عاما من حكم اسماعيل -أي في عام ١٨٧٦م الذي خرجت إدارة المالية المصرية عن سيطرته وأصبحت في يد المراقبين الماليين من الأجانب، بلغت ديون مصر

(١) جلال أمين (٢٠١٢) ، المرجع السابق ، ص ٢٠ .

(٢) Crouchley, A E, (1938) op cit , P. 134.

الخارجية (بما في ذلك ديون الخديوي الخاصة) نحو ٩١ مليون جنيه، بزيادة ٧٣ مليوناً جنيهاً عن عهد سعيد. (١)

ويضيف (جلال أمين ، ٢٠١٢) أن حجم خدمة هذا الدين السنوية (أي حجم الأقساط السنوية والفوائد) أكثر من ستة ملايين جنيه، أو ما يمثل نحو ٨٠% من إجمالي إيرادات الدولة في تلك السنة، وذلك مقارنة بعبء خدمة الديون في آخر عهد سعيد الذي لم يزد على ٢٦٠ ألف جنيه أو ما يمثل أقل من ٥% من إجمالي إيرادات الدولة في عام ١٨٦٣م. (٢)

ويضيف مارلو (Marlowe,1974) أن القيمة الاسمية للقروض الخارجية طويلة الأجل فقط التي حصل عليها اسماعيل منذ اعتلائه للعرش وحتى سنة ١٨٧٦م هي ٥٣ مليون جنيه لم يتسلم منها بالفعل إلا ٣٢ مليون جنيه، أي ما يقل عن القيمة الاسمية بمقدار ٢١ مليون جنيه. (٣)

ويبين (جلال أمين ، ٢٠١٢) دور قضية الديون في إنهاء عرش اسماعيل حيث بدأ التدخل الأجنبي في مصر بقبول الخديوي اسماعيل تحت وطأة الديون أن يضع تحت يد الخبير البريطاني كيف في عام ١٨٧٥م ما يريد جمعه من معلومات عن إيرادات مصر ومصروفاتها، والعجيب أنه ذكر في المراسلات المتبادلة أن ذلك يتم بشرط أي تدخل أو عدوان علي السيادة المصرية. (٤)

ثم اضطر اسماعيل في العام ١٨٧٦ إلى قبول إنشاء صندوق الدين المكون من مراقبين أوروبيين يمثلون أهم الدول الدائنة، تكون مهمتهم تسليم وتوزيع ما تضعه الحكومة تحت تصرفهم من إيرادات بغرض تسديد الديون، وإلى أن يقبل في نفس السنة شروط التسوية التي فرضها ممثلاً الدائنين

(1) Marlowe, J, (1974), op cit , P. 224.

(٢) جلال أمين (٢٠١٢) ، مرجع سابق ، ص ٢٠ .

(3) Marlowe, J, (1974), op cit , P.112.

(٤) جلال أمين (٢٠١٢) : مرجع سابق ، ص ٣٣ - ٣٤ .

(جوشين الانجليزي وجوبير الفرنسي) بإعادة جدولة الديون فيما يشبه الآن نادي باريس.

على أن كل هذا لم يكن كافيا لطمأنة الدائنين على تنظيم إيرادات ونفقات الحكومة المصرية بما يوفر فائضا لخدمة الديون، مما أدى لتكوين لجنة التحقيق عام ١٨٧٨م التي تشبه توصياتها ما يقوم به صندوق النقد الدولي حاليا تحت اسم إصلاح المسار الاقتصادي، أو إجراءات التصحيح والتكيف، أو ترشيد السياسة الاقتصادية... الخ.

وقد حاول اسماعيل استعادة سيطرته على مقاليد الأمور، فعزل مجلس الوزراء، واستدعى شريف باشا لتشكيل وزارة مصرية خالصة، وحاول تطبيق مشروعه الخاص بالإصلاح المالي وتجاهل المشروع الذي أعدته لجنة التحقيق، فأرسلت الحكومتان البريطانية والفرنسية مذكرتين متطابقتين تحلان الخديوي اسماعيل مسؤولية ما صنع، واعتبرت تصرفه من قبيل الاعتداء المباشر والصريح على الاتفاقيات الدولية، وسرعان ما سعت الحكومتان لدى الباب العالي لعزله، وهو ما تم بالفعل في ٢٦ يونيو ١٨٧٩م، ولم يكن قد انقضى بعد عشرة أسابيع على قيام اسماعيل بطرد الوزارة الأوربية.

وبذلك انتهى عهد إسماعيل الذي شهد الاقتصاد المصري فيه نموا لا يستهان به ولكنه بلا تنمية، باعتبار أن التغيير في بنية الاقتصاد وفي هيكل الجهاز الإنتاجي شرطا للتنمية تميزا لها عن مجرد النمو، وأصبح عهد إسماعيل كسابقه سعيد من حيث توريث مصر في ديون لا قبل لها بها، وهو ما ساهم في الاحتلال البريطاني لمصر عام ١٨٨٢م باسم حماية حقوق الدائنين الأوربيين، وتحويل الاقتصاد المصري إلي اقتصاد خادم للدائنين.

ورغم أن ديون مصر الخارجية قدرت بمبلغ ٩١ مليون جنيه في عام ١٨٧٦م الذي أصبحت فيه إدارة مصر المالية بيد المراقبين الماليين الأجانب فإن مالبرو (Mabro, 1974) يذكر أن تقرير لجنة التصفية الذي صدر بمقتضاه قانون التصفية في عام ١٨٨٠م قدر ديون مصر الخارجية بمبلغ ٩٨.٤ مليون جنيه، بما في ذلك ديون الدائرة السنوية والقرض الإضافي الذي

عقد مع روتشيلد عام ١٨٧٨، ثم زادت الديون خلال العشرين سنة التالية بما عقدته إدارة الاحتلال البريطاني من قروض حتى بلغت ١١٦ مليون جنيه في عام ١٩٠٠ م^(١).

وقد شهدت العشرين سنة التالية للحرب العالمية الأولى (١٩١٤-١٩٣٤م) انخفاضا للدين الخارجي المصري، حيث يذكر هانسن ومرزوق أنه انخفض من ٨٦ مليون جنيه إلى ٣٩ مليوناً، أي ما يمثل ٢٠% من الدخل القومي مقارنة بـ ١٠٠% عند بداية الاحتلال البريطاني^(٢).

وفي العام ١٩٤٠م تم إلغاء صندوق الدين الذي فرض الرقابة الأوروبية على المالية المصرية في عام ١٨٧٦م، وحينما انتهت الحرب العالمية الثانية تم إقرار قانون تمصير الدين المصري في عام ١٩٤٣م بتحويل الدين الخارجي إلى دين داخلي، من خلال سندات تطرح للاكتتاب العام للمصريين والأجانب المقيمين في مصر.

وقد برر وزير المالية حينئذ "أمين عثمان" اللجوء لتمصير الدين بأن ذلك يعدم الدين القديم ويعدم معه ذكرياته السيئة التي جرت على البلاد في الماضي ويلات الاحتلال، والتدخل في أخص شؤون مصر الداخلية، فضلا عن أنه يهدف إلى إرضاء الكرامة الوطنية، وتخفيف عبء الدين إلى حد بعيد، ومع ذلك فإن البعض لم يسترح لهذا القانون باعتبار "أمين عثمان" من أشد المخلصين لبريطانيا، وأنه فتح المجال للأجانب المقيمين في مصر للاكتتاب في السندات، وهو ما يعني انتقال الدين من أيدي الأجانب المقيمين في أوروبا إلى الأجانب المقيمين في مصر، بل لأيدي أيضا الأجانب المقيمين بالخارج من خلال اكتتابهم في تلك السندات بواسطة ممثليهم في مصر.

(1) Mabro, R, (1974), The Egyptian Economy, 1952-1972 Clarendon Press, Oxford , P.18.

(2) Hansen, B, and Marzouk, F, (1965), Development and Economic Policy in the U.A.R (Egypt), North-Holland, Amsterdam , P.270.

وقد تم عرض سندات الدين الخارجي للاكتتاب في نوفمبر ١٩٤٣م للمصريين والأجانب في مصر بالعملة المصرية وتم الاكتتاب بكامل قيمة السندات، وبذلك تم سداد الديون الخارجية المصرية التي بدأت مع عهد سعيد من خلال قانون تمصير الدين، وخرجت مصر من الحرب العالمية الثانية دائنة لبريطانيا بمبلغ ٣٤٠ مليون جنيه، حتى قيام ثورة يوليو ١٩٥٢م. ويوضح الجدول رقم (١) التطور في الدين العام المصري الخارجي لمصر من عهد محمد علي عام ١٨٠٥ حتى نهاية العهد الملكي ١٩٥٢م

جدول رقم (١)

تطور الدين العام المصري الخارجي (١٨٠٥-١٩٥٢) القيمة بالمليون جنيه استرليني

السنة	فترة الحكم	الدين العام الخارجي	التغير (%)
١٨٠٥	محمد علي	-	-
١٨٦٣	سعيد باشا	١٨	١٨
١٨٧٦	الخدوي اسماعيل	٩١	٤٠٥.٦
١٨٧٨		٩٨.٤	٨.١
١٩٠٠	الاحتلال البريطاني	١١٦	١٧.٩
١٩٤٣		-	(١٠٠)

المصدر: تم إعداد الجدول من خلال الباحث اعتمادا على بيانات متنوعة.

ومن خلال بيانات الجدول السابق يمكن تلخيص وضع الدين العام المصري الخارجي منذ عهد محمد علي حتى نهاية العهد الملكي فيما يلي:

١- عرفت مصر الدين العام الخارجي لأول مرة في عهد سعيد باشا في عام ١٨٧٦ بقيمة ١٨ مليون جنيه، وزاد هذا الدين بنسبة ٤٠٥.٦% ليبلغ ٩١ مليون جنيه عام ١٨٧٨م في عهد الخديوي اسماعيل، بما يمثل ١٠٠% من الناتج المحلي الإجمالي.

٢- تنامي الدين العام الخارجي خلال الفترة (١٨٧٦-١٨٨٧) بنسبة ٨.١% ليصل إلى ٩٨.٤ مليون جنيه عام ١٨٧٨ بعد أن أصبحت إدارة المالية المصرية في يد المراقبين الماليين من الأجانب، ثم تواصل نموه في عهد الاحتلال البريطاني بنسبة ١٧.٩% خلال الفترة (١٨٧٨-١٩٠٠) ليصل إلى ١١٦ مليون جنيه، ثم تم سداد الديون الخارجية لمصر من خلال قانون تمصير الدين المصري في عام ١٩٤٣م الذي عمل على تحويل الدين الخارجي إلى دين داخلي.

المطلب الثاني

من ثورة يوليو ١٩٥٢ حتى نهاية حكم مبارك (٢٠١١):

ظلت مصر حتي نهاية يونيو ١٩٥٨م غير مدينة للخارج، وفي الوقت نفسه أصبحت بريطانيا مدينة لمصر بمبلغ ٨٠ مليون جنيه استرليني بعد أن كانت مدينة بـ ٣٤٠ مليون جنيه استرليني. ويقدر (الجريتلي ، ١٩٧٤) ما تلقتة مصر من مساعدات وقروض خلال الفترة من يونيو ١٩٥٨م إلى يونيو ١٩٦٥م بما يعادل ٨٠٠ مليون جنيه مصري، منها ٣٠٠ مليون قيمة المساعدات الغذائية المقدمة من الولايات المتحدة الأمريكية و ٥٠٠ مليون جنيه من الاتحاد السوفيتي وغيرها من دول الكتلة الشرقية وبعض الدول الغربية والمؤسسات الدولية.^(١)

وينقل (إكرام ، ١٩٨٠) ما ذكره "هانس" أن تزايد التجاء مصر منذ عام ١٩٦٤/١٩٦٥م إلى الاقتراض قصير الأجل بأسعار فائدة باهظة أمر من شأنه أن يصيب بالدهشة الخديوي إسماعيل نفسه.^(٢) كما يذكر (إكرام ، ١٩٨٠) أن مصر حصلت على معونات من الكتلة الشرقية بلغ متوسطها السنوي خلال الفترة من عام ١٩٥٤-١٩٦٤م نحو ١١٦ مليون دولار، وخلال

^(١) علي الجريتلي ، (١٩٧٤)، التاريخ الاقتصادي للثورة ١٩٥٢-١٩٦٦، دار المعارف، القاهرة ، ص ١٢٨.

^(٢) Ikram, K, (1980), Egypt: Economic Management in a Period of Transition, Johns Hopkins University. Oress, Baltimore , P. 344.

الفترة من عام ١٩٦٧-١٩٧٢م نحو ١٤٠ مليون دولار. (١) ويضيف (أمين ، ٢٠١٢) أن مصر حصلت بناءً على اتفاقية الخرطوم الموقعة عام ١٩٦٨م من السعودية والكويت وليبيا على منح يقدر متوسطها السنوي ٢٨٦ مليون جنيه. (٢)

ويقدر (أمين ، ٢٠١٢) إجمالي مديونية مصر الخارجية بمختلف أنواعها المدني والعسكري والعام والخاص، وذات الأجل الطويل والقصير والمتوسط بنحو ٥ مليار دولار في عام ١٩٧٠م أي بنهاية حكم عبد الناصر، وانها مع نهاية حكم السادات وصلت إلى نحو ٣٠ مليار دولار. (٣)

ويشير (إكرام ، ١٩٨٠) إلى أن المنح التي تلقتها مصر من الدول النفطية في عهد السادات بلغت ٧٣١ مليون دولار في عام ١٩٧٣م، و ١.٣ مليار دولار في عام ١٩٧٤، و ١.١ مليار دولار في عام ١٩٧٥م. (٤)

وقد قوبلت محاولات النظام المصري في العام ١٩٧٥م والعام ١٩٧٦م بالطلب من الدول الخليجية بزيادة المعونات المقدمة لمصر برفض دول الخليج ذلك معللة الأمر بأن هذا أقصى ما يمكن تقديمه، وأنه حتى لو كان بالاستطاعة تقديم معونات أكثر فإنه ليس لدينا ما يضمن أن مصر سوف تحسن ما تستخدمه من معونات. ويضيف (أمين ، ٢٠١٢) كانت هناك أيضا تلميحات إلى ما يسود تصرفات الإدارة المصرية من فساد وتبديد، وهي أمور كانت حكومات النفط العربية آخر من يحق له أن يشير إليها. (٥)

وكانت هناك ردود تعلمتها حكومات دول النفط من رجال البنك الدولي والمؤسسات الدولية مثل القول بأن تقديم المساعدات لدعم ميزان المدفوعات يساعد على التبديد وأن الأفضل هو تقديم مساعدات لتمويل مشروعات بعينها يتفق عليها، ولكن مصر للأسف الشديد لا يتوافر لديها كمية كافية من دراسات الجدوى، ومن المشروعات كاملة الإعداد تبرر زيادة حجم المساعدات.

(١) Ikram, K, (1980),op cit , P. 342.

(٢) جلال أمين (٢٠١٢) : مرجع سابق ، ص ٦٢ .

(٣) نفس المرجع السابق ، ص ٦٧ .

(٤) Ikram, K, (1980),op cit , P.P 343 - 347.

(٥) جلال أمين (٢٠١٢) : مرجع سابق ، ص ٧٦ .

ونتيجة لذلك شهدت المعونات التي قدمتها دول النفط العربية لمصر انخفاضا ملحوظا رغم الضائقة الاقتصادية لمصر في عام ١٩٧٦م، فانخفض إجمالي المدفوعات الثنائية الميسرة التي دفعتها هذه الدول لمصر من ١٨٧٣ مليون دولار في عام ١٩٧٥م إلى ١٠٢٨ مليون دولار في عام ١٩٧٦م، أي بنسبة ٤٥%، وانخفضت المدفوعات غير الميسرة لمصر من نفس الدول من ٦٦٨ مليون دولار إلى ٢٣٥ مليون دولار أي بنحو الثلثين بين هذين العامين.

وقد كانت تلك الضائقة الاقتصادية والديون الخارجية المستحقة الدفع، وما حدث من انتفاضة الأسعار في يناير ١٩٧٧م، وموقف دول الخليج برفض زيادة المعونات لمصر، وبحث النظام عن موارد بأي ثمن، من العوامل الرئيسة لاتجاه السادات بوجهه نحو الكيان الصهيوني وزيارته للقدس في نوفمبر ١٩٧٧، وعقد اتفاقية السلام مع الكيان الصهيوني. وقد شهد العام ١٩٧٧م انفككا للوضع الاقتصادي المتأزم نتيجة لرضا الأمريكيين والدول الغربية وهيئات المعونة الغربية والدولية عن سياسة السادات ومن ثم دعمه اقتصاديا حتى تراوح معدل نمو الناتج المحلي بالأسعار الثابتة ما بين ٨%- ٩% خلال الفترة من ١٩٧٧-١٩٨١م، وزادت موارد العملات الأجنبية ونتاجه معدل التبادل الدولي لصالح مصر.

ورغم ذلك زادت المديونية وعجز الموازنة خلال هذه الفترة لزيادة الاستهلاك والاعتماد على الاستيراد ليس على السلع الاستهلاكية فحسب بل أيضا للسلع الوسيطة والرأسمالية، وكذلك الاتجاه بالاستثمارات إلى الاستثمارات قليلة الإنتاج ضعيفة العائد كالمرافق العامة والخدمات التجارية والمالية دون إحداث أي تصحيح لهيكل الاقتصاد المصري سواء في هيكل الإنتاج أو هيكل العمالة.

ثم جاء مبارك ليتولى حكم مصر بعد مقتل السادات في عام ١٩٨١م، وقد بلغت الديون الخارجية لمصر -كما ذكرنا سلفا- نحو ٣٠ مليار دولار، بما يعادل ١٤٠% من الناتج المحلي الإجمالي، ويذكر (أمين ، ٢٠١٢) أن هذا المبلغ يتمثل في ديون عامة مدنية متوسطة وطويلة الأجل ١٤.٣ مليار دولار، وهي الديون المستحقة على الحكومة المصرية أو المضمونة من جانبها

والمسحوبة بالفعل، وديون عامة مدنية قصيرة الأجل ٦.٨ مليار دولار، وديون القطاع الخاص نحو نصف مليار دولار، وديون عسكرية ٥ مليار دولار للولايات المتحدة والدول الغربية، و٣ مليار دولار للاتحاد السوفييتي والكتلة الشرقية.^(١)

وفي العام ١٩٨٦م تعرض الاقتصاد المصري لصدمة جديدة نتيجة للانخفاض الحاد في أسعار البترول، ففي ٣٠ يونيو ١٩٨٦م ارتفعت قيمة الديون الخارجية العامة المدنية طويلة ومتوسطة الأجل إلى ٢٤.٣ مليار دولار، بزيادة ١٠ مليار دولار، كما ارتفعت ديون القطاع الخاص إلى ٢.٧ مليار دولار، بزيادة ٢.٢ مليار دولار، بينما انخفضت الديون المدنية العامة قصيرة الأجل إلى ٦ مليار دولار، بانخفاض ٨٠٠ مليون دولار، وبقيت الديون العسكرية المستحقة للاتحاد السوفييتي والكتلة الشرقية ثابتة عند ٣ مليار دولار، بينما زادت الديون العسكرية للولايات المتحدة والدول الغربية من ٥ مليار دولار إلى ما بين ٨-٩ مليار دولار.

ويرجع ارتفاع الدين العام الخارجي إلى التورط في الاقتراض لتمويل مشروعات المرافق العامة في ظل إهمال واضح للقطاعات السلعية التي يمكنها وحدها أن تولد القدرة على خدمة هذه القروض في المستقبل، وهي نفس سياسة السبعينيات التي تقوم على تبني أسهل الحلول في المدى القصير مع تجاهلها اثر ذلك المدمر على الاقتصاد في المدى الطويل.

هذا وقد استمرت الديون الخارجية لمصر في التنامي حتى بلغت ٤٥.٧ مليار دولار في يونيه ١٩٨٩م بزيادة بنسبة ٢١% عن عام ١٩٨٦م الذي شهد صدمة انخفاض أسعار البترول. وحينما تفجرت أزمة الخليج في أغسطس ١٩٩٠م بلغ إجمالي الديون الخارجية ٤٧.٦ مليار دولار، أي أكثر من ١٥٠% من الناتج المحلي الإجمالي، مما جعل عبء الدين الخارجي لمصر من أعلى أعباء الديون في العالم إذا قيس بنسبة للناتج المحلي، وأعلى حتى من

(١) جلال أمين (٢٠١٢) : مرجع سابق ، ص ٨٨ .

عبء الدين الخارجي في عهد اسماعيل والذي أدى لعزله واحتلال بريطانيا لمصر حيث بلغ حينئذ ١٠٠% من الناتج المحلي الإجمالي.

ويذكر (أمين ، ٢٠١٢) أن دول الخليج (السعودية والكويت والإمارات) تعهدت بمساندة مصر بنحو ٤٧٢٦ مليون دولار، وكان الأهم من ذلك ما حصلت عليه مصر من إعفاءات كبيرة في ديونها، حيث أعفيت أولاً من جانب دول الخليج والولايات المتحدة من ديون قدرها ١٣.٧ مليار دولار، ثم دعت مصر لعقد اتفاقية في مايو ١٩٩١ مع الدول المكونة لنادي باريس، نتج عنها إعفاء مصر من ديون أخرى على مراحل، مع الاشتراط بأن يكون حصول مصر على الإعفاء في المرحلتين الأخيرتين (١٩٩٢ و ١٩٩٤م) متوقفاً على تنفيذ مصر لتوصيات صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي فيما سمي ببرنامج الإصلاح الاقتصادي، وترتب على هذا أن انخفضت ديون مصر الخارجية من ٤٧.٦ مليار دولار في يونيو ١٩٩٠م إلى ٣٤ مليار دولار في فبراير ١٩٩١م ثم إلى ٢٤ مليار دولار في منتصف ١٩٩٤م، ولكنها ارتفعت بعد ذلك إلى ٣٣.٧ مليار دولار في نهاية يونيو ٢٠١٠م.^(١)

(١) جلال أمين (٢٠١٢) : مرجع سابق ، ص ١٠٤ .

ويوضح الجدول التالي رقم (٢) التطور في الدين العام الخارجي لمصر منذ النظام الحالي العسكري في يوليو ١٩٥٢ حتى نهاية عهد مبارك فبراير ٢٠١١.

جدول رقم (٢)

التطور في الدين العام الخارجي (يوليو ١٩٥٢ - فبراير ٢٠١١) القيمة بالمليار دولار

التغير (%)	الدين العام الخارجي	السنة (نهاية العام المالي /يونيه) /شهر
0	0	1952
0	0	يونيه ١٩٥٨
5	5	سبتمبر ١٩٧٠
500	30	أكتوبر ١٩٨١
52.3	45.7	يونيه ١٩٨٩
1.9	47.6	يونيه ١٩٩٠
(28.6)	34	فبراير ١٩٩١
(29.4)	24	يونيه ١٩٩٤
10.8	26.6	يونيه ٢٠٠١
7.9	28.7	يونيه ٢٠٠٢
2.4	29.4	يونيه ٢٠٠٣
1.7	29.9	يونيه ٢٠٠٤
(3.3)	28.9	يونيه ٢٠٠٥
2.4	29.6	يونيه ٢٠٠٦
1	29.9	يونيه ٢٠٠٧
13.4	33.9	يونيه ٢٠٠٨
7.1	31.5	يونيه ٢٠٠٩
7	33.7	يونيه ٢٠١٠
3.3	34.8	مارس ٢٠١١

المصدر: تم إعداد الجدول من خلال الباحث اعتمادا علي بيانات البنك المركزي، ووزارة المالية، (النشرات والتقارير الشهرية، أعداد متنوعة) .

ومن خلال بيانات الجدول السابق يمكن تلخيص وضع الدين العام المصري الخارجي منذ منذ ثورة يوليو ١٩٥٢ حتى نهاية عصر مبارك فيما يلي:

١- شهد عصر عبد الناصر لجوءا للديون الخارجية منذ النصف الأخير من عام ١٩٥٨م حتى وصل الدين العام الخارجي عند وفاته في سبتمبر ١٩٧٠م مبلغ ٥ مليار دولار.

٢- تنامي الدين العام الخارجي بصورة ملحوظة في عهد السادات، حتى بلغت نسبة نموه فترة حكمه ٥٠٠% ليصل عند وفاته في أكتوبر ١٩٨١ إلى ٣٠ مليار دولار.

٣- شهدت فترة مبارك مرحلتين هامتين بالنسبة للدين العام الخارجي: الأولى كانت ما قبل حرب الخليج ١٩٩١، حيث وصل الدين العام الخارجي إلى ٤٧.٦ في يونيه ١٩٩٠م بزيادة نحو ٣٧% عما كان عليه الحال في نهاية حكم السادات. الثانية، بعد حرب الخليج نتيجة لإعفاء مصر من نصف ديونها حتى وصل الدين العام الخارجي لأدنى انخفاض له في عصر مبارك في يونيه ١٩٩٤م، لتصل قيمته إلى ٢٤ مليار دولار. ثم شهد الدين العام الخارجي تزايداً حتى وصل في مارس ٢٠١١ (بعد نهاية حكم مبارك) مبلغ ٣٤.٣ مليار دولار بنسبة ارتفاع ٤٥% عما كان عليه في العام ١٩٩٤، وبنسبة ارتفاع ١٦% فيما كان عليه في نهاية حكم السادات.

٤- من خلال بيانات السلاسل الزمنية بالبنك المركزي المصري، نجد أنه خلال الفترة (٢٠٠١-٢٠١١) بلغت أعلى نسبة ارتفاع سنوي للدين العام الخارجي في يونيه ٢٠٠٨ بنسبة ١٣.٤%، كما حدث انخفاض وحيد للدين العام الخارجي بنسبة ٣.٣% في يونيه ٢٠٠٥م. وبلغ أعلى نسبة للدين العام الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي في ٢٠٠٣/٢٠٠٤م بنسبة ٣٨.١% وأقل نسبة في ٢٠١٠/٢٠١١ بنسبة ١٥.٢%. كما بلغ أعلى نسبة للدين العام الخارجي إلى الصادرات السلعية والخدمية في ٢٠٠٢/٢٠٠١ بنسبة ١٧١.٢%، وأقل نسبة في ٢٠٠٧/٢٠٠٨ بنسبة ٥٩.٩%. كما بلغ أعلى نسبة خدمة للدين العام الخارجي إلى الصادرات السلعية والخدمية في عام

٢٠٠٢/٢٠٠١ بنسبة ١٢.٢%، و اقل نسبة في عام ٢٠٠٧/٢٠٠٨ بنسبة ٤.٦%.

ومن الجدير بالذكر أنه في العام ١٩٩١ وبعد جدولة الديون المصرية من نادي باريس وتوقيع مصر مع كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ما عرف ببرنامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي، اتخذت الحكومة التمويل بالعجز وسيلة رئيسة لتمويل عجز الموازنة، فاتجهت للاقتراض الداخلي من خلال أدون وسندات الخزانة .

ويوضح الجدول التالي رقم (٣) التطور في الدين العام المحلي لمصر بين ٢٠٠٠ و فبراير ٢٠١١. (وفقا للبيانات المتوفرة)

جدول رقم (٣)

تطور الدين العام المحلي (٢٠٠٠ - ٢٠١١) (القيمة بالمليار جنيه)

السنة (نهاية يونيه)	الدين العام المحلي	التغير (%)
2000	245.5	-
2001	290.8	18.5
2002	329.8	13.4
2003	370.1	12.2
2004	425.6	15
2005	504.7	18.6
2006	587.4	16.4
2007	630.1	7.3
2008	658.3	4.5
2009	755.3	14.7
2010	888.6	17.6
مارس ٢٠١١	1001.9	12.7

المصدر: تم إعداد الجدول من خلال الباحث اعتمادا علي بيانات البنك المركزي، ووزارة المالية، (النشرات والتقارير الشهرية، أعداد متنوعة) .

ومن خلال بيانات الجدول السابق يمكن تلخيص وضع الدين العام المحلي المصري منذ عام ٢٠٠٠ حتى نهاية عصر مبارك فيما يلي:

١- شهد الدين العام المحلي تزايداً منذ عام ٢٠٠٠ وكانت أعلى نسبة زيادة له في عام ٢٠٠٥ بنسبة ١٨.٦%، وأقل زيادة له في عام ٢٠٠٨ بنسبة ٤.٥%. كما بلغت الزيادة في الدين العام المحلي من العام ٢٠٠٠ حتى نهاية حكم مبارك نسبة ٣٠.٨%.

٢- بلغت أعلى نسبة للدين العام المحلي إلى الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٦ بنسبة ٩٥.١%، وبلغت أدنى نسبة ٧٢.٢% في عام ٢٠٠٠م.

المطلب الثالث

من ثورة يناير ٢٠١١ حتى نهاية مارس ٢٠١٦

وقد مرت مصر بفترة انتقالية بعد تنحي مبارك في فبراير ٢٠١١م، ويظهر الجدول التالي رقم (٤) التطور في هيكل الدين العام الخارجي منذ مارس ٢٠١١ حتى نهاية مارس ٢٠١٦م، كما يعكس الجدول رقم (٥) التطور في هيكل الدين العام المحلي عن نفس الفترة

جدول رقم (٤)

التطور في هيكل الدين العام المصري الخارجي من مارس ٢٠١١ حتى مارس ٢٠١٦ القيمة بالمليون دولار

بيان السنة (نهاية يونيه) شهر	مارس 2011	يونيه 2012	يونيه 2013	يونيه 2014	يونيه 2015	مارس 2016
1- إجمالي الدين العام الخارجي الحكومي ممثلاً في:	26.755	25.594	28.490	29.054	25.707	24.468
(أ) السندات والأدون	2.866	2.901	5.159	6.085	4.938	3.514
(ب) القروض	23.889	22.694	23.331	22.696	20.770	20.954
2- إجمالي الدين العام الخارجي غير الحكومي ممثلاً في:	8.086	8.790	14.744	17.013	22.356	28.977

20.758	16.318	11.005	9.064	2.612	1.502	(أ) دين على البنك المركزي (السلطة النقدية)
3.811	2.387	1.544	1.600	1.624	1.855	(ب) دين على البنوك
4.408	3.651	4.464	4.080	4.554	4.729	(ج) دين على القطاعات الأخرى ومنها القطاع الخاص
53.445	48.063	46.067	43.233	34.385	34.841	إجمالي الدين العام الخارجي

المصدر: تم إعداد الجدول من خلال الباحث اعتمادا علي بيانات البنك المركزي، ووزارة المالية، (النشرات والتقارير الشهرية، أعداد متنوعة) .

جدول رقم (٥)

التطور في هيكل الدين المحلي المصري من مارس ٢٠١١ حتى مارس ٢٠١٦ القيمة بالمليون جنيه

بيان / السنة (نهاية يونيه) / شهر	مارس 2011	يونيه 2012	يونيه 2013	يونيه 2014	يونيه 2015	مارس 2016
إجمالي الدين العام المحلي (١+٢+٣+٤)	1.001.927	1.238.137	1.527.378	1.816.582	2.116.345	2.495.514
(1) صافي الدين المحلي الحكومي ممثلا في:	778.884	990.529	1.261.141	1.538.459	1.871.332	2.247.375
سندات وأذون خزانة	879.155	1.078.162	1.269.289	1.478.846	1.722.165	2.222.517
اقتراض من جهات أخرى	2.000	13.036	25.348	15.686	5.640	0
تسهيلات ائتمانية من صندوق التأمين الاجتماعي	2.343	1.725	1.225	1.225	450	250

1.227	2.207	2.256	1.421	193	0	شهادة المصرفي الدولارية
23.381	140.870	40.556	-36.142	-102.587	-10.4614	صافي أرصدة الحكومة لدى الجهاز المصرفي
22.934	11.341	58.360	63.256	63.112	67.645	(2) صافي مديونية الهيئات العامة الاقتصادية
297.954	293.902	280.946	266.595	251.028	224.550	(3) صافي مديونية بنك الاستثمار القومي
71.779	60.230	61.183	63.614	66.532	69.152	(4) مديونية بينية (مديونية الحكومة والهيئات الاقتصادية قبل بنك الاستثمار القومي)

المصدر: تم إعداد الجدول من خلال الباحث اعتماداً على بيانات البنك المركزي، ووزارة المالية، (النشرات والتقارير الشهرية، أعداد متنوعة) .

ونظراً لأهمية فترة ما بعد ثورة يناير ٢٠١١ وما طرأ على الدين العام من تغيرات جوهرية نتيجة لثورة ٣ يوليو ٢٠١٣ فسوف نتناول الدين العام في هذه الفترة بالدراسة بالتحليل من خلال الوقوف على مؤشراتته في المبحث التالي.

المبحث الثاني

أسباب الدين العام المصري

يقوم الدين العام بدور هام في كافة اقتصاديات العالم ، لا بصفته مصدراً لتمويل النفقات العامة ، بل بصفته مصدراً أساسياً لتمويل برامج التنمية الاقتصادية وخاصة البرامج المتعلقة بالاستثمار وبالبنية الأساسية .

وقد كان الدين العام مصدراً استثنائياً للتمويل في ظل الفكر التقليدي ، أما في الفكر الحديث فقد أصبح الدين العام وسيلة هامة للتمويل يلجأ إليها في الظروف العادية وغير العادية . حيث يرى البعض أن الالتجاء إلى الدين العام لا يزيد من عبء الدائنية الإجمالية للاقتصاد القومي ، حيث يكون المجتمع دائماً لنفسه بصورة تؤدي إلى نقل الدخل من القطاع الخاص إلى القطاع العام ، أو من استخدام معين لاستخدام آخر . ومن هنا تتضح فاعلية الدين العام كوسيلة من وسائل التمويل خاصة إذا كان القطاع العام يتحمل مسئولية تمويل التنمية والاستثمار .^(١)

ويعد الدين العام أحد الوسائل التي تعتمد عليها الدولة للحصول على الموارد التي تحتاج إليها لمواجهة الأعباء العامة . وتلجأ الدولة عادلة للدين العام المحلي في حالة عدم كفاية إيراداتها العامة لتغطية الأعباء العامة . ويقدم في هذا الصدد مبررات عديدة تتيح للدولة الالتجاء للدين العام المحلي . وفيما يلي أهمها :

١ - تلجأ الحكومة إلى الدين العام المحلي بسبب وجود اختلالات حادة في الاقتصاد المصري . ويقصد بذلك وجود اختلال بين حجم الموارد المتاحة

(١) عبد الله الشيخ : مقدمة في اقتصاديات المالية العامة ، جامعة الملك سعود ، بدون ناشر ، بدون سنة نشر ، الرياض ، ص ٣٦٩ .

، وحجم الاحتياجات الفعلية التي يحتاجها الاقتصاد المصري . ومن أهم معالم الاختلال في التوازن الاقتصادي العام ، الاختلال بين الانتاج والاستهلاك^(١) .

٢ - كما تلجأ الحكومة إلى الدين العام المحلي عادة لمبررات مالية ، فقد تعجز الموارد العادية للدولة في الموازنة العامة عن كفاية مصارفها . وقد تفاوت العجز الفعلي في الموازنة العامة من عام إلى آخر خلال فترة الدراسة ، ويستنتج من البيانات أن هناك اتجاه عام لارتفاع العجز الفعلي للموازنة العامة أثناء وبعد برنامج الإصلاح الاقتصادي ، وتخشى الحكومة أحياناً من مصارحة أفراد المجتمع بالواقع ، وفرض ضرائب على أموال الأغنياء لسد الثغرة ، فتضطر إلى استخدام أسلوب سهل في آثاره المباشرة وهو الدين العام المحلي ، وإن كان في الحقيقة له نفس الآثار غير المباشرة للضريبة .^(٢)

٣ - يساهم الفساد (المالي والإداري) الذي يظهر في القطاع العام وفي الحكومة (الذي تتعدد مظاهره من الرشوة إلى التزبح غير المشروع والتهرب الضريبي) في عدم نجاح السياسات الاقتصادية ويقلل من ثقة أفراد المجتمع حول مدى إمكانية نجاح الحكومة في تنفيذ برامجها ، كما يضيع على الدولة (في حالة التهرب الضريبي) الفرصة في سداد فجوة الموارد المحلية دون اللجوء إلى الدين العام المحلي وما يترتب عليه من مشاكل .^(٣)

٤ - وقد تلجأ الحكومة إلى الدين العام المحلي لحشد الموارد اللازمة لتمويل مشروعات البنية الأساسية ، والتي لا تتحملها إيرادات سنة مالية واحدة كما في حالة التعجيل بالتصنيع وإدخال الصناعات الثقيلة دفعة واحدة أو شراء معدات إنتاجية للمشروعات التجارية التي تديرها الحكومة . وإذا لزم أن يتم

(١) جهاد صبحي عبد العزيز القطيط (٢٠٠٧) : انعكاسات برنامج الإصلاح الاقتصادي على الدين العام المحلي في مصر ، مج ١١ ، ع ٣٣ ، مجلة مركز صالح عبد الله كامل للاقتصاد الاسلامي ، مصر ، ص ٢٣ .

(٢) محمد مبارك حجبر (١٩٦٦) : السياسات المالية والنقدية لخطط التنمية الاقتصادية ، بدون ناشر ، القاهرة ، ص ١٦٢ .

(٣) يوسف كمال محمد (١٩٩٠) : فقه الاقتصاد العام ، ستابرس للطباعة والنشر ، ط ١ ، القاهرة ، ص ٣٩١ .

دفع تكاليف المعدات بواسطة المستفيدين من الخدمات وليس بواسطة دافعي الضرائب ، فمن الضروري أن يتم الالتجاء إلى الدين العام المحلي .^(١)

٥ - يعد الدين العام المحلي من الوسائل المعروفة التي كثيراً ما تلجأ إليها الحكومة لتعبئة المدخرات القومية ولإعادة توزيع مدخرات أفراد المجتمع على نواحي الاقتصاد المختلفة ، خاصة إذا عجزت السياسة الضريبية عن تغطية كل مصادر الدخل أو تسرب جزء منها في صورة استهلاك ترفي^(٢).

٦ - وتلجأ الدولة إلى الدين العام المحلي لأسباب تتصل بالسياسة الاقتصادية . فمثلاً لتكبح التضخم فإنها تمتص جزء من السيولة التي في يد الأفراد عن طريق الدين العام المحلي^(٣) ، وبذلك يتم تحويل القوة الشرائية الزائدة من يد أفراد المجتمع إلى الحكومة .

ويتم ذلك بواسطة البنك المركزي عن طريق خلق حزمة من الأدوات المالية الملائمة لممارسة عمليات السوق المفتوح في تنفيذ سياسته النقدية ، حيث يقوم البنك المركزي ببيع وشراء الأوراق المالية بكميات كبيرة بما يقود إلى التأثير من ناحية حجم السيولة المتاحة في البنوك ومن ناحية أخرى على أسعار الفائدة في السوق ، وهو الأمر الذي من شأنه التأثير على قدرة البنوك في منح الائتمان بما يتوافق مع الأوضاع الاقتصادية السائدة .^(٤)

ويتوقف نجاح ذلك على المناخ الاقتصادي ، فإن كان الاستثمار ناجحاً وميسراً فإنه يصعب على الحكومة الالتجاء للدين العام المحلي والعكس.

وهكذا تجتمع مبررات متعددة تبرر لجوء الحكومة في المالية الحديثة إلى الاعتماد على الدين العام المحلي ، وبالتالي لم تعد الإدانة المطلقة للدين

(١) المرسي السيد حجازي(٢٠٠٦) : اتساع نطاق الدين العام في دول العالم الإسلامي المشكلة والحلول، المؤتمر العالمي الثالث للاقتصاد الإسلامي ، المملكة العربية السعودية ، ص ١٥ .

(٢) جهاد صبحي عبد العزيز القطيط (٢٠٠٧) : مرجع سابق ، ص ٢٤ .

(٣) السيد عطية عبد الواحد (٢٠٠٠) : مبادئ واقتصاديات المالية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص ٩٦٣ - ٩٧٠ .

(٤) جهاد صبحي عبد العزيز القطيط (٢٠٠٧) : مرجع سابق ، ص ٢٥ .

العام أمراً مقبولاً في المالية المعاصرة . وذلك لكونه أصبح أحد المصادر الرئيسية التي تعتمد عليها الحكومة لمواجهة عجز الموازنة العامة والتوسع في الإنفاق العام ، وأداة للتحكم في مختلف الجوانب الاقتصادية .

المبحث الثالث

مؤشرات الدين العام المصري بعد ثورة يناير ٢٠١١

مرت مصر بعد ثورة يناير بمرحلة انتقالية مدتها عام ونصف، ثم تولى الرئيس مرسي رئاسة البلاد كأول رئيس منتخب في تاريخ مصر الحديث، ثم قام الشعب بثورتهم بعد عام واحد فقط من تولى الرئيس مرسي، ويستهدف هذا المبحث الوقوف على عدد من المؤشرات التي يمكن من خلالها الحكم على الدين العام لبيان إن كان الأمر في مرحلة الظاهرة المقبولة أم تعادها إلى مرحلة الخطورة والمشكلة أو الأزمة، ومن ثم الحكم على مدى الرشد في إدارة الدين العام.

المطلب الأول

مؤشرات الدين العام الخارجي

يظهر الجدول التالي عددا من المؤشرات الخاصة بالدين العام المصري الخارجي، للوقوف على موقف الدين العام المصري الخارجي خلال الفترة من مارس ٢٠١١ حتى مارس ٢٠١٦.

جدول رقم (٦)

مؤشرات الدين العام المصري الخارجي من مارس ٢٠١١ حتى مارس ٢٠١٦.

متوسط نصيب الفرد من الدين الخارجي (بالدولار)	خدمة الدين العام الخارجي / الصادرات السلعية والخدمية (%)	الدين العام الخارجي / الصادرات السلعية والخدمية (%)	الدين العام الخارجي / الناتج المحلي الإجمالي (%)	معدل نمو الناتج المحلي الحقيقي (بالأسعار السوق)	معدل النمو في الدين العام الخارجي (%)	الدين العام الخارجي (بالمليون دولار)	السنة (نهاية يونيه) / شهر
412.8	9.7	333.2	15.1	-	-	34.841	مارس ٢٠١١
387.7	6.3	74.8	12.5	2.2	(1.3)	34.385	يونيه ٢٠١٢
475.3	6.3	87.9	16.4	2.1	25.7	43.233	يونيه ٢٠١٣
506.4	7.3	105.3	15.6	2.2	6.6	46.067	يونيه ٢٠١٤
528.4	12.8	109.4	14.9	4.2	4.3	48.063	يونيه ٢٠١٥
549.3	10.1*	560.2*	16.5	4.5*	11.2	53.445	مارس ٢٠١٦

المصدر: تم إعداد البيانات من الباحث اعتمادا على بيانات البنك المركزي ووزارة المالية (النشرات والتقارير الشهرية، أعداد متنوعة).

* تمثل تلك البيانات نهاية ديسمبر ٢٠١٥ حيث إنها آخر بيانات متاحة.

ومن خلال بيانات الجدول السابق يتبين ما يلي:

١- شهدت الفترة الإنتقالية (٢٠١١ - يونيو ٢٠١٢) انخفاضاً في الدين العام الخارجي بمبلغ ٤٥٦ مليون دولار بنسبة انخفاض ١.٣% عما كان عليه الحال في عهد مبارك، وهو الانخفاض الوحيد منذ ثورة يناير. وهذا شيء طبيعي في ظل ورود منح تقدر ١٠.١ مليار جنيه^(١).

٢- شهدت فترة حكم الرئيس محمد مرسي زيادة في الدين العام الخارجي بمبلغ ٨.٨٤٨ مليون دولار بنسبة زيادة ٢٥.٧% عما كان عليه الحال في عهد المجلس العسكري، وهي أعلى نسبة ارتفاع للدين العام الخارجي بعد الثورة، ويرجع ذلك بصفة رئيسة إلى ارتفاع السندات والأذون الحكومية بنسبة ٧٧.٨%، حيث ارتفعت من ٢٩٠٠.٧ مليون دولار في يونيه ٢٠١٢ إلى ٥١٥٨.٦ مليون دولار في يونيه ٢٠١٣، وكذلك ارتفاع الدين المتوسط والطويل الأجل الخاص بالسلطة النقدية (البنك المركزي) بنسبة ٧٤.٧%، حيث ارتفع من ٢٦١٢.٠ مليون دولار في يونيه ٢٠١٢ إلى ٤٥٦٤.٢ مليون دولار في يونيه ٢٠١٣، وكذلك ارتفاع العملة والودائع الخاص بالسلطة النقدية (البنك المركزي) بنسبة ٢٠.٠%، حيث ارتفعت من ١٠٠٠ مليون دولار في يونيه ٢٠١٢ إلى ٣٠٠٠ مليون دولار في يونيه ٢٠١٣.^(٢)

والملاحظ في تلك الفترة أن المجلس العسكري ترك البلاد بدون احتياطي للمنتجات البترولية، وهو ما دفع الرئيس مرسي إلى السعي لتوفير ذلك، باعتباره من الضروريات مما زاد من فاتورة الدين العام الخارجي، كما أن المنح التي جاءت في عهد الدكتور مرسي بلغت ٥.٢ مليار جنيه وهي تمثل تقريبا نصف المنح التي حصل عليه المجلس العسكري.

٣- شهدت فترة عدلي منصور زيادة في الدين العام الخارجي بمبلغ ٢.٨٣٤ مليون دولار بنسبة زيادة ٦.٦% عما كان عليه الحال في عهد

(١) وزارة المالية، (مايو ٢٠١٦)، البيان المالي لمشروع الموازنة العامة، ٢٠١٦/٢٠١٧، ص ٤٣.

(٢) وزارة المالية، (مايو ٢٠١٦)، المرجع السابق.

الرئيس مرسى. وهذا شيء طبيعي في ظل وجود منح سخية بلغت ٩٥.٥ مليار جنيه في تلك الفترة.

٤- شهدت فترة السيسي (حتى نهاية مارس ٢٠١٥) زيادة في الدين العام الخارجي بمبلغ ٥.٣٨٢ مليون دولار بنسبة زيادة ١١.٢% عما كان عليه الحال في عهد عدلي منصور. رغم ورود منح بنحو ٢٥.٤ مليار جنيه في العام المالي ٢٠١٤ / ٢٠١٥ ومنح متوقعة بنحو ٤.٢ مليار جنيه حتى نهاية العام المالي ٢٠١٥ / ٢٠١٦، أي بنحو ٦ أضعاف ما كانت عليه المنح في عهد الدكتور مرسى. وقد جاءت هذه الزيادة في الدين العام الخارجي بصفة رئيسية نتيجة لعدة ارتفاعات، وذلك على النحو التالي:

(أ) ارتفاع ديون السلطة النقدية (البنك المركزي) بنسبة ٨٨.٦% حيث ارتفعت من ١١٠٠٤.٥ مليون دولار إلى ٢٠٧٥٨.٥ مليون دولار، نتيجة ارتفاع الدين متوسط وطويل الأجل من ١٠٥٠٤.٥ مليون دولار إلى ١٧٥٥٨.٥ مليون دولار، والقروض من ١١٥.٦ مليون دولار إلى ١٣٩٢.٧ مليون دولار، والعملية والودائع من ٩٠٠٠٠٠ مليون دولار إلى ١٤٩٠٠٠٠ مليون دولار.

(ب) ارتفاع ديون البنوك، بنسبة ١٤٦.٨% حيث ارتفعت من ١٥٤٤.٣ مليون دولار إلى ٣٨١٠.٨ مليون دولار، نتيجة ارتفاع القروض متوسطة وطويلة الأجل من ٦٥١.٨ مليون دولار إلى ١٧٠٠.٩ مليون دولار، والقروض قصيرة الأجل من ٠.٠ مليون دولار إلى ٧٦٤.٥ مليون دولار، والعملية والودائع من ٨٩٢.٥ مليون دولار إلى ١٣٤٥.٤ مليون دولار.

(ج) ارتفاع ديون القطاعات الأخرى، بنسبة ٩.٤% حيث ارتفعت من ٤٠٧٩.٧ مليون دولار إلى ٤٤٦٤.٣ مليون دولار، نتيجة ارتفاع القروض متوسطة وطويلة الأجل من ٢٢٠٥.٨ مليون دولار إلى ٢٨٨١.٧ مليون دولار وانخفاض الدين قصير الأجل (التسهيلات التجارية) من ٢٢٥٨.٥ مليون دولار إلى ١٥٢٦.٢ مليون دولار.

٥- شهدت الفترة من ٣ يوليو ٢٠١٣ حتى نهاية مارس ٢٠١٥ زيادة في الدين العام الخارجي بمبلغ ١٠.٢١٢ مليون دولار بنسبة زيادة ٢٣.٦%. رغم ورود منح عن تلك الفترة بنحو ١٢٥.٥ مليار جنيه، أي بنحو ٢٤ ضعف ما كانت عليه المنح في عهد الدكتور مرسي.^(١)

وقد جاءت هذه الزيادة في الدين العام الخارجي بصفة رئيسة لارتفاع ديون السلطة النقدية (البنك المركزي) بنسبة ١٢٩.٣% حيث ارتفعت من ٩٠٦٤.٢ مليون دولار إلى ٢٠٧٥٨.٥ مليون دولار، نتيجة ارتفاع الدين متوسط وطويل الأجل من ٤٥٦٤.٢ مليون دولار إلى ١٧٥٥٨.٥ مليون دولار، والقروض من ٢١٣.٠ مليون دولار إلى ١٣٩٢.٧ مليون دولار، والعملة والودائع من ٣٠٠٠.٠ مليون دولار إلى ١٤٩٠٠.٠ مليون دولار.

وكذلك ارتفاع ديون البنوك، بنسبة ١٣٨.٢% حيث ارتفعت من ١٥٩٩.٩ مليون دولار إلى ٣٨١٠.٨ مليون دولار، نتيجة ارتفاع القروض متوسطة وطويلة الأجل من ٨٠٦.٥ مليون دولار إلى ١٧٠٠.٩ مليون دولار، والقروض قصيرة الأجل من ٠.٠ مليون دولار إلى ٧٦٤.٥ مليون دولار، والعملة والودائع من ٧٩٣.٤ مليون دولار إلى ١٣٤٥.٤ مليون دولار.

وكذلك ارتفاع ديون القطاعات الأخرى، بنسبة ٨% حيث ارتفعت من ٤٠٧٩.٧ مليون دولار إلى ٤٤٠٧.٩ مليون دولار، نتيجة ارتفاع إضافة إلى ارتفاع القروض متوسطة وطويلة الأجل من ٢٣٢٧.٠ مليون دولار إلى ٢٨٨١.٧ مليون دولار وانخفاض الدين قصير الأجل (التسهيلات التجارية) من ١٧٥٢.٧ مليون دولار إلى ١٥٢٦.٢ مليون دولار.

٦- بلغت أعلى نسبة للدين العام الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي في مارس ٢٠١٦ بنسبة ١٦.٥% حيث وصل الدين العام الخارجي في عهد السيسي إلى أكبر قيمة له في تاريخ مصر المعاصر بمبلغ ٥٣.٤ مليار دولار. بينما بلغت أقل نسبة للدين العام الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي في يونيه ٢٠١٢ (فترة حكم المجلس العسكري) بنسبة ١٢.٥%. مع التأكيد على أن

^(١) وزارة المالية، (مايو ٢٠١٦)، مرجع سابق، ص ٤٣.

نسبة الدين الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي بلغت في عهد اسماعيل نسبة ١٠٠%، وعهد السادات نسبة ١٤٠%، وعهد مبارك حتى حرب الخليج في العام ١٩٩٠ نسبة ٣٧%، وما بعد تسوية ديون مصر بعد حرب الخليج حتى نهاية حكم مبارك نسبة ٤٥%.

٧- بلغت أعلى نسبة للدين العام الخارجي إلى الصادرات السلعية والخدمية في ديسمبر ٢٠١٥ بنسبة ٥٦٠.٢% (عهد السيسي، باعتبار ذلك آخر بيانات متاحة) بينما بلغت أقل نسبة للدين العام الخارجي إلى الصادرات السلعية والخدمية في يونيو ٢٠١٢ (عهد المجلس العسكري) بنسبة ٧٤.٨%.

٨- بلغت أعلى نسبة لخدمة الدين العام الخارجي إلى الصادرات السلعية والخدمية في يونيو ٢٠١٥ بنسبة ١٢.٨% (عهد السيسي، باعتبار ذلك آخر بيانات متاحة) بينما بلغت أقل نسبة للدين العام الخارجي إلى الصادرات السلعية والخدمية في يونيو ٢٠١٢ (عهد المجلس العسكري) ويونيه ٢٠١٣ (عهد الرئيس مرسي) بنسبة ٦.٣%.

وهذا المؤشر يكشف بوضوح مدى القدرة على سداد الدين العام الخارجي، فالحد المقبول عالميا له هو نسبة ٢٥%، لذا فإن الديون الخارجية لم تصل لمرحلة المخاطر العالية بعد وفقا لآخر أرقام رسمية معلنة، وإن كان مخاطر السداد تضاعفت في عهد السيسي عنها عما كان عليه الحال في عهد المجلس العسكري والرئيس مرسي.

٩- تفوق معدل نمو الدين العام الخارجي على نمو الناتج المحلي الإجمالي عدا نهاية العام المالي ٢٠١٢/٢٠١٣ (يونيه ٢٠١٣)، وهذا يبرز تآكل نمو الناتج المحلي الإجمالي بفعل نمو الدين العام الخارجي، بل وتآكل جزء من الناتج المحلي الإجمالي نفسه.

١٠- بلغ نصيب الفرد من الدين العام الخارجي في مارس ٢٠١٦ مبلغ ٥٤٩.٣ مليون دولار وهو أعلى مبلغ منذ قيام ثورة يناير.

١١- شهدت الفترة ما بعد مارس ٢٠١٦ من حكم السيسي حتى نهاية يونيو ٢٠١٦، اتجاهاً ملحوظاً وتسارعاً متتامياً نحو الديون الخارجية، وبات دور سحر نصر وزيرة التعاون الدولي مشهوداً في هذا الشأن. ويظهر الجدول التالي عدداً من القروض التي تم رصدها ولم يتضمنها رصيد الدين العام الخارجي المنشور في مارس ٢٠١٦ م.

جدول رقم (٧)

ملاحظات	الغرض من القرض/المستفيد	قيمة القرض	الجهة المقرضة
مايو ٢٠١٦	المساهمة في العديد من المشروعات التنموية في مصر.	1.5 مليار دولار	الصندوق السعودي للتنمية
أبريل ٢٠١٦ / اتفقت الهيئة العامة للبترول مع شركة أرامكو السعودية على تزويد مصر باحتياجاتها البترولية لمدة خمس سنوات بواقع ٧٠٠ ألف طن شهرياً بتمويل الصندوق السعودي للتنمية بفائدة ٢% والسداد على ١٥ سنة.	تزويد مصر باحتياجاتها البترولية لمدة خمس سنوات	23 مليار دولار	
أبريل ٢٠١٦	تمويل القصر العيني لإنشاء ٦ مستشفيات بإشراف الهيئة الهندسية للقوات المسلحة خلال ٣ أعوام.	119 مليون دولار	
مايو ٢٠١٦	لتمويل إنشاء محطات لتحلية المياه في شبه جزيرة سيناء	100 مليون دولار	الصندوق الكويتي للتنمية
أبريل ٢٠٠١٦	لتمويل محطة كهرباء غرب القاهرة	216 مليون دولار	الصندوق العربي للإئماء الاقتصادي والاجتماعي

بنوك (CDP الإيطالي وكريدي إجرى كول وبي ان بي باريبا الفرنسيين)	1.2 مليار دولار	لتمويل شركة ميدور لسد احتياجات السوق من الغاز الطبيعي	فبراير ٢٠١٦
3 بنوك ألمانية تشمل التعمير الألماني ودويتشه بنك و HSBC»	4.1 مليار يورو	لتمويل المكون الأجنبي ضمن صفقة شركة سيمنس لإنشاء محطات كهرباء	مارس ٢٠١٦ / القيمة الكلية للصفقة تقدر بمبلغ ٨ مليار يورو
مجموعة من البنوك الفرنسية من خلال بنك كريدي أجريكول للشركات والاستثمار	2.2 مليار يورو	تمثل نسبة ٤٠% من القيمة المتبقية من صفقة تسليح مع فرنسا	مارس ٢٠١٦ / إجمالي القرض ٥.٦ مليار يورو وقد وافق البرلمان على الدفعة الأولى من القرض بمبلغ ٣.٤ مليار يورو بنسبة ٦٠% من الصفقة في مارس الماضي.
البنك الدولي	3 مليار دولار	دعم الموازنة	أبريل ٢٠١٦ / البنك الدولي أبدى تراجعاً عن تعهدات القرض الذي جرى التوقيع عليه في ديسمبر الماضي. لأن الحكومة لم تلتزم بالاشتراطات التي أقرت بها في متن الاتفاق، والتي على أساسها وافق البنك الدولي على القرض، خاصة فيما يتعلق بإقرار قانون ضريبة القيمة المضافة، وتقليص فاتورة الأجور والدعم.

ديون خارجية مصرية ما بعد مارس ٢٠١٦

هذا بخلاف صفقة تسليح روسية بمبلغ ٣.٥ مليار دولار (الجزيرة مباشر)، وكذلك توقيع مذكرات تفاهم لقروض وتمويل لمشروعات من كوريا الجنوبية بقيمة ٣.١ مليار دولار (مباشر مصر) واليابان بقيمة ١٧.٨ مليار

دولار (أصوات مصرية)، وما تم التصريح به من قبل مسؤولين بالبنك المركزي بالحصول على وديعة إماراتية بمبلغ ٢ مليار دولار لدعم الاحتياطي بالبنك المركزي قبل ٣٠ يونيو ٢٠١٦ ومن ثم سداد ما تبقى من وديعة قطر (مليار دولار) والقسط النصف سنوي لنادي باريس (٧٠٠) مليون دولار (اليوم السابع).

فضلا عن وديعة سعودية لدعم الاحتياطي بالبنك المركزي بمبلغ ٣ مليار دولار بعد زيارة العاهل السعودي وتنازل السيسي عن جزيرتي تيران وصنافير للسعودية (الوطن) والتي ربطت إيداعها بتصديق البرلمان على ترسيم الحدود المصرية السعودية والتي تأخر وصولها بعد حكم محكمة القضاء الإداري في ٢١ يونيو ٢٠١٦ ببطلان اتفاقية ترسيم الحدود مع السعودية وسيادة مصر على تيران وصنافير (الشروق)، وكذلك التفاوض للحصول على قرض من صندوق النقد الدولي بقيمة ٨.٤ مليار دولار (الصباح).

إضافة إلى تكاليف المرحلة الأولى من العاصمة الجديدة التي قوامها الاقتراض وتقدر بمبلغ ٤٥ مليار دولار (العربية نت)، وكذلك تكاليف إنشاء محطة الضبعة النووية التي قوامها قرض روسي بمبلغ ٢٥ مليار دولار فضلا عن تمويل مصري بمبلغ نحو ٣.٨ مليار دولار، وما يتضمنه ذلك من مصادرة حق الأجيال القادمة حتى عام ٢٠٥١ في العيش في حياة كريمة بفعل تبعات هذا القرض وفوائده، والتكاليف الباهظة لمتأخراته، فضلا عن عدم الحاجة الملحة أصلا للمشروع الممول له.

فقد نشرت الجريدة الرسمية المصرية في عددها الصادر يوم الخميس ١٩ مايو ٢٠١٦ قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٨٤ لسنة ٢٠١٥ بالموافقة على الاتفاقية الموقعة بين حكومتى مصر وروسيا الاتحادية بشأن تقديم قرض تصدير حكومي من حكومة روسيا الاتحادية إلى حكومة مصر لإنشاء محطة طاقة نووية في الضبعة بقيمة ٢٥ مليار دولار أمريكي، ويستخدم القرض بواسطة الطرف المصري لتمويل ٨٥% من قيمة كل عقد لصالح تنفيذ الأعمال والخدمات والشحنات المتعلقة بالمعدات.

ويسدد الطرف المصري القيمة المتبقية للتمويل والبالغة ١٥% في أقساط، إما بالدولار أو بالجنيه المصري لصالح المؤسسات الروسية المفوضة بما يتوافق مع العقود في صورة دفعة سداد مقدمة أو أي مدفوعات بعد تنفيذ الأعمال والخدمات وتسليم التوريدات. ويستخدم الطرف المصري القرض على دفعات لمدة ١٣ عامًا ما بين أعوام ٢٠١٦ و ٢٠٢٨ وفقاً للجدول الزمني الموضوع، ويقوم بسداد المبالغ المستخدمة من القرض على مدار ٢٢ عامًا، على ٤٣ قسطاً نصف سنوي متساوياً في ١٥ أبريل و ١٥ أكتوبر من كل عام، بشرط سداد الدفعة الأولى من أصل القرض في ١٥ أكتوبر ٢٠٢٩.

وذكرت الاتفاقية أن الطرف المصري يدفع الفائدة على القرض بمعدل ٣% سنوياً. وأنه في حالة عدم سداد أي من الفوائد المذكورة خلال ١٠ أيام عمل، ويحتسب المبلغ على أنه متأخرات، ويخضع لفائدة قيمتها ١٥٠% من معدل الفائدة الأساسي. وأنه في حالة عدم سداد أي دفعة من أصل القرض أو الفائدة المذكورة خلال ١٠ أيام عمل يحتسب المبلغ على أنه متأخرات، ويخضع لفائدة قيمتها ١٢٠% من معدل الفائدة الأساسي، وأعطت الاتفاقية، في حالة عدم دفع المتأخرات، أو فوائدها، خلال ٩٠ يوماً ميلادياً، الحق للجانب الروسي بشكل منفرد في تعليق أي استخدام آخر للقرض.

ومن خلال ما سبق يمكن القول أن القروض التي تم الاتفاق والتوقيع عليها فعلاً بلغت ٦٣.١ مليار دولار منها القرض الروسي الذي يصرف على دفعات لمدة ١٣ عامًا، والقرض السعودي لتزويد مصر باحتياجاتها البترولية لمدة خمس سنوات، بينما بلغت اتفاقيات القروض التي في طور التنفيذ ٨٤.٨ مليار دولار.

وهذا يعني أن ديون مصر قد تصل خلال العامين القادمين (في نهاية يونيو ٢٠١٨) نحو ١٣٠.٧ مليار دولار (بدون الفوائد) بنحو ٣٦% من الناتج المحلي الإجمالي، أخذاً في الاعتبار فقط القروض المنفذة فعلاً بعد مارس ٢٠١٥ حتى نهاية العامين وفقاً للبيانات الحالية (١٨.١ مليار)، والقروض التي تسعى الحكومة لها خلال العامين القادمين وفقاً لتفاهماتها (٤٢.٣ مليار دولار) وقيمة الدين العام الخارجي في مارس ٢٠١٦ (٥٣.٤ مليار دولار) مضافاً إليه معدل نموه في العامين ٤ حيث يمكن تقدير الدين العام الخارجي حينئذ بنحو (٧٠.٣ مليار دولار).

٦- الاتجاه للقروض الخارجية في عهد السيسي أصبح غاية، ويرتبط معظم هذه القروض بالبنية التحتية، وتنسم بكونها باهظة التكاليف قليلة العائد، فضلا عن الاعتماد عليها أيضا لترقيع الديون، وسد عجز الموازنة، وسداد ما على الحكومة وهيئاتها من التزامات خارجية، والوفاء بالحاجات الضرورية الاستيرادية في ظل أزمة الدولار المتنامية، ولم تكثف الحكومة بذلك بل فتحت المجال لبنوك القطاع العام الثلاثة للاقتراض الخارجي جنبا إلى جنب مع الاقتراض الحكومي، وهو ما يعني توريث تلك البنوك في ديون هي في غنى عنها، وهو ما يضر بمصلحة المودعين في تلك البنوك في الأساس.

ولعل أخطر ما في هذه القروض غلبة البعد السياسي على الاقتصادي بحثا عن حلا لعقدة الشرعية، واستخدام السيسي في ذلك أداة الرشوة المقنعة لكسب ولاء دول ذات قوة دولية لاسيما روسيا وألمانيا وفرنسا.

٧- يعكس تخفيض التصنيف الائتماني لمصر وبنوك القطاع العام الثلاثة المخاطر التي تحيط بقدرة مصر وتلك البنوك على سداد التزاماتها، وأيضا انخفاض جدارتها الائتمانية في الحصول على القروض أو الحصول على القروض ولكن بفائدة مرتفعة . فقد أعلنت وكالة "ستاندرد آند بورز" العالمية للتصنيف الائتماني، أنها قامت بتعديل نظرتها المستقبلية لثلاثة بنوك مصرية من "مستقرة" إلى "سلبية". وأشارت الوكالة في بيان لها (١٧ مايو ٢٠١٦) أن البنوك المصرية الثلاثة هي: البنك الأهلي المصري (أكبر بنك حكومي)، وبنك مصر (ثاني أكبر بنك حكومي) والبنك التجاري الدولي (أكبر بنك خاص في مصر). وأضافت الوكالة أنها أبقّت على التصنيف الائتماني على المدينين الطويل والقصير عند (B-/C).

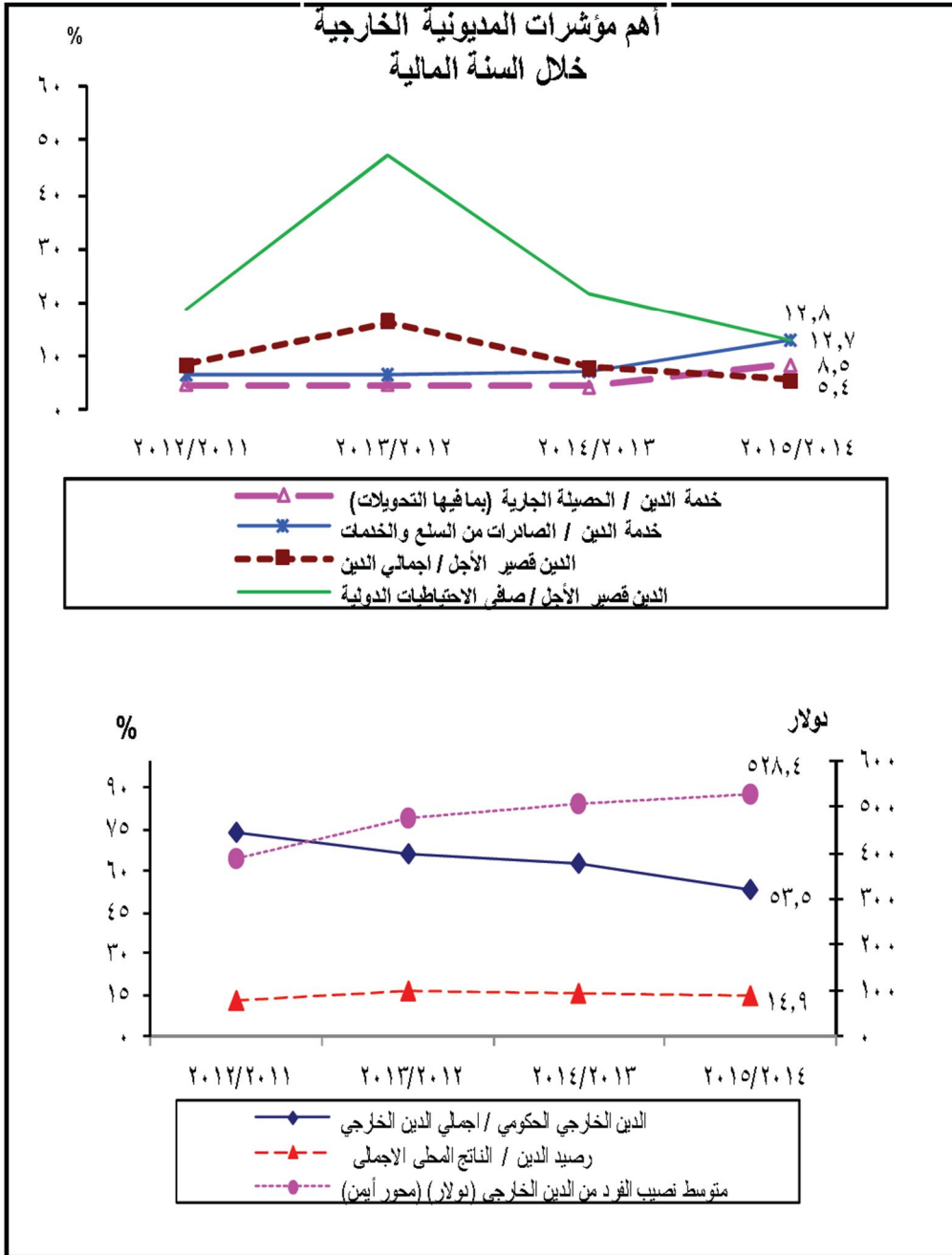
وقد جاء هذا التخفيض الائتماني بعد أربعة أيام فقط من تخفيض وكالة "ستاندرد آند بورز" العالمية التصنيف الائتماني السيادي طويل الأجل لمصر إلى سلبى، بعدما كان مستقرا، بسبب الصعوبات المالية التي تواجهها البلاد. حيث جاء في بيان الوكالة (١٣ مايو ٢٠١٦) أن: "النظرة السلبية تعكس تقديرونا بأن هشاشة الوضع المالي في مصر قد تتفاقم خلال ١٢ شهرا المقبلة. ونعتقد أن هذا يعطل تعافى اقتصاد البلاد، ويصعد التوتر السياسي والاجتماعي في البلاد". وأبقت الوكالة على تصنيف الائتمان السيادي قصير الأجل بالعملة الأجنبية والمحلية لمصر في فئة (B-/ B).

تظهر مؤشرات الدين الخارجي للعام المالي المنتهي في يونيو ٢٠١٥ مقارنة بالعام السابق ، ارتفاع متوسط نصيب الفرد من المديونية الخارجية إلى ٥٢٨.٤ دولار مقابل ٥٠٦.٤ دولار خلال السنة المالية السابقة ، وكذا نسبة خدمة الدين الخارجي إلى كلا من الحصيلة الجارية والصادرات من السلع والخدمات لتصل إلى ٨.٥ % و ١٢.٧ % على التوالي مقابل (٤.٣ % ، ٧.٣ % على التوالي) . هذا في حين انخفضت نسبة رصيد الدين الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي لتبلغ ١٤.٩ % مقابل ١٥.٦ % وكذا نسبة الدين قصير الأجل إلى صافي الاحتياطيات الدولية لتبلغ ١٢.٨ % مقابل ٢١.٩ % خلال سنة المقارنة كما هو موضح في الشكل الآتي :

شكل (١) أهم مؤشرات المديونية الخارجية خلال السنة المالية^(١)

ويوضح الجدول الآتي أهم مؤشرات الدين الخارجي :

وفي ضوء مقارنة مؤشرات الدين الخارجي لمصر بنظيراتها لمجموعات دول الأقاليم الاقتصادية ، وفقاً لتصنيف صندوق النقد الدولي ، يتضح أنها في الحدود الآمنة ، حيث يأتي مؤشر الدين الخارجي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (١٤.٩ %) ضمن أفضل المستويات العالمية والتي تراوحت ما بين ١٦.٣ % لمجموعة الدول الآسيوية النامية ، و ٦٨.٩ % لمجموعة دول شرق ووسط أوروبا . كذلك سجل مؤشر خدمة الدين الخارجي إلى حصيلة الصادرات من السلع والخدمات ١٢.٧ % ، وهو ما يقل عن المؤشرات العالمية المقدرة لعام ٢٠١٥ والتي تراوحت ما بين ١٧.٢ % لمجموعة دول أفريقيا جنوب الصحراء ، ٥٨.٦ % لمجموعة دول شرق ووسط أوروبا ويوضح الجدول التالي أهم مؤشرات الدين الخارجي لعدد من المجموعات الإقليمية :-



^١ البنك المركزي المصري - التقرير السنوي ٢٠١٤ / ٢٠١٥ ، مرجع سابق ، ص ٤٠ .

^٢ البنك المركزي المصري - التقرير السنوي ٢٠١٤ / ٢٠١٥ ، مرجع سابق ، ص ٤١ .

* (%)			السنة التالية
٢٠١٥/٢٠١٤	٢٠١٤/٢٠١٣	٢٠١٣/٢٠١٢	
١٤,٩	١٥,٦	١٦,٤	رصيد الدين الخارجي / الناتج المحلي الإجمالي ⁺
١٢,٨	٢١,٩	٤٧,٢	الدين قصير الأجل / صافي الاحتياطات الدولية ⁺
٥,٤	٧,٩	١٦,٣	الدين قصير الأجل / إجمالي الدين الخارجي
١٢,٧	٧,٣	٦,٣	أعباء خدمة الدين ^{**} / الصادرات من السلع والخدمات
٨,٥	٤,٣	٤,٥	أعباء خدمة الدين ^{**} / الحصيلة الجارية (بما فيها التحويلات)
٥٢٨,٤	٥٠٦,٤	٤٧٥,٣	متوسط نصيب الفرد من الدين الخارجي (دولار)

* مبدئي
 ** تتضمن العوائد المدفوعة على السندات السيادية الدولارية.
 + وفقاً لآخر تعديلات وردت إلينا من وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري.

وفي ضوء مقارنة مؤشرات الدين الخارجي لمصر بنظيراتها لمجموعات دول الأقاليم الاقتصادية ، وفقاً لتصنيف صندوق النقد الدولي ، يتضح أنها في الحدود الآمنة ، حيث يأتي مؤشر الدين الخارجي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (١٤.٩%) ضمن أفضل المستويات العالمية والتي تراوحت ما بين ١٦.٣% لمجموعة الدول الأسبوية النامية ، و ٦٨.٩% لمجموعة دول شرق ووسط أوروبا . كذلك سجل مؤشر خدمة الدين الخارجي إلى حصيلة الصادرات من السلع والخدمات ١٢.٧% ، وهو ما يقل عن المؤشرات العالمية المقدرة لعام ٢٠١٥ والتي تراوحت ما بين ١٧.٢% لمجموعة دول أفريقيا جنوب الصحراء ، ٥٨.٦% لمجموعة دول شرق ووسط أوروبا ويوضح الجدول التالي أهم مؤشرات الدين الخارجي لعدد من المجموعات الإقليمية :-

جدول (٩)

أهم مؤشرات الدين الخارجي لعدد من المجموعات الإقليمية

خدمة الدين/ الصادرات من السلع والخدمات		رصيد الدين/ الناتج المحلي الاجمالي		
٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٥	٢٠١٤	
٥٨,٦	٥٩,٨	٦٨,٩	٦٣,٧	شرق ووسط أوروبا
٣٣,٤	٣٠,٣	١٦,٣	١٦,١	اسيا النامية
٢٢,٧	١٦,٩	٢٩,٨	٢٦,٧	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
١٧,٢	١٥,٣	٢٧,٤	٢٣,٤	افريقيا جنوب الصحراء

المصدر: أفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي، أبريل ٢٠١٥، تقديرات عام ٢٠١٥.

المطلب الثاني

مؤشرات الدين العام المحلي

يظهر الجدول رقم (١٠) عددا من المؤشرات الخاصة بالدين العام المصري المحلي، للوقوف على موقف الدين العام المصري المحلي خلال الفترة من مارس ٢٠١١ حتى مارس ٢٠١٦.

جدول (١٠)

مؤشرات الدين العام المصري المحلي (مارس ٢٠١١ - مارس ٢٠١٦):

متوسط نصيب الفرد من الدين المحلي (بالجنيه) **	الدين العام المحلي / الناتج المحلي الإجمالي (%)	معدل نمو الناتج المحلي الحقيقي (بأسعار السوق) (%)	معدل النمو في الدين العام المحلي (%)	الدين العام المحلي (بالمليون جنيه)	السنة
12461.8	72.7	-	-	1,001,927	مارس ٢٠١١
15025.9	74.7	2.2	23.6	1,238,137	يونيه ٢٠١٢
18032.8	82.8	2.1	23.4	1,527,378	يونيه ٢٠١٣
20952.5	86.4	2.2	18.9	1,816,582	يونيه ٢٠١٤
23779.2	87.1	4.2	16.5	2,116,345	يونيه ٢٠١٥
27697.2	88.1	4.5*	17.9	2,496,514*	مارس ٢٠١٦

المصدر: تم إعداد البيانات من الباحث اعتمادا على بيانات البنك المركزي ووزارة المالية (النشرات والتقارير الشهرية، أعداد متنوعة).

* تمثل تلك البيانات نهاية ديسمبر ٢٠١٥ حيث إنها آخر بيانات متاحة.

*** قام الباحث بحساب متوسط نصيب الفرد من الدين المحلي اعتمادا على عدد السكان المنشور في نشرة وزارة المالية، مايو ٢٠١٦، ص ٢.

من خلال بيانات الجدول السابق يتبين ما يلي:

١- شهدت الفترة الإنتقالية (٢٠١١ - يونيو ٢٠١٢) ارتفاعاً في الدين العام المحلي بمبلغ ٢٣٦.٢١٠ مليون جنيه بنسبة ارتفاع ٢٣.٦% عما كان عليه الحال في عهد مبارك.

٢- شهدت فترة حكم الرئيس محمد مرسي زيادة في الدين العام المحلي بمبلغ ٢٨٩.٢٤١ مليون جنيه بنسبة زيادة ٢٣.٤% عما كان عليه الحال في عهد المجلس العسكري.

٢- شهدت فترة عدلي منصور زيادة في الدين العام المحلي بمبلغ ٢٨٩.٢٠٤ مليون جنيه بنسبة زيادة ١٨.٩% عما كان عليه الحال في عهد الرئيس مرسي.

٣- شهدت فترة السيسي (حتى نهاية مارس ٢٠١٧) زيادة في الدين العام المحلي بمبلغ ٦٧٩.٩٣٢ مليون جنيه بنسبة زيادة ١٨.٩% عما كان عليه الحال في عهد عدلي منصور، وهذه النسبة مزيد من التنامي في الديون في عهد السيسي، وإذا تم حساب الزيادة في الدين المحلي منذ النظام الحالي حتى نهاية مارس ٢٠١٦ يظهر هذا التنامي بصورة أكبر حيث زاد الدين العام المحلي بمبلغ ٨٤٠.٩٢٢ مليون جنيه بنسبة زيادة ٦٣.٥%. وهذا رغم ورود -كما ذكرنا من قبل-- منح عن تلك الفترة بنحو ١٢٥.٥ مليار جنيه، أي بنحو ٢٤ ضعف ما كانت عليه المنح في عهد الدكتور مرسي.^(١)

وترجع تلك الزيادة في الدين العام المحلي إلى التماهي في سياسة إصدار أدون وسندات الخزانة، فعلى سبيل المثال ارتفعت الأرصدة من أدون وسندات الخزانة في مارس ٢٠١٦ إلى ٢,٢٢٢,٥١٧ مليون جنيه مقارنة بـ ١,٤٧٨,٨٤٦ مليون جنيه في يونيه ٢٠١٤، و ١,٢٦٩,٢٨٩ مليون جنيه في يونيه ٢٠١٣، وبنسبة زيادة ٥٠.٣%، ٧٥.١% على التوالي، في حين وصلت تلك النسبة في يونيه ٢٠١٣ إلى ١٧.٧% فقط في عهد الدكتور مرسي حيث ارتفعت تلك الأرصدة من ١,٠٧٨,١٦٢ مليون جنيه في يونيه ٢٠١٢، إلى ١,٢٦٩,٢٨٩ مليون جنيه في يونيه ٢٠١٣.

^(١) وزارة المالية، (مايو ٢٠١٦)، مرجع سابق، ص ٤٣.

ويعكس إفراط النظام الحالي في إصدار سندات وأذون الخزانة السير على النهج الخطير الذي ارتضته الحكومات المصرية منذ ما سمي بعملية الإصلاح الاقتصادي في التسعينيات من القرن العشرين والاعتماد على التمويل بالعجز، وإن كان الأمر بلغ أشده في الفترة الحالية . وهو ما يؤثر حتما على السيولة المتاحة أمام القطاع الخاص لتفضيل البنوك عند توجيه استثمارات العائد المميز لأذون وسندات الخزانة، وهو ما يقلص من نشاط القطاع الخاص نتيجة مزاحمة الحكومة له في الفرص المتاحة للتمويل، كما أن هذا التمويل لعجز الموازنة تحول إلى سياسة ترقيعية للديون لا يبنى عليها قيمة مضافة حقيقية. كما أن اتجاه البنك المركزي لرفع سعر الفائدة يزيد من أعباء خدمة الدين المحلي.

٤- شهدت نسبة الدين العام المحلي للنواتج المحلي الإجمالي تزايدا منذ عهد المجلس العسكري حتى بلغت في نهاية مارس ٢٠١٦ نسبة ٨٨.١%، وهو ما يعني تخطى تلك النسبة حد الأمان الذي يقدر بنسبة ٦٠% للدين العام المحلي والخارجي معا، والدخول في مخاطر عالية. بل إن الدين الحكومي وحده يتجاوز أكثر من ٦٠% للدين المحلي، فوصل إلى أعلى قيمة له في مارس ٢٠١٦ بنسبة ٧٩.٣% مقارنة بنسب ٧٧% في يونيو ٢٠١٥، و ٧٣.٢ في يونيو ٢٠١٤، و ٦٨.٤% في يونيو ٢٠١٣، و ٥٦.٦% في يونيو ٢٠١٢ م.

٥- من خلال مقارنة معدل نمو الدين العام المحلي بمعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، نجد أن معدل نمو الدين العام المحلي تفوق بصورة كبيرة على معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي خلال فترة الدراسة، وهو ما يعني تآكل الناتج المحلي الإجمالي تدريجيا بفعل التنامي في الدين العام المحلي. ولو افترضنا نمو الدين العام المحلي بنفس معدلات مارس ٢٠١٦ فإنه يتوقع ان يصل الدين العام المحلي في نهاية يونيو ٢٠١٨ مبلغ ٤.١ تريليون جنيه بنسبة نحو ١٠٣% من الناتج المحلي الإجمالي في ذات العام.

٦- بلغت حصة الفرد الواحد من إجمالي الدين العام المحلي نحو ٢٧٦٩٧.٢ جنيه في مارس ٢٠١٦، وهو أعلى مبلغ منذ قيام ثورة يناير.

المطلب الثالث

مؤشرات الدين العام (المحلي والخارجي)

يظهر الجدول التالي رقم (١١) عددا من المؤشرات الخاصة بالدين العام المصري (المحلي والخارجي)، للوقوف على موقف الدين العام خلال الفترة من مارس ٢٠١١ حتى مارس ٢٠١٦.

جدول رقم (١١)

مؤشرات الدين العام (محلي وخارجي) من مارس ٢٠١١ حتى مارس ٢٠١٦

متوسط نصيب الفرد من الدين العام (بالجنيه)	الدين العام / الناتج المحلي الإجمالي (%)	معدل نمو الناتج المحلي الحقيقي (بأسعار السوق) (%)	معدل النمو في الدين العام (%)	الدين العام (بالمليون جنيه)	السنة
15032.8	87.7	-	-	1.208.639	مارس ٢٠١١
17554.7	87.3	2.2	19.7	1.446.510	يونيه ٢٠١٢
20809.4	95.6	2.1	21.8	1.762.559	يونيه ٢٠١٣
24714.4	101.9	2.2	21.6	2.142.736	يونيه ٢٠١٤
27888.9	102.2	4.2	15.8	2.482.104	يونيه ٢٠١٥
32905	102.8	4.5**	19.4	2.964.761*	مارس ٢٠١٦

المصدر: تم إعداد البيانات من الباحث اعتمادا على بيانات البنك المركزي (النشرة الشهرية، أعداد متنوعة).

* قام الباحث بحساب الدين العام الخارجي قبل إضافته للدين الداخلي اعتماد على الأسعار المنشورة في نشرة وزارة المالية، مايو ٢٠١٦، ص ٢١، ومراعاة ما تم من ارتفاع لسعر الدولار في مارس ٢٠١٥ حيث بلغ بعطاءات البنك المركزي ٨.٧٨ جنيه. في نهاية ديسمبر ٢٠١٥ حيث إنها آخر بيانات متاحة.

من خلال بيانات الجدول السابق يتبين ما يلي:

١- بلغت أعلى نسبة للدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي ١٠٢.٨% في مارس ٢٠١٣ وأدنى نسبة ٨٧.٣% في يونيو ٢٠١٢. وبذلك تعدى الدين العام حاجز الأمان الذي يقدر بنسبة ٦٠%، هذا رغم ما حصل عليه النظام الحالي ما يزيد عن منح تعدت ٤٠ مليار دولار من دول الخليج.

٢- من خلال مقارنة معدل نمو الدين العام بمعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، نجد أن معدل نمو الدين العام تفوق بصورة كبيرة على معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي خلال فترة الدراسة، وهو ما يعني تآكل الناتج المحلي الإجمالي تدريجياً بفعل التنامي في الدين العام. وبلغ أعلى ارتفاع لمعدل نمو الدين العام في مارس ٢٠١٦ (في ٩ شهور) بنسبة ١٩.٤% مقارنة بنسبة ٤.٥% لمعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي (في النصف الأول من العام المالي ٢٠١٥/٢٠١٦). وبذلك تعدى الوضع مستوى الأمان بكثير الذي يكون بتساوى أو زيادة معدل نمو الناتج المحلي عن معدل نمو الدين العام. حيث يأكل النمو في الدين النمو في الناتج المحلي، بل وجزء من الناتج المحلي نفسه لا يستهان به.

٣- بلغ متوسط نصيب الفرد من الدين العام في مارس ٢٠١٢ مبلغ ٣٢٩٥٩ جنيه، وينبغي أن يتناسب نصيب الفرد من الدين العام مع إمكانياته متمثلة في متوسط نصيبه من الدخل، فيكون هذا المؤشر في حدود الأمان إذا وصل نصيب الفرد من الدين العام ٥٠% من متوسط دخله في السنة. ولما كان متوسط نصيب الفرد من الدخل ٢٧٦٢٥ جنيه، فإن نسبة نصيب الفرد من الدين العام إلى متوسط الدخل للفرد تبلغ ١١٩%، وهذه النسبة تزيد بكثير عن حد الأمان. وهذا يعكس الأعباء التي يتحملها الفرد والتي يؤثر بالطبع على مستوى معيشته والخدمات المقدمة له.

٤- يعد السبب الرئيس للجوء الدولة إلى الاستدانة بدين عام هو عجز الموازنة الذي يعنى نقص الإيرادات العامة عن مواجهة النفقات العامة المتزايدة، وكلما زاد العجز واستمر كلما زاد الدين العام، والواقع في مصر يظهر أن الموازنة العامة للدولة تعاني من عجز مستمر ومزمن وتزايد في السنوات الأخيرة، وحتى الهيئات العامة الاقتصادية التي يفترض أنها تحقق

فائضاً بمعنى أن تغطي إيراداتها نفقاتها وتزيد فإن واقعها يظهر أنها تحقق عجزاً.

وتظهر خصوصية العلاقة بين الدين وعجز الموازنة في أنه بجانب أن العجز هو سبب الاستدانة، أصبحت أيضاً أعباء خدمة الدين من قيمة العجز، بما يعنى أنه يتم الاستدانة لسداد ديون سابقة مما يعكس أن ترقيع الديون هي السياسة المثلى للحكومة وأن الأمر سيستمر هكذا في المستقبل وسوف تتضخم الديون.

الفصل الثالث

الآثار الناتجة عن أزمة الدين العام وكيفية الخروج منها

- المبحث الأول : آثار الدين العام المصري
- المطلب الأول : الآثار الاقتصادية لأزمة الدين العام
- المطلب الثاني : آثار سياسة الإفراط في القروض
- المبحث الثاني : الحلول المقترحة للخروج من أزمة الدين العام

المبحث الأول آثار الدين العام المصري

مقدمة :

ينذر وضع الدين العام المصري في الوقت الحالي، وتوجهاته المستقبلية بالخطورة، ولا يمكن حصر المخاطر في الدين الخارجي فقط، وترديد بأنه يمثل نسبة معقولة إذا قيس بإجمالي الدين العام، وهذا مؤشر لا ميزان حقيقي له في تقييم وضع الدين العام، والمؤشرات التي طرحناها في المبحث السابق تعكس مدى المخاطر الحالية والمستقبلية لسياسة الدين العام في مصر .

فمن أولي بديهيات الاقتراض العام، أن يكون استخدام القرض ذات جدوي اقتصادية واجتماعية فيكون القرض له القدرة على تحقيق تدفقات من استخدامه تمكن من المقدرة على سداه، والاستخدام الأمثل له في مشروعات تنموية ذات أولوية ولها قدرة على تغيير هيكل الإنتاج وهيكل العمالة بما يصب في صالح الاقتصاد القومي، وهذا ما نراه غائباً في القروض المصرية، التي تتسم سياسة الحكومة فيها بالاقتراض من أجل ترقيع القروض، في ظل إصابتها بالحوال التنموي وغياب الأولويات.

المطلب الأول

الآثار الاقتصادية لأزمة الدين العام

يمثل الدين العام المحلي واحدة من أخطر المشكلات التي تواجه المجتمع المصري سواء تم النظر إليه من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية ، ومشكلة الدين العام المحلي تمثل تحدياً هاماً لاستراتيجية التنمية ، فقد أدى عدم التوافق بين الانتاج الاستهلاك والادخار والاستثمار .. إلى وجود فجوة تمخضت عنها مشكلة الدين العام المحلي .

وتمارس مشكلة الدين العام المحلي عدداً من الآثار الاقتصادية غير المرغوب فيها على أفراد المجتمع المصري ، وفيما يلي أهمها :

١ - لعل أهم تكاليف الدين العام المحلي هي التكاليف الإنسانية والاجتماعية والتي تجعل ملايين الافراد يصابون بالإحباط واليأس من تحسن الأحوال في المستقبل ، كما يضيع على ملايين أخرى من الأطفال فرص السعادة والتمتع بالحياة وذلك دون جريمة اقترفوها سوى أنهم ولدوا في مجتمع يتزايد فيه حجم الدين العام المحلي ، مما يؤدي إلى عدم استقرار المجتمع اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً .^(١)

٢ - يستخدم الدين العام المحلي لتمويل عجز الموازنة العامة هذا من ناحية ، وأعباء خدمة الدين العام تمثل نفقات إضافية في الموازنة العامة للدولة من ناحية أخرى ، ونظراً لسوء إدارة المالية العامة فإن الإنفاق العام يتزايد من سنة لأخرى وبمعدل نمو أكبر من معدل نمو الإيرادات العامة ، وبالتالي فإن عجز الموازنة يتزايد ويستمر الأمر الذي يترتب عليه مباشرة تزايد الدين العام المحلي واستمراره في حلقة خبيثة مفرغة من تراكم المديونية وأعباء خدمة الديون ، ومن الناحية الأخرى فإن تخصيص مبالغ كبيرة تصل إلى حوالي ربع النفقات ، وحوالي ثلث الإيرادات لخدمة الدين يعني حرمان المواطنين من الاستفادة من هذه المبالغ المخصصة لخدمة أعباء الدين .^(٢)

والدين العام إن لم يكن في مشروعات ذات عائد مجز يحمل بأعباء خدمة الدين - أقساط وفوائد - وعلى الأجيال اللاحقة أن تسد ذلك من مدخراتها ، الذي ربما يكون نتيجة أخطاء لا تتم محاسبة المسؤولين عنها .

٣ - تزايد الدين العام المحلي أدى إلى تحويل أموال القطاع الخاص التي كانت قوة لتوظيفها في مشروعات إنتاجية إلى الحكومة ، حيث يتم

(١) عماد موسى (١٩٩٠) : أدوات الدين العام : العلاقة بين السياسة النقدية والسياسة المالية ، المعهد العربي للتخطيط ، الكويت ، ص ٥ - ١٠ .

(٢) جهاد صبحي عبد العزيز القطيط (٢٠٠٧) : انعكاسات برنامج الإصلاح الاقتصادي على الدين العام المحلي في مصر ، مج ١١ ، ع ٣٣ ، مجلة مركز صالح عبد الله كامل للاقتصاد الاسلامي ، مصر ، ص ٢٦ .

تبديدها في نفقات عامة غير منتجة . ويترتب على حرمان القطاع الخاص من رؤوس الأموال تدهور الإنتاج القومي . (١)

٤ - لقد ساهم تراكم الدين العام المحلي في زيادة الضغوط التضخمية في الاقتصاد المحلي ، حيث أن الزيادة النسبية في المعروض النقدي ، واتساع فجوة الطلب المحلي ، قد سببت ارتفاعاً في معدل الأسعار . ولقد جاء ذلك نتيجة لعجز الموازنة العامة المزمّن والذي تم تمويله بشكل أساسي بإصدارات نقدية متتالية . (٢)

٥ - كما ساهم الدين العام المحلي في سوء توزيع الدخل القومي من طريقين (٣):

الأول : أن التضخم في حد ذاته يساعد على سوء توزيع الدخل القومي (٤).

الثاني : أن حملة السندات الحكومية - في رأي الكلاسيك - لا بد أن يكونوا من الطبقات الغنية ، في حين أن نفقات خدمة القرض وسداده عادة ما تمول عن طريق فرض الضرائب غير المباشرة التي تتحمل الطبقات الفقير عبئها الأكبر ، فيزيد بذلك سوء توزيع الدخل القومي .

(١) محمد عبد الحليم عمر (٢٠٠٣) : الدين العام : المفاهيم - المؤشرات - الآثار - بالتطبيق على حالة مصر ، ندوة إدارة الدين العام ، مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي ، جامعة الأزهر ، ديسمبر ٢٠٠٣ ، ص ٣٣ .

(٢) كمال محمد يوسف (١٩٩٠) : فقه الاقتصاد العام ، ستابرس للطباعة والنشر ، ط ١ ، القاهرة ، ص ٣٩٤ .

(٣) عزت أحمد أحمد أبو العز (١٩٩٨) : تجربة جمهورية مصر العربية في مجال إدارة الدين العام ، ندوة سياسة وإدارة الدين العام في البلدان العربية ، تحرير د. على توفيق الصادق ، د. نبيل عبد الوهاب لطيفة ، أبو ظبي ، صندوق النقد العربي ، ص ١٥٩ - ١٦٠ .

(٤) رمزي زكي (١٩٩٦) : التضخم والتكيف الهيكلي في الدول النامية ، دار المستقبل العربي ، ط ١ ، القاهرة ، ص ١١٥ .

٦ - يرى البعض أن الدين العام يغري الحكومات بالإسراف والتبذير ، لأنه وسيلة سهلة للحصول على مبالغ ضخمة ، ويضيفون إلى ذلك تكرار إصدار الدولة للدين العام يؤثر تأثيراً سيئاً على التقدم الاقتصادي للدولة ، وأنه يفتح أمام الأفراد مجالاً لاستثمار رؤوس أموالهم بطريقة سهلة بعيدة عم المخاطرة ، مما يجعلهم يحجمون عن استثمارها في المشروعات الصناعية والتجارية التي تستدعي تحمل المخاطر ، والتي يعزى إليها الكثير مما وصل إليه العالم من التقدم الاقتصادي . (١)

٧ - زيادة أعباء الدين المحلي تؤدي إلى سوء توزيع الدخل القومي ، وذلك لأن جانباً مهماً من الإيرادات العامة وبخاصة الإيرادات السيادية (الضرائب) تعود مرة أخرى إلى الشرائح الغنية في المجتمع في صورة مدفوعات بفوائد وأقساط الدين العام المحلي ، وذلك بدلاً من توجيه حصيلة الضرائب إلى الإنفاق على التعليم ، والصحة والقطاعات الاجتماعية الأخرى والتي يستفيد منها بشكل أكبر الشرائح الفقيرة في المجتمع . (٢)

٨ - تزايد حجم الدين العام المحلي أدى إلى إزاحة الحكومة للقطاع الخاص ، وهذه الإزاحة لها آثارها الانكماشية على الائتمان وفرص العمل وتوزيع الدخل .

والإزاحة عبارة عن مفهوم يوضح الأثر العكسي للعجز الحكومي على الاستثمار الخاص ، حيث أن نمو العجز الحكومي مالياً يزيد من حجم الحكومة بالمقارنة بحجم القطاع الخاص ، كما يؤدي نمو هذا العجز أيضاً إلى إزاحة القطاع الخاص من سوق رأس المال ، بسبب قيام الحكومة بحسب الأموال التي كان من الممكن أن يقترضها القطاع الخاص من السوق لتمويل استثماراته الخاصة ، لو لم يكن العجز الحكومي قد ازداد ، ويتعرف منتقدو السياسة المالية التعويضية على تحقيق الإزاحة بالاعتقاد في أنه لو فشلت

(١) محمود رياض عطية (١٩٨٩) : موجز في المالية العامة ، دار المعارف ، القاهرة ، ص ٣١٩ .

(٢) مجلس الوزراء (٢٠٠٥) ، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار ، الدين العام المحلي ومؤشر الاقتدار المالي العام ، ص ٣٤ .

الزيادة في الإنفاق العام الممولة ، سواء بالضرائب أو بصكوك تغطي الدين في حفز إجمالي النشاط الاقتصادي ، فإن معنى ذلك أن القطاع الخاص قد أزيح بفعل الحكومة (١).

وهكذا فإن جزءاً لا يستهان به من السيولة الخاصة قد تم امتصاصها في السندات والأدونات الحكومية وذلك على حساب الاستثمارات الإنتاجية مما يؤثر سلباً على تلك الاستثمارات ، ومن ثم على معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي . وتوسع الحكومة في إصدار أوراق الدين العام (السندات وأذون الخزانة) بعد الإنتهاء من تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي قد تسبب في إحداث حالة من الركود سيطرت على الاقتصاد المصري طوال فترة محل الدراسة ، وساهم في ارتفاع أسعار الفائدة لمستويات أضرت بأنشطة القطاع الخاص المحلي .

٩ - الدين العام المحلي في جوهره هو ترحيل من جيل إلى جيل لاحق . ويتوقف هذا على نوعية استخدام الدين العام المحلي ، فإن كان إنفاقه على أغراض استهلاكية تحمل الجيل القادم العبء كله لحساب الجيل الحالي ، والعكس قد يكون صحيحاً .

ولا مانع أن يتحمل الجيل القادم ما يخصه من عائد استثمار طويل الأجل يستفيد منه ويصبح من الظلم تحميل الجيل الحالي له كله عن طريق الضرائب . ولكن الوضع في الاقتصاد المصري يختلف ، حيث أن الحكومة تقترض لتمويل العجز الجاري في الموازنة العامة للدولة ، أي للإنفاق على أغراض استهلاكية يستفيد بها الجيل الحاضر فقط ، هذا فضلاً عن أن الحكومة تقترض ولا تستخدم ما تقترضه في تمويل استثماراتها ... ولك ذلك يدل على أن الدين العام المحلي في مصر يؤدي إلى عدم تحقيق العدالة بين الأجيال الحاضرة والقادمة .

(١) محمود أبو العيون (١٩٨٨) : توزيع الائتمان المصرفي بين الحكومة والقطاع الخاص ، القاهرة ، الجمعية المصرية لاقتصاد سياسي والإحصاء والتشريع ، ص ٩ .

وبشكل عام يمكن القول بأن زياد الدين العام المحلي عن المستوى المقبول اقتصادياً أثر بشكل كبير على معدلات الأداء الاقتصادي ، من خلال الضغط علي مستويات الإنفاق المخصص للقطاعات الاجتماعية الحيوية ، مثل التعليم والصحة ... وذلك نتيجة عدم قدرة الاقتصاد على توفير موارد تكفي لتغطية أعباء الدين العام من جهة ، وتكفي في ذات الوقت لزيادة مستويات الإنفاق الاجتماعي من جهة أخرى .

وهكذا ترتبط مشكلة الدين العام المحلي في الاقتصاد المصري بخصائص هيكلية ، بمعنى أنه ينشأ بالدرجة الأولى عن ضعف قدرة الاقتصاد القومي على تحقيق التوازن بين الإنتاج والاستهلاك . كما يعني الطابع الهيكلي للدين العام المحلي أنه ينتج عن اختلال بين النفقات العامة والإيرادات العامة .

المطلب الثاني

الآثار سياسة الإفراط في القروض

يمكن إيجاز أهم الآثار لسياسة الإفراط في القروض، وتضخم الدين العام المصري فيما يلي:

١- إذا كان للدين العام المحلي القدرة على زيادة الطلب الكلي في الأجل القصير وفقاً لرؤية العديد من الاقتصاديين حيث يمكن للحكومة زيادة الإنفاق العام بما تستدينه، فإن الواقع المصري على خلاف ذلك حيث تحول الاقتراض الحكومي الداخلي إلى آفة مستمرة، تستخدمه الحكومة بصورة ترفيحية لسداد ديونها السابقة، ومن ثم لا يمكن للحكومة زيادة الطلب الكلي في الأجل الطويل.

٢- يعاني الاقتصاد المصري من وجود فجوة بين الادخار والاستثمار في مصر تبلغ نحو ٨.٥% من الناتج المحلي الإجمالي، مع تدني كل منهما، حيث يشير التقرير المالي الشهري لوزارة المالية^(١) إلى أن نسبة الادخار

(١) وزارة المالية، (مايو ٢٠١٦)، البيان المالي لمشروع الموازنة العامة، ٢٠١٦/٢٠١٧ ، ص ١ .

للناتج المحلي الإجمالي بلغت ٥.٩% في العام المالي ٢٠١٤/٢٠١٥، بينما بلغت نسبة الاستثمار للناتج المحلي الإجمالي عن نفس العام ١٤.٤%. ونظراً لأنه من الواجب أن يحظى القطاع الخاص بالجزء الأكبر من الإسهام في الخطة الاستثمارية، فإن مزاحمة الحكومة للقطاع الخاص في فرص التمويل فضلاً عن سيطرة العسكر على الاقتصاد يؤثر سلباً على تنفيذ الخطة الاستثمارية والناتج المحلي الإجمالي طبقاً لمبدأ المزاحمة.

٣- استخدام الدين العام لتمويل عجز الموازنة، يؤدي إلى زيادة أعباء خدمة الدين، وهو ما يمثل نفقات إضافية في الموازنة العامة للدولة، كما أنه مع سوء إدارة الدين العام يزداد عجز الموازنة نتيجة لزيادة الإنفاق العام بمعدل نمو أكبر من معدل نمو الإيرادات العامة، فيستمر بذلك الدين العام في الزيادة من خلال حلقة خبيثة مفرغة لا تبقى ولا تذر لأي تنمية مستهدفة، كما أن تخصيص نحو ثلث المصروفات ونحو نصف الإيرادات لخدمة الدين يعني حرمان المواطنين من الاستفادة من هذه المبالغ المخصصة لخدمة أعباء الدين.

٤- الدين العام الخارجي يمثل تدفقات نقدية داخلية في ميزان المدفوعات مما يساهم في تخفيض العجز الكلي في هذا الميزان، وفي المقابل فإن أعباء خدمة هذا الدين من فوائد وأقساط تمثل تدفقات خارجة تزيد في العجز في الميزان، وهو ما يزيد من أزمة سعر صرف الدولار، ويحمل الموازنة بمخاطر ارتفاعه.

٥- يمثل الاقتراض صورة لفقدان العدالة بين الأجيال من المواطنين، بظلمه للأجيال اللاحقة خاصة في ظل اقتراض الحكومة الذي يغلب عليه سد عجز الموازنة وليس إقامة مشروعات استثمارية يمتد نفعها للأجيال القادمة من المواطنين، كما أن الاقتراض بسعر فائدة مرتفع نتيجة لتصنيف مصر الائتماني المنخفض، وكذلك ارتفاع سعر الدولار وما ينتج عنه من مخاطر الائتماني المنخفض، يمتد أثره السلبي ليس للأجيال الحالية فقط بل لللاحقة أيضاً.

٦- الاقتراض لاسيما الخارجي بتحويله إلى غاية للحكومة يمثل صورة من صورة استعباد المواطن المصري في الداخل واستعباد الوطن كله بما فيه من إنسان وثروات وسيادة لحساب التبعية للخارج. كما يفتح الباب على مصراعيه لجدولة الديون بفائدة مغالي فيها، والوقوع في دوامة الإفلاس.

المبحث الثاني

الحلول المقترحة للخروج من أزمة الدين العام

إن أزمة الدين العام المصري يعكسها تزايد الدين العام من سنة إلى أخرى، والخلل التنموي في استخدام القروض في مشروعات باهظة التكاليف قليلة العائد، واستمرار وتزايد عجز الموارد العامة، وتزايد أعباء خدمة الدين العام، والإقتراض بسعر فائدة مرتفع، واستمرار الحكومة في الإقتراض لسداد القروض السابقة وأعبائها دون أن يكون لديها تصور واضح عن كيفية الخروج من هذه الحلقة الخبيثة. بل أصبح تسابقها في الحصول على الديون غاية ومنهاجا.

ولاشك أن علاج أزمة الدين العام المصري مرتبط بوجود إرادة سياسية وطنية وإدارة رشيدة تغلق أبواب الفساد، وهو ما تفتقده مصر في ظل سياسة التجريف لموارد مصر والتوريط في الديون للجيل الحالي والأجيال القادمة، وحال توافر تلك الإرادة والإدارة فإنها يمكنها معالجة أزمة الدين العام المصري من خلال ما يلي:

١- الاعتراف بأزمة الدين العام، وصدقاتها المالية المتوقعة، ووضع أهداف واضحة لإدارة الدين العام، وتقدير حجم المخاطر في ضوء اعتبارات التكلفة، والفصل بين إدارة الدين والإدارة النقدية من حيث الأهداف، ومناط المساءلة مع التنسيق بينهما، ووضع حدود للتوسع في الإقتراض، وتوخي الحرص في إدارة مخاطر إعادة التمويل ومخاطر السوق وتكلفة فوائد أعباء الديون، وضرورة إقامة هيكل مؤسسي سليم وسياسات قوية للحد من المخاطر التشغيلية، بما في ذلك تفويض المسؤوليات بشكل واضح للجهات الحكومية القائمة على إدارة الدين وتديد مناط المساءلة عنها.^(١)

٢- العلاج الهيكلي للاقتصاد المصري بتعديل بنيته الاقتصادية نحو الاهتمام بالصناعات التحويلية، وتفعيل عمل المشروعات الصغيرة

(١) صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، ٢٠٠١، ص ٦.

والمتوسطة، والإحلال محل الواردات وزيادة الصادرات، بما يخفف من العجز المزمّن في الموازنة العامة للدولة، والميزان التجاري وميزان المدفوعات.

٣- البعد عن الخلل التنموي والذي بدأ واضحا من خلال إقامة مشروعات باهظة التكاليف قليلة العائد، أو مشروعات تعتمد على العملة الصعبة في تنفيذها مع الحصول على مصادر تمويلها بالعملة المحلية.

٤- وضع سياسة فعالة ورشيّدة للتمويل الخارجي تستهدف وضع حد لنمو الديون يكون المعيار فيها هو تحقيق تنمية فعلية من خلال استخدامها في مشروعات تجمع بين العوائد الاقتصادية والاجتماعية الملائمة مع اختيار أفضل الشروط المقدمة للاقتراض وتوزيع مصادره.

٥- تشجيع التعاون الاقتصادي مع الدول الأخرى لاسيما الدول الإفريقية بما ينمي من الصادرات ويصب في صالح ميزان المدفوعات والاستفادة قدر الإمكان من خلال التكتلات الاقتصادية التي تنتمي لها مصر، وتطبيق نظام ترتيبات الدفع الثنائي مع الدول العربية والإسلامية والإفريقية من أجل خفض الاعتماد على العملات الأجنبية لتمويل التجارة.

٦- الحد من تهريب رؤوس الأموال للخارج للتخفيف من تأثير تهريب هذه الأموال السلبي على ميزان المدفوعات .

٧- تطبيق موازنة البرامج والأداء، والسعي لتحقيق التوازن بين نفقات الموازنة وإيراداتها، وإصلاح النظام الضريبي، بصورة تجمع بين تخفيض الشريحة الضريبية وزيادة الحصيلة وتضمن عدالة التوزيع، للمساهمة في سد عجز الموازنة بصورة رشيّدة خاصة فيما يتعلق بتنشيط تحصيل الضرائب المستحقة على أصحاب الدخول العالية والأثرياء، وتقديم حوافز للسداد المبكر.

٨- ترشيد النفقات، لاسيما الإنفاق العسكري، وكذلك ترشيد الواردات، والبعد عن الإنفاق الترفي كالإنفاق على السيارات الفاخرة، وتغيير الأثاث، وأهمية تقليل إقامة الاحتفالات والإنفاق على السفريات والمؤتمرات، وتقليص السفارات والقنصليات بالخارج، وإدارة المخزون الحكومي إدارة رشيّدة.

٩- غلق أبواب الفساد، سواء أكان فساد إداري أو اقتصادي أو تشريعي بتعديل القوانين التي تفتح له الباب على مصراعيه وتحمل الموازنة ما لا قبل لها بها من الزيادة في تكاليف إنشاء المشروعات، كما في حالة إسناد المشروعات بالأمر المباشر وقصر الطعن عليها على أطراف التعاقد فيها.

١٠- الإصلاح الإداري للهيئات العامة الاقتصادية التي تحقق خسائر، ويمكن في هذا الإطار خصخصة الإدارة. وكذلك الإصلاح العسكري بعودة العسكر لثكناتهم وعدم تدخلهم في النشاط الاقتصادي، وإتاحة الفرصة للقطاع الخاص أن يتولى قاطرة الاقتصاد في ضوء المسؤولية الاجتماعية التي تضع إطارها الحكومة.

١١- استخدام الصكوك الإسلامية كمصدر من مصادر التمويل لما يتميز به من توجيه الأموال نحو استثمارات حقيقية وفقاً لأولويات المجتمع.

١٢- أهمية إنشاء صندوقين للزكاة والوقف تتسم بالفعالية، فيمكنهما تخفيض عجز الموازنة بطريقة غير مباشرة من خلال توفير الآلات والمعدات والأجهزة التي تحتاجها الدولة لاسيما في المؤسسات الخدمية كالمدارس والمستشفيات.

ومن ناحية أخرى فإن الحل لمواجهة أزمة الدين العام يجب أن يتركز أولاً: حول علاج أسبابه وهي كل من:

العجز في الموازنة العامة للدولة؛ وذلك ليس بتقليل النفقات وإنما بترشيدها والتوقف فوراً عن الإنفاق الترفي المتمثل بالدرجة الأولى في الإنفاق على السيارات الفاخرة وتغيير الأثاث والمفروشات في الوزارات والإعلانات الحكومية خاصة التي تدخل في نطاق النفاق الاجتماعي وإدارة المخزون الحكومي إدارة رشيدة، وتقليل إقامة الاحتفالات والإنفاق على السفريات والمؤتمرات، والأمر يطول جداً في هذا الصدد، ثم تنشيط تحصيل الإيرادات الحكومية خاصة من الضرائب المستحقة على أصحاب الدخل العالية والأثرياء.

العجز في الهيئات العامة الاقتصادية التي خرجت عن طبيعتها في أنها يجب أن تمول أنشطتها من مواردها وتحقق فائضاً وهذا ما لم يحدث رغم أنها تمارس أنشطة يمارسها القطاع الخاص ويحقق عائداً مرتفعاً، فعلي سبيل المثال كيف يحقق اتحاد الإذاعة والتلفزيون عجزاً وهناك المئات من محطات الإذاعة والتلفزيون الخاصة التي تحقق أرباحاً؟! ثم كيف تحقق هيئة السكك الحديدية عجزاً بلغ حوالي ١.٩ مليار جنيه . وكذا هيئة النقل العام بالقاهرة رغم وجود شركات نقل قطاع خاص تعمل في نفس المجال تحقق فائضاً؟! .! ومن الجدير بالذكر أن هذه الهيئات العامة الاقتصادية تبيع خدماتها للمواطنين بأسعار كبيرة تعادل أسعار السوق.

خاتمة

وفي الختام أذكر بأنه لوحظ وبعد ثورة ٢٥ يناير أن الحكومات الانتقالية عملت بنفس أدوات السياسة المالية تجاه قضية الدين العام، حيث تستسهل آلية الاقتراض، ولا تتخذ خطوات جادة لترشيد الإنفاق، أو تقديم برنامج واضح لتخفيض قيمة الدين ونسبته للنواتج المحلي الإجمالي.

وانتهي الباحث إلي أنه من واجب الدولة العمل على محاولة التوازن بين النفقات والإيرادات العامة حتى لا يحدث عجز يتزايد ويتراكم ويؤدي إلى مخاطر عديدة، والدوران في حلقة مفرغة من الديون (أى الاستدانة وسداد الديون بديون متجددة دون توقف)، وطرح مجموعه من المقترحات والحلول للتغلب على اثارها السلبية.

النتائج والتوصيات

أولاً : النتائج :

من خلال ما تم عرضه في المباحث السابقة ، توصل الباحث إلى عدة نتائج هامة وهي كالآتي :

١ - أن الدين العام ليس شراً في ذاته بل يمكن أن يكون ذا أثر إيجابي على الاقتصاد القومي إذا تم استخدامه في مشروعات تحقق عوائد اقتصادية أعلى من تكلفته ، أما إذا استخدم في تمويل مشروعات لا تحقق عوائد اقتصادية أو لتمويل إنفاق عام جاري فإنه يعرض الاقتصاد القومي لأزمات مالية خطيرة .

٢ - هناك بعض التأثيرات الهامة التي يؤثر بها الإصلاح الاقتصادي على حجم الدين العام بصورة مباشرة مما يؤدي إلى زيادة أعبائه. ويرجع ذلك إلى أن سياسات الإصلاح الاقتصادي انكماشية وتعمل على معالجة المشكلات الأقل إلحاحاً في الأجل القصير ، ولكنها لم تعالج المشكلات الهيكلية التي يرجع إليها بصفة أساسية تزايد حجم الدين العام المحلي وأعبائه .

٣ - زيادة الدين العام المحلي عن المستوى المقبول اقتصادياً أثرت بشكل كبير على معدلات الأداء الاقتصادي ، من خلال الضغط على مستويات الإنفاق المخصص للقطاعات الاجتماعية الحيوية ، وذلك نتيجة عدم قدرة الاقتصاد على توفير موارد تكفي لتغطية أعباء الدين العام من جهة ، وتكفي في نفس الوقت لزيادة مستويات الإنفاق الاجتماعي من جهة أخرى .

٤ - أن معظم حجم الدين العام المحلي يستخدم للمساهمة في تمويل نفقات استهلاكية أو نفقات جارية دون أن تكون له مساهمة ملحوظة في تمويل نفقات استثمارية أو نفقات إنتاجية تساعد على رفع مستوى الناتج المحلي الإجمالي .

٥ - يمكن عن طريق الموارد المالية الإسلامية وكذلك أساليب التمويل الحد من عجز الموازنة العامة للدولة ، وبالتالي عدم تزايد الدين العام المحلي ، بل وتلاشيهِ .

ثانياً : التوصيات :

وعلى ضوء النتائج يمكن استخلاص بعض التوصيات ، أهمها :

١ - ضرورة وجود إدارة موحدة وحازمة للاقتصاد الوطني . مع مزيد من التنسيق بين الجهات المسؤولة عن إدارة الاقتصاد القومي بين الحين والآخر .

٢ - تنظيم تدفقات الموازنة العامة سواء التدفقات الداخلة أو الخارجة من موارد ومصروفات بما يقلل من اللجوء للدين العام أو السحب على المكشوف للحد من تكلفة الدين العام وبالتالي ترشيد الإنفاق على فوائد وأقساط الدين العام لعلاج عجز الموازنة العامة وجعله عند أدنى مستوى ممكن وتحقيق أهداف الاقتصاد القومي في زيادة معدلات التنمية والاستقرار الاقتصادي .

٣ - ضرورة إنشاء لجنة وزارية تضم وزراء المجموعة الاقتصادية إضافة إلى محافظ البنك المركزي للمشاركة في وضع الرؤية العامة ثم تنفيذ ما يتم وضعه من خطط واستراتيجيات في مجال عمل كل وزارة استناداً إلى لجنة من الخبراء تضم أشخاصاً على درجة عالية من الكفاءة ومتفرغين لوضع هذه الخطط والاستراتيجيات

٤ - تطوير سوق المال ، حيث يعتبر من الشروط الأساسية لسهولة إصدار ما قد تتطلبه الاحتياجات التمويلية للموازنة العامة للدولة من الأدون والسندات الحكومية مما يوفر للخزانة العامة وسائل تمويل في إطار معايير مرجعية في السوق تحدد العائد على هذه الأوراق المالية في إطار العرض والطلب حيث سيؤدي تنوع الأوراق المالية في هذه السوق سيزيد من سيولتها وقدرتها على التداول ويتيح للحكومة استغلال تباين أسعار الفائدة للأجل المختلفة في تخفيض تكلفة الدين العام ، حيث أنه عندما تنخفض التوقعات التضخمية لدى المتعاملين في الأوراق المالية تتجه أسعار الفائدة للأجل

الطويلة إلى الانخفاض بنسب أكبر من أسعار فائدة الآجال القصيرة مما يتيح للحكومة فرصة لتخفيض تكلفة الدين العام .

٥ - ضرورة التعامل مع الجنيه باعتباره رمزا للهوية الوطنية في المجال الاقتصادي والدفاع عنه عند السعر الذي يحقق أهداف السياسة الاقتصادية، خاصة أن المبدأ الحاكم والمعمول به في كل بلدان العالم هو مبدأ " سيادة العملة الوطنية على أرضها". مع التركيز على أهمية أن يتسم هذا السعر بالاستقرار كضرورة لتشجيع الاستثمارات المحلية والأجنبية.

٦- دراسة المشروعات الاستثمارية المطلوب تمويلها دراسة اقتصادية دقيقة للوقوف على مردود هذه المشروعات ومدى قدرتها على تحقيق عائد يتناسب مع تكلفتها وإمكانية الانتهاء من هذه المشروعات في وقت مناسب لتسهم بدورها في زيادة معدلات النشاط الاقتصادي. كما ينبغي أن توضع خطة عملية وفورية لتشغيل وتطوير شركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام المتوقفة أو التي تعمل بجزء من طاقتها الإنتاجية. وهذا الأمر سيحتاج لضخ تمويل كبير لتلك المشروعات لتحديثها كلياً. لكن ذلك التحديث سيتكفل برفع عائد العمل ورأس المال وتحقيق أرباح من النشاط يعفي الدولة من الاضطرار سنويا لتقديم منح وإعانات لتلك المشروعات. بل إن تلك المشروعات يمكن أن تتحول إلى تقديم فائض محول إلى الموازنة العامة للدولة.

٧ - تفعيل دور أدوات التمويل الإسلامية في تخفيف الأعباء المالية عن الموازنة العامة للدولة ، حيث أن هذه الأدوات تمويل العديد من المصالح العامة التي تقوم الموازنة بالإفناق عليها ، وبذلك تقوم هذه الأدوات بالحد من عجز الموازنة العامة وبالتالي انخفاض الدين العام المحلي وتلاشيه في بعض الأوقات.

٨- وبالنسبة للإيرادات يشار إلى ضرورة تطبيق الضرائب التصاعدية، آخذين في الاعتبار أن الحد الأقصى للضريبة على الدخل في مصر بعد تخفيضه ليصبح ٢٢.٥% فقط يعد منخفضاً بالقياس لكل البلدان المتقدمة والنامية تقريبا بما في ذلك البلدان الأكثر جذبا للاستثمارات الخارجية. ويصل المتوسط العالمي للشريحة العليا للضرائب على دخل الأثرياء إلى قرابة ٤٠% (٤٥% في الصين، ٤٣% في الولايات المتحدة، ٤٠% في بريطانيا

وإيطاليا وفرنسا، ٥٧% في السويد، ٦٢% في الدانمرك، ٥٠% في اليابان، ٤٠% في كوريا الجنوبية، ٤٠% في جنوب إفريقيا، ٣٧% في تايلاند، ٣٥% في تركيا).

٩- تصميم مشروع قومي للتدريب والتشغيل لأن هذه القضية تعد قنبلة موقوتة داخل المجتمع المصري ولها تأثيراتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتشعبة. وهذا المشروع يبدأ بحصر حقيقي للعاطلين ومؤهلاتهم وتوزيعهم الجغرافي في محافظات مصر وذلك لبناء قاعدة بيانات حقيقية يمكن الانطلاق منها لإدراك حجم المشكلة ومعالجتها.

١٠- ضرورة إنشاء هيئة قومية تحتوي المشروعات الصغيرة والمتوسطة والتعاونية. ويجب أن تتمتع تلك الهيئة بدرجة عالية من الاستقلالية وحرية الحركة. ويتم تمويلها من الموازنة العامة للدولة. ومن التبرعات والزكاة. ومن منح الدول الأجنبية وخاصة الأوروبية التي لها مصلحة في استيعاب شباب مصر في أنشطة اقتصادية فعالة داخل مصر بما يوقف تيار الهجرة غير الشرعية إلى أوروبا. بالإضافة إلى أموال الصناديق الخاصة التي يتم جمع الأموال فيها بحكم السلطة السيادية للدولة.