



**من التسعينيات إلى الآن..
قرض الصندوق وتكريس الأزمة**

اعداد

عمر غنام

مسؤول الملف الاقتصادي

مراجعة بحثية

محمد جاد

مدير الوحدة البحثية

تصميم وتنسيق داخلي

أميرة حسين



الحقوق محفوظة للمركز المصري للحقوق
الاقتصادية والاجتماعية بموجب رخصة المشاع
الإبداعي : نسب المصنف - غير تجاري - منع
الاشتقاق | الإصدار 4.0

ا شارع الفضل، متفرّع من شارع طلعت حرب،

وسط القاهرة - تليفون: 23954597

بريد إلكتروني: info@ecesar.org

إنترنت: www.ecesar.org

تستخدم العديد من التحليلات تعبيرات مثل «ضغوط»، و«عدم استقرار»، و«أزمات متصاعدة» لوصف الوضع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي في مصر، وهي التعبيرات التي تبدو للوهلة الأولى تحمل بعضا من المبالغة، وهذا لا ينبغي بالطبع أن الوضع العام في حالة من التدهور، ولكن المشكلة أن هذه التعبيرات تعطي انطباعا بأن تلك الأزمات ذات طابع مفاجئ وعاجل وأنها مشكلات قدرية لا دخل لنا في صنعها ولم يكن ممكنا أن نتجنبها.

وتهيمن هذه اللغة على الخطاب المصاحب لحزمة مساعدات صندوق النقد الدولي التي طلبتها مصر في وقت مبكر من هذا العام. ويخدم هذا الخطاب مصلحة كل من الطرفين المتوليين عملية التفاوض على القرض، الحكومة المصرية وصندوق النقد الدولي، ويعكس إنكار الطرفين لكل النذر التي تنبئ بفشل السياسات المصاحبة لحزمة المساعدات، بل أنهما، الحكومة والصندوق، أسسا وساهما في إحداث هذا الفشل.

ومن أجل كشف خطاب الاحتياجات العاجلة ستناقش تلك الورقة حزمة المساعدات التي قدمت إلى مصر في عام 1991، سلبيات التطبيق (الناجح) لسياسات التثبيت والتكيف الهيكلي، والتشابه بين ظرفي تطبيق سياسات الصندوق في التسعينيات والوقت الحالي.

قرض 2016.. ما الجديد؟

في عام 2016 أعلنت الحكومة المصرية عن نواياها لاقتراض 12 مليار دولار خلال ثلاث سنوات من صندوق النقد الدولي، كواحدة من مساعيها لتدارك الأزمة الاقتصادية العميقة والتي تنعكس في معدلات النمو الاقتصادي الخاملة، معدلات التضخم والفقر والبطالة المتصاعدة، واحتياطات النقد الأجنبي التي هبطت إلى مستويات خطيرة مصحوبة بتدهور سعر صرف العملة المحلية في مواجهة العملات الأجنبية.

ويأتي القرض كجزء من حزمة الإنقاذ للاقتصاد التي يبلغ إجماليها 21 مليار دولار، وتشمل أيضا قرض بقيمة 3 مليار دولار من البنك الدولي¹، 1.5 مليار دولار من بنك التنمية الإفريقي و4.5 مليار دولار، ستجمعهم الحكومة من مصادر متنوعة مع اتجاهها لطرح سندات دولارية في أسواق المال الدولية.

وستزيد حزمة الإنقاذ من الأعباء التي تقع على كاهل المديونية الخارجية المصرية، في ظل بلوغ الدين الخارجي حوالي 53 مليار دولار، علاوة على عقد اتفاق قرض مع روسيا بقيمة 25 مليار دولار لبناء محطة للطاقة النووية.

وتصر الحكومة المصرية على أن قروض حزمة الإنقاذ هي الحل الوحيد لإنقاذ الاقتصاد المتداعي وانتهاء مرحلة النزيف الاقتصادي الجارية حاليا.

ويعد قرضا صندوق النقد والبنك الدولي هما أهم اتفاقين في هذه الحزمة ليس فقط بسبب حجم الأموال الممنوحة لمصر عبر هذين القرضين ولكن لاقترانها بشروط اقتصادية مجحفة.

واعتمد البنك الدولي الشريحة الأولى من قرضه لمصر في ديسمبر الماضي، ومع تصاعد التحذيرات من أن يكون هذا القرض مصحوبا بشروط لها انعكاسات اجتماعية سلبية على الفئات الهشة في المجتمع، قالت الحكومة أن القرض غير مشروط، ولكن عندما كشف البنك الدولي عن وثيقة القرض ظهر للرأي العام أن أموال البنك مشروطة بتطبيق سياسات كان منها التحول من ضريبة المبيعات لضريبة القيمة المضافة، وهو ما علقت عليه الحكومة بقولها أن تلك الشروط ليست مفروضة من الخارج ولكنها جزء من برنامجها الاقتصادي.

والأكثر غرابة في هذا السياق هو أن البنك الدولي يقول أن توجيه قرض لسد عجز الموازنة العامة يعد أمرا غير معتادا في العلاقات مع مصر. وبشكل عام سنرى خلال السنوات المقبلة ان كانت تلك حادثة فريدة من نوعها في العلاقات بين مصر والبنك أم أنها قابلة للتكرار.

1 تسلمت مصر الشريحة الأولى في التاسع من ديسمبر 2016 إثر موافقة البرلمان على قانون ضريبة القيمة المضافة.

واستمرت الحكومة في انكارها لوجود شروط مفروضة عليها من الخارج وهي تعلن عن اتجاهها للاقتراض من صندوق النقد الدولي. ولكن بسبب السمعة التاريخية للصندوق، وهو جوهرة التاج في منظومة بريتون وودز² ورسول الإصلاحات النيوليبرالية، كان الخطاب الحكومي هذه المرة غير قابل للتصديق.

والمفارقة أنه في الوقت الذي تؤكد فيه الحكومة أن البرنامج الاقتصادي الذي تتفق عليه مع الصندوق ينبع من رؤية محلية، فهي تدافع عن القرض بصفته شهادة ثقة من المؤسسة الدولية في الاقتصاد المصري وقدرته على التعافي من الأزمة. فهذه الإصلاحات التي تصر الحكومة على أنها غير مشروطة هي في نفس الوقت ضرورية لجلب التمويل الخارجي.

2 تم تأسيس هذه المنظومة في إتفاقية بريتون وودز الموقعة في عام 1944 التي وضعت القواعد والمؤسسات الحاكمة للتجارة والماليات العالمية بعد الحرب العالمية الثانية.

25 عاماً من الرؤى المخطئة

ليس خفياً أن الحكومات المتعاقبة منذ التحول إلى التحرر الاقتصادي في السبعينيات كانت تحاول تفكيك منظومة الدعم وشبكة الأمان الاجتماعي التي تم تأسيسها في بداية دولة يوليو، ولكن مع بداية عملية التراجع عن سياسات الدعم تم تطبيق هذا التحرير بشكل صادم مما أدى إلى نشوب انتفاضة 1977 ومن بعدها سعت الدولة لاتباع طرق غير مباشرة لتفكيك هذه المنظومة بشكل تدريجي.

ولكن من الواضح أن حكومة عبد الفتاح السيسي تسير في نفس مسار حكومة السادات بتطبيق السياسات التحررية بشكل صادم، وهذا التوجه ينبع من أن الحكومة تتخذ من صندوق النقد والبنك الدوليين ذريعة للتخلي عن واجبتها الاجتماعية من وجهة نظرنا، مما يجعلها غير مسؤولة أمام الرأي العام عندما يشعر بالسخط ويبحث عن أحد يلقي عليه باللائمة، ويكون المسئول هو المؤسسات الدولية التي لا يمكن للرأي العام أن يحاسبها مثلما يفعل مع الحكومة.

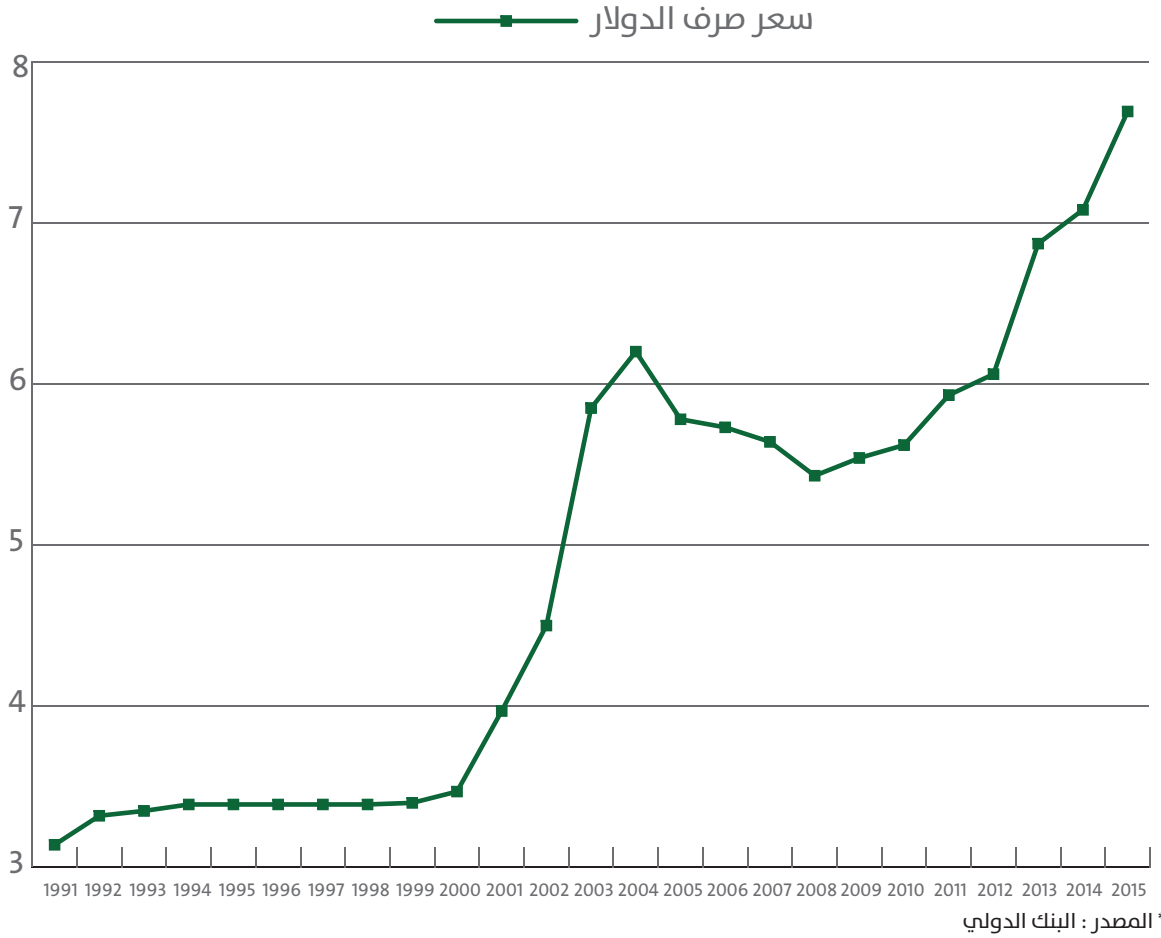
ولجأت الحكومة المصرية عام 1991 إلى صندوق النقد والبنك الدوليين لمساعدتها في إنقاذ الاقتصاد المتداعي، حيث كان الاقتصاد يعاني بشدة في نهاية الثمانينيات من ارتفاع العجز المالي وعجز الميزان التجاري وتراكم الديون الخارجية التي تخطت إلى 46 مليار دولار وهو ما كان يمثل وقتها 150% من الناتج المحلي الإجمالي.

وتزامنت أزمة الثمانينيات مع أعراض الضعف الهيكلي في القطاعين الأولي والثانوي، الزراعي والصناعي، وارتفاع عجز الميزان التجاري لأكثر من 30% والاعتماد القوي على مصادر متذبذبة للنقد الأجنبي مثل السياحة وتحويلات المصريين العاملين في الخارج بالإضافة إلى إيرادات قناة السويس التي كانت تعاني من الانهيار المفاجئ في أسعار النفط العالمية الذي وقع خلال عقد الثمانينيات، ثم جاءت حرب الخليج الأولى لتلقي بمزيد من الأعباء على الاقتصاد الذي كان بالفعل في حالة يرثى لها.

في هذه الأوقات القادمة اتجهت مصر إلى كل من صندوق النقد والبنك الدوليين وبنك التنمية الأفريقي ومؤسسات مالية دولية أخرى طلباً للمساعدة، وبلغت قيمة المساعدات التي حصلت عليها مصر آنذاك 562 مليون دولار، واضطرت مصر في مقابل تلك الأموال تطبيق سياسات التثبيت والتكيف الهيكلي.

ومن أبرز ملامح تلك السياسات كان تحرير التجارة الخارجية ورفع القيود على التسعير والتحول لنظام سعر الصرف المعوم بالإضافة إلى تخفيض فاتورة الدعم خاصة دعم الطاقة وتخفيض ما تبقى من دعم الأسمدة والمبيدات إلى النصف.

متوسط سعر صرف الدولار مقابل الجنيه



كما شملت حزمة تلك السياسات على تطبيق ضريبة المبيعات وبدء برنامج متصاعد لخصخصة الشركات العامة، وفي مقابل تلك السياسات التي تؤثر سلباً على الفئات الهشة مجتمعياً اشتمل الاتفاق على تأسيس الصندوق الاجتماعي للتنمية والذي سيثبت مع الوقت عدم فعاليته في حماية قطاعات واسعة من الفئات الهشة من آثار سياسات الصندوق والبنك.

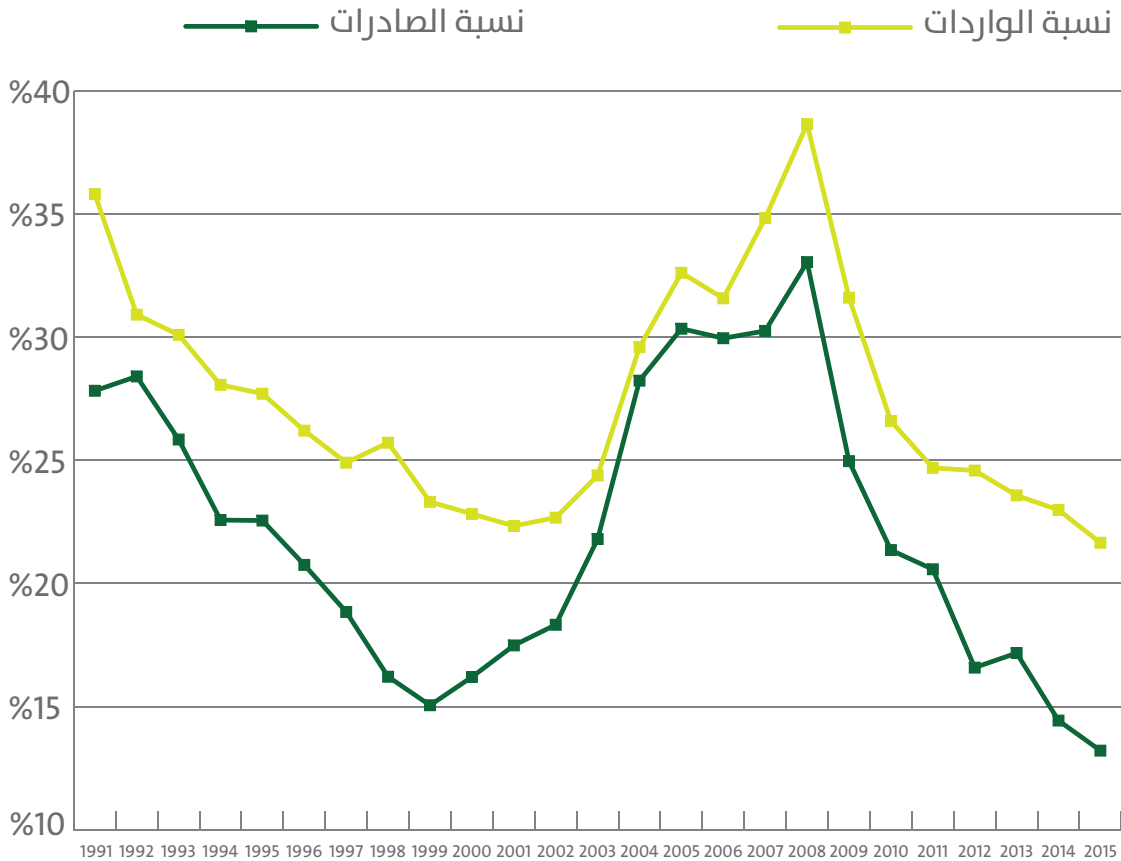
لذا فقد كانت الحكومة مسئولة بمشاركة الكارتل المالي الدولي الذي يقوده صندوق النقد آنذاك عن تلك السياسات التي تتخلى عن المواطن المصري في مقابل ضبط الوضع المالي على المدى القصير.

وبينما يقر صندوق النقد الدولي بأن مصر تعاني من مشكلات هيكلية تسببت في أزمة التسعينيات، التي فشل لاحقاً في حلها، كانت سياسات الصندوق دائماً تختار تطبيق إصلاحات مؤقتة على الموازين المالية للبلاد.

ويجب ألا ننسى هنا أن تحسن الوضع المالي في التسعينيات لم يكن نتيجة فقط لسياسات التثبيت والتكيف الهيكلي ولكن أيضاً -وهو الأهم- نتيجة عملية إلغاء كبيرة للديون الخارجية كمكافأة لمصر على مشاركتها في حرب الخليج الأولى.

وبدلاً من أن تساهم سياسات التثبيت والتكيف الهيكلي في علاج عجز الميزان التجاري الذي يستنزف العملة الصعبة أدت تلك السياسات في زيادة الوضع سوءاً، ففي 1994 ارتفعت قيمة واردات مصر بنسبة 4.3% مقارنة بعام 1991، وانخفضت قيمة الصادرات بنسبة 11.4% في نفس الفترة وهو ما زاد من عجز الميزان التجاري بنسبة وصلت إلى 47.3%.

الواردات والصادرات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي



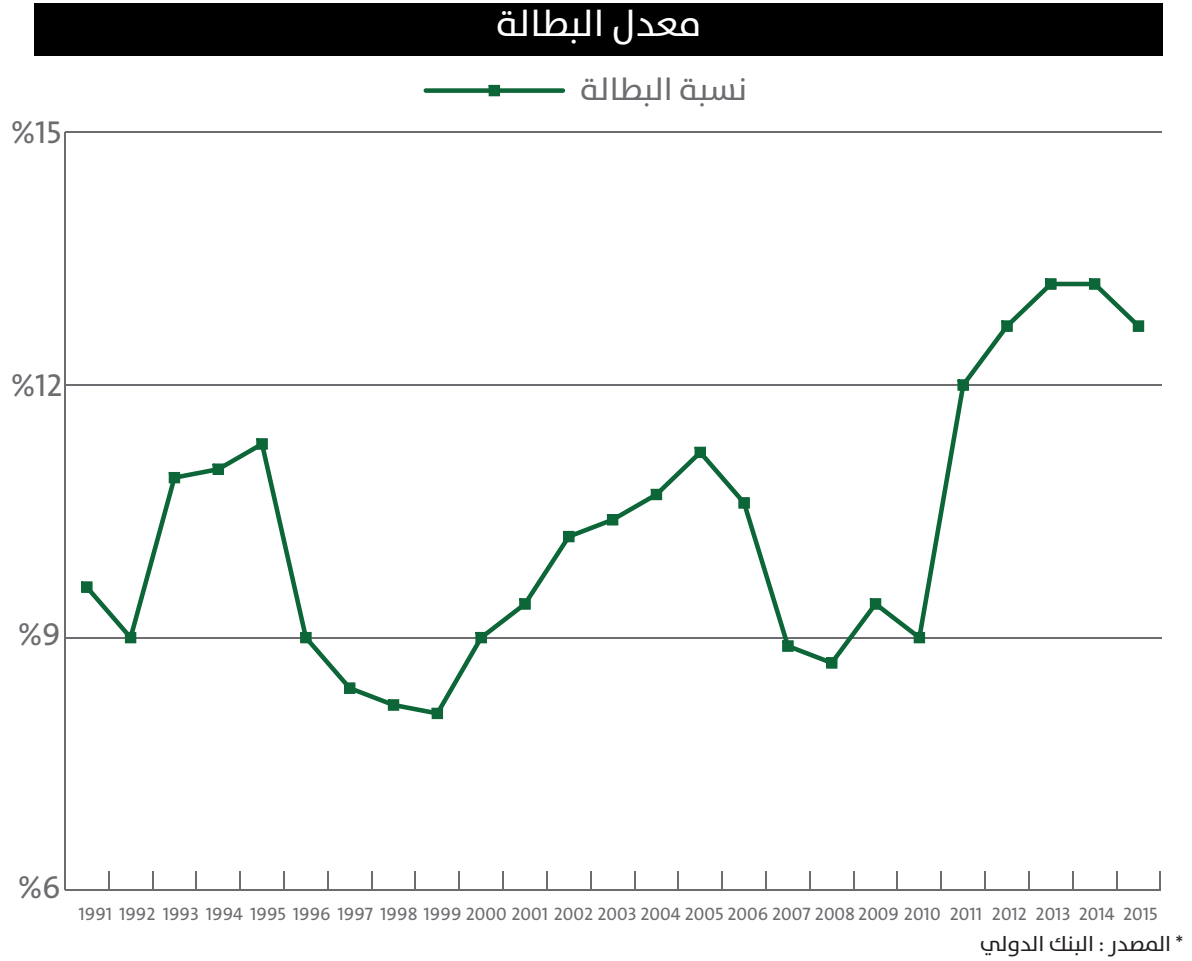
* المصدر: البنك الدولي

وقد تم تخفيض النفقات الرأسمالية من 16% من الناتج الإجمالي إلى 7%، وهو ما ساهم في تخلي الحكومة عن مسؤوليتها في الإنفاق على البنية الأساسية الأمر الذي أدى لاحقاً لتداعي مستواها حتى الوقت الحالي.

وخلال تلك الفترة تراجع التضخم من 21% إلى 6.3%، ولكن البطالة ارتفعت من 9.5% من قوة العمل إلى 11%، علينا أن نأخذ كل تلك المؤشرات في الاعتبار ونحن نقرأ توصيف صندوق النقد لسياسات التثبيت والتكيف الهيكلي بأنها «ناجحة وساعدت على وضع الاقتصاد المصري في مكانة مستدامة حيث تستمر في تحقيق مستويات مرتفعة من النمو الاقتصادي»³. هذا النجاح تزامن مع خفض مستويات الفقر على الأمد القصير و المتوسط لتصل إلى 16.7% في عام 2000،

3 تقرير بنك التنمية الأفريقي عن قرض التكيف الهيكلي لمصر 1991/1994

لكن آثار هذه السياسات بعيدة المدى ساهمت في إرتفاعها المتسارع لأكثر من 27.8% عام 2016.



ما يمكن استدلاله من خطاب صندوق النقد وطبيعة المؤشرات المالية التي يرصدها دائما للتدليل على مدى نجاح السياسات المطبقة هو أنه ينشد تحقيق تعافي لحظي يكون له آثار سلبية من المعاناة على المدى الطويل. ومن الواضح أيضا أن سياسات التثبيت والتكيف الهيكلي لم تصلح أيا من المشكلات التي قادت إلى الأزمة، ولكنها زادت سوءا عبر الإجماع على تطبيق نموذج نيوليبراليا موحدا لكل الدول لا يراعي خصوصية كل بلد وطبيعة وضعها الاقتصادي.

كان واضحا أن تحرير التجارة من خلال تطبيق سياسات التثبيت والتكيف الهيكلي ساهم بشكل مباشر في زيادة عجز الميزان التجاري، وأدى تخفيض دعم المبيدات والأسمدة وتدفق المنتجات الأجنبية الرخيصة للإضرار بالوضع التنافسي للعديد من الصناعات الوليدة والمنتجين الصغار مما أضعف من القطاعين الأولي والثانوي وأجبر مصر، كبلد نامي، على التحول لنموذج الاقتصاد المفرغ (model economy out-hollowed).

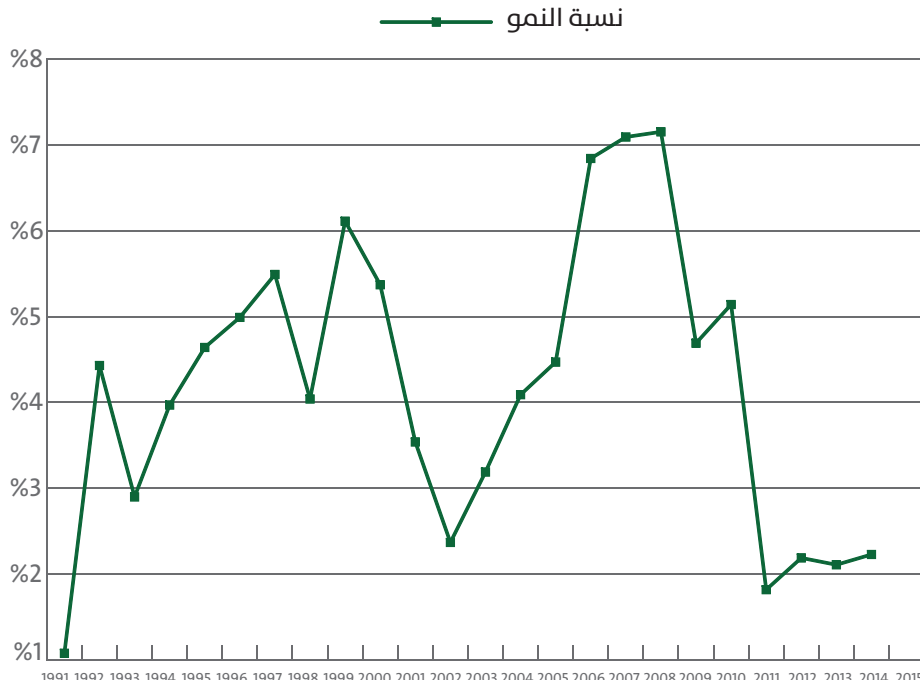
وفي الفترة بين توقيع اتفاق قرض التسعينيات والاتفاق على القرض الأخير أصدر الصندوق 10 تقارير عن مصر، وهي من التقارير التي تصدرها تلك المؤسسة الدولية عن أحوال البلاد العضوة بها والتي تحمل اسم «مشارورات المادة الرابعة».

وصدرت التقارير العشرة خلال الأعوام 1999، 2001، 2002، 2004، 2005، 2006، 2007، 2008، 2010، وأخيرا في 2014.

وفي تقرير عام 2010 استنتج الصندوق من اطلاعه على الوضع في مصر أن «الإصلاحات خفضت من عوامل الضعف المالي والنقدي والخارجي مما يتيح مساحة للسياسات الاقتصادية أن تواجه الصدمات السلبية»، هذا التعليق سيبدو مضحكا خلال أقل من عام بعد صدور هذا التقرير عندما تراجع الأداء الاقتصادي بعد ثورة 25 يناير 2011 والتي دفعت رؤوس الأموال للهرب وأدت لانخفاض سريع في قيمة العملة المحلية وتآكل احتياطات النقد الأجنبي.

وتتكرر مفارقات الصندوق عندما يعلن في 2014 أن «بعد أربعة سنوات من عدم اليقين السياسي والتباطؤ الاقتصادي، بدأت السلطات في تطبيق سياسات لزيادة النمو وخلق الوظائف واستعادة استقرار الاقتصاد الكلي»، لم يقدّم الصندوق فقط بتجاهل غياب الرؤية الاقتصادية الشاملة والإدارة العشوائية للاقتصاد في مصر ولكنه قدم أيضا رؤية إيجابية للسياسات الاقتصادية في البلاد، والآن بعد عامين من تلك التصريحات يأتي الصندوق لإنقاذ الاقتصاد من مشكلات لم يعجز فقط عن التنبؤ بها بل ساهم أيضا في صناعتها ومفاقمتها.

معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي



* المصدر : البنك الدولي

هل من بديل؟

في ظل استمرار نفس العقلية الجامدة لصندوق النقد الدولي من المنصف أن نفترض أن الصندوق يدفع مصر حاليا لنفس مسار سياسات التسعينيّات، والتي ستؤدي على الأجل المتوسط على أفضل الأحوال إلى تعافي احتياطات النقد الأجنبي بعد عمليات تعويم عنيفة للعملة المحلية.

ومن الجائز أيضا توقع أن تساهم تلك السياسات في تخفيض عجز الموازنة العامة عبر تخفيض الأجور الحكومية والدعم. وبينما ساهمت سياسات التثبيت والتكيف في التسعينيّات في تخفيض التضخم فليس مرجحا أن يتكرر الأمر في المرة الجديدة نظرا إلى أن هناك إجراءات محفزة على التضخم يتم تطبيقها بالفعل، ففي أفضل السيناريوهات ستسهم سياسات الصندوق الجديدة في كبح جماح التضخم عن الارتفاع بقوة.

وستحقق معدلات النمو الاقتصادي تعافيا صغيرا قصير المدى والذي سيقطع عليه الطريق لاحقا تراجع الاستهلاك بسبب التضخم وارتفاع الأسعار.

ولا توجد أية توقعات بأن تسهم سياسات الصندوق الحالية في تخفيض معدلات البطالة والفقر المتصاعدة، وليس متوقعا أن يتم حل أي من المشكلات التي تتسبب في تصاعد هذين المؤشرين.

وعندما نحاول أن ننظر للعوامل التي قادت إلى الأزمة الاقتصادية التي تمر بها مصر في الوقت الحالي، فإننا نجد أنفسنا نكرر الحديث عن نفس العوامل التي كنا نتحدث عنها وقت أزمة الثمانينيّات من ضعف القطاعين الأولي والثانوي وتذبذب مصادر النقد الأجنبي ونستطيع أن نضيف لهذين العاملين اليوم حزمة 1991 ذاتها والتي كما شرحنا قادت الاقتصاد المصري إلى الأزمة الحالية.

ونستطيع أن نضيف أيضا فشل الحكومة المصرية في زيادة إيراداتها عبر الضرائب بالمعدلات الملائمة، فخلال العقدين الماضيين كانت إيرادات الحكومة من الضرائب تتراجع كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، ومن المتوقع أن تكون أقل من 13% خلال العام الحالي.

ولا نرى أن هذه المعدلات المنخفضة من الإيرادات الضريبية تعود بشكل كبير إلى عدم كفاءة مصلحة الضرائب كما تقول الحكومة في تبريراتها لضعف الإيرادات، ولكننا نرى أن السبب الرئيسي هو تطبيق الحكومة المصرية لسياسات ذات طابع ريجاني⁴ والمعروفة باسم «تجويد الوحش»⁵ كطريقة آمنة لتفكيك بقايا الدولة الأبوية الناصرية.

4 نسبة إلى رونالد ريجان رئيس الولايات المتحدة (1981-1989)

5 تجويد الوحش هي استراتيجية طورها و طبقها المحافظون الأمريكيون لتخفيض النفقات الحكومية على البرامج الاجتماعية عن طريق تخفيض الضرائب لحرمان الحكومة من الموارد اللازمة لتمويل هذه البرامج، و الوحش هنا يرمز للحكومة.

وبتسليم فرضية النظرية الريجانية يكون الغياب المطلق للاستراتيجية الاقتصادية في مصر خلال الفترة الأخيرة جهودا عمدية لاجبار المواطنين المصريين على قبول تخلي الحكومة عنهم بدون أن تتم محاسبتها عن شرعية حكمها لهم وهي تقود البلاد بهذه الطريقة غير المسؤولة. وسنرى لاحقا مدى نجاح تلك التدبيرات.

وإذا كانت الحكومة تسعى حقا إلى إصلاح الاقتصاد فعليها أن:

- تتخلى عن سياسات صندوق النقد وتتجه إلى تطبيق وتطوير نموذج اقتصادي مبني على تطوير القطاعين الأولي والثانوي واضعا في اعتباره نظريات التجارة الاستراتيجية كطريق لتخفيض معدلات البطالة وتوفير مصادر مستقرة من النقد الأجنبي.

- وبالنسبة للاحتياجات الحالية للعملة الصعبة، تستطيع مصر أن تستفيد من الركود العالمي للحصول على قروض رخيصة من أسواق المال العالمية والتي لن تفرض شروطا مثل الصندوق.

- يجب أن يكون النظام الضريبي في مصر أكثر عدالة عبر تطبيق ضرائب تصاعدية وتقليل الاعتماد على ضرائب الاستهلاك، بجانب بناء شبكة أمان اجتماعي تراعي احتياجات المناطق الجغرافية المختلفة.

في النهاية نؤكد على أهمية تلك الإجراءات كي لا نحتاج لحزمة إنقاذ جديدة في 2041.

المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية
Egyptian Center for Economic & Social Rights



