

الدين العام الخارجي وسياسة تحويله لاستثمارات أجنبية دراسة الحالة المصرية
External public debt and the policy of converting it into foreign investment
Egypt's case study

أ/عبد الغفار فاروق عبد الغفار

باحث في مصلحة الجمارك المصرية، وزارة المالية - مصر

Afghafar986@gmail.com

Abstract

As a result of the aggravation of the external debt crisis, which has suffered the developing countries in general and Egypt in particular and as a result of their impact on the economies of these countries have developed many solutions to alleviate this crisis, including the conversion of debt to investments, which is a modern way to alleviate the debt burden, Provides an opportunity for developing countries to benefit from foreign investment by acquiring new expertise and skills that work in their entirety to achieve development. Perhaps the most important precedent is Chile 1985, which was implemented with about 30% of foreign debt.

The conversion of external debt takes many forms, such as turning it into environmental protection projects, human development projects, education, health, child protection, etc. Egypt has tried this experience, as do many Arab countries, in an effort to alleviate the external debt burden .

إشكالية البحث:

عانى مصر كغيرها من الدول النامية من مشكلة تفاقم الديون الخارجية، حيث أصبحت خدمة الديون تمتص جزء كبير من حصيلة صادراتها وأصبح الجزء الباقي لا يكفي لتمويل وارداتها من السلع والخدمات الضرورية، هذا إلى جانب القروض التي تحصل عليها يتم استخدام معظمها في تسديد جزء من إعادة جدول ديونها الخارجية .

وقد أتبع مصر كغيرها من الدول النامية المدينة لعدد من الحلول المقترحة لإعادة جدول الديون الخارجية ومن ضمن هذه الحلول تحويل الديون إلى استثمارات، وهنا يكمن التساؤل الرئيسي في الدراسة في:

ما مدى فاعلية تحويل الديون الخارجية إلى استثمارات أجنبية في التخفيف من حدة المديونية الخارجية لمصر والمساهمة في تنمية اقتصادها؟

أو هل يعتبر تحويل الديون الخارجية المصرية إلى استثمارات أجنبية وسيلة ناجحة للتخلص من عبء الديون الخارجية؟

الهدف الأساسي للدراسة:

تسعى هذه الدراسة إلى المطالبة بزيادة السياسات الهادفة إلى تحويل الديون الخارجية لمصر إلى استثمار بأسلوب لا علاقة له بمنطق السوق، بحيث تحدد لهذا التحويل أهداف تنموية حقيقية داخل البلد ليستفيد منها المواطن المصري في كل شيء، وتقام مشاريع تنموية في الأماكن التي تحتاج إلى هذه التنمية، ويمكن أن تشمل هذه المشاريع شق الطرق وبناء المدارس ومشروعات التنمية الريفية وحماية البيئة، وتتم هذه التقنية بإقامة علاقة نوعية بين البلد الدائن والمدين بحيث يتم تأسيس صندوق مستقل بإدارة مشتركة توضع فيه عائدات الديون وتوجه نحو تنفيذ مشاريع تنموية داخل البلد المدين .

المنهج المستخدم في إعداد البحث

يعتمد هذه الورقة البحثية على استخدام المنهج الوصفي والمنهج الاستقرائي والمنهج التحليلي للمعلومات والبيانات المتحصل عليها من الكتب والدوريات والتقارير المتخصصة، وذلك من خلال استقراء النتائج وتحليلها والوقوف على أهم الدول التي اتبعت طريقة تحويل الديون الخارجية لاستثمارات أجنبية وكذا تطور حجم الدين الخارجي المصري لسنوات متعددة.

خطة البحث:

لدراسة الموضوع تم تقسيم البحث ليتناول المواضيع التالية :
 - تعريف الدين الخارجي وطريقة تحويله لاستثمارات أجنبية

- إيجابيات وسلبيات طريقة تحويل الديون الخارجية لاستثمارات أجنبية وأشكالها
 - تجارب دولية في تحويل الديون الخارجية إلى استثمارات
 - الدين الخارجي في مصر وسياسة تحويله لاستثمارات
 - التجربة المصرية في تحويل الدين الخارجي لاستثمارات أجنبية
- مقدمة:

تعد مصر واحدة من الدول النامية التي عانت دائماً من مشكلة الديون الخارجية على مدى تاريخها الحديث، فقد شهد الاقتصاد المصري منذ بداية التسعينات تحولات وتغيرات جوهرية في البيئة الاقتصادية؛ وذلك من خلال إتباع سياسات الإصلاح المالي والنقدي وفقاً لبرنامج الإصلاح الاقتصادي الذي تم الاتفاق عليه مع صندوق النقد الدولي في يناير عام 1990، والذي تضمن مجموعة من السياسات والإجراءات الاقتصادية التي طبقت بهدف الوصول إلى استعادة التوازن الاقتصادي؛ حيث كان الاقتصاد المصري يعاني من اختلالات هيكلية متمثلة في عدة أمور؛ أهمها العجز المتزايد في الموازنة العامة للدولة، واستمرار هذا العجز وتزايدته هو أحد الأسباب الرئيسية لتزايد الدين العام، وبالتالي تدخلت السياسة المالية لتطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي، مستهدفة من وراء ذلك خفض ذلك العجز المستمر في الموازنة العامة، وقد أكدت التطورات الاقتصادية أهمية دور السياسة المالية في إدارة الدين العام الخارجي، وهكذا أصبحت سياسة الدين العام الخارجي تحظى باهتمام كبير بجانب أدوات السياسة الاقتصادية الأخرى للتأثير على المتغيرات الكلية في الاقتصاد القومي.

- مفهوم الدين الخارجي

وضعت العديد من المنظمات الاقتصادية الدولية مثل منظمة التعاون الاقتصادية للتنمية والبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، وبنك التسويات الدولية، تعريفاً للدين الخارجي ينص على أنه "الدين الإجمالي في تاريخ معين، والذي يعادل مبالغ الالتزامات التعاقدية الجارية والمؤدية إلى دفع المقيمين في بلد إلى غير المقيمين سندات وفاء الدين الأساسي مع الفوائد أو من دونها أو دفع الفائدة مع سداد المبلغ أو من دونه⁽¹⁾."

n تحويل الديون الخارجية إلى استثمارات

من ضمن الحلول المطروحة للتخفيف من عبء الديون الخارجية تحويل الدين إلى استثمارات Debt Equity Swaps، وهو اقتراح كان أول من تقدم به الاقتصاد ألان ملترز، والذي يرى أن معظم الدول المدينة تمتلك فيها الحكومات من خلال قطاعها العام كثيراً من المشروعات والطاقت الإنتاجية الهامة، ونظراً لأن معظم ديون هذه البلاد مضمونة من جانب الحكومات فإن هذه البلاد تستطيع أن تخفف من عبء دينها الخارجي بالسماح للدائنين في مشاركة الدولة بملكية هذه المشروعات وإدارتها على أسس تجارية سليمة، تدر عوائد اقتصادية معقولة، وبهذا الشكل يعتقد انصار هذا الاقتراح انه سيعمل على تقليل العجز الداخلي لهذه البلاد وتخفيف عبء ديونها، وتقليل حاجتها للاستدانة الخارجية وتصبح هناك مشاركة بين الدائنين والمدنيين في تحمل المخاطر.

- تقتضي عملية تحويل الديون طرفاً ثالثاً هو المستثمر الذي غالباً ما يكون شركة متعددة الجنسيات، حيث تقوم الشركة بشراء الدين من البنك (مثل عن البلد الدائن) بالعملة الصعبة بخضم معين، ثم يتحصل من البلد المدين على مقابل المبلغ بالعملية المحلية ولكن بخضم أقل، وبفضل هذا المبلغ يشتري المستثمر (الشركة متعددة الجنسية) أجزاء من شركات محلية كنوع من أنواع عمليات الخصخصة أو يشتري أسهم محلية أو مشروع حكومي.

- ويمكن تعريفها أيضاً بأنها عبارة عن "عملية يتم من خلالها تنازل الدائنين وهم البنوك عموماً عن الديون والالتزامات التي يمتلكونها لفائدة هيكل من القطاع العام أو مؤسسة خاصة لكن ليس بقيمتها الأصلية بل بخضم".

بالتالي تمثل عملية تحويل الدين في استبدال الدين بدين آخر أو بأداة مالية محددة، وتضم هذه العملية تغيير الدين بالعملة الأجنبية إلى التزامات مالية محددة بالعملة المحلية وبسعر خصم، وبذلك يعتبر الدين مسدداً وتتحول الذمم المالية إلى شكل آخر، ففي حالة مقايضة الدين بأسهم مثلاً، فإن الدائن والمدين يتفقان على تحويل الدين إلى حقوق ملكية (أسهم) أي تحويل الدين إلى استثمار أجنبي، ويمكن أن تشمل العملية طرفاً ثالثاً يقوم بشراء حقوق الدائن مقابل أسهم أو مبالغ بالعملة المحلية يتم استثمارها في الاقتصاد المحلي على شكل أسهم، وتوجد أشكال أخرى لمقايضة الدين مثل مقايضة الدين بالصادرات أو مقايضة الدين بالتزامات جديدة يشترطها طرف ثالث لتحقيق أهداف عامة مثل حماية البيئة، الصحة، التربة، وهذه العمليات تقوم بها مؤسسات تقدم الإعانات والمساعدات للدول النامية مثل جمعيات الحفاظ على البيئة واليونيسيف وغيرها⁽²⁾.

- وتعزز الاتفاقات داخل نادي باريس هذا النوع من تسويات الديون، وتعرف هذه العملية على أنها "عمليات يمكن أن تترجم بتحويلات ديون أو إلى عمليات أخرى بالعملة المحلية، هذه العمليات ينتج عنها في أغلب الأحوال التنازل عن الدين من طرف

البلد الدائن إلى مستثمر، والذي بالمقابل يبيع الديون إلى البلد المدين مقابل حصص في مؤسسات وشركات قطاع عام محلية، أو تبديلها بالعملة المحلية والتي تستعمل في تمويل مشروع محلي في البلد المعني، ويتم تحديد النسبة التي يسمح بتحويلها لكل الدائنين، ويحرر المدينين والدائنين تقرير لأمانة نادي باريس يحمل عمليات التبادل وشروطها.

- ومن هذه الطريقة ممكن أن يتبين أن تحويل الدين إلى استثمار يمكن أن يتم بنوعيه المباشر وغير المباشر حيث يمكن للمستثمر أن يستثمر الأموال إلى استبدالها بالعملة المحلية لأسهم محلية، كما يمكنه أن يشتري حصصاً من الشركات المحلية، وتعد التجربة التشيلية 1985 من أبرز التجارب فيما يخص تحويل الدين نظراً إلى الجزء الكبير الذي طالته اجراءات العملية، فخلال ثلاث سنوات ونصف تم تحويل 4.2 مليار دولار وهو ما يمثل 2.9% من الديون متوسطة وطويلة الأجل.⁽³⁾

ومن أمثلة تحويل الدين إلى أسهم تجرية شركة نيسان NISSAN اليابانية للسيارات التي عقدت صفقة عام 1986 لتوسيع عمليات فرعها في المكسيك، حيث اشترت هذه الشركة بمساعدة جهة استثمارية ما قيمته 60 مليون دولار من الدين الحكومي المكسيكي في السوق المالية بسعر 40 مليون دولار، وسددت شهادات الدين لدى البنك المركزي المكسيكي، حصلت مقابلها على 54 مليون دولار بالبيزو المكسيكية وبسعر الصرف الرسمي، وهكذا وصفت هذه الصفقة كنموذج لدراسة طريقة تحويل الدين إلى أسهم⁽⁴⁾.

واستخدمت هذه الطريقة لتشجيع نوع من مشاريع حيث سمحت بعض البرامج للمنظمات الإنسانية بإعادة شراء الديون الخارجية واستخدام العائد في مشروعات التنمية المجتمعية بالدول المدينة.

كما استخدمت أيضاً للحفاظ على البيئة، وذلك عندما اشتدت المطالبة بضرورة المحافظة على الموارد الطبيعية وحماية البيئ، وقد وقعت أول اتفاقية في بوليفيا عام 1987 عن طريق جمعيات خاصة نشأت في الدول المتقدمة بهدف حماية البيئة، وعلى الرغم من نقص استخدام هذا الأسلوب إلى انه يتوقع له النمو في المستقبل وذلك لكونه يساعد على التخفيف من المديونية ويؤمن حصول الدائنين على أموالهم كما يساهم في حماية البيئة والحفاظ عليها.⁽⁵⁾

n إيجابيات وسلبيات عملية تحويل الديون إلى استثمارات:

الايجابيات:

1- تتضمن العملية الأساسية في طريقة تحويل الدين في تخفيض حجم الدين الخارجية Debt Reduction الأمر الذي سيوفر على البلد المدين جزء كبير من الاحتياطي الأجنبي الذي غالباً ما يستنزف لدفع خدمات الدين الخارجي، بالتالي تتضمن العملية منفعة لكلا من الدول المدينة والدولة الدائنة التي تتمكن من استرداد أموالها ولكن بخضم تقدم للمستثمر⁽⁶⁾.

2- جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة

فقيام البلد المدين بتحويل دينه إلى استثمارات سيسمح له بجذب تمويل خارجي ولو انه بالعملة المحلية، فمقابل عدم حصول البلد المدين على عملة صعبة فهو معفي من دفع قيمة الدين المحول بهذه العملة، وفي حالة نجاح هذه الاستثمارات سيكون ذلك فرصة جيدة لترويج فرص الاستثمار بالبلد المدين وبالتالي استقطاب المزيد من الاستثمار الأجنبي المباشر.

n السلبيات

1- زيادة معدلات التضخم: غالباً ما يؤدي تحويل الدين إلى تفاقم معدلات التضخم وذلك بسبب لجوء البلد المدين إلى إصدار جديد للنقود، ومن الممكن تفادي هذا الأثر السلبي بأن تقوم الدولة المدينة بإلغاء اثر عملية المبادلة عن طريق إصدار وبيع سندات حكومية في السوق المحلي بمعدلات فائدة مغرية.

2- الأثر السياسي والاجتماعي النابع من فكرة هيمنة وتدخل الشركات المتعددة الجنسيات في شركات تمتلكها الدول وما يترتب عليه من المساس بالسيادة الوطنية⁽⁷⁾

3- من بين الأخطار المحتملة لعملية تحويل الدين في ظل غياب مراقبة البلد المدين للإجراءات العملية هو قيام المستثمر المستفيد بتصرفات غير مشروعة وقيامه بتحويله للمبالغ بالعملة المحلية قبل الشروع في الاستثمار المتفق عليه وهو ما يسمى ب Round Tripping، لهذا السبب عادة ما يكون من الأفضل للبلد المدين مشاركة مستثمرين محليين بدلاً من الشركاء الأجانب .

بالتالي فمن المقترح أن يشارك البلد المدين مواطنيه في برنامج التحويل بدلاً من الشريك الأجنبي وذلك لتفادي التعرض لمثل هذه الأخطار⁽⁸⁾.

n أشكال أخرى لتحويل الدين: قامت الدول الأعضاء في نادي باريس باقتراح حلول أخرى تتعلق بتحويل الديون للتخفيف من عبء الاستدانة في البلدان النامية ومنها⁽⁹⁾:

• مقايضة الدين بالسندات Debt For Bonds Swap

- مقايضة الدين بدين آخر Debt For Debt Swap
- عملية تحويل الدين الخارجي إلى مشاريع التنمية البشرية Debt for development swap
- تجارب دولية في تحويل الديون الخارجية إلى استثمارات n
- تجربة المغرب: قامت المغرب بعقد اتفاقيتين مع اسبانيا وفرنسا في إطار تخفيف عبء المديونية الخارجية لها

جدول رقم (1) أهم اتفاقيات تحويل الديون المغربية لاستثمارات أجنبية

السنة	الدولة محل الاتفاق	سياسة تحويل الدين إلى استثمارات
1999	الكويت	تحويل 110 مليون دولار من الديون الكويتية المستحقة من اجل ادخال المغرب لتلكم الى البورصة وفي هذا الاطار تم تحويل الدين الى اسهم في شركة اتصالات المغرب IAM بتلك القيمة .
2000	فرنسا	تحويل 700 مليون فرنك فرنسي الى استثمارات
2002	اسبانيا الكويت ايطاليا	تحويل 21 مليون دولار لاستثمارات تحويل 30 مليون دولار تحويل 68 مليون دولار
2003	اسبانيا	- تحويل 40 مليون يورو لاستثمارات عامة على مدى الفترة من 2004 - 2008، كما قررت اسبانيا تحويل 50 مليون يورو من ديون المغرب إلى استثمارات عامة بمنطقة الحسيمة
2004	ايطاليا	- تحويل 20 مليون يورو

Source : <http://finance.gouv.ma.2006>

- تجربة الجزائر: استطاعت الجزائر عقد اتفاقيات ثنائية مع العديد من الدول الأجنبية الدائنة لتحويل الديون وذلك طبقاً للاتفاقية التي وقعت عليها الجزائر عام 1995 في نادي باريس لتحويل جزء من الديون الخارجية إلى استثمارات أجنبية⁽¹⁰⁾.

جدول (2) الاتفاقيات الثنائية للجزائر لتحويل الديون إلى استثمارات

السنة	الدولة محل الاتفاق	سياسة تحويل الدين إلى استثمارات
2002	فرنسا	- تحويل 61 مليون يورو إلى استثمارات بالجزائر بسعر خصم 44%
2002	اسبانيا	- تحويل 40 مليون دولار وذلك بسعر خصم 56%
2006	روسيا	- تحويل مبلغ 7.4 مليار دولار من الديون إلى استثمارات، وتم تحويل معظم الاستثمارات إلى قطاعي إنتاج الغاز والنفط
2002	ايطاليا	- تحويل 48 مليون يورو من الديون المستحقة إلى مشاريع تنمية اقتصادية، وتم تحويل هذه الديون إلى استثمارات في قطاع التعليم والبيئة بمناطق معينة في البلاد

- تجربة تشيلي 1985: تعد من ابرز التجارب فيما يخص تحويل الدين إلى استثمارات نظرا إلى النسبة الكبيرة من الدين الخارجي الذي طالته سياسة تحويل الدين إلى استثمارات، فخلال ثلاث سنوات استطاعت تشيلي تحويل ما يقرب من 30% من الديون متوسطة وطويلة الأجل⁽¹¹⁾.
- تجربة السنغال 1993: خلال عام 1993 اشترت منظمة اليونسيف 24 مليون دولار وهو دين مستحق للأرجنتين بسعر شراء 6 ملايين دولار (ما يعادل 25% من قيمة الدين)، وقامت السنغال في المقابل بدفع 11 مليون دولار بالعملة المحلية خلال ثلاث سنوات لدعم مشاريع اليونسيف بالسنغال⁽¹²⁾.
- تجربة الفلبين: بدأت برامج تحويل الديون في الفلبين منذ عام 1989 ، وفي عام 1993 استطاعت الفلبين تحويل حوالي 19 مليون دولار (وذلك بما يعادل 68% من القيمة الاسمية للدين الاصلي) من الديون الامريكية لدى الفلبين وذلك لتطوير إدارة الموارد الطبيعية والحفاظ على التنوع البيولوجي في الفلبين، من خلال إنشاء المؤسسة الفلبينية للبيئة (FPE) بالتعاون بين الوكالة الأمريكية للتنمية والصندوق العالمي للحياة البرية (WWF)⁽¹³⁾.

n الدين الخارجي في مصر وسياسة تحويله لاستثمارات:

يعد الدين الخارجي في مصر محل جدل دائم، فقد عارضته المدرسة الكلاسيكية ونادت بتوازن الموازنة العامة للدولة، وعلى الجانب الآخر أيد كثير من الاقتصاديين وفي مقدمتهم كينز سياسة القروض ومن ثم مبدأ التمويل بالعجز، بالتالي يمكن تمويل العجز عن طريق الاقتراض، أي لم تعد هناك ضرورة لتوازن الموازنة⁽¹⁴⁾.

وبالرغم من القضايا المثارة دائماً بشأن القروض الخارجية وأهميتها لتغطية النفقات غير العادية إلا أن هناك تخوف دائم من خطورة الاعتماد عليها بصورة مستمرة وأساسية، وفي ظل اتجاه الحكومة المصرية إلى الاقتراض الخارجي لتمويل العجز في الموازنة العامة للدولة وتمويل عدد من المشروعات التنموية، سوف نتعرض لدراسة تطور حجم الدين الخارجي في مصر خلال الفترة من 2007 – 2016 والذي يوضحه الجدول التالي:

جدول رقم (3) تطور حجم الدين العام الخارجي في مصر خلال الفترة من 2007 – 2016

العام	الدين العام الخارجي بالمليار دولار	الدين العام الخارجي / الناتج المحلي الإجمالي %	الدين العام الخارجي / الصادرات السلعية والخدمية %	خدمة الدين العام الخارجي / الصادرات السلعية والخدمية %	متوسط نصيب الفرد من الدين الخارجي (بالدولار)	خدمة الدين العام الخارجي المتحصلات الجارية %
يونيو 2007	29.9	22.8	70.4	6.9	398.5	4.3
يونيو 2008	33.9	20.1	59.9	4.6	450.0	5.3
يونيو 2009	31.5	16.9	64.6	6.2	418.6	4.5
يونيو 2010	33.7	15.9	71.0	5.5	399.2	4.5
يونيو 2011	34.8	15.2	71.4	5.7	413.6	4.5
يونيو 2012	34.3	12.5	74.8	6.3	387.7	4.6
يونيو 2013	43.2	16.4	87.9	6.3	475.3	4.5
يونيو 2014	46.6	15.7	105.3	7.3	506.4	4.3
يونيو 2015	48.6	15	109.4	12.7	528.4	8.5
مارس 2016	53.44	16.5	*560.2	*10.1	549.3	6.9

المصدر: وزارة المالية، البيان المالي للموازنة العامة للدولة لسنوات متعددة

*تمثل هذه البيانات نهاية ديسمبر 2015 وفقاً لآخر ما توفر من بيانات

- شهدت الديون الخارجية لمصر تزايداً واضحاً خلال الفترة من 2007 - 2016، حيث زادت من 29.9 مليار دولار عام 2007 إلى 53.44 مليار دولار عام 2016، أي أنها زادت بما يعادل الضعف خلال العشر سنوات الأخيرة فقط، وبلغ حجم الدين الخارجي عام 2007 حوالي 33.9 مليار دولار، ثم انخفض عام 2008 ليصل إلى 31.5 مليار دولار، وذلك لتراجع أسعار صرف معظم العملات المقترض بها أمام الدولار، فانخفض رصيد الدين بنحو 1.3 مليار دولار وتحقق صافي سداد من القروض والتسهيلات بلغ 1.1 مليار دولار، نتيجة لسداد أقساط بنحو 3.5 مليار دولار، والاستخدامات بنحو 2.4 مليار دولار من القروض والتسهيلات⁽¹⁵⁾.

- بلغ حجم الدين الخارجي 43.9 مليار دولار عام 2010 وذلك لارتفاع أسعار صرف معظم العملات المقترض بها أمام الدولار، وفي عام 2011 انخفض حجم الدين الخارجي ليصل إلى 34.4 مليار دولار، وذلك نتيجة لانخفاض أسعار صرف معظم العملات المقترض بها أمام الدولار بما يعادل 1651.4 مليون دولار، وتحقق صافي الاستخدام من القروض والتسهيلات والودائع بكافة أجهالها بنحو 1046.2 مليون دولار، وارتفاع رصيد سندات و صكوك الحكومة المصرية الصادرة في الأسواق العالمية بما قيمته 84.0 مليون دولار⁽¹⁶⁾.

- ارتفع إجمالي حجم الدين الخارجي ليصل إلى 43.2 مليار دولار عام 2012 بمعدل نمو يصل إلى 25.6 مقارنة بعام 2011، وذلك نتيجة لانخفاض أسعار صرف معظم العملات مقابل الدولار.

- وبصفة عامة فقد كانت الفترة التي أعقبت ثورة 25 يناير 2011 من أهم الفترات التي شهدت الديون الخارجية المصرية تزايداً واضحاً حيث ارتفعت من 34.3 عام 2012 إلى 53.44 مليار دولار عام 2016، ولقد تزامن طلب مصر للقروض في الفترة من 2012 - 2016 مع الاضطرابات السياسية التي شهدتها مصر في أعقاب ثورة 25 يناير وانخفاض حجم الاستثمارات الأجنبية وكذلك انخفاض حجم تحويلات المصريين في الخارج وما شهدته قطاع السياحة المصري، بالإضافة إلى المطالب الفئوية التي شملت العديد من القطاعات في أعقاب الثورة وارتفاع فاتورة الاستيراد وتوقف العديد من الوحدات الإنتاجية، مما دفع بالحكومات المصرية المتعاقبة إلى استنزاف الاحتياطي النقدي والاتجاه للقروض الخارجية للوفاء بالمتطلبات الاقتصادية.

- خلال السنوات الثلاث الأخيرة هناك عدة ملاحظات على قضية الدين الخارجي نذكر منها أن نسبة الدين الخارجي للنتائج المحلي الإجمالي تراجعت من 16.4% في نهاية يونيو 2013 إلى 15.7% في نهاية يونيو 2014 وإلى 15% نهاية يونيو 2015 ولكنها عادت إلى الزيادة في الآونة الأخيرة لتصل إلى 16.5% عام 2016، وعلى الجانب الآخر فقد انخفضت نسبة الديون قصيرة الأجل من إجمالي الدين الخارجي من 8% إلى 5.4% خلال العامين السابقين ثم عادت إلى الارتفاع مرة أخرى لتصل إلى 13% تقريباً. يضاف إلى ما سبق أن قدرة الدولة على خدمة هذه الديون قد تأثرت بشدة حيث زادت نسبة خدمة الدين الخارجي للصادرات السلعية والخدمية من 7.3% عام 2014 إلى 12.7% عام 2015 وارتفعت خدمة الدين إلى المتحصلات الجارية من 4.3% إلى 8.5% خلال نفس الفترة، وكلها مؤشرات تدل دلالة واضحة أن هناك خطورة شديدة في الاستمرار على هذا النهج .

مؤشرات الدين الخارجي في مصر:

1 - حجم الدين الخارجي وخدمته إلى إجمالي الصادرات⁽¹⁷⁾:

تشير البيانات إلى تفاقم الديون الخارجية في مصر وقد انعكس في صورة ارتفاع حجم الدين الخارجي وكذلك ارتفاع معدلات خدمة ديونها الخارجية إلى إجمالي الصادرات، حيث اتجه هذا المعدل إلى التسارع خلال الخمس سنوات الأخيرة بحيث ارتفع نسبة حجم الدين الخارجي إلى الصادرات من 74.8% عام 2012 ليصل إلى 560% عام 2016 (في الوقت الذي تنخفض فيه العائدات من الصادرات تتجه الحكومة المصرية إلى مزيد من الاقتراض الخارجي) وهو ما يعني بأن إجمالي حصيلة الصادرات (السلعية والخدمية) لا تغطي 20% من حجم الديون الخارجية بالتالي أصبحت الديون هي المورد الأساسي للعملة الصعبة، ويدل ذلك على أن البلد قد يواجه مشاكل في الوفاء بالتزاماته المالية تجاه الدائنين، كذلك ارتفاع نسبة الديون الخارجية لتشكّل حوالي 12% من إجمالي الصادرات وذلك عام 2016، ويفسر ذلك بأن خدمة الدين الخارجي (الأقساط والفوائد) تلتهم أكثر من 12% من عائدات الصادرات المصرية، (ويوضح مؤشر نسبة خدمة الدين الخارجي بالنسبة لإجمالي الصادرات مدى القدرة على سداد الدين العام الخارجي، فالحد المقبول عالمياً هو 30%، وإن كان يعني ذلك أن الديون الخارجية لم تصل لمرحلة المخاطر العالية بعد وفقاً لآخر أرقام رسمية معلنه).

حجم الدين الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي

من الملاحظ تزايد حجم الديون الخارجية لمصر لتغطي حوالي 16% من الناتج المحلي الإجمالي عام 2016، وربما يشير ذلك إلى اعتماد مصر الكبير على التمويل الخارجي في تنفيذ مشروعات التنمية في علاج بعض المشكلات الاقتصادية التي تواجهها خلال السنوات الأخير مثل تمويل الواردات من السلع الغذائية وكذلك تمويل مشروعات استثمارات ذات معدلات عائد منخفض.

2 - خدمة الدين العام الخارجي إلى المتحصلات النقدية:

ظلت هذه النسبة شبه ثابتة بين 4.5 - 5% خلال الفترة من 2007-2013، ولكن ارتفعت فجأة وبنسبة كبيرة لتصل إلى 8.5% عام 2015، وهو ما يشير إلى مدى قدرة الدولة على تحمل أعباء خدمة الدين الخارجي بالمقارنة بما تحصل عليه من متحصلات جارية هي في الأساس متحصلات لا تتعدى 5 مصادر أساسية وإن كانت بعض هذه المصادر قد أصابه نوع من الجفاف خلال السنوات الثلاث الأخيرة.

n أسباب الدين الخارجي في مصر:

هناك العديد من الأسباب التي توضح تزايد الدين الخارجي في مصر بشكل خاص، وذلك في السنوات الأخيرة، من هذه الأسباب ما يأتي:

- طبيعة استخدام القروض الخارجية تعد من أسباب تفاقم مشكلة الديون، حيث توجه نسبة من القروض إلى تمويل عجز الميزانية، واستيراد السلع الاستهلاكية، وخصوصاً المواد الغذائية، ويوجه جزء آخر إلى تمويل مشروعات إنتاجية عائداً لا يغطي تكاليف الاقتراض، ومن ثم فقد أصبحت القروض عبئاً إضافياً على الاقتصاد المصري⁽¹⁸⁾.
- الارتفاع الكبير في أسعار الفائدة في أسواق المال الدولية، الأمر الذي أدى إلى زيادة المديونية، إذ تجاوزت في العديد من البلدان الفائدة المدفوعة قيمة التمويل الإضافي، وأصبحت خدمة الدين تمثل مقداراً كبيراً من الدين، وتستحوذ على مبالغ كبيرة من النقد الأجنبي.
- أدت الاضطرابات الأمنية، وحالة التراجع في النشاط الاقتصادي لدى شركاء مصر التجاريين إلى عجز في ميزان المدفوعات، الأمر الذي أدى إلى انخفاض حصيلتها من النقد الأجنبي، وقد اعتمد عليها الاقتصاد المصري في تكوين احتياطياتها من النقد الأجنبي، كقطاع السياحة والصناعة وغيرها⁽¹⁹⁾.
- تراجع التدفقات الرأسمالية نتيجة لتمويل الأنشطة الجارية بالعملة الأجنبية، عن طريق السحب من رصيد الاحتياطي من العملات الأجنبية لدى البنك المركزي. فبالرغم من حصول مصر على قروض تعادل 29 مليار دولار خلال السنوات الثلاث الأخيرة وهو ما أعلنه البنك المركزي المصري، إلا أن رصيد الاحتياطي من العملات الأجنبية ظل في تناقص مستمر لينخفض بأكثر من 50% خلال السنوات الثلاث الماضية.
- وعلى الرغم من تفاقم الوضع الاقتصادي في مصر، وبلوغ مستويات أعباء الديون الخارجية (الفوائد والأقساط) إلى معدلات كبيرة كادت أن تلتهم جزء كبير من موارد الدولة بالعملة الأجنبية، فقد عقدت الحكومة المصرية العديد من الاتفاقيات للحصول على مزيد من القروض الخارجية خلال ثلثي العام الجاري 2016/ 2017، لتمويل عدد من المشروعات التنموية، وفيما يلي عرض لأهم وأبرز الاتفاقيات التي عقدتها الحكومة مع عدد من الجهات الأجنبية.

جدول رقم (5) أهم القروض الخارجية التي حصلت عليها مصر خلال عام 2016

الفترة/المرحلة	الجهة المستفيدة / الغرض من القرض	قيمة القرض	الجهة المقرضة
مايو 2016	مشروعات تنموية في مصر	1.9 مليار دولار	الصندوق السعودي للتنمية
ابريل 2016	الهيئة العامة للبترول لتزويد مصر باحتياجاتها البترولية لمدة خمس سنوات	23 مليون دولار	
ابريل 2016	تمويل القصر العيني لإنشاء 6 مستشفيات	119 مليون دولار	
مايو 2016	تمويل إنشاء محطات تحلية مياه في شبه جزيرة سيناء	100 مليون دولار	الصندوق الكويتي للتنمية
ابريل 2016	تمويل محطة كهرباء غرب القاهرة	216 مليون دولار	الصندوق العربي للإئماء الاقتصادي والاجتماعي
فبراير 2016	تمويل شركة ميدور لسد احتياجات السوق من الغاز الطبيعي	1.2 مليار دولار	بنوك (CDP الايطالي وكريدي اجريكول وبي ان بي باريسا الفرنسيين)
مارس 2016	لتمويل المكون الأجنبي ضمن صفقة شركة سيمنس لإنشاء محطات كهرباء	4.1 مليار يورو	بنوك (التعمير الالماني ودويتشه بنك و HSBC)
يوليو 2016	لتنفيذ برنامج إصلاح اقتصادي طرحه صندوق النقد الدولي والتزمت الحكومة بتطبيقه على مدار ثلاث سنوات مقبلة بواقع 2.5 مليار دولار دفعة أولى من القرض	2.5 مليار دولار	صندوق النقد الدولي

المصدر: بواسطة الباحث من خلال بيانات وزارة التعاون الدولي

n التجربة المصرية في تحويل الديون الخارجية لاستثمارات:

- قامت مصر خلال السنوات السابقة بالسير قدما في إتباع سياسة تحويل الديون إلى استثمارات، وفي هذا الإطار وقعت مصر اتفاقية في نادي باريس في مايو 1991 بشأن جدولة المديونية الخارجية المستحقة للدول الدائنة أعضاء نادي باريس.⁽²⁰⁾
- ويوضح الجدول التالي أهم اتفاقيات تحويل الديون الخارجية لاستثمارات في مشروعات تنمية

جدول رقم (6) أهم اتفاقيات تحويل الدين الخارجي لمصر لاستثمارات أجنبية

الدولة محل الاتفاق	سنة الاتفاقية	حجم الدين المتبادل	بنود الاتفاقية
ألمانيا	2001	204.5 مليون يورو	تخصص 50% من الديون المحولة لوزارة المالية لدعم الموازنة العامة للدولة باقي الـ 50% تستخدم في تمويل مشروعات تنمية للحد من الفقر وحماية البيئة ودعم التعليم الأساسي
إيطاليا	2001 2007 2012	149 مليون دولار 100 مليون دولار 100 مليون دولار	تم تمويل 54 مشروع في أكثر من 23 محافظة. تم الاتفاق على تمويل عدد 26 مشروع في حدود مبلغ 494.427 مليون جنيه مصري.
سويسرا	1995	150 مليون فرنك سويسري	تخصيص نسبة 40% من إجمالي الديون المتفق عليها لوزارة المالية لدعم الموازنة العامة للدولة توجيه الـ 60% الباقية لتأسيس الصندوق المصري السويسري للتنمية لتمويل مشروعات تنمية في مجالات الصحة والاهتمام بالأمومة والطفولة وتحسين مستوى الدخل للأسر الفقيرة
فرنسا	1994 - 1999	58 مليون فرنك فرنسي 300 مليون فرنك فرنسي	نص الاتفاق على أن يحصل الصندوق الاجتماعي للتنمية على إجمالي الديون المحولة بالجنيه المصري لتمويل مشروعات تنمية في مصر (مشروع التدريب والتأهيل لتوفير فرص عمل - مشروع إحياء تراث الحرف اليدوية القائمة على الألياف الزراعية)

المصدر: بواسطة الباحث من خلال البيانات الرسمية لوزارة التعاون الدولي.

وفي النهاية فإن التساؤل الذي عادة ما يطرح نفسه هو هل هناك حلول أخرى انجح من تحويل الديون إلى استثمارات؟ وإذا كان الواقع العملي يشير إلى أن مثل هذا النوع من السياسات لتحويل الديون إلى استثمارات لم يرتقى بعد إلى المستوى المرجو منه، ولم يحقق المستوى المناسب من الاستثمارات الأجنبية في بعض الدول، إذا لا يجب أن تعمل هذه السياسات منفردة بل لابد من وجود بيئة مناسبة لجذب رأس المال الأجنبي وضمان حقوقه.

بالتالي فهذه السياسات هي مجرد حلقة ضمن مجموعة حلقات من سياسات تخفيف عبء الديون الخارجية والاستفادة منها، إما المسألة الأخرى التي عادة ما تثير قلق الاقتصاديين من تبني مثل هذه السياسات وما يترتب عليه من فتح المجال أمام سيطرة الشركات الأجنبية على قدرات البلاد الاقتصادية وما يترتب عليه من التأثير على استقلالية القرارات الاقتصادية، فمن الممكن أن يتم تبني سياسات أكثر رشادة وأكثر ملائمة للظروف الاقتصادية المحلية وبما يتوافق مع السيادة الوطنية للقرارات الاقتصادية وهو ما أشارت إليه السيدة سوزان جورج⁽²¹⁾ خلال فترة الثمانينات بتبني سياسة تتكون من معادلة الدين، التنمية، والديمقراطية.

النتائج:

- 1- لجأت مصر كغيرها من الدول النامية إلى الاستدانة لتمويل عملية التنمية والنهوض بالاقتصاد، فارتفعت ديونها الخارجية من 29 مليار دولار عام 2007 ليصل إلى 53 مليار دولار في مارس 2016، وكان من الممكن استخدام هذه الأموال لتحفيز الاستثمار وتسريع النمو إلا أن ذلك لم يحدث بل انعكس الأمر ليصبح عبئاً على الاقتصاد المصري.
- 2- ارتفعت خدمة الدين الخارجي لإجمالي الصادرات المصرية ليصل إلى 560% عام 2016 مقارنة بـ 74.8% عام 2012، بالإضافة إلى تزايد حجم الدين الخارجي ليغطي 16% من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي عام 2016.

3- تتمثل أبرز مشاكل تفاقم أزمة الديون في مصر في طبيعة استخدام القروض الخارجية من خلال استخدامها في تسديد عجز الموازنة العامة واستيراد السلع الاستهلاكية وغيرها، والاضطرابات الأمنية، وتراجع التدفقات الرأسمالية نتيجة لتمويل الأنشطة الجارية بالعملة الأجنبية.

4- استطاعت مصر توقيع عدد من اتفاقيات تحويل الديون الخارجية لاستثمارات أجنبية مع عدد من الدول منها ألمانيا وإيطاليا وسويسرا وفرنسا، وتمكنت من الحصول على مصدر خارجي لتمويل الاستثمارات وكذا قروض هذه الاستثمارات الأجنبية التي هي بحاجة إليها لتحقيق التنمية المرجوة، إلا أنه عند الرجوع إلى ما تم تحقيقه فعلا فإننا نجد أن حجم الاستثمارات الأجنبية المحققة لم يكن يتناسب مع مستوى الطموحات، حيث نجد أنه ما تم تحويله مع فرنسا 358 مليون فرنك، وإسبانيا 150 مليون فرنك، وإيطاليا 349 مليون دولار، وألمانيا 204.5 مليون دولار.

التوصيات:

1- الحد من الاقتراض الخارجي من خلال تشجيع الاستثمارات الأجنبية وتوفير المناخ المناسب لها، مع ضرورة تبني سياسة وطنية لاستقطاب رؤوس الأموال الأجنبية.

2- التوسع في سياسات تحويل الديون الخارجية لاستثمارات تنمية للحد من عبء الديون الخارجية مع ضرورة توضيح الهدف من تحويل الديون الخارجية من أجل معرفة ما إذا كانت هذه السياسة تهدف إلى زيادة الاستثمارات ورفع معدلات التنمية أو أن لها أثارا سلبية من الممكن أن تؤثر على استقلال القرارات الاقتصادية

3- يجب أن يشارك البلد المدين مواطنيه في برنامج تحويلات الديون بدلا من الشريك الأجنبي وذلك لتفادي التعرض لخطر إعادة بيع العملة الوطنية وشراء عملة أجنبية وتحويلها للخارج بدلا من توظيف هذه الأموال في البلد المدين كما هو متفق عليه.

4- للحد من آثار التضخم الناتجة عن هذه السياسة من الممكن أن تقوم الدولة المدينة بإلغاء اثر عملية المبادلة وذلك من خلال إصدار وبيع سندات حكومية في السوق المحلي بمعدلات فائدة مغرية (وان كان البعض يشكك في قدرة السوق المحلي على شراء مثل هذه السندات).

المراجع:

- 1- إيمان غسان شحور؛ عجز الموازنة العامة في سوريا وآثاره الاقتصادية، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العددان 63-64، صيف 2013.
- 2- محمد عبد العزيز عجمية، محمد على الليثي، التنمية الاقتصادية مفهومها نظرياتها سياستها، الدار الجامعية، لبنان، 2001.
- 3- نيفين فرج إبراهيم؛ أثر عجز الموازنة العامة في مصر في الدين الخارجي باستخدام التكامل المشترك والسببية، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد 71، 2015.
- 4- البنك المركزي المصري، التقرير السنوي 2008-2009، القاهرة، 2009.
- 5- البنك المركزي المصري، التقرير السنوي 2011-2012، القاهرة، 2012.
- 6- بلقاسم العباس، معهد التخطيط العربي، إدارة الديون الخارجية، سلسلة جسر التنمية، العدد الثلاثون، يونيو 2014 .
- 7- حسين عبد المطلب الاسرح، التدفقات المالية إلى مصر في ظل العولمة المالية، 2004 .
- 8- وزارة المالية، البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية، سنوات متعددة.
- 9-Felipe Larrain & Andrés Valasco, Can swaps solve the debt crisis: Lessons from the Chilean experience , 1990
- 10- Melissa Moye, Overview of debt conversion , Debt Relief International, August 2000 .
- 11- Kaiser, Jürgen and Lambert, Alain. Debt Swaps for Sustainable Development: A Practical Guide for NGOs. Gland, Switzerland and Cambridge, UK: 1996 .
- 12- UNCTAD, The conversion of Paris Club Debt: Procedures and potential, UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, New York ,2001.
- 13- Udaibir S. Das, Michael G. Papaioannou, and Christoph Trebesch , Sovereign Debt Restructurings 1950–2010: Literature Survey, Data, and Stylized Facts , IMF Working Paper , August 2012 .
- 14- Marianne Guerin , Ian Bowles , Melissa Moye assessment of the feasibility of debt-for-nature swaps in indonesia , Prepared for the US Agency for International Development under the Indonesian Natural Resources Management/EPIQ Program , December 14, 1998.
- 15- <http://moic.gov.eg/Front/cooperation/DebtSwap.aspx>

الهوامش

- ¹ نيفين فرج إبراهيم، اثر عجز الموازنة العامة في مصر في الدين الخارجي باستخدام التكامل المشترك والسببية، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد 71، 2015، ص106 .
- (2) بلقاسم العباس، إدارة الديون الخارجية، معهد التخطيط العربي، سلسلة جسر التنمية، العدد الثلاثون، يونيو 2014، ص18 .
- (3) Felipe Larran & Andrés Valasco. Can swaps solve the debt crisis: Lessons from the Chilean experience، 1990، p.01
- (4) محمد عبدالعزيز عجمية، محمد على الليثي، التنمية الاقتصادية مفهومها، نظرياتها، سياستها، الدار الجامعية، لبنان، 2001، ص325.
- (5) Kaiser, Jürgen and Lambert, Alain. Debt Swaps for Sustainable Development: A Practical Guide for NGOs. Gland, Switzerland and Cambridge, UK: 1996، P.13 .
- (6) Melissa Moye, Overview of debt conversion، Debt Relief International. August 2000، p.7
- (7) من ابرز من عارض هذه الفكرة الدكتور رمزي ركي حيث قال " لقد رحبت الدوائر المالية الدائنة بالعواصم الرأسمالية الصناعية أما ترحيب بمذا الاقتراح (عملية تحويل الدين الى استثمارات) لانه يتيح لها العودة مرة اخرى لمزاولة الهيمنة والسيطرة بعد انتهاء عصر الكولونيالية الفجة، وتلك هي في اعتقادنا اهم سمات الامبريالية الجديدة"
- (8) UNCTAD، The conversion of Paris Club Debt : Procedures and potential، UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT، New York، 2001، p.07
- (9) بلقاسم العباس، مرجع سبق ذكره، ص 7 .
- (10) Udaibir S. Das، Michael G. Papaioannou، and Christoph Trebesch، Sovereign Debt Restructurings 1950–2010: Literature Survey، Data، and Stylized Facts، IMF Working Paper، August 2012، p.16 .
- (11) Kaiser, Jürgen and Lambert, Alain، op.cit، P.9
- (12) Melissa Moye، ibid، pp14-15 .
- (13) Marianne Guerin، Ian Bowles، Melissa Moye assessment of the feasibility of debt-for-nature swaps in indonesia، Prepared for the US Agency for International Development under the Indonesian Natural Resources Management/EPIQ Program، December 14، 1998، P.3
- (14) إيمان غسان شحور، عجز الموازنة العامة في سوريا وآثاره الاقتصادية، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العددان 63-64، صيف 2013، ص 96-97.
- (15) البنك المركزي المصري، التقرير السنوي 2008-2009، القاهرة، 2009، ص34.
- (16) البنك المركزي المصري، التقرير السنوي 2011-2012، القاهرة، 2012، ص34.
- (17) يصنف تقرير التمويل التنموي على مستوى العالم الذي يصدره البنك الدولي مديونية الدول وفقاً لمؤشرين رئيسيين : المؤشر الأول القيمة الحالية لإجمالي خدمة الدين إلى الصادرات السلعية والخدمات ويعتمد البنك قيمة الصادرات لأنها تعكس قدرة البلد على توفير العملات الأجنبية لخدمة ديونه، المؤشر الثاني هو نسبة القيمة الحالية لإجمالي خدمة المديونية إلى الدخل القومي الإجمالي، وتعتبر الدولة ذات مديونية شديدة إذا تجاوز مؤشر خدمة الدين إلى الصادرات 220%، وتصنف الدولة ذات مديونية متوسطة إذا وصل مؤشر خدمة الدين إلى الصادرات إلى 132%، فيما عدا ذلك تعد الدولة ذات مديونية بسيطة.
- (18) حسين عبد المطلب الاسرج، التدفقات المالية إلى مصر في ظل العولمة المالية، 2004، ص14.
- (19) البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2013-2014، وزارة المالية، 2013 .
- (20) لمزيد من التفاصيل <http://moic.gov.eg/Front/cooperation/DebtSwap.aspx>
- (21) نائب رئيس مجموعة أطاك الفرنسية خلال فترة الثمانينات .