



خمسة اعتراضات: ما هي المشكلة مع قرض البنك الدولي؟



خمس اعتراضات: ما هي المشكلة مع قرض البنك الدولي؟

صادر عن وحدة الحريات المدنية

الطبعة الأولى/فبراير 2016

تصميم: محمد جابر

المبادرة المصرية للحقوق الشخصية

14 شارع السريا الكبرى (فؤاد سراج الدين) - جاردن سيتي، القاهرة.

تليفون و فاكس: 27960158 / 27960197 (202) +

www.eipr.org - eipr@eipr.org

جميع حقوق الطبع والنشر لهذه المطبوعة محفوظة

بموجب رخصة المشاع الإبداعي،

النسبة-بذات الرخصة، الإصدار 4.0

<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

نستخدم الخط الأميري الحر amirifont.org



هذا الملف من إعداد سلمى حسين الباحثة بالمبادرة المصرية للحقوق الشخصية،
وقدم الجزء القانوني طارق عبد العال المحامي وقام بالمراجعة أشرف حسين مدير
وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية ، وقام بالمراجعة اللغوية أحمد الشبيني

خمس اعتراضات: ما هي المشكلة مع قرض البنك الدولي؟

نثير وثيقة البرنامج المسربة عن قرض البنك الدولي والبرنامج المرتبط به عددًا من التحفظات. وبخاصة بعد أن تم تسريب أيضًا القرار الرئاسي الموقع، المتعلق بهذا القرض والبرنامج المرتبط به.

تتعلق تلك التحفظات بغياب الشفافية فيما يشكل مخالفة دستورية، كما تشمل أيضًا اعتراضًا على اختيار الحكومة لتلك السياسات الاقتصادية لتنفيذها على مدى السنوات المقبلة وهي في مجملها سياسات معادية للعدالة الاجتماعية.

1 - المشروطة التي تهدد السيادة الديمقراطية للشعب

طلبت الحكومة من البنك الدولي قرضًا بـ3 مليارات دولار، ويرتبط البرنامج الذي نصت عليه الوثيقة المسربة الخاصة باتفاقية القرض بحصول مصر على الشريحة الأولى، وهي مليار دولار. وذلك في مقابل تطوير سياسات التنمية. وهو نوع من القروض التي يمنحها البنك الدولي للدول الأعضاء Development Policy Financing. وبمقتضى ذلك النوع تتعهد الحكومة بحزمة من الإجراءات المحددة سلفًا بالاتفاق مع البنك. ويرتبط الحصول على كل شريحة/ دفعة من قيمة القرض بتنفيذ كل مرحلة من الإجراءات. كما يسبق الاتفاق على القرض مجموعة إجراءات لإثبات حسن نوايا الحكومة (Prior Actions). نفذتها الحكومة كلها خلال العامين 2014 - 2015، بدون أن تعلن أمام الرأي العام عن نيتها في الحصول على القرض ولا أن تُعلم الشعب بأن تلك الإجراءات هي شرط الحصول على القرض.

2 - سرية التفاوض وعدم اتباع الإجراءات الدستورية

أول مأخذ على القرض هو السرية التي أحاطت بالمفاوضات على شروطه، مما حرم الوثيقة من فرصة النقاش المجتمعي العام.

لم تعلن الحكومة عن نيتها الاقتراض من البنك الدولي إلا خلال اجتماعات الخريف 2015، في حين أن المفاوضات والتعهدات وتنفيذ التعهدات بدأت قبل ذلك بأكثر من سنة. ثم تم التوقيع على القرض بليل، قبل أيام من انعقاد الجلسة الأولى من البرلمان، في 29 ديسمبر، لتفادي أي نقاش مجتمعي حوله.

ويتناقض ذلك مع الدستور. حيث تنص المادة رقم 127 من الدستور على أنه:

لا يجوز للسلطة التنفيذية الإقراض، أو الحصول على تمويل، أو الارتباط بمشروع غير مدرج في الموازنة العامة المعتمدة يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة للدولة لمدة مقبلة، إلا بعد موافقة مجلس النواب.

كما تنص المادة رقم 151 من الدستور على أن:

يمثل رئيس الجمهورية الدولة في علاقاتها الخارجية، ويبرم المعاهدات، ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب، وتكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً لأحكام الدستور.

ولكن لم يرد بالدستور المصري أية مواد تنظم كيفية التعامل مع الاتفاقيات الدولية في غيبة البرلمان. ومن هنا فإنه يجب الرجوع إلى الأصل العام، والذي يقتضي:

أنه في حالة إبرام رئيس الدولة لأي اتفاقية أو معاهدة في حالة غياب البرلمان، فيجب عرضها عليه فور انعقاده، وهذا ما تؤكد جملة «ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب». كما وأنه من حيث الأصل العام وانطلاقاً من هاتين المادتين فإن سلطة رئيس الدولة تكون قاصرة على التوقيع والعرض على البرلمان «بحسبه السلطة الأساسية للتشريع».

ومن ناحيته، فإن البنك الدولي متعهد بالتزامه بالدساتير والقوانين المحلية للمقترض.

وترتب على الاتفاق السري أن الحكومة اختارت الالتزام بسياسات تنمية لا تعكس أي أجندة تنموية حقيقية ولا أي اتجاه نحو العدالة الاجتماعية. بل ووضعت على نفسها وعلى الشعب قيوداً ملزماً بالألا بتغيير تلك السياسات إلا بعد موافقة البنك الدولي، وألا تستطيع الحكومة القيام بأي إصلاحات إلا بموافقة البنك الدولي. وكل تلك القيود مقابل مبلغ هزيل هو مليار دولار، لا يغطي سوى نصف واردات مصر من القمح في عام واحد، أو حوالي عُشر واردات مصر من البترول.

في مقابل الحصول على القرض، ألزمت الحكومة نفسها بثلاثة مجالات للإصلاح:

1 - تعزيز انضباط المالية العامة.

2 - التحقق من استدامة عرض الطاقة.

3 - تحسين مناخ الأعمال.

من حدد تلك السياسات كأولويات للإصلاح؟ ولماذا تعتبر تلك الحكومة وتلك التي سبقتها أن تلك هي الأولويات الأجدر بالاهتمام؟ في الوقت الذي تعجز فيه الحكومة عن تلبية المطلب الشعبي برفع جودة وإتاحة التعليم والصحة وعجزها عن زيادة الإنفاق العام على هذين القطاعين وعلى البحث العلمي وفقاً لمقتضيات الدستور؟

لم تطلب الحكومة مساعدة البنك في تنويع الاقتصاد أو تعزيز تقديم الخدمات العامة أو زيادة التشغيل أو تطوير المالية العامة (بحيث تستطيع أن تلي الاستحقاقات الدستورية في التعليم والصحة والبحث العلمي)، وهي كلها بحسب موقع البنك الدولي مجالات ينطبق عليها هذا النوع من القروض، وتمثل أولويات للإصلاح في مصر.

3 - الحكومة تخفي الوضع الحقيقي

شملت السرية أيضاً بعض الحقائق التي تخفيها الحكومة عن الشعب والتي تتعلق بحالة الاقتصاد والسياسة. ويمكن إجمال أهمها في: تباطؤ النمو، زيادة أسعار الطاقة، فتح قطاعات ذات طبيعة احتكارية أمام القطاع الخاص، عدم الاستقرار السياسي.

- النمو: هو أبطأ من توقعات الحكومة وسيظل راکداً حتى العام 2018-2019. فوفقاً للوثيقة، بدأ معدل النمو في التباطؤ منذ يوليو 2014، واستمر انخفاض المعدل على مدى ثلاثة أرباع من العام وحتى مارس 2015. ويرجع ذلك إلى انخفاض الطلب الكلي، على الرغم من الارتفاع الكبير في الاستثمارات الحكومية.

ويعني ذلك أن الاستثمارات الحكومية لم تكن كافية لتدر دخلاً كافياً لعموم المواطنين، ولم تخلق وظائف لائقة تساعد الناس على شراء السلع والخدمات. كما لم تسهم في زيادة التصدير الذي من شأنه أن يدر النقد الأجنبي.

إضافة إلى ذلك فيتوقع البنك مزيداً من ضعف الجنيه في مقابل الدولار، حيث يتوقع أن يصل الدولار إلى 9.3 جنيهاً بنهاية العام 2019.

- الاستقرار والعدالة: ترتفع المخاطر الاقتصادية والسياسية في مصر، على عكس الخطاب الحكومي السائد. يشير البنك الدولي إلى أن مخاطر هذا القرض عالية، أولاً بسبب الأزمة الاقتصادية في مصر، والذي يحد من قدرتها على السداد (بالإضافة إلى القروض المعروفة وغير المعروفة، يذكر البنك أن مصر تحتاج إلى حوالي 4 مليارات دولار في العام 2016 وحده لا تعرف من أين تدبرها، بحسب الوثيقة). وأيضاً بسبب عدم الاستقرار السياسي في الدول المحيطة. ولكن الأهم أنه يشير إلى عدم الاستقرار السياسي داخل مصر بسبب غياب الإحساس بالعدالة الاجتماعية، ومحدودية قدرة البلاد على خلق فرص عمل رسمية ولائقة للشباب. إضافة إلى التضخم المرتفع في أسعار الغذاء الذي يؤثر في الشريحتين الأفقر من السكان.

- استمرار الزيادة في أسعار الكهرباء والمحروقات:

أولاً: لا تناول وثيقة القرض زيادة أسعار الكهرباء والمحروقات (غاز وسولار) التي سوف يتحملها القطاع الصناعي والسياحي (وهي الشركات القطاع الخاص كثيفة الاستهلاك). وهكذا لا نستطيع أن نعرف كمستهلكين في القطاع العائلي كمّ تحمّلنا وكمّ سنتحمل من عبء خفض فاتورة الدعم، في مقابل حجم العبء الذي تحمله كبار المستهلكين من قطاع الأعمال الخاص. بل يبدو من الوثيقة أن كبار المستهلكين (من المحاسبين والمحتكرين، بحسب تعريف البنك الدولي) لن يمسم أي سوء.

ثانياً: الفقراء يدعمون فاتورة كهرباء الأغنياء. ما زالت الحكومة بحسب الوثيقة ملتزمة بزيادات مضطربة حتى عام 2018-2019 في أسعار كل أنواع الطاقة للمستهلكين. بحسب وثيقة القرض، سبق أن زادت أسعار مشتقات البترول بين 40-78% والكهرباء بـ31% في 2014، ثم 19% في 2015.

واللافت في أسعار الكهرباء أن الحكومة وافقت - أو اقترحت بحسب البنك- على أن تضاعف متوسط سعر الكيلوات ساعة إلى 0.45 جنيهاً عن طريق زيادة السعر فقط على صغار المستهلكين ولا تمس أغنياء أو كبار المستهلكين. وذلك في حين كانت مصر تتمتع في عام 2007 بنظام دعم تبادلي في مجال الكهرباء، حيث يدفع الأغنياء أعلى من الثمن الفعلي مقابل استهلاكهم، ليغطوا قيمة الدعم الذي يمنح للفقراء على استهلاكهم، فلا تتحمل الموازنة العامة قيمة دعم الفقراء.

- عودة الخصخصة: على عكس ما تعهد به إبراهيم محلب في أول حكومة للرئيس السيسي، وعلى عكس ما توضحه جداول الموازنة العامة للعام المالي 2015-2016، تتعهد الحكومة أمام البنك بخصخصة قطاع الطاقة أو بشكل أدق، فتح أسواق الطاقة أمام القطاع الخاص:

الكهرباء، الغاز الطبيعي، البترول. وهي قطاعات تتميز شركاتها بالحجم الكبير، مما يعني أنها بالضرورة قطاعات احتكارية. وفي هذه الحالة، من الضروري أن يعرف الناس أثر ذلك في ما يتلقونه من فاتورة تلك الخدمات (وبخاصة فواتير الكهرباء والغاز الطبيعي). كما أنه من الضروري التأكد من أن تلك الشركات لا تقع في أيدي نفس محاسيب نظام مبارك الذي يحذر البنك الدولي من هيمنتهم على التشريعات واحتكارهم لعدد من المزايا والأنشطة الاقتصادية. ولذلك طالب البنك الدولي بإنشاء جهاز رقابي على ذلك القطاع بشكل خاص. والتخوف هو أن تسيطر شركات كبرى متصلة سياسياً بدوائر صنع القرار على هذه الأسواق، في ظل ضعف قدرة الأجهزة الرقابية.

4 - التعهدات الحكومية معادية للعدالة الاجتماعية

على أي بنك أن يتأكد من قدرة المقترض على سداد قرضه. ولهذا، فرض البنك الدولي تخفيض أهم ثلاثة بنود في الإنفاق الحكومي، دون مراعاة أثر ذلك في العدالة الاجتماعية. هذه البنود هي: الأجور، الدعم، والفوائد على الدين العام.

4-1: خفض فاتورة الأجور في القطاع الحكومي:

على عكس ما تعهد به الرئيس عبد الفتاح السيسي، بدأت الحكومة منذ بداية العام المالي في خفض إجمالي الأجور الحكومية، حيث من المفترض أن تبلغ 8.2% من الناتج المحلي. ويطلب البنك الدولي أن تصل الفاتورة إلى 7.5% بحلول 2019-2018. وتجميد نسبة المعينين الجدد.

ترى المبادرة المصرية للحقوق الشخصية أن العدالة الاجتماعية كانت تقتضي:

- 1 - أن يقتصر هذا التخفيض على مكافآت كبار موظفي الدولة.
- 2 - أن يتم احتساب هذا التخفيض بعد إلزام الحكومة بضم كافة الصناديق الخاصة، والتي تخفي بدورها جزءاً كبيراً من دخول كبار الموظفين، بما يعزز من محاربة الفساد وتفاوت الدخل داخل القطاع الحكومي.
- 3 - استبعاد احتياجات التعليم والصحة من تجميد نسب التعيين.

4-2 خفض فاتورة دعم الطاقة:

إن هدف تخفيض دعم الطاقة هو هدف مقبول في حد ذاته ولكن المسألة الأساسية هي كيفية تنفيذ هذا الخفض بصورة تتماشى مع العدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة. تتناول الوثيقة بشكل مفصل فاتورة دعم الطاقة التي يستهلكها القطاع العائلي، بدون حتى مجرد الإشارة إلى المستفيد الأكبر من الدعم الحكومي، وهو كحلة من كبار المنشآت الصناعية والسياحية والخدمية. وهم بصفتهم منشآت هادفة -ومحقة- لتعظيم الأرباح، فليس من المفترض أن تدعمهم الدولة في الأساس - إلا بعد موافقة مجتمعية.

وكانت العدالة الاجتماعية تقتضي: أن تبدأ الحكومة برنامجاً لتخفيض فاتورة الدعم الذي يذهب إلى الشركات الكبرى (من محاسيب نظام مبارك، وفقاً لدراسة حديثة للبنك الدولي)، قبل أن تلجأ إلى تحميل الجموع العريضة من المواطنين فاتورة سداد القرض.

3-4 تخفيض الدين العام بصورة يتحمل النصيب الأكبر فيها الفقراء

يلزم البنك الدولي مصر بتخفيض الدين العام (كنسبة من الناتج المحلي). تحت مسمى تعزيز انضباط المالية العامة، تلتزم الحكومة فيه بما يلي:

1. زيادة الإيرادات عن طريق فرض الضريبة على القيمة المضافة، وهي ضريبة منافية للعدالة الاجتماعية، ويقع عبئها على الفقراء أكثر من الأغنياء. وفي المقابل، أُلزم البنك الدولي الحكومة بتخفيض الحد الأقصى للضريبة (على الأغنياء إلى 22.5%)، وهو إجراء يزيد من سوء توزيع الدخل والثروة في مصر، كما أنه مناف لهدف تخفيض عجز الموازنة.
2. إجراءات هادفة لحساب الالتزامات المحتملة على الحكومة.

وكانت العدالة الاجتماعية تفتضي:

- 1 - تحليل أسباب زيادة معدل الفائدة على الدين العام واتخاذ ما يلزم لتقليصها.
 - أصبحت الفوائد على الدين العام تستقطع حوالي ربع الموازنة العامة. ومع ذلك لا يتناول البنك الدولي ارتفاع معدل الفائدة على الدين العام، إلا من زاوية المخاطر المقترنة بهذا الارتفاع (مخاطر عدم سداد القرض). يرتفع معدل الفائدة على الدين العام في مصر عن المتوسط في الدول ذات نفس حجم الدين العام (كنسبة من الناتج المحلي). ولكن لا يحلل البنك الدولي ولا الحكومة في تلك الوثيقة أسباب هذا الارتفاع المبالغ فيه. وفي المقابل، فهو لا يطلب من الحكومة سوى أن تزيد من آجال اقتراضها لفترات أطول (يؤدي هذا إلى مزيد من ارتفاع معدل الفائدة).

- 2 - إدراج حزمة من الضرائب على الدخل المرتفعة، وعلى الثروة والأرباح الناتجة عن العمليات الرأسمالية (مثل عمليات بيع وشراء الشقق والأراضي، وعمليات الاستحواذ والاندماج) من أجل تخفيض الدين الحكومي.
 - وذلك بدلاً من التركيز في ضريبة القيمة المضافة. تحتوي المادة الخامسة في وثيقة القرض إضافة إلى الشروط العامة التي يفرضها البنك في مثل هذا النوع من القروض على بعض الشروط الخاصة بمصر، فوفقاً لاتفاقية القرض الموقعة من سحر نصر والمرفقة بالقرار الموقع من السيسي، فإن البنك الدولي يشترط لتنفيذ القرض أن يعلن البنك قبوله «للتقدم الذي حققه المقترض في تنفيذ البرنامج وإطار سياسة الاقتصاد الكلي الخاصة بالمقترض- «على أن يكون متضمناً من خلاله تبني نظاماً لضريبة القيمة المضافة.

هذا الموقع المركزي لقانون القيمة المضافة يظهر أيضاً في «وثيقة القرض» التي نشرها البنك الدولي أخيراً، والتي تشير إلى إقرار ضريبة القيمة المضافة في مصر باعتباره أحد «شروط النفاذ»، وهي آلية قانونية تسمح للبنك بحجب أموال القرض حتى بعد التوقيع إلى أن يعلن البنك رضاه عن تنفيذ شروط معينة.

تفضل الحكومات ضريبة القيمة المضافة لسهولة جمعها وقلة تكاليفها الإدارية. في حين يعاب عليها أنها معادية للعدالة الاجتماعية حيث يقع عبؤها بشكل أكبر على الفئات الاجتماعية الأضعف، كما أنها غير قادرة على علاج التفاوت في الدخل الذي يتسم به المجتمع المصري. وفقاً لدراسة تشخيص حالة الاقتصاد المصري الذي نشره البنك الدولي في ديسمبر 2015، فإن نصيب الدخل بلغ 30% من إجمالي الدخل القومي، في المقابل يحصل أصحاب الأرباح على نصيب قدره 70% من الدخل القومي. في حين تبلغ النسبة في الدول الرأسمالية المتقدمة العكس بالضبط.

5 - البنك الدولي يخالف قواعده مرتين في قرض واحد:

إضافة إلى عدم الحصول على موافقة البرلمان، لم تلتزم وثيقة القرض بما يفرضه البنك الدولي من شرط تقييم الآثار على الفقر والآثار الاجتماعية جراء تطبيق برنامج السياسات التي تفرضها وثيقة القرض.

بحسب سياسات التنفيذ الخاصة بهذا النوع من التمويل والمنشورة على موقع البنك، في حالة احتمال وجود آثار سلبية على الفقر وعلى المجموعات الضعيفة، ينبغي على البنك أن يُلخص تلك الآثار في وثيقة البرنامج «معرفة تحليلية متعلقة بهذه الآثار، وتعزيز الآثار السلبية المرتبطة بتلك السياسات التي يدعمها. وإذا كانت هناك فجوات مهمة في التحليل أو قصور في تلك الأنظمة، فعلى البنك أن يصف تلك الفجوات والقصور لمعالجتها قبل الشروع أو في أثناء تنفيذ البرنامج، بما يراه مناسباً».

وهنا نشير إلى أن الوثيقة لا تحتوي على هذا التحليل، على الرغم مما سبق الإشارة إليه من سياسات معادية للعدالة الاجتماعية وتمس الفقراء أكثر من غيرهم.