محمود محيي الدين[1]

المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة لتمويل أجندة 2030 للتنمية المُستدامة

والمدير التنفيذي بصندوق النقد الدولي

تضع خطة التنمية المستدامة لعام 2030، التي اعتمدها جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في عام 2015، مخططاً لتحقيق السلام والازدهار للناس والكوكب. وتعكس أهداف التنمية المستدامة السبعة عشر، التي تأتي في صميم خطة التنمية المستدامة لعام 2030، ضرورة التكامل والتوازن بين الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية مع تأكيد الهدف العالمي المتمثل في "عدم إهمال أحد". وقد أُدرِجت خطة التنمية المستدامة لعام 2030، منذ اعتمادها، ضمن الأولويات الوطنية لعديد من البلدان، بما فيها مصر. وفي عام 2016، تبلور التزام مصر بالتنمية المستدامة بإطلاق أول استراتيجية للتنمية المستدامة: رؤية مصر 2030. وتتوافق هذه الاستراتيجية مع الأولويات العالمية المحددة في أهداف التنمية المستدامة وكذلك مع خطة الاتحاد الأفريقي لعام 2063. وعلاوةً على ذلك، فإن عددًا من المشاريع والمبادرات الضخمة التي شرَعتْ فيها الدولة المصرية في الوقت الراهن، بما فيها أحد أكثر المشاريع طموحًا بخصوص توطين أهداف التنمية المُستدامة (مبادرة حياة كريمة)[2]، تسترشدُ بمبادئ التنمية المُستدامة وأهدافها. وتتماشى هذه الجهود مع دعوات "عقد العمل" لتعزيز التنفيذ على المستوى الوطني، وتعبئة التمويل، وتدعيم المؤسسات لتسريع التقدم نحو تحقيق خطة التنمية المستدامة لعام 2030.

وفي ضوء هذه التوجهات العالمية والمحلية، تبلورت فكرة إعداد تقرير عن "تمويل التنمية المستدامة في مصر" بالتنسيق مع جامعة الدول العربية. بدأ إعداد التقرير في حزيران/يونيو 2020، وشارك فيه 19 خبيراً و5 باحثين في مجالات الاقتصاد والتمويل والتنمية والاستدامة، لتغطية المحاور المختلفة المحددة في هذا التقرير. واستناداً إلى روح المشاركة التي أكدتها أهداف التنمية المستدامة، يقدم التقرير منصة لتبادل المعارف.

هذا ووُضع التقرير من خلال جهود التنسيق المميزة مع وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية في مصر، وبالتعاون الوثيق مع الجهات المعنية المختلفة في الحكومة المصرية. فتلقى المؤلفون بيانات محدثة وتعليقات مفيدة للغاية من وزارات التعاون الدولي والمالية والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والتضامن الاجتماعي والتجارة والصناعة، بالإضافة إلى الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة. كما ورد للمؤلفين تعليقات قيِمة من البنك المركزي المصري. وبالإضافة إلى التعاون مع المؤسسات الوطنية المختصة، استفاد المؤلفون من التواصل الواسع النطاق مع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ومنظومة الأمم المتحدة[3]. كما دار كثير من المناقشات وطُرِحت الأفكار مع الخبراء في الموضوعات ذات الصلة عبر عدد من الطاولات المستديرة الافتراضية. ونظراً إلى الجهد الاستثنائي الذي بذله المؤلفون في صياغة الفصول والاستجابة للتعليقات الواردة على المسودات المختلفة، اخترتُ تقديم كل فصل مع ذكر مؤلفيه بشكل واضح.

يعكس التقرير تطلعات مصر ومساعيها نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة. فقد أحرزت مصر تقدماً كبيراً في عدد من أهداف التنمية المستدامة، إلا أن بعض التحديات الرئيسية ما زالت تحول دون سيرها على المسار الصحيح لتحقيق أهداف التنمية المستدامة الأخرى، على النحو الذي توضحه رشا رمضان في الفصل الأول[4]. ويستند تسريع التقدم نحو إنجاز أهداف التنمية المستدامة إلى ثلاثة عوامل حاسمة، هي: البيانات الموثوقة، والتنفيذ الفعال لسياسات التنمية وبرامجها، والتمويل الكافي[5].

إنَّ تصميمَ إجراءات سياسية فعَّالة ومُنسَّقة، ورصدَ التقدم المُحرَز، ومنعَ الأزمات وإدارتَها يتطلبُ توافرَ بيانات جيّدة

التوقيت ومُفصلة وذات نوعية جيدة لتعزيز عملية وضع السياسات المستندة إلى الأدلة. ويستدعي هذا بدوره الاستثمار في البيانات وتقوية أنظمتها، وهو ما يناقشه مازن حسن وإنجي أمين في الفصل الثاني[6]. كما يتطلب التنفيذ الفعال للسياسات وتحقيق نتائج ملموسة تشمل الكافة العملَ لسدِّ جميع الفجوات التنموية التي قد تستمر على المستوى المحلي. وتشدد سوزانا المساح في الفصل الحادي عشر على أهمية الخطط المصممة حسب الأولويات لسد مثل هذه الفجوات، وتأكيد مفهوم توطين أهداف التنمية المستدامة، والسعي إلى تحقيق النمو الشامل[7].

ويتطلب تحقيق أهداف التنمية المستدامة وتلبية طموحاتها توافر التمويل الكافي ومواءمة الموارد المالية العامة والخاصة مع التنمية المستدامة. فالاحتياجات التمويلية لتحقيق خطة التنمية الطموحة لعام 2030 كبيرة، بكل المقاييس، وقد كانت كذلك حتى قبل تفشي جائحة كوفيد-19 التي أدت بدورها إلى تفاقم هذه الاحتياجات. وقد واجهت الاقتصادات النامية فجوةً في تمويل أهداف التنمية المستدامة قدرها 2.5 تريليون دولار أمريكي سنوياً، واتسعت هذه الفجوة بعد تفشي الجائحة لتصل إلى 4.2 تريليون دولار[8]. والشرط المسبق للتعامل مع التحدي المالي الذي يواجه أهداف التنمية المستدامة هو الحصول على تقديرات دقيقة لتكلفة تحقيق هذه الأهداف، والتخطيط الجيد لكيفية استخدام التدفقات المالية المختلفة.

ووفقاً للدراسة العالمية التي أجراها جاسبر وآخرون ((Gaspar and others (2019)، قُبيل جائحة كوفيد-19، قُدر حجم الإنفاق الإضافي الذي تحتاج إليه البلدان النامية المنخفضة الدخل في المتوسط بنحو 15 نقطة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2030، لإحراز تقدم ملموس نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة في مجالات التعليم، والصحة، والطرق، والكهرباء، والمياه والصرف الصحي. أما بالنسبة للاقتصادات الناشئة، فيمثل متوسط إجمالي الإنفاق الإضافي المطلوب نحو 4.2 نقطة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2030[9]. كما يقدر روزنبرغ وفاي أن تسمح الاستثمارات السنوية، البالغة 4.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي من عام 2015 إلى عام 2030، للبلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل بالوصول إلى أهداف التنمية المستدامة المتعلقة بالبنية التحتية والبقاء على المسار الصحيح للحد من تغيّر المناخ بمقدار درجتين مئويتين، وذلك بالتركيز على قطاعات الكهرباء، والنقل، والمياه والصرف الصحي، والحماية من الفيضانات، والري. وستحتاج البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل أيضاً إلى إنفاق نحو 2.7 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي سنوياً على تكاليف الصيانة للحفاظ على بنيتها التحتية القائمة والجديدة، وهو ما يزيد من الاستثمارات الإجمالية المطلوبة لتصبح في حدود 7.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي[10]. وعند التخطيط والتنفيذ، ينبغي أن تكون للاستثمارات والمشاريع الوطنية نُظم قوية للرصد والتقييم، لضمان إدارة أفضل للاستثمار العام وحوكمة البنية التحتية، وهذا أمر بالغ الأهمية نظراً إلى التقديرات العالمية التي تُظهِر أن البلد النامي المنخفض الدخل يخسر في المتوسط نحو 53 في المائة من عائد استثماره، بسبب عدم كفاءة الإدارة العامة للاستثمارات، وتبلغ تلك الخسارة الناتجة عن عدم الكفاءة نحو 34 في المائة في الاقتصادات الناشئة و15 في المائة في الاقتصادات المتقدمة[11].

ويتعين استكمال التقديرات العالمية الخاصة بتكلفة أهداف التنمية المستدامة بحسابات دقيقة ومفصلة على المستويات الوطنية، إذ تميل التقديرات العالمية والإقليمية إلى حجب عدم التكافؤ في الوصول إلى التمويل، كما لا تأخذ بعين الاعتبار الدور الذي تؤديه السياسة العامة والمؤسسات في تنفيذ الأهداف الوطنية. علاوةً على ذلك، يسمح تقدير تكاليف أولويات التنمية الوطنية للبلدان بتقييم متطلبات الإنفاق المستقبلية وتخطيط موازناتها بشكل هادف وتحديد الموارد الإضافية التي يجب تعبئتها. ويُعد هذا التحديد الدقيق للتكلفة والتدفقات المالية المتاحة أمراً بالغ الأهمية في الحالة المصرية، إذ تشرع الدولة في إطلاق مبادرات طموحة ومشاريع ضخمة يمكن أن تستفيد من التأثيرات المضاعفة والعوامل الخارجية الإيجابية الكامنة في أهداف التنمية المستدامة كما أوضحت داليا الهواري وميرال شحاته في الفصل الثالث عشر[12].

يمكن للاستثمار في أهداف التنمية المستدامة التي تزيد من أوجه التآزر إلى أقصى حد، وتقلل المفاضلات، وتركز على أولويات المجتمعات المحلية المعنية، أن يقود إلى خفض النفقات المطلوبة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة في مصر بنسبة 22 في المائة، مقارنة بالمخصصات الأولية

المحسوبة على أساس مجموع تكاليف أهداف التنمية المستدامة بشكل منفرد لكل منها[13]. وتقدر تكلفة مشروع "حياة كريمة"، الذي يغطي نحو 60 في المائة من إجمالي السكان ويركز على المناطق الريفية في مصر، بـ 45 مليار دولار على مدى ثلاث سنوات من التنفيذ. وهذا يقارب 4.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لمصر. وعند مقارنة هذا الرقم بمتوسط 4.2 في المائة الذي يقترحه جاسبر وآخرون ((Gaspar and others (2019 للاقتصادات الناشئة، تُظهر هذه المقارنة أن تقديرَ جاسبر لتكلفةَ أهداف التنمية المُستدامة يمكن وصفه بالمتحفِّظ.

ويُجرى في الوقت الراهن العديد من عمليات تقدير التكاليف الوطنية في مصر. ومن هذه العمليات الجديرة بالملاحظة إطار حساب تكاليف أهداف التنمية المستدامة الذي صممته لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا). ويستند الإطار إلى تسلسل تكاليف يأخذ بالاعتبار المنهجيات التي تعتمدها السلطات الوطنية وكذلك التقديرات التي تقدمها وكالات الأمم المتحدة المتخصصة والمؤسسات المعنية. ويتوافق هذا النهج مع البرامج التجريبية المتقدمة لأطر التمويل الوطنية المتكاملة.

وترسم أُطرُ التمويل الوطنية المتكاملة إطارًا لتمويل أولويات التنمية المستدامة الوطنية، إذ يوضح كيفية تمويل الاستراتيجية الوطنية وتنفيذها. وتنظر هذه الأطر إلى التمويل من منظور أوسع، فهي تبحث في دور السياسات الحكومية والتصاميم المؤسسية لمواجهة تحديات التمويل، ويناقش ضياء نور الدين وريهام مرسي في الفصل الثالث تلك الأطر[14]. وجدير بالذكر أن مصر تتخذ خطوات هامة نحو تطوير إطارها التمويلي الوطني المتكامل من خلال برنامجها مع صندوق تمويل أهداف التنمية المستدامة المشترك[15]. وتأتي هذه الخطوة تماشياً مع اهتمام عالمي متزايد، ولا سيما من جانب منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والاتحاد الأوروبي، بأطر التمويل الوطنية المتكاملة وإقامة الشراكات لدعم تقدم البلدان نحو تحقيق أولويات التنمية المستدامة الوطنية[16].

بالاستناد إلى إطار التمويل الوطني المتكامل، وتماشياً مع الإطار العالمي لتمويل التنمية، يُحلل التقرير في فصوله التدفقات المالية المختلفة في مشهد التمويل المصري. والمصدر الأول والأهم للتمويل هو التمويل العام المحلي كما حلله خالد زكريا أمين وإسراء الحسيني في الفصل الرابع[17]. هذا ويجب أن تعمل السياسات المالية على ضمان عدم إهمال أحد خلال المرحلة الانتقالية للإصلاحات. وهو ما يمكن تحقيقه، كما توضح ولاء طلعت في الفصل الخامس، من خلال دعم تطوير نظم الحماية الاجتماعية المخططة بشكل صحيح والمستدامة مالياً بما يحسن الوصول إلى الخدمات الأساسية ويساهم في كسر حلقة الفقر[18]. وعادةً تحتاج هذه القنواتُ الوطنيةُ إلى أن تُستكمَل بالتمويل العامّ الدولي، من خلال موارد التمويل الميسرة وغير الميسرة. وتوضح روضة علي في الفصل الثاني عشر دور التعاون الإنمائي الدولي وأدواته المختلفة في التمويل والمساهمة في أهداف التنمية المستدامة في السياق المصري[19]. وفي معظم الحالات، يتطلب تمويل خطة التنمية الوطنية اللجوء إلى المزيد من الاقتراض الذي يجب أن يستند إلى استراتيجية رشيدة لإدارة الديون، لضمان انضباط مسار الدَيْن، وهو ما توضحه سارة الخشن في الفصل الثامن[20].

وتوافقاً مع سياسات وموارد المالية العامة، يُوضح معتز يكن في الفصل السادس كيف أن قطاع الأعمال فاعل رئيسيٌ في التنمية، نظراً إلى قدرته على المنافسة والابتكار بالإضافة إلى دوره كمساهم أساسي في سد فجوة الاستثمار في أهداف التنمية المستدامة[21]. لا بد من دعم قطاع الأعمال العامل بشكل فعال بقطاع مالي يمكنه توجيه الأموال اللازمة بكفاءة نحو تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وفي الفصل السابع، تحلل نهى عمارة أداء القطاع المالي المصري، بشقيه المصرفي وغير المصرفي، وتقدم تقييماً للتحديات والفرص الجديدة لتمويل التنمية المستدامة في مصر[22]. وبالإضافة إلى التمويل باعتباره عامل تمكين أساسي لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، يوضح شهير زكي في الفصل التاسع كيف يمكن للتجارة أن تكون محركاً للنمو الاقتصادي الشامل والحد من الفقر[23]. كما يمكن اعتبار العلوم والتكنولوجيا والابتكار والرقمنة مجتمعةً عوامل حيوية للتمكين، وهو ما يناقشه ماجد غنيمة وخالد السيد في الفصل العاشر[24].

تبرز في جميع فصول تقرير "تمويل التنمية المستدامة في مصر" الرسالة الرئيسية للتقرير وهي أن سياسة التمويل تذهب إلى أبعد من التدفقات والصفقات المالية. فسياسة

تمويل التنمية المستدامة مقياسٌ مُهم للانضباط، إذ إنها توفر إطاراً شاملاً لتعزيز الكفاءة وتوجيه الموارد بفاعلية وفقًا للأولويات، مما يساعد على تحقيق أقصى قدر ممكن من التنسيق والتكامل بين مختلف مصادر التمويل، ويحفز التغييرات المطلوبة في الاستثمار والإنتاج والادخار والاستهلاك. ولكي يسهم التمويل في التنمية المستدامة، يجب أن يكون مستنداً إلى الأدلة، ومدعوماً بمؤسسات فعالة وسياسات عامة جيدة التنسيق، تعتمد الرصد والتقييم المستمر من أجل تحقيق الصالح العام الذي تسعى إليه أهداف التنمية المستدامة.