جامعة الزقازيق
كلية الزراعة

تمويل التنمية الريفية ...التحديات والطموحات

دكتور
سعيد محمد السنهوتى
أستاذ الإقتصاد الزراعى
وكيل الكلية للدراسات العليا والابحاث

٢٠٠٣

المحتويـــات

الموضوع

تمويل التنمية الريفية ... التحديات والطموحات

تمهيد : .....

رؤية كلية لتمويل التنمية الريفية .....

التمويل المحلى (الذاتى) .....

١ ـ الإدخار الحكومى .....

٢ ـ إدخار قطاع الأعمال .....

٣ ـ مدخرات القطاع العائلى .....

تحديات تمويلية .....

إجراءات تخفيض العجز فى الموارد المالية .....

أولاً : ضبط وترشيد الإنفاق العام .....

ثانياً : تنمية الموارد العامة للدولة .....

التمويل الخارجى (الاجنبى) .....

١ ـ رؤوس الاموال الاجنبية.....

٢ ـ المعاملات الثنائية الرسمية .....

٣ ـ قروض المنظمات والهيئات الدولية .....

تحديات تمويلية .....

التجربة المصرية لتمويل التنمية الريفية .....

هيكل التمويل المحلى فى ضوء قوانين الإدارة المحلية فى مصر .....

دور الصندوق الإجتماعى للتنمية وأهدافة .....

دور صندوق التنمية المحلية وآلياته .....

برنامج التنمية الريفية المتكاملة « شروق ».....

مساهمة بنك التنمية والإئتمان الزراعى فى التنمية الريفية.....

مداخل تعبئة الموارد المالية .....

طموحات تمجيل التنمية الريفية .....

١ ـ تفعيل برنامج الإئتمان الزراعى الموجه.....

٢ ـ تفعيل دور التعاونيات الريفية الإنتاجية .....

٣ ـ تفعيل وتنشيط دور المنظمات الاهلية (غير حكومية) .....

٤ ـ تفعيل دور الموارد البشرية .....

تمهيد : تعتبر ضآلة رأس المال وإنخفاض نسبة تراكمه أحد سمات الدول النامية، لذا فإن تمويل برامج التنمية الإقتصادية عامة والتنمية الريفية خاصة، والبحث عن مصادرها التمويلية تعتبر من أعقد المسائل التنموية. ***وتنقسم المصادر التمويلية إلى قسمين رئيسيين:*** مصادر التمويل المحلية (الذاتية) ومصادر التمويل الأجنبية (الخارجية). وتلعب كثير من العوامل والمتغيرات دوراً فى تحديد حجم التمويل القومى لعل أهمها المعدل المتوسط للإدخار والميل الحدى للإدخار، وطبيعة السياسات المالية والضريبية ومدى تأثيرها على المدخرات المتحصلة سنوياً.

رؤية كلية لتمويل التنمية الريفية

التمويل المحلى (الذاتى) :

حيث تعتبر المصادر المحلية (الداخلية) لتمويل التنمية الريفية من أهم مصادر التمويل، وتشكل نسبة كبيرة فى العديد من الدول النامية.

(١) الإدخار الحكومى : ويمكن تعريفه بالفرق بين الإيرادات التى تحصلها الدولة (جارية أو عادية) والإنفاق الحكومى، بمعنى آخر فإن الإدخار الحكومى هو فائض الإيرادات المتحقق. وبصفة عامة يمكن القول أن المدخرات الحكومية تتسم بالإنخفاض، كما تعتبر المدخرات دالة للعديد من المتغيرات، أهمها الإنفاق الإستهلاكى التظاهرى غير الرشيد (المحمول والأنترنت) وزيادة معدل نمو السكان، وحجم الصادرات من السلع الأولية، وكذلك المرحلة التنموية التى يمر بها الإقتصاد القومى.

(٢) إدخار قطاع الأعمال: وتتحدد أهمية مدخرات قطاع الأعمال فى ضوء حجم نشاط هذا القطاع فى الناتج القومى، ويتسم هذا القطاع فى معظم الدول النامية بإنخفاض أهميته النسبية فى الإقتصاد القومى، مقارنة بالدول المتقدمة، وبالرغم من ذلك فإن الأهمية النسبية لمدخرات هذا القطاع تعتبر كبيرة بالنسبة للمدخرات القومية. ويتوقف حجم مدخرات قطاع الأعمال على العديد من

المتغيرات لعل أهمها: طبيعة السياسة المالية وادواتها، وكيفية توزيع الأرباح المنخفضة فى هذه المؤسسات، والسياسة السعرية، والأساليب التسويقية، وكذلك حجم التكاليف الإنتاجية السائدة والمرتبطة بالسعة الإنتاجية وتجدر الإشارة إلى أن السياسة المالية والتسعيرية قد تكون أكثر جدوى بالنسبة لحجم مدخرات قطاع الأعمال،وتوجيه تلك المدخرات إلى الأغراض الإستثمارية المناسبة.

(٣) مدخرات القطاع العائلى :وتتحدد بحجم الإنفاق الإستهلاكى العائلى ، إذ أن الإدخار العائلى هو الفرق بين الدخل العائلى والإنفاق الإستهلاكى العائلى ، وغالباً ما يأخذ هذا النوع من الإدخار صوراً عديدة كالأرصدة المصرفية والوسائل التوفيرية ، وشراء رأس المال الثابت كالمنازل والعقارات . ويتأثر بالعديد من العوامل من أهمها : مستوى الدخل العائلى ، ومنوال توزيع الدخل القومى ، ومستوى النشاط الإقتصادى ، وكذلك السياسة المالية للدولة . وتعبئة المدخرات العائلية لتمويل التنمية الريفية تقتضى وضع سياسة فعالة للتوسع فيه كمصارف بنكية للقرى (بنك القرية) وصناديق التوفير الريفية ، وإستخدام سعر للفائدة مشجعاً للتوسع فى الإدخار العائلى ، وإستخدام وسائل إعلامية لتوجيه وترشيد السلوك الإدخارى الريفى .

وبشكل عام يمكن القول أن وسائل تعبئة المدخرات من مصادرها المحلية تتمثل فى مسلكين : (١) **الإدخار الإختيارى ...** ويقصد به ذلك الجزء من الدخل الذى يحتجزه الأفراد من دخولهم طوعاً وتحقيقاً لرغباتهم ، وتتمثل فى حسابات الأفراد فى المصاريف وصناديق التوفير .

ويعتبر القطاع العائلى وقطاع الاعمال المصدر الرئيسى للإدخار الإختيارى .

(٢) **الإدخار الإجبارى** ... ويقصد به الجزء من دخول الأفراد الذى يتم إحتجازه فى ضوء سياسة مالية بعيداً عن رغبات وميول الأفراد الإدخارية ، ويتمثل بصورة أساسية فى الضرائب (مباشرة وغير مباشرة) والتضخم . والإدخار الإجبارى يتسم بفعالية فى الإسهام بالإستثمارات بإعتبار أنه يمكن التحكم فى حجمه وفق متغيرات كمية ، وبإستخدام وسائل السياسة المالية .

تحديات تمويلية : تقدر المصادر والموارد التمويلية المختلفة فى مشروع الموازنة الجديدة لعام ٢٠٠٣ / ٢٠٠٤ فى جمهورية مصر العربية على النحو التالى:

(١) الموارد السيادية من ضرائب وجمارك وضرائب مبيعات ورسوم مختلفة وتقدر بنحو ٧٧,٦ مليار جنيه .

(٢) الموارد الجارية وتقدر بنحو ٢٧,٧ مليار جنيه ، وتتمثل أساساً فيما تحصل عليه خزانة الدولة من فوائض هيئتى البترول وقناة السويس وفائض البنك المركزى وأرباح بعض الشركات والبنوك وغيرها .

(٣) الموارد المتاحة لتمويل الإستثمارات وتمويل أقساط القروض المحلية والخارجية وتقدر بنحو ١١,٢ مليار جنيه ، وهى الموارد الذاتية التى تعمل الدولة على توفيرها من الإحتياطات والمخصصات وكذالك المستهدف من حصيلة الخصخصة .

(٤)التمويل اللازم للإستثمارات من الأوعية الإدخارية والقروض والتسهيلات الإئتمانية ويقدر بنحو١٤,٤مليار جنيه.

(٥)عجز الموازنة العامة للدولة ويقدر بنحو ٢٧,٧ مليار جنيه، ويتم تمويله من خلال الأذون والسندات على الخزانة العامة، وهو يمثل ٦,٣%من الناتج المحلى الإجمالى.

إجراءات تخفيض العجز فى الموارد المالية:

أولاً : ضبط وترشيد الإنفاق العام من خلال عدد من الإجراءات لعل أهمها :

-البدء التجريبى فى تطبيق موازنة البرامج والآداء فى بعض الوحدات المنتقاه كنواه أو نموذج بحيث تضمن تحقيق فاعلية النفقة والإستفادة الكاملة من كل مصروف إلى أقصى حد ممكن .

- تحقيق الإدارة الفاعلة للمخزون الحكومى بهدف التقليل من المخزون ، وبالتالى تخفيض مشتريات الحكومة وتقليل الفاقد.

- إعداد دراسات دقيقة لكل المشروعات الإستثمارية لتحديد جدواه وعوائده الإقتصادية والإجتماعية وقدرته على إسترداد النفقة .

- تطوير وتفعيل دور الرقابة المالية وإنضباط الإنفاق المالى .
- الإهتمام ببرامج الصيانة وتوفير الإعتمادات اللازمة لهما لضمان إستمرار تشغيل الطاقات الإنتاجية دون أعطال .
- تخفيض أعباء خدمة القروض المحلية والخارجية التى تحصل عليها الحكومة وذلك من خلال البحث عن مصادر التمويل الاقل تكلفة .
- إعادة هيكلة الدين العام وذلك بالإسراع فى سداد القروض ذات التكلفة المرتفعة حتى وإن إقتضى الامر سداداً عاجلاً وإستبدال ذلك بديون أقل تكلفة .

ثانياً : تنمية الموارد العامة للدولة دون فرض ضرائب جديدة وذلك عن طريق :

- تفعيل تطبيق مشروع القانون الجديد للضرائب على الدخل .
- ترشيد بعض الإعفاءات الضريبية دون المساس بالإعفاءات المقررة لتنشيط وتحفيز الإستثمار .
- التيسير على الممولين والحد من إتخاذ الإجراءات الجنائية ، فضلاً عن رفع كفاءة الإدارة الضريبية من خلال تحديد ضوابط الآداء والعمل .
- تنفيذ وتفعيل البرنامج الحكومى المتكامل للإصلاح يشمل : إعداد قانون جديد للجمارك يحاكى متطلبات العصر ، ومراجعة التعريفة الجمركية بحيث تكون أداة لتحقيق النمو الإقتصادى وتبسيط النظم الجمركية .

التمويل الاجنبى(الخارجى) :

يتطلب نظرة موضوعية فى تحليل مصادره حيث تتعاظم ضرورة الإعتماد على التمويل الخارجى سيما فى المراحل الأولى لنمو البلدان المختلفة . وتنشأ الحاجة إلى هذا التمويل بسبب وجود فجوة فى الموارد المحلية أى قصور حجم المدخرات المحلية المتحققة عن الوفاء بحاجة الإستثمارات المطلوبة ، وإن الفجوة يتم تغطيتها عن طريق حصول الدولة على موارد أجنبية إضافية ، تلك التى يترتب عليها أعباء سياسية وإقتصادية تتحملها الدولة المدينة ، وهذه الأعباء هى الثمن المدفوع لأصحاب الموارد الأجنبية . ومن المسلم به فإن مدى إرتفاع هذا العبء أو إنخفاضة ومدى الضغط الذى يزاوله على ميزان المدفوعات للدولة المدينة ، إنما يتباين مع

تفاوت أشكال التمويل الخارجى ، كما يتأثر بكيفية إستخدام هذه الموارد ، وبصورة عامة يمكن إستعراض الصورة الرئيسية للتمويل الخارجى على النحو التالى :

(١) رؤوس الأموال الأجنبية : ويتحدد حجمها فى الدول النامية فى ضوء مقدار الميل الحدى لرأس المال المستثمر فى ذلك البلد النامى مقارنة بمثيله فى الدول المصدرة لرأس المال ، وغالباً ما تكون الكفاءة الحدية لرأس المال (الميل الحدى لرأس المال) فى الدول النامية أكبر منه فى البلدان المتقدمة .

(٢) المعاملات الثنائية الرسمية : وهى تشمل القروض طويلة الأجل والمنح التى لا ترد ، وعادة ما ترتبط القروض طويلة الأجل بأسعار للفائدة قد تكون مرتفعة فى بعض الأحيان بالإضافة إلى قيمة سداد الأصل .

(٣) قروض المنظمات والهيئات الدولية : وتمثل النمط الثالث للتمويل الخارجى للتنمية ، وتشمل قروض المنظمات الدولية مثل البنك الدولى وهيئاته المختلفة وغيره من المنظمات الإقليمية ، وبالرغم من مميزات التمويل الخارجى للتنمية ، إلا أن هذا النمط يتسم ببعض المشاكل أو العيوب لعل أهمها : عدم كفاية التمويل الخارجى للوفاء بمتطلبات النمو إلا وفق شروط معينة قد تأخذ تطرفاً سياسياً فى بعض الأحيان . كذلك يتسم التمويل الخارجى بالتقلب والتذبذب بين فترة وأخرى ، كما تتسم بعدم عدالة توزيعها بين الدول النامية . ويمكن القول أن الإعتبارات السياسية هى المتغير الذى يتقرر فى ضوئه حجم رأس المال الذى تحصل علية الدول النامية ، وأخيراً تجدر الإشارة إلى آن القصور فى إستخدام الأموال الأجنبية أكثر خطورة من القصور فى الموارد التمويلية للتنمية .

تحديات تمويلية :

(١) بلغ حجم الدين الخارجى المستحق على مصر خلال الربع الأول من العام المالى ٢٠٠١ / ٢٠٠٢ نحو ٢٨,٤مليار دولار ، وأعباء الدين الخارجى العام (فوائد ـ أقساط) تشكل نسبة لا يمكن إغفالها من الناتج المحلى الإجمالى .

(٢)الإنعكاسات السلبية لأحداث سبتمبر ٢٠٠١ فى الولايات المتحدة الامريكية متمثلة فى إرتفاع العجز فى الميزانية العامة للدولة بنسبة ٦ ٪ من الناتج المحلى

الإجمالى ، وإنخفاض حصيلة الضرائب على الدخل بنحو ٢ مليار جنيه ، وحصيلة الجمارك بنحو ١,٤ مليار جنيه وإنخفاض حصيلة ضرائب المبيعات (١,٥ مليار جنيه) وفائض البترول (١,٤ مليار جنيه) وهبوط حصيلة الخصخصة بنحو ٥٠٪ عما هو مقدر فى مشروع الموازنة .

(٣) إحتلال العراق وما ترتب عليه من القلاقل والأثار السلبية على المتغيرات الإقتصادية متضمنة التجارة السلعية والخدمية وحركة العمالة وإنكماش السياحة وغيرها .

التجربة المصرية لتمويل التنمية الريفية

تسعى الكثير من الدول سواء النامية أو المتقدمة إلى زيادة معدلات التنمية المحلية فى المجتمعات المحلية من منظور أن المزيد من التنمية المحلية يؤدى إلى المزيد من التنمية على المستوى القومى .

ولكى تحقق التنمية أهدافها فلابد أن يتوافر لها عبر الزمن المقادير الكافية من التمويل المحلى فكلما إستطاعت المحليات تعبئة المزيد من الموارد المالية سواء الذاتية أو الخارجية كلما إستطاعت أن تحقق المزيد من التنمية المحلية ، وكلما إتسم نظام الإدارة المحلية المطبق بالفعالية والكفاءة .

هيكل التمويل المحلى فى ضوء قوانين الإدارة المحلية فى مصر :

لما كان نظام الإدارة المحلية المطبق فى مصر هو إحدى أنظمة الإدارة المحلية المطبقة فى العالم مع الأخذ فى الإعتبار أنه إحدى الأنظمة المطبقة فى دولة من دول العالم النامى أى ينتمى بخصوصيته هذه إلى مجموعة الدول النامية بخصائصها المعروفة فى أدبيات التنمية والدراسات الخاصة بهذا المجال .

فإنه يمكن القول أن هيكل الموارد المالية لتمويل التنمية فى المحليات من المتوقع أن يتأثر بتلك الخصوصية ومن ثم لنا أن نتصور هناك تطوير حدث ويحدث خلال مراحل التنمية المختلفة وهو بالضرورة تغيير يسعى لأحداث ملائمة بين متطلبات التنمية والتغيرات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية التى تحدث

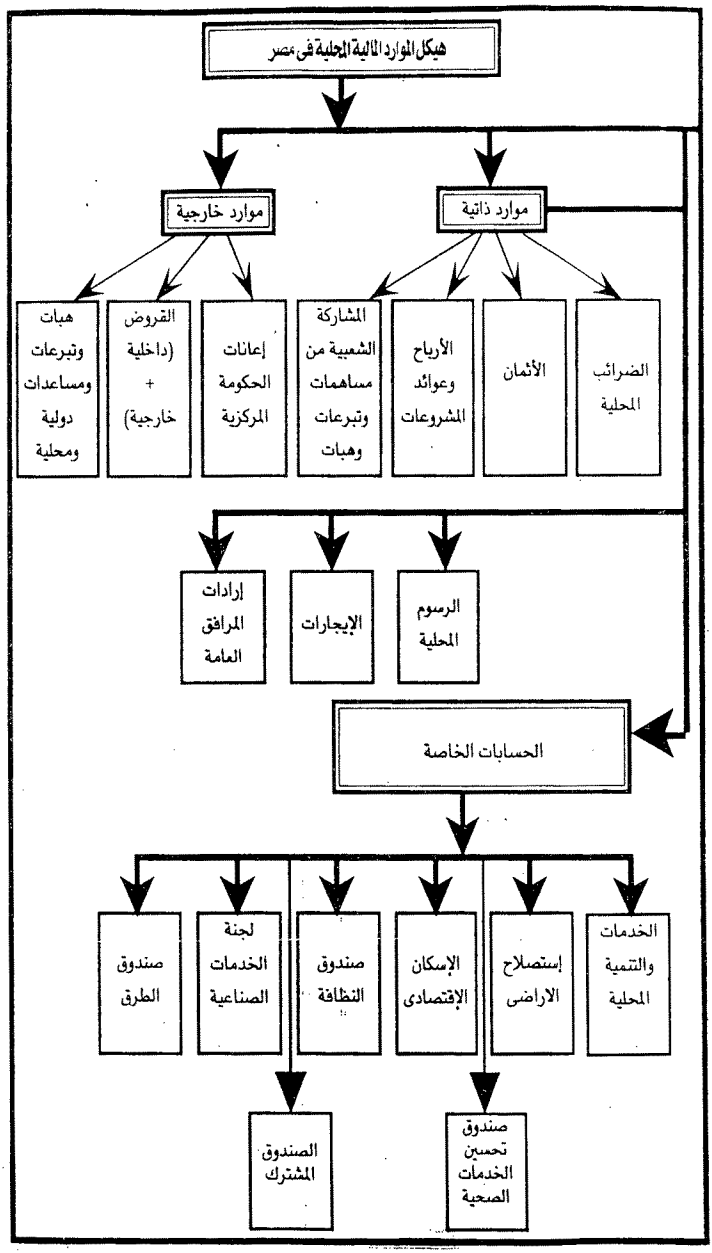
وسعيا إلى الأفضل فقد كان يحدث دائماً تعديل أو تغيير فى القوانين المنظمة ، لنظام الإدارة المحلية فى مصر.

والخلاصة التى يمكن الوصول إليها بدراسة الموارد المالية فى ظل قوانين الإدارة المحلية (خلال الفترة من ١٩٦٠ ـ ١٩٨٨) أن المشروع حاول الأخذ بأكثر أساليب التمويل السابق دراستها فى الجانب النظرى أو الدراسة المقارنة بين أنظمة الإدارة المحلية فى عدد من الدول المختاره ، فقد أجاز للسلطات المحلية فرض الضرائب والرسوم على أهل وحدتها بشرط أن تكون ذات طابع محلى . وترك نسبة من الضرائب القومية للمحليات وأخذ بمبدأ المشاركة فى الرصيد المشترك للمحافظات والذى يتكون من نصف حصيلة الضرائب الإضافية على الصادرات والواردات ، وكذلك نصف حصيلة الضريبة الإضافية على القيم المنقولة، وفى ضريبة الأرباح التجارية والصناعية ، ويتم توزيع هذا الرصيد المشترك بقرار من الوزير المختص بالإدارة المحلية ، وإمتدت المشاركة أيضاً بين المحافظة والمدينة ، بالنسبة لإقتسام ثمن بيع المبانى والأراضى الفضاء المعدة للبناء المملوكة للدولة والداخلة فى نطاق المدن .

وإستخدام الأثمان والإيجارات كأساليب تمويل أيضاً ، وفضلاً عن ذلك فإن المشرع لم يغفل مبدأ الإعانة الحكومية لسد العجز فى موازنة السلطات المحلية ، ولا مبدأ الإقتراض (القروض) بالشروط المقرره بالقانون ، وكذلك لم يغفل مبدأ التبرعات والهبات والوصايا .

وأضاف إلى كل ذلك الحسابات الخاصة حين أوجدها ، بهدف تدعيم الموارد المالية للمجالس المحلية وخدمة المواطنين والنهوض بالمستوى الإقتصادى والإجتماعى والثقافى لهم .

ولكن وبالرغم من كل ذلك فإن هيكل الموارد المالية للمحليات يعاب عليه التعدد والتنوع الذى قد يصبح معوقاً فى تعبئة الموارد المالية المحليات وترد عليه العديد من التحفظات الأخرى فى مجال التعبئة الأفضل للموارد المالية المحلية وهو ما يتم تناوله فى المعوقات التى تواجه تعبئة الموارد المالية بأحسن كفاءة ممكنه .


هيكل الموارد المالية المحلية فى مصر
موارد ذاتية
موارد خارجية
الضرائب المحلية
الأثمان
الأرباح وعوائد المشروعات
المشاركة الشعبية من مساهمات وتبرعات وهبات
إعانات الحكومة المركزية
القروض (داخلية + خارجية)
هبات وتبرعات ومساعدات دولية ومحلية
الرسوم المحلية
الإيجارات
إرادات المرافق العامة
الحسابات الخاصة
الخدمات والتنمية المحلية
إستصلاح الاراضى
الإسكان الإقتصادى
صندوق النظافة
لجنة الخدمات الصناعية
صندوق الطرق
صندوق تحسين الخدمات الصحية
الصندوق المشترك

دور الصندوق الإجتماعى للتنمية وأهدافة :

ومع تطبيق برنامج الإصلاح الإقتصادى الشامل الذى بدأته مصر منذ عام ٩٠ / ١٩٩١ ، طرح بقوة على الساحة الإقتصادية أهمية الدور الذى يمكن أن تلعبه المشروعات الصغيرة فى التنمية الإقتصادية ، والتنمية المحلية والحد من مشكلة البطالة القائمة وخلق فرص عمل متزايدة لطالبى العمل وشباب الخرجين ، فضلاً عن تخفيف الأثار الجانبية المصاحبه لبرنامج الإصلاح الإقتصادى نظراً لإعتماد تلك المشروعات على الأسلوب كثيف العمل ، ناهيك عن قدرة تلك المشروعات على إمتصاص العمالة القابضة التى كانت تمثل بطالة مقنعة نتيجة لخروجها إلى سوق العمل فى ظل عمليات الخصخصة التى يتم تطبيقها .

تجدر الإشارة إلى أن مفهوم الصناديق الإجتماعية للتنمية ظهر فى ظل السعى إلى توفير شبكة الآمان الإجتماعى من الآثار المترتبة على تطبيق برامج وسياسات الإصلاح الإقتصادى والتكيف الهيكلى فى مجموعة من الدول النامية ، ويعمل إلى جانب صناديق الإستثمار الإجتماعى والتى يطلق عليها فى مصر الصندوق الإجتماعى للتنمية ، مؤسسات وأنشطة أخرى مثل برامج العمل الإجتماعى وصناديق الطوارئ الإجتماعية ، ويبلغ عدد هذه المؤسسات بأنواعها الثلاثة فى عام ١٩٩٣ حوالى ٢٦ مؤسسة ثلثاها فى أمريكا اللاتينية بالإضافة إلى مصر وغانا وبعض الدول الإفريقية .

ونتيجة لذلك أنشئ الصندوق الإجتماعى للتنمية فى مصر بالقرار الجمهورى رقم ٤٠ لعام ١٩٩١ لتكون مهامه الرئيسية تعبئة الموارد المالية والفنية العالمية والمحلية وإستخدامها فى تنفيذ برامج تتضمن مشروعات عديدة فى مجالى الإنتاج والخدمات وذلك بغرض خلق فرص عمل جديدة دائمة ومؤقتة لمساعدة الفئات الأكثر إحتياجاً وتحقيق ما يسمى الإستثمار الإجتماعى ، والتنمية الإجتماعية ، وتحسين مستويات المعيشة للفئات المستهدفة .

والفئات المستهدفة هى الفئات الأكثر تأثراً ببرنامج الإصلاح الإقتصادى ومحدودى الدخل وشباب الخريجين وسكان المجتمعات الأقل نموا ، وسكان المناطق المحرومة من الخدمات .

وتنطوى مشروعات الصندوق الإجتماعى على دعم التنمية فى مجالات الخدمات العامة ، النقل ، تنمية المجتمعات ، تنمية المشروعات وتنمية المؤسسات ، والصندوق أداة للتكامل وتعبئة الموارد فيما يتعلق بتمويل الإستثمار فى المحليات ، فالصندوق ليس مؤسسة بديلة ولكن مدعمة لجهود قائمة مثل بنك التنمية الصناعية ، وبنك التنمية والإئتمان الزراعى ، وصندوق التنمية المحلية وجهاز التعاون الإنتاجى وغيرها .

وقد جاءت موارد الصندوق فى بداية إنشائه ٦٠٠ مليون دولار فى صورة منح من الإتحاد الأوربى ٢٤٠ مليون دولار ، ألمانيا ٣٥ مليون دولار ، كندا ١٥ مليون دولار وغيرها ، كذلك فى صورة قروض ميسرة من الصندوق العربى للتنمية الإجتماعية والإقتصادية ، ٥٠مليون دولار ، والصندوق الكويتى للتنمية الإقتصادية ، ٥٠ مليون دولار ، وغيرها .

يتمتع الصندوق الإجتماعى للتنمية فى مصر بمجموعة من المقومات الأساسية التى تؤهلة للقيام بدور متميز فى تمويل الإستثمار فى المشروعات الصغيرة ، لعل من أهمها : أن الصندوق الإجتماعى للتنمية لا يقوم بتمويل الإستثمار فى المشروعات الصغيرة ، شأنه فى ذلك مثل باقى جهات التمويل المصرفية أو حتى التنموية ، بل يقدم "حزمة إئتمانية أو " إئتمان تنموى " يكون القرض الممنوح أحد عناصره ، ولكن إلى جانب ذلك هناك الترويج الإعلامى والإعلانى والشفافية لمشروعاته للجميع .

دور صندوق التنمية المحلية وآلياته :

يشترك صندوق التنمية المحلية مع الصندوق الإجتماعى للتنمية فى أن كلاهما يقومان بتمويل الإستثمار فى المشروعات الصغيرة ومن منظور أنه من المأمول أن يقوم صندوق التنمية المحلية بالعبء الأكبر فى تنمية المشروعات الإقتصادية الريفية من خلال برنامج التنمية الريفية المتكاملة « **شروق** » دعماً لعملية التنمية وتوفير فرص الإستثمار فى القرية مما يزيد فرص العمل لدى الشباب وزيادة الإنتاج وعدالة توزيع الفوائد مما يساعد على الإستقرار الإجتماعى على مستوى القرية والمحليات .

أنشئ صندوق التنمية المحلية فى إطار جهاز بناء وتنمية القرية المصرية بموجب القرار الجمهورى رقم ٣١٠ لسنة ١٩٧٨ وبدأ نشاطه إعتباراً من نوفمبر ١٩٧٩ ، وقد تم إنشاء صندوق التنمية المحلية بناء على إتفاقية التنمية الأمريكية بين كل من جهاز بناء وتنمية القرية المصرية وهيئة التنمية الدولية الأمريكية وقد إستخدم الصندوق المتاح له من المنح ، وما نتج عنها من أقساط قروض فى تمويل قروض جديدة لتمويل الإستثمارات فى المشروعات ذات العائد الإقتصادى بالقرية المصرية بهدف تنمية القرية إقتصادياً وإجتماعياً من خلال ما يتم تنفيذه من مشروعات إقتصادية تعمل على توفير إحتياجات القرية من السلع والخدمات ويستهدف صندوق التنمية المحلية فى هذا الإطار أيضاً ، تنمية مدخرات المواطنين بإستثمارها فى مشروعات إنتاجية تعمل على رفع المستوى المعيشى لأبناء القرية وترفع مستواهم الإقتصادى والإجتماعى وتخلق فرص عمل جديدة لطالبى العمل . ووفقاً للأهداف والمفاهيم والمناهج الواردة فى برنامج التنمية الريفية المتكاملة " **شروق** " فإنه من أول أكتوبر ١٩٩٤ ، وبإعتباره آلية تمويلية مناسبة فإن الصندوق يهدف إلى توفير القروض المطلوبة لتمويل المشروعات الإقتصادية ذات العائد المالى التى تنفذ على المستوى المحلى بعد الدراسة الإيجابية لجدواها من خلال أرصدته المخصصة للإقراض فى المشروعات المختلفة ، سواء مشروعات الإنتاج السلعى ، أو مشروعات التسويق أو المشروعات الخدمية ذات العائد على الإستثمار المناسب .

ويعتمد الصندوق فى تمويل المشروعات على مجموعة من معايير الجدوى الإقتصادية وأهمها إن تغطى عوئد المشروع أقساط سداد القرض ، بعد سداد كافة تكاليف التشغيل ، وأن يتيح فرص عمل أكثر ، ويكون المشروع الممول الأقل فى التكلفة الإستثمارية لفرصة العمل الواحدة ، ويتيح فرصاً للتكامل مع مشروعات تنموية أخرى على النطاق المحلى ، والأقصر فى فترة الإسترداد ، والأكثر محافظة على البيئة .

علماً بأن حجم القرض لايتجاوز ٨٠ ٪ من قيمة الإستثمارات المطلوبة لتنفيذ المشروع على أن يقوم طالب القرض بتدبير النسبة الباقية ذاتياً ، ويمنح الصندوق قروضاً قصيرة الأجل تسدد خلال عامين وقروض متوسطة الأجل تسدد خلال أربع سنوات وقروض طويلة الأجل تسدد على مدى يزيد عن أربع سنوات. ولا يتعامل الصندوق بأسعار فائدة ، ويحصل فقط على مصروفات إدارية تقدر على أساس الأسعار السائدة فى سوق النقد والتى يعلنها البنك المركزى فى بداية الشهر الذى يتم فيه إبرام عقد القروض بعد تخفيضها بنسبة ٢٠ ٪ عن مستوى السعر السائد فى السوق .

برنامج التنمية الريفية المتكاملة " شروق " :

يتضمن الهدف الإستراتيجى (بعيد المدى) لهذا البرنامج من شقين يجب أن يتحققا معاً فى تزامن وهما :

(١) التقدم المستمر فى نوعية الحياة لجميع أبناء المجتمع المحلى .

(٢) الإرتقاء المتوالى بمستوى مشاركتهم الفعالة فى أحداث هذا التقدم . وهذا يتطلب إحداث تغييرات جذرية فى بناء ووظائف الهياكل الإقتصادية والإجتماعية والثقافية ، تؤدى إلى أن يصبح نمو وتقدم هذه الهياكل يتم تلقائياً وذاتياً ومنتظماً .

ومن خلال اللقاءات والحوارات التى ناقشت تصميم البرنامج فى صيف عام ١٩٩٤، فقد توافقت الرؤى على إنه يمكن على الأقل إعتبار ما تخصصه الحكومة من إعتمادات لتوفير خدمات محددة للريف خلال الميزانيات السنوية للوزارات والمحافظات فى مجملها ، هى قيمة ما يمكن أن تسهم به الحكومة فى البرنامج ، حيث يتم من خلال آليات التنسيق والتكامل التى سيتحمل بها البرنامج ـ حشد وتعبئة هذه الإعتمادات الحكومية بما يخدم فرص تنفيذه خلال مراحله الزمنية المتتابعة وبنفس المفهوم والمنهج ، يتم تحديد حجم التمويل الممكن تخصيصه للوحدات المحلية القروية المنفذ بها البرنامج وذلك من الموارد الأجنبية المتاحة سواء فى صورة منح أو قروض ممولة من جهات أجنبية أيا كانت الجهات المصرية المتلقية لها .

فى إطار الحاجة المتزايدة للإستثمار فى المشروعات الصغيرة من أجل إحداث المزيد من التنمية المحلية فى المحليات فى مرحلة الإصلاح الإقتصادى . ورغم أن العائق الرئيسى لنمو وتنمية المشروعات الصغيرة كان يتمثل فى نقص رأس المال اللازم لتمويل الأصول الثابتة والمتداولة ، إلا أن هذه المشروعات إتضح أنها تعانى الكثير من المشاكل التمويلية عند تعاملها مع البنوك وجهات التمويل نظراً لإرتفاع مخاطر الإستثمار فيها ، وإنحصرت أهم هذه المشاكل فى عزوف البنوك عن إقراض تلك المشروعات ، ومطالبتها بضمانات كبيرة ، وإرتفاع سعر الفائدة على القروض الممنوحة لها ، وعدم تحمس البنوك لإقراضها لصغر حجم معاملاتها ، وإنفصال جانب العرض والطلب على القروض المصرفية الخاصة بالمشروعات الصغيرة .

بالإضافة إلى طول إجراءات منح القروض إلى تلك المشروعات مما أدى إلى إستنتاج أن المشروعات الصغيرة تحتاج بشدة إلى آلية تمويلية خاصة تعمل علي إتاحة التمويل اللازم لها بما يتلائم مع ظروفها وخصائصها ، ويعظم من مزاياها .

وبالبحث فى دور الصندوق الإجتماعى للتنمية ، فقد إتضح أنه قام بدور فعال إلى حد كبير فى تمويل الإستثمار فى المشروعات الصغيرة ، حيث إنه إذا كان المتاح من موارد للصندوق قد وصل إلى حوالى ٢ مليار جنيه فإن ما تم توظيفه لتمويل المشروعات الصغيرة وصل إلى ٥٠ ٪ من هذا المبلغ ، مع إمتلاكه آلية الإستهداف الفعال Effective Targeting تجعله يصل بسهولة إلى المستهدفين ، وبالتالى يصل إلى جذور المجتمعات الأقل نموا وبالتالى الوصول للمحليات والمجتمعات المحلية فى كل محافظات مصر .

وجدير بالذكر أن آداء الصندوق الإجتماعى للتنمية لازال فى حاجة إلى التحسين فى هذا المجال ، حيث إتضح بعض التفاوت ما بين المحافظات فيما يتعلق بالإستفادة من قروضة ، من ناحية آخرى إفتقادة إلى الأنشطة التى تعمل على تسويق المشروعات الإنتاجية ناهيك عن ضعف عملية المتابعة وإفتقاده آلية فعالة

لمعالجة المشكلات التى تعانى منها المشروعات الصغيرة والتى بدأت تظهر على السطح فى بعض المشاهدات والمنتديات والمناقشات الدائرة فى الوقت الحاضر .

اما عن دور صندوق التنمية المحلية فى إطار برنامج التنمية الريفية المتكاملة " شروق " فيعتبر ضعيف ويحتاج إلى أن يلعب دوراً أكبر من ذلك إذا كان من المأمول أن يشارك هذا الصندوق بالعبء الأكبر فى تنمية المشروعات الإقتصادية الريفية .

مساهمة بنك التنمية والإئتمان الزراعى فى التنمية الريفية :

على ضوء التحليل الخاص بوجود علاقة وطيدة بين التمويل المصرفى المتاح من البنوك المتخصصة والإستثمار فى المحليات ، فإنه يصبح من الضرورى إجراء محاولة للتعرف على حجم ووزن الدور الذى تقوم به البنوك المتخصصة مجتمعة فى مجال إتاحة التمويل المصرفى للأنشطة الإقتصادية ، والوزن النسبى لهذا التمويل من إجمالى التمويل المصرفى المتاح من جميع البنوك ، هذا بالإضافة إلى تحليل تطوير توزيع التمويل المصرفى من البنوك المتخصصة حسب الأنشطة الإقتصادية المختلفة .

لعل من الضرورى الإشارة إلى أن بنك التنمية والأئتمان الزراعى التعاونى قد تم إنشائه بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٧٦ عندما تم تحويل المؤسسة المصرية العامة للإئتمان الزراعى والتعاونى إلى هيئة قابضة تكون لها الشخصية الإعتبارية المستقلة ، ويتبع هذا البنك بنوك التسليف الزراعى والتعاونى بالمحافظات والمنشأة بالقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٦٤ وتسمى بنوك التنمية الزراعية ، وتتولى تحقيق أغراض البنك الرئيسى للتنمية والإئتمان الزراعى ، ولها أن تنشئ وحدات تابعة لها فى أنحاء الجمهورية تسمى بنوك القرية .

وتتحدد أهداف بنك التنمية والإئتمان الزراعى من خلال نص المادة الثالثة من القانون١١٧ لسنة ١٩٧٦ ، والتى تشير إلى أن أهدافه الرئيسية تتلخص فى توفير الإئتمان الزراعى والتمويل لكافة الأنشطة الزراعية والريفية على مستوى

الجمهورية وحتى مستوى القرية ومتابعة برامجه ومراقبة تنفيذة فى إطار السياسة العامة للدولة .

فى ضوء إتجاه السياسة الإقتصادية إلى تركيز الإهتمام بدرجة كبيرة على ضرورة النهوض بالمحليات وبالتالى العمل على ضرورة دفع وتشجيع وزيادة الإستثمار فى المحليات ، وفى إطار الربط بين الإستثمارالقومى وتوجهاته وبين الإستثمار فى المحليات ، ونظراً لطبيعة تكوين وخصائص البنوك المتخصصة كبنوك تنمية فقد جرت محاولة للتعرف على دور تلك البنوك فى زيادة الإستثمار فى المحليات من خلال قيامها بعمليات التمويل المختلفة وتوفير مقادير متزايدة من القروض والمساهمات التمويلية للأنشطة الإستثمارية الأكثر ملائمة للمحليات .

وجدير بالذكر أن البنوك المتخصصة لم تقم بالدور المطلوب والمأمول فى مجال تمويل الإستثمار فى المحليات ، رغم الحاجة إلى المزيد من التمويل لهذا النوع من الإستثمار فى المرحلة القادمة . كما أن بنك التنمية والإئتمان الزراعى يحتاج إلى إعادة هيكلة نشاطه وتغيير آلياته والإهتمام بدرجة أكثر بتمويل الأنشطة الإستثمارية متوسطة وطويلة الأجل .

وعليه فإن البنوك المتخصصة تحتاج فى مرحلة الإصلاح ، والإنطلاق الإقتصادى إلى تطوير شامل من خلال إعادة هيكلة مواردها وسياساتها وتغير جذرى فى آلياتها وأساليب إدارتها ، حتى يمكن أن تساهم بدرجة أكثر فعالية فى تمويل الإستثمار بالمحليات ، وتتكيف بدرجة أفضل مع التحولات الإقتصادية الناشئة عن الإصلاح الإقتصادى .

وأخيراً يصبح من الضرورى العمل على تعظيم الدور الذى يمكن أن تقوم به البنوك المتخصصة فى تمويل الإستثمار فى المحليات من خلال زيادة الموارد المتاحة لتلك البنوك من مختلف المصادر سواء من خلال الموارد الذاتية أو زيادة قدرتها فى تعبئة المزيد من الودائع ، وتنظيم العائد من مسهامتها فى الأنشطة الإستثمارية ، أو زيادة مواردها الخارجية ، وعلى الأخص السماح لهذه البنوك باللجوء مباشرة إلى سوق المال وبالتحديد سوق الأوراق المالية لطرح أوراق مالية يتم إستخدام

حصيلتها فى المزيد من التمويل والأنشطة الإستثمارية فى المحليات ، ومن ناحية أخرى العمل على زيادة الموارد المتدفقة إليها من مصادر التمويل الأخرى ، وزيادة التعاون التمويلى فيما بينها وبين الصندوق الإجتماعى للتنمية لإحداث المزيد من التمويل للإستثمار فى المحليات .

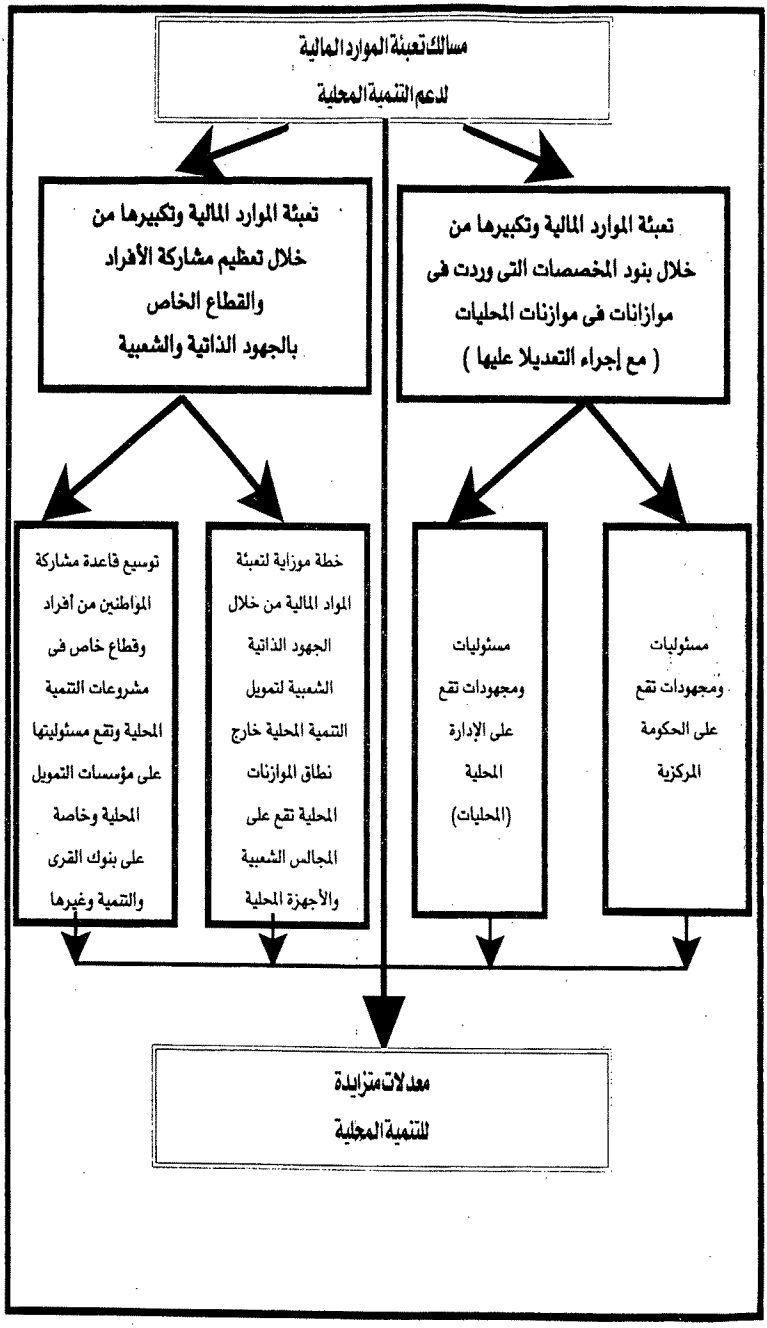
مداخل تعبئة الموارد المالية : لعل من الضرورى الإشارة ، منذ البداية ، إلى أن المداخل المختلفة لسبل تعبئة وتنمية الموارد المالية لزيادة تمويل الإستثمار فى المحليات وعلاج الإختلالات فى هيكل التمويل المحلى ، يبدو من الملائم مناقشتها والنظر إليها فى إطار عملية التحول التى يشهدها الإقتصاد المصرى من تحرير وإصلاح إقتصادى بما يتضمنه ذلك من تطبيق آليات السوق وتغيير أسلوب التخطيط من تخطيط مركزى شمولى إلى تخطيط تأشيرى ، يلعب فيه القطاع الخاص دوراً كبيراً ومتزايداً فى مجال التنمية الإقتصادية والإجتماعية ، ويتم من خلاله دعم ودفع الحوافز الفردية وتنميتها بوسائل التحفيز المناسبة . ويعنى ذلك تغيير الآلية التى يتم بها إقامة مشروعات التنمية المحلية والقومية وبالتالى من الضرورى أن تتغير أدوات التمويل ومصادر الموارد المالية اللازمة لزيادة الإستثمار . ومن السهل إدراك أن تلك الآلية يمكن أن تلتقى فى نقطة أساسية مع دعم دور الإدارة المحلية فى تمويل التنمية والإستثمار فى المحليات من خلال العمل على تغيير وإصلاح هيكل الموارد المالية ، أى إعادة هيكلة الموارد بهدف تقليل الإعتماد على إعانات الحكومة المركزية والموارد الخارجية فى إتجاه دعم إستقلالية الإدارة المحلية فى إتخاذ القرارات إلى الحد الذى يؤدى إلى ذلك ويدفع نظام الإدارة المحلية إلى تحقيق الفعالية المطلوبة وتحقيق الفلسفة من وجوده .

وهذا الإلتقاء يأتى من خلال أن الإتجاه العام هو التوجه نحو تقليل الإعتماد على الحكومة المركزية فى تمويل عمليات التنمية والإستثمار سواء المحلية أو القومية ، والإعتماد فى ذلك على الأفراد والقطاع الخاص والجهود الذاتية الشعبية بقدر المستطاع . فدور الدولة فى النشاط الإقتصادى وإدارة عملية التنمية يتجه إلى يكون تنظيمياً ، وسيتوقف عند إدارة وتملك المشروعات الكبيرة والاستراتيجية والقيام بالخدمات التى لا يقبل عليها الأفراد والمنشآت الخاصة ، أو لا يستطيعوا القيام بها .

وفى هذا الإطار ، من المتوقع أن يزداد الإعتماد على الجهود الشعبية والذاتية فى إحداث التنمية المحلية وزيادة الإستثمار فى المحليات ، وبالتبعية الإتجاه نحو تصحيح العلاقة بين نظام الإدارة المحلية والحكومة المركزية وتدعيم مبدأ اللامركزية الإدارية بحيث يسمح لتعبئة المزيد من الموارد المالية بالمحليات وبالتالى تغيير الآلية التى يعمل بها هيكل الموارد المالية الحالى المخصص فى موازنات المحليات فى إطار الموازنة العامة للدولة .

ولا يقتصر الأمر على هذا الإتجاه ، بل من المتصور أن تكون هناك آليات تعمل بفعالية خارج موازنات المحليات والإعتمادات السنوية التى تأتى فى الموازنة العامة للدولة ، بحيث تؤدى تلك الآليات إلى خلق قاعدة لتمويل الإستثمار فى المحليات تسمح بإستمرار فى تعبئة المزيد من الموارد المالية النابعة من المحليات وتوظيفها فى مشروعات التنمية المحلية بحيث تكون خارج ما تخصصه الحكومة المركزية فى موازنة المحليات وتؤدى إلى تقليل الأعباء التى تتحملها الموازنات الرسمية إن آجلاً أو عاجلاً ، وبالتالى تحمل ميزة أخرى وهو التعجيل بالتنمية المحلية وزيادة معدلاتها فى فترة زمنية أقل مما لو تم الإعتماد والإنتظار على المخصصات الرسمية والموازنة العامة وهو ما يفسر تطبيق مبدأ لا مركزية تشجيع الإستثمار ، من خلال نشر مكاتب الإستثمار فى المحليات عام ١٩٩٦ .

وعلى ذلك يمكن تصور مداخل سبل تعبئة الموارد المالية لإصلاح هيكل التمويل المحلى بالمحليات على النحو التالى :


مسالك تعبئة الموارد المالية
لدعم التنمية المحلية
تعبئة الموارد المالية وتكبيرها من خلال بنود المخصصات التى وردت فى موازنات فى موازنات المحليات (مع إجراء التعديلا عليها)
تعبئة الموارد المالية وتكبيرها من خلال تعظيم مشاركة الأفراد والقطاع الخاص بالجهود الذاتية والشعبية
مسئوليات ومجهودات تقع على الحكومة المركزية
مسئوليات ومجهودات تقع على الإدارة المحلية (المحليات)
خطة موزاية لتعبئة المواد المالية من خلال الجهود الذاتية الشعبية لتمويل التنمية المحلية خارج نطاق الموازنات المحلية تقع على المجالس الشعبية والأجهزة المحلية
توسيع قاعدة مشاركة المواطنين من أفراد وقطاع خاص فى مشروعات التنمية المحلية وتقع مسئوليتها على مؤسسات التمويل المحلية وخاصة على بنوك القرى والتنمية وغيرها
معدلات متزايدة للتنمية المحلية

تشير الدلائل إلى أن هيكل الموارد المالية المخصصه فى موازنات المحليات يعانى من الإختلال فى مكوناته المختلفة وفى إطاره الإجمالى ، وبالتالى تتركز سبل تعبئة الموارد المالية من خلال الهيكل الوارد فى موازنات المحليات فى مجموعة من المقترحات التى تقع مسئولية تنفيذها والسعى إلى تحقيقها على المجهودات التى يمكن أن تبذلها الحكومة المركزية بإعتبارها فى ظل النظام القائم ، التى تملك القيام بأعمال تقوم بها ولا تستطيع المحليات أن تفعل شيئ تجاهها إلا بالرجوع إلى الحكومة المركزية .

ومن ناحية أخرى هناك سبل لتعبئة الموارد المالية وتنميتها تقع مسئولية تنفيذها على المحليات ممثلة فى نظام الإدارة المحلية القائم بأجهزته المختلفة والمجهودات التى يمكن أن تبذلها . يمكن فى هذا المجال إبداء عدد من المقترحات لسبل تعبئة الموارد المالية فى المحليات فى هذا الإتجاه كأن تسمح الحكومة المركزية للمحليات بأن تحصل الوحدات المحلية على كافة الموارد ذات الطابع المحلى وذلك لتنمية الموارد الذاتية وبالتالى يتطلب ذلك إعادة النظر فى جميع أنواع الضرائب والرسوم التى تحصلها الدولة (الحكومة المركزية) بحيث يخصص للمجالس والوحدات المحلية حصيلة كافة الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى والتى تؤول حصيلتها حالياً إلى الحكومة المركزية .

كذلك السماح للوحدات المحلية بالحصول على نسب متزايدة من الضرائب المركزية ، مثل الضرائب على الدخل أى الضريبة الموحدة (أرباح تجارية وصناعية، وضريبة كسب العمل والمهن الحرة) والضرائب على الثروة مثل رسوم الأيلولة الخاصة بالتركات وغيرها .

طموحات تعجيل التنمية الريفية :

(١) **تفعيل** برنامج الإئتمان الزراعى الموجه Supervised Credit : وهو نظام حكومى لمساعدة ذوى الدخول المنخفضة الزراعية فى تحسين مستويات الإنتاج والمعيشة ، وقد إستحدث هذا النظام لمساعدة صغار المزارعين الذين لا يمكنهم الحصول على السلف من مصادر أخرى . ويعتمد هذا النظام على إدماج المساعدات المالية مع

المساعدات الفنية مع التوجيه والإرشاد داخل برنامج أو خطة للمزرعة والمعيشة ، ويستند التمويل فى هذه الحالة على مقدرة المزارع على الأنتاج وليس على أساس ما لديه من أصول مزرعية .

(٢) **تفعيل دور التعاونيات الريفية الإنتاجية :** إنطلاقاً من فلسفة التمويل الدائرى Revolving Fund ويعتمد على إستقطاع جزء من صافى إيرادات المبيعات يستخدم فى تمويل بعض المشروعات المحلية الريفية ، على أن يرد هذا الجزء إلى العضو بعد عدد معين من السنوات ، وبذلك يقوم كل عضو بالمشاركة فى تنمية المدخرات ، **ويصبح** دخله معتمداً على ثلاثة مصادر هى : (أ) الجزء الأعظم من إيرادات المبيعات . (ب) المبالغ التى سبق إستقطاعها بعد مرور عدد من السنوات . (جـ) عائد الإستثمار فى المشروعات والأنشطة التى تم تحويلها عن طريق الإستقطاعات أو المدخرات .

(٣) **تفعيل وتنشيط دور المنظمات الأهلية (غير الحكومية)** Civil Associations : فى الريف المصرى لتعظيم دور المشاركة الشعبية فى تمويل التنمية الريفية فى ظل التحولات الجذرية المحلية والعالمية .

(٤) **تفعيل دور الموارد البشرية:** متضمنة بعض السيناريوهات البديلة للتعامل مع المعطيات المحلية والعالمية فى إطار ثقافة جديدة للمنظمات المصرية والتى من شأنها تعظيم المكاسب أو تدنيه المخاطر المتوقعة ، ***ولعل أهم هذه السيناريوهات ما يلى :***

(أ) **الإندماج** : أصبح من سمات النظام الإقتصادى العالمى الجديد الإتجاه إلى عالم المنظمات الكبيرة والعملاقة ، وأصبح الإندماج وإنشاء الكيانات الإقتصادية الكبرى من الأساليب الفعاله للتكامل مع متغيرات البيئة والتكيف معها بهدف النمو والتوسع والسيطرة على السوق وتحقيق العديد من المزايا التنافسية .

(ب) **إعادة الهيكلة :** وتتضمن البحث عن قواعد وفروض جديدة تناسب العصر بحيث تركز على مجموعة من الأنشطة المتكاملة والتى ينتج عنها مخرجات ذات قيمة للمستهلك .

(جـ) **الحولمة** Glocalization : الإنفتاح والإتصال بالعالم الخارجى ضرورة حتمية الآن تفرضها التغيرات البيئية وتيار العولمة بصفة عامة . وأصبح من المهم العمل بجدية ليس فقط لغزو أسواق عالمية جديدة ، بل أيضاً للبقاء فى الأسواق المحلية وحماية حصتها فى السوق المحلى . ولفظة العولمة تتكون من بعدين أساسين يختص أحدهما بالتركيز على السوق المحلى Local والأخر على السوق العالمى Global . وحولمة المنظمات Glocalization يقصد بها التكامل بين البيئة العالمية والبيئة المحلية من خلال تكوين منظمة قادرة على إحترام الثقافة المحلية والتكيف معها ، فضلاً عن التكيف والتكامل مع المتغيرات العالمية بهدف البقاء فى السوق العالمى ، وهذا يتطلب إعداد المديرين للتكامل مع المتغيرات السابقة بما يسمى مدير العصر الجديد أو مدير المستقبل .