

عجز الموازنة العامة للدولة

الأسباب - الآثار - سبل العلاج

الدكتور

محمد السعيد شاهين

دكتوراه فى الاقتصاد والمالية العامة

كلية الحقوق جامعة طنطا

٢٠٢٠



لَا أُرِيدُ إِلَّا الْإِصْلَاحَ مَا اسْتَطَعْتُ وَمَا تَوْفِيقِي إِلَّا بِاللَّهِ

عَلَيْهِ تَوَكَّلْتُ وَإِلَيْهِ أُنِيبُ

صدق الله العظيم

(سورة هود ، الآية ٨٨)

المقدمة

الحمد لله الذي لولاه ما جرى قلم ولا تكلم لسان ، الحمد لله الذي بيده كل الخير وبه تتم كل الصالحات ، الحمد لله الذي بفضله وهبنا العلم وجعله لنا نوراً ونبراساً نهتدي به ، والصلاة والسلام على الصادق الأمين سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم ، أفصح الناس لساناً وأوضحهم بياناً، ثم أما بعد .

تعد مشكلة عجز الموازنة العامة على المستوى العالمى واحدة من أهم المشكلات الاقتصادية المحورية ، لما لها من آثار مباشرة على أداء النشاط الاقتصادى بصفة عامة ، بالإضافة إلى كونها من أهم الموضوعات التى اشتد الجدل حولها وتفاوتت الآراء بشأنها وتباينت الاجتهادات فيها ، خاصة فى السنوات الأخيرة لاسيما بعد اتجاه العجز إلى التزايد فى مختلف دول العالم ، وما صاحبه من ارتفاع مستمر فى الدين العام.

ويعتبر عجز الموازنة العامة للدولة واحداً من أهم المشكلات الاقتصادية التى تواجه الدول المتقدمة والنامية على حد سواء ، ولكن مع اختلاف درجة وطبيعة العجز من دولة لأخرى ، وذلك حسب الهيكل الاقتصادى لكل دولة ، ودرجة تقدمها ، والسياسات المالية المتبعة من جانب الحكومات ، والظروف الاقتصادية والسياسية التى تمر بها الدولة ، ودرجة الإصلاح المالى والاقتصادى.

ونظراً للآثار والنتائج المرتبطة بطريقة تمويل عجز الموازنة فى مختلف الدول ، أصبحت مشكلة عجز الموازنة تطرح نفسها بقوة فى برامج الإصلاح الاقتصادى ، وأصبحت مناهج علاج هذا العجز من القضايا الاستراتيجية التى تناولتها المدارس والمذاهب الاقتصادية المختلفة.

إن ارتفاع عجز الموازنة العامة فى مصر من عام لآخر يستلزم التوقف بالدراسة والتحليل لهذه الظاهرة وتتبع السياسات المالية والاقتصادية التى تنتهجها الدولة فى هذا الشأن ، حيث يمثل عجز الموازنة العامة أحد الاختلالات الهيكلية التى يعانىها الاقتصاد المصرى ، وهو يعد من المشاكل الأساسية نظراً لآثاره المباشرة فى أداء النشاط الاقتصادى بصفة عامة، وباعتباره عقبة تقف أمام الدولة فى تحقيق برنامجها التنموى.

ولا شك أن توسع دور الدولة وازدياد تدخلها فى شتى الأنشطة قد فرض عليها نمواً هائلاً فى الإنفاق الحكومى لتغطية مجالات مختلفة ومتنوعة ، بالإضافة إلى دور الدولة التقليدى فى ممارستها لنشاطها ، وقد أدى هذا النمو الهائل فى الإنفاق العام مع الأزمات المالية التى عانى منها الاقتصاد المصرى مثل أزمة المديونية الخارجية وتفاقم معدلات التضخم وكثرة الصراعات العسكرية ، أدى كل هذا وغيره إلى تفاقم العجز فى الموازنة العامة للدولة.

ويعانى الاقتصاد المصرى من العديد من المشاكل ، منها ما يشعر به المواطن العادى فى حياته اليومية من مشكلة الغلاء المتواصل ، ومشكلات الغذاء والتعليم والصحة والمواصلات والإسكان وغيرها ، ومنها ما لا يشعر بها مباشرة ، ولكنها تنعكس فى تفاقم أوضاع معيشتة ، مثل

العجز المستمر في الموازنة العامة للدولة ، وتزايد العجز بميزان المدفوعات ، فضلاً عن اختلال النمو بين القطاعات الاقتصادية المختلفة إلى غير ذلك.

والحقيقة أن هذه المشكلات وغيرها تتشابك وتترابط مع بعضها البعض . ومن هنا فإنه من الخطأ معالجة هذه المشكلات بشكل جزئى ، دون النظر إلى الأمور نظرة شاملة وكلية . فجسد الاقتصاد القومى أشبه تماماً بجسد الإنسان ، لا يمكن معالجة أى جزء فيه إلا في ضوء التشخيص العام لحالة الجسد ، كما أن الحلول الجزئية ربما تخفف من حدة المشاكل في الأجل القصير ، لكنها في النهاية عاجزة عن المواجهة الحاسمة لهذه المشاكل ، بل ربما تؤدي إلى تفاقمها في الأمد المتوسط والأمد الطويل ، نظراً لأنها لا تراعى تداخل المشاكل فيما بينها وارتباطها بالأبعاد الاجتماعية والسياسية في المجتمع.

وعلى الرغم من التداعيات الخطيرة الحالية والمستقبلية لأزمة العجز في الموازنة العامة للدولة، فإن معالجة الحكومات المتعاقبة لا يرقى إلى مستوى خطورة الأزمة، ولا توجد استراتيجية واضحة لمواجهة العجز في الموازنة العامة سوى محاولات هزيلة لا ترقى لمستوى خطورة الأزمة، فالسيطرة على العجز في الموازنة العامة تتطلب ما هو أكثر من تخفيض الدعم وزيادة الضغط على محدودى الدخل.

إن الآراء والمواقف التى يتبناها فريق كبير من الاقتصاديين المصريين تجاه مشاكلنا وقضايانا الاقتصادية ، والتى يطبقونها بشكل ميكانيكى على أوضاع مصر ومشاكلها الاقتصادية، تتجاهل ظروف مصر وأوضاعها الاجتماعية والسياسية . ولهذا كثيراً ما يصل هؤلاء إلى نتائج خطيرة ، تتناقض مع ما يتطلع إليه شعب مصر من تحقيق التحرر الاقتصادى ، وبناء التنمية المستقلة ، وتحقيق العدالة الاجتماعية ، ورفع مستوى معيشة السواد الأعظم من الشعب.

فلا شك في أن هناك قوانين اقتصادية تقتضى الضرورة مراعاتها عند تفسير مشاكلنا وتقديم الحلول المناسبة لها ، لكن هؤلاء الاقتصاديون قد اعتادوا أن ينطلقوا من النظرية إلى الواقع وليس العكس ، وتقديم الحلول الخاطئة التى تعكس فقراً شديداً في فهم الواقع المصرى وطبيعته ومرحلته الراهنة . وتلك الآراء والمواقف تجد تشابهاً وتوافقاً بينها وبين الآراء والمواقف التى تعتقها مراكز الفكر الاستراتيجية للرأسمالية العالمية وخاصة صندوق النقد الدولى والبنك الدولى ، في حين أنه من الثابت أن آراء ومواقف هذه المراكز تجاه البلاد النامية تنسم بالعداء الواضح ، سواء في مكافحة التبعية والتحرر الاقتصادى ، أم في مجال التنمية المستقلة المعتمدة على الذات.

والحديث هنا يمزج بين نقد السياسات السائدة في الاقتصاد المصرى ونقد التصورات السائدة عن طبيعة الاقتصاد المصرى ، فاقتصاد مصر رأسمالى مندمج في الاقتصاد العالمى، وهو قد فشل في توطيد وضعه الدولى كاققتصاد تصدير لأسباب لا يمكن عزل السياسى منها عن الاقتصادى ، وهو ما أدى - إلى جانب عوامل أخرى - إلى إضعاف تنافسيته ومفاقمة العبء الواقع على الطبقات الكادحة من خلال عملية التحول إلى الأسواق التى باعت بالفشل في مسيرة تربو على الأربعين عاماً منذ قوانين الانفتاح الشهيرة.

إن الحديث عن الموازنة العامة للدولة ليس حديثاً عن الاقتصاد فقط ، لكنه حديث عن السياسة أيضاً ، فالموازنة العامة هي الوثيقة الرسمية التي تعكس أولويات واهتمامات الحكومة.

إن خطورة أزمة العجز في الموازنة العامة لا يعنى أنها أزمة عvisية على الحل ، أو أنها أزمة لا يمكن السيطرة عليها ، وإنما يعنى أنها أزمة تتطلب مواجهة جادة سريعة قائمة على فهم كامل وإدراك واع وتشخيص سليم للأسباب الحقيقية التى تكمن وراءها ، والبعد عن المعالجات الخاطئة والمسكنات والحلول المؤقتة، وإدراك أن المشكلات والاختلالات الهيكلية التى يعانى منها الاقتصاد المصرى وصلت إلى مرحلة لن تجدى معها المواجهات الجزئية.

ونستند في ذلك إلى حرص الإسلام على الاعتدال في الإنفاق ، حيث قال الله تعالى : (وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا) ^(١) ، والحرص على التوزيع العادل للدخل حيث قال تعالى : (كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةٌ بَيْنَ الْأَعْيَاءِ مِنْكُمْ) ^(٢) ، وفى ذلك قال عمر بن الخطاب : (إنى لأجد هذا المال لا يصلحه إلا خلال ثلاث : أن يؤخذ بالحق ، ويعطى في الحق ، ويمنع من الباطل) ^(٣) وقال (إنى أنزلت نفسى من مال الله منزلة اليتيم، إن استغنيت منها استعفت، وإن افتقرت أكلت بالمعروف) ^(٤).

كما نستند إلى نص المادة (٢٧) من دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤ التى نصت على " يهدف النظام الاقتصادى إلى تحقيق الرخاء فى البلاد من خلال التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية، بما يكفل رفع معدل النمو الحقيقى للاقتصاد القومى، ورفع مستوى المعيشة، وزيادة فرص العمل وتقليل معدلات البطالة، والقضاء على الفقر. ويلتزم النظام الاقتصادى بمعايير الشفافية والحوكمة، ودعم محاور التنافسية وتشجيع الاستثمار، والنمو المتوازن جغرافيا وقطاعيا وبيئيا، ومنع الممارسات الاحتكارية، مع مراعاة الاتزان المالى والتجارى والنظام الضريبى العادل، وضبط آليات السوق، وكفالة الأنواع المختلفة للملكية، والتوازن بين مصالح الأطراف المختلفة، بما يحفظ حقوق العاملين ويحمى المستهلك. ويلتزم النظام الاقتصادى اجتماعياً بضمان تكافؤ الفرص والتوزيع العادل لعوائد التنمية وتقليل الفوارق بين الدخول والالتزام بحد أدنى للأجور والمعاشات يضمن الحياة الكريمة، وبحد أقصى فى أجهزة الدولة لكل من يعمل بأجر، وفقاً للقانون".

لذا كان من الأجدر تقديم رؤية مصرية وطنية تضع عينها أساساً على واقع مصر ، اقتصادياً واجتماعياً ، وتنطلق أساساً من حرص شديد على تحقيق التحرر الاقتصادى لبلدنا ، وبناء التنمية المستقلة ، وتحقيق العدالة الاجتماعية ، والارتفاع بمستوى المعيشة.

إن الاقتصاد ينبغى أن يكون دائماً وأبداً في خدمة المجتمع وليس العكس ، أو كما يقول المثل الصينى الشهير "علينا أن لا نبرى القدم حتى تلائم الحذاء" .

١- سورة الفرقان : الآية رقم ٦٧ .

٢- سورة الحشر : الآية رقم ٧ .

٣- ابو عبيد ، كتاب الأموال ، دار الكتب العلمية ، ١٩٨٦ ، ص ٣٧٨ .

٤- المرجع السابق .

أهمية الدراسة :

تأتى أهمية الدراسة من كون مشكلة عجز الموازنة العامة للدولة تمثل أكبر التحديات التي تواجه واضعى السياسة المالية في الوقت الراهن ، وأصبحت تطرح نفسها بقوة فى برامج الإصلاح الاقتصادى ، وأصبحت مناهج علاج هذا العجز من القضايا الاستراتيجية التي تناولتها المدارس والمذاهب الاقتصادية المختلفة ، الأمر الذى يستلزم الوقوف على الأسباب الحقيقية لتحول العجز في الموازنة من عجز دورى إلى عجز هيكلى ، بغية تقديم علاج مناسب نابع من التشخيص الواقعى لأسباب العجز وملائم لطبيعة ووضع الاقتصاد المصرى .

أهداف الدراسة :

تهدف الدراسة إلى تحديد مفهوم عجز الموازنة العامة والمقياس الملائم لتحديد العجز من خلال تتبع تطور عجز الموازنة العامة في مصر والوقوف على الأسباب الفعلية لتزايد عجز الموازنة العامة ، والكشف عن الآثار الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن عجز الموازنة العامة ، وتحليل وتقييم مدى فاعلية السياسات المالية في السيطرة على عجز الموازنة ، بهدف الوصول إلى أفضل سبل علاج عجز الموازنة العامة.

تساؤلات الدراسة :

يثير عجز الموازنة العامة في مصر العديد من التساؤلات تتمثل فيما يلى :

- هل يرجع العجز المستمر والمزمّن في الموازنة العامة للدولة إلى نقص الإمكانيات والموارد ، أم أن هناك أسباب أخرى ؟
- لماذا لا تكفى الإمكانيات والموارد العامة لتغطية نفقات الحكومة ؟
- هل يدفع الأغنياء ما ينبغى أن يدفعوه من ضرائب ، وهل مع ما يمتلكون من ثروات وما يحصلون عليه من دخل تطبيقاً لمبدأ العدالة الضريبية ، وهل تدفع الفئات منخفضة الدخل ومحدودة الدخل من الضرائب ما يتناسب مع مستويات دخولها ؟
- هل تحصل الدولة ما ينبغى أن تحصل عليه نتيجة استغلال ثرواتها الطبيعية والمعدنية؟
- هل فاتورة الأجور والمرتبات هى المسؤولة عن عجز الموازنة ، وما هى أسباب زيادتها؟
- هل قامت السلطات النقدية بسياسات فعالة لمواجهة عجز الموازنة أم لجأت إلى سياسات تضخمية ؟
- هل نجحت برامج الإصلاح الاقتصادى ووصفات المنظمات الدولية في علاج عجز الموازنة العامة في مصر؟

فروض الدراسة :

تقوم الدراسة على فرضية مؤداها أن التشخيص الصحيح لمشكلة عجز الموازنة يؤدي إلى نجاح سبل العلاج المقترحة ، وأن السياسات المالية والاقتصادية المطبقة لم تقم بالتشخيص الصحيح لأسباب وطبيعة العجز باعتباره عجزاً هيكلياً ، وإنما تم التعامل معه باعتباره عجزاً دورياً ، وهو ما أدى إلى فشل تلك السياسات في السيطرة على عجز الموازنة العامة .

وفي ضوء ذلك يضع البحث الفروض التالية :

- ١- لم تنجح سياسات الحكومات المتعاقبة في السيطرة على عجز الموازنة العامة للدولة .
- ٢- هناك علاقة طردية تبادلية بين استمرار النمو في عجز الموازنة العامة للدولة واستمرارية النمو في الدين العام المحلي.
- ٣- يؤدي عجز الموازنة العامة إلى عدم الوفاء بالاستحقاقات الدستورية لحق المواطن في الحصول على الخدمات العامة على الوجه الأكمل .
- ٤- أن علاج العجز لا يعنى بالضرورة القضاء عليه ، بل الوصول إلى مستويات مقبولة منه.
- ٥- هناك إمكانية لتخفيض النفقات العامة للدولة وزيادة كفاءتها.
- ٦- هناك إمكانية لزيادة الإيرادات العامة للدولة .
- ٧- هناك إمكانية لتخفيض حجم الدين العام المحلي والخارجي .
- ٨- أن علاج العجز يجب أن يتم على مدى زمني متوسط وطويل وليس على المدى القصير فقط.
- ٩- أن الاختلالات الهيكلية الاجتماعية التي تراكمت خلال العقود الأخيرة ترجع إلى غياب الأبعاد الاجتماعية عن السياسات الاقتصادية .

منهج الدراسة :

تعتمد الدراسة على المنهج الاستقرائي الذي يحاول دراسة الحقائق المتعددة حول عجز الموازنة العامة ، وكذلك المنهج الوصفي في تتبع مراحل العجز وتطوره التاريخي ، كما طبقت أيضاً المنهج التحليلي في استخلاص أسباب هذا العجز وحقيقته ، وكذلك تقييم وتحليل العلاج المناسب ، وتمثلت مصادر البيانات في النشرات والتقارير الرسمية بمختلف أنواعها الصادرة عن الجهات الحكومية الرسمية والهيئات الدولية المتخصصة .

صعوبات الدراسة :

- تباين البيانات ما بين الإحصاءات المختلفة عن نفس السنة حول ذات الموضوع ، وهو ما كان راجعاً إلى تباين المصادر ، واعتماد كل مصدر على أساس محاسبي يختلف عن ذلك الذي يعتمد عليه الآخر ، وهو ما أثار صعوبات في اختيار أنسب الإحصاءات وأقربها دلالة في خدمة البحث .

- تعدد مصادر الاحصاءات على نحو كبير في الوقت الذي ألحت فيه الحاجة إلى الوقوف على تلك المصادر جميعاً ، وفى ذلك تم الرجوع إلى وزارة المالية ، وزارة التخطيط ، البنك المركزى ، الجهاز المركزى للمحاسبات ، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء ، الجهاز المركزى للتعبئة والإحصاء ، تقارير صندوق النقد الدولى ، بيانات البنك الدولى .

تقسيم الدراسة :

في ضوء ما تقدم يتم تقسيم الدراسة إلى فصل تمهيدي وثلاثة أبواب على النحو التالى:

فصل تمهيدي : تطور عجز الموازنة العامة للدولة

الباب الأول : أسباب عجز الموازنة العامة للدولة

الباب الثانى : آثار عجز الموازنة العامة للدولة

الباب الثالث : سبل علاج عجز الموازنة العامة للدولة



فصل تمهيدى

تطور عجز الموازنة العامة للدولة

تمهيد وتقسيم

كان ولا يزال عجز الموازنة العامة للدولة ومناهج علاج هذا العجز من القضايا الاستراتيجية التي تناولتها المدارس والمذاهب الاقتصادية المختلفة ، وأصبح عجز الموازنة واحداً من أكثر المصطلحات تداولاً في الجهات التي تهتم بالسياسات الاقتصادية .

وعلى الرغم من اهتمام المفكرين الاقتصاديين خلال مختلف مراحل تطور الفكر الاقتصادي بعجز الموازنة ، إلا أن الملاحظ أن الآراء قد اختلفت حول مفهوم عجز الموازنة ، وتوسعت الدراسات لوضع طرق قياس لتحديد عجز الموازنة العامة .

ويصعب أن نجد قضية قد اشتد الصراع الفكري والنظري فيها وتفاوت الجدل والآراء حولها وتباينت الاجتهادات بشأنها مثلما حدث لقضية عجز الموازنة العامة ومناهج علاجها في العقدين الأخيرين من القرن العشرين

ونتناول في هذا الفصل بيان ماهية عجز الموازنة العامة للدولة ، وتطور الفكر الاقتصادي حول عجز الموازنة العامة ، وتطور عجز الموازنة العامة في مصر ، وذلك من خلال المباحث التالية :

المبحث الأول : ماهية عجز الموازنة العامة للدولة .

المبحث الثاني : تطور الفكر الاقتصادي حول عجز الموازنة العامة للدولة .

المبحث الثالث : تطور عجز الموازنة العامة في مصر

المبحث الأول

ماهية عجز الموازنة العامة للدولة

تمهيد وتقسيم

تعتبر مشكلة عجز الموازنة العامة من القضايا الجوهرية التي أثارت اهتمام الباحثين في مختلف دول العالم أفراداً ومؤسسات ، بل أصبحت الدول الصناعية المتقدمة تنظر إلى عجز الموازنة العامة كمسكلة حقيقية تتطلب تخطيطاً دقيقاً وجهوداً كبيرة في ظل تقلص الموارد واتساع الحاجات .

وللتعرف على ماهية عجز الموازنة العامة ، لابد من تحديد دقيق لمفهوم العجز ، والبحث عن قياسات مناسبة تتفق مع العجز المراد قياسه ، حيث أنه لا يوجد قياس واضح وكامل للعجز المالى ، وإنما توجد مجموعة من القياسات ، كل قياس يفي بوظيفة معينة ويقتصر على جوانب محددة .

ونتناول في هذا المبحث ماهية عجز الموازنة العامة من خلال المطالب التالية :

- المطلب الأول : مفهوم عجز الموازنة العامة للدولة
- المطلب الثانى : طرق قياس عجز الموازنة العامة للدولة
- المطلب الثالث : الحد الأمثل لعجز الموازنة العامة

المطلب الأول

مفهوم عجز الموازنة العامة للدولة

على الرغم من اهتمام المفكرين الاقتصاديين خلال مختلف مراحل تطور الفكر الاقتصادى بعجز الموازنة العامة ، إلا أن الفكر الاقتصادى قد اختلف حول مفهوم عجز الموازنة العامة للدولة ، ويعزى هذا الاختلاف إلى أن الوصول إلى معايير واضحة لتحديد العجز والوقوف على تعريف واضح له من الموضوعات التي اهتم بها الفكر الاقتصادى ، لذا توسعت الدراسات فى الآونة الأخيرة لوضح معايير واضحة لتحديد مفهوم عجز الموازنة .

ويعرف لفظ "العجز" لغوياً بمعنى الضعف وعدم القدرة ، وتشير كلمة "Budget Deficit" فى اللغة الانجليزية إلى ضعف وعدم قدرة إيرادات الدولة عن ملاحقة مصروفاتها . أما الموازنة فى اللغة تطلق و يراد بها المعادلة و المقابلة والمحاذاة والمساواة . قال فى لسان العرب وازنت بين الشيينين موازنة .^(١)

ويختلف تعريف الموازنة العامة فى التشريعات المقارنة ، إذ يعرفها المشرع الأمريكى بأنها صك تشريعى تقدر فيه نفقات السنة التالية وإيراداتها بموجب القوانين النافذة وأصول الجباية الواردة فيه ، ويعرفها القانون البلجيكي بأنها بيان الإيرادات والنفقات العامة خلال الدورة المالية ، فى حين يعرفها المشرع الفرنسى بأنها الصيغة التشريعية التى تقدر بموجبها أعباء الدولة وواراداتها ويؤذن بها ويقررها البرلمان فى قانون الموازنة الذى يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية.^(٢)

١- ابن منظور ، لسان العرب ، دار صادر - بيروت ، ١٩٩٣ ، ج ١٣ ، ص ٤٤٦ .
٢- د/ محمد جلال خطاب ، اقتصاديات النشاط الحكومى بين النظرية والتطبيق ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠١٥ ، ص ٥٨ : ٦٣ .

وقد عرفت المادة رقم (١) من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة "الموازنة العامة" بأنها (البرنامج المالى للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك فى إطار الخطه العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة).

فالموازنة العامة هى برنامج مالى تقديرى لإيرادات الدولة ونفقاتها العامة تعترم الحكومة تنفيذه فى سنة مالية مقبلة ومترجم لأهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، ويتعين التصديق عليه وإجازته من السلطة التشريعية .

وعلى ذلك تعد الموازنة العامة وثيقة مالية ومحاسبية وقانونية وسياسية تعبر عن فكرة التوقع والاعتماد للنفقات والإيرادات العامة لفترة مقبلة والتي تعبر فى صورة أرقام عن النشاط الإدارى والاقتصادى والاجتماعى للدولة^(١)، لذا تعد الموازنة العامة للدولة أداة هامة من أدوات السياسة المالية التى تسير عليها الدولة لتحقيق الخطه العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وهى انعكاس لبرنامج عمل الحكومة خلال فترة من الزمن^(٢).

وهناك مجموعة من المبادئ التى يتعين أن يتم وفقاً لها تحضير وإعداد الموازنة العامة للدولة ، ومن بين تلك المبادئ مبدأ توازن الموازنة ، والذى اهتم به الفكر المالى التقليدى اهتماماً كبيراً من حيث عدم سماحة الخروج عليه حال تحضير وإعداد الموازنة ، وهو مبدأ يتطلب حتمية تعادل أو تساوى النفقات العامة مع الإيرادات العامة فى الموازنة. لذلك تحدث مشكلة العجز فى الموازنة حينما يزداد الإنفاق العام عن الإيرادات العامة المتاحة للدولة^(٣). وكان لمبدأ توازن الموازنة العامة أهمية كبرى فى الفكر المالى التقليدى ، ولكن مع تطور الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وتدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى تطورت النظرة إلى مبدأ توازن الموازنة ولم يعد له نفس المكانة ، فقد حل التوازن العام للاقتصاد القومى فى مجموعه محل التوازن الحسابى لإيرادات الدولة ونفقاتها .

أما بالنسبة لعجز الموازنة العامة للدولة فقد كان المفهوم التقليدى قاصراً على الفرق بين مجموع النفقات والإيرادات الحكومية ، وهو ما لا يعطى صورة كافية عن حجم العجز ، وأصبح هناك اتجاه حديث لتوسيع مفهوم العجز العام وذلك بإدخال جميع الكيانات الحكومية فى الاعتبار ، وهو ما أخذ به صندوق النقد الدولى والبنك الدولى فيما يخص الدول النامية^(٤).

فالعجز فى الموازنة العامة للدولة هو زيادة النفقات عن الإيرادات بحيث لا تستطيع الإيرادات مجارة الزيادة المضطردة فى نفقات الدولة ، أو عدم كفاية الإيرادات العامة تغطية التزايد المستمر فى النفقات العامة^(٥). ومن الواضح أن العجز هو مفهوم مقابل لتوازن الموازنة، ويعبر – بمعناه البسيط والواسع – عن زيادة النفقات العامة للدولة وعدم تغطية الإيرادات العامة العادية للدولة ،

١- د/ السيد عطية عبدالواحد ، الموازنة العامة للدولة ، ماهيتها وأسس إعدادها واعتمادها وتنفيذها وتمويلها واقتصادياتها ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٦ ، ص ١٣٤ ، د/ حازم الببلاوى ، دليل الرجل العادى إلى التعبير الاقتصادى ، دار الشروق ، ١٩٩٣ ، ص ٢٤٥ .

٢- د/ احمد عبدالرحيم رزق ، الدين العام وعجز الموازنة العامة فى مصر ، مكتبة القدس، الطبعة الأولى ٢٠٠٩ ، ص ٢١ .
٣- د/ محمد عوض رضوان ، فلسفة موازنة البرامج والأداء فى علاج مشكلتي العجز والدين العام فى الموازنة العامة للدولة ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٩ ، ص ٦ .

٤- د/ ايهاب ابراهيم البربرى ، سياسة وإدارة الدين العام المحلى، دراسة تحليلية للاقتصاد المصرى ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة طنطا ، ٢٠١٤ ، ص ٨٢ .

٥- د/ عبدالمطلب عبدالحמיד ، السياسات الاقتصادية على المستوى الاقتصاد القومى ، القاهرة ، مجموعة النيل العربية ، ٢٠٠٣ ، ص ٧٧ .

الأمر الذى يسفر عنه عجز فى الموازنة العامة يحتاج إلى تغطية فى تلك الدولة بإيرادات غير عادية^(١).

فحجم النفقات العامة هو الذى يحدد غالباً حجم العجز وطبيعته ، لأن النفقات تميل فى الغالب إلى الزيادة فى مختلف دول العالم ، ويرجع ذلك إلى تطور الحاجات العامة ونمو وظائف الدولة وازدياد مسؤوليتها. لذا لا تستطيع الإيرادات العامة العادية مجارة هذه الزيادة السريعة والمستمرة فى النفقات العامة ، الأمر الذى يؤدي إلى حدوث العجز فى الموازنة^(٢).

وقد أشار دليل إحصاءات مالية الحكومات الصادر عن صندوق النقد الدولى إلى أن عجز الموازنة العامة يمثل حجم الاقتراض الحكومى المطلوب - إلى جانب الإيرادات والمنح - لتغطية إجمالى النفقات وصافى الاقتراض ، وذلك لتحقيق أهداف السياسة العامة . ويمثل العجز أو الفائض الفرق بين إجمالى الإيرادات والمنح ، وإجمالى النفقات وصافى الإقراض ، أى أن العجز فى الموازنة العامة للدولة ينمو ويتفقم من خلال التباين بين نمو النفقات العامة للدولة من ناحية ، ونمو الإيرادات العامة من ناحية أخرى .^(٣)

وتعد مشكلة عجز الموازنة العامة من أبرز المشاكل التى تواجه الدول ، والتى تنامت وانتشرت بصورة تدعو للقلق بمختلف دول العالم ، وخاصة الدول النامية لتباطؤ سياستها المالية^(٤).

ويمكن النظر إلى عجز الموازنة العامة بمنظاريين هما : (٥)

- **بالمفهوم المالى الحسابى :** عجز الموازنة العامة للدولة هو زيادة النفقات العامة على الإيرادات العامة ، بشرط أن تدخل فى الموازنة جميع إيرادات الدولة ونفقاتها العامة .
- **بالمفهوم الاقتصادى الاجتماعى :** يتمثل عجز الموازنة العامة فى الآثار السلبية التى تتجم عن السياسة المالية المتبعة وعن المنهج المتبع فى إعداد الموازنة وتنفيذها .

وعلى ذلك يمكن القول بأن عجز الموازنة العامة للدولة هو زيادة النفقات العامة للدولة على الإيرادات العامة العادية للدولة ، بحيث لا تستطيع الإيرادات مجارة الزيادة المطردة فى النفقات العامة . وسبب هذا التزايد فى النفقات هو تطور الحاجات العامة ونمو وظائف الدولة مع ثبات أو تطور بطيء فى حجم الإيرادات العادية للدولة.

1 -Raja J. Chelliah, Significance of Alternative Concepts of Budget Deficit, staff paper, IMF, Vol., 20, November 1973, p. 741.

٢- د/ علاء إبراهيم عبدالمعطى ، اقتصاديات أذون وسندات الخزنة فى التجريبتين المصرية واليونانية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة طنطا ، ص ٤٨ .

٣- د/ نيفين فرج إبراهيم ، أثر عجز الموازنة فى مصر فى الدين الخارجى باستخدام التكامل المشترك والسببية ، مجلة بحوث اقتصادية عربية ، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية ، مجلد ٢٢ عدد ٧١ ، ٢٠١٥ ، ص ٩٩ .

4 -F. Jaseviciene, "Analaysis of Budget Deficit And Its Problems In Lithuania", Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Economics, 2015, 9(174),p.42.

٥- د/ كردوى صبرينة ، ترشيد الإنفاق العام ودوره فى علاج عجز الموازنة العامة للدولة فى الاقتصاد الإسلامى ، رسالة دكتوراه ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية ، جامعة محمد خيضر ، الجزائر ، ٢٠١٤ ، ص ١٧٠ .

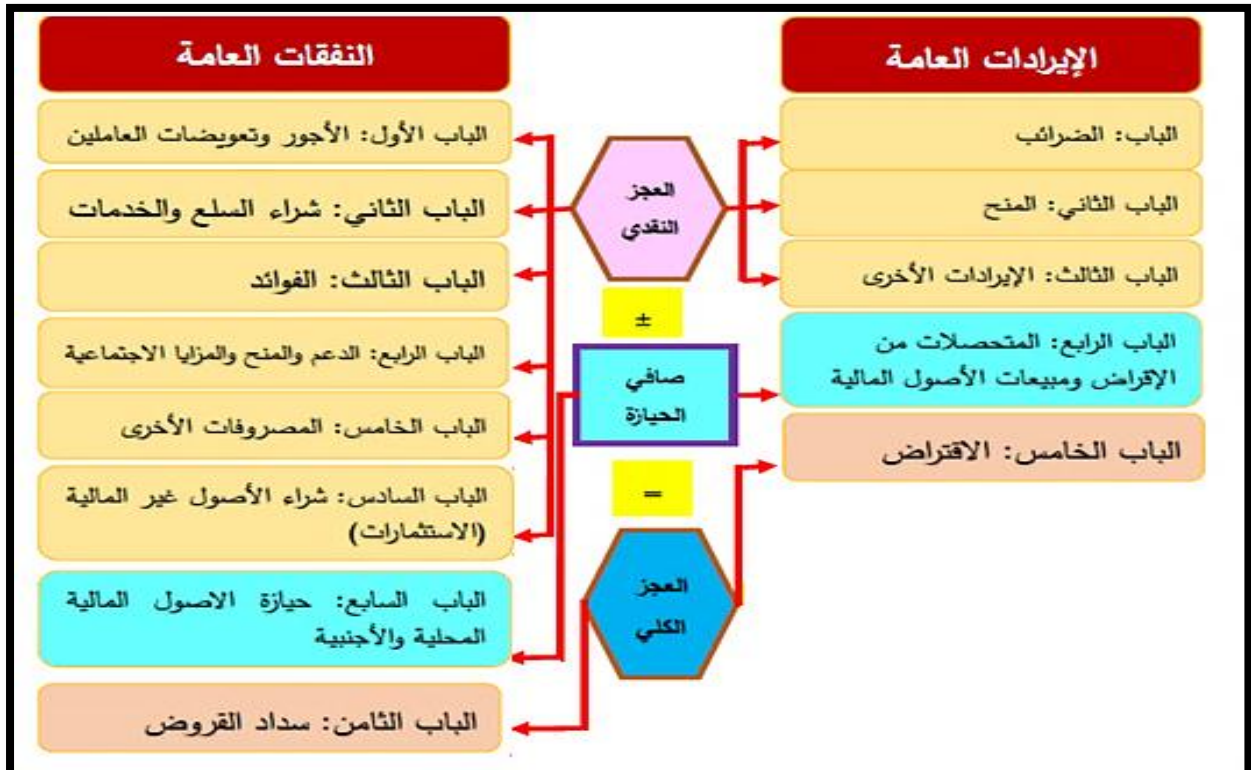
مفهوم عجز الموازنة العامة فى مصر

هناك ثلاثة مفاهيم لعجز الموازنة العامة للدولة طبقاً للتصنيف الجديد للموازنة العامة للدولة والذى بدأ العمل به منذ عام ٢٠٠٥/٢٠٠٦ وهى على النحو التالى:

- أ- **العجز النقدي** : ويعرف بأنه الفرق بين النفقات العامة للدولة والإيرادات العامة للدولة . وتشمل النفقات العامة الأبواب الستة الأولى للموازنة العامة وهى، الباب الأول الخاص بالأجور والتعويضات للعاملين ، الباب الثانى الخاص بشراء السلع والخدمات ، الباب الثالث الخاص بالفوائد ، الباب الرابع الخاص بالدعم والمنح والمزايا الاجتماعية ، الباب الخامس الخاص بالمصروفات الأخرى ، الباب السادس الخاص بشراء الأصول غير المالية . وتشمل الإيرادات العامة الأبواب الثلاثة الأولى ، وهى الباب الأول الخاص بالإيرادات الضريبية ، الباب الثانى الخاص بالمنح ، الباب الثالث الخاص بالإيرادات الأخرى.
- ب- **العجز الكلى** : ويمثل العجز النقدي مضافاً إليه أو مطروحاً منه صافى الحيازة من الأصول المالية، وهى الفرق بين حيازة الأصول المالية المحلية والأجنبية والمتحصلات من الإقراض ومبيعات الأصول المالية . ويمول العجز الكلى من خلال صافى الاقتراض (الفرق بين الإقتراض وسداد القروض) ، مضافاً إليه صافى حصيلة بيع الأصول غير المالية (صافى حصيلة الخصخصة).
- ج- **العجز الأولى** : وهو عبارة عن العجز الكلى مخصوماً منه فوائد الديون . وهو يعبر عن مدى قدرة الدولة على إيرادات عامة لسداد نفقاتها قبل الفوائد .

شكل رقم (١)

شكل توضيحي لمفاهيم العجز فى الموازنة العامة للدولة



المطلب الثاني

طرق قياس عجز الموازنة العامة للدولة

توسعت في الآونة الأخيرة البحوث والدراسات التي حاولت التوصل إلى قياسات ملائمة لعجز الموازنة العامة ، وقد تجاوز ذلك القياس التقليدي الذي يحدد هذا العجز بأنه الفرق بين مجموع النفقات والإيرادات الحكومية ، والذي لا يعطى صورة كافية عن حجم العجز^(١) فمن أكثر القضايا المثيرة للخلاف هي نطاق الموازنة التي يحتسب على أساسها الفائض أو العجز ، وما إذا كانت تتضمن حساب الحكومة المركزية أم الحكومات المحلية أيضاً وكذلك مؤسسات القطاع العام^(٢) .

وقد اختلفت تلك القياسات باختلاف الغرض المراد قياس العجز من أجله ، ونستعرض فيما يلي أهم القياسات والمفاهيم المستخدمة لقياس عجز الموازنة العامة للدولة .

١- العجز التقليدي

يتمثل المفهوم التقليدي للعجز في الفرق السالب بين النفقات والإيرادات العامة بحيث ينحصر مفهوم العجز في الحكومة المركزية فقط . ووفقاً لهذا المفهوم فإن العجز المالي يقيس الفرق بين إجمالي النفقات الحكومية متضمنة مدفوعات الفوائد ولكن غير مشتملة على مدفوعات إهلاك الديون الحكومية ، وبين الإيرادات الحكومية متضمنة الإيرادات الضريبية وغير الضريبية ولكن غير مشتملة على الدخل من الاقتراض ، وبذلك يعكس العجز المالي الفجوة التي ينبغي تغطيتها بالاقتراض الحكومي^(٣) .

٢- العجز المركزي والشامل للموازنة

يعتمد هذا القياس على توسيع مفهوم العجز العام ، وذلك بإدخال جميع الكيانات الحكومية بعين الاعتبار ، أي الحكومة المركزية والحكومات المحلية والمؤسسات والهيئات اللامركزية والمشروعات المملوكة للدولة ، وفي هذه الحالة يصبح العجز مساوياً للفرق بين مجموع إيرادات الحكومة والقطاع العام ومجموعة نفقات جميع الكيانات الحكومية ، وهو ما يطلق عليه مصطلح العجز الشمولي^(٤) .

ويقصد بالعجز وفقاً لهذا القياس زيادة إجمالي المصروفات العامة على إجمالي الإيرادات العامة، وهذا العجز يظهر مدى قصور الإيرادات السيادية والتمويلية والرأسمالية عن الاستخدامات الجارية والرأسمالية في الموازنة العامة للدولة ، ويفيد قياس العجز بهذا المفهوم في قياس الدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة وفي استخلاص نتائج معينة بخصوص أداء السياسات المالية^(٥) .

١- د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة - النظرية والصراع الفكري للمذاهب الاقتصادية ومناهج العلاج ، دار البيان للنشر ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٨ .

٢- د/ عبدالرازق الفارس ، الحكومة والفقراء والإنفاق العام ، دراسة لظاهرة عجز الموازنة العامة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ١٩٩٧ ، ص ١١٨ .

3 -Blejer, Mario I. and Cheasty, Adrienne, eds. How to measure the fiscal deficit. Washington, DC: IMF,1990, p. 3,4.

٤- د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق، ص ٣٨ .

٥- د/ ونيس فرج عبدالعال ، عجز الموازنة في مصر ، الأسباب وطرق العلاج ، آفاق جديدة للدراسات التجارية ، كلية التجارة جامعة المنوفية ، العدد ٤٣ ، ١٩٩٦ ، ص ٢٩ .

وهذا القياس يفسر مشكلة عجز الموازنة العامة من خلال إلقاء المسؤولية على اتساع الدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة ومن خلال مشكلات القطاع العام ، ويؤدي الأخذ بهذا المفهوم إلى بعض النتائج أهمها السياسات التصحيحية الخاصة بالحد من نمو الإنفاق العام وتصفية وحدات القطاع العام الخاسرة أو خصصتها بالطرق المختلفة لذلك .^(١)

٣- العجز الأساسي للموازنة

يحاول هذا القياس أن يستبعد مدفوعات الدين العام من النفقات الحكومية ، مع اعتبار أن الفوائد التي تسدد عن الدين ما هي إلا نتيجة أوجه عجز سابقة وليست نتيجة تصرفات جارية . ويهدف هذا القياس إلى التعرف على مدى التحسن أو التدهور الذي طرأ على المديونية الحكومية نتيجة السياسات المالية الجارية ، كما يفيد في تقييم القدرة على تحمل العجز .^(٢)

والأخذ بهذا القياس يستبعد عاملاً خطيراً من عوامل عجز الموازنة في الدول النامية وهو مدفوعات الفوائد على الديون الخارجية والتي تمثل عبئاً ثقيلاً على هذه الدول ، وهو العبء الناتج عن علاقات الاستغلال غير المتكافئة التي وقعت فيها تلك الدول في سوق الاقتراض الدولي في السبعينيات والثمانينيات .^(٣)

٤- العجز التشغيلي للموازنة

ويطلق عليه أيضاً العجز المصحح للتضخم ، ويحاول هذا القياس قياس العجز في ظروف التضخم ، ويتمثل هذا العجز في متطلبات اقتراض الحكومة والقطاع العام ناقصاً الجزء الذي دفع من الفوائد لتصحيح التضخم وذلك من خلال معامل تصحيح نقدي ، حيث يتضمن سعر الفائدة المدفوع للدائنين جزءاً من النقود لتعويضهم عن الخسائر التي تلحق بدائنيهم من جراء ارتفاع الأسعار ، ويبدو ذلك على وجه الخصوص في حالة البلاد التي تحرك أسعار الفوائد لأعلى تبعاً لمعدلات التضخم .^(٤)

ويعد مقياس العجز التشغيلي أداة مناسبة لقياس العجز في ظل ظروف التضخم ، إلا أنه يتضمن الفوائد والتي تسدد عن أوجه عجز سابقة وليست نتيجة تصرفات جارية .^(٥)

٥- عجز الطوارئ أو العجز المؤقت

يحاول هذا القياس أن يزيل أثر العوامل الطارئة أو المؤقتة التي تؤثر على الموازنة العامة مثل انحرافات الناتج المحلي الإجمالي وتغيرات أسعار الفائدة عن قيمتها في الأجل الطويل وكذلك تغيرات الأسعار ، يضاف إلى ذلك استبعاد مبيعات بعض السلع الرأسمالية الحكومية والموارد الناتجة من تصفية بعض المؤسسات والوحدات الانتاجية وغيرها مما تمثل موارد غير عادية بالنسبة للموازنة العامة للدولة ، وكذلك ما يستبعد من جانب النفقات المتطلبات للطوارئ غير العادية كالزلازل والبراكين وغيرها من نفقات غير عادية للدولة ، وفوق ذلك يجب ألا تعتبر الموارد الناتجة

١- د/ عبدالله الصعدي ، دراسة في بعض الآثار المترتبة على الدين العام المحلي ، القروض العامة الداخلية ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٨ ، ص ٥٠ ، ٥١ .

٢- د/ حمدي العناني ، اقتصاديات المالية العامة ونظام السوق ، الجزء الأول ، الدار المصرية اللبنانية ، ١٩٩٢ ، ص ٤١ .
3 - World Bank, Global Economic Prospects and the Developing Countries, Washington, 1997, p. 18.

4 - O. J. Polaka: Financial Policies and Development Center Studies, Paris, 1989, PP. 105,106.

٥- البنك الدولي ، تقرير عن التنمية في العالم ١٩٨٨ ، الطبعة العربية ، ص ٧٢ .

من برامج الخصخصة التي ينصح بها صندوق النقد الدولي ، ويمكن اعتبار هذه الموارد بمثابة إحدى موارد تمويل عجز الموازنة العامة للدولة .^(١)

٦- العجز الجارى والرأسمالى والكللى للموازنة

بالإضافة إلى القياسات السابقة ، فقد أدت الرغبة فى تحقيق الكفاءة المالية والإدارية فى حكومات بعض الدول النامية إلى وجود العديد من التقسيمات فى الموازنة العامة ، ولعل أهمها :

أ- **العجز الجارى** : وهو عبارة عن العجز الناتج عن عدم كفاية الإيرادات الجارية للدولة عن تغطية النفقات الجارية ، والفائض الجارى يمثل الادخار الحكومى بينما يعبر العجز الجارى عن الادخار السالب للحكومة .^(٢)

ويتمثل العجز وفقاً لهذا المفهوم فى الفرق بين المصروفات الجارية والإيرادات الجارية ، وهو بهذا الاعتبار يعطى وزناً مقداره صفر للمصروفات الرأسمالية والإيرادات الرأسمالية مثل بيع الأصول . والمنطق الكامن وراء ذلك هو أن زيادة الإنفاق الحكومى على الإيرادات الحكومية فى مجال الاستثمار لا تغير وضع صافى الأصول للحكومة ، ولذلك لأن الدين الجديد تقابله أصول حكومية جديدة .^(٣)

ب- **العجز الرأسمالى** : وهو عبارة عن العجز الناتج عن عدم كفاية الإيرادات الرأسمالية عن النفقات الرأسمالية أو الاستثمارية للدولة .

ج- **العجز الكلى** : وهو الفرق بين مجموع الإيرادات الجارية والإيرادات الرأسمالية وبين مجموع النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية الاستثمارية ، وهو مجموع العجز الجارى والعجز الرأسمالى .

٧- العجز الموحد للقطاع العام

لعل أهم وأكثر القياسات والمفاهيم شمولاً ودقة هو ذلك العجز الذى تظهره الحسابات الموحدة للقطاع العام ، تلك الحسابات التى تكون قسماً أساسياً من نظم الحسابات القومية للدولة .

فالعجز الناتج من هذه الحسابات الموحدة للقطاع العام يتميز عن العجز الجارى والشامل من ناحية درجة الشمول ودرجة الدقة ، ذلك العجز الذى يعتبر الوعاء لتقدير العجزات الأخرى (العجز الأساسى والعجز التشغيلى وعجز الطوارئ)، ويرجع ذلك إلى أن العجز الناتج من الحسابات الموحدة للقطاع العام إنما ينتج حسابات تتسم بدرجة عالية من الشمول ودرجة عالية من التقديرات الإحصائية وذلك بالمقارنة بالعجز المركزى والشامل للموازنة . كما أن العجز الناتج من وحدات القطاع العام إنما يغطى بالإضافة إلى بيان هذا العجز وسائل التمويل بما فيها تمويل هذا العجز .^(٤)

وحينئذ يصبح العجز مساوياً للفرق بين جملة إيرادات الحكومة والقطاع العام ، وجملة مصروفات الكيانات الحكومية ، وهو فرق يتعين تمويله باقتراض جديد ، ويشيع استخدام ذلك

١- د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ٤١ .

٢- المرجع السابق ، ص ٤٢ .

3 -Jesse Burkhead: Government Budgeting, John Wiley, New York, Chapman, Hall Limited, London, 1995, p. 211.

٤- د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ٤٣ .

المقياس في بحوث وتقارير صندوق النقد والبنك الدوليين عن البلاد النامية ، وبخاصة في ضوء ظاهرة نمو الإنفاق العام وشموله لأغراض ومجالات متعددة ، وبعد ظهور المشكلات الحادة التي تعاني منها هذه الدول من جراء تفاقم ديونها الخارجية .^(١)

٨- العجز الهيكلي

ويظهر هذا العجز إذا لم تتمكن الإيرادات العامة من تغطية النفقات العامة بصفة مستمرة فيصبح العجز هنا دائماً ، وهذا العجز لا يعكس عدم توافق الإيرادات والنفقات العامة فقط ولكنه يعكس عدم توازن الجهاز المالي كله ، والسبب في ذلك هو زيادة الإنفاق العام بمعدل يزيد عن القدرة المالية للاقتصاد القومي ككل بجميع مصادره ، أي عدم مقدرة الدخل القومي على تحمل الأعباء العامة بمختلف صورها ، وهو ما يترجم بوجه عام جميع الاختلالات في هيكل الاقتصاد القومي نفسه ، بحيث لا يكون الإنفاق العام منتجاً انتاجاً كافياً .^(٢)

ويرجع البعض العجز الهيكلي إلى تزايد النفقات العامة عن الإيرادات بصورة مستمرة على مر السنين فيصبح العجز عندها عجزاً دائماً ، ويترجم لا بمجرد عدم التوافق بين الإيرادات والنفقات ولكن بعدم توازن الجهاز المالي بأكمله .^(٣)

ويترك العجز الهيكلي أثراً تراكمية طويلة الأجل على الناتج المحلي ويحتمل أن يستمر ما لم تتخذ التدابير التصحيحية ، نظراً لعدم التوازن الهيكلي المتحقق بين الإيرادات الضريبية والنفقات الحكومية ، وهو ما يتضح من تحليل الخصائص الأساسية للنظم الضريبية في البلاد النامية ، حيث تعجز الإيرادات السيادية لتلك الدول عادة عن مواكبة التزايد الحادث في الإنفاق العام ، مما يجعل العجز الهيكلي إحدى السمات الأساسية لتلك الدول ، حيث تحقق موازنتها وتظهر عجزاً مستمراً .^(٤)

المطلب الثالث

الحد الأمثل لعجز الموازنة العامة للدولة

يؤدي العجز في الموازنة العامة إلى التضخم ، لزيادة الطلب من النفقات العامة على العرض من الإيرادات العامة ، خاصة لو اعتمد على التمويل التضخمي للعجز من خلال اللجوء إلى زيادة عرض النقود . الأمر الذي يؤثر سلباً على القدرة الشرائية لغالبية المواطنين وتدهور سعر صرف العملة المحلية ، يرافق ذلك ارتفاع الأسعار ، هذا بالإضافة إلى عبء جديد على سياسة الدولة النقدية . كما أنه يؤدي إلى تقصيل العملة الأجنبية على المحلية ، وزيادة في تفاوت توزيع الدخل القومي . ومن جانب آخر سيؤدي إلى إجبار الحكومة على تقليص مشاريعها القائمة وعدم تحفيزها لإنشاء استثمارات جديدة لزيادة تكلفة الإنشاء والإنتاج^(٥) . كما قد يؤدي عجز الموازنة إلى تعرض الدولة إلى خطر الإفلاس نتيجة لجوء الدولة إلى الاقتراض لتغطية هذا العجز ، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة

١- البنك الدولي ، تقرير عن التنمية في العالم ١٩٨٨ ، مرجع سابق ، ص ٧٢ .

٢- د/ عبدالله الصعدي ، دراسة في بعض الآثار المترتبة على الدين العام المحلي ، مرجع سابق ، ص ٥٠ ، ٥١ .

٣- د/ إيهاب محمد بونس ، نحو رؤية لتشخيص وعلاج عجز الموازنة العامة في مصر ، مجلة النهضة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، المجلد ١٣ ، ٢٠١٢ ، ص ٦ .

٤- د/ رمزي زكي ، عجز الموازنة العامة في دول العالم الثالث ، دار ابن سينا للنشر ، ١٩٩٣ ، ص ١٣١ .

٥- د/ رمزي زكي ، انفجار العجز ، علاج عجز الموازنة العامة في ضوء المنهج الانكماشى والمنهج التنموي ، دار المدى للثقافة والنشر ، ٢٠٠٠ ، ص ١١٥ .

النفقات العامة في السنوات القادمة من أقساط القروض وفوائدها ، ويزداد عبء الدين وتدهور مالية الدولة فلا تجد من يقرضها فتعجز عن سداد التزاماتها وهذا ما يعرضها للإفلاس.^(١)

ويقود ذلك إلى التساؤل التالي : هل يوجد حد أمثل لنسبة عجز الموازنة العامة يمكن أن تحققه البلد المتقدم أو النامي دون أن ينشأ عن نسبة العجز هذه ما يخيف ويلحق الضرر والمخاطر بالاقتصاد القومي ، بحيث إذا ما تجاوز هذا الاقتصاد المتقدم أو النامي هذه النسبة تبدأ المخاطر في الظهور ، وهل هذه النسبة المثلى تصلح لجميع الدول بغض النظر عن درجة التطور ومرحلة النمو الاقتصادي فيها ، وعن الظروف والأوضاع الاقتصادية بكل دولة على حدة .

يمكن الإشارة بداية إلى أن الحد الأمثل لعجز الموازنة العامة يختلف من دولة إلى أخرى بحسب ظروفها الاقتصادية والسياسية ، وأن هذا الحد يتوقف على عوامل كثيرة ، نذكر منها : نسبة الإنفاق الحكومي إلى الدخل القومي ، ومدى نمو السوقين المالي والنقدي ، وحالة العجز أو الفائض في ميزان المدفوعات ، ومعدلات الادخار والاستثمار التي يحققها ونسبة فجوة الموارد المحلية .. إلخ ، وبهذا فإن هذا الحد يتفاوت من بلد لآخر ، ومن مرحلة إنمائية لمرحلة أخرى . فنسبة عجز مقدارها مثلاً ٥% من الناتج المحلي لإجمالي قد تكون مناسبة ومعقولة لبلد ما ، لكن تلك النسبة في حالة بلد آخر قد تكون مرتفعة ، وربما منخفضة .^(٢)

وقد تضمنت شروط الانضمام لنظام النقد الأوربي (EURO) وفقاً لاتفاقية ماسترخت للاتحاد الأوربي ، ألا يتجاوز عجز الموازنة العامة للدولة الراغبة في الانضمام نسبة ٣% من الناتج المحلي الإجمالي ، وألا يتعدى سقف الدين العام حد ٦٠% من الناتج المحلي الإجمالي. وهذا يعني أن الخبراء الاقتصاديين في الاتحاد الأوربي لم يروا في نسبة عجز الموازنة في حدود ٣% من الناتج المحلي الإجمالي ما يهدد الاستقرار النقدي والمالي للاتحاد الأوربي، وإلا كانوا قد اشترطوا تخفيض هذه النسبة إلى أقل من ٣% أو العودة إلى مبدأ التوازن السنوي للموازنة العامة، وبذلك يمكن القول أن الحد الأمثل لعجز الموازنة العامة في الدول المتقدمة في حدود ٣% من الناتج المحلي الإجمالي^(٣).

ولا يمانع النقديون من وجود عجز في الموازنة العامة في هذه الدول إذا اقتضت الضرورة ذلك ، بشرط عدم تجاوز هذا العجز لنسبة محددة من الناتج المحلي الإجمالي أو نسبة محددة من مجموع الإيرادات السيادية للدولة ولفترة لا تتجاوز الأجل القصير وأن يكون تمويل هذا العجز من خلال الاقتراض الداخلي أو الخارجي وليس عن طريق التمويل التضخمي ، كما أن صندوق النقد الدولي لا يعارض وجود نسبة معينة من العجز في الموازنة العامة وعلى الأخص السنوات الأولى من تنفيذ برامج التثبيت التي يضعها للاقتصاد النامي على أن تكون هذه النسبة في حدود تتراوح بين ١% ، ٣% من الناتج المحلي الإجمالي على أن تتناقص في سنوات الإصلاح الاقتصادي^(٤).

١- د/ محمود الطنطاوي الباز ، أدوات وسياسات المالية العامة والضرائب، مكتبة عين شمس ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٨٣ ، ٢٨٤

٢- د/ رمزي زكي ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٤٤ : ١٤٦ .

٣- د/ حامد محمود مرسي ، عجز الموازنة في مصر قبل وخلال الإصلاح الاقتصادي - دراسة تحليلية ، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة ، كلية التجارة ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠٠ ، ص ٢٠٨ .

٤- د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ٢٢٤ .

هذا وقد يرتبط عجز الموازنة بالدورة الاقتصادية فيظهر هذا العجز في حالة الكساد ويختفى من تلقاء نفسه في حالة الرواج حيث ينعش الاقتصاد القومي ويتزايد مستوى الانتاج والدخل والتوظيف وتتزايد موارد الدولة من الضرائب المباشرة وغير المباشرة ومن الإيرادات العامة الأخرى^(١).

أما في مصر ، فعلى الرغم مما أشارت إليه اتفاقية ماسترخت للاتحاد الأوروبي من وضع مؤشر عام لحجم العجز المسموح به في الموازنة العامة وهو في حدود ٣% من الناتج المحلي، إلا أن مصر قد تجاوزت معدل الأمان بواقع ١١% تقريباً، وهو ما يساوي أربعة أضعاف النسبة المتعارف عليها، حيث كانت هذه النسبة تمثل ١٣.٨% في عام ٢٠١٢ / ٢٠١٣، ورغم ذلك فإن الاقتصاديين يرون أنه يمكن أن يتم تجاوز هذه النسبة بشرط أن يتم توجيه تمويل العجز إلى مشروعات إنتاجية تؤدي إلى زيادة فرص العمل الحقيقية وزيادة إنتاج السلع والخدمات، ولكن في حالة توجيه تمويل العجز إلى النفقات الجارية فإن ذلك يزيد من أعباء المديونية ومن ثم يتم الدوران في حلقة مفرغة بين العجز والمديونية^(٢).

وتعاني مصر من تزايد معدلات عجز الموازنة التي سجلت ١٢% في المتوسط خلال آخر أربع سنوات كما ارتفع الدين العام لنحو ٢.٧ تريليون جنيه منها ٥٣.٤ مليار دولار مديونية خارجية وهذه الأرقام تقارب علي نسبة ٩٩% من الناتج المحلي الإجمالي لمصر^(٣).

مما سبق يمكن القول أن هناك حداً أمثل لنسبة العجز في الموازنة العامة سواء في الدول المتقدمة أم النامية ولكن دون أن ينشأ عن نسبة العجز هذه ما يلحق الضرر بالاقتصاد القومي بحيث إذا ما تجاوز هذا الاقتصاد المتقدم أو النامي هذه النسبة تبدأ المخاطر في الظهور. وأن تحديد تلك النسبة بدقة هي مهمة علمية وطنية ينبغي على الأجهزة المعنية في البلد (وزارة المالية ، البنك المركزي ، وزارة التخطيط) أن تصل إليها من واقع الظروف الخاصة بالبلد^(٤). ويعد من الحدود المقبولة للعجز ما يرتبط بالحدود التي يكون معها الاقتصاد القومي قادراً على النمو دون مشكلات تضخمية أو ركود ، فإذا تجاوز العجز ذلك ، خرج على حدود الأمان مما يتطلب ضرورة التدخل للإصلاح والعلاج^(٥).

1 - World Bank : World Development Reports 1980 – 1999 , WB , Washington , D .C., IMF, 1980 till 1999.

٢- د/ إيهاب محمد يونس ، نحو رؤية لتشخيص وعلاج عجز الموازنة العامة في مصر، مرجع سابق ، ص ٦ ، ٧ .
- عبد الحافظ الصاوي ، موازنة ما بعد الثورة - دعم للأغنياء ولا عزاء للفقراء، مكتبة الشروق الدولية ، ٢٠١١ ص ٢٣ .
٣- د/ عمرو الجارحي ، قرض صندوق النقد الدولي – اعتراف ببرامج الإصلاح الاقتصادي ، وزارة المالية، ٢٠١٦/٨/١ ، موقع وزارة المالية www.mof.gov.eg.

٤- د/ رمزي زكي ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٤٤ : ١٤٦ .
٥- د/ سمير مرقص ، إطار مقترح لإصلاح عجز الموازنة العامة للدولة وزيادة الدين العام ، مجلة إدارة الأعمال ، كلية التجارة جامعة القاهرة ، عدد ١٠٦ ، ٢٠٠٤ ، ص ٧٤ .

المبحث الثانى

تطور الفكر الاقتصادى حول عجز الموازنة العامة

تمهيد وتقسيم

شغلت قضية توازن وعجز الموازنة العامة للدولة اهتمام كل من الاقتصاديين الكلاسيك والاقتصاديين النيوكلاسيك والاقتصاديين النيوكينزيين ، وما زالت هذه القضية تشغل اهتمام الاقتصاديين فى جميع دول العالم على اختلاف مذاهبها ودرجة تقدمها الاقتصادى ، كما أنها تكون ركناً رئيسياً من السياسة الاقتصادية وبرامج التثبيت والتكيف الاقتصادى لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى .

فمما لا شك فيه أن عجز الموازنة العامة يحتاج إلى وسائل علاج ، وهذه الوسائل يجب ألا تعالج فى عزلة ، ولكنها يجب أن تكون ضمن إطار فكرى ملائم وواضح وقابل للتطبيق . كما أن هذا الإطار الفكرى يجب ألا يبنى من فراغ ، بل يجب أن يأخذ فى الاعتبار المدارس والمذاهب الاقتصادية والفكرية المختلفة حتى يمكن اقتراح الوسائل أو السياسات الاقتصادية المختلفة بتطبيق الفكر المناسب ووضع موضع التنفيذ .^(١)

لذا تحتل قضية عجز الموازنة العامة فى الدول النامية بعداً كبيراً فى السياسات الاقتصادية الراهنة لتلك الدول ، حيث أنها تشكل إحدى القضايا الكبرى التى تناولها وما زال يتناولها الكثير من الاقتصاديين فى تلك الدول ، بسبب أن العجز المزمن والمتزايد قد جلب لاقتصاديات هذه الدول ظاهرتين خطيرتين وهما التضخم المفرط والمتزايد والدين العام الكبير الداخلى والخارجى.^(٢)

إن جوهر اختلاف الفكر الاقتصادى فى نظريته إلى عجز الموازنة العامة هو دور الدولة فى الفكر الاقتصادى ، فمن حياد الدولة التام فى المجال الاقتصادى وبالتالى حياد السياسة المالية للدولة وما يتبعه من توازن الموازنة العامة إلى التداخل بين السياسة والاقتصاد والأفكار الليبرالية الجديدة .

ونستعرض فى هذا المبحث موقف الفكر الاقتصادى من توازن ومرونة الموازنة العامة للدولة والذى يرتبط بدرجة رئيسية إلى دور الدولة فى المجال الاقتصادى بعرض بالفكر الكلاسيكى والفكر الكينزى ثم الفكر النيوكلاسيكى ومنتهين بفكر الكينزيين الجدد لبيان الأفكار المتباينة حول عجز الموازنة العامة للدولة ، وذلك من خلال المطالب التالية :

المطلب الأول : عجز الموازنة العامة فى فكر الكلاسيك

المطلب الثانى : عجز الموازنة العامة فى فكر الكينزيين

المطلب الثالث : عجز الموازنة العامة فى فكر النيوكلاسيك

المطلب الرابع : عجز الموازنة العامة فى فكر الكينزيين الجدد

١- د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ٧١ .

٢- د/ محمد عمر حماد أبو دوح ، ترشيد الإنفاق العام وعلاج عجز الموازنة ، دراسة تحليلية مقارنة لميزانيات الاعتماد والبنود، الاداء، التخطيط والبرمجة ، الأساس الصفرى ، فى ضوء متطلبات ترشيد الانفاق العام ، أليكس لتكنولوجيا المعلومات ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ١٤ .

المطلب الأول

عجز الموازنة العامة في فكر الكلاسيك

أسهمت الظروف السياسية والاقتصادية التي كانت تمر بها دول أوروبا الغربية وبالأخص إنجلترا وفرنسا إبان ظهور المدرسة الكلاسيكية في مطلع الربع الأخير من القرن الثامن عشر في نجاح النظرية الاقتصادية الكلاسيكية على المستويين النظري والعملی .^(١)

ولقد تتبنى مفكروا المدرسة الكلاسيكية مفهوم الدولة الحارسة الذي يقضى بعدم تدخل الدولة نهائياً في المجال الاقتصادي وألا يتعدى دورها المهام التقليدية وهي تهيئة وحماية الإطار العام الذي يمارس فيه المنظّمون والمنتجون نشاطهم ، وذلك على أساس أن القطاع الخاص يتفوق على الحكومة في استغلال وتشغيل الموارد الاقتصادية المتاحة في الدولة .

فقد تنبأت المدرسة الكلاسيكية مبدأ حياد الدولة التام في المجال الاقتصادي ، وقد استلزم ذلك المبدأ بالتبعية حياد السياسة المالية للدولة سواء بالنسبة لإحداث التوازن الاقتصادي الداخلي والخارجي أم بالنسبة لتغيير البنيان الاقتصادي والاجتماعي ، وكذلك توازن الموازنة العامة للدولة ، وعدم اللجوء إلى الاقتراض أو الإصدار الجديد مالم تكن هناك ضرورات ملحة . وقد استمر العمل بهذه المبادئ قبل أوائل القرن العشرين حتى حدوث الكساد الكبير في أوائل الثلاثينات^(٢) .

فالدور الذي لعبته الموازنة العامة للدولة في الفترة الممتدة بين ظهور المجتمع الرأسمالي الصناعي وحتى اندلاع الحرب العالمية الأولى وهي فترة الرأسمالية الحرة Laissez-Fair Capitalism والتي تجسدت في أعمال المدرسة الكلاسيكية التي عبر عنها آدم سميث وديفيد ريكاردو ، كان هناك اتجاه راسخ يرى ضرورة تحجيم دور الدولة الاقتصادي وطالب بإبعادها عن مجالات الإنتاج والتجارة وعدم تدخلها في آليات السوق ومطالباً إياها بأن ينحصر دورها في مجال حماية الأمن الداخلي والأمن الخارجي ومراعاة تطبيق القوانين والقيام ببعض الأشغال العامة التي لا يقوم بها القطاع الخاص وهو ما عرف بمصطلح الدولة الحارسة .

وقد بلور الاقتصاديون الكلاسيك أفكارهم حول الحرية الاقتصادية في ذلك الشعار الشهير "دعه يعمل ... دعه يمر" وكانوا يعتقدون أن هناك توافقاً بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة ، وأن الفرد حينما يسعى لتحقيق مصلحته الخاصة فإنه يحقق - دون أن يدري - مصلحة الجماعة . فهناك يد خفية Invisible Hand - كما قال آدم سميث - تحقق هذا التوافق ، وكان إيمانهم مطلقاً بكفاءة السوق وفاعليته في أن يحقق التخصيص الأمثل للموارد ، وتحقيق التوازن الاقتصادي العام والوصول دوماً إلى وضع التوظيف الكامل^(٣) Full Employment .

وأشار "جان باتست ساي" Jean Baptiste Say إلى أنه حينما تترك آليات العرض والطلب لكي تعمل بحرية تامة ، فإن كل عرض يخلق الطلب المساوي له ، وبالتالي فالعرض الكلي يتساوى

١- تعود أهمية المدرسة الكلاسيكية إلى أنها تمثل في الحقيقة النقطة التي بدأت منها جميع الاتجاهات الفكرية في الاقتصاد السياسي، إنها بمنزلة النبع العظيم الذي ارتوت منه جميع المذاهب والمدارس الاقتصادية على الرغم من تنوعها واختلافها .

د/ رمزي زكي ، الاقتصاد السياسي للبطالة ، سلسلة عالم المعرفة ، الكويت ، ١٩٩٨ ، ص ١٤٦ .

٢- د/ عادل أحمد حشيش ، أصول الفن المالي في الاقتصاد العام ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٦ ، ص ٩١ : ٩٣ .

د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق ، ص ٧٦ ،

٣- التوظيف الكامل هو ذلك الوضع الذي تكون فيه جميع الموارد البشرية والمالية والطبيعية مستخدمة إلى أقصى درجة ممكنة ، وعند هذا الوضع يكون الناتج المحلي الإجمالي عند مستواه الأمثل ، وتكون البطالة عند أقل مستوى .

دائماً مع الطلب الكلى ، ولا ضرورة للتدخل الحكومى لتحقيق التوازن الاقتصادى العام أو الوصول لحالة التوظيف الكامل ... فتلك أمور تتحقق من تلقاء نفسها من خلال احترام مبادئ الحرية الاقتصادية والمنافسة الكاملة .^(١)

وجاءت معارضة "ساي" لعجز الموازنة العامة للدولة من آرائه المتمثلة فى أن الاستهلاك الحكومى مثل الاستهلاك الخاص يمثل تدميراً للقيمة ونقصاً للثروة ، وأن القروض العامة تؤدي إلى إحلال الاستهلاك العام محل الاستثمار الخاص . كما أن هذه القروض تحمل الدولة بأعباء مالية كبيرة متمثلة فى مصروفات خدمة الدين ، وأنه يجب التركيز على الإنتاج والإنتاجية والابتكار .

أما "مالتس" فيرى أن ضرر عجز الموازنة ينحصر فى العبء الضريبي اللازم لسداد أعباء أو مصروفات خدمة الدين الناشئة عن هذا العجز ، وتمثلت معارضة " جون ستوارت ميل" لعجز الموازنة العامة للدولة فى حالة ما إذا أثرت القروض العامة للدولة على رؤوس الأموال الخاصة اللازمة لتشغيل عمالة منتجة .^(٢)

فقد كان المبدأ السائد فى السياسة المالية قبل الكساد الكبير هو مبدأ توازن الموازنة العامة Balanced Budget وقد ساند الاقتصاديون الكلاسيك هذا المبدأ واعتبروه مبدأ حيويًا يجب الالتزام به ، وقد ارتبط هذا المبدأ بمعارضة هؤلاء الاقتصاديين لمبدأ زيادة الدين العام ، فقد كان عجز الموازنة مرفوضاً تماماً ، وذلك أخذاً بنظرية الثمن التى كان لابد أن يتساوى عندها الثمن مع النفقة.^(٣)

وقد تمسك الكلاسيك بقاعدة التوازن واعتبروها قاعدة ذهبية ، لأن زيادة الإيرادات عندهم تعنى أن الدولة قد فرضت ضرائب أكثر من اللازم ، وأن الميزانية المتوازنة فى اعتقادهم تعنى القدرة المالية والتمويل السليم والإدارة المالية الرشيدة ، وأنه يعد كذلك مبدأ أخلاقياً بدرجة كبيرة.^(٤)

ويمكن حصر الأسانيد التى استند إليها الاقتصاديون الكلاسيك لتعريض مبدأ توازن الموازنة العامة فى ستة أسانيد رئيسية نوجزها فيما يلى^(٥):-

- ١- أن الاقتراض الحكومى لا يضيف طاقة إنتاجية للبلد ، إذ أنه يسحب الموارد من الاستثمار الخاص المنتج فى الصناعة والتجارة وما شابه ذلك للإنفاق على الاستهلاك الحكومى. وبذلك تحرم الصناعة والتجارة من عوائد الاستثمار التى كانت ستعود على المجتمع لو استثمر رؤوس الأموال التى امتصتها الحكومة عن طريق الاقتراض من تلك الأنشطة للإنفاق منها فى العادة على الأغراض الاستهلاكية .
- ٢- أن الاقتراض الحكومى ذو كلفة عالية إذ أن تمويل الإنفاق العام عن طريق القروض من شأنه أن يجعل الأعباء المالية على الحكومة مزدوجة . فهو يحمل الحكومة بالأعباء السنوية

١- د/رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ٣٠ ، ٣١ .

٢- د/ماجدة شلبى ، المالية العامة ، قضايا معاصرة ورؤى جديدة فى ظل التحول فى دور الدولة ، دار النهضة العربية ، ٢٠١٣ ، ص ٧٢ ، ٧٣ .

٣- لهذا يرى الفكر الكلاسيكى أن أفضل الميزانيات أقلها حجماً ، وبذلك تكون النفقات عند أدنى مستوى لها ، وبالتالي تكون الإيرادات التى تحصلها الدولة أقل ما يمكن أيضاً . د/سعيد الخضرى ، ملاحظات حول تجربة أذون الخزانه فى معالجة عجز الموازنة فى مصر ، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة ، كلية التجارة جامعة عين شمس ، العدد ٢ ، ١٩٩٣ ، ص ٢٣٣ .

٤- د/السيد عطية عبدالواحد ، الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ١٢٣ .

٥- د/سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ٧٧ : ٨٠ .

لأقساط استهلاك الدين العام بالإضافة إلى الأعباء اللازمة لمقابلة فوائد خدمة الدين ، وهو عبء ثقيل . ويزداد عبء تكلفة الدين العام إذا كانت الحكومة تعتمد على موارد محدودة من الضرائب .

٣- إن الاقتراض الحكومي يعقد من مستقبل تمويل الموازنة العامة ، فنتيجة لزيادة الإنفاق العام على الأعباء الثابتة التي تتمثل في تسديد أقساط الدين العام وفي دفع الفوائد فإن الحكومة قد تضطر إلى رفع أسعار الضرائب لتغطية هذه الالتزامات أو إلى تخفيض سعر الفائدة لتخفيف أعباء الدين العام ، ومن البديهي أن كلا من الحلين يعرقل نجاح الحكومة في الحصول على قروض جديدة .

٤- إن الموازنة غير المتوازنة تسهم في نمو الحكومة وتؤدي إلى اتخاذ الأعمال غير الواعية ضد القطاع الخاص من جانب الحكومة ، ذلك أن اضطراب الحكومة إلى تمويل العجز سيجعلها تمارس نوعاً من الضغط على دافعي الضرائب وممولي السندات الحكومية لزيادة حصيلة الضرائب أو القروض العامة . وهذا الأمر سوف يترتب عليه تحويل الموارد من القطاع الخاص إلى القطاع العام .

٥- إن الموازنة غير المتوازنة تؤدي إلى تدهور النقود وتقود إلى التضخم ، فالقروض العامة سوف تزيد من كمية النقود المتداولة زيادة ترفع الأسعار إلى الارتفاع . ولما كانت كل زيادة في الأسعار تحتاج إلى كمية أكبر من النقود فإن قيمة النقود بالتالي سوف تنخفض الأمر الذي يؤدي بالضرورة إلى زيادة جديدة في الأسعار . وقد تؤدي الزيادة المضطربة في الأسعار في حالة استمرار سياسة عجز الموازنة العامة إلى حدوث حالة من التضخم الاقتصادي في المجتمع .

٦- إن الموازنة المتوازنة توفر الحل السليم لمشكلة تخصيص الموارد بين القطاع العام والقطاع الخاص ، ففي ظل توازن الموازنة العامة تغطي الدولة نفقاتها العامة عن طريق الضرائب . أما الموازنة غير المتوازنة فإنها لا تقدم هذه القاعدة الدقيقة لتخصيص الموارد بين القطاع الخاص والقطاع العام ، إذ تعتمد الحكومة على القروض العامة لسد العجز في الموازنة ، ولما كانت القروض العامة تسحب من الموارد التي يستخدمها القطاع الخاص في الاستثمار فإن ذلك يعني أن الاستهلاك العام يحل محل الاستثمار الخاص وليس محل الاستهلاك الخاص كما يحدث في حالة توازن الموازنة العامة .

وقد ساند الاقتصاديون الكلاسيك أمثال " آدم سميث - ساي - ريكاردو - مارشال " مبدأ توازن الموازنة العامة واعتبروه مبدأ حيوي يجب الالتزام به ، فيجب أن تكون النفقات العامة مساوية للإيرادات العامة ، بمعنى أن تحقق الموازنة العامة التوازن الحسابي بين الإيرادات والنفقات خلال فترة الموازنة ، فلا يكون هناك عجز أو فائض فيها .

ومجمل القول أن مبادئ المدرسة الكلاسيكية ترجع إلى تبنى مفكرى هذه المدرسة لمفهوم الدولة الحارسة ، الذي يقضى بعدم تدخل الدولة نهائياً في المجال الاقتصادي ، وألا يتعدى دورها المهام التقليدية وهي تهيئة وحماية الإطار العام الذي يمارس فيه المنظمون والمنتجون نشاطهم ، وذلك على أساس أن القطاع الخاص يتفوق على الحكومة في استغلال وتشغيل الموارد الاقتصادية المتاحة في الدولة .^(١)

١- د/ حامد محمود مرسى ، عجز الموازنة في مصر قبل وخلال الإصلاح الاقتصادي ، مرجع سابق ، ص ٢٥٧ .

المطلب الثاني

عجز الموازنة العامة في فكر الكينزيين^(١)

كان الكساد الكبير (١٩٢٩ - ١٩٣٣) هو نقطة التحول التي أدت إلى تغيير المالية العامة من إطارها الكلاسيكي المحافظ إلى الإطار الكينزي الذي أعطى لها أدواراً بالغة الأهمية في النظام الاقتصادي ومنح الحكومات المبرر من أجل أن تتدخل في الحياة الاقتصادية بعد أن ثبت خطورة ترك الأمور "لكي تجرى في أعنتها" كما كان الاقتصاديون الكلاسيكي ينادون بذلك.^(٢)

إن التدخل الحكومي الذي مارسه مختلف الدول خلال أزمة الكساد الكبير عن طريق الإنفاق العام والتوسع في العمالة الحكومية والأشغال العامة وما أدى إلى ذلك من عجز في الموازنة العامة قد ساعد على التخفيف من وطأة هذه الأزمة ومهد السبيل للقبول الواسع لمبدأ التدخل الحكومي وإعادة النظر في مبدأ التوازن السنوي للموازنة العامة، وهو المبدأ الذي لم يكن من الجائز المساس به.^(٣)

أصدر "جون ماينرد كينز" J. M. Keynes^(٤) في عام ١٩٣٦ كتابه الشهير "النظرية العامة في الفائدة والنقود والتوظيف"^(٥) وهو الكتاب الذي فجر في داخله البنية الفكرية للاقتصاد الكلاسيكي وأقام بدلاً منها بنية فكرية جديدة، تتفق مع خصائص العصر الذي كان يعيش فيه، وكان صدور هذا الكتاب بمنزلة إعلان صريح ببداية عصر كامل من الفكر الاقتصادي القائم على تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي ونبذ مبدأ حياد المالية العامة والتوازن السنوي للموازنة العامة ونهاية عصر "دعه يعمل... دعه يمر".^(٦)

فقد تعرضت الاقتصاديات القومية للبطالة والتضخم في أوائل الثلاثينيات من القرن العشرين وخلق الكساد الكبير ظروفاً جديدة أثبتت أن تلقائية التوازن في الاقتصاديات القومية ليس بالأمر الواقع، فعارض الاقتصاديون الكينزيون هذه المبادئ ونادوا بدور الدولة وفاعلية السياسة المالية ومرونة الموازنة العامة، وذلك من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي الكلي في الدولة. ولم يكن تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي إذاً نابعاً من الفكر الاشتراكي فحسب، وإنما أيضاً من داخل الفكر الرأسمالي نفسه لأنه كان يستجيب لضرورات رأسمالية ما بعد الحرب العالمية الثانية، بعد أن فقدت الرأسمالية قدرتها التلقائية على النمو والاستقرار وبخاصة بعد أحداث الكساد الكبير.^(٧)

١- ربما لم يعرف القرن العشرون اقتصادياً في شهرة الاقتصادي الإنجليزي جون ماينور كينز، فكما كان كتاب "ثروة الأمم" ١٧٧٦ لأدم سميث نقطة تحول في تاريخ الفكر الاقتصادي، فقد جاء كتاب كينز "النظرية العامة" ١٩٣٦ نقطة تحول أخرى قد لا تقل أهمية، ليس فقط من جانب التأثير على الفكر الاقتصادي وإنما بوجه خاص من حيث تأثيرها على السياسات الحكومية لفترة ما بعد الحرب، د/ حازم الببلاوي، دور الدولة في الاقتصاد، دار الشروق، ١٩٩٩، ص ١٨٢.

٢- د/ رمزي زكي، انفجار العجز، مرجع سابق، ص ٣٥.

٣- المرجع السابق، ص ٤٨.

٤- جون ماينارد كينز، وُلد في 5 يونيو 1883 في كامبريدج وتوفي في 21 أبريل 1946 اقتصادي، موظف رفيع المستوى، وكاتب بريطاني ذو شهرة عالمية. فهو مؤسس الاقتصاد الكلي الكينزي ومن أعماله استخلص الاقتصاد الكينزي، الاقتصاد الكينزي الجديد، والكينزية الجديدة أو ما بعد الكينزية. وتكمن قوة كينز في كونه مختلف عن سبقه، بوضعه لنظرية جديدة ومفاهيم جديدة ضرورية لتأسيس سياسات اقتصادية بديلة. واستغلت أعماله، بعد الحرب العالمية الثانية في إطار تأسيس دولة الرفاه.

5-John Maynard Keynes : The General Theory of Employment. Interest and Money. Macmillan & Co. Ltd., London. 1936. وأشار كينز في مقدمة النظرية العامة إلى أن الصعوبة لا تكمن في فهم الأفكار الجديدة وإنما في التحرر من آثار الأفكار القديمة المتغلغلة في زوايا عقولنا.

٦- د/ رمزي زكي، انفجار العجز، مرجع سابق، ص ٥٧.

7-James Buchanan: In The Consequences of Kenes Institute of Economic Affairs, London, 1978, pp. 20-22.

وتوصل "كينز" في نظريته إلى أن النظام الرأسمالي يعجز عن أن يولد من ذاته وبطريقة تلقائية سبل انعاشه والقضاء على البطالة وهو يمر بمرحلة الكساد الدوري ، أو سبل تجنبه خطر التضخم وهو يمر بمرحلة التوظيف الكامل ، وبرر أن الدولة هي الجهاز الوحيد القادر على أن يلعب دور العامل الموازن في الطلب الكلى. فإذا كان الاقتصاد يمر بمرحلة كساد دورى ويعانى من وجود نقص فى الطلب الكلى فلا بد على الدولة أن تطبق حزمة من السياسات فى مجال السياسة النقدية والسياسة المالية يكون من شأنها حقن الاقتصاد القومى بجرات منشطة لزيادة حجم الطلب الكلى الفعال. ودعى إلى تخفيض سعر الفائدة حتى تتخفض تكاليف الإنتاج ويزيد الحافز على الاستثمار ونادى بخفض الضرائب وزيادة الإنفاق العام فى مجال الخدمات والأشغال العامة لاستيعاب البطالة وخلق دخول نقدية لكى يتسنى زيادة حجم الطلب على السلع الاستهلاكية والاستثمارية ، حتى لو أدى ذلك على خلق عجز للموازنة العامة للدولة .

أما إذا كان النظام قد وصل إلى مرحلة التوظيف الكامل ويهدده التضخم ، فإن الحكومة يتعين عليها أن تطبق حزمة من السياسات المالية والنقدية التى من شأنها امتصاص فائض الطلب ، ودعا إلى ضرورة زيادة سعر الفائدة وخفض الإنفاق العام الجارى والاستثمارى وزيادة الضرائب وعلى نحو قد يؤدى إلى ظهور فائض فى الموازنة العامة للدولة .^(١)

وانتهى كينز فى تحليله إلى أنه مع تزايد الدخل القومى يزداد الميل للادخار، وبالتالي ينقص الميل للاستهلاك . ولما كان كل ادخار لابد وأن يستثمر حتى يتحقق التوازن الاقتصادى العام ويتجنب النظام حدوث الأزمات ، فإن كينز قد اكتشف من تحليلاته أنه فى الوقت الذى يزيد فيه الادخار مع زيادة الدخل ، فإن معدل الربح يتجه للتدهور . وبالتالي ينقص الميل للاستثمار، ومن ثم ينخفض حجم الطلب الكلى الفعال، وهنا تلوح فى الأفق مشكلات عدم التوازن بين الادخار والاستثمار وتظهر مخاطر البطالة والركود وتدهور مستوى الدخل القومى، وللخروج من هذه الصورة القاتمة رأى كينز أنه يتعين التدخل للتأثير فى حجم الطلب الكلى الفعال . وانتهى إلى أن الدولة هي الجهاز الوحيد القادر على إحداث هذا التأثير، وإذا لم يحدث هذا التدخل فقد يظل الاقتصاد فى حالة من الكساد ، إذ لا يوجد شىء كامن فى داخله يخرج به بصورة تلقائية من كساده.^(٢)

إن الطبيعة الإسعافية لنظرية كينز حققت رواجا كبيرا فى الأوساط الأكاديمية فى المجتمعات الغربية ، أمام عجز النظرية الكلاسيكية التى كانت سائدة قبل كينز عن تفسير الكساد الكبير وعن تزويد الدولة بأفكار تمكن من رسم سياسة اقتصادية تخرج الاقتصاد الرأسمالي من هذا الكساد وتضمن بالتالى تجدد إنتاج هياكله .

وبهذا الشكل أعلن كينز وأنصاره أنه ليس المهم هو احترام مبدأ التوازن السنوى للموازنة العامة للدولة ، وإنما المهم هو توازن تلك الموازنة على مدار الدورة الاقتصادية بأكملها ، وأن عجز الموازنة العامة يكون مفيداً ما دام أنه يقترن بزيادة فى مستوى الانتاج والناجى والتوظيف .^(٣)

١- د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ٨٢، ٨١ .

٢- د/ رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ٥٨ ، ٥٩ .

٣- ريتشارد ميسجريف و بيجى مسجريف ، المالية العامة فى النظرية والتطبيق ، ترجمة: د/ محمد حمدي السياخى وكامل سلمان سلمان العانى ، دار المريخ للنشر ، الرياض ، ١٩٩٢ ، ص ١٧ .

وبذا يتلخص مبدأ مرونة الموازنة العامة Flexible Budget فى أنه عندما يختل التوازن ويتعرض الاقتصاد القومى لقدر من البطالة من الموارد المادية والبشرية على حد سواء ، فإنه يمكن القضاء على هذه البطالة وإحلال التوازن الاقتصادى العام عن طريق التمويل بالعجز ، أى عن طريق الالتجاء إلى القروض العامة لتمويل الزيادة فى النفقات العامة بالحجم الذى تتطلبه حالة الاستقرار الاقتصادى فى الدولة ، وبالمثل عندما يختل التوازن ويتعرض الاقتصاد القومى لخطر التضخم يمكن القضاء على هذا التضخم عن طريق تحقيق فائض فى الإيرادات العامة أو عن طريق زيادة الضرائب عن النفقات العامة بالحجم الذى تتطلبه حالة الاستقرار الاقتصادى ^(١).

وبذلك تقوم الموازنة العامة للدولة بالدور المعوض ، ولذا نادى Alvin Hansen بترك مبدأ توازن الموازنة العامة واتباع المالية المعوضة التى تقوم على المبادئ التالية : ^(٢)

- فى حالة البطالة : فإن المشكلة تتمثل فى رفع مستوى الطلب الكلى إلى مستوى التشغيل الكامل. ويمكن تحقيق ذلك عن طريق وسيلة أو أكثر من الوسائل التالية : زيادة الإنفاق الحكومى على السلع والخدمات ، زيادة الإنفاق التحويلى ، تخفيض الضرائب .
- فى حالة التضخم : فإن المشكلة تتمثل فى خفض مستوى الطلب الكلى لامتصاص الطلب الزائد. وفى هذه الحالة يمكن اتباع وسيلة أو أكثر من الوسائل التالية : زيادة الضرائب ، تخفيض الإنفاق الحكومى على السلع والخدمات ، تخفيض الإنفاق التحويلى .
- فى حالة الاستقرار : فإن الهدف هو تحقيق معدل نمو مرضى ، ويتطلب ذلك إيجاد نوع من التوازن بين الاستهلاك والاستثمار بحيث لا يسبق أحدهما الآخر .

وهكذا نجح كينز فى أن يبديد الخوف الذى كان ينتاب الاقتصاديين الرأسماليين من التدخل فى النظام الاقتصادى ، ونجح فى إقناع صناع السياسة أن تقوم الحكومة بدور فعال وأن تمارس رقابتها على النقود والاستثمار والمدخرات والميل للاستهلاك ، تارة عن طريق نظامها الضريبى والإنفاقى ، وتارة بتحديد سعر الفائدة وتارة بوسائل أخرى . وقد أدى كل ذلك إلى توسيع مسؤوليات الحكومة فى النشاط الاقتصادى ولم تعد تلك المسؤوليات مقصورة فقط على الوظائف التقليدية حسب الفكر الكلاسيكى .

وبهذا يكون كينز قد قدم التبرير النظرى لتدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى ، وأعطى الموازنة العامة للدولة والسياسة المالية بالإضافة إلى السياسة النقدية أهمية محورية فى إدارة وتوجيه النشاط الاقتصادى ، وأهال التراب على الفكر الكلاسيكى الذى كان يحارب تدخل الدولة ويقدم مبدأ حياد المالية العامة وتوازن الموازنة العامة للدولة ^(٣)، وذلك بعد أن فقدت الرأسمالية قدرتها التلقائية على الاستقرار الاقتصادى والنمو وبخاصة بعد أحداث الكساد الكبير ^(٤).

١- د/ حامد محمود مرسى ، عجز الموازنة فى مصر قبل وخلال الإصلاح الاقتصادى ، مرجع سابق ، ص ٢٥٧ ، ٢٥٨ .
2 - Alvin H. Hansen : Fiscal Policy and Business Cycles, New York, W. Horton, 1941 pp. 38,40.
٣ - لقد أسقطت النظرية الكينزية فكرة التوازن التلقائى لتحل محلها تدخل الدولة من خلال السياسات المالية والنقدية لمعالجة قصور الطلب الفعال وانخفاضه عن المستوى اللازم لتحقيق التشغيل الكامل ، وهكذا انتقل الفكر الاقتصادى من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة ، ومن ثم اعتبر التوازن الاقتصادى أهم من التوازن المالى الذى أصبح لا قيمة له إذا كان المجتمع يعاني من مشكلات اقتصادية أو اجتماعية مثل انتشار البطالة أو التضخم أو سوء توزيع الدخل ، ولقد أدى قبول مبدأ أولوية التوازن الاقتصادى على التوازن المالى وقبول ما يترتب عليه من عجز أو فائض بالموازنة إلى توجه معظم دول

فقد أحدث كينز ثورة في دور الدولة وفاعلية السياسة المالية ومرونة الموازنة العامة ، بدلاً من المبادئ الثلاث التي كانت سارية قبله والتي آمن بها الاقتصاديون الكلاسيكيون وهي حياد الدولة وحياد المالية العامة وحياد الموازنة العامة .^(٢)

ولذلك يعلن كينز في وضوح أنه " ليس صحيحاً أن الأفراد لديهم حرية طبيعية في أنشطتهم الاقتصادية، كما أن العالم ليس محكوماً بأن المصلحة العامة والمصلحة الخاصة دائماً ما تتطابقان، وليس صحيحاً أن المصلحة الخاصة دائماً تعمل في اتجاه المصلحة العامة ، ولذلك كان كينز أول مفكر لا يقر فقط بدور الدولة بل يدعو إلى المزيد من تدعيمه ويقدم التأصيل الاقتصادي له.^(٣)

مما سبق يتضح أن الفكر الكينزي يتبلور في ثلاثة آليات هي :-

- ١- تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي ، وذلك من خلال السياسات المالية التي تعمل على تفعيل الطلب من خلال خفض الضرائب وزيادة الإنفاق العام في مجال الخدمات والأشغال العامة ، وعلى صعيد السياسة النقدية تعمل الدولة على خفض سعر الفائدة .
- ٢- السياسة المالية المعوضة ، عن طريق توسع الدولة في النفقات العامة في مرحلة الكساد والبطالة بهدف إحداث انتعاش اقتصادي والوصول إلى حالة التشغيل الكامل .
- ٣- السياسة المالية الوظيفية ، وتقوم هذه السياسة في حالة نقص التشغيل على أساس التوسع في النفقات العامة والالتجاء إلى عجز الموازنة . ويتوقف نجاحها على مدى تكاملها مع السياسة النقدية وإدارة الدين العام كأدوات هامة من أدوات التوازن والاستقرار الاقتصادي.^(٤)

العالم إلى زيادة حجم الإنفاق العام لحل المشاكل التي يعاني منها النظام الرأسمالي وفي مقدمتها البطالة ، وبذلك ارتفع الإنفاق العام بالنسبة للنواتج المحلي الإجمالي وظهر العجز في الموازنة العامة .
د/ سعيد الخضري ، ملاحظات حول تجربة أدون الخزانة في معالجة عجز الموازنة في مصر ، مرجع سابق ، ص ٢٣٥ ، ٢٣٦ .

1- John Maynard Keynes : The General Theory of Employment. Interest and Money, Macmillan & Co. Ltd., London. 1936.p 380 .

٢- د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ٨٣، ٨٤ .
٣- د/ محمد رضا على العدل ، جوهر الثورة الكينزية ، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة ، كلية التجارة جامعة عين شمس ، ١٩٨٢ ، ص ٥٩ ، ٦١ .
٤- د/ ماجدة شلبى ، المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٧٣: ٧٥ .

المطلب الثالث

عجز الموازنة العامة في فكر النيوكلاسيك

انقلبت الأمور رأساً على عقب منذ بداية السبعينات ، ففي بداية هذا العقد دخل النظام الرأسمالي في أزمة هيكلية عارمة زلزلت بعنف الآليات التي كان يسير بها ، فقد انهار نظام النقد الدولي والذي كان يتميز نسبياً بثبات أسعار الصرف عالمياً منذ إعلان الولايات المتحدة الأمريكية في عام ١٩٧١ وقف قابلية تحويل الدولار إلى ذهب وتم بعد ذلك تعويم أسعار الصرف، كما شهد العالم في السبعينات صدمتين بتروليتين في ١٩٧٣ ، ١٩٧٩ .

وأصبح من الواضح أن الكينزية وهي الفلسفة التي بررت التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي واعتمدت عليها كافة الدول الرأسمالية الصناعية قد بدأت تواجه نوعاً من الاحتضار ، إذ لم تعد قادرة على تفسير تلك الظواهر الجديدة وعلى الأخص ظاهرة الركود التضخمي ، ولم تعد مبادئها قادرة على اقتراح ما يمكن عمله لوقف حالة التردى التي شهدتها الدول الصناعية .

أما في الدول النامية فقد ظهرت بها الأزمة في شكل تدهور ملحوظ في حصيللة صادراتها من المواد الخام وارتفاع كبير في أسعار وارداتها وعجز متنامي في موازين مدفوعاتها واجهته من خلال الاقتراض الخارجي المتزايد .^(١)

وكانت محنة الكينزية آنذاك تتمثل في أن إطارها النظري لم يعد قادراً على تقديم تفسير علمي مقنع لما يجري من كساد وتضخم وبطالة ، ولم تعد السياسات الاقتصادية المعروفة المنبثقة عنها ذات فاعلية في مواجهة هذا الواقع والخروج من الأزمة التي تمسك بخناقها ، حيث أثبتت السياسات ذات الطابع الكينزي عدم استجابة الواقع الاقتصادي لتلك السياسات ، وبدأ يترسخ في ذهن أنه لا توجد دول رأسمالية في العالم يمكنها أن تجمع بين تحقيق التوظيف الكامل ونظام حرية السوق .^(٢)

واحتوت المدرسة الكلاسيكية الجديدة على تيارين فكريين ، أحدهما فكر النقديين (مدرسة شيكاغو) ، وفكر أصحاب اقتصاديات العرض ، ويرى التيار الأول ويمثله بقوة ملبتون فريدمان أن آفة النظام الرأسمالي هو التدخل الحكومي ، ذلك أن النظام الرأسمالي لا يعرضه للتقلبات والأزمات إلا تدخل الحكومة وتأثيرها على الأجور وحوافز الإنتاج والائتمان والدخول الحقيقية ، بما تفعله من خلال السياسة المالية وخاصة الانفاق العام والضرائب ، ومن ثم يرفضون وجود أى عجز أو فائض في الموازنة العامة لأنها تقضى إلى مزيد من التضخم والكساد . أما الاتجاه الفكري لأصحاب اقتصاديات العرض فإنه لا يختلف عن الاتجاه الفكري للنقديين إلا في قناعتهم بقانون ساي للمنافذ ، وأن العرض يخلق الطلب المساوي له ، وأن التوازن يحدث بطريقة آلية ، وأن كل ما هو مطلوب زيادة حوافز الاستثمار والإنتاج بعيداً عن تدخل الدولة ، ولا يتوفر ذلك إلا بتخفيض الضرائب وخاصة ضرائب الدخل والثروة بما يؤدي إلى زيادة حوافز العمل والإنتاج ، بالإضافة إلى سياسة نقدية رشيدة كالتى يقدمها النقديين .^(٣)

١- د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ١٠٠ : ١٠٢ .

٢- د/ رمزي زكي ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ٧٨ .

٣- د/ سعيد الخضرى ، ملاحظات حول تجربة أذون الخزنة في معالجة عجز الموازنة في مصر ، مرجع سابق ، ص ٢٣٩ ، ٢٤٠ .

أولاً : المدرسة النقدية ومعالم فكرها

انفجر صراع فكرى بين المدارس الاقتصادية فى الدول الصناعية وأفرز إلى الوجود فلسفة اقتصادية جديدة أعلنت عن ثورة فى السياسات الاقتصادية والمالية العامة عموماً والموازنة العامة خصوصاً ، فبرزت المدرسة النيوكلاسيكية ، كما برزت أهم روافدها وهى ما عرفت بالمدرسة النقدية Moneatarism أو مدرسة شيكاغو وكان أنصارها من أشد المعارضين للمدرسة الكينزية .

وتؤمن هذه المدرسة الجديدة بالليبرالية ، وأن النظام الرأسمالى لا توجد به عيوب خطيرة أو قوى تلقائية كامنة فيه ، وإنما العيوب تكمن خارج النظام الرأسمالى وتتمثل فى العوائق التى تحول دون عمل قوانين السوق الحرة ، وفى التدخل الحكومى الذى أدى إلى نمو الإنفاق العام وزيادة الضرائب^(١).

كما انتقدت هذه المدرسة قوة نقابات العمال وإصرارها المستمر على زيادة الأجور وهو الأمر الذى تعتقد أنه يمنع من انخفاض الأجور عند حدوث بطالة ، فيصعب عندئذ علاجها^(٢).

وقد ساعدت المدرسة النقدية بشكل ما على تدعيم الفكر الليبرالى بإلقاء بذور الشك فى مدى قدرة الحكومات على تحقيق الاستقرار الاقتصادى عن طريق السياسات المالية وعجز الموازنة ، وأولت هذه المدرسة اهتمامها إلى توفير المناخ والظروف المؤسسية المناسبة للقطاع الخاص^(٣).

وترى هذه المدرسة الجديدة أنه لو توافرت حرية السوق (قوى العرض والطلب) ، واقتصرت دور الدولة على أداء وظائفها التقليدية ، وتولت الحكومة مهمة حماية هذه الحرية من ضغوط الدولة وضغوط نقابات العمال ، فإن النظام الرأسمالى يمكن أن يعمل بسهولة ويسر ودون وقوعه فى الأزمات الاقتصادية ، وذهب أنصار هذه المدرسة إلى الإيمان باليد الخفية التى تحدث عنها آدم سميث والتى تحقق الانسجام بين المصلحة الفردية والمصلحة العامة^(٤).

وكانت أهم ملامح فكر المدرسة النقدية متمثلة فى أفكار ميلتون فريدمان Milton Freidman وأنصاره هى تركزها الشديد على النقود والسياسة النقدية ، وأكدوا أن مشكلات الرأسمالية من تضخم وبطالة وركود يرجع إلى أخطاء السياسة النقدية التى عمقتها سياسات التدخل الحكومى .

ويرى فريدمان أنه يتعين أن تستهدف السياسة الاقتصادية تخفيض نسبة عجز الموازنة إلى الناتج الإجمالى تدريجياً ولن يتم ذلك إلا من خلال تحقيق خفض محسوس فى الإنفاق العام الجارى وبخاصة الموجه للضمان الاجتماعى ولإشباع الحاجات الاجتماعية ، فهذا النوع من الإنفاق يمثل كلفة اجتماعية لا تؤدى إلى رفع الفاعلية الاقتصادية أو زيادة معدلات النمو^(٥).

ومن هنا فإن الهدف الجوهرى للسياسة الاقتصادية فى نظر الاقتصاديين النقيدين يجب أن يتمثل فى مكافحة التضخم أى فى تحقيق الاستقرار النقدى ، ولن يتسنى تحقيق ذلك إلا من خلال سياسة

١-د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ١٠٣ .

٢-د/ مصطفى رشدى ، الاقتصاد العام للرفاهية ، الدار الجامعية ، ١٩٩٣ ، ص ١٥٧ .

٣-د/ حازم الببلاوى ، دور الدولة فى الاقتصاد ، مرجع سابق ، ص ١٨٧ .

4 -P. Armstrong; A. Glyn and J. Harrison: Capitalism Since 1945, Basil Blackwell, Oxford, UK, 1991, p. 14.

5 -Milton Friedman, Capitalism and Freedom, University of Chicago Press, Chicago, 1962, p. 45.

نقدية تؤدي إلى ضبط معدلات نمو كمية النقود بما يتناسب مع نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي ، ولتحقيق ذلك يجب العمل على الآتى :-^(١)

- ١- إيقاف المصادر الرئيسية للإفراط في عرض النقود ، وأهم هذه المصادر هو نمو العجز في الموازنة العامة ، وهو العجز الذي تقاوم بسبب تدخل الحكومات في النشاط الاقتصادي وزيادة إنفاقها الجارى.
- ٢- الحد من الاستثمارات الحكومية والتوسع في القطاع الخاص وتصفية وخصخصة القطاع العام حيث أن القطاع الخاص أكثر كفاءة من الحكومة في إدارة المشروعات الانتاجية .
- ٣- يتعين أن تستهدف السياسة الاقتصادية تخفيض نسبة العجز في الموازنة العامة إلى الناتج المحلي بالتدريج من خلال خفض كبير في الإنفاق الجارى وبالأذات الموجه للضمان الاجتماعى والصحة والإسكان والدعم .^(٢)

ويرفض الاقتصاديون النقديون أن يمول المتبقى في الموازنة العامة من خلال التمويل التضخمى ويرون أن السبيل الأمثل لذلك هو القروض الحكومية عن طريق رفع سعر الفائدة ، حيث أن الارتفاع في سعر الفائدة يعد سلاحاً ناجحاً للحد من الائتمان المصرفى وزيادة عرض النقود بالإضافة إلى أنه يرشد من استخدام الموارد في المجتمع .^(٣)

ولا يعبأ النقديون هنا بالآثار السلبية التى ستحدث من جراء ارتفاع سعر الفائدة في مجال زيادة تكاليف الاستثمار وزيادة أعباء الدين العام والأضرار الجسيمة التى ستلحق بالمستهلكين.^(٤)

ويمكن إبراز جوهر النظرية النقدية في عدد من العناصر يمكن تلخيصها في التالى:-

- ١- تركز النظرية النقدية على أن عرض النقود هو المحدد الرئيسى لمستوى الطلب الكلى ومستوى العمالة في الأجل القصير وعلى مستوى الناتج والأسعار في الأجل الطويل .
- ٢- اعتبرت المدرسة النقدية موازنة الدولة إحدى أهم عوامل زيادة العرض النقدى الذى يلعب الدور الرئيسى في حدوث ظاهرة التضخم وتطورها ، خاصة إذا لجأت الدولة في تمويل عجز موازنتها من خلال اتباع سياسة التمويل التضخمى .
- ٣- اعتبرت المدرسة النقدية تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية ، وتدخل نقابات العمال في تحديد الأجور من العوامل المهمة فى تفشى ظاهرة التضخم والبطالة وتزامنها في وقت واحد وهو ما يعرف بالركود التضخمى .
- ٤- ركزت المدرسة النقدية الحديثة على السياسة النقدية وغالت في فاعليتها حيث اعتبرتها شديدة الفاعلية في تحديد مستوى الطلب الكلى. أما السياسة المالية فهى في نظرهم غير فعالة مالم تكن مصحوبة بتغيير في عرض النقود في الأجل الطويل .

١- د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ١٠٤ : ١٠٦ .
٢- روبرت كارسون ، ماذا يعرف الاقتصاديون عن التسعينات وما بعدها ، ترجمة د/ دانيال رزق ، الدار الدولية للنشر والتوزيع ، ١٩٩٤ ، ص ٨٩ .

3 -Milton Friedman, The Case of Flexible Exchange Rate . Essays in Positive Economic, University of Chicago Press, Chicago, 1953, p. 75.

٤- د/ سهير محمود معنوق ، السياسة النقدية في التحليل الكينزى والنقدى ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، العدد ٤٠٧ ، يناير ١٩٨٧ ، ص ١٧١ .

٥- أولت المدرسة النقدية عملية علاج التضخم أهمية خاصة ، كما اعتبرت ظاهرة التضخم ظاهرة نقدية بحتة ولا علاقة لها بطريقة الأداء الحقيقي للاقتصاد الرأسمالى .

وانطلاقاً من هذه العناصر ، فقد طالب الاقتصاديون النقديون بخفض عجز الموازنة العامة عن طريق الوسائل التالية :

- ١- خفض النفقات الحكومية إلى أدنى حد ممكن وعلى الأخص النفقات الاجتماعية ، وخفض الاستثمار الحكومى وخفض القطاع العام تمهيداً لتصفيته أو خصخصته .
- ٢- إجازة حدوث عجز فى الموازنة العامة على ألا يتعدى هذا العجز الحدود الآمنة أو المعقولة له ما دام يخدم التوازن الاقتصادى العام فى الدولة ، وعلى أن يمول هذا العجز من خلال رفع الضرائب أو الاقتراض المباشر من الجمهور عن طريق السندات الحكومية .
- ٣- رفض سياسة تمويل عجز الموازنة العامة عن طريق أسلوب التمويل التضخمى ، وبدلاً من ذلك يتم تمويل هذا العجز من خلال الاقتراض الحكومى حتى وإن أدى ذلك إلى ارتفاع سعر الفائدة .^(١)

موقف النظرية النقدية من الدول النامية

شَخَّص الاقتصاديون النقديون المشكلة الاقتصادية فى معظم البلاد النامية فى أن نمو النفقات العامة الجارية والاستثمارية بمعدلات مرتفعة ومتزايدة أدى إلى تزايد حجم الموارد التى تستقطعها الدولة من القطاع الخاص المنتج وتحجيم دوره فى العديد من الأنشطة الاقتصادية الهامة ، وإلى تفاقم مشكلة عجز الموازنة العامة للدولة والذى أدى بدوره إلى زيادة فى العرض النقدى ، وبالتالي زيادة فى تسارع معدلات التضخم والأسعار فى اقتصاد الدول النامية . ونتيجة لذلك زاد حجم المديونية الداخلية والخارجية ، كما انخفضت الصادرات وارتفعت الواردات وزاد عجز ميزان المدفوعات وانخفض سعر العملة الوطنية ، وهكذا يكون تدخل الدولة فى الدول النامية قد أدى إلى العديد من الاختلالات الهيكلية الداخلية والخارجية .

وفى ضوء هذا التشخيص للمشكلة الاقتصادية فى الدول النامية عارض الاقتصاديون النقديون بشدة توسع الإنفاق العام ونادوا بضرورة خفض حجمه والعمل على خفض عجز الموازنة العامة.

أما فيما يتعلق بالسياسات التى يقترحها الاقتصاديون النقديون لعلاج عجز الموازنة العامة فى الدول النامية ، فإن رؤيتهم تنطلق من أن عجز الموازنة العامة إنما يعكس فائض طلب Excess Demand فى الاقتصاد ، وهذا ما يجعل علاج هذا العجز مرتبطاً بإجراء تخفيضات مناسبة فى الإنفاق العام وإحداث زيادة كلية فى الإيرادات العامة ، ومن أهم مقترحاتهم فى هذا الخصوص :

- ١- خفض النفقات ذات الطابع الاجتماعى ، خاصة التى تتعلق بإعانات الإنتاج .
- ٢- إلغاء الدعم المقدم إلى مؤسسات وشركات القطاع العام ، وترك المجال لقوى العرض والطلب لتحديد أسعار السلع والخدمات .
- ٣- خفض نفقات الدفاع والأمن .
- ٤- إيقاف التوظيف فى الجهاز الحكومى والقطاع العام وتثبيت مستويات الأجور فيها .

١- د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ١٠٦ : ١٠٨ .

- ٥- خفض النفقات الاستثمارية للحكومة ، وتصفية وخصخصة شركات القطاع العام .
- ٦- رفع رسوم الخدمات العامة وأسعار المرافق العامة بما يتناسب مع تكلفتها .
- ٧- توسيع القاعدة الضريبية خاصة ضريبة الاستهلاك أو المبيعات ، بالإضافة إلى عدم الإعفاءات الضريبية أو الجمركية .
- ٨- تطوير الإدارة الاقتصادية خاصة في مجال السياسات الاقتصادية والرقابة المالية.

أما بخصوص عجز الموازنة فإن الاقتصاديين النقديين لا يمانعوا من وجود عجز فيها إذا اقتضت الظروف الإقتصادية ذلك بشرط عدم تجاوز العجز لنسبة محددة من الناتج المحلي الإجمالي للدولة وفترة لا تتجاوز الأمد المتوسط ، وأن يكون هذا التمويل من خلال اقتراض الحكومة من المؤسسات الوطنية ومن الجمهور ، بالإضافة إلى المصادر الخارجية .^(١)

نقد النيوكلاسيكيون للكينزية :

- ١- أن التطبيق العملي للكينزية قد أدى إلى تعاظم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية الأمر الذي أفضى إلى زيادة حجم الحكومات والقطاع العام .
- ٢- أدى تطبيق الوصفة الكينزية إلى نمو متواصل في حجم ونسبة الإنفاق الحكومي دون أن يواكب ذلك نمو كاف في الموارد السيادية ، وهذا ما تمخض عن وجود عجز مستمر في الموازنة العامة للدولة .
- ٣- أدى إلزام الحكومات بتحقيق التوظيف الكامل إلى إصابة قوانين السوق بالشلل .
- ٤- أن تزايد دور الدولة في النشاط الاقتصادي وما ارتبط به من توجيه للطلب والأجور والأسعار قد أدى إلى فرض كثير من القيود على حرية المركزية أمام رأس المال الخاص ، وهو أمر يتناقض مع حرية المشروعات الرأسمالية ويعوق المنافسة .
- ٥- أن التطبيق العملي للكينزية قد أعطى أهمية خاصة للسياسة المالية ، مع إهمال للسياسة النقدية ، الأمر الذي ظهر أثره في انفجار مشكلة التضخم .^(٢)

وأضاف البعض أن دولة الرفاه التي تمخضت عن الكينزية قد أدت إلى إساءة استخدام وتخصيص الموارد ، وهو ما تمثل في زيادة الانفاق العام في مجالات لا تنفع النمو الاقتصادي ، كما أن زيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي قد أدى إلى زيادة الضرائب وبالذات الضرائب على الدخل ، مما أثر سلباً في حوافز الإنتاج والإدخار والاستثمار .^(٣)

ثانياً : مدرسة اقتصاديات جانب العرض

ظهر فكر هذه المدرسة في ظل إدارة الرئيس الأمريكي "ريجان" وفي ظل إدارة "مرجريت تاتشر" في المملكة المتحدة ، وتتفق هذه المدرسة في شرح أسباب الركود التضخمي مع فكر النقديين باستثناء أن الركود التضخمي سببه الرئيسي هو ارتفاع معدلات الضرائب .^(٤)

١- د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ١١٩ : ١٢٢ .

٢- المرجع السابق ، ص ١١٥ : ١١٦ .

٣- د/ رمزي زكي ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ٨١ .

٤- د/ ماجدة شلبي ، المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٧٨ .

ويرى أنصار اقتصاديات جانب العرض أن المشكلة الرئيسية التي تواجه الرأسمالية هي كيفية إنعاش العرض الكلى وليس الطلب الكلى . وإذا كانت الرأسمالية المعاصرة تعاني من وجود ركود وطاقات عاطلة وتراجع فى النمو الاقتصادى ، فإن الحل يكون من خلال العمل على زيادة الإنتاج أى العرض الكلى . إذ أن الزيادة التى ستحدث فى الإنتاج سيلازمها زيادة فى الناتج أو الدخل وتحقق طلباً مساوياً للزيادة فى العرض ، ومن ثم يتحقق التوازن بين العرض الكلى والطلب الكلى بطريقة آلية ، والزيادة فى العرض تقتضى حفز المستثمرين على زيادة الإنتاج ، وأن أهم الحوافز على الإطلاق تخفيض الضرائب وعلى الأخص ضرائب الدخل والثروة بسبب تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى ، وعليه فإنه لحفز الأفراد على العمل والادخار والاستثمار فلا بد من إجراء تخفيض ملموس وكبير فى معدلات ما تقتطعه الدولة منهم من ضرائب .

ولا خوف من تأثير ذلك على عجز الموازنة العامة للدولة ، حيث أن تخفيض معدلات الضرائب سوف يزيد من الحصيلة الضريبية للدولة نظراً للآثار التوسعية التى ستتولد عن هذا التخفيض ، واستندوا إلى ذلك على ما يسمى بمنحنى لافر Laffer Curve الذى يثبت من الناحية النظرية أنه من الممكن زيادة حصيلة الدولة من الضرائب عن طريق تخفيض معدلات وأسعار الضريبة نظراً لما يتمخض عن هذا التخفيض من زيادة فى حوافز العمل والإنتاج والاستثمار ^(١).

وكان أهم ملامح هذه السياسات الاتجاه نحو تخفيض عجز الموازنة العامة للدولة من خلال إجراء تخفيضات جديدة فى مجال الإنفاق الحكومى (غير العسكرى) الموجه للضمان الاجتماعى والخدمات الاجتماعية عن طريق زيادة أسعار الخدمات العامة وكذلك إجراء تخفيضات كبيرة فى الضرائب المفروضة على الدخل المرتفعة وأرباح الشركات ورؤوس الأموال . ومن الملامح المهمة أيضاً تقييد نمو كمية النقود من خلال زيادة أسعار الفائدة وتقييد حجم الائتمان الممنوح للحكومات والمشروعات العامة ، كما تم الاعتماد على القطاع الخاص وقوى السوق بشكل متزايد، وكذلك خفض ما يسمى بالحجم الكبير للحكومة عن طريق تقليل التوظيف الحكومى وتجميد الأجور ونقل كثير من الوظائف والمهام التى كانت تؤديها الحكومات والمشروعات العامة إلى القطاع الخاص مثل خدمات التعليم والصحة والإسكان ومرافق المياه والكهرباء والنقل ^(٢).

١- د/ حامد محمود مرسى ، عجز الموازنة فى مصر قبل وخلال الإصلاح الاقتصادى ، مرجع سابق ، ص ٢٦٢ ، ٢٦٣ .
2 - John L. Palmer : Isabel Sawhill, The Reagan Experiment, An Examination of Economic and Social Policies Under the Regan Administration, the Urban Institute Press, Washington, D,C,1982, pp. 14-25.

المطلب الرابع

عجز الموازنة العامة فى فكر الكينزيين الجدد

نال الاقتصاديون الكينزيون نقداً شديداً خلال عقد السبعينات ، وهو العقد الذى تقاومت فيه ظاهرة الركود التضخمى والعجز الكبير فى الموازنة العامة للدولة فى الدول الصناعية الرأسمالية وفى الدول الأخرى بما فيها الدول النامية ، وقد جاء هذا النقد الشديد من جانب الاقتصاديين النيوكلاسيكيين وعلى الأخص من جانب الاقتصاديين النقديين .

وما أن خفت حدة الانتقادات للكينزية وظهرت النتائج التطبيقية والفعلية للثورة المضادة على الفكر الكينزى فى النصف الأول من الثمانينات وعلى الأخص من الاقتصاديين النيوكلاسيكيين ، حتى ظهر على السطح فكر كينزى جديد عرف بالفكر النيوكينزى أو الكينزية الجديدة أو الحديثة ، فقد وحد النيوكينزيين صفوفهم وبلوروا موقفهم إزاء المشكلات والأزمات الاقتصادية الجديدة ومنها مشكلة عجز الموازنة العامة للدولة ، وذلك بعد أن راجعوا أنفسهم وأعادوا قراءة الاقتصاد الكينزى فى ضوء التغيرات والأزمات التى بدأ حدوثها مع الدخول فى عقد السبعينات من القرن العشرين .^(١)

ويتفق الاقتصاديون النيوكينزيون مع الاقتصاديين الكلاسيكيين فى الانحياز لاقتصاد السوق وفى الدفاع عن النظام الاقتصادى الرأسمالى . ولكنهم يختلفون معهم فى الثقة المطلقة غير المحدودة فى قدرة القوى الأوتوماتيكية واليد الخفية المصححة والقادرة على إعادة التوازن بطريقة آلية عند مستوى التشغيل الكامل . فقد أوضح هؤلاء الاقتصاديون النيوكينزيون أن آلية السوق لا يمكن أن تضمن بصفة مستمرة تحقيق نمو متوازن عند مستوى التشغيل الكامل ، وأن النظام الاقتصادى الرأسمالى يخضع بطبيعته للتقلبات الاقتصادية وعدم الاستقرار ، وأنه إذا ابتعد عن المعدل التوازنى للنمو فمن المحتمل أن يبتعد أكثر فأكثر عن هذا المعدل .^(٢)

وأكد النيوكينزيون أن الأزمات الاقتصادية لا تمثل حادثاً طارئاً على النظام الرأسمالى ، وإنما هى وثيقة الصلة به وبطريقة الإنتاج الرأسمالى ، مما قد يدعو إلى المطالبة بضرورة تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى واتخاذ ما يلزم من السياسات لتحقيق الاستقرار الاقتصادى وبلوغ مستوى الطلب الكلى الذى يتطلبه التشغيل الكامل دون حدوث ضغوط تضخمية ، طالما أن القوى الداخلية أو الذاتية للنظام الرأسمالى عاجزة عن تحقيق ذلك .^(٣)

وبذلك يكون الاقتصاديون النيوكينزيون قد أكدوا من جديد ما سبق أن اقترحه أستاذهم كينز فى النظرية العامة للتوظيف والفائدة والنقود من ضرورة تدخل الدولة .

١- د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ١٢٣ ، ١٢٤ .
٢- جون كيث جالبريت ، الاشتراكية والرأسمالية والتعايش السلمى ، ترجمة هشام متولى ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ١٩٩١ ، ص ٢٢٠ .
٣- مايكل إيدجمان ، الاقتصاد الكلى ، النظرية والسياسة ، ترجمة محمود إبراهيم منصور ، دار المريخ للنشر ، الرياض ، ١٩٨٨ ، ص ٣٥٥ .

وينطلق الاقتصاديون النيوكينزيون من مجموعة من المنطلقات الأساسية منها :

١- أن مبدأ التوازن السنوى للموازنة العامة لا معنى له ، وأن المهم هو أن تلعب الموازنة العامة دوراً وظيفياً فى الاقتصاد القومى ، بمعنى أن العجز يكون مطلوباً لمواجهة فترة الكساد فى حين يكون الفائض ضرورياً لمواجهة فترة التضخم ، مع ما يتطلبه ذلك من تكييف وتنسيق بين سياسة النفقات العامة والإيرادات العامة . وعلى ذلك فإن مدى ملائمة تحقيق الفائض أو العجز فى الموازنة العامة مربوط بحالة الاقتصاد القومى ، ومن المهم توازن الموازنة العامة على مدار الدورة الاقتصادية وليس التوازن السنوى .

٢- إن تحقيق الاستقرار الاقتصادى يتطلب استخدام السياسة المالية والسياسة النقدية بقدر كبير من المرونة ، وإنه من المهم جداً التنسيق بين هاتين السياستين لتحقيق الهدف . فإذا كان من المرغوب إجراء التوسع الاقتصادى فلا بد من اعتماد سياسة نقدية تقييدية لتحقيق التوازن أو فائض فى الموازنة العامة .

٣- يطالب الاقتصاديون النيوكينزيون بتطبيق برامج لترشيد الأجور والأسعار والرقابة عليهما، والعمل على الارتقاء بمعدلات الادخار والاستثمار وبمستوى الإنتاجية لزيادة معدلات النمو الاقتصادى ، وإعادة تأهيل القوى العاملة من خلال برامج واسعة للتدريب بما يتفق مع متطلبات الثورة العلمية التكنولوجية ، إلى غير ذلك .^(١)

فالاقتصاديون النيوكينزيون يرون أن السبيل للخروج من الأزمات والمشاكل الاقتصادية يكمن فى العودة إلى الخلط بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية ، أى أن يتم دعم الالتجاء إلى المبادرة الخاصة وآليات السوق بآليات السياسة الاقتصادية والاجتماعية ، وهى التى تعرف بالسياسة المختلطة المثلى التى سبق أن عرضها كينز ، وفى هذه الحالة تكون السياسة النقدية ليست سوى إحدى أسلحة السياسة المختلطة المثلى ، هذا بالإضافة إلى أن يكون تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادية تدخلاً سليماً وليس تدخلاً سيئاً كما حدث من قبل .^(٢)

١- د/ سيد البواب ، الثورة العلمية التكنولوجية المعاصرة ، كلية التجارة ، جامعة عين شمس ، ١٩٩٩ ، ص ٦٢ .

2 - Mario Baldassarri, Robert Mundell and John McCallum: Deficit and Economic Performance, st. Martins Press, USA, 1993, P. 88.

المبحث الثالث

تطور عجز الموازنة العامة في مصر

تمهيد وتقسيم

يعتبر عجز الموازنة العامة في مصر من أهم المظاهر التي تعبر عن ضعف الاقتصاد المصري وتهدد استقرار أوضاع الاقتصاد الكلي^(١)، ولا شك أن إدارة مالية الدولة في ظل وجود عجز مزمن في الموازنة العامة يلقي بمزيد من الأعباء على صانعي السياسة المالية، وهو أمر واضح في مصر بعد تفاقم عجز الموازنة العامة بصورة كبيرة في السنوات الأخيرة. ويأتى عجز الموازنة العامة المصرية ليزيد الصورة وضوحاً حول مدى كفاءة إدارة المالية العامة المصرية وفاعليتها، حيث يمثل عجز الموازنة العامة أحد أهم الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد المصري، والتي يتم التعامل معه بشكل يؤكد عدم وجود إرادة جادة وفاعلة للتخلص أو الحد من آثاره.

وقد لجأت الحكومات المتعاقبة إلى عدة أساليب لتمويل عجز الموازنة العامة منها أسلوب التمويل التضخمي الذي أدى إلى زيادة معدلات التضخم، والتمويل عن طريق إصدار أذون وسندات الخزنة والتي أدى الإفراط فيها إلى تغول الدين العام المحلي والوقوع في فخ الدين والعجز المتواصل.

فمنذ مطلع السبعينات ويعاني الاقتصاد المصري من العجز المالي الشامل، وذلك نتيجة ازدياد معدلات الإنفاق العام نظراً لحجم القطاع العام وتزايد التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي، فضلاً عن الاهتمام بالتوجهات الاجتماعية التي انعكست بارتفاع النفقات الاجتماعية، مثل الإنفاق على الضمان الاجتماعي والرفاه والدعم، وفي مقابل ذلك اتسمت الإيرادات العامة بتباطؤ معدل نموها^(٢).

ولقد حرصت مصر منذ بداية التسعينات على مواجهة مشكلة عجز الموازنة العامة في إطار برنامج مستمر للإصلاح الاقتصادي يتضمن عملية إصلاح شاملة تتناول السياسات المالية والنقدية في إطار التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي، حيث اتبعت الحكومة سياسة انكماشية تركز على تخفيض العجز الكلي كرقم مطلق وكنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من خلال ترشيد النفقات العامة وزيادة الإيرادات^(٣).

ونتناول في هذا المبحث تطور عجز الموازنة العامة في مصر في ظل برامج الإصلاح الاقتصادي وفي إطار التطورات الاقتصادية والسياسية المحلية والدولية التي أسهمت بشكل أو بآخر في تفاقم عجز الموازنة، وذلك من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: تطور عجز الموازنة العامة في الفترة من ١٩٥٢ إلى ١٩٧٠

المطلب الثاني: تطور عجز الموازنة العامة في الفترة من ١٩٧١ إلى ١٩٨٠

المطلب الثالث: تطور عجز الموازنة العامة في الفترة من ١٩٨١ إلى ٢٠٠٠

المطلب الرابع: تطور عجز الموازنة العامة في الفترة من ٢٠٠١ إلى ٢٠١٨

١- د/ إيهاب يونس، نحو رؤية لتشخيص وعلاج عجز الموازنة العامة في مصر، مرجع سابق، ص ١٢-٢٢
٢- د/ حلمي إبراهيم منشد، تحليل وقياس ظاهرة العجز المزدوج في مصر وتونس والمغرب للمدة من ١٩٧٥ : ٢٠٠٠، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٤ ص ٧٤.
٣- د/ عبدالفتاح عبدالرحمن عبدالفتاح، اقتصاديات المالية العامة، المطبعة الكمالية، المنصورة، ١٩٩٠ ص ٤٣٣ : ٤٣٦.

المطلب الأول

تطور عجز الموازنة العامة في الفترة من ١٩٥٢ إلى ١٩٧٠

بعد ما يقرب من ألفين وخمسمائة عام من حكم الأجانب تولى المصريون حكم بلادهم في ١٩٥٢ . وعلى الرغم من الحضور القوي للشأن الاقتصادي في مبادئ ثورة يوليو من القضاء على سيطرة رأس المال وإقامة عدالة اجتماعية ، إلا أنه لم يكن لدى القائمين بالثورة رؤية اقتصادية واضحة أو تصور عن النظام الاقتصادي الذي سيحل محل النظام القائم ^(١) .

وفي هذه المرحلة أخذت الحكومات المتعاقبة بنظام التخطيط المركزي والسيطرة على وسائل الانتاج ، ثم توالى مسلسل التأميم والمصادرة ، ولم تستطع الدولة أن تقرض سيطرتها الكاملة على التجارة الخارجية لقلة خبرتها وعدم معرفتها التامة بالأسواق الخارجية ^(٢) .

وبوجه عام مرت الخمسينيات دون وجود التزامات ضخمة على مصر تجاه العالم الخارجى ، إلا أنه مع بداية الستينيات تكاثفت عدة تغيرات أدت إلى زيادة حاجة مصر من النقد الأجنبى كان أولها التعويضات التى تحملتها مصر نتيجة تأميم قناة السويس ، وثانيها التدخل العسكرى فى اليمن عام ١٩٦٢ ، والمساعدات المالية والعينية التى قدمتها مصر لبعض الدول الأفريقية والعربية لمساعدتها فى التحرر السياسى وتعزيز المكانة الإقليمية لمصر ، وثالث هذه التطورات زيادة الإنفاق العسكرى نتيجة للتوتر المتصاعد بين مصر والكيان الصهيونى خاصة بعد العدوان الثلاثى على مصر ١٩٥٦ .

وجاء النصف الثانى من الستينيات ليشهد تطورات محلية وإقليمية ودولية على الصعيدين السياسى والاقتصادى أدت إلى تفاقم الضغوط على الاقتصاد المصرى وتزايد الاحتياجات من النقد الأجنبى مما دفع بالحكومات خلال تلك الفترة إلى الاقتراض بشروط غير ملائمة وبأسعار فائدة مرتفعة نسبياً . فقد تراجعت المعونات والمساعدات الاقتصادية المقدمة من الولايات المتحدة حتى توقفت تماماً .

وجاءت هزيمة يونيو ١٩٦٧ لتحرم الاقتصاد المصرى من أهم موارد النقد الأجنبى نتيجة إغلاق قناة السويس ، وانخفضت إيرادات السياحة ، ذلك فضلاً عن تزايد الإنفاق العسكرى فى إطار الاستعداد لحرب قادمة لتحرير الأراضى المحتلة ، وتزايدت الضغوط على الموازنة العامة نتيجة للأضرار التى لحقت بالبنية التحتية من جراء الحرب والنفقات اللازمة لاستيعاب ما يقرب من مليون شخص هجروا من منطقة قناة السويس ^(٣) .

ملاحم الموازنة العامة خلال تلك الحقبة

كانت الموازنة العامة للدولة فى الخمسينيات تتكون من ثلاث موازنات فرعية : الموازنة العادية والموازنة الإنتاجية والموازنة الملحقه ، ومع حركة التأميمات الواسعة ووضع الخطة الخمسية

١- د/ كمال أمين الوصال ، الاقتصاد المصرى بين المطرقة والسندان ، أزمتا الدين العام والعجز في الموازنة العامة ، دار ابن رشد ، القاهرة ، ٢٠١٦ ، ص ٢٨ .

٢- إدارة التجارة الخارجية في ظل سياسة التحرير الاقتصادى ، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم ١٢٧ ، سبتمبر ١٩٩٩ ، معهد التخطيط القومى ، مصر ، ص ٣٩ .

٣- د/ جلال أمين ، قصة الاقتصاد المصرى ، دار الشروق ، الطبعة الثانية ، ٢٠١٣ ، ص ٦٢ .

الأولى أعيد تنظيم الموازنة العامة لتشمل موازنتين فرعيتين هما موازنة الأعمال وموازنة الخدمات، وضمت الموازنة الملحق إلى موازنة الخدمات ^(١).

ويلاحظ على تلك الحقبة أنها شهدت تجنى للسياسة على الاقتصاد نتيجة للأحداث السياسية المتلاحقة التي شهدتها هذه الفترة ، ويمكن الإشارة إلى عدد من النقاط التي تشير إلى تجنى السياسة على الاقتصاد خلال تلك الحقبة نجمها فيما يلي :-

أولاً : تطلب الأمر ما يقرب من سبع سنوات (١٩٥٤ - ١٩٦٠) حتى استطاعت الحكومة أن تحدد مساراً اقتصادياً واضحاً ، وتذكر أن على الدولة أن تضطلع بالدور القيادي في عملية التنمية الاقتصادية بدلاً من الانشغال فقط بالمعارك السياسية المحلية والخارجية .

ثانياً : كان من الخطأ أن تعتمد عملية التنمية الاقتصادية بدرجة كبيرة على القروض والمساعدات والمعونات الخارجية في ظل بيئة سياسية دولية غير مستقرة تتسم بتغير التحالفات ، فضلاً عن أن كثير من القرارات الاقتصادية بالغة التأثير كانت ناشئة عن دوافع سياسية مثل قوانين الإصلاح الزراعي وحركة التأميمات الضخمة في بداية الستينيات .

ثالثاً : حقق الاقتصاد المصري معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي خلال النصف الأول من الستينيات حيث بلغ معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي ٦% في المتوسط خلال الفترة ١٩٦٠-١٩٦٧.

رابعاً : كان أبرز مظاهر سوء الإدارة الاقتصادية وإدارة المالية العامة خلال تلك الحقبة هو سياسات الاسترضاء السياسي. فقد كانت خطة التنمية طموحة بأكثر ما تسمح به الموارد المالية ، وكانت هناك فجوة ملموسة بين الممكن والمعلن تضخمت تلك الفجوة في النصف الثاني من الستينيات نتيجة زيادة الضغوط على الموازنة العامة والميزان التجاري بسبب زيادة الإنفاق العسكري وتراجع العوائد من النقد الأجنبي وهو الأمر الذي كان يتطلب سياسات تقشفية وترشيد الإنفاق العام ، إلا أنه كان هناك إصرار على تطبيق المعادلة الصعبة من خطة تنموية طموحة وسياسات غير تقشفية والاستمرار في سياسات الاسترضاء السياسي .

خامساً : على الرغم من عدم توافر بيانات كافية عن تطور الإنفاق العام والإيرادات العامة يحول دون القيام بالتحليل العلمي السليم لتطورات وآثار إدارة المالية العامة خلال تلك الحقبة ، فإن النزر اليسير المتوفر من بيانات عن هيكل الإنفاق العام خلال تلك الفترة يشير إلى أن الإنفاق الاجتماعي على الخدمات الصحية والتعليم شهد نمواً ملموساً خلال تلك الحقبة ، وهو ما انعكس في تحسن المؤشرات الصحية والتعليمية مثل انخفاض معدل الوفيات وخاصة بين الأطفال والحد من انتشار الأمراض غير المتوطنة وتزايد معدلات الالتحاق بالمراحل التعليمية المختلفة ^(٢).

أما عن العجز في الموازنة العامة فإن ما توافر من بيانات يشير إلى أن الموازنة العامة كانت تعاني من عجز كبير نسبياً بلغت نسبته على سبيل المثال عام ١٩٦٠/١٩٦١ حوالي ١١% من الناتج المحلي الإجمالي . وفي أوائل الستينيات وقعت مصر في مايو ١٩٦٢ أول اتفاق للتثبيت مع صندوق

١- د/ عبد الخالق فاروق ، الاقتصاد المصري ، مركز المحروسة للنشر ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٤ ، ص ٢ .

٢- د/ كمال أمين الوصال ، الاقتصاد المصري بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق ، ص ٣٧ : ٤٠ .

النقد الدولي^(١) وكان ذلك فى أعقاب تدهور محصول القطن وانخفاض حصيلة البلاد من النقد الأجنبى ، وبمقتضى هذا الاتفاق قدم الصندوق لمصر تسهيلات مقابل التزام الحكومة بتخفيض قيمة الجنيه مقابل الدولار مع توحيد سعر الصرف لجميع المعاملات عدا رسوم العبور فى قناة السويس ، كما تضمن الاتفاق أيضاً رفع أسعار الفائدة المحلية واتباع سياسة نقدية^(٢) .

المطلب الثانى

تطور عجز الموازنة العامة فى الفترة من ١٩٧١ إلى ١٩٨٠

أخذت قيمة العجز فى الموازنة العامة ونسبته من الناتج المحلى الإجمالى منحى متسارع ، وشهدت قفزات متتالية خلال السبعينيات ، ففى حين لم يتجاوز قيمة العجز السنوى فى الموازنة العامة ٢٩٦ مليون جنيه خلال السنوات الأولى من السبعينيات ، تضاعفت قيمة العجز ما يزيد عن ٢.٧ مرة فى عام واحد فقط ، حيث ارتفعت من ٢٥٥ مليون جنيه فى العام المالى ١٩٧٣/١٩٧٢ إلى ٦٩٥ مليون جنيه العام التالى له ١٩٧٤/١٩٧٣ ، ثم تضاعفت مرة أخرى بعد عامين حيث بلغت ١.٣٣٧ مليون جنيه فى العام المالى ١٩٧٦/١٩٧٥ ، ثم قفزت إلى ٣.٥٦١ مليون جنيه فى العام المالى ١٩٨٠/١٩٧٩ متضاعفة بذلك ما يزيد عن ١٢ مرة خلال عقد من الزمن ، وانعكست هذه الزيادة الكبيرة فى قيمة عجز الموازنة العامة على هذا العجز كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى والتي بلغت فى المتوسط ١١.٦% خلال النصف الأول من السبعينيات ، ثم تضاعفت هذه النسبة تقريباً فى النصف الثانى من السبعينيات لتصل إلى ٢٢.٦% وهى نسبة مرتفعة جداً وفقاً للمعايير الدولية^(٣) .

وقد قامت الدولة بتغطية هذا العجز فى الموازنة العامة من خلال عدة وسائل ، كان أبرزها استخدام جانب من عوائد المرور بقناة السويس بعد إعادة افتتاحها ١٩٧٥ ، وجزء من حصيلة صادرات النفط وفائض هيئة التأمينات الاجتماعية ، وكذلك التمويل المصرفى وطبع البنكنوت ، وقد أدت هذه السياسة فى تمويل عجز الموازنة العامة إلى الدخول فى حلقات مفرغة ، حيث كانت الحكومة تقوم بتمويل العجز المتزايد فى الموازنة العامة من خلال الاقتراض من الجهاز المصرفى مما أدى إلى ارتفاع أسعار السلع والخدمات واضطرت الحكومة إلى زيادة مخصصات الدعم وهو الأمر الذى أدى إلى زيادة العجز فى الموازنة العامة مرة أخرى^(٤) .

أزمة العجز وصندوق النقد الدولى

بدأت المرحلة الحاسمة فى علاقة مصر بالصندوق مع منتصف السبعينيات ، ففى مايو ١٩٧٤ بدأ صندوق النقد الدولى فى تكييف الاقتصاد المصرى فى حقبة الانفتاح ، وتزامن ذلك مع بدء تدشين سياسة الانفتاح اقتصادياً بموجب القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ ، وقد تدخل الصندوق من خلال مسلك الإقراض لعلاج عجز ميزان المدفوعات وسداد متأخرات القروض ، وأشار تقرير بعثة الصندوق إلى أن الأمر يتطلب إصلاحاً جذرياً للقطاع الخارجى ليكون مدخلاً للإصلاح الاقتصادى. وبالتحديد طلبت البعثة أن يتسع نطاق السوق الموازية للنقد الأجنبى اتساعاً كبيراً كخطوة رئيسية

١- تعتبر مصر من الدول المؤسسة لصندوق النقد الدولى عام ١٩٤٥ ، وقد بلغت حصتها وقت التأسيس ما يعادل ٤٥ مليون دولار ، ولكنها رفعت أكثر من مرة تمثيلاً مع الزيادة العامة فى حصص الأعضاء التى يقرها الصندوق دورياً.

٢- د/ محمد عبدالله شاهين ، دور البنك الدولى فى اقتصاديات الدول العربية ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠١٤ ، ص ١٢٠ .

٣- د/ عبد الخالق فاروق ، الاقتصاد المصرى ، مرجع سابق ، ص ٢ : ٧ .

٤- د/ عادل حسين ، الاقتصاد المصرى من الاستقلال إلى التبعية (١٩٧٤ - ١٩٧٩) ، الجزء الثانى ، ١٩٨١ ، ص ١٧٦ .

نحو إنشاء سعر وحيد للصرف عند مستوى واقعى ، وإعادة هيكلة الأسعار فى قطاعات التجارة الداخلية والخارجية .^(١)

وقد تضمن الإصلاح الهيكلى فى السبعينيات تغييرات مخططة فى الهيكل التنظيمى للقطاع العام، كما تضمن مكون سياسات المالية العامة إجراءات تهدف إلى تخفيض عجز الموازنة العامة إلى الناتج المحلى الإجمالى وتقليص الدعم .^(٢)

فمع تزايد العجز فى كل من الميزان التجارى والموازنة العامة واشتداد حدة المشكلات الاقتصادية التى تواجهها مصر أصرت الدول المقدمة للمعونات والقروض فى بداية عام ١٩٧٦ على قيام الحكومة المصرية بالاتفاق مع صندوق النقد الدولى لاستمرار دعمها ، وتمهيداً للاتفاق مع الصندوق قامت الحكومة باتخاذ بعض الإجراءات على كل من جانبى النفقات والإيرادات فى الموازنة العامة أهمها رفع أسعار المواد البترولية للحد من مخصصات دعمها ، وتخفيض الانفاق على المستلزمات السلعية والخدمات الحكومية ، وزيادة بعض الرسوم والإتاوات ، مع الالتزام بعدم زيادة الأجور والتعهد بتطوير النظام الضريبى .^(٣)

وبعد جولة من المفاوضات مع صندوق النقد الدولى قامت الحكومة باتخاذ إجراءات أخرى لمواجهة العجز فى الموازنة العامة أبرزها احتساب التعريفات الجمركية على الواردات وفقاً لسعر الصرف الذى يتم به الاستيراد وليس سعر الصرف الرسمى ، وزيادة التعريفات الجمركية على معظم السلع المستوردة ، بالإضافة إلى تخفيض الاعتمادات المخصصة لدعم بعض السلع بهدف الحد من زيادة الإنفاق الحكومى. إلا أن هذه الإجراءات لم ترض بعثة صندوق النقد الدولى لأنها لم تتضمن توصيات أخرى للصندوق تتعلق بتحرير سعر الصرف الأجنبى. وفيما يتعلق بالموازنة العامة طالب الصندوق بالإبقاء فقط على الحد الأدنى من الدعم أى الإبقاء على دعم الدقيق والخبز فقط وتحرير كامل لأسعار السلع الأساسية مقابل زيادة الأجور بنسبة ١٥% .^(٤)

ولم تكن هناك خيارات أمام الحكومة ، فرضت لتعليمات ووصايا صندوق النقد الدولى وتم تخفيض مخصصات الدعم بما يقرب من النصف تقريباً ، ولم تكذ الحكومة تعلن عن رفع أسعار بعض السلع حتى انتفض الشارع فى جميع أرجاء مصر يومى ١٨ و ١٩ يناير ١٩٧٧ مما دفع رئيس الدولة إلى إلغاء القرارات الخاصة برفع أسعار السلع الأساسية وتخفيض مخصصات الدعم .

وأمام خطورة الأوضاع وتداعياتها قبلت الجهات والدول المقدمة للقروض ومن بينها صندوق النقد الدولى تراجعاً جزئياً عن التوصيات التى قدمتها ، وفى مارس ١٩٧٧ تم الاتفاق مع الصندوق على خطاب للنوايا ركز على القضايا والتوصيات الأخرى باستثناء تخفيض مخصصات الدعم .

١- د/ محمد عبدالله شاهين ، دور البنك الدولى فى اقتصاديات الدول العربية ، مرجع سابق ، ص ١٢١ .

٢- د/ جودة عبدالخالق ، التثبيت والتكيف فى مصر ، إصلاح أم إهدار للتصنيع ، المركز القومى للترجمة ، المجلس الأعلى للثقافة ، ٢٠٠٤ ، ص ٤٦ .

٣- د/ كمال أمين الوصال ، الاقتصاد المصرى بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق ، ص ٦٩ ، ٧٠ .

٤- د/ عادل حسين ، الاقتصاد المصرى من الاستقلال إلى التبعية ، مرجع سابق ، ص ٦١٣ .

العوامل المسؤولة عن العجز المستمر والمتزايد في الموازنة خلال السبعينيات

تسارعت معدلات نمو النفقات العامة وتباطأت معدلات نمو الإيرادات العامة وكانت هناك العديد من العوامل المسؤولة عن العجز المستمر والمتزايد في الموازنة العامة واتساع الفجوة بين النفقات العامة والإيرادات العامة ، منها قصور الإطار التشريعي والقانوني ، فقد كان الإطار التشريعي الذي ينظم عملية الموازنة العامة يعاني من أوجه قصور عديدة جعلت من تصديق البرلمان على مشروع الموازنة العامة المقدم من الحكومة عملية شكلية ، فلم يكن من حق البرلمان إدخال تعديلات أساسية على هيكل الإنفاق العام والإيرادات العامة في مشروع الموازنة العامة .

ومن العوامل المسؤولة عن العجز أيضاً الأداء الضعيف لشركات القطاع العام ، فقد كانت هذه الشركات تعاني من انخفاض الكفاءة التشغيلية والإدارية فضلاً عن عدم وضوح الرؤية ، حيث ترك القطاع العام يعاني الإهمال وسوء الإدارة ، كما كان الفساد الذي بدأ ينتشر في الجهاز الإداري للدولة أحد العوامل التي أدت إلى انخفاض فعالية وكفاءة الإنفاق الحكومي .^(١)

المطلب الثالث

تطور عجز الموازنة العامة في الفترة من ١٩٨١ إلى ٢٠٠٠

تبنّت السلطة السياسية ست خطط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية منذ عام ١٩٨٢/١٩٨٣ وحتى عام ٢٠١٢/٢٠١١ ، تضمنت عدة سياسات للتنشيط الاقتصادي والتكيف الهيكلي ، حيث تم التوقيع على برنامج التنشيط مع صندوق النقد الدولي في ١٩٩١ ، والتوقيع على برنامج التكيف الهيكلي مع البنك الدولي في ذات العام ، ويعرف هذان الاتفاقان ببرنامج الإصلاح الاقتصادي الذي كان يهدف إلى القضاء على الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد ويأتي في مقدمتها عجز الموازنة العامة للدولة .^(٢)

وكانت الأهداف العريضة لاتفاق المساندة مع صندوق النقد الدولي هي وضع الأسس اللازمة لنمو اقتصادي متواصل ، وتخفيض معدل التضخم ، والسيطرة على عجز الحساب الجاري لميزان المدفوعات . ولتحقيق هذه الأهداف تم النص على عدة إجراءات مختلفة تتصل بسعر الصرف والسياسات المالية والنقدية . وربما كانت أكثر النتائج الملموسة لحزمة ترتيبات المساندة ١٩٨٧ هي أنها مهدت الطريق لإعادة جدولة الدين الخارجي لمصر عن طريق نادي باريس ، إلا أنه يمكن القول بأن الحزمة كانت ذات طبيعة انكماشية بدرجة كبيرة ، لأن الجهود الموجهة نحو تخفيض عجز الموازنة العامة كانت تركز على تخفيض الإنفاق الحكومي بدرجة أكبر من التركيز على زيادة الإيرادات الحكومية .^(٣)

وكان الاقتصاد المصري قد وصل في نهاية الثمانينيات إلى حالة حرجية من الاختلال في الموازين الداخلية والخارجية واضطراب سعر الصرف ووجود سوق سوداء ضخمة في النقد الأجنبي ، ووضعت كل تلك الاختلالات والاضطرابات الاقتصاد المصري في حالة من العجز عن

١- د/رمزي زكي ، أزمة مصر الاقتصادية ، مكتبة مدبولي ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، ١٩٧٨ ، ص ٥٦ .
٢- د/طارق فاروق الحصري ، الآثار الاجتماعية لبرامج الإصلاح الاقتصادي في مصر ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٣ ، ص أ
٣- د/جودة عبدالخالق ، التنشيط والتكيف في مصر ، مرجع سابق ، ص ٨١ ، ٨٧ .

الوفاء بالالتزامات الخارجية ، وكانت الأزمة الأعقد للاقتصاد المصرى هى انكشافه وعجزه إزاء العالم بعد أن وصلت الديون الخارجية إلى مستويات غير مسبقة .^(١)

أولاً : تطور عجز الموازنة العامة خلال الفترة من ١٩٨١ إلى ١٩٨٦ :

شهدت هذه الفترة خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الأولى ، كما شهدت أيضاً مرحلة التطبيق الفعلى للاتفاق مع صندوق النقد الدولى فى عام ١٩٧٧ ، حيث طالب الصندوق بضرورة زيادة الإيرادات وخفض النفقات العامة بغرض التأثير على نسبة العجز فى الموازنة العامة للدولة .

وقد استهدفت خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الأولى فيما يتعلق بعجز الموازنة العامة للدولة ما يلى :^(٢)

- ١- تخصيص فوائض الهيئات الاقتصادية لتمويل الاستثمار وليس الإنفاق الجارى تدريجياً .
- ٢- تخفيض معدل الإصدار النقدى تدريجياً ليتفق مع معدل النمو فى الناتج المحلى الإجمالى .
- ٣- ترشيد الإنفاق العام لمنع مظاهر البذخ والاستهلاك الترفى .
- ٤- العمل على تطوير النظام الضريبي ، وذلك من خلال تطبيق نظام الضريبة الموحدة ومنع التهرب الضريبي .

ويوضح الجدول التالى تطور عجز الموازنة العامة فى مصر خلال الفترة من ١٩٨١ إلى ١٩٨٧ .

الجدول رقم (١)

تطور عجز الموازنة العامة فى مصر خلال الفترة من ١٩٨١ إلى ١٩٨٧ (القيمة بالمليون جنيه)

العجز الكلى	الإيرادات العامة	النفقات العامة	العام المالى
٣٥٢٦	٨٧٣٣.٦	١٢٢٥٩.٦	١٩٨٢/١٩٨١
٤٨٤٥.٢	٩٨٠٠	١٤٦٤٥.٢	١٩٨٣/١٩٨٢
٥٠١٢.٤	١١١٩٧.٢	١٦٢٠٩.٦	١٩٨٤/١٩٨٣
٥٤٠٠	١٢٨٧٧.٢	١٨٢٧٧.٢	١٩٨٥/١٩٨٤
٤٩٠٠	١٥٠١٦.٤	١٩٩١٦.٤	١٩٨٦/١٩٨٥
٥٥٥١.١	١٤٤٥١.١	٢٠٠٠٢.٢	١٩٨٧/١٩٨٦

المصدر : وزارة المالية : الحسابات الختامية ، التقارير الشهرية

يتضح من الجدول السابق أن العجز فى الموازنة العامة للدولة قد بلغ ١٢.٨% من الناتج المحلى الإجمالى فى عام ١٩٨٥/١٩٨٤ ، ثم انخفض انخفاضاً طفيفاً إلى ١١.٤% من الناتج فى عام ١٩٨٦/١٩٨٥ ، ليصل بعد ذلك إلى أرقام مرتفعة فى عام ١٩٨٧/١٩٨٦ حيث بلغ العجز ٢٠.٦٢% من الناتج المحلى الإجمالى .^(٣)

١- د/ أحمد السيد النجار ، الإصلاح الاقتصادى الليبرالى ، مخرج أم مأزق ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، الأهرام ، الطبعة الثانية ، ٢٠١٢ ، ص ٤٦ : ٥٠ .

٢- الإطار العام لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الأولى ، الجزء الأول ، معهد التخطيط القومى ، مصر ، ١٩٨٢ ، ص ٣٤ وما بعدها .

٣- د/ طارق فاروق الحصرى ، الآثار الاجتماعية لبرامج الإصلاح الاقتصادى فى مصر ، مرجع سابق ، ص ٦ .

ويرجع زيادة حجم العجز فى الموازنة عام ١٩٨٤/١٩٨٣ إلى زيادة مخصصات الأجور وكذلك زيادة الاعتمادات المخصصة للقوات المسلحة وزيادة الاعتمادات اللازمة لتشغيل المشروعات الجديدة ، كما يرجع العجز فى الموازنة عام ١٩٨٧/١٩٨٦ إلى تراجع الإيرادات العامة لتراجع فائض البترول وفائض قناة السويس وفائض شركات القطاع العام .^(١)

ثانياً : تطور عجز الموازنة العامة خلال الفترة من ١٩٨٧ إلى ١٩٩١ :

شهدت هذه الفترة خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الثانية ، كما شهدت أيضاً توقيع اتفاق مع صندوق النقد الدولى فى عام ١٩٨٧ ، وكانت الأهداف الرئيسية للصندوق زيادة الإيرادات وخفض النفقات العامة حتى يمكن تخفيض العجز فى الموازنة العامة للدولة .

وقد استهدفت خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الثانية فيما يتعلق بالسياسة المالية وأثرها على تخفيض عجز الموازنة العامة للدولة ما يلى^(٢) :

١- اعتبار الهدف النهائى للسياسة المالية هو تحقيق التوازن العام وذلك بصفة تدريجية باعتماد بعض السياسات منها زيادة الموارد السيادية وألا يقتصر الأمر على التخفيض التدريجى للعجز الإجمالى وإنما يتعلق أيضاً بالعجز الصافى .

٢- رفع الحصيلة الضريبية للضرائب المباشرة خاصة من خلال رفع كفاءة الجهاز الضريبى وتوسيع نطاق تطبيق الضريبة .

٣- التنسيق بين كافة أنواع الضرائب غير المباشرة والجهات المسؤولة عن كل نوع ، والتوفير فى جانب النفقة برفع كفاءة الأداء فى الأجهزة الحكومية .

ويوضح الجدول التالى تطور العجز الكلى للموازنة العامة فى مصر خلال الفترة من ١٩٨٧ إلى ١٩٩١ .

جدول رقم (٢)

تطور العجز الكلى للموازنة العامة فى مصر خلال الفترة من ١٩٨٧ إلى ١٩٩٠ (القيمة بالمليون جنيه)

العجز الكلى	الإيرادات العامة	النفقات العامة	نسبة العجز الكلى الى الناتج المحلى	العام المالى
١٤٤٤٠	١٩٢٠٢	٣٣٤٦٠	٣١.٠٢ %	١٩٨٨/١٩٨٧
١٢١٣٣	٢١٢٦٧	٣٣٤٠٠	٢٤.٦ %	١٩٨٩/١٩٨٨
١٠٧٤٢	٢٣٤٨٨	٣٤٢٣٠	٢٠.٦ %	١٩٩٠/١٩٨٩
١٠٠٣٨	٣٢١٣٠	٤٢١٦٨	١٨.٢ %	١٩٩١/١٩٩٠

المصدر : وزارة المالية : الحسابات الختامية ، التقارير الشهرية

يتضح من الجدول السابق أن السياسات السابقة قد نجحت فى تخفيض عجز الموازنة العامة للدولة ، فبعد أن وصل ارتفاع نسبة العجز فى الموازنة العامة للدولة ٣١.٠٢ % من الناتج المحلى الإجمالى فى عام ١٩٨٨/١٩٨٧ ، ثم انخفض انخفاضاً طفيفاً إلى ٢٤.٦ % من الناتج المحلى الإجمالى فى عام ١٩٨٩/١٩٨٨ ، ثم ٢٠.٦ % من الناتج المحلى الإجمالى فى عام ١٩٩٠/١٩٨٩ ، ثم

١- البنك الأهلى المصرى ، النشرة الاقتصادية ، العدد ١ ، ١٩٩٥ ، ص ٩٠ .

٢- خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الثانية ، المجلد الأول ، وزارة التخطيط ، مصر ، ١٩٨١ ، ص ٣٩٤ ، ٣٩٥ .

١٨.٢% من الناتج المحلي الإجمالي في عام ١٩٩٠/١٩٩١، ثم نلاحظ انخفاض العجز في الموازنة العامة بشكل مطرد كفجوة بين الإيرادات العامة والنفقات العامة وكنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي .

ويرجع انخفاض نسبة العجز في عام ١٩٩٠ عن السنة السابقة إلى استبعاد استثمارات شركات القطاع العام من الموازنة إلى جانب تحميل تلك الموازنة بجزء من فروق إعادة التقييم الناشئة عن تعديل سعر الصرف في نطاق مجمع البنك المركزي في أغسطس ١٩٨٩^(١).

مما سبق يتضح أن المتوسط السنوي لنسبة عجز الموازنة العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي بلغ حوالي ١٦.٥% كمتوسط خلال الفترة من ١٩٨٠ إلى ١٩٩٠ . ويرجع ارتفاع نسبة العجز خلال تلك الفترة إلى تدهور الاقتصاد المصري في أعقاب عام ١٩٨٥ بسبب تدهور أسعار البترول وتأثر السياحة وتحويلات العاملين بالخارج وانخفاض معدل تدفق الاستثمارات الأجنبية .

ثالثاً : تطور عجز الموازنة العامة خلال الفترة من ١٩٩١ إلى ٢٠٠٠ :

حرصت مصر منذ بداية التسعينيات على مواجهة عجز الموازنة في إطار برنامج الإصلاح الاقتصادي ، لتحقيق الاستقرار الاقتصادي ، وإصلاح الاختلالات الهيكلية ، وقد تضمن هذا البرنامج عملية إصلاح شاملة تناولت السياسة المالية والنقدية في إطار برنامج التثبيت والتكيف الهيكلي ، حيث اتبعت الحكومة سياسة مالية انكماشية ركزت على تخفيض العجز الكلي كرقم مطلق وكنسبة من الناتج المحلي الإجمالي .^(٢)

فقد كان من الواضح أن الاقتصاد المصري يمر بأزمة . فإجمالي الدين الخارجي بلغ ٤٩ مليار دولار ، بينما بلغت نسبة إجمالي الدين الخارجي إلى معدل الناتج المحلي الإجمالي ١٥٠% وبلغ العجز في الموازنة ٢٠% من الناتج المحلي الإجمالي ، وتجاوزت نسبة التضخم السنوية ٢٠% . ثم جاءت حرب الخليج ١٩٩١ لتزيد الأزمة سوءاً . فقد عاد أكثر من مليون عامل إلى مصر بعد الحرب وهو ما أثر بالسلب على تحويلات العاملين ، كما تراجعت السياحة بشكل ملحوظ ، وهي أحد المصادر الرئيسية للعملاء الأجنبية .

ومن أجل علاج الموقف ، توجهت مصر إلى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي طلباً للمساعدة، وعقدت اتفاقية مع صندوق النقد الدولي في مايو ١٩٩١ والبنك الدولي في نوفمبر ١٩٩١ . ركز صندوق النقد الدولي على الإصلاحات النقدية والمالية وإصلاح سعر الصرف . بينما ركز البنك الدولي على إصلاح الاقتصاد المصري من خلال الاستثمارات والتحرير والخصخصة . وهكذا وضع لمصر برنامج شامل لتحقيق الاستقرار والإصلاح الاقتصادي عرف بإسم برنامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي ERSAP .^(٣)

١- البنك الأهلي المصري ، النشرة الاقتصادية ، العدد ١ ، ١٩٩٥ ، ص ٩٢ .
٢- د/ أشرف السيد قبيل ، مدى فاعلية السياسات المالية والاقتصادية في السيطرة على عجز الموازنة العامة في ظل تطور حجم الدين العام ، مجلة مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي ، مجلد ٢١ ، العدد ٦٢ ، ٢٠١٧ ، ص ٥٨ .
٣- د/ نادية رمسيس فرح ، الاقتصاد السياسي لمصر ، دور علاقات القوة في التنمية ، المركز القومي للترجمة ، ٢٠١٠ ، ص ٦٢ ، ٦٣ .

كما اتسمت هذه الفترة بالاستمرار فى تنفيذ سياسة التخطيط (خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الرابعة) ، بالإضافة إلى الاستمرار فى تنفيذ سياسات صندوق النقد الدولى للتنشيط الاقتصادى بناء على اتفاق عام ١٩٩٦ .

ويوضح الجدول التالى تطور العجز الكلى للموازنة العامة فى مصر خلال الفترة من ١٩٩١ إلى ٢٠٠٠ .

جدول رقم (٣)

تطور العجز الكلى للموازنة العامة فى مصر خلال الفترة من ١٩٩١ إلى ٢٠٠٠ (القيمة بالمليون جنيه)

العام المالى	النفقات العامة	الإيرادات العامة	العجز الكلى	نسبة العجز الكلى الى الناتج المحلى
١٩٩٢/١٩٩١	٦٥٤٢٤	٥٩٦٢٥	٥٧٩٩	٤.٤ %
١٩٩٣/١٩٩٢	٦٩٢٦٦	٥٨٧١١	١٠٥٥٥	٧.٢٢ %
١٩٩٤/١٩٩٣	٨٤٥٣٠	٦٩٢٦٩	١٥٢٦١	٩.٣٦ %
١٩٩٥/١٩٩٤	٨١٨٠٤	٦٣٨٩١	١٧٩١٣	٩.٣٧ %
١٩٩٦/١٩٩٥	٨١٤٤٩	٦٣٨٢٨	١٧٦٢١	٨.٢٢ %
١٩٩٧/١٩٩٦	٨٨٠٤٢	٦٥٧٦٩	٢٢٢٤٦	٩ %
١٩٩٨/١٩٩٧	٩٣٥٩٠	٧٤٨٥٠	١٨٧٣٩	٧.٠٢٤ %
١٩٩٩/١٩٩٨	١٠١١٣٦	٧٧٤٦٦	٢٣٦٧٠	٨.٣٧ %
٢٠٠٠/١٩٩٩	١١٢١٨٥	٨٣٩٩١	٢٨١٩٤	٨.٩٣ %

المصدر : وزارة المالية : الحسابات الختامية ، التقارير الشهرية

يتضح من الجدول السابق أن العجز قد انخفض كنسبة إلى الناتج المحلى الإجمالى فى بداية هذه الفترة ثم واصل الارتفاع بعد ذلك ، حيث لم تتجح سياسات التخطيط فى كبح جماح نسبة العجز فى الموازنة العامة ولا زيادة الإيرادات العامة بمعدل يتناسب ولو نسبياً مع معدل الزيادة فى الإنفاق العام.

ويرجع انخفاض نسبة عجز الموازنة العامة فى هذه الفترة إلى الاصلاحات التى انتهجتها الحكومة المصرية ، حيث عملت على خفض العجز فى الموازنة العامة إلى أدنى مستوى له من خلال مجموعة من الإجراءات لزيادة الإيرادات العامة .

وقد شهد عام ١٩٩٠/١٩٩١ تطوراً جوهرياً فى تمويل العجز ، حيث بدأ البنك المركزى بصفته وكيلاً مالياً عن الحكومة فى يناير ١٩٩١ فى إصدار أدون على الخزانة لتكون حصيلتها بديلاً عن التمويل الذى اعتاد البنك توفيره فى السابق لتغطية العجز .

وتشير الإحصاءات إلى أن الحكومة قد استطاعت تحقيق نجاحات لا بأس بها فى خفض العجز الكلى للموازنة والوصول به إلى مستويات معقولة ، ويلاحظ أن هذه السياسة قامت بالأساس على اتباع سياسة انكماشية ركزت على تخفيض الانفاق الحكومى بنسبة كبيرة ، الأمر الذى أثر بشدة على مستويات التشغيل والدخل فى المجتمع دون أن يتوازى معها بذل الجهد المناسب لزيادة حصيلة إيرادات الدولة . وعلى الرغم من التغيرات الأساسية التى أدخلتها سياسة الاصلاح الاقتصادى على

السياسة المالية خلال فترة التسعينيات إلا أنها لم تحدث الآثار المنشودة منها ، وذلك لأنها لم تتناول المشاكل الجوهرية فى السياسة المالية .^(١)

وفى سبيل تحقيق خفض العجز فى الموازنة العامة اتجهت الدولة إلى قصر ما تتحمله الموازنة العامة للدولة على أعباء الخدمات العامة وفقاً لأولوياتها فى حدود إمكانيات الموارد السيادية والعمل على زيادة الإيرادات السيادية والجارية واستكمال تطبيق الضريبة على المبيعات والضريبة الموحدة والعمل على زيادة عوائد الهيئات الاقتصادية .

ومن أهم السياسات التى ساهمت فى تخفيض عجز الموازنة فى هذه الفترة :

- ١- تخفيض خدمة الدين الخارجى ، حيث عقدت مصر اتفاقاً فى مايو ١٩٩١ مع سبعة عشر عضواً من أعضاء نادى باريس وتم تخفيض الدين الخارجى وإعادة تنظيمه ، كما قامت بعض دول الخليج بإلغاء بعض الديون المستحقة على مصر بعد مشاركتها فى حرب الكويت .
- ٢- خفض اعتماد الدعم المالى للعديد من السلع وقصرها على أربع سلع فقط من ١٨ سلعة .
- ٣- زيادة الإيرادات الضريبية بعد فرض ضريبة المبيعات فى عام ١٩٩١ .

وقد عكس البنك الدولى رأيه فى أوضاع الاقتصاد المصرى فى تلك الآونة فى تقرير تم عرضه على مجلس إدارة البنك الدولى تمهيداً لتبيير برنامج الإصلاح الاقتصادى كما يلى :^(٢)

- أن الاقتصاد المصرى يتسم بالإهدار فى تخصيص الموارد على نطاق واسع ، الأمر الذى نتج عنه تركة من التدخل الحكومى بالتملك والاحتكار والتخطيط المركزى .
- أن هيكل الحوافز مشوه بشكل كبير بما يعكس القيود الحكومية على الأسعار بما فيها أسعار الصرف .
- زيادة العجز فى الموازنة العامة للدولة عن ٢٠% من الناتج المحلى الإجمالى ، ويتم تمويل هذا العجز عن طريق المعونات والديون الخارجية والاقتراض الداخلى أو فائض نظام التأمينات الاجتماعية وإصدار النقود .
- زيادة حجم الدين الخارجى مع انخفاض الموارد من النقد الأجنبى لانخفاض أسعار البترول وتراجع تحويلات العاملين بالخارج .
- اختلال أسواق الصرف للعملة الأجنبية فى مصر ، ووجود سوق سوداء للدولار وتعدد أسعار الصرف للدولار فى مصر .

وقد واجهت الحكومة المصرية عجز الموازنة العامة فى إطار برامج الإصلاح الاقتصادى من بداية التسعينيات بالعمل على ثلاثة محاور أساسية تتمثل فى تخفيض الإنفاق العام الجارى والاستثمارى ، وتنمية الموارد العامة للدولة ، وتمويل عجز الموازنة بالاعتماد على موارد حقيقية .

١ - د/ إيهاب يونس ، نحو رؤية لتشخيص وعلاج عجز الموازنة العامة فى مصر ، مرجع سابق ، ص ٧ : ٩ .
٢ - د/ منى قاسم ، الإصلاح الاقتصادى فى مصر ، دور البنوك فى الخصخصة وأهم التجارب الدولية ، الدار المصرية اللبنانية ، ١٩٩٨ ، ص ٢٨ ، ٢٩ .

أولاً : تخفيض الإنفاق العام : اتخذت الدولة عدداً من السياسات التي تهدف إلى خفض الإنفاق العام، من أهمها^(١)

- ١- مراجعة بنود الدعم ، حيث تم إلغاء بعضها وتخفيض البعض الآخر .
- ٢- تجميد الأجور من خلال إبطاء التعيينات في الوظائف الحكومية ، وتشجيع الأجازات غير مدفوعة الأجر وتشجيع الخروج المبكر على المعاش .
- ٣- ضغط الإنفاق العام على خدمات التعليم والصحة والإسكان .
- ٤- خفض العجز في موازنات مشروعات القطاع العام والهيئات الاقتصادية والخدمية من خلال تحرير الإدارة أو بيعها للقطاع الخاص أو إصلاح هيكلها التمويلية .
- ٥- قصر الاستثمارات العامة على المجالات الضرورية ، حيث تمتنع الدولة عن القيام بالاستثمارات التي يمكن أن يقوم بها القطاع الخاص .
- ٦- تحقيق الرقابة المالية الفعالة والانضباط المالي اللازمين للسيطرة على الإنفاق العام .
- ٧- تحقيق مبدأ العموم والشمولية للموازنة من خلال حظر إنفاق أى مصروف خارج الموازنة العامة للدولة أو تجاوز الحدود المخططة للاعتمادات .

وقد ترتب على الإجراءات السابقة التي استهدفت تخفيض وترشيد الإنفاق العام انخفاض فى مستواه ونسبته إلى الناتج المحلى الإجمالى ، فقد انخفضت هذه النسبة من ٥١% فى عام ١٩٨٩/١٩٨٨ إلى ٣٠% فى عام ١٩٩٩/١٩٩٨ .

ثانياً : تنمية الموارد العامة للدولة : تمثل المحور الثانى لمواجهة عجز الموازنة العامة فى تنمية الموارد العامة للدولة ، وقد تبنت الدولة فى هذا المجال عدداً من السياسات أهمها ما يلى :^(٢)

- ١- زيادة الضرائب على استهلاك البنزين والسجائر وعدد كبير من السلع الكمالية فضلاً عن ضريبة الدمغة ، ثم انتهى الأمر بتجميع هذه الرسوم فى إطار ضريبة واحدة على المبيعات ابتداءً من مايو ١٩٩١ .
- ٢- توحيد سعر الصرف المستخدم فى تقييم الجمارك مع سعر السوق الحرة وتعديل الضرائب الجمركية فى اتجاه رفع الحد الأدنى للضريبة وخفض حدها الأعلى .
- ٣- زيادة أسعار ورسوم العديد من السلع والخدمات التى تقدمها الهيئات الاقتصادية والخدمية ومشروعات القطاع العام مثل أسعار الطاقة وخدمات النقل وخدمات البريد والاتصالات .
- ٤- زيادة الاعتماد على ضريبة المبيعات والضرائب على الدخل والأرباح أكثر من الاعتماد على الضرائب المفروضة على التجارة الخارجية .

وقد ترتب على جهود الدولة فى مجال تنمية الإيرادات العامة ارتفاع ملموس فى نسبتها إلى الناتج المحلى الإجمالى ، وارتفاع نصيب الإيرادات الضريبية فى جملة الإيرادات العامة .

١- د/ أحمد يوسف الشحات ، عجز الموازنة العامة فى السنوات الخمس الأخيرة : أسبابه وكيفية مواجهته وأهم آثاره الاقتصادية والمالية ، مجلة روح القوانين ، كلية الحقوق جامعة طنطا ، العدد ٢٣ ، إبريل ٢٠٠١ ، ص ٧٠ : ٧٢ .

٢- المرجع السابق ، ص ٧٣ : ٧٥ .

ثالثاً : تمويل عجز الموازنة العامة من موارد محلية حقيقية

اقترن الاتجاه الهابط في نسبة العجز الكلى بالموازنة العامة للدولة إلى الناتج المحلى الإجمالى من نحو ٣٠% في منتصف الثمانينات إلى حوالى ١% فقط في منتصف التسعينيات بتطورات تتعلق بهيكل تمويل العجز ، وقد تمثلت أهم هذه التطورات في :^(١)

- ١- انخفاض ضخم في مساهمة المصادر الخارجية في تمويل العجز .
- ٢- حدث تحول ملحوظ من الاعتماد على التمويل النقدي إلى الاعتماد على المصادر المحلية المتمثلة في الاقتراض من الأوعية الادخارية المحلية .
- ٣- بدأت الحكومة في إصدار أذون الخزانة في يناير ١٩٩١ وإلى إصدار سندات الخزانة بهدف تنشيط سوق السندات في سوق الأوراق المالية .

وقد ترتب على هذه الإجراءات السابقة مجتمعة تحسن في وضع الموازنة العامة للدولة وانخفاض نسبة العجز الكلى فيها للناتج المحلى في منتصف التسعينات قبل أن يرتفع مرة أخرى في نهاية التسعينات وبداية الألفية الجديدة ، فقد أثارت هذه السياسات جدلاً واسعاً بسبب انعكاساتها على المستوى المالى والاقتصادى بشكل عام ، فهي وإن ساعدت في تخفيض عجز الموازنة العامة إلا أنها أسفرت عن آثار مالية واقتصادية سلبية تمثلت في تراكم الدين العام المحلى وارتفاع أعباء خدمته ، ومزاحمة الدولة للقطاع الخاص على المدخرات المحلية المتاحة ، واستخدام جانب من هذه المدخرات في تمويل بعض أوجه الاستهلاك الحكومى بدلاً من توجيهها نحو استثمارات إنتاجية ، وتوليد قوى انكماشية ساهمت في سيطرة حالة من الركود الاقتصادى على الاقتصاد المصرى ، بالإضافة إلى عدد من الآثار التوزيعية والاجتماعية التى أضرت بمصالح وأوضاع الطبقات الفقيرة ومحدودة الدخل في المجتمع .^(٢)

المطلب الرابع

تطور عجز الموازنة العامة خلال الفترة من ٢٠٠١ إلى ٢٠١٨

منذ بداية الألفية الجديدة والاقتصاد المصرى يمر بأزمة تلو الأخرى ، حيث بدأ هذه الفترة بأزمة سيولة طاحنة وتراجع في النمو الاقتصادى تبعهما انخفاض قيمة الجنيه المصرى ، ثم الأزمة المالية العالمية ، وجاءت ثورة يناير ٢٠١١ كعرض للأزمة المتواصلة ، وأبرزت التشوهات الهيكلية التاريخية ومعها الانحيازات الاجتماعية للرأسمالية المصرية .

ثم فرضت الاحتجاجات العمالية منذ فبراير ٢٠١١ مطالبها بالحد الأدنى للأجور واستعادة شركات الدولة المباحة للقطاع الخاص أو التثبيت في وظائف بجهاز الدولة ، وفي المقابل استخدم تحالف الحكم والثروة الاقتصاد كفضاعة لإيقاف السياسة من خلال الترويع المتعلق بالوظائف وعجلة الانتاج .^(٣)

١- المرجع السابق ، ص ٧٥ : ٩٨ .

٢- د/نادية رمسيس فرح ، الاقتصاد السياسى لمصر ، مرجع سابق ، ص ٦٧ ، ٦٨ .

٣- وائل جمال ، الاقتصاد المصرى في القرن الحادى والعشرين ، دار المرايا للانتاج الثقافى والنشر بالتعاون مع مؤسسة روزا لوكسمبورج ، القاهرة ، ٢٠١٦ ، ص ٦ ، ٧ .

وتحت ضغط موجات كبرى من الاحتجاج العمالى بين ٢٠١١ و ٢٠١٣ أخذ تحالف الحكم خطوة للوراء ، وفى الوقت نفسه كان خطاب المؤسسات الدولية وعلى رأسها صندوق النقد والبنك الدوليين يغير من جلده ، متحدثاً عن ضرورة مراعاة التوظيف والفقر وغيوب النمو الاقتصادى ، وهكذا صارت سياسات كالحدا الأدنى والأقصى للأجور وتصاعديّة الضريبة وزيادة الإنفاق على التعليم والصحة على جدول الأعمال للحكومات المتعاقبة .^(١)

وقد شهدت هذه الفترة تطبيقاً أكثر صرامة لسياسات التكيف الهيكلى ، وتسارع الخصخصة والتحرير الاقتصادى ، وظهور مجموعة من الليبراليين الجدد تؤيد قواعد السوق الحر وانسحاب الدولة من الاقتصاد ، وتكثّل رجال الأعمال أصحاب المصالح ووجود ممثلين لهم فى كل من البرلمان والحكومة ، وكان تطبيق سياسات التكيف الهيكلى قد حدث فى الأساس بضغوط من صندوق النقد والبنك الدوليين لتعميق الخصخصة وعملية التحرير الاقتصادى ، وقد وسعت الإصلاحات من نطاق الفقر ورسخته ، فى الوقت الذى وطدت فيه قوة نخب رجال الأعمال . وهو ما أدى إلى أزمة اقتصادية أضعفت الطبقة الوسطى وخلقت نخبة تلقى رعاية وحماية الدولة . وللمرة الأولى منذ عام ١٩٥٢ تتخلى الدولة عن كل دعاوى الشعبوية ويصير توزيع القوة مائلاً بشدة نحو نخبة صغيرة .^(٢)

أولاً : تطور عجز الموازنة العامة خلال الفترة من ٢٠٠١ إلى ٢٠١٠ :

اتسمت هذه المرحلة بالاستمرار فى تنفيذ سياسات التخطيط والإصلاح الاقتصادى المتمثل فى سياسات تثبيت الاقتصادى والتكيف الهيكلى ، وذلك فى ظل تعاظم دور القطاع الخاص فى مصر ، وقد استهدفت هذه الخطة العديد من السياسات المالية منها إصلاح الضريبة الجمركية وتطوير الأداء الجمركى بصور القرار الجمهورى بقانون رقم ٣٠٠ لعام ٢٠٠٤ ، وتعديل أسعار وشرائح الضريبة على الدخول بصور قانون الضريبة على الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ بهدف تنشيط الأداء الاقتصادى وتوسيع قاعدة المجتمع الضريبى ، والبدء المرحلى فى تنفيذ موازنة البرامج والأداء ، وتنشيط سوق السندات الحكومية ، واستكمال برنامج الخصخصة .

وقد أشاد صندوق النقد الدولى بما سُمى الإصلاحات التى أجرتها الحكومة وبتحرك الفريق الاقتصادى الجديد فى الحكومة إلى إصلاحات هيكلية أساسية فى مجال الضرائب والتجارة والدعم وخصخصة معظم الشركات الحكومية وتقوية السياسات النقدية .^(٣)

وقد ذهب البعض إلى اعتبار **الفريق الاقتصادى من الليبراليين الجدد** أداة فى يد المؤسسات المالية الدولية كصندوق النقد الدولى والبنك الدولى وهيئة المعونة الأمريكية ، لتطبيق سياسات مغرقة فى النيوليبرالية ، أسفرت عن الإضرار بمصالح الفئات الدنيا فى الريف والمدينة ، من خلال تبنى سياسات خصخصة متسارعة للقطاع العام ، وزيادة الحوافز الممنوحة للاستثمار الأجنبى ، علاوة على تخفيض الإنفاق على الخدمات كالتعليم والصحة والإسكان . كما اعتبرها البعض أقصى درجات رأسمالية المحاسيب ، التى تمتاز بضعف مؤسسات القانون وغياب الشفافية والمساءلة ،

١- لا يختلف الكثير حول أهمية الثورة المصرية فى ٢٥ يناير ٢٠١١ ، فمن حيث التعبئة والمشاركة الجماهيرية ، ومن حيث تأثيرها الإقليمى والعالمى ، ومن حيث استمرار تداعياتها - رغم الهزائم والثورة المضادة - هى بلا شك حدث تاريخى سيظل يؤثر على مسار القرن الحادى والعشرين محلياً وإقليمياً وربما عالمياً .

2 - Nadia R. Farah, Egypt's Political Economy, American University in Cairo, 2009, pp. 11,12.

٣- د/نادية رمسيس فرح ، الاقتصاد السياسى لمصر ، مرجع سابق ، ص ٧١ : ٧٤ .

وتداخل شديد بين السلطة والثروة على نحو يؤدي لتوزيع حقوق الملكية الخاصة لحساب مجموعة مختارة من رجال الأعمال المقربين سياسياً من النخبة الحاكمة ، وهو ما تجلّى في عدم عدالة منح القروض من البنوك العامة لصالح فئة محدودة من رجال الأعمال ، وترسية العطاءات العامة على بعض الشركات دون الأخرى ، وتخصيص الأراضي على خطوط شبكات مصالح تقتصر للشفافية ، وكذلك إبرام صفقات خصخصة شركات القطاع العام من خلال معاملات مشوبة بالفساد والمحسوبية وتعارض المصالح .^(١)

فى عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩ اتخذت الأزمة المالية العالمية تضرب كافة جوانب الاقتصاد العالمي وأحدثت بآثارها لتشمل معظم أقطار العالم وبدرجات متفاوتة وأثرت الأزمة المالية على الاقتصاد المصري، وخاصة في عجز الموازنة العامة ارتفعت النفقات العامة عن النسبة السابقة بشكل كبير فقد وصلت إلى ٣٥١,٥٠٠ مليار جنيه ووصلت الإيرادات العامة ٢٨٢,٥٠٥ مليار جنيه وبلغ عجز الموازنة العامة في ذلك العام ٧١,٨٢٦ مليار جنيه يمثل ٨,٥% من الناتج المحلي الإجمالي . ويوضح الجدول التالى تطور العجز الكلى للموازنة العامة خلال الفترة من ٢٠٠١ إلى ٢٠١٠ .

جدول رقم (٤)

تطور العجز الكلى للموازنة العامة فى مصر خلال الفترة من ٢٠٠١ إلى ٢٠١٠ (القيمة بالمليار جنيه)

العجز الكلى	الإيرادات العامة	النفقات العامة	نسبة العجز الكلى الى الناتج المحلى	العام المالى
٢٨.٩	٧٥.٩	١٠٣.٩	٨.١ %	٢٠٠١/٢٠٠٠
٣٨.٤٨٦	٧٨.٣١٧	١١٥.٥٤٢	١٠.٢ %	٢٠٠٢/٢٠٠١
٤٣.٧٦٠	٨٩.١٤٥	١٢٧.٣١٩	١٠.٥ %	٢٠٠٣/٢٠٠٢
٤٦.٠٦٠	١٠١.٨٧٩	١٤٥.٩٨٨	٩.٥ %	٢٠٠٤/٢٠٠٣
٥١.٦٤٣	١١٠.٨٦٤	١٦١.٦١١	٩.٦ %	٢٠٠٥/٢٠٠٤
٥٠.٣٨٥	١٥١.٢٦٦	٢٠٧.٨١١	٨.٢ %	٢٠٠٦/٢٠٠٥
٥٤.٦٩٧	١٨٠.٢١٥	٢٣٤.٩١٢	٧.٣ %	٢٠٠٧/٢٠٠٦
٦١.١٢٢	٢٢١.٤٠٣	٢٨٢.٢٩٠	٦.٨ %	٢٠٠٨/٢٠٠٧
٧١.٨٢٦	٢٨٢.٥٠٤	٣٥٤.٤٩٩	٦.٩ %	٢٠٠٩/٢٠٠٨
٩٨.٠٣٨	٢٦٨.١١٤	٣٦٥.٩٨٧	٨.١ %	٢٠١٠/٢٠٠٩

المصدر : وزارة المالية : الحسابات الختامية ، التقارير الشهرية ، أعداد مختلفة

يتضح من الجدول السابق أن نسبة العجز الكلى للموازنة العامة فى مصر أخذت تتذبذب ما بين الارتفاع والانخفاض خلال تلك الفترة ، كما أخذت اتجاهاً تنازلياً خلال الفترة (٢٠٠٣/٢٠٠٤) : (٢٠٠٨/٢٠٠٩) ، ويرجع انخفاض نسبة العجز بشكل عام إلى حرص الحكومة المصرية على تخفيض نسبة العجز وفقاً لتوجهات المنظمات الدولية ، واتباع الحكومة سياسات اقتصادية جديدة ،

١- د/ عمرو إسماعيل عادلى ، الأصول السياسية للتنمية ، الاقتصاد السياسى للإصلاح المؤسسى فى مصر وتركيا ١٩٨٠ : ٢٠١١ ، دار صفصافة للنشر والتوزيع ، الجيزة ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٣ ، ص ١٢٨ ، ١٢٩ .

والأخذ ببرامج الخصخصة التي حصلت من خلالها الدولة على حصيلة من الموارد المالية المحققة من بيع بعض وحدات وشركات القطاع العام .^(١)

كما يرجع انخفاض نسبة العجز إلى الزيادة في الإيرادات ، نتيجة اتباع سياسات لضبط عجز الموازنة منها إلغاء بعض الإعفاءات الضريبية ، وزيادة ضريبة المبيعات على بعض المنتجات ، كما اكتسب الاقتصاد المصري مقومات زادت من قدرته على التعامل مع الظروف المحيطة به بمرونة أكبر ، فاستطاع استيعاب الأزمة المالية العالمية ٢٠٠٨ من خلال تطبيق حزمة برامج إعادة تدوير الفوائض التي حققها أثناء سنوات النمو المرتفع ، والتي تضمنت إجراءات لزيادة برامج الدعم وزيادة الأجور ، وتمكن من تحقيق معدلات نمو إيجابية استناداً إلى التنوع في القطاعات الدافعة للنمو والتغيرات الهيكلية التي طرأت على التشريعات والمؤسسات التي تدير الاقتصاد والاصلاحات التي تمت في القطاع المالي والمصرفي ، وكذلك الإجراءات التي اتبعتها كل من وزارة المالية والبنك المركزي في التعامل مع الأزمة .^(٢)

مما سبق يمكن القول بأن المتوسط السنوي لنسبة العجز في الموازنة العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي بلغ نحو ٨% كمتوسط خلال الفترة من ٢٠٠١ إلى ٢٠١٠ ، حيث ارتفعت نسبة العجز لتصل إلى ١٠.٥% عام ٢٠٠٣ ثم تراجعت إلى ٧.٣% عام ٢٠٠٦ على أثر التطورات التشريعية التي شهدتها تلك الفترة حتى وصلت إلى ٦.٨% عام ٢٠٠٧ ، ثم تعاود الارتفاع من جديد لتصل إلى ٨.١% عام ٢٠١٠ .

ثانياً : تطور عجز الموازنة العامة خلال الفترة من ٢٠١١ إلى ٢٠١٨ :

تأثر الاقتصاد المصري بأحداث ثورة ٢٥ يناير والتداعيات المصاحبة لها فزاد إجمالي النفقات العامة ٤٠١,٨٦٦ مليار جنيه بينما انخفض إجمالي الإيرادات العامة إلى ٢٨٦,٢٨٦ مليار جنيه وبذلك ارتفع العجز الكلي للموازنة العامة عن السنة السابقة لتصل إلى ١٣٤,٤٦٠ مليار جنيه ويمثل ٩,٥% من الناتج المحلي الإجمالي وهذا ما يعكس تزايد نسبة هذا العجز للناتج الإجمالي .

واستمر الارتفاع في النفقات العامة لتصل في ٢٠١٢/٢٠١٣ إلى ٥٨٨,١٨٨ مليار جنيه وانخفاض في الإيرادات العامة لتصل إلى ٣٥٠,٣٢٢ مليار جنيه وهذا يشير إلى تزايد الاعباء التي تتحملها الدولة في ظل الظروف السياسية التي تشهدها الدولة ، واستمر العجز الكلي في الارتفاع ونسبة كبيرة حيث وصل إلى ٢٣٩,٧١٩ مليار جنيه بنسبة ١٣% من الناتج المحلي الإجمالي وهي نسبة كارثية على الاقتصاد القومي .

وقد سعت الحكومة إلى استعادة الثقة من خلال مشروعات من شأنها إضافة مزيد من الديون المتعاطمة دون إضافة قيمة كبيرة ، وبصرف النظر عن الوضع الاقتصادي الأليم وتراكم الدين العام إلى مستويات غير محتملة ، سعى النظام إلى الاستثمار الكبير ، ليس في القطاع الانتاجي أو الاجتماعي ، بل في العديد من المشروعات . كان أولها مشروع قناة السويس الجديدة والذي يتضح أن

١- النشرة الاقتصادية للبنك الأهلي المصري ، السنة ٥٩ ، العدد ٣ ، ٢٠٠٦ ، ص ١٥ .

٢- البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٢/٢٠١٣ ، وزارة المالية ، ٢٠١٢ ، ص ٣ ، ٤ .

الدافع إليه كان الرغبة في دعم النظام سياسياً ، وثانيها العاصمة الإدارية الجديدة ، الأمر الذي أدى إلى استتفحال الدين العام .^(١)

ويوضح الجدول التالي تطور العجز الكلى للموازنة العامة في مصر خلال الفترة من ٢٠١٠ إلى ٢٠١٨ .

جدول رقم (٥)

تطور العجز الكلى للموازنة العامة في مصر خلال الفترة من ٢٠١٠ إلى ٢٠١٨ (القيمة بالمليار جنيه)

العام المالي	النفقات العامة	الإيرادات العامة	العجز الكلى	نسبة العجز الكلى الى الناتج المحلى
٢٠١١/٢٠١٠	٤٠١.٨٦٦	٢٦٥.٢٨٦	١٣٤.٤٦٠	٩.٨ %
٢٠١٢/٢٠١١	٤٧٠.٩٢٢	٣٠٣.٦٢٢	١٦٦.٧٠٥	١٠ %
٢٠١٣/٢٠١٢	٥٨٨.١٨٨	٣٥٠.٣٢٢	٢٣٩.٧١٩	١٢.٩ %
٢٠١٤/٢٠١٣	٧٠١.٥١٤	٤٥٦.٧٨٨	٢٥٥.٤٣٩	١٢ %
٢٠١٥/٢٠١٤	٧٣٣.٣٥٠	٤٦٥.٢٤١	٢٧٩.٤٣٠	١١.٤ %
٢٠١٦/٢٠١٥	٨١٧.٨٤٤	٤٩١.٤٨٨	٣٣٩.٤٩٥	١٢.٥ %
٢٠١٧/٢٠١٦	١.٠٣١.٩٤١	٦٥٩.١٨٤	٣٧٩.٥٩٠	١٠.٩ %
٢٠١٨/٢٠١٧ *	١.٢٠٧.١٣٨	٨٣٤.٦٢٢	٣٧١.١٠٨	٩ %

المصدر : وزارة المالية : الحسابات الختامية ، التقارير الشهرية

* بالنسبة لعام ٢٠١٨/٢٠١٧ تقديرات مبدئية من التقارير الشهرية الصادرة عن وزارة المالية

يتضح من الجدول السابق أن الإيرادات العامة تحسنت تحسناً ملحوظاً في العام المالي ٢٠١٢/٢٠١١ ، ٢٠١٤/٢٠١٣ وذلك بسبب زيادة المنح المقدمة من الدول العربية في ظل أحداث يناير ٢٠١١ ويونيو ٢٠١٣ ، وكذا زيادة الإيرادات الضريبية . ففي العام المالي ٢٠١٤/٢٠١٣ بلغ تمويل دول الخليج ٢٠ مليار دولار في صورة ودائع ومنح ومساعدات عينية ، وساعد هذا في امتصاص الأثر السياسى الضار الناشئ عن تدهور الأوضاع الاقتصادية ، مما مكن الدولة من الوقوف على قدميها مؤقتاً ، ومع تدهور الأسعار العالمية للبترول وزيادة العجز في معظم دول الخليج ، لم يعد هذا الشكل من الدعم مستمراً .

أما في العام المالي ٢٠١٦/٢٠١٥ فقد اتسع عجز الموازنة ليصل إلى ١٢.٥ % بالمقارنة بـ ١١.٤ % خلال العام السابق ، ويرجع ذلك إلى تراجع المنح الأجنبية وانخفاض الإيرادات الضريبية بأكثر مما هو متوقع خاصة الضريبة العقارية والتأخر في التحول من الضريبة العامة على لمبيعات إلى الضريبة على القيمة المضافة ، وذلك على الرغم من انخفاض فاتورتى الأجور ودعم الطاقة .

كما يتضح من بيانات الجدول السابق تزايد القيمة المطلقة للعجز الكلى في الموازنة العامة خلال تلك الفترة ، حيث بلغت نحو ١٣٤.٤ مليار جنيه في العام ٢٠١١/٢٠١٠ بنسبة ٩.٨ % من الناتج

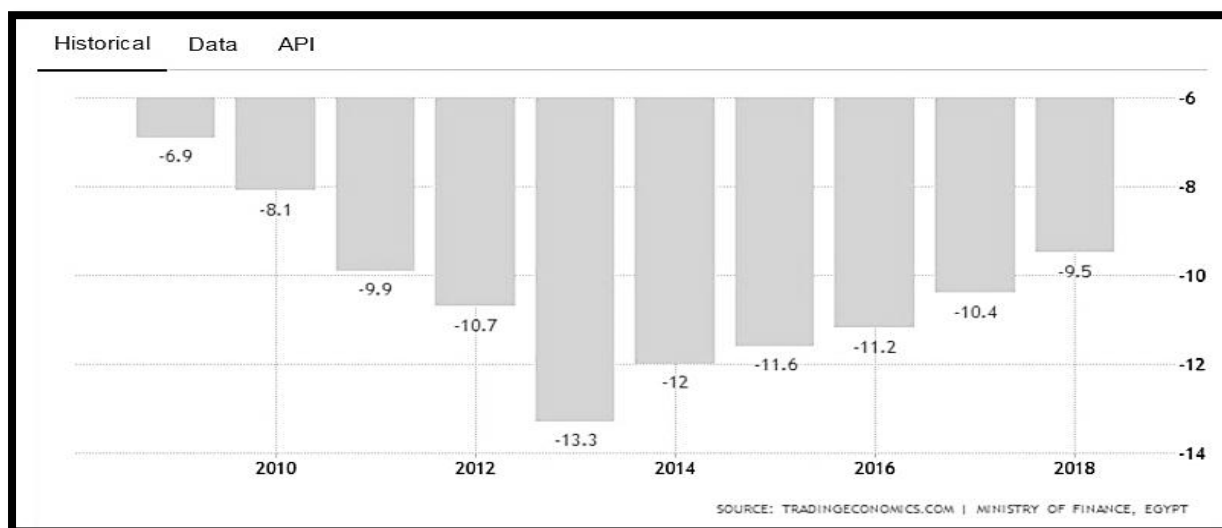
١ - محمد مسلم ، مصيدة ديون مصر ، الاقتصاد المصرى في القرن الحادى والعشرين ، مرجع سابق ، ص ١٢٩ ، ١٣٠ .

المحلى الإجمالى الذى بلغت قيمته نحو ١٣٧١.٨ مليار جنيه ، واستمر لعجز فى التزايد إلى أن بلغ نحو ٣٧١.١ مليار جنيه فى العام ٢٠١٧/٢٠١٨.

ويوضح الشكل التالى تطور عجز الموازنة العامة فى مصر فى الفترة من ٢٠١٠ : ٢٠١٨.

شكل رقم (٢)

تطور عجز الموازنة العامة فى مصر فى الفترة من ٢٠١٠ : ٢٠١٨



المصدر: <https://tradingeconomics.com/egypt/government-budget2010-2018> (26-6-2019)

برنامج الإصلاح الاقتصادى ٢٠١٦

أخذت الحكومة المصرية على عاتقها تبني برنامج الإصلاح الاقتصادى منذ الربع الأخير من ٢٠١٦، وذلك على كافة الأصعدة المالية والنقدية والهيكلية، والذى شمل عددا من القرارات كان أهمها اعتماد ضريبة القيمة المضافة، وتخفيض الدعم على الوقود والكهرباء، إلا أن القرار الأجرأ والأصعب كان إعلان البنك المركزى فى الثالث من نوفمبر ٢٠١٦ تحرير سعر صرف العملات والتسعير وفقا لآليات العرض والطلب بالسوق.^(١)

فقد وافق المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولى في نوفمبر ٢٠١٦ على تقديم مساعدة مالية لمصر من خلال اتفاق يتيح الاستقادة من "تسهيل الصندوق الممدد (EFF)" بقيمة ٨.٥٩ مليار وحدة حقوق سحب خاصة، أو حوالي ١٢ مليار دولار أمريكي. وكان المجلس قد وافق على المراجعة الأولى في ١٣ يوليو والمراجعة الثانية في ٢٠ ديسمبر ٢٠١٧ والمراجعة الثالثة في يونيو ٢٠١٨.

ويقدم "تسهيل الصندوق الممدد" برنامج السلطات للإصلاح الاقتصادي الشامل من أجل استعادة الاستقرار الاقتصادي الكلي وإعادة مصر إلى مسار النمو القوي والقابل للاستمرار. وعلى

١- د/ خالد عبد الحميد حسنين ، أثر تغيرات سعر الصرف على ميزان المدفوعات المصرى فى إطار الاتفاقات مع صندوق النقد الدولى خلال الفترة من ١٩٩٢/١٩٩١ – ٢٠١٧/٢٠١٦ ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، العدد ٥٢٧ ، يوليو ٢٠١٧ ، ص ١٨٥ .

وجه التحديد، يهدف البرنامج إلى تحسين عمل أسواق النقد الأجنبي، وتخفيض عجز الموازنة العامة والدين الحكومي، وزيادة النمو لخلق فرص العمل، وخاصة للنساء والشباب. ويهدف البرنامج أيضا إلى حماية الأقل دخلاً في المجتمع أثناء عملية الإصلاح. ^(١)

وقد كان قرار التحرير الكامل لسوق صرف العملات الأجنبية هو العلامة الأبرز على بدء تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي ، كما كان مؤشراً كذلك على مدى جدية البرنامج بالمقارنة بسابقه في مطلع التسعينات أو بموجة إصلاحات العقد الماضي .

فقد حقق برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي وضعتة الحكومة المصرية العديد من النتائج. فقد اعتمدت السلطات ضريبة القيمة المضافة وسمحت بتحديد سعر الصرف من خلال قوى السوق، وخفضت الدعم غير الكفء على الوقود والكهرباء. وبالإضافة إلى ذلك، أقرت السلطات قوانين جديدة للتراخيص الصناعية والاستثمار والشركات والإفلاس من أجل تحسين مناخ الأعمال. وكان رد الفعل إيجابياً من جانب المستثمرين الأجانب وغير المقيمين؛ ففي الستة أشهر الأولى من ٢٠١٧ كان صافي التدفقات الوافدة من استثمارات الحافظة أعلى بنحو ١٥.٥ مليار دولار أمريكي مما كان عليه في نفس الفترة من السنة السابقة. كذلك حدث ارتفاع كبير في الاستثمار الأجنبي المباشر والتحويلات الخاصة من العاملين في الخارج. وهناك تعافٍ في قطاع السياحة، كما توجد دلائل تعافٍ قوي في قطاع الصناعات غير البترولية – وهو مساهم أساسي في خلق فرص العمل. وفي نفس الوقت، تم اتخاذ إجراءات متنوعة لحماية الفقراء من الآثار الجانبية لإجراءات الإصلاح الاقتصادي. ^(٢)

ومن اهم السياسات التي بدأت الدولة في تنفيذها في برنامج الإصلاح الاقتصادي

تعويم الجنيه المصري : كان هناك خلاف بين صندوق النقد الدولي ومصر حول تحديد قيمة الجنيه مقابل الدولار ، لذا قام الطرفان بدراسة سيناريو التعويم وكيفية تطبيقه ، ما إذا كان سيتم تطبيقه دفعه واحدة أم تدريجياً ، وكان وضع الاقتصاد المصري الخارجى لا يستطيع الاستمرار في ظل نظام الصرف السابق ، وذلك بسبب النقص الشديد في العملة الأجنبية ، مما أدى لخفض النمو، حيث أنه أدى لضعف القدرة التنافسية لمصر في مقابل دول العالم إلى جانب خسارة قدر كبير من الاحتياطي النقدي لدى البنك المركزى . ^(٣)

ضريبه القيمة المضافة : قام مجلس النواب المصري بإقرار قانون ضريبة القيمة المضافة في أغسطس ٢٠١٦ عند ١٣%، على أن يتم زيادتها في العام التالى ٢٠١٧ - ٢٠١٨ إلى ١٤%، وكانت تستهدف مصر عند بداية تنفيذها حصيله ضريبية حوالي ٢٠ مليار جنيه، حيث استهدفت مصر في هذا العام زيادة حصيلتها من ضريبة القيمة المضافة بين ٧ - ٨ مليارات جنيه حيث يستهدف تطبيق هذه الضريبة توسيع القاعدة الضريبية من خلال اخضاع جميع الخدمات والسلع لهذه الضريبة ،

١- مصر وصندوق النقد الدولي أسئلة أساسية عن مصر ، صندوق النقد الدولي www.imf.org/ar/Egypt-qandas ، ٢٩ يونيو ٢٠١٨ .

٢- المرجع السابق .

٣- د/ نجلاء بكر ، قرض مصر من صندوق النقد الدولي في ١٩٩١ و ٢٠١٦ بين الإصلاح الاقتصادي والعلاج بالصدمة ، دراسة حاله جمهورية مصر العربية ١٩٩١ - ٢٠١٦ ، المركز الديمقراطي العربى للدراسات الاستراتيجية والاقتصادية ، ٢٠١٨ ، ص ٨٨ : ٩٢ .

وذلك باستثناء السلع التي تمثل الاحتياجات الأساسية للمواطنين ومن ثم يحقق إيرادات إضافية للدولة، ستراوح بين ٣ - ٤% من الناتج المحلي الإجمالي .^(١)

النتائج الإيجابية لبرنامج الإصلاح الاقتصادي :

- تراجع العجز التجاري بنسبة ٨.٤% في العام المالي ٢٠١٦/٢٠١٧، مقارنة بالعام السابق عليه، وذلك بالتبعية لارتفاع الصادرات غير البترولية بنسبة ١٦.٢%، إلى جانب انخفاض الواردات غير البترولية بنسبة ٤.٥% .
- ارتفاع صافي الاحتياطات الدولية بصورة ملحوظة ليسجل ٣٦.٥ مليار دولار في سبتمبر ٢٠١٧ مقارنة ب ١٩.٦% مليار دولار في سبتمبر ٢٠١٦ ومقارنة بأدنى مستوى له عند ١٢.١ مليار دولار في نهاية يونيو ٢٠١٦ .
- انخفاض عجز الموازنة ليسجل ١.٧% كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة يوليو- أغسطس ٢٠١٧/٢٠١٨ مقارنة ب ٢.٠% خلال نفس الفترة من العام السابق ، حيث ارتفعت الإيرادات بوتيرة أسرع من المصروفات.
- أظهرت أحدث المؤشرات عن وزارة التخطيط أن الناتج المحلي الإجمالي قد حقق معدل نمو بلغت نسبته ٤.٣% خلال الربع الثالث من العام المالي ٢٠١٦/٢٠١٧، مقارنة بنحو ٣.٦% خلال نفس الفترة في العام المالي السابق عليه.
- شهد الاستثمار الأجنبي المباشر زيادة في التدفقات للداخل بنحو ٣٨% خلال يوليو/ ديسمبر ٢٠١٦/٢٠١٧ مقارنة بنفس الفترة من العام السابق عليه.
- انخفاض معدل البطالة إلى ١١.٩٨% خلال الربع الثاني من عام ٢٠١٧، مقارنة ب ١٢.٥% خلال نفس الفترة من العام السابق عليه.^(٢)

النتائج السلبية لبرنامج الإصلاح الاقتصادي :

- ارتفع معدل التضخم بنسبة أكبر مما كان متوقع نتيجة تعويم الجنيه المصري حيث ارتفع معدل التضخم وأصبح في سبتمبر ٢٠١٧ بمقدار ٣٣.٣% بعدما كان معدل التضخم ٢٥.٩% في ديسمبر ٢٠١٥ .
- ارتفع إجمالي الدين الحكومي ليصل إلى ٣٦٧٦ مليار جنيه، أي ١٠٥.٧% من الناتج المحلي الإجمالي في نهاية مارس ٢٠١٧ ويرجع ذلك في الأساس إلى زيادة الدين المحلي في ضوء ارتفاع ديون الخزنة إلى ١٠٩٦ مليار جنيه في نهاية مارس ٢٠١٧، مقارنة ب ٨١٦ مليار جنيه في نهاية يونيو ٢٠١٦ .
- كما ارتفع الدين الخارجي الحكومي في ضوء ارتفاع القروض إلى ٢٥.٩ مليار دولار في نهاية يونيو ٢٠١٧ مقارنة ب ٢٠.٩ مليار دولار في نهاية يونيو ٢٠١٦.^(٣)
- التخلّى عن سياسة الدعم الحكومي للمنتجات والسلع الأساسية وهو صاحبه من تأثير سلبي على الطبقة الفقيرة والمتوسطة في المجتمع .
- سياسة تقشفية حكومية تقوض على المدى القريب حجم الإنفاق الحكومي ، وبالتالي التأثير على معدلات الطلب بالسوق والتي تؤدي إلى حالة مباشرة من الكساد .^(١)

١- المرجع السابق .

٢- وزارة المالية ، البيان المالي ، مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٧/٢٠١٨ .

٣- المرجع السابق

ومما يدعو إلى العجب تلك المحاولات المستمرة والمستميتة لتطبيق الأفكار والسياسات التي ثبت فشلها في مواجهة أزماتنا الاقتصادية والاجتماعية ، فلا تزال الحكومات متمسكة بالوصايا المقدسة لصندوق النقد والبنك الدوليين التي لم تؤمن بلداً من خوف ولم تطعمه من جوع كما أثبتت الكثير من التجارب الدولية .

إن تجربة الإصلاح الاقتصادي في التسعينات ليست بعيدة ، فقد قامت مصر بتنفيذ وصايا صندوق النقد لدولى على أفضل ما يكون ، فماذا كانت النتيجة ؟ نعم انخفض العجز في الموازنة العامة ولكن لسنوات قليلة ، ثم عاود الارتفاع مرة أخرى بمعدلات تفوق سنوات ما قبل الإصلاح . نعم ارتفعت معدلات النمو الاقتصادي ، ولكن ثمار هذا النمو ذهبت إلى فئة محدودة ، ولم تتساقط على بقية أفراد المجتمع .

نجح برنامج الإصلاح من وجهة نظر صندوق النقد الدولي وحواريه من المسؤولين عن القرار الاقتصادي والسياسى فى مصر ، ولكن لم تتحقق التنمية الاقتصادية ، ولم يتحسن مستوى معيشة أفراد المجتمع ، بل تدهور . ويوضح الشكل التالى تطور عجز الموازنة فى مصر فى الفترة من ٢٠٠١ - ٢٠١٩

شكل رقم (٣)

تطور عجز الموازنة فى مصر فى الفترة من ٢٠٠١ - ٢٠١٩



المصدر: [https://tradingeconomics.com/egypt/government-budget2001-2019\(26-6-2019\)](https://tradingeconomics.com/egypt/government-budget2001-2019(26-6-2019))

يتضح من العرض السابق لتطور عجز الموازنة العامة فى مصر أن عجز الموازنة يغلب عليه طابع التزايد من عام إلى آخر خلال العقود الماضية ، ومن ثم فإنه يعد عجزاً هيكلياً وليس عجزاً دورياً ، لأنه مستمر فى التزايد رغم ارتفاع معدلات النمو فى العديد من الفترات . كما يدل على عدم نجاح سياسات الحكومات المتعاقبة على السيطرة على العجز الدائم فى الموازنة العامة للدولة .

١- أحمد محمد إبراهيم ، صندوق النقد ، مصر بين فكي الرعى ، قضايا برلمانية ، السنة الرابعة ، العدد ٥٢ ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، الأهرام ، سبتمبر ٢٠١٦ ، ص ٩ : ١٢ .



الباب الأول

أسباب عجز الموازنة العامة للدولة

تمهيد وتقسيم

للقوف على الأسباب الحقيقية لاستمرار وتزايد العجز فى الموازنة العامة ، كان لابد من الإجابة عن العديد من التساؤلات والتى غيرت وجهة الباحث من الإجابات التقليدية التى انتشرت فى العديد من الأطروحات والتى تتناول الأسباب الظاهرية لعجز الموازنة العامة من تحليل مجرد لهيكل النفقات والإيرادات وما تحويه من أرقام إلى البحث عن الأسباب الحقيقية للعجز . وهذه التساؤلات هى^(١):

- هل يوزع الإنفاق الحكومى بين أوجه الإنفاق المختلفة من تعليم وصحة ومشروعات بنية تحتية .. الخ ، على النحو الذى يعكس احتياجات ورغبات المجتمع ؟
- هل يتسم الإنفاق الحكومى بالكفاءة ؟
- هل يعمل نظام إدارة المال العام بكفاءة ؟
- هل يتسم النظام الضريبى بالعدالة ؟
- هل يتم تحصيل الضرائب التى ينبغى أو يمكن تحصيلها ؟
- هل هناك آليات فعالة لمواجهة الفساد الذى ينخر فى الجهاز الإدارى للدولة ويتسبب فى إهدار نسبة كبيرة من الإنفاق العام ؟
- هل يتسم هيكل الأجور والمرتبات بالكفاءة والعدالة ؟
- هل هناك إدارة سليمة ورشيقة للدين العام ؟

إن ظاهرة عجز الموازنة العامة للدولة هى ظاهرة مركبة ومعقدة ولا يجوز إرجاعها إلى سبب وحيد ، فهناك شبكة معقدة من العوامل والمؤثرات التى أسهمت فى حدوث هذا العجز ، وهى عوامل ومؤثرات بعضها يعود إلى التغيرات التى حدثت فى النفقات العامة ، وبعضها الآخر يتعلق بالتغيرات التى حدثت فى الموارد العامة للدولة ، وهى عوامل تختلف من دولة لأخرى . ومن هنا تبدو خطورة التعميم ، وبالتالي خطورة أن تكون هناك رويته عامة تصلح لجميع البلاد لمواجهة هذا العجز .^(٢)

وفى ضوء ذلك يمكن تناول أسباب عجز الموازنة العامة فى مصر من خلال الفصول التالية :

الفصل الأول : الفساد الحكومى

الفصل الثانى : تزايد الإنفاق العام

الفصل الثالث : قصور السياسات النقدية

الفصل الرابع : تراجع الإيرادات العامة

الفصل الخامس : أزمة الدين العام

الفصل السادس : التضخم والتأثر بالأزمات الاقتصادية

١- وردت هذه التساؤلات فى : د/ كمال الوصال ، الاقتصاد المصرى بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق ، ص ٦٦ ، ٦٧ .

٢- د/ رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٠٧ .

الفصل الأول

الفساد الحكومي

تمهيد وتقسيم

يعد الفساد سبباً رئيسياً من أسباب العجز في الموازنة العامة ، لأنه يؤدي إلى إهدار المال العام وانخفاض حصة الإيرادات وإهدار للموارد والثروات الطبيعية .

وقد قال المولى عز وجل في قرآنه الكريم " **ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ**"^(١) وفي ذلك يقول الإمام محمد الغزالي " أن الحرص على المال العام واحترام حق الدولة والفرد فيه خلقتان ينموان في كل مجتمع راشد ، ويهزلان في كل بيئة وضيعة ، والأمة التي يراق مالها العام في التراب أو يترك غير مرموق بعناية أو يعد غنيمة باردة لمن استطاع احرازه . الأمة التي تبلغ هذا الدرك لا تبشر شئونها بخير أبداً "^(٢)

لا شك في أن الفساد صار مشكلة عالمية تشكل تهديداً خطيراً على تطور الدول واستمراريتها ، وترتفع مستويات الفساد بضعف وتأخير الآليات المؤسسية لمكافحة ، وهذا يؤثر سلباً على الموارد الاقتصادية. حيث تتمثل مخاطر الفساد على المستوى المحلي في إهدار الأموال العامة وسوء تخصيص الموارد وإمكانات التنمية ، وإضعاف المناخ الاستثماري وانخفاض النمو الاقتصادي ، كما يقوض الفساد الأهداف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية .^(٣)

وتكتسب ظاهرة الفساد ، يوماً بعد يوم ، مزيداً من الاهتمام بسبب تعدد وتشابك مظاهرها واتساع مجالاتها وخطورة آثارها ، ولاسيما في البلدان المتخلفة التي يمكن أن يكون لاستئثار الفساد فيها آثار مدمرة على مختلف مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية^(٤) .

وللفساد آليات وآثار ومضاعفات تؤثر في نسيج المجتمع وسلوكيات الأفراد وتقيد صياغة نظام القيم المجتمعية ، وفي إطار الأداء الاقتصادي فالفساد يعمل في البلدان النامية على تخفيض النمو الاقتصادي ، ويعوق التنمية الاقتصادية ويقوض الشرعية السياسية^(٥) ، ويعمل على زيادة حد الاستقطاب الاجتماعي من خلال تدهور عدالة توزيع الدخل والثروة ، مما يقلل من الكفاءة المجتمعية ويعطل فرص التنمية^(٦) . ومع استمرار وتزايد أنماط الفساد دون مقاومة حقيقية من الدولة وأجهزتها الرقابية سيؤدي لا محالة إلى تحوله إلى نمط عام وسلوك واسع الانتشار ، مما يهدد مجمل فكرة "حكم القانون" ليتحول المجتمع إلى ما يشبه الغابة دون قواعد تحكم السلوك ، ودون أخلاق تنظم العلاقات ، وبتقسي ثقافة الفساد تصبح أمام كارثة مجتمعية بكل ما تحمله الكلمة من معنى^(٧) .

وفي ضوء ما تقدم سوف نتعرض في دراستنا للفساد الحكومي وما يسببه من إهدار المال العام في المباحث التالية :

المبحث الأول : ماهية الفساد الحكومي وعوامل نموه

المبحث الثاني : دور الفساد في تحقيق عجز الموازنة العامة للدولة

- ١- سورة الروم ، الآية رقم ٤١ .
- ٢- الشيخ/ محمد الغزالي ، الإسلام والطاقت المعطلة ، نهضة مصر للنشر ، ٢٠٠٥ ، ص ٩ .
- ٣- الجهاز المركزي للمحاسبات ، دراسة عن تحليل تكاليف الفساد بالتطبيق على بعض القطاعات في مصر ، ٢٠١٦ ، ص ٢ .
- ٤- د/ أحمد يوسف الشحات ، بعض جوانب الاقتصاد السياسي للفساد الحكومي ، مجلة روح القوانين ، كلية الحقوق ، جامعة طنطا ، العدد ١٩ ، يناير ٢٠٠٠ ، ص ٢٧١ .
- ٥- يقصد بالشرعية السياسية : حالة الرضا والقبول التي يبديها المواطنون إزاء النظام السياسي وممارسة السلطة .
- ٦- د/ محمد سعيد بسيوني ، تأثير الفساد في الأداء الاقتصادي للحكومة ، مجلة مصر المعاصرة ، العدد ٥١١ ، المجلد ١٠٤ ، ٢٠١٣ ، ص ٤٥٢ .
- ٧- د/ عبدالحق فاروق ، اقتصاديات الفساد في مصر ، مكتبة الشروق الدولية ، الطبعة الأولى ، ٢٠١١ ، ص ٢٦ .

المبحث الأول

ماهية الفساد الحكومى وعوامل نموه

تبدأ التحديات التى تواجه محلى الفساد بالكيفية التى يعرفونه بها ، فمعظمهم يعرفون الفساد عندما يرونه ، والمشكلة أنهم يرونه بشكل مختلف. ويثير تنوع قضايا الفساد فى السنوات الأخيرة حقيقة مفادها أن الفساد يختلف إلى حد واسع فى أشكاله وتغلغله وعواقبه . وفى البلدان الفقيرة ، قد يخفض الفساد من النمو الاقتصادى ، ويعوق التنمية الاقتصادية ، ويقوض الشرعية السياسية ، وهى عواقب تقاوم بدورها من الفقر وعدم الاستقرار السياسى . وفى البلدان المتقدمة النمو ، قد تكون الآثار الاقتصادية للفساد أقل حدة ، بيد أنه حتى فى هذه البلدان ، يميل الفساد إلى مفاقمة التفاوت بين الدخول^(١). وعلى الرغم من كل ما قيل ونشر عن الفساد بكل أنواعه وأدواته ومجالاته ، وما بذل من جهود رسمية على مختلف المستويات ، فإن معدلات الفساد وممارسته وآثاره السلبية فى تزايد مستمر فى العديد من أقطار العالم ، وإن كانت أكثر شيوعاً وانتشاراً فى دول العالم الثالث . وهذا ما تؤكدته الدراسات والتقارير الدولية ومنظمات الشفافية وهيئات المجتمع المدنى .^(٢)

وقد عرف البعض الفساد بأنه "الانحراف الأخلاقى للمسؤولين الحكوميين"^(٣)، وتعرفه المؤسسات الدولية المعنية بقضايا الفساد مثل منظمة الشفافية الدولية بأنه "استغلال الوظيفة العامة لتحقيق منافع شخصية" أو "سوء استخدام السلطة الممنوحة من أجل تحقيق منفعة خاصة"^(٤). ومع تطور أشكال الفساد قامت **منظمة الشفافية الدولية** بإعادة تعريف الفساد بأنه "السلوك الذى يمارسه المسؤولون فى القطاع العام أو القطاع الحكومى سواء كانوا سياسيين أو موظفين مدنيين بهدف إثراء أنفسهم أم أقربائهم بصورة غير قانونية ومن خلال إساءة استخدام السلطة الممنوحة لهم " .^(٥)

أما **اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد** فلم تعرف الفساد تعريفاً فلسفياً أو وصفاً ، وهذا لأنه مفهوم يتغير بتغير الحضارات وتطور الشعوب ، بل انصرفت إلى تعريفه من خلال الإشارة إلى الحالات التى يترجم فيها إلى ممارسات فعلية ، ومن ثم قامت بتجريم هذه الممارسات وهى الرشوة والاختلاس والمتاجرة بالنفوذ إساءة لاستغلال الوظيفة والإثراء غير المشروع .^(٦)

ويعرفه البعض بأنه معاملة تتم بين طرفين أحدهما يمثل الدولة أو القطاع العام والآخر يمثل القطاع الخاص يتم من خلالها تحويل سلع أو خدمات أو منافع عامة إلى منافع خاصة على نحو غير

١- سوزان روز ، كيمبرلى آن إليوت ، الفساد والاقتصاد العالمى ، ترجمة : محمد جمال إمام ، مركز الأهرام للترجمة والنشر ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٠ ، ص ٢٣٩ .

٢- د/ حامد خضير الكبيسي ، الفساد : أسبابه واستراتيجيات مكافحته ، مجلة الفكر الشرطى ، الإمارات ، مجلد ٢١ ، العدد ٤ ، ٢٠١٢ ، ص ١٦٣ .

٣- د/ كمال الوصال ، الاقتصاد المصرى بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق ، ص ٢٠٣ .

٤- World Development Report, Washington. DC: Oxford University Press. 1997, p. 102.

٥- د/ عبد الخالق فاروق ، الاقتصاد المصرى ، مرجع سابق ، ص ٢٧ .

٦- د/ جارى فاتح ، إصلاح الفساد أم فساد الإصلاح ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع ، العدد ٤٩١ ، المجلد ١٠٠ ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٣٨ .

قانوني^(١). أو بأنه سوء استخدام أطراف أو أفراد عموميين للأدوار والموارد العمومية ، أو استخدامهم استخدامهم لأشكال غير شرعية من النفوذ السياسى .^(٢)

ونرجح ما ذهب إليه البعض من أن الفساد هو سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مكاسب خاصة ، فالفساد يتضمن كل أنواع الممارسات المنحرفة للسلطة والنفوذ من خلال الوظائف العامة أو المكانة الاجتماعية المستمدة من هذه الوظائف والمناصب بقصد تحقيق مكاسب خاصة.^(٣) **وعليه يمكن تعريف الفساد** بأنه كل تصرف يتم على خلاف ما يقتضيه الاستغلال الأمثل للموارد يترتب عليه إهدار الموارد الاقتصادية في المجتمع، سواء أكان السبب تحقيق منفعة خاصة أم مجرد إهمال.

وفى إطار حديثنا عن الفساد وعجز الموازنة العامة نجد من يقسم الفساد حسب مراحل الموازنة العامة، فعندما يحصل الفساد فى مرحلة إعداد الموازنة يطلق عليه الفساد السياسى ، أما الفساد المرتبط بمرحلة تنفيذ الموازنة فيطلق عليه الفساد الإدارى أو البيروقراطى ، ذلك أن الفساد الإدارى يقع خلال إنجاز الموازنة ويؤثر فى دقة إنجاز النفقات ، أما الفساد السياسى فهو يغير القرارات حول كيفية الإنفاق الحكومى وتوزيعه .^(٤)

يمكن التمييز بين نوعين رئيسيين من الفساد :

أولهما : الفساد السياسى : ويطلق عليه أيضاً الفساد الكبير ، ويعد من أهم وأشمل وأخطر أنواع الفساد لتكليفه الدولة بمبالغ ضخمة ، وهو الفساد الذى يقوم به كبار المسؤولين لتحقيق مصالح مادية واجتماعية ، ويؤدى إلى إفساد الدرجات الوظيفية العليا من الموظفين ، ويظهر هذا الفساد بشدة فى الإسراف فى استخدام المال العام وإهداره^(٥) . وينصرف هذا النوع إلى فساد الرؤساء والحكام وكبار المسؤولين ، حيث يتحول منصب هؤلاء من كونه منصباً يستهدف المصلحة العامة إلى وسيلة لتحقيق الثروة أو المكسب الشخصى من خلال استغلال النفوذ وتلقى الرشاوى والعمولات أو استخدام المنصب العام لتحقيق مكاسب اقتصادية لبعض الأحزاب والتابعين والأقارب^(٦) ، وهذا النوع يعد من أخطر أنماط الفساد وينتشر عادة فى الدول التى يغلب عليها الطابع السلطوى أو الديكتاتورى فى الحكم والتى يتمتع فيها الحكام وكبار المسؤولين بسلطات واسعة النطاق^(٧) .

وتكمن خطورة الفساد السياسى فى أنه ليس مجرد خرق أو تجاوز بعض اللوائح والقوانين أو انحراف عن القواعد المهنية والقيم الأخلاقية إذ أنه يتعدى ذلك إلى التدخل فى وضع السياسات

1-Heidenheimer, Arnold , M. Johnston & V.T. Le Vine: Political Corruption: A Handbook. New Brunswick: Transaction Publishers. 1989.

٢- كيمبرلى آن إليوت ، الفساد والاقتصاد العالمى ، مرجع سابق ، ص ٥٢ .

٣- د/ أحمد يوسف الشحات ، بعض جوانب الاقتصاد السياسى للفساد الحكومى ، مرجع سابق ، ص ٢٧٥ .

٤- وفى تقسيم آخر للفساد يشير "بيير لاکوم" إلى أن من أنواع الفساد "الفساد الأبيض" والمعروف بدرجة أقل والذى يخضع للتقييم والإدانة ، أما "الفساد الرمادى" فقد تم كشفه ولكن علاجه ظل محصوراً فى حيز مغلق من إدارات التفتيش واللجان التأديبية ، وأخيراً "الفساد الأسود" والذى يندد به المجتمع ويفضى إلى عقوبات اجتماعية ، والذى أثار الكثير من الجدل على المستويين المحلى والدولى . بيير لاکوم ، الفساد ، ترجمة : سوزان خليل ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ٢٠٠٩ ، ص ١٤ ، كيمبرلى آن إليوت ، الفساد والاقتصاد العالمى ، مرجع سابق ، ص ٢٤٠ : ٢٤٢ .

٥- د/ إكرام بدر الدين ، ظاهرة الفساد السياسى ، مجلة الفكر العربى ، معهد الإنماء العربى ، العدد ٧١ ، مجلد ١٤ ، ١٩٩٣ ، ص ٢٧ .

٦- د/ رمزى محمود ، الأزمة المالية والفساد العالمى ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٩ ، ص ٤٤ .

7-Vito Tanzi, Corruption and Economic Activity, The Egyptian Center of Economic Studies. Distinguished Lecture Series, Cairo, No. 26 December 2006.

وصياغة القوانين والتشريعات على نحو يحقق مصالح فئة معينة هي الفئة الحاكمة ومن يسير في فلكها أو يحقق مصالحها وذلك على حساب مصالح الشعب .^(١)

إن السلوك الفاسد لا يزال يتسم بطابع كلى الوجود ، ويحدث أثره في كل مستويات البشر ، كما يحدث في جميع الأنظمة الاقتصادية ، رأسمالية أو اشتراكية أو حتى إسلامية ، الأمر الذي يقوض حتماً الشرعية السياسية ، ويؤدي إلى تفاقم الفقر وعدم الاستقرار السياسي ، ويمكن للسلوك الفاسد أن يعمل على تثبيت أحوال سياسية تتصف بالقهر والظلم^(٢) . فكل الأنظمة معرضة للفساد الذي تتوع أشكاله ، ويمثل تحدياً خطيراً في وجه التنمية ، فهو ينخر في قدرة مؤسسات الدولة لأنه يؤدي إلى إهمال إجراءاتها واستنزاف مواردها ، كما يؤدي إلى تقويض شرعية الحكومات .^(٣)

ثانيهما : الفساد الإداري وهو الفساد الذي ينتشر بين صغار الموظفين في الجهاز الإداري للدولة من هيئات ومصالح حكومية ، وخاصة الجهات التي تقدم خدمات مباشرة للجمهور .

ويعرف الفساد الإداري بأنه "استغلال موظفي الدولة لمواقعهم وصلاحياتهم للحصول على كسب غير مشروع أو منافع يتعذر تحقيقها بطرق مشروعة " ، "تصرفات تمارسها فئة من الموظفين الذين تنتسج صلاحياتهم ويزداد نفوذهم فيميلون إلى الاستعلاء والاستغلال".^(٤)

وينتشر الفساد الإداري نتيجة للعديد من العوامل الاقتصادية والسياسية والاجتماعية بالإضافة إلى العوامل الثقافية والأخلاقية ، ويتحول هذا النوع من الفساد إلى كارثة حينما يتحقق له " القبول العام " حينما يصبح طلب ومنح الرشوة مهما صغر حجمها وأياً كان مسماهاً أمراً معتاداً يومياً ولا يلقى استهجاناً من غالبية أفراد المجتمع .^(٥)

وعلى الرغم من أن الفساد الإداري قد يتم في غياب الفساد السياسي في ظل الحكومات الديمقراطية ، إلا أنه في كثير من الأحيان يسير كل من الفساد السياسي والفساد الإداري جنباً إلى جنب بل ويدعم كل منهما الآخر وذلك في إطار من توزيع الأدوار بين القمة والقاعدة ، حيث تنتشر عدوى الفساد من قمة الهرم السياسي إلى القاعدة من صغار الموظفين ، فيسلك صغار الموظفين نفس المسلك الذي يسلكه كبار المسؤولين السياسيين .^(٦)

والذي يستوقف العقول – وبحق – هو معاشة الناس لكافة أشكال الفساد على النحو الذي يفهم منه أن هذه الظاهرة الممقوتة أصبحت عادة لا تفارق العنصر البشري والذي تتركز مظاهره في انخفاض الكفاءة والفاعلية وبطء النمو الاقتصادي والتضخم وكل مظاهر الفساد الإداري من رشوة ، محسوبية، تبذير للموارد والإمكانات المادية والبشرية ، نهب المال العام ، البيروقراطية والجمود

1-Robin, Theobald: Corruption Development and underdevelopment. London The MacMillan Press Ltd. 1990.

٢- د/رمزي محمود ، الأزمة المالية والفساد العالمي ، مرجع سابق ، ص ١٢ .
٣- د/ حسين محمود حسن ، دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير ، مركز العقد الاجتماعي ، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء ، ٢٠١١ ، ص ١٢ .
٤- د/ عامر خضير الكبيسي ، الفساد الإداري : رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة ، المجلة العربية للإدارة ، الأردن ، ، العدد الأول ، مجلد ٢٠ ، ٢٠٠٠ ، ص ٨٨ .
٥- د/ كمال الوصال ، الاقتصاد المصري بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق ، ص ٢٠٥ ، ٢٠٦ .
٦- د/ كمال الوصال ، الفساد ، دراسة في الأسباب والآثار الاقتصادية ، مجلة التجارة والتمويل ، كلية التجارة ، جامعة طنطا ، العدد الثاني ، ٢٠٠٨ ، ص ١٦٧ .

والتخلف عن ركب الحضارة ، والتي أخذت رقعتها فى الاتساع إلى الحد الذى بات فيه الفساد خطراً متزايداً ومهدداً بكل الإنجازات التى تنشأ تحقيق الرفاهة والرخاء والتقدم .^(١)

عوامل تنامي الفساد الحكومى

هناك العديد من العوامل تؤثر فى الفساد بقدر ما تتأثر به ، فعلاقة الفساد بكثير من المتغيرات هى علاقة دائرية يصعب فيها تحديد ما هو السبب وما هى النتيجة . وحوافز المشاركة فى ممارسات الفساد قد تستمد من جانب الطلب ، وتتعلق بالمنافع والمكاسب التى تعود على الأفراد من ممارسات الفساد ، وقد تستمد من جانب العرض ، فتنتج عن الفرص الاقتصادية المتاحة لاستغلالها من جانب أصحاب النفوذ للحصول على المنافع والمكاسب الخاصة^(٢) .

فما لا شك فيه أن موارد أية دولة معرضة للنمو كما هى معرضة للنضوب وللتبديد حسب طريقة تسييرها وكفاءة القائمين عليها . إلا أن أبرز عوامل تبديد الثروة القومية هو الحكم الفاسد بدءاً من التمول بالرشاوى إلى التهرب الجبائى ، الاختلاس ، تحويل الأموال ، التجاوز الجمركى ، تدوير المساعدات الدولية . ولكل مظهر من هذه المظاهر مسبباته ، إلا أنه فيما يخص عالمنا العربى فإن حيثيات الفساد وجذوره تتباين من بلد لآخر ، والدوافع إلى ممارسته تختلف هى الأخرى . فمسببات الفساد الصغير الذى يطال عادة بعض موظفى الدولة لا يتجاوز حدود الحاجة وصعوبة أوضاع المعيشة ، وهو ما يفسر انتشار هذا النوع فى مرحلة التحول من نمط الاقتصاد الموجه إلى اقتصاديات السوق ، بينما تكمن مسببات الفساد الكبير الذى يطال عادة كبار المسؤولين فى الرغبة فى تحقيق فائض الربح .^(٣)

وتنقسم العوامل المؤدية إلى نمو الفساد إلى عوامل اقتصادية وعوامل بيئية منها البيئة السياسية والقانونية والاجتماعية والثقافية ، وقد أثرنا هذا التقسيم لأن كل نوعية من هذه العوامل قد تحتاج إلى حلول تختلف عن العوامل الأخرى ، كما أن هناك عوامل تحتاج إلى تحرك أسرع فى سبيل مكافحة الفساد كعوامل البيئة القانونية والتشريعية ، ومنها عوامل تحتاج إلى الوقت الكافى لمعالجتها حتى تؤتى ثمارها .

أولاً : العوامل الاقتصادية المؤدية إلى نمو الفساد

يشكل الاقتصاد مدخلاً لممارسة حالات الفساد الإدارى بأشكاله المتنوعة ، فالسياسات الاقتصادية والنقدية المرتجلة للدولة والأزمات الاقتصادية بسبب الحروب والكوارث أو سوء التخطيط قد تكون مدخلاً يشجع الفساد . وبصفة عامة يمكن عد البطالة وانخفاض الأجور وتدهور قيمة العملة ومحدودية فرص الاستثمار ، وعدم فاعلية نظم الرقابة الاقتصادية والمالية فى المؤسسات من العوامل الاقتصادية المساعدة فى انتشار الفساد الإدارى .

ويمكن القول بأن أهم العوامل الاقتصادية التى تؤثر على نمو وانتشار الفساد هى : مدى تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية ، حرية التصرف ، وانخفاض مستويات الأجور فى القطاع الحكومى .

١- دراسة عن تحليل تكاليف الفساد ، مرجع سابق ، ص ٣ .
٢- د/ أحمد يوسف الشحات ، بعض جوانب الاقتصاد السياسى للفساد الحكومى ، مرجع سابق ، ص ٢٩٥ .
٣- د/ بشير مصطفى ، الفساد الاقتصادى ، مدخل فى المفهوم والتجليات ، مجلة بحوث اقتصادية عربية ، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية ، مجلد ١٣ ، العدد ٣٦ ، ٣٧ ، ٢٠٠٦ ، ص ١٢١ .

١- مدى تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية : لما كان السبب الأساسى للسلوك الفاسد الذى يسعى وراء الربح والحصول على الربح هو توافر هذا الربح. فمن الراجح أن يحدث الفساد حينما يؤدى التدخل الحكومى وقيوده إلى وجود مثل هذه الأرباح الكبيرة . فحينما تكون القواعد التنظيمية متغلغلة ، ويكون لدى المسؤولين الحكوميين سلطة تقديرية كبيرة فى تطبيقها ، قد تصبح الأطراف الخاصة على استعداد لدفع الرشاوى للمسؤولين الحكوميين للحصول على أى ربح يمكن أن تولده هذه القواعد . فإذا كانت الحكومة تسيطر على الأسواق المالية ، والتجارة الخارجية ، وسبل الحصول على النقد الأجنبى ، وسبل الحصول على كثير من السلع المدعمة ، فإن الرشوة تقوم بالدور الذى لا يسمح للأسعار وجهاز الثمن بالقيام به فى تخصيص السلع والموارد الشحيحة . وبذلك تؤدى مدفوعات الفساد إلى التنافس على المنافع الحكومية المختلفة ، وتجنب النفقات بصفة عامة .^(١)

ويعتبر حجم الحكومة من أهم مصادر وأسباب الفساد ، فكلما تزايد حجم الحكومة كلما تزايدت فرص الفساد .^(٢) ومع ذلك لا يمكن القول بإلغاء دور الحكومة للتخلص من الفساد ، فالقضية الأساسية لا تتعلق بحجم الدور الحكومى فى النشاط الاقتصادى بقدر ما تتعلق بكيفية أداء هذا الدور وكفاية الأجهزة الرقابية وطبيعة الإجراءات والقوانين المنظمة لعمل الأجهزة الحكومية وكذا مستوى الشفافية فى المجتمع .^(٣)

٢- حرية التصرف : لا شك فى أن تمتع المسؤولين الحكوميين بحرية واسعة فى التصرف وبقليل من الخضوع للمساءلة ، يظهر حوافز الفساد ودوافع السلوك غير الأخلاقى ، ويخلق بيئة ملائمة لنمو الفساد وانتشاره .^(٤) وحينما يكون للمسؤولين الحكوميين الحرية فى تطبيق القواعد التنظيمية ، تكون الأطراف الخاصة صاحبة الخدمة على استعداد لدفع الرشاوى لهؤلاء للحصول على الخدمة على حساب مخالفة القواعد التنظيمية .^(٥)

فالفساد يحدث عند خطوط التماس ما بين القطاعين العام والخاص ، فكلما كان لدى مسئول عام سلطة فى توزيع منفعة أو تكلفة ما على القطاع الخاص ، فإن حوافز الرشوة تتولد ، فالفساد يعتمد على حجم المنافع والتكاليف الواقعة تحت سيطرة المسؤولين العموميين ، ومن هم على استعداد للدفع مقابل الحصول على هذه المنافع وتجنب التكاليف^(٦) . فعندما يتوفر للموظف الحكومى القوة الاحتكارية فى توفير سلعة أو خدمة معينة ، فإن ذلك يدفعه للتحكم فى توزيع هذه السلعة وطلب رشاوى لمنحها . بالإضافة إلى أنه كلما زادت السلطة الممنوحة للموظف العام ، فإن ذلك يمكنه من تفسير القواعد واللوائح لمصلحة بعض الأفراد نظير الحصول على مقابل مالى أو خدمة موازية .^(٧)

-
- ١- د/ أحمد يوسف الشحات ، بعض جوانب الاقتصاد السياسى للفساد الحكومى ، مرجع سابق ، ص ٢٩٦ : ٢٩٧ .
 - ٢- د/ هدى عبد الحميد على ، الفساد والتضخم ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والنشر ، العدد ٤٩٣ ، المجلد ١٠٠ ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٨٥ . د/ مروى محمود عمر ، تحليل اتجاهات الفساد فى مصر ، المجلة العلمية للبحوث والدراسات التجارية ، كلية التجارة وإدارة الأعمال ، جامعة حلوان ، العدد ٢ ، ٢٠١١ ، ص ٨ .
 - ٣- د/ كمال الوصال ، الفساد ، دراسة فى الأسباب والآثار الاقتصادية ، مرجع سابق ، ص ١٧٧ .
 - ٤- د/ أحمد يوسف الشحات ، بعض جوانب الاقتصاد السياسى للفساد الحكومى ، مرجع سابق ، ص ٢٩٧ .
 - ٥- د/ محمد سعيد بسيونى ، تأثير الفساد فى الأداء الاقتصادى للحكومة ، مرجع سابق ، ص ٤٦٦ .
 - ٦- سوزان روز ، كيمبرلى آن إليوت ، الفساد والاقتصاد العالمى ، مرجع سابق ، ص ٥٠ .
 - ٧- أسماء محمد كمال ، إشكالية الفساد والنمو الاقتصادى ، دراسة تطبيقية على الدول النامية ، رسالة ماجستير ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠١١ ، ص ١١ .

٣- انخفاض مستويات الأجور فى القطاع الحكومى : كثيراً ما يستشهد بانخفاض مستوى الأجور كمصدر للفساد . فالأجور المنخفضة فى الخدمة المدنية بالمقارنة مع أجور القطاع الخاص أو نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى تعتبر مصدراً محتملاً للفساد . فعندما لا تدفع الدولة للموظفين المدنيين أجور كافية للوفاء باحتياجاتهم الأساسية ، فإنهم قد يضطرون إلى استخدام مناصبهم لجمع الرشاوى ، وخاصة عندما تكون النفقة المتوقعة لضبطهم وفصلهم من الخدمة منخفضة . ومن ثم فإن الفساد يرتبط غالباً ارتباطاً إيجابياً بالفرق بين مرتبات القطاعين العام والخاص ، أو ما يمكن أن يسمى بمعدل الإغراء .^(١)

فهناك علاقة عكسية بين الفساد ومستويات دخول موظفى القطاع الحكومى ، فزيادة مستويات دخول القطاع الحكومى قد تؤدي إلى تقليل حجم الفساد فى المجتمع أو انخفاض عدد موظفى الحكومة الذين يتورطون فى ممارسات الفساد ، إلا أنها لا تؤدي إلى القضاء على الفساد تماماً ، فهناك نوع من الفساد يرجع إلى جشع وطمع بعض موظفى الحكومة الذين تتوافر لهم الحياة الكريمة ولكنهم يطمعون فى المزيد^(٢) . وقد يبرر بعض العاملين فى القطاع الحكومى هذا المسلك بإلقاء اللوم على الحكومة التى لم توفر لهم الدخول الكافية^(٣) . وفى هذا الصدد حذرت إدارة الشؤون المالية بصندوق النقد الدولى من مخاطر التخفيض الشامل للأجور الذى يمكن أن يفضى إلى ارتفاع فى السلوك الفاسد^(٤) .

ويشكل نظام الأجور الراهن فى مصر مثلاً على الجمود والفساد ، بحيث أن تغييره يعد أمراً جوهرياً لمنع ومكافحة الفساد ولتحقيق العدالة الاجتماعية . فمن الضرورى فى أى نظام عادل للأجور أن يكون هناك حد أدنى للأجور يرتفع سنوياً بنفس معدل التضخم على الأقل للحفاظ على قوته الشرائية . فوفقاً لدراسة أجرتها وزارة الدولة للتنمية الإدارية عام ٢٠٠٩ تشير إلى أن ٤٠% من المصريين يعتقدون أن الحكومة المصرية غير عادلة ، ويدللون على ظلم الحكومة بأن الأجور المتدنية هى أحد صور التعبير عن انعدام العدالة^(٥) . وقد أشارت دراسة أجراها مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية عام ٢٠٠٩ على ١٤٠٠ حالة موزعة على محافظات مصر المختلفة إلى أن ٨٨% من المواطنين يعتبرون أن الفقر أحد مظاهر الفساد وسبباً له ، وأن انخفاض الأجور والمرتبات هو أحد أسباب الفساد وأن الكثير من الموظفين يبررون قبولهم الرشاوى الصغيرة بحجة أن مرتباتهم لا تكفى إطعام أولادهم^(٦) . الأمر الذى أدى إلى لجوء البعض إلى تعويض ذلك باللجوء إلى ما يسمى بالاقتصاد الخفى^(٧) ، والذى كان من أخطرها على الإطلاق فى قطاع التعليم ظاهرة الدروس الخصوصية والتى انتعشت بذات القدر الذى هبط به التعليم إلى القاع^(٨) .

١- د/ أحمد يوسف الشحات ، بعض جوانب الاقتصاد السياسى للفساد الحكومى ، مرجع سابق ، ص ٢٩٨ ، ٢٩٩ .

٢- د/ كمال الوصال ، الفساد ، دراسة فى الأسباب والآثار الاقتصادية ، مرجع سابق ، ص ١٨٢ : ١٨٥ .

٣- وفى ذلك يقول لى كوان يو : إن الإغراءات موجودة فى كل مكان ، فمثلاً أول احتكاك رسمى للأجانب يكون مع موظفى الهجرة والجمارك الذين قد يضطرون إلى دفع اكراميات مناسبة لإنهاء مصالحهم ، حتى فى دخول المستشفى قد تحتاج إلى الرشوة للحصول على العناية الفورية ، وفوق ذلك هناك السلطات التى أعطيت لبعض الموظفين الذين لا يستطيعون أن يعيشوا بمرتباتهم ، مما يعتبر دعوة إلى إساءة استخدام هذه السلطات . لى كوان يو ، من العالم الثالث إلى العالم الأول ، قصة سنغافورة من ١٩٥٦ إلى ٢٠٠٠ ، ترجمة : أحمد مختار الجمال ، المركز القومى للترجمة ، ٢٠١٤ ، ص ٢٢٤ .

٤- د/ محمد سعيد بسيونى ، تأثير الفساد فى الأداء الاقتصادى للحكومة مرجع سابق ، ص ٤٦٧ .

٥- د/ حسين محمود حسن ، دراسة تحليلية لأسباب الفساد فى مصر قبل ثورة ٢٥ يناير ، مرجع سابق ، ص ٢١ .

٦- المرجع السابق ، ص ٢١ .

٧- الاقتصاد الخفى هو كافة الأنشطة التى تحقق دخلاً لا يتم إدراجه رسمياً ضمن حسابات الناتج القومى ، وذلك لتعمد إخفائه تهرباً من الضريبة أو تهرباً من الالتزامات القانونية المرتبطة بنشأة النشاط أو بسبب كون هذه الأنشطة المولدة للدخل

ثانياً : العوامل البيئية المؤدية إلى نمو الفساد

تعد العوامل البيئية من أهم العوامل التي تقف وراء حالات الفساد الإداري أو تساهم في تعزيزها بسبب كثرتها وتعقدها وتشابكها، إذ أنها تتداخل بعضها مع البعض الآخر بطريقة تمنع الوصول إلى السبب الحقيقي وراء الفساد.

وفي ما يلي إشارة إلى هذه العوامل التي يرجع بعضها إلى قصور التشريعات واللوائح والإجراءات التي تراكمت وتعقدت يوماً بعد يوم ، والبعض الآخر إلى وضع المجتمع بصفة عامة الذي طغت فيه ثقافة المال والفهم الخاطئ لفكرة المال العام .

١- **العوامل السياسية** : يعد هذا البعد من أكثر الأبعاد دعماً للفساد الإداري في الدول النامية، فهيمنة الساسة الفاسدين على مختلف نواحي الحياة هي السبب في انتشار حالات الفساد الثقيل، تتمثل أهم ملامح هذه البيئة السياسية الفاسدة في عدم الاستقرار السياسي، وعدم وجود دستور دائم ، وسيطرة الدولة على وسائل الإعلام، وضعف منظمات المجتمع المدني.^(٢)

ولعل من أهم العوامل السياسية تأثيراً على الفساد مدى ما تتمتع به القيادة السياسية من نزاهة وكذلك رؤية هذه القيادة لظاهرة الفساد ، فعندما لا يقدم السياسيون المثال الجيد فمن الصعب أن نتوقع قيام موظفي الحكومة بممارسة وظائفهم على نحو يتسم بالأمانة والنزاهة^(٣). ومن العوامل السياسية أيضاً ضعف حرية نشاط مؤسسات المجتمع المدني، وأجهزة المراجعة والحريات المدنية وحرية الصحافة، مما يجعل مفهوم القابلية للمساءلة غاية لا تدرك في المجتمعات التي لا تتمتع بالديمقراطية^(٤). **غير أن أهم عوامل البيئة السياسية المؤدية إلى الفساد هو عدم الالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات الثلاث في النظام السياسي ، وطغيان السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وهو ما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ الرقابة المتبادلة . فضلاً عن ضعف أنظمة الرقابة الإدارية والمالية وتعدد الأجهزة القائمة بها والأساليب التقليدية المستخدمة فيها^(٥). كذلك يعمل التغيير السياسي المنتظم على إضعاف المؤسسات الاجتماعية والسياسية والقانونية ، أو تدميرها ، وفتح الباب أمام مفاصد جديدة . أما التحرير السياسي والاقتصادي فيعمل ببساطة على فضح الفساد الذي كان مخفياً من قبل^(٦).**

مخالفة للقوانين في البلاد ، د/ عبد الحكيم مصطفى الشرقاوى ، التهرب الضريبي والاقتصاد الأسود ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ١٨ .

١- د/ مروة فتحى البغدادى ، الثورة ونصاعد حدة الأزمات الاقتصادية والاجتماعية في مصر – تدهور الأجور نموذجاً ، مجلة روح القوانين ، كلية الحقوق ، جامعة طنطا ، العدد ٦٠ ، أكتوبر ٢٠١٢ ، ص ٤٤٧ ، ٤٥٩ .

٢- سمر عادل حسين ، الفساد الإداري ، مرجع سابق ، ص ١٤ .

٣- د/ كمال الوصال ، الفساد ، دراسة في الأسباب والآثار الاقتصادية ، مرجع سابق ، ص ١٩٠ ، ١٩١ .

٤- د/ عباس محمد على ، ظاهرة الفساد المالي والإداري ودورها في تحجيم أداء الاقتصاد العراقي ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العراق ، العدد الثالث، السنة الثامنة ٢٠١٦ ، ص ٧٤٦ .

٥- فاضل أحمد سلمان ، أسباب الفساد الإداري ، مركز التدريب المالي والمحاسبي ، وزارة المالية ، بغداد ، ٢٠٠٥ ، ص ٩ .

٦- باتريك جلين وستيفان كوبرن ، تعولم الفساد ، الفساد والاقتصاد العالمي ، مرجع سابق ، ص ٥٠ .

إن النظم الديمقراطية تولد على المدى الطويل عناصر مضادة للفساد أقوى مما تولده النظم غير الديمقراطية . ذلك أن إقامة نظام سياسى يركز على تداول السلطة والفصل بين السلطات واحترام الحقوق والحريات كفيل بأن يولد مزيداً من الحدود على نطاق الفساد وتواتره .^(١)

ففى بيئة موالية للفساد من تعارض للمصالح والمحابة والاستمرار فى المناصب لفترة طويلة والخلط بين ثروة الحاكم وثروات الوطن وغياب حد أدنى للأجور ، يتضخم الفساد وتصبح له مخالب وأنياب . ومع ضعف آليات محاربته وإضعاف المؤسسات لصالح تحالف الحكم والثروة الذى أصاب الديمقراطية بالشلل وغيب الرشاد السياسى ، طعن الفساد بلا هوادة فى معايير وسمات الحكم من نزاهة وكفاءة وعدالة .^(٢)

٢- العوامل الاجتماعية : إذا ما كانت العوامل الاجتماعية غير ناضجة فإنها ستشكل بكل تأكيد مدخلا واسعا لممارسات إدارية فاسدة على مختلف المستويات، ومن الضروري الإشارة هنا الى أن العوامل الاجتماعية قد لا يتم الانتباه لها ولأثرها مثل العوامل الاقتصادية وذلك بسبب وقوع المجتمع تحت تأثير ظاهرة القبول الاجتماعى لهذه العوامل، ومن أهم العوامل الاجتماعية المحتمل تسببها فى الفساد الإدارى نذكر القيم المشوهة السائدة فى المجتمع، وشيوع ثقافة الفساد فى المجتمع، وفقدان الحراك الاجتماعى وجمود التفكير والتحجر وعدم قبول التغيير، وشح الموارد واستنزافها.^(٣)

وقد ظهر فى المجتمع المصرى فى الآونة الأخيرة ثقافة جديدة تُظهر الفساد على أنه وسيلة مقبولة اجتماعياً للحصول على الحقوق وليست وسيلة منبوذة ، واتخذ الفساد مسميات عديدة وبالتالي أصبح لا ينظر إليه على أنه فعل مشين، وهو ما يرسخ الفساد فى الأجهزة الحكومية و يعرقل جهود مكافحته ، ووصلت درجة القبول للفساد فى المجتمع المصرى إلى أن ٩٢% فى دراسة لمركز العقد الاجتماعى عن الفساد فى الخدمات الحكومية يوافقون على أن الفساد جزء من الحياة ولا يمكن إنكار وجوده، والأدهى من ذلك أن نتائج هذه الدراسة أظهرت أن ٥٥% يوافقون على أن الفساد لا يمكن مكافحته، وذلك مقابل ٣٠% تعتقد فى إمكانية مكافحة الفساد.^(٤)

٣- العوامل القانونية والتشريعية : يمكن أن تساهم هذه البيئة إلى حد كبير فى انتشار حالات الفساد الإدارى إذا كانت تنصف بعدم النزاهة وعدم الاستقلالية والخضوع الكامل للسلطة والسياسية أو التنفيذية فى الدولة ، ويمكن أن نلخص أهم منافذ الفساد الإدارى ضمن أبعاد هذه البيئة إلى مختلف القوانين التعسفية، والتغيير المستمر فيها، والثنائية فى تفسير القوانين، و ضعف الجهاز القضائى.^(٥)

١- د/ أحمد يوسف الشحات ، بعض جوانب الاقتصاد السياسى للفساد الحكومى، مرجع سابق ، ص ٢٨٨ : ٢٩٠ . ويضيف سيادته أن التداول السلمى للسلطة يودى إلى الحد من الفساد ومكافحته ، فالقائمون على الحكم على الحكم قد لا يجروون على ممارسة الفساد خوفاً من اكتشاف أمرهم بعد خروجهم من السلطة ، كما أن تغيير الحكومات يحول دون تكوين بطانات الفساد وأطره المتشابهة ، كما أم حرية ونزاهة الانتخابات تعد ضماناً لقوة الدور الرقابى الذى يمكن أن يمارسه البرلمان على السلطة التنفيذية . ويأتى مبدأ احترام حقوق الإنسان وحرية مؤسسات المجتمع المدنى ضماناً هاماً لمكافحة الفساد والحد من انتشاره حيث تكفل حق التصدى لمظاهر الفساد ، مما يمثل رادعاً لكل من تسول له نفسه من المسؤولين التورط فى عمليات الفساد .

٢- د/ ياسر ثابت ، قصة الثروة فى مصر ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ٢٠١٣ ، ص ٤٧٥ ، ٤٨٠ .

٣- سمر عادل حسين ، الفساد الإدارى ، مرجع سابق ، ص ١٨ .

٤- د/ حسين محمود حسن ، دراسة تحليلية لأسباب الفساد فى مصر قبل ثورة ٢٥ يناير ، مرجع سابق ، ص ٢٧ .

٥- سمر عادل حسين ، الفساد الإدارى ، مرجع سابق ، ص ٢٣ .

فوجود نظام قانوني وضريبي عادل وفاعل إضافة إلى وجود حكومة قادرة على تطبيق القوانين يؤثر على قيام هذه المؤسسات بالمهام الموكلة إليها بشكل فاعل يحد من انتشار الفساد^(١)، أما في حالة فشلها في تأدية وظائفها فقد يدفع المتعاملين إلى اللجوء إلى أساليب غير قانونية لرشوة المسؤولين الحكوميين لإنجاز أعمالهم^(٢).

ويبدو جلياً أثر عوامل البيئة القانونية على نمو الفساد من خلال غياب التشريعات والأنظمة التي تكافح الفساد وتقرض عقوبات على مرتكبيه ، بالإضافة إلى التساهل مع العناصر المحالة للقضاء بتهمة الفساد الإداري والاعتداء على أموال الدولة ، ومن العوامل الهامة المفسرة لارتفاع مستوى الفساد في الدول النامية هو أن العقوبات المنصوص عليها في غالبية القوانين لا تشكل رادعاً عن ارتكاب الأعمال الفاسدة.^(٣)

٤- العوامل الثقافية : يمكن أن تكون البيئة الثقافية بأبعادها المتعددة دافعا للفساد الإداري ولاسيما في الدول النامية، فكلما اتسمت البيئة الثقافية بالانغلاق والخوف من الانفتاح والميل إلى الجمود والتحجر^(٤) ، فإن بذور الفساد الإداري ستتمو فيها وتنتشر بسرعة وتصبح وسائل مكافحتها وعلاجها اصعب فللمؤسسات التربوية والدينية والصحافة والإعلام دور كبير في بناء قيم ثقافية ايجابية أو العكس والتي قد تكون سببا رئيسيا في انتشار الفساد الإداري .^(٥)

٢- وقد أشار جونا ميردال عالم الاجتماع السويدي في كتابه "تحدي الفقر في العالم" عام ١٩٧٠ إلى أن الدولة الرخوة هي سر بلاء الدول الفقيرة ، فهي تصدر القوانين ولا تطبقها ، فالكبار لا يحترمون القانون بما لديهم من مال وسلطة ، والصغار لا يحترمونه لأن الرشى والفساد تحميهم منه .

٢- د/ عباس محمد علي ، ظاهرة الفساد المالي والإداري ودورها في تحجيم أداء الاقتصاد العراقي ، مرجع سابق ، ص ٧٤٧ .
3-Rose - Ackerman, Susan : The Economics Of Corruption, Journal of Public Economics, Vol. 4, 1975, pp. 178,179.

٤- في ظل إقصاء الكفاءات تلاشى مبدأ "البقاء للأصلح" ، وحل مكانه مفهوم "البقاء للمتوسط" والمقصود هنا متوسط الكفاءة والموهبة والقدرة . وهؤلاء صرفوا جل وقتهم وجهدهم لاستبعاد أى موهبة صاعدة أو شخصية قيادية أو عقلية بارعة.

٥- سمر عادل حسين ، الفساد الاداري ، مرجع سابق ، ص ٢٨ .

المبحث الثانى

دور الفساد فى تنامى عجز الموازنة العامة فى مصر

تمهيد وتقسيم

إن إحدى القنوات التى يلحق فيها الفساد الأذى بالأداء الاقتصادى يأتى عن طريق تأثيره فى المالية العامة ، وفى إطار النفقات العامة نجد أن الفساد يودى إلى تشويه تركيب الإنفاق الحكومى ، فضلاً عن ذلك فإن الفساد يمارس تأثيراً سلبياً على حجم الإيرادات للدولة ويعمل على تشويه هيكل تلك الإيرادات .

وإذا كانت التكاليف الاقتصادية المباشرة الناجمة عن الفساد معلومة تماماً ، فربما كانت التكاليف غير المباشرة أكبر وأشد وطأة ، فهى تؤدى إلى انخفاض النمو وارتفاع عدم المساواة فى الدخل . وللفساد كذلك تأثيراً أشد ضرراً على المجتمع . إذ أنه يقوض الثقة فى الحكومة ويضعف المعايير الأخلاقية للمواطنين.^(١)

ونتناول فيما يلى أهم مجالات تأثير الفساد على عجز الموازنة العامة ودور طريقة إعداد الموازنة فى فتح أبواب الفساد ودور الفساد فى إهدار المال العام فى مصر وذلك من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول : مجالات تأثير الفساد على عجز الموازنة العامة

المطلب الثانى : دور طريقة إعداد الموازنة فى فتح أبواب الفساد

المطلب الثالث : دور الفساد فى إهدار المال العام فى مصر

المطلب الأول

مجالات تأثير الفساد على عجز الموازنة العامة

يؤثر الفساد على تزايد العجز فى الموازنة العامة للدولة من خلال تأثيره على كفاءة الإنفاق العام وإهدار الموارد العامة ، ويمكن حصر أهم مجالات تأثير الفساد على عجز الموازنة العامة فيما يلى :

١- يؤدى تفشى الفساد إلى إهدار الثروات الطبيعية وتبديد القروض والمنح والمساعدات التى تحصل عليها الدول النامية ، بالإضافة إلى تدنى فعالية الإنفاق العام ، حيث يتم توجيه الاستثمارات العامة وخاصة فى مشروعات البنية التحتية إلى تلك المشروعات التى تزداد فيها فرص الحصول على الرشاوى والعمولات غير القانونية وليس وفقاً لاحتياجات وأولويات المجتمع فى المشروعات ذات العوائد الاقتصادية والاجتماعية المرتفعة مما يؤدى إلى اتساع واستمرار الفجوات القائمة بين الطلب على خدمات البنية التحتية والغرض منها ، ويخلق ضغوطاً مستمرة على الموازنة العامة تدفع الحكومات إلى تخصيص مبالغ كبيرة بشكل شبه دائم للاستثمار فى مشروعات البنية التحتية التى تعاني من نقص كبير ، مثل إنشاء محطات لتوليد الكهرباء أو محطات لتنقية مياه الشرب أو معالجة الصرف الصحى . ولا تجد

١- كريستين لاغارد ، مدير عام صندوق النقد الدولى ، التقرير السنوى لصندوق النقد الدولى ، ٢٠١٦ ، ص ١١٦ .

هذه الحكومات من خيار سوى الاقتراض المستمر لسد العجز في كل من خدمات البنية التحتية والموازنة العامة .^(١)

٢- يؤدي انتشار الفساد إلى **انخفاض كفاءة الإنفاق الحكومي** حيث يتم منح عقود مشروعات البنية التحتية بالإضافة إلى المشتريات الحكومية وفقاً لاعتبارات غير تنافسية - حتى وإن تمت من حيث الشكل في صورة مناقصات ومزايدات ، علاوة على انخفاض معايير المواصفات ، مما يؤدي إلى تضخم الإنفاق العام وانخفاض كفاءته مما يساهم في زيادة العجز في الموازنة العامة .

٣- يؤدي الفساد إلى **حرمان الجهات الحكومية من الكفاءات والخبرات** ، حيث يمثل شراء المناصب العامة وانتشار الوساطة والمحسوبية في تعيينات الحكومة والقطاع العام أحد معاول هدم الفعالية والكفاءة في الإنفاق العام .

٤- للفساد عواقب وخيمة على الموازنة العامة وذلك من جراء تأثيره على مستوى الإنفاق العام أو على الحصيلة الضريبية ، فالفساد يحدث **خسائر في الإيرادات الضريبية** عندما يتخذ شكل التهرب من الضرائب أو إساءة استخدام مؤسسات القطاع العام المالية للإقراض الموجه المشفوع بسعر فائدة أقل من سعر السوق ، وقد يفضي تخصيص عقود التوريدات العمومية عن طريق نظام فاسد إلى تدنى البنية الأساسية والخدمات العموميين.^(٢)

٥- يؤدي الفساد إلى **خفض الإيرادات العامة** اللازمة لتمويل الإنفاق الإنتاجي ، حيث يعمل الفساد على محاباة دافعي الضرائب الذين يستطيعون بفضل المعاملة الخاصة التي يتلقونها من مفتشي الضرائب خفض قيمة التزاماتهم الضريبية ، أو التهرب الكامل من دفع الضرائب ، فضلاً عن التطبيق غير السليم للإعفاءات الضريبية . كما يحد الفساد من قدرة الدولة على زيادة الإيرادات العامة ، خاصة عندما يتخذ الفساد شكل التهرب الضريبي أو ادعاء إعفاءات ضريبية غير مقرر . وقد أكدت العديد من الدراسات التطبيقية على وجود علاقة إيجابية بين الفساد وحجم الاقتصاد الخفي التي يترتب عليه استنزاف الإيرادات الضريبية .^(٣)

٦- يعمل الفساد على **تشويه عناصر النفقات الحكومية** ، إذ أنه من المتوقع أن يبدد المسؤولون الحكوميون والسياسيون المرتشون موارد عامة أكبر على البنود التي يسهل الحصول منها على رشاوى كبيرة مع الاحتفاظ بسريتها ، مثل السلع والخدمات التي يتم انتاجها في أسواق

١- د/ محمد سعيد بسيوني ، تأثير الفساد في الأداء الاقتصادي للحكومة ، مرجع سابق ، ص ٤٥٥ .
٢- بولو ماورو ، تأثير الفساد على النمو والاستثمار والإنفاق الحكومي ، الفساد والاقتصاد العالمي ، مرجع سابق ، ص ١٢٧ ، ١٢٨ .

كما قد تكون فرص جبي الرشاوى أوفر فيما يتعلق بالبنود التي تنتجها شركات تعمل في احتكار القلة حيث يتوافر الربح . ومن المتوقع بداهة أن يكون جميع الرشاوى الضخمة أسهل في مشروعات البنية الأساسية الكبيرة أو معدات الدفاع ذات الطابع التكنولوجي المرتفع ، فالتجارة الدولية عرضة للفساد بوجه خاص ، كما أن الضرائب دائماً ما تكون مرهقة ، ولذلك فقد تتواطأ بيوت الأعمال والأفراد مع محصلي الضرائب لتخفيض المبالغ المحصلة . وتقسم الوفورات بين دافعي الضرائب والمسئول ، كما تبين الدراسات أنه مع ارتفاع معدلات الضريبة الجمركية ، تنخفض التعريفات المحصلة كحصصة من التعريفات الإسمية . ويزيد التفاوت في المعدلات المدفوعة ، وتتسق هذه النتائج مع الرأي القائل بأن حوافز الفساد ترتفع مع ارتفاع معدلات الضرائب الجمركية . سوزان روز - أكرمان ، الفساد والاقتصاد العالمي ، مرجع سابق ، ص ٥٨ ، ٥٩ .

3-Lash, Nicholas A., Corruption and Economic Development, Loyola University, Chicago, 2003, p,68.

تتسم بانخفاض درجة المنافسة فيها ، والبند الذى يصعب مراقبة قيمتها . هذا فضلاً عما تمثله نفقات مكافحة الفساد من أعباء على الموازنة العامة .^(١)

٧- للفساد انطباع سيئ على : وضعىة الفقر ، مستوى الأسعار ، الاستثمارات ، توزيع الدخل ، نوعية الخدمات ، وضعىة الموارد البشرية ، إعانات التنمية ، تكاليف الإنتاج وأعباء الاستغلال . فالتهرب الجبائى من شأنه أن يضعف ميزانية الدولة ، والتهرب الجمركى من شأنه أن يخل بتنافسية الشركات كما يحرم الدولة من إيرادات هامة ، كما أن الاختلاس يزيد من رقعة الاقتصاد الرىعى ويطرد النقود خارج دائرة الإنتاج ، وتهريب الأموال يقلل من ثقة المستثمر الأجنبى وحتى المستثمر الوطنى ، وتبذير المال العام يثير قلقاً اجتماعياً ويفتح الحوار السياسى على موضوعات تصرف النظر عن موضوعات التنمية وأولويات الإصلاح .^(٢)

بالإضافة إلى ما سبق فهناك علاقة وطيدة بين ضعف مؤسسات الموازنة العامة للدولة وبين درجة ذبوع الفساد وانتشاره فى المجتمع . فغالبية أنشطة وعمليات الموازنة العامة هى بالطبيعة حقلاً خصباً لممارسة الفساد بكافة أنواعه وأشكاله ، فإجراءات تعيين الموظفين الحكوميين ، وأنظمة المشتريات الحكومية للسلع والخدمات وما يرتبط بها من عمليات للمزايدات والمناقصات العامة ، وعمليات تخصيص الموارد وتقديم الخدمات العامة ، وإدارة الصناديق العامة ، وإدارة أموال المنح والمعونات ، وفرض الضرائب والجمارك وإدارة عمليات تحصيلها ، وأنظمة الخصخصة وإدارة أموالها ، تتطوى جميعها على ترتيبات مؤسسية تدخل فى دائرة عمليات الموازنة العامة وأنشطتها ، وفى ذات الوقت الذى تمثل فيه تلك الترتيبات أهم المجالات التى تؤدى إلى ذبوع الفساد وانتشاره فى إجراءاتها وعملياتها المختلفة .^(٣)

وفى تقرير لمنظمة الشفافية الدولية عام ٢٠٠٧ ، قال "هيوغيت لابليل" رئيس المنظمة : أنه فى أفقر بلدان العالم يمكن لمستويات الفساد أن تعنى الفرق بين الحياة والموت ، وذلك حينما يتعلق الأمر بالأموال المخصصة للمستشفيات والماء النقى ، كما أن استمرار المستويات المرتفعة للفساد والفقر التى ابتلى بها العديد من مجتمعات العالم ، إنما ترقى إلى كارثة إنسانية متواصلة لا يجوز التهاون حيالها .^(٤) وتشير المنظمة إلى أن أكثر المجالات الحكومية عرضة للفساد فى الدول النامية هى : المشتريات الحكومية ، تقسيم وبيع الأراضى والعقارات ، نظم الجباية الضريبية والجمركية ، التعيينات الحكومية ، وإدارات الحكم المحلى بالمحافظات .^(٥)

لذا يجب على الدولة أن تبنى نظاماً متكاملاً لمعالجة تركة الفساد الثقيلة يقوم على قوانين رادعة ومحكمة لمنع الفساد ومعاقبة الفاسدين وليس التصالح معهم وذلك عن طريق مؤسسات مستقلة تماماً

1 -Mauro Paolo, Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research, Finance and Development, Washington : International Monetary Fund, March 1998, pp. 26,27.

٢- د/ بشير مصطفى ، الفساد الاقتصادى ، مرجع سابق ، ص ١٢٧ ، ١٢٨ .

٣- أدهم إبراهيم جلال الدين ، الدعم وأثره فى تحقيق العدالة الاجتماعية ، مركز الكتاب للنشر ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٦ ، ص ٩٥ ، ٩٦ .

٤- وكذلك أكدت "سوزان ريتش" مديرة إدارة النزاهة المؤسسية السابقة بالبنك الدولى بأن للفساد تأثير هدام على قدرة الحكومات على العمل بصورة جيدة ، وعلى مواهب وطاقات الأفراد اللازمة لإضافة قيمة لعملهم ، وأخيراً على قدرة المجتمعات على أن تنتشل نفسها من براثن الفقر . د/ رمزى محمود ، الأزمة المالية والفساد العالمى ، مرجع سابق ، ص ٢٣ .

٥- د/ عبد الخالق فاروق ، اقتصاديات الفساد فى مصر ، مرجع سابق ، ص ٢٩ .

لها كافة الصلاحيات فيما يتعلق بالمال العام وتخويل ما تكشفه من فساد إلى القضاء مباشرة دون أى تدخل من السلطتين التنفيذية والتشريعية .

وإذا كان بناء نظام لمنع ومكافحة الفساد فى المستقبل أمراً مهماً ، فإن محاسبة الفاسدين الذين نهبوا المال العام وتربحوا على حسابه وسهلوا للآخرين الاستيلاء عليه ، لابد أن يتم بصورة حاسمة وسريعة لإعطاء رسالة واضحة للمجتمع من أنه لا تسامح مع أى فساد على حساب المال العام ، ولابد من مراجعة قانونية نزيهة فى كل المجالات التى كانت مسرحاً للفساد .

المطلب الثانى

دور طريقة إعداد الموازنة فى فتح أبواب الفساد

حرصت الحكومات المصرية المتعاقبة - خاصة بعد عام ١٩٧٥ - على اضافة طابع من الغموض على بيانات الموازنة العامة ، وتقديمها مصحوبة بكثير من الأرقام ، بهدف حصر نطاق مناقشة مضمونها ، وما تعبر عنه من توجهات اقتصادية واجتماعية ، بل وحتى السياسية ، فى أضيق نطاق ممكن وقصرها بين المتخصصين والدارسين ، وبالتالي ابعاد القطاع الواسع من المواطنين عن مناقشتها ، وأحياناً كثيرة يصعب على أعضاء المجلس التشريعى إجراء مناقشات متعمقة لمضامين هذه الموازنات ، أو اكتشاف مناط الخلل فى اعتماداتها ومخصصاتها ، سواء قبل إقرارها وإصدارها فى قانون ، أم بعد انتهاء السنة المالية ومراجعة نتائجها .

ومن المخالفات الدستورية فى إعداد الموازنة العامة والتى فتحت أبواباً من الفساد وإهدار للمال العام فى مصر: (١)

- ١- تعديلات قانون الموازنة العامة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بالقوانين رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ والقانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ ، التى قضت **بفصل الهيئات الاقتصادية وشركات القطاع العام عن الإطار العام للموازنة العامة للدولة** واستقلالها بموازنات منفصلة لكل منها ، وتقتصر علاقتها بالموازنة العامة للدولة على ما يؤول منها من فائض إلى الموازنة العامة أو ما تحصل عليه من دعم وإعانات منها لتغطية خسائر بعضها . وعليه تم إخراج جزء كبير من النشاط المالى للحكومة والقطاع العام من رقابة ومتابعة المؤسسة التشريعية والرقابية تحت حجج واهية منها منح هذه الهيئات مرونة أكبر للعمل بمنطق اقتصادى وتحقيق أرباح والتحرر من قيود اللوائح المالية الحكومية . وكانت النتيجة أن معظم هذه الهيئات قد أصبح عبئاً على الموازنة العامة بحصولها على إعانات ودعم سنوى وكذا انتشار حالات الفساد التى كشفتها الأجهزة الرقابية .
- ٢- ما درجت عليه الحكومات المصرية منذ عام ١٩٧٥ حتى الآن من تضمين قانون ربط الموازنة العامة كل سنة **التأثيرات العامة** المصاحبة لقانون الموازنة العامة ، حيث تنص فى موادها ما يسلب المجلس التشريعى سلطته المسبقة واللاحقة على مكونات الموازنة العامة واتجاهات الانفاق فيها وهو ما أدى لإهدار جزء كبير من موارد الموازنة .
- ٣- ما جرى تلاعب مالى فيما سمي "بند الاعتماد الاجمالى" أو ما بات يسمى بعد تعديلات قانون الموازنة رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ **بالاحتياطات العامة** ، وذلك بوضع مبالغ مالية لا يعرف

١- د/زينب عوض الله ، الآثار الاقتصادية لظاهرتى الفساد والرشوة عشية ثورة ٢٥ يناير ، المؤتمر العلمى الدولى لكلية الحقوق جامعة الاسكندرية ، عدد خاص ، ٢٠١١ ، ص ١١٧٥ : ١١٧٨ .

مصيورها حتى أعضاء البرلمان ، وصلت فى بعض الأحيان إلى ١٦ مليار جنيه لمواجهة الظروف الطارئة كالزلازل والكوارث ، فإذا به يستخدم خارج هذه الظروف ومن خلف الأجهزة الرقابية فى غير أغراضها .

٤- ما جرى من استخدام ضار وخطير لنص لمادة ٢٥ من قانون الموازنة العامة التى تخول رئيس الجمهورية سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون بإنشاء حسابات خاصة وصناديق خارج الموازنة العامة للدولة ، والتى اتسعت شيئاً فشيئاً ، ونزلت إلى درجة سلطات المحافظين ورؤساء الجامعات ، حتى بلغ ما أمكن حصره من حجم حساباتها المجمعة فى عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩ حوالى ١.٢ تريليون جنيه مصرى ، أو ما يقارب الناتج المحلى الإجمالى لذلك العام .

٥- بالمخالفة لما تنص عليه المادة (١١٨) من وجوب عرض الحساب الختامى للموازنة العامة على البرلمان فى مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية ، درجت الحكومات المصرية منذ ثمانينيات القرن الماضى على التأخير العمدى لتقديم الحساب الختامى أكثر من ثلاث سنوات أحياناً ، مما يجعل من الصعب تحديد المسؤولية .

٦- اضعاف طابع الغموض والسرية على اعتمادات ومخصصات الموازنة العامة لجهات ليس لها علاقة من قريب أو بعيد بمقتضيات الأمن القومى مثل مجلس الشعب ومجلس الشورى (فيما مضى) والمجلس الأعلى للصحافة والجهاز المركزى للمحاسبات ، فقد درجت الموازنة العامة للدولة أو الحساب الختامى خلال الفترات السابقة على تضمين مخصصات الإنفاق لهذه الجهات – بالإضافة إلى القوات المسلحة – فى صورة كلية إجمالية مجمعة دون توزيعها القانونى على أبواب الإنفاق المعروفة مما يستحيل معه الرقابة العامة أو الشفافية المطلوبة .

المطلب الثالث

دور الفساد فى إهدار المال العام فى مصر

كانت قضية الفساد فى مصر وخاصة فى برنامج الخصخصة ومنح الأراضى وترسية عقود الأعمال العامة وعقود توريد السلع والخدمات للحكومة ، وبيع الموارد الطبيعية المصرية للأجانب بأسعار متدنية للغاية فى صفقات فساد مروعة ، مجالاً للعديد من الدراسات التى تناولت منع ومكافحة هذا الفساد بقصد منع ومكافحة هذا الفساد وتطوير النظام القانونى والتنظيمى لمؤسسات مكافحته .^(١)

وترجع منظمة الشفافية الدولية أسباب تقادم الفساد الإدارى فى مصر إلى أربعة أسباب رئيسية هى الفساد السياسى ، وعدم وجود أو ضعف الإرادة السياسية الحقيقية الداعمة لسياسات مكافحة الفساد الإدارى ، وعدم وجود ضمانات حقيقية لحرية الرأى ، وعدم استقلال أجهزة القضاء والرقابة الإدارية .^(٢) ويوضح الجدول رقم (٦) درجة وترتيب مصر على مؤشر إدراك الفساد .

١- د/ أحمد السيد النجار ، الإصلاح الاقتصادى الليبرالى .. مخرج أم مأزق ، مرجع سابق، ص ٧ .

٢- كندة حنتر ، الدول العربية تزداد سوءاً على مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠١٦ ، www.transparency.org .

جدول رقم (٦)

درجة وترتيب مصر على مؤشر إدراك الفساد خلال الفترة من ٢٠٠٥ إلى ٢٠١٨

العام	الدرجة	الترتيب	العام	الدرجة	الترتيب
٢٠٠٥	٣٤	٧٠	٢٠١٢	٣٢	١١٨
٢٠٠٦	٣٣	٧٠	٢٠١٣	٣٢	١١٤
٢٠٠٧	٢٩	١٠٥	٢٠١٤	٣٧	٩٤
٢٠٠٨	٢٨	١١٥	٢٠١٥	٣٦	٨٨
٢٠٠٩	٢٨	١١١	٢٠١٦	٣٤	١٠٨
٢٠١٠	٣١	٩٨	٢٠١٧	٣٢	١١٧
٢٠١١	٢٩	١١٢	٢٠١٨	٣٥	١٠٥

المصدر : تقارير مؤشر إدراك الفساد الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية <https://www.transparency.org>

كشف مؤشر مدركات الفساد الذى تصدره منظمة الشفافية العالمية أن مصر تحتل المركز ١١٧ من ١٨٠ دولة فى عام ٢٠١٧ ، بعد أن كانت فى المركز ١٠٥ فى عام ٢٠٠٧ والمركز ٧٧ فى عام ٢٠٠٤ ، كما وصل ترتيب مصر فى فهرس منظمة النزاهة الدولية فى ٢٠٠٨ إلى المركز ٣٩ من بين ٤٦ دولة وبتصنيف ضعيف جداً ، أما فى مؤشر منظمة Freedom House للدول التى تتخلص من الفساد والذى تحتل قمته فلندا والدنمارك ، فقد تراجعت مصر للمركز ١١٢ فى عام ٢٠٠٩ بعد أن كانت فى المركز ٧٦ فى عام ٢٠٠٥ .^(١)

وفيما يلى عرض لبعض مظاهر الفساد التى كان لها أثراً كبيراً فى استمرار العجز فى الموازنة العامة فى مصر نتيجة إهدار المال العام .

أولاً : الخصخصة^(٢)

يقوم مفهوم الخصخصة على أساس تخلى الدولة عن بعض الوظائف والأنشطة للقطاع الخاص سواء عن طريق الاعتماد على آليات السوق فى إدارة وتشغيل المشروعات العامة والتخلص من المركزية والبيروقراطية أم تأجير وحدات الإنتاج التى يملكها القطاع العام إلى القطاع الخاص مع احتفاظ الدولة بملكيتها للمشروعات أو تلك الوحدات ، كما يشمل أيضاً تصفية أو غلق أو بيع أصول المشروعات العامة الخاسرة أو السماح للقطاع الخاص بالمساهمة فى المشروعات المشتركة أو تقديم الخدمات العامة من خلال عقود تعقدها الحكومة مع القطاع الخاص ، كما يشمل الاعتماد فى اشباع الحاجات الاجتماعية على القطاع الخاص أو تحويل ونقل ملكية المشروعات إلى الملكية الخاصة عن طريق بيع أصول هذه المشروعات .^(٣)

١- د/ مصطفى محمد عبد الكريم ، اتفاقية مكافحة الفساد ، دار الفكر والقانون ، ٢٠١٤ ، ص ٤ .
٢- الخصخصة هى الترجمة العربية للمصطلح الانجليزى Privatization ، وقد تعددت المسميات لهذا المصطلح للتعبير عن نقل ملكية المشروعات العامة إلى القطاع الخاص وقد تم استعمالها أيضاً للتعبير عن إعادة الهيكلة أو فتح الباب لرؤوس أموال الشركات الحكومية أمام الاستثمار الخاص ، وقد شهدت العقود الأخيرة من القرن العشرين بداية لمرحلة جديدة من التحول من القطاع العام إلى الخاص ، وقد اكتسب هذا التحول معظم دول العالم خاصة بعد أن انضم إليها عدد كبير من دول المعسكر الاشتراكي والعالم الثالث والتى كانت تقوم فى سياساتها الاقتصادية على التخطيط المركزية والاقتصاد الموجه ، حتى أصبح هذا التحول اتجاهاً سائداً فى أغلب المجتمعات على اختلاف مذاهبها وأيدولوجياتها . جون د. دوناو ، قرار التحول إلى القطاع الخاص (غايات عامة ووسائل خاصة) ترجمة : محمد مصطفى غنيم ، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية ، ١٩٩١ ، ص ٣٠٥ .

٣- د/ أحمد يوسف الشحات ، الخصخصة والكفاءة الاقتصادية ، دار النيل للطباعة والنشر ، المنصورة ، ٢٠٠١ ، ص ٨، ٧.

وفى هذا السياق ظهرت الدعوة للخصخصة باعتبارها أحد السياسات لإنعاش تراكم رأس المال لدى القطاع الخاص على أساس أن بيع مشروعات الدولة للقطاع الخاص سوف يؤدي إلى إعادة توزيع الثروة الأمر الذي سيؤدي إلى دعم مقدرة القطاع الخاص على الادخار والاستثمار والإنتاج^(١)، بالإضافة إلى أن بيع المشروعات التي تملكها الدولة سوف يؤدي إلى زيادة موارد الخزنة العامة وخفض حجم الدعم الذي كان يوجه لتلك المشروعات.^(٢)

إلا أن تحويل أصول الدولة إلى ملاك القطاع الخاص يمكن أن يخلق في حد ذاته حوافز للفساد . فبيع شركة كبيرة يماثل طرح مشروع بنية أساسية عام كبير للقطاعات . ولذلك فإن حوافز الانحراف الوظيفي متماثلة . فقد تدفع شركة ما لتتدرج في قائمة مقدمي العطاءات المقيدون أو لتقييد عددهم . وقد تدفع للحصول على تقييم منخفض للممتلكات العامة . وقد تقوض بعض المعاملات الفاسدة من منطق الكفاءة الذي يستند إليه المبررات الاقتصادية للخصخصة.^(٣)

وقد بدأت عملية الخصخصة في مصر في بداية التسعينات كأحد العناصر الأساسية لبرنامج الإصلاح الاقتصادي بالاتفاق مع صندوق النقد الدولي بهدف جذب الاستثمارات الأجنبية وتحسين الكفاءة الاقتصادية ، وذلك من أجل تخفيض الفجوة القائمة بين الطلب الكلي والعرض الكلي ومن ثم إعادة التوازن للاقتصاد المصري. وتستند منظومة التحرير الاقتصادي إلى تبني الإدارة الاقتصادية لحزمة من السياسات التي يأتي على رأسها تحرير وتطوير القطاع العام بالتحويل إلى القطاع الخاص أو الخصخصة.^(٤)

وكان من المفترض أن تحسن خصخصة الشركات المملوكة للدولة من أداء الاقتصاد ، بيد أن ذلك قد خلق حوافزاً للفساد.^(٥) فقد تدفع الأموال للحصول على تقييم منخفض للممتلكات العامة ، وقد تقوض بعض المعاملات الفاسدة من منطق الكفاءة الذي تستند إليه المبررات الاقتصادية للخصخصة.^(٦)

وقد تمثل إهدار المال العام ونهب الممتلكات العامة في عمليات الخصخصة من خلال ثلاث آليات متكاملة أولهما : تقييم الأصول الإنتاجية والممتلكات بما فيها الأراضي الفضاء والعقارات باقل من قيمتها السوقية ، والثانية : تمويل معظم عمليات الشراء من خلال قروض البنوك ، والثالثة : الاحتفاظ بالأراضي والعقارات المملوكة لهذه الشركات تمهيداً لبيعها.^(٧)

وعلى مدى ما يقرب من عقدين شمل برنامج الخصخصة ٤١٣ عملية بيع ، بلغت حصيلة البيع نحو ٥٦.٧ مليار جنيه ، وهي محصلة هزيلة إذا ما قورنت بتقييم بنك الاستثمار الدولي في النصف

١- د/ مهدي إسماعيل الجزاف ، الجوانب القانونية للخصخصة ، مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، العدد ٤ ، السنة ١٩ ، ١٩٩٥ ، ص ٢٩١ .

٢- د/ رمزي زكي ، الخصخصة والإصلاح الاقتصادي بمصر ، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط ، العدد ١ ، المجلد الثاني ، ١٩٩٤ ، ص ١٩٢ ، ١٩٣ .

٣- سوزان روز ، كيمبرلي أن إليوت ، الفساد والاقتصاد العالمي ، مرجع سابق ، ص ٥٧ .

٤- د/ أحمد يوسف الشحات ، الخصخصة والبطالة في الاقتصاد المصري ، مجلة روح القوانين ، كلية الحقوق ، جامعة طنطا ، العدد ٤٠ ، الجزء الثاني ، ٢٠٠٧ ، ص ٥٥٢ .

٥- د/ رمزي محمود ، الصناديق والحسابات الخاصة : أبرز قلاع الفساد الاقتصادي ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠١٢ ، ص ٣٩ .

٦- كيمبرلي أن إليوت ، الفساد والاقتصاد العالمي ، مرجع سابق ، ص ٥٧ .

٧- د/ عبد الخالق فاروق ، اقتصاديات الفساد في مصر ، مرجع سابق ، ص ٤٨ .

الأول من التسعينيات بـ ٥٠٠ مليار جنيه ودون أن نضع في الاعتبار ارتفاع القيمة نتيجة التضخم ، والذي يثير الكثير من التساؤلات هو استخدامات الحصيلة نفسها ، فما ذهب من حصيلة الخصخصة للموازنة العامة للدولة ٤٥% أى أقل من ٢٥ مليار جنيه استخدمت في تمويل الإنفاق الجارى للدولة ، وتم استخدام نحو ٣٢% من الحصيلة لسداد ديون شركات قطاع الأعمال ، و ٥% لإعادة التأهيل والهيكلية ، ونحو ١٨% ذهب لتمويل خروج عمال قطاع الأعمال على المعاش المبكر ، أى أن الحكومة تباع الأصول من أجل الإنفاق الجارى وسداد ديون الشركات وتمويل إخراج أعداد كبيرة من العاملين إلى صفوف العاطلين بدلاً من التوسع الاستثمارى لخلق وظائف حقيقية لهم .^(١)

وقد كشف تقرير للجهاز المركزي للمحاسبات صدر في ٢٢ مايو ٢٠٠٨ تحت عنوان «سري جداً»^(٢) ، عن حصيلة الخصخصة وأوجه التصرف فيها منذ بدايتها وحتى ٣٠ يونيو ٢٠٠٦ عن مفاجآت عديدة أبرزها تقليص دور الجهاز بل وانتهاء دوره في مراجعة بقية الشركات المطروحة للبيع بعد صدور قرارى رئيس مجلس الوزراء عامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٧ وأدت القرارات إلي بيع الأصول المملوكة للدولة بأقل من قيمتها الحقيقية وتوقف عمل اللجنة لمراجعة تقارير تقييم الشركات الداخلة في برنامج الخصخصة بجهاز المحاسبات وإلغاء اللجنة الوزارية للخصخصة.. وأوضح أن كثرة القرارات والتعليمات المتعلقة بعملية وطرق البيع والتصرف في الحصيلة قد أثرت علي دور الجهاز المركزي للمحاسبات كمؤسسة في إحكام رقابته علي عمليات البيع.

فمشكلة الخصخصة الأساسية تكمن فى كيفية تقييم أصول القطاع العام المباعة ، ومن الذى سيقوم بالتقييم ، وما هى المعايير السليمة لذلك ومدى نزاهة هذه العملية وبعدها عن شبهات الفساد ودور الأجهزة الرقابية في ذلك ، خاصة وأن عمليات البيع تتم في ضوء كساد اقتصادى للاقتصاد المصرى وهو ما يؤثر بالسلب على عملية التقييم^(٣). كما أن هناك تأثيرات سلبية نجمت عن البيع على الموازنة العامة للدولة ، فبيع الشركات الناجحة أدى إلى حرمان الموازنة من الفوائض التى كانت تحققها هذه الشركات ، الأمر الذى أدى إلى حرمانها من مورد مالى مستمر هى في أشد الحاجة إليه لمواجهة العجز بالموازنة ودعم قدرة الدولة على مواجهة نفقاتها في المجالات المختلفة .^(٤)

١- عشرون عاماً من الخصخصة ، تقرير الاتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ، ٢٠١١ ، ص ٨٩ .

٢- جريدة المصرى اليوم ، عدد الاثنين ٤ فبراير ٢٠٠٧ ، العدد ١٣٣١ . موقع جريدة المصرى اليوم على الإنترنت . www.almasryalyoum.com

٣- د/رمزى زكى ، الخصخصة والإصلاح الاقتصادى بمصر ، مرجع سابق ، ص ١٩٦ .

٤- لعل أشهر صفقات الخصخصة وأكثرها إثارة للجدل هى صفقة بيع محلات عمر أفندى التى قضت محكمة القضاء الإدارى ببطالانها في حكمها الصادر في ١١ مايو ٢٠١١ ، وتعد صفقة عمر أفندى نموذجاً لإهدار المال العام فقد تم ٩٠% من أسهم الشركة في ٢ نوفمبر ٢٠٠٦ لشركة أنوال المتحدة وكانت قيمة الصفقة نحو ٥٩٠ مليون جنيه ، وكانت اللجنة المشكلة من وزارة الاستثمار قد قدمت تقييماً لعمر أفندى في ٨ فبراير ٢٠٠٦ بقيمة ١.٣ مليار جنيه تقريباً ، ويبدو حجم الإهدار المرصود بالفعل في صفقة عمر أفندى كافياً لجعل حصيلة الخصخصة بعد عقدين تم فيهما بيع أغلب وحدات قطاع الأعمال العام منخفضة للغاية ، وأن الإهدار الذى شهدته عملية الخصخصة جعل محكمة القضاء الإدارى ترى فيما حدث في صفقة عمر أفندى أكثر من المخالفات وحتى أكثر من الفساد الإدارى كما ورد نصاً في حيثيات حكم المحكمة . عشرون عاماً من الخصخصة ، تقرير الاتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ، ٢٠١١ ، ص ٩٠ ، ٩١ .

ومن أبرز الشركات التى بيعت بأقل من ثمنها : شركة النشا والجلوكوز - شركة بيبسى كولا - بنك الإسكندرية - شركة النصر للغلايات - شركة المصرية للزجاج - شركة حديد الدخيلة - شركة النوبارية لإنتاج البذور ، فقد كشف مسلسل الخصخصة عن ضياع ما يقرب من ٨٩ شركة من أفضل الشركات المصرية التى استولى عليها رجال أعمال الحكومات

كما اتهم برنامج الخصخصة بأنه قد دمر إلى حد كبير القطاع الأهم من شركات القطاع العام، فقد بيعت شركات بأبخس الأثمان وبيعت شركات أخرى بثمن الأرض التي عليها، كل هذا حدث لأن الحكومة لم تكن شفافة لا في إجراءات التقييم، ولا في إجراءات البيع، ولا في إنفاق عائدات البيع . وفوق هذا كله تم غلق العديد من الشركات التي تمت خصخصتها .^(١)

من كل ذلك يتضح أن الخصخصة التي تتضمن مبرراتها أن القطاع العام يعتبر مركزاً للفساد الحكومي وأنه ينبغي بيعه والتخلص منه بدلاً من إصلاحه ، هذه الخصخصة كانت مناسبة لعمليات فساد تفوق كل ما عداها من فساد في عمليات تقييم الأصول العامة وبيعها . وبالتالي فإنها أدت لحدوث نقلة في الفساد من مجرد وجود عمليات فساد في الاقتصاد إلى أن يصبح طابعاً للاقتصاد ، حيث تمت هذه الخصخصة في غياب الرقابة الصارمة من الأجهزة الرقابية في الدولة.^(٢)

ثانياً : الصناديق والحسابات الخاصة

عرف النظام المالي المصري نظام الصناديق والحسابات الخاصة بعد نسخة الخامس من يونيو ١٩٦٧ بصندوقين في كل محافظة من محافظات الجمهورية لسد عجز الموارد في تقديم بعض الخدمات ، ثم بدأ التوغل بعد ذلك حتى تجاوز آلاف الحسابات والصناديق الخاصة التي تعصى على الحصر ، والتي شكلت أحد مرتكزات الفساد ، حيث حرمت الدولة من إيرادات ضخمة وخلقت شبكات فساد ضخمة تتربح من هذه الموازنات غير الرسمية .^(٣)

ففي إطار مبدأ الشمول للموازنة العامة للدولة ، يجب أن تضم الموازنة العامة في مصر كافة أنواع الإيرادات والمصروفات ، إلا أن وجود بعض الاستثناءات جعلت من الصناديق الخاصة في مصر موازنة أخرى موازية لموازنة الدولة ، فالصناديق الخاصة هي استثناء على الأصل ، ولكن على ما يبدو أن الاستثناء أصبح أصلاً ، لدرجة أنه لا يعلم على وجه اليقين عدد هذه الصناديق ، ففي بيان لرئيس الجهاز المركزي للمحاسبات أمام مجلس الشعب أشار إلى أن ما أمكن حصره من هذه الصناديق بلغ نحو ثمانية آلاف صندوق .^(٤)

ووفقاً للبنك المركزي المصري ، فقد تبين أن عدد الصناديق والحسابات الخاصة المدرجة في الحساب الموحد بالبنك المركزي حتى العام المالي ٢٠١٠/٢٠٠٩ حوالي ٣٣٠٢ حساباً ، وبلغت

السابقة بدون وجه حق . د/ محمد عبدالله شاهين ، دور البنك الدولي في اقتصاديات الدول العربية ، مرجع سابق ، ص ١٣٣ : ١٤١ .

١- د/ حسين محمود حسن ، دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير ، مرجع سابق ، ص ٢٧ .
وقد عارض الدكتور/ رفعت المجوب رئيس مجلس الشعب فكرة الخصخصة قبل اغتياله في أكتوبر ١٩٩٠ وقال بأن الدولة ليست مقاول تبنى المشروعات وتبيعها .. لكن يجب أن تبنى الدولة المشروعات الاقتصادية والمصانع وتتيح للقطاع الخاص نفس الحق وتكون هناك منافسة .. اليوم تباع الفنادق وغداً تباع المستشفيات والمصانع والشركات وتباع البلد كلها .

٢- عشرون عاماً من الخصخصة ، تقرير الاتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية ، مرجع سابق ، ص ٨٣ .
٣- د/ عبد الخالق فاروق ، مأزق الاقتصاد المصري وكيفية الخروج منه ، دار الثقافة الجديدة ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٣ ، ص ١١٥ ، ١١٦ .

وقد حازت الصناديق والحسابات الخاصة أساساً لها وفقاً لقانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ والمعدل بالقانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ وذلك في الباب الثاني منه (مواد ١٩ ، ٢٠ ، ٢١) ، والذي سمح بإنشاء مثل هذه الكيانات ، ثم جاء التوسع الأكبر الذي تم بموجب قوانين ، مثل قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، وقانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ ، وقانون التعليم رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨١ وتعديلاته ، والبعض الآخر بموجب قرارات جمهورية أو وزارية أو قرارات من المحافظين . د/ عبد الفتاح الجبالي ، البرلمان والصناديق الخاصة ، ما لها وما عليها ، قضايا برلمانية ، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية ، السنة ٤ ، العدد ٥٥ ، ديسمبر ٢٠١٦ ، ص ٦٥ .

٤- د/ عبد الحافظ الصاوي ، موازنة ما بعد الثورة ، مرجع سابق ، ص ٤٤ ، ٤٥ .

الأرصدة المجمعة لها حوالى ٥٠.٨ مليار جنيه ، علاوة على ٦١٦ حساباً بالعملة الأجنبية ، تشمل على حوالى ثلاثة مليارات دولار أمريكى^(١) ، كما يظهرها الجدول التالى :

جدول رقم (٧)

عدد الصناديق والحسابات الخاصة المدرجة فى الحساب الموحد بالبنك المركزى فقط
عام ٢٠١٠/٢٠٠٩ بالمليار جنيه مصرى

م	الجهات	عدد الصناديق والحسابات	إجمالى الرصيد فى ٢٠١٠/٦/٣٠
١	الجهاز الإدارى	٧٨٣	٨.٧
٢	الإدارة المحلية	١٣٦٩	٧.٦
٣	الأشخاص الاعتبارية والهيئات الاقتصادية	٢٤٦	٤.٠
٤	اتحاد الإذاعة والتلفزيون	١٨	٢.٠
٥	الهيئات الخدمية (الجامعات والمراكز البحثية)	٢٧٦	٢٦.٥
٦	جامعة القاهرة وجامعة الإسكندرية	٦١٠	٢.٠
	الإجمالى	٣٣٠٢	٥٠.٨

المصدر: البنك المركزى المصرى ، نظام حسابات البنك المركزى المصرى ، أرصدة العملاء حتى ٢٠١٠/٦/٣٠

فإنشاء الصناديق والحسابات الخاصة **التفاف وخروج على قانون الموازنة العامة للدولة** ، كان الهدف من إنشائها هو إنشاء صندوق لتمويل بنود معينة لا يوجد لها بند فى الموازنة العامة ، ولكن تم التوسع فى إنشائها وتعدى الأمر حدود الهدف من إنشائها . وهناك تطور كبير لهذه الصناديق من حيث العدد وقيمة إيراداتها ومصروفاتها غير المراقبة بفاعلية ، تلك التى تمثل صورة فجوة لتسهيل الاستيلاء على المال العام واستباحة الإهدار دون وجه حق .^(٢)

مخاطر وضع الصناديق والحسابات الخاصة :

- ١- غالبية الحسابات والصناديق الخاصة فى مصر تقتصر للحجج المقنعة على أساس اقتصادى أو مؤسسى لإنشائها ، بل يتم النظر إليها باعتبارها جزء لا يتجزأ من بنية الجهاز الإدارى للدولة .
- ٢- النظام القانونى للصناديق والحسابات الخاصة فى مصر غير كاف من حيث الإدارة المالية ، ونظام إعداد التقارير ، والتضارب من حيث التبعية الإدارية .
- ٣- لا يتم عرض موازنات الصناديق والحسابات الخاصة على السلطة التشريعية بالتوازي مع الموازنة العامة للدولة .
- ٤- لا يوجد ما يشير إلى وجود علاقة تكامل بين تلك الصناديق والأهداف المالية للحكومة من قريب أو بعيد .
- ٥- صعوبة دور الجهاز المركزى للمحاسبات فى الرقابة بسبب تعدد طبيعة هذه الصناديق وأعدادها الكبيرة .^(٣)

١- د/ عبد الخالق فاروق ، مأزق الاقتصاد المصرى وكيفية الخروج منه ، مرجع سابق ، ص ١١٨ ، ١١٩ .

٢- د/ رمزى محمود ، الصناديق والحسابات الخاصة ، مرجع سابق ، ص ٢١٨ .

٣- د/ عبد الحافظ الصاوى ، موازنة ما بعد الثورة ، مرجع سابق ، ص ٤٩ ، ٥٠ .

ومن أهم المخالفات التى شابت الصناديق والحسابات الخاصة :

- ١- المعونات التى تأتى من الخارج بهدف تطوير الجهاز المصرفى والوزارات وغيرها من قطاعات الدولة كان بعضها يدخل فى الصناديق والحسابات الخاصة بدلاً من دخولها للموازنة العامة للدولة .
- ٢- بعض أموال هذه الصناديق والحسابات الخاصة كان تستخدم فى دفع أجور ومكافآت لبعض القيادات الحكومية بدلاً من استخدامها للأغراض المخصصة لها .
- ٣- ممارسة عدد غير قليل من هذه الصناديق والحسابات الخاصة لأنشطتها دون وجود لائحة توضح نظامها المالى والإدارى .
- ٤- إخفاء بعض هذه الصناديق والحسابات الخاصة إما برفع صفة الصندوق أو الحساب الخاص عنها بالمخالفة للحقيقة أو حجب جزء من أموالها عن الرقابة ومن أهم الحيل التى اتبعت لهذا الإخفاء تجميد بعض أموال هذه الصناديق والحسابات الخاصة فى صورة ودائع لا تظهر فى الحسابات الجارية ، وإنشاء بعض الحسابات الفرعية من الحسابات الأصلية ، وإحالة أرصدة بعض الصناديق والحسابات الخاصة إلى حساب الدائنين الإفرادى بدفاتر وزارة المالية مع التعامل مع هذه الحسابات إيداعاً وسحباً استقلالاً عن موازنة الجهة .^(١)

فلقد شكلت الصناديق والحسابات الخاصة مخاطر جمة على الاقتصاد الوطنى للدولة ، فهى تخلق تيارات مالية خارج نطاق السياسة المالية الرسمية ، بحيث لا تمكن صانع السياسة المالية والاقتصادية من التعرف بدقة على أثر قراراته على الاقتصاد الكلى . بالإضافة إلى تأثيرها السلبى الكبير على إيرادات الموازنة العامة للدولة ، فحرمتها من موارد مالية كبيرة فتفاقم العجز المزمّن فى الموازنة العامة للدولة .

وقد صرح رئيس مجلس النواب بأن لجنة الاقتراحات والشكاوى بالمجلس قد ناقشت اقتراحاً بمشروع قانون تقدم به أحد النواب لإلغاء هذه الصناديق وضم حساباتها وأرصدها الضخمة إلى الموازنة العامة للدولة ، ووافقت اللجنة على الاقتراح وتمت إحالته إلى لجنة مشتركة من اللجنة الاقتصادية ولجنة الشؤون الدستورية بالمجلس لمناقشته وإقراره ، وأن هذا الاقتراح لمشروع قانون لإلغاء الصناديق الخاصة ودمجها فى الموازنة العامة يغلق بها مجلس النواب هذا الباب من أبواب الفساد نهائياً .^(٢)

ثالثاً : الاستيلاء على المال العام

كشف تقرير للجهاز المركزى للمحاسبات عن تحليل تكاليف الفساد بهيئة المجتمعات العمرانية وأجهزة المدن التابعة لها وذلك من واقع تقارير الجهاز المركزى للمحاسبات والمبلغة لجهات التحقيق المختلفة والوزارات المعنية ، بلغ ما أمكن حصره من تكلفة الفساد بالهيئة المذكورة نحو

١- د/ إيمان أحمد الشربينى ، الصناديق والحسابات الخاصة ، فلسفة الإنشاء والأسباب وجذورها ومستقبلها ، معهد التخطيط القومى ، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم ٢٥٠ ، ٢٠١٣ ، ص ١٥٧ ، ١٥٨ .

٢- تصريح د/ على عبدالعال رئيس مجلس النواب لمجلة البرلمان ، مجلس النواب المصرى ، عدد شهر يونيو ٢٠١٨ ، ص ٨ .

٨٧٩.٦٦٤٩ مليار جنيه ، وذلك قيمة مخالفات شابت عمليات تخصيص الأراضي لشركات وجمعيات وأشخاص بجهات سيادية بأجهزة الدولة .^(١)

كما شهد قطاع البنوك في مصر منذ بداية الانفتاح الاقتصادي في تسعينيات القرن الماضي وحتى الآن تجاوزات كبيرة منها توسع كبير في منح قروض لرجال الأعمال التابعين للنظام الحاكم بدون ضمانات كافية أو بضمانات وهمية، وقد فر كثير منهم إلى الخارج بهذه الأموال وخسر قطاع البنوك أموالاً كبيرة من أموال المودعين المصريين. وحتى تقلل البنوك العامة خسائرها بقدر الإمكان كانت تلجأ إلى اتفاقات جدولة مع رجال الأعمال هؤلاء، بشروط مجحفة على البنك، على أمل أن يحصل البنك على أصل القرض أو جزء منه. ومن الأمثلة العملية على تلك التجاوزات القضية الشهيرة التي عرفت باسم «قضية نواب القروض» حيث تمكن بعض نواب مجلس الشعب من الحصول على ١٢٠٠ مليون جنيه خلال ثلاث سنوات من ١٩٩٤ إلى ١٩٩٦ ، كل الممارسات السابقة تكتشف عن ضعف أجهزة الرقابة المصرفية وعن خطورة التزاوج بين المال والسلطة وتقشي ظاهرة استغلال النفوذ .^(٢)

فقد أدت الحركة المالية والائتمانية الواسعة وقلت الضمانات المطلوبة وفقاً للأعراف المصرفية إلى خلق قنوات سرية وقواعد جديدة تقوم على حصول بعض المسؤولين في هذه البنوك والمصارف وإدارات الائتمان فيها على نسب معينة من القروض في صورة عمولات شخصية بلغت في بعض الأحيان ١٠% إلى ١٥% من قيمة القرض الممنوح بحسب حالة العميل وحاجته الملحة للقرض والائتمان ، وقد أدى هذا الواقع الفاسد إلى حالة الانهيار التي كادت أن تعصف بالنظام المصرفي عام ٢٠٠١ حينما هرب بعض كبار المقترضين وضاع على البنوك والاقتصاد المصري ما يقارب ٤٠ مليار جنيه ، وتعثرت بعدها حركة الائتمان .^(٣)

رابعاً : إهدار ثروات مصر الطبيعية

تمثل إهدار المال العام في مصر واستمرار عجز الموازنة العامة عن طريق إهدار ثروات مصر الطبيعية من المناجم والمحاجر ، وإهدار ثروات مصر من البترول والغاز الطبيعي .

أ- إهدار ثروات مصر من المناجم والمحاجر :

منذ تم الكشف عن حجم الثروات المعدنية والمحجرية التي تملكها مصر والتي يحكمها ويحدد أسعارها قانون تم وضعه عام ١٩٥٦ والذي ظل سارياً لما يقرب من ستين عاماً ، وأصبح المصريون يعلقون الكثير من الآمال على إعادة هيكلة هذا القطاع وتوظيف تلك الثروة بصورة تساعد على تحقيق التطور الاقتصادي لمصر ، وترفع الدخل وتسهم في خلق فرص العمل .^(٤)

وتمتلك مصر ثروة هائلة في الصحارى المصرية من موارد طبيعية وتعدينية ، في صخورها وتحت أراضيها ، والثروة المعدنية هي إحدى الموارد الطبيعية التي من المفترض أن تلعب دوراً

١- دراسة عن تحليل تكاليف الفساد بالتطبيق على بعض القطاعات في مصر ، مرجع سابق ، ص ١٩ .
٢- د/ حسين محمود حسن ، دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير ، مرجع سابق ، ص ٢٦ .
٣- د/ عبد الخالق فاروق ، اقتصاديات الفساد في مصر ، مرجع سابق ، ص ٥٠ ، ٥١ .
٤- د/ عبدالعال حسن عطية ، الثروة المعدنية والمحجرية ، تقرير الاتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ، ٢٠١٣ ، ص ٣٩ .

مهماً في تنمية البلاد لولا وجود الفساد الذي أدى إلى هدر الثروة ونهبها تحت غطاء بيئة قانونية وسياسية هزيلة ساعدت المفسدين على مر العصور. فالثروة المعدنية مورد ناضب لا يمكن تعويضه، الأمر الذي كان يفترض فيه التخطيط الجيد للاستفادة منه وفق الحاجة ، وبأسلوب رشيد يضمن الحفاظ عليها بحسن استغلالها وتوجيه عمليات الانتاج وفق الأصول العلمية والمهنية .

وتحصل الدولة على نوعين من الرسوم على استغلال المناجم والمحاجر ، الأول : الإيجارات وتحدد حسب تقدير لجنة تحديد الإيجارات المختصة ، والثاني : الإتاوات وهي ما يستحق للدولة من مبالغ ومستحقات مالية عن استغلال الخامات التي تستخرج أو تنتج من المناجم والمحاجر ، وقد تم تحديد الإتاوة على خامات المناجم على أساس ٥% من كمية الخام أو ثمن بيع الخام ، أما الإتاوة على خامات المحاجر فتتم وفقاً لفئات الإتاوة بالمادة ٢٧ من القانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٥٦ ، والذي يحدد قيمة الإتاوة بالمليم ، فتحصل إتاوة مثلاً على رمل الزجاج تعادل ١٥ قرش على المتر المكعب .^(١)

فالقانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٥٦ الخاص بالمناجم والمحاجر هو القانون الذي ظل معمولاً به حتى صدور قانون الثروة المعدنية رقم ١٩٨ لسنة ٢٠١٤ برغم تآكل أطرافه وهرمه وتعرضه للعدوان من عديدة ، الأمر الذي أدى إلى عجزه في تنمية قطاع الثروة المعدنية ، وأصبحت الفئات الإيجارية والرسوم الواردة بالقانون ضئيلة إلى الحد الذي أدى إلى إهمالها وتجاوزها من قبل المحليات خاصة بالنسبة للمحاجر ، فعلى سبيل المثال يدفع المستثمر عن كل ترخيص بحث إيجاراً سنوياً قدره ٢٥ جنيه على كل ٢ كم ٢ من مساحة منطقة البحث .^(٢)

لذا فإنه ليس من الغريب أن تبلغ إيرادات الدولة من ١٧٢٧ محجر ، بالإضافة إلى ٥٣ منجم حوالى ٢٢ مليون جنيه لعام ٢٠٠٥/٢٠٠٦ ، ثم ٦٧ مليون جنيه لعام ٢٠١٠/٢٠١١ ، ثم ١٠٨ مليون جنيه في العام المالي ٢٠١٣/٢٠١٤ ، ويبين الحساب الختامي للعام المالي ٢٠١٣/٢٠١٤ أن قيمة الإيرادات المقدرة من المناجم تبلغ ٤١٥٣ مليون جنيه ، في حين أن ما تم تحصيله بالفعل هو ١٠٨ مليون جنيه، وقد جاءت هذه التقديرات بعدما تعالت الأصوات المطالبة بتعديل القانون الذي ينظم استغلال المناجم والمحاجر وتعديل عقود الاستغلال ، والفرق بين القيمة المقدرة وما تم تحصيله بالفعل يكشف عمليات النهب المنظم التي كانت تتم تحت مرأى وأعين المسؤولين لعقود مضت ، أي أن حوالى أربعة مليارات جنيه على الأقل كان يتم إهدارها سنوياً^(٣). ويبقى التساؤل عن السبب وراء سريان هذا القانون طوال تلك الفترة ومن المستفيد من بقاؤه ، وأين الأجهزة التشريعية والرقابية من هذا الخلل الواضح .

ب- إهدار ثروات مصر من البترول والغاز الطبيعي

يتم التنقيب عن البترول والغاز الطبيعي في مصر بمقتضى اتفاقية تبرمها مصر مع شركة أجنبية وتصدر بقانون ، وبمقتضى تلك الاتفاقية يقوم الشريك الأجنبي بالإفناق وحده على جميع العمليات ، ويتقاضى في مقابلها نسبة من الإنتاج كرباح إذا تحقق اكتشاف تجارى ويمتد العقد لنحو ٣٥ عاماً ويبدأ الشريك الأجنبي في استرداد نفقاته من نسبة معينة من الإنتاج الكلى (عادة ٤٠%) يحصل على قيمتها نقداً أو في صورة عينية ويستمر في الحصول على تلك النسبة إلى أن يكتمل السداد ، أما ما

١- د/ كمال الوصال ، الاقتصاد المصرى بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق ، ص ١٩٧ ، ١٩٨ .

٢- د/ عبدالعال حسن عطية ، الثروة المعدنية والمحجرية ، مرجع سابق، ص ٤٨ .

٣- د/ كمال الوصال ، الاقتصاد المصرى بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق ، ص ٢٠٠ .

تبقى بعد حصة سداد النفقات فإن الشريك الأجنبي يحصل منه على نسبة إضافية كربح صاف (عادة ٢٥% مما يتبقى بعد حصة استرداد النفقات ثم تحصل الدولة على ما تبقى ، وبذلك يبلغ إجمالى ما يحصل عليه الشريك الأجنبي حوالى ٥٥% من الإنتاج الكلى .^(١)

وفيما يلى عرض لأهم الأسباب التى أدت إلى إهدار ثروات مصر من البترول والغاز الطبيعى :

- ١- إرباك مجلس الشعب بزحمة القوانين التعاقدية للبترول ، من خلال تقديم عشرات العقود للمجلس فى جلسة واحدة حتى لا يتاح لأعضاء المجلس المراجعة الدقيقة لهذه العقود ، الأمر الذى أدى إلى تمرير الكثير من القوانين التى حمل الكثير منها خسارة فادحة .
- ٢- المشاركة فى رأسمال عدد كبير من الشركات والمشروعات خارج نطاق الرقابة المالية ، حيث تم مشاركة هيئة البترول بأموال فوائضها التى ينبغى وفقاً لقانون الموازنة العامة للدولة أن تتول إلى الخزانة العامة لدعم الموازنة .
- ٣- إضافة المد الاختيارى فى عقود البترول لفترات أخرى ، وهو ما أدى إلى إعطاء الشركات الأجنبية مساحة زمنية طويلة قد تؤدى إلى حرمان مصر من إمكانية استغلال هذه المساحات الجغرافية الكبيرة أو إعادة طرحها مرة أخرى للمزايدات الدولية .
- ٤- المبالغة فى الأجور والمرتبات فى هذا القطاع .^(٢)

كما تتمتع الشركات العاملة فى مصر بشروط ومميزات قلما تجدها فى دول أخرى ومنها على سبيل المثال : أن الشريك الأجنبي لا يتحمل الإتاوة التى هى حق الدولة مقابل نضوب الحقول ، إذ تتحمل الهيئة العامة للبترول الإتاوة نيابة عنه ، كما لا يتحمل الشريك الأجنبي ضرائب الدخل التى تتحملها الهيئة نيابة عنه وتغنيه عن الخضوع مرة ثانية لضرائب دولته ، وهو ما يعنى احتفاظه بأرباحه معفاة من ضرائب الدولتين ، وأخيراً يعفى الشريك الأجنبي أيضاً من الجمارك على جميع وارداته من الخارج .^(٣)

وفى ختام الحديث عن الفساد نود الإشارة إلى أن الفساد فى مصر لا يزال يأكل من قوت الشعب، جعل برامج التنمية فى مصر مصدراً لإفقار الشعب ، عن طريق تنمية غير عادلة ، فساد صار منهجاً ، بات له من الآليات ما يجعله يستعصى على أى قانون يحاسب مرتكبيه ، فساد لا يصلحه تغيير حكومة ولا إقالة كبار مسؤولين ، بل صار أى تغيير فى الأنظمة بيئة خصبة لممارسة المزيد من جرائم الفساد^(٤)، فساد فكر لا يزال يدعو إلى الاحتفاظ بأهل الثقة فى مراكز القيادة والمسئولية وإقصاء أهل الخبرة والكفاءة .

١- خطايا تصدير الغاز المصرى ، تقرير الاتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ، ٢٠١٣ ، ص ١٠٧ .

٢- د/ عبدالحق فاروق ، أين البترول والغاز المصرى؟ آليات الفساد ونهب الثروة الوطنية خلال أربعين عاماً ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ٢٠١٧ ، ص ١١٢ : ١٤٢ .

٣- خطايا تصدير الغاز المصرى ، مرجع سابق ، ص ١٠٧ .

٤- د/ صلاح هاشم ، الفقراء الجدد ، سوسيولوجية القهر والحيلة ، الهيئة العامة لقصور الثقافة ، ٢٠١٧ ، ص ١٢٧ : ١٣١ .

الفصل الثاني

تزايد الإنفاق العام

تمهيد وتقسيم

تحتل النفقات العامة مكاناً بارزاً في دراسات المالية العامة باعتبارها إحدى أهم أدوات السياسة المالية التي تقوم السلطات التنفيذية بتنفيذها من خلال الموازنة العامة للدولة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية بل والسياسية التي تهدف الدولة إلى تحقيقها خلال فترة زمنية معينة . حيث تلجأ الدولة – وهى فى سبيل أداء وظائفها المختلفة – إلى القيام بنفقات كثيرة ، هذه النفقات تعكس دور الدولة وتطوره ، فتتعدد النفقات نوعاً وهيكلًا وتتطور حجماً مع تطور دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة ثم إلى الدولة المنتجة ، خاصة وأن السياسة المالية للدولة لا تقوم بشكل منفصل عن الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية القائمة ، بل هى انعكاس للنظام الاقتصادى والاجتماعى والسياسى .^(١)

ويلعب الإنفاق العام دوراً فى تحقيق الأهداف المتعلقة بالنمو الاقتصادى ، وتتأثر فاعلية تحقيق تلك الأهداف بالسياسات المالية التي تتبناها الحكومات ، ليس فقط فى حجم الإنفاق العام ، وإنما فيما يتعلق بعدالة التوزيع ومدى انعكاس مردوده على الطبقات والفئات المختلفة .

وعلى الرغم من أولوية مبدأ توازن الموازنة ، إلا أنه فى كثير من الأحيان تكون الأولوية لحفز الاقتصاد لتجاوز مرحلة التباطؤ أو الركود ، وهو ما يتطلب زيادة الإنفاق فى مجالات بعينها .

إن ظاهرة تزايد النفقات العامة من الظواهر العامة المؤكدة فى جميع دول العالم ومنذ القدم ، فهى تسير فى اتجاه مطرد نحو الزيادة أياً كان النظام السياسى للدولة وأياً كانت ظروفها الاقتصادية والاجتماعية . ومعنى تزايد حجم النفقات العامة تزايد كمية المدفوعات النقدية التى تدفعها الدولة أداءً لدورها الاقتصادى والاجتماعى فى المجتمع .^(٢)

ونشير في المباحث التالية إلى أهم وأكبر بنود الإنفاق العام والذى يؤدي تزايد بدونه ضوابط أو ترشيد استخدام وحسن توظيف إلى تزايد العجز في الموازنة العامة وهم الأجور والدعم والإنفاق العسكرى ، أما الانفاق على الفوائد فقد أفردنا له فصلاً مستقلاً للحديث عن أزمة الدين العام لما تمثله من خطورة على عجز الموازنة وعلى الاقتصاد ككل ، وذلك على النحو التالى :

المبحث الأول : تطور نمو الانفاق العام فى مصر

المبحث الثانى : خلل هيكل الأجور

المبحث الثالث : عدم ترشيد الدعم

المبحث الرابع : تزايد الإنفاق العسكرى

١- د/ رفعت المحجوب ، المالية العامة ، مكتبة النهضة العربية ، ١٩٩٠ ، ص ٣٥ ، ٣٦ .

٢- د/ عبدالهادى مقبل ، المالية العامة ، دار النهضة العربية ، الطبعة الخامسة ، ٢٠١٤ ، ص ٤٠٣ .

المبحث الأول

تطور نمو الإنفاق العام في مصر

إن بداية مناقشة تحديد حجم الإنفاق العام تعود بنا إلى مساهمات "أدولف فاجنر" الذي حدد ما يعرف في الأدبيات بـ **قانون فاجنر** Wagner's Law^(١) والذي ينص على أن مستوى الإنفاق العام يتناسب طردياً مع زيادة مستوى دخل الفرد. ووفقاً لقانون فاجنر ، فإن ارتفاع مستويات الدخل يتطلب مزيداً من الإنفاق الحكومي ، وأن ارتفاع مستويات الدخل يشكل ضغطاً على الحكومة من أجل مزيد من الخدمات . ولكون مستويات الدخل المرتفعة ترتبط بمظاهر عديدة كالتصنيع والتحول في الهيكل الاقتصادي وارتفاع معدلات النمو الاقتصادي ، فإنها تعد من العوامل المغذية لمزيد من الخدمات العامة المساندة ، ومن ثم مزيد من الإنفاق الحكومي .^(٢)

ويمثل الإنفاق العام في العديد من البلدان ما بين ٥٠% إلى ٦٠% من الطلب الكلي المتداول في الاقتصاد القومي ، ولا يقل بأي حال من الأحوال عن ٣٠% في معظم بلدان العالم . ولذلك فإن أي تغيير في الإنفاق العام يصبح مسألة حاكمية في تحديد مسار النمو الاقتصادي ، ويختلف هذا الأثر بالتغير في مكونات الإنفاق العام .^(٣)

وتظهر الإحصاءات المتعلقة بالإنفاق العام وتطوره بشكل واضح ، كيف كان نمو هذا الإنفاق عارماً في كافة دول العالم حتى وصلت نسبة الإنفاق الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي ٤٦.٤% في بعض الدول كفرنسا ، وذلك بدعوى علاج مشكلات الدورة الاقتصادية . أما في دول العالم الثالث فكان لابد من تدخل الدولة من خلال انفاقها العام وخاصة الانفاق الاستثماري وذلك لانجاز مهمات التنمية ورفع مستوى المعيشة .^(٤)

أما في مصر فقد ارتفع نصيب الانفاق العام في الناتج المحلي الإجمالي من حوالى الثلث في نهاية الستينيات وبداية السبعينيات إلى أكثر من الثلثين في منتصف الثمانينيات ، وذلك قبل أن يأخذ سبيله إلى الانخفاض بعد ذلك ليصل إلى ما يقرب من النصف في أواخر الثمانينيات وبداية التسعينيات ، ثم إلى ما يقرب من الثلث في أواخر التسعينيات . وقد صاحب الزيادة في حجم الانفاق العام زيادة مطردة في عجز الموازنة العامة .^(٥)

ففي التسعينيات بلغ متوسط معدل نمو الإنفاق الحكومي سنوياً ٨.٢% في حين بلغت معدلات نمو مخصصات شراء السلع والخدمات ، والدعم والمنح والمزايا الاجتماعية ، والأجور وتعويضات

١- يعتبر العالم الألماني Wagner أول من استرعى الانتباه إلى قانون زيادة النفقات العامة ، والذي صاغ قانوناً أسماه "قانون التزايد المستمر للنشاط الحكومي" وذلك بعد دراسة لتطور الإنفاق العام في دول أوروبا خلال القرن التاسع عشر . د/ عادل أحمد حشيش ، أصول الفن المالي في الاقتصاد العام ، مرجع سابق ، ص ٩٨ ، د/ عبدالله شحاته ، الاقتصاد السياسي لتحديد أولويات الإنفاق العام ، شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب ، ٢٠١٤ ، ص ٤ ، ٥

2 -Shehata, A. , Fiscal Policy, Partisanship and the Strategic use of Public Debt : Theory and Evidence from the UK, Unpublished PhD thesis, 2004, pp. 22.

3 -Dewan, S. & Ettlinger, M. : Comparing Public Spending and Priorities Across OECD Countries, Center for American Progress, October 2009, www.americanprogress.orgs.org.

٤- د/ أشرف السيد قبال ، مدى فاعلية السياسات المالية والاقتصادية في السيطرة على عجز الموازنة العامة ، مرجع سابق ، ص ٥٩٦ ، ٥٩٧ .

٥- د/ أحمد يوسف الشحات ، عجز الموازنة العامة في السنوات الخمس الأخيرة ، مرجع سابق ، ص ٦١ .

العاملين ، ومدفوعات الفائدة سنوياً في المتوسط ١٨.٣% ، ١٣.٨% ، ١٣.٦% ، ١١.٤% على التوالي ، وهى معدلات تفوق معدل نمو الإنفاق الحكومى .^(١)

وللتعرف على العوامل الأكثر أهمية التى تقف وراء ارتفاع معدلات نمو الانفاق العام فى مصر ، يتعين مقارنة معدلات نمو أبواب الانفاق العام مع الأخذ فى الاعتبار الوزن النسبى لكل باب من هذه الأبواب .

ويتكون الانفاق العام فى مصر من ستة أبواب رئيسية هى :

- الأجور وتعويضات العاملين
- شراء السلع والخدمات
- مدفوعات الفائدة
- الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية
- المصروفات الأخرى
- الانفاق الرأسمالى

وتوضح الجداول أرقام (٨) و(٩) تطور الإنفاق على الأبواب الرئيسية للإنفاق العام خلال الفترة من ٢٠٠١ إلى ٢٠١٩ .

جدول رقم (٨)

تطور الإنفاق العام خلال الفترة من ٢٠٠١ حتى ٢٠١٠ (القيمة بالمليون جنيه)

العام المالى	إجمالى الإنفاق العام	الأجور وتعويضات العاملين	شراء السلع والخدمات	الفوائد	الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية	شراء الاصول غير المالية
٢٠٠٢/٢٠٠١	١١٥٥٤٢	٣٠٥١٦	٨٩٦٢	٢٥٨٥١	١٨٠٥١	١٩٧٧٦
٢٠٠٣/٢٠٠٢	١٢٧٣١٩	٣٣٨١٦	٨٤٩٠	٢١٧٥٢	٢٠٦٤٩	٢٠٢٥١
٢٠٠٤/٢٠٠٣	١٤٥٩٨٨	٣٧٢٦٦	٩٣٤٠	٣٠٧٠٤	٢٤٧٤٧	٢٢٨٥١
٢٠٠٥/٢٠٠٤	١٦١٦١١	٤١٥٤٦	١٢٦١٣	٣٢٧٨٠	٢٩٧٠٥	٢٣٢٧٥
٢٠٠٦/٢٠٠٥	٢٠٧٨١١	٤٦٧١٩	١٤٤٢٨	٣٦٨١٥	٦٨٨٩٧	٢١٢١٢
٢٠٠٧/٢٠٠٦	٢٢٢٠٢٩	٥٢١٥٣	١٧٠٢٨	٤٧٧٠٠	٥٨٤٤٢	٢٥٤٩٨
٢٠٠٨/٢٠٠٧	٢٨٢٢٩٠	٦٢٨٣٩	١٨٤٧٠	٥٠٥٢٨	٩٢٣٧١	٣٤١٩١
٢٠٠٩/٢٠٠٨	٣٥١٥٠٠	٧٦١٤٧	٢٥٠٧٢	٥٢٨١٠	١٢٧٠٣٣	٤٣٤٣٠
٢٠١٠/٢٠٠٩	٣٦٥٩٨٧	٨٥٣٦٩	٢٨٠٥٩	٧٢٣٣٣	١٠٢٩٧٥	٤٨٣٥٠

المصدر : النشرات الشهرية والتقارير السنوية للبنك المركزى لمصرى والحسابات الختامية والتقارير الشهرية لوزارة المالية

يتضح من الجدول السابق نمو إجمالى الانفاق العام وكذا نسبته إلى الناتج المحلى الإجمالى ، فقد ارتفع حجم الانفاق العام فى عام ٢٠١٠/٢٠٠٩ إلى ما يقرب من ثلاث أضعاف حجمه فى عام ٢٠٠٢/٢٠٠١ . وقد تركزت الزيادة فى أبواب الأجور والفوائد والدعم والذى استحوذت على ما يقرب من نسبة ٨٥% من حجم النمو فى الإنفاق العام خلال تلك الفترة .

١- د/ كمال الوصال ، الاقتصاد المصرى بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق ، ص ١٤٩ .

كما يتضح زيادة نسبة الإنفاق على الدعم فى العام المالى ٢٠٠٦/٢٠٠٥ لاضافة بند دعم المواد البترولية والذي كانت تتحمله موازنة الهيئة العامة للبترول ، مما انعكس على قيمة الدعم ونسبته إلى الإنفاق العام .

كما يتضح من الجدول السابق الانخفاض الواضح فى الوزن النسبى للإنفاق الرأسمالى والزيادة المستمرة للإنفاق الجارى والذي يمثل سبباً أساسياً لاستمرار وتزايد العجز فى الموازنة العامة.

ويمكن إجمال أسباب نمو النفقات العامة فى مصر خلال تلك الفترة فى الآتى :

- ١- زيادة معدل نمو الإنفاق العام بصفة عامة ، وكذا نسبته إلى الناتج المحلى .
- ٢- زيادة معدل النفقات الجارية التى تتحملها الموازنة وتراجع الإنفاق الاستثمارى كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى .
- ٣- زيادة الإنفاق على الأجور والتعويضات لارتفاع أعداد موظفى الدولة وعدم وجود سياسة رشيدة تحكم هيكل الأجور فى مصر .
- ٤- زيادة حجم الدين العام المحلى وكذا نسبته إلى الناتج المحلى الإجمالى وبطبيعة الحال ارتفاع حجم الفوائد المدفوعة على الدين العام المحلى والخارجى .
- ٥- ارتفاع معدل نمو الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية ، والذي بلغ المتوسط السنوى ٢٣% خلال العقدين الأخيرين .

جدول رقم (٩)

تطور الإنفاق العام خلال الفترة من ٢٠١٠ حتى ٢٠١٩ (القيمة بالمليون جنيه)

العام المالى	إجمالى الإنفاق العام	الأجور وتعويضات العاملين	شراء السلع والخدمات	الفوائد	الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية	شراء الاصول غير المالية
٢٠١١/٢٠١٠	٤٠١٨٦٦	٩٦٢٧١	٢٦١٤٨	٨٥٠٧٧	١٢٣١٢٥	٣٩٨٨١
٢٠١٢/٢٠١١	٤٧٠٩٩٢	١٢٢٨١٨	٢٦٨٢٦	١٠٤٤٤١	١٥٠١٩٣	٣٥٩١٨
٢٠١٣/٢٠١٢	٥٨٨١٨٨	١٤٢٩٥٦	٢٦٦٥٢	١٤٦٩٩٥	١٩٧٠٩٣	٣٩٥١٦
٢٠١٤/٢٠١٣	٧٠١٥١٤	١٧٨٥٨٩	٢٧٢٤٨	١٧٣١٥٠	٢٢٨٥٧٨	٥٢٨٨٢
٢٠١٥/٢٠١٤	٧٣٣٣٥٠	١٩٨٤٦٨	٣١٢٧٦	١٩٣٠٠٨	١٩٨٥٦٩	٦١٧٥٠
٢٠١٦/٢٠١٥	٨١٧٨٤٤	٢١٣٧٢١	٣٥٦٦٢	٢٤٣٦٣٥	٢٠١٠٢٤	٦٩٢٥٠
٢٠١٧/٢٠١٦	١٠٣١٩٤١	٢٢٥٥١٣	٤٢٤٥٠	٣١٦٦٠٢	٢٧٦٧١٩	١٠٩١٤١
٢٠١٨/٢٠١٧	١٢٠٧١٣٨	٢٣٩٩٥٥	٥٢٠٦٥	٣٨٠٩٨٦	٣٣٢٧٢٧	١٣٥٤٣١
٢٠١٩/٢٠١٨	١٤٢٤٠٢٠	٢٧٠٠٩٠	٦٠١٢٤	٥٤١٣٠٥	٣٢٨٢٩١	١٤٨٥١٢

المصدر : النشرات الشهرية والتقارير السنوية للبنك المركزى لمصرى والحسابات الختامية والتقارير الشهرية لوزارة المالية (بيانات أعوام ٢٠١٧/٢٠١٨ ، ٢٠١٨/٢٠١٩ مبدئية من مشروع الموازنة العامة أم باقى الأعوام في بياناتها فعلية)

يتضح من الجدول السابق نمو الإنفاق العام بمعدل نمو سنوى بلغ ١٥.٩% فى حين بلغت معدلات نمو مخصصات شراء السلع والخدمات ، والدعم والمنح والمزايا الاجتماعية ، والأجور وتعويضات العاملين ، ومدفوعات الفائدة سنوياً فى المتوسط ١٤.٥% ، ٣٢.٢% ، ١٤.٢% ، ١٦.٨% على التوالى ، وهى معدلات تفوق معدل نمو الإنفاق الحكومى .

كما يتضح من الجدول السابق زيادة حجم الإنفاق العام من حوالى ٤٠٠ مليار جنيه فى العام المالى ٢٠١١/٢٠١٠ إلى أكثر من تريليون و ٤٢٠ مليار جنيه ، تركزت الزيادة فى أبواب الأجور والفوائد والدعم حتى عام ٢٠١٦/٢٠١٧ والذى شهد تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادى والذى شهد زيادة فى الإنفاق الاستثمارى وثبات نسبى لحجم الأجور والدعم ولكن مع زيادة فى حجم مدفوعات الفوائد فى ظل ارتفاع غير مسبوق فى حجم الدين العام المحلى .

وقد انعكست معدلات النمو هذه على الأنصبة النسبية لعناصر الإنفاق الحكومى السابقة ، فقد ارتفع الوزن النسبى للدعم والمنح والمزايا الاجتماعية من ١٠% فى المتوسط خلال النصف الأول من التسعينيات إلى ٣٣% فى المتوسط خلال الفترة من ٢٠١٠ إلى ٢٠١٥ ، وارتفع الوزن النسبى لمدفوعات الفائدة من ٢٣% إلى ٢٥% ، كما ارتفع الوزن النسبى للأجور وتعويضات العاملين من ١٩% إلى ٢٥% خلال نفس الفترة .

ويؤكد البعض أن أنظمة الحكم فى مصر قد تمكنت من البقاء من خلال إدارة مالية موجهة على أساس أمنى ، كان قوامها استهداف موظفى البيروقراطية الحكومية وعمال القطاع العام ، بما يكفى لسداد الرمق من خلال برامج دعم تغطى الاحتياجات الأساسية كالمواد الغذائية ، خاصة الخبز المدعوم والطاقة ، وكان محور هذه السياسات هو توفير الحد الأدنى من الدخل للعاملين فى جهاز الدولة ، الذين شكلوا أساس النظام السياسى ومصدر شرعيته منذ الحقبة الناصرية ، وثمة مؤشرات تفيد بأن الجهاز البيروقراطى المصرى قد أخذ فى التوسع فى سنوات التسعينيات ، رغم تبنى الدولة برنامج التحول الهيكلى القائم على مساحة أكبر للقطاع الخاص ، وخفض الإنفاق العام ، فنجد أن نصيب الأجور والمرتبات قد ارتفع من ٢٣.٩٨% من الإنفاق العام فى ١٩٩٠/١٩٩١ إلى ٣٠.٥٧% فى ١٩٩٧/١٩٩٨ ، وشكل إجمالى استحواذات الأجور والمرتبات متوسط ٣٠% من الإنفاق العام فى الفترة من ١٩٩٠ - ٢٠٠٧ ، وينطبق الأمر نفسه على عدد الموظفين فى الحكومة المركزية والمحليات . أما عن الدعم المباشر الموجه بالأساس لفقراء المدن فى مجالى الغذاء والطاقة ، فعلى الرغم من انخفاض نصيبه من الإنفاق العام من ١٢.٢٣% فى ١٩٩٠ إلى ٥.٢٣% فى ٢٠٠٠ ، فإن تخفيضه التدريجى قد وقع من دون إثارة احتجاجات شعبية واسعة النطاق على غرار انتفاضة يناير ١٩٧٧ ، كما تزايد دور الأمن من خلال نسبة الإنفاق على الأمن الداخلى من الناتج المحلى الإجمالى ، التى ارتفعت على نحو مطرد من ٣.٥% فى ١٩٨٧ إلى ٤.٨% فى ١٩٩٧ ، فى حين زاد عدد العاملين فى جهاز الشرطة من ٩% من إجمالى عدد موظفى الدولة إلى ٢١% خلال نفس الفترة حتى قارب عددهم نحو المليون فى نهاية التسعينيات .^(١)

١- د/ سامر سليمان ، الدولة الضعيفة والنظام القوى : إدارة الأزمة المالية فى مصر ، دار ميريت للنشر ، ٢٠٠٥ ، ص ٧٥ ، ٨٤ ، د/ عمرو إسماعيل عادلى ، الأصول السياسية للتنمية ، مرجع سابق ، ص ٢٨٠ ، ٢٨١ .

المبحث الثانى

خلل هيكل الأجور

تمهيد وتقسيم

تحتل مشكلة الأجور مركز الصدارة فى الحوار الدائر الآن حول الإصلاح الاقتصادى ، وضرورة إيجاد الآليات التى تحقق التوزيع العادل لثمار النمو ، ولقد ظلت الدولة تضع لهذه المشكلة حلولاً ومسكنات مؤقتة سرعان ما يزول آثارها ، وتعاود المشكلة للظهور على السطح من جديد . ففى حين ركز الإصلاح الاقتصادى فى مصر على سياسات الاقتصاد الكلى ، بقيت سياسات الأجور على حالها دون أن تواكب هذا الإصلاح ، حتى أصبحت عائقاً بات يهدده .^(١)

ويعانى هيكل الأجور فى مصر من خلل شديد ، سواء من ناحية التفاوت الشديد بين الأجور فى الجهات الحكومية ، أم عدم تطبيق الحد الأدنى الذى يضمن حياة كريمة للعاملين بالدولة ، وعدم تطبيق الحد الأقصى للأجور الذى يؤدي إلى زيادة نسبة الإنفاق على الأجور ، بالإضافة إلى تزايد العاملين بالجهاز الحكومى وانتشار البطالة المقنعة .

وبنظرة إلى نظام الأجور والمرتبات بالقطاع الحكومى منذ بداية تنظيم الوظيفة العامة فى مصر وحتى الآن ، نجد أن السعى نحو العدالة والمساواة كان يصطدم دائماً ببيئة اجتماعية وثقافية ووظيفية، إما أنها مشمولة بالمحسوبية والوساطة ومن ثم إهدار مفهوم الجدارة والكفاءة ، أو على العكس تناصر وتتحيز لمفاهيم البلادة وتواضع الأداء ، وبين معاول هذه البيئة غير الإيجابية ضاعت الكفاءات وأهدرت قيمة الإجابة والثواب والعقاب .^(٢)

ونتناول فى هذا المبحث الحديث عن خلل هيكل الأجور من خلال المطلبين التاليين :

المطلب الأول : مظاهر الخلل فى هيكل الأجور

المطلب الثانى : تزايد الإنفاق على الأجور فى مصر

المطلب الأول

مظاهر الخلل فى هيكل الأجور

تعكس قضية الأجور فى مصر العديد من العلاقات الاقتصادية والاجتماعية السلبية، ففى الوقت الذى توصف فيه الأجور بالانخفاض فى القطاع الحكومى، تظهر الدراسات أن انتاجية العامل المصرى متدنية مقارنة بغيره فى دول أخرى، ومع علم الحكومات المتعاقبة بخطورة تزايد العاملين بالجهاز الحكومى، وانتشار ما يعرف بالبطالة المقنعة، لم تتخذ خطوات لترجمة نتائج الدراسات العلمية إلى برامج لتحسين توظيف هذه الموارد البشرية الضخمة، والتى تزيد على ستة ملايين عامل^(٣). فمشكلة الأجور والمرتبات هى مشكلة غياب العدالة الاجتماعية والفساد المقنن الذى يتيح

١- د/ سمير رضوان ، سياسات الأجور والإصلاح الاقتصادى فى مصر ، سلسلة الأوراق البحثية ، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء ، ٢٠١٠ ، ص ١ .

٢- د/ عبد الخالق فاروق ، مآزق الاقتصاد المصرى وكيفية الخروج منه ، مرجع سابق ، ص ٦٦ ، ٦٧ .

٣- د/ عبد الحافظ الصاوى ، موازنة ما بعد الثورة ، مرجع سابق ، ص ٣٩ .

للبعض الحصول على الملايين ويحرم الأغلبية من الحصول على ما يسد رمقهم، وليست مشكلة نقص في الموارد.^(١)

وتحتوى سياسات الأجور في مصر على العديد من الإشكاليات والتفاوتات ، حيث تفتقد لكثير من المعايير الموضوعية والركائز العلمية المعمول بها دولياً ، والتي يتم من خلالها تحديد الأجر على أساس اعتبارين إحدهما اقتصادى والآخر اجتماعى ، بحيث يدخل الأجر ضمن عناصر الإنتاج ، ولكن فى الحالة المصرية قد تتساوى أسعار العديد من السلع والخدمات مع الأسعار العالمية ، بينما تعجز سياسات الأجور على مواكبة الصعود المستمر للأسعار وازدياد نسب التضخم ، وبالتالي ظلت المنظومة الأجرية عاجزة عن تحقيق الحد الأدنى من أوجه العدالة الاجتماعية .^(٢)

فسياسة الأجور والمرتبات فى مصر **تحتاج إلى إعادة نظر جذرية** ، بحيث تتلاءم مع معطيات الوضع الراهن ومتطلبات الحياة اليومية وجميع المتغيرات والتطورات الجارية على الساحة الدولية وأن تراعى ضمان قدر مقبول من التوازن بين الأهداف العامة للدولة واحتياجات العاملين ومطالبهم الأساسية ، وبدرجة تسمح بتعزيز الانتماءات وشحن الهمم للقيام بالأداء بفاعلية بما يحقق للدولة أهدافها وان تراعى تحقيق العدالة الاجتماعية وتقليل التفاوت فى الدخل وتشجيع عمالة الشباب ورفع الإنتاجية، وتخفيف حدة الفقر مع مراعاة التغيير فى أسعار السلع الرئيسية وبما يضمن تحقيق مستوى معيشي لائق لكل مواطن، والحق فى الحصول على أجر عادل مقابل أداء العمل مع ضرورة وضع حد أدنى للأجور على مستوى المجتمع ككل وربطها بالإنتاج والإنتاجية ووضع القانون والقواعد والأسس التي تنظم عملية الحصول على الأجر والترقيات الوظيفية وغيرها.^(٣)

والملاحظ أن السياسة الحالية للأجور فى مصر غير متكاملة وغير متنسقة لا تحقق العدالة المنشودة ، بل على العكس تساهم بشكل كبير فى تعميق الاختلالات الهيكلية فى توزيع الأجور وذلك للأسباب التالية :

- إن سياسة الأجور الحالية عاجزة عن تأمين مستوى معيشة لائقة للعاملين وأسرهم ، فلم تضمن حماية الدخل الحقيقى من التدهور بفعل زيادة الضغوط التضخمية وانفلات الأسعار .
- التمييز بين العاملين والمفاضلة بين أجورهم على نحو أدى إلى خلل فى هيكل الأجور ، فلا يوجد نظام عام للأجور يطبق على الجميع إذ توجد بعض الفئات يحكم شأنهم الوظيفى نظام أو لائحة مالية خاصة مما أهدر قاعدة الأجر المتساوى للعمل المتساوى القيمة .
- إن تحديد الحد الأدنى للأجور لا يعكس مستويات الأجور، ذلك أن الحد الأدنى ارتبط بحد الكفاف الذى يحتاجه العامل لتلبية متطلباته الدنيا فقط، فهو يعبر عن خط الفقر، أما مستويات الأجور فتشير إلى هيكل الأجور المرتبطة بوظائف مختلفة وسلم وظيفى متدرج ومراعاة الأجر بوصفه مقابلاً موضوعياً لا شخصياً لما يناف به من مسئوليات.^(٤)

١- د/ كمال الوصال ، الاقتصاد المصرى بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق ، ص ١٦١ .
٢- د/ مها أحمد الدجاني ، سياسات الحد الأدنى للأجور والعدالة الاجتماعية في الجهاز الإدارى المصرى بين الواقع والمأمول ، مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، العدد ٤ ، مجلد ١٦ ، ٢٠١٥ ، ص ١٦٤ .
٣- د/ صفوت النحاس ، فلسفة سياسات الأجور ، مجلة الإدارة ، العدد الثانى ، مجلد ٤٩ ، ٢٠١١ ، كلمة رئيس التحرير .
٤- د/ محمد سليمان قوره ، عدالة الأجور فى الجهاز الإدارى للدولة ، مجلة التنمية الإدارية ، الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ، العدد ١٤٨ ، ٢٠١٥ ، ص ١٠ .

وقد تزايد خلال السنوات العشر الأخيرة الاهتمام بقضايا الاختلالات في السياسات الأجرية، وبرزت التفاوتات الصارخة بين دخول العاملين داخل العديد من القطاعات والهيئات الحكومية، بل وأحياناً داخل الهيئة الواحدة، مما أدى إلى تصاعد الإضرابات والاعتصامات في العديد من مواقع الانتاج والعمل ، مطالبة بإصلاح منظومة الأجور الحكومية وإعادة توزيع الدخل بوضع حدين أدنى وأقصى عادل للأجور ، بحيث يكفل توفير الاحتياجات الإنسانية الأساسية^(١).

فقد تحول مفهوم الأجر Wage في الواقع إلى مفهوم آخر تماماً هو مفهوم المرتب Salary المحدد وفقاً لنظام تسعير الشهادات العلمية ، وليس كما كان ينطلق النظام الموضوعى في الأصل، بواجبات ومسؤوليات الوظيفة ودرجة المهارة المطلوبة لشغلها ، ومن هنا لم يعد الأجر عنصراً من العناصر التعاقدية في القطاع الحكومى غالباً ، بل مجرد أحد عناصر المركز القانونى العام الوارد في قوانين العاملين المدنيين والجدول الخاصة ببدائيات المربوط المالى للدرجات المالية ونهايتها ، أو جداول الأجر الوظيفى والأجر المكمل لكل درجة وظيفية ، ولم تقلح محاولا الحكومات المصرية المختلفة من ربط الأجور بمفهوم الإجازة ، أو ما يسمى في الأدبيات الوظيفية بمبدأ الثواب والعقاب ، وإنما تحول في الواقع إلى مجرد محاولة عشوائية لتدعيم القيمة النقدية للأجر أو المرتب لبعض موظفى الجهاز الإدارى للدولة والهيئات العامة ، دون الغالبية من الدرجات الأدنى الذين عانوا من الحرمان والفقر ، مما أدى بنظام الأجور إلى حالة من الفوضى الإدارية والأجرية بالقطاع الحكومى ككل .^(٢)

إن أهم سلبيات نظام الأجور والمرتبات السائدة في القطاع الحكومى المصرى تتمثل فى :^(٣)

- ١- عدم وجود سياسة شاملة ومتكاملة للأجور والمرتبات ، وإنما سياسة تتسم بالجمود وعدم ملاحقة التطورات المتلاحقة فى الاقتصاد والمجتمع المصرى .
- ٢- غياب العدالة والتفاوت الشديد بين الأجور فى الجهات الحكومية المختلفة .
- ٣- تزايد العاملين بالجهاز الحكومى وانتشار البطالة المقنعة .
- ٤- عدم تطبيق الحد الأدنى للأجور بالمفهوم العادل .
- ٥- عدم وجود عناصر للتحفيز ومبدأ الثواب والعقاب من خلال نظم المكافآت الجماعية بدون تمييز بين الكفاء وغيره .
- ٦- عدم تطبيق الحد الأقصى للأجور .
- ٧- أنها لم تراعى عوامل تكاليف المعيشة وتطوراتها ، والتغيرات العميقة التى طرأت على هيكل وبنيان الاقتصاد المصرى وتأثير آليات السوق .

١- د/مها أحمد الدجاني ، سياسات الحد الأدنى للأجور ، مرجع سابق ، ص ١٦٣ .
٢- لعل أولى المشكلات التى يواجهها نظام عادل وشامل ومتوازن للأجور في مصر والدول النامية هو تعدد أسواق العمل، بما يخلقه ذلك عادة من تعدد لنظام الأجور والمرتبات والحوافز والاستحقاقات العينية أو التأمينية أو غيرها ، ففي مصر تتعايش ثمانية أسواق للعمل تقريباً ، لكل منها أوضاعها الأجرية والتأمينية والصحية والمهارية . فعلى سبيل المثال يختلف سوق العمل الحكومى عن الموجود في القطاع الخاص المنظم أو غير المنظم ، ويختلف هذا وذلك عن سوق العمل فى المشروعات الأجنبية وسوق العمل فى المشروعات المشتركة ، وكل هؤلاء يختلفون عن سوق العمل في القطاع الزراعى .
٣- د/ عبد الخالق فاروق ، اقتصاديات الأجور والمرتبات ، كيف نبني نظاماً عادلاً للأجور ، مكتبة الشروق الدولية ، ٢٠١٢ ، ص ١١٩ .

ومن مظاهر الخلل فى هيكل الأجور المؤدية إلى تزايد الإنفاق على الأجور فى مصر :

أولاً : التفاوت الشديد بين الأجور فى الجهات الحكومية

إن الزيادات الضخمة فى مخصصات الأجور والمرتبات فى الموازنة العامة للدولة يذهب معظمها إلى قلة محدودة من الأفراد والجهات الحكومية ، ويبقى معظم العاملين فى الجهاز الإدارى للدولة بمرتبات ودخول لا تحفظ لهم ولأسرهم حياة إنسانية كريمة .

وقد حظرت الاتفاقية الدولية للتمييز فى الاستخدام والمهنة رقم ١١١ لعام ١٩٥٨ أى تفريق أو استبعاد أو تفضيل يكون من شأنه إضعاف تكافؤ الفرص أو المعاملة فى الاستخدام والمهنة ، وأوصت الاتفاقية بوضع سياسة وطنية ترمى إلى منع التمييز فى الاستخدام والمهنة وتراعى عدداً من المبادئ تشمل المساواة فى المعاملة فى مجال الأجر المتساوى عن العمل المتساوى ، فمبدأ الأجر المتساوى عن العمل متساوى القيمة هو المبدأ الكفيل بتحقيق الإنصاف فى الأجور.^(١)

ومن أبرز السلبات لنظام الأجور فى مصر ، أنه يعانى من خلل فى هيكله ، فهناك تفاوت كبير بين العاملين بالدولة حيث تتفاوت الأجور من جهة لأخرى بشكل كبير ، وقد استعرض وزير المالية هذا التفاوت بين متوسطات الأجور عام ٢٠٠٦ ، فبين أنه فى وزارة الأوقاف ٢٣٥ جنيهاً ، وفى وزارة الرى ٤٣٢ جنيهاً ، وفى الجامعات ٩١٦ جنيهاً ، وفى المجلس القومى للمرأة ٥٢٨٣ جنيهاً ، وفى وزارة الخارجية ٦٠٥٩ جنيهاً وفى وزارة قطاع الأعمال ٧١٥٦ جنيهاً ، وبذلك يمثل الفارق بين أقل وأعلى أجر متوسط نحو ٣٠ ضعفاً .^(٢)

ويسمح بوجود اختلاف فى الأجور عند وجود اختلاف موضوعى فى قيمة العمل الذى يتعين إنجازها^(٣). ولكن فى ظل غياب الشفافية المالية وعدم وجود آليات للمساءلة والمحاسبة ، لم يكن من الغريب وجود تفاوتات صارخة بين الجهات الحكومية بل وداخل الجهة الواحدة فى المرتبات بين أفراد يملكون نفس المؤهلات العلمية ونفس التخصص وسنوات الخبرة ، فنجد المحاسب يعمل فى جهة ما ولا يتجاوز مرتبه ١٠٠٠ جنيه وزميل له خريج نفس السنة ونفس المؤهل وربما كانت تقديراته العلمية أقل يحصل على عشرة أضعاف هذا المرتب .^(٤)

فلا بد من تحقيق التوازن ما بين الأجر وقيمة الإنتاج وتوازن أيضاً ما بين الأجر والأسعار ، مما يقتضى معالجة بعض الأوضاع السيئة التى جعلت رؤساء بعض الجهات يتقاضون راتباً قد يتعدى مليون جنيه شهرياً ويظل العاملون الكادحون يأخذون مبالغ منخفضة جداً لا تضمن لهم توفير أبسط مستلزمات الحياة .^(٥)

ومن الأمور التى أحدثت خللاً وتفاوتاً بين الأجور فى الجهات الحكومية ، صدور قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ الذى كان من المفترض فيه أن يتضمن إعادة هيكلة الأجور وتطوير نظم التعيينات بالدولة ، إلا أن القانون لا يخاطب جميع العاملين بالدولة ، وإنما يخاطب فئة محددة لا

١- د/مارتن أولز ، شونا أولنى ، مانويلا تومى ، المساواة فى الأجر ، منظمة العمل الدولية ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٣ ، ص ٣ .

٢- د/عبدالحافظ الصاوى ، موازنة ما بعد الثورة ، مرجع سابق ، ص ٣٩ ، ٤٠ .

٣- د/مارتن أولز ، شونا أولنى ، مانويلا تومى ، المساواة فى الأجر ، مرجع سابق ، ص ٢٥ .

٤- المرجع السابق ، ص ١٥٨ .

٥- د/صفوت النحاس ، تفاوت الأجور ، مجلة التنمية الإدارية ، الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ، العدد ١٣١ ، ٢٠١١ ، كلمة العدد .

تجاوز ٤٠% ، ومن ثم استمرار تعدد النظم الوظيفية المطبقة داخل الجهاز الإدارى للدولة والتفاوت فى الأجور .

وقد أدى الخلل فى هيكل الأجور والتفاوت الشديد بين الأجور إلى اتساع نطاق الاحتجاجات والتظاهرات طول العشر سنوات الأخيرة ، ودفع الكثيرون إلى المطالبة بكادر خاص لكل مجموعة وظيفية (مدرسين ، أطباء ، عمال غزل ونسيج .. الخ) ، بما يعنى يعنى فى الحقيقة تقنين أوضاع الفوضى فى النظام الإدارى المصرى ، وهى كلها لا تستقيم مع أسس بناء علمى وموضوعى صحيح للأجور والمرتبات فى الدول الحديثة ^(١) .

كما ينبغى أن يكون واضحاً أن الأموال التى تدخل كإيرادات فى قطاعات معينة كالبتترول أو الضرائب أو قناة السويس هى مال عام ناتج عن حقوق عامة وليس ملكاً لتلك الجهة تنفق منه كيفما تشاء ، وينبغى أن تكون الأجور فى تلك الهيئات مماثلة للأجور التى تدفع للقائمين بنفس الوظائف فى مختلف أجهزة الدولة ، ولتحقيق ذلك لابد من أن يتضمن أى نظام للأجور توصيفاً وظيفياً يرتبط به أجر متوسط لكل من ينطبق عليه هذا التوصيف الوظيفى أياً كان موقعه فى الحكومة أو القطاع العام أو الهيئات الاقتصادية ، على أن تختلف الأجور تبعاً لعدد ساعات العمل ^(٢) . فالمرتبات تقرر كمبدأ عام للوظائف لا الموظفين ، لذا يجب أن يراعى كمبدأ أساسى عام تقرير مرتبات متساوية للأعمال المتساوية دون نظر للجهة التى ينتمى إليها الموظف ^(٣) .

ومن العناصر المؤثرة فى سياسات توزيع الأجور فى مصر :

- ١- تتمتع الجهات المولدة لإيرادات الدولة - كالضرائب - بنظم حوافز متميزة للغاية ، فى مقابل العاملين فى جهات ذات طابع بيروقراطى مثل المديرىات التابعة للوزارات .
- ٢- لا يجمع العاملون لدى الدولة تشريع واحد ، لذا تتمتع بعض القطاعات بمعاملة أجرية متميزة من خلال تشريعات أخرى غير القانون الحاكم للعاملين المدنيين لدى الدولة ، وقد جمع القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٨٧ فئات العاملين تحت مسمى الكادرات الخاصة ، ويشمل القانون تحت مظلته عاملين فى جهات قضائية ودبلوماسية وأكاديميين وكذا عاملين فى جهاز المخابرات وهيئة الرقابة الإدارية والمناجم والمحاجر .
- ٣- نجحت لاحقاً جهات تتسم بكثافة العمالة كالمعلمين ، أو القدرة العالية على التنظيم كالأطباء فى الحصول على حوافز مميزة فى الأجور أيضاً ^(٤) .

ثانياً : عدم تطبيق الحد الأدنى للأجور بالمفهوم العادل

إن أصحاب الأجور والدخول الثابتة والمحدودة يمثلون - من الناحية العددية - وزناً نسبياً كبيراً فى هيكل الدخل القومى بمصر ، ونظراً لأن التضخم قد أدى إلى تدهور معدل الأجر الحقيقى لهذا القطاع

١- د/ عبد الخالق فاروق ، الركائز الاستراتيجية لإعادة بناء الدولة المصرية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ٢٠١٦ ، ص ٤٧٣ ، ٤٧٤ .

٢- د/ سيف الملا ، معضلات الأزمة المصرية : أزمة الدعم وأزمة الأجور بين اليأس والرجاء ، المؤتمر السنوى السادس عشر لكلية التجارة جامعة عين شمس : آثار وسبل مواجهة الأزمات المجتمعية الناتجة عن أحداث الربيع العربى ، المجلد ٢ ، ٢٠١١ ، ص ٩٣٤ .

٣- د/ طلعت حرب محفوظ ، مبدأ المساواة فى الوظيفة العامة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٨٩ ، ص ٢١٤ ، ٢١٥ .

٤- د/ محمد جاد ، متى ينتهى الغلاء فى مصر ؟ دار المرايا للانتاج الثقافى بالتعاون مع مؤسسة روزا لوكسمبورج ، القاهرة ، ٢٠١٧ ، ص ٨٣ ، ٨٤ .

العريض من المواطنين ، وما انطوى عليه ذلك من مشاكل اجتماعية ، ونظراً لعدم وجود أطر تنظيمية وسياسية واقتصادية كالنقابات التى تدافع عن مصالحهم ، فإن الضرورة تبدو ملحة لوضع أسس للسياسة الأجرية التى تكفل لهم تصحيح أوضاعهم الأجرية والمعيشية بما يتناسب والارتفاع الذى طرأ على نفقات المعيشة وذلك تحقيقاً لفكرة السلام الاجتماعى المفترض أن تتبناها الدولة .^(١)

وقد تطلع العاملون بالجهاز الإداري للدولة بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ ، إلى التوزيع العادل لعوائد وثمار التنمية وتقليل الفوارق بين الدخل ، ولبلوغ تلك الغايات والمقاصد حرص دستور مصر الحديث في تنظيمه للمقومات الاقتصادية للدولة على كفالة مبدأ العدالة الاجتماعية ، وذلك بالنص على حد أدنى للأجور والمعاشات يكفل الحياة الكريمة للمواطنين ، و حد أقصى لكل من يعمل بأجر لدى أجهزة الدولة بهدف تقريب الفوارق بين الأجور ، ونزولاً على هذا الالتزام الدستوري صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخل للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة، حيث حدد الحد الأقصى لصافي الدخل الذي لا يجوز أن يتجاوزه المخاطبون بأحكامه، وهو خمسة وثلاثون مثل الحد الأدنى للأجور - والذي تم تحديده بمبلغ ١٢٠٠ جنيه شهرياً وبما لا يجاوز ٤٢ ألف جنيه شهرياً .^(٢)

وقد نصت القوانين فى الولايات المتحدة الأمريكية على مراعاة ثلاثة معايير عند تحديد الأجر الأدنى وهى :^(٣)

- ١- الحد الضرورى للحفاظ على الصحة .
- ٢- قيمة الخدمات التى يقدمها العامل .
- ٣- مراجعة الأجور السائدة للأعمال المناظرة لما يقوم به العامل .

وقد أعدت منظمة العمل الدولية دراسة حول أهم العناصر والمتطلبات الإحصائية اللازمة لتحديد الحد الأدنى للأجور ، جاء فيها أنه يجب أن يتم تحديد الحد الأدنى للأجر عند مستوى لا يقل عن المستوى الذى يكفل المعيشة الكريمة للعامل وأسرته ، وأشارت الدراسة إلى أن تحديد الحد الأدنى للأجر يعتمد على مجموعة من العوامل التى تتعلق بمستويات الأجور وتكاليف المعيشة والضمان الاجتماعى .^(٤)

ولكن الملاحظ على الحد الأدنى للأجر أنه لا يحقق أكثر من طعام متقشف لفرد واحد ومسكن متواضع فى إحدى المناطق العشوائية دون أن تكون هناك أى مخصصات للملابس والمواصلات والرعاية الصحية والنثریات والكهرباء والمياه ، ودون أن يكون هناك أى إمكانية للتفكير فى ترف الادخار من أجل توفير نفقات الزواج ، وهذا الحد الأدنى للأجر الشامل هو استمرار ردىء لفكرة إفقار العاملين وإجبارهم على البحث عن وسائل فاسدة لاستكمال ضرورات حياتهم ، وهى الوسائل المتمثلة بالنسبة للعاملين فى الدولة فى تلقى رشاوى من الجمهور الذى يتعامل معهم من أجل إنهاء

١- د/ رمزى زكى ، دراسات فى أزمة مصر الاقتصادية مع استراتيجية مقترحة للاقتصاد المصرى فى المرحلة القادمة ، مكتبة مدبولى ، الطبعة الأولى ، ١٩٨٣ ، ص ١٠١ .

٢- د/ محمد سليمان قوره ، عدالة الأجور فى الجهاز الإدارى للدولة ، مرجع سابق ، ص ٩ .

٣- د/ مها أحمد الدجاني ، سياسات الحد الأدنى للأجور والعدالة الاجتماعية ، مرجع سابق ، ص ١٧١ ، ١٧٢ .

٤- د/ مهدي محمد القصاص ، سياسات الأجور فى مصر وسبل تحقيق العدالة ، مجلة التنوير ، مركز التنوير المعرفى ، السودان ، العدد ١٣ ، ٢٠١٢ ، ص ٢٣١ .

مصالحة المشروعة وأحياناً غير المشروعة ، أو التكاسل في العمل من أجل توفير الجهد للعمل في القطاع الخاص .^(١)

ثالثاً : عدم الالتزام تطبيق الحد الأقصى للأجور

إن تطبيق الحد الأقصى للأجور وتقليص عدد المستشارين في الجهاز الإداري للدولة يمكن أن يوفر ما يقرب من ثلث باب الأجور وتعويضات العاملين في الموازنة العامة للدولة ، الأمر الذي يمكن استخدام هذا الوفرة في تطبيق حد أدنى إنساني للدخل للعاملين بالجهاز الإداري للدولة .

وقد ساد بعض التفاؤل عندما صدر قانون بتطبيق حد أقصى للأجور عام ٢٠١٤ ، إلا أن هذا التفاؤل قد تلاشى تماماً بعد أن أصبح هذا القانون - الذي يفترض أن يخضع له جميع العاملين بالجهاز الإداري للدولة والبنك المركزي والبنوك العامة مع استثناء البعثات الدبلوماسية والتجارية بالخارج - لا يساوي الحبر الذي كتب به ، فقد تم استثناء جميع الهيئات التي صدر القانون من أجلها .^(٢)

وقد كانت هناك بعض المحاولات غير المكتملة من قبل الحكومات المتعاقبة بعد يناير ٢٠١١ لمعالجة بعض الفجوات السلبية في السياسات الأجرية ، ووضع حد أقصى للأجور تم تقديره بـ ٣٦ مثل الحد الأدنى في ٢٠١١/٧/١ ، ثم تم التعديل في عامي ٢٠١٢/٢٠١٣ ليصبح ٣٥ ضعفاً ، إلا أنه ما زال هناك الكثير من الشغرات المثيرة للجدل من استبعاد معظم الهيئات والجهات التي صدر القانون من أجلها تطبيق الحد الأقصى للأجور .^(٣)

وقد اصطدمت الحكومة التي عهد إليها وضع القواعد التنفيذية لتطبيق الحد الأقصى للأجور بسلسلة من الأحكام والفتاوى القضائية التي أعفت العديد من الجهات من تطبيق هذا النظام ، وتحديدًا تلك الجهات المعروفة بارتفاع مستويات الأجور فيها .^(٤)

ومن أبرز الجهات التي أعفاها القضاء من الحد الأقصى هي الهيئات القضائية نفسها ، بعد أن كان مجلس الوزراء قد اعتبرها ضمن الخاضعين لهذا النظام بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢٦٥ لسنة ٢٠١٤ بالقواعد التنفيذية لأحكام القرار بقانون رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٤ . وارتكزت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة في قرارها بإعفاء القضاة من الحد الأقصى للأجور تنفيذاً للمادة رقم ٢٧ من دستور ٢٠١٤ التي نصت على وضع حد أقصى للأجور في أجهزة الدولة ، واعتبرت الفتوى أن تعبير "أجهزة الدولة" ينطبق فقط على السلطة التنفيذية .^(٥)

وتكرر الأمر مع أحد أبرز الجهات الإدارية في الدولة ، وهي الشركات القابضة بقطاع البترول المملوكة للدولة . إذ عارضت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع محاولات مجلس الوزراء إدماج شركات عامة - من ضمنها شركات البترول - تحت نظام الحد الأقصى للأجور حيث قال قسم

١- تقرير الاتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ، ٢٠١١ ، ص ٦١ .

٢- د/كمال الوصال ، الاقتصاد المصري بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق ، ص ١٦٠ .

٣- د/مها أحمد الدجاني ، سياسات الحد الأدنى للأجور والعدالة الاجتماعية ، مرجع سابق ، ص ١٦٤ .

٤- د/محمد جاد ، متى ينتهي الغلاء في مصر ، مرجع سابق ، ص ٨٣ ، ٨٤ .

٥- مجلس الدولة ، الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع ملف رقم ٣٧٩-١-٥٨ ، مارس ٢٠١٥ . وفي ١٨ مايو ٢٠١٥ أوصت هيئة مفوضي الدولة بمحكمة القضاء الإداري بعدم خضوع العاملين في بنك القاهرة لأحكام هذا القرار بقانون ، وكذا في ٣٠ إبريل ٢٠١٤ بعدم خضوع العاملين في البنك الأهلي للقانون ، وطالب العاملون بالمصرف المتحد في مارس ٢٠١٥ بعدم الخضوع لهذا القانون في الدعوى رقم ٣٤٦٨٤ لسنة ٦٩ ق .

الفتوى والتشريع أن مفهوم أجهزة الدولة فى الدستور لا ينطبق على شركات قطاع الأعمال العام التى ينظمها القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٩١ .^(١)، كذلك اعتبر قسم الفتوى والتشريع العاملين لدى الشركة المصرية للاتصالات ضمن الخاضعين لأحكام قانون العمل ولا يعدون ضمن العاملين بأجهزة الدولة.^(٢)

وقد مثلت هذه القرارات والدعاوى القضائية بداية فتح الطريق أمام قطاعات أخرى للمطالبة بإعفائها من تطبيق الحد الأقصى للأجور ، ففي ٢٦ مايو ٢٠١٥ أقام موظفو البنك المركزى دعوى قضائية أمام محكمة القضاء الإدارى مطالبين ببطلاق قرار رئيس مجلس الوزراء باخضاعهم للحد الأقصى للأجور ، وإحالة قانون الحد الأقصى إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى مدى دستوريته . وعلى ذلك عاد قانون الحد الأقصى للأجور إلى مريع صفر بعد أقل من عام من تاريخ صدوره .^(٣)

من خلال ما سبق يمكن القول بأن تلك الأحكام والفتاوى تعكس اتساع رقعة الفئات العاملة بأجهزة تابعة للدولة ولكن تحكمها تشريعات أخرى غير تلك التى تحكم الجهاز الإدارى . وعندما حاولت الدولة أن تستجيب إلى المطالبات الشعبية الرامية إلى وضع سقف لمداخل كبار الموظفين بالبنوك وشركات البترول وغيرها من الجهات المملوكة للدولة وتعرف بارتفاع مستويات أجورها ، اصطدمت بواقع مرير ، إذ أن الجهات التى ينطبق عليها مفهوم أجهزة الدولة تنحصر فى الجهاز الإدارى للدولة والوحدات المحلية .

رابعاً : تزايد العاملين بالجهاز الحكومى وانتشار البطالة المقنعة

لقد تغيرت وظائف الدولة الحديثة وأصبحت تغطى كافة ميادين الحياة فى المجتمع ، ونتج عن هذا التغير أن أصبحت الوظيفة العامة أمراً ضرورياً فى حياة كل مواطن ، وأصبحت الدولة الحديثة تسمى بدولة الخدمات العامة أو دولة الرفاهية بسبب ازدياد الخدمات والمهام التى تضطلع بها ، وأدى ذلك إلى زيادة عدد الموظفين بصورة كبيرة حيث أصبحت مرافق التعليم والصحة والعدالة والدفاع والأمن والخدمات الاجتماعية المختلفة تحتاج فى إدارتها والإشراف عليها إلى الأعداد الضخمة من الموظفين بفئاتهم المختلفة وإلى العديد من الأجهزة والهيئات الإدارية .^(٤)

والبطالة المقنعة هي تلك الحالة التى يتكدس فيها عدد كبير من العمال بشكل يفوق الحاجة الفعلية للعمل ، مما يعنى وجود عمالة زائدة أو فائضة لا تنتج شئ تقريباً ، وبحيث إذا ما سحبت من أماكن عملها فإن حجم الإنتاج لا ينخفض . فتلك العمالة تبدو من الناحية الظاهرية أنها فى حالة عمل وتشغل وظيفة وتتقاضى عليها أجر ، لكنها من الناحية الفعلية لا تعمل ولا تضيف شيئاً إلى الإنتاج ، وهو الأمر الذى يرفع من التكلفة المتوسطة للمنتجات .^(٥)

١- مجلس الدولة ، الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع ملف رقم ٨٦-٤-١٨٦٥ ، أغسطس ٢٠١٥ .
٢- مجلس الدولة ، الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع ملف رقم ٤٧-١-٣٢٢ ، أغسطس ٢٠١٥ .
٣- د/ أحمد دسوقي إسماعيل ، السياسة العامة لمكافحة الفساد الإدارى فى مصر بعد ثورة ٢٥ يناير ، مدخل الإصلاح الإدارى ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، العدد ٥٢٣ ، يوليو ٢٠١٦ ، ص ٢٣٨ .
٤- د/ طلعت حرب محفوظ ، مبدأ المساواة فى الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص ٢١ .
٥- د/ رمزى زكى ، الاقتصاد السياسى للبطالة ، مرجع سابق ، ص ٢٩ .

فالبطالة المقنعة تحدث في الدول النامية نتيجة تكديس العاملين في الجهاز الحكومي بما يفوق احتياجات تلك الأجهزة وذلك نتيجة التزام الدول بتعيين الخريجين، دون أن يكون هناك احتياج حقيقي للعمل إليهم.

والبطالة المقنعة تكلف الحكومة كثيراً وتعتبر من أهم أسباب عجز الموازنة ، فهو نوع مدمر من الإسراف ، فبالإضافة إلى أثره الضار بعجز الموازنة فإن له مخاطر اجتماعية وسياسية ، وكان الأولى أن يعملوا في النواحي التي بحاجة إليهم ، علاوة على التكلفة غير الأجرية التي يكلفون بها الدولة من تدبير أماكن لمكاتبهم وتجهيزات ونفقات مطلوبة لإدارتها .^(١)

إن الإدارات الحكومية في مصر تكتظ بأعداد كبيرة من الموظفين ، لا يقومون بأعمال منتجة، بل قد يعوقون أداء بعض الأعمال المنتجة ، كما أنهم يشكلون عبئاً على الموازنة العامة بما يتقاضوه من مرتبات ومكافآت وما يستهلكونه من وقت ومبان وأدوات ، ولذلك طالب كل من صندوق النقد والبنك الدوليين في السياسات الخاصة بالتثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي بضرورة تخفيض العمالة الحكومية، وإلغاء القيود المفروضة على إنهاء خدمة العاملين، وإنهاء التوظيف بعقود مؤقتة وضرورة أن تعمل الدولة على تحرير أسواق العمل ، وبالفعل تخلت الدولة عن الالتزام بتعيين الخريجين .^(٢)

فالهدف من هذا الموضوع ليس المساس بأرزاق الموظفين ورواتبهم وإنما يعني سلوك الطريق الأمثل لإعادة هيكلة جهاز العاملين في دوائر الدولة وإعادة توزيعهم على المشاريع والقطاعات المنتجة ، حيث أن ظاهرة البطالة المقنعة ليست قدراً أو ظاهرة طبيعية لا بد من التسليم بها وإنما هي ظاهرة غير طبيعية وغير مبررة ويمكن أن نؤثر من خلالها حجم الخلل الذي نعاني منه في ظل غياب الخطط والبرامج المدروسة لعملية إدارة وتشغيل الطاقات والموارد البشرية .

إن وجود أعداد من العمال أو الموظفين مكديسين في مكان واحد بإعداد أكثر مما هو مطلوب لإنجاز هذا العمل يؤدي الي نقص وتدني الإنتاجية ، وهذه الظاهرة تكثر في الدول المتخلفة التي ليس لديها فرص عمل الا العمل في القطاع العام الحكومي ، فتجد أعداد من البشر مكدسة في مباني مستهلكة ، لا يقومون بشيء سوى قتل الوقت وانتظار الانصراف ، حتي انه وجد ان هؤلاء الموظفين لو بقوا في منازلهم وصرفت لهم معاشات تقاعد لكان افضل وأوفر للشوارع والمواصلات وتقادي الازدحام ، أما عن الإنتاجية فحدث ولا حرج ، نقص في الأداء والإنجاز وتخلف في الإنتاج .

فالدول المتخلفة تواجه مشكلة البطالة بحلها عن طرق توظيف المزيد في نفس الجهاز أو المصلحة لامتصاص غضب العاطلين عن العمل علي حساب الإنتاجية ، وهو ما يؤدي إلى زيادة التكاليف والإعباء ، ونقص في الإنتاجية ، حيث يتحول العمل الحكومي الي عمل بيروقراطي .

ويتمثل السبب المباشر والرئيسي لوجود البطالة المقنعة في الدول المتخلفة هو الفساد السياسي من جهة ، ومن جهة أخرى لا يوجد عند هذه الدول بديل لامتصاص وحل مشاكل البطالة الا عن طرق البطالة المقنعة وزيادتها ، لان وجود وظائف وأعمال جديدة يتطلب استثمارات جديدة حقيقية ، توجد فرص جديدة للعمل .

١- د/سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة مرجع سابق ، ص ١٧١ ، ١٧٢ .
٢- د/ محمد عبدالمعطي سالم ، عجز الموازنة العامة وأثره في توجيه السياسة الاقتصادية والاجتماعية في الفكر المعاصر والإسلامي ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ٢٠١١ ، ص ٣٣٩ ، ٣٤٠ .

ويرجع التضخم في الجهاز الحكومي المصري لعدة أسباب :

- ١- أن معدل التزايد السكاني يتوافق مع هذه الزيادة الملحوظة في التوظيف .
- ٢- تغير دور الدولة بعد عام ١٩٥٢ من دولة محايدة اجتماعياً إلى دولة متدخلة اقتصادياً واجتماعياً.
- ٣- التوسع في جهاز الأمن ، حيث زاد عدد أفراد وزارة الداخلية من أقل من ٢٣٠ ألف عام ١٩٧٥ إلى ٨٣٠ ألف فرد عام ٢٠٠٩ بالإضافة إلى ٣٠٠ ألف من جنود وأفراد الأمن المركزي .^(١)
- ٤- هناك ثلاث وزارات تستحوذ وحدها على قرابة ٦٠% من إجمالي العمالة الحكومية وهي وزارة التربية والتعليم ووزارة الداخلية ووزارة الأوقاف .

المطلب الثاني

تزايد الإنفاق على الأجور في مصر

تعد الأجور هي المصدر الأساسي للإنفاق الاستهلاكي لقطاع عريض من المجتمع ، وبالتالي تسهم في إنعاش الاقتصاد القومي وذلك في ضوء الميل المرتفع للإنفاق الاستهلاكي لقطاع عريض من المجتمع . ولذلك أعاد صندوق النقد الدولي النظر في مسألة وضع حد أدنى للأجور في الإنفاق العام لدى الدول التي تقوم بتنفيذ برامجه ، وذلك بعد ما ثبت أن تحديد الأجور قد أضر ببرامج التشغيل في أهم القطاعات الخافضة للفقر مثل الصحة والتعليم ، كما أضر بجودة الخدمات ومن ثم أعاق تحقيق أهداف التنمية .^(٢)

ولا تعد القضية في عدد العاملين فقط ولكن في خبراتهم وتدريبهم أو إعادة تأهيلهم ، وفي الغالب لا تعكس الزيادة السنوية لرواتب العاملين بالجهاز الإداري للدولة من خلال الموازنة العامة للدولة ، حالة التضخم التي يشهدها الاقتصاد القومي ، فعادة ما تكون هذه الزيادات في أجور العاملين بالدولة أقل من معدلات التضخم ، مما يجعل الزيادة في الرواتب توصف بالزيادة النقدية وليست الزيادة الحقيقية . وفي ظل غياب الرقابة على الأسواق عادة ما كان التجار يستقبلون هذه الزيادة في أجور العاملين بالدولة بزيادات غير مبررة في الأسعار .^(٣)

وتوضح الجداول التالية حجم الإنفاق على الأجور في مصر خلال الفترة من ١٩٩٠ إلى ٢٠١٩ .

١- وقد شهدت الفترة من ١٩٨٧ إلى ٢٠١١ أكبر توسع في حجم التوظيف والتشغيل الحكومي ، حيث زاد عدد الموظفين بقطاعات الموازنة العامة للدولة من ٧٠٧ ألف موظف عام ١٩٦٢ إلى أن تجاوز عام ١٩٩٧ حوالي ٥.١ مليون موظف ، وبحلول عام ٢٠١١ كان عدد العاملين قد قارب على ستة ملايين موظف وعامل بالإضافة إلى العاملين في قطاع الأعمال العام والبقية الباقية من شركات القطاع العام . د/ عبد الخالق فاروق ، الركائز الاستراتيجية لإعادة بناء الدولة المصرية ، مرجع سابق ، ص ٦٧٤ .

٢- د/ عبدالفتاح الجبالي ، سياسات ونظم الأجور والحوافز ، منتدى السياسات المالية ، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٧ .

٣- د/ عبد الحافظ الصاوي ، موازنة ما بعد الثورة مرجع سابق ، ص ٣٩ .

جدول رقم (١٠)

تطور الإنفاق على الأجور بالموازنة العامة من عام ١٩٩٠ حتى عام ٢٠١٠ (القيمة بالمليار جنيه)

نسبة الأجور إلى الإنفاق العام	إجمالي الأجور	العام المالى	نسبة الأجور إلى الإنفاق العام	إجمالي الأجور	العام المالى
% ٢٣.٤٥	٢٨	٢٠٠١/٢٠٠٠	% ١٩.١٨	٧.١٣	١٩٩١/١٩٩٠
% ٢٢.٧٣	٣٠.٥١	٢٠٠٢/٢٠٠١	% ١٤.٨٧	٨.٣٠	١٩٩٢/١٩٩١
% ٢٢.٦٦	٣٣.٥١	٢٠٠٣/٢٠٠٢	% ١٦.٨٩	١٠	١٩٩٣/١٩٩٢
% ٢٤.١٨	٣٨.٦	٢٠٠٤/٢٠٠٣	% ١٦.٦٨	١١.٩٦	١٩٩٤/١٩٩٣
% ٢٣.١٠	٤١.٥	٢٠٠٥/٢٠٠٤	% ١٦.٤٧	١١.٦٠	١٩٩٥/١٩٩٤
% ١٩.٧٦	٤٦.٧	٢٠٠٦/٢٠٠٥	% ١٩.٣٩	١٥.٧٥	١٩٩٦/١٩٩٥
% ٢٠.٨١	٥٢.٢٦	٢٠٠٧/٢٠٠٦	% ٢٩.٧٥	١٨.٢٦	١٩٩٧/١٩٩٦
% ٢١.٣٩	٦٢.٨٣	٢٠٠٨/٢٠٠٧	% ٢١.٧٧	٢٠.٣٤	١٩٩٨/١٩٩٧
% ٢٠.٣٥	٧٦.١٤	٢٠٠٩/٢٠٠٨	% ٢٢.٣٣	٢٢.٥٦	١٩٩٩/١٩٩٨
% ٢١.٥٦	٨٥.٣	٢٠١٠/٢٠٠٩	% ٢٢.٣٩	٢٥.١٠	٢٠٠٠/١٩٩٩

المصدر : الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة ، وزارة المالية ، سنوات مختلفة

ويلاحظ من الجدول السابق زيادة حجم الانفاق على الأجور خلال فترة التسعينيات وبداية الألفية الجديدة بزيادة تربو على ستة أضعاف خلال خمسة عشر عاماً ، وقد اتسمت هذه الفترة بالعمل بسياسات الإصلاح الاقتصادى وخاصة فيما يتعلق بعدم التزام الدولة بتعيين الخريجين ، إلا أنه يلاحظ تضاعف حجم الانفاق على الأجور فى الفترة من عام ٢٠٠٥ إلى عام ٢٠١٠ من حوالى ٤١ مليار جنيه إلى ٨٥ مليار جنيه ، كما يتضح أن نسبة الإنفاق على الأجور مقارنة بحجم الإنفاق العام بالموازنة تمثل نسبة عالية فى ظل طبيعة هيكل الموازنة العامة للدولة من حيث كونها موازنة يغلب عليها الإنفاق الجارى ، ولا يساعد ذلك صانع السياسة المالية على توجيه الإيرادات المتاحة نحو تحسين جودة التنمية البشرية والإنفاق على مجالات التعليم والصحة بالقدر الذى يسمح بالقضاء على مشكلات هذين القطاعين ويسهم فى تحسين مؤشر التنمية البشرية فى مصر .

وقد شهدت مخصصات الأجور نمواً استثنائياً خلال السنوات السابقة ، فقد تضاعفت بما يزيد عن مرتين بين العام المالى ١٩٨٤/١٩٨٥ والعام المالى ١٩٩٠/١٩٩١ حيث ارتفعت من حوالى ٣.٢ مليار جنيه إلى ٧.١ مليار جنيه ، واستمرت فى الزيادة متضاعفة ثلاث مرات خلال العقد الأخير من الألفية الثانية حيث بلغت ٢٢.٢ مليار جنيه فى موازنة العام المالى ١٩٩٩/٢٠٠٠ ، وتضاعفت خلال العقد الأول من الألفية الثالثة بما يزيد عن أربع مرات حيث بلغت ٩٦.٣ مليار جنيه فى الموازنة العامة للعام المالى ٢٠١٠/٢٠١١ ، واستمرت الزيادة فى السنوات التالية لثورة ٢٥ يناير إلى أن بلغت ١٨٧.٦ مليار جنيه فى موازنة العام المالى ٢٠١٣/٢٠١٤ .

جدول رقم (١١)

تطور الإنفاق على الأجور بالموازنة العامة من عام ٢٠١١ حتى عام ٢٠١٩ (القيمة بالمليون جنيه)

العام المالي	إجمالي الإنفاق العام	الإنفاق على الأجور وتعويضات العاملين
٢٠١١/٢٠١٠	٤٠١٨٦٦	٩٦٢٧١
٢٠١٢/٢٠١١	٤٧٠٩٩٢	١٢٢٨١٨
٢٠١٣/٢٠١٢	٥٨٨١٨٨	١٤٢٩٥٦
٢٠١٤/٢٠١٣	٧٠١٥١٤	١٧٨٥٨٩
٢٠١٥/٢٠١٤	٧٣٣٣٥٠	١٩٨٤٦٨
٢٠١٦/٢٠١٥	٨١٧٨٤٤	٢١٣٧٢١
٢٠١٧/٢٠١٦	١٠٣١٩٤١	٢٢٥٥١٣
٢٠١٨/٢٠١٧	١٢٠٧١٣٨	٢٣٩٩٥٥
٢٠١٩/٢٠١٨ (موازنة)	١٤٢٤٠٢٠	٢٧٠٠٩٠

المصدر : الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة ، وزارة المالية ، سنوات مختلفة ، التقارير السنوية للبنك المركزي
يتضح من الجدول السابق تزايد الإنفاق على الأجور وارتفاع نسبتها إلى جملة الإنفاق العام ومن الأسباب التي أدت إلى زيادة حجم الأجور بالموازنة العامة للدولة خلال السنوات الأخيرة تقنين أوضاع العمالة المؤقتة المتعاقدين على كافة أبواب الموازنة والصناديق والحسابات الخاصة وتثبيتهم على الباب الأول ، والاستجابة للعديد من المطالب منذ يناير ٢٠١١ من مطالبات بزيادة الأجور وتحسين الأحوال المالية ، وتطبيق الحد الأدنى للأجور للعاملين بالدولة والذي بلغ إجمالي تكلفته بمرحلتيه الأولى والثانية نحو ١٨.٣ مليار جنيه في العام المالي ٢٠١٥/٢٠١٤ .

واقع الإنفاق على الأجور بعد قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦

كان العنوان الرئيسي لخطاب الحكومة لتمرير قانون الخدمة المدنية هو العدالة في توزيع الأجور، وهكذا بررت الحكومة تجميد الأجور المتغيرة بسعيها إلى القضاء على نظام الحوافز القديمة الذي كان كان يتحدد وفق قرار كل جهة بشكل لامركزي ، وتؤسس لمنظومة جديدة تعتمد بالأساس على زيادة الأجر عبر علاوة سنوية موحدة لكل الموظفين . ومثل كل محاولات إصلاح منظومة الأجور السابقة ، يبدو الأمر مثالياً في بدايته ثم سرعان ما يتم إقرار استثناءات لصالح جهات معينة كالجهاز المولدة للإيرادات السيادية ، وكان سياسة إصلاح الأجور تخص موظفي الخدمة المدنية وليس العاملين لدى الدولة بصفة عامة .

فالملاحظ هو أن الإجراءات الأبرز في قانون الخدمة المدنية موجهة لكبح معدلات النمو في الأجور وليس إلى إصلاح الجهاز الحكومي ، وذلك من خلال السياسات التقشفية التي أقرها القانون والتي يدعمها صندوق النقد والبنك الدوليين والتي لم تراعى معدلات التضخم المرتفعة .^(١)

وقد توحى الأرقام السابقة من زيادة مخصصات الأجور بالموازنة العامة اهتمام الدولة بمستوى معيشة العاملين بها والسعى الدائم لزيادة دخولهم بما يكفل لهم حياة كريمة ، إلا أن ذلك أبعد ما يكون عن الحقيقة وذلك لأن باب الأجور وتعويضات العاملين في الموازنة العامة يعاني من اختلال عميق وغياب للعدالة الاجتماعية لا يكشفه الرقم الإجمالي المخصص للأجور والمرتبات .^(٢)

١- د/ محمد جاد ، متى ينتهي الغلاء في مصر ، مرجع سابق ، ص ٩٢ : ٩٩ .

٢- د/ كمال الوصال ، الاقتصاد المصري بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق ، ص ١٥٤ ، ١٥٥ .

المبحث الثانى

عدم ترشيد الدعم

تمهيد وتقسيم

تحتل قضية الدعم حالياً المرتبة الأولى من اهتمامات الحكومة والمواطنين ، فهو يمس الحياة اليومية للسواد الأعظم من الشعب ، إلا أن الزيادة في حجمه أصبحت أحد العوامل الرئيسية التى تحول دون ضبط أوضاع المالية العامة وأدت إلى ارتفاع العجز في الموازنة العامة .

إن الحديث عن قضية الدعم ينبغى أن يتجاوز التساؤل الذى لا معنى له حول ضرورة الدعم من عدمه ، لأنه ضرورة ماسة بالفعل خاصة في الدول النامية ، فالقضية إذن هى من يستحق الدعم وكيفية توزيع مخصصات الدعم ورفع كفاءة تخصيصها ، بل وزيادتها كآلية مهمة لتحسين توزيع الدخل ولتحقيق الاستقرار الاجتماعى ولتطوير حوافز النمو الذاتى في الاقتصاد والتى تدعم وتحسن توزيع الدخل^(١).

ويمثل الدعم Subsidy نوعاً من أنواع الإعانات التى تمنحها الحكومة للمواطنين ، عن طريق عرض وإتاحة بعض السلع والخدمات الأساسية بأسعار تقل عن التكلفة الفعلية والحقيقية لها ، سواء كانت تلك التكلفة هى تكلفة إنتاجها أو تكلفة استيرادها ، من أجل تحقيق التقارب بين أسعار هذه السلع والقوى الشرائية لذوى الدخل المحدود بهدف حصولهم على حد أدنى من السلع الغذائية الأساسية^(٢) ، وهو صورة من صور التكافل الاجتماعى وأداة لتحقيق التنمية وآلية من آليات إعادة توزيع الدخل لصالح الفقراء ولتحقيق العدالة الاجتماعية^(٣) .

وتعتبر قضية الدعم أحد أهم القضايا الاقتصادية التى ثار حولها الجدل وخاصة مع تزايد عجز الموازنة العامة للدولة في مصر ، حيث نادى العديد بضرورة اصلاح أنظمة الدعم والعمل على زيادة كفاءتها من أجل تخفيض العجز المتزايد في الموازنة العامة للدولة ، الأمر الذى حدا بالبعض إلى المطالبة بضرورة تخفيض الدعم بوجه عام ، إلا أن هذا قد يكون له عواقب اجتماعية خطيرة أهمها الاضرار بطبقة عريضة من فئات المجتمع^(٤).

وفى ضوء ما سبق تنقسم دراستنا في قضية عدم ترشيد الدعم إلى المطلبين التاليين :

المطلب الأول : تطور الدعم الحكومى في مصر

المطلب الثانى : أوجه الخلل في الدعم الحكومى في مصر

١- د/ سيف الملا ، معضلات الأزمة المصرية ، مرجع سابق ، ص ٩١١ ، ٩١٢ .
٢- د/ فوزى حليم رزق ، آليات ترشيد الدعم ووصوله لمستحقيه ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، العدد ٤٨٩ مجلد ١٠٠ ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٩ ، ٣٠ .
٣- نيرمين زكريا الجندى ، الدعم في مصر بين الإلغاء والهيكل ونظرة الاقتصاد الإسلامى ، مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامى ، ٢٠١٦ ، ص ١١ .
٤- د/ محمد السيد الحارونى ، مدى اختلال هيكل الدعم في مصر وعلاقته بعجز الموازنة العامة للدولة ، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة ، كلية التجارة جامعة عين شمس ، العدد ٤ ، ٢٠١٢ ، ص ٦٦٧ .

المطلب الأول

تطور الدعم الحكومي في مصر

تطور نظام الدعم الحكومي للسلع والخدمات تطوراً كبيراً منذ بدايته بعد الحرب العالمية الثانية مروراً بفترة الخمسينيات التي شهدت تحولاً كبيراً في دور الدولة وما تلاها من حقبة هامة في تاريخ مصر من عدوان ثلاثي على مصر وحرب اليمن والوحدة بين مصر وسوريا وحرب ١٩٦٧ وحرب الاستنزاف ثم حرب ١٩٧٣، وهذه الفترة كان لها بالغ الأثر على الاقتصاد المصري مما كان له بالغ الأثر على المواطن استلزم معه تطور الدعم الحكومي ارتفاعاً وانخفاضاً .

ويتسم مفهوم الدعم بالمرونة والديناميكية الواسعة ، ويرجع ذلك إلى تعدد أنواع الدعم وتشابكها من ناحية ، واختلاف الهدف المراد تحقيقه من كل نوع من ناحية أخرى ، فضلاً عن اختلاف الآثار المالية والاقتصادية والسياسية المترتبة على كل نوع من أنواع الدعم .^(١)

وينقسم الدعم من حيث أثره على الموازنة العامة للدولة إلى :^(٢)

١- **الدعم المباشر**: ويقصد به المبالغ التي يتم تسجيلها للدعم في الموازنة العامة للدولة سواء تم إعطاء هذه المبالغ نقداً أو عيناً ، وتمثل هذه المبالغ أحد بنود النفقات العامة ، وهذا النوع يكون ظاهراً وتأثيره واضحاً على الموازنة العامة للدولة .

٢- **الدعم غير المباشر** : ولا يظهر هذا النوع من الدعم بصفة مباشرة في الموازنة العامة للدولة ، ويضم العديد من الأنواع أهمها :-

أ- **الدعم الضمني** : ويعرف أيضاً بإعانة التوازن أو سد العجز ، ويحدث نتيجة قيام الدولة بتحديد أسعار جبرية لبعض السلع والخدمات عند مستوى أقل من التكلفة الاقتصادية لانتاجها ، مثل الدعم الذي تقدمه الحكومة لهيئة السكك الحديدية وهيئة البريد .

ب- **دعم الإعفاءات الضريبية** : يعتبر الإعفاء من الضرائب سواء أكان في صورة كلية أم جزئية نوعاً من أنواع الدعم غير المباشر لأنه يؤدي إلى نقص الإيرادات الضريبية ، ويتقرر هذا النوع للعديد من الأغراض منها توجيه الاستثمارات لقطاع معين أو تحقيق سياسة معينة.

ج- **دعم سعر الصرف** : ويظهر هذا النوع في العديد من الدول النامية نظراً لتعدد أسعار الصرف ، فيتم السماح للمستوردين باستيراد السلع بالسعر الرسمي ويتمثل الدعم في الفرق بين سعر النقد الأجنبي .

١- للمزيد عن مفهوم الدعم وأهميته يراجع : د/ فوزى حليم رزق ، حقيقة الدعم المباشر للسلع الغذائية وترشيده ، المؤتمر العاشر للاقتصاديين المصريين ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع ، ١٩٨٥ ، د/ زينب توفيق عليوه ، تقييم أثر الدعم الحكومي في النمو الاقتصادي في مصر خلال الفترة من ١٩٩٠ إلى ٢٠١٤ ، بحوث اقتصادية عربية ، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية ، العدد ٧٤ ، ٢٠١٦ ، د/ نورا رفاعي عبدالحافظ ، العلاقة بين نمو الدعم وتطور السياسة المالية والموازنة العامة في مصر ، رسالة دكتوراه ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٠ ، د/ محمد السيد الحاروني ، مدى اختلال هيكل الدعم في مصر وعلاقته بعجز الموازنة ، مرجع سابق ، د/ سيف الملا ، معضلات الأزمة المصرية ، مرجع سابق ، د/ رمزي زكي ، مشكلة التضخم في مصر ، أسبابها ونتائجها مع برنامج مقترح لمكافحة الغلاء ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٨٠ ، دعم الطاقة لغير المستحقين ، استمرار دعم الصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة استنزاف للموارد ومحاباة للأغنياء ، تقرير صادر عن وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية ، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٥ .

٢- د/ نورا رفاعي عبدالحافظ ، العلاقة بين نمو الدعم وتطور السياسة المالية والموازنة العامة في مصر ، مرجع سابق ، ص ١٦ : ١٩ ، د/ زينب توفيق عليوه ، تقييم أثر الدعم الحكومي في النمو الاقتصادي في مصر مرجع سابق ، ص ١٠ : ١٤ .

د- **الدعم الجمركي** : يعتبر الدعم الجمركي أحد أنواع الدعم غير المباشر وذلك من خلال الإعفاءات من الضريبة الجمركية لبعض الواردات ، أو فرض جمارك مرتفعة أو مانعة على بعض أنواع المنتجات المستوردة من الخارج بهدف حماية الصناعة المحلية ، ويؤدي الدعم الجمركي إلى تخفيض الحصيلة الجمركية .

أما من حيث شكل تقديمه للمستفيدين فينقسم إلى : (١)

١- **الدعم النقدي** : وهو عبارة عن إعطاء دخول نقدية للمستفيدين من أجل جعلهم أكثر قدرة على شراء السلع والخدمات ، مثال ذلك إعانات الضمان الاجتماعي وإعانات الشيخوخة وإعانات البطالة ، وتتضمن مجموعة برامج الدعم النقدي منح مساعدات نقدية للفقراء أو الفئات الأكثر عرضة للوقوع في الفقر .

والدعم الحكومي النقدي يتم إما في تقديم الأموال السائلة للمواطنين أو تقديمه لتشجيع الاستثمار تحت ما يسمى بالحوافز التشجيعية للمستثمرين والمصدرين .

٢- **الدعم العيني** : وهو عبارة عن تدخل الدولة لتخفيض أسعار سلع وخدمات أساسية معينة مما يؤدي إلى زيادة الدخل الحقيقي للمستفيدين ، ويتناسب مقدار الاستفادة من الدعم العيني طردياً مع الكمية التي يستهلكها المستفيدين من السلع والخدمات .

وفيما يلي بيان بتطور الدعم الحكومي في مصر بداية من الحرب العالمية الثانية مروراً بفترة الخمسينيات والستينيات والسبعينيات ثم فترة الثمانينيات وبداية تطبيق برامج الإصلاح الاقتصادي مروراً بفترة التسعينيات وبداية الألفية الثانية وصولاً إلى أحداث ٢٠١١ و٢٠١٣ وما شهدته هذه الفترات من تغيرات كبيرة في حجم الإنفاق على الدعم.

بدأ ظهور الدعم في الموازنة العامة المصرية عقب الحرب العالمية الثانية ، وذلك لتوفير السلع الضرورية للمواطنين حينما ارتفعت أسعار سلعتي الكيوسين والسكر الأساسيتين ، الأمر الذي دفع الحكومة آنذاك إلى دعم السلعتين وتوفيرهما بأسعار معقولة وذلك بنظام الحصص حتى تتمكن الفئات محدودة الدخل من الحصول عليهما ، حيث ظهر بند دعم السلع لأول مرة في موازنة ١٩٤٢/١٩٤١ بمبلغ ٩٠٠ ألف جنيه ، واستمر هذا النمط من الدعم الحكومي حيث كانت تكلفة الدعم محدودة ولا تمثل مشكلة في الموازنة العامة للدولة . (٢)

أما فترة الخمسينيات وبالتزامن مع أحداث يوليو ١٩٥٢ قفزت مخصصات الدعم من إجمالي الإنفاق العام تطورات لافتة منذ ذلك الحين ، حيث بلغت مخصصات الدعم ٧.٣% من إجمالي الإنفاق الحكومي في عام ١٩٥٢ ، حيث اتسمت هذه الفترة بدرجة عالية من التدخل الحكومي ، حيث كان الدعم يعبر عن التوجه السياسي للدولة والذي بمقتضاه تحملت الدولة تقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية للمواطنين بالإضافة إلى دعم أسعار السلع الغذائية الأساسية ، وكان شاملاً لجميع فئات المجتمع . (٣)

١- المرجع السابق .

٢- د/ جمال الدين مرزوق ، دور السياسات المالية في ظل اقتصاديات الحرب ، رسالة دكتوراه ، كلية التجارة جامعة عين شمس، ١٩٧٦ ، ص ١٩٠ .

٣- د/ رمزي زكي ، مشكلة التضخم في مصر ، مرجع سابق ، ص ٤٦٣ .

وشهدت بداية الستينيات انخفاض مخصصات الدعم حيث بلغت ٢.٥% عام ١٩٦٠ ، أعقب ذلك حرب عام ١٩٦٧ وما صاحبها من ارتفاع السلع ونقصها الشديد بالأسواق ، ولجأت الدولة إلى تبني نظام جديد للدعم هو إصدار بطاقات تموينية لعدد محدود من السلع كإجراء لمواجهة نقص هذه السلع بعد الحرب .

أما فترة السبعينيات فقد شهدت توسعاً في حجم نظام الدعم الحكومي وقيمته ، فقد شمل الدعم عدداً أكبر من السلع بلغت ١٨ صنفاً وذلك بجانب خدمات النقل الداخلي والبنزين لكافة فئات المواطنين ، وفي عام ١٩٧٧ قامت الدولة بمحاولة رفع أسعار بعض المنتجات لتعويض عجز الموازنة العامة للدولة ، ولكن صاحب هذا الإجراء انتفاضة للشعب المصري على هذه القرارات مما أدى إلى تراجع الدولة عن قرار رفع الأسعار وتقليص حجم الدعم ، علماً بأن الجزء الأكبر من مخصصات الدعم كان مخصص للدعم الغذائي الذي كان يستحوذ على نسبة ٧٥% من قيمة الدعم.

ومع بداية الثمانينيات ارتفعت هذه نسبة الدعم إلى الإنفاق العام لتصل إلى ١٥.٦% من إجمالي الإنفاق العام في موازنة العام المالي ١٩٨٠/١٩٨١ ، ومع بداية عام ١٩٨٢ بدأت الدولة في تبني برنامج لإصلاح نظام الدعم في مصر وقامت بالخفض التدريجي لعدد السلع المدعومة وتخفيض عدد من يمتلكون بطاقات التموين من خلال التوقف عن تسجيل المواليد الجدد ، بالإضافة إلى خفض المستفيدين من خلال تقسيم بطاقات التموين إلى من يحصلون على دعم كامل ومن يحصلون على دعم جزئي .^(١)

ويوضح الجدول التالي تطور نسبة الانفاق على الدعم في الفترة من ١٩٩٠ إلى ٢٠١٠ .

جدول رقم (١٢)

تطور نسبة الإنفاق على الدعم إلى الإنفاق العام في الفترة من ١٩٩٠ إلى ٢٠١٠ (القيمة بالمليار جنيه)

السنة	الإنفاق على الدعم	نسبة الدعم إلى الإنفاق العام (%)	السنة	الإنفاق على الدعم	نسبة الدعم إلى الإنفاق العام (%)
١٩٩١/١٩٩٠	٣.٢	٨.٦٤	٢٠٠١/٢٠٠٠	٥.٧	٤.٧٧
١٩٩٢/١٩٩١	٤.٤	٧.٩٢	٢٠٠٢/٢٠٠١	٥.٩	٤.٣٩
١٩٩٣/١٩٩٢	٤	٦.٧٥	٢٠٠٣/٢٠٠٢	٦.٩	٤.٦٢
١٩٩٤/١٩٩٣	٣.٤	٤.٧٤	٢٠٠٤/٢٠٠٣	١٠.٣	٦.٤٥
١٩٩٥/١٩٩٤	٣.٩	٥.٥٣	٢٠٠٥/٢٠٠٤	١٣.٧	٧.٦٢
١٩٩٦/١٩٩٥	٤.٧	٥.٧٨	٢٠٠٦/٢٠٠٥	٦٨.٨	٢٩.١١
١٩٩٧/١٩٩٦	٤.٤	٥	٢٠٠٧/٢٠٠٦	٥٨.٤	٢٣.٢٦
١٩٩٨/١٩٩٧	٤.٧	٥.٠٣	٢٠٠٨/٢٠٠٧	٩٢.٣	٣١.٤٢
١٩٩٩/١٩٩٨	٤.٥	٤.٤٥	٢٠٠٩/٢٠٠٨	١٢٧.١	٣٣.٩٢
٢٠٠٠/١٩٩٩	٥.١	٤.٥٤	٢٠١٠/٢٠٠٩	١٠٢.٩	٢٦.٠١

المصدر: وزارة المالية – الحسابات الختامية ، النشرات الشهرية ، التقارير السنوية للبنك المركزي ، اعداد مختلفة

١ - د/ زينب توفيق عليوه ، تقييم أثر الدعم الحكومي في النمو الاقتصادي في مصر مرجع سابق ، ص ٢٠ ، ١٩ ، د/ محمد السيد الحاروني، مدى اختلال هيكل الدعم في مصر وعلاقته بعجز الموازنة ، مرجع سابق ، ص ٦٦٧ . د/ كمال الوصال ، الاقتصاد المصري بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق ، ص ١٦٣ ، ١٦٤

يتضح من الجدول السابق انخفاض نسبة الانفاق على الدعم في بداية التسعينيات لتصل إلى ٨.٧% من إجمالي الإنفاق العام في موازنة العام المالي ١٩٩٠/١٩٩١ واستمر الانخفاض في السنوات التالية إلى أن وصلت إلى ٤.١% من إجمالي الإنفاق العام وذلك في إطار توجيهات المؤسسات المالية الدولية وكأحد العناصر الأساسية لبرنامج الإصلاح الاقتصادي .

وبحلول العام المالي ٢٠٠٠/٢٠٠١ بلغت قيمة الدعم الحكومي ١٧٦١ مليون جنيه ، شملت المواد الغذائية وحدها نحو ٦% من إجمالي نفقات الموازنة العامة ، حيث تضمنت قائمة الدعم خمس عناصر رئيسية هي رغيف الخبز والدقيق البلدى والقمح والسكر وزيت الطعام ، ونتيجة انخفاض قيمة الجنيه المصرى أمام العملات الأخرى خلال العام المالي ٢٠٠٢/٢٠٠٣ ارتفعت تكلفة المكون الاستيرادى للدعم مما أدى إلى ارتفاع فاتورة الدعم الحكومي من نحو ٢٤٧٧ مليون جنيه عام ٢٠٠٢/٢٠٠٣ إلى نحو ٣٦٩٥ مليون جنيه عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤ ، ومع بداية أزمة الرهن العقاري في الولايات المتحدة عام ٢٠٠٤ التى ألقت بظلالها على مختلف دول العالم وصل إجمالي الدعم الحكومي في مصر إلى ٤٩١٥ مليون جنيه خلال العام المالي ٢٠٠٤/٢٠٠٥ .

يمثل العام المالي ٢٠٠٥/٢٠٠٦ نقطة تحول في معاملة الحكومة لمخصصات الدعم وقيمتها في الموازنة العامة ، فقبل هذا العام كان يتم تقسيم الدعم إلى دعم مباشر (السلع التموينية والخبز بصورة رئيسية) ودعم غير مباشر (المنتجات البترولية والكهرباء) ، ولكن بداية من عام ٢٠٠٥/٢٠٠٦ ومع تطبيق الحكومة لنظام الإحصاءات المالية الصادرة عن صندوق النقد الدولي عام ٢٠٠١ في تصنيف أبواب الموازنة العامة للدولة تم إلغاء تقسيم الدعم إلى مباشر وغير مباشر ، وظهر بند جديد من بنود الدعم يتمثل في دعم المواد البترولية ، والذي كانت تتحمله موازنة الهيئة العامة للبترول ، مما انعكس على قيمة الدعم ونسبته من الإنفاق الحكومي .

ويوضح الجدول التالى تطور اعتمادات الدعم خلال الفترة من ٢٠٠٥ إلى ٢٠١٦ .

جدول رقم (١٣)

تطور اعتمادات الدعم خلال الفترة من ٢٠٠٥/٢٠٠٦ إلى ٢٠١٥/٢٠١٦ (القيمة بالمليار جنيه)

السنة	الدعم السلعي	دعم الخدمات الاجتماعية	دعم مجالات التنمية	دعم الأنشطة الاقتصادية	الاحتياطات العامة للدعم	إجمالي الدعم
٢٠٠٥/٢٠٠٦	٥٢.٨	١٢.٣٣٦	٠.٣٦٠	١.٠٨٥	١٦١.٠٥	٦٦.٧٤٢
٢٠٠٦/٢٠٠٧	٤٩.٧٨٢	١.١٤٧	١.٤٨٣	١.٤٨٣	١.٢١٥٠	٥٣.٩٦٦
٢٠٠٧/٢٠٠٨	٧٩.٩٥٧	٤.٠٥	٢.٢٨٧	١.٩٦	٠.٢٠٥	٨٤.٢٠٥
٢٠٠٨/٢٠٠٩	٩٥.٩٣٠	٢٩.٦٧٣	٢.٦٤٥	٤.٩٢	٢.٧٤٥٠	١٣٥.٩٨٥
٢٠٠٩/٢٠١٠	٨٦.٤٥٦	٥.٥٢٧	٢.٣٥٤	٣.٧١٦	-	٩٨.٠٥٣
٢٠١٠/٢٠١١	١٠١.٧٧٢	٦.٠٨٣	٢.٨٩٥	٣.٥١٣	٣.٩٤٧	١١٧.٥٣٧
٢٠١١/٢٠١٢	١٣٢.٩٢٨	١٠.٩٣	٣.٠٧٨	٢.٦٧	٤.٦٨٥	١٥٤.٢٩١
٢٠١٢/٢٠١٣	١٦٣.٩٧	٢٢.٤٧٣	١.٨٢٢	٣.٣٠٧	٢.٩٣٠	١٩٤.٥٠٢
٢٠١٣/٢٠١٤	١٦٠.١٢٢	٣٧.٤٣	١.٥٢٧	٤.٦٣٩	٦.٥٧٦	٢١٠.٢٩٤
٢٠١٤/٢٠١٥	١٦٣.٤٥٣	٥٥.٦٨٥	١.٥٧٢	٨.٨٨١	٤.٢٦٢	٢٣٣.٨٥٣
٢٠١٥/٢٠١٦	١٣٦.٣٠٣	٧٨.٠٧٨	٥.٠٤٩	٥.٨٠٢	٥.٦٨٩	٢٣١.٢٢١

المصدر: وزارة المالية - البيان المالي للموازنة العامة للدولة - اعداد مختلفة

يتضح من الجدول السابق استمرار الحكومات المتعاقبة خلال تلك الفترة في تخصيص باب مستقل في الموازنة العامة للدعم يضم كل من دعم السلع التموينية الأساسية والإضافية ودعم المواد البترولية من سولار وبوتجاز وغاز طبيعي وبنزين وكيروسين ومازوت ودعم الكهرباء فضلاً عن دعم إسكان محدودى الدخل والقروض الميسرة وتنشيط الصادرات ودعم متطلبات التنمية الصناعية . وقد استحوذ دعم الوقود في العام المالى ٢٠١٢/٢٠١١ على ما يقرب من ٦١% من إجمالى الدعم وهو ما يمثل ١١% من إجمالى الإنفاق العام مما كان له أثراً سلبياً على توفير الدعم للقطاعات الأخرى.

وفى أعقاب الأزمة المالية العالمية تدهورت قيمة القوة الشرائية للنقود بنحو ٢٩% كأثر تراكمى لتلك الارتفاعات في الأسعار ، مما دفع الحكومة إلى زيادة الإنفاق على الدعم لمواجهة التدهور في مستوى المعيشة عبر مجموعة إجراءات منها السماح بإصدار بطاقات تموينية للفئات التى لا يتوافر لها مصدر للدخل وإضافة المواليد بين عامى ١٩٨٩ ، ٢٠٠٥ إلى بطاقات التموين وتحويل بطاقات الدعم الجزئى إلى دعم كلى ، مما أسهم في زيادة عدد المستفيدين من بطاقات التموين إلى نحو ٧٩% من إجمالى السكان .

وأخذت الحكومة المصرية على عاتقها تبني برنامج الإصلاح الاقتصادى منذ الربع الأخير من ٢٠١٦ ، وذلك على كافة الأصعدة المالية والنقدية والهيكلية، والذى شمل عدداً من القرارات كان أهمها تخفيض الدعم على الوقود والكهرباء .

ويوضح الجدول التالى تطور الإنفاق على الدعم خلال الفترة من ٢٠١٠ إلى ٢٠١٩ .

الجدول رقم (١٤)

تطور الإنفاق على الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية خلال الفترة من ٢٠١٠ إلى ٢٠١٩
(القيمة بالمليون جنيه)

العام المالى	إجمالى الإنفاق العام	الإنفاق على الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية
٢٠١١/٢٠١٠	٤٠١٨٦٦	١٢٣١٢٥
٢٠١٢/٢٠١١	٤٧٠٩٩٢	١٥٠١٩٣
٢٠١٣/٢٠١٢	٥٨٨١٨٨	١٩٧٠٩٣
٢٠١٤/٢٠١٣	٧٠١٥١٤	٢٢٨٥٧٨
٢٠١٥/٢٠١٤	٧٣٣٣٥٠	١٩٨٥٦٩
٢٠١٦/٢٠١٥	٨١٧٨٤٤	٢٠١٠٢٤
٢٠١٧/٢٠١٦	١٠٣١٩٤١	٢٧٦٧١٩
٢٠١٨/٢٠١٧	١٢٠٧١٣٨	٣٣٢٧٢٧
٢٠١٩/٢٠١٨ (موازنة)	١٤٢٤٠٢٠	٣٢٨٢٩١

المصدر : وزارة المالية : الحسابات الختامية ، التقارير الشهرية

يتضح من الجدول السابق استمرار مخصصات الدعم في الارتفاع لتتجاوز ١٢٣ مليار جنيه في العام المالى ٢٠١٢/٢٠١١ وتستحوذ على ٣٢% من إجمالى الإنفاق الحكومى ، ثم قفزت إلى ما يزيد عن ٢٢٨ مليار جنيه في العام المالى ٢٠١٣/٢٠١٤ بنسبة ٣٣% لتلتهم ثلث الإنفاق الحكومى تقريباً.

وفى العام المالى ٢٠١٤/٢٠١٥ انخفض الإنفاق على الدعم ليصبح ٢٠١٠٢٤ مليون جنيه بعد أن وصل إلى ٢٢٨٥٧٨ مليون جنيه في العام المالى ٢٠١٣/٢٠١٤ وذلك بعد تحريك أسعار الوقود، ليواصل الارتفاع بموازنة عامى ٢٠١٦/٢٠١٧ و ٢٠١٧/٢٠١٨ ، ثم شهد مشروع موازنة ٢٠١٨/٢٠١٩ انخفاض فى الإنفاق على الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية مقارنة بعام ٢٠١٧/٢٠١٨.

المطلب الثانى

أوجه الخلل في الدعم الحكومى في مصر

وتعتبر قضية الدعم من أهم القضايا التي تواجه الاقتصاد المصرى ، لما لها من أبعاد اقتصادية واجتماعية وسياسية ، وأصبحت الزيادة في حجم الدعم أحد العوامل الرئيسية التي تؤدي إلى ارتفاع عجز الموازنة العامة للدولة.

ويعد الدعم أحد البنود الهامة من بنود النفقات العامة في الميزانية المصرية، ففي البداية كان هذا الدعم يشمل عدد محدود من السلع ذات الاستهلاك الشعبي الضرورية، إلا أن هذا الدعم أخذ يتنوع ويمتد ليشمل بالإضافة إلى إعانات تثبت الأسعار السلع التموينية - دعم الإنتاج الزراعي وتثبيت أسعار الأسمدة، وكذلك الإعانات التي تعطى لبعض الشركات الصناعية لتعويضها الخسائر التي تحققها، والهيئة العامة للبترول والدعم المخصص للغزل اللازم للأقمشة الشعبية، وتثبيت أجور نقل الركاب ودعم ورق الصحف إلخ، وقد ترتب على ذلك أن هذه الإعانات ظلت تتزايد على نحو مستمر عام بعد آخر، وإن أهم عنصر في بند اعتمادات الدعم الخاص بأسعار السلع التموينية الضرورية مثل القمح والدقيق والزيت والذرة واللحوم والشاي والبقول ... إلخ لأنه يستأثر بالنصيب الأكبر من جملة الاعتمادات المخصصة لبند الدعم .^(١)

ويستحوذ الدعم على ما يقرب من ٢٥% من الإنفاق الحكومى ويمثل عقبة في طريق إصلاح العجز المزمن في الموازنة العامة للدولة ، ومن ثم يضعف قدرة الدولة على الإنفاق على الاستثمار اللازم للتنمية ، ويشكل دعم السلع الغذائية ودعم المواد البترولية النسبة الأكبر من قيمة الدعم الذى يقدر بـ ٦٧% في الحساب الختامى لعام ٢٠١٥/٢٠١٦ .^(٢)

ويؤدي نظام الدعم الحالى إلى إهدار الموارد الحكومية ولا يحقق العدالة المرجوة . كما يترتب عليه تحويل معظم الدعم لغير مستحقيه ومن ثم يدعم الاستهلاك الترفى لهؤلاء الذين لديهم القدرة على دفع أسعار أعلى مقابل الغذاء ومنتجات الوقود . وعلى الرغم من ذلك لا تزال هناك حاجة لمزيد من موارد الدعم لمساندة الفئات الضعيفة من خلال توفير خدمات جيدة وذات تكلفة معقولة في مجالات التعليم والصحة والنقل والبنية التحتية .^(٣)

وقد احتدمت مشكلة الدعم بشكل لافت للنظر حينما اختلت العلاقة التوازنية بين نمو السكان وتزايد احتياجاتهم من السلع الضرورية من ناحية ، وبين معدل نمو الانتاج المحلى من هذه السلع وتدهور

١- د/رمزى زكي ، الدعم والتضخم ومستوى معيشة محدودى الدخل بمصر ، دراسة مقدمة إلى لجنة الدعم ، ١٩٧٩ ، ص ٦٥ .
٢- د/سهير أبو العينين ، حول قضية الدعم ، آراء في قضايا التخطيط والتنمية ، معهد التخطيط القومى ، العدد ٦ ، ٢٠١٧ .
٣- د/ماجدة قنديل ، بدائل لتطوير نظام الدعم في مصر ، آراء في السياسة الاقتصادية ، المركز المصرى للدراسات الاقتصادية ، ديسمبر ٢٠١٠ ، ص ٨ .

مستوى الانتاجية فى القطاعات المنتجة للسلع والخدمات التى تقدمها الدولة من ناحية أخرى ، وقد ترتب على ذلك تزايد الاعتماد على استيراد الكثير من هذه السلع وتعريض مصر لخطر التضخم المستورد بسبب الارتفاع العالمى لأسعار هذه السلع واضطرار الحكومة لتخصيص مبالغ متزايدة من النقد الأجنبى وكان ذلك عاملاً من عوامل نمو الديون الخارجية لمصر .^(١)

أولاً : دعم الطاقة

حظيت الصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة على مدى عقود سابقة وتحت شعار تشجيع الاستثمار بدعم سخى للطاقة ، واستحوذت على نصيب الأسد من الدعم الموجه للصناعة ، ورغم إدراك الحكومات لهذا الخل وإعلانها العزم على الإصلاح إلا أن الخطوات التى تم اتخاذها لا تتسق مع ذلك، حيث أدت الطريقة التى تم بها رفع الدعم جزئياً عن الطاقة إلى تحميل الأفراد والسكان العبء الأكبر .

وقد أوضحت دراسة للمركز المصرى للدراسات الاقتصادية أن الطبقات الفقيرة ومحدودة الدخل لا تحصل على أكثر من ٢٧% من الدعم الحكومى للمواد البترولية ، في حين يستحوذ الأثرياء والمستثمرون ورجال الأعمال على النسبة الباقية ، ولا يقتصر الخل على ذلك فحسب بل يتعدى ذلك إلى اختلال في توزيع الدعم بين المستثمرين ورجال الأعمال ، إذ يشير تقرير لوزارة الصناعة في إبريل ٢٠١٢ إلى أن مائة مصنع تستحوذ على ٧٠% من الطاقة المدعومة المخصصة للصناعة ، في حين تتوزع النسبة الباقية ٣٠% على عشرة آلاف مصنع .^(٢)

فقد استمرت الحكومات المصرية المتعاقبة في دعم الطاقة للقطاع الصناعى حتى مع انفجار العجز في الموازنة وتضاؤل الاحتياطي النقدى الأجنبى وتحول مصر إلى مستورد صاف للطاقة مع انضمام الغاز الطبيعى للبترول كسلع مستوردة تترجم إلى ضغط على الاحتياطات الدولارية المتضائلة علاوة على العجز في ميزانى التجارة والمدفوعات .^(٣)

كما تشير مذكرة للبنك الدولى إلى أن الدعم المقدم إلى الصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة في مصر مثل الأسمنت والأسمدة والسيراميك لا يصل إلى المواطن المصرى ، لأن هذه الصناعات تقوم بتصدير ما يزيد عن نصف انتاجها إلى الأسواق الخارجية ، وتقوم ببيع منتجاتها في الأسواق المحلية بالأسعار العالمية .

فقد يكون دعم بعض الأنشطة والقطاعات الاقتصادية مبرراً وضرورياً في بعض الحالات إذا كان يتم في ظروف معينة ووفقاً لمدى زمنى محدد ، وهذا ما تفعله كثير من الدول لتحقيق العديد من الأهداف كتشجيع الصناعات عالية التكنولوجيا ودعم أنشطة البحث والتطوير بهدف تحديث الهيكل الصناعى ، أو دعم المشروعات الصغيرة ومتوسطة الحجم لأنها تستوعب نسبة كبيرة من العمالة ، وقد تدعم الصناعات النظيفة بهدف الحد من التلوث ، أما ما نشهده من دعم لصناعات الحديد

١- د/رمزى زكى ، دراسات في أزمة مصر الاقتصادية ، مرجع سابق ، ص ٧٥ : ٧٧ .
٢- د/كمال الوصال ، الاقتصاد المصرى بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق ، ص ١٧١ .
٣- دعم الطاقة لغير المستحقين ، مرجع سابق ، ص ٥ .

والصلب والأسمنت والسيراميك فلا مبرر له سوى الخلل الذى تشهده مصر في سياساتها المالية المتعلقة بالدعم منذ عقود .^(١)

كما يلاحظ أيضاً عدم اتساق هيكل الدعم مع هيكل استهلاك المنتجات البترولية ، بل إنه يعكس تناقضات حادة ، فعلى سبيل المثال تبلغ تكلفة الغاز الطبيعى والمازوت ١٣% فقط من إجمالى دعم المنتجات البترولية في عام ٢٠٠٩/٢٠٠٨ ، في حين تقدر نسبة استهلاكهما بنحو ٦٧% من إجمالى استهلاك المنتجات البترولية وخاصة بين المجموعات منخفضة الدخل . وذلك خلافاً للسلولار والبوتجاز اللذين يبلغ نصيبهما معاً ٧٦% من إجمالى الدعم ، بينما يشكلان ٢٧% من إجمالى الاستهلاك .^(٢)

جدول رقم (١٥)

التوزيع القطاعى لدعم الطاقة في عام ٢٠٠٧/٢٠٠٦

القطاع	توزيع دعم المنتجات البترولية	توزيع دعم الغاز الطبيعى
قطاع النقل	٢٧.١%	١%
قطاع الصناعة	٢٠.٧%	٢٩%
قطاع الكهرباء	١٠.٧%	٥٨.٢%
القطاع العائلى	١٣.٣%	١.٨%

المصدر : مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار ، تقرير رقم ١٩ ، ٢٠٠٨ ، خريطة دعم استهلاك البترول في العالم : أين تقع مصر ؟

وقد حظى قطاع الصناعة بنصيب كبير من الدعم الحكومى للطاقة ، الذى بدا جلياً أن نسبة كبيرة منه تذهب للمنتجين وليس للمستهلكين ، ويوضح الجدول التالى التوزيع القطاعى لدعم الطاقة .

وقد قدر رئيس هيئة التنمية الصناعية السابق في ٢٠٠٧ نصيب ٤٠ مصنعاً عاملاً في قطاعات الأسمنت وحديد التسليح والأسمدة والألومنيوم والبتروكيماويات بـ ٧٥% من الغاز الطبيعى المدعوم للقطاع الصناعى وبـ ٦٥% من الكهرباء ، في حين تبلغ مساهمة هذه المصانع في الناتج الصناعى ٢٠% وبتوظيف ٧% من العمالة الصناعية ، وهو ما ينم عن تركيز شديد للغاية في تخصيص الدعم لصالح عدد محدود من المصانع .^(٣)

ويعد ملف دعم الطاقة في العقد الماضى نموذجاً لغياب الكفاءة وانعدام الرؤية الاستراتيجية والكثير من الفساد على نحو كلف الدولة الكثير من مواردها المحدودة في الطاقة .

ثانياً : زيادة خسائر الهيئات الاقتصادية العامة وانخفاض الكفاءة الاقتصادية بها

تحقق الكثير من الهيئات الاقتصادية عجزاً نتيجة لتقديم خدماتها بأسعار اجتماعية لا تغطى التكلفة الحقيقية مع عدم كفاية الدعم أو المساهمة التى تحصل عليها من الموازنة العامة ، ويمثل العجز المرحل لهذه الهيئات عبئاً مستمراً على الخزنة العامة ، كما أن ضعف القدرة الإيرادية لهذه الهيئات ساهم في تراجع الاستخدامات الاستثمارية لها مما يحول دون إحلال وتجديد مرافقها ، مع افتقار تلك

١- د/ كمال الوصال ، الاقتصاد المصرى بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق ، ص ١٧١ ، ١٧٢ .

٢- د/ ماجدة قنديل ، بدائل لتطوير نظام الدعم في مصر ، مرجع سابق ، ص ٢ ، ٣ .

٣- د/ عمرو إسماعيل عادلى ، الأصول السياسية للتنمية ، مرجع سابق ، ص ١٤٧ ، ١٤٨ .

الهيئات إلى العمل بالكفاءة الاقتصادية المطلوبة التي تمكنها من تحقيق فوائض تسهم على الأقل في توفير مواردها الذاتية المطلوبة .^(١)

وتشير البيانات في السنوات الأخيرة إلى حصول الهيئات العامة الاقتصادية من الموازنة العامة للدولة في عام ٢٠١٦/٢٠١٥ على نحو ١٥٤٧٧٦.٥ مليون جنيه ، زيدت إلى نحو ٢١٧٠٤٤.٥ مليون جنيه في عام ٢٠١٧/٢٠١٦ ، ثم زيدت إلى نحو ٢٦٤٥٨٤.٣ مليون جنيه في عام ٢٠١٨/٢٠١٧ بزيادة عن المنح والإعانات والمساهمات المقررة في عام ٢٠١٦/٢٠١٥ بنحو ١٠٩٨٠٧.٨ مليون جنيه بنسبة زيادة وصلت إلى نحو ٧١٪.

ويشار في هذا الخصوص إلى حصول ثلاث هيئات عامة اقتصادية بمفردها وهي الهيئة العامة للبترول والهيئة العامة للسلع التموينية والهيئة القومية للتأمين الاجتماعي في العام المالي ٢٠١٨/٢٠١٧ على منح وإعانات بلغت قيمتها نحو ٢٥١٢٦٧.٨ مليون جنيه أى ما يوازى نحو ٩٨.٤٪ من مجمل المنح والإعانات التى حصلت عليها الهيئات الاقتصادية في ذلك العام.^(٢)

ثالثاً : تراجع مخصصات دعم الخبز والسلع التموينية

في الوقت الذى ارتفعت فيه مخصصات دعم المواد البترولية الموجه في غالبيته للرأسمالية الكبيرة والشرائح العليا من الطبقة الوسطى ، تراجعت مخصصات دعم السلع التموينية من ٢١.١ مليار جنيه في ميزانية عام ٢٠٠٩/٢٠٠٨ إلى ١٤.١ مليار جنيه عام ٢٠١٠/٢٠٠٩ إلى ١٣.٦ مليار جنيه في ميزانية ٢٠١١/٢٠١٠ .^(٣)

كما لم تحقق أنظمة الدعم في مصر استهدافاً جيداً للأسر الفقيرة ومحدودة الدخل وعدالة توزيع المنافع سواء على مستوى الأسر الفقيرة أم المناطق الجغرافية الفقيرة ، نتيجة لوجود أنظمة دعم مفتوحة وعامة لجميع فئات المجتمع ، حيث تشير التقديرات إلى استفادة عدد محدود من الفقراء من برامج الدعم حيث يصل الدعم الحكومى فقط لأفقر ٤٠٪ من السكان ، بينما يذهب حوالى ٦٠٪ من منافع الدعم لأغنى ٦٠٪ من السكان .^(٤)

ويرجع ارتفاع قيمة دعم السلع الغذائية في مصر بالنسبة لإجمالى الدعم إلى الاعتماد الشديد على الواردات من القمح والتى تصل إلى ٧٣٪ تقريباً من إجمالى القمح المتاح للاستهلاك المحلى مع ارتفاع الأسعار العالمية للقمح مع انخفاض قيمة الجنية المصرى .

رابعاً : دعم الصادرات الذى يحصل عليه حفنة من المصدرين يتجاوز مجموع دعم المزارعين والأدوية والتأمين الصحى وتنمية الصعيد وإسكان محدودى الدخل ، وهو نوع من التعدى الواضح على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للفقراء والطبقة الوسطى لصالح الطبقة الرأسمالية.^(٥)

١- د/ أمنية حلمى ، كفاءة وعدالة سياسة الدعم في مصر ، المركز المصرى للدراسات الاقتصادية ، ٢٠٠٥ ، ص ٥ ، ٦ .
٢- د/ عبدالرحمن محمد عبدالرحيم ، عجز الموازنة العامة للدولة ، الأسباب ووسائل العلاج ، المؤتمر العلمى لكلية التجارة جامعة عين شمس "عجز الموازنة : الأسباب وطرق العلاج" ، ٢٠١٩ ، ص ١١ ، ١٢ .
٣- د/ سيف الملا ، معضلات الأزمة المصرية ، مرجع سابق ، ص ٩١٩ ، ٩٢٠ .
٤- نيرمين زكريا الجندى ، الدعم في مصر بين الإلغاء والهيكل ونظرة الاقتصاد الإسلامى ، مرجع سابق ، ص ٦٠ .
٥- د/ سيف الملا ، معضلات الأزمة المصرية ، مرجع سابق ، ص ٩٢١ ، ٩٢٠ .

وقد رصدت موازنة العام المالي ٢٠١٨/٢٠١٩ أربعة مليارات جنيهه لبند تنمية الصادرات، مقابل مليارى و ٦٠٠ مليون جنيهه العام المالى ٢٠١٧/٢٠١٨، بنسبة زيادة تبلغ ٥٣.٨% . ومن المتوقع أن تصل إلى ستة مليارات جنيهه بمشروع موازنة ٢٠٢٠/٢٠١٩ .

إن قضية الدعم فى مصر لم تجد حلاً شافياً وعادلاً حتى الآن على الرغم من طرحها للنقاش فى الإعلام والندوات والمؤتمرات العلمية ، وتبقى القضية فى النهاية مرهونة بقرار سياسى قادر على الشروع فى بناء قاعدة بيانات صحيحة لتحديد مستحقي الدعم ، ومواجهة حاسمة لحلقات الفساد داخل منظومة الدعم ، وتشريعات بعيدة عن الأهواء والمصالح توقف نزيف الطاقة والموارد المهدرة فى مصر تحت ستار الدعم .

ويبقى التساؤل الرئيسى الذى ينبغى الوقوف أمامه عند مناقشة الإبقاء على الدعم أو إلغاؤه ، هل يقوم هؤلاء الذين يستفيدون من الدعم بتمويل هذا الدعم ؟ أم أن المبالغ التى تخصصها الدولة فى هذا المجال هى مجرد هبة أو تبرع من جانبها يعطى لهؤلاء دون مقابل .

إن الذى يستفيد من الدعم هم أساساً أصحاب الدخل المحدودة والثابتة ، وهم الكثرة الغالبة فى مجتمعنا ، وهذا لا ينفى أن ثمة فئات اجتماعية قادرة تستفيد من هذا الدعم ولا تستحقه . ولكن نسبة هذه الفئات إلى إجمالى المستفيدين هى نسبة هزيلة . وإذا كان أصحاب الدخل المحدودة والثابتة هم أكثر الناس استفادة من الدعم ، فإنهم فى نفس الوقت أكثر الناس انتظماً فى دفع الضرائب المباشرة وغير المباشرة . فبالنسبة للضرائب المباشرة ، نجد أن محدودى الدخل هم عادة من موظفى وعمال الحكومة والقطاع العام الذين يشكلون الممول الرئيسى لحصيلة الضرائب على الأجور والمرتبات ، ناهيك عن أن محدودى الدخل باعتبارهم الكثرة الساحقة فى مجتمعنا هم الذين يغذون الخزانة العامة للدولة بالشطر الأعظم من حصيلة الضرائب غير المباشرة المفروضة على السلع والخدمات الاستهلاكية الضرورية .

ونتفق مع ما ذهب إليه البعض من أن الفئات الاجتماعية ذات الدخل المحدود والتى تستفيد من الدعم ، تسهم فى تمويله إسهاماً حقيقياً ، بل بشكل يزيد عما يحصلون عليه من سلع وخدمات مدعومة، بل قد لا يوجد دعم أصلاً بالنسبة لمحدودى الدخل طالما أنهم يدفعون أكثر مما يأخذون.^(١)

١- د/رمزى زكى ، دراسات فى أزمة مصر الاقتصادية ، مكتبة مدبولى ، ١٩٨٣ ، ص ٨٣ ، ٨٥ .

المبحث الثالث

تزايد الإنفاق العسكرى

تمهيد وتقسيم

يلعب الإنفاق العسكرى دوراً لا يستهان به فى دفع النفقات العامة نحو التزايد بمعدلات كبيرة فى كثير من الدول ، وبخاصة تلك التى تتعرض لتهديدات خارجية كثيرة كدول الشرق الأوسط .^(١)

ولا يناعى أحد فى أن نمو الإنفاق العسكرى يعد ظاهرة عالمية فى ظل تزايد علاقات الصراع والقوى فى العالم ، بيد أن دلالة هذا الإنفاق تكون بالغة فى حال البلاد النامية التى يعيش العدد الأكبر من سكانها فى برائن الفقر والجوع والبطالة والمرض ، وفى جميع الأحوال يجب أن ننظر إلى هذا النوع من الإنفاق على أنه بمثابة تبديد شديد للموارد ، ولكن فى ظل الصراعات الدولية ونتيجة للتقدم التكنولوجى والصراع حول امتلاك أسلحة الدمار الشامل وارتفاع تكلفة التسليح ، لكل ذلك بات من غير المتوقع إمكانية تخفيض الإنفاق العام على الإنفاق العسكرى .^(٢)

إن ظاهرة تزايد الإنفاق العسكرى والأمنى لا يمكن عزوها لسبب واحد ، وإنما هناك عوامل متشابكة تجتمع مع بعضها البعض لتحدد حجم هذه الظاهرة ، ومن أهم هذه العوامل وتلك المحددات : المشكلات الداخلية والخارجية ، سباق التسلح بين الدول ، درجة النمو الاقتصادى ، صناعة الأسلحة ومجموعة المصالح .^(٣)

كما أن تزايد الإنفاق العسكرى يحرم المجتمع من جزء من الثروة الوطنية يمكن أن يُنفق فى مجالات تطوير النظام التعليمى وتحسين الرعاية الصحية للمواطنين . كما أن تطوير الإنتاج العسكرى فى البلدان التى تصنع الأسلحة، يوجه قسماً كبيراً من أفضل القدرات والكفاءات العلمية والإنتاجية للعمل فى القطاع الصناعى العسكرى، حارماً قطاعات الإنتاج المدنى منها، فتعمل أفضل العقول البشرية فى ابتكار أسلحة التدمير والإبادة واختراعها وتطويرها. ويترافق تطور الإنتاج الصناعى العسكرى مع هدر موارد ومواد أولية طائلة تتحول إلى أسلحة، لا يستفيد منها المجتمع، بل تساهم فى تدميره عند نشوب الحروب والنزاعات المسلحة.^(٤)

فى ضوء ما سبق نتناول بالدراسة ظاهرة تزايد الإنفاق العسكرى والأمنى فى المطلبين التاليين :

المطلب الأول : ماهية الإنفاق العسكرى وعلاقته بالنمو الاقتصادى

المطلب الثانى : علاقة الإنفاق العسكرى بعجز الموازنة العامة

- ١- د/ جاك دياموند ، المصروفات الحكومية والنمو الاقتصادى ، مجلة التمويل والتنمية ، صندوق النقد الدولى ، ١٩٩٠، ص ٣٥.
- 2 - Malcolm Knight, Normal Looyza, & Delano Villanueva, "The Peace dividend : Military Spending Cuts and Economic Growth", IMF staff papers, Vol.43, March 1996, pp.3-28.
- ٣- د/ طارق الغندور ، السلاح والخبز ، الإنفاق العسكرى فى الوطن العربى ، مجلة شئون عربية ، جامعة الدول العربية ، الأمانة العامة ، ١٩٩٥ ، ص ١٩٨ .
- 4- Emile Benoite "Defense And Economic Growth In Development Countries" Lexington Books, Lexington, 1973, p. 16.
- د/ محمد دياب ، جدلية العلاقة بين الإنفاق العسكرى والتنمية الاقتصادية، مجلة الدفاع الوطنى ، بيروت ، العدد ٧٥ ، ٢٠١١ .
www.lebarmy.gov

المطلب الأول

ماهية الإنفاق العسكرى وعلاقته بالنمو الاقتصادى

ماهية الإنفاق العسكرى

عرف البعض الإنفاق العسكرى بأنه جزء من الإنفاق العام للدولة، تقوم به من أجل الدفاع عن نفسها في حالة تعرضها لخطر خارجي، أو لمواجهة خطر واقع عليها فعلاً، أو لتسخير قوتها العسكرية لتحقيق أهداف توسعية ^(١).

في حين نجد تعريف آخر يفرق بين نفقات الدفاع والقدرة الحربية التى تتضمن فضلاً عن القوة العسكرية ، القوة الاقتصادية بما تشتمل عليه من قدرة انتاجية وثروة ومعرفة تقنية تزيد من قوة الدولة ويمكن إعادة توجيهها نحو القطاع الحربى ^(٢).

فمفهوم الإنفاق العسكرى لا يقتصر فقط على مخصصات الأجور والمرتبات والمستلزمات السلعية والخدمية الجارية التى تلزم القوات المسلحة فحسب ، بل تشمل أيضاً النفقات المخصصة لاستيراد السلاح والذخيرة وكلفة الصيانة للمعدات العسكرية .. الخ ^(٣).

أما معهد ستوكهولم لأبحاث السلام الدولى (sipri) فيرى أن الإنفاق العسكرى يشمل جميع النفقات الجارية والرأسمالية على القوات المسلحة، بما في ذلك قوات حفظ السلام، ووزارات الدفاع والهيئات الحكومية الأخرى المشاركة في مشروعات دفاعية، والقوات شبه العسكرية إذا حكم بأنها مجهزة للعمليات العسكرية. وتشمل هذه النفقات الأفراد العسكريين والمدنيين، بما في ذلك معاشات التقاعد للعسكريين والخدمات الاجتماعية للأفراد، والتشغيل والصيانة، والتوريدات، والبحوث العسكرية، والتطوير، والمساعدات العسكرية (تحتسب في النفقات العسكرية للبلد المانح) ^(٤).

ويُعرف صندوق النقد الدولى النفقات العسكرية بأنها "عبارة عن مجمل النفقات سواء ما يندرج في بند الدفاع أو ما يندرج في بنود أخرى، والمرصودة للمحافظة على القوات المسلحة، بما في ذلك المشتريات العسكرية من الذخائر والمعدات، وكذلك المرصودة للإنشاءات العسكرية والتعبئة والتدريب والتجهيز والانتقال والغذاء والكساء، وإسكان العسكريين وتأمين رواتبهم ، كما تشمل النفقات الاستثمارية لتوفير مقار سكن أسر العسكريين، والإنفاق على المدارس العسكرية، ونفقات البحث والتطوير التى تستخدم أساساً لأغراض الدفاع، كما يضاف إلى هذا الإنفاق المساعدة العسكرية الخارجية والمساهمة في تمويل المنظمات العسكرية الدولية والتحالفات." ^(٥)

١- د/ طلال محمود كداوي ، الإنفاق العسكرى الإسرائيلى، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت، ١٩٩٧، ص ٣٨، ٣٩.
٢- د/ أحمد جمال الدين موسى ، النفقات الحربية والنمو الاقتصادى في العالم الثالث ومصر، مجلة كلية الحقوق ، جامعة المنصورة ، عدد إبريل ١٩٨٨ ، ص ١٣٤ .
٣- د/ رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ٩٣ .
٤- التسليح ونزع السلاح والأمن الدوليين، الكتاب السنوي ٢٠٠٩ ، (الطبعة العربية) ، : معهد ستوكهولم لأبحاث السلام الدولى sipri، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٠٧ ، ٣٠٨ .
٥- د/ قدرى سعيد ، تكلفة الأمن والدفاع في العالم العربى وأثرها على التنمية ، أولويات الإنفاق في مصر ، شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، ٢٠١٤ ، ص ٢٨ ، ٢٩ .

ويشمل الإنفاق العسكرى الفترة السابقة على الحرب للاستعداد لها ، وما ينفق خلال فترة الحرب ذاتها ، وما ينفق في الفترة اللاحقة على الحرب سواء لإعادة البناء أو لدفع التعويضات . وغالباً ما ما يقال أن مثل هذا الإنفاق العسكرى يعتبر فاقداً اقتصادياً .^(١)

طبيعة الإنفاق العسكرى

اعتبر الفكر المالى التقليدى النفقات العسكرية من قبيل النفقات الاستهلاكية ، بينما يميل الفكر المالى الحديث إلى التمييز بين نوعين من الآثار التى تطرأ على الانتاج القومى من جراء هذا الإنفاق وهما الآثار الانكماشية والآثار التوسعية ، وعندما تؤدى النفقات العسكرية إلى تحويل بعض عناصر الانتاج عن إشباع الحاجات الخاصة إلى الإشباع المتعلق بالأغراض العسكرية فإن الانتاج العادى للأفراد يقل حجمه ويفضى إلى القليل من الاستهلاك .^(٢)

ومن المتصور أن ترتب النفقة الحربية أثراً توسعياً على حجم الانتاج وذلك فى الحالات التى تنصرف فيها النفقة إلى إنشاء صناعات معينة أو منشآت متعددة كالمطارات والموانى والطرق التى تفيد الاقتصاد القومى فيما بعد الحرب .^(٣)

فالإنفاق العسكرى فى الأصل هو إنفاق استهلاكى ، ولكن بالنظر إلى الدول الرأسمالية المتقدمة فإن الانتاج الحربى يحقق الكثير من الربح ويعد انفاقاً منتجاً ، بعكس الدول النامية الذى يظل الإنفاق العسكرى فى الغالب انفاقاً استهلاكياً .

علاقة الإنفاق العسكرى بالنمو الاقتصادى

كثيراً ما تفقد الدولة قدرتها على تحقيق التوازن بين الاستمرار فى شراء أسلحة حديثة استجابة لمتطلبات الدفاع وبين العبء المالى والاقتصادى الناتج عن ذلك وأثره على إعاقه مشاريع التنمية وخفض مستوى معيشة المواطنين ، ومن هذا المنطلق يجب على الدولة الرشيدة العثور على نقطة توازن عند التعامل مع معضلة الدفاع بجناحيها الأمنى والتموى.^(٤)

فعلى الرغم من الجوانب الإيجابية التى يساهم فيها الإنفاق العسكرى إلا أنه يشكل تكلفة اقتصادية صافية ، فمعدلات نمو الإنفاق العسكرى فى الوطن العربى تفوق معدلات نمو كل من الناتج المحلى الإجمالى ومعدلات التكوين الرأسمالى الثابت ، وقد نجم عن ذلك تحويل المزيد من الموارد النادرة من القطاعات الاقتصادية المنتجة إلى القطاع العسكرى.^(٥)

وتكمن خطورة الإنفاق العسكرى أنه لا يتم فقط بالعملة المحلية وإنما أيضاً بالعملات الأجنبية ، وتبدو دلالة هذا النوع من الإنفاق – رغم ضرورته – فى حالة البلاد النامية التى يعيش الشطر الأكبر من سكانها فى برائن الفقر والمرض والجهل والجوع والبطالة، وحيث تكون نسبة الإنفاق العسكرى

١- د/ السيد عطية عبدالواحد ، مبادئ واقتصاديات المالية العامة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠١ ، ص ٣٢٦ .
٢- د/ عادل أحمد حشيش ، أصول الفن المالى للاقتصاد العام ، مرجع سابق ، ص ٨١ .
٣- د/ مروة البغدادى ، الدين العام المحلى المصرى وتأثيراته المحتملة على السوقيين النقدى والمالى ، العطاء التجارية للنشر والتوزيع ، المنصورة ، ٢٠١١ ، ص ٧ .
٤- د/ قدرى سعيد ، تكلفة الأمن والدفاع فى العالم العربى وأثرها على التنمية ، مرجع سابق ، ص ٢٠ .
٥- د/ طارق الغندور ، السلاح والخبز ، مرجع سابق ، ص ٢٠٠ .

من إجمالي النفقات العامة أكبر بكثير من تلك النسبة المخصصة للإنفاق على التعليم أو الصحة أو مشروعات التضامن الاجتماعي .^(١)

إن عمليات التسلح تشكل أداة استنزاف كبرى لموارد المجتمعات، لأنها تتسبب في تحويل موارد هائلة إلى أغراض غير منتجة، وإلى تفاقم أزمة المديونية الخارجية للبلدان النامية، التي تبقى عبئاً ثقيلاً يرهق كاهل الأجيال الحالية والقادمة . وهنا تتجسد العواقب المدمرة لتزايد الإنفاق العسكري وسباق التسلح، في حين تعاني غالبية البلدان الأزمات الاقتصادية والتطور غير المتوازن، والنقص الهائل في الإمكانيات المادية الضرورية لمواجهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية والتنمية^(٢).

والعامل الأساسي الذي يسيطر على البيئة الأمنية العالمية طوال السنوات الماضية هو الحرب العالمية على الإرهاب ، وهو الذي يؤثر في الإنفاق العسكري في العديد من الدول في أعقاب أحداث ١١ سبتمبر ٢٠٠١^(٣)، فقد كلفت سياسة الاستجابة ذات الطابع العسكري التي اختارتها الولايات المتحدة الأمريكية أكثر من ١.٢ تريليون دولار على شكل إنفاق عسكري إضافي نهاية عام ٢٠١١ ، وتكبدت البلدان الأخرى المشاركة تكاليف كبيرة .^(٤)

فالإنفاق العسكري لا يعزز التنمية الاقتصادية في الدول الصناعية ، فدولة مثل اليابان التي خصصت حصة ضئيلة من مواردها القومية لأغراض عسكرية وقدمت العون للصناعات المدنية حصلت على معدلات أعلى من التنمية الاقتصادية والاستثمار وأقل بطالة من دول مثل الولايات المتحدة الأمريكية التي اختارت أن تخصص نصيباً أكبر من مواردها لأغراض عسكرية ، أما في الدول النامية فإن الإنفاق العسكري يدمر العلاقة بين التنمية الاقتصادية والتطور، فهم يعانون من النتائج غير الملائمة للإنفاق العسكري من تضخم وعجز بالموازنة.^(٥)

وفي دراسة عن علاقة الإنفاق العسكري بالاستثمار تبين أن هناك علاقة سلبية بين المتغيرين وأن زيادة العبء العسكري تقلل أو تخفض من معدل الادخار الذي يؤثر بدوره على الاستثمار والنمو ، بالإضافة إلى أن زيادة النفقات العسكرية تؤدي إلى استخدام الموارد الأجنبية النادرة في الدول النامية وتحول الواردات بعيداً عن السلع الاستثمارية ومن ثم تزداد الفجوة الخارجية اتساعاً.^(٦)

وقد كان الفكر المالي التقليدي يعتبر النفقات العسكرية من قبيل النفقات التي تذهب للاستهلاك غير المنتج ، بينما أصبح الفكر المالي الحديث يميل إلى عدم التعميم بالتمييز بين ما يعتبر نافعاً وما يعتبر ضاراً بحسب الظروف التي تكون عليها الدولة ويتم فيها الإنفاق العسكري .

١- د/رمزي زكي ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ٩٣ .

٢- د/محمد دياب ، جدلية العلاقة بين الإنفاق العسكري والتنمية الاقتصادية، مرجع سابق .

٣- د/سيد شوربجي ، النفقات العسكرية والنمو الاقتصادي في الوطن العربي ، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب ، مجلد ٧ ، عدد ١٤ ، السعودية ، ١٩٩٢ ، ص ٣٣ .

٤- د/سام بيرلو ، فريمان ، الإنفاق العسكري ، الكتاب السنوي ٢٠١٢ : التسليح ونزع السلاح والأمن الدولي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، لبنان ، ٢٠١٢ ، ص ٢٠٤ .

٥- د/نيقول بول ، الإنفاق العسكري والتطور الاجتماعي والاقتصادي ، ترجمة : محمد السلاموني ، المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية ، اليونيسكو ، العدد ٥٤ ، مجلد ١٤ ، ١٩٨٤ ، ص ٤٤ ، ٤٥ .

6 -M. Raief, Investment, Defense and growth in Developing countries, Bull of Arab Research and studies, Cairo Vol. XII, 1985, p. 252.

د/سيد شوربجي ، النفقات العسكرية والنمو الاقتصادي في الوطن العربي ، مرجع سابق ، ص ٣٩ ، ٤٠ .

لذا تتأثر النفقات العسكرية بالأوضاع الاقتصادية السائدة في الدولة ، فكلما كانت الدولة قد وصلت إلى مرحلة التشغيل الكامل ، فإن النفقات العسكرية تؤدي إلى حدوث آثار تضخمية وارتفاع في الأثمان ، وذلك لأن الإنتاج المدنى ينخفض وبالتالي ترتفع أسعار منتجاته ، أما في حالة نقص التشغيل ، فإن هذه النفقات تؤدي إلى زيادة الإنتاج القومى نتيجة التوسع في الصناعات الحربية والفروع الإنتاجية الأخرى التى تتوقف عليها ، الأمر الذى يؤدي إلى تشغيل العمالة المتعطلة والتغلب إلى حد كبير على مشكلة البطالة .^(١)

من خلال ما سبق يمكن التمييز بين اتجاهين حول دور الإنفاق العسكرى في النمو الاقتصادى من خلال التفرقة بين الدول المنتجة للسلاح والتي تؤدي إلى زيادة في الناتج القومى وينعكس إيجاباً على الموازنة العامة ، وبين الدول غير المنتجة للسلاح وذلك كما يلي :

الاتجاه الأول : الإنفاق العسكرى يؤدي إلى زيادة النمو الاقتصادى

ويرى أصحاب هذا الرأى أن هناك جوانب إيجابية في عملية التسلح وزيادة الإنتاج العسكرى وتطور المجتمع الصناعي العسكرى، خصوصاً فى البلدان الكبيرة والمتقدمة .ومن الحجج التي تطرح في هذا السياق، الإشارة إلى مراحل شهدت فيها البلدان الكبرى خلال القرن العشرين، حالات من النمو الاقتصادى في ظل مستويات عالية من الإنفاق العسكرى . ومن الأمثلة على ذلك النمو الذي شهده الاقتصاد الأمريكى في فترة الحرب العالمية الأولى والحرب العالمية الثانية وحقبة الحرب الباردة، والنمو الذي شهدته كل من اليابان وألمانيا خلال الثلاثينيات من القرن الماضي، عندما بلغت عسكرة الاقتصاد والمجتمع في هذين البلدين الذروة . وكذلك وتائر النمو العالية التي شهدتها الاتحاد السوفيتى، وساق أصحاب هذا الرأى الحجج التالية :-^(٢)

(١) يؤدي تطور المجمع الصناعي العسكرى إلى خفض البطالة في المجتمع نتيجة استيعابه عشرات الآلاف من العاملين في قطاعاته المختلفة، ما يفضي بالتالي إلى زيادة الطلب الكلي في المجتمع، الأمر الذي يساهم في تطور القطاعات المدنية من الاقتصاد .

(٢) القوة الدافعة التي تعطيها للبحث العلمى وتقدم التقنية ، حيث تساهم النفقات العسكرية في تطوير التكنولوجيا التي يمكن أن تؤدي بدورها في حال استخدامها في القطاعات المدنية إلى تطور الاقتصاد ونموه .

(٣) الإنفاق العسكرى يمكن أن يساهم في تطوير البنى التحتية ، من وسائل اتصالات ومواصلات وما شابه ، تستفيد منها بعض قطاعات الاقتصاد المختلفة من خلال المنافذ التي تجلبها لصناعات الأساسية من مصانع ومطارات .

(٤) زيادة الإنفاق العسكرى يؤمن قيام جيش وطنى قوى يدافع عن أمن البلاد ، ويواجه التهديدات الخارجية والداخلية . فضمن أمن البلاد يحفز بحد ذاته النمو الإقتصادى ويحمي المجتمع .

إن الحجج المذكورة آنفاً بشأن التأثير الإيجابي للإنفاق العسكرى يطلق عليها اسم الكينزية العسكرية ، ويستعير دعاة الكينزية العسكرية من النظرية الكينزية مسألة تدخل الدولة، ولكن هذه المرة في استخدام الإنفاق العسكرى كوسيلة من وسائل حفز النمو الإقتصادى .

١- د/ عبدالهادى مقبل ، المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٤٢٨ .

٢- د/ السيد عطية عبدالواحد ، مبادئ واقتصاديات المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٣٢٨ ، ٣٢٩ ، د/ محمد دياب ، جدلية العلاقة بين الإنفاق العسكرى والتنمية الإقتصادية، مرجع سابق .

الاتجاه الثانى : الإنفاق العسكرى لا يؤدى إلى زيادة النمو الاقتصادى

يؤكد هذا الرأى أن الحرب تستنزف الأموال والموارد وتدمر عناصر رأس المال ، وهو ما يضغط بشدة على الناتج الاقتصادى ، فالإنفاق العسكرى فى الدول النامية لا يولد طلب داخلى ولا يؤدى إلى تحريك النشاط الاقتصادى ، بل يترتب عليه زيادة عجز ميزان المدفوعات والموازنة العامة .^(١)

والإنفاق العسكرى يمثل فى الوجة الاقتصادية المجردة عبئاً على الاقتصاد خصوصاً فيما يتصل بتحول القوى العاملة والموارد المالية إلى استخدام أقل انتاجية فتقلل من حجم السلع الاستهلاكية والانتاجية فى الاقتصاد أو ما يتعلق بزيادة الواردات من الأسلحة وما يحدثه من تأثير وعجز فى ميزان المدفوعات وضياح الكثير من موارد النقد الأجنبى الممكن استخدامها فى استيراد سلع انتاجية ضرورية لزيادة الدخل القومى .^(٢)

وقد ساق هذا الاتجاه العديد من الحجج التى توضح الآثار السلبية للإنفاق العسكرى نذكر منها ما يلى:^(٣)

- ١- يستنزف الإنفاق العسكرى الموارد الاقتصادية النادرة للدول النامية والتى من الممكن أن تسهم فى بناء الهيكل الاقتصادية والاجتماعية لهذه الدول .
- ٢- ضعف الترابط بين المدخلات العسكرية والاقتصاد المدنى ، فالطرق تنشأ فى المناطق النائية والتى لا يستفيد منها الكثيرون من أبناء المجتمع ، كما أن المهارات المكتسبة يصعب تطبيقها فى المجالات المدنية ، هذا بالإضافة إلى أن البنى التحتية التى تنشأ لاستعمالات الجيش قد لا يمكن نقلها وتطويرها للاستعمالات المدنية .
- ٣- أن اعتبارات مصروفات الدفاع كأداة لزيادة الطلب الكلى لا تصلح للدول النامية كونها تعاني من مشكلة ندرة عوامل الانتاج .
- ٤- تستورد الدول النامية معظم متطلباتها الدفاعية من الخارج ، وهذا يتطلب تحويل جزء كبير من مواردها المالية للخارج ، مما يضعف رأس المال المحلى والإنتاج المحلى فى تلك الدول النامية ، كما أن العجز المستمر فى الميزان التجارى وميزان المدفوعات لهذه الدول وزيادة الطلب على السلع للدفاع سيزيد من تفاقم هذا العجز وزيادة اعتماد هذه الدول على الاقتراض الخارجى .

وتأتى الآثار السلبية للنفقات العسكرية من إجراء عملية تحويل لبعض عناصر الإنتاج المخصصة لإشباع الطلبات العامة إلى إنتاج ما يلزم للأغراض العسكرية وهو ما يعنى انخفاض الإنتاج المدنى وانخفاض الاستهلاك الخاص ، مما يترتب عليه حدوث زيادة فى أثمان هذه السلع بالإضافة إلى

١- د/ إيهاب يونس ، النفقات العسكرية الأمريكية والأزمة المالية العالمية ، مجلة النهضة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، العدد ٤ ، مجلد ١١ ، ٢٠١٠ ، ص ٣ : ٨ .

٢- د/ سيد شوربجى ، النفقات العسكرية والنمو الاقتصادى فى الوطن العربى ، مرجع سابق ، ص ٤١ .

٣- د/ أحمد إبراهيم ملاوى ، المخصصات المالية للإنفاق العسكرى والإنفاق الحكومى على التعليم فى الأردن ، مجلة النهضة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، مجلد ٤ ، عدد ١٥ ، ٢٠٠٣ ، ص ٦ ، ٧ .

ارتفاع أثمان عوامل الإنتاج نظراً لانخفاض عرضها ، وتكون المحصلة النهائية هي انخفاض الناتج القومي .^(١)

وانتهت دراسة دولية إلى أن الدول النامية التي حققت خفضاً كبيراً في الإنفاق العسكري قامت في العادة أيضاً بخفض الإنفاق غير العسكري وكذلك انخفض عجزها المالي ، مما يمكن أن يكون قد ساعد على تشجيع الاستثمار الخاص وقد أدى خفض الإنفاق العسكري في هذه الدول إلى الحفاظ على مستوى إنفاقها الاجتماعي أو زيادته على الرغم من خفض الإنفاق الكلي ، وعلى العكس من ذلك فإن الدول التي زادت من إنفاقها العسكري زادت أيضاً من أوجه الإنفاق الأخرى وزاد بشده عجزها المالي وربما يكون الإنفاق العسكري قد أدى إلى مزاحمة الاستثمار الخاص.^(٢)

وصفوة القول أنه حتى يأتي الحكم صحيحاً على مدى إنتاجية النفقات العسكرية فإنه ينبغي التمييز بين الدول المنتجة للأسلحة والدول المستوردة لها . فبالنسبة للدول المنتجة فالغالب أن الآثار ستكون إيجابية بالنسبة لها ، ففي مثل هذه الدول تمثل الصناعات الحربية جهازاً إنتاجياً ضخماً يشجع على الاستفادة بكافة عناصر الإنتاج الموجودة وينشطها . أما بالنسبة للدول المستوردة – وهي بصفة عامة دول العالم الثالث – فتظهر الآثار السلبية للنفقات العسكرية واضحة جلية فيها ، لأن هذه الدول فقيرة للغاية في مجال التصنيع الحربي وبالتالي فلا تملك إلا أن تبحث عن توفير النقد الأجنبي اللازم لاستيراد الأسلحة والمعدات الحربية ، ويتم ذلك بصفة أساسية على حساب الاستثمارات المطلوبة لهذه الدول من وطأة التخلف ، وتوفير الحد الأدنى اللازم للمعيشة . فالنفقات العسكرية لا تقاس فائدتها عادة بمعايير اقتصادية ولكن بمعايير سياسية واستراتيجية تبدو في أغلب الأوقات حتمية، وأن العداوة بين النفقات الحربية والاستهلاك والانتاج الخاص يعبر عنها البعض بالصراع بين الزيد والمدفع .^(٣)

١- د/ عبدالهادي مقبل ، المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٤٢٧ .

٢- Malcolm Knight, Normal Looyza, and Delano Villanueva, "The Peace dividend : Military Spending Cuts and Economic Growth", IMF staff papers, Vol.43, March 1996, pp.37.

٣- وقد جاء في تقرير Brandt عام ١٩٨٠ : أن النفقات الحربية لنصف يوم تكفي لتمويل كل برامج التنمية لمنظمة الصحة العالمية للقضاء على الملاريا ، وأن تكلفة دبابة تقدر بحوالي مليون دولار يمكن أن يزيد احتياطي الأرز إلى مائة ألف طن = أو إنشاء ألف فصل دراسي لثلاثين ألف طفل ، وأن ثمن طائرة بحوالي ٢٠ مليون دولار يسمح ببناء أربعين ألف صيدلية ، وأخيراً يمكن بواسطة ٠.٥% من النفقات الحربية الدولية شراء كل المواد والمعدات الزراعية الضرورية لتنمية إنتاج الغذاء ، والسماح لدول العالم الثالث التي تعاني من عجز في المنتجات الغذائية أن تصبح مكتفية ذاتياً . د/السيد عطية عبدالواحد ، مبادئ واقتصاديات المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٣٢٧ ، ٣٣٨ .

المطلب الثاني

علاقة الإنفاق العسكرى بعجز الموازنة العامة

يعتبر الإنفاق العسكرى ظاهرة عالمية في ظل استفحال الصراع والقوى في العالم وله دلالات خاصة في الدول النامية ، ولقد ارتبط تزايد عجز الموازنة العامة في كثير من الدول بتزايد الإنفاق العسكرى على الحروب خاصة وأن تمويله يعتمد بصورة أساسية على الاقتراض المحلى . ولقد كان الإنفاق العسكرى سبباً رئيساً لتراكم الدين العام في معظم الدول الصناعية خلال حروبها وخاصة خلال الحرب العالمية الأولى والثانية .^(١)

وبسبب محدودية الإيرادات العامة وخاصة في الدول النامية وتعاضم المهام الملقة على الحكومات وتزايد نفقاتها العامة، يترك الإنفاق العسكرى عجزاً فى الموازنة العامة . وكلما كان العجز في الموازنة كبيراً ، وكلما كانت النسبة الكبرى منه تغطى عن طريق المصادر التضخمية كان تأثير ذلك على دفع الأسعار نحو الارتفاع ملموساً ومحسوساً وحتى إذا تم اللجوء إلى تمويل الإنفاق العسكرى من خلال الضرائب فإن الضغوط التضخمية ستظهر لكنها أقل شدة من التمويل بالعجز ولا يقتصر الأثر على الأسعار عبر علاقة الإنفاق العسكرى بعرض النقد المحلى فحسب وإنما يمتد أيضاً إلى النقد الأجنبى، فالاستيرادات العسكرية تسهم بشكل أو بآخر في تفاقم مشكلة ميزان المدفوعات أو على الأقل تؤدي إلى تحجيم الصرف الأجنبى المخصص للاستيرادات الاستهلاكية ، مما قد ينعكس سلباً على معدلات أداء العملة المحلية ، إذ قد تضطر السلطات الاقتصادية إلى تخفيض قيمة العملة.^(٢)

ونتناول في الفروع التالية دور الإنفاق العسكرى على المستوى العالمى وفى الوطن العربى وأخيراً في مصر على النحو التالى :

الفرع الأول : الإنفاق العسكرى على المستوى العالمى

الفرع الثانى : الإنفاق العسكرى في الوطن العربى

الفرع الثالث : الإنفاق العسكرى في مصر

الفرع الأول

الإنفاق العسكرى على المستوى العالمى

يعتبر الإنفاق العالمى ظاهرة عالمية في ظل استفحال الصراع والقوى في العالم وله دلالات واضحة خاصة في الدول المتخلفة ، ولقد ارتبط تزايد عجز الموازنة العامة في كثير من الدول بتزايد الإنفاق العسكرى على الحروب خاصة وأن تمويله يعتمد بصورة أساسية على الاقتراض المحلى ، سواء في صورة سندات أو إصدار نقود جديدة ، ولقد كان تزايد الإنفاق العسكرى سبباً رئيساً لتراكم الدين العام في معظم الدول الصناعية خلال حروبها خاصة خلال الحرب العالمية الأولى والثانية .^(٣)

1 - Vito Tanzi & Mario I. Biejer: Public Debt and Fiscal Policy in Developing Countries, Macmillan, California, USA, 1988, p. 231.

٢- د/ طلال محمود كداوي ، الإنفاق العسكرى والتضخم، مجلة تنمية الرفاهيين ، العدد ٧٩ ، مجلد ٢٧ ، العراق ، ٢٠٠٥ ، ص ٦٠ ، ٥٩ .

3 - Vito Tanzi , Maria I.Biejer : Public Debt and Fiscal Policy in Developing Countries, Macmillan, California, U.S.A, 1988, p. 231.

وأصبح التصاعد المتعاضد للإنفاق العسكري في معظم البلدان ثمة سمة مميزة للتطور العالمي اليوم ، بحيث صار يشكل عبئاً يرهق كاهل موازنات الدول، الكبيرة والصغيرة على حد سواء ، وعائقاً للتنمية الاقتصادية في هذه الدول . ويرى العديد من المحللين الاقتصاديين في العالم أن أعباء الحرب في كل من العراق وأفغانستان هي أحد الأسباب الرئيسية للأزمة الراهنة التي ضربت الاقتصاد الأميركي ابتداء من العام ٢٠٠٧ ، ثم تحوّلت إلى أزمة مالية واقتصادية عالمية تعيد إلى الأذهان أزمة الكساد العظيم في بداية الثلاثينيات من القرن المنصرم .^(١)

أما اليابان فقد أعطت نموذجاً آخر لدولة سحقت في الحرب العالمية الثانية ، فتعاملت مع مستقبلها بشجاعة من خلال نظرة أمنية مختلفة ، فتحوّلت من مجتمع عسكري إلى مجتمع يتمتع بتقدم اقتصادي مستدام في ظل قيود عسكرية فرضتها الدول المنتصرة في الحرب العالمية الثانية إلى أن جلست الآن في مقعد القيادة العالمية في الأمم المتحدة .^(٢)

وقد توقف نمو الإنفاق العسكري نتيجة للسياسات الاقتصادية التي أقرتها معظم البلدان الغربية في أعقاب الأزمة المالية والاقتصادية العالمية عام ٢٠٠٨ ، فقد انخفض الإنفاق العسكري العالمي بوجه عام، وهذا يتزامن كذلك مع انخفاض كبير في الإنفاق بالولايات المتحدة الأمريكية التي تراجعت أكثر من ٤٠ مليار دولار ما بين عامي ٢٠١١ و ٢٠١٢^(٣)، وأعطت تلك السياسات الأولوية إلى خفض السريع لعجز الموازنة الذي زاد بشكل حاد بعد الأزمة ، فأقرت تدابير تقشفية تضمنت خفض الإنفاق العسكري ، وفي بلدان مثل اليونان وإيطاليا وإسبانيا اكتسب خفض العجز مزيداً من الإلحاح بسبب أزمة الديون الحادة التي تواجهها هذه البلدان بعد أن عجزت عن الوفاء بالتزامات سداد ديونها .^(٤)

وأصدر معهد ستوكهولم الدولي لأبحاث السلام (SPIRI) دراسة عام ٢٠١٣ يقيس فيها الإنفاق العسكري السنوي لمعظم البلدان المسلحة في العالم . ووفقاً لهذه الدراسة فإن الولايات المتحدة أنفقت ٦٦٨ مليار دولار أي أكثر من ميزانيات البلدان العشر التي في القائمة مجتمعة ، استناداً إلى بيانات المعهد فإن في عام ٢٠١٢ انخفضت ميزانية الولايات المتحدة بينما بعض القوى العالمية الأخرى كثفوا من إنفاقهم العسكري مثل روسيا والصين^(٥).

وقد انتهت دراسة دولية إلى أن الدول النامية التي حققت خفضاً كبيراً في الإنفاق العسكري قامت في العادة أيضاً بخفض الإنفاق غير العسكري وكذلك انخفض عجزها المالي ، مما يمكن أن يكون قد ساعد على تشجيع الاستثمار الخاص ، وقد أدى خفض الإنفاق العسكري في هذه الدول إلى الحفاظ على مستوى إنفاقها الاجتماعي أو زيادته على الرغم من خفض الإنفاق الكلي . وعلى العكس من ذلك فإن الدول التي زادت من إنفاقها العسكري زادت أيضاً من أوجه الإنفاق الأخرى وزاد بشدة عجزها المالي وربما يكون الإنفاق العسكري قد أدى إلى مزاحمة الاستثمار الخاص وكذلك مزاحمة

١- د/ محمد دياب ، جدلية العلاقة بين الإنفاق العسكري والتنمية الاقتصادية، مرجع سابق .
٢- د/ قدرى سعيد ، تكلفة الأمن والدفاع في العالم العربي وأثرها على التنمية ، أولويات الإنفاق في مصر ، مرجع سابق ، ص ٢٣ .

٣- دراسة لمعهد ستوكهولم الدولي لأبحاث السلام SIPRI, Yearbook of world Armament and Disarmament .
https://www.sipri.org (SPIRI) .

٤- د/ سام بيرلو ، فريمان ، الإنفاق العسكري ، مرجع سابق ، ص ٢٠٣ .
٥- التسليح ونزع السلاح والأمن الدولي ، مرجع سابق ، ص ٢٦٤ ، ٢٦٥ .

الاستثمار العام في بعض الدول . وتؤكد هذه النتائج الدور الذي يلعبه الإنفاق العسكري في تحقيق النمو الاقتصادي ^(١).

وفيما يلي قائمة بالبلدان العشرة الأكثر إنفاقاً عسكرياً وهي من ضمن أكثر من ١٣٠ دولة تم اختبارها وذلك استناداً لمقياس معهد ستوكهولم الدولي لأبحاث السلام (SPIRI) وطبقاً لبيانات الصادرات والواردات العسكرية ، فضلاً عن النفقات العسكرية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي ، وأيضاً تم الأخذ في الاعتبار أرقام الناتج المحلي الإجمالي ونمو الناتج المحلي الإجمالي من صندوق النقد الدولي .

جدول رقم (١٦)

أعلى عشر دول في الإنفاق العسكري لعام ٢٠١٥

الترتيب	الدولة	الإنفاق العسكري بالمليار دولار	الإنفاق كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي	نسبة تغير الإنفاق لمدة سنة	مجموع الصادرات	مجموع الواردات
١	الولايات المتحدة الأمريكية	٦٦٨.٨	٤.٤ %	- ٦.٠ %	٦.٢ مليار دولار	٦٧٠ مليون دولار
٢	الصين	١٥٧.٦	٢.٠ %	٧.٨ %	٤٤٣ مليون دولار	٨٢٧ مليون دولار
٣	روسيا	٩٠.٦	٤.٤ %	١٥.٧ %	٣.٢ مليار دولار	٨.٢ مليون دولار
٤	فرنسا	٦٢.٦	٢.٣ %	- ٣.٠ %	٢٧٢ مليون دولار	٨٧ مليون دولار
٥	بريطانيا	٥٩.٨	٢.٥ %	- ٠.٨ %	٣٥١ مليون دولار	٢٥٤ مليون دولار
٦	اليابان	٥٩.٢	١.٠ %	٠.٦ %	-	٦.٠ مليون دولار
٧	السعودية	٥٤.٢	٨.٩ %	١١.٧ %	-	٢٦١ مليون دولار
٨	ألمانيا	٤٨.٦	١.٤ %	٠.٩ %	٤٨٦ مليون دولار	١٢٦ مليون دولار
٩	الهند	٤٨.٣	٢.٥ %	- ٢.٨ %	١.٨ مليار دولار	٢.٠ بليون دولار
١٠	البرازيل	٣٦.٨	١.٥ %	٠.٥ %	١٤.١ مليون دولار	٢١٢ مليون دولار

المصدر : تقرير صادر عن مؤسسة Global File Power للدراسات العسكرية <http://www.topsarabia.com>

وأوضحت الدراسة أن الانخفاض الكبير في الميزانية العسكرية الأمريكية نتيجة لعاملين ، العامل الأول يرجع إلى الانخفاض الحاد في الإنفاق العسكري الخارجي بعد حرب أمريكا لثمان سنوات في العراق والتي انتهت في عام ٢٠١١ ، فضلاً عن انخفاض العمليات في أفغانستان ، أما العامل الثاني فهو اقتصادي بحت ، فالولايات المتحدة تواجهها أزمة كبيرة بسبب العجز المالي، وكجزء من الاتفاقات وافقت وزارة الدفاع في عامي ٢٠١١ و ٢٠١٢ على البدء في خفض الإنفاق، وهو انخفاض كبير جداً مما ينبأ عن ظهور صراع جديد، ومن المرجح أن يستمر انخفاض الإنفاق العسكري الأمريكي ، وفي الوقت نفسه، فإن الصين أخذت منحى مغاير عن الاتجاه العالمي حيث زادت من إنفاقها ما يقرب من ٨٪ بين عامي ٢٠١١ و ٢٠١٢ ، وبأكثر من ٤٧٪ منذ عام ٢٠٠٨ ، فالزيادة في الإنفاق تتم بالتوازي مع ارتفاع في القوة الاقتصادية .

1 -Malcom Knight, Norman Loayza & Delano Villanueva: The Peace Dividend , Military Spending Cuts and Economic Growth, IMF, Staff Paper Vol. 43 March 1996, p. 37.

ويومًا بعد آخر تتزايد حدة التوترات العالمية، فهناك أزمة على الحدود بين روسيا وأوروبا، وأخرى في أمريكا اللاتينية، والحروب المندلعة في سوريا واليمن وليبيا، وبالتبعية زاد إجمالي الإنفاق العسكري العالمي، ليصل إلى ١٨٢٢ مليار دولار في عام ٢٠١٨، وهو ما يمثل زيادة بنسبة ٢.٦% عن عام ٢٠١٧، وفقا للبيانات الجديدة الصادرة عن معهد ستوكهولم الدولي لبحوث السلام، إذ زاد الإنفاق العسكري للولايات المتحدة لأول مرة منذ عام ٢٠١٠، بينما زاد الإنفاق الصيني للعام الرابع والعشرين على التوالي. وأشار المعهد في موقعه الإلكتروني إلى أن كلا من الولايات المتحدة والصين والسعودية والهند وفرنسا كانوا ضمن أكبر خمسة منفقين في عام ٢٠١٨، والتي شكلت مجتمعة ٦٠% من الإنفاق العسكري العالمي.

الفرع الثاني

الاتفاق العسكري في الوطن العربي

إن الإنفاق العسكري في الوطن العربي يحتل أهمية كبرى ، حيث أن السياسات الدفاعية تعتبر أساساً من أساسيات الأمن القومي بهذه الدول ويذهب أكثر من ثلث هذا الإنفاق للصرف على واردات الأسلحة .^(١)

وقد كان الوطن العربي – ولا يزال – مسرحاً لحروب متواصلة ، وكان العديد منها مجالاً لتدخل الدول الكبرى سواء بشكل مباشر أم غير مباشر ، ونتيجة لهذا الوضع انفقت البلدان العربية ما يقارب ألف مليار دولار على المؤسسات العسكرية خلال عقدي السبعينات والثمانينيات وأصبح الوطن العربي السوق الرئيسي لصادرات السلاح العالمية.^(٢)

ويقدر تقرير صادر عن المعهد الدولي للدراسات الاستراتيجية في لندن العام ٢٠٠٠ أن مجموع إنفاق الدول العربية (باستثناء العراق) يزيد على ٦٠ مليار دولار سنوياً، أكثر من نصفها من نصيب الدول الخليجية، وقد جاء في دراسة نشرها مركز الخليج للأبحاث أن الإنفاق العسكري التراكمي لدول مجلس التعاون الخليجي ارتفع بين العامين ٢٠٠٠ ، ٢٠٠٥ إلى ٢٣٣ مليار دولار، أي ما يوازي ٧٠ % من إجمالي الإنفاق العسكري في العالم العربي، و ٤% من الإنفاق العسكري العالمي . وقد أتاحت أسعار النفط المرتفعة للدول الرئيسية المصدرة للنفط إمكان تمويل مشترياتها من الأسلحة . فالمملكة العربية السعودية والجزائر والإمارات العربية المتحدة وعمان، هي من بين الدول التي تگونت لديها أرصدة ضخمة نتيجة ارتفاع أسعار النفط، سمحت لها بالشروع في عمليات شراء واسعة للأسلحة . وعلى الرغم من أن تراجع أسعار النفط لاحقاً سيدفع تلك الدول وغيرها في النهاية إلى تقليص الإنفاق العسكري، إلا أن تراكم الدخول من عوائد الصادرات النفطية أتاح لها الفرصة المالية للتقدم بطلبات ضخمة حتى في العام ٢٠٠٩.^(٣)

في المقابل تبدو نسب الإنفاق على كل من قطاعي الصحة والتعليم متدنية جداً، مقارنة بالإنفاق العسكري الهائل، مع كل ما في ذلك من انعكاسات سلبية على مستويات التنمية الاقتصادية وفرص تنمية الموارد البشرية وإيجاد رأس المال البشري المؤهل لقيادة عملية التنمية هذه، وعلى الرغم من

١- د/سيد شوربجي ، النفقات العسكرية والنمو الاقتصادي في الوطن العربي ، مرجع سابق ، ص ٣٤ .

٢- د/طارق الغندور ، السلاح والخبز ، مرجع سابق ، ص ١٩٧ .

٣- د/محمد دياب ، جدلية العلاقة بين الإنفاق العسكري والتنمية الاقتصادية، مرجع سابق .

أن بعض الدول الخليجية نجح في إقامة مستويات جيدة من البنى التحتية المادية والخدمات المعيشية، مقارنة مع الدول العربية الأخرى، إلا أن النظامين الصحي والتعليمي فيها، ما يزالان دون مستويات البلدان المتقدمة إلى حد كبير، فترجيح الإنفاق العسكري بهذا الشكل الصارخ على الإنفاق في مجالي التعليم والصحة، اللذين هما من أهم عوامل التنمية الاقتصادية والبشرية المستدامة، يحرم البلاد من فرص تنمية تحقيق قفزة نوعية في هذا الاتجاه على غرار ما حققته دول أخرى، كبلدان جنوب شرق آسيا على سبيل المثال. علماً أن إنفاق الدول الخليجية العسكري، شأنها شأن الدول العربية الأخرى، هو في الواقع خصم من عملية التنمية، لأن هذه البلدان تعتمد على استيراد كل ما تحتاج إليه من أسلحة، وليس بينها دولة واحدة تملك صناعة فعلية للأسلحة، باستثناء بعض الصناعات التجميعية وصناعة الذخائر وبعض قطع الغيار في عدد محدود من الدول العربية.

جدول رقم (١٧)

قائمة الدول العربية من حيث الإنفاق في المجال العسكري لعام ٢٠١٧ (القيمة بالمليار دولار)

م	الدولة	معدل الإنفاق على الأمور العسكرية
١	المملكة العربية السعودية	٧٥
٢	قطر	١٩
٣	الإمارات العربية المتحدة	١٥
٤	الجزائر	٦.٤
٥	الكويت	٢.٥٨٤٥
٦	مصر	٤.٠٥
٧	المغرب	٢.٣٠٥٦
٨	الأردن	١.٤٦
٩	العراق	١.٣
١٠	ليبيا	١.٣
١١	اليمن	٠.٨٨٥٥
١٢	سوريا	٠.٨٥٨
١٣	البحرين	٠.٦٢٨٩
١٤	السودان	٠.٥٨٧
١٥	تونس	٠.٣٥٦

المصدر : موسوعة ويكيبيديا نقلاً عن كتاب The World Factbook من موقع C.I.A

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/eg.html>

وفي تقرير لشركة الماسة كابيتال ، وهي شركة متخصصة في إصدار التقارير الاقتصادية والتحليلية حول سباق التسلح ، جاء فيه أنه تعتبر بلاد منطقة الشرق الأوسط الأولى عالمياً على صعيد الإنفاق العسكري، قياساً بناتجها القومي، وأن المنطقة لاعب مؤثر في سوق المنتجات العسكرية ، وذكرت الشركة أن الولايات المتحدة تستأثر بـ ٤٢.٨٪ من مجمل ميزانيات الإنفاق على التسلح في دول المنطقة، أما عن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإن نسبة الإنفاق العسكري من الناتج الإجمالي المحلي في الشرق الأوسط وصلت خلال الفترة بين عامي ٢٠٠١ و ٢٠١٠ إلى نحو ٥.٥٪ مقارنة بـ ٢.٥٪ في بقية أنحاء العالم، وتأتي في المقدمة، الدول المصدرة للنفط ، مثل السعودية والكويت والإمارات.^(١)

١- سباق التسلح في الدول العربية ينعش الاقتصاد الغربى وأمريكا تتصدر المستفيدين ، مقال منشور بجريدة المصرى اليوم بتاريخ ٢٠١٢/٥/١٨ ، <http://www.almasryalyoum.com/news/details/179602> .

الفرع الثالث

الإنفاق العسكرى في مصر

إن إشكالية الدفاع عن سيادة الدولة المصرية والحفاظ على مصالحها الحيوية تواجه في ظروف مصر الحالية معضلة الموائمة بين احتياجات الدفاع من جهة ومطالب التنمية والانطلاق الاقتصادى من جهة أخرى ، وتصبح مهمة الدفاع أكثر حدة وصعوبة مع التقدم التكنولوجى المتسارع وأثره الواضح على زيادة القدرة التدميرية للأسلحة الحديثة وتساعد تكلفة شرائها ونشرها واستخدامها ، وما ينشأ عن ذلك بالضرورة من ضغوط أمنية واقتصادية .^(١)

ومع وجود هذه الزيادة المضطردة في الإنفاق العسكرى ، يتضح أن الإنفاق العسكرى كان أحد الأسباب المؤدية إلى تزايد عجز الموازنة العامة في مصر خلال السنوات السابقة التى شهدت زيادة مضطردة من فترة الستينات وما بعدها نتيجة للصراع العربى الإسرائيلى وعدم الاستقرار بالمنطقة وصولاً إلى الحرب على الإرهاب الذى استشرى في العالم بأسره ، الأمر الذى أدى إلى تزايد الإنفاق الأمنى والعسكرى والذى أدى بدوره إلى المزيد من عجز الموازنة العامة .

ويوضح الجدول التالى تطور نسبة الإنفاق العسكرى في مصر إلى الناتج المحلى الإجمالى خلال الفترة من عام ١٩٦٢ إلى عام ٢٠١٧ .

جدول رقم (١٨)

نسبة الإنفاق العسكرى في مصر إلى الناتج المحلى الإجمالى خلال الفترة من ١٩٦٢ إلى ٢٠١٧

النسبة	العام	النسبة	العام	النسبة	العام
٢.٦٨%	٢٠٠٠	٧.٤١٧%	١٩٨١	٦.٦٨%	١٩٦٢
٣.١٤%	٢٠٠١	٧.١٨٩%	١٩٨٢	٨.٦٦%	١٩٦٣
٣.٤٥%	٢٠٠٢	٧.٩٥٩%	١٩٨٣	١٠.٣%	١٩٦٤
٣.٣٤%	٢٠٠٣	٨.٢٦٥%	١٩٨٤	١٠.١%	١٩٦٥
٣.٠٣%	٢٠٠٤	٧.٨٥٧%	١٩٨٥	٨.٧٢%	١٩٦٦
٢.٨٥%	٢٠٠٥	٧.٤٩٨%	١٩٨٦	٨.٩١%	١٩٦٧
٢.٧٤%	٢٠٠٦	٦.٥٢٩%	١٩٨٧	١١.١%	١٩٦٨
٢.٥%	٢٠٠٧	٥.٠٦١%	١٩٨٨	١٤.٣%	١٩٦٩
٢.٢٩%	٢٠٠٨	٣.٩٦٨%	١٩٨٩	١٦.٠%	١٩٧٠
٢.١٤%	٢٠٠٩	٣.٦٤٦%	١٩٩٠	١٧.٢%	١٩٧١
٢.٠٥%	٢٠١٠	٣.٧٥٤%	١٩٩١	١٣.٦%	١٩٧٢
١.٩٣%	٢٠١١	٣.٣٨١%	١٩٩٢	١٣.٥%	١٩٧٣
١.٧٩%	٢٠١٢	٣.٢٥٣%	١٩٩٣	١٧.٣%	١٩٧٤
١.٥٩%	٢٠١٣	٣.٣١٦%	١٩٩٤	١٥.٤%	١٩٧٥
١.٤٧%	٢٠١٤	٣.٢٤١%	١٩٩٥	١٣.٧%	١٩٧٦
١.٥٥%	٢٠١٥	٣.١٢٨%	١٩٩٦	١٣.١%	١٩٧٧
١.٥%	٢٠١٦	٢.٩٩٨%	١٩٩٧	٩.٩٤%	١٩٧٨
١.٢٩%	٢٠١٧	٢.٧٩٦%	١٩٩٨	٦.٤٧%	١٩٧٩
-	-	٢.٧٠٢%	١٩٩٩	٦.١٦%	١٩٨٠

المصدر : بيانات البنك الدولى اعتماداً على بيانات معهد ستوكهولم الدولى لبحوث السلام ، الكتاب السنوى للبنك الدولى : الأسلحة ، نزع السلاح ، الأمن الدولى <https://data.albankaldawli.org>

١- د/ قدرى سعيد ، تكلفة الأمن والدفاع في العالم العربى وأثرها على التنمية ، مرجع سابق ، ص ٣٨ .

يتضح من بيانات الجدول السابق ارتفاع نسبة الإنفاق العسكرى إلى الناتج المحلى الإجمالى خلال الفترة من ١٩٦٧ إلى ١٩٧٤ وذلك لظروف الحروب التى خاضتها مصر خلال تلك الفترة حيث وصلت إلى نسبة ١٧.٢٧% من الناتج المحلى الإجمالى خلال عام ١٩٧٤ ثم تراجعت إلى ٦.١٦ عام ١٩٨٠ لتعود مرة أخرى إلى الارتفاع عام ١٩٨٤ لتصبح ٨.٢٨% من الناتج المحلى الإجمالى ، ثم تعود مرة أخرى إلى الانخفاض لتصل إلى ٣.٤٥% عام ٢٠٠٢ ، ثم ١.٢٩% عام ٢٠١٧ .

وتؤثر واردات السلاح على موازين مدفوعات الدول النامية المستوردة ، ففي مصر نجد أن واردتها من السلاح عام ١٩٨٤ بلغت ٣٨% من إجمالى الإنفاق العسكرى وارتفعت إلى ٤٧.٦ عام ١٩٨٧ ، وتشير تقديرات البنك الدولى إلى أن ديون مصر الخارجية قد وصلت إلى حوالى ٥٠ مليار دولار بنهاية عام ١٩٨٨ ارتفعت إلى حوالى ٥١.٥ مليار فى العام التالى بعد ما كانت ٣٤.٩ مليار دولار عام ١٩٨٤ ، وتصل الديون العسكرية إلى حوالى ٢٠% من إجمالى الديون المصرية .^(١)

فتزايد النفقات العسكرية بات أمراً ملحاً نظراً للظروف التى تمر بها مصر من محاربة الارهاب والحفاظ على الحدود المصرية، بالإضافة إلى التقدم السريع والتطور الهائل والمستمر في المخترعات الحربية باهظة التكاليف وتزايد حدة التوترات الداخلية والخارجية مع فشل المحاولات السياسية في الوصول إلى حل للعلاقات ووجود الدولة في منطقة مليئة بالمخاطر والصراعات .

علاقة الإنفاق العسكرى بالتنمية في مصر :

نجحت القوات المسلحة المصرية في تحويل جزء من الإنفاق العسكرى إلى نوع من الاستثمار القومى أتاح لها دوراً مؤثراً في دعم خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة من خلال المشاركة في الخطة القومية للمدارس ، وشبكات الطرق والاتصالات والمياه ، وصيانة خطوط السكك الحديدية ، وإنشاء وتشغيل مصانع لإنتاج الزيوت والمياه الطبيعية والمنتجات الغذائية ، والمساهمة في استصلاح الأراضى والزراعة المحمية وزراعة الحبوب وتصنيع الأعلاف وعمل مزارع سمكية لتحقيق الاكتفاء الذاتى للقوات المسلحة . وتشارك القوات المسلحة أيضاً في المشروعات القومية لاستصلاح الأراضى وإنشاء المطارات وحفر الآبار وتأهيل آلاف من المجندين سنوياً على الحرف والمهن المختلفة ، وكذلك تقديم خدمات طبية للمواطنين بمقابل رمزى ، والتوسع في دفع القوافل الطبية للمناطق النائية ، وتقديم خدمات تعليمية متقدمة للمدنيين والعسكريين .^(٢)

غير أن حجم تدخل المؤسسة العسكرية في النشاط الاقتصادى أصبح يثير العديد من علامات الاستفهام حول حدود تدخل المؤسسة العسكرية في النشاط الاقتصادى ، ومدى كونها بديلاً عن باقى مؤسسات الدولة في تنفيذ المهام القومية في الناحية الاقتصادية .

ويوضح الجدول التالى تطور الإنفاق العسكرى في الاقتصاد المصرى وتأثيره على معدل النمو الاقتصادى خلال الفترة من ١٩٩٢ حتى ٢٠١٢ .

١- د/سيد شوربجى ، النفقات العسكرية والنمو الاقتصادى في الوطن العربى مرجع سابق ، ص ٤٩ .
٢- د/ قدرى سعيد ، تكلفة الأمن والدفاع في العالم العربى وأثرها على التنمية ، أولويات الإنفاق في مصر ، مرجع سابق ، ص ٤٣ .

جدول رقم (١٩)

الإنفاق العسكري في الاقتصاد المصري وتأثيره على معدل النمو الاقتصادي (القيمة بالمليون دولار)

السنوات	حجم الإنفاق العسكري المصري	معدل النمو السنوي للإنفاق العسكري %	الناتج المحلي الإجمالي	معدل النمو السنوي للناتج المحلي الإجمالي %	العبء العسكري (%)	معدل النمو السنوي للعبء العسكري	إجمالي الاستثمار كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي
١٩٩٢	١٩١٥	-	٤٢٠٠٦	٠.٣	٤.٥	-	١٩.٨
١٩٩٣	٢٠٣٩	٦.٥	٤٧١٠١	٢.٩	٤.٣	٤.٤ -	١٦.٢
١٩٩٤	٢١٦٦	٦.٢	٥١٨٧٩	٤.٢	٤.٢	٢.٣ -	٢٠.٠
١٩٩٥	٢٣٤٥	٨.٣	٦٠١٦٣	٤.٥	٣.٩	٧.١ -	١٩.٦
١٩٩٦	٢٣٦٦	٠.٩	٦٧٦٣٢	٤.٩	٣.٥	١٠.٣ -	١٨.٣
١٩٩٧	٢٥٠٨	٦.٠	٧٥٨٦٥	٥.٩	٣.٣	٥.٧ -	١٨.٢
١٩٩٨	٢٧٨٦	١١.١	٨٤٨٢١	٧.٥	٣.٣	صفر	٢١.٣
١٩٩٩	٢٩١٣	٤.٦	٨٩٩٤٢	٦.١	٣.٢	٣.٠ -	٢٠.٨
٢٠٠٠	٣١٥٧	٨.٤	٩٩١٥٥	٥.٤	٣.٢	صفر	١٩.٦
٢٠٠١	٣١٩٥	٢.١	٩٥٣٩٩	٣.٥	٣.٣	٣.١	١٨.٣
٢٠٠٢	٣٠١٠	٥.٨ -	٨٧٥٠٦	٣.٢	٣.٤	٣.٠	١٨.٣
٢٠٠٣	٢٧٢٦	٩.٤ -	٨١٣٨٤	٣.٢	٣.٣	٢.٩ -	١٧.٠
٢٠٠٤	٢٤٣٨	١٠.٦ -	٧٨٨٠٢	٤.١	٣.٠	٩.١ -	١٦.٩
٢٠٠٥	٢٥٧٢	٥.٥	٨٩٧٩٤	٤.٥	٢.٩	٣.٣ -	١٨.٠
٢٠٠٦	٢٩٤٢	١٤.٤	١٠٧٣٧٥	٦.٨	٢.٧	٦.٩ -	١٨.٧
٢٠٠٧	٣٢٨٠	١١.٥	١٣٠٣٤٦	٧.١	٢.٥	٧.٤ -	٢٠.٩
٢٠٠٨	٣٧١٦	١٣.٣	١٦٢٤٣٥	٧.٢	٢.٣	٨.٠ -	٢٢.٤
٢٠٠٩	٤٠٥٧	٩.٢	١٨٨٦٠٨	٤.٧	٢.١	٨.٧ -	١٩.٢
٢٠١٠	٤٣١٧	٦.٤	٢١٨٤٥٩	٥.١	٢.٠	٤.٨ -	١٩.٥
٢٠١١	٤٤٠٥	٢.٠	٢٣٥٥٨١	٨.١	١.٩	٥.٠ -	١٧.١
٢٠١٢	٤٤٢٠	٠.٣	٢٥٦٧٢٩	٢.٢	١.٧	١٠.٥ -	١٦.٧

المصدر : SIPRI, Yearbook of world Armament and Disarmament (1993, 2013) ، ^(١) .

يتضح من الجدول السابق تزايد حجم الإنفاق العسكري خلال تلك الفترة مع عدم ثبات معدل النمو السنوي وتأرجح النسب بين الارتفاع والانخفاض ، كما يتضح وجود علاقة طردية بين معدل النمو السنوي للإنفاق العسكري ومعدل النمو السنوي للناتج المحلي الإجمالي .

مما سبق يتضح أن الإنفاق العسكري المتصاعد، الذي يكون أحياناً وفي جزء أساسي منه، من دون مبررات حقيقية، يؤدي إلى اقتطاع قسم كبير جداً من الموارد المتاحة، خصوصاً في البلدان النامية، والتي يمكن أن تخصص للإنفاق على القطاعات الاقتصادية المنتجة وعلى تطوير البنية التحتية المادية والاجتماعية ، والخروج من دائرة الاقتصاد الأحادي الجانب، القائم أساساً على قطاع النفط والغاز وانتاج المواد الأولية في بعض البلدان، أو الصناعات الخفيفة في بلدان أخرى . ^(٢)

١- د/ علي شريف وردة ، منى العراقي ، الإنفاق العسكري في الاقتصاد المصري وتأثيره على معدل النمو الاقتصادي ، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة ، العدد ٤ ، ٢٠١٥ ، ص ٤٧٤ .

٢- د/ محمد دياب ، جدلية العلاقة بين الإنفاق العسكري والتنمية الاقتصادية، مرجع سابق .

الفصل الثالث

قصور السياسات النقدية

تمهيد وتقسيم

أدى تغير الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية المحلية والعالمية إلى ارتفاع في معدلات التضخم والبطالة وتباطؤ معدلات النمو الاقتصادي والإنتاجية ، مما استلزم التدخل للتقليل من الآثار السلبية الناتجة عن استخدام أدوات السياسة الاقتصادية^(١) وخاصة النقدية لتحقيق أهداف التوازن والاستقرار الاقتصادي داخلياً وخارجياً.^(٢)

إن السياسات النقدية كانت - وما تزال - الأدوات الحقيقية والهامة بيد الحكومات في البلدان النامية لتصحيح أوضاعها الاقتصادية ، ولكن القصور والخلل في استخدام أدوات السياسة النقدية حدى بهما من أدوات علاج للأوضاع الاقتصادية إلى سبب من أسباب تدهوره.

وتعد السياسة النقدية أحد أبرز السياسات الاقتصادية التي يلجأ صانعو السياسة إلى استخدامها للتأثير في عديد من المتغيرات الاقتصادية الكلية ، وتتطوى السياسة النقدية على مجموعة من الأدوات المباشرة وغير المباشرة التي تؤثر في الناتج الحقيقي والذي يعد تعظيمه أحد أهم أهداف السياسة النقدية من خلال قنوات انتقال أثرها إلى النشاط الاقتصادي.^(٣)

وعلى الرغم من ذلك يرى العديد من الاقتصاديين أن السياسة النقدية التي تم اتباعها في إطار برامج الإصلاح الاقتصادي لم تهتم بهذا الهدف بشكل كاف ، بل إن هذه السياسات تمارس أثراً انكماشية ، الأمر الذي أثار العديد من الانتقادات الموجهة لهذه البرامج بشكل عام وللسياسات النقدية بشكل خاص.

وفي إطار حديثنا عن أسباب عجز الموازنة العامة للدولة نستعرض في هذا الفصل واحداً من الأسباب المفترض كونها إحدى سبل علاج عجز الموازنة العامة للدولة ، والتي يؤدي سوء استخدامها وعدم فعاليتها إلى المزيد من العجز في الموازنة العامة للدولة ، وذلك في المباحث التالية :

المبحث الأول : ماهية السياسة النقدية

المبحث الثانى : دور السياسات النقدية فى نمو عجز الموازنة العامة فى مصر

١- تتكون السياسة الاقتصادية من السياسة النقدية والسياسة المالية وسياسات التجارة الدولية وسياسات الاستثمار وسياسات الدخول والأسعار. وتعتبر السياسة النقدية جزءاً هاماً من السياسة الاقتصادية ، لتأثير النقود على المتغيرات الاقتصادية بالإضافة إلى مساهمة السياسة النقدية في تحقيق الأهداف العامة للسياسة الاقتصادية ؛ بل مسئوليتها الكاملة عن تحقيق هدف الاستقرار في الأسعار والاستقرار الاقتصادي. د/ عبدالمطلب عبدالحاميد ، السياسة النقدية واستقلالية البنك المركزى ، مرجع سابق ، ص ١٠٩ .

٢- د/ أحمد السيد عبداللطيف ، تقدير فعالية السياسة النقدية في مصر خلال الفترة من ٢٠٠٥ حتى ٢٠١٣ ، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة ، كلية التجارة جامعة عين شمس العدد ٤ ، ٢٠١٤ ، ص ٩١٥ .

٣- محمود مناع ، الآثار الاقتصادية الكلية للسياسة النقدية في ظل اتباع برامج التكيف وعلاقتها بالركود المصرى ، رسالة ماجستير ، كلية التجارة وإدارة الأعمال ، جامعة حلوان ، ٢٠٠٤ ، ص ٦ .

المبحث الأول

ماهية السياسة النقدية

مفهوم السياسة النقدية

السياسة النقدية هي أحد مكونات السياسة الاقتصادية، ويقصد بها مجموعة الإجراءات التي تستخدمها السلطة النقدية للتحكم في المعروض النقدي والرقابة على البنوك والائتمان والتأثير فيه كأداة لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية العامة للدولة.

فهى مجموعة من القرارات والإجراءات التي تتخذها السلطات النقدية والمتعلقة بإدارة وتعديل المعروض النقدي ومعدلات الفائدة للتأثير في النشاط الاقتصادي وتحقيق أهداف اقتصادية تحددها السلطات النقدية ، وتقوم من خلالها بإدارة المعروض النقدي ومعدلات الفائدة من خلال مجموعة من الأدوات يطلق عليها أدوات السياسة النقدية .^(١)

و تتمثل السياسات النقدية في الإجراءات الخاصة بالتأثير على مستوى الناتج والتوظيف عن طريق التأثير في عرض النقود . وهى إما سياسة انكماشية تستخدم في حالات التضخم ، حيث يهدف البنك المركزى إلى تخفيض الإنفاق الكلى عن طريق الحد من كمية النقود المعروضة ، أو قد تكون سياسة توسعية تستخدم في حالات الانكماش وتهدف إلى زيادة عرض النقود في المجتمع.

ولتحقيق الأهداف المسطرة للسياسة النقدية يستخدم البنك المركزى بصفته المسئول عن تسيير وتنظيم الكتلة النقدية مجموعة من الأدوات والوسائل بحسب الحالات التي تواجه الاقتصاد من تضخم أو انكماش . واستخدام هذه الأدوات يتباين من اقتصاد لآخر ، وحسب الأهداف المحددة والقطاعات المستهدفة .^(٢)

أهداف السياسة النقدية :

تختلف أهداف السياسة النقدية بين الدول المتقدمة والدول النامية وحسب درجة التقدم الاقتصادى والاجتماعى والنظم الاقتصادية السائدة واحتياجات وأهداف المجتمعات . ففى الدول الصناعية هناك اتجاه متزايد نحو عدم التوسع في الأهداف والاقتصار على هدف واحد للسياسة النقدية يتمثل في استهداف التضخم واستقرار الأسعار ، وعلى العكس في الدول النامية التي تعلق عليها العديد من الأهداف منها :^(٣)

أ- العمل على استقرار المستوى العام للأسعار ومحاربة التضخم ، وتعتبر من أهم أهداف السياسة النقدية ، حيث تسعى كل دولة إلى تلافى التضخم ومكافحته ، وفى نفس الوقت علاج احتمال حدوث الكساد والركود .

١- محمود مناع ، الآثار الاقتصادية الكلية للسياسة النقدية ، مرجع سابق ، ص ٧ .
٢- د/ يوسف حسن يوسف ، تأثير صندوق النقد الدولى والمنظمات الدولية على اقتصاد الدول ، المركز القومى للإصدارات القانونية ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٢ ، ص ٣٠٧ .
٣- المرجع السابق ، ص ٣٠٧ .

ب- تحقيق الاستقرار النقدي والاقتصادي ، حيث تسعى السلطة النقدية إلى تكييف عرض النقود مع مستوى النشاط الاقتصادي بما يتلائم مع مستوى النشاط الاقتصادي وتلافى حدوث الأزمات النقدية والاقتصادية .

ج- توفير السيولة اللازمة لتلبية متطلبات تمويل التنمية وزيادة في النشاط الاقتصادي.

د- تحقيق استقرار الجهاز المصرفي وزيادة فاعليته التنافسية.

هـ- المساهمة في تحقيق توازن ميزان المدفوعات وتحسين قيمة العملة . ويتم ذلك في إطار اتباع سياسة تحرير وتعويم سعر الصرف ، والسيطرة على التضخم وتحقيق الاستقرار السعري الذي يحافظ على قيمة العملة من التدهور .

و- المساهمة في تحقيق هدف التوظيف الكامل ، عن طريق زيادة عرض النقود في حالة البطالة والكساد لتزويد من الطلب الفعال وزيادة الاستثمار والتشغيل في الاقتصاد القومي.

ز- المشاركة في تحقيق معدل نمو اقتصادي مرتفع .

ومن هنا يمكن القول بأن السياسة النقدية هي أحد الآليات والأدوات الضرورية للسياسة الاقتصادية بما تحققه من أهداف هامة.^(١)

فعالية السياسة النقدية في الاقتصاديات الرأسمالية المتقدمة

تتبلور السياسة النقدية في الاقتصاديات الرأسمالية في استخدام الأدوات الكمية والخاصة للتأثير على عرض النقود وبالتالي على الائتمان ، ويعتمد نجاحها على التعاون التام والثقة المتبادلة بين البنوك المركزية والبنوك التجارية وغيرها من المؤسسات المالية من ناحية ، ووجود أسواق نقدية ومالية منتظمة ومتقدمة من ناحية أخرى .

فتتميز السياسة النقدية في الدول المتقدمة باستخدام أدوات الرقابة المباشرة وغير المباشرة للتأثير على الائتمان ، وتوافر أسواق مالية متطورة تتداول فيها الأوراق التجارية القابلة للخصم والتعامل بالأوراق المالية وتداول البنك المركزي الأوراق المالية في السوق المفتوحة وتزايد تداول نسبة كبيرة من الحقوق على الأصول الرأسمالية في السوق المالية ، وتزايد تداول الأوراق المالية قصيرة الأجل واستخدام النقود المصرفية وبالتالي فعالية نسبة الاحتياطي القانوني .^(٢)

فعالية السياسة النقدية في الاقتصاديات النامية

تعتبر السياسة النقدية أقل فعالية في الاقتصاديات النامية بسبب الاختلالات الهيكلية التي يعاني منها الاقتصاد القومي ، ولا يكون هناك تأثير فعال للأدوات الكمية للسياسة النقدية مثل سعر الخصم

١- د / سيد عطيتو محمد علي ، دور السياسة المالية والنقدية في رفع كفاءة الأداء الاقتصادي المصري ، المؤتمر السنوي السادس عشر كلية التجارة ، جامعة القاهرة ، آثار وسبل مواجهة الأزمات المجتمعية الناتجة عن أحداث الربيع العربي ، ٢٠١١ ، ص ٣٦٤ : ٣٦٨ .

للمزيد حول الفعالية الاقتصادية للسياسات النقدية يراجع : د/ عزت ملوك قناوى ، قياس أثر السياسات المالية والنقدية على أداء الاقتصاد المصري خلال الفترة من ١٩٩٠ - ٢٠٠٦ ، مجلة التجارة والتمويل ، كلية التجارة ، جامعة طنطا ، العدد ١ ، ٢٠٠٨ ، ص ٥٤٥ ، ٥٤٦ - د/ أحمد السيد عبداللطيف ، تقدير فعالية السياسة النقدية في مصر ، مرجع سابق ، ص ٩١٥ - د/ عبدالمطلب عبدالحاميد ، السياسة النقدية واستقلالية البنك المركزي ، مرجع سابق ، ص ٣٢ - د/ محمد صقر ، واقع وأفاق السياسات المالية والنقدية في البلدان النامية ، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية ، سوريا ، العدد ٣ ، مجلد ٢٧ ، ٢٠٠٥ ، ص ١٣١ .

٢- د/ إسماعيل محمد هاشم ، مذكرات في النقود والبنوك ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٦ ، ص ٩٣٤ .

وعمليات السوق المفتوحة .^(١) وذلك كنتيجة لتخلف النظام المصرفي والنقدى وعدم وجود أسواق مالية متطورة في أغلبية الدول النامية ، مما جعل السلطات النقدية في هذه الدول تميل لاستخدام الأدوات والوسائل الكيفية في السياسة النقدية على حساب الأدوات الكمية .^(٢)

وتعانى الاقتصاديات النامية من ضعف الإنتاجية وانخفاض مستوى الدخل وتشوه الهياكل الاقتصادية وضعف مرونتها والافتقار لنظم مالية ونقدية وصرفية متطورة ، وبالتالي ضعف آثار بعض أدوات السياسة النقدية مثل معدل إعادة الخصم والسوق المفتوحة ، مما يقلل من فعالية السياسة النقدية .^(٣)

علاقة السياسة النقدية بعجز الموازنة العامة

إن السياسة النقدية إنما تكمل السياسة المالية ، بما فيها من القرض العام والإصدار النقدي ، في مجال تحقيق هدف الاستقرار الاقتصادى .

ففى أوقات التضخم وارتفاع الأسعار يمكن تخفيض حجم الطلب الفعلى بواسطة زيادة إيرادات الدولة ونفقاتها ، أى إحداث فائض فى موازنة الدولة ، وعن طريق عقد القروض العامة لتقليل سيولة الاقتصاد القومى وامتصاص جزء منه . وفى الوقت نفسه يمكن استخدام الأساليب الفنية المختلفة للسياسة النقدية لتقليل حجم الائتمان المتاح للأفراد والمؤسسات وزيادة تكلفته ، وبالعكس فإنه يمكن فى أوقات التراجع والانكماش العمل على زيادة الطلب الكلى عن طريق زيادة نفقات الدولة عن إيراداتها ، أى إحداث عجز فى الموازنة العامة للدولة .^(٤)

ويؤثر عرض النقد سواء بارتفاعه أو بانخفاضه على سعر الفائدة مما يؤثر على الاستثمار ، وبالتالي يؤثر فى معدل نمو الناتج المحلى الإجمالى ، وأيضاً على قيمة العملة المحلية والطلب عليها ، والاستخدام المتزايد للسياسة النقدية لكل من سعر الفائدة والصرف من الممكن أن يؤدي إلى نتائج خطيرة ، فاتباع سياسة نقدية توسعية أو انكماشية يؤثر بشكل سيئ فى النمو إذا لم تكن مصحوبة بسياسات أخرى لعلاج هذه النتائج ، ويتأثر النشاط الاقتصادى والاستثمار كذلك بانخفاض كمية النقود، كما تؤثر السياسة النقدية على ميزان المدفوعات حيث يضعف ارتفاع الأسعار من القدرة التنافسية للصادرات .^(٥)

وبالإضافة إلى التأثيرات المتبادلة بين السياستين المالية والنقدية ، فإن هناك نقطتى التقاء رئيسيتين بينهما ، الأولى تتعلق بالقرض العام ، فتقرير عقد هذا القرض وحجمه وتوقيته وكيفية التصرف فى حصيلته التى تعتبر مورداً من الموارد العامة فى موازنة الدولة هى كلها أمور تتحدد بالسياسة المالية . أما تكوين هذا القرض وشكل سدادته وما إذا كانت طويلة الأجل أم قصيرة فتتعلق بالسياسة النقدية .

١- د/ عبدالمطلب عبدالحاميد ، السياسة النقدية واستقلالية البنك المركزى ، مرجع سابق ، ص ٣٣ .
٢- د/ عطاء الله أبو سيف أباذير ، أثر أنشطة البنوك المركزية على عجز الموازنة العامة للدولة ، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة ، كلية التجارة ، جامعة عين شمس ، العدد ٣ ، ٢٠٠٠ ، ص ٦٦١ ، ٦٦٩ .
٣- د/ إسماعيل محمد هاشم ، مذكرات فى النقود والبنوك ، مرجع سابق ، ص ٩٣٥ .
٤- د/ السيد عطية عبدالواحد ، مبادئ واقتصاديات المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ١٢٥١ .
٥- د/ رعد محمد توفيق ، أثر استخدام مزيج السياسات المالية والنقدية الحكومية على عجز الموازنة العامة ، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية ، جامعة اليرموك ، ٢٠١٤ ، ص ٢٩ ، ٣٠ .

ونقطة الالتقاء الثانية هي تمويل عجز الموازنة العامة عن طريق الإصدار النقدي ، فتقرير اللجوء إلى هذا الإصدار وحجمه وتوقيته وكيفية التصرف في حصيلته التي تعتبر مورداً من الموارد العامة في موازنة الدولة هي أمور تتحدد كلها بالسياسة المالية ، أما الكيفية الفنية لتحقيق هذا الإصدار فتتعلق بالسياسة النقدية .^(١)

ويمكن القول بأن انفلات السياسة النقدية ، والذي يمكن الاستدلال عليه من ارتفاع معدلات نمو نقود الاحتياطي إلى مستويات تجاوزت خمسة أضعاف معدلات النمو الاقتصادي في المتوسط خلال السنوات الأخيرة ، قد ساهم بشكل كبير في استمرار معدلات التضخم عند مستويات غير مسبقة ، وتزايد العجز في الموازنة العامة .^(٢)

السياسة النقدية وبرامج الإصلاح الاقتصادي في مصر

في إطار برامج الإصلاح الاقتصادي المصري ، تم انتهاج حزمة من السياسات المالية والنقدية للتأثير على كل من الانفاق الحكومي وحجم حصيللة الضرائب والكمية المعروضة من النقود وغيرها من الوسائل للتأثير على مستويات سعر الفائدة والتضخم والبطالة ، حيث استهدفت تحقيق التثبيت المالي والنقدي ، ورفع معدلات النمو الاقتصادي .^(٣)

ولقد واجهت الدولة كثير من المشاكل التي تعوق التنمية الاقتصادية والتي من أبرزها عجز الموازنة العامة للدولة ، وزيادة العجز في ميزان المدفوعات ، وارتفاع معدلات التضخم ، وارتفاع معدلات البطالة بالإضافة إلى وجود اختلالات هيكلية بين السياسات المالية والنقدية .^(٤)

ولكنه تم التعامل مع السياسة المالية بمنطق رد الفعل مترددة بين التوسع والانكماش كرد فعل لمؤشر العجز في الموازنة العامة ، فلم تعتمد السياسة المالية المتبعة على الأهداف المتعلقة بتحقيق العدالة الاجتماعية وتوزيع الدخل وتحفيز الاستثمار والتوظيف ، ولكن كانت مجرد محاولات لاحتواء العجز ، وكانت النتيجة عكسية فتفاقم العجز في الموازنة العامة وارتفع الدين العام .^(٥)

السياسة النقدية قبل اتباع برامج الإصلاح الاقتصادي

استمرت هذه الفترة بضعف قوى السوق في تسيير حركة النشاط الاقتصادي ، واستتدت إدارة النشاط الاقتصادي إلى ملكية وتوجيه الدولة لمعظم الأنشطة الانتاجية والخدمية بمختلف القطاعات الاقتصادية ، وهو ما أدى إلى عدم كفاءة تخصيص الائتمان بأسواق النقد والمال ، كنتيجة لتهميش

١- د/ السيد عطية عبدالواحد ، مبادئ واقتصاديات المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ١٢٥٠ ، ١٢٥١ .
٢- د/ شيرين الشواربي ، قيمة الجنيه المصري ، هل أن الأوان لاستيعاب الدرس ، تقرير الاتجاهات الاقتصادية ، مركز الأهرام للدراسات السياسية الاستراتيجية ، ٢٠١٦ ، ص ٤١ .
٣- د/ هالة حلمي السعيد ، الآثار الاقتصادية لبرنامج الخصخصة في الدول النامية بالتطبيق على مصر ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع ، العدد ٤٢٥ ، ١٩٩٧ ، ص ٨٢ .
٤- د/ عزت ملوك قناوى ، قياس أثر السياسات المالية والنقدية على أداء الاقتصاد المصري ، مرجع سابق ، ص ٥٤٦ .
٥- د/ خالد عبدالحاميد حسنين ، السياسات الاقتصادية الفعالة ودورها في علاج عجز الموازنة العامة للدولة المصرية ، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة ، كلية التجارة جامعة عين شمس ، العدد ٣ ، ٢٠١٥ ، ص ٣٠٠ .

دور قوى السوق والمؤشرات السعرية بالإضافة إلى مزاحمة الحكومة للقطاع الخاص فى التمويل.^(١)

وعلى الرغم من اتساع مسئوليات البنك المركزى إلا أنه لم يكن يتمتع بالصلاحيات والاستقلالية فى تحديد السياسة النقدية وبيان أهدافها بمفرده ، فانهضرت مهمته فى تنظيم السياسة النقدية والإشراف على تنفيذها دون تحديدها وصياغتها .^(٢) وقد اتسمت تلك الفترة بثلاث خصائص أساسية هى :

١- على الرغم من إجراءات رفع أسعار الفائدة ومحاولة تغييرها وفقاً للهيكل الزمنى ، بحيث ترتفع كلما طال أجل الوديعة ، إلا أن هامش أسعار الفائدة لم يكن محفزاً على الإيداع لأجل أطول .

٢- انخفاض أسعار الفائدة الحقيقية وظهورها بمعدلات سالبة نظراً للارتفاع المتزايد لمعدلات التضخم وعدم ارتفاع أسعار الفائدة الإسمية بنفس نسب ارتفاع معدلات التضخم.

٣- يعد نظام السقوف الائتمانية الأداة الأكثر فاعلية بين أدوات السياسة النقدية المستخدمة خلال هذه الفترة فى ظل عدم قدرة السلطات النقدية على ضبط معدلات التوسع النقدى وتذبذب معدل نمو السيولة المحلية .^(٣)

السياسة النقدية فى ظل اتباع برامج الإصلاح الاقتصادى

بدأ الاقتصاد المصرى فى اتباع برامج للإصلاح النقدى منذ تسعينيات القرن الماضى يقوم على إعطاء قوى السوق الدور الرئيسى فى تخصيص الائتمان وتعبئة المدخرات والعمل على زيادة كفاءة الوساطة المالية من خلال زيادة المنافسة بين المؤسسات المالية وخفض القيود على مزاولة النشاط المصرفى وتفعيل دور أسواق النقد والمال ، مع التشديد على الإشراف المصرفى الرشيد ، والاتجاه إلى الأساليب غير المباشرة فى إدارة السياسة النقدية .

ومع حتمية تطوير سوق النقود فى مصر حتى يمكن تنفيذ السياسة النقدية بشكل أكثر كفاءة ، تم إدخال أذون الخزانة لأول مرة ، واستخدمت مصر فى سوق إصدار هذه الأذون آليات السوق معتمدة على أسلوب المناقصات القائم على أساس قيام وزارة المالية بمصدرة الأذون بتحديد قيمة الطرح مع قيام الراغبين فى التنافس بتحديد الحصة التى يريدون الاكتتاب فيها وسعر الفائدة الذى يرغبون فى التنافس مع الغير على أساسه .

واتسمت السياسات النقدية فى ظل برامج التثبيت والتكيف الهيكلى بالتجاه الانكماشى بهدف خفض مستوى الطلب الكلى وإعادة التوازن الكلى للاقتصاد وبالتالي تحقيق الاستقرار النقدى وخفض معدلات التضخم عن طريق تحرير معدلات الفائدة واستخدام الأدوات غير المباشرة للسياسة النقدية.^(٤)

١- وقد تمثلت مسئوليات البنك المركزى المصرى منذ صدور قانون البنوك والائتمان فى عام ١٩٥٧ وتعديل دور البنك طبقاً للقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٧٥ بشأن الجهاز المصرفى والبنك المركزى فى تنظيم السياسة النقدية والائتمان والإشراف على تنفيذها وفقاً للخطة العامة للدولة بما يساعد على تنمية الاقتصاد القومى واستقرار العملة المحلية.

د/ محمود أبو العيون ، تطورات السياسة النقدية فى جمهورية مصر العربية والتوجهات المستقبلية ، المركز المصرى للدراسات الاقتصادية ، ورقة عمل رقم ٧٨ ، ٢٠١٣ ، ص ٢ ، ٣ .

٢- د/ سهير محمود معنوق ، استقلالية البنك المركزى ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع ، العدد ٤٥٣ ، ١٩٩٩ ، ص ٤٤ .

٣- د/ محمود أبو العيون ، تطورات السياسة النقدية فى جمهورية مصر العربية ، مرجع سابق ، ص ٥ ، ٦ .

٤- محمود مناع ، الآثار الاقتصادية الكلية للسياسة النقدية ، مرجع سابق ، ص ١٣٣ ، ١٤٨ .

المبحث الثانى

دور السياسات النقدية فى نمو عجز الموازنة العامة فى مصر

تمهيد وتقسيم

إن الارتباط القائم فى مصر بين السياستين النقدية والمالية يؤكد أن تأثير السياسة النقدية على العجز فى الموازنة وتأثرها به قد تجاوز نطاق التقلبات الوقتية ليستقر كأحد المتغيرات الهيكلية المؤثرة فى مستقبل السياسة الاقتصادية المصرية بصورة عامة ، فإزاء ضيق السوق المالية خارج نطاق الجهاز المصرفى والارتفاع المستمر فى معدل التضخم وغياب قدر من ثقة الأفراد والمؤسسات الخاصة فى قدرة السلطات على التغلب على المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التى تواجه البلاد ، فإن الحكومة لا تجد مفرأ من الاعتماد كلية على الجهاز المصرفى والقروض الخاصة فى تمويل العجز فى موازنة الدولة ، كما أن انقياد السياسة النقدية لمتطلبات تغطية العجز وسهولة حصول الحكومة على القروض من القطاع المصرفى يشكلان فى حد ذاتهما سبباً هاماً من أسباب توسع الحكومة فى الاعتماد على سياسة التمويل بالعجز .^(١)

ويتمثل السبب المباشر لتخلف البلدان النامية فى ضعف النظام الاقتصادى متمثلاً فى السياسات المالية والنقدية الهشة التى تحتاج إلى تفعيل حقيقى يؤدى إلى بناء النظام الاقتصادى الحقيقى من خلال جملة الإصلاحات الاقتصادية .

وقد أدت العديد من السياسات النقدية إلى تزايد عجز الموازنة العامة فى مصر وكان أهمها اللجوء إلى التمويل التضخمى أو التمويل بالعجز لاعتماده على مصادر تضخمية بدلاً من الاعتماد على مدخرات حقيقية ، وكذلك اتساع الفجوة بين الادخار والاستثمار . كما كان لسياسة تحرير سعر الصرف بالغ الأثر وذلك فى ضوء اتساع دائرة الآثار التى تنتج عن تغييره .

ونعرض فى هذا المبحث لأهم السياسات النقدية التى كان من شأنها أن تساهم فى تزايد العجز فى الموازنة العامة فى مصر من خلال المطالب التالية :

المطلب الأول : اللجوء إلى سياسة التمويل التضخمى أو التمويل بالعجز

المطلب الثانى : اتساع الفجوة بين الادخار والاستثمار

المطلب الثالث : تحرير سعر الصرف

١- د/ أحمد جمال الدين موسى ، العجز فى ميزانية الدولة : أسبابه ومسؤوليته عن تفاقم العجز الخارجى ، دراسة تطبيقية على الميزانية المصرية خلال الفترة من ١٩٦٠ - ١٩٨٥ ، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية ، كلية الحقوق ، جامعة المنصورة ، العدد ٢ ، ١٩٨٧ ، ص ١٥٦ .

المطلب الأول

الجوء إلى سياسة التمويل التضخمي أو التمويل بالعجز

ينصرف مفهوم التمويل بالعجز إلى تمويل عجز الموازنة العامة للدولة عن طريق زيادة وسائل الدفع في الاقتصاد ، وذلك إما بالإصدار النقدي أو بالتوسع في الائتمان المصرفي أو بكليهما ، ويطلق عليه أيضاً التمويل التضخمي نظراً لاعتماده على مصادر تضخمية بدلاً من الاعتماد على مدخرات حقيقية ، وغالباً ما يكون التمويل بالعجز أمراً مقصوداً أو وسيلة متعمدة كأحد تدابير السياسة المالية لتحقيق أهداف اقتصادية معينة من أهمها تحقيق آثار توسعية على الاقتصاد ، والتي يرجى من ورائها حث الاقتصاد على النمو وتحقيق التوظيف الكامل للموارد ، ومقاومة الكساد .^(١)

وتلجأ الدولة إلى الإفراط الشديد في الاعتماد على الجهاز المصرفي في تمويل عجز الموازنة العامة للدولة ، ومن شأن اتباع سياسة التمويل بالعجز التأثير البالغ في ارتفاع معدلات التضخم وتفاقم عجز الموازنة العامة بسبب العلاقة المتبادلة بين عجز الموازنة والتضخم .

ومن الثابت أن التمويل بالعجز إذا تجاوز حدوداً معينة وحجماً معيناً ، كانت له آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية وخيمة ، ذلك أن الارتفاع الكبير في الأسعار كأثر مباشر للعجز في الموازنة يلتهم الجزء الأكبر من الدخل المحدودة والثابتة ، وبالتالي تآكل الطلب على السلع وخدمات الجهاز الانتاجي ، فتكون البطالة جنباً إلى جنب مع ارتفاع الأسعار ، ووجود ظاهرة الركود التضخمي .^(٢)

فعجز الموازنة يدفع الحكومة إلى الاقتراض من الجهاز المصرفي وإلى المزيد من الإصدار النقدي فيزداد عرض النقود ، الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع معدلات التضخم التي تؤدي بدورها إلى زيادة عجز الموازنة وذلك من خلال ارتفاع تكلفة المستلزمات السلعية للحكومة والقطاع العام .^(٣)

وتؤدي سياسة التمويل بالعجز إلى الدخول في حلقة مفرغة ، فالتضخم يزيد من عجز الموازنة العامة ، ويزيد عجز الموازنة العامة من حدة التضخم .

إن تفاقم مشكلة عجز الموازنة العامة وتمويلها من خلال الأذون والسندات التقليدية قد أدى إلى سحب معظم السيولة في القطاع المصرفي وتركيزها في الأذون والسندات الحكومية بشكل أثر سلباً على دور القطاع المصرفي باعتباره داعماً للاستثمار .^(٤)

ومن الآثار الوخيمة للتمويل بالعجز ، الإضرار بنوى الدخل الثابتة ، وإضرار الدائنين لحساب المدنيين ، كما يضر بعدالة التوزيع بما لذلك من آثار على التنمية الاقتصادية ، كما تؤدي سياسة

١- د/ نجاح عبدالعليم أبو الفتوح ، التمويل بالعجز ، شرعيته وبدائله من منظور إسلامي ، مجلة مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي جامعة الأزهر ، العدد ٩ ، مجلد ٣ ، ١٩٩٩ ، ص ٢٠٧ .

٢- د/ أحمد عبدالرحيم رزق ، الدين العام وعجز الموازنة العامة في مصر ، مرجع سابق ، ص ٩٢ ، ٩٣ .

٣- د/ أحمد يوسف الشحات ، عجز الموازنة العامة في السنوات الخمس الأخيرة ، مرجع سابق ، ص ٦٣ .

٤- د/ خالد عبدالحميد حسنين ، السياسات الاقتصادية الفعالة ودورها في علاج عجز الموازنة ، مرجع سابق ، ص ٣٠٠ .

التمويل بالعجز إلى سوء تخصيص الموارد لأنه يشجع أنشطة المضاربة على فروق الأسعار على حساب مشروعات الاستثمار الحقيقية .^(١)

فقد زاد حجم التمويل المصرفي أو التضخمي لعجز الموازنة العامة للدولة من ٤٠٢ مليون جنيه عام ١٩٧٤ إلى ٣٦١١ مليون جنيه عام ١٩٨٧ أى بمقدار تسعة أضعاف ، ومع الاعتماد على مصادر محلية حقيقية فى تمويل عجز الموازنة العامة فى فترة تسعينيات القرن الماضى تحول التمويل المصرفى إلى قيم سالبة حيث أصبحت تسديدات الحكومة إلى الجهاز المصرفى تفوق مسحوباتها منه فى النصف الأول من التسعينيات ، ثم تغير الوضع مرة أخرى فى النصف الثانى من التسعينيات التى شهدت ارتفاعاً كبيراً فى نسبة التمويل المصرفى فى جملة مصادر تمويل العجز الكلى .^(٢)

وبالنظر إلى الفترة من ١٩٧٥ إلى ١٩٩٠ والتى شهدت التوسع فى التمويل التضخمي لعجز الموازنة العامة عن طريق الإصدار النقدى الجديد والتوسع فى حجم الائتمان المصرفى ، نجد أن نسبة التمويل التضخمي لعجز الموازنة بلغت ٢٨.٩% عام ١٩٧٥ لترتفع إلى ٥٠.٣% عام ١٩٧٩ و ٤٦.٥% عام ١٩٨١ وصولاً إلى ٥١.٦% فى عام ١٩٨٩/١٩٩٠ بنحو ٧.٨% من الناتج المحلى الإجمالى .

أما التمويل المصرفى فقد بلغ حجمه خلال عام ٢٠١٢/٢٠١١ نحو ١٤٦.٣ مليار جنيه لتمويل العجز الكلى للموازنة العامة للدولة والذى بلغ ١٦٦.٧ مليار جنيه بنسبة ١٠.٦% من الناتج المحلى الإجمالى ، بينما كان التمويل المحلى فى عام ٢٠٠٠/١٩٩٩ حوالى ١٥.٩ مليار جنيه.^(٣)

ومن هنا يمكن القول بأن العجز الهيكلى فى الموازنة العامة فى مصر يجد واحداً من أسبابه الرئيسية فى تبنى الحكومات المتعاقبة لأسلوب العجز وقبولها للتوسع المستمر فيه دون أن تتشغل بدرجة كافية بالآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة على هذا العجز وعلى أساليب تمويله ، ودون أن تسعى إلى فرض التضحيات اللازمة لتخطى مرحلة الخلل العميق فى موازنة الدولة.^(٤)

المطلب الثانى

اتساع الفجوة بين الادخار والاستثمار

يعد تعادل الادخار مع الاستثمار أحد الشروط الهامة لتحقيق التوازن الاقتصادى العام ، وحينما يخطط المجتمع حجماً من الاستثمارات يفوق بالفعل الحجم المتحقق من الادخار المحلى والأجنبى، فإن ذلك يعكس فائض طلب ، يضغط باستمرار على أسعار السلع والخدمات لكى ترتفع باستمرار ، وهنا يتم التعادل بين الادخار والاستثمار – بعد أن تنتقضى الفترة محل الاعتبار – ولكن عند مستوى أعلى للأسعار . وهذا يمثل نوعاً من اختلال التوازن الاقتصادى العام .

١- د/ نجاح عبدالعليم أبو الفتوح ، التمويل بالعجز ، شرعيته وبدائله من منظور إسلامى ، مرجع سابق ، ص ٢١٣ .

٢- د/ أحمد يوسف الشحات ، عجز الموازنة العامة فى السنوات الخمس الأخيرة ، مرجع سابق ، ص ٦٣ .

٣- د/ علاء ابراهيم عبدالمعطى ، اقتصاديات أذون وسندات الخزانة العامة ، مرجع سابق ، ص ٦٠ .

٤- د/ أحمد جمال الدين موسى ، العجز فى ميزانية الدولة ، مرجع سابق ، ص ١٣٩ .

والحقيقة أن مصر – شأنها في ذلك شأن جميع الدول النامية والفقيرة – تستثمر أكثر مما تدخر، والفجوة هنا بين ما يستثمر وما يدخر، كانت تغطي من خلال القروض الخارجية أو الاستثمارات الأجنبية أو التمويل المصرفي من سياسات التمويل بالعجز^(١).

ويلاحظ أن عجز الموازنة العامة يمثل أحد الأسباب الرئيسية لانخفاض معدل الادخار المحلي في مصر. فعجز الموازنة يعنى أن الادخار الحكومي سالب، بما يعنيه أن جزءاً معتبراً من ادخار القطاع العائلي يتم استنزافه لتمويل العجز في الموازنة بدلاً من تغطية احتياجات الاستثمار.

وترجع الفجوة بين الادخار والاستثمار إلى زيادة استثمارات شركات القطاع العام والهيئات الاقتصادية على إمكانية التمويل الذاتية المتاحة لها، ويرجع ذلك إلى مدى كفاءة إدارتها وتطور الانتاجية فيها وسياسات الائتمان والائتمان التي تتبناها الحكومة، ومدى نجاح التخطيط ومتابعة تنفيذ استثماراتها.^(٢)

وتعد الفجوة بين الادخار والاستثمار في هذه الشركات والهيئات مسئولة عن جزء هام من عجز الموازنة، حيث تتحمل الخزنة العامة عبء تمويل العجز في موازنة هذه الشركات والهيئات^(٣). فالفجوة بين الادخار والاستثمار في شركات وهيئات القطاع العام والهيئات الاقتصادية مسئولة عن جزء هام من عجز الموازنة، ويتم تمويلها عن طريق الاقتراض الداخلي والخارجي، وليس تمويل الاستثمارات عن طريق الاقتراض مبرراً دائماً، لأنه قد يرتب بعض الانعكاسات السلبية على المسار الكلي للاقتصاد الوطنى في المدى المتوسط.

وقد بلغ العجز في موازنة هذه الشركات والهيئات في عام ٢٠١٣/٢٠١٢ نحو ١٠٨.٦ مليار جنيه بنسبة ٤٥% من إجمالي العجز في الموازنة العامة للدولة الذى وصل إلى حوالى ٢٣٩.٧% مليار جنيه بنسبة ١٣.٧% من الناتج المحلى الإجمالى^(٤).

وقد اتجهت معدلات الادخار إلى الناتج المحلى الإجمالى نحو الانخفاض منذ أواخر ستينيات القرن الماضى وبداية السبعينيات مقابل تزايد معدلات الاستهلاك، ونظراً لتزايد معدلات الاستثمار المتواصلة، اتجهت الفجوة بين الادخار والاستثمار نحو الاتساع، حيث ارتفعت نسبة فجوة الموارد المحلية إلى الناتج المحلى الإجمالى من ١٢% فى منتصف السبعينيات حتى أواخر الثمانينيات حتى استقرت عند متوسط ١٠% فى النصف الأول من التسعينات، كما ارتفعت نسبة هذه الفجوة إلى الادخار المحلى من ٥٦% إلى ٢٤٥% وإلى الاستثمار الإجمالى من ٣٩% إلى ٧١% فى الفترة من ١٩٨١ إلى ١٩٨٩^(٥).

ويوضح الجدول التالى حجم الادخار المحلى والاستثمار المحلى كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى وذلك فى الفترة من ٢٠١٠ إلى ٢٠١٦.

١- د/ رمزى زكى، دراسات في أزمة مصر الاقتصادية، مرجع سابق، ص ٣٢، ٣٣.
٢- د/ أحمد جمال الدين موسى، العجز في ميزانية الدولة، مرجع سابق، ص ١٣٥.
٣- د/ أحمد يوسف الشحات، عجز الموازنة العامة في السنوات الخمس الأخيرة، مرجع سابق، ص ٦٨.
٤- د/ علاء إبراهيم عبدالمعطى، اقتصاديات أذون وسندات الخزنة العامة، مرجع سابق، ص ٦٠، ٦١.
٥- المرجع السابق، ص ٦٧، ٦٨.

جدول رقم (٢٠)

الادخار المحلى والاستثمار المحلى كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى

خلال الفترة من ٢٠١٠ إلى ٢٠١٨

البيان	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤	٢٠١٥	٢٠١٦	٢٠١٧	٢٠١٨
الادخار المحلى (%)	١٤.٣	١٣	٨	٧.٩	٥.٢	٥.٨	٥.٥	٣.١	٦.٢
الاستثمار المحلى (%)	١٨.٩	١٧.١	١٦.٧	١٤.٢	١٣.٦	١٤.٣	١٥	١٥.٣	١٦.٧

المصدر : البنك المركزى المصرى ، التقارير السنوية .

يتضح من الجدول السابق أن معدل الاستثمار فى مصر سجل تراجعاً مستمراً خلال معظم السنوات الأخيرة ليقصر على نحو ١٤% فى المتوسط من الناتج المحلى الإجمالى ، فى حين قد بلغ ٢٢.٤% فى عام ٢٠٠٧/٢٠٠٨ . ولا شك أن هذا الانخفاض فى معدل الاستثمار هو سبب رئيسى فى تراجع معدلات النمو الاقتصادى .

ويعانى الاقتصاد المصرى من وجود فجوة بين الادخار والاستثمار تبلغ نحو ٨.٥% من الناتج المحلى الإجمالى ، مع تدنى كل منهما . حيث يشير التقرير المالى الشهرى لوزارة المالية فى مايو ٢٠١٦ إلى أن نسبة الادخار للناتج المحلى الإجمالى بلغت ٥.٩% فى العام المالى ٢٠١٤/٢٠١٥ ، بينما بلغت نسبة الاستثمار للناتج المحلى الإجمالى عن نفس العام نسبة ١٤.٤% ونظراً لأنه من الواجب أن يحظى القطاع الخاص بالجزء الأكبر من الإسهام فى الخطة الاستثمارية ، فإن مزاحمة الحكومة للقطاع الخاص فى فرص التمويل يؤثر سلباً على تنفيذ الخطة الاستثمارية والناتج المحلى الإجمالى طبقاً لمبدأ المزاحمة .

وطبقاً لقاعدة بيانات البنك لدولى الخاصة بتقرير مؤشرات التنمية فى العالم فإن معدل الإدخار العالمى يدور حول مستوى ٢٢% ، بينما يبلغ المعدل نحو ٢٤% فى الدول منخفضة الدخل ، ونحو ٣٢% فى الدول متوسطة الدخل ، ونحو ٤٠% فى دول شرق آسيا والمحيط الهادى ، وهذا يعنى أن معدل الادخار فى مصر يعتبر من بين الأدنى عالمياً . وذلك المعدل المتدنى للادخار يؤدى إلى ندرة الأموال المتاحة لتمويل الاستثمار ، بما يجعل مصر بحاجة ماسة لدفعة قوية من الاستثمارات الأجنبية لرفع معدل الادخار مع توفر سوق داخلية كبيرة وقدراتها الاستهلاكية مرتفعة .

كما أن معدل الاستثمار المحلى البالغ ١٤.٤% من الناتج المحلى الإجمالى عام ٢٠١٥ مقارنة بنحو ٢٢% فى المتوسط العالمى يؤكد أن السوق المصرية بمستهلكيها الذين يقاربون المائة مليون هى سوق متعطشة للاستثمارات ومتخمة بالفرص الاستثمارية فى كل القطاعات .^(١)

١- د/ أحمد السيد النجار ، المؤشرات الاقتصادية الرئيسية وتأثيرات تعويم الجنيه ، تقرير الاتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، الأهرام ، ٢٠١٦ ، ص ٢١ .

المطلب الثالث

تحرير سعر الصرف

بادئ ذي بدء لابد من التأكيد على أن التعامل مع قضية سعر الصرف يحتاج إلى معاملة خاصة تتسجم مع طبيعته والعوامل المؤثرة فيه ، وذلك في ضوء اتساع دائرة الآثار التي تنتج عن تغييره ، لأن أهمية سعر الصرف تكمن في قدرته على تسهيل تحقيق الأهداف والغايات الاقتصادية الأساسية ، فسعر الصرف يؤثر على كافة قطاعات الاقتصاد القومي ويلعب دوراً هاماً في تحديد السياسة النقدية والتعامل مع العالم الخارجى فضلاً عن تأثيره على نظام الأثمان بأكمله .^(١)

ولا تمثل سياسة سعر الصرف مجرد اهتمام أكاديمي ، بل هي أخطر من ذلك بكثير . فسعر الصرف هو السعر الأساسي في أي اقتصاد ، ومن ثم فهو يتميز بأهمية بالغة لما يمكن أن يحدثه من آثار على مختلف جوانب النشاط الاقتصادي ، وتصدر عن تغيرات سعر الصرف إشارات قوية لها القدرة على الانتشار في أرجاء الاقتصاد القومي .^(٢)

وتعتبر التقلبات في سعر الصرف لها أثر أكبر على الاقتصاد القومي في الدول النامية عن الدول المتقدمة ، حيث إن انحراف سعر الصرف يؤدي إلى انخفاض الكفاءة الاقتصادية وهروب رؤوس الأموال وسوء تخصيص الموارد وزيادة التضخم والبطالة ، ومشكلة الدول النامية بما فيها مصر في عدم وجود جهاز انتاجي كفاء يستطيع أن يتفاعل مع تقلبات سعر الصرف مما يؤدي إلى الإضرار بمستوى الاقتصاد ككل .^(٣)

لذا فإن تحرير سعر الصرف له آثار مباشرة على عجز الموازنة العامة للدولة من خلال بنود الإنفاق والإيرادات التي تتأثر مباشرة بتغيرات سعر الصرف ، كما أن له آثاراً مباشرة على نسبة الدين الخارجى إلى الناتج المحلى الإجمالى ، وما لذلك من آثار محتملة على استدامة مستويات الدين .

ومن آثار انخفاض سعر الصرف على الإنفاق العام :^(٤)

١- د/ عبدالفتاح الجبالى ، الركود والنمو ، مشكلات في الاقتصاد المصرى المعاصر ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، الأهرام ، ٢٠٠٤ ، ص ١٧ : ١٩ .

وأضاف أن قضية إدارة أسعار الصرف والنظم المرتبطة بها قد أصبحت من أهم القضايا التي تواجه بلدان العالم أجمع وخاصة منذ منتصف سبعينيات القرن العشرين ، وذلك عقب انهيار نظام الصرف الثابت والقابل للتحويل والذي كان قائماً وفقاً لاتفاقية "بريتون وودز" والدخول في مرحلة التعويم الجماعى للعملة ، بعد أن تخلت الدول الصناعية الكبرى عن هذا النظام وفقاً لاتفاقية جاميكا ١٩٧٦ . ومنذ ذلك التاريخ دخل النظام المالى والنقدى العالمى في مرحلة متتالية من الأزمات ، منها أزمة آلية الصرف الأوروبية ١٩٩٢-١٩٩٣ ، وأزمة تكيا في أمريكا اللاتينية ١٩٩٧-١٩٩٨ وغيرها من الأزمات التي برزت بشدة وازدادت حدتها منذ منتصف السبعينيات .

٢- د/ أحمد يوسف الشحات ، الآثار التوظيفية للسياسات المالية والنقدية في مصر ، مجلة روح القوانين ، كلية الحقوق جامعة طنطا ، العدد ٤٠ ، يناير ٢٠٠٧ ، ص ٥٠ .

٣- د/ سامية عمار ، أثر انحراف سعر الصرف عن السعر الحقيقى ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والنشر ، السنة ٦٤ ، ٢٠١٣ ، ص ٥٣ .

٤- د/ أحمد يوسف الشحات ، الآثار التوظيفية للسياسات المالية والنقدية في مصر ، مرجع سابق ، ص ٦١ : ٦٤ .

- يعيد انخفاض سعر الصرف المحلى توزيع الدخل لصالح كاسبى الأرباح على حساب كاسبى الأجور ويخلق فائضاً فى عرض الادخار يزيد عن الاستثمار المخطط ويدفع بمستوى الإنفاق الكلى نحو الانخفاض .
- يؤدى انخفاض سعر الصرف إلى ارتفاع المستوى العام للأثمان على نحو يؤدى إلى تدهور القيمة الحقيقية للأرصدة النقدية .
- يؤدى انخفاض سعر الصرف إلى ارتفاع خدمة الدين الخارجى مقومة بالعملة المحلية ، الأمر الذى يؤدى إلى تزايد حالات الإفلاس فى مشروعات القطاع الخاص ، وتزايد مشكلات تدبير النقد المحلى اللازم لخدمة الديون الخارجية .
- يحفز انخفاض سعر الصرف المنتجين على زيادة الصادرات والحد من الواردات . ولكن الدول النامية تتسم بضعف مرونة الطلب المحلى على الواردات وضعف قدرة الجهاز الانتاجى على إحلالها ، ومؤدى ذلك أن الصادرات لن تشهد زيادة ملحوظة ، وأن الواردات لن تتخفض بشكل ملموس ، وتصبح النتيجة النهائية عجز الميزان التجارى بالعملة المحلية.
- يتمخض عن انخفاض سعر الصرف المحلى انخفاض فى مستوى الطلب الكلى من خلال تأثيره على الميزان التجارى وعلى مستوى الإنفاق المحلى ، الأمر الذى يؤدى إلى انخفاض مستوى الناتج والتشغيل ، وتقادم مشكلة البطالة .
- وتلجأ البنوك المركزية لتخفيض قيمة العملة المحلية بهدف دعم الاقتصاد على المدى الطويل ، فهى تتحمل الآثار قصيرة الأجل لارتفاع التضخم فى السوق المحلى بعد تخفيض العملة على أمل أن يساهم تراجع العملة فى تقليل أسعار المنتجات المحلية المصدرة فى الخارج ، ومن ثم يعطيها ذلك فرصة أكبر فى الأسواق الدولية ، وستجلب الصادرات العملة الصعبة ، مما قد يدعم العملة المحلية أيضاً على المدى البعيد ، بل وقد يرفع قيمتها مجدداً .

ولكن فى الحالة المصرية ، حيث توقفت صناعتنا المحلية عند مرحلة التجميع ، فإن المنتجات المصدرة لا تتمتع بقدر عال من التنافسية بعد تخفيض الجنيه لأن نسبة كبيرة من مكونات انتاجها مستوردة من الخارج ، لذا قاوم اقتصاديون دعاوى تعويم الجنيه فى فترة ما بعد يناير ٢٠١١ واعتبروها غير مجدية للتصدير ، حيث أننا نستورد ٦٠% من احتياجاتنا ، وحتى صادراتنا ٤٠% من مكوناتها مستوردة ، والنتيجة أن تعويم الجنيه يزيد من فاتورة الواردات والتضخم وضحاياهم الحقيقيون هم الفقراء ومحدودوا الدخل .^(١)

وقد قاومت مصر كثيراً الضغوط الدولية لتحرير سعر الصرف ، تجنباً لحدوث أزمات تضخمية ناتجة عن ارتفاع تكاليف المنتجات المستوردة . ولكن مع دخول مصر فى اقتصاد السوق الحر منذ التسعينيات وتطبيق برامج التثبيت والتكيف الهيكلى بدون أن يصاحبها سياسات أخرى تقلل من تكلفة الانتاج المحلى أو تزيد من الإنتاجية ، انعكس ذلك سلباً على القدرة التنافسية للإنتاج المحلى فى كل من الأسواق الأجنبية والمحلية .^(٢)

إن سياسة تخفيض القيمة الخارجية للجنيه المصرى بالأسلوب الذى تطبق به ليست سياسة مجدية فى علاج عجز ميزان المدفوعات ، لأنه عجز هيكلى أساساً ويحتاج علاجه إلى مواجهة حاسمة

١- د/سمير رضوان وزير المالية الأسبق ، حوار صحفى أجراه أ/ محمد أبو الحسن ، بوابة الأهرام ، ١٢ مايو ٢٠١٣ .

٢- د/جودة عبد الخالق ، التثبيت والتكيف فى مصر ، مرجع سابق ، ص ١٢٧ ، ١٥٤ .

لمشكلة اختلال التوازن الداخلى ، والخطأ الأساسى لهذه السياسة يكمن فى أنها استهدفت فقط تدعيم مصادر الاقتصاد المصرى من العملات الأجنبية .^(١)

فقد تتبعت إحدى الدراسات مسار الجنيه المصرى خلال العقود الأخيرة وانتهت إلى أن عملتنا المحلية تدور فى فلك أزمة تتكرر كل عشر سنوات تقريباً^(٢). فى كل عقد يزيد الفارق بين قيمة العملة فى السوق الرسمى وفى السوق الموازية ، وكلما اتسعت تلك الفجوة يقول الخبراء أن الجنيه مقدر بأكبر من قيمته الحقيقية ، وتبدأ تلك المقولات فى فرض ضغوط على صانع القرار فى مصر لترك العملة للانخفاض والهبوط بقيمتها الحقيقية أمام الدولار . لكن الدولة تستنزف كل أرصدها الممكنة لحماية العملة المحلية تجنباً للغضب الشعبى الذى سينتج عن التضخم المتوقع من انخفاض قيمة الجنيه ، إلى أن يصبح العجز فى الميزان الخارجى غير قابل للاستدامة فتسمح السلطة بترك الجنيه للسقوط ، وتقدر الدراسة أن الجنيه فى الوقت الحالى يشترى ما قيمته ٢% فقط مما كان الجنيه يستطيع شراؤه فى عام ١٩٧٩ ، ويستطيع أن يستبدل بـ ٤% فقط من العملة الأمريكية التى كان يمكن شراؤها فى عام ١٩٨٣ .^(٣)

ويوضح الجدول التالى تطور سعر صرف الجنيه المصرى مقابل الدولار الأمريكى خلال الفترة من ١٩٩٠ إلى ٢٠١٨ .

جدول رقم (٢١)

تطور سعر صرف الجنيه المصرى مقابل الدولار الأمريكى

السنة	سعر صرف الجنيه مقابل الدولار	السنة	سعر صرف الجنيه مقابل الدولار
١٩٩٠	٢.٨٩	٢٠٠٥	٥.٨٧
١٩٩١	٣.١٤	٢٠٠٦	٥.٧٣
١٩٩٢	٣.٣٢	٢٠٠٧	٥.٦٤
١٩٩٣	٣.٣٥	٢٠٠٨	٥.٤٣
١٩٩٤	٣.٣٩	٢٠٠٩	٥.٥٤
١٩٩٥	٣.٣٩	٢٠١٠	٥.٦٢
١٩٩٦	٣.٣٩	٢٠١١	٥.٩٣
١٩٩٧	٣.٣٩	٢٠١٢	٦.٠٠
١٩٩٨	٣.٣٩	٢٠١٣	٦.٤٥
١٩٩٩	٣.٤٠	٢٠١٤	٦.٩٧
٢٠٠٠	٣.٦٥	٢٠١٥	٧.٥٥
٢٠٠١	٤.٠٧	٢٠١٦	٨.٨٨
٢٠٠٢	٤.٦٣	٢٠١٧	١٨.٠٠
٢٠٠٣	٥.٨٦	٢٠١٨	١٧.٨٦

١- د/رمزى زكى ، دراسات فى أزمة مصر الاقتصادية ، مرجع سابق ، ص ٢٢١ .
٢- بإلقاء نظرة عامة حول سعر الصرف فى مصر نجد أن مصر قد انتبعت أنظمة صرف مختلفة فى كل فترة ، وخلال الفترة الممتدة من ستينيات القرن الماضى حتى عام ١٩٩٠ كانت مصر قد طبقت نظام سعر الصرف الثابت ، وخلال برنامج الإصلاح الاقتصادى فى فبراير ١٩٩١ قامت بتعديل سعر الصرف من اعتماد نظام سعر الصرف الثابت القابل للتعديل إلى نظام التعويم المدار ، ثم أعلن البنك المركزى فى يناير ٢٠٠٣ اعتماد نظام التعويم الحر لسعر الصرف انتهاءً إلى تحرير سعر الصرف فى نوفمبر ٢٠١٦ . د/ محمد عبد الحميد شهاب ، تأثير انخفاض سعر الصرف الحقيقى على الميزان التجارى المصرى ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى ، العدد ٥٢١ ، يناير ٢٠١٦ ، ص ٤٢ .

3 -J. Anthony Boeckh, The Great Reflation, How Investors Can Profit From the New World of Money, annual report, eltone financial, 2017, p. 11.

٢٠٠٤	٦.١٩	

المصدر : احصائيات البنك المركزى المصرى ، أسعار الصرف ، <http://www.cbe.org.eg>

وفى ٣ نوفمبر ٢٠١٦ فاجأ البنك المركزى المتعاملين فى سوق الصرف بقرار تحرير قيمة الجنيه مقابل الدولار ، واستهدف القرار معالجة التشوهات التى يعانى منها سوق الصرف والذى كان إحدى أهم الخطوات فى تعزيز مفاوضات الحكومة مع صندوق النقد الدولى ، فقد كان ذلك التعويم مطلباً دائماً لصندوق النقد الدولى منذ عقود ضمن برنامج الإصلاح الاقتصادى.

ومن المشاكل المصاحبة لقرار تحرير سعر الصرف ، زيادة لعبء على المقترضين بالنقد الأجنبى وزيادة العبء على الموازنة العامة للدولة متمثلاً فى زيادة عبء الدين العام الخارجى ، وزيادة تكلفة استيراد السلع التموينية الضرورية ، كما أن فجائية القرار يصيب الجميع بالارتباك^(١) ويشير واقع الاقتصاد المصرى إلى عجز تجارى كبير وعجز كبير أيضاً فى ميزان الحساب الجارى ، مع ضعف الاحتياطيات الدولية ، لذا فإن تعويم العملة المحلية كان محفوفاً بمخاطر الاضطراب المالى مما يجعل توقيت اتخاذ قرار التعويم غير مثالى أو بالأحرى غير ملائم .^(٢) وواقع الأمر أن تحرير سعر الصرف قد زاد من الضغوط التضخمية ، وأعباء النفقات العامة لاسيما بندى الدعم والفوائد ، مما أدى إلى زيادة العجز فى الموازنة العامة لتتجاوز المستهدف فى مشروع الموازنة ، وذلك لارتفاع تكلفة استيراد المشتقات البترولية والمواد التموينية ، الأمر الذى أدى إلى ارتفاع مماثل فى نفقات فوائد الديون .^(٣)

ويوضح الجدول التالى متوسط أسعار صرف بعض العملات الأجنبية مقابل الجنيه المصرى خلال الفترة من يونيو ٢٠١٦ إلى يونيو ٢٠١٧ .

جدول رقم (٢٢)

متوسط أسعار صرف العملات الأجنبية خلال الفترة من يونيو ٢٠١٦ إلى يونيو ٢٠١٧

العملة	يونيو ٢٠١٦	يونيو ٢٠١٧
دولار أمريكى	٨.٨٨	١٨.١٤
يورو	٩.٨٤	٢٠.٥٦
جنيه استرلينى	١١.٩٣	٢٣.٢٨
يوان صينى	١.٣٤	٢.٦٧
ريال سعودى	٢.٣٦	٤.٨٤
دينار كويتى	٢٩.٤٣	٥٩.٨٤
درهم إماراتى	٢.٤٢	٤.٩٤

المصدر : التقرير السنوى للبنك المركزى المصرى ٢٠١٦/٢٠١٧

يتضح من الجدول السابق قيمة التراجع فى قيمة الجنيه المصرى مقابل العملات الأجنبية على أثر قرار تحرير سعر الصرف وما أحدثه من ارتفاع أسعار السلع الوسيطة والواردات من المكونات والقطع المستخدمة فى التصنيع المحلى ، وهو ما أدى إلى ارتفاع أسعار المنتجات المحلية ، وإذا

١- د/ أحمد جابر بدران ، أثر تقلبات سعر الصرف على التضخم فى مصر ، مجلة روح القوانين ، كلية الحقوق جامعة طنطا ، العدد ٦٧ ، يوليو ٢٠١٤ ، ص ٥٠١ : ٥٠٣ .

٢- د/ أحمد السيد النجار ، المؤشرات الاقتصادية الرئيسية وتأثيرات تعويم الجنيه ، مرجع سابق ، ص ٢٨ .

٣- د/ إبراهيم الغيطانى ، هل يعزز تعويم الجنيه من استقرار أوضاع سوق الصرف ، قضايا برلمانية ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، الأهرام ، السنة ٤ ، العدد ٥٥ ، ٢٠١٦ ، ص ٣٢ : ٣٩ .

أضفنا إلى ذلك تأثير ارتفاع متوسط معدل التضخم العام إلى مستويات تاريخية خلال عامي ٢٠١٧ ، ٢٠١٨ فإن النتيجة هي زيادة إضافية في أسعار المنتجات المحلية .^(١)

وقد تباينت بشدة ردود الأفعال تجاه تحرير سعر الصرف على الصعيد المحلي . فهناك من دافع بقوة عن القرار ووصفه بـ "التاريخي" و "غير المسبوق" ، وهناك من أيده مع التأكيد على وجوب توافر سياسات مكملة حتى تتحقق النتائج المأمولة منه ، وهناك من انتقده بشدة ووصفه بـ "الجريمة في حق الاقتصاد المصري" وبأنه "يغرق" المواطن المصري لصالح فئة قليلة . أما على الصعيد العالمي ، فقد رأى صندوق النقد الدولي أن قرار التحرير يظهر جدية الحكومة في التصدي للمشكلات الاقتصادية ، واعتبرته وكالة "فيتش" للتصنيف الائتماني خطوة إيجابية رغم عدم خلوها من مخاطر اجتماعية وسياسية .^(٢)

ومن الضروري الإشارة إلى أن سعر صرف العملة المحلية مقابل العملات الأجنبية ليس صنماً مقدساً لجماعة وثنية ، بل هو أداة يتم توظيفها لتحقيق أهداف اقتصادية متنوعة . وسواء كان سعر صرف العملة المحلية مقدراً بقيمته الحقيقية أم أعلى منها أم أقل منها حسب اختيار السلطات النقدية ، فإن الأهم هو أن يتسم هذا السعر بالاستقرار النسبي وبالتحرك البطيء في أي اتجاه بصورة تسمح باستقرار الحسابات المستقبلية للاستثمارات أو للاقتراض بالعملات الأجنبية . كما أن تحديد سعر الصرف يكون له أهداف محددة لا بد أن يتم تقييم هذا التحديد على أساسها .^(٣)

١- د/ حسين سليمان ، تداعيات الإصلاح الاقتصادي على الصناعة المصرية ، رؤية مصرية ، السنة الرابعة ، العدد ٤٣ ، مركز الأهرام للدراسات الاجتماعية والتاريخية ، أغسطس ٢٠١٨ ، ص ١٠ ، ١١ .

٢- د/ شيرين الشواربي ، قيمة الجنيه المصري ، مرجع سابق ، ص ٥٨ .

٣- د/ أحمد السيد النجار ، المؤشرات الاقتصادية الرئيسية وتأثيرات تعويم الجنيه ، مرجع سابق ، ص ٢٩ .

الفصل الرابع

تراجع الإيرادات العامة

تمهيد وتقسيم

لا تقتصر الاختلالات الهيكلية فى الموازنة العامة للدولة على جانب النفقات العامة فقط بل تمتد إلى جانب الإيرادات العامة ، فلم تواكب الإيرادات العامة للدولة النمو الحاصل فى النفقات العامة ، بل اتجهت فى بعض البلاد النامية إلى الانخفاض ، مما فاقم حالة عجز الموازنة .

فمنذ أزمة الكساد الكبير تطور دور الدولة تطوراً كبيراً فى الحياتين الاقتصادية والاجتماعية ، ولذلك بتأثير من الفكر الكينزى ، ونادى الفكر الحديث بضرورة تدخل الدولة للخروج من الأزمة ، وتدخل الدولة يعنى قيامها بإجراء نفقات كبيرة ، وهذه النفقات لا تأتى من فراغ ، بل لابد من تغطيتها بموارد تحاول الدولة تدبيرها للنفوض بوظائفها ، وتتمثل هذه الموارد فى إيرادات الدولة من أملاكها والضرائب والرسوم والإصدار النقدي الجديد والقروض ، وهى ما تسمى بأدوات السياسة المالية^(١) .

وعلى خلاف ما يقرره البعض^(٢) من القول بأن سبباً رئيساً من أسباب المشكلات الاقتصادية فى مصر يرتبط بفقر الموارد والإمكانيات والثروات ، فإن جميع الحقائق الثابتة تؤكد تنوع وتعدد العناصر المحورية للقوة المصرية فى ضوء ما تتمتع به مصر من ثروات لا تملكها دول كثيرة متقدمة من ثروات طبيعية وسواحل طويلة ومناطق سياحية وأثار وموارد بشرية وجامعات ومراكز بحوث متخصصة فى شتى ميادين العلم والمعرفة ، وهو ما يؤكد أن مشكلة مصر الاقتصادية ليست فى محدودية مواردها ، وإنما فى كيفية إدارة هذه الموارد .

وتعانى العديد من الدول النامية ومنها مصر من عجز الموازنة نتيجة عدم قدرة الإيرادات على تغطية النفقات المتزايدة ، كما يغلب على هيكلها الضريبي سيادة الضرائب غير المباشرة وانخفاض الوزن النسبي للضرائب المباشرة ونقص الحصيلة وتزايد حجم المتأخرات الضريبية .

ونتناول فى هذا الفصل أسباب تراجع الإيرادات العامة من خلال المباحث التالية :

المبحث الأول : عدم كفاءة النظام الضريبي

المبحث الثانى : المبالغة فى منح الإعفاءات الضريبية

المبحث الثالث : المتأخرات المالية المستحقة للدولة

المبحث الرابع : تقلبات الإيرادات غير الضريبية

المبحث الخامس : نمو الاقتصاد الخفى

١- د/ عبدالهادى محمد مقبل ، المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ١٥ ، ١٦ .
٢- د/ محيى محمد سعد ، الإصلاح الضريبي بين الواقع والمأمول ، مؤسسة رؤية للنشر ، الإسكندرية ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٨ ، ص ٥ .

المبحث الأول

عدم كفاءة النظام الضريبي

تعانى معظم الدول النامية والدول العربية خصوصاً من جمود في النظام الضريبي^(١) وعدم تطويره وإثقاله بالتعقيدات التي تسهم بشكل كبير في إضعاف موارد الدولة السيادية ، كما تنتشر في معظم هذه الدول ظاهرة عدم العدالة الضريبية ، حيث تركز معظم الجبايات الضريبية على أصحاب الدخل المحدود ، كما تظهر الضرائب على الأجور والمرتبات بنسب عالية مقارنة بالضرائب على الأرباح ورؤوس الأموال من المهن الحرة .

إن معيار الحكم على أى نظام ضريبي يتمثل في قدرته على تحقيق أهداف متعددة ، ففي المجال المالى يقاس نجاح النظام الضريبي بمدى قدرته على تحقيق أكبر حصيلة مالية ممكنة تكفل للدولة القيام بأهدافها المتعددة دون أن يكون ذلك على حساب تحقيق الأهداف الاقتصادية وكبح الأنشطة الانتاجية أو المساس بأصحاب الدخل المحدود ، وفي المجال الاجتماعي يحكم على نجاح النظام الضريبي بمدى قدرته وتأثيره على نمط توزيع وإعادة توزيع الدخل بصورة تقلل من التفاوت الكبير وتخفف الأعباء عن أصحاب الدخل المحدود ، وفي المجال الاقتصادي تقاس كفاءة النظام الضريبي بمدى قدرته على تحقيق الآثار المرغوبة في كافة النواحي الاقتصادية . وعلى المشرع الضريبي ضرورة مراعاة مصلحة ثلاثة أطراف والتوفيق بينها وهي مصلحة الدولة ، ومصلحة الفرد ، ومصلحة الاقتصاد القومي ، وعند فرض أى ضريبة ينبغي مراعاة جوانبها الإدارية وغايتها الاجتماعية والاقتصادية وآثارها النفسية .^(٢)

وقد قرر "آدم سميث" في كتابه "ثروة الأمم" أربعة مبادئ أو قواعد أساسية لفرض الضريبة الهدف منها التوفيق بين مصلحتين متعارضتين ، هما مصلحة الممول ومصلحة الدولة . فالضريبة وسيلة لمد الدولة بالمال ، وهو عصب حياتها ، وتضحية مالية من جانب الأفراد بانئزاز جانب من أموالهم ، وهي أيضاً نظاماً اجتماعياً يحمل بين دفتيه فكرة الضرورة والتضحية ، ومن ثم يجب أن تخضع في تطبيقها بقدر الإمكان تبعاً لهذين الاعتبارين لشروط مبينة تسمح للدولة بكفاية حاجاتها والحصول على ما يلزمها بأقل إرهاق ممكن للممولين ، لذلك صيغت أربعة مبادئ لفرض الضريبة ، وتعد هذه المبادئ دستور الضرائب وهي مبدأ العدالة ، مبدأ اليقين ، مبدأ الملائمة ، ومبدأ الاقتصاد في نفقات الجباية .^(٣)

والواقع أن هذه القواعد التي قررها "سميث" تعتبر بمثابة الدستور العام الضمني التي تخضع له القاعدة القانونية الضريبية ، وقيام الدولة باحترام هذه القواعد عند فرض الضريبة هو الذي يخفف من

١- إن الحديث عن الضرائب هو حديث عن أحد أخطر القضايا في الفكر السياسي والاقتصادي ، فهي ليست مجرد مورد للخزانة العامة ، بل إنها الأساس في تحديد دور الدولة وحدوده ، ومكان الفرد ومسئوليته ، ومن أهم أدوات السياسة الاقتصادية ، وهي تمثل أحد أهم وأخطر مظاهر استخدام السلطة باعتبارها نوعاً من الأعباء المالية القهرية التي تفرض على الأفراد . د/ حازم الببلاوى ، دور الدولة في الاقتصاد ، مرجع سابق ، ص ٨٢ .

ويقصد بالنظام الضريبي مجموعة البرامج المتكاملة التي تخططها وتنفذها الدولة مستخدمة كافة مصادرها الضريبية الفعلية والمحتملة لإحداث آثار اقتصادية وسياسية واجتماعية مرغوبة ، وتجنب آثار غير مرغوبة للمساهمة في تحقيق أهداف المجتمع . د/ حامد دراز ، السياسة المالية ، مركز الإسكندرية للكتاب ، الطبعة الثانية ، ٢٠٠٠ ، ص ٢٠ .

٢- د/ السيد عطية عبدالواحد ، مبادئ واقتصاديات المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٥١٨ : ٥٢٣ .

٣- د/ عبدالهادي محمد مقبل ، المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٣٩ .

حدة أعبائها ، ويجعلها مقبولة أو مستساغة لدى الأفراد ، بينما يعتبر الاخلال بها مدعاة للقول بظلم الدولة لهم وتعسفها فى استعمال حقها فى فرض الضرائب عليهم .^(١)

ويعتبر مبدأ العدالة الضريبية من أهم مبادئ فرض الضريبة ، إذ يرتبط هذا المبدأ بجانب أخلاقي وآخر سياسى ، فمن الضروري أن تكون الضرائب عادلة حتى يقبلها المكلفون ، وتقل نسبة التهرب منها ، كما أن عدم العدالة فى فرض الضرائب كانت سبباً فى قيام العديد من الثورات ، لذلك كانت العدالة الضريبية مبدأً دستورياً تحرص الدساتير المعاصرة على النص عليه .^(٢)

وتتحقق العدالة الضريبية عندما يسهم كل أعضاء الجماعة فى تحمل أعباء الدولة تبعاً لمقدرتهم النسبية قدر الإمكان ، وتتحدد هذه المقدرة النسبية للممولين بحسب ما يتمتعون به من دخل فى ظل حماية الدولة ، ومن أهم تطبيقات قاعدة العدالة والمساواة الأخذ بمبدأى العمومية الشخصية والعمومية المادية . ويقصد بمبدأ **العمومية الشخصية** أن تقوم الدولة بفرض الضرائب على كل الأفراد الذين تتوافر فيهم شروط الخضوع للضريبة بحيث لا يكون هناك مجال للامتيازات أو الاستثناءات الضريبية . أما مبدأ **العمومية المادية** فيقصد به أن تقوم الدولة بفرض الضرائب على كافة الأموال عند توافر شروط خضوعها للضرائب ، بحيث لا يوجد أى مجال لاستثناء أى مال من الخضوع للضرائب إلا لضرورة اقتصادية أو اجتماعية معينة .^(٣)

ويعانى النظام الضريبي فى مصر نفس المشكلات التى تعاني منها النظم الضريبية فى الدول النامية ، والتى تخلص فى نقص المعلومات والبيانات ، وانتشار ظاهرة التهرب الضريبي ، وكبر القطاع غير الرسمي ، وسوء توزيع الدخل وانخفاض مستوى الوعى الضريبي ، مما أدى إلى عدم قدرة النظام على تأدية الوظائف المنوط به القيام بها على الوجه الأمثل ، وهى توفير حصيللة الإيرادات اللازمة لتمويل الإنفاق العام ، وتحقيق الكفاءة فى توزيع الموارد ، وعدالة هذا التوزيع. وذلك على التفصيل التالى :

أولاً : ضعف الطاقة الضريبية

تتسم الطاقة الضريبية بالضعف الشديد فى البلاد النامية ، وهى تقاس من الناحية الفعلية بنسبة حصيللة الضرائب على اختلاف أنواعها إلى الناتج المحلى الإجمالى ، حيث تتراوح هذه النسبة فى هذه البلاد فيما بين ١٥ - ٢٠ % ، ويرجع ضعف الطاقة الضريبية فى البلدان النامية إلى مجموعة هامة من الأسباب ، منها انخفاض مستوى دخل الفرد ، وعدم خضوع أصحاب الدخل العليا وأصحاب الثروات للضرائب بسبب ما يتمتع به هؤلاء من نفوذ سياسى واجتماعى يمكنهم من مقاومة أية تشريعات ضريبية ، وهناك أيضاً كثرة الإعفاءات الضريبية وانخفاض الوعى الضريبي واتساع نطاق الاقتصاد السرى .^(٤)

١- د/ عادل أحمد حشيش ، أساسيات المالية العامة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ١٥٧ .
د/ أيمن أحمد عبدالغفار ، دور الإهلاك المعجل في علاج عجز الموازنة العامة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، ٢٠١٨ ، ص ٥١ .
٢- د/ رمضان صديق ، الإصلاح الضريبي المنشود بين الحذر الاقتصادى والأمل الاجتماعى ، المؤتمر الضريبي السابع عشر : تقييم وتقويم النظام الضريبي المصرى ، الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب ، مجلد ١ ، ٢٠١١ ، ص ٥ .
٣- د/ السيد عطية عبدالواحد ، مبادئ واقتصاديات المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٥٢٧ .
٤- د/ رمزي زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ٩٦ .

وتوجد عدة أسباب تفسر ظاهرة ضعف الطاقة الضريبية بالبلاد النامية وهى أسباب تتفاوت من بلد لآخر ، على أن أهم هذه الأسباب أن الطاقة الضريبية كقاعدة عامة تعتمد إلى حد كبير على حجم الدخل أو الناتج القومى ، ومن الملاحظ أن عدداً كبيراً من البلاد التى تتخفّض فيها نسبة الحصيلة الضريبية إلى الدخل القومى هى البلاد التى تنسم بضالة حجم ومعدل نمو ناتجها القومى ، والعكس صحيح ، فالبلاد التى يكون فيها متوسط دخل الفرد السنوى مرتفع عادة ما تكون ما تكون نسبة الضرائب إلى الدخل القومى أعلى .

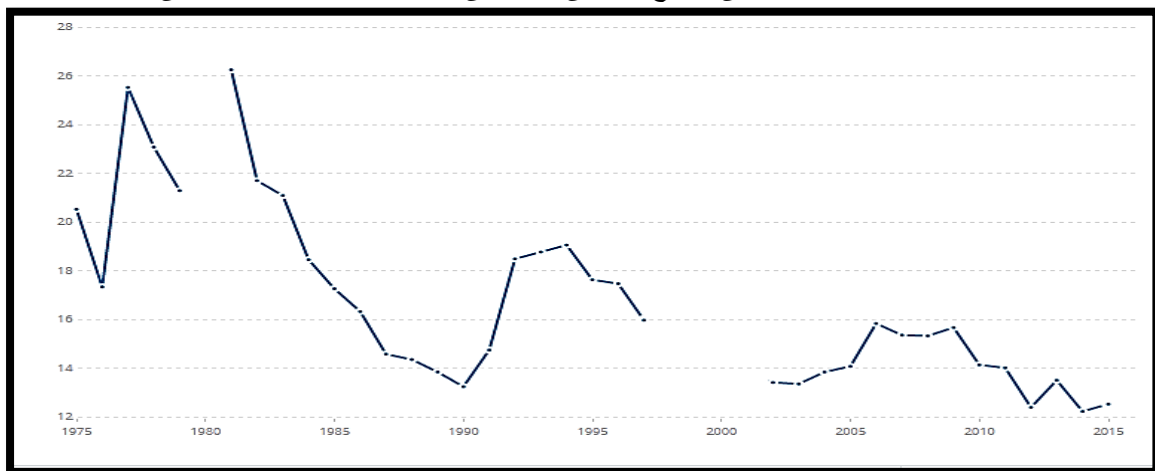
كما تعد تكلفة تحصيل الضرائب فى الاقتصاديات النامية مرتفعة بالقياس إلى حالة الدول المتقدمة ، وذلك لعدة أسباب منها :^(١)

- ارتفاع حجم ونسبة الحوافز للتحصيل ، حيث تقدر بحوالى ١٠% من مجموع الإيراد الضريبى فى معظم الدول النامية ، خاصة وأن تقدير الضرائب فى تلك الدول يتم بدون إمساك دفاتر محاسبية سليمة من جانب الممولين الذين يجهلون كيفية تقدير الضرائب المفروضة عليهم وطريقة توريدها .
- تعدد أنواع الضرائب وكثرتها التى تصيب العديد من التصرفات والتداول والدخول والإيرادات ، مما يتطلب إدارات مالية خاصة لكل نوع من أنواع الضرائب ، وهذا ينعكس فى ارتفاع التكاليف الإدارية والرأسمالية لجباية الضرائب .
- انخفاض كفاءة الموظفين بإدارات التحصيل الضريبى وافتقارهم للمعلومات الكافية والتدريب المطلوب لمزاولة أعمالهم بسبب طبيعة البيئة التى يعملون فيها ، وينعكس ذلك فى ظاهرة المتأخرات الضريبية ، وفى ظاهرة التواطؤ بينهم وبين الممولين لتقدير وربط الضرائب عند مستويات أقل من حقيقتها .
- انخفاض الوعى الضريبى بين الممولين ، مما ينعكس فى بطء عمليات التقدير والربط والتحصيل والتوريد ، ومن ثم ارتفاع التكلفة الإدارية .

ويوضح الشكل التالى تطور نسبة الإيرادات الضريبية فى مصر إلى الناتج المحلى الإجمالى خلال الفترة من ١٩٧٥ إلى ٢٠١٥ .

شكل رقم (٤)

تطور نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلى الإجمالى خلال الفترة من ١٩٧٥ إلى ٢٠١٥



المصدر : قاعدة بيانات البنك الدولى

١- د/سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ١٩٤ ، ١٩٥ .

يتضح من الشكل السابق تراجع نسبة الإيرادات الضريبية في مصر إلى الناتج المحلي الإجمالي، حيث وصلت إلى ذروة قمتها في أواخر سبعينيات القرن الماضي وأوائل الثمانينيات ، لتشهد تراجعاً ملحوظاً في منتصف الثمانينيات وتصل إلى أقل معدل لها عام ١٩٩٠ ، ثم تبدأ في التحسن بفضل سياسات الإصلاح الاقتصادي خلال تلك الفترة ، ثم تتراجع مرة أخرى لتصل إلى أدنى مستوياتها خلال الألفية الجديدة .

ويرجع ضعف الطاقة الضريبية في مصر إلى عدة أسباب أهمها :

- انخفاض مستوى دخل الفرد .
- قدرة أصحاب الدخل العليا والثروات الفاحشة على التهرب من الضرائب بسبب ما يتمتعون به من نفوذ سياسى واجتماعى .
- الجمود النسبى فى النظام الضريبى وعدم تطويره بما يكفى لخدمة أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية .
- انخفاض شديد فى الوعى الضريبى لدى الممولين مما يؤدى إلى تقشى ظاهرة التهرب الضريبى .
- قصور الإدارة الضريبية ونقص المعلومات .
- تصاعد خطورة ظاهرة المتأخرات الضريبية المستحقة للدولة .
- اتساع نطاق الاقتصاد السرى أو الخفى الذى يتسع لكثير من الأنشطة المشروعة وغير المشروعة التى تحقق دخولاً عالية لا تخضع للضرائب ، وهو ما يؤدى إلى تقلص نطاق المجتمع الضريبى .
- الإفراط فى منح الإعفاءات والمزايا الضريبية سواء فى قوانين الضرائب العامة أو فى غيرها من القوانين الخاصة .^(١)

وتوضح الجداول التالية تطور الإيرادات الضريبية في مصر ونسبتها إلى إجمالي الإيرادات وإلى الناتج المحلي الإجمالي.

جدول رقم (٢٣)

تطور نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة من ١٩٧٥ إلى ١٩٩٧

السنة	نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي	السنة	نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي
١٩٧٥	٢٠.٥٢%	١٩٨٧	١٤.٥٧%
١٩٧٦	١٧.٣٣%	١٩٨٨	١٤.٣٥%
١٩٧٧	٢٥.٥٢%	١٩٨٩	١٣.٨٤%
١٩٧٨	٢٣.٠٧%	١٩٩٠	١٣.٢٣%
١٩٧٩	٢١.٢٩%	١٩٩١	١٤.٧٤%
١٩٨١	٢٦.٢٤%	١٩٩٢	١٨.٨٤%
١٩٨٢	٢١.٧٠%	١٩٩٣	١٨.٧٦%
١٩٨٣	٢١.٠٨%	١٩٩٤	١٩.٠٥%
١٩٨٤	١٨.٤٥%	١٩٩٥	١٧.٦٢%
١٩٨٥	١٧.٢٥%	١٩٩٦	١٧.٤٦%
١٩٨٦	١٦.٣٢%	١٩٩٧	١٥.٩٦%

المصدر : التقارير السنوية للبنك المركزى ، قاعدة بيانات البنك الدولى

١- د/ أحمد يوسف الشحات ، عجز الموازنة في السنوات الخمس الأخيرة ، مرجع سابق ، ص ٦٦ ، ٦٧ .

يتضح من الجدول السابق ارتفاع نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي في مصر خلال فترة السبعينيات بمتوسط ٢٢% لتتخفض بعد ذلك خلال فترة الثمانينيات إلى نحو ١٧% من الناتج المحلي الإجمالي ، ثم تراجعت النسبة في بداية التسعينيات إلى نحو ١٤% لتحسن بعد ذلك مؤقتاً في ظل برنامج الإصلاح الاقتصادى لتصل إلى متوسط ١٧% خلال تلك الفترة .

جدول رقم (٢٤)

تطور الإيرادات الضريبية في مصر خلال الفترة من ٢٠٠١ إلى ٢٠١٠ (القيمة بالمليون جنيه)

العام المالي	إجمالي الإيرادات العامة	الإيرادات الضريبية	نسبة الإيرادات الضريبية إلى الإيرادات العامة	نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي
٢٠٠٢/٢٠٠١	٧٨٣١٧	٥٠.٨٠١	٦٤.٨٦%	١٣.٤١%
٢٠٠٣/٢٠٠٢	٨٩٣٤٧	٥٥٧٠٧	٦٢.٣٤%	١٣.٣٥%
٢٠٠٤/٢٠٠٣	١٠١٨٨١	٦٧١٤٧	٦٥.٩٠%	١٣.٨٤%
٢٠٠٥/٢٠٠٤	١١٠.٨٦٤	٧٥٧٥٩	٦٨.٣٤%	١٤.٠٧%
٢٠٠٦/٢٠٠٥	١٥١٢٦٦	٩٧٧٧٩	٦٤.٦٤%	١٥.٨٣%
٢٠٠٧/٢٠٠٦	١٨٠.٢١٥	١١٤٣٢٦	٦٣.٣٤%	١٥.٣٥%
٢٠٠٨/٢٠٠٧	٢٢١٤٠.٤	١٣٧١٩٥	٦١.٩٧%	١٥.٣٢%
٢٠٠٩/٢٠٠٨	٢٨٢٥٠.٥	١٦٣٢٢٢	٥٧.٧٨%	١٥.٦٦%
٢٠١٠/٢٠٠٩	٢٦٨١١١	١٧٠.٤٩٤	٦٣.٥٩%	١٤.١٣%

المصدر : التقارير الشهرية لوزارة المالية العامة ،التقارير السنوية للبنك المركزى ، قاعدة بيانات البنك الدولي
يتضح من الجدول السابق تراجع نسبة الإيرادات الضريبية إلى إجمالي الإيرادات العامة خلال تلك الفترة وانخفاض نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي حيث بلغ متوسط تلك النسبة ١٥% خلال تلك الفترة .

جدول رقم (٢٥)

تطور الإيرادات الضريبية في مصر خلال الفترة من ٢٠١١ إلى ٢٠١٩ (القيمة بالمليون جنيه)

العام المالي	إجمالي الإيرادات العامة	الإيرادات الضريبية	نسبة الإيرادات الضريبية إلى الإيرادات العامة	نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي
٢٠١١/٢٠١٠	٢٦٥٢٨٦	١٩٢٠٧٢	٧٢.٤٠%	١٤.٠١%
٢٠١٢/٢٠١١	٣٠.٣٦٢٢	٢٠.٧٤١١	٦٨.٣١%	١٢.٣٨%
٢٠١٣/٢٠١٢	٣٥.٢٩٣	٢٥١١١٩	٧١.٦٩%	١٣.٥٠%
٢٠١٤/٢٠١٣	٣٨٢٤٩٠	٢٧٥٣٩٣	٧٢.٠٠%	١٢.٢٢%
٢٠١٥/٢٠١٤	٤٨٦١٠.٩	٣١٧٨٣٩	٦٦.٤%	١٢.٥٢%
٢٠١٦/٢٠١٥	٤٩١٤٨٨	٣٥٢٣١٥	٧١.٦٨%	١٣.٠٠%
٢٠١٧/٢٠١٦	٦٥٩١٨٤	٤٦٢٠٠.٧	٧٠.٠٨%	١٣.٣%
٢٠١٨/٢٠١٧	٨٣٤٦٢٢	٦٠.٣٩١٨	٧٢.٣٥%	١٤.٧%
٢٠١٩/٢٠١٨	٩٨٩١٨٨	٧٧٠.٢٨٠	٧٧.٨٦%	١٤.٧%

المصدر : التقارير الشهرية لوزارة المالية العامة ،التقارير السنوية للبنك المركزى ، قاعدة بيانات البنك الدولي
(كل البيانات الواردة فعلية ما عدا أعوام ٢٠١٨/٢٠١٧ ، ٢٠١٩/٢٠١٨ فالبيانات الواردة عنها من مشروع الموازنة)

يتضح من الجدول السابق انخفاض نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي ، حيث تراجعت تلك النسبة من ١٥% قبل عام ٢٠١٠ لتصل إلى نحو ١٣.٥% وهي نسبة منخفضة دولياً وإقليمياً . كما يلاحظ ارتفاع نسبة الإيرادات الضريبية إلى إجمالي الإيرادات العامة المستهدفة في العام المالي ٢٠١٨/٢٠١٩ في ظل برنامج الإصلاح الاقتصادي .

ويوضح الجدول التالي تطور الاختلاف بين الربط الأولي للباب الأول إيرادات ضريبية والربط الختامي لبيان حجم الفقد في الحصيلة الضريبية خلال الفترة من ٢٠٠٦ إلى ٢٠١٧.

جدول رقم (٢٦)

تطور الاختلاف بين ربط الباب الأول إيرادات ضريبية خلال الفترة من ٢٠٠٦ إلى ٢٠١٧
(القيمة بالمليار جنيه)

العام	الربط الأولي	الربط الختامي	مقدار الاختلاف
٢٠٠٧/٢٠٠٦	١٠٥.٦٤	١١٤.٣٢	٨.٦٨
٢٠٠٨/٢٠٠٧	١٢٠.٨٢	١٣٧.٢٠	١٦.٣٨
٢٠٠٩/٢٠٠٨	١٦٦.٥٦	١٦٣.٢٢	٣.٣٤ -
٢٠١٠/٢٠٠٩	١٤٥.٥٠	١٧٠.٤٩	٢٤.٩٩
٢٠١١/٢٠١٠	٢٠٠.٤٢	١٩٢.٠٧	٨.٣٥ -
٢٠١٢/٢٠١١	٢٣٢.٢٣	٢٠٧.٤١	٢٤.٨٢ -
٢٠١٣/٢٠١٢	٢٦٦.٩٠	٢٥١.١١	١٥.٧٩ -
٢٠١٤/٢٠١٣	٣٥٨.٧٢	٢٦٠.٢٨	٩٨.٤٤ -
٢٠١٥/٢٠١٤	٣٦٤.٢٨	٣٠٥.٩٥	٥٨.٣٣ -
٢٠١٦/٢٠١٥	٤٢٢.٤٢	٣٥٢.٣١	٧٠.١١ -
٢٠١٧/٢٠١٦	٤٣٣.٣٠	٤٦٢.٠٠	٢٨.٧٠
إجمالي الاختلاف			٢٠٠.٤٣ -

المصدر : وزارة المالية ، قوانين ربط الموازنة العامة والتقارير المالية خلال السنوات المذكورة

يتضح من الجدول السابق أنه خلال الفترة من ٢٠٠٧/٢٠٠٦ إلى ٢٠١٠/٢٠٠٩ كان الربط الختامي في الغالب أعلى من الربط الأولي ، مما يعني أن الحصيلة الضريبية كانت تتجاوز المتوقع وينسب مرتفعة وصلت ١٧% عام ٢٠١٠/٢٠٠٩ وذلك باستثناء عام ٢٠٠٩/٢٠٠٨ والذي شهد الأزمة المالية العالمية . أما فترة ما بعد ٢٠١١/٢٠١٠ إلى ٢٠١٧/٢٠١٦ فقد غلب الاتجاه العكسي حيث انخفض الربط الختامي عن الأولي باستثناء عام ٢٠١٧/٢٠١٦ مما أدى إلى انخفاض إيرادات هذا الباب بما يقارب ٢٠٠ مليار جنيه .

ثانياً : تراجع العدالة الضريبية

يعد مبدأ العدالة من أهم المبادئ الضريبية على الإطلاق ، حيث إنه من المرغوب فيه أخلاقياً أن تكون الضريبة عادلة ، فكلما كانت الضريبة عادلة تقبلها دافعها ، ويقصد بهذا المبدأ أن يسهم جميع أفراد المجتمع بالتساوي في تحمل الأعباء العامة حسب مقدرتهم النسبية.^(١)

١- د/ عبدالهادي محمد مقبل ، المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٣٩ .

ويُفرق عادة بين العدالة كهدف من أهداف الضريبة وبين العدالة كركن أساسى من أركانها، فالمقصود بالعدالة الضريبية كهدف هو وظيفة الضريبة التى يجب أن تحققها فى المجال الاجتماعى والاقتصادى ، حيث تعد أداة لإحداث تعديل فى توزيع الدخل والثروات بين أفراد المجتمع وفئاته وطبقاته ، وهو ما يعنى أن تقصد الضريبة تحقيق العدالة الاجتماعية ، أما العدالة الضريبية كركن من أركان الضريبة فيقصد بها القواعد التى تنظم أحكام الضريبة فى فرضها وتحصيلها ويراعيتها القانون الضريبى وتلتزم بها الإدارة الضريبية بحيث تتوافق الضريبة مع القدرة التكليفية للممول^(١). كما أن العدالة لا تتطلب فقط المساواة فى المعاملة ، وإنما أيضاً احترام التوقعات المشروعة ، فالضرائب ليست مصيدة أو فخاً للمواطنين .^(٢)

فهناك مبدآن رئيسان يستخدمان لتقييم مدى تحقق العدل والإنصاف Fairness فى القوانين الضريبية ، هما القدرة على الدفع Ability to pay ، ومبدأ المنفعة Benefit ويفيد هذان المبدآن فى بيان كيفية توزيع العبء الضريبى على أساس مقدرة الناس على دفع هذه الضرائب ، فالذين لديهم مقدرة أقل يدفعون ضرائب أقل من الناس الذين لديهم مقدرة أكبر ويجب عليهم دفع ضرائب أكبر ، ويتم ذلك عبر أقسام الدخل المختلفة (العدالة الأفقية) وبين صفوف الناس ذوى الدخل المتساوية (العدالة الرأسية) .^(٣)

ويقصد بمبدأ العدالة الأفقية أنه يجب معاملة الأفراد ذوى الظروف الاقتصادية المتماثلة معاملة ضريبية متساوية ، فيقومون بتسديد ضرائب متماثلة ، وهو ما يشكل أساس مبدأ المساواة أمام الضريبة . أما مبدأ العدالة الرأسية فيعنى أنه يجب معاملة الأفراد ذوى الظروف الاقتصادية المختلفة معاملة ضريبية مختلفة ، فمن هم فى وضع أفضل يجب أن يدفعوا مزيداً من الضرائب ، ومن ثم تصبح العدالة الضريبية جزءاً من العدالة الاجتماعية .^(٤)

ويوجد معياران لتحقيق هذه العدالة هما المساواة الحسابية والمساواة فى التضحية ، وتعنى المساواة الحسابية أن الأفراد يجب أن يساهموا فى أعباء الدولة بقدر الإمكان ، وفقاً لمقدرة كل منهم ، أى بنسبة الدخل الذى حصل عليه كل منهم ، ووفقاً لهذا المعيار تفضل الضريبة النسبية كأساس لتحقيق العدالة فى فرض الضرائب ، أما معيار المساواة فى التضحية فتعنى أن يساهم الممولون فى تحمل الأعباء العامة وفقاً لمقدرة كل منهم التكليفية بحيث يتحمل الممولون ذوو الدخل المرتفع عبئاً ضريبياً أكبر مما يتحمله الذين يحققون دخلاً أقل ، ووفقاً لهذا المعيار تفضل الضريبة التصاعدية .^(٥)

١- قال بعض المؤلفين إن العدالة الضريبية تؤلف قضية أساسية صعبة الحل إذا لم نربطها بفلسفة أو تصور عام ، وأن الإعلان الذى ينص على أنه يجب على الضريبة أن تكون عادلة ، يؤلف صيغة محيرة لأن فكرة العدالة Justice ليست ذات قيمة مطلقة ، ولم يتفق على الشروط التى يجب أن تحققها الضريبة حتى تعد عادلة . إن مفهوم العدالة الضريبية لا يمكن ربطه بمعيار موضوعى ، ولا يوجد معيار معروف يسمح باستيفاء تعريف العدالة عموماً ، والعدالة الضريبية خصوصاً .

M. Bouvier, M.C.Esclassan et J.P. Lassale, "Finances Publiques", 3e éd., L.G.D.J., Paris, 1996, P. 620
مشار إليه فى : د/ محمد سعيد فرهود ، العدالة الضريبية اقتصادياً ، مجلة الحقوق ، الكويت ، العدد ٤ ، مجلد ٢٥ ، ٢٠٠١ ، ص ١٧ ، ١٨ .

٢- د/ حازم البيلالوى ، دور الدولة فى الاقتصاد ، مرجع سابق ، ص ٨٣ .
٣- د/ رمضان صديق ، الجوانب القانونية والاقتصادية للعدالة الضريبية ، جمعية الضرائب المصرية ، العدد ٩١ ، مجلد ٢٣ ، ٢٠١٣ ، ص ٤٤ .

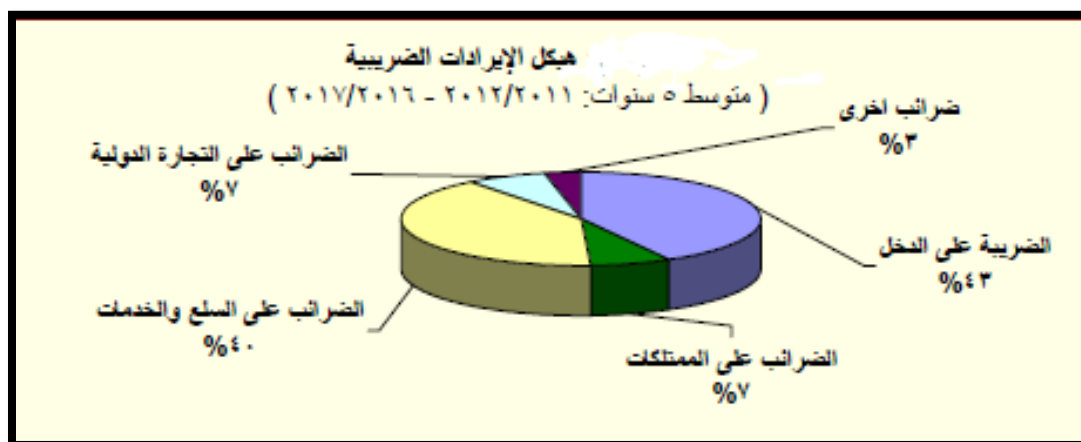
٤- د/ محمد سعيد فرهود ، العدالة الضريبية اقتصادياً ، مرجع سابق ، ص ٢١ ، ٢٢ .
٥- د/ رمضان صديق ، الإصلاح الضريبى المنشود بين الحذر الاقتصادى والأمل الاجتماعى ، مرجع سابق ، ص ٥ : ٧ .

وبالنظر إلى موقف دول العالم من العدالة الضريبية نجد أنه ينقسم إلى ثلاث فئات : فئة أولى وصلت إلى مستويات مرتفعة من العدالة الضريبية في قوانينها يساعدها في ذلك بنيانها السياسى والاجتماعى والاقتصادى وإدارتها المالية ذات المستوى الرفيع والتقدم التكنولوجى العالى . وهذه حال الدول الصناعية المتقدمة ، وفئة ثانية يوجد لديها نظام ضريبى متكامل ولكنها تشعر بين الحين والآخر أن العدالة الضريبية لم تستكمل بعد ، ولذلك تحسن تشريعاتها وتعديل قوانينها ، كما هو الحال فى مصر ومعظم الدول النامية ، وفئة ثالثة لا يوجد لديها نظام ضريبى متكامل ، لأنها استغنت عن الإيرادات الضريبية بإيرادات أخرى ، أهمها دخل أملاك الدولة ، كما هو الحال فى الدول البترولية ، حيث منعت عوائد البترول الدول والشعوب فيها من مجرد التفكير فى فرض الضرائب ، اللهم إلا ما يفرض منها من ضريبة دخل على الشركات البترولية ، ومن ضريبة جمركية قصد منها تنظيم دخول السلع إلى الدولة دون أى هدف آخر ، وهذه الدول تفكر حديثاً فى الضرائب .^(١)

ولا زالت الإيرادات العامة فى مصر تعتمد بالدرجة الأولى على الضرائب ، ولا زال النظام الضريبى فى مصر يعتمد بالدرجة الأولى على الضرائب غير المباشرة كمصدر أساسى لإيراداته ، وإن كان هذا النوع يتسم بعدم العدالة إلا أنه يتميز بغزارة الحصيلة وصعوبة التهرب الضريبى وانخفاض تكاليف الجباية ، بينما الضرائب المباشرة لا زالت تساهم بنسبة ضئيلة وذلك لانخفاض دخل الفرد فى المتوسط مع إمكانية التهرب منها وارتفاع تكاليف جبايتها .

شكل رقم (٥)

هيكل الإيرادات الضريبية فى مصر



المصدر : النشرة الشهرية لوزارة المالية ، إبريل ٢٠١٩

لذلك لم تتجح عدة محاولات للإصلاح الضريبى لتطوير النظام وإصلاحه ، كما لم تتجح أيضاً فى تمكين النظام من القيام بوظائفه على الوجه المطلوب ، لأنها فى الغالب محاولات إصلاح جزئية لإصلاح بعض أجزاء النظام دون استهداف إصلاح جذرى شامل .^(٢)

وفضلاً عن افتقار النظام الضريبى المصرى إلى مقومات العدالة ، تكشف ظاهرة العجز الهيكلى فى الموازنة العامة للدولة عن جمود هذا النظام وقصوره عن أداء دوره المالى . ونظراً لتغليب

١- د/ محمد سعيد فرهود ، العدالة الضريبية اقتصادياً ، مرجع سابق ، ص ١٤ .

٢- د/ مى طوبار ، دراسة انتقادية لقانون الضرائب المصرى ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ٢٠١٦ ، ص ٢٤١ .

الاعتبارات المالية الخاصة بمصلحة الخزانة العامة على غيرها من اعتبارات العدالة والكفاءة ، أياً كانت أسبابه ، فقد لعبت الضرائب غير المباشرة الدور الأساسى فى تحقيق الهدف المالى للنظام الضريبى ، وفى تعميق اختلالاته وعيوبه فى نفس الوقت .^(١)

ثالثاً : انتشار التهرب الضريبى

تعتبر الضرائب هى المصدر الرئيسى للإيرادات العامة فى المالية العامة المعاصرة ، إذ تعتمد عليها الدولة لتغطية النفقات العامة التى تقوم بها ، وبالرغم من هذه الأهمية المتعاطمة للضرائب فإنه يشاهد تهرب الكثير من دافعيها ، وبالرغم من أن قيام الأفراد بدفع الضرائب المقررة عليهم يعتبر أحد مظاهر التضامن الاجتماعى الذى يتمثل فى وضع جانب من أموال الأفراد فى خدمة الجماعة وفقاً لقدرات كل فرد ، فإن كثير من الأفراد يقومون بالتهرب من دفع الضرائب المقررة عليهم^(٢).

إن التهرب الضريبى ظاهرة اقتصادية وضريبية خطيرة تتمثل فى محاولة شخص توافرت فى حقه شروط الخضوع للضريبة التهرب من الوفاء بالتزامه الضريبى - كلاً أو جزءاً - متخذاً فى ذلك موقفاً مخالفاً للقانون ، فهو اتباع شخص لطرق احتيالية وملتوية غير مشروعة للامتناع عن دفع الضريبة على الرغم من توافر شروط خضوعه لها . وفى الغالب تكون مخالفة الممول للقانون صريحة ومقصودة ومتضمنة سوء نية ، وقد تكون هذه المخالفة نتيجة لعدم إدراك الممول لمسئوليته أو لجهله بالقانون ، وإن كان الجهل بالقانون عذراً لا يعتد به .^(٣)

وقد أثر المشرع المصرى فى القوانين المتعاقبة عدم الخوض فى تعريف التهرب الضريبى ، واقتصر على ذكر حالات محددة على سبيل الحصر ، اعتبرها تشكل تهرباً ضريبياً

وقد كشفت وزارة المالية المصرية عن وجود ١٤٦٥ قضية تهرب ضريبى فى عام ٢٠٠٦/٢٠٠٧ موزعة بين الأنشطة التالية :

- ٦٤١ حالة تهرب ضريبى فى النشاط العقارى
- ١٧٤ حالة فى نشاط الاستيراد والتصدير
- ١٦١ حالة فى تجارة السيارات والمقاولات
- ١٣٠ حالة فى جانب الأنشطة المهنية
- ١١٣ حالة فى مواد البناء
- ٨٨ حالة فى الأنشطة الحرفية والخدمية
- ٧٠ حالة فى الجزارة وتجارة الجلود
- ٤٦ حالة فى تأجير الوحدات السكنية المفروشة

أما فى عام ٢٠٠٨ فقد تم الكشف عن ١٦٨٤ قضية تهرب ضريبى خلال سبعة أشهر فقط ، وذلك بخلاف ٢٣٣٥ حالة عدم تقديم إقرار ضريبى .

١- د/ أحمد يوسف الشحات ، عجز الموازنة فى السنوات الخمس الأخيرة ، مرجع سابق ، ص ٦٥ .

٢- د/ السيد عطية عبدالواحد ، مبادئ واقتصاديات المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٨٠٩ .
د/ محمد خالد المهاني ، التهرب الضريبى وأساليب مكافحته ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، جامعة الدول العربية ، ٢٠١٠ ، ص ١٧٩

٣- د/ عبدالهادى محمد مقل ، المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٢١٨ .

وقد أكد رئيس مصلحة الضرائب ان حجم التهرب الضريبي في العام ٢٠١٦/٢٠١٧ يصل إلى أكثر من ٤٠٠ مليار جنيه سنوياً أى ما يوازى حوالى ٢٥ مليار دولار سنوياً^(١)، مشيراً إلى أنه تم تحصيل ٢٨ مليار جنيه من الموظفين فى الدولة خلال عام، فى حين يتفنن الفنانون والنخبة والمتقنون ولاعبو الكرة وكبار الأطباء والمحاسبين والمهندسين والاعلاميين فى التهرب من سداد الضرائب، حيث لم يتم تحصيل سوى ٥٠٠ مليون جنيه من كل هذه الفئات فى حين تؤكد الدراسات الضريبية ان الضرائب المستحقة عليهم لا تقل عن ١٠ مليارات جنيه سنوياً .

إن أسباب التهرب الضريبي عديدة ومتنوعة ، منها انخفاض الوعي الضريبي لدى المواطنين واعتقادهم بأنهم ليسوا بأقدر من الدولة من الناحية المالية ، فى حين أن مالية الدولة تتكون من مجموع مساهماتهم الضريبية ، وقد يكون الاعتقاد فى سوء توزيع الأعباء العامة بين المواطنين المتساويين فى المقدرة المالية والظروف الاجتماعية والمهنية سبباً قوياً فى التهرب ، كما يعد فساد ذم بعض موظفى الإدارة الضريبية وتعنتهم دون داع من أهم الأسباب المؤدية إلى التهرب ، يضاف إلى ذلك سوء أسلوب سياسة الإنفاق العام فى الدولة والتي تؤدى إلى إحجام المواطنين أو تهربهم من دفع الضريبة ، خاصة إذا رأوا أن ما يدفعونه ينفق على مشروعات وهمية أو حفلات لا داعى لها أو ينفق ببذخ لصالح طبقة الحكام أو أنه محل نهب من جانب أصحاب النفوذ والمسؤولين ، كما أن ارتفاع أسعار الضرائب والمغالاة فيها يؤدى إلى التهرب منها ، وأيضاً عدم دقة الصياغة القانونية وعدم استقرار التشريعات الضريبية وكثرة التعديلات فيها تعد سبباً من أسباب التهرب الضريبي ، كما أن ضعف الجزاءات المقررة للتهرب قد تكون سبباً فيه ، وأيضاً المبالغة فيها يعرض الممول لعنت وتعسف بعض الموظفين ضعاف النفوس .^(٢)

وللعوامل الاجتماعية السائدة فى المجتمع دوراً كبيراً فى انتشار ظاهرة التهرب من عدمه ، فالمجتمع الذى يتسامح مع التهرب ولا ينظر فيه للمتهرب كمجرم خارج على القانون يضحي التهرب من الضريبة ظاهرة منتشرة فى المجتمع^(٣). كما أنه عندما يشعر الأفراد بثقل وطأة الضرائب المفروضة عليهم وعدم عدالتها ، فإن ذلك يكون مدعاة للتهرب الضريبي ، ويظهر ذلك بوضوح فى حالة عدم استشعار الأفراد للمردود الاقتصادى والاجتماعى للضرائب المدفوعة^(٤). وقد لا يتوافر فى التشريع الضريبي الشروط التى تبعث على احترام أى قانون وتضفى عليه الهيئة الواجبة للقانون من العمومية والدوام وعدم المحاباة .^(٥)

١- د/ عبدالفتاح الجبالي ، التهرب الضريبي وسبل العلاج ، مقال منشور بجريدة الأهرام ، قضايا وآراء ، ٨ فبراير ٢٠١٧ ، العدد ٤٧٥٤٦ .

٢- د/ عبدالهادى محمد مقبل ، المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٢٢١ ، ٢٢٢ .

٣- أحمد فوزى الخولى ، مواجهة ظاهرة التهرب من الضريبة العامة على المبيعات ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الاسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص ١١١ .

٤- لعل من أهم العوامل ، الظروف التاريخية التى صاحبت فرض الضرائب ، والتى ارتبطت فى العصور القديمة والوسطى بأساليب القهر واستبداد الحكام ، والتى رسخت فى نفوس الكثيرين قدراً من الحساسية والكراهية تجاه الضرائب وسلطة الجباية ، حتى أن آدم سميث ذكر أنه ليس أثقل على نفوس الأفراد من جابي الضرائب . د/ عزت عبدالحميد البرعى ، ظاهرة التهرب الضريبي بين الإطار النظري و الواقع التطبيقي " العملي " : " دراسة نظرية تحليلية " ، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية ، كلية الحقوق ، جامعة المنوفية ، مج ٢ ، ع ٣ ، ١٩٩٢ ، ص ٢٥ .

٥- د/ سالم عبدالمنعم حشيش ، ضمانات تحصيل ضريبة الدخل فى مصر ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة طنطا ، ٢٠٠٣ ، ص ٨٩ .

فالضرائب كأداة لتوزيع الدخل القومي إذا استشعر الأفراد هذا الهدف ورأوا أن الدولة تقوم بالفعل بإعادة توزيع الدخل لصالح الطبقات الفقيرة فضلاً عن قيامها بالخدمات الاجتماعية اللازمة لهم ، قام الممولون بدفع الضرائب المقررة عليهم ، والعكس صحيح ، فإذا انتقد الأفراد قيام الدولة بدورها الفعلي في إعادة توزيع الدخل بين الأفراد وتوفير الخدمات الاجتماعية اللازمة لهم ، فإن ذلك يكون مدعاة لتهربهم الضريبي ، لاسيما إن شاع أن حصيلة الضرائب تذهب للإنفاق على قلة من صفوة المجتمع أو تذهب للإنفاق على أغراض مظهرية لا لزوم لها.^(١)

١- د/ أحمد جمال الدين موسى ، نحو نظرية اقتصادية عامة في التهرب الضريبي ، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية ، كلية الحقوق ، جامعة المنصورة ، العدد ١٨ ، ١٩٩٥ ، ص ٨١ : ٩٣ .

المبحث الثانى

المبالغة فى منح الإعفاءات الضريبية

لعبت الإعفاءات الضريبية دوراً خاصاً فى تنامى عجز الموازنة العامة فى الدول النامية ، حيث ظهرت فى السنوات الأخيرة ظاهرة خطيرة تمثلت فى تسابق الحكومات فى منح إعفاءات ضريبية كثيرة ومزايا أخرى لنشاط رؤوس الأموال الأجنبية الخاصة ، أملاً فى اجتذابها ، على الرغم من أن كثيراً من تلك الإعفاءات لا ضرورة لها .

ففى الماضى كانت الإعفاءات من الضريبة تتقرر لمحابة بعض الطبقات أو أصحاب النفوذ أو ما شابه ذلك ، الأمر الذى كان يثير الكثير من الاعتراضات على تقريرها ، ومن ثم لم يكن الهدف من تقرير الإعفاءات الضريبية مراعاة الجوانب الاجتماعية أو الاقتصادية ، وهو ما يضر بالعدالة التى تعد أهم قاعدة من قواعد فرض الضريبة .^(١)

وتؤدى المزايا والإعفاءات الضريبية إلى فقدان عنصر الوضوح والاستقرار فى النظام القانونى مما يوقع الممولين ومصلحة الضرائب معاً فى صعوبات قانونية لمعرفة المركز الضريبى العام ، فضلاً عما يؤدى إليه التوسع فى الإعفاءات الضريبية من تأثير سلبي على حصيلة الضرائب . وتساعد على التهرب من الضرائب وعلى الغش والتحايل وظهور أشكال من الاقتصاد الخفى . كما أن المبالغة فى الإعفاء الضريبى تؤدى إلى مزيد من الاعتماد على الضرائب غير المباشرة التى تساهم فى زيادة نفقات الانتاج وفى التأثير السلبي على القدرة التنافسية للإنتاج المصرى . ولهذا لابد من تطوير سياسة ثابتة وواضحة للإعفاءات والحوافز الضريبية على اختلاف صورها .^(٢)

وتسهم كثرة الإعفاءات الضريبية التى تقضى بها التشريعات الضريبية بالبلاد النامية فى إضعاف حصيلة الضرائب ، حيث يلاحظ أن فئات اجتماعية مختلفة فضلاً عن المستثمرين الأجانب يتمتعون بعدم خضوعهم للتشريعات الضريبية التى تصدرها الحكومات فى هذه الدول ، ومن ثم تفقد الحصيلة الضريبية كماً لا بأس به من الإيرادات الضريبية من جراء تلك الإعفاءات.^(٣)

وقد قرر صندوق النقد الدولى أن حوالى ١٠% من إيرادات الموازنة الكلية لبعض الدول يمكن أن تقل بسبب المزايا الضريبية تحت مسمى تشجيع الاستثمار .^(٤)

وقد بلغ حجم الإعفاءات الضريبية الحقيقية الممنوحة للمشروعات الاستثمارية الخاضعة لأحكام قوانين الاستثمار منذ تاريخ العمل بالقانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٧١ فى ١٩٧١/٩/٣٠ حتى ٢٠٠٠/١٢/٣١ حوالى ٥٥ مليار جنيه مصرى ، وضاع هذا المبلغ على خزانة الدولة بسبب هذه الإعفاءات .^(٥)

١- د/ عبدالهادى محمد مقبل ، الإعفاءات للأعباء المعيشية والعائلية بين الجمود والتطوير ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٠ ، ص ٣٣ .

٢- د/ أحمد يوسف الشحات ، عجز الموازنة فى السنوات الخمس الأخيرة ، مرجع سابق ، ص ٦٧ .

٣- د/ عدلى محمد توفيق ، نظم الضرائب والسياسات المالية ، كلية التجارة ، جامعة طنطا ، ٢٠٠٢ ، ص ٨٣ .

٤- د/ السيد عطية عبدالواحد ، مبادئ واقتصاديات المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٨٩٦ .

٥- د/ نزيه عبدالمقصود مبروك ، دور السياسة الضريبية فى تشجيع الاستثمارات الأجنبية مع دراسة تطبيقية عن التجربة المصرية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٣ ، ص ٥٧٣ وما بعدها .

إن الحديث عن ترشيد الإعفاءات الضريبية لا يعنى التأثير السلبي على الاستثمار ، فالترشيد ليس فقط لزيادة الموارد المالية للدولة ، وإنما منح الإعفاءات الضريبية مع وضع الضوابط لها حتى لا تصبح فعلاً إهدار لموارد الدولة ، ومن هذه الضوابط سريان الإعفاء ولمدة محددة على المشروعات كثيفة العمالة أو المشروعات التى تقام بالمناطق العمرانية الجديدة أو المشروعات التى تهدف إلى التصدير أو المشروعات التى تستخدم التكنولوجيا الحديثة . وفيما يلى أهم الانتقادات التى وجهت إلى الإعفاءات الضريبية :

- أن الإعفاءات الضريبية تمثل امتداداً لحقبة استعمارية سابقة كان يتمتع فيها المستثمر بمزايا ضريبية يوجد لها لنفسه يستغل فيها خيرات البلاد .
- أن المستثمر الأجنبي غالباً ما ينظر إلى الربح وتحقيق مصالحه الشخصية بصرف النظر عن الاعتبارات الاجتماعية .
- يستغل الكثير من المستثمرين الأجانب والوطنيين الإعفاءات الضريبية والمزايا المالية الأخرى الممنوحة لهم بطريقة سيئة ، حيث ينشئون مشروعات تتمتع بفترات إعفاء قد تصل إلى عشر سنوات ثم يقومون بتغيير النشاط قبل انتهاء فترة الإعفاء .
- فى العديد من الدول لم يتناسب العائد من الاستثمار مع حجم الإيرادات الضائعة نتيجة للإعفاء الضريبى .
- إن منح إعفاء للمستثمر الأجنبي دون المستثمر الوطنى الذى يقوم بنشاط مناظر أو مثل لا يحقق العدالة الضريبية ويؤدى إلى عدم التكافؤ فى المنافسة .^(١)

وإذا كان الاعفاء من الضرائب هو استثناء فإنه يجب أن يكون فى أضيق الحدود ولا يجوز التوسع فيه ، إلا أننا فى مصر قد توسعنا كثيراً فى منح الإعفاءات الضريبية ، فقد تضمنت قوانين الضرائب المختلفة نصوصاً خاصة بالإعفاء الضريبى من كل هذه القوانين .

فقد كان المشرع المصرى - ولا يزال - سخياً فى منح الإعفاءات الضريبية للأغراض الاقتصادية ، حيث لم يقتصر الأمر على قانون الضرائب بل امتد إلى قوانين أخرى تسابقت فى منح هذه الإعفاءات لدرجة لا يكاد قانون ينتهى من إعفاء بعض الأنشطة من الضرائب المستحقة عليها ، إلا ويظهر قانون جديد باسطاً يده بمنح إعفاءات جديدة لأنشطة أخرى قد تفوق بكثير الإعفاءات السابقة ، خاصة مع تكرار عبارة (مع عدم الإخلال بإعفاءات ضريبية أفضل مقرر أو تقرر فى قانون آخر) فى كل قانون يصدر .^(٢)

ويمكن تقسيم الإعفاءات الضريبية فى مصر إلى قسمين :

١- الإعفاءات الضريبية الواردة فى التشريعات الضريبية العادية وهى :

- قانون الضريبة على الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ .
- قانون الضرائب العقارية رقم ١٩٦ لسنة ٢٠٠٨ .
- قانون الضريبة على المبيعات رقم ١١ لسنة ١٩٩١ والمعدل بالقانون رقم ٢ لسنة ١٩٩٧

١- د/رمزى زكى ، الصراع الفكرى والاجتماعى حول عجز الموازنة العامة فى العالم الثالث ، الطبعة الأولى ، دار ابن سينا للنشر ، ١٩٩٢ ، ص ٢٢٤ : ٢٢٨ .

٢- د/ صفا محمود السيد ، أثر ترشيد الإعفاءات الضريبية وخفض العبء الضريبى على الحصيلة الضريبية والاستثمار فى مصر ، مجلة البحوث التجارية المعاصرة ، كلية التجارة ، جامعة سوهاج ، مجلد ١٥ ، العدد ٢ ، ٢٠٠١ ، ص ١١٣ .

■ قانون الضريبة على القيمة المضافة .

٢- الإعفاءات الضريبية الواردة في قوانين ضمانات وحوافز الاستثمار .

- الإعفاءات الضريبية الواردة في القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ .
- الإعفاءات الضريبية الواردة في القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ .
- الإعفاءات الضريبية الواردة في القانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩ .
- الإعفاءات الضريبية الواردة في القانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ ، والذي أضيف إليه الباب الرابع بالقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٤ ، وبعض المواد بالقانون ٩٤ لسنة ٢٠٠٥ ، وإلغاء بعض المواد بالقانون ٩١ لسنة ٢٠٠٥ الخاص بالضريبة على الدخل .^(١)

فلم تقتصر النصوص الخاصة بالإعفاءات الضريبية على قوانين الضرائب فحسب ، بل وردت هذه الإعفاءات في قوانين أخرى كثيرة غير قوانين الضرائب ، فهناك إعفاءات نصت عليها قوانين الاستثمار ، وقانون المجتمعات العمرانية الجديدة وقوانين إنشاء العديد من البنوك ، وهكذا أصبح لدينا العشرات من القوانين التي تضمنت نصوصاً خاصة بالإعفاءات الضريبية بالإضافة إلى قوانين الضرائب .^(٢)

ويلاحظ على منح الإعفاءات الضريبية في مصر^(٣)

- تعدد الحوافز الضريبية في عدة قوانين ، مما يسبب تضارباً في تفسيرها ، الأمر الذي يترتب عليه صعوبة حصر وتحديد المزايا الممنوحة للمستثمرين وتحديد التزاماتهم الضريبية .
- لم تنجح الإعفاءات الضريبية في تحقيق أهداف خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الكلى ، فعلى الرغم من تعدد الإعفاءات المقررة للاستثمار ، إلا أنه يلاحظ بطء استجابة الاستثمارات الخاصة لإجراءات الإصلاح الاقتصادي وضعف معدلات نمو الناتج الإجمالي الحقيقي وارتفاع معدلات البطالة .
- أن معظم الاستثمارات التي تم توفيرها اتجهت إلى أنشطة لا تحقق للمجتمع التنمية المستهدفة ، حيث اتجه معظمها إلى مشروعات تمويلية وخدمية ومشروعات صناعية تنتج سلعاً استهلاكية مع اهتمام محدود بالمشروعات الإنتاجية الضرورية للاقتصاد القومي .
- أن معظم الإعفاءات التي قررها المشرع لتشجيع الاستثمار إعفاءات من النوع المؤقت الذي قد يقود إلى نتائج غير مرضية .

كما يلاحظ أن السياسة الضريبية قد عمدت إلى استخدام الحوافز والإعفاءات الضريبية بشكل ينطوي على قدر من المبالغة إفراطاً وتفریطاً في نفس الوقت ، وذلك بالتوسع في الإعفاءات الضريبية من ناحية ، والمبالغة في أسعار الضرائب من ناحية أخرى . وينبغي الإشارة إلى أن هذا التناقض لا مناص منه إلا بإعادة النظر في السياسة الضريبية وسياسة الإعفاءات . فالدولة في حاجة

١- د/ محمد عبدالمعطي سالم ، عجز الموازنة العامة وأثره في توجيه السياسة الاقتصادية والاجتماعية ، مرجع سابق ، ص ٧٠١ .

٢- د/ حمدي هيبه ، نحو المزيد من ترشيد الإعفاءات الضريبية ، مؤتمر جمعية الضرائب المصرية : المنظومة الضريبية المستقبلية وأثرها على الاقتصاد والاستثمار ، ٢٠١٢ ، ص ٤١١ ، ٤١٢ .

٣- د/ صفا محمود السيد ، أثر ترشيد الإعفاءات الضريبية وخفض العبء الضريبي على الحصيلة الضريبية ، مرجع سابق ، ص ١٠٧ ، ١٠٨ .

دائمة إلى موارد سيادية لتغطية نفقاتها ، وبالتالي فإن مزيداً من الإعفاءات فى ناحية أو نواح لابد وأن يصاحبه زيادة فى الأعباء وأسعار الضرائب فى نواح أخرى . فالإعفاءات الضريبية ليست سوى أحد وجهى العملة ، والوجه الآخر هو زيادة الأعباء الضريبية على من لا يتمتعون بها.^(١)

وقد حاولت الدولة ترشيد بعض الإعفاءات عن طريق دمج الإعفاءات المنصوص عليها فى المادتين ٥ ، ٥ مكرر من القانون رقم ١ لسنة ١٩٧٣ بشأن المنشآت الفندقية والسياحية ، والمواد ٢١ ، ٢٤ ، ٢٥ من القانون ٩٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن المجتمعات العمرانية والمادة ٣٠ من القانون ٩٥ لسنة ١٩٩٥ بشأن التأجير التمويلي ، وأدمجت هذه الإعفاءات فى قانون الاستثمار رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ .

ثم جاءت محاولة أخرى لترشيد الإعفاءات بصور قانون الضريبة على الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ ، حيث ألغيت المواد ١٦ ، ١٧ ، ١٨ ، ١٩ ، ٢١ ، ٢٢ ، ٢٣ مكرر ، ٢٤ ، ٢٥ ، ٢٦ فى مقابل تخفيض سعر الضريبة على الدخل .

إلا أنه ما زالت هناك حاجة لترشيد الإعفاءات الضريبية ، خاصة أن الدولة بحاجة لزيادة الموارد الضريبية لدعم الاقتصاد والتنمية وتخفيض عجز الموازنة العامة للدولة ، وذلك بمراجعة النصوص الخاصة بالإعفاءات الضريبية وبحث أسباب الإعفاء والظروف التى كانت تستوجب هذا الإعفاء وما إذا كانت هذه الأسباب والظروف ما زالت قائمة لتقرير الإبقاء على الإعفاء من عدمه .^(٢)

أثر ترشيد الإعفاءات الضريبية على الحصيلة الضريبية :

تعد الإعفاءات الضريبية أحد المعوقات التى تؤدى إلى حرمان الخزانة العامة من جزء هام من مواردها وما يترتب على ذلك من انخفاض فى الإيرادات العامة وذلك باعتبارها تنازل من الدولة عن حقها فى فرض وتحصيل ضريبة وفقاً لقانون معين . ويمكن القول بأن ترشيد الإعفاءات الضريبية يمكن أن يحد من الآثار السلبية على الحصيلة الضريبية وذلك من خلال ما يلى :^(٣)

١- توجيه الإعفاءات الضريبية لمجالات وأنشطة ضرورية تحتاج إليها خطة التنمية الاقتصادية، حتى يمكن تحقيق وفورات ينتج عنها حصيلة ضريبية فى الأجل المتوسط والطويل قد تفوق الحصيلة المضحى بها فى السنوات الأولى للمعفاة من الضريبة .

٢- تطبيق مبدأ القصر أو الاختيار فى منح المشروعات الإعفاءات ،حتى يمكن توفير جزء من الحصيلة الضائعة والخاصة بالمشروعات التى كانت تمنح إعفاءات دون أن تضيف أى شيء للاقتصاد القومى .

٣- ترشيد الإعفاءات الضريبية وتوجيهها إلى المجالات التى تحتاج إليها خطة التنمية ، حتى يمكن توفير الموارد التى كانت ستنتفق على هذه المجالات والتى كانت ستمثل ضغطاً على الموارد المحدودة مثل المشروعات كثيفة العمالة والمشروعات الانتاجية التى يترتب عليها الحد من الواردات وزيادة حجم الصادرات وتوفير النقد الأجنبى .

١- د/حازم الببلاوى ، دور الدولة فى الاقتصاد ، مرجع سابق ، ص ٧٩ ، ٨٠ .
٢- د/حمدى هيبه ، نحو المزيد من ترشيد الإعفاءات الضريبية ، مرجع سابق ، ص ٤١٢ .
٣- د/صفا محمود السيد ، أثر ترشيد الإعفاءات الضريبية وخفض العبء الضريبى على الحصيلة الضريبية ، مرجع سابق ، ص ١٣٧ .

٤- توجيه الإعفاءات للاستثمار فى مجالات معينة وأنشطة محددة يؤدى إلى إقامة مشروعات جديدة ، وهذا يتبعه دفع رسوم وضرائب خرى لم يكن من الممكن تحصيلها بدون تأسيس هذه المشروعات .

٥- يؤدى سد الثغرات فى التشريعات المقررة للإعفاءات إلى الحد من التهرب الضريبى وزيادة الحصيلة الضريبية .

مما سبق يمكن القول بأنه يترتب على عدم ترشيد الإعفاءات الضريبية ضياع موارد هامة للدولة ، وأنه يجب المواءمة بين جذب الاستثمارات الأجنبية ومراعاة المصلحة المالية للدولة . ويكون من الأوفق تصميم المناخ لمناسب لجذب الاستثمار مع توجيه الإعفاءات الضريبية إلى الأنشطة التى تحقق التنمية للمجتمع .

المبحث الثالث

المتأخرات المالية المستحقة للدولة

يقصد بها الأموال المستحقة للدولة في مواعيد محددة ولم يتم تحصيلها ، وذلك إما بسبب التقصير في تحصيلها نتيجة الإهمال والبيروقراطية والفساد ، أو نتيجة تعاقب القوانين دون تسوية المستحقات المالية في ظل القوانين السابقة .

وفى ظل تزايد عجز الموازنة العامة واحتياج الخزانة العامة للحصيلة الضريبية ، كان من الضروري صدور قوانين وقرارات لتحفيز الممولين على سداد المتأخرات والتيسير عليهم في السداد، كما أن تحصيل هذه المستحقات المتأخرة في سنوات ربطها كان سيكون له دور في تقليص حجم عجز الموازنة العامة .

وتؤثر ظاهرة المتأخرات المالية المستحقة للدولة تأثيراً خطيراً في إضعاف وتدهور الموارد العامة ، وهنا تبرز على الخصوص :

أولاً : مشكلة المتأخرات الضريبية الناجمة عن عدم تحصيل الضريبة في مواعيدها المقررة قانوناً ، وقد يكون ذلك بسبب إهمال موظفي مصلحة الضرائب ، أو بسبب ضعف الإمكانيات ، أو بسبب التعقيدات الكثيرة التي تتطوى عليها عمليات تقدير وربط وتحصيل الضريبة .

ثانياً : مشكلة المتأخرات المالية المستحقة على بعض الخدمات الهامة التي تؤديها الدولة للمواطنين ، مثل فواتير الكهرباء والمياه وإيجار بعض المباني والعقارات الحكومية .^(١)

ثالثاً : المتأخرات المالية الناشئة عن دخول الدولة في تعاقدات مالية وخدمية .

رابعاً : الخلافات المالية مع البنوك حول أذون الخزانة ومخصصات الديون المشكوك في تحصيلها . وتعد مشكلة المتأخرات الضريبية من أهم القضايا التي تنتشر في غالبية الدول النامية نتيجة لضعف الإدارة الضريبية، لأن تأخر الدولة في الحصول على مستحقاتها من الضرائب يؤدي إلى تعذر متابعتها لتنفيذ نفقاتها العامة، وقد تلجأ إلى الإصدار النقدي لسد العجز غير المتوقع في الإيرادات العامة .

ويؤدي تراكم المتأخرات الضريبية لدى الأفراد والجهات إلى مخاطر كبيرة منها:^(٢)

١- إمكانية تقادم دين الضريبة : فقد أثبت الواقع العملي أن تزايد حجم المتأخرات الضريبية يعنى إمكانية حدوث تقادم دين الضريبة كله أو جزء منه . والتقادم المسقط هو جزاء للاستهانة والتكاسل في اتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على دين الضريبة . فكم من حالات تعرضت فيها الملايين من الحصيلة الضريبية للتقادم نتيجة القصور الفني في تنظيم الضريبة .

٢- انخفاض القيمة الشرائية للحصيلة نتيجة التضخم : بالإضافة لتعرض متأخرات الضريبة لخطر التقادم ، فإن دين الضريبة سيتأثر سلباً بالتضخم ومعدلاته المرتفعة مما يقلل من القيمة الشرائية للحصيلة .

١- د/رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ٩٨ ، ٩٩ .
٢- د/ عمرو محمد على ، المتأخرات الضريبية (الإشكالية والحلول) في ضوء القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ دراسة تحليلية تطبيقية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة المنصورة ، ٢٠١٥ ، ص ١٤٧ : ١٥٣ .

٣- الإسقاط الضريبي : إن تراكم الحصيلة في صورة متأخرات ضريبية لدى الأفراد والجهات لا يجعلها بمأمن من طلب إسقاطها من الممولين أو ورثتهم ، والإسقاط إجراء من الإجراءات الهامة التي يجب تفعيلها في دين الضريبة غير الممكن تحصيلها (الديون المعدومة) والتي تنقل كاهل المأموريات .

وقد وصلت المتأخرات المالية في مصر إلى ما يقرب من ١٩ مليار جنيه حتى عام ٢٠٠٤، وزادت إلى ٦٧ مليار جنيه في بداية عام ٢٠١٣ إلى أن وصلت في عام ٢٠١٥ إلى ٧٠ مليار جنيه ، وبلغ إجمالي حجم المتأخرات الضريبية المستحقة على كافة الجهات الحكومية والخاصة ٧٠ مليار جنيه ^(١) .

وقد أكد رئيس مصلحة الضرائب المصرية أن نحو ٦٤ مليار جنيه تمثل حجم المتأخرات الضريبية (مبيعات ودخل) سواء المتنازع عليها أم تلك غير المتنازع عليها وأن إحصاءات قطاع الفحص الضريبي بالمصلحة تشير إلي وجود نحو ٥٤ مليار جنيه متأخرات ضريبية متنازع عليها معظمها مع قطاعات الأعمال العام والباقي لدي القطاع الخاص ونحو ١٠ مليارات جنيه متأخرات غير متنازع عليها وواجبة السداد ^(٢) .

ويوضح الجدول التالي بيان بالمتأخرات الضريبية على الجهات الخاصة والحكومية حتى شهر مارس ٢٠١٣ .

جدول رقم (٢٧)

بيان بالمتأخرات الضريبية حتى شهر مارس ٢٠١٣ (القيمة بالمليون جنيه)

الجهات	غير متنازع عليه	متنازع عليه	المجموع	النسبة المئوية
قطاع خاص	٣١٥٤.٥	٣٧٦٧٥.١	٤٠٨٢٩.٦	٦٦.٢%
مؤسسات صحفية	٣٠٦٥.٤	٦١٢٧.٤	٩١٩٢.٨	١٤.٩%
هيئات عامة	-	٢٢٩٧	٢٢٩٧	٣.٧%
شركات قابضة	٣٥.٨	٤٠٩١.٩	٤١٢٧.٧	٦.٧%
شركات قطاع أعمال عامة	١١.٢	١٢٨٣.٤	١٢٩٤.٦	٢.١%
شركات تابعة للقابضة	٣٥.٨	١٤٢٠.٩	١٤٥٦.٧	٢.٤%
بنوك	٠.٣	١٥٥٢.٤	١٥٥٢.٧	٢.٥%
مصانع حربية	-	٥٥٢.٥	٥٥٢.٥	٠.٩%
شركات قطاع عام	٠.١	٣٧٦	٣٧٦.١	٠.٦%
شركات تأمين	٠.١	١٩.٥	١٩.٦	٠.٣%
المجموع	٦٣.٠٣.٢	٥٥٣٩٦.١	٦١٦٩٩.٣	١٠٠%

المصدر : مصلحة الضرائب ، قطاع الفحص والتحصيل ، منشور بجريدة المصري اليوم بتاريخ ٢٠/٣/٢٠١٣ ص ٣ .

١- د/مدوح عبدالسلام عبداللطيف ، الضريبة على القيمة المضافة واثارها على عجز الموازنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة بنها ، ٢٠١٧ ، ص ٦٥ .

٢- الموقع الرسمي لوزارة المالية المصرية على الانترنت :

<http://www.mof.gov.eg/Arabic/MOFNews/Press/Pages/news-a-27-8-2007.aspx>

وترجع أسباب زيادة المتأخرات الضريبية في مصر إلى ما يلي:

١- التأخر في تحصيل الضريبة في مواعيدها المقررة قانوناً نظراً لتقاعس الممولين عن دفع ما عليهم من ضرائب في مواعيدها، والإهمال الكبير من العمال المختصين بتحصيل الضرائب ، وضعف الإمكانيات، وكثرة التعقيدات في التشريعات الضريبية .

٢- التباطؤ في تنفيذ الأحكام بسبب كثرة تعقيدات إجراءات التحصيل وعدم وضوح إجراءات التحصيل في التشريع الضريبي^(١).

٣- تزايد حالات الإفلاس سواء الحقيقي أو بالقصد لاحتراف بعض الممولين لذلك للإفلات من سداد دين الضريبة والديون الأخرى، وهذا يمثل خطراً حقيقياً على الحصيلة الضريبية، ويؤدي لضياع المتأخرات الضريبية^(٢).

٤- طول وكثرة إجراءات قانون الحجز الإداري رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ بشأن تحصيل مستحقات الخزانة العامة، وكذلك عدم توفير قانون المرافعات المدنية والتجارية حماية كافية لدين المصلحة، لأن هذا القانون يجيز لكل دائن أن يوقع الحجز التحفظي على منقولات مدينة في كل حالة يخشى فيها فقد الدائن لضمان حقه ورغم أنه يجوز للمصلحة مثلها في ذلك مثل أي دائن آخر أن تلجأ إلى هذه الإجراءات متى توافر هذا الشرط إلا أنها يجب أن تثبت للقاضي الأذن بالحجز التحفظي أن هناك خشية حقيقية من فقدها لضمان حقه إن هي انتظرت حتى يتوافر دينها الشروط التي تجيز لها التنفيذ الجبري عن طريق الحجز الإداري^(٣).

وقد قامت الإدارة الضريبية في مصر باتباع عدة آليات في محاولة منها لإنهاء المتأخرات والإجهاز على الأرصدة القديمة التي لم تسدد وتنشيط الحصيلة الضريبية كتنفيذ بعض الحوافز والتيسيرات الضريبية واستحداث نظام الاتفاقات الضريبية مع النقابات واتحادات العمال ، وكذلك التصالح الضريبي من خلال القوانين المؤقتة للتصالح الضريبي كالقانون ١٥٩ لسنة ١٩٩٧ وما تلاه من قوانين^(٤).

إن غموض القوانين الضريبية وتعقدها أدى إلى تأخر المأموريات في فحص الملفات الخاصة بالمولين لمدة طويلة وهو ما يترتب عليه تأخير مستحقات المصلحة، ومن ثم تعرضها للسقوط بالتقادم من جهة ، أو تراكم هذه المستحقات على الملزمين بالسداد من جهة أخرى. ومن ناحية أخرى تعاني الإدارة الضريبية الكثير من أوجه الخلل والتعقيدات والافتقار إلى المرونة، هذا فضلاً عن ضالة العقوبة الأمر الذي يؤدي إلى زيادة معدلات التهرب، وضعف معدلات التحصيل، وزيادة حجم

١- د/ ناصر محمد عبد العزيز حسن ، التحصيل الضريبي بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة حلوان ، ٢٠١٢ ، ص ١٠١.

٢- د/ سامح أحمد محمد، المتأخرات الضريبية الإشكالية والحلول ، مرجع سابق ، ص ٩١.

٣- د/ إبراهيم عبد العزيز النجار ، موسوعة ضريبة المبيعات - معوقات التطبيق وكيفية معالجتها ، الدار الجامعية للنشر ، ٢٠٠٤ ، ص ٦٥٩ : ٦٧٥.

٤- د/ سامح أحمد محمد ، انعكاسات الأزمة المالية العالمية على الحصيلة و المتأخرات الضريبية ، المؤتمر العلمي السنوي الثالث عشر لكلية الحقوق جامعة المنصورة : الجوانب القانونية والاقتصادية للأزمة المالية العالمية ، مجلد ١ ، ٢٠٠٩ ، ص ١٥٧ ، ١٥٨ .

المتأخرات الضريبية التي تقدر بنحو ٩٩.٨ مليار فى نهاية يونيو ٢٠١٦ منها نحو ٦٨.٢% لدى القطاع الخاص .^(١)

وقد تزايدت قيمة الديون المستحقة للحكومة عاماً بعد عام ، وهو ما أسهم بدرجة كبيرة فى نقص الإيرادات العامة وقدرتها على مجابهة تزايد الإنفاق العام وبالتالي زيادة كل من العجز النقدى والكلى، وفى هذا الصدد بلغت أرصدة تلك الديون نحو ٣١٥٧٠٧.٥ مليون جنيه فى ٢٠١٨/٦/٣٠ مقابل نحو ٢٤٤٤٨٢.١ مليون جنيه فى ٢٠١٧/٦/٣٠ بزيادة بلغت نحو ٧١٢٢٥.٤ مليون جنيه بنسبة قدرها ٢٩.١% ، ومقابل نحو ٢٢٦٢٠٥.٣ مليون جنيه فى ٢٠١٦/٦/٣٠ ، ١٨٢٤٤٦.٩ مليون جنيه فى ٢٠١٥/٦/٣٠ .

وتتركز معظم أرصدة الديون المستحقة للحكومة فى ٢٠١٨/٦/٣٠ فى المتأخرات المستحقة لوحدات الجهاز الإدارى للدولة والتي بلغت نحو ٢٩٧٦٨٢.٢ مليون جنيه تمثل نحو ٩٤.٣% من جملة المتأخرات ، يليها المتأخرات المستحقة للهيئات العامة الخدمية حيث بلغت نحو ١٢٥٧٢.٤ مليون جنيه تمثل نحو ٤% من إجمالى المتأخرات ، فى حين بلغت المتأخرات المستحقة لوحدات الإدارة المحلية نحو ٥٤٥٢.٩ مليون جنيه بنسبة ١.٧% .^(٢)

ويشار إلى دور هذه المتأخرات فيما لو تم تحصيلها فى تقليل عجز الموازنة على النحو التالى:^(٣)

- شكل رصيد المتأخرات فى ٢٠١٨/٦/٣٠ نحو ٣٨.٤% من إجمالى الإيرادات المتاحة البالغة فى ذلك التاريخ ٨٢١١٣٤.٤ مليون جنيه وعليه فإنه فى حالة إذا ما كان قد تم تحصيل هذه المتأخرات فإن الأمر كان سوف يترتب عليه زيادة نصيب الإيرادات المتاحة (٨٢١١٣٤.٤ مليون جنيه إيرادات تم تحصيلها بالفعل + ٣١٥٧٠٧.٥ مليون جنيه متأخرات) ليصبح نحو ١١٣٦٨٤١.٩ مليون جنيه وهو ما كان سوف يساهم إلى حد كبير فى خفض عجز الموازنة .

- شكل رصيد المتأخرات فى ٢٠١٨/٦/٣٠ نحو ٧٤.٦% من قيمة العجز النقدى الفعلى البالغ نحو ٤٢٣٢٧٣.٤ مليون جنيه وعليه فإنه فى حالة إذا ما كان قد تم تحصيل هذه المتأخرات فإنه سوف يترتب عليه انخفاض العجز النقدى الفعلى ليصبح نحو ١١٣٦٨٤١.٩ مليون جنيه، وهو ما كان سوف يساهم إلى حد كبير فى خفض عجز الموازنة .

١- د/ عبدالفتاح الجبالى ، التهرب الضريبى وسبل العلاج ، مرجع سابق .

٢- د/ عبدالرحمن محمد عبدالرحيم ، عجز الموازنة العامة للدولة "الأسباب ووسائل العلاج" ، مرجع سابق ، ص ٧ ، ٨ .

٣- المرجع السابق .

المبحث الرابع

تقلبات الإيرادات غير الضريبية

تؤدي تقلبات الإيرادات غير الضريبية وتدهور الأسعار العالمية للمواد الخام إلى تراجع الإيرادات العامة الأمر الذي يؤدي إلى المزيد من العجز في الموازنة العامة. حيث تشمل الإيرادات العامة على إيرادات ضريبية وأخرى غير ضريبية ، ولكل منهما أهميته في تمويل الإنفاق العام وإن اختلفت نسبة مساهمة كل منهما في هذا التمويل ، حيث تمثل الإيرادات الضريبية نسبة أعلى من الأخرى في معظم دول العالم باستثناء الدول النفطية حيث يكاد ينعدم فيها الهيكل الضريبي ويسهم النفط فيها بنسبة كبيرة من الإيرادات العامة ، وعلى ذلك فهي عرضة لتقلبات الأسعار العالمية للنفط . وتسهم الإيرادات غير الضريبية في الدول العربية غير النفطية بحوالى ربع الإيرادات العامة تقريباً ، وهى بذلك تتأثر بالتقلبات والتطورات الخارجية مما كان له آثاراً سلبية على أدائها الاقتصادي المحلي .^(١)

ويوضح الجدول التالي هيكل الإيرادات العامة في مصر خلال الفترة من ٢٠١٢ إلى ٢٠١٩

جدول رقم (٢٨)

هيكل الإيرادات العامة في مصر خلال الفترة من ٢٠١٢ إلى ٢٠١٩ (القيمة بالمليار جنيه)

إجمالي الإيرادات	إيرادات أخرى	المنح	الإيرادات الضريبية	العام المالى
٣٥٠.٣٢٢	٩٣.٩٩٦	٥.٢٠٨	٢٥١.١١٩	٢٠١٣/٢٠١٢
٤٥٦.٧٨٨	١٠٠.٦٤٢	٩٥.٨٥٦	٢٦٠.٢٨٩	٢٠١٤/٢٠١٣
٤٦٥.٢٤١	١٣٣.٨٤٧	٢٥.٤٣٧	٣٠٥.٩٥٧	٢٠١٥/٢٠١٤
٤٩١.٤٨٨	١٣٥.٦٣٠	٣.٥٤٣	٣٥٢.٣١٥	٢٠١٦/٢٠١٥
٦٥٩.١٨٤	١٧٩.٤٩٤	١٧.٨٦٣	٤٦٢.٠٠٧	٢٠١٧/٢٠١٦
٨٣٤.٦٢٢	٢٢٩.٥٦١	١.١٤٣	٦٠٣.٩١٨	٢٠١٨/٢٠١٧
٩٨٩.١٨٧	٢١٧.٧٦٧	١.١٤١	٧٧٠.٢٨٠	٢٠١٩/٢٠١٨

المصدر : وزارة المالية ، التقارير الشهرية ، أعداد مختلفة

يتضح من الجدول السابق أن هناك انخفاض في الإيرادات غير الضريبية (المنح والإيرادات الأخرى) والذي فسرتة وزارة المالية بتراجع الموارد الاستثنائية من المنح والتي بلغت ٩٥.٨٥٦ مليار جنيه في عام ٢٠١٣/٢٠١٤ لتصل إلى ١.١٤١ مليار جنيه في عام ٢٠١٨/٢٠١٩ .

كما يتضح ارتفاع الحصيلة من الإيرادات المتنوعة نتيجة عدة أسباب أهمها : أيلولة ٢٥% من أرصدة الأرباح المرحلة للهيئات التي تحتجز أرباحها والتي بلغت نحو ١.٥ مليار جنيه ، وزيادة حصيلة تسوية أوضاع الأراضي التي تغير نشاطها والتي بلغت نحو ٤ مليار جنيه ، بالإضافة إلى تحصيل الأرصدة الدائنة للهيئات والجهات الأخرى.

١ - د/ عبدالرازق الفارس ، الحكومة والفقراء والإنفاق العام ، دراسة لظاهرة عجز الموازنة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية ، مركز دراسات الوحدة العربية ، الطبعة الأولى ، بيروت ، ١٩٩٧ ، ص ٩٤ .

وتشمل الإيرادات غير الضريبية في مصر على :

- ١- فائض البترول .
 - ٢- فائض قناة السويس .
 - ٣- فائض الهيئات الاقتصادية الأخرى .
 - ٤- فائض وأرباح هيئات وشركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام .
 - ٥- فائض البنك المركزي .
 - ٦- إيرادات جارية أخرى ، مثل أرباح الأسهم وعوائد الإيجارات ومقابل منح التراخيص وحصيلة بيع أراضي المجتمعات العمرانية فضلاً عن الصناديق والحسابات الخاصة .
- وقد ظلت الإيرادات الضريبية في مصر عرضة للتقلبات الاقتصادية الدولية خاصة بعد الأزمة المالية العالمية وتقلبات أسعار البترول مما كان له أثره على الأداء الاقتصادي المحلي ، وقد طالب صندوق النقد الدولي مصر بزيادة الإيرادات العامة من خلال زيادة الإيرادات غير الضريبية ، إلا أن الإجراءات التي تم اتخاذها لم تؤت ثمارها في هذا الشأن^(١).

تقلب إيرادات قناة السويس

تحتضن مصر واحداً من طرق الملاحة العظيمة في العالم وهو قناة السويس ، ومع ذلك لا يمر في هذا الممر الملاحي العظيم سوى جزء يسير من حركة التجارة العالمية لا يكاد يصل إلى ١% من صادرات العالم ، ونسبة التجارة إلى إجمالي الناتج المحلي ٦٥.٢% لم تتغير بشكل كبير ، وشريك مصر التجاري الرئيسي هو الاتحاد الأوروبي الذي يحصل على حوالي ثلث صادراتها ويوفر حوالي الحصة نفسها من الواردات ، ومع أن مصر بها سوق محلية كبيرة ، فهي ليست جاذبة للاستثمارات الأجنبية . ومن بين معوقات الزيادة السريعة في عدد السكان والتضخم وعجز الموازنة وعدم الاستقرار السياسي والفساد والنظام التعليمي الضعيف وأسواق العمل غير الكفاء وقلة الموارد^(٢).

جدول رقم (٢٩)

تطور إيرادات قناة السويس في الفترة من ٢٠١٠ إلى ٢٠١٨

إجمالي الحصيلة بالمليون دولار	إجمالي عدد السفن	العام المالي
٥٠٥٣	١٨٠٥٠	٢٠١١/٢٠١٠
٥٢٠٨	١٧٦٦٤	٢٠١٢/٢٠١١
٥٠٣٢	١٦٦٦٤	٢٠١٣/٢٠١٢
٥٣٦٩	١٦٧٤٤	٢٠١٤/٢٠١٣
٥٣٦٢	١٧٥٤٤	٢٠١٥/٢٠١٤
٥١٢٢	١٧٢٥٢	٢٠١٦/٢٠١٥
٤٩٦٩	١٧٠٠٤	٢٠١٧/٢٠١٦
٥٥٩٧	١٧٨٦٠	٢٠١٨/٢٠١٧

المصدر: تقارير وزارة المالية والبنك المركزي المصري خلال السنوات المذكورة

١- د/ أحمد جمال الدين موسى ، العجز في ميزانية الدولة مرجع سابق ، ص ١٤٢ .
 ٢- د/ الفريد إيكس الابن ، الاقتصاد العالمي المعاصر منذ عام ١٩٨٠ ، ترجمة : أحمد محمود ، المركز القومي للترجمة ، ٢٠١٤ ، ص ١٢٠ .

يتضح من الجدول السابق انخفاض حصة إيرادات قناة السويس التي تعتبر من أهم موارد النقد الأجنبي في مصر ، فقد انخفضت الحصة من ٥٢٠٨ مليون دولار عام ٢٠١٢/٢٠١١ إلى ٥٠٣٢ مليون دولار في العام ٢٠١٣/٢٠١٢ . والذي يدعو للدهشة هو كم المليارات التي أنفقت على توسعة قناة السويس لتصل الحصة بعد هذه التوسعات إلى ٤٩٦٩ مليون دولار في العام ٢٠١٦/٢٠١٧ وينخفض عدد السفن المارة إلى ١٧٠٠٤ سفينة ، مما يؤكد عدم دراسة جدوى مثل هذه التوسعات وعدم الأخذ بمؤشرات التجارة الدولية .

الاعتماد المتزايد على ريع متناقص

يتضاءل حافز النمو الاقتصادي مع زيادة اعتماد الدولة على المصادر الريعانية التي تنشأ بمعزل عن قواعد الاقتصاد الإنتاجية ، بالإضافة إلى أن تدفق الريع الخارجي يضعف من مؤسسات الدولة الاقتصادية ، سواء التنظيم أم مراقبة وتحصيل الضرائب من الاقتصاد .^(١)

فعلى مستوى الاقتصاد الكلى ، يعجز الإدماج المتفاوت لدول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا عن معالجة التناقضات الهيكلية المتمثلة في الاعتماد على الريع والبتروول وإيرادات قناة السويس في مصر والعقارات وتحويل العاملين في أماكن أخرى ، وتعكس الاقتصادات الريعانية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا اعتماد المنطقة على الاقتصاد العالمي ، بالإضافة إلى إغراض أنظمة الحكم عن تحرير أنفسها من السياسات الريعانية و إخفاؤها في هذا ، والنمو غير الناضج التي تقوده المشروعات ، وزيادة القابلية للتأذى من متطلبات التجارة .^(٢)

جدول رقم (٣٠)

تطور حصة الصادرات البترولية في الفترة من ٢٠١٠ إلى ٢٠١٨ (القيمة بالمليون دولار)

إجمالي الصادرات البترولية	المنتجات البترولية	البترول الخام	العام المالي
١٢١٣٦	٦٤٧٤	٥٦٦٢	٢٠١١/٢٠١٠
١١٢٢٥	٦٠١٤	٥٢٢١	٢٠١٢/٢٠١١
١٣٠٢٣	٥٧٢٠	٧٣٠٣	٢٠١٣/٢٠١٢
١٢٤٧١	٤٦٤١	٧٧١٥	٢٠١٤/٢٠١٣
٩٠٢٧	٢٧٣٤	٦١٥٨	٢٠١٥/٢٠١٤
٥٧٦٧	٢١١٦	٣٥٥٨	٢٠١٦/٢٠١٥
٦٧٩٦	٢٧١٤	٣٨٧٦	٢٠١٧/٢٠١٦
٨٩٦٢	٤١٧٢	٤٦٠١	٢٠١٨/٢٠١٧

المصدر: تقارير وزارة المالية والبنك المركزي المصري خلال السنوات المذكورة

يتضح من الجدول السابق انخفاض حصة الصادرات البترولية من ١٢١٣٦ مليون دولار عام ٢٠١٠ لتصل إلى أقل من النصف بمبلغ ٥٧٦٧ مليون دولار عام ٢٠١٥ بتراجع قدره ٦٣٦٩ مليون دولار وبتراجع المنتجات البترولية من ٦٤٧٤ مليون دولار عام ٢٠١٠ إلى ٢١١٦ مليون دولار عام ٢٠١٦ ، مما كان له بالغ الأثر على الإيرادات العامة وعلى زيادة العجز في الموازنة العامة .

١- د/ سامر سليمان ، الدولة الضعيفة والنظام القوى ، مرجع سابق ، ص ٤٧ .

2 - Ray Bush, Poverty and Neoliberalism : Persistence and Reproduction in the Global South, Pluto Press, London, 2007, p. 24.

الاعتماد على المعونات الأجنبية

إن للدولة المصرية باع طويل من الاعتماد على الربيع الخارجى منذ الستينيات ، عندما كانت مصر أكبر مثلق للمعونات السوفيتية ، وتلت تلك المرحلة اعتماد متزايد على العوائد النفطية والمعونات الأجنبية ورسوم قناة السويس ، ومن جهة أخرى أدى تغير موقف مصر الجيوسياسى جوهرياً في منتصف السبعينيات من المعسكر الشرقى إلى المعسكر الغربى إلى تدفق المعونة الأمريكية بشكل دائم منذ عام ١٩٧٩ بمعدل يقارب مليارى دولار على هيئة مساعدات عسكرية واقتصادية^(١).

وقد بلغ نصيب المعونات الأجنبية من الناتج المحلى الإجمالى ٤.٣% في الثمانينيات وهو الرقم الأعلى بين دول الشرق الأوسط ، وبلغت نسبة الموارد الريعية الإجمالية من مبيعات النفط وعوائد القناة والمعونات الأجنبية نحو ١٥% من الناتج المحلى الإجمالى في الفترة بين ١٩٨١ و ١٩٨٩ . وعلى الرغم من أن إنتاج مصر من الطاقة قد ظل ثابتاً كقيمة مطلقة بين ١٩٩٤ و ٢٠٠١ نتيجة لارتفاع إنتاج الغاز الطبيعى مما عوض من تراجع إنتاج البترول قبل أن تبدأ في الارتفاع في عام ٢٠٠٦ ، فإن نصيب الإيرادات الريعية من مبيعات الطاقة قد أخذت في التراجع من ٤.٢% في الفترة (١٩٩٠ - ٢٠٠٠) إلى ٢.٩٩% في الفترة (٢٠٠١ - ٢٠٠٨) ، ولم يقتصر تراجع الإيرادات الريعية على مبيعات الطاقة فحسب بل امتد إلى رسوم قناة السويس والمنح والمعونات الأجنبية^(٢).

تدهور الأسعار العالمية للمواد الخام

ساهم تدهور الأسعار العالمية للمواد الخام التى تصدرها البلاد النامية بشكل خطير فى تدهور موارد الدولة السيادية ، فمع تزدى الأسعار تخسر الدولة الكثير من الموارد المالية إما بشكل مباشر حينما تكون هى المالكة لمصادر إنتاج هذه المواد ، أو أنها تخسر بشكل غير مباشر حينما تقل حصيلة الضرائب المفروضة على أرباح الشركات المشتغلة فى إنتاج وتصدير هذه المواد. كما أن تدهور السعر العالمى للصادرات يترجم مباشرة فى شكل موجة انكماشية عامة بالداخل ، حيث تنخفض مستويات الدخل والإنفاق ، وتظهر الطاقات العاطلة وتزيد البطالة ، وهو ما يؤثر سلباً فى حصيلة الضرائب المباشرة وغير المباشرة التى تحصلها الدولة نظراً لتدهور حجم النشاط الاقتصادى^(٣).

وفى دراسة لقياس أثر تغيرات أسعار النفط الخام على بعض المؤشرات الاقتصادية الكلية للأقطار العربية والخليجية الأعضاء في منظمة أوبك فى الفترة من ١٩٩٠ إلى ٢٠٠٧ أظهرت نتائج التحليل القياسى إن التغيرات فى أسعار النفط الخام كان لها تأثيراً طردياً على الناتج المحلى الإجمالى والإنفاق العام والصادرات والاستيرادات فى المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة وقطر والكويت ، وذلك لاعتماد أغلب الأقطار العربية الأعضاء فى منظمة "أوبك" على

١- د/ سامر سليمان ، الدولة الضعيفة والنظام القوى ، مرجع سابق ، ص ٦٢ .
٢- د/ عمرو إسماعيل عادلى ، الأصول السياسية للتنمية ، مرجع سابق ، ص ٢٢٦ : ٢٣٠ .
٣- د/ رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ٩٩ .

الموارد المالية المتحققة من الصادرات النفطية بدرجة كبيرة ، مما جعل اقتصاداتها شديدة التأثر والحساسية بالتقلبات التي تحصل في اسعار النفط الخام .^(١)

وقد شهدت أسعار المواد الخام ارتفاعاً متواصلاً منذ بداية عام ٢٠٠٢ وازدادت حدته مع تعويم سعر الصرف في مطلع عام ٢٠٠٣ ويمكن تفسير هذه الظاهرة بارتفاع الطلب العالمي ، والتي تعد ظاهرة حقيقية ، إذ شهد السوق العالمي ولفترة طويلة تراجعاً في أسعار المواد الخام والسلع الأولية . وقد أشار مؤشر الأيكونومست لأسعار السلع إلى ارتفاع يزيد عن ٢٥% منذ مطلع عام ٢٠٠٧ .^(٢)

وفي مصر ، ارتفع دعم الطاقة بشكل غير مسبوق في العام ٢٠٠٦/٢٠٠٥ على أثر ارتفاع الأسعار العالمية للبتروول وتضخمت نسبة دعم الطاقة من الإنفاق العام من ١٥.٦% عام ٢٠٠٥ إلى ١٨% عام ٢٠٠٦ و ٢١.٣٤% في عام ٢٠٠٧ و ١٧.٨٤% عام ٢٠٠٨ .^(٣)

١- د/ علي احمد درج ، قياس أثر تغيرات أسعار النفط الخام على بعض المؤشرات الاقتصادية الكلية للأقطار العربية والخليجية الأعضاء في منظمة أوبك ، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، العراق ، العدد ٣٩ ، ٢٠١٢ ، ص ٣٣ .

٢- د/ محمود سعد طنطاوى ، تأثير الأزمة المالية العالمية على الإيرادات العامة في مصر ، رسالة دكتوراه ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٣ ، ص ١٤٠ .

٣- د/ عمرو إسماعيل عادلى ، الأصول السياسية للتنمية ، مرجع سابق ، ص ١٤٦ .

المبحث السادس

نمو الاقتصاد الخفى (١)

إن تنامي حجم الاقتصاد الخفى سمة أساسية فى العديد من البلاد النامية ، ولعل مصر من أكثر الدول الإفريقية معاناة من هذه المشكلة . ويؤثر تنامي حجم الاقتصاد الخفى على الاقتصاد المصرى وخاصة الموازنة العامة للدولة متمثلاً فى تقادم عجز الموازنة العامة الذى لن ينخفض إلا بتحجيم الاقتصاد الخفى وتحويله إلى اقتصاد رسمى عن طريق المشاركة وتعظيم المنافع .

وينصرف مفهوم الاقتصاد الخفى إلى ذلك الجزء من الناتج القومى الإجمالى الذى كان يجب أن يدخل فى حسابات الناتج القومى الإجمالى ولكنه لسبب أو لآخر لم يدخل ضمن هذه الحسابات ، وينصرف أيضاً إلى كل الدخول التى لا يتم الكشف عنها للسلطات الضريبية . ومصطلح الاقتصاد الخفى يضم مجموعة مختلفة من الأنشطة التى تشترك فى محاولة التهرب الضريبى أو الحاجة إلى تجنب القيود الروتينية الموضوعة على ممارسة النشاط الاقتصادى ، بالإضافة إلى جانب من الأنشطة المخالفة للقانون كالرشوة والعمولات والسرقة وتجارة المخدرات والتهريب السلعى وتهريب الأموال إلى آخر هذه الأنشطة المخالفة للقانون .^(٢)

وتختلف أسباب نمو الاقتصاد الخفى من دولة لأخرى ، فبالإضافة إلى مخالفة بعض هذه الأنشطة للقانون ، تكمن أهم هذه الأسباب فى ارتفاع مستوى الضرائب ، حيث يتولد الحافز نحو التحول إلى العمل فى الاقتصاد الخفى إذا كانت الأنشطة فى الاقتصاد الرسمى تتعرض للمزيد من الضرائب من حين لآخر . بالإضافة إلى قيود سوق العمل وكثرة تعقيدات اللوائح والقوانين وشيوع الفساد .

وتتضمن أهم مكونات الاقتصاد الخفى وفقاً لدراسة أعدها اتحاد الصناعات عام ٢٠١٥ من حوالى ٤٧ ألف مصنع لم يستخرجوا سجلاً صناعياً ، و ٨ مليون مواطن يعملون فى ١٢٠٠ سوق عشوائية بالإضافة للباة الجائلين ، ووجود عقارات غير مسجلة تقدر قيمتها بنحو ٢.٤ تريليون جنيه .

حجم الاقتصاد الخفى من الناتج المحلى الإجمالى^(٣)

تناولت العديد من الدراسات حجم الاقتصاد الخفى فى مصر منها دراسة Schneider باستخدام طريقة المؤشرات المتعددة ، وكان تقدير حجم الاقتصاد الخفى فى مصر فى الفترة ١٩٩٠-١٩٩٣ يتراوح ما بين ٦٨% ، ٧٦% كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى ، ونسبة ٣٥.١% فى عام ٢٠٠٠ .

وفى دراسة Alm&Embaye قاما بتقدير حجم الاقتصاد الخفى فى ١١١ دولة حول العالم فى الفترة ١٩٨٤-٢٠٠٦ باستخدام طريقة الطلب على العملة . وقد كانت مصر من دول العينة حيث كان

١- يعتبر الاقتصاد الخفى من الظواهر القديمة فى كل المجتمعات الإنسانية ، وقد اطلقت تعبيرات عديدة على هذا القطاع من الاقتصاد مثل (الاقتصاد التحتى ، الاقتصاد الخفى ، الاقتصاد الأسود ، الاقتصاد غير المرئى ، الاقتصاد غير الرسمى ، الاقتصاد الثانى ، الاقتصاد غير المسجل) . د/ محمود عبدالفضيل ، أبعاد ومكونات الاقتصاد الخفى وحركة الأموال السوداء فى الاقتصاد المصرى ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، العدد ٤٠٠ ، ١٩٨٥ .

٢- د/ عاصم محمد الصيفى ، مكافحة التهرب الضريبى ، مرجع سابق ، ص ٥٥ ، ٥٦ .

٣- تعددت الدراسات التى تناولها علماء الاقتصاد لتقدير حجم الاقتصاد الخفى ، وقد استخدمت هذه الدراسات منهج النموذج (المحاكاة) التى تعد من أحدث الطرق فى تقدير حجم الاقتصاد الخفى ، وهناك طرق قياس جواتيمان وتانزى ، وأخيراً طريقة استهلاك الكهرباء .

حجم الاقتصاد الخفى فيها كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى تتراوح ما بين أعلى قيمة لها ٤٩% عام ١٩٨٤ وأدنى قيمة لها ٢٨% عام ٢٠٠٢ ، ثم أخذت النسبة فى الارتفاع حتى وصلت إلى ٣٠% عام ٢٠٠٦ . كما رصدت دراسة Hassan & Schneider متوسط حجم الاقتصاد الخفى فى مصر فى الفترة ١٩٧٦-٢٠١٣ . وقد كان متوسط حجم الاقتصاد الخفى فى مصر كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى تتراوح ما بين ٥٨.٥% ، ٢٤.٩% فى الفترتين ١٩٧٦-١٩٨٠ ، ٢٠١١-٢٠١٣ على التوالى وفقاً لطريقة المؤشرات المتعددة والمسببات المتعددة ^(١) .

ويوضح الجدول التالى متوسط حجم الاقتصاد الخفى إلى الناتج المحلى الإجمالى خلال الفترة ١٩٧٦ : ٢٠١٣ وفقاً للدراسات السابقة .

جدول رقم (٣١)

متوسط حجم الاقتصاد الخفى إلى الناتج المحلى الإجمالى خلال الفترة ١٩٧٦ : ٢٠١٣

الفترة الزمنية	الناتج المحلى الإجمالى	متوسط حجم الاقتصاد الخفى
١٩٧٦ - ١٩٨٠	٣٣٢٢٢٣	٤٩.٨%
١٩٨١ - ١٩٨٥	٤٧٠٨٦٩	٣٥.٦%
١٩٨٦ - ١٩٩٠	٥٩٧٤٨٠	٢٠.١%
١٩٩١ - ١٩٩٥	٧١٩٧٩٤	١٤.٣%
١٩٩٦ - ٢٠٠٠	٩٠٦١٨٩	١٤.١%
٢٠٠١ - ٢٠٠٥	١١٠٦٤٨٦	١٣.٥%
٢٠٠٦ - ٢٠١٠	١٤٤٨٥٦٨	١٣.٣%
٢٠١١ - ٢٠١٣	١٦٧٤٨٠٠	١٤.٨%

القيم الخاصة بالناتج المحلى الإجمالى مقومة بالمليون جنيه ، وحجم الاقتصاد الخفى نسبة من الناتج المحلى الإجمالى المصدر : د/ حسام الدين عبدالقادر ، نمذجة الاقتصاد الخفى وعجز الموازنة العامة في مصر .

أما مسح سوق العمل المصرى فيشير إلى المنشآت غير الزراعية التى يعمل بها أكثر من موظف واحد ، ولا تتبع شروط التسجيل القانونى كاملة ، وهى الحصول على رخصة التسجيل كمنشأة أو شركة ، الالتزام بالضرائب ، والإمساك بسجلات ودفاتر منتظمة . أما العمل والتوظيف غير الرسمى فيعرف فى المسح كالتوظيف دون عقد عمل ، أو دون ضمان اجتماعى .

وبناءً على تلك المؤشرات التقريبية لقياس المنشآت والعاملين فى الاقتصاد غير الرسمى ، فإن ما بين ٧٧% ، ٩٣% من كافة المنشآت الخاصة فى مصر غير رسمية ، أى الأغلبية العظمى فى كافة الأحوال، كما أن حوالى ٧٨% من العاملين فى مصر يعملون بشكل غير رسمى خارج المنشآت ، ٥١% من العاملين لا تغطيهم مظلة قوانين العمل ولا التأمينات الاجتماعية ، ٦٣% يعملون بشكل غير دائم . وبذلك فإن النسبة الأكبر من العمالة فى مصر تعمل فى منشآت غير رسمية أو يعملون فى منشآت رسمية بشكل غير رسمى ^(٢) .

١- د/ حسام الدين عبدالقادر ، نمذجة الاقتصاد الخفى وعجز الموازنة العامة في مصر ، مؤتمر كلية التجارة جامعة عين شمس : عجز الموازنة ، الأسباب وطرق العلاج ، ٢٣ مارس ٢٠١٩ ، ص ٧:٤ .

2 -African Development Bank, Addressing Informality In Egypt, Working Paper, North Africa, Policy paper,2016. Available at: <http://is.gd/MO3FJN>.

وفى دراسة أخرى لحجم الاقتصاد الخفى فى مصر ونسبته إلى الناتج المحلى الإجمالى خلال الفترة من ١٩٨٠ إلى ٢٠١٦ ، انتهت الدراسة إلى تذبذب التقديرات خلال تلك الفترة ، فترتفع فى بعضها وتتنخفض فى البعض الآخر ^(١)، وذلك كما يوضح الجدول التالى:

جدول رقم (٣٢)

حجم الاقتصاد الخفى كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى خلال الفترة من ١٩٨٠ : ٢٠١٦

النسبة	العام	النسبة	العام	النسبة	العام
٤٧.٤٥	٢٠٠٥	٣٧.٠١	١٩٩٣	٤٢.٣٧	١٩٨١/١٩٨٠
٢٠.٣٠	٢٠٠٦	٢٣.٣٥	١٩٩٤	٢٤.٥٧	١٩٨٢
٤٣.٣٧	٢٠٠٧	٢٤.٠٧	١٩٩٥	١٨.٨٨	١٩٨٣
٤٤.١٨	٢٠٠٨	٣٣.٧٢	١٩٩٦	٤٤.٥٦	١٩٨٤
٢٢.٩٥	٢٠٠٩	٢٧.٤٣	١٩٩٧	٤١.٠٧	١٩٨٥
٣٤.٠٧	٢٠١٠	٤٢.٠٧	١٩٩٨	٢٥.٨٠	١٩٨٦
٧.٧٢	٢٠١١	١٨.٧١	١٩٩٩	٣٥.٤١	١٩٨٧
٣٤.٨٤	٢٠١٢	٤٤.١١	٢٠٠٠	٣٨.٧٣	١٩٨٨
٣١.٧٣	٢٠١٣	٣٥.٩٧	٢٠٠١	٣٦.٠٣	١٩٨٩
١١٤.٠٩	٢٠١٤	٤٦.٥٨	٢٠٠٢	٥٧.٥٤	١٩٩٠
٤٣.٦٩	٢٠١٦/٢٠١٥	٣٤.٢٠	٢٠٠٣	٥٧.٨٠	١٩٩١
-	-	٨٥.٩١	٢٠٠٤	٣٤.٨٩	١٩٩٢

المصدر : د/ محمد عبدالعظيم طلب ، أثر الاقتصاد الخفى على النمو الاقتصادى في جمهورية مصر العربية

يتضح من الجدول السابق تذبذب التقديرات خلال تلك الفترة ، فترتفع فى بعض الفترات وتتنخفض فى بعضها ، فقد شهدت مساراً نحو التزايد ففى الفترة ما بين ١٩٨٦ إلى ١٩٩١ والفترة من ٢٠٠٦ إلى ٢٠٠٨ ، كما شهدت مساراً نحو الانخفاض خلال الفترة ما بين ١٩٨١ إلى ١٩٨٣ ، فى حين بلغت أقل قيمة لمعدل نمو الاقتصاد الخفى فى مصر ٧.٧٢% عام ٢٠١١ ، كما بلغت أعلى قيمة لمعدل نمو الاقتصاد الخفى فى مصر ١١٤% فى عام ٢٠١٤ وهو ما يمكن إرجاعه إلى غياب العديد من المؤسسات المعنية بمراقبة النشاط الاقتصادى فى مصر .

الآثار السلبية للاقتصاد الخفى على الإيرادات العامة ^(٢)

- **فقدان حصيلة الضرائب** ، إن أهم الآثار السلبية المترتبة على تزايد الاقتصاد الخفى هو أن جانباً من الدخل الذى تم توليده داخل الاقتصاد لا تدفع عنه ضرائب ، ويحدث ذلك عندما لا يقوم الأفراد بالكشف عن دخولهم أو طبيعة وظائفهم التى يقومون بها أو كلاهما للسلطات الضريبية .
- **غياب العدالة الضريبية** ، يؤدى تزايد حجم الاقتصاد الخفى إلى فقد جوهري فى الإيرادات العامة ، ويترتب على هذا الفقد فى الإيرادات زيادة مستويات الضرائب على الأنشطة التى تتم فى الاقتصاد الرسمى . وبهذا الشكل يصبح النظام الضريبى القائم على الضرائب على

١- د/ محمد عبدالعظيم طلب ، أثر الاقتصاد الخفى على النمو الاقتصادى في جمهورية مصر العربية ، مجلة البحوث التجارية المعاصرة ، كلية التجارة جامعة سوهاج ، مجلد ٣٢ ، العدد ١ ، ٢٠١٨ ، ص ٣٨٧ .

٢- د/ نعيم فهم حنا ، التهرب الضريبى ، الظاهرة والأسباب ، ندوة التهرب الضريبى ، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية ، جامعة المنصورة ، العدد ٢١ ، إبريل ١٩٩٧ ، ص ٥٩ ، ٦٠ .

الدخل في ظل وجود حجم كبير للاقتصاد الخفي غير عادل ، الأمر الذي يولد ضغوطاً أكبر نحو تطبيق الضرائب غير المباشرة وكذا انتشار التهرب الضريبي .

- **التأثير على الاستقرار الاقتصادي** ، يؤدي النمو السريع للاقتصاد الخفي إلى فشل سياسات الاستقرار الاقتصادي ، حيث يؤدي إلى تشويه المؤشرات الخاصة بسياسات الاستقرار الاقتصادي مما ينتج عنه من مغالاة في مؤشرات التضخم والبطالة ومعدلات نمو الناتج القومي ، وبالتالي تصطدم السياسات المتبعة بمؤشرات غير واقعية .

إن غياب مرونة الموازنة العامة بالنسبة للتعديلات في الإنفاق العام ورفع معدلات الضريبة إلى مستويات عالية يدفع الشركات إلى الخروج من الاقتصاد الرسمي والدخول في الاقتصاد غير الرسمي ولو جزئياً ، وهو ما يؤدي إلى تخفيض القاعدة الضريبية ومن ثم فقد نسبة كبيرة من الضرائب وهو ما يفاقم عجز الموازنة العامة .^(١)

الفاقد في حصيللة الضرائب الناجم عن الاقتصاد الخفي

كلما زاد حجم الاقتصاد الخفي أدى ذلك إلى خسائر كبيرة من الإيرادات الضريبية والتي تعد أهم مصادر الإيرادات العامة للدولة ، حيث تتمثل أهم الآثار السلبية لظاهرة الاقتصاد الخفي في حصول الأفراد على دخول دون أن يدفعوا ضرائب عنها وذلك عن طريق إخفاء حقيقة الدخل أو إظهاره بأقل من حقيقته إذا كانت دخولاً مشروعة ، أو عندما يقومون بإخفاء طبيعة أعمالهم والدخول الناتجة عنها إذا كانت أعمالاً غير مشروعة.^(٢)

القيمة بالمليار جنيه

جدول رقم (٣٣)

الفاقد في حصيللة الضرائب على الدخل الناجم عن وجود الاقتصاد الخفي في الفترة من ١٩٩٩ إلى ٢٠٠٩

السنوات	حجم الناتج المحلي	حجم الاقتصاد الخفي	نسبة الاقتصاد الخفي إلى الناتج المحلي	الفاقد في الحصيللة الضريبية	نسبة الفاقد الضريبي إلى العجز الكلي
٢٠٠٠/١٩٩٩	٣٣٩	١١٨.٩٨٩	٣٥.١%	٦.٨١٨	٣٤.١%
٢٠٠١/٢٠٠٠	٣٦٢	١٢٧.٠٦٢	٣٥.١%	٧.٤٤٥	٢٩.١%
٢٠٠٢/٢٠٠١	٣٨٨	١٣٥.٨	٣٥%	٧.٥٦٤	٢٦.٧%
٢٠٠٣/٢٠٠٢	٤١٧.٥	١٤٦.١٢٥	٣٥%	٨.١٢٤	٢٤.٧%
٢٠٠٤/٢٠٠٣	٤٨٥.٣	١٦٩.٨٥٥	٣٥%	٩.٥٤٥	٢٠.٨%
٢٠٠٥/٢٠٠٤	٥٣٨.٥	١٩٠.٦٢٩	٣٥.٤%	١١.١٧٠	٢١.٦%
٢٠٠٦/٢٠٠٥	٦١٧.٧	٢١٨.٦٦٥	٣٥.٤%	١٧.٠٧٧	٣٣.٨%
٢٠٠٧/٢٠٠٦	٧٤٤.٨	٢٦٠.٦٨	٣٥%	٢٠.٤٦٣	٣٧.٤%
٢٠٠٨/٢٠٠٧	٨٩٥.٥	٣١٣.٤٢٥	٣٥%	٢٣.٤٤٤	٣٨.٣%
٢٠٠٩/٢٠٠٨	١.٠٣٨.٦٠٠	٣٦٣.٥١	٣٥%	٢٩.١٥٣	٤٠.٥%

المصدر : د/ فهميم عمر عايد ، الجوانب الاقتصادية والمالية للاقتصاد الخفي

1 -Norris, E. D., & Feldstein , : An analysis of the Underground Economy and Its Macroeconomic Consequences, International Monetary Fund (IMF), Working Paper, No. 23,2003.

٢- د/ فهميم عمر عايد ، الجوانب الاقتصادية والمالية للاقتصاد الخفي ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة طنطا ، ٢٠١٢ ، ص ٣٤٥ .

يتضح من الجدول السابق أن الاقتصاد الخفى قد ساهم من خلال الفاقد الضريبي على الدخل غير المعلن فى تحقيق العجز الكلى فى الموازنة العامة للدولة وذلك من خلال تعميق الفجوة بين النفقات العامة والإيرادات العامة لأن الفاقد فى الحصيلة الضريبية ما هو إلا أموال كانت ستزيد من الإيرادات العامة . ومن الجدير بالذكر أن سياسات التكيف الهيكلى لم تتسبب فى زيادة معدلات الدخول للعمل والأنشطة غير الرسمية فحسب، ولكن أثرت أيضاً فى ديموغرافية العاملين فى هذا الاقتصاد، فلم يعد الاقتصاد غير الرسمى هو موطن الفقراء وغير المتعلمين بشكل أساسى فحسب، وإنما انضمت لهم نسب أعلى من المتعلمين والحاصلين على الشهادات الجامعية .^(١)

1 -Tinoco, Esteban, Inequality And Its Role In The Egyptian Revolution, Political Economy of MENA Region, Spring 2013, KSP paper Award, p.4.

الفصل الخامس

الدين العام

تمهيد وتقسيم

إذا كان الفقر يلوى أعناق الرجال فإن الدين العام يلوى أعناق الأمم ويهدد حاضرها ومستقبلها . وعلى الرغم من أن الاقتصاد المصرى يعانى من العديد من المشكلات التى تحولت إلى أزمات نتيجة الإهمال والمعالجات الخاطئة ، ولكن تبقى أزمة الزيادة المتسارعة فى حجم الدين العام المشكلة الأخطر والوجع الأكثر إيلاماً للاقتصاد المصرى .^(١)

إن الدين العام هو أحد أدوات السياسة المالية فى الموازنة العامة للدولة . ويأتى الدين العام كأداة لتمويل العجز فى الموازنة العامة للدولة عندما تتعدى قيمة النفقات العامة الإيرادات العامة للدولة .

ولازالت الحكومات تعمل بنفس أدوات السياسة المالية تجاه قضية الدين العام، حيث تستسهل آلية الاقتراض، ولا تتخذ خطوات جادة لترشيد الإنفاق، أو تقديم برنامج واضح لتخفيض قيمة الدين ونسبته للنواتج المحلي الإجمالى وإيجاد التوازن بين النفقات والإيرادات العامة حتى لا يتزايد ويتراكم العجز فى الموازنة العامة ويؤدى إلى الدوران فى حلقة مفرغة من الديون .^(٢)

إن زيادة حجم الدين العام يؤدى إلى زيادة أعباء خدمة الدين وخاصة الفوائد ، وتؤدى هذه الزيادة إلى تزايد النفقات العامة وبالتالي المزيد من العجز فى الموازنة العامة ، ثم مزيد من الاقتراض ، وهكذا تظهر الحلقة المفرغة بين زيادة الدين وتزايد عجز الموازنة العامة للدولة .^(٣)

إن اللجوء إلى سياسة الاقتراض العام عن طريق إصدار أدون الخزانة والسندات الحكومية وإن نجحت فى الحد من الطلب الكلى وتحجيم التضخم إلا أن الاستمرار فى اللجوء إلى سياسة الاقتراض العام يمثل مشكلة اقتصادية كبيرة خاصة فى مرحلة الركود التى يعانى منها الاقتصاد المصرى نتيجة الزيادة الكبيرة والمطرودة فى حجم الدين العام والتى أدت إلى زيادة مدفوعات خدمة الدين مما أدى إلى زيادة عجز الموازنة العامة واضطرار الدولة إلى مزيد من الاقتراض لتمويل هذا العجز وهو ما يؤدى بدوره إلى مزيد من الآثار الانكماشية والتى تمثل أثراً سلبية على التنمية الاقتصادية والاستقرار الاقتصادى .^(٤)

وفى إطار الحديث عن الدين العام كأحد أهم أسباب عجز الموازنة العامة فى مصر والدول النامية ، تنقسم دراستنا إلى المباحث التالية :

المبحث الأول : أزمة الدين العام

المبحث الثانى : تطور الدين العام فى مصر

المبحث الثالث : أسباب تزايد الدين العام فى مصر

المبحث الرابع : عوامل تأثير أزمة الدين العام على عجز الموازنة العامة

١- د/ كمال الوصال ، الاقتصاد المصرى بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق ، ص ١٣ .
٢- د/ حسام عبدالعال شعبان ، أزمة الدين العام فى مصر والآثار المترتبة عليها ، مرجع سابق ، ص ٢٥٥ .
٣- د/ أحمد عبدالرحيم زردق ، الدين العام وعجز الموازنة العامة فى مصر ، مرجع سابق ، ص ٩ .
٤- د/ عادل محمود الحويرى ، ضبط سياسات عجز الموازنة للوصول بحجم الدين إلى وضعه الأمثل - دراسة تطبيقية على الاقتصاد المصرى ، رسالة دكتوراه ، كلية التجارة ، جامعة طنطا ، ٢٠٠٧ ، ص ٩٨ .

المبحث الأول

أزمة الدين العام

تمثل أزمة الدين العام إحدى أهم المشاكل الاقتصادية التي تعاني منها اقتصاديات العديد من دول العالم، خاصة النامية منها، لما تسببه من اختلالات مالية قد تعمق الاختلالات الهيكلية التي تعاني منها هذه الاقتصاديات، كما أنها في كثير من الأحيان تصل إلى حد المس بالجوانب السيادية للدول، وتجبرها على تبني برامج اقتصادية تمس نوعية الحياة، والرفاه الاقتصادي والاجتماعي لغالبية السكان، نتيجة لسياسات التقشف التي يطالب بها كل من صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، وتؤدي هذه البرامج في معظم الأحيان إلى عدم الاستقرار الاقتصادي والسياسي، نتيجة لما تلحقه من تدهور في الطلب الكلي لخفض النفقات الحكومية، والغاء أو تقليص الدعم الحكومي للعديد من السلع الأساسية، وما يلحقه هذا التدهور في مستويات الحياة الاقتصادية والاجتماعية للطبقات الفقيرة ومتوسطة الدخل.^(١)

وتعرف الدولة أنها مستقرة ماليا إذا ما أدت السياسات إلى موقف يعالج الاختلال في الموازنة العامة للدولة، ولقد حدد صندوق النقد الدولي تعريفاً للانفلات المالي بأنه عدم قدرة السياسات المتخذة على سداد جميع الديون، مع الأخذ بعين الاعتبار عدم الاضطرار إلى اتخاذ تصحيحات مستقبلية كبيرة في التوازن بين الإيرادات العامة والنفقات العامة.^(٢)

أولاً : مفهوم الدين العام

الدين العام هو مبلغ نقدي من المال تقتضيه الدولة أو أحد أشخاص القانون العام من الأفراد أو المؤسسات المالية الخاصة أو العامة الوطنية منها أو الدولية أو من الدول الأخرى، بموجب اتفاق يستند في أساس مشروعيته إلى قاعدة قانونية عامة صادرة عن السلطة التشريعية يتضمن مقابل الوفاء والتعهد برده ودفع فائدة عنه وفقاً لشروط الاتفاق^(٣). أو هو المبالغ التي تلتزم بها إحدى الوحدات العامة في الدولة للغير نتيجة اقتراضها هذه المبالغ لتمويل العجز في الموازنة مع التعهد بالسداد بعد مدة ودفع فائدة على رصيد الدين حسب شروط إنشاء هذا الدين.^(٤)

وتتعدد المفاهيم الخاصة بالدين العام المحلي طبقاً للغرض منه وتبعاً لتعريف مؤسساته الاقتصادية المختلفة في الدولة وعلاقة تلك المؤسسات بالحكومة، فضلاً عن طبيعة الالتزامات التي يشملها هذا الدين، ويتسع مفهوم الدين العام المحلي ليشمل الفرق بين كافة التزامات جميع الوحدات الحكومية والمؤسسات والهيئات المستقلة والمشروعات المملوكة للدولة، وبين إيرادات هذه الكيانات حيث يتعين عند وجود هذا الفرق تمويله عن طريق اقتراض جديد.^(٥)

١- د/ حسام عبدالعال شعبان، أزمة الدين العام في مصر والآثار المترتبة عليها، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق جامعة عين شمس، مجلد ٥٩، العدد ٢، ٢٠١٧، ص ٢٦١.

٢- د/ محمد عبدالعزيز طلب، الاستدامة المالية للدين العام، مرجع سابق، ص ١٣٩.

٣- د/ حسام عبدالعال شعبان، أزمة الدين العام في مصر والآثار المترتبة عليها مرجع سابق، ص ٢٦٦.

٤- د/ محمد عبدالحليم عمر، الدين العام : المفاهيم - المؤشرات - الآثار، ندوة إدارة الدين العام، مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي، ٢٠٠٣، ص ٣.

5-William Easterly, Fiscal Deficits and Macroeconomic Performance in Developing Countries, The World Bank Research Observer, Vol., 8, No.,2, July 1993, p. 315.

وأوضح صندوق النقد الدولي أن مفهوم الاستدامة المالية هو " الوضع الذي يستطيع المقترض أن يستمر في خدمة ديونه ، دون الحاجة إلى أحداث تغيير جوهري في النفقات والإيرادات العامة مستقبلاً " . وبمعنى آخر إن الاستدامة المالية تقتضي عدم تراكم عجز الموازنة العامة حتى لا تضطر الدولة إلى إعادة هيكلة وترتيب أولويات الإنفاق وآليات تمويل العجز في المستقبل من أجل تمويل أعباء مديونيتها .^(١)

وقد اتخذت المدرسة الكلاسيكية في غالبيتها موقفاً عدائياً من سياسة التجاء الدولة إلى الدين العام وطالبت بضرورة تعادل الموازنة العامة للدولة سنوياً، حيث ترى أن الدين العام يؤدي إلى تحويل أموال القطاع الخاص التي كانت معدة للتشغيل في مشروعات إنتاجية إلى القطاع العام حيث يتم تبديدها في نفقات عامة غير منتجة. كما أن الدين العام يؤدي إلى رفع سعر الفائدة، الأمر الذي يعمل على عرقلة النشاط الاقتصادي وسوء توزيع الموارد الاقتصادية ويقف عقبة في طريق التقدم الاقتصادي . فضلاً عن أن خدمة الدين العام تؤدي إلى زيادة العبء الضريبي وكذلك التضخم .^(٢)

ويرى الكلاسيك أيضاً أن القروض العامة ضريبة مؤجلة تتحملها الأجيال المقبلة نيابة عن الأجيال المعاصرة لعقد القرض ، ويدعمون رأيهم على أساس أن العجز في الموازنة سيؤدي إلى تراكم الدين العام ومن ثم تتزايد مصروفات خدمة الدين ، مما يستلزم فرض ضرائب جديدة للوفاء بمدفوعات سعر الفائدة على القروض العامة .^(٣)

أما المدرسة الكينزية فقد أكدت على أهمية الدين العام في الاقتصاد الوطني باعتباره أحد الوسائل المالية الثلاث الهامة في يد الدولة وهي : النفقات العامة والضرائب والدين العام، إذ يمكن عن طريقها أن تتدخل وتوجه الاقتصاد وتعمل على تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية في التنمية والاستقرار والتشغيل ، فالدين العام يجب أن يزداد كي يمتص أي قوة شرائية زائدة أو أي أموال عاطلة، وليقلل السيولة في أوقات الرواج، ويجب أن يرد الدين العام أو يسدد الجزء الأكبر منه في أوقات الكساد لزيادة السيولة في الاقتصاد الوطني.^(٤)

ويرى أنصار المدرسة الكينزية أن الدين العام المحلي يلعب دوراً بارزاً في حل مشكلة البطالة عندما تقتصر الحكومة وتتفق على المشروعات العامة ، مما يؤدي إلى زيادة فرص التوظيف والتشغيل ، بالإضافة إلى أنه يزيد من الدخل القومي عندما يتم الاكتتاب في الأموال المكتنزة وتوجيهها للاستثمارات الضخمة التي لا تقوى الموازنة العامة على تحملها من مواردها العادية.^(٥)

ويعكس الواقع أن أغلب دول العالم تلجأ اليوم، وعلى نطاق واسع، إلى الدين العام من أجل تغطية عجز موازنتها العامة فإنه ينبغي أن يتم اللجوء إلى الدين العام في حدود ما يمكن أن يحدثه من آثار حميدة على كل من مستوى الدخل القومي وتوزيعه والطلب الفعال الكلي.^(٦)

1 -Izquierdo & Panizza, Fiscal sustainability , Issues for emerging market countries , Egyptian Center of Economic Studies, No. 95, Egypt, 2004.

٢- د/ حسام عبدالعال شعبان ، أزمة الدين العام في مصر والآثار المترتبة عليها ، مرجع سابق ، ص ٢٦٣ .

٣- د/ د/ إيهاب إبراهيم البربري ، سياسة وإدارة الدين العام المحلي ، مرجع سابق ، ص ١٨٩ ، ١٩٠ .

٤- د/ حسام عبدالعال شعبان ، أزمة الدين العام في مصر والآثار المترتبة عليها ، مرجع سابق ، ص ٢٦٣ ، ٢٦٤ .

٥- د/ جون كينث جالبريث ، تاريخ الفكر الاقتصادي ، الماضي وصورة الحاضر ، سلسلة عالم المعرفة ، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب ، الكويت ، العدد ٢٦١ ، سبتمبر ٢٠٠٠ ، ص ٢٥٨ ، ٢٥٩ .

٦- د/ حسام عبدالعال شعبان ، أزمة الدين العام في مصر والآثار المترتبة عليها ، مرجع سابق ، ص ٢٦٤ .

ثانياً : أسباب اللجوء إلى سياسة الدين العام

يقوم الدين العام بدور هام في كافة اقتصاديات العالم ، لا بصفته مصدراً لتمويل النفقات العامة ، بل بصفته مصدراً أساسياً لتمويل برامج التنمية الاقتصادية وخاصة البرامج المتعلقة بالاستثمار وبالبنية الأساسية.

وقد كان الدين العام مصدراً استثنائياً للتمويل في ظل الفكر التقليدي ، أما في الفكر الحديث فقد أصبح الدين العام وسيلة هامة للتمويل يلجأ إليها في الظروف العادية وغير العادية . حيث يرى البعض أن الالتجاء إلى الدين العام لا يزيد من عبء الدائنية الإجمالية للاقتصاد القومي ، حيث يكون المجتمع دائناً لنفسه بصورة تؤدي إلى نقل الدخل من القطاع الخاص إلى القطاع العام ، أو من استخدام معين لاستخدام آخر . ومن هنا تتضح فاعلية الدين العام كوسيلة من وسائل التمويل خاصة إذا كان القطاع العام يتحمل مسؤولية تمويل التنمية والاستثمار.

ويعد الدين العام أحد الوسائل التي تعتمد عليها الدولة للحصول على الموارد التي تحتاج إليها لمواجهة الأعباء العامة . وتلجأ الدولة عادلة للدين العام المحلي في حالة عدم كفاية إيراداتها العامة العادية لتغطية الأعباء العامة. وهناك العديد من المبررات التي تتيح للدولة الالتجاء للدين العام المحلي أهمها :^(١)

١ - تلجأ الحكومة إلى الدين العام المحلي بسبب وجود اختلالات حادة في الاقتصاد المصري . ويقصد بذلك وجود اختلال بين حجم الموارد المتاحة وحجم الاحتياجات الفعلية التي يحتاجها الاقتصاد المصري .

٢- تلجأ الحكومة إلى الدين العام المحلي عادة لمبررات مالية ، فقد تعجز الموارد العادية للدولة في الموازنة العامة عن كفاية مصارفها . ويتفاوت العجز الفعلي في الموازنة العامة من عام إلى آخر أو نتيجة لارتفاع العجز الفعلي للموازنة العامة أثناء وبعد برنامج الإصلاح الاقتصادي ، وتخشي الحكومة أحياناً من مصارحة أفراد المجتمع بالواقع ، وفرض ضرائب على أموال الأغنياء لسد الثغرة ، فتضطر إلى استخدام أسلوب سهل في آثاره المباشرة وهو الدين العام المحلي .

٣- يساهم الفساد المالي والإداري الذي يظهر في القطاع العام وفي الحكومة في عدم نجاح السياسات الاقتصادية ويقلل من ثقة أفراد المجتمع حول مدى إمكانية نجاح الحكومة في تنفيذ برامجها ، كما يضيع على الدولة الفرصة في سد فجوة الموارد المحلية دون اللجوء إلى الدين العام المحلي وما يترتب عليه من مشكلات .

٤- وقد تلجأ الحكومة إلى الدين العام المحلي لحشد الموارد اللازمة لتمويل مشروعات البنية الأساسية ، والتي لا تتحملها إيرادات سنة مالية واحدة فيتم الالتجاء إلى الدين العام المحلي .

٥- يعد الدين العام المحلي من الوسائل المعروفة التي كثيراً ما تلجأ إليها الحكومة لتعبئة المدخرات القومية ولإعادة توزيع مدخرات أفراد المجتمع على نواحي الاقتصاد المختلفة ، خاصة إذا عجزت السياسة الضريبية عن تغطية كل مصادر الدخل أو تسرب جزء منها في صورة استهلاك ترفي .

١- المرجع السابق ، ص ٣٠٤ : ٣٠٦ .

٦- وتلجأ الدولة إلى الدين العام المحلي لأسباب تتصل بالسياسة الاقتصادية . مثل كبح التضخم، فإنها تمتص جزء من السيولة التي في يد الأفراد عن طريق الدين العام المحلي، وبذلك يتم تحويل القوة الشرائية الزائدة من يد أفراد المجتمع إلى الحكومة ويتم ذلك بواسطة البنك المركزي عن طريق خلق حزمة من الأدوات المالية الملائمة لممارسة عمليات السوق المفتوح في تنفيذ سياسته النقدية .

وهكذا تجتمع العديد من الأسباب التي تبرر لجوء الحكومة في المالية الحديثة إلى الاعتماد على الدين العام المحلي وذلك لكونه أصبح أحد المصادر الرئيسية التي تعتمد عليها الحكومة لمواجهة عجز الموازنة العامة والتوسع في الإنفاق العام ، وأداة للتحكم في مختلف الجوانب الاقتصادية .

ثالثاً : المصاعب التي تنطوي عليها إدارة الدين العام

يقصد بإدارة الدين العام اتخاذ كافة القرارات والتدابير التي تؤثر في حجم وتوزيع الدين العام شاملة قرارات السياسة المالية التي تؤثر في حجم الدين العام وكذلك قرارات السياسة النقدية التي تؤثر في مكونات الدين العام وتوزيع هيكله ، سواء من حيث أجل الاستحقاق أو أسعار الفائدة ، أو تمويل عجز الموازنة العامة عن طريق إصدار دين جديد أو تثبيت دين حل أجل استحقاقه .^(١)

إن إدارة الدين العام هي عملية وضع استراتيجية لإدارة الدين الحكومي وتطبيقها، وذلك من أجل توفير حجم التمويل المطلوب بأقل تكلفة ممكنة في الأجل المتوسط إلى الطويل، بدرجة معقولة من المخاطرة . وينبغي أن تكفل هذه العملية تحقيق أي أهداف عامة أخرى تكون الحكومة قد حددتها لإدارة الدين العام، مثل إقامة سوق للأوراق المالية الحكومية تتسم بالكفاءة والمحافظة عليها .^(٢)

وتستمد إدارة الدين أهميتها من الآثار التي يمكن أن تمارسها على الاستقرار النقدي وعلى مستوى وتوزيع الدخل القومي لما تمثله تكلفة خدمة الدين من أعباء مالية على الاقتصاد القومي وما يعكسه ذلك من زيادة في حجم الدين وارتفاع سعر الفائدة على القروض العامة .

وقد حدد صندوق النقد الدولي والبنك الدولي مجموعة من المصاعب التي تنطوي عليها إدارة الدين العام منها :^(٣)

١- إضعاف المركز المالي للحكومة من خلال زيادة المخاطر رغم أنها تؤدي إلى انخفاض التكلفة والعجز على المدى القصير : يجب على مسؤولي إدارة الدين تجنب تعريض حوافضهم لمخاطر الخسائر الفادحة أو المدمرة ، ومن ذلك :

- هيكل الاستحقاق : تواجه الحكومة مفاضلة زمنية يتعين إدارتها بحكمة بين التكلفة قصيرة الأجل والتكلفة طويلة الأجل ، لما قد تمثله ارتفاع أسعار الفائدة من مخاطر قد تؤدي إلى التخلف عن السداد .
- الديون المفرطة غير المغطاة بال نقد الأجنبي : وقد تأخذ هذه الديون أشكالاً عديدة، وقد يعرض هذا الأسلوب الحكومات لتقلب تكاليف خدمة الدين وربما لزيادتها إذا انخفضت أسعار صرف عملاتها .

١- د/ إيهاب إبراهيم البربري ، سياسة وإدارة الدين العام المحلي ، مرجع سابق ، ص أ .
٢ - جيفري دي . لويس وخوسيه فينالس ، المبادئ التوجيهية المعدلة لإدارة الدين العام ، البنك الدولي ، مارس ٢٠١٤ ، ص ٥ .
٣- المبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام ، دراسة أعدها خبراء صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ، ٢١ مارس ٢٠٠١ ، ص ٢٤ ، ٢٥ .

٢- ممارسات إدارة الدين التي تشوه القرارات الخاصة مقابل القرارات الحكومية ، وتقلل من تكلفة الفوائد الحقيقية ، ومن ذلك :

- سندات الدين المضمونة بأسهم المؤسسات المملوكة للدولة أو أصول أخرى.
- سندات الدين المضمونة بمصادر معينة للإيراد الضريبي المستقبلي .
- الدين المعفى من الضرائب أو المخفض الضريبة .

٣- عدم دقة الإبلاغ بالتزامات الدين الاحتمالية أو المضمونة ، فقد يؤدي ذلك إلى التقدير الناقص للمستوى الفعلي للالتزامات الحكومة .

٤- الإشراف غير الملائم أو التسجيل غير الملائم لتعاقدات ومدفوعات الدين ولحائزى سندات الدين:

- عدم تسجيل الفوائد الضمنية على السندات طويلة الأجل .
- الاتساع المفرط لنطاق سلطة الاقتراض .
- عدم كفاية الضوابط الخاصة بمقدار الدين القائم ، حيث أدى انهيار العمليات الداخلية وضعف التوثيق في بعض البلدان إلى إصدار قدر من الديون أكبر من المرخص به رسمياً .
- المقتضيات القانونية المرهقة المتعلقة بأشكال معينة للاقتراض .

إن الهدف الرئيسي لإدارة الدين العام هو ضمان تلبية الاحتياجات التمويلية للحكومة وسداد التزاماتها بأقل تكلفة ممكنة على المدى المتوسط إلى الطويل بدرجة معقولة من المخاطر . واتباع إدارة حذرة للمخاطر لتقادي هياكل واستراتيجيات دين محفوفة بالمخاطر (بما فيها التمويل النقدي للديون الحكومية) أمر لا غنى عنه نظراً لما ينتج عن التخلف عن سداد الدين العام من عواقب وخيمة على الاقتصاد الكلي وضخامة الخسائر المترتبة عن ذلك . وتشمل هذه التكاليف عدم قدرة المؤسسات والبنوك عن السداد وتناقص مصداقية الحكومة على المدى الطويل وقدرتها على تعبئة المدخرات المحلية والأجنبية.^(١)

١ - جيفري دي .لويس وخوسيه فينالس ، المبادئ التوجيهية المعدلة لإدارة الدين العام ، مرجع سابق ، ص ١١ .

المبحث الثانى

تطور الدين العام فى مصر

الدين العام هو وجع قديم فى قلب الاقتصاد المصرى ، فقصة الديون المصرية قصة قديمة ترجع جذورها إلى بدايات النصف الثانى من القرن التاسع عشر مع تولى سعيد باشا حكم مصر عام ١٨٥٤ ، إذ قام بالاقتراض من فروع بعض البنوك الأوروبية وإصدار أذون وسندات خزانة تراوح سعر الفائدة عليها بين ١٥% و ١٨% فى الوقت الذى كان سعر الفائدة على القروض التجارية لا يتجاوز ٧% ، وتوفى سعيد باشا ومصر مدينة بما يقرب من ١٨ مليون جنيه استرلينى بين ديون قصيرة الأجل وديون طويلة الأجل .^(١)

وبدأت الديون المصرية فى التصاعد بتولى الخديوى إسماعيل الحكم وارثاً عرش مصر وديون سلفه سعيد باشا ، فلم يكد يمضى عام واحد على توليه الحكم إلا وكان قد عقد أول قرض فى عام ١٨٦٤ ، وبلغت قيمة ديون مصر الخارجية فى عام ١٨٧٦ ما يزيد عن ٩١ مليون جنيه ، وبلغت الأعباء السنوية لخدمة هذه الديون ما يزيد عن ستة ملايين جنيه أو ما يعادل ٨٠% من إجمالى إيرادات الدولة آنذاك .^(٢)

وهكذا كانت أزمة الديون المصرية فى النصف الثانى من القرن التاسع عشر مدخلاً لقيام الدول الأجنبية بإدارة الدين العام ، والتي ما لبثت أن تحولت إلى إدارة للمالية العامة والاقتصاد القومى ، وقادت إلى تحويل مصر إلى مستعمرة أوروبية دون إطلاق رصاصة واحدة ، وكانت الديون بمثابة رأس الحربة التى طعن بها الاستعمار مصر .^(٣)

وظل كابوس الديون جاثماً على كاهل الاقتصاد المصرى عقوداً طويلة يستنزف خيراته إلى أن جاءت الحرب العالمية الثانية ، وكانت مصر قد تمكنت من سداد معظم ديونها ، ولم تنته الحرب العالمية الثانية إلا ومصر دائنة لبريطانيا بحوالى ٣٤٠ مليون جنيه استرلينى لتغلق بذلك صفحة الديون المصرية فى عصر أسرة محمد على ، ولتبدأ بعدها بسنوات صفحة أخرى جديدة فى قصة الديون المصرية ما زلنا نعيش تداعياتها حتى الآن .^(٤)

الدين العام فى الفترة من ١٩٥٢ إلى ١٩٧٠

خلال الحقبة الناصرية مر عقد الخمسينيات دون أن يكون النظام الوليد مديناً للخارج باستثناء قرضين من الاتحاد السوفيتى لتمويل بناء السد العالى ومجمع الحديد والصلب ولم تكن هناك التزامات ضخمة على مصر تجاه العالم الخارجى ، إلا أنه مع بداية الستينيات تكاثفت عدة تغيرات أدت إلى زيادة حاجة مصر من النقد الأجنبى والتي تفاقمت وأدت إلى اللجوء إلى القروض الأجنبية ، كان أول التطورات التعويضات التى تحملتها مصر نتيجة تأميم قناة السويس بالإضافة إلى حركة التأميمات الضخمة ، ثم التدخل العسكرى فى اليمن والمساعدات المالية والعينية لبعض الدول

١- د/ جلال أمين ، قصة الاقتصاد المصرى ، مرجع سابق ، ص ١٩ ، ٢٠ .

٢- المرجع السابق ، ص ٢٨ .

٣- د/ عادل حسين ، الاقتصاد المصرى من الاستقلال إلى التبعية ، الجزء الأول ، دار الكلمة للنشر ، ١٩٨١ ، ص ٥٥ .

٤- د/ كمال الوصال ، الاقتصاد المصرى بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق ، ص ٢٧ .

الأفريقية والعربية لمساعدتها في التحرر السياسى ، ثم زيادة الإنفاق العسكرى نتيجة للتوتر المتصاعد بين مصر وإسرائيل والدول الغربية .^(١)

الدين العام فى الفترة من ١٩٧٠ إلى ١٩٨١

تعتبر فترة السبعينيات من أكثر الفترات الزمنية تأثراً على مصر خلال القرن العشرين بما شهدته من تغيرات وصدمات على الصعيد السياسى والاقتصادى والاجتماعى ، فخلال هذا العقد فقط أصبح بعده الاقتصاد المصرى مختلفاً كثيراً عما كان قبله ، فقد تعرض الاقتصاد المصرى للعديد من الضغوط خلال الفترة ما بين حرب ١٩٦٧ وحرب ١٩٧٣ ، فقد عانى الاقتصاد من الركود وتراجعت معدلات الاستثمار والنمو الاقتصادى ، وفقدت مصر الموارد الرئيسية للنقد الأجنبى من صادرات النفط وعوائد قناة السويس والسياحة وتزايد الإنفاق العسكرى فى إطار الاستعداد للحرب .

جدول رقم (٣٤)

تطور الدين العام الخارجى فى الفترة من ١٩٧٠ إلى ١٩٨٠ (القيمة بالمليار دولار)

السنة	قيمة الدين	السنة	قيمة الدين
١٩٧٠	١.٨٠	١٩٧٦	٦.٣٦
١٩٧١	٢.٠٥	١٩٧٧	١١.٧٣
١٩٧٢	١.٩٥	١٩٧٨	١٢.٨٦
١٩٧٣	١.٩٩	١٩٧٩	١٤.٩١
١٩٧٤	٢.٢١	١٩٨٠	١٩.١٣
١٩٧٥	٤.٨٣	-	-

المصدر : قاعدة بيانات البنك الدولى

إلا أن الصورة تغيرت كثيراً بداية من عام ١٩٧٤ حيث شهدت قيمة الديون الخارجية تسارعاً كبيراً فى النمو وحقق قفزات متتالية خلال النصف الثانى من السبعينيات ، وكان وراء هذه الزيادة الكبيرة فى الدين الخارجى العديد من العوامل أبرزها الارتفاع الكبير فى قيمة العجز فى الميزان الاقتصادى ، وشهدت مصر إعصاراً اقتصادياً عرف باسم الانفتاح الاقتصادى أدى إلى إحداث قفزات ضخمة فى قيمة هذا العجز .

وبالإضافة إلى معضلة الديون الخارجية لمصر أثناء تلك الحقبة كان هناك إخفاق واضح فى إدارة الدين العام على العديد من الأصعدة ومن ذلك :^(٢)

١- سوء استخدام القروض : فقد شهدت فترة السبعينيات استخدام بعض القروض والمساعدات الاقتصادية فى تمويل شراء السلع الأساسية مثل القمح والدقيق نتيجة عجز الموازنة عن توفير الموارد اللازمة لاستيراد هذه السلع ، واستخدام جزء من القروض الأجنبية فى تمويل مشروعات مشتركة بين القطاعين العام والخاص لم تتمتع بالكفاءة التشغيلية المطلوبة ومن ثم عانت من الخسائر .

٢- غياب التخطيط المالى والمبالغة فى تقدير الاحتياجات التمويلية : فقد افتقرت هذه الفترة إلى التخطيط المالى السليم الذى يتم من خلاله تحديد الاحتياجات التمويلية المستقبلية ويتيح

١- المرجع السابق، ص ٢٨ : ٣١ .

٢- د/ جلال أمين ، قصة الاقتصاد المصرى ، مرجع سابق ، ص ١٩ ، ٢٠ .

الحصول عليها بأفضل الشروط وبأقل تكلفة ممكنة ، ومن مظاهر ذلك المبالغة فى تقدير الاحتياجات التمويلية وهو الأمر الذى كان يؤدى إلى التعاقد على قروض تفوق الاحتياجات الفعلية أو التعاقد على قروض فى توقيتات غير مناسبة .

٣- **تعدد الجهات الحكومية التى تقوم بالاقتراض** : نتج عن عدم وجود جهة مركزية تقوم بتقدير الاحتياجات التمويلية الحكومية ، ثم وضع خطة للاقتراض تتوافق من حيث الكم والتوقيت مع هذه الاحتياجات ، وجود فوضى اقتراض ، حيث كانت تقوم كل وزارة أو هيئة أو مؤسسة عامة بالتفاوض والتعاقد على القروض الخاصة بها .

٤- **عدم وجود جهة مركزية واحدة تقوم بإدارة الدين العام** : فلم تكن هناك جهة مركزية تقوم بمتابعة ورقابة عمليات الاقتراض والتأكد من وجود حاجة حقيقية للاقتراض قبل عقد القرض وتحديد مدى ملائمة شروط الاقتراض وكيف يتم استخدام القروض ، وبالتبعية لم يكن هناك جداول زمنية تحدد مواعيد استحقاق أعباء خدمة القروض المختلفة أو خطط لسداد الديون .

ومع نهاية هذه الحقبة بلغت قيمة الديون الخارجية العامة ١٤,٣ مليار دولار مرتفعة من ١,٧ مليار دولار عام ١٩٧٠ وهو ما يعنى تضاعفها بأكثر من ثمان مرات ونصف ، كما بلغت قيمة الديون العامة قصيرة الأجل والديون العسكرية وديون القطاع الخاص ١٥ مليار دولار ، وكانت قد بلغت ٣ مليارات دولار عام ١٩٧٠ ، وهو ما يعنى أن إجمالى ديون مصر الخارجية بكافة أنواعها قد ارتفع من حوالى ٥ مليار دولار عام ١٩٧٠ إلى نحو ٣٠ مليار دولار عام ١٩٨١ متضاعفة بذلك ست مرات تقريباً ^(١) .

الدين العام فى الفترة من ١٩٨١ إلى ١٩٩٠

جاءت حقبة الثمانينيات وجسد الاقتصاد المصرى مثخن بالجراح التى أنهكته والاختلالات الاقتصادية والنقدية والمالية وكانت هناك ضرورة لوضع نهاية لحالة التيه التى عاشها الاقتصاد المصرى خلال النصف الثانى من السبعينيات ، وكانت هناك حاجة ماسة لمراجعة وإعادة النظر فى كافة عناصر المنظومة الاقتصادية من سياسات وقوانين وتشريعات .

وبالفعل تم عقد مؤتمر اقتصادى قومى فى فبراير ١٩٨٢ شارك فيه معظم الاقتصاديين المصريين البارزين وأجمعوا على صعوبة استمرار الأوضاع الاقتصادية على النحو الذى تسير عليه ، وأن الأمر يتطلب وقفة جادة تعيد ترتيب البيت الاقتصادى المصرى . إلا أن هذه الدعوات لم تجد صدى لدى القائمين على القرار الاقتصادى ^(٢) .

وبنهاية النصف الأول من الثمانينيات ومع انخفاض أسعار البترول وانخفاض تحويلات المصريين بالخارج وانخفاض عوائد قناة السويس والسياحة وتوقف المساعدات الاقتصادية التى كانت تقدمها الدول العربية وتقضى الإهمال فى القطاع العام ، تضاعف العجز فى الميزان التجارى ما يزيد عن ثلاث مرات ، وبقيت إدارة الدين العام على الوضع الذى كانت عليه فى أواخر السبعينيات ، وبلغت الديون المستحقة على مصر فى عام ١٩٨٦ حوالى ٤٥ مليار دولار .

١- د/ كمال الوصال ، الاقتصاد المصرى بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق ، ص ٨٥ : ٨٧ .

٢- د/ جلال أمين ، قصة الاقتصاد المصرى ، مرجع سابق ، ص ٨١ .

جدول رقم (٣٥)
تطور الدين الخارجى فى الفترة من ١٩٨١ إلى ١٩٩٠ (القيمة بالمليار دولار)

السنة	قيمة الدين	السنة	قيمة الدين
١٩٨١	٢٢.٠٨	١٩٨٦	٣٩.٨٩
١٩٨٢	٢٧.٣٢	١٩٨٧	٤٤.١٥
١٩٨٣	٣٠.٢١	١٩٨٨	٤٦.١٥
١٩٨٤	٣٢.١٩	١٩٨٩	٤٥.٦٨
١٩٨٥	٣٦.١٣	١٩٩٠	٣٣.٠٢

المصدر : قاعدة بيانات البنك الدولى

الدين العام فى الفترة من ١٩٩١ إلى ٢٠٠٠

جاءت أزمة الخليج وغزو العراق للكويت فى أغسطس عام ١٩٩٠ ثم حرب الخليج الثانية عام ١٩٩١ لتعطى قبلة الحياة للاقتصاد المصرى نتيجة الموقف السياسى لمصر وإرسال قوات مصرية للاشتراك فى الحرب ، وبعد سنوات من توقف المنح والمساعدات العربية منذ عام ١٩٧٩ ، تعهدت الدول الخليجية بتقديم حزمة كبيرة من المساعدات المالية بلغت حوالى ٤,٧ مليار دولار ، وقامت بشطب جزء كبير من الديون طويلة الأجل المستحقة على مصر بلغ ٧ مليار دولار ، وتبعتها الولايات المتحدة الأمريكية فقامت بشطب ديوناً عسكرية بلغت قيمتها ٦,٧ مليار دولار ، كما تم الاتفاق مع ١٧ دولة دائنة لمصر من خلال نادى باريس على إلغاء نصف الديون المستحقة لهذه الدول شريطة الالتزام بتوصيات كل من صندوق النقد والبنك الدوليين فى إطار برنامج الإصلاح الاقتصادى .

جدول رقم (٣٦)

تطور الدين العام المحلى من عام ١٩٩٠ إلى عام ٢٠٠٠ (القيمة بالمليار جنيه)

السنوات	الدين المحلى الحكومى	مديونية الهيئات الاقتصادية	صافى مديونية بنك الاستثمار القومى	إجمالي الدين العام المحلى	نسبة الدين العام المحلى إلى الناتج المحلى الإجمالى
١٩٩١/٩٠	٧١,٤١	١٤,٦٢	١١,٠٩	٩٧,١٢	٨٦,٣٢ %
١٩٩٢/٩١	٨١,٢١	٩,٧	١٥,٦	١٠٥,٩	٧٦,١٣ %
١٩٩٣/٩٢	٨٧,٣٢	١٢,٤	١٣,٩	١١٣,٦٩	٧٢,٤١ %
١٩٩٤/٩٣	٩٥,٩	١٤,٨	١٥,١	١٢٣,٩٦	٧١,١٠ %
١٩٩٥/٩٤	١٠٥,١	١٥,٧	١٦,٢	١٣٤,٨٩	٦٧,١ %
١٩٩٦/٩٥	١١٤,٧	١٨,١	١٨,٧	١٥٠,٤	٦٥,٨٠ %
١٩٩٧/٩٦	١٢٥,٤٩	٢٢,٩	٢٣,١٥	١٧٠,٨٤	٦٦,٦ %
١٩٩٨/٩٧	١٣٦,٧٥	٢٣,١	٢٨,٧	١٨٨,٦٢	٦٥,٦٢ %
١٩٩٩/٩٨	١٤٧,١٦	٣٤,٩	٣٥	٢١٦,٩٩	٧٠,٥٤ %
٢٠٠٠/٩٩	١٦٤,٣٩	٣٧,٥	٤٤,١	٢٤٥,٥٢	٧٢,١٩ %

المصدر : البنك المركزى المصرى ، التقرير السنوى . أعداد مختلفة .

وكما هو الحال غالباً مع برامج التثبيت والتكيف الهيكلى التى يوصى بها صندوق النقد الدولى شهدت المؤشرات المالية والنقدية تحسناً ملحوظاً نتيجة الإجراءات التى اتخذتها السلطات المصرية ، فقد تراجع العجز فى الموازنة العامة كنسبة من الناتج الإجمالى من ١٨,٢% عام ١٩٩١/١٩٩٠ إلى ٤,٥% عام ٢٠٠١/٢٠٠٠ ، وانخفضت قيمة إجمالى الديون الخارجية من ٤٩,٢ مليار دولار عام ١٩٩١/١٩٩٠ إلى ٢٦,١ مليار دولار عام ٢٠٠١/٢٠٠٠ ، مما أدى إلى انخفاض نسبة إجمالى الديون الخارجية إلى الناتج المحلى الإجمالى من ١٥١% إلى حوالى ٣٣% خلال نفس الفترة .^(١)

جدول رقم (٣٧)

تطور الدين العام الخارجى فى الفترة من ١٩٩١ إلى ٢٠٠٠ (القيمة بالمليار دولار)

السنة	قيمة الدين	السنة	قيمة الدين
١٩٩١	٣٢.٦٠	١٩٩٦	٣١.٥٠
١٩٩٢	٣١.١٧	١٩٩٧	٢٩.٩٥
١٩٩٣	٣٠.٦٥	١٩٩٨	٣٢.٩٥
١٩٩٤	٣٢.٥٠	١٩٩٩	٣١.١٢
١٩٩٥	٣٣.٤٨	٢٠٠٠	٢٩.٢٣

المصدر : قاعدة بيانات البنك الدولى

الدين العام فى الفترة من ٢٠٠١ إلى ٢٠١٠

عادت مشكلة الدين العام لتطل برأسها من جديد وتفرض نفسها على المشهد الاقتصادى فى مصر بعد سنوات قليلة من بداية برنامج الإصلاح الاقتصادى وعاودت الديون الزيادة مرة أخرى، ولكن هذه المرة تحولت الدفعة من الاقتراض من الدول الأجنبية والمؤسسات المالية الدولية إلى الاقتراض المحلى من خلال أذون الخزانة التى أوصى باستخدامها صندوق النقد الدولى والتى أساء استغلالها المسؤولون عن القرار الاقتصادى ، وفقاً لاتباع سياسة الاعتماد على الاقتراض المحلى وعدم اللجوء إلى الاقتراض الخارجى إلا فى أضيق الحدود ، مما أدى إلى تراكم جبالاً جديداً من الديون المحلية نتيجة الإفراط فى إصدار أذون الخزانة دون مواجهة للمشكلات التى يعانى منها إدارة المال العام.^(٢)

ويوضح الجدول التالى تطور الدين العام المحلى فى مصر خلال الفترة من ٢٠٠٠ إلى ٢٠١٠ .

١- المرجع السابق ، ص ٩٣ : ٩٥ .

٢- المرجع السابق ، ص ١٠٠ .

جدول رقم (٣٨)

تطور الدين العام المحلي من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠١٠ (القيمة بالمليار جنيه)

السنوات	الدين المحلي الحكومي	مديونية الهيئات الاقتصادية	صافي مديونية بنك الاستثمار القومي	إجمالي الدين العام المحلي	نسبة الدين العام المحلي إلى الناتج المحلي الإجمالي
٢٠٠١/٢٠٠٠	١٩٤,٨١	٤١,٦	٥٤,٥	٢٩٠,٧٨	% ٨١,٠٦
٢٠٠٢/٢٠٠١	٢٢١,٢٢	٤١,١٤	٦٧,٧	٣٢٩,٨٥	% ٨٧,٠٥
٢٠٠٣/٢٠٠٢	٢٥٢,١٩	٣٩,١٩	٧٩,٢٤	٣٧٠,٦٢	% ٨٨,٧٧
٢٠٠٤/٢٠٠٣	٢٩٢,٧	٤٠,٠٦	٩٢,٨٢	٤٢٥,٠٧	% ٨٩,٥٩
٢٠٠٥/٢٠٠٤	٣٤٩,١٧	٤٧,١٧	١٠٨,٣٣	٥٠٤,٦٨	% ٩٤,٨٥
٢٠٠٦/٢٠٠٥	٣٨٧,٥	٤٧,٣٨	١٥٢,٣	٥٨٧,٤١	% ٩٦,١
٢٠٠٧/٢٠٠٦	٤٧٨,١٧	٤٤,٥	١٠٨,٢٤	٦٣٠,٩٧	% ٨٥,٦
٢٠٠٨/٢٠٠٧	٤٧٨,٧	٥٠,١٢	١٢٩,٣٧	٦٥٨,٣	% ٧٤,٣٨
٢٠٠٩/٢٠٠٨	٥٦٢,٣	٥٢,٢٥	١٤٠,٥	٧٥٥,٣	% ٧٣,٣
٢٠١٠/٢٠٠٩	٦٦٣,٨	٦٧,٨	١٥٧,١٣	٨٨٨,٧	% ٧٣,٧

المصدر: البنك المركزي المصري، التقرير السنوي، أعداد مختلفة.

وقد واصلت الحكومة الاعتماد على سندات وأذون الخزانة بالأساس في تمويل العجز، حتى وصلت إلى ٨٨% من إجمالي الدين المحلي عام ٢٠١٠، وقد حدث تغير هام في هيكل الدين المحلي منذ عام ٢٠٠١، إذ زاد عنصر الديون قصيرة الأجل إلى أكثر من الضعف، وبعد الأزمة المالية العالمية استغلت الحكومة رغبة البنوك في أذون الخزانة وواصلت الاعتماد على الأوراق المالية الأقصر أجلاً لتمويل العجز^(١).

وقد أدى ذلك إلى ارتفاع قيمة إجمالي الدين المحلي من ١٦٤ مليار جنيه في عام ٢٠٠٠ إلى ٣٨٨ مليار جنيه عام ٢٠٠٦، ثم قفز إلى ٦٤٤ مليار جنيه في ٢٠٠٩ ليصل إلى ٩٣٣ مليار جنيه عام ٢٠١١ متضاعفاً بذلك حوالى عشر مرات خلال الفترة من ١٩٩٤ إلى ٢٠١١، لتصل نسبة الدين العام في عام ٢٠١١ إلى ٧٧% من الناتج المحلي الإجمالي.

جدول رقم (٣٩)

تطور الدين العام الخارجى فى الفترة من ٢٠٠١ إلى ٢٠١٠ (القيمة بالمليار دولار)

السنة	قيمة الدين	السنة	قيمة الدين
٢٠٠١	٣٨.٣٣	٢٠٠٦	٣١.٠٢
٢٠٠٢	٢٩.٦٧	٢٠٠٧	٣٤.٥٩
٢٠٠٣	٣٠.٤٧	٢٠٠٨	٣٣.٩١
٢٠٠٤	٣١.٤٠	٢٠٠٩	٣٥.٤٠
٢٠٠٥	٣٠.٥٨	٢٠١٠	٣٦.٧٨

المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي

١- محمد مسلم، مصيدة ديون مصر، الاقتصاد المصرى في القرن الحادى والعشرين، مرجع سابق، ص ١٢٦.

الدين العام بعد عام ٢٠١١

ورثت مصر بعد ثورة يناير ٢٠١١ ديون خارجية تقدر بحوالى ٣٧ مليار دولار أمريكى ، افتقرت الظروف التى تم الاقتراض فيها إلى الشفافية وإلى أية آليات لرصد كيفية استخدام تلك الأموال ، والأمر المثير للقلق هو اختيار الحكومات المتعاقبة السعى إلى المزيد من القروض ومراكمتها ، سواء من الخارج أم الداخل ، وتضافر الاقتار إلى الشفافية إزاء عملية الاقتراض المتواصلة مع الاقتار إلى أى خطة اقتصادية أو استراتيجية شاملة .^(١)

جدول رقم (٤٠)

تطور الدين العام الخارجى فى الفترة من ٢٠١١ إلى ٢٠١٧ (القيمة بالمليار دولار)

السنة	قيمة الدين	السنة	قيمة الدين
٢٠١١	٣٥.١٨	٢٠١٥	٤٨.٣٤
٢٠١٢	٤٠.٠٣	٢٠١٦	٦٧.٦٤
٢٠١٣	٤٦.٥٠	٢٠١٧	٨٢.٨٩
٢٠١٤	٤١.٧٤	-	-

المصدر : قاعدة بيانات البنك الدولى

جدول رقم (٤١)

تطور الدين العام المحلى من عام ٢٠١١ إلى عام ٢٠١٦ (القيمة بالمليار جنيه)

السنوات	الدين المحلى الحكومي	مديونية الهيئات الاقتصادية	صافى مديونية بنك الاستثمار القومي	إجمالي الدين العام المحلى	نسبة الدين العام المحلى إلى الناتج المحلى الإجمالي
٢٠١١/٢٠١٠	٨٠٨,١	٦٦,٣	١٧٠,٥	١٠٤٤,٩	٧٦,٢
٢٠١٢/٢٠١١	٩٩٠,٥	٦٣,١	١٨٤,٥	١٢٣٨,١	٨٠,٣
٢٠١٣/٢٠١٢	١٢٦١,١	٦٣,٣	٢٠٢,٩٨	١٥٩٠,٩	٨٧,١
٢٠١٤/٢٠١٣	١٥٣٨,٥	٥٨,٤	٢١٩,٦٧	١٨١٦,٦	٨٦,٤
٢٠١٥/٢٠١٤	١٨٧١,٤	١١,١	٢٣٣,٦٧	٢١١٦,٤	٨٧,١
٢٠١٦/٢٠١٥	٢٢٨٥,٦٤	١٠٣,٧٢	٢٣٠,٢٣	٢٦١٩,٥٩	٩٦,٧

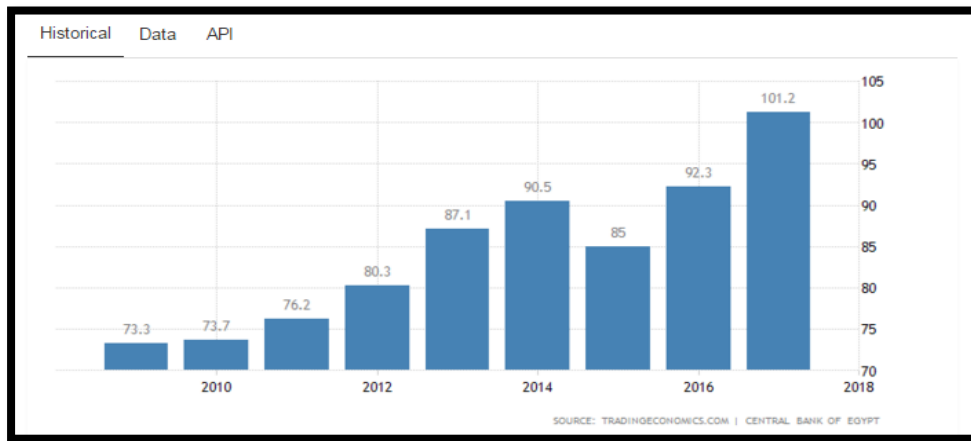
المصدر: .: البنك المركزى المصرى ، التقرير السنوي .أعداد مختلفة.

١- كان هناك توجه لإعادة النظر فى الديون ، فقد وجه المجتمع المدنى الدعوة لتدقيق الديون ، وهى الدعوة التى أبدىها خبراء القانون الدولى ، وكان التدقيق المطلوب سيكشف كم من مليارات ديون مصر الخارجية ذهبت إلى مشروعات تنمية وكم ذهب منها إلى إعانة نظام الدولة على البقاء وإلى جيوب قاداتها ، ووجهت الدعوة إلى المقرضين ليتحملوا المسؤولية أيضاً ، وخاصة مع إدراكهم لاحتمال استخدام ديونهم فى أغراض فاسدة أو استبدادية ، فعلى سبيل المثال كان البنك الدولى مدرجاً مدى وحجم الفساد فى مصر ورغم ذلك واصل إقراض الحكومة . المرجع السابق ، ص ١٢٦ .

ويوضح الشكل التالي تطور حجم الدين العام في مصر ونسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة من ٢٠٠٩ إلى ٢٠١٨ .

شكل رقم (٦)

تطور حجم الدين العام (المحلي والخارجي) في مصر ونسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي
خلال الفترة من ٢٠٠٩ إلى ٢٠١٨



المصدر: [https://tradingeconomics.com/egypt/government-budget2009-2018\(26-6-2019\)](https://tradingeconomics.com/egypt/government-budget2009-2018(26-6-2019))

يتضح من الشكل السابق تذبذب نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي ، حيث بلغت ٩٣.١٦% في العام المالي ٢٠١٥/٢٠١٤ ، ثم ارتفعت إلى ١٠٢.٨% عام ٢٠١٦/٢٠١٥ ، لتواصل الارتفاع في عام ٢٠١٧/٢٠١٨ لتصل إلى ١٠٧.٧% من الناتج المحلي الإجمالي .

وقد بلغ متوسط نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة من ٢٠١٥/٢٠١٤ إلى ٢٠١٨/٢٠١٩ حوالي ٩٨% .

جدول رقم (٤٢)

هيكل الدين العام المحلي فى الفترة من ٢٠١٢ : ٢٠١٧ (القيمة بالمليون جنيه)

السنة البيان	بيان سنوى						بيان ربع سنوى
	يونيو ٢٠١٢	يونيو ٢٠١٣	يونيو ٢٠١٤	يونيو ٢٠١٥	يونيو ٢٠١٦	مارس ٢٠١٦	مارس ٢٠١٧
إجمالى الدين المحلى لأجهزة الموازنة العامة	١.١٥٥.٣١٢	١.٤٤٤.٣٧٠	١.٦٩٩.٩٤٦	٢.٠٨٤.٧٤٨	٢.٥٧٣.٠٤٢	٢.٤٦٢.٣٠٤	٣.٠٩٧.٥٦١
ودائع أجهزة الموازنة العامة	١٦٤.٧٨٨	١٨٣.٢٣٠	١٦١.٤٨٥	٢١٨.٥٦٠	٢٨٧.١٨٧	٢٦٣.١٣٩	٣٩٨.٤٧٣
صافى الدين المحلى لأجهزة الموازنة العامة	٩٩٠.٥٢٤	١.٢٦١.١٤٠	١.٥٣٨.٤٦١	١.٨٦٦.١٨٨	٢.٢٨٥.٨٥٥	٢.١٩٩.١٦٥	٢.٦٩٩.٠٨٨
إجمالى الدين المحلى للحكومة العامة	١.٠٨١.١٠٣	١.٣٦٣.٧٠٦	١.٦٠٦.٠٣٧	١.٩٦٨.٥٠٥	٢.٤١١.٢٦٨	٢.٢٩٤.١١٦	٢.٩٠٨.١٤١
ودائع الحكومة العامة	١٧٣.٣٤١	١٩١.٤٣١	١٧١.٦٩٧	٢٣٣.٠٥٤	٣٢١.٩٢٤	٢٨٦.٠٤٥	٤٣١.٣٠٢
صافى الدين المحلى للحكومة العامة	٩٠٧.٧٦٢	١.١٧٢.٢٧٥	١.٤٣٤.٣٤٠	١.٧٣٥.٤٥١	٢.٠٨٩.٣٤٤	٢.٠٠٨.٠٧١	٢.٤٧٦.٨٣٩
إجمالى الدين العام المحلى	١.١٢٢.١٨٧	١.٤١٠.٦٦٣	١.٦٥٦.٩٤٨	١.٩٩٣.٣٦٣	٢.٤٨٠.٩٢٦	٢.٣٥٠.٠٨٢	٣.١٥٨.٦٩٥
الودائع	١٩٨.٠٦٧	٢٢١.٤٣٦	٢٠٨.٢٧٩	٢٨٦.١٨١	٤٠٠.٢٨٢	٣٥٤.٠٢٢	٥٣٧.١٩٦
صافى الدين العام المحلى	٩٢٤.١٢٠	١.١٨٩.٢٢٧	١.٤٤٨.٦٦٩	١.٧٠٧.٠٨٢	٢.٠٨٠.٦٤٤	١.٩٩٦.٠٦٠	٢.٦٢١.٤٩٩

المصدر: وزارة المالية ، التقارير المالية الشهرية ، أعداد مختلفة

يتضح من الجدول السابق أن الدين العام قد شهد قفزات كبيرة متتالية خلال الفترة من عام ٢٠١١ إلى عام ٢٠١٤ ، فقد قفزت قيمة الدين العام من ٩٣٢,٥ مليار جنيه فى يونيو ٢٠١١ إلى ١,٦٤٩,٦ مليار جنيه فى يونيو ٢٠١٤ ، كما ازدادت قيمة الدين العام الخارجى من ٣٤,٩ مليار دولار إلى ٤٦,١ مليار دولار خلال نفس الفترة ، وارتفعت نسبة إجمالى الدين العام إلى الناتج المحلى الإجمالى إلى ٩٩% فى يونيو ٢٠١٤ ، وهى مؤشرات تعكس خطورة الأوضاع المالية .

وقد استمر الدين المحلى فى الزيادة فى السنوات الأخيرة ، حتى وصل لمستويات غير مسبقة فى مارس ٢٠١٦ ، فقد بلغ ما يقرب من ٢ تريليون جنيه مصرى ، مقارنة بـ ٨٨٨.٧ مليار جنيه فى يونيو ٢٠١٠ ، وزادت نسبة الدين المحلى إلى إجمالى الناتج القومى لتصبح ٩٠.١% فى مارس ٢٠١٦ .

جدول رقم (٤٣)

هيكل الدين العام الخارجى فى الفترة من ٢٠١٠ : ٢٠١٨ (القيمة بالمليار دولار)

مارس ٢٠١٨	يونيو ٢٠١٧	يونيو ٢٠١٦	يونيو ٢٠١٥	يونيو ٢٠١٤	يونيو ٢٠١٣	يونيو ٢٠١٢	يونيو ٢٠١١	يونيو ٢٠١٠	
١٢.١٧٦	٨.٩٨٥	٣.٤٩٣	٤.٩٣٨	٦.٠٨٥	٥.١٥٩	٢.٩٠١	٢.٨٢١	٣.٠٨٠	السندات والأفون
٣١.٥٦٦	٢٥.٨٩٠	٢٠.٩٤٤	٢٠.٧٧٠	٢٢.٩٦٩	٢٣.٣٣١	٢٢.٦٩٤	٢٤.٢٧١	٢٣.١٧٠	القروض
٤٣.٧٤٢	٣٤.٨٧٥	٢٤.٤٣٧	٢٥.٧٠٧	٢٩.٠٥٤	٢٨.٤٩٠	٢٥.٥٩٤	٢٧.٠٩٢	٢٦.٢٤٩	إجمالى الدين العام الخارجى الحكومى
٢٧.٣٠٥	٣٠.٣٢٤	٢٢.١٧٤	١٦.٣١٨	١١.٠٠٥	٩.٠٦٤	٢.٦١٢	١.٥٠٠	١.٢٦٠	السلطات النقدية
٥.٣٢٤	٤.٠٩٦	٣.٩٦٣	٢.٣٨٧	١.٥٤٤	١.٦٠٠	١.٦٢٤	١.٧٢٥	١.٩٦٤	البنوك
١١.٧٩٣	٩.٧٣٨	٥.١٩١	٣.٦٥١	٤.٤٦٤	٤.٠٨٠	٤.٥٥٤	٤.٥٨٩	٤.٢٢١	قطاعات أخرى
٤٤.٤٢٢	٤٤.١٥٨	٣١.٣٢٨	٢٢.٣٥٦	١٧.٠١٣	١٤.٧٤٤	٨.٧٩٠	٧.٨١٤	٧.٤٤٥	إجمالى الدين العام الخارجى غير الحكومى
٨٨.١٦٤	٧٩.٠٣٣	٥٥.٧٦٤	٤٨.٠٦٣	٤٦.٠٦٧	٤٣.٢٣٣	٣٤.٣٨٥	٣٤.٩٠٦	٣٣.٦٩٤	إجمالى الدين العام الخارجى

المصدر: وزارة المالية ، التقارير المالية الشهرية ، أعداد مختلفة

يتضح من الجدول السابق النمو الهائل فى حجم الدين العام الخارجى ، فقد تضاعف حجم الدين الخارجى ما يقرب من ثلاث مرات خلال الفترة من عام ٢٠١٠ إلى ٢٠١٨ وخاصة خلال عام ٢٠١٧ حيث شهد الدين الخارجى زيادة تقدر بنحو ٢٣.٣ مليار دولار، وذلك كنتيجة أساسية للإقتراض عن طريق اصدار سندات دولارية بقيمة ٧ مليار دولار، وجزء من قرض صندوق النقد الدولى بقيمة ٢.٧٥ مليار دولار، وقرض من البنك الدولى بقيمة ٢ مليار دولار، قرض من بنك التنمية الأفريقى بقيمة ٠.٥ مليار دولار.

خدمة الدين العام فى الفترة من ٢٠١٠ إلى ٢٠١٩

استحوذت مدفوعات خدمة الدين العام على نسب مرتفعة من إجمالى النفقات العامة ، حيث وصلت هذه النسبة إلى نحو ٢٦% خلال العام المالى ٢٠١١/٢٠١٠ ، وواصلت الارتفاع إلى أن وصلت مع نهاية العام المالى ٢٠١٧/٢٠١٨ إلى نحو ٢٨.٤% وهو ما انعكس بالسلب على مخصصات الإنفاق الأخرى وخاصة الإنفاق على الصحة والتعليم ، حيث بلغ متوسط الإنفاق على الصحة خلال السنوات ٢٠١٤ - ٢٠١٧ حوالى ١.٦% تقريباً من الناتج المحلى الإجمالى ، بينما بلغ متوسط الإنفاق على التعليم بشقيه الجامعى وقبل الجامعى خلال نفس الفترة ٣.٦% من الناتج المحلى الإجمالى .

ويوضح الجدول التالى حجم لإنفاق على خدمة الدين الحكومى (داخلى وخارجى) فى الفترة من ٢٠١٠ : ٢٠١٩ .

جدول رقم (٤٤)

خدمة الدين الحكومي الداخلي والخارجي في الفترة من ٢٠١٠ : ٢٠١٩ (القيمة بالمليون جنيه)

يوليو - أغسطس ٢٠١٩/٢٠١٨	٢٠١٦/٢٠١٥	٢٠١٥/٢٠١٤	٢٠١٤/٢٠١٣	٢٠١٣/٢٠١٢	٢٠١٢/٢٠١١	٢٠١١/٢٠١٠	
٧٥.٦٢٥	٢٣٨.٥٧٠	١٨٨.٣٠٩	١٨٦.١٥٤	١٤٣.٠٩٩	١٠١.٠٢٣	٨١.٦٦١	فوائد الدين الداخلي
١٠.١٤٩	٥.٠٦٦	٤.٧٠٠	٤.٩٩٦	٣.٨٩٦	٣.٤١٨	٣.٤١٦	فوائد الدين الخارجي
٨٥.٧٧٥	٢٤٣.٦٣٦	١٩٣.٠٠٨	١٧٣.١٥٠	١٤٦.٩٩٥	١٠٤.٤٤١	٨٥.٠٧٧	إجمالي الفوائد
١٧.٤٨٩	٢١٢.٠٠٣	٢٠٣.٧٥٤	٩٣.٩٣١	٦٠.٠٧٤	٢١.٢٩٩	٢٢.٩٦٤	أقساط الدين الداخلي
٨.٦١٩	٣٨.١٤٠	٣٢.٧١٢	١٣.٦١٧	١١.١٨٨	١٥.١٧٦	٩.٢١١	أقساط الدين الخارجي
٢٦.١٠٨	٢٥٠.١٤٣	٢٣٦.٤٦٦	١٠٧.٥٤٧	٧١.٢٦٢	٣٦.٤٧٥	٣٢.١٧٤	إجمالي الأقساط
١١١.٨٨٣	٤٩٣.٧٧٩	٤٢٩.٤٧٤	٢٨٠.٦٩٧	٢١٨.٢٥٧	١٤٠.٩١٦	١١٧.٢٥١	إجمالي خدمة الدين العام الحكومي

المصدر: وزارة المالية ، التقارير المالية الشهرية ، أعداد مختلفة (بيان ٢٠١٩/٢٠١٨ مبدئي)

يتضح من الجدول السابق ارتفاع قيمة الأعباء المسددة في ٢٠١٨/٦/٣٠ إلى نحو ٧٠٥٠٨٠.٤ مليون جنيه مقابل نحو ٥٩٠٣٦٤.١ مليون جنيه في ٢٠١٧/٦/٣٠ بزيادة بلغت نحو ١١٤٧١٦.٣ مليون جنيه بنسبة ١٩.٤% ومقابل نحو ٤٢٩٤٧٤.٤ مليون جنيه في ٢٠١٥/٦/٣٠ .

ويرجع الإرتفاع الملحوظ في إجمالي خدمة الدين الحكومي للزيادة في سداد الأقساط المحلية في نهاية العام المالي ٢٠١٥/٢٠١٤ وذلك في ضوء زيادة إهلاك سندات الخزنة بنحو ١٠٠ مليار جنيه مقارنة بالعام المالي السابق .

وقد مثلت قيمة الأعباء المسددة في ٢٠١٨/٦/٣٠ نحو ٤٦.١% من جملة الاستخدامات ، ونحو ٨٥.٨% من قيمة الإيرادات الفعلية المتاحة ، وفي هذا الصدد مثلت قيمة الفوائد المسددة نحو ٢٨.٦% من جملة الاستخدامات ، ونحو ٦٩.٥% من قيمة الإيرادات الضريبية .

المبحث الثالث

أسباب تزايد الدين العام في مصر

تعانى مصر من إفراط ملحوظ في الاقتراض المحلى والخارجى ، فى ظل انهيار اقتصادى ملحوظ ، من تدنى للمدخرات والاستثمارات ، وارتفاع سعر الدولار ، ورصيد وهمى للاحتياطيات من النقد الأجنبى ، وعجز متنامى فى الموازنة العامة وميزان المدفوعات . وتحولت قضية الدين العام فى مصر من مشكلة إلى أزمة مزمنة زادت تبعاتها بعد يناير ٢٠١١ ، رغم تسابق دول الخليج فى تقديم منح تجاوزت ٤٠ مليار دولار ، ومع ذلك لم تزداد أزمة الدين العام المصرى إلا اشتعالاً ، وتنمى هذا الدين بصورة تنذر بالخطر .^(١)

فى الماضى كان يعتقد أن التمويل الأجنبى يمكن أن يكون بديلاً عن جهد الادخار المحلى ، وأن ما يحصل عليه المجتمع المصرى من موارد خارجية يمكن رده مستقبلاً دون حدوث مشاكل فى السداد ، توهماً بأن النمو الاقتصادى سيكون أسرع من نمو عبء الديون .^(٢)

أبعاد مشكلة تراكم الدين العام المحلى فى مصر

يعد الدين العام المحلى أحد أهم المصادر الرئيسية التى تعتمد عليها الدولة فى تغطية عجز الموازنة ، وقد ازدادت أهميته فى العصر الحديث بحيث أصبح يستخدم فى التأثير على السياسات المالية والنقدية لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية معينة . ولقد أدى تزايد بمعدلات مرتفعة إلى حدوث آثار سلبية على الاقتصاد القومى يستلزم تحجيمها ، أو على الأقل الحد من تزايدها .^(٣)

وتعد مشكلة الدين العام المحلى من المشاكل المتراكمة التى يعانى منها الاقتصاد المصرى على مدى عقود طويلة ، فقد شهد هذا الدين ارتفاعاً كبيراً منذ عقد التسعينات من القرن الماضى ، حيث تحولت مصر إلى اقتصاد السوق من خلال تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادى ، وذلك بسبب تفاقم مشكلة عجز الموازنة العامة للدولة نتيجة عجز الإيرادات عن تغطية النفقات المتزايدة، وقد أدت تلك الزيادة فى الدين العام المحلى إلى ضغوط اقتصادية كبيرة على الاقتصاد المصرى مثل زيادة أعباء خدمة الدين العام ، ومزاحمة الحكومة للقطاع الخاص فى الحصول على التمويل ، وكذا ارتفاع مستويات التضخم .^(٤)

ويتمثل الدين العام فى مجموع القروض التى حصلت عليها الدولة من قروض داخلية وخارجية وفوائدها حتى تاريخ معين ، ويتمثل الدين الداخلى بمفهومه الواسع فى القروض التى حصلت عليها الحكومة والهيئات العامة الاقتصادية وبنك الاستثمار القومى ، أما الدين الخارجى فهو عبارة عن القروض التى حصلت عليها الدولة من الدول والهيئات الدولية ، ويشمل القروض الثنائية الميسرة

١- د/ حسام عبدالعال شعبان ، أزمة الدين العام فى مصر والآثار المترتبة عليها ، مرجع سابق ، ص ٢٦٦ .

٢- د/ رمزى زكى ، دراسات فى أزمة مصر الاقتصادية مرجع سابق ، ص ٢٥ .

3-Roland Sturm & Markus M. Muller : Public deficits, a Comparative study of their economic and political consequences in Britain, Canada, Germany, and the United States, Longman, New York, USA, 1999, p. 6.

٤- د/ إيهاب محمد يونس ، الدين العام المحلى والنمو الاقتصادى - حالة مصر ، مرجع سابق ، ص ٨٨٥ .

وغير الميسرة والقروض من المؤسسات الدولية والإقليمية وصافى ودائع غير المقيمين في الجهاز المصرفي .^(١)

وللدين العام المحلي في مصر مفهومين : أولهما :ضيق، حيث يقتصر على مديونية الحكومة ومديونية الهيئات العامة الاقتصادية .والثاني : واسع، حيث يضيف إلى ما سبق مديونية بنك الاستثمار القومي. وبذلك يخرج من نطاق الدين العام المحلي دين شركات قطاع الأعمال العام أو البنوك العامة ، كما لا يتضمن الدين العام المحلي الدين التجاري عن الناتج عن توريد سلع وخدمات أو المستحقات الاستثمارية التي تستحق للمقاولين والموردين عن أعمال استثمارية.

ويتمثل إجمالي الدين العام المحلي في إجمالي الديون المستحقة على الجهات الثلاث – الحكومة والهيئات العامة الاقتصادية وبنك الاستثمار القومي – بالعملة المحلية ، أما الدين الخارجى فيشير إلى رصيد الدين أو الالتزامات القائمة على المقيمين في الدولة بالعملة الأجنبية تجاه غير المقيمين ، ويتم سداد هذا الدين بالعملة الأجنبية ، ويشمل الدين الخارجى : القروض الثنائية بين الحكومة المصرية وحكومات الدول الأخرى والقروض الحكومية من المؤسسات المالية الإقليمية والدولية وتسهيلات الموردين وصافى ودائع غير المقيمين في الجهاز المصرفي المحلي .^(٢)

ومن الجدير بالذكر أن الخزانة العامة بوزارة المالية هي التي تمثل الحكومة وهي مسئولة عن الدين المطلوب لتمويل عجز الموازنة العامة للدولة .^(٣)

هيكل الدين العام المحلي في مصر

يتكون هيكل الدين العام المحلي في مصر من :

أ -**الدين الحكومي** : وهو الدين المستحق على الخزانة العامة للدولة ، وهي المسئولة عن الدين المطلوب لتمويل عجز الموازنة العامة ، ويتكون من :

١- **سندات الخزانة** : وهي صكوك قابلة للتداول تصدرها الحكومة، ويدين به حاملها الحكومة بمبلغ من المال قدم على سبيل القرض طويل الأجل يعقد عن طريق الاكتتاب العام، ليمنح حامل السند حق الحصول على الفوائد المشروطة أثناء المدة المحددة لبقائه واقتضاء دينه عند انقضاء أجله .

وقد يكون الاكتتاب في تلك السندات إجبارياً بموجب قانون الشركات الذى يلزم كل شركة مساهمة بشراء سندات حكومية بما يعادل ٥% من صافى الربح سنوياً .أو سندات الإسكان والطاقة وخلافها، كما قد يكون الاكتتاب في تلك السندات اختيارياً فيما تطرحه الحكومة من سندات للاكتتاب العام .^(٤)

٢- **أذون الخزانة** :وهي صكوك مديونية قصيرة الأجل تصدرها الحكومة بقيمة أكبر من قيمة المبالغ الحقيقية التي تدفع لشرائها، ويمثل الفرق بين القيمتين مقدار الفائدة المستحقة لحاملها في تاريخ استحقاقها.وتتنوع إصدارات هذه الأذون، حيث تصدر لأجل مختلف، فمنها ما

١- د/ مسعد محمد الغايش ، أثر زيادة الدين العام المحلي على الأهداف الاقتصادية للموازنة العامة المصرية ، كلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية ، جامعة بنى سويف ، ٢٠١٥ ، ص ٤٦٣ .

٢- د/ كمال الوصال ، الاقتصاد المصرى بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق ، ص ٧٨ .

٣- د/ حسام عبدالعال شعبان ، أزمة الدين العام في مصر والآثار المترتبة عليها ، مرجع سابق ، ص ٢٦٩ .

٤- د/ إيهاب محمد يونس ، الدين العام المحلي والنمو الاقتصادى – حالة مصر ، مرجع سابق ، ص ٨٨٦ .

يصدر لمدة ٩١ يوما، ومنها ما يصدر لمدة ١٨٢ ، ومنها ما يصدر لمدة ٢٧٣ ، ومنها ما يصدر لمدة ٣٦٤ ، وعادة ما يتم الاكتتاب فيها من قبل البنوك والمؤسسات المالية.

٣- الاقتراض من بنك الاستثمار القومي :مما جمعه من أموال التأمينات وشهادات الاستثمارات وصناديق توفير البريد.

ب - مديونية الهيئات العامة الاقتصادية : وتتكون من اقتراض هذه الهيئات من بنك الاستثمار القومي، وصافي أرصدة الهيئات لدى الجهاز المصرفي، وتتمثل في الزيادة التي سحبتها هذه الهيئات عن قيمة ودائعها لدى المصارف.

ج -مديونية بنك الاستثمار القومي :يحصل بنك الاستثمار القومي على المدخرات الوطنية ممثلة في أموال التأمينات وشهادات الاستثمار للبنك الأهلي، وصناديق توفير البريد، ويقترض منها الحكومة والهيئات الاقتصادية، والباقي يمثل ديوناً في ذمة بنك الاستثمار القومي يدخل في هيكل الدين العام.^(١) وهذه الأنواع الثلاثة من المديونية يطلق عليها الدين العام المحلي ، وبإضافة الدين العام الخارجي عليه يتكون إجمالي الدين العام .^(٢)

وخلاصة القول أن هيكل الدين العام حالياً يشكل تهديداً مستقبلياً لسياسات المالية العامة ، كما أن فوائد وأقساط الدين تمثل أحد الضغوط على الموازنة العامة ويجب السعي نحو مراجعة الدين وأساليب إدارته ومصادر التمويل والبحث عن التمثيل الأقل تكلفة وفي التوقيتات المناسبة ، لذا فإن المؤشرات السابقة لا تعطي تحليلاً دقيقاً للوضع المالي في مصر على نحو يضمن الحكم على مدى استدامة السياسات المالية .

وتدل مؤشرات الدين العام في مصر على أنه تعدى مرحلة الأمان بكثير وانتقل من مرحلة الظاهرة وحتى من مرحلة المشكلة التي تحتاج إلى مجهود بسيط لحلها إلى مرحلة الأزمة المستحكمة التي يصعب علاجها في الأمد القصير، وهذا يؤدي إلى آثار سيئة على مجمل الاقتصاد القومي مما يدل على سوء إدارة الدين العام ويحتاج الأمر إلى تدخل فوري واستراتيجي وفق خطة موضوعية لمحاولة علاج هذه الأزمة.^(٣)

أسباب تزايد الدين الخارجي في مصر

ترجع أسباب تصاعد الدين الخارجي في مصر إلى العديد من الأسباب ، منها أسباب داخلية تتعلق بانخفاض معدل الادخار وهروب رأس المال وسوء استخدام القروض الخارجية ، وأسباب خارجية تتعلق بسياسات الدول الدائنة وتغير الأسعار العالمية وارتفاع سعر الفائدة ، وفيما يلي بيان بأهم هذه الأسباب .

١- د/ مروة فتحى البغدادى ، الدين العام المحلى المصرى وتأثيراته المحتملة على السوقين النقدى والمالى ، مرجع سابق ، ص ١٦٥ .

٢- د/ حسام عبدالعال شعبان ، أزمة الدين العام في مصر والآثار المترتبة عليها ، مرجع سابق ، ص ٢٧٩ .

٣- د/ محمد عبدالحليم عمر ، الدين العام : المفاهيم – المؤشرات – الآثار ، مرجع سابق ، ص ١٥ .

١- انخفاض معدل الادخار

تحتاج عملية التنمية الاقتصادية إلى استثمارات سنوية لا تقل عن ٢٥% من الناتج المحلي الإجمالي ، ولما كانت معدلات الادخار أقل كثيراً عن ذلك في معظم الدول النامية ، فإنه يتعين الاقتراض من الخارج لتغطية الفرق بين معدلات الادخار المحققة ومعدلات الاستثمار المنفذة^(١).

فقد بلغت نسبة الادخار إلى الناتج المحلي ٢٠.٨١% في عام ١٩٧٧ وزادت إلى ٢٨.٠٣% في عام ١٩٨٣ وبلغت قمتها في عام ١٩٩٢ بنسبة ٣٥.٤٨% ، ثم تراجعت إلى ٢٢.٢٤% في عام ١٩٩٥ ثم إلى نسبة ١٧.٥٨% في عام ٢٠٠٠ لتصل إلى ٢٣.٦٢% في عام ٢٠٠٨ ، ومنذ ذلك التاريخ شهدت نسبة الادخار إلى الناتج المحلي أقل معدلات في تاريخ مصر ، حيث هبطت إلى ١٦.٨٤% في عام ٢٠٠٩ ثم إلى ١٣.٦٨% في عام ٢٠١٣ لتصل إلى نسبة ٩.٥٦% في عام ٢٠١٥ ثم إلى نسبة ١٠.٣٧% عام ٢٠١٧ ، وذلك وفقاً للبيانات الصادرة عن البنك الدولي .

٢- هروب رأس المال والفساد الإداري

إن هروب رأس المال وما يقترن به من فساد إداري يؤثر تأثيراً مباشراً على حجم المديونية الخارجية ، ومن ثم يساهم في تزايد حداثها ، فهي موارد ضائعة على الدولة تخرج بأساليب غير مشروعة ويحرم منها الاقتصاد الوطني .

وقد أوضحت دراسة لتقييم حجم المدخرات الهاربة من الاقتصاد المصري أنها تتراوح ما بين ١٩٠ مليون دولار عام ١٩٧٠ إلى ٣٢٠ مليون دولار عام ١٩٩٠ ، وأنه خلال تلك الفترة بلغ تراكم المدخرات الهاربة نحو ٢٠٨ مليار دولار . وفي دراسة أخرى لمركز الدراسات الاقتصادية والاستراتيجية تبين أنه خلال الفترة من عام ١٩٩٠ حتى عام ٢٠٠٠ بلغ إجمالي الفرق بين قيمة الصادرات المسجلة في البيانات المصرية ونظيراتها المسجلة في بيانات الشركاء التجاريين حوالي ٢٠ مليار دولار ، وهو ما يعكس أحد أوجه تهريب رؤوس الأموال من الاقتصاد المصري^(٢).

ولا شك أن مقارنة حجم الأموال الهاربة بحجم الدين الخارجي يبرز مدى خطورة هذا الأمر وانعكاسه على تزايد الدين الخارجي في مصر .

٣- سوء استخدام القروض الخارجية : ومن مظاهر سوء استخدام القروض الخارجية :

- استخدام القروض الخارجية في اغراض استهلاكية لتمويل شراء السلع الغذائية وغيرها من السلع الاستهلاكية وخاصة القمح الذي أصبحنا نعتمد على استيراد نحو ثلثي احتياجاتنا منه.
- استخدام القروض الخارجية بصورة أساسية في تمويل الانخفاض في معدل الادخار المحلي بدلاً من استخدامها في زيادة معدل الاستثمار القومي مما ساهم بشكل غير مباشر في زيادة الاستهلاك المحلي^(٣).

١- د/ إيمان محمد طایل ، إدارة أزمة الديون الخارجية في الدول النامية - دراسة مقارنة بين مصر والمكسيك ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة طنطا ، ٢٠١٢ ، ص ٦٦ : ٧٩ .

٢- د/ أسامة محمد بدر ، سياسات دعم ميزان المدفوعات ، دراسة تطبيقية على الاقتصاد المصري ، رسالة دكتوراه ، كلية التجارة ، جامعة طنطا ، ٢٠٠٦ ، ص ٤٥٣ .

٣- وفي ظل المناخ الملتهب لتفاقم مشكلة الديون الخارجية ، بدأ عدد من الكتاب وخبراء المنظمات الدولية في الترويج لفكرة أن البلاد النامية ومنها مصر ليست في حاجة إلى كل هذا القدر الذي تطلبه من القروض الخارجية العامة ، وأن رأس المال الخاص وليس العام هو الذي تحتاج إليه ، وأن السبب في نقص انسياب رأس المال الأجنبي الخاص إلى تلك البلاد يعود إلى

- تكليف مصر ديون هائلة بفوائد مرتفعة تتحمل أعبائها الأجيال القادمة وذلك من خلال التخطيط في مشروعات ضخمة أهدرت فيها المليارات بناء على دراسات جدوى غير دقيقة .

٤- تغيرات أسعار البترول العالمية

تمثل صادرات النفط في مصر أحد أهم مصادر النقد الأجنبي ، ويشكل هبوط أسعار النفط وانهيار عوائد تصديره إلى إضعاف قدرة الدولة على سداد ديونها الخارجية .

فمن ناحية تؤدي زيادة أسعار البترول في السوق العالمي إلى زيادة أثمان مدخلات الانتاج في الدول الصناعية وبالتالي ارتفاع أسعار المنتجات ، الأمر الذي يؤدي بالدول النامية إلى اللجوء للاقتراض لتمويل واردتها من تلك السلع . ومثال ذلك ما شهدته أسعار لبترول في السوق العالمي عام ١٩٧٤ من زيادة بلغت نحو ٤٠٠% ، ثم ١٦٥% بين عامي ١٩٧٩ - ١٩٨١ .

ومن ناحية أخرى تشكل صادرات البترول أحد أهم مصادر النقد الأجنبي ومن ثم فإن هبوط أسعار البترول يضعف من قدرة الدولة على سداد ديونها الخارجية ومن ثم اللجوء إلى المزيد من الاقتراض .

أسباب تزايد الدين العام المحلي في مصر

تجتمع مبررات عديدة تبرر لجوء الحكومة في المالية الحديثة إلى الاعتماد على الدين العام المحلي ، فلم تعد الإدانة المطلقة للدين العام أمراً مقبولاً في المالية المعاصرة ، وذلك لكونه أحد المصادر الرئيسية التي تعتمد عليها الحكومة لمواجهة عجز الموازنة العامة والتوسع في الإنفاق العام وأداة للتحكم في مختلف الجوانب الاقتصادية . وتعود أسباب زيادة حجم ومعدل نمو الدين العام المحلي في مصر إلى عدة عوامل ، يمكن إيجاز أهمها فيما يلي :

١- عجز الموازنة العامة للدولة

يعد عجز الموازنة العامة من أهم الأسباب التي تؤدي إلى زيادة الدين المحلي ، وذلك بسبب اتساع الفجوة بين الإيرادات والنفقات العامة ، وهو ما يدفع الدولة حتماً إلى ضرورة تغطية هذا العجز عن طريق الاقتراض .^(١)

أن حكوماتها تتبع سياسات غير مرغوب فيها . وشدد هؤلاء على أن الاستثمار الأجنبي الخاص هو السبيل الرئيس لتنمية البلاد المتخلفة نظراً لما يأتي في ركاب هذا الاستثمار من موارد وخبرات ونقل للتكنولوجيا . وأن الإفادة من هذه الاستثمارات تتطلب من وجهة نظرهم ، توفير المناخ المناسب والظروف الملائمة لنشاط رأس المال الأجنبي . وفي هذا الخصوص تتمثل أهم مقومات هذا المناخ في الاتجاه نحو الاقتصاد الحر ، وتقليص نمو وحدود القطاع العام ، والبعد عن التخطيط القوي الشامل ، وتشجيع القطاع الخاص بلا حدود ، وإطلاق عمل قوى السوق ، والتخفيف عن القيود الواردة على النقد الأجنبي . وقد استجابت مصر مع عدد آخر من الدول النامية لهذه المقترحات ، وبرزت هذه السياسة التي عرفت بمصطلح الانفتاح الاقتصادي ، على أساس أنها ستدفع عجلة التنمية وأنها ستخفف من ثقل الأعباء الملقة على كاهل الدولة . وجاء حصاد التجربة ليثبت خطأ هذا الوهم ، فما جاء من استثمارات أجنبية خاصة اتجهت إلى قطاعات ترتبط بالعالم الخارجي كالبنوك الأجنبية والمناطق الحرة ، وابتعدت عن قطاعات الصناعة والزراعة ، كما أن الترحيب المفرط بهذه الاستثمارات الأجنبية ذات الطابع التجاري والخدمي مع ضخامة الامتيازات التي منحت لها ، قد أضافت مشكلة أخرى بجوار خدمة الديون الخارجية وهي مشكلة خروج أرباح ودخول هذه الاستثمارات إلى الخارج الأمي الذي شكل مصدراً من مصادر التأثير السلبي على عجز ميزان المدفوعات. د/ رمزي زكي ، دراسات في أزمة مصر الاقتصادية ، مرجع سابق ، ص ١٢٤ .

١- د/ إيهاب محمد يونس ، الدين العام المحلي والنمو الاقتصادي ، مرجع سابق ، ص ٨٨٨ .

إن استمرار وتزايد العجز في الموازنة العامة للدولة يعتبر من أهم أسباب تفاقم مشكلة الدين العام المحلي في مصر ، خاصة وأن أحد أولويات برامج الإصلاح الاقتصادي كانت التحول من التمويل المصرفي والخارجي للعجز إلى التمويل غير المصرفي اعتماداً على أدون وسندات الخزنة .^(١)

٢- دعم الخزنة العامة المستمر للهيئات العامة الاقتصادية

يعتبر دعم الخزنة العامة المستمر للهيئات العامة الاقتصادية من أسباب تزايد الدين العام المحلي في مصر ، إذ من المفترض أن تحقق تلك الهيئات توازناً مالياً واقتصادياً بحيث تغطي نفقاتها من مواردها الذاتية باعتبارها هيئات عامة مستقلة وبالتالي تخفف العبء عن الموازنة العامة للدولة ، وهو ما لم يتحقق على الإطلاق إذ ظلت تحقق خسائر متراكمة^(٢) . فقد تزايد عجز الكثير من الهيئات الاقتصادية واضطرت إلى الاقتراض من بنك الاستثمار القومي لتمويل هذا العجز ، وتدخل هذه القروض وأعباء خدمتها ضمن الدين العام المحلي .^(٣)

٣- الاختلال الهيكلي في الموازنة العامة للدولة

تعانى الموازنة العامة في مصر من اختلال هيكلي حيث تزيد عادة مستويات العجز الفعلي في الموازنة عن مستويات العجز المقدر بسبب تزايد حجم النفقات الفعلية عن المقدرة وكذلك انخفاض الإيرادات الفعلية عن المقدرة ، وتوجيه موارد الاقتراض لخدمة أغراض الإنفاق الجارى وليس الاستثمارى ، مما يؤدي إلى ضياع فرصة استفادة الخزنة العامة للدولة من عائد الإنفاق الاستثمارى^(٤) . وقد أدى استخدام جزء من الدين في تغطية الإنفاق الجارى وليس الإنفاق الاستثمارى الذى يدر عائد يمكن به تسديد جزء من الدين أو أعبائه ، إلى تزايد الدين العام المحلي في مصر .^(٥)

٤- تبعية السياسة المالية للسياسة النقدية

نتيجة لاتباع برامج الإصلاح الاقتصادي وما صاحبها من ضغوط لخفض مستويات التضخم ، أصبحت قرارات السياسة المالية تابعة لتحقيق أهداف السياسة النقدية ، وأدى ارتفاع مستوى السيولة في الأسواق المحلية إلى توسع الحكومة في إصدار أدون خزنة بكميات أكبر من المستوى الذى يتطلبه سد عجز الموازنة العامة^(٦) . فقد لجأت الحكومات المتعاقبة إلى زيادة الإصدارات من أدون الخزنة بأسعار فائدة مرتفعة لتمويل عجز الموازنة العامة للدولة من ناحية ، وجذب المدخرات لامتناس فائض السيولة من ناحية أخرى .^(٧)

٥- امتصاص فائض السيولة من خلال سياسات تعقيم التدفقات الرأسمالية للدخل

شهد الاقتصاد المصري تدفقات متزايدة من رؤوس الأموال الداخلة إلى مصر منذ بداية التسعينات القرن الماضي على أثر اتباع سياسات برنامج الإصلاح الاقتصادي إلى جانب تزايد تحويلات المصريين العاملين في الخارج ، اتجهت الحكومة إلى جذب الاستثمار الأجنبي وعمدت إلى زيادة

١- عادل محمود الحويرى ، ضبط سياسات عجز الموازنة للوصول بحجم الدين إلى وضعه الأمثل ، مرجع سابق ، ص ٩٣ .

٢- د/ مروة فتحى البغدادي ، الدين العام المحلي المصري ، مرجع سابق ، ص ٢١٤ .

٣- د/ أحمد عبدالرحيم زردق ، الدين العام وعجز الموازنة العامة في مصر ، مرجع سابق ، ص ٢٩٢ .

٤- عادل محمود الحويرى ، ضبط سياسات عجز الموازنة للوصول بحجم الدين إلى وضعه الأمثل ، مرجع سابق ، ص ٩٣ .

٥- د/ أحمد عبدالرحيم رزق ، الدين العام وعجز الموازنة العامة في مصر ، مرجع سابق ، ص ٢٩٣ .

٦- عادل محمود الحويرى ، ضبط سياسات عجز الموازنة للوصول بحجم الدين إلى وضعه الأمثل ، مرجع سابق ، ص ٩٤ .

٧- د/ أحمد عبدالرحيم رزق ، الدين العام وعجز الموازنة العامة في مصر ، مرجع سابق ، ص ٢٩٢ .

إصدارات سندات وأذون الخزانة بأسعار فائدة مرتفعة لتمويل عجز الموازنة العامة من جهة ، ولجذب المدخرات المحلية لامتصاص فائض السيولة من جهة أخرى . الأمر الذي ترتب عليه حدوث ظاهرتين ، هما انخفاض معدل الدولار في الاقتصاد المصري ، بحيث تحول المصريون من الادخار بالعملة الأجنبية إلى الادخار بالعملة المحلية ، وهو ما أدى إلى تحويل ودائع بالنقد الأجنبي في الجهاز المصرفي المحلي إلى ودائع بالجنيه المصري . والثانية هي تزايد تدفقات رأس المال إلى الدخل .^(١)

٦- الزيادة في مدفوعات خدمة الدين العام المحلي

تمثل مدفوعات الدين العام المحلي من فوائد وأقساط عبئاً ثقيلاً على الموازنة العامة للدولة ، مما جعل مدفوعات الدين العام تشكل عبئاً كبيراً أدى إلى أن أصبح الدين العام يغذى نفسه بنفسه ويجعل الدولة مضطرة إلى عقد قروض جديدة فقط لخدمة ديونها القائمة .^(٢)

٧- استمرار الانحراف بين الربط المقدر للعجز الكلي وقيمه الفعلية

من الأسباب التي تدعم تزايد حجم الدين العام المحلي ، عدم وجود توازن حقيقى فى الموازنة العامة نتيجة لسوء تقدير النفقات العامة وكذا الإيرادات العامة وهو ما يترتب عليه انحراف مقدار العجز المقدر عند إعداد الخطة المالية والعجز الفعلى ومن ثم الحاجة إلى تمويل هذا الفرق بالافتراض وبالتالي تزايد حجم الدين العام المحلي .^(٣)

ويرجع ذلك إلى ما درجت عليه الحكومة من تضمين التأشيرات للموازنة العامة ، وهى عبارة عن مجموعة من المبادئ الواردة فى مقدمة مشروع الموازنة العامة ، ويقصد بها إمكانية تعديل اعتمادات الموازنة وفقاً للظروف والمستجدات التي قد تراها الحكومة أو وزارة المالية ، بحيث تصبح هذه التأشيرات جزءاً أساسياً من قانون إصدار الموازنة العامة ، الأمر الذى يتيح للحكومة إجراء تعديلات لاحقة على الاعتمادات الأصلية دون الرجوع للمجلس التشريعى بما يعد مخالفة للقواعد الدستورية .^(٤)

٨- انخفاض الإيرادات الضريبية وصعوبة زيادة العبء الضريبي

فى ظل الركود الذى يعانى منه الاقتصاد المصرى كانت هناك صعوبة فى زيادة العبء الضريبي على الممولين وبالتالي تم اللجوء إلى الافتراض كبديل للضرائب فى تمويل العجز ، بالإضافة إلى انخفاض الإيرادات الضريبية .^(٥)

كما تخشى الحكومات أحياناً من مصارحة أفراد المجتمع بالواقع وفرض ضرائب مباشرة على أموال الأغنياء لسد الثغرة ، فتضطر إلى أسلوب سهل فى آثاره المباشرة وهو الدين العام المحلي ، وإن كان فى الحقيقة له نفس الآثار غير المباشرة للضريبة .^(٦)

1 -Howard Handy : Monetary policy and financial sector reform in Egypt: the record and the challenges ahead, The Egyptian Center for Economic Studies, No.51, 2001, p. 13,14.

٢- عادل محمود الحويرى ، ضبط سياسات عجز الموازنة للوصول بحجم الدين إلى وضعه الأمثل، مرجع سابق ، ص ٩٥ .

٣- د/ مروة فتحى البغدادى ، الدين العام المحلي المصرى مرجع سابق ، ص ٢٣٠ .

٤- د/ أمل زكريا عامر ، انعكاسات التفاوت بين تقديرات الموازنة العامة للدولة والحسابات الختامية على الاقتصاد القومى فى الفترة من ١٩٨٨ : ٢٠٠٣ ، رسالة ماجستير ، كلية التجارة ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠٥ ، ص ٤ ، ٥ .

٥- د/ أحمد عبدالرحيم رزق ، الدين العام وعجز الموازنة العامة فى مصر ، مرجع سابق ، ص ٢٩٣ .

٦- د/ حسام عبدالعال شعبان ، أزمة الدين العام فى مصر والآثار المترتبة عليها ، مرجع سابق ، ص ٣٠٥ .

المبحث الرابع

عوامل تأثير أزمة الدين العام على الموازنة العامة

ما بين الإخفاق السياسى والاقتصادى للحكومات ، والفشل والتكؤ فى إدارة الملفات الاقتصادية والمالية ، شهدت قيمة الدين العام نمواً متسارعاً ، وتحولت مشكلة الدين العام إلى حلقة مفرغة أو دائرة خبيثة ، ووقع الاقتصاد المصرى فيما يعرف بـ " فخ الدين " ^(١) . فنحن نقترض أو نستدين لنستطيع سداد ديون سابقة ، وتزايد أعباء خدمة الدين من أقساط وفوائد يؤدي إلى زيادة العجز فى الموازنة العامة ، والزيادة فى عجز الموازنة العامة تتطلب المزيد من الاقتراض ، وزيادة القروض تؤدي إلى المزيد من الارتفاع فى أعباء خدمة الدين وهكذا . ^(٢)

إن السبب الرئيسى للجوء الدولة إلى الاستدانة بدين عام هو عجز الموازنة الذى يعنى نقص الإيرادات العامة عن مواجهة النفقات العامة المتزايدة ، وكلما زاد العجز واستمر كلما زاد الدين العام ، وتظهر خصوصية العلاقة بين الدين وعجز الموازنة فى أنه بجانب أن العجز هو سبب الاستدانة ، فى أن الأمر وصل فى مصر إلى حد أنه أصبحت أعباء خدمة الدين من قيمة العجز بما يعنى أنه يتم الاستدانة لسداد ديون سابقة مما يتضح أن الأمر سيستمر هكذا فى المستقبل وتزيد الديون . ^(٣)

وقد كانت الديون ذات الهيكلية الضعيفة من حيث آجال الاستحقاق أو العملة أو هيكلية أسعار الفائدة وكذلك الالتزامات الكبيرة الطارئة من العوامل المهمة التي أودت لأزمات اقتصادية في كثير من البلدان على مر التاريخ ، فعلى سبيل المثال ، بغض النظر عن نظام سعر الصرف المعتمد أو ما إذا كان الدين بالعملة المحلية أو الأجنبية ، كثيراً ما نشأت الأزمات بسبب تركيز الحكومات المفرط على إمكانية التوفير في التكاليف من خلال الديون القصيرة الأجل أو الديون بأسعار فائدة متغيرة . وقد أدى إصدار الأحجام الكبيرة من مثل هذه الديون إلى تعرض موازنة الحكومة على نحو خطير لأوضاع متغيرة في النمو والأسواق المالية ، بما في ذلك التغيرات في الجدارة الائتمانية للبلد المعني ، عندما يستلزم الأمر إعادة تمويل الدين . وينطوي الإفراط في الاعتماد على الديون المقومة بالعملة الأجنبية على مخاطر معينة ، فقد يتسبب في ضغوط على سعر الصرف و/أو ضغوط نقدية إذا أحجم المستثمرون عن إعادة جدولة ديون الحكومة ، ومن خلال الحد من خطر تحول إدارة الحكومة لمحفظة ديونها مصدر عدم استقرار القطاع الخاص . ^(٤)

وتشكل أعباء خدمة الدين العام بشقيه المحلى والخارجى نسبة عامة من الموارد العامة للدولة ، وبصفة خاصة موارد النقد الأجنبى ، مما يعرض الدولة لعدم إمكانية الوفاء بالالتزامات الأخرى الواجبة الأداء بالعملات الأجنبية ، فالقوائد المستحقة على الديون المحلية والخارجية عادة ما تحتسب

١- توصف الديون العامة المصرية بأنها ثانی أسوأ ديون على مستوى العالم بعد قبرص ، وأن المساعدات التي حصلت عليها مصر بعد يونيو ٢٠١٣ أنقذت مصر من صعوبات كبيرة ، وهذه الديون تمثل عبء على الموازنة العامة لصالح البنوك ، فقد حققت البنوك مكاسب طائلة رغم صعوبة الوضع الاقتصادى فى مصر فى الوقت الذى تتخلى فيه عن إقراض المشروعات الصغيرة والمتوسطة خوفاً من تعثرها ، ويقدر نصيب البنوك من الدين المحلى بـ ٨٢.٦% بقيمة تريليون و ٥٣٣.٦ مليار جنيه نهاية يونيو ٢٠١٣ حسب تقرير البنك المركزى فى مارس ٢٠١٤ . د/ مسعد محمد الغايش ، أثر زيادة الدين العام المحلى على الأهداف الاقتصادية للموازنة العامة المصرية ، مرجع سابق ، ص ٤٦٦ ، ٤٦٧ .

٢- د/ كمال الوصال ، الاقتصاد المصرى بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق ، ص ١٤ ، ١٥ .

٣- د/ محمد عبدالحليم عمر ، الدين العام : المفاهيم - المؤشرات - الآثار ، مرجع سابق ، ص ١١ .

٤ - جيفري دي. لويس وخوسيه فينالس ، المبادئ التوجيهية المعدلة لإدارة الدين العام ، مرجع سابق ، ص ٥ .

ضمن المصروفات الجارية ، بينما تظهر مدفوعات أقساط الديون في باب التحويلات الرأسمالية . فإذا لم تكف الإيرادات الرأسمالية المخصصة لتمويل التحويلات الرأسمالية لتغطية قيمة هذه الفوائد ، يتم اللجوء إلى الاقتراض والتسهيلات الائتمانية لتغطيتها ، مما يساهم في تزايد الدين العام وأعبائه كما ساهمت هذه الأقساط في العجز المتحقق في موازنة التحويلات الرأسمالية .^(١)

أولاً : الدين العام وتزايد عجز الموازنة العامة .

إن أهم أسباب زيادة الدين العام المحلى هو تزايد العجز في الموازنة العامة ، ومن ثم فالتأثير بينهما تبادلي ، فكل منهما يؤثر في الآخر ويتأثر به ، فالزيادة في الدين العام المحلى تؤدي حتماً إلى زيادة خدمة هذا الدين من فوائد وأقساط والتي تنعكس بدورها على الموازنة العامة حيث تستقطع جزءاً كبيراً من استخدامات الموازنة والتي ربما تتعادل مع حجم الأجور والمرتبات وكذا الدعم والمنح ، وهذا يؤدي في النهاية إلى التأثير على مستوى معيشة المواطنين من خلال الضغط على النفقات الاجتماعية خاصة في مجال الصحة والتعليم وكذا مشروعات البنية الأساسية ، ويرجع السبب في ذلك إلى عدم قدرة الدولة على توفير موارد كافية لخدمة الدين العام وتغطية النفقات الاجتماعية ، وإذا كانت نسبة الفوائد المسددة تمثل جزءاً كبيراً من حجم الإنفاق العام ، فإن ذلك يعنى أن جزءاً كبيراً أيضاً من الإيرادات السيادية سيوجه لخدمة الدين العام المحلى خاصة في ظل عجز الإيرادات الرأسمالية عن الوفاء ، وهو ما سيؤدي في النهاية إلى زيادة الاقتراض لتغطية هذا العجز .^(٢)

ثانياً : الدين العام والإنفاق الحكومي .

في مرحلة إصدار الدين العام تزايد الإيرادات العامة مما يوسع من القدرة المالية للدولة في احتياجاتها المالية ، وتتضح الآثار التوسعية في النفقات العامة عند إنفاق قيمة الدين العام حيث يزداد الإنفاق العام الاستهلاكي أو الاستثماري أو كلاهما تبعاً للغرض الذي تم من أجله إصدار الدين.^(٣)

فعند استخدام أموال الدين العام في الإنفاق العام الاستثماري تزايد الطاقة الإنتاجية للدولة وتتراكم رؤوس الأموال ، وهناك بلدان تضع قواعد صارمة لاستخدام أموال الدين العام مثل ألمانيا حيث تنص المادة ١١٥ من الدستور الألماني على عدم اللجوء إلى الدين العام إلا في حالة استخدام هذه الأموال في الإنفاق العام الاستثماري .^(٤)

أما في حالة استخدام أموال الدين العام في مجال الإنفاق العام الاستهلاكي سواء على السلع أم الخدمات العامة فإن ذلك يزيد من رفاهية أفراد المجتمع بدرجات متفاوتة خلال هذه الفترة ، إلا أنه غالباً ما يعقبه انكماش في الفترات التالية من مرحلة خدمة الدين العام ومرحلة رد قيمته .^(٥)

١ - عبدالهادي النجار ، عجز الموازنة العامة وعلاجه من منظور إسلامي ، مؤتمر المالية العامة والمالية الإسلامية ، الفلسفة والنظام ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠٦ ، ص ٧ .
٢ - د/ إيهاب محمد بونس ، الدين العام المحلى والنمو الاقتصادي - حالة مصر ، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة ، كلية التجارة ، جامعة عين شمس ، العدد ٤ ، ٢٠١٤ ، ص ٨٨٩ ، ٩٩٠ .
٣ - أشرف حلمي سلامة ، الآثار الاقتصادية لأذون الخزنة على الموازنة العامة المصرية ، رسالة ماجستير ، كلية التجارة ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٥ .
٤ - المرجع السابق ، ص ٢٥ ، ٢٦ .
٥ - د/ السيد عبدالمولى ، المالية العامة ، الطبعة الأولى ، دار الكتاب الجامعي ، ١٩٩١ ، ص ٥٢٠ ، ٥٢١ .

ويتجلى أثر الدين العام على الإنفاق الحكومي وبصفة خاصة النفقات الاجتماعية (الإنفاق على الصحة والإنفاق على التعليم)، فعند المستويات المرتفعة من الدين العام فإن النفقات الاجتماعية تتجه إلى الانخفاض، حيث أن القروض التي تحصل عليها الدول من المنظمات متعددة الأطراف لا تعمل على تحسين النتائج السلبية الناتجة عن الدين العام، إن المستويات المرتفعة من الدين العام تؤدي إلى تخفيض النفقات الاجتماعية، وذلك بسبب ارتفاع أعباء خدمة الدين وارتفاع معدلات الفائدة بالإضافة إلى أن الدين العام يحل محل الإنفاق الحكومي على الخدمات الاجتماعية^(١).

ثالثاً : الدين العام والمالية العامة .

ويظهر ذلك من جانبين ، الجانب الأول: أن الدين العام يستخدم لتمويل عجز الموازنة، والجانب الثاني: فإن أعباء خدمة الدين العام تمثل نفقات إضافية في الموازنة العامة للدولة، ونظراً لسوء إدارة المالية العامة فإن الإنفاق العام يتزايد من سنة لأخرى وبمعدل نمو أكبر من معدل نمو الإيرادات العامة وبالتالي فإن عجز الموازنة يتزايد ويستمر الأمر الذي يترتب عليه مباشرة تزايد الدين العام واستمراره في حلقة خبيثة مفرغة مما يؤثر على الأداء المالي العام بشكل سيء، ومن الجانب الثاني فإن تخصيص مبالغ كبيرة تصل إلى أكثر من ربع النفقات، وحوالي نصف الإيرادات لخدمة الدين يعني حرمان المواطنين من الاستفادة من هذه المبالغ المخصصة لخدمة أعباء الدين.

ويوجد قدر من الاتفاق بين الاقتصاديين حول أن الدين العام له آثار طيبة على الطلب الكلي في الأجل القصير حيث يمكن الحكومة من زيادة الإنفاق العام بما تستدينه، ولكن في الأجل الطويل يحجم هذا الطلب عندما تقترض الحكومة لسداد ديونها السابقة والذي لا يمثل طلباً كما هو حادث في مصر^(٢).

رابعاً : الدين العام والعدالة بين الأجيال من المواطنين .

عادة ما يتم الاقتراض في وقت ويتم السداد في زمن آخر تال له، وإذا كان الجيل الذي حدث في ظله الاقتراض يستفيد بالأموال المقترضة فإن الجيل التالي له هو الذي يتحمل أعباء خدمة هذه القروض بالاقتطاع من الأموال المتاحة للإنفاق على الخدمات اللازمة له، ويمكن القول أن الجيل التالي قد أنتفع بالقروض لو استخدمت في الإنفاق على المشروعات الاستثمارية التي يطول أمد الانتفاع بها إلى سنوات تزيد عن سنوات سداد القرض، ولكن الحالة في مصر تختلف حيث أن الحكومة تستدين لتمويل العجز الجاري أي للإنفاق على خدمات يستفيد بها الجيل الحالي فقط، هذا فضلاً على أن الحكومة تقترض ولا تستخدم ما تقترضه في تمويل استثماراتها مثلما هو حادث بالنسبة للسندات الدولارية، بل على العكس تخسر فرق سعر الفائدة وكل ذلك يدل على أن الدين العام بحالته المصرية يؤدي إلى عدم العدالة بين الأجيال من المواطنين بما يظلم الأجيال اللاحقة^(٣).

1 -Eduardo Lora & Mauricio Olivera, " Public debt and social expenditure: Friends or foes?".
Emerging Markets Review, Vol. a.

٢- د/محمد عبدالحليم عمر ، الدين العام : المفاهيم – المؤشرات – الآثار ، مرجع سابق ، ص ١٦ .
٣- د/ رمزي زكي ، أعباء الديون الخارجية وآثارها على الخطط الإنمائية بالبلاد العربية ، الحلقة النقاشية السابعة حول تقييم تجارب التخطيط في الوطن العربي الواقع والممكن ، المعهد العربي للتخطيط ، الكويت ، ١٩٨٤ ، ص ١١١ .

خامساً : الدين العام و الضرائب .

إن خدمة الدين العام تتطلب توفير المبالغ المساوية للفوائد والأقساط مما يؤدي إلى رفع مستوى الضرائب وزيادة الجهد الضريبي مما يؤثر على هيكل الضرائب العامة وهو ما ينتج عنه فرض ضرائب جديدة أو زيادة نسب الضرائب القائمة لخدمة الدين العام ، ويزداد العبء الضريبي في هذه المرحلة سواء كان عبء ضريبي مطلق وهو العبء الناتج من فرض ضريبة معينة مع ثبات حجم الإنفاق العام أم العبء الضريبي التبايني وهو العبء الناتج عن إحلال نوع معين من الضرائب مع ثبات حجم النفقات العامة والإيرادات العامة . وخلال مرحلتى خدمة الدين العام واستهلاك الدين العام ترتفع الآثار الانكماشية المصاحبة ، حيث أن هاتين المرحلتين تتسمان بتزايد حجم الضرائب التى يتم جبايتها لكى تستخدم فى سداد قيمة الدين العام القائم .^(١)

سادساً : الدين العام واستقلالية البنك المركزى .

يؤثر الدين العام على درجة استقلالية البنوك المركزية التى تدير السياسات النقدية ، حيث أنه فى حالة الاعتماد الكبير على التمويل التضخمى وطبع النقود من أجل استبدالها بأدوات الدين العام ، فإن الدول التى يكون بها هذا الوضع تسعى دائماً لفرض سيطرتها على البنوك المركزية بها ومن ثم الحد من مدى استقلاليته .^(٢)

العلاقة بين إدارة الدين العام والسياسة النقدية من خلال التفاعل بين البنك المركزى والحكومة باعتبارهما واضعي السياسات الاقتصادية Policymakers الخاصة بإدارة الدين العام، وهذا التفاعل هو ما يوضح قواعد اللعبة بين السياستين المالية والنقدية .فاستقلالية البنوك المركزية جعلتها تدير السياسة النقدية بمنأى عن الحكومة بعد ضمان وجود حد أدنى من استقلالية البنوك المركزية للعمل على استقرار السياسة النقدية، فالتفاعل بين الحكومة والبنك المركزى لاستخدام التوليفة المثلى من أدوات كل من السياستين المالية والنقدية يتوقف على مدى تمتع أي منهما بالقيادة وبالتالي القدرة على اتخاذ الخطوة الأولى، فإذا كان البنك المركزى يحتل الصدارة فيما يراه مناسباً للاقتصاد فيما يطلق عليه القيادة النقدية monetary leadership فسوف يفضل الحفاظ على الاستقرار النقدي وعدم اللجوء إلى التمويل التضخمى للدين العام .^(٣)

سابعاً : الدين العام والتنمية الاقتصادية .

إن الزيادة المضطردة للدين العام تهدد وجود الاستدامة المالية اللازمة لتحقيق التنمية، وفي ظل ما تعاني منه الدول النامية من ضعف فى المؤسسات السياسية، مع عدم كفاءة وفساد الإدارات العامة بما يفرض قيوداً على حجم الدين العام الحكومى سواء محلي أو من الخارج كل ذلك ساهم فى نشأة عديد

١- عبدالرازق فارس ، الحكومة والفقراء والإنفاق العام ، مرجع سابق ، ص ١٨٦ ، ١٨٧ .

٢- أشرف حلمى سلامة ، الآثار الاقتصادية لأذون الخزانة على الموازنة العامة المصرية ، مرجع سابق ، ص ٢٩ .

3 -Giovanni Di Bartolomeo & Debora Di Gioacchino (V- - A), "Fiscal monetary policy coordination and debt management: a two-stage analysis". Empirical, Springer, vol. To, No.I, pp 1TT-IIA, September.

من الصعوبات في تحقيق الاستدامة المالية .فالاقتراض الخارجي خلال الظروف العادية قد يتحول إلى عبء كبير أثناء فترات الاضطراب المالي .^(١)

وعند تتبع تأثير السياسة المالية والدين الحكومي على بعض المتغيرات الاقتصادية الكلية نجد إن سياسات الموازنة الأكثر مرونة تزامم الاستثمار الخاص، وتعمل على وجود مزيد من الدين الخارجي، ارتفاع معدل الفائدة المحلي، معدلات نمو أقل وكذلك زيادة الضرائب على الأنشطة الاقتصادية وما لها من آثار سلبية على جانب العرض .وحتى وإن كان الدين العام موزع بطريقة متكافئة بين أفراد المجتمع فإنه سوف يحول دون المساواة بين الأجيال المتعاقبة، فلا بد أن يكون هناك سياسة واضحة لمعالجة مشكلة تسارع الدين العام وإتباع سياسات انكماشية أو زيادة الضرائب زيادة مؤقتة للتخلص من عبء الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي مع وجود هيئة للمحاسبة الوطنية للتحقق من المشروعات التي ترغب الحكومة في الاقتراض لتنفيذها والعائد المتوقع من هذه المشروعات اقتصادياً واجتماعياً، مع إعادة النظر في الأحكام الخاصة بالمعاشات التقاعدية لموظفي الخدمة المدنية .^(٢)

تاسعاً : الدين العام والتضخم

إن الدين العام هو أحد الأدوات المستخدمة لتحجيم ومكافحة التضخم الناشئ عن زيادة القوى الشرائية لدى أفراد المجتمع ، ويتم إصدار الدين العام بهدف سحب الأموال الفائضة لدى الأفراد من أجل مكافحة التضخم وتقليل الفجوة بين الطلب الكلي والعرض الكلي مما يلغى فائض الطلب ويسد الثغرة التي تتدفق منها الموجات التضخمية .

ويؤدي التمويل التضخمي لعجز الموازنة العامة بواسطة الإصدار النقدي الجديد ومبادلة ذلك الإصدار بأذون الخزنة العامة المسحوبة على الحكومة إلى عدم التخصيص الأمثل للموارد ، ويعتبر الدين العام الممول عن طريق الموارد التضخمية ذا أثر سلبي على كفاءة وظائف الأسواق المالية والنقدية ، حيث يؤدي التضخم الجامح إلى قيام المشتريين بتسريع وزيادة مشترياتهم لكي يلقوا من على أكتافهم ضريبة التضخم وهذا بدوره يؤثر على كفاءة وظائف النظام المالي للدولة.^(٣)

1 -Willem.H. Buiter, "Joys and Pains of Public Debt", Multidisciplinary Economics, Netherlands, Springer, 2005,T-TTl.

2 -F. Van Der Ploeg, "Macroeconomics of Fiscal Policy and Government Debt", Multidisciplinary Economics, Netherlands, Springer, 2005, pp UV-T-A.

٣- أشرف حلمي سلامة ، الآثار الاقتصادية لأذون الخزنة على الموازنة العامة المصرية ، مرجع سابق ، ص ٢٨ ، ٢٩ .

الفصل السادس

التضخم والتأثر بالأزمات الاقتصادية

تمهيد وتقسيم

لا شك أن من أهم التطورات العالمية التي شهدتها العالم في العقد المنصرم ، وما يزال يشهدها الآن ، هو ظاهرة التضخم ، حيث أصبح الارتفاع المستمر للأسعار ظاهرة عالمية ، ويتميز بسرعة انتشاره، وبصعوبة السيطرة عليه ، وبتنامي آثاره السلبية فترة بعد أخرى. ومن هنا يمكن الادعاء، بأن عالمنا اليوم يعيش ما يمكن أن نسميه بحق «عصر التضخم»^(١)

وتتعرض الاقتصاديات المعاصرة على اختلاف أنظمتها وتفاوت مستوياتها لموجات عاتية متتالية من التضخم تلك المشكلة التي تعد من كبريات المشكلات الاقتصادية المعاصرة لما تجلبه من آثار تدميرية على كل المستويات الاقتصادية والاجتماعية بل والسياسية والأمنية ومع أن ذلك مدعاة للأسى والحزن فإن مما يضاعف ذلك كونها أصبحت إحدى لبنات الهياكل الاقتصادية المعاصرة وتكاد تكون شينا ذاتيا فيها.^(٢)

هذا بالإضافة إلى تعدد الأزمات المالية والاقتصادية التي عانى منها الاقتصاد العالمي خلال العقدين الأخيرين من القرن العشرين وأخيراً مع بداية القرن الواحد والعشرين، وقد أثرت هذه الأزمات المتعاقبة تأثيراً واضحاً على تحريات أحداث النشاط الاقتصادي في دول العالم كافة سواء المتقدمة أو النامية وفي ظلال العولمة أصبحت تلك الدول واقتصاداتها جزءاً لا يتجزأ من دائرة الأزمات واضطراباتهما.^(٣)

ونتناول في المبحثين التاليين تحليل ظاهرة التضخم ودوره في تنامي عجز الموازنة العامة ، ونعقبه بالحديث عن دور الأزمات الاقتصادية – العالمية والإقليمية – في التأثير على الوضع الاقتصادي بصفة عامة وعجز الموازنة بصفة خاصة وذلك على النحو التالي :

المبحث الأول : التضخم وعجز الموازنة العامة

المبحث الثاني : دور الأزمات الاقتصادية في تزايد عجز الموازنة العامة

١- د/ رمزي زكي ، تأثير التضخم العالمي على مديونية مصر الخارجية : نظرة على الماضي ورؤية للمستقبل ، المؤتمر العلمي السنوي الخامس للاقتصاديين المصريين ، رؤية مستقبلية للاقتصاد المصري في ظل التطورات العالمية والإقليمية ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع ، ١٩٨٣ ، ص ٣١٩ .

٢- د/ شوقي أحمد دنيا ، التضخم : مدخل نظري لمفهومه وأسبابه وآثاره ، مجلة مركز صالح عبدالله كامل للاقتصاد الاسلامي ، العدد ٢ ، مجلد ١ ، ١٩٩٧ ، ص ١١٧ .

٣- د/ نسرين نور الدين حسن ، العولمة و دورها في صنع الازمات المالية و الاقتصادية الدولية - مع التركيز على الازمة الاقتصادية الآسيوية ، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة ، العدد ١ ، ٢٠١٠ ، ص ٤٣٦ .

المبحث الأول

التضخم وعجز الموازنة العامة

يعتبر التضخم سبباً من أسباب العجز في الموازنة العامة ، وأن العجز في الموازنة العامة يؤدي إلى التضخم ، حيث يوجد علاقة تبادلية بين عجز الموازنة من ناحية والتضخم من ناحية أخرى ، فعجز الموازنة يوجب نار التضخم ، والتضخم يؤدي إلى عجز الموازنة ، وهذه هي الحلقة التي وقعت فيها بعض البلاد النامية حيث بلغت معدلات التضخم في بعضها بما يتجاوز الألف في المائة سنوياً ، وهي التي تفسر اتجاه معدلات التضخم إلى التسارع ، وآلية ذلك هي العلاقة التبادلية بين التضخم وعجز الموازنة حيث يغزى أحدهما الآخر في عملية متصاعدة.^(١)

ويعد التضخم من أبرز مظاهر الخلل في الاقتصاد القومي . ولعل المعنى الذي ينصرف إليه الذهن مباشرة عندما يذكر اصطلاح التضخم هو الارتفاع المفرط في الأسعار، وهناك العديد من الدراسات التي تؤيد فكرة وجود علاقة تبادلية بين عجز الموازنة العامة والتضخم. وأرجعت بعض هذه الدراسات أن أحد الأسباب وراء التضخم هو التوسع في المعروض النقدي "الإصدار النقدي الجديد" لتمويل عجز الموازنة العامة.^(٢)

لذا كان الاهتمام بهذه الظاهرة عالمياً لما لها من آثارها على الاستثمارات الأجنبية المباشرة وسعر الصرف والتجارة الخارجية للدول ، واهتمت بها المنظمات الاقتصادية مثل صندوق النقد الدولي ، كما أن التقارير الاقتصادية الدولية والمحلية لم تصدر خلواً من معدلات التضخم العالمية والمحلية . ، كما أصبح من الموضوعات الرئيسية في الأحاديث والمناقشات التي تدور بين معظم الفئات في المجتمع وكذلك مصدر الصدارة لاهتمامات الحكومات والسياسيين^(٣)

ويعد التضخم ظاهرة اقتصادية خطيرة تضر بالاقتصاديات سواء أكانت متقدمة أم صاعدة أم متخلفة ، وهو صفة لصيقة بالاقتصاديات في مرحلة التحول من الاقتصاد المركزي إلى اقتصاد السوق^(٤) . ويزداد تأثير التضخم على اقتصاديات الدول كلما توافرت البيئة المناسبة لتنامي الضغوط التضخمية في الاقتصاد ، والتي تعتمد في تأثيرها على مجموعة من العوامل والمتغيرات التي تساهم في تغذية الضغوط التضخمية ورفع مستوى الأسعار المحلية نحو الارتفاع .^(٥)

ونتناول في هذا المبحث علاقة التضخم بعجز الموازنة العامة من خلال المطالب التالية :

المطلب الأول : ماهية التضخم وأسبابه

المطلب الثاني : دور التضخم في نمو عجز الموازنة العامة

١- د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ١٧ .
2 -Nadeem Ui Haque ; Rotana Sahay, "Do Government Wages Cuts Close Budget Deficit? Cost of Corruption" IMF. Staff papers, Vol.43, No. 4, December 1996, p. 754.
٣- د/ محمد عبدالمعطي سالم ، عجز الموازنة العامة وأثره في توجيه السياسة الاقتصادية والاجتماعية في الفكر المعاصر والإسلامي ، مرجع سابق ، ص ٩٩١ ، ٩٩٢ .
٤- د/ روبرت إم دان ، ما هو اقتصاد السوق ، نسخة مترجمة بواسطة الخارجية الأمريكية ، مكتبة السفارة الأمريكية بالقاهرة ، يونيو ١٩٩٢ ، ص ٩ .
٥- د/ عبدالمطلب عبدالحاميد ، السياسة النقدية واستقلالية البنك المركزي ، مرجع سابق ، ص ١٣٥ .

المطلب الأول

ماهية التضخم وأسبابه

ماهية التضخم

ليس من السهل إيجاد تعريف جامع مانع للتضخم، نظرا لتنوع مظاهره من جهة وتعدد مسبباته من جهة ثانية بل وتداخل وتفاعل هذه المسببات وعدم ظهورها بجلاء من جهة ثالثة. ولعل من أصح المناهج لدراسته ما ينظر له على أنه ظاهرة مركبة معقدة اجتماعية واقتصادية وهو في الوقت ظاهرة اختلاله بمعنى أن مسبباتها ترجع في جذورها إلى اختلالات عديدة في العلاقات والعناصر الاقتصادية والاجتماعية. ثم إنها في النهاية ظاهرة اختلاله من حيث آثارها ، فهي نبتت من اختلالات قائمة ، ثم عمقت هذه الاختلالات وأضافت إليها .^(١)

والتضخم ظاهرة عالمية ، لم توصف بتعريف محدد وواضح ، فالتعريف الذي قد يسود في فترة زمنية معينة قد لا يتفق مع تعريف نفس الظاهرة خلال فترة زمنية أخرى^(٢). وتعمل الأغلبية الساحقة للدول النامية في ظروف تضخمية حيث ترتفع الأسعار فيها سنة بعد أخرى بمعدلات تختلف من بلد إلى آخر ولكنها تصل في بعض الحالات إلى ما يسمى بالتضخم الجامح Hyper Inflation إذ يتجاوز الارتفاع السنوي في الأسعار مائة في المائة .^(٣)

ويعرف التضخم بأنه زيادة الطلب على العرض زيادة محسوسة ومستمرة ، مما يؤدي إلى الارتفاعات في الأسعار متوقعا أو غير متوقع^(٤). أو هو كل زيادة في التداول النقدي يترتب عليها زيادة في الطلب الكلي عن العرض الكلي للسلع والمنتجات في فترة زمنية معينة ، تؤدي إلى زيادة في المستوى العام للأسعار^(٥).

فظاهرة التضخم من الظواهر التي اجتاحت كل دول العالم تقريبا بدرجات متفاوتة ولأسباب مختلفة . وهي أيضاً من الظواهر التي اختلف وصعب على الاقتصاديين في العالم حتى تعريفها . ولكن الشخص العادي أصبح يدرك الآن معنى التضخم فيما يلمسه من موجة واضحة من الغلاء ومن ارتفاع متواصل للأسعار ومن تدهور مستمر في القوة الشرائية للنقود.^(٦)

أسباب التضخم

كان التضخم ولا زال من أهم المشاكل الاقتصادية التي تواجه اقتصاديات دول العالم المتقدمة والنامية على حد سواء ، غير أن الأسباب المنشئة للتضخم في الدول المتقدمة تختلف عنها في الدول

-
- ١- د/ شوقي أحمد دنيا ، التضخم : مدخل نظري لمفهومه وأسبابه وآثاره ، مرجع سابق ، ص ١٢٢ ، ١٢٣ .
 - ٢- وترجع صعوبة تعريف التضخم إلى سببين رئيسيين ، أولهما : أن التضخم لا يعتبر ظاهرة واحدة وإنما هو مجموعة من الظواهر ، والثاني : أن أنواع التضخم المختلفة التي تمثل مجموعة من الظواهر قد لا تتفق مع بعضها البعض ، بل هناك احتمال لتعارضها ، فالتضخم الداخلي مثلا قد لا يعنى بالضرورة تضخماً نقدياً ، وكذلك قد يتضمن التضخم النقدي تضخماً سعرياً ، وبالتالي لا يوجد تعريف واحد للتضخم يلقي قبولا عاماً . ومن أشهر المفاهيم المتعارف عليها ذلك القائل بأن التضخم هو نقود كثيرة تطارد سلعا قليلة ، أو هو التدهور المستمر للقيمة الحقيقية للنقود نتيجة لارتفاع المستوى العام للأسعار .
 - ٣- د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ١٦ .
 - ٤- د/ السيد عبدالمولى ، اقتصاديات النقود والبنوك مع دراسة خاصة للنظام النقدي والمصرفي المصري ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٨ ، ص ٢٣١ .
 - ٥- د/ رمزي زكي ، دراسات في أزمة مصر الاقتصادية ، مرجع سابق ، ص ١٤٦ .
 - ٦- د/ رمزي زكي ، مشكلة التضخم في مصر ، مرجع سابق ، ص ١٠ : ١٤ .

النامية مما يترتب عليه تباين الآثار الاقتصادية والاجتماعية التي تفرزها الضغوط التضخمية على اقتصاديات تلك الدول، وبالتالي اختلاف وسائل علاج التضخم باختلاف العوامل والاسباب التي تقف وراء حدوثه .^(١)

وتوجد العديد من الاتجاهات التي حاولت تفسير أسباب التضخم ، منها زيادة كمية النقود ، ارتفاع تكاليف الانتاج ، زيادة الطلب الفعال ، والتمويل بالتضخم ، ويمكن التمييز هنا بين العوامل الناشئة عن جانب الطلب، وتغذيتها السياسات النقدية والمالية التوسعية ، وعوامل جانب العرض الناتجة عن ارتفاع تكاليف الانتاج ، الاول يتمثل في المدرسة النقدية ، والثاني في المدرسة الهيكلية ، بالإضافة إلى عاملى زيادة الطلب الفعال والتمويل بالتضخم .

١- **زيادة كمية النقود** : يجد هذا السبب مصدره في النظرية التقليدية وهي التي تبناها صندوق النقد الدولي ، حيث يرى أن التضخم ظاهرة نقدية بحتة يعود إلى إفراط السلطات النقدية في عرض النقود ، وهو الأمر الذى ينعكس في النهاية في نمو فائض الطلب الذى يشكل ثقلًا يدفع بالأسعار نحو الارتفاع ، كما أن الصندوق يؤمن بأن ظاهرة الارتفاع المستمر للأسعار يعود إلى تدخل الدولة في جهاز الأسعار عن طريق ما تفرضه من قيود ورقابة وما ينجم عن ذلك من تشويه وانحرافات في طريقة عمل قوانين السوق .^(٢)

ويوصى هذا الاتجاه باتباع سياسات انكماشية معينة ، مثل تقليل نمو الطلب الكلى عن طريق تخفيض الاستهلاك العام والاستهلاك الخاص وعن طريق سياسات نقدية معينة تضع سقفًا عليا للائتمان المصرفي ، ويجد هذا الفكر صده في فلسفة صندوق النقد الدولي وموقفه من قضايا التضخم وعجز ميزان المدفوعات بالبلاد المتخلفة .

٢- **ارتفاع تكاليف الانتاج** : يفسر التضخم وفقاً لذلك السبب بارتفاع تكاليف الانتاج بسبب النمو السريع في الانتاج الصناعى والمضاربة على المواد الأولية التي نتجت عن هذا النمو وأدت إلى ارتفاع أسعار المدخلات ، وكذلك فإن إسراع النشاط الاقتصادى قد حفز العمال على زيادة أجورهم ، ويظهر التضخم بسبب وجود زيادة في تكاليف عناصر الانتاج على عدم وجود زيادة في الطلب .^(٣)

٣- **زيادة الطلب الفعال** : ويفسر التضخم وفقاً لذلك السبب بأنه زيادة في الطلب على السلع والخدمات لا يقابلها زيادة في العرض ، أو أن يكون هناك نقص في المعروض لدى المستهلكين أو المنتجين فتحدث الزيادة في الأسعار ، فسبب التضخم هنا هو زيادة الطلب الكلى عن العرض الكلى في ظل ظروف التشغيل الكامل .^(٤)

٤- **التمويل بالتضخم** : وهو لجوء بعض الحكومات بما لها من سلطة الإشراف على النظام النقدى إلى القيام بالإصدار النقدى الجديد أو التوسع في الائتمان المصرفى وذلك لتمويل جزء من استثماراتها العامة ، ويرجع ذلك إلى ضعف مستوى الادخار الحكومى ، وعدم تطوير وضع

١- د/ رمضان السيد معن ، طبيعة العلاقة بين عجز الموازنة ومعدل التضخم في الاقتصاد المصرى ، مجلة التجارة والتمويل ، كلية التجارة ، جامعة طنطا ، العدد ١ ، ٢٠١٥ ، ص ٤٩٥ .

٢- د/ رمزى زكى ، بحوث فى ديون مصر الخارجية ، الطبعة الأولى ، مكتبة مدبولى ، ١٩٨٥ ، ص ٣٣٨ .

٣- د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ١٢٧ .

٤- د/ طارق الحصرى ، الآثار الاجتماعية لبرامج الإصلاح الاقتصادى فى مصر ، مرجع سابق ، ص ٢٨ .

السوق المالى ، بالإضافة إلى سهولة الالتجاء إلى هذه الطريقة ، وقد تسببت هذه الطريقة في ظهور الكثير من الموجات التضخمية .^(١)

وإلى جانب هذه الاتجاهات ظهر اتجاه ينظر إلى الظاهرة التضخمية على أنها تعبر عن اختلافات هيكلية داخل الاقتصاد القومى بالدول المتخلفة ، وذلك على أساس أن التضخم إنما يكتسب خصائص وسمات الواقع الاقتصادى والاجتماعى الذى يظهر فيه . فالتضخم في الدول الرأسمالية المتقدمة يحمل معه سمات وخصائص الرأسمالية ومشاكلها . كما أن التضخم حينما يظهر بالدول الاشتراكية فإنه يعكس خصائص ومشاكل هذه الدول ، وعلى ذلك فإن التضخم في الدول المتخلفة إنما يحمل معه سمات التخلف والتبعية ، ومن أهم هذه السمات ، قضية الاختلالات الهيكلية الموجودة في هذه الدول بدرجات متفاوتة ، وإن كان هذا الاتجاه لا يهمل الجانب النقدى في الظاهرة التضخمية ، إلا أنه يرى أن الجانب النقدى هو نتيجة وليس سبباً لظاهرة التضخم .^(٢)

ويرجع هذا الاتجاه الظاهرة التضخمية إلى مجموعة معينة من الاختلالات في اقتصاديات هذه الدول ، فهناك مثلاً الاختلال الموجود نتيجة لبطء النمو في القطاع الزراعى وعدم قدرته على سد احتياجات السكان من الغذاء ولا على إمداد الصناعات المحلية بالمواد الخام الزراعية بالإضافة إلى عدم قدرته على تدبير الفائض الزراعى اللازم للتصدير والحصول على العملات الصعبة لتمويل الواردات .

ومن الاختلالات الشائعة أيضاً بالدول المتخلفة ذلك الاختلال الموجود في النظام الضريبي وفي المالية العامة للدولة ، ففي الوقت الذى تزداد فيه بنود الإنفاق العام ، نجد أن الإيرادات السيادية للدولة لا تزيد بنفس النسبة مما يسبب عجزاً في الموازنة العامة للدولة وتسوية هذا العجز عن طريق وسائل تضخمية .

وهناك اختلال آخر موجود في غالبية الدول المتخلفة ، وله باع طويل في ظاهرة التضخم وهو الاختلال الناجم عن هيكل التجارة الخارجية لهذه الدول .

بالإضافة إلى ما سبق يوجد اختلال هيكلى آخر ، وهو الاختلال الناجم عن التضخم الحضرى ، وهو ما يبلور في ظاهرة الانفجار السكانى بالمدن الرئيسية بالدول المتخلفة ، ويقصد بالتضخم الحضرى زيادة عدد السكان زيادة كبيرة لا تتناسب مع حجم النشاط الاقتصادى ولا مع حجم الرقعة الحضرية بهذه المدن .

تلك هى بعض الاختلالات التى يشير إليها الهيكلون في صدد محاولتهم لتفسير ارتفاع الأسعار بالدول المتخلفة . وهم يرون فيها أسباباً قوية يمكن الاستناد إليها لتفسير الضغوط التضخمية ، وهذا التشخيص المحدد للتضخم يرتب نتيجة هامة فيما يتعلق بعلاج التضخم ، فهو يرى أن حل المشكلة التضخمية لن يتم من خلال تطبيق السياسات النقدية التقليدية المتعارف عليها ، وإنما من خلال

١- د/ السيد عبدالمولى ، اقتصاديات النقود والبنوك ، مرجع سابق ، ص ٢٣٩ ، ٢٤٠ .
وتجدر الإشارة إلى أن عجز الموازنة العامة فى حد ذاته ليس سبباً مباشراً لارتفاع معدل التضخم ، ولكن يكمن السبب فى الطريقة التى يتم بموجبها تمويل هذا العجز .

٢- تبلور هذا الاتجاه من خلال دراسة ومناقشة ظاهرة التخلف والتبعية في دول أمريكا اللاتينية ، في عرض أكثر من رائع للأستاذ الدكتور/ رمزى زكى الذى تعد كتاباته في مشكلة التضخم هى الأفضل . د/ رمزى زكى ، دراسات في أزمة مصر الاقتصادية مع استراتيجية مقترحة للاقتصاد المصرى في المرحلة القادمة ، مرجع سابق ، ص ١٤٨ : ١٥٦ .

القضاء على الاختلالات الحقيقية المسببة للظاهرة التضخمية ، ومع ذلك فهم لا ينكرون أهمية وجود سياسة نقدية ومالية تراعى اعتبارات التوازن بين كمية النقود المتداولة وكمية الناتج المتاح .^(١)

وبشكل عام ، فإن التضخم الذى ينشأ فى الدول النامية يكون نتيجة لعوامل داخلية وخارجية ، فالعوامل الداخلية تتضمن عجز الموازنة العامة ، واساليب تمويل الدين العام ، والسياسات النقدية المتبعة ، والتغيرات الهيكلية التى تحدث فى الاقتصاد . أما العوامل الخارجية فتتمثل فى تدنى معدلات التبادل التجارى ، وارتفاع معدلات الفائدة العالمية ، وخاصة اذا كانت الدولة تلجأ للمصادر الاجنبية لتمويل ديونها ، وطبيعة البيئة الاقتصادية العالمية .^(٢)

أسباب التضخم في مصر

يعتبر التضخم في مصر مرض مزمن أصيب به الاقتصاد المصرى منذ السبعينيات ولم يبرأ منه إلا لفترات عارضة في تاريخه ، وربما تشعر الأجيال المعاصرة بوطأة التضخم في مصر أكثر من أجيال عديدة سابقة ، إذ أن خليط سياسات صندوق النقد الدولى مع فشل إدارة الحكومات للاقتصاد أوصلتنا للوضع الحالى من ارتفاع لمعدلات التضخم إلى مستويات غير مسبوقة .^(٣)

إن معدلات التضخم المرتفعة التى شهدتها الاقتصاد المصرى منذ منتصف السبعينيات وحتى منتصف الثمانينيات والتى تجاوزت ٢٥% كمتوسط عام خلال هذه الفترة قد دفعت النفقات العامة نحو التزايد المستمر دون أن تؤدي إلى زيادة الإيرادات العامة بنفس نسبة الزيادة في النفقات العامة ، مما أدى إلى عجز الموازنة العامة للدولة .^(٤)

وقد تفاقمت مأساة التضخم في مصر خلال السبعينيات والثمانينيات لأسباب عديدة أبرزها الاختلالات الهيكلية الناتجة عن الزيادة السكانية ، وعدم التوازن بين الإنتاج والاستهلاك وبين الإنتاج والأجور ، وبينهم وبين الأسعار ، وبين الادخار والاستثمار ، هذا بالإضافة إلى ارتفاع أثمان عناصر الإنتاج ، وغير ذلك من الاختلالات .^(٥)

فقد شهد الاقتصاد المصرى ارتفاعا ملحوظا فى معدلات التضخم خلال عقد الثمانينيات كنتيجة لزيادة نمو المعروض النقدى عام ١٩٨٠ ، حيث بلغ معدل النمو الحقيقى للمعروض النقدى حوالى ٢٧% ، ويرجع ذلك الى تزايد الاقتراض الحكومى ، وزيادة الاحتفاظ بالعملات الاجنبية بالإضافة الى اقتراض القطاع الخاص . ونتيجة لذلك ارتفع الرقم القياسى لأسعار المستهلكين بحوالى ٢٣٦.٥% خلال الفترة من ١٩٨٠ - ١٩٨٨ وهو ما يعادل زيادة سنوية قدرها ١٦.٩% فى المتوسط خلال تلك الفترة. وخلال النصف الاول من التسعينات ، اتبعت الحكومة سياسة نقدية انكماشية صاحبها سياسات تعقيم أدت الى خفض معدل التضخم ، من ١٩.٧% فى عام ١٩٩١ الى ٢.٧% فى عام ٢٠٠٠ وقد عاود الارتفاع مرة أخرى بعد عام ٢٠٠٠ واستمر في الارتفاع خاصة بعد قرار تحرير سعر صرف الجنيه المصرى فى يناير ٢٠٠٣ .

١- المرجع السابق ، ص ١٤٨ : ١٥٦ .

٢- د/ رمضان السيد معن ، طبيعة العلاقة بين عجز الموازنة ومعدل التضخم في الاقتصاد المصرى ، مرجع سابق ، ص ٤٩٥ .

٣- د/ محمد جاد ، متى ينتهى الغلاء في مصر ؟ مرجع سابق ، ص ٨ .

٤- د/ أحمد يوسف الشحات ، عجز الموازنة العامة فى السنوات الخمس الأخيرة ، مرجع سابق ، ص ٦٢ .

٥- د/ أميرة البسيونى ، تفاقم ظاهرة التضخم وعلاقتها بالأجور والانتاجية ، المؤتمر السنوى الحادى والعشرين ، الإدارة واستراتيجيات التنمية ، الإسكندرية ، ١٩٨٥ ، ص ٢٢٣ ، ٢٢٤ .

ويوضح الجدول التالي تطور نسبة التغير السنوى لمعدل التضخم خلال الفترة من يناير ٢٠١١ إلى أكتوبر ٢٠١٨ .

جدول رقم (٤٥)

نسبة التغير السنوى لمعدل التضخم خلال الفترة من يناير ٢٠١١ إلى أكتوبر ٢٠١٨

الشهر / السنة	الرقم العام لأسعار المستهلكين	الرقم الأساسى لأسعار المستهلكين	السلع والخدمات المحدد اسعارها اداريا	الخضروات والفاكهة
يناير ٢٠١١	% ٩.٠٦٨	% ٧.٠٣٨	% ١٠.٢٤٢	% ٢٤.٢١٨
ابريل ٢٠١١	% ١٢.٠٧٧	% ٨.٧٦٤	% ٩.٨٦٠	% ٥٢.٠٠٤
يوليو ٢٠١١	% ١٠.٣٦٤	% ٨.٧٠٨	% ٨.٩٣٢	% ٢٩.٩٦١
أكتوبر ٢٠١١	% ٧.١٠٤	% ٧.٥٩٨	% ٦.٣٦٤	% ٤.٨٠٣
يناير ٢٠١٢	% ٨.٦٠٢	% ٦.٨٦٥	% ٨.٦٢٦	% ٢٤.٦٧٧
ابريل ٢٠١٢	% ٨.٧٧٨	% ٨.٣٦٤	% ٨.٩٣٣	% ١١.٥٦٢
يوليو ٢٠١٢	% ٦.٣٩٢	% ٦.٣٣٧	% ٣.٠٥٢	% ١٣.٧١٨
أكتوبر ٢٠١٢	% ٦.٧٠١	% ٤.٦٤١	% ٨.٩٦٨	% ١٨.٢٠٣
يناير ٢٠١٣	% ٦.٢٧٤	% ٥.٢٢٩	% ٨.٠٤١	% ١١.٠٣٧
ابريل ٢٠١٣	% ٨.١١٢	% ٧.٤٦٩	% ٩.١٩٦	% ١٠.٧٩٥
يوليو ٢٠١٣	% ١٠.٢٧٩	% ٩.٠٦١	% ٩.١٨٣	% ٢١.٥٦٧
أكتوبر ٢٠١٣	% ١٠.٤٤٥	% ١١.١٤٨	% ٥.٢١٢	% ١٤.٨٦٦
يناير ٢٠١٤	% ١١.٣٦٢	% ١١.٦٩١	% ٣.٤٠٠	% ٢٤.٤٦٧
ابريل ٢٠١٤	% ٨.٨٧١	% ٩.١١٣	% ٤.٧١٢	% ١٤.٥١٥
يوليو ٢٠١٤	% ١١.٠٤٢	% ٩.٥٦٨	% ١٦.٢٢٤	% ١٢.٤٠٠
أكتوبر ٢٠١٤	% ١١.٨٣٦	% ٨.٤٧٤	% ١٩.١٠٦	% ٢٢.٢٤٤
يناير ٢٠١٥	% ٩.٦٥٨	% ٧.٠٦٢	% ٢٢.٢٧١	% ٦.٧٢٨
ابريل ٢٠١٥	% ١٠.٩٦٤	% ٧.١٨٩	% ٢٠.٦٠٧	% ٢٠.٥١٨
يوليو ٢٠١٥	% ٨.٣٧٧	% ٦.٤٨٦	% ١٢.٤٥٨	% ١٣.٨٦١
أكتوبر ٢٠١٥	% ٩.٧٠١	% ٦.٢٦٤	% ٨.٤٣٠	% ٣١.٧٦٨
يناير ٢٠١٦	% ١٠.٠٩٨	% ٧.٧٢٨	% ٥.٦٢٦	% ٣٤.٥١٩
ابريل ٢٠١٦	% ١٠.٢٧٤	% ٩.٥١٢	% ٥.٩١٢	% ٢١.٨١٣
يوليو ٢٠١٦	% ١٣.٩٩٩	% ١٢.٣٠٨	% ٥.٨٨٢	% ٣٨.٣٨٣
أكتوبر ٢٠١٦	% ١٣.٥٦٣	% ١٥.٧١٦	% ١٢.٦٤١	% ٤.٦١٩
يناير ٢٠١٧	% ٢٨.١٣٨	% ٣٠.٨٥٩	% ١٩.٦٠٢	% ٢٥.٨٢٩
ابريل ٢٠١٧	% ٣١.٤٦٤	% ٣٢.٠٦٢	% ٢٠.٢٩٧	% ٤٣.٩٤٨
يوليو ٢٠١٧	% ٣٢.٩٥٦	% ٣٥.٢٥٨	% ٢٤.٤٥٦	% ٣٢.٤٥٠
أكتوبر ٢٠١٧	% ٣٠.٨٢١	% ٣٠.٥٢٧	% ٢٥.١٥٦	% ٤٠.٢٣١
يناير ٢٠١٨	% ١٧.٠٦٨	% ١٤.٣٥١	% ٢١.٥١٠	% ٢٦.٢٥٩
ابريل ٢٠١٨	% ١٣.١٢٤	% ١١.٦١٦	% ١٨.٧٩٤	% ١٣.٨٣٥
يوليو ٢٠١٨	% ١٣.٥٠٩	% ٨.٥٤١	% ٣٠.٠٢٢	% ١٨.٧٧١
أكتوبر ٢٠١٨	% ١٧.٦٧٥	% ٨.٨٥٧	% ٢٣.٨٦٥	% ٥٢.٧٣٢

المصدر : الموقع الرسمى للبنك المركزى المصرى ، إحصائيات التضخم <http://www.cbe.org.eg>
يتضح من الجدول السابق ارتفاع نسبة التغير السنوى لمعدل التضخم كرقم عام لأسعار المستهلكين من ٩.٠٦٨% في يناير ٢٠١١ ليصل إلى ١٧.٦٧٥% في أكتوبر ٢٠١٨ قبل أن يشهد أكبر ارتفاع

في عام ٢٠١٧ بمتوسط ٣٠% ، والأمر ذاته ينطبق على نسبة التغير السنوى للرقم الأساسى لأسعار المستهلكين التى شهدت ذروة ارتفاعها في عام ٢٠١٧ بمتوسط ٣٠% .

ومن أهم الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد المصرى التى أدت إلى التضخم :^(١)

١- الاختلال في علاقات النمو بين القطاعات الاقتصادية المختلفة ، ومنها بطء نمو قطاع الزراعة وقطاع مواد البناء والتشييد ، وما تبع ذلك من جمود عرض العديد من السلع وعدم استجابته بسرعة لتقلبات الطلب ، بالإضافة إلى تزايد السكان بمعدلات أكبر من معدلات النمو في السلع الغذائية .

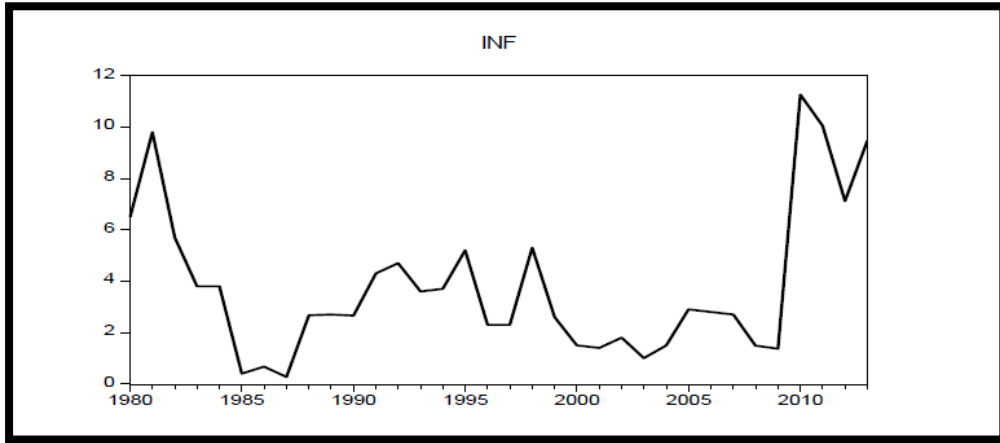
٢- الاختلال الناجم عن العجز في ميزان المدفوعات ، الأمر الذى أدى إلى عجز في حصيللة النقد الأجنبى وبالتالي العجز عن الوفاء باحتياجات الاستيراد سواء من السلع الغذائية أم من السلع الوسيطة ، وترتب على ذلك ارتفاع الأسعار المحلية لهذه السلع المستوردة نتيجة لعجز المعروض منها ووجود طاقات عاطلة في الصناعات التى تستخدم السلع الوسيطة وقطع الغيار .

٣- الاختلال الناجم عن الاختناقات في سوق العمل والبطالة ، وهى من الظواهر المميزة لسوق العمل في مصر من وجود عجز في بعض المهن والحرف مع وجود فائض في عرض العمال غير المهرة وخريجي الجامعات وتزايد البطالة .

٤- تفاقم العجز في الموازنة العامة للدولة ، حيث أدى تفاقم العجز إلى زيادة الاعتماد على التمويل المصرفى وكذا التمويل الخارجى الذى أدى إلى نقل الموجات التضخمية العالمية إلى الاقتصاد المصرى .

شكل رقم (٧)

تطور معدل التضخم خلال الفترة (١٩٨٠ - ٢٠١٣)^(٢)



١- د/ السيد عبدالمولى ، اقتصاديات النقود والبنوك ، مرجع سابق ، ص ٢٤٨ ، ٢٤٩ .
٢- د/ رمضان السيد معن ، طبيعة العلاقة بين عجز الموازنة ومعدل التضخم في الاقتصاد المصرى ، مرجع سابق ، ص ٤٩٦ .

المطلب الثانى

دور التضخم في نمو عجز الموازنة العامة

توجد علاقة تبادلية بين كل من التضخم والعجز في الموازنة العامة للدولة ، وهى علاقة قديمة وتقليدية ومعروفة خاصة في الدول النامية ، فالعجز يؤدي إلى التضخم ، كما أن وجود موجات تضخمية داخل الاقتصاديات المختلفة خاصة النامية يؤدي إلى مزيد من الإنفاق العام خاصة لصالح الفئات الأكثر تضرراً من هذا التضخم .

وعلى الرغم من عدم وجود قانون عام يحكم العلاقة بين تقلبات معدل التضخم واتجاهات النمو في الحصيلة الضريبية والزيادة في الإنفاق العام ، إلا أن الخبرة العملية تؤكد أن التضخم أصبح يفرض نفسه كأحد الأسباب الواضحة للعجز في الموازنة العامة للدولة ، فالتضخم يؤدي إلى ارتفاع نفقة شراء المستلزمات السلعية والخدمية التي تحتاجها الدولة لتأدية وظائفها ، كما أنه يدفع الدولة إلى زيادة اعتمادات الأجور والدعم لتعويض الانخفاض الذي يلحقه التضخم بمستويات الدخل الحقيقية ، هذا بالإضافة إلى ما يترتب على التضخم من ارتفاع نفقات الاستثمارات العامة، ومن الملاحظ أنه مع ارتفاع معدل التضخم ، تزيد نفقات الحكومة بمعدل أسرع من إيراداتها . ذلك أن إيرادات الحكومة تتميز بالثبات النسبي في المدة القصيرة ، فعلى حين يؤدي ارتفاع الأسعار إلى زيادة فورية وسريعة في النفقات العامة ، فإنه لا يحدث أثره في زيادة الإيرادات العامة إلا بعد فترات طويلة نسبياً .^(١)

ولقد اكتسبت العلاقة بين عجز الموازنة ومعدل التضخم مكاناً بارزاً في الأدبيات الاقتصادية، وتعتمد قوة هذه العلاقة بشكل كبير على ما إذا كانت السياسة النقدية مستقلة أو معتمدة بشكل نسبي على السياسة المالية، ففي الدول التي يشكل فيها الإصدار النقدي الجديد أمراً مهماً لتمويل الإنفاق الحكومي ، نجد أن هناك ارتباطاً بين عجز الموازنة ومعدل التضخم . وفي المقابل ، فإنه في الحالات التي تكون السلطات النقدية متمتعة باستقلالية في سياساتها النقدية ، يكون الارتباط بين العجز والتضخم ضعيفاً .^(٢)

وقد حظيت هذه العلاقة منذ منتصف الستينيات باهتمام الباحثين ، وأكدت الدراسات وجود علاقة تبادلية بين عجز الموازنة والتضخم . فعجز الموازنة سبب من أسباب التضخم ، كما أن الأخير مفسر لعجز الموازنة .^(٣)

ومن النظريات التي ربطت بين العجز في الموازنة والتضخم ، تأثير Olivera Tanzi ، أو ما يطلق عليه في الأدبيات الاقتصادية أثر أوليفرا - تانزى ، والذي يرى أن العلاقة بين عجز الموازنة والتضخم تأخذ الاتجاهين المتضادين ، أى أنه ليس فقط لعجز الموازنة أثر على النقود وبالتالي على التضخم ، بل إن التضخم المرتفع يؤدي إلى زيادة عجز موازنة الدولة ، وتعتمد هذه النظرية على ظاهرة التباطؤ في جمع الضرائب ، فتوقيت فرض الضرائب يختلف عن توقيت تحصيلها وبالتالي إذا

١- د/ أحمد يوسف الشحات ، عجز الموازنة العامة في السنوات الخمس الأخيرة ، مرجع سابق ، ص ٦٢ .
٢- د/ رمضان السيد معن ، طبيعة العلاقة بين عجز الموازنة ومعدل التضخم في الاقتصاد المصري ، مرجع سابق ، ص ٤٨٦ ، ٤٨٧ .
٣- المرجع السابق ، ص ٤٩٦ .

كان معدل التضخم مرتفعاً فإنه يؤدي إلى انخفاض القيمة الحقيقية لحصيلة الضرائب مما يؤدي إلى عجز الموازنة الذي بدوره سيؤدي إلى زيادة معدل التضخم وهكذا .^(١)

ويتسبب تأثير أوليفرا – تانزى في زيادة عجز الموازنة العامة ، وذلك ينبع من حقيقة أن الإنفاق الحكومي الإسمي يزداد بنسبة زيادة الأسعار ، كما أن الإيرادات الحكومية الحقيقية تقل ، مما يضطر الحكومة لمواجهة حجم جديد غير متوقع وغير مخطط له لعجز الموازنة ، وهو عجز متوقف على معدل التضخم .^(٢)

ويساهم التضخم - بما يحمل في طياته من تدهور القوة الشرائية للنقود - في زيادة نفقات الدولة، من خلال رفع أسعار السلع والخدمات التي تستخدمها الدولة في إشباع الحاجات العامة، مما يزيد من عجز الموازنة العامة، ونظراً لانخفاض المقدرة التكاليفية للمجتمع وجمود النظام المالي في الدول النامية، وانخفاض قدرة الدولة على عقد القروض الداخلية والخارجية لضعف قدرة جهازها الائتلاف في قروض الدولة، الأمر الذي يؤدي بالدولة إلى التمويل التضخمي، وهو ما يؤدي إلى تصاعد الاتجاهات التضخمية في المجتمع.

فالتضخم يزيد من عجز الموازنة العامة من خلال زيادة نمو النفقات العامة، وعجز الموازنة العامة يزيد من حدة التضخم، وخاصة عند محاولة الدولة سداد هذا العجز بالتمويل التضخمي. وتفاقم الضغوط التضخمية على هذا النحو يخفض من القيمة الحقيقية للموارد الضريبية، ويرفع من تكلفة تحصيل الضرائب، ويخفض من قيمة المتأخرات الضريبية.

عجز الموازنة يؤدي إلى التضخم

تؤدي زيادة النفقات العامة عن الإيرادات العامة إلى ارتفاع معدلات المعروض النقدي في المجتمع ، حيث لا توجد سلع وخدمات تزيد بمقدار الزيادة في النقود ، وبالتالي توجد كمية كبيرة من النقود تطارد كمية بسيطة من السلع والخدمات – مع فرض ثبات العوامل الأخرى – فتؤدي تلك الزيادة في الإنفاق العام إلى زيادة في معدلات التضخم .^(٣)

ووفقاً للمدرسة النقدية ، فإن العجز المالي ونمو النقود هما السبب الرئيسى للتضخم ، وأن السلطات المالية تلجأ إلى زيادة عرض النقود كلما أدى عجز الموازنة إلى توليد ضغوط على أسعار الفائدة ، فارتفاع مستويات العجز تسبب التضخم من خلال زيادة الكميات المعروضة من النقود .^(٤)

1 - Vito Tanzi : Inflation, Real Tax Revenue, and the Case for Inflationary Finance: Theory with an Application to Argentina Staff Papers, IMF, Vol. 25, No. 3 (Sep., 1978), pp. 417-451

٢- يطلق الفظ "تأثير أوليفرا – تانزى" لوصف حالة انخفاض الإيرادات الحقيقية للحكومة المترافقة مع زيادة معدل التضخم ، فالعائد من الضرائب يتأثر بزيادة المستوى العام للأسعار ، فإذا كان النظام الضريبي تصاعدياً ، فإن العائد الحقيقي للضرائب يمكن أن يظل ثابتاً أو قد يزداد ، أما في حالة عدم وجود نظام ضريبي تصاعدي ، فإن ارتفاع معدل التضخم يؤدي بالتأكيد إلى انخفاض الحصيلة الحقيقية للضرائب ، وهذا الانخفاض يعتمد على الفجوة الزمنية بين توقيت فرض الضريبة وتوقيت تحصيلها . رانيا رمضان معوض ، العلاقة بين عجز الموازنة والتضخم في مصر ، رسالة ماجستير ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص ١٨ : ٢١ .

٣- د/ محمد عبدالمعطي سالم ، عجز الموازنة العامة وأثره في توجيه السياسة الاقتصادية والاجتماعية في الفكر المعاصر والإسلامي ، مرجع سابق ، ص ١٠٣٨ .

٤- د/ عبدالرازق الفارس ، الحكومة والفقراء والإنفاق العام ، مرجع سابق ، ص ١٤٨ ، ١٤٩ .

كما يؤدي العجز أيضاً إلى مزيد من التضخم ، وذلك بسبب ما تقوم به العديد من البلدان النامية بتمويل هذا العجز من خلال مصادر تضخمية كالإصدار النقدي ، ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى تزايد الإنفاق المحلي بنسبة أكبر من نسبة تزايد الإنتاج المحلي وهو منخفض في البلدان النامية غالباً ، الأمر الذي يعنى تزايد الطلب الكلى بنسبة أكبر من العرض الكلى ، مما يزيد من ارتفاع الأسعار ، وبالتالي تزايد الموجات التضخمية في المجتمع .

لذلك يطالب صندوق النقد الدولي البلدان النامية بتنفيذ بعض الإجراءات التى من شأنها تخفيض العجز في الموازنة العامة كزيادة الإيرادات وتخفيض النفقات ، وضرورة الاعتماد على مصادر غير تضخمية لتمويل عجز الموازنة تجنباً للآثار التضخمية التى تتجم عن ذلك .^(١)

التضخم يؤدي إلى عجز الموازنة

يؤدي الارتفاع في معدل التضخم إلى زيادة إسمية في الناتج المحلي ، يجب في الأصل أن تنعكس بدورها إذا طبق نظام الضرائب التصاعدية في صورة زيادة أكبر في مقدار الناتج الضريبي ، ويبدو أن ذلك كان صحيحاً فيما يتعلق بحصيلة الضرائب المباشرة ، ولكن حصيلة الضرائب على الاستهلاك لا ترتفع إلا بمستوى أقل من مستوى التضخم بسبب تردد الحكومات في زيادة هذه الطائفة من الضرائب خشية آثارها التضخمية على أثمان السلع والخدمات ، ومن هنا سقطت مرونة الإيرادات الضريبية بالنسبة للتضخم ، وأصبح التضخم يفرض نفسه كأحد الأسباب الواضحة للعجز في الموازنة .^(٢)

ففي ظل ظروف التضخم يتجه عجز الموازنة إلى التزايد ، ويرجع ذلك إلى التباين بين سلوك الإيرادات العامة وسلوك النفقات العامة . فالإيرادات العامة لا تزيد بنفس نسبة ارتفاع الأسعار بل إنها تتخلف عنها ، فإذا كان معدل التضخم يبلغ ٣٠% سنوياً مثلاً فإن الإيرادات العامة تزيد بنسبة أقل من ذلك بكثير ولتكن نسبة ١٠% مثلاً أو أقل . وتفسير ذلك هو جمود النظام الضريبي بصفة عامة في الدول النامية ، فإن عدداً من الضرائب في تلك الدول تعتبر من الضرائب النوعية التى لا تختلف حصيلتها باختلاف الأسعار أو دخول الأفراد أو المؤسسات الخاضعة لها ، ومن ثم يرتفع المستوى العام للأسعار وتبقى حصيلتها على ما هى عليه بل قد تنراجع .

وعلى العكس من ذلك النفقات العامة للدولة التى تتجه إلى الزيادة بمعدلات مساوية تقريباً لمعدلات التضخم أو أعلى منها بالنسبة لبعض أنواعها ، وفى الوقت نفسه فإنها تميل إلى الجمود في الاتجاه النزولى ، فإذا انخفض المستوى العام للأسعار فإنها تبقى على ما هى عليه . وهذا يعنى أن الإيرادات العامة في البلاد النامية غير مرنة في الاتجاهين الصعودى والنزولى ، أما النفقات العامة فهى مرنة في الاتجاه الصعودى ولكنها غير مرنة في الاتجاه النزولى ، وهذا ما يؤكد أن السلوك العام للإيرادات والنفقات في ظروف التضخم يؤدي إلى تفاقم عجز الموازنة في الدول النامية .^(٣)

١- د/ محمد عبدالمعطى سالم ، عجز الموازنة العامة وأثره فى توجيه السياسة الاقتصادية والاجتماعية فى الفكر المعاصر والإسلامى ، مرجع سابق ، ص ١٠٣٩ .

٢- د/ أحمد جمال الدين موسى ، العجز في ميزانية الدولة ، مرجع سابق ، ص ١٤٥ .

٣- د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ١٦ ، ١٧ .

ويباشر التضخم تأثيراً مباشراً في دفع النفقات العامة نحو الارتفاع من خلال ما يحدثه من زيادة في كلفة شراء المستلزمات السلعية التي تحتاجها الدولة وتمولها من خلال الموازنة العامة ، وعلى نحو يؤدي إلى زيادة عجز الموازنة .^(١)

فعجز الموازنة قد يؤدي إلى زيادة التضخم وبخاصة إذا لجأت الدولة إلى تمويل هذا العجز تمويلاً تضخيمياً عن طريق طبع المزيد من البنكنوت وزيادة الائتمان المصرفي ، ومن ناحية أخرى يزيد التضخم من حدة عجز الموازنة العامة من خلال ارتفاع كلفة المستلزمات السلعية والخدمات للحكومة والقطاع العام ، مما يخلق حالة أشبه بالحلقة المفرغة ، فالتضخم يزيد من عجز الموازنة العامة في حين أن عجز الموازنة العامة يزيد من حدة التضخم .^(٢)

وتقوم هذه الحالة حين توجد موجات تضخمية أساساً داخل الاقتصاديات سواء أكانت نامية أم متقدمة ، ففي هذه الحالة يتم زيادة الإنفاق العام للأغراض الاقتصادية لإيجاد نوع من التوازن في ميزان المدفوعات لصالح تشجيع الصادرات أو استيراد السلع الضرورية أو للأغراض الاجتماعية كالإنفاق العام المخصص لدعم السلع الأساسية ، وتؤدي الزيادة في الإنفاق إلى زيادة في معدلات التضخم الموجود بالفعل ، وهكذا تدور هذه الاقتصاديات في حلقة مفرغة من التضخم والعجز .^(٣)

والارتفاع في معدلات التضخم وتقلبها يؤثر على اتجاهات نمو النفقات العامة والإيرادات الضريبية ، وهو ما يقود إلى تأكيد الدور الذي يلعبه التضخم في زيادة العجز في الموازنة ، فقد أضر التضخم بالموازنات العامة لدول العالم الثالث لزيادة تكاليف الإنفاق العام زيادة كبيرة مع ارتفاع الأسعار ، فضلاً عن ارتفاع أسعار الفائدة المحلية .^(٤)

ويتأكد ظهور الآثار التضخمية لعجز الموازنة في حالة عدم تطور الأسواق المالية وعدم تمتع البنك المركزي بالاستقلالية، حيث تؤدي هذه العوامل - علاوة على عدم توافر آلية ذات كفاءة لتجميع الضرائب - إلى الاعتماد على خلق النقود كمصدر وحيد لتمويل العجز المالي، وعلى نقب ذلك ، يؤدي تطور الأسواق المالية واستقلالية البنك المركزي إلى توافر مصادر غير تضخمية لتمويل العجز المالي. كما توجد علاقة تبادلية ثنائية الاتجاه بين عجز الموازنة والتضخم ، وتعتمد هذه العلاقة على فكرة التباطؤ في تحصيل الضرائب ، حيث أن توقيت فرض الضرائب يختلف عن توقيت تحصيلها . وفي حالة ارتفاع معدل التضخم ، فإن هذا يؤدي إلى انخفاض القيمة الحقيقية لحصيلة الضرائب مما يؤدي إلى زيادة عجز الموازنة ، الذي يؤدي بدوره إلى زيادة معدل التضخم.^(٥)

١- د/ هناء خير الدين ، آليات التضخم في مصر ، مركز البحوث والدراسات الاقتصادية والمالية ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٢ ، ص ٢٨ .

2 -Cecchttistephen G., Streindel Charles, Chu Rita S., Comment Prévoir l' inflation Problemes Economiques,11 October 2000, p.52.

٣- د/ محمد عبدالمعطي سالم ، عجز الموازنة العامة وأثره في توجيه السياسة الاقتصادية والاجتماعية في الفكر المعاصر والإسلامي ، مرجع سابق ، ص ١٠٤٠ .

٤- د/ سهير أبو العنين ، مؤشرات التضخم في مصر ، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم ١٩٩ ، ١٩٩٩ ، ص ٢٣ .

٥- د/ رمضان السيد معن ، طبيعة العلاقة بين عجز الموازنة ومعدل التضخم في الاقتصاد المصري ، مرجع سابق ، ص ٤٩٨ .

إن عجز الموازنة العامة يعد من المحددات الرئيسية للتضخم في الأجل الطويل ، أما في الأجل القصير فإن ديناميكيات العلاقة بين عجز الموازنة والتضخم معقدة للغاية ، ويمكن إرجاع ذلك جزئياً إلى أثر التضخم على العجز الذي يمكن أن يأخذ عدة صور منها :^(١)

- انخفاض القيمة الحقيقية للضرائب عند زيادة معدل التضخم ، بسبب التباطؤ في تحصيل الضرائب .
- عدم الاستجابة لدفع الضرائب لانخفاض الثقة في المؤسسات الحكومية عند زيادة معدل التضخم .
- الفجوة الزمنية بين مدفوعات الحكومة المخططة والفعلية يخفض من القيمة الحقيقية للإنفاق العام .
- عند زيادة معدل التضخم تقل القيمة الحقيقية للدين العام ولكن مدفوعات الفائدة الحقيقية قد تزيد بسبب طلب حملة السندات تأمين أكبر ضد المخاطر .

دور التضخم في تراجع الإيرادات العامة

يمكن القول بأن هناك عدة آثار سلبية للتضخم على الهدف المالي للضريبة، وهو تحقيق إيرادات ضريبية للدولة، ويمارس التضخم هذا الدور السلبي من خلال عدة قنوات أهمها نقص قيمة الإيراد الحقيقي للضريبة، وضعف المرونة الضريبية، وتخفيض القيمة الخارجية للعملة المحلية، والاعتماد على القروض كوسيلة تمويل أساسية . ونتناول فيما يلي هذه القنوات مع بيان كيف يؤثر التضخم من خلالها على الحصيلة الضريبية :^(٢)

أولاً - نقص قيمة الإيراد الحقيقي للضريبة

إن ارتفاع مستوى الأسعار يعني في نفس الوقت انخفاض القوة الشرائية للنقود، أو بمعنى آخر انخفاض كمية السلع والخدمات التي يمكن شراؤها بهذه النقود، وهو ما ينتج عنه تضؤل دور النقود كوسيلة لاختزان القيم وكأداة للادخار . وعلى ذلك، فحتى لو افترضنا أن الحصيلة الضريبية للدولة قد اتجهت - في غمار التضخم إلى التزايد، فإن التقييم الصحيح لهذا الأمر يتطلب منا أن نحسب ما يسمى بالإيراد الحقيقي للضريبة .

في هذا الصدد، هناك ثلاثة احتمالات ممكنة بشأن التضخم، من حيث تأثيره على الإيرادات الضريبية للدولة :

- الاحتمال الأول ، هو أن يزيد التضخم من الموارد الضريبية للدولة .
- الاحتمال الثاني ، هو أن يؤدي التضخم إلى تناقص الإيرادات الحقيقية للضرائب .
- الاحتمال الثالث، هو أن تبقى الحصيلة كما هي، أي لا تزيد ولا تنقص .

1 -Catao, Luis & Terrones, Marco : "Fiscal deficits and inflation," Journal of Monetary Economics, Elsevier, vol. 52(3), April 2005 p. 529-554,

٢- د/ أحمد صالح ، الآثار الضريبية للتضخم مع التطبيق على أحكام القانون رقم 91 لسنة 2005 بشأن الضريبة على الدخل ، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية - كلية الحقوق جامعة المنوفية ، مجلد ٢١ ، لعدد ٣٥ ، ٢٠١٢ ، ص ٢٢٦ : ٢٣٧ .

ويتحقق الاحتمال الأول عندما تزيد الموارد الضريبية بمعدل أعلى من معدل التضخم السائد، والاحتمال الثاني يتحقق لو أن هذه الموارد قد نمت بمعدل أقل من معدل التضخم. أما الاحتمال الثالث فيوجد إذا تساوى معدل نمو الحصيلة الضريبية مع معدل التضخم.

ثانيا - ضعف مرونة الحصيلة الضريبية

تتميز الدول النامية بضعف المرونة الضريبية ، ومع زيادة الدخل النقدية ووجود نظام الضرائب التصاعدي على الدخل، من المفترض أن تزيد الحصيلة الضريبية. إلا أنه في الدول النامية تضعف هذه المرونة لأسباب عديدة لعل من أهمها في هذا المقام طول فترة التحصيل أو الإبطاء الضريبي ، ففي غمار التضخم ترتفع الأسعار وتزيد دخول الأفراد والمشروعات وتزايد المبيعات والأرباح، ومع ذلك لا تنعكس هذه الأمور مباشرة على الحصيلة، وإنما توجد فترة زمنية بين تنامي الأسعار والدخل من ناحية وزيادة الإيرادات الضريبية من ناحية أخرى، وذلك لأسباب عديدة كعدم كفاءة الجهاز الضريبي مثلا أو عدم مواكبة التشريعات الضريبية التصاعد في معدل التضخم، ولا يكفي أنه كلما طالت الفترة بين زيادة الدخل واستجابة الحصيلة خلال التضخم كلما نقصت القيمة الحقيقية للإيرادات الضريبية.^(١)

ثالثاً: ضعف حصيلة الضرائب على السلع المستوردة

يؤدي تخفيض القيمة الخارجية للعملة Devaluation - عن طريق ما يسببه من تضخم - إلى انخفاض في الإيراد الحقيقي للضرائب. فتخفيض سعر الصرف للعملة المحلية يرفع من أسعار السلع الاستهلاكية المستوردة مقومة بالعملة المحلية. كما يرفع من أسعار مستلزمات الإنتاج المستوردة (كالمواد الخام الأولية وقطع الغيار) مقومة بالعملة المحلية. كما ترتفع أسعار الآلات والمعدات والتجهيزات الإنتاجية هي الأخرى مقومة بالعملة المحلية، وبالتالي فإن تكلفة الاستثمار المحلي ترتفع. كل ذلك يرفع من معدلات التضخم السائدة على نحو يقلل من القيمة الحقيقية للحصيلة الضريبية .

ونظرا لأن تخفيض قيمة العملة يؤدي إلى تصاعد الاتجاهات التضخمية الأمر الذي ينعكس على سعر الفائدة الحقيقي، فإن الدولة تضطر إلى زيادة سعر الفائدة، وذلك حتى تتمكن من المحافظة على قيمة الأصول المالية بالعملة المحلية وحتى تقلل من هروب الأموال للخارج. وزيادة سعر الفائدة على هذا النحو تؤدي حتما إلى زيادة مدفوعات الفوائد التي تدفعها الحكومة والشركات العامة.^(٢)

والواقع أن تخفيض القيمة الخارجية للعملة كان دائما أحد الإجراءات الأساسية التي يقترحها صندوق النقد الدولي على حكومات الدول النامية مقابل تقديم المعونات والقروض لها في إطار ما يعرف ببرامج التكيف. كما اقترح الصندوق إجراءات أخرى في إطار هذه البرامج - تؤدي كلها إلى ارتفاع معدلات التضخم، كإلغاء الدعم والرقابة السعرية وزيادة أسعار منتجات القطاع العام وزيادة أسعار الفائدة، ولا يخفى ما يؤدي إليه ذلك من تأثير سلبي على الموارد الضريبية للدولة.

1 -Omneia A. Helmy, The Impact of Pudget Deficit On Inflation in Egypt, Working Paper No. 141, November 2008.

٢- د/ أحمد صالح ، الآثار الضريبية للتضخم ، مرجع سابق ، ص ٢٢٦ : ٢٣٧ .

رابعاً: الاعتماد على القروض كوسيلة تمويلية أساسية

تختلف الضرائب كوسيلة تمويلية عن القروض، باعتبار أن القرض هو في الأصل اختباري وذو طبيعة تعاقدية، أما الضريبة فهي فريضة إجبارية. وبينما تزيد الضرائب من إيرادات الدولة دون أعباء لاحقة، فإن القروض يتم إعادة أصلها على أقساط مضاف إليه الفوائد. من ناحية أخرى، لا يلقي القرض عبء تمويل التنمية على الجيل الحاضر فقط كما هو الحال في الضريبة، وإنما يتعدى ذلك إلى الأجيال اللاحقة، ولا اعتراض على ذلك إذا كنا أمام مشروعات إنتاجية عملاقة نوتي ثمارها على مدى طويل

إلا أن اعتماد الدولة على الاقتراض الداخلي والخارجي - كوسيلة تمويلية أساسية - المدد طويلة ودون ضوابط واضحة يؤدي إلى ارتفاع معدل التضخم، حيث تزداد كمية النقود على نحو يفوق الزيادة في كمية العرض الحقيقي للسلع والخدمات مما يؤدي إلى ارتفاع أسعارها. هذا الارتفاع العام في الأسعار، والذي يتضمن في طياته انتقاص القوة الشرائية للنقود بخفض من القيمة الحقيقية للإيرادات الضريبية.^(١)

أضف إلى ذلك، أن اعتماد الدولة على القروض - كأداة أساسية للتمويل - ينطوي على محاباة للفئات الغنية في المجتمع، فحيث يقوم النظام الضريبي في الأساس على الضرائب غير المباشرة، ويكتب أصحاب الدخل المرتفعة في القرض، فإنهم يحصلون على أقساط الاستهلاك والفوائد من حصيلة الضرائب غير المباشرة، والتي يتحمل العبء الأكبر فيها أصحاب الدخل الضعيف. أي أن الأمر ينطوي في الحقيقة على عملية إعادة التوزيع الدخل في غير صالح الطبقات الفقيرة. هذا التوزيع السيئ للدخل القومي يؤدي بذاته إلى انخفاض الإيرادات العامة.

وتشير تجربة مصر مع التضخم إلى أثره الشديد على زيادة الإنفاق العام الجاري على الوظائف التقليدية للدولة، مثل الأمن والدفاع والتعليم والصحة وأعمال المرافق العامة والمصروفات التحويلية... الخ. وكذلك ما أدى إليه من دفع بنود أخرى للإنفاق العام الجاري محو الارتفاع مثل الأجور والمرتبات ونفقات خفض تكاليف المعيشة محدود الدخل. وقد واكب كل هذه التأثيرات جمود في الموارد السيادية للدولة، حيث لم تستطع هذه الموارد أن تجاري النمو الذي حدث في بنود الإنفاق العام. من هنا تزايد العجز الجاري للموازنة العامة للدولة، ولجأت الدولة إلى سد جانب هام من هذا العجز عن طريق الفوائض الادخارية التي تحققت في الشركات العامة وهيئة العاملين

وقد أدى التضخم إلى مزيد من العجز في الموازنة العامة في مصر، وذلك تحت تأثير العديد من العوامل التي من أهمها: ^(٢)

- ١- ارتفاع الأسعار العالمية للمواد الغذائية الأمر الذي أدى إلى زيادة الاعتمادات المخصصة لاستيراد هذه السلع ودعمها وزياد المرتبات والأجور بصفة دورية كل عام.

1 -Omneia A. Helmy, The Impact of Pudget Deficit On Inflation in Egypt, Working Paper No. 141, November 2008.

٢- د/ رمزي زكي، مشكلة التضخم في مصر، مرجع سابق، ص ٥٢٩.

- ٢- أدت الأزمة المالية العالمية إلى وجود عدة موجات تضخمية اجتاحت كل دول العالم بنسب مختلفة ومنها مصر، مما انعكس على ارتفاع أسعار الواردات المصرية من الخارج وبالتالي المزيد من عجز الموازنة بسبب ما تستورده الحكومة من سلع استهلاكية أو وسيطة.
- ٣- أدى التضخم إلى ارتفاع كل من أسعار الفائدة على القروض الداخلية والخارجية مما زاد بدوره من أعباء الدين العام الذى تتحمله الموازنة العامة .
- ٤- أدت موجات التضخم إلى تخفيض قيمة العملة المصرية وبالتالي زيادة عجز الموازنة العامة للدولة وذلك بسبب إعادة تقويم بعض بنود الإنفاق بأسعار الصرف الجديدة .
- كما أن العجز فى الموازنة يغذى الضغوط التضخمية التى يتعرض لها الاقتصاد القومى ، نظراً لتمويل هذا العجز او جزء منه عن طريق التمويل التضخمى للعجز. ومن ناحية أخرى يزيد التضخم من عجز الموازنة لأنه يؤدي الى زيادة الانفاق الحكومى ، فهناك تأثير متبادل بين عجز الموازنة العامة والتضخم ، فكل منهما يعمل على وجود الآخر ، وهكذا تدور هذه العملية في حلقة مفرغة تجعل من الصعب القضاء عليها إلا باتباع سياسات مالية ونقدية صارمة يسيران في خط واحد .

المبحث الثاني

دور الأزمات الاقتصادية في تزايد عجز الموازنة العامة

تمهيد وتقسيم

مر الاقتصاد العالمي بتغيرات كبيرة وتقلب هائل . فقد أزال التقدم التكنولوجي في النقل والاتصالات ومعالجة البيانات حدود الزمان والمسافة التقليدية . ومع انهيار الكتلة السوفيتية واندماج الصين في الاقتصاد التجارى العالمى ، دخل من أربعة إلى خمسة مليارات من البشر في اقتصاد السوق العالمى ، وفتحت تلك الأحداث الباب أمام حقبة جديدة من الرأسمالية التى رفعت عنها القيود ، ودفعت الولايات المتحدة الأمريكية بنموذجها الاقتصادى الليبرالى الجديد الذى ينطوى على التجارة الحرة والأسواق المفتوحة . ونتيجة لذلك تسارع تدفق التجارة ورأس المال والمهاجرين والمعلومات، وأسقطت الاتفاقيات التجارية الحواجز التى تحول دون الوصول إلى الأسواق ، وبدأت المشروعات متعددة الجنسيات تتعامل مع العالم على أنه اقتصاد واحد من أجل انتاج السلع وبيعها . وعندما انفجرت الفقاعة في ٢٠٠٨ خفت حدة التحمس لرفع القيود والتوسع التجارى ، وكما حدث في ثلاثينيات القرن العشرين ، تدخلت الحكومات لإصلاح الأسواق وإنعاشها . وترك الانهيار الدول الأكثر تقدماً في صورة سيئة ، فبينما قادت بريطانيا الاقتصاد العالمى في القرن التاسع عشر وأمريكا في القرن العشرين ، رأى كثيرون أن الأزمة الاقتصادية في ٢٠٠٨ أعلنت عن تحول في القيادة . ذلك أن بلدان مثل الصين والهند وغيرهما من العمالة الناشئين سوف تكون لها أدواراً محسنة في نظام القرن الحادى والعشرين وستصبح المحركات الجديدة للاقتصاد العالمى .^(١)

ونتناول في هذا المبحث ماهية الأزمات الاقتصادية وآثارها على عجز الموازنة العامة من خلال المطالب التالية :

المطلب الأول : ماهية الأزمات الاقتصادية

المطلب الثانى : تأثير الأزمات الاقتصادية على عجز الموازنة العامة

المطلب الأول

ماهية الأزمات الاقتصادية

مفهوم الأزمات الاقتصادية

لا يوجد تعريف محدد للأزمة الاقتصادية لكن يمكن القول أنها اضطراب حاد و مفاجئ في أسعار نوع أو أكثر من الأصول سواء كانت مادية أو مالية أو حقوق ملكية للأصول المالية ، أو هي التدهور الحاد في الأسواق المالية لدولة ما أو مجموعة من الدول. وإذا كانت الأزمة الاقتصادية لا تتعلق في بداية الأمر إلا بالأسواق المالية، فان تفاقمها يؤدي إلى آثار ضارة بالاقتصاد كتضييق الائتمان وبالتالي انخفاض الاستثمار، مما يجر إلى أزمة اقتصادية، بل حتى إلى ركود اقتصادي.^(٢)

1 - Alfred E. Eckes Jr. The Contemporary Global Economy : A History Since 1980, Blackwell History of the Contemporary World, May 2011, p. 11, 12 .

٢ د/عمر يوسف العتوم ، أسباب الأزمة المالية العالمية ، رؤية إسلامية ، المؤتمر الرابع للبحث العلمي في الأردن ، قسم الاقتصاد والمصارف الإسلامية ، جامعة اليرموك ، ٢٠٠٩ ، ص ٤ .

ويفسر **ماركس** الأزمات الاقتصادية بالتناقضات الرئيسية في الاقتصاد الرأسمالي التي تتسبب في حدوث الأزمات الدورية العامة ، في حين يفسر **كينز** الأزمات الاقتصادية بعدم كفاية الطلب ، ويؤكد أن سبب الأزمة يكمن في القوانين النفسية التي لا تتبدل ومنها ميل الناس إلى التوفير ، أما **فريدريك أنجلز** فقد وصف الأزمة بأنها توقف التجارة وازدحام الأسواق وتراكم البضائع بكميات هائلة واختفاء السيولة النقدية ثم توقف المصانع وفقدان الكثير من العمال لعملهم .^(١)

ويمكن تعريف الأزمة الاقتصادية بأنها وقوع خلل خطير ومفاجئ نسبيا يضرب السلوك المعتاد للمنظومة المالية ويتضمن أخطارا وتهديدات مباشرة وكبيرة للدولة والمنظمات والأفراد وجميع أصحاب المصالح، ويتطلب هذا الخلل تدخلات سريعة وفاعلة من جميع الأطراف ذات العلاقة، وتؤدي الأزمة المالية إلى نتائج سلبية واضحة على مستوى الاقتصاد الجزئي والاقتصاد الكلي وخسائر في الموارد المادية والموارد البشرية، وتؤدي إلى اضطرابات حادة في التوازنات الاقتصادية قد يعقبها انهيارات حادة لمؤسسات مالية ومؤسسات أخرى^(٢).

فالأزمة الاقتصادية ليست حدثاً عارضاً أو ناتجاً عن أخطاء في بعض السياسات المالية والاقتصادية بقدر ما هي جزء لا يتجزأ من الأداء الطبيعي للاقتصاديات الرأسمالية العالمية . فالتغيرات المتراكمة التي حدثت في الهياكل الاقتصادية والمالية داخل هذه الاقتصاديات عبر فترة طويلة من الزمن تتمخض في النهاية عن حدوث هذه الأزمات . فالهياكل المالية القوية التي تتميز بها بعض فترات التوسع الاقتصادي والتي يصعب في ظلها اندلاع الأزمات المالية ، تتحول بمرور الوقت إلى هياكل هشّة تسمح بانفجار هذه الأزمات .^(٣)

أنواع الأزمات الاقتصادية

عرف الاقتصاد الدولي عدة أزمات اقتصادية ارتبطت أسبابها بالظروف العالمية السائدة بدءاً من أزمة الركود العظيم خلال الفترة (١٩٢٩ – ١٩٣٣)، وأزمة سوق المناخ الكويتي عام ١٩٨٢م، ثم أزمة المكسيك عام ١٩٩٤م، وأزمة الدول الآسيوية عام ١٩٩٧م، وأزمة الأرجنتين عام ١٩٩٨م، وغيرها من الأزمات. لكن منذ فبراير ٢٠٠٧م إلى سبتمبر ٢٠٠٨م ظهرت معالم أزمة مالية عالمية ، والتي اعتبرت الأسوأ من نوعها منذ زمن الكساد الكبير .^(٤)

١- د/ فيصل محمد الكندري ، الأزمة المالية العالمية وانعكاساتها على قطاعات الاستثمار ، منشأة المعارف ، ٢٠١٠ ، ص ٢٣ .
2- Rajan, Ramkishan "Financial Crisis, Capital Outflows, and Policy Responses: Examples form East Asia" Journal of Economic Education, 2007, Vol. 38, No. 1; pp. 92-109.

٣- د/ نهير أحمد حسن ، الأزمة المالية العالمية ٢٠٠٨ وانعكاساتها على توجه الاستثمارات العربية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة طنطا ، ٢٠١٧ ، ص ٢ .

٤- تختلف حالة الركود الاقتصادي عن حالة الكساد ، فالأولى هي تلك الحالة التي تظل العلاقات الاقتصادية التي تربط بين العناصر المختلفة في الأسواق سليمة ، وتقاس دائماً بالتراجع في معدل نمو الناتج المحلي خلال ثلاثة أرباع متتالية من العام المالي بالإضافة إلى اتجاهات البطالة وحركة العقارات وغيرها ، وفي هذه الحالة يمكن التعويض خلال مدة معينة عن طريق إعادة تحريك الاستهلاك الخاص أو الاستثمار من خلال إجراءات الحكومة . أما حالة الكساد فهي تشير إلى انهيار الناتج إلى الدرجة التي تلحق الضرر بالأسس الرئيسية للنشاط الاقتصادي . وتبرز بالأساس من خلال انهيار الأسهم بأسواق المال وتقادم حالات الإفلاس في المؤسسات التجارية والمالية والبطالة الواسعة إلى غير ذلك . وفي هذا السياق يصبح من المستحيل تغيير المسار الاقتصادي باستخدام الأدوات الاقتصادية العادية ، ولكن يتطلب إجراءات أكثر تعقيداً من الحالة الأولى . للمزيد : د/ عبدالفتاح الجبالي ، الركود والنمو ، مشكلات في الاقتصاد المصري المعاصر، مرجع سابق ، ص ١٢ .

فقد أدى انتشار العولمة التي أتاحت حرية انتقال رؤوس الأموال بين الدول إلى سرعة انتشار الأزمات الاقتصادية التي تجتاح دولة ما إلى كافة دول العالم ، وهذه الأزمات قد تكون أزمات في النقد الأجنبي أو أزمات مصرفية أو أزمات تتعلق بالديون وذلك على النحو التالي :^(١)

- ١- أزمة النقد الأجنبي : تحدث هذه الأزمة في العملات الأجنبية ، عندما تؤدي إحدى الهجمات المضاربة على عملة بلد ما إلى تخفيض قيمتها أو إلى هبوط حاد فيها .
- ٢- الأزمات المصرفية : تنجم الأزمة المصرفية عندما يواجه المصرف ارتفاعا مفاجئا وتزايداً كبيراً في الطلب على سحب الودائع، فالمصرف يستخدم نسبة كبيرة من هذه الودائع في عمليات الإقراض والتشغيل، ويحتفظ بنسبة محددة من هذه الودائع لتلبية طلبات السحب اليومية المعتادة، ويواجه المصرف أزمة مصرفية حقيقية عندما يواجه هذا الارتفاع المفاجئ والتزايد الكبير في الطلب على سحب الودائع والتي تتجاوز النسبة المعتادة للسحب^(٢) .
- ٣- أزمات الديون : يحدث هذا النوع من الأزمات حين يتوقف المقترضون عن السداد ، ومن ثم يتوقف تقديم المزيد من القروض الجديدة ، بل وتصفية القروض القائمة . وترتبط أزمات الديون أيضاً بدين تجارى خاص أو دين سيادى عام ، كما أن المخاطر المتوقعة في حال توقف القطاع العام عن سداد التزاماته قد تؤدي إلى هبوط حاد في تدفقات رأس المال الخاص إلى الداخل ، كما أنها قد تؤدي إلى أزمة في الصرف الأجنبي.

المطلب الثانى

تأثير الأزمات الاقتصادية على عجز الموازنة العامة

تؤدي الأزمات الاقتصادية إلى أحداث العجز في الموازنة العامة للدولة ، لأنها تؤدي إلى نقص الموارد المالية للدولة نتيجة لما تتطلبه هذه الأزمات من زيادة في حجم الإنفاق العام لعلاج آثارها في صورة إعانات للعمال العاطلين ونفقات لإعادة النشاط الاقتصادى . كما تلقى الأزمات الاقتصادية العالمية بظلالها على الإيرادات العامة للدولة وأهمها الإيرادات الضريبية ، ويتمثل ذلك في انخفاض الإيرادات الضريبية نتيجة تزايد معدلات المتأخرات الضريبية وتزايد المشروعات الخاسرة وتنامي ظاهرة الاقتصاد غير الرسمي .

وقد أدت الأزمة المالية العالمية إلى انخفاض كبير في الإيرادات الحكومية بنسبة أكبر من الانخفاض في الناتج الكلى في كثير من الدول ، حيث بدء ذلك الانخفاض في ٢٠٠٨ حين انخفض الإيراد الحكومى بمتوسط ٠.٠٨% من الدخل القومى على المستوى العالمى ، ثم تسارع هذا الانخفاض حيث تناقصت الغلة الضريبية السنوية بمتوسط قدره ٤% من الدخل القومى في بعض

١- د/ إبراهيم عبدالله عبدالرؤوف ، انعكاسات الأزمة المالية على الاقتصاد المصرى ، المؤتمر العلمى السنوى الثالث عشر لكلية الحقوق جامعة المنصورة بعنوان : الجوانب القانونية والاقتصادية للأزمة المالية العالمية ، إبريل ٢٠٠٩ ، ص ٦ ، ٧ .

2- Peter, Rosenblum, "The World's Banker: A Story of Failed States, Financial Crisis, and the Wealth and Poverty of Nations", Ethics& International Affairs, 2005. Vol. 19, No. 2; PP. 126-133

دول التحول الاقتصادى وبعض الدول النامية عام ٢٠٠٩ ، ويرجع ذلك الانخفاض إلى عدد من العوامل أهمها ^(١) :

- ميل بعض الإيرادات الضريبية إلى الانخفاض بسرعة أكبر من انخفاض الناتج القومى الإجمالى أمام الانكماش الاقتصادى .
- تناقص أسعار السلع والإيرادات المرتبطة .
- التغيرات في سياسة الضرائب .

وتبرز السياسة الاقتصادية بجناحيها المالى والنقدى ، كأداة للخروج من الأزمات المالية ، فتحاول السياسة النقدية أن تزيد من عرض النقود وتخفف سعر الفائدة خلال فترات الركود المصاحبة للأزمات المالية بهدف تحفيز القوى الشرائية للأفراد والمشروعات لزيادة الطلب على السلع والخدمات ، وتشجيع الاستثمارات ، بهدف زيادة التشغيل والحد من البطالة ^(٢) .

ففي ظل العولمة والانفتاح بين دول العالم المختلفة ، فإن وضع تقديرات الموازنة العامة ، ومن ثم تقدير العجز المتوقع ، يراعى تطورات النشاط الاقتصادى في الاقتصادات المتقدمة ومسارات السياسات الاقتصادية الكلية المتبعة .

لذا حددت وزارة المالية أهم مخاطر الاقتصاد العالمى التى قد تؤثر على وضع الاقتصاد المصرى وعلى تقديرات الموازنة في البيان المالى لمشروع الموازنة العامة لعام ٢٠١٨/٢٠١٩ على النحو التالى :

- ١- ارتفاع أسعار المواد البترولية .
 - ٢- القرارات السيادية في بعض الدول، مثل قيام البنك الفيدرالى الأمريكى برفع أسعار الفائدة على الدولار الأمريكى أو تداعيات خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبى وتأثيرها المحتمل على حركة التجارة في أوروبا .
 - ٣- التحولات السياسية التى تشهدها عدد من الاقتصادات بمنطقة الشرق الأوسط، والتى قد يكون لها تداعيات سلبية في نظرة المستثمرين للمنطقة وعلى حركة التجارة والتدفقات المالية للمنطقة .
 - ٤- الاتجاه العالمى المتزايد نحو تبنى سياسات تجارية حمائية قد تصل إلى حروب تجارية بين الولايات المتحدة الأمريكية والصين، وهو ما قد يؤثر سلباً على فرص النمو والتشغيل في عدد من الدول المتقدمة والنامية .
 - ٥- تغير سعر الصرف عن المستويات الحالية، مما قد يؤثر على الإيرادات والمصروفات الدولارى كإيرادات قناة السويس والهيئة العامة للبترول ودعم السلع التموينية ودعم الطاقة .
- ومن أكثر الأزمات المالية تأثيراً على المجتمع الدولى أزمة الكساد الكبير في أوائل الثلاثينات من القرن العشرين وأزمة دول جنوب شرق آسيا في أواخر التسعينات بالإضافة إلى الأزمة المالية العالمية في أوائل القرن الحادى والعشرين .

١- د/ طارق محمود السالوس ، تفعيل دور الإدارة الضريبية فى ظل الأزمة الاقتصادية ، دار النهضة العربية ، ٢٠١٠ ، ص ٦ ، ٥ .

٢- د/ رمضان صديق ، الضرائب فى ظل الأزمة المالية ، المؤتمر الخامس عشر "دور النظام الضريبى المصرى فى مواجهة الأزمة المالية والاقتصادية العالمية" ، مركز الدراسات المالية والضريبية ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص ٣ .

١- أزمة الكساد الكبير

كان الكساد الكبير (١٩٢٩ - ١٩٣٣)^(١) هو نقطة التحول التي أدت إلى تغيير المالية العامة من إطارها الكلاسيكي المحافظ إلى الإطار الكينزي الذي أعطى لها أدواراً بالغة الأهمية في النظام الاقتصادي ومنح الحكومات المبرر من أجل أن تتدخل في الحياة الاقتصادية ، بل يمكن القول أن عام ١٩٢٩ هو العام الذي أنهى أسطورة الحرية الاقتصادية وحياد المالية العامة .^(٢)

وقد مثلت هذه الأزمة منعطفاً تاريخياً في تطور الولايات المتحدة الأمريكية ومن ورائها العالم بأسره ، ليس فقط لأنها عصفت بالاقتصاد العالمي بين عشية وضحاها . وإنما كذلك لكشفها عن هشاشة متحلة في النظم الاجتماعية الإدارية والثقافية والتعليمية في المجتمعات الرأسمالية على كافة المستويات ، وإثباتها أن الخلل الاقتصادي ما هو إلا الواجهة الفجة لخلل تلك النظم.^(٣)

٢- أزمة دول جنوب شرق آسيا ١٩٩٧

تعددت الأزمات المالية والاقتصادية التي عان منها الاقتصاد العالمي خلال العقدين الأخيرين من القرن العشرين وأخيراً مع بداية القرن الواحد والعشرين، وقد أثرت هذه الأزمات المتعاقبة تأثيراً واضحاً على تحريات أحداث النشاط الاقتصادي في دول العالم كافة سواء المتقدمة أو النامية وفي ظل العولمة أصبحت تلك الدول واقتصاداتها جزءاً لا يتجزأ من دائرة الأزمات واضطراباتهما، وقد كانت أبرز هذه الأزمات الدولية المعاصرة، أزمة دول جنوب شرق آسيا (نوفمبر ١٩٩٧). فقد امتدت الآثار السلبية لتلك الأزمة الاقتصادية الآسيوية إلى كافة دول العالم على حد سواء الدول الصناعية المتقدمة وكذلك الدول النامية ، إلا أن الأثر السلبي للأزمة كان ضعيفاً نسبياً على الاقتصاديات المتقدمة في أمريكا الشمالية وأوروبا، أما بالنسبة لاقتصاديات الدول النامية فكانت أشد تضرراً للأزمة الاقتصادية الآسيوية وتأثرت بها بدرجات متفاوتة .^(٤)

وقد قام صندوق النقد الدولي بتقديم العون المالي للبلاد المتضررة من الأزمة ، خشية أن يؤدي التضيق الاقتصادي الكلي إلى الركود ، وطالب الصندوق على إثر أزمة شرق آسيا باتباع سياسات مالية تقشفية عن طريق تخفيض الإنفاق العام وزيادة الضرائب واتباع سياسة نقدية مقيدة للقروض ، اعتقاداً بأن الزيادة في الادخار الحكومي تؤدي إلى تحسن الحساب الجاري لميزان المدفوعات . بيد أن هذه الخطة تجاهلت الأوضاع الخاصة باقتصاديات دول شرق آسيا التي اعتمدت على أسواق مالية

١- كان الكساد العظيم ثانی فاجعة تعطل الاقتصاد العالمي في القرن العشرين ، وشمل أثره العالم ، وترتبط بدايات الانهيار بانهيار بورصة نيويورك ، وفشل البنوك في النمسا وبر أوروبا الرئيسي ، وانهيار قاعدة الذهب . ويلقى البعض باللوم على الكونجرس الأمريكي لإقراره رسوماً جمركية أعلى ، وفيما بين عامي ١٩٢٩ و ١٩٣٢ انخفضت التجارة العالمية بنسبة ٢٥% من حيث الحجم و٤٨% من ناحية القيمة ، بينما انخفض الإنتاج الصناعي بنسبة ٣٦% ولجأت الحكومات إلى فرض قيود على أسعار الصرف وغيرها من الإجراءات التنظيمية لعزل الاقتصادات من العاصفة العالمية وتشجيع التعافى القومي.

Wilson, Dominic, & Raluca Dragusanu, The Expanding Middle : The Exploding World Middle Class and Falling Global Inequality Global economics paper: Goldman, Sachs, 2008. Paper no. 170, p. 55.

٢- د/ رمزي زكي ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ٣٥ .

٣- د/ أحمد جلال بسيوني ، الولايات المتحدة الأمريكية من مواجهة الأزمة الاقتصادية إلى القيادة الدولية ، ١٩٣٢ - ١٩٤٥ ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ٢٠١٦ ، ص ٢٦٠ ، ٢٦١ .

٤- د/ نسرین نورالدين حسن ، العولمة و دورها في صنع الازمات المالية و الاقتصادية الدولية ، مرجع سابق ، ص ٤٥١ .

ناشئة. لذلك فشلت الخطة ولم تتجح في تحقيق الاستقرار المنشود ، بل ساءت الأوضاع ، ولم تخرج الدول من هذه الأزمة إلا باتباع سياسات مالية ونقدية مغايرة .^(١)

وكان وراء فشل برامج صندوق النقد الدولي أثناء أزمة جنوب شرق آسيا العديد من الأسباب أهمها :^(٢)

- أن الإصلاحات التي يتطلبها صندوق النقد الدولي وأهمها إعادة هيكلة المؤسسات المالية المتعثرة قد زاد من حالة الذعر المالي لدى الدائنين وهو عكس ما كان يهدف إليه الصندوق من إعادة الثقة .
- اتخاذ الصندوق في إدارة الأزمة سياسات مالية ونقدية انكماشية لضمان تحقيق فائض مالي في ميزانيات هذه الدول وذلك على الرغم مما كانت تعانيه هذه الدول من انكماش اقتصادي شديد بسبب انسحاب رأس المال الأجنبي من أسواقها .
- أن التسهيلات الائتمانية أو القروض التي أعلن الصندوق عن توفيرها لدول الأزمة لم تلعب دوراً يذكر كتسهيلات الملاذ الأخير . ففي ظل برامج الصندوق مع هذه الدول لم يكن واضحاً حجم الأموال المتاحة للاستخدام الفعلي لكل بلد لأن شروط استخدامها لم تكن محددة مسبقاً بسبب خضوعها لتقديرات خبراء الصندوق ، ومثال ذلك لم تحصل تايلاند بالفعل إلا على ٧.٣ مليار دولار من جملة ١٧.٢ مليار دولار كان قد أعلن الصندوق توفيرها لتايلاند .

وفي الدول العربية : أثرت الأزمة سلباً على الطلب العالمي على النفط وكانت أحد العوامل التي أدت إلى انخفاض سعره كما أدى توقع انخفاض الطلب على بعض المواد الأولية والبتروكيماويات التي تنتجها الدول العربية، إلى إحداث ضرراً بها وقد تأثرت الاستثمارات العربية في دول جنوب شرق آسيا سواء في مجال العملات أو البورصات التي انخفضت أسعارها انخفاضاً كبيراً، ولكن يعد تأثير البورصات العربية بأزمة آسيا تأثيراً طفيفاً بالمقارنة بمؤشر مؤسسة التمويل الدولية للأسواق الناشئة والذي سجل انخفاضاً نسبته حوالي ١٨% في عام ١٩٩٧.^(٣)

ولم يكتثر الاقتصاد العالمي النابض بالحياة بالأزمة الآسيوية واستأنف النمو، وكشأن القاطرة القوية ، سحب طلب المستهلكين المتزايد في الولايات المتحدة النشاط الاقتصادي في أقاليم أخرى ، لأن الولايات المتحدة أكثر أسواق العالم انفتاحاً ، فقد ولدت ٣٠% من الناتج المحلي العالمي في عام ٢٠٠٠ واستهلكت ١٩% من واردات العالم ، وفي أنحاء العالم عادت ثقة المستثمرين العالميين بسرعة ، ففي عام ١٩٩٩ – بعد عامين من الأزمة – شهدت الأسواق الآسيوية في سنغافورة وسيدني وهونج كونج تعافياً ملحوظاً .^(٤)

أما في مصر فقد كان تأثير الأزمة الآسيوية على سوق المال في مصر طفيفاً لعدم وجود ارتباط كبير بين حركة الأسعار في السوق المصري والأسواق الآسيوية والأمريكية، ولكن من الملاحظ أن

١- د/ رمضان صديق ، الضرائب في ظل الأزمة المالية ، مرجع سابق ، ص ٥ .
Grapes, Yuri : Hypocrisy in Financial Crisis Response: East Asia 1998 versus the USA 2008, Brooking Institution, Washington, December 2008, p. 2,3.
٢- د/ أحمد يوسف الشحات ، الأزمات المالية في الأسواق الناشئة مع الإشارة لأزمة جنوب شرق آسيا ، دار النيل للطباعة والنشر ، ٢٠٠١ ، ص ٢٠١ .
٣- د/ نسرین نور الدين حسن ، العولمة و دورها في صنع الازمات المالية و الاقتصادية الدولية ، مرجع سابق ، ص ٤٥٢ .
٤- د/ الفريد إيكس الابن ، الاقتصاد العالمي المعاصر منذ عام ١٩٨٠ ، مرجع سابق ، ص ٢٨٣ .

أكبر تأثير للأزمة الآسيوية على مصر تمثل في الزيادة الكبيرة في الواردات من جنوب شرق آسيا لمصر نظراً لانخفاض الأسعار للسلع الآسيوية بعد الأزمة ، مما زاد من عجز الميزان التجاري المصري حيث زادت الواردات بنسبة أكبر من زيادة الصادرات فاتسعت الفجوة بينهما وزاد العجز^(١)

٣- الأزمة المالية العالمية ٢٠٠٨

تعرض العالم لأزمة مالية مفاجأة فاجأت الكثير من دول العالم التي لم تكن تتوقع حدوثها في أكبر دولة وهي الولايات المتحدة الأمريكية وإن كانت نتيجة لفساد الأجهزة المالية وضعف الرقابة الحكومية على الحركة الاقتصادية والتي تعتمد على حرية السوق وعدم التدخل الحكومي في الحركة الاقتصادية^(٢).

وكان السبب الرئيسى للأزمة المالية العالمية هو تحويل الرهن العقاري الأمريكى إلى سلع تباع وتشتري على مدار الساعة كما هو الحال فى بورصة الأوراق المالية ، حتى تضخمت الأزمة وانفجرت كالبالون متسببة بأزمة مالية اكتسحت العالم .^(٣)

وقد عملت الخسائر الناجمة عن الانهيار المالى من خلال النظام المالى بسرعة ، وقدر صندوق النقد الدولى أن إجمالى تخفيض القيمة الدفترية وديون البنك وخسائره بلغ ٢.٢ تريليون دولار منذ بداية الأزمة حتى عام ٢٠١٠ . وكانت أكبر خسارة في الولايات المتحدة حيث بلغت ٨٨٥ مليار دولار ، ومنطقة اليورو ٦٦٥ مليار دولار والمملكة المتحدة ٤٥٥ مليار دولار ، وأصاب البنوك الآسيوية خسائر أقل بكثير تقدر بـ ٢.٣ مليار دولار .^(٤)

وفى ظل طبيعة الاقتصاد العالمى المترابطة ، ليس مستغرباً أن ينتشر الانهيار المالى بسرعة إلى قطاعات اقتصادية أخرى ، مما أدى إلى انخفاض النمو والمخرج الصناعى وأسعار السلع والتجارة والتوظيف . وهبطت معدلات النمو هبوطاً حاداً في الاقتصادات الكبرى في أواخر عام ٢٠٠٨ ، كما خلف الركود جروحاً غائرة في أسواق العمل ، حيث ارتفعت البطالة إلى ٣٠ مليون في الولايات المتحدة ، ثم إسبانيا وهى من أكثر البلدان تأثراً حيث ارتفع معدل البطالة إلى ١٩.١ % .^(٥)

١- د/نسرین نورالدین حسن ، العولمة و دورها في صنع الازمات المالية و الاقتصادية الدولية ، مرجع سابق ، ص ٤٥٣ .
٢- أحمد عاطف عبدالرحمن ، الأزمة العالمية والموازنة العامة للدولة ، مجلة المال والتجارة ، العدد ٤٣٨ ، ٢٠٠٩ ، ص ٢ .
وقد تطورت الأزمة بشكل متسارع حتى تحولت خلال أشهر قليلة من أزمة مالية بدأت فى القطاع المالى والعقارى بالولايات المتحدة إلى أزمة اقتصادية بمفهومها الشامل ، حيث امتد تأثيرها إلى كافة متغيرات الاقتصاد النقدى والعينى على حد سواء .
وأصبحت عالمية بعد أن امتدت من الولايات المتحدة الأمريكية إلى دول أوروبا وآسيا بسبب تزايد ارتباط وتشابك اقتصاديات العالم من خلال توسع وزيادة حجم التجارة الدولية والاستثمارات الاجنبية فضلاً عن ثورة تكنولوجيا المعلومات .
٣- مع تصاعد الرهن العقاري ، حذر البعض من المخاطر ولكن القائمين على السلطة تجاهلوا هؤلاء ، وعندما سعى نواب العموم للتحقيق فى ممارسات قروض الرهن العقاري ، تم اعتراض سبيلهم عن طريق تحالف البنوك الكبرى وإدارة بوش للحيلولة دون أى عمل . ثم انفجرت فقاعة السكن ، وارتفع بشكل جنونى عدم القدرة على سداد رهون المنازل ، لتقوض رأس مال العديد من المؤسسات المالية ولتضعف من الثقة فى جميع جنابات النظام . يول كروجمان ، ضمير شخص ليبرالى ، الاقتصاد السياسى لتطور الحياة السياسية والحزبية الأمريكية ، ترجمة: مجدى صبحى ، المركز القومى للترجمة ، ٢٠١٨ ، ص ١٢ : ١٤ .
٤- د/الفريد إيكس الابن ، الاقتصاد العالمى المعاصر منذ عام ١٩٨٠ ، مرجع سابق ، ص ٣١٣ .
٥- المرجع السابق ، ص ٣١٤ .

اتجاهات السياسات المالية والنقدية العالمية والمنظمات الدولية في مواجهة الأزمة المالية العالمية: (١)

- استهدفت معظم هذه السياسات التدخل من جانب الدولة بهدف إعادة التوازن العام إلى الاقتصاد ، مستخدمة في ذلك أدوات السياسة المالية (الانفاق العام والضرائب) والسياسة النقدية (تخفيض سعر الفائدة) .
- أدت هذه السياسة في غالبية الأحيان إلى العجز في الموازنة أو تفاقم هذا العجز ، إلا أن السياسات المالية رأت أن تحقيق هدف التوازن العام أسمى من التوازن الكمي أو الحسابي .
- استهدفت السياسات تحقيق نوعين من التوازن هما التوازن الاقتصادي لتحقيق الانتعاش في الأسواق والحفاظ على معدلات النمو ، والتوازن الاجتماعي .

وعلى الرغم من إعلان صندوق النقد الدولي أن لديه خطط طوارئ فعالة لتوفير الفرص للدول التي تعاني من الأزمة ، إلا أن سياساته التي اتبعتها خلال الأزمات المالية السابقة كانت على رأس الأسباب التي قللت من أهمية الاعتماد عليه في مواجهة الأزمة . وقد اتضح ذلك من المواقف المختلفة للدول تجاه الصندوق أثناء الأزمة ، فقد رفضت تركيا الشروط التي وضعها الصندوق ، وتمكنت بالفعل من تخفيف بعض الشروط ، كما أكدت الأرجنتين على ضرورة قيام صندوق النقد الدولي بوظيفته كمقرض الملاذ الأخير بدون فرض شروط اقتصادية كلية مثلما كان يفعل في الماضي (٢) .

تأثير الأزمة على الاقتصاديات العربية

تأثرت الاقتصاديات العربية بصفة عامة بهذه الأزمة وبصفة خاصة الأسواق المالية والنقدية ، كما تأثرت موازاناتها العامة أيضاً وخاصة الدول البترولية نظراً للانخفاض الحاد في أسعار البترول .

ومما لا شك فيه أن درجة تأثر الدول العربية بالأزمة المالية العالمية قد اختلف حسب درجة ارتباطها واندماجها في الاقتصاد العالمي . ويمكن تقسيم الدول العربية إلى ثلاث مجموعات : الأولى تشمل الدول ذات درجة الانفتاح المالي والاقتصادي المرتفعة مثل السعودية والإمارات وقطر والكويت والبحرين وعمان ، والثانية تشمل الدول ذات درجة الانفتاح المتوسطة مثل مصر والأردن وتونس ، وتشمل المجموعة الثالثة الدول ذات درجة الانفتاح المنخفضة مثل السودان وليبيا . (٣)

وتتمثل أهم آثار هذه الأزمة على الاقتصاديات العربية فيما يلي : (٤)

- ارتفاع معدل المسحوبات من البنوك والمصارف العربية بسبب الذعر المالي غير المنضبط ، مما سبب لها خللاً في حركة التدفقات المالية والنقدية ، وقيام العديد من البنوك والمصارف العربية بتجميد تمويل المشروعات التي تقوم بها الشركات والمؤسسات مما سبب انكماشاً في مجال الأعمال وأدى إلى توقف بعض الشركات المقترضة عن سداد مستحققاتها للبنوك .

١- د/ محمد عبدالمعطي سالم ، عجز الموازنة العامة وأثره في توجيه السياسة الاقتصادية والاجتماعية في الفكر المعاصر والإسلامي ، مرجع سابق ، ص ٨٩٣ .

٢- د/ الفريد إيكس الابن ، الاقتصاد العالمي المعاصر منذ عام ١٩٨٠ ، مرجع سابق ، ص ٣٥٩ .

٣- د/ نهير أحمد حسن ، الأزمة المالية العالمية ٢٠٠٨ وانعكاساتها على توجه الاستثمارات العربية ، مرجع سابق ، ص ٨٨ .

٤- الأزمة الاقتصادية العالمية وأثرها على أسواق العمل العربية ، تقرير المدير العام لمكتب العمل العربي ، مؤتمر العمل العربي ، الدورة السادسة والثلاثون ، عمان ، ٢٠٠٩ ، ص ١٦٢ : ١٦٥ .

- زيادة المخاطر المالية التي تواجه البنوك والمصارف العربية عن المعدلات المتعارف عليها بسبب عدم القدرة على التنبؤ بما ستأتى به هذه الأزمة من آثار سلبية ، بالإضافة إلى قيام البعض من كبار المستثمرين الأجانب بسحب أموالهم وتجميد معاملاتهم في أسواق النقد والمال العربية .
- تأثر قطاع البترول بهذه الأزمة ، حيث انخفض سعر برميل البترول من ١٤٥ دولار للبرميل إلى ٥٥ دولار للبرميل ، مما أثر على نسبة العجز في موازنات الدول العربية وكذلك ميزان المدفوعات حيث يمثل البترول حوالى ٧٥% من الصادرات العربية .
- فقدت الاقتصاديات العربية حوالى ٢.٥ تريليون دولار بطريقة مباشرة نتيجة لاستثمارات صناديق سيادية في أسهم وسندات بالخارج ، كما انخفض معدل النمو من ٥% إلى ٣% وتراجع الكثير من مشروعات البنية الأساسية .^(١)

تأثير الأزمة المالية العالمية على الاقتصاد المصرى

لم تكن مصر بمعزل عن الأزمة المالية العالمية ، نظراً لأنها عضو بالمجتمع الاقتصادى الدولى، وكان لبرنامج الإصلاح الاقتصادى في مصر دور بارز في الحيلولة بين وقوع المزيد من التأثيرات السلبية على الاقتصاد المصرى ، فلا شك أن هذه الأزمة امتدت على الكثير من أقطار العالم وتأثر بها العالم الثالث أكثر وأكثر من الدول الأوروبية التي سارعت بوضع البرامج الإنمائية وإعادة الثقة في المصارف والتي كانت سببا رئيسيا في هذه الأزمة وكان الكثير يتوقع انهيار اقتصادي كبير في مصر وهذا لم يحدث بالقدر الذي توقعه الكثير بل صمد الجهاز المصرفي في مواجهة هذه الأزمة بعد الخطوات الإصلاحية التي بدأها البنك المركزي وكان من إيجابياتها التخفيف من أثر الأزمة على الاقتصاد المصري.^(٢)

أولاً : قنوات انتقال آثار الأزمة المالية العالمية للاقتصاد المصرى

- ١- **قنوات ميزان المدفوعات :** امتدت آثار الأزمة العالمية إلى قطاعات الاقتصاد المصرى من خلال القنوات المتعددة لميزان المدفوعات ، سواء من خلال ميزان التجارة الخارجية لمصر تصديراً واستيراداً ، أم من خلال ميزان الخدمات متمثلاً فى الآثار السلبية للأزمة على إيرادات قناة السويس ، وكذلك إنفاق الأجانب فى مصر .
- ٢- **قناة سوق الأوراق المالية المصرية ،** وذلك بحكم تعامل الأجانب فيها ، حيث تتراوح نسبة معاملتهم فيها بين ٢٠% ، ٣٠% ، وقد تصل إلى ٤٠% فى بعض الأحيان .
- ٣- **قنوات البنوك وشركات التأمين الأجنبية العاملة فى مصر ،** فهذه المؤسسات تتخذ قراراتها فى ضوء سعيها لتعظيم أرباحها على الصعيد الدولى ، كما أنها تعمل وفق معايير دولية تطبق فى جميع فروع البنوك على مستوى العالم .
- ٤- **قنوات شركات الاستثمار العقارى الأجنبية العاملة فى مصر ،** وتتبع أهمية هذه الشركات لما لها من نصيب وافر من الاستثمارات والعمالة ، وبدا ذلك واضحاً من خلال قيام الشركات

١- د/ أحمد جويلى ، مقال لجريدة الأهرام المصرية ، العدد رقم ٤٤٥٥٢ بتاريخ ٢٨ نوفمبر ٢٠٠٨ .

٢- أحمد عاطف عبدالرحمن ، الأزمة العالمية والموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ٢ .

العالمية بخفض استثماراتها وتسريح أعداد هائلة من العمالة وقلة عدد المشروعات الجديدة.^(١)

ثانياً : تأثير الأزمة المالية العالمية على الموازنة العامة

انعكس تأثير الأزمة بشكل رئيس في تراجع معظم مؤشرات الاقتصاد الكلى ، حيث تراجع معدل النمو من ٧.٢% في عام ٢٠٠٧/٢٠٠٨ إلى ٥.٨% ، ٤.٢% في الربع الأول والثاني لعام ٢٠٠٨/٢٠٠٩ ، وانخفض تدفق الاستثمارات الأجنبية ، كما حدث انخفاض في تحويلات المصريين العاملين بالخارج ، وانعكس كل ذلك على الاحتياطيات النقدية من العملات الأجنبية ، بالإضافة إلى خروج العديد من الاستثمارات الأجنبية ، وهناك العديد من القطاعات الاقتصادية والمالية في مصر كانت أكثر تأثراً بهذه الأزمة ، منها :

فقد تأثرت الموازنة العامة للدولة بالأزمة المالية العالمية ، حيث انخفضت إيرادات قناة السويس والتي تمثل أهمية تمويلية كبيرة للموازنة العامة للدولة ، حيث تبلغ نسبة مساهمة الفائض من قناة السويس في جملة الإيرادات العامة حوالى ١٢.٥% وذلك وفقاً لمؤشرات الحساب الختامى للدولة ٢٠٠٧/٢٠٠٨ ، كما أثر هذا الانخفاض أيضاً على الإيرادات الضريبية حيث تخضع أرباح هيئة قناة السويس لضريبة تساوى ٤٠% من أرباحها ، كما أن انخفاض سعر البترول أثر أيضاً في الإيرادات الضريبية .^(٢)

كما زاد حجم الإنفاق العام بشكل كبير من ٢٩٣.٧ مليار جنيه في ختامى ٢٠٠٧/٢٠٠٨ إلى ٣٧٦.٣ مليار جنيه فى مشروع موازنة ٢٠٠٨/٢٠٠٩ بزيادة نحو ٨٣ مليار جنيه بمعدل زيادة حوالى ٢٨.٣% فى الإنفاق العام عن العام السابق .^(٣)

أما عن الإيرادات الضريبية ، فستحمل الضريبة على الدخل النصيب الأكبر من الخفض في إيراداتها ، تليها الجمارك ، ثم الضريبة على المبيعات ، ويرجع ذلك إلى أن العناصر الأساسية لوعاء الضرائب على الدخل والجمارك يرتبط مباشرة بالمعاملات الخارجية التى تتأثر بتداعيات الأزمة العالمية ، حيث تتحصل إيرادات معظم إيرادات هاتين الضريبتين من قطاع البترول وقناة السويس والشركات الأجنبية .^(٤)

وقد سجلت إحصائيات البنك المركزى المصرى تراجع إيرادات مصر السياحية بنسبة ٣.١% ، حيث انخفضت متحصلات السياحة والسفر من ١٠.٨٢٧ مليار دولار في عام ٢٠٠٧/٢٠٠٨ إلى ١٠.٤٨٨ مليار دولار عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩ . كما تراجعت الصادرات البترولية من ١٤.٤٧ مليار دولار فى ٢٠٠٧/٢٠٠٨ إلى ١١ مليار دولار فى ٢٠٠٨/٢٠٠٩ ، وانخفضت إلى ١٠.٢ مليار دولار فى ٢٠٠٩/٢٠١٠ .

١- شيرين عاطف محمود ، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للأزمة المالية العالمية الراهنة وسبل مواجهتها ، رسالة ماجستير ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٢ ، ص ١٠٠ : ١٠٣ .
٢- د/ رمضان الروبى الأزمة المالية العالمية - خصائصها وسبل الخروج منها ، المؤتمر العلمى السنوى الثالث عشر لكلية الحقوق جامعة المنصورة بعنوان : الجوانب القانونية والاقتصادية للأزمة المالية العالمية ، إبريل ٢٠٠٩ ، ص ١٤ .
٣- البيان المالى للموازنة العامة للدولة ٢٠٠٩/٢٠١٠ ، وزارة المالية ، ص ٢٠ .
٤- د/ رمضان صديق ، الضرائب فى ظل الأزمة المالية ، مرجع سابق ، ص ٢٢ .

وكان تأثير الأزمة واضحاً بالنسبة للموازنة العامة للدولة وهذه الآثار ترتبط ارتباطاً وثيقاً باحتمالات النمو في الاقتصاد القومي حيث إن حركة النشاط الاقتصادي وكذلك حركة التجارة العالمية تؤثر على جانبي الموازنة العامة للدولة من حيث الإيرادات والنفقات وقد سارعت الحكومة المصرية بإجراء بعض السياسات على محاور أساسية منها:-

- زيادة الإنفاق العالم.
- خفض سعر الفائدة على القروض.
- خفض التعريفة الجمركية بالنسبة للمعدلات الرأسمالية والإعفاء من ضريبة المبيعات.
- تأجيل سداد أقساط القروض الصناعية المستحقة عن عام 2006 لمدة عام واحد.
- تثبيت أسعار بيع الغاز والكهرباء لكافة المصانع.
- فرض إجراءات وقائية لحماية بعض الصناعات المحلية.

واستهدفت هذه الإجراءات إلى زيادة الطلب المحلي وإعادة النمو عن طريق زيادة القوى الشرائية للأفراد والشركات.

إن التوقيت المناسب والتنسيق في تطبيق هذه السياسات والأهداف يحد من السلبات المتوقعة كما أن التنسيق مع السياسات النقدية شرط أساسي لنجاح هذه السياسة والتي لذا تأثير مباشر وفعال على الموازنة العامة للدولة ولا شك أن الإنفاق العام يعد من الأدوات الأساسية الفعالة لتنفيذ السياسة المالية والتي تؤثر بشكل فعال في الطلب الفعلي وبالتالي مستويات التشغيل والدخل القومي والمستوى العام للأسعار ولابد أن يرتبط الإنفاق بمساهمة في خلق فرص عمل جديدة ورفع معدلات الاستثمار وتغيير هيكل الإنتاج القومي . ولا شك أن نجاح هذه الإجراءات من عدمه لا يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمدى قدرتها على تنشيط الاقتصاد القومي وهو ما يتوقف بدوره على عدة أمور منها طبيعة الأنشطة التي ذهبت لها هذه الأموال وهذا يعني أن تكون هذه الأنشطة الأكثر استيعاباً لمزيد من العمالة.^(١)

ثالثاً : القطاعات الأكثر تأثراً بالأزمة في مصر

١- **القطاع المصرفي** : أدى وجود أرصدة واستثمارات للبنوك المصرية في الخارج في شكل أوراق مالية أو غيرها إلى جانب استثمارات الأفراد في البنوك والبورصات العالمية ، إلى التأثير السلبي للجهاز المصرفي.

٢- **البورصة المصرية** : البورصة المصرية بطبيعة الحال جزء من سوق المال الدولية ، ولذلك فإن التأثيرات بتقلبات البورصات العالمية أمر حتمي ، وهو ما حدث بالفعل ، فقد ألقت الأزمة المالية العالمية بظلالها على البورصة المصرية حيث فقد المستثمرون ٤٣% من مدخراتهم في البورصة بسبب هذه الأزمة ، بالإضافة إلى أن هناك العديد من الشركات المصرية لها شهادات إيداع في بورصات دولية.^(٢)

١- أحمد عاطف عبدالرحمن ، الأزمة العالمية والموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ٢ ، ٣ .
٢- الأزمة المالية العالمية ، الأهرام الاقتصادي ، عدد خاص رقم ٢٠٧٦ بتاريخ ٢٠ أكتوبر ٢٠٠٨ ، ص ٢٨ .

كما انخفضت أسعار الأسهم بما يعادل نحو ٣٣% خلال الفترة من أول سبتمبر إلى آخر ديسمبر، وبلغ حجم الخسارة خلال هذا العام حوالى ١٤٨ مليار جنيه، وقد ارتبط هذا الانخفاض بخروج عدد من الاستثمارات الأجنبية من السوق المصرية^(١).

٣- التجارة الخارجية : تأثرت التجارة الخارجية المصرية بالركود العالمى نتيجة أزمة الرهن العقاري، إلا أن الأمر لا يخلو من آثار إيجابية تمثلت في انخفاض قيمة الواردات والانخفاض النسبى للأسعار، وتخفيف العبء عن الإنفاق العام نتيجة انخفاض أسعار السلع التى يتم استيرادها بواسطة الإنفاق العام^(٢).

٤- قناة السويس : انخفضت إيرادات قناة السويس نتيجة لتباطؤ حركة التجارة العالمية، حيث تراجعت إجمالى أعداد السفن العابرة من ١٦٧٦ سفينة في فبراير ٢٠٠٨ إلى ١٣١٣ سفينة في يناير ٢٠٠٩ ثم إلى ١٢٧٢ سفينة في فبراير ٢٠٠٩، بمعدل تغير شهري ٣.١%.

وانخفضت عائدات قناة السويس من ٤٠٧.٧ مليون دولار في فبراير ٢٠٠٨ إلى ٣٣٢.٧ مليون دولار في يناير ٢٠٠٩ ثم إلى ٣٠١.٨ مليون دولار في فبراير ٢٠٠٩، بمعدل تغير شهري سالب ٩.٢%^(٣).

وفى ختام هذا العرض تجدر الإشارة إلى أن الصدمة التى أخرجتها الأزمة المالية العالمية ستؤدى - كما كان الحال أيضاً بعد الأزمات الكبيرة فى القرن التاسع عشر وأزمة ثلاثينيات القرن الماضى - إلى التفكير فى اعتبارات أساسية حول معيارى الفعالية والموافقة للنظريات الاقتصادية القائمة وحول السياسة والمؤسسات السياسية الاقتصادية الموجودة، وطرح التساؤل حول الكيفية التى يمكن من خلالها تجنب تكرار حدوث مثل هذه الأزمة بقدر الإمكان. فمن الطبيعى أنه لن يمكن ببساطة الاقتصاد على الخبرات والمناقشات المستمدة من فترات الأزمات السابقة، وإلى مدى يمكن لأية سياسة اقتصادية أن تتجنب فى المستقبل ظهور مثل هذه الأزمات^(٤).

١- د/ محمود سعد طنطاوى، تأثير الأزمة المالية العالمية على الإيرادات العامة في مصر، مرجع سابق، ص ٤٧.
٢- د/ خالد حسن الشربيني، الأزمة المالية العالمية، تأثيرها على الدول النامية وسياسات مواجهتها مع دراسة لتداعيات الأزمة على الاقتصاد المصرى، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠١٧، ص ٢٤٣.
٣- نشرة المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية لجمهورية مصر العربية، مركز المعلومات ودعم القرار، مجلس الوزراء، عدد ١٩٦، المجلد ١٧، إبريل ٢٠٠٩، ص ٥.
٤- هانز بورجر، فيلهلم روتشيلد، كيف يحرك الاقتصاد العالم، دراسة اختبارية فاحصة للنماذج الاقتصادية الكبرى، ترجمة: محمد زكريا أمين، المركز القومى للترجمة، ٢٠١٨، ص ٢٥٣ : ٢٥٩.



الباب الثاني



آثار عجز الموازنة العامة للدولة

تمهيد وتقسيم

إن تفاقم عجز الموازنة العامة للدولة له الكثير من الآثار الاقتصادية والمالية والاجتماعية ، ذلك أن تحول العجز في الموازنة إلى عجز هيكلى مستمر ستكون له كلفة عالية لا يمكن تجنبها ، سواء كان هذا العجز قد مُول من خلال مصادر التمويل التضخمية أم مصادر التمويل غير التضخمية ، وهذه الكلفة ستؤثر بشكل سلبي في حالة الاستقرار النقدي والمالي للبلد ، وفي إمكانات نموه مستقبلاً ، وفي الأوضاع الاجتماعية والسياسية ، وفي أوضاع العدالة بين الأجيال .

وتتعدد الآثار السلبية والمخاطر الناجمة عن تفاقم عجز الموازنة العامة للدولة ، وتحوله من كونه وسيلة لعلاج المشاكل الاقتصادية المتمثلة في الركود والبطالة أو لدفع عجلة التنمية الاقتصادية إلى حالة تحول دون الاستقرار الاقتصادى عندما تتخطى نسبة العجز إلى الناتج المحلى الإجمالى الحدود الآمنة ويصبح هذا العجز بمثابة اختلال هيكلى يؤثر سلباً على الأوضاع الاجتماعية .^(١)

ويعد عجز الموازنة العامة للدولة المشكلة الاقتصادية المحورية لمعظم دول العالم نظراً لما له من آثار مباشرة على أداء النشاط الاقتصادى بصفة عامة ، وقد اتجه عجز الموازنة العامة في مصر خلال السنوات الأخيرة إلى التزايد المستمر وصاحبه ارتفاع في الدين العام وتفاقم عبء خدمته ، ونتج عن ذلك الكثير من الآثار السلبية على الاقتصاد المصرى ، الأمر الذى أدى إلى اتجاه الدولة إلى الاعتماد على أذون وسندات الخزنة العامة في تمويل عجز الموازنة لتجنب الآثار السلبية الناجمة عن التمويل التضخمى عن طريق الإصدار النقدي أو الاقتراض الخارجى .

ومما لا شك فيه أن مستوي العجز يمكن أن ينتج عنه آثار اقتصادية شديدة الاختلاف من دولة لأخرى، وذلك حسب هيكل الإنفاق العام والهيكل الضريبي والأساليب المختلفة لتمويل العجز، إذ أن هناك ارتباطاً وثيقاً بين الطريقة التي يمول بها العجز والأهداف الاقتصادية التي تسعى الحكومة إليها فعندما يزداد عجز الموازنة العامة في الدولة تقوم بتمويل هذا العجز بواسطة العديد من الطرق والوسائل، ومع تفاقم وتزايد هذا العجز يحدث تفاقم بالتوازي في أعباء خدمة الدين العام المحلى الذي نما بشكل قوي لسداد جانب من هذا العجز وتفاقم أيضاً في أعباء الديون الخارجية والتي تلجأ إليه الحكومة لتمويل جانب من هذا العجز، وهذا التفاقم الذي حدث في نوعي الديون أدى إلى زيادة العجز في الموازنة نفسها حيث أصبحت المبالغ المخصصة للوفاء بأعباء تلك الديون من أهم بنود الإنفاق العام المسبب للعجز .

فى ضوء ما سبق يمكن تناول آثار عجز الموازنة من خلال الفصلين التاليين :

الفصل الأول : الآثار الاقتصادية والمالية الناجمة عن عجز الموازنة العامة

الفصل الثانى : الآثار الاجتماعية الناجمة عن عجز الموازنة العامة

١- د/ عبدالفتاح عبدالرحمن ، اقتصاديات المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ١٧٢ .

الفصل الأول

الآثار الاقتصادية والمالية

الناجمة عن عجز الموازنة العامة للدولة

تمهيد وتقسيم

رأينا فيما تقدم الأسباب التى دفعت بالعجز فى الموازنة العامة للدولة للنمو والتفاقم فى الدول المتقدمة والنامية ، وكيف تطور هذا العجز من وسيلة لمعالجة مشكلات الكساد والبطالة فى الدول المتقدمة ووسيلة لدفع عجلة التنمية فى الدول النامية ، إلى مشكلة اقتصادية بعد أن تعدت نسبة هذا العجز إلى الناتج المحلى والإجمالى الحدود الآمنة والمعقولة ، ليتحول العجز بعد ذلك إلى اختلال هيكلى يؤثر سلباً على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية ويهدد الاستقرار الاقتصادى للدولة .

وتتباين الآثار الاقتصادية الناجمة عن العجز بحسب طريقة تمويل هذا العجز، حيث يجب التفرقة بين الآثار التضخمية والآثار غير التضخمية ، فهناك علاقة وثيقة بين العجز فى الموازنة الزيادة التى تطرأ على عرض النقود بالمجتمع ، إذ يغذى تمويل العجز بهذا الأسلوب من الضغوط التضخمية ، وتختلف الدول المتقدمة عن الدول النامية فى مدى التأثير الذى يحدثه العجز فى الموازنة وفى المدة التى لابد وأن تتقضى حتى يستعيد النظام توازنه .⁽¹⁾

ونتناول فى هذا الفصل الآثار الاقتصادية والمخاطر التى تنجم عن استفحال عجز الموازنة العامة للدولة ، فلقد تعددت المخاطر والآثار السلبية لعجز الموازنة العامة ، ومن الخطورة تجاهل العجز لى يتفاقم أو التعايش مع العجز ، وسيتم رصد أهم المخاطر التى تنجم عن استفحال عجز الموازنة العامة للدولة بالتفرقة بين سبل تمويل العجز تضخمية ، وبين سبل التمويل غير التضخمية للعجز عن طريق التمويل المحلى للعجز بإصدار أذون وسندات الخزانة أو التمويل الخارجى للعجز، وذلك من خلال المباحث التالية :

المبحث الأول : آثار التمويل التضخمية لعجز الموازنة

المبحث الثانى : آثار التمويل غير التضخمية لعجز الموازنة

1 -Charles Steadman, The National Debt Conclusion-Establishing, The Debt Repayment Plan, Praeger, London, 1993, p. 38.

المبحث الأول

آثار التمويل التضخمي لعجز الموازنة

تمهيد وتقسيم

توجد علاقة وثيقة بين العجز الذى يحدث فى الموازنات العامة وبين الزيادة التى تطرأ فى عرض النقود فى المجتمع بما يخلق علاقة وثيقة أخرى بين هذا العجز وبين الاختلال النقدي ، إذ غالباً ما يكون لتمويل هذا العجز علاقة هامة بالنمو الكبير الذى يحدث فى عرض النقود على النحو الذى يغذى الضغوط التضخمية .^(١)

وقد أثار التمويل التضخمي فى البلدان النامية الكثير من الجدل فى الفكر الاقتصادى ، فبينما يوصى البعض باللجوء إلى التوسع النقدي كأداة للاستثمار وتعجيل النمو الاقتصادى ، ينصح آخرون بوجود تجنب الوسائل التضخمية بسبب ما تقضى إليه من زيادة فى الأسعار لا تكون تحت السيطرة ، وهو أمر يضر بالاقتصاديات النامية نظراً لضعف أو عدم مرونة الجهاز الانتاجى.^(٢)

ونتناول فى هذا المبحث آثار التمويل التضخمي لعجز الموازنة وذلك من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول : ماهية التمويل التضخمي للعجز

المطلب الثانى : آثار التمويل التضخمي للعجز فى مصر والدول النامية

المطلب الأول

ماهية التمويل التضخمي للعجز

يقصد بالتمويل التضخمي لعجز الموازنة العامة ، اللجوء إلى زيادة الإصدار النقدي وزيادة حجم الائتمان المصرفي للحكومة لتمويل الفرق بين الإنفاق العام والإيرادات العامة للدولة .^(٣) وتؤدي هذه الوسيلة إلى زيادة عرض النقود زيادة لا تتناسب مع الزيادة الحاصلة فى الناتج المحلى الإجمالى ، مما يدفع المستوى العام للأسعار إلى الارتفاع . وفى هذه الحالة تتمكن الحكومة من تعبئة قدرأ من الموارد مساوياً لحجم العجز بالموازنة عن طريق تحويل الموارد إليها بشكل إجبارى. ورغم أن هذه الوسيلة قد تبدو سهلة وميسورة للسلطة ، إلا أنها فى الحقيقة ذات كلفة وخيمة ، حيث ينجم عنها تضخم ما يلبث أن يعربد فى جسد المجتمع والاقتصاد القومى من خلال ما يفرزه من آثار قد تكون مدمرة .^(٤)

والإصدار النقدي الجديد هو الالتجاء إلى زيادة عرض النقود من خلال طبع البنكنوت وزيادة الائتمان المصرفي للحكومة والقطاع العام لتمويل الفرق بين الإنفاق العام والإيرادات العامة ،

١- د/سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ٥٣ .

2 -IMF, Economic Development Of The Arab Countries, Selected Issues, IMF, Washington, 1993, p.37.

3 -Lougani, P. & P. Swagel, "Sources Of Inflation In Developing Countries", IMF, Working paper, 2001, p.22.

٤- د/رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١١٦ .

وتستند الدولة في القيام بهذا الإصدار الجديد على سلطتها في الإشراف على النظام النقدي وتوجيه وتحديد القواعد التي يسير بمقتضاها وتعيين الكميات التي يمكن إصدارها من النقود^(١).

ويتمثل هذا الأسلوب من التمويل في وجود قوة شرائية جديدة تضاف إلى القوة الشرائية الموجودة في الاقتصاد القومي ولكن بموارد غير حقيقية ، حيث يقوم البنك المركزي بإصدار كمية جديدة من النقود بناء على طلب الحكومة مما يترتب عليه زيادة كمية وسائل الدفع في المجتمع .^(٢)

أما الائتمان المصرفي فيقصد به صافي مطلوبات الجهاز المصرفي من القطاعات الحكومية وشركات القطاع العام وشركات القطاع الخاص والجمعيات التعاونية والبنوك المتخصصة . ذلك أن الائتمان يلعب دوراً هاماً ومتزايداً في النظم الاقتصادية كوسيلة من وسائل الدفع ، بعد تعاظم دور البنوك التجارية واتساع مدى قدرتها على خلق النقود ، ومن ثم فإن التغير الذي يحدث في حجم الائتمان المصرفي الذي تقدمه البنوك التجارية إلى سائر قطاعات الاقتصاد القومي يؤثر تأثيراً ملموساً على حجم السيولة النقدية^(٣).

ويستخدم الإصدار النقدي لتمويل ما تبقى من عجز الموازنة بعد استنفاد مصدرى الاقتراض من الموارد المحلية والاقتراض الخارجى ، وقد اختلفت نسبة التمويل عن طريق الإصدار النقدي الجديد من سنة إلى أخرى . فإذا انكمشت الموارد الحقيقية زاد التمويل النقدي والعكس صحيح .

ويوضح الجدول التالى رصيد النقد المصدر خلال الفترة من ١٩٩٠ إلى ٢٠١٧ .

جدول رقم (٤٦)

رصيد النقد المصدر خلال الفترة من ١٩٩٠ إلى ٢٠١٧ (القيمة بالمليون جنيه)

السنة	رصيد النقد المصدر	نسبة التغير خلال السنة	السنة	رصيد النقد المصدر	نسبة التغير خلال السنة
١٩٩١/١٩٩٠	١٤٣٤٣	%١٢.١	٢٠٠٥/٢٠٠٤	٦٧٧٥٣	%١٣.١
١٩٩٢/١٩٩١	١٥٦٧٢	%٩.٣	٢٠٠٦/٢٠٠٥	٧٩٢٥٣	%١٧.٠
١٩٩٣/١٩٩٢	١٧٨٥٢	%١٣.٩	٢٠٠٧/٢٠٠٦	٩٣٤٩٩	%١٨.٠
١٩٩٤/١٩٩٣	٢٠٩٨١	%١٧.٥	٢٠٠٨/٢٠٠٧	١١٢٧٠.٥	%٢٠.٥
١٩٩٥/١٩٩٤	٢٣٦٥٣	%١٢.٧	٢٠٠٩/٢٠٠٨	١٢٧٩١٢	%١٣.٥
١٩٩٦/١٩٩٥	٢٦٢٢٠	%١٠.٩	٢٠١٠/٢٠٠٩	١٤٦٢٢٠	%١٤.٣
١٩٩٧/١٩٩٦	٢٨٧٠٠	%٩.٥	٢٠١١/٢٠١٠	١٨٠١١٨	%٢٣.٢
١٩٩٨/١٩٩٧	٣٢٢٤١	%١٢.٣	٢٠١٢/٢٠١١	٢٠٧٨٢٤	%١٥.٤
١٩٩٩/١٩٩٨	٣٥٦٧٤	%١٠.٦	٢٠١٣/٢٠١٢	٢٦٤٥٠.٥	%٢٧.٣
٢٠٠٠/١٩٩٩	٣٧٩٣٩	%٦.٣	٢٠١٤/٢٠١٣	٢٩٠٢٨٣	%٩.٧
٢٠٠١/٢٠٠٠	٤١٠٠.٨	%٨.١	٢٠١٥/٢٠١٤	٣١٥٣١٣	%٨.٦
٢٠٠٢/٢٠٠١	٤٥٦٣٣	%١١.٣	٢٠١٦/٢٠١٥	٣٦٩٧٥٧	%١٧.٣
٢٠٠٣/٢٠٠٢	٥٢٤٣٢	%١٤.٩	٢٠١٧/٢٠١٦	٤٥٣٥٢٩	%٢٢.٧
٢٠٠٤/٢٠٠٣	٥٩٩٢٢	%١٤.٣	-	-	-

المصدر : البنك المركزى المصرى ، التقارير السنوية ، أعداد مختلفة

١ - د/ السيد عبدالمولى ، المالية العامة المصرية ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٣ ، ص ٨٢.

٢ - د/ علاء إبراهيم عبدالمعطى ، اقتصاديات أذون وسندات الخزانة في التجريبتين المصرية واليونانية ، مرجع سابق ، ص ٦٣.

٣ - د/ حسن عباس زكى ، الائتمان المصرفي والقروض المصرفية : الأزمة والحل ، سلسلة المنتدى الاقتصادى ، العدد ٧ ، ٢٠٠٢ ، ص ٨.

وقد بلغت نسبة التمويل النقدي لعجز الموازنة العامة نحو ٣٤% من مجموع مصادر تمويل عجز الموازنة في المتوسط خلال الفترة ١٩٧٥ - ١٩٩٠ ، حيث بلغت هذه النسبة نحو ٣٤.٢% في الفترة ١٩٧٥ - ١٩٨١ ، ثم انخفضت إلى نحو ٣٣.٨% في الفترة ١٩٨٢ - ١٩٩٠ .^(١)

المطلب الثاني

آثار التمويل التضخمي للعجز في مصر والدول النامية

كانت البنوك المركزية في كثير من الدول النامية تتمتع باستقلال نسبي عن الحكومة وتملك سلطة الفيتو على الطلبات المستمرة للحكومة بالاقتراض أو طبع البنكنوت مما كان يحد من إمكانيات التمويل التضخمي للعجز ، ومع استئصال الأزمات الاقتصادية والمالية في هذه البلدان خلال الثمانينات لجأت الكثير من الدول النامية إلى تعديل قوانين بنوكها المركزية على النحو الذي يسلب منها سلطتها ويجعل تلك البنوك في حالة استجابة مستمرة لطلب الحكومة للاقتراض أو طبع البنكنوت ، وكان من نتيجة ذلك أن عرض كمية النقود قد نما على نحو أسرع بكثير من معدل النمو الحقيقي لعرض السلع والخدمات ، وهو الأمر الذي كان ذا صلة بانفجار التضخم فيها ، حيث نمت كمية النقود بمعدلات تتجاوز كثيراً معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي ، الأمر الذي كانت له علاقة وثيقة بارتفاع المستوى العام للأسعار وانخفاض قيمة النقود .^(٢)

وتوجد علاقة وثيقة بين العجز الذي يحدث في الموازنات العامة بالدول النامية وبين الزيادة التي تطرأ على عرض النقود في المجتمع بما يخلق علاقة وثيقة أخرى بين هذا العجز وبين الاختلال النقدي في تلك الدول ، إذ غالباً ما يكون لتمويل هذا العجز علاقة هامة بالنمو الكبير الذي يحدث في عرض النقود على النحو الذي يغذي الضغوط التضخمية .^(٣)

إن التمويل التضخمي لعجز الموازنة العامة للدولة من خلال زيادة الإصدار النقدي بالدول النامية سوف يولد ضغوطاً قوية وأعباء أكثر على الاقتصاد القومي ، وسوف يطلب الأمر انقضاء فترة زمنية أطول حتى يستعيد الاقتصاد القومي توازنه ، وتشير الشواهد العملية أن كثيراً من الدول النامية قد لجأت إلى سياسة التمويل التضخمي للعجز لكي تواجه الفجوة بين الإنفاق العام والإيرادات العامة وخاصة بعد انحسار الموارد الأجنبية لديها .^(٤)

وقد اعتمدت الحكومة المصرية على سياسة التمويل التضخمي في تمويل نسبة هامة من العجز الكلي في الموازنة العامة للدولة في السبعينات والثمانينات ، وتمخض عن العديد من الآثار منها:^(٥)

- يؤدي التضخم المصاحب لعجز الموازنة العامة إلى هروب الأفراد من عملتهم الوطنية بسبب التآكل المستمر في قوتها الشرائية واللجوء إلى التعامل بالعملات الأجنبية على نحو يؤدي إلى إشاعة الاضطراب في المعاملات النقدية وفي تسوية الحقوق والالتزامات .
- يؤدي التضخم المصاحب للعجز إلى اختلال ميزان المدفوعات وتقادم هذا الاختلال تدريجياً .

١ - د/ أشرف حلمي سلامة ، الآثار الاقتصادية لأنون الخزنة على الموازنة العامة المصرية ، مرجع سابق ، ص ٤٩ .

٢ - د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ٥٦ ، ٥٧ .

٣ - د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ٥٣ .

٤ - المرجع السابق ، ص ٥٦ .

٥ - د/ أحمد يوسف الشحات ، عجز الموازنة العامة في السنوات الخمس الأخيرة ، مرجع سابق ، ص ٧٩ ، ٨٠ .

- مع تزايد معدلات التضخم ، يتفاقم أيضاً العجز بالموازنة العامة للدولة ، حيث تزداد تكلفة الاستخدامات وتندهور قيمة الإيرادات ، وتتكون حلقة مفرغة بين كل من التضخم وعجز الموازنة العامة بحيث يصبح كل منهما سبباً ونتيجة في نفس الوقت .
 - يؤدي التضخم إلى صعوبة حساب المنافع والتكاليف المتعلقة بالمشروعات الجديدة ، ويثير كثيراً من المشكلات للمشروعات القائمة ، وقد يدفع ذلك المستثمرين الجدد إلى تفضيل أنشطة المضاربة على الاستثمار الانتاجي على نحو يسفر في النهاية عن تشويه تخصيص الموارد .
- ويوضح الجدول التالي حجم التمويل التضخمي للموازنة العامة ونسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة من ١٩٧٥ - ١٩٩٠ ، والتي شهدت الدور الأكبر للتمويل التضخمي كمصدر من مصادر تمويل عجز الموازنة العامة في مصر .

جدول رقم (٤٧)

حجم التمويل التضخمي للموازنة ونسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي في الفترة من ١٩٧٥ : ١٩٩٠

السنة المالية	نسبة التمويل التضخمي للعجز	نسبة التمويل التضخمي إلى الناتج المحلي الإجمالي	السنة المالية	نسبة التمويل التضخمي للعجز	نسبة التمويل التضخمي إلى الناتج المحلي الإجمالي
١٩٧٥	٢٨.٩%	٩.١%	١٩٨٣	٢٦.١%	٥.٥%
١٩٧٦	٤٢.٥%	١١.٨%	١٩٨٤	٣٥.١%	٥.٤%
١٩٧٧	١٩.٧%	٣.٢%	١٩٨٥	٤٠.٦%	٧.٦%
١٩٧٨	٢٢.٩%	٥.٧%	١٩٨٦	٢٦.٦%	١١.١%
١٩٧٩	٥٠.٣%	١٢.١%	١٩٨٧	٣٣.٧%	٥.٥%
١٩٨٠	١٤.٥%	٢.٥%	١٩٨٨	٣٦.٨%	٩.٥%
١٩٨١	٤٦.٥%	١٣.٥%	٩٠/٨٩	٥١.٦%	٧.٨%
١٩٨٢	٢٤.٦%	٨.٣%	-	-	-

يتضح من الجدول السابق ارتفاع نسبة التمويل التضخمي لعجز الموازنة العامة في مصر في فترة السبعينيات والثمانينات والذي وصل إلى نسبة ٥١.٦% من إجمالي مصادر تمويل العجز في عام ١٩٨٩/١٩٩٠ بالمقارنة بـ ٢٨.٩% في عام ١٩٧٥ الأمر الذي يؤكد تضاعف الاعتماد على التمويل التضخمي مقارنة بالمصادر الحقيقية للتمويل .

وقد ساهم استمرار العجز في الموازنة العامة للدولة وما يترتب عليه من توسع نقدي نتيجة الاعتماد على الإصدار النقدي في تمويله وغيره من الاختلالات الأساسية ، في ارتفاع معدلات التضخم حيث تراوحت ما بين ٢٠ - ٢٥% في المتوسط خلال الفترة من ١٩٧٥م - ١٩٩٠م ، السابقة على الإصلاح الاقتصادي بالاتفاق مع صندوق النقد الدولي .^(١)

١- د/ أحمد يوسف الشحات ، عجز الموازنة العامة في السنوات الخمس الأخيرة ، مرجع سابق ، ص ٧٨ ، ٧٩ .

ونرصد فيما يلي أهم الآثار التى تنجم عن التضخم المصاحب لعجز الموازنة العامة الذى يتم عن طريق التمويل التضخمى .

أولاً : تدهور سعر صرف العملة الوطنية

يؤدى التضخم المصاحب لعجز الموازنة العامة للدولة إلى تدهور سعر صرف العملة الوطنية . الأمر الذى يؤدى إلى ارتفاع أسعار الواردات فتزيد نار التضخم اشتعالاً ، حيث ترتفع أسعار السلع الغذائية والاستهلاكية المستوردة وكذلك أسعار السلع الوسيطة والسلع الانتاجية ، وفى هذه الحالة ينخفض معيشة السواد الأعظم من الناس ، بالإضافة إلى ارتفاع عبء خدمة الديون الخارجية (الفوائد والأقساط) محسوبة بالعملة المحلية .^(١)

ويعد تمويل عجز الموازنة العامة للدولة من خلال خلق النقود وما يتبعه من خفض القيمة الحقيقية للنقود بمثابة ضريبة يقع عبئها على كل من يملك نقوداً ، ولهذا كثيراً ما ينظر للتضخم على أنه ضريبة مستترة ، لكنها ضريبة من نوع فريد لأنها تفرض بلا أى قانون يقرها.^(٢)

وحيثما يتدهور سعر الصرف فإنه يؤدى إلى ارتفاع أسعار الواردات مقومة بالنقد المحلى فيزيد التضخم ، حيث ترتفع أسعار السلع الغذائية والاستهلاكية المستوردة وكذلك أسعار السلع الوسيطة اللازمة للإنتاج فى مختلف القطاعات ، وأيضاً أسعار السلع الإنتاجية التى تلزم لتنفيذ برامج الاستثمار^(٣). وفى هذه الحالة ينخفض مستوى المعيشة ، وقد تعجز قطاعات الإنتاج المحلى عن تدبير الموارد اللازمة للحفاظ على تدفق السلع الوسيطة والسلع الانتاجية مما يؤدى إلى هبوط مستويات الإنتاج وضعف النمو الاقتصادى . كما أن تدهور سعر صرف العملة الوطنية يؤدى إلى ارتفاع عبء خدمة الديون الخارجية ممثلة فى الفوائد والأقساط محسوبة بالعملة المحلية .^(٤)

كما يؤدى التضخم إلى هروب الناس من عملتهم الوطنية ، وذلك بسبب التآكل المستمر فى قوتها الشرائية ، واللجوء إلى التعامل بالعملات الأجنبية التى تتمتع بثبات نسبى كبير فى قيمتها مثل الدولار الأمريكى ، وهنا يصاب الاقتصاد الوطنى بمرض الدولار ، حيث يحل الدولار أو غيره مكان النقد الوطنى فى أداء وظائف النقود ، ويؤدى ذلك إلى إشاعة الاضطراب فى المعاملات النقدية .^(٥)

ثانياً : تفاقم عجز الموازنة العامة للدولة .

يؤدى تفاقم التضخم إلى تفاقم العجز بالموازنة العامة للدولة ، حيث تزيد كلفة تأدية الخدمات العامة التى تضطلع بها الحكومة ، فى الوقت الذى لا تستجيب فيه الحصيلة الضريبية للزيادة مع اتجاه المستوى العام للأسعار نحو الارتفاع ، والمفارقة العجيبة هنا أن الدولة قد لجأت إلى التضخم لسد عجز الموازنة العامة ، إلا أن التضخم – الذى حدث بسبب التمويل التضخمى للعجز – قد أدى

١- د/رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١١٧ .

٢- د/سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ٥٧ .

٣- د/محمد ناظم حنفى ، مشاكل تحديد سعر الصرف وتقييم العملات ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٩٩ ، ص ٥٥ .

4 -Fernandez Arias & Peter Montiel, "The Surge In Capital Inflows To Developing Countries" Policy Research, Working paper 1473, Washington, 1995, p.58.

٥- د/رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١١٧ .

إلى زيادة عجز الموازنة العامة . وكأننا هنا أصبحنا أمام حلقة خبيثة كل عامل فيها سبب ونتيجة في الوقت نفسه .^(١)

وقد وقعت في تلك الحلقة الخبيثة العديد من الدول النامية خاصة في أمريكا اللاتينية حيث بلغت معدلات التضخم بها ما يجاوز ألفاً وألفين في المائة سنوياً (التضخم الجامح) وهي التي تقسر اتجاه معدلات التضخم إلى التسارع وذلك للعلاقة التبادلية بين التضخم وعجز الموازنة العامة حيث يغذى أحدهما الآخر في عملية تصاعدية .^(٢)

ثالثاً : تفاقم العجز بميزان المدفوعات .

يضر التضخم ضرراً شديداً بميزان المدفوعات ، حيث يؤدي إلى ظهور العجز فيه ، أو تفاقم هذا العجز إذا كان يعاني أصلاً من العجز ، فحينما يرتفع المستوى العام للأسعار فإنه يقود إلى زيادة التكاليف المحلية للقطاعات المشغلة بالتصدير ، وبالتالي ترتفع الأسعار النهائية لمنتجات تلك القطاعات وتندهور من ثم قدرتها التنافسية في السوق العالمي ، وبذلك تتخفض حصة الصادرات . وفي الوقت نفسه يؤدي التضخم إلى زيادة الواردات التي يصبح سعرها منافساً لسعر المنتجات المحلية المماثلة وهكذا تندهور الصادرات وتزيد الواردات ويتفاقم العجز بميزان المدفوعات ، مع ما ينجم عن ذلك من مشكلات تسوية هذا العجز .^(٣)

رابعاً : سوء تخصيص الموارد الاقتصادية .

لما كان التضخم يجعل هناك استحالة أو صعوبات شديدة في حساب التكاليف والعوائد المتوقعة للمشروعات الجديدة ، ويثير كثيراً من المشكلات للمشروعات الانتاجية القائمة ، مثل مشكلات تدبير المواد الخام بأسعار ملائمة ، وارتفاع أسعار مستلزمات الإنتاج المستوردة ، ومطالب العمال المستمرة بزيادة الأجور ، وصعوبات التصدير المحلي والتصدير ، فإن ذلك يدفع المستثمرين الجدد إلى تفضيل أنشطة المضاربات والاحجام عن الاستثمار الانتاجي ، وبذلك يحدث تشويه في تخصيص الموارد الاقتصادية .^(٤)

خامساً : عدم القدرة على جذب رؤوس الأموال الأجنبية للاستثمار

إن البلد المصاب بالتضخم وبعدم استقرار سعر صرف عملته والذي يعاني عجزاً مستمراً في موازنته العامة ، لا يكون قادراً على اجتذاب رؤوس الأموال الأجنبية الخاصة للاستثمار فيه . ذلك أن تلك الأمور تجعل هناك صعوبات شديدة في حساب معدل الربح المتوقع لتلك الاستثمارات ومتاعب شديدة في تحويل أرباحها للخارج . كما أن أكثر البلاد النامية اجتذاباً لرؤوس الأموال الأجنبية الخاصة هي البلاد التي تتمتع بقدر كبير من الاستقرار المالي والنقدي.^(٥)

١- د/رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١١٨ .
٢- د/أشرف حلمى سلامة ، الآثار الاقتصادية لأنون الخزانة على الموازنة العامة المصرية ، مرجع سابق ، ص ٤٩ .
٣- د/سهير محمد السيد ، السياسة النقدية الجديدة وأثرها في علاج التضخم ، مجلة آفاق جديدة ، المجلة العلمية لكلية التجارة جامعة المنوفية ، السنة الثالثة ، العدد ٣ ، سبتمبر ١٩٩١ ، ص ١٤٩ .
٤- د/سهير معنوق ، سياسة التمويل التضخمى ومدى فاعليتها في السنوات التسعينية ، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمى السنوى الخامس عشر للاقتصاديين المصريين ، ١-٣ ديسمبر ١٩٩٠ ، ص ٢٣ .
٥- د/رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١١٩ .

ويؤثر التضخم تأثيراً سيئاً على قدرة الدولة على جذب رؤوس الأموال الأجنبية للاستثمار بداخلها ، خاصة إذا كانت السياسة الاقتصادية للدولة تعتمد اعتماداً كبيراً على الأموال الأجنبية كمحور أساسى فى توجهها العام لعلاج مشاكلها الاقتصادية ، فتلجأ فى سبيل تحقيق هذا الهدف إلى تقرير عديد من المزايا والضمانات للمستثمرين الأجانب ، مثل الإعفاءات الضريبية وضمان عدم التأميم أو المصادرة وكفالة تحويل الأرباح للخارج وسرعة استرداد رأس المال ، وغير ذلك.^(١)

إن التمويل التضخمى لعجز الموازنة العامة ، وإن كان من الممكن له أن يدبر موارد إضافية للحكومة ، إلا أنه من الصعوبة افتراض دوام هذا التمويل أو استمرار القدرة على احتماله ، فالتضخم حينما يفلت زمام التحكم فيه فإنه يعرّب فى جسد الاقتصاد الوطنى ويلحق أضراراً جسيمة به ويعبث بالأوضاع الاجتماعية فيزيد الأغنياء غناً والفقراء فقراً .^(٢)

١- د/ رضا عبدالسلام ، محددات الاستثمار الأجنبى فى عصر العولمة ، دراسة مقارنة لتجارب شرق وجنوب شرق آسيا وأمريكا اللاتينية مع التطبيق على مصر ، دار السلام للطباعة ، ٢٠٠٢ ، ص ٨١ .
٢- د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ٥٨ ، ٥٩ .

المبحث الثانى

آثار التمويل غير التضخمى لعجز الموازنة

تمهيد وتقسيم

تلجأ أغلب حكومات العالم إلى التمويل المحلى عن طريق إصدار أذون وسندات الخزانة وذلك لتمويل عجز الموازنة العامة من مصادر حقيقية بدلاً من الاعتماد على الإصدار النقدي وللتخفيف من حدة الضغوط التضخمية أو لامتناس السيولة الموجودة لدى الجهاز المصرفى والمؤسسات الأخرى .

ولا شك أن هذا الإجراء يكون ملائماً عندما يوجد فائض فى المدخرات القومية عن حاجة الاستثمارات الخاصة ، وخاصة إذا لم يصل الاقتصاد إلى حالة التشغيل الكامل ، ويترتب على ذلك تنازل الأفراد والمؤسسات غير المالية عن جزء من أرصدهم النقدية للحكومة لنقوم بتحويلها للمستفيدين من خلال المدفوعات الحكومية .^(١)

ويقصد بالتمويل غير التضخمى لعجز الموازنة العامة لجوء الحكومة إلى تدبير موارد حقيقية واستخدامها فى سد الفرق بين النفقات العامة والإيرادات العامة للدولة وذلك عن طريق الاقتراض الداخلى أو الخارجى .

ويتم الاقتراض الداخلى عن طريق الاقتراض من المؤسسات الحكومية أو هيئات القطاع العام ذات الفائض، أو بالاقتراض من البنوك المختلفة فى الجهاز المصرفى الوطنى ، أو بالاقتراض من القطاع غير المصرفى بإصدار أذون وسندات خزانة.

وقد اعتمدت الحكومة فى تمويل جزء هام من عجز الموازنة العامة للدولة على الأوعية الادخارية المحلية ، ويشكل اقتراض الحكومة من بنك الاستثمار القومى أكبر مصدر من مصادر الأوعية الادخارية المحلية والذى تأتى مورده من أوعية ادخارية مختلفة تتمثل بصفة أساسية فى الفوائض المحولة إليه من صندوقى التأمينات الاجتماعية وحصيلة شهادات الاستثمار وسندات التنمية الدولية وودائع صندوق توفير البريد .^(٢)

كما لجأت إلى أذون الخزانة كوسيلة لسد عجز الموازنة العامة للدولة والتي تعد من أهم وسائل مواجهة هذا العجز فى البلاد النامية التى طبقت المنهج الانكماشى بعد اتفاقها مع صندوق النقد الدولى على تنفيذ برنامج التثبيت الاقتصادى

ونتناول فى هذا المبحث آثار التمويل غير التضخمى عن طريق الاقتراض وذلك من خلال المطالب التالية :

المطلب الأول : آثار التمويل عن طريق أذون وسندات الخزانة

المطلب الثانى : آثار التمويل عن طريق الاقتراض الخارجى

١- د/ محمد جلال خطاب ، اقتصاديات النشاط الحكومى بين النظرية والتطبيق ، مرجع سابق ، ص ٣٤٣ ، ٣٤٤ .

٢- د/ أحمد يوسف الشحات ، عجز الموازنة العامة فى السنوات الخمس الأخيرة ، مرجع سابق ، ص ٩٢ : ٩٤ .

المطلب الأول

آثار التمويل عن طريق أذون وسندات الخزنة

تمهيد وتقسيم

تلجأ أغلب حكومات العالم إلى التمويل المحلى عن طريق إصدار أذون وسندات الخزنة وذلك لتمويل عجز الموازنة العامة من مصادر حقيقية بدلاً من الاعتماد على الإصدار النقدي وللتخفيف من حدة الضغوط التضخمية أو لامتناس السيولة الموجودة لدى الجهاز المصرفى والمؤسسات الأخرى .

ولا شك أن هذا الإجراء يكون ملائماً عندما يوجد فائض فى المدخرات القومية عن حاجة الاستثمارات الخاصة ، وخاصة إذا لم يصل الاقتصاد إلى حالة التشغيل الكامل ، ويترتب على ذلك تنازل الأفراد والمؤسسات غير المالية عن جزء من أرصدهم النقدية للحكومة لنقوم بتحويلها للمستفيدين من خلال المدفوعات الحكومية .^(١)

ويعد اللجوء إلى أذون الخزنة كوسيلة لسد عجز الموازنة العامة للدولة من أهم وسائل مواجهة هذا العجز فى البلاد النامية التى طبقت المنهج الانكماشى بعد اتفاقها مع صندوق النقد الدولى على تنفيذ برنامج النشيت الاقتصادى .

ونتناول فى هذا المطلب آثار التمويل عن طريق إصدار أذون وسندات الخزنة من خلال الفروع التالية :

الفرع الأول : ماهية التمويل عن طريق أذون وسندات الخزنة

الفرع الثانى : الآثار المالية للتمويل عن طريق أذون وسندات الخزنة.

الفرع الثالث : الآثار الاقتصادية للتمويل عن طريق أذون وسندات الخزنة.

الفرع الأول

ماهية التمويل عن طريق أذون وسندات الخزنة

ويقصد به تمويل عجز الموازنة العامة من خلال إصدار السندات الحكومية التى تطرحها الحكومة بقيمة العجز لكى يشتريها القطاع الخاص ، وهو خيار أفضل من اللجوء إلى التمويل التضخمى الذى يتم من خلال زيادة الإصدار النقدي ، حيث يتمخض عن بيع هذه السندات تحويل جانب من الدخل متاح للإنفاق لدى القطاع الخاص إلى القطاع الحكومى فينخفض الطلب الاستهلاكى والاستثمارى لديه بقدر مساوى لمشترياته من تلك السندات ، وإذا أعادت الحكومة إنفاق حصيلة بيع هذه السندات فإن الطلب الكلى فى الاقتصاد القومى لن يرتفع ونكون إزاء موقف انخفاض فيه الطلب الفعال فى القطاع الخاص وارتفع بنفس القدر فى القطاع الحكومى ، ومن هنا لن ترتفع الأسعار .^(٢)

١- د/ محمد جلال خطاب ، اقتصاديات النشاط الحكومى بين النظرية والتطبيق ، مرجع سابق ، ص ٣٤٣ ، ٣٤٤ .

٢- د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ٥٤ .

وأنون الخزانة عبارة عن أداة دين حكومية تصدر بصيغة لحاملها ولآجال تتراوح بين ثلاثة أشهر إلى اثني عشر شهراً ، لذا تعتبر من الأوراق المالية قصيرة الأجل .

أما **سندات الخزانة** فهي عبارة عن أداة دين حكومية أيضاً ، ولكنها تصدر لآجال تتراوح بين سبع سنوات وثلاثين سنة وهي بهذا تعتبر استثماراً متوسط وطويل الأجل .

ولا شك في أن أذون الخزانة هي دين داخلي على الحكومة ، وتتمتع بدرجة عالية من السيولة لأنها بمثابة أصل مالي يمكن تحويله إلى نقود حاضرة في أي وقت وبقدر قليل جداً من الخسائر. ^(١)

الفكر الاقتصادي والتمويل عن طرق أذون وسندات الخزانة

ذهب بعض الاقتصاديين مثل دومار Domar وهانسن Hansen وغيرهما إلى أن الإنفاق المستمر بالعجز هو أمر ضروري حتى يصل الاقتصاد القومي إلى حد التشغيل الكامل ، كما أن الأمر لا يستدعي الاهتمام بتزايد حجم الدين العام المحلي . إذ أن حجمه وأعباء خدمته يتطلبان تحويلاً للدخل داخل الاقتصاد ، فأصحاب السندات مثلهم في ذلك كدافعي الضرائب مدينون لأنفسهم ، وهذا لا يعد عبئاً على المجتمع . ^(٢)

وعلى النقيض من ذلك ذهب بعض الاقتصاديين مثل مولتون Moulton ولوتر Lutz وهايك Hayek إلى أن الدين العام هو حمل ساكن حقيقي ، يؤدي استمراره إلى عدم استقرار النظام الاقتصادي . فضلاً عن آثاره البعيدة المدى في التحفيز على العمل والادخار وتحمل المخاطرة حيث تتحسن هذه الحوافز بإلغاء الدين العام ، وذلك نتيجة لانخفاض معدلات الضرائب المتوقعة بسبب توفير المدخرات التي كانت تدفع كفوائد على الدين العام من الموازنة العامة للدولة . ^(٣)

بينما يرى فريق ثالث أن الدين العام المحلي لن يشكل عبئاً اقتصادياً إلا إذا فاقت مساوئه مزاياه ، فإذا استخدمت حصيلته في تمويل نفقات عامة منتجة تكفل زيادة العمالة أو الانتاج أو معدلات تكوين رأس المال المنتج في الاقتصاد ، مما يؤدي إلى زيادة الدخل القومي . ^(٤)

فإنصار استخدام أذون وسندات الخزانة يرون أنها وسيلة غير تضخمية لتمويل عجز الموازنة العامة ، وأنها ستؤدي إلى التحكم في معدلات التضخم لأنها تمتص السيولة الموجودة بالسوق ، وأن ارتفاع سعر الفائدة عليها سوف يؤدي إلى ترشيد استخدام رأس المال بعد ارتفاع هذا السعر ، وأنها بسبب العائد المرتفع الذي تمنحه ستؤدي إلى زيادة الادخار المحلي . كما أن عائدها المرتفع يقلل من ظاهرة الدولار في البلد لأنها ستعزى أصحاب الودائع بالعملة الأجنبية لتحويل ودائعهم إلى العملة الوطنية مما يساعد في زيادة واستقرار القيمة الخارجية للعملة الوطنية . ^(٥)

١- طبقاً لأصول التحليل النقدي يمكن إدراج تلك الأذون ضمن مكونات عرض النقود الحديث. فقد اتسع نطاق عرض النقود ليشمل بالإضافة إلى النقود القانونية ونقود الودائع ، الكثير من الأصول المالية الأخرى الممثلة لقوة شرائية حاضرة أو مؤجلة . د/رمزي زكي ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٦٦ .

٢- د/أيمن رفعت المحجوب ، أذون الخزانة بين النظرية والتطبيق ، مجلة كلية التجارة للبحوث العلمية ، جامعة الاسكندرية ، العدد الثاني ، ١٩٩٢ ، ص ١٠ .

٣- د/مروية فتحي البغدادي ، الدين العام المحلي المصري وتأثيراته المحتملة على السوقين النقدي والمالي ، مرجع سابق ، ص ٢٥٤ .

٤- المرجع السابق ، ص ٢٥٤ ، ٢٥٥ .

٥- د/رمزي زكي ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٦٧ .

وفى الواقع ، أن كل هذه الادعاءات تحتاج إلى مناقشة ، ذلك أن أذون الخزانة يصعب اعتبارها وسيلة غير تضخمية ، لأنها تمثل تعاملأ فى السوق النقدى ، ولهذا إذا اعتبرناها ضمن مكونات السيولة المحلية ، فإن عرض النقود - بمفهومه الواسع - يكون قد زاد بهذه الوسيلة ، وربما كان مفسراً فى حد ذاته للارتفاع الشديد الذى حدث فى المستوى العام للأسعار فى البلاد التى أفرطت فى طرح أذون الخزانة كوسيلة لسد عجز الموازنة العامة .^(١)

ويلاحظ أن إمكانية تمويل عجز الموازنة العامة للدولة من خلال السندات الحكومية كثيراً ما تلجأ إليها الدول الرأسمالية المتقدمة ، وغالباً ما تكون وسيلة فعالة إذا ما استطاعت الحكومة أن تجعل دخل هذه السندات مغرياً على شرائها من جانب القطاع الخاص غير المالى . وهنا يشترط لنجاح تلك الوسيلة أن يكون سعر الفائدة على هذه السندات موجباً أى يكون سعر الفائدة أعلى من معدل التضخم ، وحينما تتمكن الدولة من بيع تلك السندات فإنها لن تكون بحاجة إلى اللجوء إلى التمويل التضخمى أى إلى إصدار البنكنوت . ويساعد على نجاح هذه الوسيلة فى الدول الرأسمالية المتقدمة وجود سوق واسعة للأوراق المالية تتداول فيها هذه السندات وغيرها من الأوراق المالية مما يجعل الأفراد يقدمون على شرائها نظراً للسيولة المالية العالية التى تتمتع بها ، أى إمكانية سرعة تحويلها إلى قيمة نقدية حاضرة بأقل قدر من الخسارة .^(٢)

أما فى الدول النامية فيعد التمويل عن طريق سندات الخزانة وسيلة محدودة إلى حد كبير فى الدول النامية وتقابلها صعوبات كثيرة ، فمن ناحية نجد أن القطاع الخاص يفقد الثقة فى تلك السندات إما بسبب زيادة حجم الدين العام المكون من الإصدارات القديمة لتلك السندات وكثرة تأجيل استهلاكها من جانب الحكومة ، وإما بسبب سلبية سعر الفائدة الذى تطرح به هذه السندات ، ولهذا يفضل أن يستثمر فوائضه المالية فى أصول مادية أو مالية أخرى تدر عليه عوائد أفضل وتكون لقيمتها ميزة فى الصمود أمام أخطار التضخم . ومن ناحية أخرى تفتقد البلد النامية إلى وجود أسواق واسعة ومنظمة للأوراق المالية ، وهو أمر يحد من إقبال الأفراد على شراء تلك السندات ، ناهيك عن أنه ربما قد لا توجد أصلاً فوائض مالية كافية لدى القطاع الخاص تمكنه من شراء القيمة المطلوبة لتلك السندات ، وإزاء هذا الوضع فإن حكومات الدول النامية غالباً ما تلجأ إلى أذون الخزانة وتقرض على البنك المركزى شرائها ، وهنا يقوم البنك المركزى بإصدار كمية من النقود مساوية لتلك الأذون ، وبهذا الشكل يزيد عرض النقود فى الاقتصاد .^(٣)

أما فى مصر فقد ساهم كل من التمويل المصرفى والتمويل بالعجز خلال فترة السبعينات والثمانينات بنسبة هامة فى تمويل العجز الكلى بالموازنة العامة ، وقد نجم عن ذلك آثار اقتصادية ومالية سلبية على الاقتصاد المصرى . ومع بداية تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادى حدث تحول هام فى هيكل تمويل عجز الموازنة العامة نحو الاعتماد على التمويل بموارد حقيقية تتمثل فى أدوات الدين العام المحلى وبصفة خاصة أذون وسندات الخزانة ، وفى الأوعية الادخارية المحلية المتمثلة فى فوائض صناديق التأمين والمعاشات وتوفير البريد وشهادات الاستثمار ، وقد كان لهذا التحول آثاره الاقتصادية والمالية .^(٤)

١- المرجع السابق ، ص ١٦٧ ، ١٦٨ .

٢- د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ٥٤ ، ٥٥ .

٣- المرجع السابق ، ص ٥٥ .

٤- د/ أحمد يوسف الشحات ، عجز الموازنة العامة فى السنوات الخمس الأخيرة ، مرجع سابق ، ص ٧٨ ، ٧٩ .

ومع بدء إصدار أذون وسندات الخزانة ، كثر الجدل حول أهميتها في تمويل عجز الموازنة العامة والآثار التي قد تترتب على ذلك ، واتجه البعض إلى التأكيد على أهميتها كوسيلة لتمويل العجز المؤقت وأنها يمكن أن تلعب دوراً كبيراً في امتصاص السيولة الفائضة ، كما أن رفع أسعار الفائدة على الأذون يؤدي إلى ارتفاع أسعار الفائدة في السوق النقدي مما يدفع إلى زيادة المدخرات المحلية ، بينما ذهبت آراء أخرى إلى أن أذون الخزانة ليست سوى مخرج قصير الأجل ، وأنها وسيلة لترحيل العجز للأجيال القادمة ، كما أنها تؤدي إلى زيادة الدين العام المحلي وتفاقم مشكلة خدمة أعبائه .^(١)

ويوضح الجدول التالي حجم إصدارات أذون لخزانة في الفترة من ١٩٩٢ إلى ٢٠١٦ .

جدول رقم (٤٨)

حجم إصدارات اذون الخزانة في الفترة من ١٩٩٢ إلى ٢٠١٦ (القيمة بالمليون بالجنيه)

السنة	أذون لمدة ٩١ يوم	أذون لمدة ١٨٢ يوم	أذون لمدة ٣٦٤ يوم	الإجمالي
١٩٩٢	٦٢٩٦	٨٤٠٥,٨	٢٣٥١,٤	١٧٠٥٣,٢
١٩٩٣	٥٥٦٤	٨٣٦٤	١٦٦٠,٨	٣٠٥٣٦
١٩٩٤	٥٤٢١	٩٣٧٥	٢٠٣٧٥	٣٥١٧١
١٩٩٥	٤٠٤٩	٥٢٨٤	١٧٥٤٩	٢٦٨٨٢
١٩٩٦	٨٦٦٠	١٨٦٢٢	-	٢٧٢٨٢
١٩٩٧	١١٩٠,٢	١٨٨٢٩	٢٤٠٠	٣٣١٣١
١٩٩٨	٩٦٣٥	١٧٢٢٠	١١١٤٥	٣٨٠٠٠
١٩٩٩	٦٤٩٥	٧٩١٨	١١١٤٥	٢٥٥٥٨
٢٠٠٠	٥٥٨٥,٣	٨٦٧٥,٩	١١١٣١,٩	٢٥٣٩٣
٢٠٠١	٧٥٦٢,٥	٩١١٣,٩	١٤٤٥٧,٤	٢٩٣٣٤
٢٠٠٢	١١٨٣,٢	١٤٣٦٧	١٤٤٥٧,٤	٤٠٠٠٧,٣
٢٠٠٣	١٦٢٣٥,٧	٢٤٦٢٥,٢	١٤٤٥٧,٤	٥٥٣١٨,٣
٢٠٠٤	١٨٤٦٢,٧	٣٨٨٥٢,٧	٢٦٤٥٨,٢	٨٣٧٧٣,٦
٢٠٠٥	٢٧٥٠	٢٣٩٠٠	٩٨٢٥٧,٤	١٢٤٩٠٧,٤
٢٠٠٦	٧١٠٠	٢٦٥٠٠	٦٩٥٤٣,٦	١٠٣١٤٣,٦
٢٠٠٧	٩٠٠٠	٢٧٥٠٠	٨٢١٥٧,٤	١١٨٦٥٧,٤
٢٠٠٨	٦٨٠٠	٣٣٠٠٠	١٠٦٦٣٩,١	١٤٦٤٣٩,١
٢٠٠٩	٦٠٢١	٤٣١١١٩	٨٨٤٤٠	٢٣٩٠٨٠
٢٠١٠	١٣٠٠٠	٤٦٨٦٧	٦٤٦١٨	٢٦٦١٢١
٢٠١١	٣٣٠٠٠	٧٨٠٠٠	٥٨٩٨٥	٣٥٦١٠٣
٢٠١٢	١٠٠٠٠	٨٤٠٩٥	٨٤٤٥٨	٤٠٨٦٠,٨
٢٠١٣	٣٠١٨٩	٩١٦٣٩	١٠٠٧٩٠	٤٨٣٢٦٥
٢٠١٤	٢٧٤٠,٦	٩٦٠,١٦	١١٧٣٩٠	٥٣٤٦٧٠
٢٠١٥	٣٣٥٠٠	٨٠٥٠٠	١٣١٠٠,٤	٥٩٦١٩٦
٢٠١٦	٥٨٥٠٠	١١٣٢٥٠	٥٨٤٩٠	٨١٦٩٩٥

المصدر: البنك المركزي المصري ،التقارير السنوية ، أعداد مختلفة .

١- المرجع السابق ، ص ٧٩ ، ٨٠ .

يتضح من الجدول السابق تزايد الاعتماد على أذون الخزانة في تمويل عجز الموازنة العامة في مصر ، وخاصة في العقد الأول من الألفية الجديدة حيث ارتفع حجم الإصدار من ١٧٥٣ مليون جنيه عام ١٩٩٢ إلى ٤٠٠٧ مليون جنيه عام ٢٠٠٢ بما يقرب من ثلاث أضعاف حجم إصدار في بداية التسعينيات ، قبل أن يصل إلى ما يقرب من عشرة أضعاف هذا الحجم عام ٢٠٠٨ ليتجاوز ١٤٧ مليار جنيه . إلا أن العقد الثاني من الألفية الجديدة شهد حجم إصدار غير مسبوق ليصل بحجم الدين العام المحلى إلى مستويات غير آمنة إذا تضاعف حجم إصدار الأذون من ٢٦٦ مليار جنيه عام ٢٠١٠ ليصل إلى ٨١٧ مليار جنيه عام ٢٠١٦ .

فمنذ أوائل التسعينات وفي إطار تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي بالاتفاق مع صندوق النقد الدولي حاولت مصر السيطرة على عجز الموازنة العامة وذلك من خلال مسارين أولهما في يناير ١٩٩١ باستخدام أذون الخزانة ، وثانيهما في إبريل ١٩٩٥ باستخدام سندات الخزانة ، وذلك بهدف احتواء التضخم قدر الإمكان وتحفيز الاستثمار وتشجيع الادخار .

وكان الهدف من اللجوء إلى إصدار أذون الخزانة هو تمويل عجز الموازنة بموارد حقيقية ، وذلك سحباً من مدخرات المجتمع المصرى بدلاً من الإصدار النقدي الجديد^(١)، وهو ما يؤدي إلى تخفيض معدل التضخم وبالتالي تخفيض عجز الموازنة ، وتم طرح أذون الخزانة كأحد الاجراءات الاقتصادية داخل مجموعة متكاملة لإصلاح المسار الاقتصادي المصرى أو تحريره ، وبطبيعة الحال كان لإصدار أذون الخزانة آثار اقتصادية متعددة تجاوزت الأهداف التي كانت الدولة ترغب في تحقيقها ، وانعكست هذه الآثار الاقتصادية على المتغيرات الاجتماعية المختلفة داخل المجتمع المصرى .^(٢)

الفرع الثانى

الآثار المالية للتمويل عن طريق أذون وسندات الخزانة

من الخطأ الحكم على سياسة أذون وسندات الخزانة دون مراعاة الظروف الاقتصادية والمالية والنقدية التي كانت سائدة قبل تطبيقها ، ذلك أن لجوء الدولة إلى الاقتراض من الجمهور والبنوك على قطاع واسع جاء نتيجة ظروف معينة ، ولا يجوز الحكم عليها مجردة عن هذه الظروف .^(٣)

ويؤدى استخدام أذون وسندات الخزانة العامة لتمويل عجز الموازنة العامة للدولة إلى زيادة الدين العام وأعباء خدمته المتمثلة في فوائد وأقساط الدين . وسوف نعرض فيما يلى تأثير أذون وسندات الخزانة على عجز الموازنة العامة وعلى الدين العام المحلى .

١- عرفت مصر أذون الخزانة لأول مرة عام ١٨٥٧م حيث أصدرها سعيد باشا استجابة لنصيحة ديليبس ، وكانت تتراوح مدتها بين ستة أشهر وثلاث سنوات وكان سعر فائدتها يتراوح ما بين ١٥% ، ١٨% ، بينما كان السعر السائد على القروض التجارية آنذاك لا يتجاوز ٧% ، وفي أواخر القرن العشرين بدأت الحكومة المصرية في الأخذ بتلك الأداة بصورة موسعة اعتباراً من ٣ يناير ١٩٩١ ، د/ جلال أمين ، قصة ديون مصر الخارجية من عصر محمد على إلى الآن ، دار على مختار للدراسات والنشر ، ١٩٨٧ ، ص ١٩ .

٢- د/ سعيد الخضرى ، ملاحظات حول تجربة استخدام أذون الخزانة في معالجة عجز الموازنة في مصر ، مرجع سابق ، ص ٢٤٦ .

٣- د/ على لطفى ، عجز الموازنة العامة للدولة ومصادر تمويله في مصر ، مؤتمر الخروج من الأزمة ، كلية التجارة ، جامعة عين شمس ، ٢٠١٢ ، ص ٢ .

أولاً : تأثير أذون وسندات الخزنة على عجز الموازنة العامة

تلجأ أغلب حكومات العالم إلى إصدار أذون وسندات الخزنة العامة لتمويل احتياجاتها الموسمية لمواجهة نفقاتها العامة وذلك لأن الموارد العامة لا تتحقق حصيلتها إلا بعد انقضاء سنة مالية كاملة، وخلال هذه الفترة قد تعجز هذه الموارد عن تلبية الاحتياجات الفعلية للإنفاق العام ، وفي ظل اتباع هذه الطريقة فإن الحكومة تدفع التكلفة الحقيقية أو أقرب ما يكون منها للموارد التي تستخدمها في تمويل عجز الموازنة ، وذلك فيه شيء من الردع للحكومة حتى لا تأخذ عجز الموازنة مأخذاً سهلاً، ويحفظها على تطبيق حسابات المنافع والتكاليف على المصروفات العامة .^(١)

وفي حالة استخدام الحكومات لهذه الطريقة في تمويل عجز الموازنة العامة فيجب التفريق بين أمرين:^(٢)

أ- إذا كان عجز الموازنة العامة عجزاً موسمياً ، فإن المؤسسات الدولية مثل صندوق النقد الدولي ترى ضرورة تمويل هذا العجز بوسائل غير تضخمية ، وذلك بأن تقوم الحكومات بإصدار أذون خزنة تطرح في السوق النقدي لكي يقوم القطاع الخاص بشرائها ، وذلك فإن حكومات الدول النامية غالباً ما تلجأ إلى إصدار أذون الخزنة لتمويل العجز الموسمي في الموازنة العامة .

ب- إذا كان عجز الموازنة العامة عجزاً مؤقتاً وغير هيكلي فإنه من الممكن علاج هذا العجز من خلال إصدار مجموعة من السندات الحكومية بقيمة هذا العجز وطرحها في السوق النقدي لكي يقوم القطاع الخاص بشرائها ، وغالباً ما تلجأ حكومات الدول الصناعية المتقدمة إلى تلك السياسة لعلاج العجز المؤقت في الموازنة العامة .

تأثير أذون وسندات الخزنة على الحد من عجز الموازنة العامة في مصر

كان الهدف الأساسي من تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي في يناير ١٩٩١م هو الحد من عجز الموازنة العامة للدولة وتخفيضه إلى الحدود الآمنة بعد أن وصل هذا العجز إلى ٢٢% من الناتج المحلي الإجمالي في عام ١٩٩٠م ، وكانت الوسيلة التي لجأت إليها الدولة لتحقيق ذلك هي أذون الخزنة ثم تبعها بعد ذلك سندات الخزنة حتى تظهر التكلفة الاقتصادية الحقيقية للموارد التي تستخدمها الدولة في تمويل عجز الموازنة العامة وتقليل التمويل النقدي إلى الحدود الذي تتناسب مع النمو الحقيقي المتوقع في الناتج المحلي ، وذلك بتخفيض معدلات التضخم بالتحويل من تمويل عجز الموازنة عن طريق التوسع النقدي إلى التمويل بمدخرات حقيقية .^(٣)

ومنذ بداية تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي أصبحت الدولة تعتمد اعتماداً رئيساً على أذون وسندات الخزنة العامة كوسيلة لتمويل العجز الكلي بالموازنة العامة للدولة ، ولهذا تصاعد رصيد هذه الأذون والسندات بسرعة كبيرة ، حيث بدأ هذا الرصيد خلال السنة المالية ١٩٩٠/١٩٩١ بما قيمته ٥.٣٩٥ مليار جنيه ، ثم ارتفع في السنة التالية ١٩٩١/١٩٩٢ إلى ١٧.٠٥٣ مليار جنيه ، ثم بلغ ٣٥.١٧١ مليار جنيه خلال السنة المالية ١٩٩٣/١٩٩٤ ، ثم ارتفع بصورة ضخمة حتى وصل

١- د/ سعيد النجار ، الخطأ والصواب في سياسة أذون الخزنة ، الأهرام الاقتصادي ، ١٩٩٢ ، ص ٨ ، ٩ .
٢- د/ علاء إبراهيم عبدالمعطي ، اقتصاديات أذون وسندات الخزنة في التجربتين المصرية واليونانية ، مرجع سابق ، ص ٩٣ : ٩٥ .

٣- د/ سعيد النجار ، تجديد النظام الاقتصادي والسياسي في مصر ، الجزء الثاني ، دار الشروق ، ١٩٩٧ ، ص ١٠٤ ، ١٠٥ .

إلى ٩٦.٧٧٤ مليار جنيهه خلال السنة المالية ٢٠٠٤/٢٠٠٣ ، وهكذا توالى الارتفاعات فى الرصيد القائم لأذون وسندات الخزنة إلى أن وصل إلى ٣١٥.٤٧٨ مليار جنيهه خلال السنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٢^(١).

وتجدر الإشارة هنا إلى أن الدولة أصبحت تصدر أذون وسندات الخزنة بأكثر مما تحتاج إليه فعلاً لتمويل العجز الكلى فى الموازنة العامة ، حيث تقوم الدولة بإيداع الجزء المتبقى من الرصيد القائم من أذون وسندات الخزنة كوديعة لدى البنك المركزى بسعر فائدة يقل ٢% عن سعر فائدة الأذون . ويوضح الجدول التالى حجم إصدار أذون الخزنة والمستخدم منها لتمويل العجز فى الفترة من ١٩٩١ إلى ٢٠٠٥ .

جدول رقم (٤٩) (القيمة بالمليار جنيهه)

إصدار أذون الخزنة والمستخدم منها لتمويل العجز فى الفترة من ١٩٩١ إلى ٢٠٠٥

السنوات	العجز الكلى للموازنة العامة	رصيد أذون الخزنة	المستخدم من الأذون فى تمويل العجز	نسبة المستخدم من اذون الخزنة من الرصيد القائم %	نسبة المستخدم من العجز الكلى %
١٩٩١/٩٠	١,٠٠٣٨	٤,٠٠٧	٨٩٠	٢٢,٢١	٥,٢
١٩٩٢/٩١	٦,١٥٧	١٧,٠٥٣.٢	٣٥٩٤	٢١,١١	٥٨,٤
١٩٩٣/٩٢	٥,٥٢٠	٣٠,٥٣٦	٢٥٨٠	٨,٤٤	٤٦,٧
١٩٩٤/٩٣	٣,٦٩٧	٣٥,١٧١	٧٦٥٠-	٢,١٧-	٢٠,٧-
١٩٩٥/٩٤	٢,٥٣٧	٢٦,٨٨٢	٢٣٨٦	٨,٨٧-	٩٤-
١٩٩٦/٩٥	٢,٩٩٦	٢٧,٢٨٢	١١٣٥٦-	٤,١٦-	٣٨,٦-
١٩٩٧/٩٦	٢,٣٢٨	٣٣,١٣١	١٤١٩	٤,٢٨	٦١
١٩٩٨/٩٧	٢,٨٢٠	٣٨,٠٠٠	١٨٤١-	٤,٨-	٦٥,٣-
١٩٩٩/٩٨	١٢,٧٣٠	٢٥,٥٥٨	٢١١٥-	٨,٢٧-	١٦,٦-
٢٠٠٠/٩٩	١٣,٢٠١	٢٥,٣٩٣	١٧٨	٠,٧٠	١,٥
٢٠٠١/٢٠٠٠	١٩,٩٨٢	٢٩,٣٣٤	٨٧-	٢,٩-	٠,٤-
٢٠٠٢/٢٠٠١	٢٢,١٨٥	٤٠,٠٠٧.٣	١١٩٤-	٢,٩-	٥,٤-
٢٠٠٣/٢٠٠٢	٤٣,٦٤٤	٥٥,٣١٨.٣	٨١٧-	١,٤٧-	١,٩-
٢٠٠٤/٢٠٠٣	٤٥,٨٧٧	٨٣,٧٧٣.٦	٢٦٦-	٣,١-	٠,٦-
٢٠٠٥/٢٠٠٤	٥١,٦٤٣	١٢٤,٩٠٧.٤	٣٠٨٤-	٢,٤٦-	٦-

المصدر: النشرات الشهرية لوزارة المالية ، التقارير السنوية للبنك المركزى، النشرة الإحصائية الشهرية

وقد تزامن مع بداية استخدام أذون وسندات الخزنة فى تمويل العجز الكلى للموازنة العامة للدولة حدوث انخفاض فى هذا العجز من ١٥.٢% من الناتج المحلى الإجمالى سنة ١٩٩١/١٩٩٠

١- د/ علاء إبراهيم عبدالمعطى ، اقتصاديات أذون وسندات الخزنة فى التجريبتين المصرية واليونانية ، مرجع سابق ، ص ٢٣٥.

إلى ٤.٤% من الناتج المحلي الإجمالي سنة ١٩٩٢/١٩٩١ ، واستمر الانخفاض في العجز الكلي إلى أن وصل ٠.٩% من الناتج المحلي الإجمالي سنة ١٩٩٧/١٩٩٦ ، ثم بدأ في الارتفاع قليلاً حتى بلغ ٣.٩% من الناتج المحلي الإجمالي سنة ٢٠٠٠/١٩٩٩ ، ثم أخذ في التصاعد أكثر إلى أن وصل إلى ١١.٣% من الناتج المحلي الإجمالي سنة ٢٠٠٤/٢٠٠٣ ، ثم عاد إلى الانخفاض حتى وصل ٦.٨% من الناتج المحلي الإجمالي سنة ٢٠٠٨/٢٠٠٧ ، وعقب ذلك عاد إلى الارتفاع تدريجياً حتى وصل إلى ١٣.٧% من الناتج المحلي الإجمالي سنة ٢٠١٣/٢٠١٢ .^(١)

ويوضح الجدول التالي حجم إصدار أذون الخزانة والمستخدم منها لتمويل العجز في الفترة من ٢٠٠٦ إلى ٢٠١٦ .

جدول رقم (٥٠) (القيمة بالمليار جنيهه)

إصدار أذون الخزانة والمستخدم منها لتمويل العجز في الفترة من ٢٠٠٦ إلى ٢٠١٦

السنوات	العجز الكلي للموازنة العامة	رصيد أذون الخزانة	المستخدم من الأذون في تمويل العجز	نسبة المستخدم من اذون الخزانة من الرصيد القائم %	نسبة المستخدم من العجز الكلي %
٢٠٠٦/٢٠٠٥	٥٠,٢٨٦	١٠٣,١٤٣.٦	٧٠٩-	٨٦-	١٤-
٢٠٠٧/٢٠٠٦	٥٤,٦٩٧	١١٨,٦٥٧.٤	١١٦٨-	٩٨-	٢,١-
٢٠٠٨/٢٠٠٧	٦١,١٢٢	١٤٦,٤٣٩.١	١١٤٩-	٧٨٤-	١,٩-
٢٠٠٩/٢٠٠٨	٧١,٨٢٦	٢٣٩,٠٨٠	١٠٩١٥-	٤,٥٦-	١٥,٢-
٢٠١٠/٢٠٠٩	٩٨,٠٣٨	٢٦٦,١٢١	٢٢٧-	٠,٠٨٥-	٠,٢-
٢٠١١/٢٠١٠	١٣٤,٤٦٠	٣٥٦,١٠٣	٧٤١٩-	٢,٠٨-	٥,٥-
٢٠١٢/٢٠١١	١٦٦,٧٠٥	٤٠٨,٦٠٨	١١٣٧٦-	٣,٠٤-	٦,٨-
٢٠١٣/٢٠١٢	٢٣٩,٧١٩	٤٨٣,٢٦٥	٦٧٩١-	١,٥٩-	٢,٨-
٢٠١٤/٢٠١٣	٢٥٥,٤٣٩	٥٣٤,٦٧٠	١٠٥١-	١,٩-	٤,١-
٢٠١٥/٢٠١٤	٢٧٩,٤٣٠	٥٩٦,١٩٦	٩٥٤٠-	١,٦-	٣,٤-
٢٠١٦/٢٠١٥	٣٩٩,٤٩٥	٨١٥,٩٩٥	٢٨١١٤-	٣,٤-	٧,٠٣-

المصدر: النشرات الشهرية لوزارة المالية ، التقارير السنوية للبنك المركزي، النشرة الإحصائية الشهرية

ثانياً : تأثير أذون وسندات الخزانة على الدين العام المحلي

ذهبت بعض الدراسات إلى أن أذون الخزانة لا تشكل خطورة تذكر على حجم الدين العام المحلي طالما كانت الإصدارات المتتالية تتضمن سداد الإصدارات السابقة ، في حين ترى دراسات

١- المرجع السابق ، ص ٢٣٥ ، ٢٣٦ .

أخرى أن أذون الخزانة ليست سوى وسيلة لترحيل عجز الموازنة العامة للأجيال القادمة وأنها تؤدي إلى زيادة حجم الدين العام المحلي .^(١)

فمع تزايد حجم الدين العام المحلي وأعباء خدمته ، قد تضطر الحكومة إلى فرض ضرائب جديدة أو تخفيض الإنفاق العام أو العودة إلى طبع نقود جديدة من أجل استهلاك أذون الخزانة ، وبذلك تمارس أدوات الدين العام المحلي آثاراً توزيعية ، حيث تعمل على إعادة توزيع الدخل القومي لصالح كاسبى عوائد حقوق التملك الذين يشترون أدوات الدين العام المحلي على حساب كاسبى الأجور الذين يتأثرون كذلك بتجميد الأجور وتخفيض الدعم وتقييد التوظيف الحكومي ورفع أسعار كثير من السلع والخدمات الاجتماعية .^(٢)

ومن الآثار الهامة لتصاعد الدين العام المحلي هو لجوء الدولة المتزايد إلى الضرائب كوسيلة لمواجهة أعباء الدين العام المحلي ، وهذه الضرائب سوف يكون عبئها أشد وطأة على الطبقات محدودة الدخل في المجتمع ، مما يؤدي إلى تزايد حدة الاختلال في توزيع الدخل.^(٣)

ولهذا يعتقد أنه إن شاعت الحكومة أن تمول عجز الموازنة العامة بوسائل غير تضخمية ، فإن تلك الأذون قصيرة الأجل يجب أن تستبدل بسندات حكومية ، أى الانتقال من الاقتراض من السوق النقدي إلى الاقتراض من السوق المالي . ذلك أن الإفراط في كمية الأذون المصدرة ، وهو ما حدث كثيراً في الدول النامية ، وفي ضوء سعر الفائدة المرتفع التي تمنحه لمشتريها ، ستؤدي إلى تزايد عبء خدمة الدين العام المحلي ، ومن ثم سيمثل ذلك تزايداً في الإنفاق الجارى الحكومي وزيادة في عجز الموازنة العامة .^(٤)

وقد أثبتت التجارب في البلاد التي أفرطت في استخدام أذون الخزانة كوسيلة لسد عجز الموازنة ، حدوث انفجار في حجم الدين العام الداخلى ، وما يأتى في ركاب ذلك من زيادة واضحة في أعباء خدمة هذا الدين ، وهذه الأعباء تثير قضية هامة وهى كيفية تمويل هذه الأعباء المتزايدة ، فقد تلجأ الدولة إلى زيادة مواردها السيادية من الضرائب ، أو تلجأ إلى خفض إنفاقها العام الموجه للخدمات الاجتماعية الضرورية ، أو أن تعود مرة أخرى إلى الإصدار النقدي والاقتراض من الجهاز المصرفى على نحو يؤدي إلى زيادة حجم المعروض النقدي ، وهو أمر يناقض الهدف من أذون الخزانة وهو امتصاص السيولة النقدية ومكافحة التضخم .^(٥)

تأثير أذون وسندات الخزانة على حجم الدين العام وأعبائه في مصر

تضخم حجم الدين العام المحلي بشكل أكبر من طاقة الاقتصاد المصرى ، وأصبحت هناك مشكلة جديدة يواجهها الاقتصاد المصرى ، وهى مشكلة خدمة الدين المحلي الجديد الذى تسبب في وجوده إصدار أذون الخزانة لتمويل عجز الموازنة العامة .

فقد زاد حجم الدين العام خلال السنة المالية ١٩٩١/١٩٩٠ بمقدار ٢٢.٢ مليار جنيه ، أى بمعدل زيادة قدرها ٢٩.٤ % ، وكان نصيب أذون الخزانة من هذه الزيادة ١٣ مليار جنيه وذلك

١- د/ أحمد يوسف الشحات ، عجز الموازنة العامة في السنوات الخمس الأخيرة ، مرجع سابق ، ص ٨٣ .

٢- المرجع السابق ، ص ٨٤ ، ٨٥ .

٣- د/ ماجدة شلبى ، المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ١٥٩ ، ١٦٠ .

٤- د/ رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٦٧ ، ١٦٨ .

٥- د/ رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٦٩ .

خلال ستة أشهر من إصدارها في أول يناير ١٩٩١ ، وعلى الرغم من أن أذون الخزانة كانت قصيرة الأجل ، إلا أن الحكومة اضطرت إلى إصدار أذون خزانة أطول أجلاً وذلك لتمويل سداد أذون الخزانة السابق إصدارها ، وهو ما يشير إلى أن عجز الموازنة أصبح هيكلياً لن تتمكن الحكومة من التخلص منه .^(١)

ويوضح الجدول التالي تطور حجم الدين العام المحلي والرصيد القائم من أذون وسندات الخزانة خلال الفترة من ٢٠٠٣/٢٠٠٤ حتى ٢٠١٢/٢٠١٣ .

جدول رقم (٥١)

تطور حجم الدين العام المحلي والرصيد القائم من أذون وسندات الخزانة خلال الفترة من ٢٠٠٣/٢٠٠٤ حتى ٢٠١٢/٢٠١٣ (القيمة بالمليار جنيه)

البيان	إجمالي الدين العام المحلي	معدل نمو الدين العام المحلي	الرصيد القائم من أذون وسندات الخزانة	معدل نمو الرصيد القائم من أذون وسندات الخزانة	نسبة الرصيد القائم من أذون وسندات الخزانة إلى الدين العام المحلي
السنة					
٢٠٠٣/٢٠٠٤	٤٣٤.٨٤٦	%١٧.٣	٩٦.٧٧٤	%١٥٢.٦	%٢٢.٣
٢٠٠٤/٢٠٠٥	٥٠٤.٦٨١	%١٦.١	١٥١.٩٠٧	%٥٧.٠	%٣٠.١
٢٠٠٥/٢٠٠٦	٥٨٧.٤٠٥	%١٦.٤	١٦١.١٤٤	%٦.١	%٢٧.٤
٢٠٠٦/٢٠٠٧	٦٣٠.٩٦٦	%٧.٤	١٧٥.٦٥٧	%٩.٠	%٢٧.٨
٢٠٠٧/٢٠٠٨	٦٥٨.٣٠٧	%٤.٣	٢٢٤.٩٣٩	%٢٨.١	%٣٤.٢
٢٠٠٨/٢٠٠٩	٧٥٥.٢٩٧	%١٤.٧	٣٣١.٥٨	%٤٧.٤	%٤٤.٠
٢٠٠٩/٢٠١٠	٨٨٨.٧١٥	%١٧.٧	٤٢٥.٨٨٨	%٢٨.٤	%٤٨.٠
٢٠١٠/٢٠١١	١٠٤٤.٨٩٨	%١٧.٦	٥٦٢.٨٧	%٣٢.٢	%٥٤.٠
٢٠١١/٢٠١٢	١٢٣٨.١١٩	%١٨.٥	٦٤٣.٦٩٥	%١٤.٤	%٥٢.٠
٢٠١٢/٢٠١٣	١٥٢٧.٣٧٧	%٢٣.٧	٧٤١.٣٢٥	%١٥.١	%٤٨.٥

المصدر : البنك المركزي المصري : التقرير السنوي ، أعداد مختلفة .

فقد أدى العجز المزمن في الموازنة العامة إلى دفع الدين العام إلى مستويات تهدد الاستدامة المالية، حيث استمر الدين العام في الزيادة المتواصلة طوال السنوات العشر الماضية ليصل إلى نحو ٩٠% من الناتج المحلي الإجمالي ، في مقابل وصول الدين العام الخارجي إلى نحو ١٨% من الناتج المحلي الإجمالي . أي أن الدين العام في مصر أصبح حجمه يماثل الناتج المحلي الإجمالي ، بل ويزيد عليه .

١- د/ سعيد الخضرى ، ملاحظات حول تجربة استخدام أذون الخزانة في معالجة عجز الموازنة في مصر ، مرجع سابق ، ص ٢٤٧ : ٢٥٠ .

الفرع الثالث

الآثار الاقتصادية للتمويل عن طريق أدون وسندات الخزنة

يترتب على إصدار أدون وسندات الخزنة بعض الآثار الإيجابية والسلبية على المتغيرات الاقتصادية الكلية والتي تشمل معدلات التضخم والاستهلاك والادخار والاستثمار ، وكذلك على أهم أدوات السياسة النقدية المتمثلة في فائض السيولة المحلية وسعر الفائدة . وذلك على التفصيل التالي:

أولاً : تأثير أدون وسندات الخزنة على المتغيرات الاقتصادية

يوجد تأثير بالغ لأدون وسندات الخزنة على المتغيرات الاقتصادية والتي تشمل معدلات التضخم ومعدلات الاستهلاك والادخار ومعدلات الاستثمار ومعدلات البطالة وذلك على النحو التالي :

تأثير أدون وسندات الخزنة على التضخم :

يمكن القول بأن أدون وسندات الخزنة تعتبر سلاحاً ذا حدين ، حيث أنها تلعب دوراً إيجابياً في تخفيض معدلات التضخم من خلال امتصاص فائض السيولة وضبط التوسع النقدي ، وعلى الجانب الآخر تساهم في دفع معدلات التضخم من خلال مساهمتها في زيادة حجم الدين العام وأعباء خدمته ، وبالتالي فإن تأثيرها النهائي يتوقف على الأهمية النسبية لكل اتجاه من هذين الاتجاهين المتعارضين.^(١)

وعلى الرغم من أن سياسة الأدون تستهدف الحد من موجة التضخم ، إلا أنها في الحقيقة تتطوى على تأثير شديد الفاعلية في رفع الأسعار نحو الارتفاع وذلك لسببين رئيسيين هما :

- ١- أن زيادة سعر الفائدة على الأدون إلى مستويات مرتفعة يؤدي إلى زيادة تكلفة رأس المال الثابت ، ويكون له تأثير قوى في المستوى العام للأسعار . ذلك أن المنتجين لكي يحافظوا على معدل الربح - بعد احتساب سعر الفائدة كعائد لرأس المال المستثمر - فلا بد لهم من تحريك الأسعار النهائية لمنتجاتهم على النحو الذي يحقق لهم هذا المعدل .
- ٢- كما يؤدي ارتفاع سعر الفائدة إلى زيادة تكلفة رأس المال الجارى أو العامل ، ولما كانت مشروعات القطاع العام والخاص تعتمد على الائتمان في تمويل نشاطها الانتاجي الجارى ، فإن زيادة سعر الفائدة يضطرهم أيضاً إلى زيادة الأسعار التي يبيعون بها منتجاتهم ، ناهيك عن ارتفاع عناصر التكاليف الأخرى .^(٢)

على أن ارتفاع المستوى العام للأسعار لن يمثل مشكلة إذا كانت السوق المحلية في حالة انتعاش أو رواج وتستطيع أن تتحمل الأسعار المرتفعة طالما أن حركة الدخول والعمالة في تزايد مستمر ، لكن المشكلة تكمن في أنه حين تضطر مشروعات القطاعات المختلفة إلى رفع الأسعار النهائية لمنتجاتها ، فإن الانخفاض الحاد الذي يحدث في الدخول الحقيقية للمواطنين من خلال تجميد وإلغاء الدعم وزيادة معدلات البطالة والضرائب غير المباشرة ، قد أدى إلى خفض حجم الدخل المتاح

١- د/ علاء إبراهيم عبدالمعطي ، اقتصاديات أدون وسندات الخزنة في التجريبتين المصرية واليونانية ، مرجع سابق ، ص ١٢١ .

٢- د/ رمزي زكي ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٧٠ .

للإنفاق ، ولهذا يشهد السوق المحلى فى العادة حالة من الكساد الشديد المصحوب بارتفاع كبير فى الأسعار وارتفاع معدل البطالة ، وهو ما يعرف بحالة التضخم الركودى Stagflation .^(١)

وقد لعبت أذون الخزانة دوراً إيجابياً فى تخفيض معدلات التضخم فى مصر من خلال امتصاص فائض السيولة وتمويل عجز الموازنة العامة للدولة ، إلا أنها ساهمت كذلك فى رفع معدلات التضخم من خلال مساهمتها فى زيادة حجم الدين العام المحلى وأعباء خدمته .^(٢)

وكان الهدف الأساسى من برنامج الإصلاح الاقتصادى العمل على تخفيض معدل التضخم ، وكان من أهم آلياته استخدام أذون وسندات الخزانة فى تمويل عجز الموازنة العامة ، وذلك بالتحويل من تمويل عجز الموازنة عن طريق الإصدار النقدى إلى التمويل بمدخرات حقيقية ، وبهذا يزول أحد المصادر الرئيسية للضغط التضخمى فى الاقتصاد المصرى .

ويتضح دور أذون وسندات الخزانة فى مجال احتواء أو تخفيض معدلات التضخم من خلال تقليل الاعتماد على الإصدار النقدى الجديد ، حيث بلغ رصيد النقد المصدر عام ١٩٩١/١٩٩٠ حوالى ١٤٣٤٣ مليون جنيه بمعدل نمو ١٢.١% ، ثم بلغ فى نهاية التسعينيات حوالى ٣٧٩٣٩ مليون جنيه بمعدل نمو قدره ٦.٣% ليعاود الارتفاع فى العقد الأول من الألفية الجديدة بمتوسط معدل نمو ١٥% ، ثم وصل معدل نمو النقد لمصدر إلى مستويات غير مسبوقة ابتداء من عام ٢٠١١/٢٠١٠ حيث بلغ ١٨٠١١٨ فى عام ٢٠١١/٢٠١٠ بمعدل نمو قدره ٢٣.٢% ، ونسبة ٢٢.٧% عام ٢٠١٧/٢٠١٦ .

تأثير أذون وسندات الخزانة على الاستهلاك والادخار :

تعمل أذون الخزانة على تشجيع الادخار وبالتالي تقليل الميل للاستهلاك وذلك لأنها تؤدى بما تحققة من تسهيلات وضمانات لصغار المدخرين إلى تحفيزهم على الادخار ، كما أن أذون وسندات الخزانة باعتبارهما من أدوات القروض العامة تؤدى إلى إحلال المدخرات الفردية الاختيارية التى يقوم بها المقرضون محل المدخرات الاجبارية التى يقوم بها الممولون لصالح الدولة .^(٣)

ولكن التأثير الذى يمكن أن يرصد لزيادة سعر الفائدة الناجم عن إصدار أذون الخزانة ، هو ذلك الحراك الادخارى ، أى حركة تنقل أرصدة المدخرات الموجودة فعلاً من وعاء ادخارى إلى وعاء ادخارى آخر حسب التغيرات فى أسعار الفائدة على الأوعية الادخارية المختلفة ، وأغلب الظن أنها لن تزيد بسبب حالة الركود والكساد المرافقة لتطبيق المنهج الانكماشى^(٤) .

وتوجد علاقة عكسية بين الاستهلاك الكلى والادخار الكلى ، حيث أنه كلما ارتفعت نسبة الاستهلاك الكلى إلى الناتج المحلى الإجمالى انخفضت نسبة الادخار الكلى إلى الناتج المحلى الإجمالى ، ولذا يمكن القول أن تأثير أذون وسندات الخزانة يبدو واضحاً على الاستهلاك الكلى خاصة فى ظل طرح الحكومة لحجم كبير من الإصدار الذى يجعلها تقريباً هى المقرض الوحيد فى

١- المرجع السابق ، ص ١٧٠ .

٢- د/ أحمد يوسف الشحات ، عجز الموازنة العامة فى السنوات الخمس الأخيرة ، مرجع سابق ، ص ٩٠ .

٣- د/ علاء إبراهيم عبدالمعطى ، اقتصاديات أذون وسندات الخزانة فى التجربتين المصرية واليونانية ، مرجع سابق ، ص ٧٧ ، ٧٨ .

٤- د/ رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٧١ .

السوق النقدي ، ومن ثم يحدث عملية تزام حول المدخرات المحلية المتاحة ، وبدلاً من أن تتحول هذه المدخرات إلى الاستثمار فإن الحكومة تستخدمها في تمويل العجز الجارى وليس لتمويل الاستثمار العام وهو الأمر الذى يضر بالاستثمار والنمو في مصر .^(١)

ويوضح الجدول التالي نسبة الاستهلاك الكلى والادخار الكلى إلى الناتج المحلى الإجمالى خلال الفترة من ١٩٩١ إلى ٢٠١٨ .

جدول رقم (٥٢)

نسبة الاستهلاك الكلى والادخار الكلى إلى الناتج المحلى الإجمالى خلال الفترة من ١٩٩١ إلى ٢٠١٨

السنة	نسبة الاستهلاك الكلى	نسبة الادخار الكلى	السنة	نسبة الاستهلاك الكلى	نسبة الادخار الكلى
١٩٩٢/١٩٩١	%٨٣.٠	%١٧.٠	٢٠٠٦/٢٠٠٥	%٨٣.٧	%١٦.٣
١٩٩٣/١٩٩٢	%٨٣.٣	%١٦.٧	٢٠٠٧/٢٠٠٦	%٨٣.٧	%١٦.٣
١٩٩٤/١٩٩٣	%٨٤.٩	%١٥.١	٢٠٠٨/٢٠٠٧	%٨٣.٢	%١٦.٨
١٩٩٥/١٩٩٤	%٨٥.٠	%١٥.٠	٢٠٠٩/٢٠٠٨	%٨٧.٤	%١٢.٦
١٩٩٦/١٩٩٥	%٨٧.٣	%١٢.٧	٢٠١٠/٢٠٠٩	%٨٥.٧	%١٤.٣
١٩٩٧/١٩٩٦	%٨٥.٢	%١٤.٨	٢٠١١/٢٠١٠	%٨٧.٠	%١٣.٠
١٩٩٨/١٩٩٧	%٨٨.٠	%١٢.٠	٢٠١٢/٢٠١١	%٩٢.٠	%٨.٠
١٩٩٩/١٩٩٨	%٨٦.٧	%١٣.٣	٢٠١٣/٢٠١٢	%٩٢.٨	%٧.٢
٢٠٠٠/١٩٩٩	%٨٧.٠	%١٣.٠	٢٠١٤/٢٠١٣	%٩٤.٨	%٥.٢
٢٠٠١/٢٠٠٠	%٨٦.٦	%١٣.٤	٢٠١٥/٢٠١٤	%٩٤.٢	%٥.٨
٢٠٠٢/٢٠٠١	%٨٥.٦	%١٤.٤	٢٠١٦/٢٠١٥	%٩٤.٥	%٥.٥
٢٠٠٣/٢٠٠٢	%٨٥.٥	%١٤.٥	٢٠١٧/٢٠١٦	%٩٦.٩	%٣.١
٢٠٠٤/٢٠٠٣	%٨٤.١	%١٥.٩	٢٠١٨/٢٠١٧	%٩٣.٨	%٦.٢
٢٠٠٥/٢٠٠٤	%٨٤.٣	%١٥.٧	-	-	-

المصدر : البنك المركزى المصرى ، التقارير السنوية ، أعداد مختلفة

يتضح من الجدول السابق أن متوسط نسبة الاستهلاك الكلى إلى الناتج المحلى الإجمالى خلال الفترة من ١٩٩٢/١٩٩١ إلى ٢٠٠١/٢٠٠٠ بلغ حوالى ٨٦% ، فى حين بلغ متوسط الادخار الكلى إلى الناتج المحلى الإجمالى خلال نفس الفترة حوالى ١٤% ، بينما خلال الفترة من ٢٠٠٢/٢٠٠١ إلى ٢٠١١/٢٠١٠ كان متوسط نسبة الاستهلاك الكلى ٨٥.٣% ومتوسط نسبة الادخار الكلى حوالى ١٤.٧% ، ثم تصاعد مستوى الاستهلاك الكلى خلال العام ٢٠١٢/٢٠١١ حيث وصل إلى حوالى ٩٢% من الناتج المحلى الإجمالى ، واستمر الادخار الكلى فى التراجع ليصل فى عام ٢٠١٣/٢٠١٢ إلى ٧.٢% ، إلى أن وصل إلى نسبة غير مسبوقة فى العام ٢٠١٧/٢٠١٦ حيث بلغت نسبته ٣.١% من الناتج المحلى الإجمالى .

١- د/رمزى زكى ، قضايا مزعجة ، مقالات مبسطة في مشكلاتنا الاقتصادية المعاصرة ، مكتبة مدبولى ، ١٩٩٣ ، ص ١١٣ .

ويمكن القول بأن أثر أذون وسندات الخزانة يبدو واضحاً على الاستهلاك الكلى خاصة فى ظل طرح الحكومة هذا الحجم الضخم من الإصدار الذى جعلها تقريباً هى المقترض الوحيد من السوق النقدى ومن ثم حدثت عملية تزامم حول المدخرات المحلية المتاحة وتحولت المدخرات إلى تمويل العجز الجارى وليس لتمويل الاستثمار العام.

تأثير أذون وسندات الخزانة على الاستثمار :

ساهمت أذون وسندات الخزانة فى إحداث عملية تزامم على وسائل التمويل المحلية المتاحة ، فبدلاً من أن تتحول المدخرات المحلية إلى استثمارات تستخدمها الحكومة لتمويل عجزها الجارى ، تم تسييل تلك المدخرات لصالح الاستهلاك الحكومى.^(١)

كما أدى الإقبال على شراء أذون وسندات الخزانة ذات العائد المرتفع إلى نوع آخر من المزاحمة بين الاستثمار المالى والاستثمار العينى ، حيث توجهت نسبة كبيرة من توظيفات البنوك والجهاز المصرفى إلى أذون الخزانة باعتبارها مجال مالى محصن للاستثمار بدلاً من توجيهها للاستثمار الإنتاجى سواء من جانب القطاع الخاص أم القطاع العام.^(٢)

ولعل أخطر الآثار المترتبة على إصدار أذون وسندات الخزانة وارتفاع معدل الفائدة هو جمود حجم الاستثمار وتراجعها ، فقد تحولت المدخرات المصرية سواء بالعملة المحلية أو الأجنبية إلى الاستثمار فى أذون الخزانة ، وهى استثمارات غير منتجة ، وهو ما يضيع على المجتمع المصرى إمكانية استغلال هذه المدخرات بنوعيتها فى تشغيل الموارد العاطلة وفى استثمارات تكون أكثر فائدة وذات معدل ربحية أعلى من سعر فائدة أذون الخزانة ، الأمر الذى أدى إلى تزايد معدل البطالة وتزايد معدل التضخم وتدهور مستوى المعيشة مع زيادة تكاليفها فى نفس الوقت .^(٣)

إن لجوء الحكومة إلى أسلوب الاقتراض بأذون الخزانة من الجهاز المصرفى والأفراد إنما يعنى تزامماً بين الحكومة والقطاع الإنتاجى على موارد السيولة المتاحة ، الأمر الذى يؤدى إلى ارتفاع أسعار الفائدة وبالتالي زيادة الأعباء المستقبلية على الموازنة العامة من ناحية وتراخى معدلات الاستثمار الخاص من ناحية أخرى وهو ما يعرف بأثر المزاحمة .^(٤)

ويوضح الجدول التالى تطور نسبة الاستثمار الكلى إلى الناتج المحلى الإجمالى خلال الفترة من ١٩٩١ إلى ٢٠١٨ .

١- د/ أحمد يوسف الشحات ، عجز الموازنة العامة فى السنوات الخمس الأخيرة ، مرجع سابق ، ص ٨٨ ، ٨٩ .
٢- د/ ماجدة شلبى ، المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ١٥٩ ، ١٦٠ .
٣- د/ سعيد الخضرى ، ملاحظات حول تجربة استخدام أذون الخزانة فى معالجة عجز الموازنة فى مصر ، مرجع سابق ، ص ٢٥٧ : ٢٥٩ .
٤- د/ علاء إبراهيم عبدالمعطى ، اقتصاديات أذون وسندات الخزانة فى التجربتين المصرية واليونانية ، مرجع سابق ، ص ٧٩ .

جدول رقم (٥٣)

نسبة الاستثمار الكلى إلى الناتج المحلى الإجمالى خلال الفترة من ١٩٩١ إلى ٢٠١٨

السنة	نسبة الاستثمار الكلى	السنة	نسبة الاستثمار الكلى	السنة	نسبة الاستثمار الكلى
١٩٩٢/١٩٩١	%٢٣.٣	٢٠٠١/٢٠٠٠	%١٨.٣	٢٠١٠/٢٠٠٩	%١٨.٩
١٩٩٣/١٩٩٢	%٢٠.٨	٢٠٠٢/٢٠٠١	%١٧.٧	٢٠١١/٢٠١٠	%١٧.١
١٩٩٤/١٩٩٣	%٣٢.٨	٢٠٠٣/٢٠٠٢	%١٧.٤	٢٠١٢/٢٠١١	%١٦.٧
١٩٩٥/١٩٩٤	%٢٢.٥	٢٠٠٤/٢٠٠٣	%١٩.٥	٢٠١٣/٢٠١٢	%١٤.٢
١٩٩٦/١٩٩٥	%٢٤.٠	٢٠٠٥/٢٠٠٤	%١٨.٠	٢٠١٤/٢٠١٣	%١٣.٦
١٩٩٧/١٩٩٦	%٢٦.٦	٢٠٠٦/٢٠٠٥	%١٨.٧	٢٠١٥/٢٠١٤	%١٤.٣
١٩٩٨/١٩٩٧	%٢١.٣	٢٠٠٧/٢٠٠٦	%٢٠.٩	٢٠١٦/٢٠١٥	%١٥.٠
١٩٩٩/١٩٩٨	%٢٠.٨	٢٠٠٨/٢٠٠٧	%٢٢.٤	٢٠١٧/٢٠١٦	%١٥.٣
٢٠٠٠/١٩٩٩	%١٨.٩	٢٠٠٩/٢٠٠٨	%١٩.٢	٢٠١٨/٢٠١٧	%١٦.٧

المصدر : البنك المركزى المصرى ، التقارير السنوية ، أعداد مختلفة

يتضح من الجدول السابق أن نسبة الاستثمار الكلى إلى الناتج المحلى الإجمالى خلال الفترة من ١٩٩٢/١٩٩١ إلى ٢٠٠١/٢٠٠٠ بلغت حوالى ٢١.٦% ، بينما خلال الفترة من ٢٠٠١/٢٠٠٠ بلغ متوسط النسبة ١٩.١% ، ثم تراجعت نسبة الاستثمار فى العام ٢٠١٢/٢٠١١ ، ٢٠١٣/٢٠١٢ لتصل إلى أدنى مستوى لها فى عام ٢٠١٣/٢٠١٥ بنسبة ١٣.٦% من الناتج المحلى الإجمالى. كما يؤدى ارتفاع سعر الفائدة إلى تعميق الاتجاه الرىعى ، وذلك بالتحول عن الاستثمار إلى إقراض رأس المال النقدى ، سواء بإيداعه فى الجهاز المصرفى أم شراء أذون خزانة مباشرة للحصول على دخل مرتفع ومضمون ، وهو ما جمد حجم الاستثمار ، بل قد يوقف بعض أصحاب المشروعات نشاطهم أو جانب منه وتسجيل الأصول للحصول على دخل من خلال الإقراض ، إذ أن سعر الفائدة مرتفع وقلما تصل إليه انتاجية رأس المال ^(١).

ويمكن تحديد تأثير أذون وسندات الخزانة على الاستثمار من خلال ما يلى:

- إذا كان المكتتبون فى الأذون والسندات من الأفراد والهيئات غير المصرفية ، فإن هذا يعنى أن القرض العام قرض حقيقى يؤدى إلى خفض القوة الشرائية المتاحة فى السوق، مما يؤدى إلى إحداث آثار انكماشية على الدخل القومى. وبالرغم من ذلك فإن التوسع فى الائتمان الذى ينشأ من عملية الاقتراض يخفف من هذه الآثار الانكماشية. ويتحقق هذا الأثر التوسعى عندما يقدم المكتتبون سنداتهم كضمان للاقتراض من البنوك، ثم يستخدمون هذا الائتمان فى استثمارات حقيقية منتجة .

١- وتعميق الاتجاه الرىعى له مثالب خطيرة على الاقتصاد ، أولها وأخطرها هو تخفيض معدل التراكم الرأسمالى ومعدل زيادة الطاقة الانتاجية للمجتمع ، إذ يعتمد كلاهما على حجم الاستثمارات الجديدة ، أما الخطر الثانى فهو زيادة سيطرة رأس المال الأجنبى على الاقتصاد الوطنى نظراً لتدنى الاستثمار الوطنى وانشغاله بالاستثمار فى أذون الخزانة والحصول على دخلها الرىعى الجزى ، ويتمثل الخطر الثالث فى صعود المضاربات لتحل محل عمليات الإنتاج فى الحصول على الدخل . د/ سعيد الخضرى ، ملاحظات حول تجربة استخدام أذون الخزانة فى معالجة عجز الموازنة فى مصر ، مرجع سابق ، ص ٢٧٤ ، ٢٧٥ .

- غالباً ما تلجأ الحكومة إلى الاقتراض بسعر مرتفع عن السعر السائد في السوق . وفي هذه الحالة يمثل القرض العام منافسة من الدولة للاستثمارات الخاصة، كما أن الفوائد المرتفعة تمثل عبئاً على الموازنة العامة وارتفاعاً في حجم الانفاق غير المنتج، وانخفاض في حجم الاستثمار العام الحقيقي المنتج.
- في حالة تملك السندات والأذون بواسطة البنك المركزي أو البنوك التجارية، فقد يترتب على ذلك تحويل استثمارات من هذه البنوك إلى احتياطات جامدة تقلل من القوة الشرائية الموجودة في السوق. أما إذا قامت البنوك بإحداث توسع ائتماني فإن ذلك يؤدي إلى آثار تضخمية مالم يقابل هذا التوسع في الائتمان بزيادة في حجم الإنتاج .

ثانياً : تأثير أذون وسندات الخزنة على متغيرات السياسة النقدية

تسهم أسعار الفائدة على أذون الخزنة العامة في التأثير على أسعار الفائدة في السوق، ويتطلب نجاح السياسة النقدية من خلال استخدام أذون الخزنة إجراء مجموعة من الإصلاحات التي تكفل تحقيق الرقابة على النقود بصورة مبكرة تمكن البنوك المركزية من التنبؤ بالتطورات التي قد تطرأ على احتياطياتها النقدية وبالتالي اتخاذ التدابير الكفيلة بامتصاص السيولة الزائدة أو توفير النقص في السيولة، ويتطلب ذلك بالتنسيق بين المزايدات العينية لأذون الخزنة وإدارة الديون المحلية للحكومة وذلك من خلال إعداد بيان عن التدفقات النقدية من جانب الحكومة، والذي يتضمن التحديد المسبق للمصروفات الحكومية والإيرادات والمنح والمساعدات والقروض المحلية والأجنبية ، وبما يضمن تحديد السندات الحكومية التي تلزم الحكومة ببيعها خارج البنك المركزي بهدف تحقيق الاستقرار في الاقتصاد الوطني ، كما أن تطور الأسواق المالية وكفاءة عملها تمارس دوراً مهماً يعكس مدى فعاليتها في التأثير على أذون الخزنة من أن تعكس الوضع الحقيقي للسوق النقدية .^(١)

كذلك فإن البنك المركزي قد يحجم عن استخدام سياسة السوق المفتوحة وذلك لأنه إذا أراد التأثير في احتياطيات البنوك التجارية في ظل العرض الكبير الموجود من السندات الحكومية بزيادة المعروض من السندات في السوق ، فقد يترتب على هذه العملية انخفاض كبير في أثمان هذه السندات مما يعرض سيولة النظام المصرفي كله للخطر .^(٢)

تأثير أذون وسندات الخزنة على سعر الفائدة

تلعب أذون وسندات الخزنة دوراً كبيراً في التأثير على معدلات العائد في السوق النقدي ، وبالتالي على النشاط الاستثماري للقطاع الخاص ، وبما أن البنوك تعد اللاعب الأساسي في هذا السوق ، فإنها تكون أكثر عرضة للتأثر بمعدلات العائد على الأذون والسندات ، ولكي تحافظ البنوك على قدرتها التنافسية في تعبئة المدخرات فمن الطبيعي أن تتحرك معدلات العائد على الإيداع لديها وعلى الاقتراض منها .^(٣) ويوضح الجدول التالي تطور سعر العائد على أذون على الخزنة من عام ١٩٩١ حتى عام ٢٠١٦ .

١- وونغ كورنغ هوربي ، إصلاح ادوات السياسة النقدية ، مجلة التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي ، عدد ١ ، مارس ١٩٩٢ ، ص ١٨:١٦ .

٢- د/ محمد محمد سعد بدر ، دور البنك المركزي المصري في تحقيق الاستقرار النقدي في مصر ، رسالة دكتوراه ، كلية التجارة ، جامعة الإسكندرية ، ١٩٩٦ ، ص ٣١٥ .

٣- د/ أحمد يوسف الشحات ، عجز الموازنة العامة في السنوات الخمس الأخيرة ، مرجع سابق ، ص ٨٧ ، ٨٨ .

جدول رقم (٥٤)

تطور سعر العائد على أذون على الخزانة من ١٩٩١ حتى ٢٠١٦

السنة	أذون لمدة ٩١ يوما	أذون لمدة ١٨٢ يوما	أذون لمدة ٣٦٤ يوما	السنة	أذون لمدة ٩١ يوما	أذون لمدة ١٨٢ يوما	أذون لمدة ٣٦٤ يوما
١٩٩١	١٩,١	١٨,٨	—	٢٠٠٤	١١,٢٧	١١,٣	٨
١٩٩٢	١٧,٨	١٧,٩	١٨,٩	٢٠٠٥	٧,٨٥٦	٧,٩	١٠,٣
١٩٩٣	١٤,٨	١٥	١٦,٨	٢٠٠٦	٨,٨	٨,٨	٨,٨
١٩٩٤	١٢,٥	١٢,٥	١٢,٥	٢٠٠٧	٦,٧٤	٧,١٤	٧,٧
١٩٩٥	١٠,٩	١١,١	١١,١	٢٠٠٨	٩,٦	١٠,٤١	٩,٨
١٩٩٦	١٠,٢	١٠,٢	—	٢٠٠٩	١٠,٢١	١٠,٢٧٥	١٠,٣٧١
١٩٩٧	٨,٩	٨,٩	١٠,٠	٢٠١٠	١٠,٢٤	١٠,٥٤	١٠,٩
١٩٩٨	٨,٨١	٨,٨١	٨,٨	٢٠١١	١١,٧٦	١٢,٦٥	١٢,٩٦
١٩٩٩	٨,٨٤٨	٨,٨٤٨	—	٢٠١٢	١٤,٦	١٥,٣	١٥,٩
٢٠٠٠	٩,٠٩٤	٩,٠٩٥	—	٢٠١٣	١٤,٠٤	١٤,٠٨	١٤,٨
٢٠٠١	٩,٠٥٩	٩,٠٧٧	—	٢٠١٤	١٠,٦	١٠,٨	١١,٠٢
٢٠٠٢	٧,١٩٨	٧,٦٥١	—	٢٠١٥	١١,٧	١٢,٠٤	١٢,١
٢٠٠٣	١٠,٢٧٠	٧,٦٥١	٧,٩	٢٠١٦	١٣,٩	١٤,٩	١٥,١٨

المصدر: البنك المركزي ، التقارير السنوية ، أعداد مختلفة .

يتضح من الجدول السابق تراجع سعر الفائدة على أذون الخزانة من ١٩.١% عام ١٩٩١ إلى حوالي ٩% عام ٢٠٠٠، ثم تأرجح سعر الفائدة ليصل إلى أدنى مستوياته في عام ٢٠٠٧ حيث سجل ٦.٧٤% ، ثم عاود الارتفاع ليصل إلى ١٣.٩% عام ٢٠١٦ ويرجع ذلك الارتفاع إلى زيادة المطروح من أذون وسندات الخزانة لتمويل العجز المتزايد في الموازنة العامة .

إن زيادة سعر الفائدة وهو الأمر الذي تضطر إليه الحكومة لكي تجعل هذا السعر موجباً ومغرياً لشراء أدوات الدين العام المحلي ستكون له آثار انكماشية واضحة في الاقتصاد الوطني. فرفع هذا السعر سيجعل تكلفة رأس المال الثابت مرتفعة ، وهو الأمر الذي يقلل من الميل إلى الاستثمار .^(١)

تأثير أذون وسندات الخزانة على الجهاز المصرفي

استطاعت أذون الخزانة أن تجذب الغالبية من مدخرات كافة القطاعات الاقتصادية بالإضافة إلى قطاع العائلات للاستثمار فيها ، وتحولت مودعات الجهاز المصرفي إليها لما تتميز به من الأمان والربحية والسيولة في نفس الوقت ، ولذلك كانت بنوك القطاع العام والبنوك الخاصة المستثمر الأول في أذون الخزانة .

١- د/ أميرة محمد عبدالقادر ، عجز الموازنة العامة للدولة وعلاجه من منظور إسلامي ، مرجع سابق ، ص ١١٥ .

وقد أدى ظهور أدون الخزنة إلى ارتفاع سعر الفائدة بشكل جوهري ، حيث اقترب سعر الفائدة على الإيداع ليقتررب من سعر فائدة الأدون ، وارتفاع سعر الإقراض فوق سعر فائدة الأدون ، وقد أدى ذلك إلى التأثير على القطاع المصرفي من خلال ما يلي :^(١)

- أ- الإقبال على تحويل المدخرات بالعملة الأجنبية عند قطاع كبير من المدخرين ، وعدم رسوخ الثقة في سعر صرف العملات الأجنبية بالجنيه المصري .
- ب- تراجع الائتمان المصرفي بالعملة المحلية لقطاع الأعمال الخاص ، نتيجة عدم إقبال هذا القطاع على طلب الائتمان من الجهاز المصرفي لارتفاع تكلفته بارتفاع سعر الفائدة ، أو عدم إقبال الجهاز المصرفي على منحه الائتمان مفضلاً الاستثمار في أدون الخزنة ذات العائد الأنسب بدون مخاطر .

تأثير أدون وسندات الخزنة على سعر الصرف

تعد أدون وسندات الخزنة من الأدوات التي تساهم في استقرار سعر الصرف ، نظراً لارتباط هذه الأوراق المالية منذ البداية بارتفاع أسعار الفائدة على العملة الوطنية واقتربها من معدلات التضخم ، في الوقت الذي تنخفض فيه أسعار الفائدة على الدولار ، حيث تنقلب أسعار الفائدة على عملتي من النقيض إلى النقيض ، ويترتب على هذا التغير تحول كبير في العلاقة بين العملة المحلية والدولار ، الأمر الذي يؤدي إلى تحسين واستقرار سعر الصرف ، إلا أن هذا التأثير يعتبر محدوداً حيث يتحدد سعر الصرف في النهاية بمجموعة من العوامل التي تتعلق بعرض العملات الأجنبية والطلب عليها وهي عوامل ليس لها علاقة قوية بأدون الخزنة.^(٢)

١- المرجع السابق ، ص ٢٥٢ : ٢٥٦ .

٢- د/ أحمد يوسف الشحات ، عجز الموازنة العامة في السنوات الخمس الأخيرة ، مرجع سابق ، ص ٩٢ .

المطلب الثانى

آثار التمويل عن طريق الاقتراض الخارجى

تمهيد وتقسيم

يعد الاقتراض الخارجى أحد الوسائل غير التضخمية التى يمكن للدولة أن تلجأ إليها لسد جانب من عجز موازنتها العامة ، وخاصة الجزء المتعلق بنفقاتها بالنقد الأجنبى ، مثل دفع التعويضات الأجنبية وأعباء الديون الخارجية ومشتريات السلاح والسلع الإنتاجية اللازمة لتنفيذ مشروعات الحكومة والقطاع العام إلى غير ذلك ، وقد زاد الميل للاستدانة الخارجية فى عدد كبير من البلاد النامية مع تفاقم فجوة النقد الأجنبى ، وتعد الموارد التى تحصل عليها الحكومة من هذا المصدر من قبيل الموارد الحقيقية غير التضخمية ، ومن ثم فهى لا تسبب ضغطاً تضخيمياً .^(١)

وقد أدى الاعتماد على القروض الخارجية لتمويل عجز الموازنة ومواجهة الخلل فى الميزان التجارى إلى تحميل الاقتصاد الوطنى عبئاً ثقيلاً يتمثل فى الزيادة المستمرة لتكلفة خدمة الدين الخارجى ، وبالتالي أصبحت مدفوعات خدمة الدين الخارجى تمثل سبباً من أسباب عجز الموازنة فضلاً عن تأثيرها السلبى على ميزان المدفوعات ، فتزايد الديونية الخارجية وما ينطوى عليه من أعباء مالية جسيمة يعد نتيجة وسبباً فى ذات الوقت لعجز الموازنة العامة للدولة .^(٢)

ونتناول فى هذا المطلب آثار التمويل الخارجى للعجز من خلال الفروع التالية :

الفرع الأول : ماهية التمويل الخارجى للعجز

الفرع الثانى : الآثار الاقتصادية المترتبة على التمويل الخارجى للعجز

الفرع الأول

ماهية التمويل الخارجى للعجز

تلجأ الدولة إلى الاقتراض الخارجى فى حالة تفاقم عجز الموازنة بالاعتماد على رؤوس الأموال الأجنبية سواء من الأسواق الدولية أو الإقليمية أو مؤسسات عامة أو خاصة وإن كانت هذه القروض تزيد من عبء الدين الخارجى إلا أنها توفر القدرة على الحصول على السلع الاستثمارية والوسيلة اللازمة للعملية الإنتاجية وهو ما يزيد من قدرة الدولة على زيادة المعروض من السلع المحلية ويحقق مرونة فى الجهاز الإنتاجى .^(٣)

ويتم تمويل العجز فى الموازنة العامة خارجياً عن طريق الاقتراض من الهيئات والمؤسسات الدولية مثل صندوق النقد الدولى والبنك الدولى ، أو من خلال الاقتراض من البنوك التجارية الأجنبية ، أو من خلال الاقتراض من الدول الأخرى ، أو التمويل من خلال السحب من الاحتياطى بالنقد الأجنبى .

١- د/رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٣٠ .

٢- د/ أحمد جمال الدين موسى ، العجز فى ميزانية الدولة : أسبابه ومسئوليته عن تفاقم العجز الخارجى ، مرجع سابق ، ص ١٧٧ ، ١٨٠ .

٣- د/رمزى زكى ، بحوث فى ديون مصر الخارجية ، مرجع سابق ، ص ٩٣ .

أ- **القروض الخارجية الخاصة** : وتتمثل فى القروض من البنوك التجارية العالمية وأسواق السندات العالمية والتسهيلات المصرفية ، وتتسم بصعوبة شروطها وانخفاض عنصر المنحة، حيث أنها تكون بشروط تجارية بحتة بما فى ذلك من ارتفاع أسعار الفائدة وقصر مدة القرض .

ب- **القروض متعددة الأطراف** : وهى التى تعقد مع بعض الهيئات الإقليمية مثل البنك الإفريقى للتنمية ، وكذلك القروض التى تعقد مع الهيئات الدولية مثل صندوق النقد الدولى أو البنك الدولى، وتقدم هذه الهيئات أنواع مختلفة من القروض والتسهيلات التى تتسم بالمشروطة^(١) وتعتبر شروط الإقراض الميسرة عاملاً هاماً فى استخدام الدول النامية لهذا الأسلوب لتمويل عجز الموازنة .

ج- **القروض الثنائية الحكومية** : وهى تلك القروض التى تعقد ما بين حكومات دولتين وتمثل النسبة الغالبة فى الديون الخارجية للعديد من الدول النامية .

التمويل الخارجى للعجز فى الدول النامية

توسعت غالبية الدول النامية عند مواجهة عجز موازنتها العامة إلى اللجوء إلى الاقتراض الخارجى خلال فترة السبعينات والثمانينات ، وحصلت على كثير من القروض التى مولت بها جانباً كبيراً من الإنفاق العام الجارى والاستثمارى ، وقد نمت أعباء هذه الديون بمعدلات أسرع من معدلات نمو الصادرات وموارد النقد الأجنبى الأخرى وظهرت متاعب شديدة فى خدمة الديون مما عرض الكثير من تلك الدول إلى التعرض لمشكلات الانكماش والبطالة والغلاء والتضخم وتدهور أسعار صرف عملاتها واضطرابات اقتصادية واجتماعية شديدة .^(٢)

وقد زادت سرعة الاستدانة بشكل كبير فى كثير من البلاد النامية ، حيث كانت سهولة الاقتراض تغرى المسؤولين فى هذه البلاد بالاعتماد على هذا المصدر التمويلي ، توهماً بأنه من الممكن الاعتماد المفرط عليه لتمويل الزيادة فى الاستهلاك الجارى والزيادة فى الاستثمار دون حدوث مشكلات يعتد بها فى الأجل المتوسط والطويل .^(٣)

إلا أن إفراط هذه البلاد فى الاستدانة قد أدى إلى ارتفاع جبل الديون الخارجية ارتفاعاً شامخاً ، وهو الأمر الذى تمخض عنه تفاقم شديد فى أعباء خدمة هذه الديون من فوائد وأقساط وخاصة فى ظل اتجاه كثير من مصادر الإقراض إلى تعويم سعر الفائدة ، وكان من نتيجة ذلك أن قفز معدل خدمة الديون إلى مستويات خطيرة تجاوزت فى بعض الدول النامية نسبة المائة فى المائة ، وتراوحت فى معظم الدول النامية فيما بين ٦٠ - ٨٠ ٪ .

ومع ارتفاع عبء الديون الخارجية ، نشأ تنافس شديد على مصادر النقد الأجنبى المحدودة ، وهو تنافس أدى إلى حدوث تناقض حاد ، وهو صعوبة التوفيق بين الاستمرار فى دفع أعباء الديون

١- المشروطة Conditionality تعنى تعهد المقرض بإجراء اصلاحات فى السياسة الاقتصادية الكلية ومحاولة علاج الاختلالات الهيكلية فى الاقتصاد من خلال برامج التشييت والتكيف الهيكلى ، ويتم الاتفاق مقدماً على هذه التعديلات .

٢- د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ٦١ .

٣- د/ رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٣١ .

الخارجية فى مواعيدها المستحقة وبين المقدرة على تمويل تدفق الواردات الضرورية للبلد ، ولمواجهة هذا التناقض والتخفيف من حدته لجأت البلاد النامية إلى :^(١)

- ١- الضغط على الواردات ، واتباع سياسة انكماشية لتقليل الحاجة إلى النقد الأجنبى .
 - ٢- السحب من الاحتياطات الدولية لدفع أعباء الديون ، وهو ما أدى إلى خفض تلك الاحتياطات عند مستويات خطيرة .
 - ٣- تزايد الاعتماد على الاقتراض الخارجى قصير الأجل ذى التكلفة العالية لتدبير موارد إضافية ، مما زاد الوضع تعقيداً .
- ومع استفحال أزمات النقد الأجنبى المصاحب لعبء المديونية الخارجية ، ومع ضعف القدرة على الاستيراد ، وجدت كثير من الدول النامية أنفسها منزلة إلى طريق انكماشى خطير تتمثل أهم معالمه فى :

- تدهور مستوى معيشة الأغلبية الساحقة من الناس .
- ارتفاع معدلات التضخم .
- زيادة الطاقات العاطلة .
- توقف برامج الاستثمار .
- تدهور معدل النمو الاقتصادى .
- تعرض البلد لتوترات اجتماعية واضطرابات سياسية .

وعلى الصعيد العالمى انفجرت أزمة الديون الخارجية حينما توقفت المكسيك وتشلى والارجنتين عن دفع أعباء ديونها الخارجية فى خريف عام ١٩٨٢ وطلب إعادة جدولة الديون فى ضوء شروط نادى باريس ، وهى التى تقرض على البلد المدين حالة انكماشية وتقشفية شديدة تهدف إلى توفير الموارد اللازمة لتنمية وإعادة بناء مقدرة البلد على سداد ديونه الخارجية مستقبلاً ، وهو الأمر الذى ينطوى على تدخل سافر من جانب الدائنين والمنظمات الدولية فى الشؤون الداخلية للبلد الذى يطلب إعادة جدولة ديونه ، وغالباً ما يودى الانصياع للسياسات الانكماشية الشديدة والتدخل فى الشؤون الداخلية إلى حدوث توترات اجتماعية وسياسية تنتهى بتغيير الحكومة ، كما أن تقاوم أعباء الديون الخارجية سيلقى بعبء خدمتها على الأجيال القادمة فى وقت ربما لا تكون فيه هذه الأجيال قد استفادت من تلك الديون وهو ما يتنافى مع الانصاف والعدالة بين الأجيال .

١- المرجع السابق ، ص ١٣١ : ١٣٣ .

الفرع الثانى

الآثار الاقتصادية المترتبة على التمويل الخارجى للعجز

إن الدول التى تستمر فى الارتكاز على العالم الخارجى لسد عجز موارده من خلال الحصول على القروض الخارجية بشكل متواصل ، ودون أن تعمل فى الوقت نفسه على دعم قدرتها على سداد الديون فى المستقبل ، تجد نفسها أجلاً أو عاجلاً ، فى موقف عصيب وأزمة اقتصادية طاحنة بعد أن تصل المديونية الخارجية إلى مستوى حرج .^(١)

ويترتب على الالتجاء للتمويل الخارجى للعجز فى الموازنة العامة إلى العديد من الآثار الاقتصادية تتمثل أهمها فى انخفاض معدلات النمو وفقدان الثقة الدولية عند التعثر فى السداد وإضعاف القدرة على الاستيراد بالإضافة إلى الدخول فى الحلقة المفرغة للفقر ، حيث يؤدي تراكم الديون العامة الخارجية وأعبائها إلى السحب من الاحتياطيات الدولية وهو ما يؤثر على حجمها ومن ثم التأثير على استقرار الأوضاع الاقتصادية فى الدولة بشكل عام .

وقد لجأت مصر إلى الاقتراض لسد فجوة الموارد المحلية وتمويل الاستثمارات، لعجز الادخار المحلى عن تمويل الاستثمار اللازم للنمو . كما أن طبيعة استخدام القروض الخارجية تعد من أسباب تفاقم مشكلة الديون، حيث توجه نسبة من القروض إلى تمويل عجز الموازنة، واستيراد السلع الاستهلاكية، وخصوصاً المواد الغذائية، ويوجه جزء آخر إلى تمويل مشروعات إنتاجية عائدها لا يغطي تكاليف الاقتراض، ومن ثم فقد أصبحت القروض عبئاً إضافياً على الاقتصاد المصرى .

وقد اعتمدت الحكومة المصرية على الاقتراض الخارجى فى كثير من الأحيان لتمويل نسبة هامة من العجز الكلى من عجز الموازنة العامة ، ونتج عن هذا الأسلوب العديد من الآثار السلبية منها ما يلى :^(٢)

- زيادة الدين العام الخارجى زيادة كبيرة وتفاقم شديد فى أعباء خدمته .
- قد تلجأ الحكومة إلى ضغط الواردات واتباع سياسة انكماشية لتقليل الحاجة إلى النقد الأجنبى .
- السحب من الاحتياطيات الدولية لدفع أعباء الديون على نحو يؤدي إلى انخفاض تلك الاحتياطيات إلى مستويات خطيرة .
- تزايد الاعتماد على الاقتراض الخارجى قصير الأجل بتكلفة عالية لتدبير موارد إضافية .

ومع استفحال أزمات النقد الأجنبى المصاحب لنمو عبء الديون الخارجية ، ومع ضعف القدرة على الاستيراد ، تزداد الطاقات العاطلة وتتوقف برامج الاستثمار وتدهور معدلات النمو الاقتصادى ، وذلك على التفصيل التالى :

١- انخفاض معدلات النمو: ترتب على زيادة أعباء الديون الخارجية أن ابتلعت هذه الأعباء نسباً كبيرة من الموارد التى كانت محققة لتنفيذ خطط وبرامج التنمية ، وهذا بدوره أدى إلى عدم تحقيق معدلات النمو المطلوب ، بل اهتزاز هذه المعدلات واضطرابها . فهناك علاقة بين أزمة الديون

١- د/ رمزى زكى ، دراسة فى آثار التضخم بالبلاد الرأسمالية على البلاد العربية ، الإدارة العامة للشئون الاقتصادية ، جامعة الدول العربية ، دار المستقبل العربى ، ١٩٨٦ ، ص ٢١٩ .

٢- د/ أحمد يوسف الشحات ، عجز الموازنة العامة فى السنوات الخمس الأخيرة ، مرجع سابق ، ص ٨١ .

الخارجية في الدول النامية وأزمة التنمية فكلما زادت مشكلة الديون حدة كلما تعقدت مطالب التنمية ، وكلما زادت معدلات النمو كلما ساعد ذلك على الإسهام في حل أزمة الديون .^(١)

فإذا كان هناك بعض الاحتمال بأن يكون الدين الخارجى في المستقبل أكبر من قدرة البلد على السداد ، فإن التكاليف المتوقعة لخدمة الدين ستحبط الاستثمار المحلى والأجنى ومن ثم تضر بالنمو الاقتصادى ، ويرجع ذلك إلى أن العبء الكبير للدين العام سوف ينتقص من حوافز التكيف لأن معظم المنافع من زيادة الناتج سوف تذهب للدائن .^(٢)

٢- فقد الثقة الدولية عند التعثر فى السداد: أدى تعثر عدد غير محدد من الدول النامية عن قدرتها على سداد الديون الخارجية فى مواعيدها المحددة سلفاً إلى اهتزاز الثقة الدولية فى تلك الدول داخل أسواق الاقتراض الدولى ، وهو ما يدفع البنوك والمصارف الأوروبية والأمريكية إلى التشدد فى شروط الإقراض من حيث سعر الفائدة وفترات السماح ومدة القرض والضمانات اللازمة للسداد ، ومن ثم ارتفاع تكلفة الاقتراض الخارجى .^(٣)

٤- إضعاف القدرة على الاستيراد : إن قدرة الدول النامية على الاستيراد تتحدد أساساً بمدى حصيلتها صادراتها من السلع والخدمات التى تشكل نسبة لا تقل عن ٧٥% من إجمالى مصدر العملات الأجنبية ، ويؤدى ارتفاع مبالغ خدمة الديون الخارجية فى الدول النامية إلى إضعاف قدرتها على الاستيراد مما يضاعف من حرج الموقف تجاه أسعار الواردات للدول النامية ، مما دفع قدرة هذه الدول على الاستيراد إلى مزيد من التدهور والضعف .^(٤)

ولا شك أن قدرة الدولة على الاستيراد هى متغير أساسى يؤثر فى مستوى النشاط الاقتصادى بوجه عام وفى مستويات الاستهلاك والإنتاج والاستثمار على وجه الخصوص^(٥) . لذا يؤدى اللجوء إلى الاقتراض الخارجى بشكل كبير وما يتبعه من ارتفاع فى معدلات خدمة دين القرض إلى أضعاف قدرة الدولة على الاستيراد حيث يتم استهلاك جزء كبير من حصيلتها الصادرات فى خدمة الديون والتي تعتبر المصدر الأول للعملة الأجنبية التى تستخدم فى القيام بمدفوعات خدمة الدين العام الخارجى.^(٦)

٥- التمويل الخارجى والتنمية الاقتصادية : كان المفترض أن القروض الخارجية كانت تهدف إلى تحقيق التنمية الاقتصادية ، ولكن هذه القروض قد تضاعفت إلى الحد الذى تبتلع فيه خدماتها نسبة لا يستهان بها من عائداتها ، حتى أصبح القول أن الاقتراض من أجل التنمية محل شك كبير ، فقد أدى تزايد خدمة الديون إلى تخصيص جانب لا يستهان به من عائد التنمية الاقتصادية للوفاء بهذه الخدمة ، وهكذا دخلت الدول النامية حلقة مفرغة يصعب إيجاد مخرج منها ، حيث بدأت القروض من أجل التنمية ، ثم تحولت التنمية من أجل خدمة القروض .^(٧)

١- د/رياض صالح أبو العطا ، ديون العالم الثالث على ضوء أحكام القانون الدولى ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٣ ، ص ٧٥ .
٢- كاترين باتيلك ، هيلين بوارسون ، الدين الخارجى والنمو ، مجلة التمويل والتنمية ، صندوق النقد الدولى ، يونيو ٢٠٠٢ ، ص ٣٣ .
٣- د/إيمان محمد طابيل ، إدارة أزمة الديون الخارجية فى الدول النامية ، مرجع سابق ، ص ١٤٣ .
٤- د/رمزى زكى ، أزمة الديون الخارجية ، رؤية من العالم الثالث ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٨٧ ، ص ٣٧٥ .
٥- د/على لطفى ، دراسات فى التنمية الاقتصادية ، مكتبة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٩٣ ، ص ٣٠٤ .
٦- د/رمزى زكى ، الصراع الفكرى والاجتماعى حول عجز الموازنة العامة فى العالم الثالث ، مرجع سابق ، ص ١٩ .
٧- د/رياض صالح أبو العطا ، ديون العالم الثالث على ضوء أحكام القانون الدولى ، مرجع سابق ، ص ١٧٧ .

بالإضافة إلى ما سبق نجد يؤدي تراكم الدين الخارجي وأعباء خدمته في بعض الأحيان أن يجعل الدولة المدينة عرضة للتدخل في شئونها من قبل الدائنين وبصفة خاصة من قبل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وهو ما يضطرها إلى تنفيذ السياسات التي يفرضها عليها صندوق النقد والبنك الدولي سواء اقتصادية أو سياسية والتي قد لا تتناسب مع ظروف الدولة وذلك كشرط للموافقة على الاقتراض منها أو لإرضاء الجهات الدائنة الأخرى من أجل إعادة جدولة ديونها .^(١)

٦- زيادة الضغوط التضخمية : يعتبر تزايد المديونية الخارجية مع غيرها من العوامل الأخرى مسؤولاً عن تزايد معدلات التضخم في الدول المثقلة بالديون الخارجية وذلك لضعف القدرة على الاستيراد والضغط على أسعار الواردات من السلع الاستهلاكية ومستلزمات الانتاج ، بالإضافة إلى العلاقة الطردية بين انسياب القروض الأجنبية وزيادة عرض النقود في الاقتصاد لقومي . حيث يتطلب تنفيذ المشروعات التي تمويلها القروض الأجنبية إنفاق جزء من تكلفة الاستثمار بالعملة المحلية وما يترتب على ذلك من زيادة في عرض النقود وهو ما يولد ضغوطاً تضخمية خاصة إذا استخدمت هذه القروض في مشروعات البنية الأساسية والمشروعات التي تتميز بطول فترة الاجتباء .^(٢)

١- إن التشخيص العام لحركة المديونية الخارجية للدول النامية خلال القرن الماضي ، وما انطوت عليه من أعباء وضغوط ، يدل على أنها أصبحت تشكل أحد الآليات الفعالة في علاقات التبادل غير المتكافئ الذي تتمكن من خلاله مجموعة الدول الدائنة في ضمان الحصول على جزء هام من الفائض الاقتصادي الذي يتحقق بالدول النامية ، وهو الأمر الذي كانت تحصل عليه بشكل سافر إبان فترة استعمارها لهذه البلاد ، فلا يناعز أحد في أن أساليب تحريك الجيوش والأساطيل الحربية لاحتلال الدول قد مضى عهدها ، وأصبحت تستطيع أن تضمن بقاء سيطرتها من خلال النتائج الوخيمة التي تتمخض عن استئصال مشكلة الديون الخارجية . د/ رمزي زكي ، دراسات في أزمة مصر الاقتصادية ، مرجع سابق ، ص ١٢٠ .

2 -David Ferreira & Kamaran Khatami, Financing Private Infrastructure In Developing Countries, The World Bank, Washington, 1997, p. 12,13.

الفصل الثاني

الآثار الاجتماعية

الناجمة عن عجز الموازنة العامة للدولة

تمهيد وتقسيم

لا تتوقف آثار عجز الموازنة العامة للدولة على الآثار الاقتصادية والمالية بل تمتد أيضاً إلى العديد من الآثار الاجتماعية ، والتي تختلف حسب طرق تمويل العجز فى الموازنة والسياسات المالية المتبعة ، فهناك آثار اجتماعية تنجم عن التمويل التضخمى والتمويل بالعجز ، بالإضافة إلى الآثار الاجتماعية الناجمة عن اتباع برامج التثبيت والتكيف الهيكلى التى يوصى بها صندوق النقد والبنك الدوليين .

فقد أدت برامج التثبيت لصندوق النقد الدولى وبرامج والتكيف الهيكلى للبنك الدولى بما فيها من برامج علاج عجز الموازنة العامة إلى بعض الآثار السلبية على البعد الاجتماعى فى الدول النامية التى تطبقها ، فهى تؤدى إلى زيادة حجم ومعدلات البطالة وتخفيض الأجور والدخول الحقيقية لقطاع عريض من الشعوب النامية ، كما تؤدى إلى ازدياد درجة الحرمان البشرى فى اشباع حاجاته الأساسية فى الغذاء والتعليم والصحة والإسكان وغيرها نظراً لما أسفرت عنه هذه البرامج من سياسات تعمل على خفض النفقات ذات الطابع الاجتماعى فى الموازنة العامة ، كما أدت إلى تدهور أحوال محدودى الدخل والفقراء إزاء تخفيض الدعم ، كما كان لها بالغ الأثر على الشريحة الوسطى وهوت بكثير من أفرادها إلى حد الفقر .^(١)

وفى مصر ، ومنذ أن انفجرت مظاهرات الغذاء فى يناير ١٩٧٧ ، أصبح شبح هذه الاحتجاجات الشعبية العنيفة حائلاً دون اقتراح أو تنفيذ سياسات اقتصادية اصلاحية ، ودافعاً للحكومات المتتالية لإعلان تمسكها الدائم بمراعاة البعد الاجتماعى فى كل برامجها وقراراتها بحجة الدفاع عن حقوق وأوضاع الفقراء ، وخلال سنوات العقد الأول من الألفية الجديدة تصاعدت الدعاوى بشأن معاناة الطبقة الوسطى وشاع وصف أحوالها بالانحسار والاندثار وغيرها من الصفات التى أصبحت تعكس درجة عالية من الخلط بين من هم فقراء وبين من ينتمون إلى هذه الطبقة الوسطى^(٢) ، وشهدت تطبيقاً أكثر صرامة لسياسات التكيف الهيكلى ، وتسارع الخصخصة والتحرير الاقتصاديين ، وقد وسعت هذه الإصلاحات من نطاق الفقر ورسخته.^(٣)

ونستعرض فيما يلى أهم الآثار الاجتماعية الناجمة عن عجز الموازنة العامة للدولة ، وذلك من خلال المباحث التالية .

المبحث الأول : تزايد معدلات البطالة .

المبحث الثانى : تزداد أحوال محدودى الدخل والفقراء .

المبحث الثالث : تدهور الطبقة الوسطى .

المبحث الرابع : التفاوت فى توزيع الدخل القومى .

١- يتضح من أدبيات صندوق النقد والبنك الدوليين اعتراف صريح بالتكلفة الاجتماعية العالية لتطبيق برامج التثبيت والتكيف الهيكلى ، فقد أشار تقرير للبنك الدولى عن التنمية فى عام ١٩٩٠ إلى أنه "سوف تشتمل الإصلاحات على وجه التأكيد عمليات تصحيح مؤلمة ، إذ يتفاقم التضخم والبطالة بإزالة ضوابط الأسعار والكشف عن الخسائر الفعلية لبعض الأنشطة ، وقد تتصاعد المعارضة السياسية مع هذه التطورات ومع زيادة عدم تكافؤ الدخل ، والذي يحدث بعد التغيير الجذرى فى هيكل الحوافز" . ونتيجة لهذه الاعتبارات فإن صندوق النقد والبنك الدوليين أصبحا أكثر اهتماماً بإدماج برامج طوارئ تمثل شبكات أمان تخصص لتخفيف آثار التثبيت والتكيف على شرائح المجتمع الأكثر فقراً تحت مسميات صناديق التشغيل أو التنمية الاجتماعية . مكتب العمل العربى ، برامج الإصلاح الاقتصادى وإعادة الهيكلة وانعكاساتها على مسائل العمل ، منظمة العمل العربية ، ١٩٩٤ ، ص ٤٧ .

٢- د/ عثمان محمد عثمان ، التنمية العادلة : النمو الاقتصادى - توزيع الدخل - مشكلة الفقر ، روابط للنشر وتقنية المعلومات ، القاهرة ، ٢٠١٦ ، ص ١٩٦ .

٣- د/نادية رمسيس ، الاقتصاد السياسى لمصر ، مرجع سابق ، ص ١١ .

المبحث الأول تزايد معدلات البطالة

تمهيد وتقسيم

تمثل زيادة معدلات البطالة وشدتها إحدى السمات الأساسية للدول النامية ^(١)، وقد تزايدت حدة هذه المشكلة ابتداء من النصف الثانى من الثمانينات حينما هبطت معدلات النمو فى هذه البلاد نتيجة انخفاض معدلات الاستثمار فيها بسبب تدهور أسعار صادراتها وارتفاع أعباء خدمة الدين الخارجى فيها بالإضافة إلى انخفاض التحويلات الرأسمالية الواردة وضعف القدرة على الحصول على القروض والمعونات الخارجية الجديدة ^(٢).

وتعانى الدول النامية من أزمة بطالة تزداد تقاماً وشمولاً لفئات من السكان كانت بمنأى عنها مثل خريجي الجامعات والفنيين ، وتكاد تكون الظاهرة الاجتماعية الأكثر سوءاً فى الدول النامية .

ونتناول فى هذا المبحث أثر عجز الموازنة على تزايد معدلات البطالة ، وذلك من خلال المطالب التالية :

المطلب الأول : أثر برامج التثبيت والتكيف الهيكلى على البطالة

المطلب الثانى : مظاهر تأثير عجز الموازنة العامة على البطالة فى مصر

المطلب الأول

أثر برامج التثبيت والتكيف الهيكلى على البطالة

قد كان نمط التنمية وإدارة تنظيم قوة العمل مسئولين عن تفاقم البطالة ، غير أن إصلاح هذه الأوضاع من خلال برامج التثبيت والتكيف الهيكلى لم يقدم الحلول المناسبة ، بل إن طبيعة هذه البرامج تؤدي بالضرورة إلى المزيد من البطالة ، حيث تعنى هذه البرامج بإصلاح الخلل فى ميزان المدفوعات والموازنة العامة فى إطار عملية إعادة تخصيص للموارد بصورة تسمح بالنمو والتخفيف من أعباء الديون وإعادة التوازن لهيكل الاقتصاد ، وهو توجه انكماشى بطبيعته ، يبدأ بالتحكم فى الطلب ، وبالتالي يقلل من فرص الاستثمار ثم من فرص التشغيل ، كما أن عناية هذه البرامج موجهة لرأس المال فى إهمال متعمد لعنصر العمل ، وقد قصدت البرامج إلى تخفيف عبء الأجور والرواتب بخفضها المباشر أو خفض القيمة الحقيقية لها وبالتالي زيادة معدلات البطالة . فالافتراضات التى تقوم عليها تلك البرامج لا تتطابق مع الواقع فى الدول النامية ، فالمنافسة الدولية المتكافئة التى تفترضها غير موجودة ^(٣).

١- تعتبر البطالة إحدى الظواهر المركبة التى ترجع أسبابها إلى العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسكانية والتكنولوجية . ويتضمن هذا المصطلح كل الأشخاص من النوعين القادرين على العمل والراغبين فيه والباحثين عنه ولا يجدونه .

٢- د/ سيد البواب ، برامج التثبيت والتكيف الهيكلى لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى ، محاورها . تحليلها . أثرها ، دار البيان للنشر ، الطبعة الثانية ٢٠٠٢ ، ص ١٨٧ .

٣- مكتب العمل العربى ، برامج الإصلاح الاقتصادى وإعادة الهيكلة وانعكاساتها على مسائل العمل ، مرجع سابق ، ص ٧٢ ، ٧٣ .

ولم تعمل برامج التثبيت لصندوق النقد الدولي وبرنامج التكيف الهيكلي للبنك الدولي على معالجة مشكلة البطالة في الدول النامية التي عقدت معها اتفاقات ، ولكن هذه البرامج قد تمخضت عن سياسة تعمل على إيقاف التشغيل وكبح نمو التوظيف وزيادة أعداد المتعطلين وزيادة معدلات البطالة في تلك البلدان ، فقد انبثقت من هذه البرامج سياسات أدت إلى زيادة أعداد العاطلين في الدول النامية المنفذة لهذه البرامج نرصد منها ما يلي :^(١)

- تمثلت بعض سياسات التثبيت الخاصة بخفض العجز في الموازنة العامة للدولة في خفض الطلب على العمالة ، منها تخلى الدولة عن الالتزام بتعيين الخريجين وتجميد التوظيف الحكومي حتى يمكن التحكم في باب الأجور والمرتبات بالموازنة العامة .
- أدت الزيادة الكبيرة في الضرائب غير المباشرة وإلغاء الدعم وزيادة أسعار منتجات القطاع العام وزيادة أسعار الرسوم على الخدمات العامة ، وترك الأسعار لتتحدد في ضوء آليات العرض والطلب إلى إحداث خفض في حجم الدخل العائلي المتاح للإنفاق مما أثر على الطلب المحلي وبالتالي إلى حدوث كساد بالأسواق وتراكم في المخزون وطاقات عاطلة وخسائر وإفلاسات متعددة ترتب عليها تسريح أعداد من العمالة الموظفة .
- أدى ارتفاع أسعار الطاقة والنقل والتشغيل والمستلزمات السلعية المحلية والمستوردة نتيجة تحرير سعر الصرف إلى زيادة تكاليف الإنتاج المحلي دون حدوث رفع في مستوى الانتاجية لمواجهة أعباء هذه الزيادة ، وبالتالي انخفاض الطلب على العمالة .
- أدى خفض معدل نمو الإنفاق العام الموجه للخدمات الاجتماعية الضرورية كالتعليم والصحة والإسكان الشعبي إلى خفض طلب الحكومة على عمالة هذه الخدمات .
- أدى تقليص دور الدولة والقطاع العام في النشاط الاقتصادي إلى خفض الاستثمار الحكومي وإلى انخفاض الطاقات الإنتاجية الجديدة وانخفاض استيعاب الأيدي العاملة العاطلة .
- تمثلت بعض إجراءات وسياسات التثبيت الخاصة بتخفيض العجز في ميزان المدفوعات بالسلب على مشكلة البطالة في الدول النامية ، ومنها خفض القيمة الخارجية للعملة الوطنية بعد تعويم سعر الصرف ، حيث أدى إلى ارتفاع تكلفة المواد الوسيطة المستوردة في كافة قطاعات الاقتصاد القومي التي تعتمد في إنتاجها على هذه المواد ، ومن ثم زيادة الأسعار النهائية لمنتجات هذه القطاعات وضعف القدرة التنافسية للصادرات وهو ما يؤدي بدوره إلى خفض الطلب على العمالة .
- انبثق عن السياسة النقدية التي انطوى عليها برامج التثبيت الحد من نمو عرض النقود ، مما كان لها الأثر في زيادة البطالة ، فالسقوط الائتمانية التي فرضت على الجهاز المصرفي بهدف الحد من الائتمان وامتصاص السيولة قد أدت إلى خفض حجم الائتمان الممنوح للقطاعات الاقتصادية المختلفة ، وبالتالي زيادة حجم الطاقات الإنتاجية العاطلة وخفض مستوى الإنتاج المحلي .
- كما انبثق عن السياسة النقدية التي انطوى عليها برامج التثبيت ارتفاع أسعار الفائدة على أثر طرح أذون وسندات الخزانة إلى زيادة كلفة رأس المال الجارى والاستثمارى ، ومن ثم إلى ضعف إقبال المستثمرين وأصحاب المدخرات من استثمار أموالهم في مشروعات استثمارية

١- د/ سيد البواب ، برامج التثبيت والتكيف الهيكلي لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي ، مرجع سابق ، ص ١٨٨ : ١٩٢ .

جديدة وتفضيل استثمارها في شراء أذون وسندات الخزانة باعتبارها أفضل استثمار مربح ومضمون ومعفى عائدته من الضرائب ، وكان لذلك أثر سلبي على الطلب على العملة .
- أدت برامج التكيف الهيكلي للبنك الدولي إلى تزايد معدلات البطالة من خلال برنامج التخصيصية الذي يقترن في العادة بتسريح أعداد كبيرة من العمالة الموظفة في شركات القطاع العام .

كما أدى ارتفاع سعر الفائدة بعد إصدار أذون الخزانة إلى انخفاض مستوى الاستثمار ، مما أدى إلى تعمق وزيادة معدل البطالة ، كما أن التضخم المصاحب لها يرهق أصحاب الدخل المحدودة ويسحق الفقراء لارتفاع تكاليف المعيشة .^(١)

الخصخصة والبطالة

يعتبر الأثر السلبي للخصخصة على العمالة من أكثر أوجه النقد التي وجهت لها بصفة خاصة كمكون رئيس لسياسات الإصلاح والتكيف الهيكلي ، ويتمثل هذا الأثر في شقين : الأول هو زيادة عدد العاطلين ، والثاني نقص في الأجور المدفوعة كعائد لعنصر العمل ، ولعل أغلب الأدبيات الاقتصادية قد أشارت إلى ما للخصخصة من تأثير سلبي على العمالة ، ويظهر ذلك جلياً في بعض الاقتصادات النامية ، حيث أن الخصخصة وما يسبقها من إعادة هيكلة للشركات وإعادة هيكلة العمالة تتم من خلال الاستغناء عن العمالة الزائدة عن الحاجة ، وذلك عن طريق المعاش المبكر والتعويض أو التدريب التحويلي وإعادة التأهيل لهؤلاء العمال وتشجيعهم على ترك العمل للبدء في إنشاء مشروع خاص بالاتفاق مع صناديق الضمان الاجتماعي .^(٢)

ففي ظل سياسات التكيف الهيكلي عانت الطبقة الوسطى والفقراء من تراجع فرص العمل ، مما اضطر العديد إلى التطلع إلى ما هو أبعد من التشكيلات التقليدية من الوظائف الإدارية والمهنية ، والتطلع إلى الهجرة . كما أدت الخصخصة إلى ارتفاع مستويات البطالة ، وأصبح الأمان الوظيفي شيئاً من الماضي .^(٣)

وقد واجهت عملية التحول للقطاع الخاص في مصر معارضة شديدة تتعلق بالآثار السلبية للخصخصة على مستوى التوظيف والتشغيل ، حيث صاحب عملية التحول إعادة هيكلة العمالة كخطوة لعملية البيع ، ثم تلا ذلك انتقال ملكية المشروعات للقطاع الخاص الذي لم يكتف بالتوقف عن طلب عمالة جديدة ، بل قام بالاستغناء عن العمالة الموجودة بحجة الكفاءة الاقتصادية

١- د/ سعيد الخضري ، ملاحظات حول تجربة استخدام أذون الخزانة في معالجة عجز الموازنة في مصر ، مرجع سابق ، ص ٢٧٧ .

٢- د/ أحمد يوسف الشحات ، الخصخصة والبطالة في الاقتصاد المصري ، مرجع سابق ، ص ٥٨٦ : ٥٩٩ .
٣- إن تدفقات الهجرة العالمية الاقتصادية الغالبة في التحرك من الجنوب إلى الشمال ومن الشرق إلى الغرب ، مثل هذه الحركات يمكن أن تُفهم ولو بشكل جزئي على الأقل نتيجة لحركة الليبرالية الجديدة في جنوب الكرة الأرضية وشرق وسط أوروبا . لقد استمرت دول الجنوب في العمل من خلال تبعات فرض البنك الدولي وصندوق النقد الدولي برامج التكيف الهيكلي واستراتيجيات الحد من الفقر ، وفي الوقت نفسه فإن تطبيق الليبرالية الجديدة على الاقتصاديات الغربية موصوفة بإعادة الهيكلة المطردة لتلك الاقتصاديات وأسواق العمل ، جعل هؤلاء العمال الوقود المشغل لتلك الاقتصاديات في الغرب . أدريان سميث وأليسون ستيننج وكاتي ويلز ، العدالة الاجتماعية والليبرالية الجديدة ، منظورات عالمية ، ترجمة / وائل حمدي ، المركز القومي للترجمة ، ٢٠١٦ ، ص ١١١ : ١١٤ .

وتعتبر الطبقة العمالية من أكثر الطبقات تأثراً بذلك التحول بتعطّلها عن العمل بسبب الخصخصة ، كما يتمثل هذا التأثير في انخفاض دخول الطبقات العاملة بسبب الخصخصة وتردى مستوياتها المعيشية . فقد كان عدد قطاع العاملين بقطاع الأعمال العام قد وصل عشية بداية تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي في عام ١٩٩٠ إلى ١.٣٢٧ مليون عامل ، ليصل عددهم إلى ٩٦٤.٤ ألف في عام ١٩٩٥ ، ولم يأت عام ٢٠٠٠ إلا وأصبح عدد العمالة الباقية بقطاع الأعمال العام ٥٣١.٠١٤ عاملاً ، وبذلك يكون عدد الخارجين من القطاع العام حوالى ٦٠% من عدد العاملين.^(١)

ومن آثار سياسة الخصخصة على ظاهرة البطالة في مصر:

- توقف شركات قطاع الأعمال العام عن دورها في استيعاب جزء من قوة العمل أو على الأقل إحلال عمالة جديدة محل القوى العاملة التي تنتهي مدة خدمتها .
- كان يمكن توجيه الأموال التي تدفع لشراء أصول شركات قطاع الأعمال العام القائمة من جانب القطاع الخاص إلى استثمارات جديدة وخلق طلب جديد على العمالة .
- حرمان الدولة من موارد كانت تحصل عليها من شركات قطاع الأعمال العام وهو فائض الشركات الربحية، وحرمان الدولة من ناتج الضريبة على الأرباح وعلى أجور ومرتبات العاملين والاشتراكات التأمينية، وبالتالي حرمان الدولة من موارد هامة يحد من قدرتها على الاستثمار ومن ثم قدرتها على خلق طاقات انتاجية جديدة تساعد على الحد من معدلات البطالة .^(٢)

المطلب الثاني

مظاهر تأثير عجز الموازنة العامة على البطالة في مصر

يعانى سوق العمل في مصر من الكثير من الاختلالات والتشوهات نتيجة للارتفاع المتزايد في حجم السكان وخاصة الشباب ، دون أن يقابل ذلك زيادة مماثلة في فرص العمل ، بالإضافة إلى عدم تفعيل الكثير من القوانين المنظمة لسوق العمل ، وغياب الشفافية ، وعدم التوافق بين مخرجات التعليم وسوق العمل .

ويدل تزايد مشكلة البطالة والارتفاع المستمر لمعدلاتها على عجز النموذج التنموي القائم عن تحقيق معدلات نمو اقتصادى عالية ، وعدم القدرة بالتالى على توفير فرص عمل ملائمة ، بل إن السياسات الاقتصادية المتبعة قد هيأت المناخ لضخ أعداد جديدة من المتعطلين من فئات عمرية أخرى بخلاف الشباب ، وهم أولئك الذين تم تسريحهم من شركات القطاع العام المباعة ، إذ تذهب بعض التقديرات إلى أن برنامج الخصخصة قد ساهم بنحو ٢٥% من إجمالى المتعطلين في السنوات الخمس الأولى من القرن الحالى .^(٣)

ففى ضوء توقف الدولة عن الالتزام بتعيين الخريجين ، وبيع القطاع العام ، وضعف القطاع الخاص ، كان من الطبيعى أن تتزايد معدلات البطالة بشكل ملحوظ فى الوقت الذى تستمر فيه قوة

١- المرجع السابق ، ص ٥٨٦ : ٥٩٩ .

٢- د/ طارق الحصرى ، الآثار الاجتماعية لبرامج الإصلاح الاقتصادى في مصر ومواجهتها ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة المنصورة ، ٢٠٠٣ ، ص ٢٠٧ : ٢١٧ .

٣- د/ أحمد حسين حسن ، الطبقة الوسطى والتغير الاجتماعى في مصر ، تحليل سوسيوتاريخى ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ٢٠١٧ ، ص ١٤٥ .

العمل في التزايد . ويلاحظ دائماً اختلاف التقديرات الرسمية وغير الرسمية بشأن تقديرات البطالة وقوة العمل على السواء ، شأنها في ذلك شأن ظواهر أخرى كمعدلات النمو والاستثمار والتشغيل . ودائماً ما يؤخذ على التقديرات الرسمية تحيزها في تحديد معدلات البطالة للأدنى . ورغم ذلك فإنه يلاحظ من التقديرات المتاحة حول البطالة تركيزها في خريجي التعليم العالي بشكل خاص ، كما تزايد أيضاً بين ذوى التعليم المتوسط ، كما تتركز من ناحية ثالثة في الشريحة العمرية الشابة (١٥ - ٢٩ سنة) لاسيما بين الداخلين لسوق العمل لأول مرة.^(١)

وعلى الرغم من أن قضايا التشغيل وإصلاح اختلالات سوق العمل هي أحد المحددات الرئيسية للتنمية ، وأن تساعد معدلات البطالة وتشوه سوق العمل سوف يصاحبان تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي، إلا أن برامج الإصلاح الاقتصادي المتعاقبة في مصر قد خلت من أية سياسات مباشرة للتعامل مع أزمة التشغيل .^(٢)

وتشير البيانات الرسمية إلى أن معدل البطالة بلغ ١٢.٨% من قوة العمل عام ٢٠١٥ مقارنة بنحو ١٣% عام ٢٠١٤ ، ونحو ١٣.٢% عام ٢٠١٣ ، ونحو ١٢.٧% عام ٢٠١٢ ، ونحو ١٢% عام ٢٠١١ ، ونحو ٩% عام ٢٠١٠ . ووفقاً لهذه البيانات فإن هناك أكثر من ٣.٦% مليون عاطل لا يمكنهم كسب عيشهم بكرامة من خلال عملهم ، بل يعيشون حالة على أسرهم مما يرفع معدل الإعاقة ويؤدي إلى تراجع متوسط نصيب الفرد من الدخل في تلك الأسر.^(٣)

جدول رقم (٥٥)

معدل البطالة في مصر في الفترة من ٢٠١٠ إلى ٢٠١٦

العام	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤	٢٠١٥	٢٠١٦	٢٠١٧
معدل البطالة	٩%	١٢%	١٢.٧%	١٣.٢%	١٣%	١٢.٨%	١٢.٧%	١٢.٢%

المصدر : الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء

ومن مظاهر تأثير عجز الموازنة العامة على البطالة في مصر

- السياسة الانكماشية التي طبقتها الحكومات من أجل خفض عجز الموازنة والتحكم في الدين الداخلي من خلال خفض الإنفاق العام وزيادة معدلات الضرائب وزيادة أسعار الفائدة ، مما أدى لتأثير انكماشى قوى في الطلب على العمالة في أسواق العمل .^(٤)

١- وينبغي الإشارة إلى أن هناك تقديرات للبطالة تزيد كثيراً عن تقديرات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، لتصل إلى معدلات تتراوح بين ٢٠% و ٢٥% خلال فترة التسعينيات وحتى الآن ، فقد أشار تقرير للسفارة الأمريكية في مصر على سبيل المثال أن معدل البطالة قد بلغ في عام ٢٠٠٦ نحو ٢٠% من إجمالي قوة العمل . د/ أحمد حسين حسن ، الطبقة الوسطى والتغير الاجتماعي في مصر ، مرجع سابق ، ص ١٤٧ .

٢- اكتفى برنامج الإصلاح الاقتصادي في التسعينيات باقتراح ترتيب مؤقت وهو الصندوق الاجتماعي للتنمية الذي أنشئ بالقرار الجمهورى رقم ٤٠ لسنة ١٩٩١ بهدف التخفيف من وطأة الآثار المصاحبة للبرنامج، والواقع أن الصندوق لا يمثل سياسة أو برنامج متكامل للتشغيل ومواجهة البطالة ، وإنما هو ترتيب مؤقت محدود الموارد . د/ محمد صفوت قابل ، الاقتصاد المصرى ، قضايا ومشكلات ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٨ ، ص ١٧٢ ، ١٧٣ .

٣- د/ أحمد السيد النجار ، المؤشرات الاقتصادية الرئيسية وتأثيرات تعويم الجنيه ، مرجع سابق ، ص ٢٤ .

٤- د/ رمزي زكى ، الاقتصاد السياسى للبطالة ، مرجع سابق ، ص ٥٩ .

- د/ منى محي الدين خليفة ، نحو رؤية جديدة لعلاج أزمة البطالة وتصحيح هياكل الأجور في مصر في ضوء بعض التجارب الدولية ، المؤتمر السنوى السادس عشر ، آثار وسبل مواجهة الأزمات المجتمعية الناتجة عن أحداث الربيع العربى ، كلية التجارة ، جامعة عين شمس ، مجلد ٢ ، ٢٠١١ ، ص ١٠٠١ .

- برنامج الخصخصة وبيع وحدات القطاع العام ، وتسريح أعداد هائلة من العمال والموظفين ، من خلال برامج التثبيت والتكيف الهيكلي لصندوق النقد والبنك الدوليين .
- انخفاض المدخرات المحلية والاستثمارات العامة والخاصة نتيجة وجود فجوة بين الادخار والاستثمار ، الأمر الذى أثر بدرجة كبيرة على زيادة الاستثمار والتشغيل .
- عدم مرونة سوق العمل فى مصر .
- ضعف نظم التعليم والتدريب عن ملاحقة التطور فى سوق العمل ، وانخفاض معدلات البحوث والتطوير اللازمة لتحسين وتطوير المنتجات .^(١)
- تخفيض حجم التوظيف الحكومى فى الوزارات والإدارات الحكومية تحت ضغط برامج الإصلاح الاقتصادى .

تأثير أدون وسندات الخزانة على البطالة :

إن ارتفاع سعر الفائدة على أدون الخزانة يؤدي إلى انكماش معدل النمو الاقتصادى بسبب تراجع الاستثمار ، ويهدد بإفلاس كثير من الصناعات الإنتاجية الوليدة نتيجة عجزها عن الوفاء بفوائد القروض ، كما يؤدي إلى تعثر وتوقف العديد من المشروعات العاملة وامتناع الكثير من المشروعات الجديدة عن الدخول فى السوق ، الأمر الذى يؤدي إلى زيادة معدلات البطالة ، لذا يفضل أن تلجأ الحكومات إلى السندات متوسطة الأجل وطويلة الأجل ذات العائد الأقل للحد من الآثار السلبية بالنسبة لمعدلات البطالة .^(٢)

كما يعد من أهم الآثار الاجتماعية لعجز الموازنة العامة - خاصة فى مصر - تسرب الكفاءات البشرية للعمل بالخارج ، ويقصد بالكفاءات البشرية هنا ، ليس فقط حملة الدكتوراه والمؤهلات العليا ، وإنما أيضاً المؤهلات الفنية وشبه الفنية التى تعمل فى مختلف القطاعات الاقتصادية ، ذلك أنه نتيجة لموجة الغلاء ، ونتيجة لعدم تحرك الأجور تحركاً يجارى التغير فى الأسعار ، بدأت أعداد كبيرة من هؤلاء تخرج من مصر للعمل بالخارج ، وخاصة فى سبعينيات القرن الماضى .^(٣)

كل ما سبق يوضح بما لا يدع مجالاً للشك مدى خطورة وتداعيات هذه المشكلة ، خاصة وأن آثارها لا تتوقف على الصعيد الاقتصادى فحسب ، بل تمتد آثارها لتشمل كافة جوانب المجتمع سياسياً واجتماعياً وحضارياً ، وقد وصلت هذه المشكلة إلى مرحلة من الخطورة بحيث لا يمكن التعامل معها بالمسكنات الوقتية أو البرامج اللحظية ، ولكنها تتطلب إعادة النظر فى المنهج المتبع حالياً من حيث طبيعة الاستثمارات وتوزيعها وأولوياتها .^(٤)

١- تعد مشكلة التعليم فى مصر من أهم وسائل تصدير البطالة فى مصر ، فلا زالت الدولة مصرة على نفس نظام التعليم الذى أورثها التخلف عن ركب الأمم المتقدمة ، فى ظل موروثة وعادات اجتماعية تصر على الحصول على المؤهلات العليا بصرف النظر عن احتياجات سوق العمل ، بالإضافة إلى سياسات فاشلة تصر على الزج بملايين الشباب فى كليات وتخصصات امتلئ بهم دولاى المتعطلين ، بدلاً من المؤهلات العلمية والفنية القادرة على المشاركة فى التنمية . إن الحاجة أصبحت ماسة لتعديل سياسات التنسيق فى القبول بالجامعات ، والنظر نحو التخصصات المطلوبة فى التنمية وسوق العمل من التخصصات الفنية فى مجالات التكنولوجيا والعلوم والصناعة والزراعة . لكى يكونوا قادرين على إيجاد فرص عمل بدلاً من انتظار وظيفة حكومية تضمهم إلى طابور البطالة المقنعة .

٢- د/ علاء إبراهيم عبدالمعطى ، اقتصاديات أدون وسندات الخزانة فى التجربتين المصرية واليونانية ، مرجع سابق ، ص ٨٢ ، ٨٣ .

٣- د/ رمزى زكى ، دراسات فى أزمة مصر الاقتصادية ، مرجع سابق ، ص ١٧٠ .

٤- د/ عبدالفتاح الجبالى ، الركود والنمو ، مشكلات فى الاقتصاد المصرى المعاصر ، مرجع سابق ، ص ١٦٦ .

المبحث الثاني

تردى أحوال الفقراء ومحدودى الدخل

تمهيد وتقسيم

يعرف الفقر بشكل عام بأنه "دليل حرمان الفرد من التمتع بمستوى معيشة ملائم يحقق له المحافظة على صحته ورفاهيته هو أسرته"، بمعنى أن الفقر هو عدم القدرة المادية على تأمين مستوى لائق للمعيشة من توفير الاحتياجات الأساسية من المسكن والملبس والغذاء والدواء والتعليم، والذي يمثل الحد الأدنى من مستوى المعيشة^(١)، وقد لخص برنامج الأمم المتحدة الانمائي في عام ١٩٩٩ معنى الفقر بأنه "عدم قدرة الأفراد في التحكم في الموارد لكي يكونوا أصحاء ومتعلمين، أي أن الفقر بهذا المفهوم يعني الحرمان المطلق".^(٢)

وقد أسدل ستار من الفقر فوق وجه عالمنا ، فقسمة مادياً وفلسفياً إلى عالمين مختلفين ، بشريتين غير متكافئتين ، الأولى غنية إلى حد يثير الخجل ، والثانية فقيرة إلى حد اليأس ، وهذا الستار الخفى يوجد داخل الأمم مثلما يوجد فيما بينها ، وهو كثيراً ما يوفر وحدة الفكر والغرض لبلاد العالم الثالث التى تختلف فيما وراء ذلك اقتصادياً وسياسياً وحضارياً .^(٣)

كما يعود فقر الناس في الدول النامية إلى الطرق التى اندمجت بها الاقتصادات التى يعيشون فيها في الاقتصاد العالمى ، فلقد تم إدماج فقراء العالم في الاقتصاد العالمى بشكل يفتقر إلى المساواة ، مع فشل سياسات تلك الدول في حماية مواطنيهم مما جلبته الرأسمالية المعاصرة من أضرار ، فالفقر لا ينشأ بسبب الإقصاء ، وإنما بسبب الإدماج المتفاوت للفقراء في العمليات الاقتصادية والسياسية .^(٤)

ونعرض في هذا المبحث لآثار عجز الموازنة العامة على تردى أحوال الفقراء ومحدودى الدخل من خلال المطالب التالية :

المطلب الأول : عجز الموازنة العامة واتساع دائرة الفقر

المطلب الثانى : عوامل تأثير عجز الموازنة العامة على تردى أحوال الفقراء ومحدودى الدخل

المطلب الثالث : عجز الموازنة العامة وانخفاض اشباع الحاجات الأساسية

١- د/ أمال على إبراهيم ، عدالة توزيع الدخل وتخفيض معدلات الفقر في مصر ، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة ، كلية التجارة ، جامعة عين شمس ، العدد ٢ ، ٢٠١٥ ، ص ٤٠٠ .

٢- تطور مفهوم الفقر من فقر الدخل إلى فقر القدرة ، ويمثل فقر الدخل المفهوم التقليدى لظاهرة الفقر الذى يقصر ظاهرة الفقر على وجه واحد للحرمان هو الدخل ، بينما يعنى فقر القدرة عجز فئة من الناس عن تحقيق المستويات الدنيا من الاحتياجات الأساسية كالرعاية الصحية والتعليم والغذاء والقدرة على المشاركة في أعمال إنتاجية مدرة للدخل . د/ منى إبراهيم محمود ، أثر الدين العام المحلى على الأبعاد غير الداخلية للفقر في مصر ، المجلة العلمية للبحوث والدراسات التجارية ، كلية التجارة وإدارة الأعمال جامعة حلوان ، عدد ٢ ، مجلد ٢٨ ، ٢٠١٤ ، ص ١١٠ .

٣- د/ محبوب الحق ، ستار الفقر ، خيارات أمام العالم الثالث ، ترجمة / أحمد فؤاد بليغ ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٧ ، ص ٢١ .

٤- ولا شك في أنه لا يدافع أى نظام سياسى أو منظمة أو مؤسسة صراحة عن الفقر ، ففى شتى أنحاء العالم يقال أن استراتيجيات مكافحة الفقر مسألة ضرورية وهامة . وقد تكون بعض الطرق في تناول الفقر مختلفة ، لكن استراتيجية تحسين الفقر تبدو واحدة حول العالم ، فبرامج تخفيض الفقر تلك تتضمن كلها الحاجة إلى المزيد من التعليم والتشغيل والرعاية الصحية وحماية البيئة ، لكن لا يذكر إلا القليل عن كيفية ترتيب خطوات تلك البرامج وتمويلها .

Ray Bush, Poverty and Neoliberalism : Persistence and Reproduction in the Global South, Pluto Press, London, 2007, p. 24, 25.

المطلب الأول

عجز الموازنة العامة واتساع دائرة الفقر

إن أى اقتصاد لا يخلو من ظاهرة الفقر، ولكن اتساع تلك الظاهرة هو الأمر المقلق، إذ يرتبط ذلك بجملة من الأسباب ، أهمها مسألة العدالة الاقتصادية والاجتماعية ، فالسياسات الاقتصادية الموجهة لصالح الطبقة الغنية هي إحدى أهم آليات إنتاج الفقر. وأهم السياسات المسببة للفقر هي السياسة النقدية من خلال التأثير في سعر الفائدة ، كما يربط بعض الاقتصاديين الجوع وسوء التغذية بالزيادة السكانية الكبيرة في الدول النامية ، وكذا بالتقلبات المناخية التي تؤثر في الإنتاج، فضلاً عن قلة فرص العمل^(١)، ويرى البعض أن حالة الفقر والجوع ليست حالة ثابتة وأزلية مع الدول النامية ، بل إن أغلب هذه البلدان فقيرة نتيجة لعملية النهب المتواصل التي قامت بها الدول الأوروبية أثناء توسعها الاستعماري، والتي ما زالت مستمرة إلى وقتنا الحاضر .^(٢)

وقد تحمل محدودى الدخل والفقراء العبء الأساسى للكلفة الناجمة عن تطبيق برامج التثبيت والتكيف الهيكلى لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى . ويشمل هؤلاء أفراد الفئات والشرائح الاجتماعية الذين يعيشون على خط الفقر أو تحته أو فوقه بمسافة قريبة ، وهم يتمثلون فى فقراء الريف الذين لا يملكون أرضاً ويعملون فى أراضي الغير، صغار الملاك الذين يزرعون حيازاتهم الصغيرة من أجل تمويل استهلاكهم العائلى، عمال الحكومة والقطاع العام ذوى الأجور المنخفضة والمحدودة، عاطلون عن العمل والمهمشين فى المدن ممن يعملون فى أنشطة تافهة فى القطاع الهامشى لحساب أنفسهم، من يعملون بشكل موسمى وغير منتظم، المسنين والعجزة والمرضى الفقراء ، وأصحاب المعاشات والإعانات الاجتماعية المحدودة.^(٣)

ويمثل هؤلاء جميعاً نسبة كبيرة من سكان الدول النامية ، وتهمل برامج التثبيت والتكيف الهيكلى هذه الكتلة الأساسية من السكان فى تلك الدول ، وقد تأثرت تلك الفئات والشرائح الاجتماعية تأثيراً كبيراً من جراء تنفيذ برامج التثبيت والتكيف الهيكلى فى الدول النامية التى تقوم بتنفيذ هذه البرامج بالاتفاق مع صندوق النقد الدولى والبنك الدولى .^(٤)

كما أدى إصدار أذون وسندات الخزانة إلى زيادة الدين العام المحلى مما أعجز الحكومة عن تقديم خدماتها التقليدية بكفاءة أو حتى عند المستوى الأقل من العادى ، وهو ما ألقى على أفراد الطبقات الفقيرة ومحدودة الدخل أعباء جديدة لتعويض الخدمات الحكومية التى عجزت الحكومة عن

١- ويعد الفقر من أشهر حلقات التخلف التى تعج بها الحياة فى الدول النامية ، فالفقر يعنى انخفاض مستوى الدخل الحقيقى وهو ناتج عن انخفاض الكفاية الانتاجية ، وأن انخفاض الكفاية الانتاجية ناتجاً عن ضعف المهارات الفنية والفنية التى سببها نقص التعليم ، وأن نقص المهارات يرجع إلى عدم كفاية رؤوس الأموال لشراء الأدوات اللازمة للإنتاج والإنفاق على التعليم والتدريب ، وعدم كفاية رؤوس الأموال يرجع إلى انخفاض مستويات الادخار والاستثمار وهذه الأخيرة منخفضة لانخفاض مستويات الدخل الحقيقية . فالفقر هنا سبب ونتيجة ، ومن شأن هذه الحلقة المفرغة أن تشيع باليأس من إمكانية الفكك من براثنها . ومن حلقات الفقر المفرغة تتفرغ عدة حلقات مثل انخفاض مستوى الصحة وهبوط مستوى التعليم . د/ رمزى على سلامة ، اقتصاديات التنمية ، الطبعة الثالثة ، منشأة المعارف ، ١٩٩٠ ، ص ١١٧ ، ١١٨ .

٢- د/ أسية بلخير ، الوطن العربى ومواجهة الفقر : من الإرث الاستعماري إلى تحديات العولمة الاقتصادية ، المستقبل العربى ، لبنان ، العدد ٤٣٩ ، مجلد ٣٧ ، ٢٠١٥ ، ص ٤٢ ، ٤٣ .

3-Ray Bush, Poverty and Neoliberalism : Persistence and Reproduction in the Global South, Pluto Press, London, 2007, pp. 45 : 49.

٤- د/ سيد البواب ، برامج التثبيت والتكيف الهيكلى لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى ، مرجع سابق ، ص ١٩٦ ، ١٩٧ .

أدائها ، مثل الخدمات الصحية والخدمات التعليمية ، بالإضافة إلى خلق رافد جديد للبطالة من العاملين في المشروعات والأنشطة الحرفية .

فالفقر الذي استشرى في الدول النامية وبالأخص في الدول الأقل نمواً، استحثت مبادرات جادة لمختلف السياسات الموجهة ضد الفقر مؤسسة على تصورات مختلفة تم إتباعها لقياس مدى اتساع رقعته ومدى حدته كظاهرة. فبعض الأفراد ظلوا فقراء جراء معدلات النمو الاقتصادي الضعيفة التي تحققت دولهم، بينما البعض الآخر ظل كذلك لحرمانهم من نصيبهم من معدلات النمو المرتفعة التي تحققت دولهم.^(١)

ومن أبرز السياسات المؤثرة في هذا الخصوص :

- إلغاء أو تخفيض الدعم الذى يخصص للمواد الغذائية التموينية .
 - ارتفاع أسعار منتجات القطاع العام وأسعار الطاقة والنقل والمواصلات .
 - زيادة الضرائب غير المباشرة .
 - خفض الإنفاق العام الموجه للتعليم والخدمات الصحية وبرامج الإسكان الشعبى .
 - زيادة الرسوم على الخدمات .
 - زيادة أسعار المرافق العامة على أثر نقل بعضها إلى القطاع الخاص .
- وقد أدت هذه السياسات إلى انخفاض الدخل الحقيقية لتلك الفئات والشرائح وضاعت فرص الحياة أمامهم وتردى مستوى معيشتهم ، وقد تمثل ذلك فى :^(٢)
- تردى الأحوال الغذائية والصحية لمحدودى الدخل والفقراء .
 - انخفاض نسب الالتحاق بالتعليم الأساسى بسبب اضطرار العائلات الفقيرة لإخراج أطفالها من المدارس وإلحاقهم بالعمل مبكراً مما أدى إلى تزايد ظاهرة عمالة الأطفال .
 - تردت أحوال الخدمات الاجتماعية بالريف مما أدى إلى زيادة الهجرة من الريف إلى المدن وبرزت ظاهرة الأحياء العشوائية التى لا تتوافر فيها الظروف الإنسانية اللائقة للمعيشة .
 - النزوع للجريمة والعنف والتطرف .

وترتكز معظم سياسات المانحين والوكالات الدولية للتخفيف من حدة الفقر على أهمية النمو المدفوع بالموارد ، ولكن هذه السياسات تستمر في تدعيم سياسات تخلق الفقر بدلاً من أن تخففه.

إن ظاهرة الفقر واحدة من أبرز القضايا والتحديات التي تصدرت على مستوى العالم قائمة المشكلات الملحة التي جعلت المجتمع الدولي يدعو إلى مكافحتها، إذ أعلنت الأمم المتحدة عقداً دولياً للقضاء على الفقر (١٩٩٧-٢٠٠٦). وضمن هذا المنظور التفاوضي سارع العديد من الدول إلى عقد الملتقيات والندوات لمكافحة الفقر والعمل الحاسم للتقليل من انتشاره وفق أهداف التنمية العالمية. بيد أن السنوات الأولى من الألفية الجديدة تؤكد خطورة التزايد المتسارع للفقر والجوع في عصر العولمة .

١- منى حلمى عباس ، سياسات مكافحة الفقر في مصر ، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة ، كلية التجارة جامعة عين شمس ، العدد ٤ ، ٢٠١٤ ، ص ٥٢٨ .

٢- د/ سيد البواب ، برامج التثبيث والتكيف الهيكلى لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى ، مرجع سابق ، ص ١٩٧ .

وتعد قضية الفقر في مصر من القضايا الرئيسية التي كانت ولا يزال يعاني منها المجتمع المصري على مدار القرن العشرين ، وهي إحدى القضايا المركزية التي انطلقت من أجلها الثورات، فقد كان الفقر ولا يزال مجرد نصف سكان العالم من إنسانيتهم ويحولهم إلى جوقة تنسم باللامبالاة المطلقة .^(١)

ويعتبر الفقر أحد التحديات الأساسية التي تواجه الحكومة المصرية، وتقوم الحكومة بعدة إجراءات لمحاربة الفقر من خلال قنوات عديدة تتلخص في تقديم دعم إلى السلع الأساسية وتقديم مساعدات مباشرة للفقراء. هذا بالإضافة إلى تقديم برامج للتعليم المجاني، ومكافحة الأمية ورعاية صحية مجانية وغير ذلك من البرامج التي يتم تصميمها خصيصاً لتخفيف حدة الفقر في مصر. وعلى الرغم من ذلك فإن نتائج هذه البرامج ما زالت محدودة في مصر وليست على مستوى التمويل الذي تم إنفاقه في هذا الخصوص، حيث إن معدل الفقر في مصر مازال مرتفعاً، بالإضافة إلى التفاوتات الإقليمية الكبيرة في مستوى الفقر حيث تتركز أغلب حالات الفقر في مصر في المناطق الريفية منها، وعلى الأخص بين صغار المزارعين .^(٢)

وفي إطار ما تعانيه مصر من تضخم حجم الدين العام المحلي ، وفي ظل مزاحمته لأوجه الإنفاق الحكومي المختلفة ، يقف الدين العام حائلاً دون تحقيق هدف القضاء على الفقر من خلال أثره على الإنفاق الحكومي الاجتماعي الموجه لأهم أبعاد الفقر غير الدخلية وهما التعليم والصحة ، فعلى الرغم من تزايد نسبة الإنفاق العام على التعليم والصحة ، إلا أنها تعد نسبة ضئيلة إذا ما قورنت بنسبة الإنفاق الموجه لسداد أعباء الدين .^(٣)

وفي هذا الإطار فإن عبء الفقر الدائم والمتزايد الواقع على الأفراد في المجتمع المصري يمثل أحد القضايا الجوهرية على جدول أولويات الحكومة المصرية. وهذا يتطلب البحث عن سياسات وإجراءات أكثر شمولاً من مفهوم الدعم والإعانات تتوافق مع إمكانيات وتطلعات المجتمع المصري من أجل الخروج من دائرة الفقر. فالقضاء على الفقر يتطلب وجود سياسات عامة ذات كفاءة سواء في محتواها أو في عملية صنعها.

المطلب الثاني

عوامل تأثير عجز الموازنة العامة على تردى أحوال الفقراء ومحدودي الدخل

تتمثل أهم الآثار الاجتماعية المترتبة على عجز الموازنة العامة وما يتبعه من سياسات اقتصادية انكماشية في الإطاحة بمستويات معيشة الفئات ذات الدخل الثابتة والمحدودة، وارتفاع نسبة السكان الذين يقعون تحت خط الفقر، وتزايد حدة التفاوت الطبقي.

وكان شعار الحكومات المتعاقبة في مصر هو تخفيف عبء الفقر من خلال التنمية وتمكين الفقراء والفئات الأشد احتياجاً والنهوض بمستوى معيشتهم ، واستخدمت الحكومة أكثر من آلية ، فقد لجأت أحياناً للاستهداف الواسع كما هو الحال في دعم الخدمات الصحية والتعليمية ، كما لجأت إلى

١- محمد صلاح غازي ، العولمة وتأثيرها على الفقر والتنمية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ٢٠١٥ ، ص ٨.
٢- د/ منصور مغاوري حسن ، الفقر ، دراسة لمؤشرات الحرمان البشري في بعض المحافظات، المؤتمر السنوي التاسع، قضايا الفقر والفقراء في مصر، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، ٢٢ : ٢٤ مايو ٢٠٠٧ ، ص ١٤ .
٣- د/ منى إبراهيم محمود ، أثر الدين العام المحلي على الأبعاد غير الداخلية للفقر في مصر ، مرجع سابق ، ص ١١٦ .

نوع من الاستهداف الأضيق نطاقاً الذي اقتصر على برنامج الخبز المدعم ، والاستهداف المباشر من خلال دعم السلع التموينية .

ويشير الواقع إلى أن كل هذه الآليات انطوت على عيوب كبيرة حالت دون تحقيق نجاح كامل في الاستهداف بأقل تكلفة مالية ممكنة، كما كان التسرب مرتفعاً وذهب الدعم إلى غير مستحقه. هذا إلى جانب ارتفاع التكلفة المالية وزيادة العجز في الموازنة. ونتيجة لذلك كانت فاعلية تلك البرامج ضعيفة وتراجعت كفاءة الإنفاق العام والاستثمارات العامة.^(١)

ونتناول فيما يلي أهم عوامل تأثير عجز الموازنة العامة على تردى أحوال الفقراء ومحدودي الدخل تكون من خلال بيان قصور السياسات المالية والخلل في السياسات النقدية وذلك على التفصيل التالي :

أولاً : قصور السياسات المالية

■ **خفض الإنفاق العام على الفقراء :** مع دخول عقد الثمانينيات أصبح أحد أهم السياسات هو خفض الإنفاق وقد أدى هذا إلى ارتفاع الأسعار وبخاصة أسعار الطعام مما جعل الفقراء أول الفئات المتضررة وذلك بالرغم من قيام الدولة باستراتيجيات مصاحبة للحد من أثر خفض الإنفاق العام مثل خلق الوظائف وإعادة توجيه الإنفاق العام والتحديد الأكثر دقة للأهداف المطلوبة وقد شهد الإنفاق الحكومي بشقيه الجاري والرأسمالي كنسبة من الناتج المحلي انخفاضاً ملحوظاً حيث انخفض من ٦٣.٧% في عام ١٩٨٢-١٩٨٣ إلى ٤٧% عام ١٩٩١/١٩٩٢ ثم إلى ٣٢.٢% عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥. وهو ما يستفاد منه انكماش الدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة في هذه السنوات والذي أفضى لانخفاض حجم مساهمة الحكومة في تحقيق الرفاهية الاقتصادية.^(٢)

■ **زادت نسبة الإنفاق العام على الأجور كنسبة من الإنفاق الجاري ، ولكن الأجور الحقيقية كانت أقل من معدل التضخم السائد آنذاك مما أثر على الفقراء ومحدودي الدخل ، ويفضي انخفاض الأجور الحقيقية إلى انخفاض مستوى معيشتهم وزيادة نسبة الفقر بل وعلى إنتاجية الموظفين ، كما أوضحت دراسة لوزارة التنمية الاقتصادية عن الفقر في مصر أن ٤٨.٥% ممن يعملون بأجر يقعون ضمن شرائح الفقراء المختلفة ويلاحظ تفاوت كبير في هذه النسب بين الريف والحضر، كما ساهمت سياسة الحكومة بتجميد الوظائف وعدم التنمية في وظائف جديدة وتحفيز الحصول على إجازات بدون أجر والتسريح المبكر للعاملين بالحكومة وقطاع الأعمال العام في زيادة معدلات الفقر وانخفاض الدخل الحقيقية واقتصار الزيادة في الأجور فقط على العالوة الاجتماعية وهو ما يعد مواجهة قاصرة مع التضخم.^(٣)**

ويشير بيان صندوق النقد الدولي بشأن اتفاقية القرض بشكل واضح إلى أن تعهدات مصر تتضمن تخفيض معدلات نمو الأجور في الموازنة العامة للدولة ، كما تؤكد بيانات الجهاز

١- د/ سنية الفقى ، الفقر والسياسات الحكومية في مواجهته، تقرير الاتجاهات الاقتصادية ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، الأهرام ، ٢٠١٦ ، ص ١٠٤ .

٢- د/ حسن حسن عزام ، أثر السياسات الاقتصادية على الفقر في مصر. مجلة البحوث المالية والتجارية ، كلية التجارة جامعة بورسعيد ، ٢٠١٠ ، ص ٣٩٦ .

٣- د/ عصام حسني أبو زيد ، الفقر في مصر وإستراتيجية استهداف الفقراء ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، مج ١٠٣ ، ع ٥٠٣ ، ٢٠١١ ، ص ١٠٦ .

- المركزي للتعبة العامة والاحصاء أن الزيادة في متوسط أجر العاملين في الحكومة والقطاع العام خلال عام ٢٠١٥ لم تزد على ٣.٧% في حين أن معدل التضخم كان يدور في المتوسط حول ١٥% مما يؤكد على انخفاض الأجور الحقيقية للعاملين في الحكومة والقطاع العام.^(١)
- **تراجع نصيب الدعم المباشر الحقيقي في الإنفاق الجاري من ٢٧.٨% إلى ١٤.٨% ثم ١٠% ثم ٧.٧% خلال الفترات ٧٥-٨٤/٨٦، ٨٥/٩٠، ٩١/٩٨-٩٧/٩٨، ٩٩/٩٨-٢٠٠٤/٢٠٠٥** على التوالي وترجع زيادة الدعم في الفترة الأولى لدعم السلع التموينية والإسكان الشعبي والنقل ومنتجات الطاقة ولما أضحي الدعم عبئاً اتجهت الحكومة لخفضه أي خفض الدعم الموجه للفقراء ومحدودي الدخل وإلغاء الدعم العيني ورفع أسعار السلع التموينية واقتصاره على القمح والخبز والشاي والزيت والسكر ودعم المزارعين بالأسمدة والمبيدات والأدوية وألبان الأطفال. ثم زادت أسعار المواد الغذائية والمنتجات البترولية عالمياً عام ٢٠٠٧ وهو ما أفضى لزيادة الدعم من ٥٤ مليار دولار إلى ٦٧ مليار دولار في ٢٠٠٦/٢٠٠٧-٢٠٠٨/٢٠٠٧ لمواجهة الارتفاعات العالمية في الأسعار وما أدى ذلك إلى أن يصبح الدعم يشكل نسبة ٣٠% من الإنفاق الحكومي الجاري في عام ٢٠٠٨/٢٠٠٧.^(٢)
 - وفي سياق عمل برنامج التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي ثم تطبيق الخصخصة وتسارعت خطواتها في السنوات ٢٠٠٤-٢٠٠٦ وقد صاحب هذه الاستراتيجية التنموية ارتفاع معدلات البطالة لتصل إلى ١٠.٥%، فنجد أن لسياسات التكيف الهيكلي والإصلاح الاقتصادي عدة آثار سلبية على كل من العمالة والأسعار. ولذلك فقد تضرر الفقراء من جراء ذلك مرتين الأولى من جانب الدخل من خلال فقدان الوظائف التي كانوا يشغلونها أو مواجهة الصعوبات في إيجاد فرص عمل والثانية من خلال زيادة تكلفة المعيشة بسبب الزيادة في الأسعار الحادثة من جراء تطبيق إجراءات برنامج الإصلاح.
 - **قصور شبكة الحماية الاجتماعية في ظل ارتفاع العجز بالموازنة بالإضافة إلى قرار تحرير سعر الصرف عن توفير موارد بالموازنة** كي يتم توجيهها لتوفير الحماية الاجتماعية لكبار السن والأسر الفقيرة على حد تعبير صندوق النقد الدولي. كما أن خطة الحكومة لتقديم مساعدات مالية للفقراء والمسنين ولغير القادرين على العمل من خلال برنامجي تكافل وكرامة يستهدف تغطية نحو ١.٥ مليون أسرة خلال عام ٢٠١٧ ومد نطاقها تدريجياً على مدى ثلاث سنوات لتشمل ٣ مليون أسرة، في حين أن عدد الأسر الواقعة تحت خط الفقر تقدر بـ ٦ مليون أسرة.^(٣)

ثانياً : الخلل في السياسات النقدية :

يمكن للسياسات النقدية أن تؤثر على الفقراء من خلال التضخم وسعر الصرف.

فالتضخم المرتفع يضر بكل فئات المجتمع تقريباً ويكون أكثر إيذاء للفقراء ولهذا فإن برنامج الإصلاح الذي يهدف إلى خفض التضخم وخفض عجز ميزان المدفوعات قد يكون مفيداً للجميع وبخاصة الفقراء وذلك بالرغم مما ينتج عنه ركود مع بطالة مرتفعة وبخاصة في المدن حيث لا

١- د/ سلوى العنترى، قرض الصندوق، الآثار الاجتماعية للسياسات النقدية، مؤسسة الأهرام، مجلد ١٧، عدد ٦٥، ص ٨٦.

٢- د/ عصام حسني أبو زيد، الفقر في مصر وإستراتيجية استهداف الفقراء، مرجع سابق، ص ١٠٧.

٣- د/ سلوى العنترى، قرض الصندوق، الآثار الاجتماعية للسياسات النقدية، مرجع سابق، ص ٨٧.

يكون الحال كذلك على المدى الطويل، فالتضخم يشكل أعباء إضافية حيث ميل الفقراء للاحتفاظ بأغلب أصولهم المالية في صورة نقدية سائلة غير مدرة للفائدة وهم أقل قدرة حماية دخلهم الحقيقي وأصولهم من التضخم ولهذا فإن الارتفاع في الأسعار يؤدي إلى تآكل الأجور الحقيقية للفقراء أكثر من غيرهم بالإضافة إلى ما يؤدي إلى تآكل الأجور الحقيقية للفقراء أكثر من غيرهم بالإضافة إلى ما يؤدي إليه من بطء نمو الناتج وما له من أثر طويل الأجل على الفقراء فيما يعرف بظاهرة التخلف. وتؤكد الأدبيات حول العلاقة بين التضخم والفقر أن هناك ارتباط قوي بين التحسن في مستوى معيشة الفقراء والتضخم المنخفض. ^(١)

فالقياصات المباشرة لمستوى معيشة الفقراء ممثلة في تغير نصيب الفرد من الدخل القومي والحد الأدنى للأجر الحقيقي ترتبط ارتباطاً سلبياً مع التضخم، فالأغنياء لديهم قدرة أكبر على استعمال وسائل حماية من التضخم والحفاظ على القيمة الحقيقية لثرواتهم، فالتضخم يترتب عليه تآكل الدخل الحقيقي للفقراء، الأمر الذي يؤدي لزيادة الفقر، وعادة ما يكون أثر التضخم مضاعفاً للفقراء ذوي الدخل الاسمية غير المصممة للتكيف مع التغير في المستوى العام للأسعار لعدم امتلاكهم أصول حقيقة واحتفاظهم بأصولهم- إن وجدت في صورة نقدية نقود سائلة وأن ارتفاع الأسعار محلياً له العديد من الأسباب منها ما يرجع إلى الدولة ومنها ما هو خارج عن سيطرتها، فارتفاع الأسعار العالمية ليس مسؤولية الدولة أما حماية الاقتصاد من التعرض للصدمات الخارجية فهو مسؤولية الدولة. ^(٢)

وقد زادت معدلات الفقر مع زيادة معدلات التضخم الذي كان ٣.٢%، ١٢.٦%، ٨.٨%، ٤.٧% في أعوام ٢٠٠٢/٢٠٠٣، ٢٠٠٣/٢٠٠٤، ٢٠٠٤/٢٠٠٥، ٢٠٠٥/٢٠٠٦ على التوالي وطبقاً للرقم القياسي لأسعار المستهلكين في الحضر وصل التضخم ٨.٥% في يونيو ٢٠٠٧ مقابل ٩.٦ في سبتمبر ٢٠٠٦، ١٢.٤% في ديسمبر ٢٠٠٦ و ١٢.٨% في مارس ٢٠٠٧. ^(٣)

وأوضحت دراسة للبنك الدولي لعام ٢٠٠٩ أن ارتفاع معدلات التضخم في مصر أفضى إلى زيادة معدلات الفقر المدقع وعدم المساواة بين كافة أفراد المجتمع حيث ارتفعت تكلفة توفير أرخص سلعة غذائية أساسية بنحو ٤٧% بين فبراير ٢٠٠٥، ٢٠٠٨ وهي نسبة تفوق بكثير معدلات الزيادة في الرقم القياسي لأسعار المستهلكين والذي وصل إلى ٣١%، وهو ما أفضى لزيادة خطر التعرض للفقر المدقع بحوالي ٢٠% وبالتالي تأثر حوالي ٦% من سكان مصر حيث انتقلوا إلى شريحة الفقر المدقع في فبراير ٢٠٠٨ وبالتالي ارتفاع أسعار المواد الغذائية للحد من الآثار الإيجابية على المستويات المعيشية.

أما تحرير سعر الصرف بالنظر إلى الحالة المصرية في الثمانينات فإن خفض معدل التضخم وتثبيت سعر الصرف كان لازماً من وجهة نظر الدولة حيث أن مستويات الفقر تكون حساسة بدرجة عالية لهذه المؤشرات إلا أن ذلك ربما كان بعيد المنال حيث لإنشاء السوق المصرفية للنقد الأجنبي عام ١٩٧٨ أثر واضح على ارتفاع الأسعار المحلية من خلال ارتفاع أسعار السلع

١- د/ حسن حسن عزام، أثر السياسات الاقتصادية على الفقر في مصر. مرجع سابق، ص ٣٩١.
٢- د/ عصام حسني أبو زيد، الفقر في مصر وإستراتيجية استهداف الفقراء، مرجع سابق، ص ١٢٠.
٣- منى حلمي عباس، سياسات مكافحة الفقر في مصر، مرجع سابق، ص ٥٤٠.

المستوردة وقد انعكس ذلك على نفقة المعيشة بصفة عامة وساعد ذلك الاتجاه على العبء الضريبي إلى أسعار البيع المستهلك المحلي وزيادة الضغوط التضخمية.

وقد ساهم تحرير سعر صرف الجنيه المصري مقابل العملات الأجنبية والسماح بتداول النقد الأجنبي في كافة البنوك وشركات الصرافة بهدف زيادة الاستثمارات وتدفق الدولار للداخل وزيادة الرصيد النقدي لدى البنك المركزي إلى أثر سبيى على الفقراء نظراً لارتفاع أسعار الواردات جراء خفض قيمة الجنيه وهو ما أفضى لخفض دخول الحقيقة للفقراء، كما ساهم تحرير سعر الصرف في يناير ٢٠٠٣ لزيادة معدل التضخم في ٢٠٠٤. وقد قامت الحكومة المصرية بخفض قيمة العملة عامي ١٩٨٧ و ١٩٩١ وبالرغم من أن التخفيض الأول تم بمعدل أعلى نسبياً إلا أن التخفيض الثاني يعد أكبر أثراً وذلك بمصاحبته لحزمة من السياسات المالية والنقدية القوية، بهدف الحفاظ على سعر الصرف الاسمي والاستقرار المالي والثقة في العملة وبعد التخفيضان فقد تم تحديد سعر الصرف مرجح بهامش ١% من عام ١٩٩٢، وقد تم تنفيذ تعويم سعر الصرف في يناير ٢٠٠٣ مما أدى إلى ارتفاع الأسعار بشكل سريع وكان لهذه الإجراءات أثر سلبي على القوة الشرائية واستهلاك الأسر في خلال الفترة من يناير ٢٠٠٣ إلى نوفمبر ٢٠٠٣ قدر أن خط الفقر قد ارتفع بنسبة ٧.٠%^(١).

وقد حاولت الحكومة نفى أثر تخفيض قيمة الجنيه على الأسعار بدعوى أن التجار والمنتجين كانوا يحددون أسعارهم بالفعل وفقاً لتكلفة شراء النقد الأجنبي من السوق السوداء، لكن الواقع جاء ليؤكد أثر كل من قرار التعويم ورفع أسعار المنتجات البترولية على المستوى العام للأسعار، فقد أوضحت بيانات الجهاز المركزى للتعبئة والإحصاء ارتفاع معدل التضخم في نهاية شهر نوفمبر ٢٠١٦ ليصل إلى ٢٠.٢% مقابل ١٤% في نهاية الشهر السابق. كما أوضحت البيانات التفصيلية ارتفاع أسعار مجموعة الحبوب والخبز بنسبة ٣٩.٩% والزيوت والدهون ٣٨.٤% والسكر والأغذية السكرية ٤٧.٤% والخضروات ١٧.٨% والمياه والخدمات المتعلقة بالمسكن ٢٤.٨%^(٢).

المطلب الثالث

عجز الموازنة العامة وانخفاض اشباع الحاجات الأساسية

لعل أهم تكاليف عجز الموازنة العامة هي التكاليف الإنسانية والاجتماعية ، والتي تجعل ملايين الأفراد يصابون بالإحباط واليأس من تحسن الأحوال فى المستقبل ، كما يضيع على ملايين أخرى من الأطفال فرص السعادة والتمتع بالحياة وذلك دون جريمة اقترفوها سوى أنهم ولدوا فى مجتمع يتزايد فيه عجز الموازنة وحجم الدين العام المحلى ، مما يؤدى إلى عدم استقرار المجتمع اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً .^(٣)

كما تؤدى برامج التثبيت والتكيف الهيكلى فى الغالب وفى معظم الدول النامية إلى نوع من التردى والانخفاض فى إشباع الخدمات الأساسية فى هذه الدول ، ونشير فى هذا الخصوص إلى أهم المسائل الضاغطة فى تردى أو انخفاض درجة إشباع الحاجات الأساسية لشطر كبير من سكان

١- المرجع السابق ، ص ٥٤٠ ، ٥٤١.

٢- د/سلوى العنترى، فرض الصندوق، الآثار الاجتماعية للسياسات النقدية، مرجع سابق، ص ٨٧.

٣- د/ عماد موسى ، أدوات الدين العام : العلاقة بين السياسة النقدية والسياسة المالية ، المعهد العربى للتخطيط ، الكويت ، ١٩٩٠ ، ص ٥ : ١٠ .

الدول النامية وهما خفض نفقات الموازنة ذات الطابع الاجتماعى والاقترب بالأسعار المحلية إلى الأسعار العالمية .^(١)

فقد أدى دور صندوق النقد الدولى الخاص ببرامج التكيف الهيكلى فى تقاوم الأوضاع الهامشية القائمة لكثير من المجتمعات المحلية فى جنوب العالم والدول الاشتراكية السابقة ، وأدى أيضاً إلى صور من الاحتجاج وأشكال المقاومة .^(٢)

ونعرض فيما يلى لأهم آثار عجز الموازنة العامة التى أدت إلى انخفاض اشباع الحاجات الأساسية :

١- خفض نفقات الموازنة ذات الطابع الاجتماعى

يتمثل البعد الأكثر خطورة فى برامج التثبيت والتكيف الهيكلى الذى يباشر تأثيره السلبي على إشباع الحاجات الأساسية للشعب وعلى الأخص محدودى الدخل والفقراء ، وهو الضغط الملموس الذى تقوم به الحكومات النامية فى مجال الإنفاق العام الموجه للخدمات الاجتماعية الأساسية والضرورية كالتعليم والصحة والإسكان الشعبى والضمانات والإعانات الاجتماعية إلى غير ذلك من أجل خفض العجز فى الموازنة العامة .

٢- الاقتراب بالأسعار المحلية إلى الأسعار العالمية

تركز برامج التثبيت والتكيف الهيكلى على إلغاء الرقابة على الأسعار والتدخل الحكومى فى الأسواق وإلغاء الدعم وزيادة أسعار السلع والخدمات للاقتراب بها إلى ما يسمى بالأسعار العالمية ، ويتم ذلك تحت عناوين مثل تحرير الأسعار وإزالة التشوهات السعرية ، ويؤدى ذلك إلى عجز فئات وشرائح كبيرة فى المجتمعات النامية عن إشباع حاجاتها الأساسية ، ويترتب على ذلك :

- ارتفاع أسعار الطعام يجبر أسر عديدة على أن تغير من نمطها الغذائى بالتحول إلى أرخص أنواع الطعام والاستغناء قسراً عن الأصناف الغذائية الجيدة .
- صعوبة الحصول على سكن ملائم تتوافر فيه أبسط الشروط الإنسانية وتظهر أزمات الإسكان العشوائى .
- سوء الأحوال الصحية فى البلاد النامية نتيجة ارتفاع أسعار الخدمات الصحية وأسعار العلاج .
- تزداد مستوى التعليم فى ظل زيادة الرسوم المفروضة عليه وخفض الإنفاق العام الموجه إليه .

٣- انتشار الكثير من المظاهر السلبية والمرضية

يفرز التضخم المصاحب لعجز الموازنة العامة على المستوى الاجتماعى والسلوكى والقيمى كثيراً من المظاهر السلبية والمرضية كالرشوة والتهريب وعمليات الفساد والإفساد الإدارى ، لكى يعوض ذوى الدخل المحدود التدهور الحاصل فى مستوى معيشتهم . ويشجع التضخم أيضاً استئثار قيم التعجل والتسرع فى الكسب ، بدلاً من قيم التأنى والإتقان والجودة ، وهو بذلك يشيع مناخاً غير

١- د/سيد البواب ، برامج التثبيت والتكيف الهيكلى لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى ، مرجع سابق ، ص ١٩٢ : ١٩٦ .

٢- أدريان سميث وأليسون ستيننج وكاتى ويلز ، العدالة الاجتماعية والليبرالية الجديدة ، مرجع سابق ، ص ٢٢ .

موات لقيم التنمية والتطور ، كما أن التضخم إذا كان مصحوباً بالإضرار الشديد بمصالح الفقراء والمحرومين فقد يؤدي إلى زيادة التوترات الاجتماعية والسياسية .^(١)

كما يفرز التضخم المصاحب لعجز الموازنة كثيراً من المظاهر السلبية والمرضية في نظام القيم والسلوك الاجتماعي كالرشوة والتهرب وعمليات الفساد .^(٢)

٤- تراجع كفاءة أداء الوظائف التقليدية

قد تجد الدولة نفسها بعد أن عايشَت موجات متسعة من التضخم المستمر المصاحب لعجز الموازنة العامة ، مع تدهور القوة الشرائية لحصيلة مواردها العامة ، أنها عاجزة عن تأدية وظائفها التقليدية من تقديم الخدمات الاجتماعية الضرورية كالتعليم والصحة وإدارة المرافق العامة والحفاظ على الأمن الداخلي والخارجي إلى غير ذلك ، وقد ينتهي بها الحال إلى الانهيار.^(٣)

وقد يرى البعض أن من حق جميع الأفراد في المجتمع أن يقوموا بتنمية اقتصادهم ، حتى يعم الرخاء على المجتمع ككل ، ولا مانع أن يقوم أفراد المجتمع ببعض التضحيات حتى يصلوا بمجتمعهم إلى الرخاء الاقتصادي المنشود . ولكن هذا القول مردود عليه من عدة أوجه ، أولها : أن الحقوق الأساسية للأفراد لا يمكن لأى فرد في المجتمع أن يعيش بغيرها ، وليس معنى أن نهدف إلى تحقيق نماء اقتصادي للمجتمع ، أن نهدر حق أفرادنا في الحياة . وثانيها : في هذه الحالة سوف نجد أن من يضحي دائماً من أجل تحقيق النماء الاقتصادي هم أفراد المجتمع غير القادرين على تحقيق حاجتهم الأساسية ، لأن من يملك المال أو الوسيلة لتحقيق حاجاته الأساسية سوف يدفع الثمن مقابل عدم حرمانه منها ، ومن ثم يبقى غير القادرين فقط هم الذين يضحون من أجل تحقيق التقدم الاقتصادي لمجتمعهم ، والذي سيعود خيره على جميع أفراد المجتمع في النهاية وذلك يتنافى مع أبسط قواعد العدل الاجتماعي .^(٤)

ثالثاً : عجز الموازنة العامة وسوء توزيع الدخل

من المعروف أن الفقر وعدم عدالة توزيع الدخل يرتبطان بعلاقة وثيقة، فمع وجود وانتشار الفقر يتزايد الصراع الاجتماعي على الداخل والثروة، مما يؤدي إلى ارتفاع ميل الأغنياء إلى تعزيز امتلاكهم للثروة والدخل، ويعني ذلك زيادة الفجوة الدخلية بين الأغنياء والفقراء في المجتمع، ويؤدي تفاوت مستويات الدخل بين الأسر في المجتمع إلى تفاوت الطلب على الصحة والتعليم والتدريب، ومن ثم يتفاوت الأفراد في قدراتهم ومهاراتهم المكتسبة، وينتج عن ذلك تفاوت فرص الحصول على العمل وفرص الحصول على أجور مناسبة، وبالتالي يحصل الفقراء على فرص عمل بأجور منخفضة بينما يحصل أفراد الأسر الغنية على فرص عمل بأجور مرتفعة .^(٥)

وتعاني معظم دول العالم من حالة عدم العدالة الاجتماعية وسوء توزيع الدخل سواء في الدول المتقدمة أو الدول النامية ، وترجع مشكلة عدم العدالة الاجتماعية إلى وجود خلل في المقدرة التوزيعية للنظام السياسي السائد في الدولة، وينبع هذا الخلل من مصدرين، الأول: هو نقص مصادر

١- د/ رمزي زكي ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١١٨

٢- د/ أحمد يوسف الشحات ، عجز الموازنة العامة في السنوات الخمس الأخيرة ، مرجع سابق ، ص ٧٩ ، ٨٠ .

٣- د/ رمزي زكي ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١١٩ .

٤- تهنى الجبالى ، الحماية الدستورية لمبدأ العدالة الاجتماعية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ٢٠١٦ ، ص ٣٤ .

٥- د/ أمال على إبراهيم ، عدالة توزيع الدخل وتخفيض معدلات الفقر في مصر ، مرجع سابق ، ص ٤٠٧ .

الثروة والسلع والخدمات وهي السلع المتنازع عليها بين أفراد المجتمع وهو ما يوضح أهمية عملية التنمية الاقتصادية، والثاني: هو عدم العدالة في توزيع الثروة والأشياء ذات القيمة بين مختلف فئات المجتمع بسبب عدم كفاءة السياسات التوزيعية وانحيازها لصالح فئة معينة دون الأخرى.^(١)

وقد اهتمت الحكومة المصرية بتصميم برامج لتخفيف حدة الفقر، خاصة وأن خفض الفقر يشكل أولوية لديها خاصة في ظل الضغوط والأزمات التي تتعرض لها مثل أزمات الغذاء وارتفاع أسعاره، والأزمة المالية العالمية، والثورات المتعاقبة، ومحاولات ترشيد الإنفاق العام. مما أثر كل هذا بالسلب على حالة الفقراء وازدياد أعدادهم في مصر، وفي ظل الجدل المثار حول برامج الدعم وأنظمة الأمان الاجتماعي وعدم قدرتها على الوصول إلى المستحقين في ظل ارتفاع نسبة الفقر من ١٦.٧% عام ٢٠٠٠ إلى ١٩.٦% في عام ٢٠٠٥ ليواصل الارتفاع ليصل إلى ٢٦.٣% في عام ٢٠١٣، وهو ما استدعى ضرورة الوصول إلى الفئات المستحقة للحيلة دون تسرب الحوافز والمنح الاجتماعية إلى غير الفقراء.^(٢)

إن الخيار الحقيقي هو بين القضاء على الفقر، والطريق الآخر الوحيد لكي يحصل الفقراء على حقوقهم، هو أن يأخذوها بالقوة. ولقد حذر علماء الاجتماع من اللجوء إلى الحل الأخير، لأنه يتسبب عادة في بؤس المجتمع وينتج عنه صراعات وانشقاقات اجتماعية لا يحمد عقابها، وجريمة متفشية، والهجرة الجماعية غير المتحكم فيها، هي فقط الأشياء التي ستزدهر.^(٣)

إننا نخطئ إذا ما فكرنا في أن مكافحة الفقر ببساطة تتلخص في النهاية في معرفة كيف، بدون أن نكون في الوقت نفسه جد واضحين حول ما هو الفقر. نحن في حاجة إذن إلى معرفة ما يسبب الفقر، وحجم قضية الفقر، ولكن لا ينبغي النظر إلى الفقر في كل مكان كشر مستطير يحرم الفقراء من الازدهار الإنساني.^(٤)

١- المرجع السابق، ص ٤٠٦.

٢- منى حلمى عباس، سياسات مكافحة الفقر في مصر، مرجع سابق، ص ٥٢٧.

٣- محمد صلاح غازي، العولمة وتأثيرها على الفقر والتنمية، مرجع سابق، ص ٩.

٤- جون فريدمان، التمكين: سياسة التنمية البديلة، ترجمة: ربيع وهبة، المركز القومي للترجمة، ٢٠١٠، ص ١٠٣، ١٠٤.

المبحث الثالث

تدهور الطبقة الوسطى

تمهيد وتقسيم

أسهمت العوامل الاقتصادية والديموجرافية معاً فى تدهور أوضاع الطبقة الوسطى فى العالم، وصاحب ذلك زيادة مطردة فى أعداد الطبقات الدنيا وزيادة محدودة فى الطبقة العليا ، وحدث انكماش فى الطبقة الوسطى نتيجة للظروف الاقتصادية والاجتماعية التى هوت بالكثير من أصحابها إلى الطبقات الأدنى .

ومن الملاحظ فى العقود الأخيرة من القرن العشرين ، وبداية القرن الحادى والعشرين ، أن الطبقة الوسطى فى مصر قد تعرضت للتقلص والانكماش نتيجة مجموعة من المتغيرات البنائية التى حدثت داخل المجتمع المصرى منذ الأخذ بسياسة الانفتاح الاقتصادى ، ومروراً بتطبيق برامج الخصخصة وإعادة الهيكلة الرأسمالية ، وانتهاء ببروز العولمة وهيمنتها على سياسات الدول النامية من خلال آليات تتمثل فى سياسات البنك الدولى وصندوق النقد الدولى وتطبيق اتفاقيات الجات والوصفات التى تقدمها لاقتصاديات الدول النامية ومنها المجتمع المصرى .^(١)

ونتناول فى هذا المبحث أثر عجز الموازنة على تدهور أحوال الطبقة الوسطى من خلال المطالبين التاليين:

المطلب الأول : مفهوم الطبقة الوسطى

المطلب الثانى : تأثير برامج التثبيت والتكيف الهيكلى على شرائح الطبقة الوسطى

المطلب الأول

مفهوم الطبقة الوسطى

عرف عن الطبقة الوسطى Middle Class^(٢) أنها طبقة ديناميكية طموحة وذات إمكانيات وقدرات متعددة ، كما أن معظم أفرادها على قدر من التعليم والتأهيل المهنى ، ولقد أسهم أفراد هذه الطبقة بشكل واضح فى عمليات التغيير والتطوير فى كثير من مجالات العمل الاقتصادى والاجتماعى والسياسى والتقنى فى العديد من دول العالم ، وأصبح ينظر إلى هذه الطبقة على أنها علامة إيجابية ورصيد هام للتطور وأنه بالقدر الذى تنمو وتتقدم به هذه الطبقة على أنه علامة إيجابية ورصيد هام للتطور وأنه بالقدر الذى تنمو وتتقدم به هذه الطبقة بالقدر الذى ينمو ويتطور به المجتمع . وقد شهدت هذه الطبقة انتعاشاً واضحاً فى مختلف دول العالم المتقدم والنامى على حد سواء فى عالم ما بعد الحرب العالمية الثانية . غير أن السياسات التى تعرضت لها بما فيها سياسات برامج التثبيت والتكيف الهيكلى قد عرضت هذه الطبقة لبعض الاهتزازات الشديدة وفقد أفرادها

١- د/ مشيرة العيسوى ، الطبقة الوسطى من مرحلة الازدهار إلى سياسات الإفقار ، مصر العربية للنشر والتوزيع ، ٢٠١٤ ، ص ٣٠ ، ٢٩ .

٢- تنتهى مجمل الدراسات التى تناولت الطبقة الوسطى إلى حقيقة أساسية مفادها اختفاء Disappearing أو انهيار Declining أو انكماش Shrinking أو تآكل Evasion أو زوال Vanishing أو انسحاق Squeezing أو سقوط Falling Back أو انزلاق Skidding أو انحدار inclination أو تراجع Dwindling أو موت End/Death الطبقة الوسطى . د/ أحمد حسين حسن ، الطبقة الوسطى والتغير الاجتماعى فى مصر ، مرجع سابق ، ص ٧٤ : ٧٦ .

كثير من الحقوق والمزايا والضمانات التي اكتسبتها في عالم ما بعد الحرب العالمية الثانية وهوى حالها إلى الحضيض وعلى الأخص في الدول النامية .^(١)

فالطبقة الوسطى هي عماد الاستقرار في المجتمع وحلقة وصل قادرة على تقليص الفجوة بين الأغنياء والفقراء، وكلما زاد عدد المواطنين المنتمين لها، وارتفع نصيبهم الكلي من إجمالي الناتج المحلي، كلما تحسن مستوى الخدمات الأساسية المتاحة لهم وتوازنت حركة المجتمع وأمكن احتواء أزماته الكبرى كالفقر، والبطالة .

ويمكن تعريف الطبقة الوسطى بأنها مختلف الجماعات أو الفئات والشرائح الاجتماعية التي تتحدد وفقاً لعلاقتها بأساليب الإنتاج السائدة في المجتمع والتي تقع ما بين الطبقة الدنيا أو العاملة والطبقة العليا التي تتشكل دخولهم من أصحاب رؤوس الأموال والصفوة ، وتتألف الطبقة الوسطى من الموظفين الذين يتشكل دخولهم من العمل الحكومي وقطاع الأعمال العام والخاص والذين يعملون لحسابهم في مشروعات صغيرة وأصحاب الممتلكات الزراعية المتوسطة ، وتنتمى مؤشرات هذه الطبقة من معايير موضوعية مثل التعليم والدخل والملكية والمهنة ومؤشرات ذاتية مثل الشعور بالانتماء لهذه الطبقة من خلال الميلاد والوراثة .^(٢)

ويمكن تقسيم هذه الطبقة إلى ثلاثة شرائح هي :

١- الشريحة العليا من الطبقة الوسطى : ويمثل أفرادها النسبة الأقل من كتلة هذه الطبقة ،

وهي تضم العلماء وأساتذة الجامعات والمديرين وأصحاب المهن المتميزة كالأطباء والمهندسين والقضاة والمحامين والمحاسبين وكبار ضباط القوات المسلحة والبوليس ، ويحصل أعضاء هذه الشريحة عادة على دخول مرتفعة وذات طابع متميز ، ويتميز نمطهم الاستهلاكي بالتنوع والغنى وباشتغاله على قدر كبير من رموز الاستهلاك الترفي ، وغالباً ما يوجد بين أعضاء هذه الشريحة من يملكون أو يشتركون في ملكية وسائل الإنتاج الزراعي أو الصناعي ، ويوجد لديهم ثروات مادية ومالية متنوعة ، ودخول هذه الشرائح تشمل أيضاً على إيجارات وفوائد وأرباح .

٢- الشريحة الوسطى من الطبقة الوسطى : وتضم عدداً أكبر بالمقارنة بالشريحة العليا ،

ويعمل أفرادها بمراتب ثابتة أو شبه ثابتة ، ويشغلون الوظائف الإدارية والفنية والإشرافية في الوزارات والأجهزة والمصالح الحكومية مثال ذلك المدرسين والموظفين في شركات القطاع العام والمشتغلون في البنوك وشركات التأمين والمؤسسات التجارية ومن يعملون بالخدمات الشخصية لحساب أنفسهم .

٣- الشريحة الدنيا من الطبقة الوسطى : وتضم بين صفوفها عدداً كبيراً من صغار الموظفين

الذين يعملون في الوظائف الكتابية والبيروقراطية ، كما تضم عدداً من المشتغلين لحساب أنفسهم في قطاع الخدمات والمشروعات الصغيرة ومن يعملون في مجال البيع والتوزيع وأقسام الحسابات والأرشفة بالقطاع العام ومحصلي الضرائب والرسوم إلى غير ذلك . وأفراد هذه الشريحة على قسط محدود من التأهيل المهني والتعليمي ، وهم يمثلون أغلبية

١- د/ سيد البواب ، برامج التثبييت والتكيف الهيكلي لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي ، مرجع سابق ، ص ٢٠٤ .

٢- د/ مشيرة العيسوي ، الطبقة الوسطى من مرحلة الازدهار إلى سياسات الإفقار ، مرجع سابق ، ص ٢٩ ، ٣٠ .

الطبقة الوسطى وقاعدتها العريضة ، ويعتبرون من ذوى الدخل الثابتة والمحدودة . ويتسم نمط توزيع دخلهم بغلبة ما يذهب منه إلى الاستهلاك الضرورى بما يجعل معدلات ادخارهم ضئيلة أو معدومة . وكثير من أفراد هذه الشريحة أقرب إلى الطبقة العاملة .^(١)

الطبقة الوسطى فى مصر

منذ أوائل الستينيات بدأت فجوة هائلة تنمو داخل الطبقة الوسطى والطبقة الوسطى العليا والطبقة الوسطى السفلى ، وفى الثمانينيات بدأت الطبقة الوسطى السفلى فى الانفصال عن الطبقة الوسطى لانخفاض مستوى الأجور ، وفى التسعينيات وللمرة الأولى فى التاريخ كان عدد العاطلين عن العمل من ذوى الياقات البيضاء أكثر من عدد العمال من ذوى الياقات الزرقاء ، وقد خلق ذلك طبقات داخل طبقات .^(٢)

إن تحليل أوضاع تلك الطبقة يوضح افتقارها للرعاية الصحية والضمانات الاجتماعية، والدخل المناسب، والتعليم وهو ما يجعلها تقترب أكثر من الفقراء، ولم يعد بالإمكان مقارنة المتاح لها من خدمات بما يحصل عليه الأغنياء، وهو ما يعنى استبعاداً من الحقوق المكفولة لهذه الطبقة، فمع نهاية القرن العشرين وبداية الألفية الثالثة حدث انقلاب فى خريطة الطبقات الاجتماعية فى مصر فقد صعدت شرائح وتدنّت شرائح، وزادت أنماط الاستهلاك بسبب تقليد الشريحة الثرية، وحلت القيم المادية محل القيم المعنوية، وتفككت الروابط الأسرية والعلاقات الاجتماعية، واختلطت الموازين والمعايير. وتأكّلت الطبقة الوسطى مادياً حينما تساقطت بعض عناصرها إلى أسفل حيث الطبقة الدنيا، وتأكّلت اجتماعياً حيث دفعها نهمها الاستهلاكي إلى سلوكيات تحقق من خلالها الإشباع ولو من خلال الانحراف حتى تُلقت الرشوة ومارست الفساد.^(٣)

لقد بدأت الدولة تنفض يدها عن رعاية الطبقة الوسطى وغيرها من الطبقات الأخرى محدودة الدخل وشهدت مصر تحولاً جوهرياً فى السياسات الاقتصادية فى أوائل السبعينيات من القرن العشرين، وكان من أبرزها تبني النظام السياسي لبرامج اقتصادية أطلق عليها سياسة الانفتاح الاقتصادي ويمكن القول بأن سياسة الانفتاح الاقتصادي كانت بمثابة البداية الفعلية للتخلي عن سياسات التحول الاشتراكي والانتقال إلى سياسات اقتصادية ليبرالية والسعي لإدماج الاقتصاد المصري فى الاقتصاد الرأسمالي العالمي .^(٤)

وفي ظل هذه السياسة تم فتح باب الاقتصاد المصري أمام رؤوس الأموال العربية والأجنبية، كما اتخذت الدولة من النظام السياسي لنموذج التنمية الرأسمالية نموذجاً فريداً للتقدم، وفي هذا الإطار تمت إعادة بناء الهياكل والمؤسسات لتصبح أكثر توافقاً مع النمو الرأسمالي، هذا فضلاً عن إحلال الثقافات والعادات والقيم السائدة فى المجتمع الرأسمالي محل نظائرها السائدة فى المجتمع

١- د/ سيد البواب ، برامج التثبيّت والتكيف الهيكلي لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي مرجع سابق ، ص ٢٠٥ : ٢٠٧ .
٢- روجر روزنبلات ، ثقافة الاستهلاك ، الاستهلاك والحضارة والسعى وراء السعادة ، ترجمة : ليلي عبدالرازق ، المركز القومى للترجمة ، ٢٠١١ ، ص ٢٤ ، ٢٥ .

٣- دينا شحاته ومريم وحيد ، محركات التغيير فى العالم العربي، مجلة السياسة الدولية ، عدد أبريل، ٢٠١١ ، ص ٩ .
٤- صالح سليمان عبد العظيم، الطبقة الوسطى العربية: النشأة- التحولات- الوضع الراهن : <http://www.aljazeera.net> ، 6/7/2009

المصري، وكان لحزمة السياسات الاقتصادية التي تم تبنيها آثارها على نمط التنمية، فقد حولت لخدمة الطبقات الثرية في مقابل استبعاد الطبقات الأخرى .^(١)

وفي هذا السياق تخلت الدولة عن سياستها تجاه الطبقات الأخرى فلم يعد التعليم مجانياً، وضاع دوره في الحراك الاجتماعي، وتخلت عن سياسات الدعم وتوظيف الخريجين، وارتفعت الأسعار، واتسعت الفوارق بين الدخول بشكل كبير وتشكلت فئات رأسمالية جديدة قائمة على النشاط الطفيلي مثل المضاربة على أسعار أراضي البناء، والتجارة في العملة الأجنبية، والسمسرة وتكونت ثروات كبيرة في وقت قصير للغاية .^(٢)

وفي ظل هذه الأوضاع تعرضت الطبقة الوسطى لنهب حقيقي وغير مسبوق لمدخراتها حيث نهبتها أولاً شركات توظيف الأموال التي استخدمت الدين وقدمت نفسها للعاملين في الخارج إلى جانب المدخرين في الداخل على أنها النموذج الأمثل في الاستثمار فنهبت مليارات الجنيهات معظمها من الطبقة الوسطى، وتعرضت ثانياً لعمليات التلاعب في البورصة وشركات السمسرة، وأدت معدلات التضخم المرتفعة مع أزمة الركود التضخمي في نهاية الثمانينات، إلى إفراغ الطبقة الوسطى من مدخراتها وإفقادها القدرة الشرائية إذ صاحب زيادة نسبة التضخم انخفاض حاد ومطرود في أسعار الصرف المالي في مواجهة العملة الأجنبية وهو ما ساهم في ارتفاع أسعار الواردات وانخفاض مستوى التنمية .^(٣)

المطلب الثاني

تأثير برامج التثبيت والتكيف الهيكلي على شرائح الطبقة الوسطى

شهدت أوضاع الطبقة الوسطى في الدول النامية تدهوراً ملحوظاً في الفترات التي سبقت تنفيذ برامج التثبيت والتكيف الهيكلي ، غير أن تنفيذ هذه البرامج في الدول النامية سرعان ما عجل وبصورة ظاهرة على تدهور أوضاع الطبقة الوسطى في الدول النامية وعلى الأخص الشريحة المتوسطة والشريحة الدنيا لدرجة يمكن القول معه بأن درجة هذا التدهور قد عملت على إخفاء الكثير من هاتين الشريحتين ونقلهم إلى الطبقة الأقل من الطبقة الوسطى .^(٤)

١- **بالنسبة للشريحة العليا من الطبقة الوسطى :** فإن وضعها النسبي قد تحسن نتيجة تنفيذ برامج التثبيت والتكيف الهيكلي أو على الأقل لم يعتريه أي تدهور ، فالأعباء المالية الإضافية التي جاءت بها سياسات برامج التثبيت والتكيف الهيكلي مثل زيادة الضرائب على السلع والخدمات والمرافق العامة وارتفاع أسعار الطاقة وأجور النقل قد أضرت بهذه الشريحة العليا مثلما أضرت بباقي الشرائح ، ولكن نظراً للطابع المتميز لدخول هذه الشريحة العليا فإن أعضائها قاموا برفع أسعار خدماتهم المهنية مثل خدمات الأطباء والمهندسين والمحامين وغيرها ، ومن ناحية أخرى ولوجود فائض اقتصادي في دخول أعضاء هذه الشريحة وهو ما كان يوجه نحو الادخار أو شراء بعض أشكال الثروة المغلة

١- د/ إبراهيم العيسوي ، الاقتصاد المصري في ثلاثين عاماً، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٠٣ .

٢- ميشيل كيليو ، هل حقاً اختفت الطبقة الوسطى ، <http://www.halwasat.com>

٣- هويدا عدلي: الطبقة الوسطى في مصر دراسة توثيقية تحليلية ، برنامج تدعيم المشاركة في بحوث التنمية، مركز بحوث الجامعة الأمريكية، أكتوبر ٢٠٠١، ص ٤٥ .

٤- د/ سيد البواب ، برامج التثبيت والتكيف الهيكلي لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي ، مرجع سابق ، ص ٢٠٧ : ٢١٠ .

للدخل فإن ارتفاع سعر الفائدة على الودائع الادخارية التي قررت سياسات هذه البرامج قد أفاد أعضاء هذه الشريحة .

٢- **بالنسبة للشريحة الوسطى من الطبقة الوسطى :** فإن وضعها الاقتصادي والاجتماعي قد ساء بشكل واضح من جراء تنفيذ برامج التثبيت والتكيف الهيكلي . فقد تدهور وضع أغلب أفراد هذه الشريحة بسبب ارتفاع الأسعار فتدهورت أجورهم ومرتباتهم الحقيقية ، وزاد أمرهم سوءاً حينما تم تخفيض أو إلغاء الدعم على ضرورات الحياة من مواد تموينية وزيادة أسعار المنتجات والرسوم المقررة على الخدمات العامة ورفع أسعار الطاقة وأجور النقل ، كما تضرر أعضاء هذه الشريحة من خفض الإنفاق العام الموجه للخدمات الاجتماعية كالتيكليم والصحة والضمان الاجتماعي والإسكان الشعبي ، وكان لتجميد فرص التوظيف بالحكومة والقطاع العام تأثير بالغ على أوضاع هذه الشريحة ، حيث زادت البطالة بين أبنائها خريجي الجامعات والمعاهد العليا ، كما أن بيع شركات القطاع العام إلى القطاع الخاص قد أدى بدوره إلى تسريح أعداد كبيرة من عمالة هذه الشريحة .

كما يبدو التدهور جلياً على هذه الشريحة بصورة خاصة في حالة الأفراد الذين بلغوا سن التقاعد وأصبحوا يحصلون على معاشات نقدية ثابتة ، ففي الوقت الذي تنخفض فيه باستمرار القيمة الحقيقية لهذه المعاشات تنعدم تقريباً الفرص المتاحة أمامهم لزيادة دخولهم من خلال مزاولة أعمال إضافية بحكم ارتفاع أعمارهم وظروفهم الصحية وعدم قدرتهم على العمل .

٣- **بالنسبة للشريحة الدنيا من الطبقة الوسطى :** يمكن القول بأن برامج التثبيت والتكيف الهيكلي قد هوت بهذه الشريحة إلى خارج الطبقة الوسطى إلى طبقة الفقر أو ما دون ذلك ، ذلك أن مرتبات وأجور أعضاء هذه الشريحة الدنيا هي منخفضة في الأصل ، ولهذا كانوا يعتمدون إلى حد كبير على الدعم السلعي الذي كانت تخصصه الدولة لضروريات الحياة ، وعليه فقد أضر تخفيض أو إلغاء الدعم بهذه الشريحة ضرراً كبيراً ، وقد زاد الطين بلة زيادة الضرائب غير المباشرة وارتفاع أثمان الطاقة وأجور النقل وخفض الإنفاق الحكومي الموجه للخدمات الاجتماعية .

مما سبق يتضح أنه باستثناء الشريحة العليا من الطبقة الوسطى فإن الجماهرة الواسعة لهذه الطبقة من الشريحتين الوسطى والدنيا قد أثرت فيها هذه البرامج تأثيراً سيئاً وهوت بكثير من أفرادها إلى عداد الطبقة العاملة والبعض الآخر إلى حد الفقر ، وقد دفع ذلك الكثير من هذه الطبقة أمام هذا التدهور في مستويات الدخل والانهيار السريع في مستويات المعيشى إلى ما يلي :^(١)

- هجرة أعداد كبيرة من المهنيين والموظفين إلى خارج الوطن بحثاً عن عمل ذي أجر أو مرتب أعلى ، مع ما في ذلك من تعرض لمشكلات الغربة والابتعاد عن الأسرة وما ينجم عن ذلك من مشكلات وأزمات عائلية ونفسية وتربوية .
- اضطراب البعض إلى البحث عن عمل إضافي بجانب عملهم الأصلي لتحقيق دخول إضافية ، مع ما ينجم عن ذلك من تدهور في مستوى طاقاتهم وتدنى شديد في مستوى انتاجيتهم في أماكن عملهم الأصلية .

١- د/ أحمد حسين حسن ، الطبقة الوسطى والتغير الاجتماعي في مصر ، مرجع سابق ، ص ٨٣ : ٨٥ .

- أصبح لدى الأسر المتوسطة فائض دخل أقل وفقدت قدرتها على الادخار .
- اضطرت العاطلين من هذه الطبقة إلى مزاوله أعمال هامشية وأعمال يدوية داخل دائرة القطاع غير الرسمي ، مما أدى إلى دخول أعداد كبيرة من هذه الطبقة إلى دائرة الطبقة العاملة .
- اضطرت الزوجة للخروج للعمل مما أدى إلى زيادة التنافس على فرص العمل المحدودة أصلاً .
- أخرجت كثير من الأسر أطفالها من المدارس ودفعت بهم إلى العمل المبكر في الورش والمحلات والشوارع للحصول على دخل إضافي ، مما أدى إلى زيادة نسبة التسرب من التعليم وارتفاع عمالة الأطفال الإنسانية .
- أدى سوء التغذية إلى انتشار الأمراض ، كما أن صعوبات العلاج وزيادة الرسوم على الخدمات الصحية وارتفاع أسعار الأدوية وخفض الإنفاق الموجه للصحة قد أسهم في ارتفاع نسبة الوفيات في بعض الدول النامية وخاصة بين الأطفال .
- أدى ارتفاع الإيجارات وأسعار السكن خاصة مع إلغاء الدعم الموجه للإسكان الشعبي إلى ظهور ونمو الأحياء العشوائية حول المدن الرئيسية .

كذلك يلاحظ أن تدهور فرص التوظيف أمام الطبقة الوسطى يعود إلى تقليص فرص العمل في الإدارة الحكومية بعد تطبيق السياسات الليبرالية الجديدة ، وخاصة بعد التخلي عن هدف التوظيف الكامل وإعادة النظر فيما يسمى بدولة الرفاه ، ففي ضوء خفض عجز الموازنة العامة سعياً لمكافحة التضخم ، اتجهت هذه السياسات إلى خفض الإنفاق العام الموجه للخدمات الاجتماعية كالتعليم والصحة وغيرها ، مما أدى إلى خفض حجم العمالة الحكومية الموظفة في هذه المجالات ، أو إلى خفض بند الأجور والمرتبات الحكومية في الإدارات التي تتولى تقديم هذه الخدمات ، كما أدى الخوف من التسريح من العمل في أي لحظة إلى اندفاع أبناء هذه الطبقة إلى تخفيض ميلهم للاستهلاك وزيادة ميلهم للادخار تحسباً لمواجهة مستقبل غير مضمون ، من خلال استبعاد ألوان الاستهلاك الترفي وشبه الترفي ، وفي ظل اقتصاد يغلب عليه طابع الركود أو بطء النمو ، فإن سعى الأفراد نحو تعظيم المدخرات يؤثر على حالة السوق ويؤدي إلى زيادة الطاقات المعطلة ومعدل البطالة .^(١)

وقد أدى ما خضعت له كثير من الاقتصادات الوطنية من تغيرات في فترات الكساد الاقتصادي وما ترتب عليها ، إلى التخلص من عدد كبير من العمال والعمالة ذوى الياقات البيضاء وتسريحها ، وكذلك انخفاض مستوى الأجور بصفة عامة ، وأمام هذه الحالة يفقد كثير من الطبقة الوسطى وظائفهم وينضموا إلى مصاف العاطلين .^(٢)

الطبقة الوسطى في ظل سياسات الإصلاح الاقتصادي

أدى تفاقم الضغوط الخارجية الناجمة عن أزمة المديونية الخارجية وحدوث تناقص شديد في فرص التوظيف ومن ثم زيادة معدل البطالة، واستمرار حالة العجز في ميزانية الدولة ، إلى عدم

١- د/رمزي زكي ، وداعاً للطبقة الوسطى ، المستقبل العربي ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٨ ، ص ٩٩ .
2-Katherine Gillman & Jay Dunkerely : Is Middle Class Shrinking? Future, April 1998, p.143.

قدرة الدولة على الاستمرار في تمويل ودعم الخدمات الاجتماعية والإنفاق على مشروعات وبرامج السياسة الاجتماعية المتمثلة في الصحة والتعليم والإسكان.

ولمواجهة هذا العجز في الموازنة والعمل على جدولة الديون المستحقة على الدولة، فإنه قد تم الاتفاق مع صندوق النقد الدولي على وضع وتنفيذ برنامج للتنشيط من خلال تطبيق برامج الخصخصة والتكيف الهيكلي متخلفة بذلك عن برامج الرعاية الاجتماعية المختلفة (التعليم- الخدمات الصحية- المواصلات- التوظيف - تقديم الدعم للسلع الأساسية) التي اعتادت تقديمها عبر عقود طويلة للشرائح محدودة الدخل بما فيها الطبقات الوسطى^(١).

لقد كان لهذه الإجراءات انعكاسات شديدة القسوة عانت منها الطبقة الوسطى التي وجدت نفسها مهددة في استقرارها وما حققته من مكاسب اجتماعية فهي مهددة بفقدان جانب كبير من نفوذها لصالح الجماعات الطبقة العليا الممثلة في رجال الأعمال، الأمر الذي ساهم في استبعادها وأثر على مواطنتها في ظل التراجع عن درجاتها في السلم الاجتماعي^(٢).

لقد ساهمت هذه الإجراءات في آثار عميقة أثرت على مواطنة الطبقة الوسطى واستبعادها من المشاركة في الوطن تحت ضغط البطالة والتي كانت إحدى النتائج المباشرة لسياسة الخصخصة والتي ساهمت في فقدان عدد كبير من الموظفين لوظائفهم، هذا إلى جانب إيقاف التعيينات في القطاع العام، ورفض القطاع الخاص لاستقبالهم نظراً لعدم التخصص أو تناسبهم مع المتطلبات المعاصرة والتي لا تتناسب وإعدادهم في المعاهد التعليمية التي اتسمت آنذاك بانخفاض التكاليف، وانخفاض الميزات والمهارات وهو ما رفع نسبة البطالة^(٣).

وفي ظل ارتفاع الأسعار وعدم وجود مشروعات تنموية قادرة على استيعاب العمالة المسرحية من القطاع العام بات المجتمع لا يفتقد العدالة الاجتماعية فحسب وهو محور أساسي من محاور المواطنة بل كرس الانقسام الطبقي حتى تحملت الطبقات الدنيا والوسطى مزيد من الأعباء والمعاناة التي ساهمت في اقتراب المجتمع إلى أن ينقسم إلى طبقتين حيث تشير إحدى الدراسات إلى التركيبة الطبقة في المجتمع المصري أول عقد التسعينيات على النحو الآتي:

- الطبقة العليا ٣- ٥% من جملة الأسر ١٣٠ ألف إلى نصف مليون أسرة.
- الطبقة الوسطى من ٤٨%- ٥٠% من جملة الأسر، ٤.٧ مليون أسرة موزعة كالاتي:
 - الشرائح العليا من الطبقة الوسطى ١٠% من جملة الأسر مليون أسرة.
 - الشريحة الوسطى: ٢٣% من جملة الأسر ٢.٣ مليون أسرة.
 - الشريحة الدنيا: ١٥% من جملة الأسر ١.٥ مليون أسرة.

١- المرجع السابق، ص ٤٦.

٢- د/ عبد الباسط عبد المعطي، الطبقات الاجتماعية في مصر، مشروع مصر ٢٠٢٠، منتدى العالم الثالث، دار ميريت للنشر والتوزيع، ٢٠٠٢. ص ٣٣٣.

٣- د/ رمزي زكي: الليبرالية الجديدة تقوم: وداعاً للطبقة الوسطى، مجلة عالم الفكر، المجلد الخامس والعشرون، العدد ٣، ١٩٩٦، ص ٣٨.

■ **الطبقة الدنيا** وهي تمثل نسبة ٤٧% من جملة الأسر بواقع ٤.٥ مليون أسرة منها، ٢.٥ مليون أسرة تعيش في ظروف بالغة البؤس. (١)

وبالنظر إلى هذه التركيبة الطبقيّة تقرر أن المجتمع المصري في ظل سياسات التكيف الهيكلي زاد من حجم الفقراء داخل المجتمع والتي تأتي من الطبقة الوسطى حيث يصبح الفقراء أغلبية في مواجهة أقلية هي الفئات العليا والتي تعد مستفيدة من تلك السياسات في تعزيز مواقعها وهو ما أدى إلى استقطاب حاد داخل المجتمع ما بين قلة ذات قوة شرائية وأغلبية فقيرة تضم الطبقات الوسطى والدنيا وهو ما مثل تهديد للطبقة الوسطى وضرب استقرارها بالتدحرج نحو الفاقة والتي بها اهتز أمن المجتمع واستقراره نظراً لكون هذه الطبقة هي النواة الحقيقية للمجتمعات المدنية فهي تضم بين جنباتها فئات اجتماعية متنوعة عرفت بتضامنها حول الكثير من القضايا الأساسية كالدفاع عن الحريات، والعدالة الاجتماعية وحقوق الإنسان والديمقراطيات كما أنها هي الطبقة الكاسحة لجميع تيارات التطرف. (٢)

وفي إطار ذلك سلكت الطبقة الوسطى عدد أمن المسالك في محاولة لتعويض خسائرها المادية بأن اتجهت إما لدول الخليج الصاعدة من رحم الوفورات النفطية، وإما إلى الدخول في متاهة الفساد الإداري التي لا تنتهي، وإما التوجه إلى القاع حيث الطبقات الدنيا الصاعدة مرة أخرى بفعل أنماط الإنتاج الطفيلية الجديدة، وفي ظل كل تلك المتغيرات عانت الطبقة الوسطى المصرية من صعوبات التحول وترهلت بنية القيم المرتبطة بها، ولم تعد تملك المكانة التي تمتعت بها سابقاً بوصفها الطبقة المتعلمة القادرة على قيادة المجتمع وصناعة الأفكار والتوجهات السياسية والأيديولوجية على السواء، أما الطبقة العاملة أصبحت وفقاً لمعايير السوق أكثر قدرة على الكسب، كما أنها لا تستند إلى قيم الادعاء والمظهرية والاستعلاء المرتبطة بالطبقات الوسطى، بينما أصبحت الطبقة الثرية الدولة الحقيقية الجديدة التي يمكنها استخدام الطبقات الوسطى وتشغيلها في مشاريعها الخاصة أو التعامل معها عبر الأجهزة والمؤسسات الحكومية من خلال العمولات والرشاوى وقصص الفساد. (٣)

ومما سبق يتضح أن تأثير سياسات الإصلاح الاقتصادي لم يكن محدوداً جزئياً ، وإنما كان شاملاً ممتداً بلغ كافة جوانب المجتمع وأحدث تغييراً ملحوظاً في البيئة المحيطة في الوقت الذي أضررت شرائح اجتماعية عديدة من نتائج تطبيق هذه السياسات وأثرت بالسلب على طبقات المجتمع المصري من تدهور لمستوى المعيشة وانتشار الهجرة المؤقتة والبطالة وظاهرة المعاش المبكر التي ارتبطت بالخصخصة وانخفاض نصيب الفرد من الخدمات والمرافق والرعاية الاجتماعية. (٤)

١- د/ رمزي زكي: نحو فهم أفضل للسياسات التصحيحية لصندوق النقد الدولي في ضوء أزمة الاقتصاد الرأسمالي، دراسات عربية ، الطبعة الثانية ، السنة ١٢٥ ، العدد ١٠ ، بيروت ١٩٩٨ ، ص ١٥١ .

٢- د/ محمود عبد الفضيل: الطبقة الوسطى وأزمة المجتمع المصري، مجلة الهلال ، يناير ١٩٩٢ ، ص ١٩٤ : ١٩٧ .
3 -Abdul Rahman Embong, Globalization and Transnational Class Relation: Some Problems of Conceptuatization, Third World Quarterly, Vol. 21, No. 6, P. 2.

٤- د/ مشيرة العيسوي ، الطبقة الوسطى من مرحلة الازدهار إلى سياسات الإفقار ، مرجع سابق ، ص ٢٩ ، ٣٠ .

المبحث الرابع

التفاوت في توزيع الدخل القومي

تلعب الموازنة العامة على المستوى الاجتماعى دوراً هاماً فى إعادة توزيع الدخل والثروة من خلال الضرائب والإعانات والمدفوعات التحويلية . ومن ثم غدت تؤثر فى الحالة التى يكون عليها وضع العدالة الاجتماعية فى الدولة ، كما أنه من النادر أن نجد أحداً – سواء كان فرداً أم مشروعاً خاصاً – لا يتأثر بما تنطوى عليه الموازنة العامة من سياسات تتعلق بجانب الإيرادات العامة أو بجانب النفقات العامة ، ولهذا كثيراً ما يعيد الأفراد ترتيب أحوالهم الاقتصادية وتغيير خططهم فى ضوء ما تنطوى عليه السياسة المالية للدولة من تغيرات وتوجهات جديدة .^(١)

وقد أثبتت تجارب الدول المتقدمة أنه لم تتقدم دولة كبرى دون تطبيق سياسة عادلة لتوزيع الدخل بوعى كبير . كما أن غياب سياسة كلية لإعادة توزيع الدخل بين الطبقات المختلفة يجعل من الموازنة العامة للدولة أداة عشوائية للتدخل فى الخطة الاجتماعية . ويظل دور السياسات المالية جوهرياً فى تحقيق العدالة الاجتماعية . فالضرائب التصاعدية والنفقات التحويلية تعتبر الوسيلة الصحيحة لأداء هذه الوظيفة القومية .^(٢)

وقد كانت فوارق الدخل والفجوة بين الفئات الاجتماعية ، كانت محلاً للاهتمام بين الاقتصاديين والسياسيين على اختلاف توجهاتهم ، وربما كان أبرز الكتابات التى بدأت إثارة الانتباه إلى أهمية مسألة عدم المساواة فى توزيع الدخل وعلاقتها بالنمو الاقتصادى ، هو الخطاب الذى ألقاه كوزنتس 1945 Simon Kuznets فى المؤتمر السنوى السابع والثلاثين للرابطة الاقتصادية الأمريكية . ولعل من أهم النقاط المحورية فى دراسة كوزنتس هو ما سجلته البيانات من التزامن والترابط بين استقرار أو انخفاض مستوى اللامساواة فى توزيع الدخل وبين الزيادة الملموسة فى نصيب الفرد من الدخل الحقيقى . ويفسر كوزنتس هذا الاستخلاص بأن الانخفاض فى عدم المساواة بين الأنصبة يعنى أن نصيب الفرد من الدخل فى فئات الدخل المنخفض يزيد بمعدل أعلى من متوسط دخل الفرد فى الفئات الأعلى .^(٣)

ويشير مفهوم الحد الأدنى الاجتماعى فى أبسط معنى له ، ضمان حصول جميع المواطنين الذين يسهمون فى إنتاج ثروة المجتمع على حد أدنى من مقومات الحياة يتيح لهم تنمية قدراتهم الإنسانية وليس فقط تلبية احتياجاتهم الأساسية ، ويجب على مؤسسات الدولة أن تضع فى إيدى المواطنين بوجه عام ، وليس فى أيدى قلة منهم فقط ، وسائل إنتاج كافية ليكونوا مشاركين فاعلين ، والحد من التفاوت الاجتماعى .^(٤)

١- د/ أحمد يوسف الشحات ، دور السياسات المالية فى جذب الاستثمارات الأجنبية ، كلية الحقوق ، جامعة طنطا ، ٢٠١٦ ، ص ٢٠ .

٢- د/ السيد عطية عبدالواحد ، مبادئ واقتصاديات المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ١٥٣٩ .
٣- صارت هذه المقالة مرجعاً لكل ما يتبعها من دراسات وأبحاث حتى وقتنا الراهن . وارتكزت معظم هذه الأعمال العلمية إلى محاولة قياس واختبار الفرضية الأساسية التى اقترحها كوزنتس حول علاقة النمو الاقتصادى بنمط توزيع الدخل . د/ عثمان محمد عثمان ، التنمية العادلة ، مرجع سابق ، ص ٢١ ، ٢٢ .

٤- د/ وحيد عبدالمجيد ، الليبرالية ، نشأتها وتحولاتها وأزمتها فى مصر ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ٢٠١٥ ، ص ١١٨ : ١٢٠ .

وفى العقود الأخيرة ، أخذت الفجوات بين الطبقات الميسورة والمحرومة ، تزداد اتساعاً وعمقاً . وفى ظل البنية الطبقيّة الهرمية التى تحتكر فيها القلة السلطة والثروة والامتيازات ، عانت القاعدة من الغالبية محدودة الدخل من أزمات ، تنوعت ما بين نقص المواد الغذائية الرئيسية وغلائها ، وصعوبات تراوحت بين البطالة وانهايار المرافق العامة . وبدأت الطبقة المتوسطة تتآكل حتى تكاد أن تتلاشى وسط فقر يزد كل يوم مقابل تقارب ملحوظ بين أصحاب السلطة وأهل الثروة .^(١)

وكان للسياسات الاقتصادية النيوليبرالية من خلال رفع القيود على ممارسات القوى غير المتكافئة أثراً على التفاوت فى توزيع الدخل بصورة لا تدع مجالاً لتحقيق العدالة فى الفرص أو الحصول على الاحتياجات الأساسية .

وقد شهدت فترة التسعينيات اهتماماً مستجداً بقضايا توزيع الدخل والنمو الاقتصادى ، ويرجع ذلك إلى اعتبارين :^(٢)

الأول : أن السياسة الاقتصادية اتجهت فى ذلك العقد إلى التثبيت والإصلاح الهيكلى وتحرير السوق . وقد أدت الأزمات العالمية والاختلالات المالية والنقدية إلى انصراف السياسة عن قضايا العدالة والتنمية الاجتماعية .

الثانى : أن المناخ الفكرى والإدارى والأكاديمى الذى أحاط بالسياسة الاقتصادية تأثر منذ منتصف السبعينيات باقتصاد السوق الذى تصاعدت وتيرته بصعود التاتشيرية فى إنجلترا والريجانية فى الولايات المتحدة . والواقع أن استمرار زيادة حدة التفاوت واللامساواة فى توزيع الدخل والثروة بين الثرياء وباقي الفئات ليس فقط فى البلاد النامية ولكن ربما بصورة صارخة فى الاقتصادات المتقدمة .

وأوضحت دراسة للبنك الدولى عن مصر أن النسبة المئوية للدخل/الاستهلاك لأفقر ٢٠% من سكان مصر قد انخفضت من ٩.٨% من إجمالى نسبة الدخل/الاستهلاك فى عام ١٩٩٥ إلى ٧.٧% فى عام ٢٠٠٠ ، وأوضحت الدراسة أن غير الفقراء قد استفادوا بشكل عام من النمو الاقتصادى أكثر من الفقراء ، وأن توزيع الانفاق منحاز لصالح فئات الدخل العليا ، حيث ينفق الخمس الأعلى من السكان فى مصر ما يقرب من نصف نفقات الاستهلاك الكلى .^(٣)

ونشير هنا إلى أن التقارير السنوية لتوزيع الثروة فى العالم والصادرة عن بنك كريدى سويس تؤكد أن نصيب أعلى ١٠% من السكان البالغين من الثروة فى مصر قد ارتفع من ٦١% فى عام ٢٠٠٠ إلى ٧٣.٣% فى عام ٢٠١٤ . كما يؤكد تقرير عام ٢٠١٦ أن ٩٢.٣% من السكان البالغين فى مصر يقتصر متوسط ثروة كل منهم على أقل من ١٠ آلاف دولار ، فى حين أن ٠.٥% من السكان البالغين تتراوح ثروة كل منهم بين ١٠٠ ألف ومليون دولار .^(٤)

١- د/ياسر ثابت ، قصة الثروة فى مصر ، مرجع سابق ، ص ٤٨١ .

٢- د/عثمان محمد عثمان ، التنمية العادلة ، مرجع سابق ، ص ٢١ ، ٢٢ .

3 - World Bank and The Ministry of Planning in Egypt, Poverty Reduction in Egypt: Diagnosis and Strategy, Technical Report 24234-EGT, Social and Economic Development, June 2002.

٤- د/سلوى العنترى، قرض الصندوق، الآثار الاجتماعية للسياسات التقشفية، مرجع سابق، ص ٨٨.

التضخم وإعادة توزيع الدخل

يحدث التضخم الناجم عن عجز الموازنة أثراً في مجال إعادة توزيع الدخل القومي كنتيجة لاختلال العلاقات السعرية النسبية . فالتضخم يؤدي إلى إعادة توزيع الدخل القومي ، فهو يؤثر في توزيع الأنصبة النسبية للطبقات والشرائح الاجتماعية المختلفة من الدخل القومي ، فالقاعدة العامة هي أن الأجور تنسم بالثبات أو بالتغير البطيء الذي لا يجارى التغير الحادث في الأسعار ، وبناءً على ذلك فإن النصيب الحقيقي لكاسبي الأجور يأخذ في التدهور عندما يستمر التضخم ، وهذا التآكل الحقيقي لا بد وأن يصاحبه زيادة حقيقية في النصيب الحقيقي لفئات وشرائح اجتماعية أخرى ، وهي عموماً الطبقات والشرائح الاجتماعية التي تنسم دخولها بطابع التغير المستمر في غمار الموجة التضخمية ، وهم عادة أصحاب عوائد حقوق التملك .^(١)

ومما لا شك فيه أنه ينجم عن التضخم المصاحب لعجز الموازنة العامة للدولة إعادة توزيع الدخل القومي بطريقة عشوائية لصالح الأغنياء وضد مصلحة الفقراء . ففي الوقت الذي يتدهور فيه حالة كاسبي الأجور والمرتبات نظراً لتدهور دخولهم الحقيقية من جراء الارتفاع المستمر في الأسعار ، إلا أن أصحاب الدخل المتغيرة تتجه دخولهم للتغير طردياً مع التغير الحادث في المستوى العام للأسعار ، ويعمق التضخم من التفاوت في توزيع الدخل القومي^(٢) الأمر الذي يؤدي إلى:

- إعادة توزيع الدخل لصالح الأغنياء أصحاب الدخل المتغيرة من كاسبي الأرباح والفوائد على حساب الفقراء أصحاب الدخل الثابتة من كاسبي الأجور والمرتبات .
- إحداث تفاوت شديد في توزيع الثروة لصالح أصحاب الأصول العينية مثل العقارات والأراضي على حساب أصحاب الأرصدة النقدية والمالية .^(٣)

أذن الخزنة وإعادة توزيع الدخل

إن حملة السندات الحكومية - في رأى الكلاسيك - لا بد أن يكونوا من الطبقات الغنية ، في حين أن نفقات خدمة القرض وسداده عادة ما تمول عن طريق فرض الضرائب غير المباشرة التي تتحمل الطبقات الفقيرة عبئها الأكبر ، فيزيد بذلك سوء توزيع الدخل القومي .^(٤)

وقد كان لإصدار أذن الخزنة أثراً سلبياً مزدوجاً على توزيع الدخل والثروة في مصر ، ذلك أن أصحاب الدخل الأعلى والقادرين على الادخار يزداد دخلهم أكثر بحصولهم على دخول إضافية نتيجة الاستثمار في أذن الخزنة ، وأصير أصحاب الدخل المحدودة والمتوسطة من جراء ارتفاع الأثمان بفرض ضريبة المبيعات التي تزامن فرضها مع إصدار أذن الخزنة عام ١٩٩١ .^(٥)

كذلك أدى إصدار أذن الخزنة إلى إعادة توزيع الدخل لصالح الطبقات الغنية على حساب الطبقات الفقيرة التي زاد بالنسبة لها عبء الضرائب غير المباشرة ، وهو ما يولد الشعور بالظلم الاجتماعي وعدم العدالة .

١- د/ رمزي زكي ، دراسات في أزمة مصر الاقتصادية ، مرجع سابق ، ص ١٥٧ ، ١٥٩ .
٢- د/ رمزي زكي ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١١٦ .
٣- د/ أحمد يوسف الشحات ، عجز الموازنة العامة في السنوات الخمس الأخيرة ، مرجع سابق ، ص ٧٩ ، ٨٠ .
٤- د/ رمزي زكي ، التضخم والتكيف الهيكلي في الدول النامية ، دار المستقبل العربي ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٦ ، ص ١١٥ .
٥- د/ سعيد الخضرى ، ملاحظات حول تجربة استخدام أذن الخزنة في معالجة عجز الموازنة في مصر ، مرجع سابق ، ص ٢٧٦ ، ٢٧٧ .

السياسات المالية وإعادة توزيع الدخل

على الرغم من الاتفاق الواضح حول خطورة ظاهرة سوء توزيع الدخل ، إلا أنه ليس هناك ثمة توافق على أسبابها وطبيعة العوامل التي تؤدي إلى تفاوت توزيع الدخل ، وتراوحت العديد من الدراسات بين تفسير ظاهرة تزايد اللامساواة كنتيجة للعولمة وتحرير أسواق السلع وعناصر الإنتاج وانخفاض معدلات الضرائب على دخل الفئات الأعلى ، وبين إرجاع الظاهرة إلى الطبيعة الكامنة في آلية السوق وعجز السياسات الحكومية عن تصحيح تشوهات الأسواق وخضوع هذه السياسات لنفوذ القوة الاقتصادية ، ولا تحول الهوية الواسعة بين الاتجاهات دون توجيه الاهتمام إلى دور الحكومة وسياساتها المالية باعتبارها الأداة الرئيسية في التأثير على توزيع الدخل . لقد تزايد الطلب على سياسات إعادة التوزيع بالتوازي مع الزيادة المتفاقمة في اللامساواة ، سواء في الدول المتقدمة التي تأثرت بشدة بتطورات الأزمة المالية العالمية أم الدول النامية التي زادت هشاشة اقتصاداتها وفي ذات الوقت اقتضت مواجهة ارتفاع معدلات الدين العام اتباع إجراءات للتقييد المالي والعمل على تخفيض عجز الموازنة العامة .^(١)

ولا تتوقف حدود السياسة المالية لإعادة التوزيع عند الدخل وحده ، ولكن يمكن لسياسة الإنفاق أن تحقق إتاحة التعليم والرعاية الصحية لفئات أوسع وتزيد من درجة الحراك الاجتماعي وتسد الفجوة بين الأجيال من خلال المساواة في الفرص ، ومن ثم الدخل في المدى البعيد .^(٢)

أما عن الإيرادات العامة فتمثل الضرائب أهم صور الإيرادات التي يتم الاعتماد عليها ويكون لها أثر غير مباشر على توزيع الدخل القومي من خلال التأثير في مستوى التشغيل والإنتاج، كما يؤدي التوسع في فرض الضرائب غير المباشرة إلى إعادة توزيع الدخل القومي في غير صالح الطبقات ذوى الدخل المحدودة.^(٣)

كما يعد الاستثمار العام أحد أدوات السياسة المالية التي يمكن من خلالها التأثير على النمو وعدالة التوزيع، وتشير العديد من الدراسات إلى أن عجز الموازنة العامة للدولة يدفعها إلى اتخاذ سياسات مالية متشددة، يتحمل الاستثمار العام هذا الانخفاض في الإنفاق العام. ولا شك أن انخفاض الإنفاق العام الاستثماري قد يؤثر على كفاءة ونوعية الخدمة المقدمة في كل مشروعات البنية التحتية من مياه وكهرباء ونقل وصرف صحي، والأهم هو التأثير السلبي على قطاعي التعليم والصحة^(٤). وقد أثر انخفاض الاستثمار العام على استفادة الفقراء من الخدمات العامة، وهو ما أشار إليه تقرير البنك الدولي لعام ٢٠٠٧ عن الفقر في مصر، حيث أشار إلى وجود تباين بين استفادة الفقراء وغير الفقراء، والمناطق الحضرية والريفية، من هذه الخدمات.

ونتفق مع ما ذهب إليه البعض من أن عدم العدالة في توزيع ثمار النمو إلى آليات السياسة المالية بشقيها الضريبي أو الاستثمار العام، مع تركيز سياسات النمو على تحقيق معدلات نمو

١- د/ عثمان محمد عثمان ، التنمية العادلة ، مرجع سابق ، ص ٢١ ، ٢٢ .

2-IMF, Fiscal Policy and Income Inequality, Policy paper, January 2014.

٣- د/ كريمة محمد الزكي، آثار سياسة صندوق النقد الدولي على توزيع الدخل القومي من خلال الخدمات الاجتماعية الأساسية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة المنصورة ، ٢٠٠٤، ص ٨٣.

٤- د/ ماجد محمد يسري، كفاءة السياسة المالية في تحقيق التوازن بين النمو وعدالة التوزيع، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والنشر، العدد ٥٢٨، أكتوبر ٢٠٠٧، ص ٣٩٤ ، ٣٩٥ .

مرتفعة وغياب الأثر التوزيعي، والاعتماد على أثر التساقط كوسيلة للحد من ظاهرة الفقر، أدى إلى زيادة فجوة عدم العدالة في توزيع الدخل .^(١)

الدين العام وإعادة توزيع الدخل

تؤدي زيادة أعباء الدين العام المحلي إلى سوء توزيع الدخل القومي ، وذلك لأن جانباً هاماً من الإيرادات العامة يعود مرة أخرى إلى الشرائح الغنية في المجتمع في صورة مدفوعات بفوائد وأقساط الدين العام المحلي ، وذلك بدلاً من توجيهه إلى الإنفاق على التعليم والصحة والقطاعات الاجتماعية الأخرى التي يستفيد منها بشكل أكبر الشرائح الفقيرة في المجتمع .^(٢)

كل هذه المقومات انتهت إلى ظاهرة التفسخ الاجتماعي داخل الأسر الفقيرة التي ازدادت حياتها صعوبة ، وداخل الأسر متوسطة الدخل التي سقطت إلى مستوى الأسر الفقيرة ، الأمر الذي أدى إلى التحلل الاجتماعي والانزلاق إلى الجرائم الأخلاقية والاقتصادية والمالية كالاختلاس والرشوة ، وذلك من نتائج تآكل الطبقة الوسطى وانهيار أجزاء كبيرة منها إلى العوز والفاقة ، وهي الطبقة المعروفة على مستوى العالم بأنها حامية القيم والتمسكة بها .^(٣)

كما ظهر التفسخ الاجتماعي على مستوى علاقة الأفراد بالدولة ، حيث نرى الأفراد الذين اجترتهم بسهولة الجماعات المنحرفة فكرياً لتخريب المجتمع المصري تتسم الغالبية الساحقة منهم بعدم ارتباطها بعمل نهائياً ، أو مرتبطين بأعمال مؤقتة ليس لها صفة الاستقرار ، الأمر الذي وصل بهم إلى مقاومة السلطات بالقوة والاعتداء عليها بعدائية لم تشهدها مصر من قبل ، وذلك لأن النظام الاقتصادي لم يترك لهم ما يحافظون عليه من فرص عمل حالية أو مستقبلية.^(٤)

كما أن امتداد أعباء خدمة الدين العام المحلي لسنوات طويلة يعنى ضمناً تحميل الأجيال القادمة بنتائج السياسات الاقتصادية غير الملائمة التي تم اتباعها من قبل أبناء الجيل الحالي ، وتتمثل خطورة هذا الأثر في تراجع قدرة الدولة مستقبلاً على الوفاء بالاحتياجات الأساسية للأجيال المقبلة خاصة في مجال الخدمات الاجتماعية من تعليم وصحة .^(٥)

مما سبق يتضح أن الهوة بين الطبقات لم تكن في يوم من الأيام على هذا القدر من الاتساع، فحضارة العصر قد أفتنت الأغنياء في صنوف الاستهلاك المتنوعة وخلق احتياجات لم تكن معروفة لهم من قبل ، وهيات لهم العديد من أسباب الترف ، في الوقت الذي زادت الحياة قسوة على الفقير الذي لم يجد من ذلك أدنى نصيب ، بل ساءت ظروف معيشتهم عما كانت عليه ، والأدهى من ذلك أن العلاقة بين الغنى والفقير تشابكت خيوطها حتى اكتسبت طبيعة عضوية ، فغنى أولئك هو الوجه الآخر لفقر هؤلاء . ذلك أن تركيز الثروة والدخل بين الأقلية لم يعد مصادفة أو ثمرة حدث عارض ،

١- المرجع السابق ، ص ٣٧١ .

٢- الدين العام ومؤشر الاقتدار المالي ، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار ، مجلس الوزراء ، ٢٠١٥ ، ص ٣٤ .

٣- د/ سعيد الخضرى ، ملاحظات حول تجربة استخدام أنون الخزائن في معالجة عجز الموازنة في مصر ، مرجع سابق ، ص ٢٧٨ .

٤- وفي ذلك قال عمر بن الخطاب لأبو موسى الأشعري في خطابه إليه عن أصول الحكم " إذا كان للإنسان فم واحد يطعم منه ، فإن له يدين اثنين يعمل بهما ، فاشغلهم في الطاعة قبل أن يشغلوك في المعصية " .

٥- د/ ماجدة شلبى ، المالية العامة ، قضايا معاصرة ورؤى جديدة في ظل التحول في دور الدولة ، مرجع سابق ، ص ١٦١ .

إنه الآن النتيجة المحتملة لأسلوب استغلال منظم ، معقد ومتشابك الحلقات ، يعمل كما لو كان قانوناً من قوانين الطبيعة ، ويصب في أيدي الأقلية ثمار جهد الملايين وجل موارد الأرض .^(١)

ويوضح الجدول التالي درجة انعكاس برامج التثبيت والتكيف الهيكلي على المجالات الاجتماعية وقضايا العمل .

جدول رقم (٥٦)

درجة انعكاس برامج التثبيت والتكيف الهيكلي على المجالات الاجتماعية وقضايا العمل^(٢)

أصحاب العمل	العمال	الشباب	الصحة	التعليم	الفقر	ارتفاع الأسعار	فرص التشغيل	البطالة	برامج التثبيت والتكيف الهيكلي
									١- الموازنة العامة
	***		*		**	**			تقليل دعم أسعار السلع الضرورية
**	*					*			رفع أسعار الطاقة إلى المستويات الدولية
**	***		***	***	**		*		زيادة أسعار الخدمات الحكومية
	**	***			*			***	عدم الالتزام بتوظيف الخريجين
	**				*		**	*	انحصار دور الدولة الاستثماري
**	*				*	**			فرض ضرائب غير مباشرة
	***	**			**		*		تجميد الأجور والمرتبات
*	*				*		**	*	إلغاء دعم المؤسسات الحكومية الخاسرة
									٢- السياسات النقدية
***	*				*	*	**	*	زيادة أسعار الفائدة
***							*		وضع حدود عليا للائتمان المصرفي
									٣- تحرير الأسعار
	***	**			***				إلغاء الحد الأدنى للأجور قيمياً وإسمياً
	***	*			***	***			إلغاء الدعم السلعي
	***		***	***		*			زيادة تحمل المستهلك للخدمات الاجتماعية
***	***	**	*		**	*	*	***	٤- الخصخصة
									٥- حرية التجارة
***	*					**			خفض سعر العملة الوطنية
***					*	**	**	*	خفض الرسوم على الواردات
***							*		إلغاء القيود الكمية على الواردات
***	**				*	**	**	**	التخلي عن حماية الصناعات الوطنية
٢٨	٣٢	١٠	٨	٦	٢١	١٧	١٥	١٢	مجموع النقاط

(***) تأثير شديد

(**) تأثير متوسط

(*) تأثير محدود

١- د/ إسماعيل صبرى عبدالله ، تقديم كتاب : ستار الفقر ، خيارات أمام العالم الثالث ، د/ محبوب الحق ، مرجع سابق ، ص ٥٤ .
٢- تقرير عن برامج الإصلاح الاقتصادي وإعادة الهيكلة وانعكاساتها على مسائل العمل ، مرجع سابق ، ص ٤٨ : ٥٠ .

يمكن أن نستنتج من الجدول السابق ما يلي :

- ١- جميع البرامج تؤثر فى الجوانب الاجتماعية بدرجات متفاوتة مع استثناءات نادرة .
- ٢- تأثير العديد من البرامج فى زيادة الفقر وتوسيع قاعدة المحرومين وذلك يفعل الأثر المتراكم لمختلف البرامج مثل ارتفاع الأسعار ونقص التشغيل والبطالة .
- ٣- تؤثر هذه البرامج فى زيادة الأسعار بصورة لا تقابلها زيادة فى الدخل بصورة مشابهة.
- ٤- تأثر الشباب خاصة بعدول الدولة عن التشغيل وتجميد الأجور خاصة لمن هم فى بداية السلم الوظيفى بالإضافة إلى زيادة بطالة الداخلين الجدد فى سوق العمل .
- ٥- تأثر القطاعات الاجتماعية خاصة الصحية لنقص دعم الدولة لهذا القطاع وارتفاع قيمة الغذاء وضعف الأجور الحقيقية .

إن تحقيق العدالة والتنمية الاجتماعية أمر ضرورى لكل سياسة تستهدف تحقيق السلام الاجتماعى فى ربوع المجتمع ، كما أن الحياة الاقتصادية السليمة للشعب تتطلب حالة تقرب من المساواة فى التوزيع . فالوظيفة الاجتماعية للموازنة العامة ، أو كما يسميها البعض الوظيفة التوزيعية ، هى موازنة توزيع الدخل والثروة لتأكيد تطابقه مع ما يعتبره المجتمع حالة عادلة أو مناسبة للتوزيع ، وعلى ذلك يجب أن تصمم وتعد الموازنة العامة بحيث توجه السياسات الضريبية والنفقات العامة لتحقيق هدف إعادة توزيع الدخل القومى .^(١)

١- د/ السيد عطية عبدالواحد ، مبادئ واقتصاديات المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ١٥٣٧ ، ١٥٣٩ .



الباب الثالث

سبل علاج عجز الموازنة العامة للدولة

تمهيد وتقسيم

إن علاج عجز الموازنة العامة من الناحية المنطقية قد يبدو سهلاً ، وذلك أنه لما كان العجز يعود عموماً إلى التباين الحاصل بين النمو الكبير فى النفقات العامة للدولة من ناحية ، والنمو البطيء أو التدهور الحاصل فى الإيرادات العامة للدولة من ناحية ثانية ، فإن تحجيم هذا العجز أو التقليل منه يتطلب بداية إما خفض نمو النفقات العامة أو تنمية الإيرادات العامة أو الجمع بين الإجراءين السابقين. ورغم بساطة الحل من الناحية المنطقية ، إلا أنه من الصعوبة بمكان صياغة إطار العمل اللازم للوصول إلى هذا الحل من الناحية الاجتماعية والسياسية ، حيث يوجد صراع فكرى واجتماعى حول طبيعة هذا الإطار ومراكز الحركة الأساسية فيه .^(١)

فبالنسبة لخفض نمو النفقات العامة ، فإن هذا الخفض وإن كان ضرورياً ، فإن السؤال الذى سيفرض نفسه هنا هو : أى نوع من تلك النفقات التى سيتم تخفيضها ؟ هل هى النفقات العامة التى تذهب إلى مجالات التنمية البشرية كالتعليم والصحة والضمان الاجتماعى ، أم أن التخفيض سيتجه إلى بند الأجور والمرتبات ، أم سيتجه الضغط إلى المصروفات المخصصة للمرافق العامة من حيث إدارتها وصيانتها ، أم أن الضغط سينصرف إلى الإنفاق الاستثمارى العام فى مجالات البنية الأساسية ، أم سينصرف الضغط إلى الحد من النفقات العسكرية والأمنية رغم مالها من خصوصية وحساسية .

أما بالنسبة لتنمية إيرادات الدولة السيادية ، فأى نوع من الإيرادات يتعين تنميتها فى البرنامج المقترح لعلاج العجز ، هل ستكون الزيادة فى الطاقة الضريبية ، وأى نوع من الضرائب سيتم زيادتها ، هل هى الضرائب المباشرة التى تتميز بقدر كبير من العدالة ، أم سنعمد إلى زيادة الضرائب غير المباشرة التى لا تميز بين الغنى والفقر ، أم سيتم زيادة رسوم الخدمات العامة التى تقدمها الحكومة للمواطنين بهدف تحقيق المنفعة العامة.

هكذا نرى أن هناك الكثير من الأسئلة التى تنتظر الإجابة عند إعداد أى برنامج لعلاج عجز الموازنة العامة للدولة ، على أنه سواء تعلق الأمر بخفض نمو النفقات العامة ، أو بتنمية الموارد العامة ، فلا بد أن يكون هناك ثمن يدفع ، وتضحيات يجب أن تتحملها بعض القوى الاجتماعية . ومن هنا فإن أى برنامج أو منهج لعلاج العجز سينطوى بالضرورة على موقف اجتماعى ورؤية سياسية . إن عدم فاعلية العلاج يعود إلى عدم سلامة التشخيص ، وأن التشخيص الدقيق للأوضاع الاقتصادية كظاهرة اجتماعية وسياسية ، هو الخطوة الأولى للنظر فى العلاج .^(٢)

وفى ضوء ما سبق نتناول سبل علاج عجز الموازنة العامة للدولة من خلال الفصول التالية :

الفصل الأول : علاج عجز الموازنة العامة فى ضوء المنهج الانكماشى

الفصل الثانى : علاج عجز الموازنة العامة فى ضوء المنهج التنموى

الفصل الثالث : رؤية وطنية لعلاج عجز الموازنة العامة فى مصر

١- د/ رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٤٦ : ١٤٨ .
٢- يشير فولفجانج شترىك ، الأكاديمى وأحد أهم باحثى الاقتصاد السياسى الألمان فى مقدمة كتابه "شراء الوقت" إلى ظاهرة فكرية فى الاقتصاد تقول " إن غياب العلاج قد يصلح حجة لعدم سلامة التشخيص" ويقتبس من خطاب نشر فى جريدة الجارديان البريطانية يقول "إن على الاقتصاديين واجب التوصل إلى اقتراحات ببناءة . فلو كنت رجل إطفاء محترف ، فلن يقبل منك أحد مجرد الصراخ وسط لهيب الحريق" . الاقتصاد المصرى فى القرن الحادى والعشرين ، سلسلة قضايا ، مرجع سابق ، ص ١١ .

الفصل الأول

علاج عجز الموازنة العامة فى ضوء المنهج الانكماشى

تمهيد وتقسيم

من أجل علاج عجز الموازنة العامة ، تتبنى معظم البلدان منهجاً انكماشياً ينتمى من الناحية الفكرية إلى المدرسة النيوكلاسيكية أو ما يسمى بالليبرالية الجديدة ، ووفقاً لهذا المنهج يكمن السبب الرئيسى لعجز الموازنة العامة فى زيادة تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية مما ساهم فى زيادة النفقات العامة ، وتتبنى المنظمات الدولية وبصفة خاصة صندوق النقد الدولى هذا الاتجاه وتقرضه على البلدان النامية فى إطار برامج الإصلاح الاقتصادى .

وترتكز هذه البرامج على رؤية مؤداها أن اختلال التوازن الداخلى والخارجى الذى تعاني منه البلدان النامية إنما يرجع فى النهاية إلى وجود فائض فى الطلب الكلى ، ومن ثم يتعين القضاء على هذا الفائض من خلال إدارة صارمة للطلب للتحكم فى المتغيرات المالية والنقدية ، وتتمثل محاور إدارة الطلب فى خفض الإنفاق العام الجارى والاستثمارى ، حتى ولو أدى ذلك إلى انكماش اقتصادى ، وزيادة الموارد المالية للدولة ، وتمويل ما تبقى من عجز بموارد حقيقية .^(١)

ولقد تبنت هذه الرؤية العديد من المنظمات الدولية مثل صندوق النقد الدولى والبنك الدولى ، لتصبح هذه الرؤية إحدى الصفات التى يمكن استخدامها لعلاج العجز فى الموازنة العامة للدولة . ونعرض فى هذا الفصل للمنهج الانكماشى فى علاج عجز الموازنة العامة للدولة من خلال المباحث التالية :

المبحث الأول : الرؤية الفكرية للمنهج الانكماشى

المبحث الثانى : الرؤية الفنية للمنهج الانكماشى

المبحث الثالث : تقييم المنهج الانكماشى

المبحث الرابع : تجارب بعض الدول مع المنهج الانكماشى

١- د/ أحمد يوسف الشحات ، عجز الموازنة العامة فى السنوات الخمس الأخيرة : مرجع سابق ، ص ٦٩ .

المبحث الأول

الرؤية الفكرية للمنهج الانكماشى

إن الفلسفة العامة والمنطلقات الأساسية والمرتكزات الجوهرية للبرامج التى تنطلق من المنهج الانكماشى ، التى تنتمى من حيث الرؤية الفكرية إلى المدرسة النيوكلاسيكية ، وعلى الأخص المدرسة النقدية ، هى رؤية تستند من الناحية المنهجية على الإيمان بأن النظام الرأسمالى قادر ، وبشكل تلقائى ، على أن ينظم نفسه بنفسه ، بمعنى أنه قادر على أن يتوازن ويستقر آلياً ، شريطة أن تحترم الحرية الاقتصادية وآليات السوق والمنافسة الحرة وأن تبتعد الدولة عن التدخل فى النشاط الاقتصادى ، وأن تتحصر وظائفها فيما سُمى بوظائف الدولة الحارسة ، وهم يعتقدون أنه لو حدث أى اضطراب فى طريقة سير النظام من كساد أو تضخم أو بطالة بسبب عوامل خارجية ، فإن النظام يستطيع أن يستقر من خلال تفعيل آليات السوق ، ومن ثم لا يحتاج لأى تدخل حكومى .^(١)

وفى هذا الخصوص ، لا يزال أصحاب هذا المنهج يعتقدون بصحة الآراء الكلاسيكية المتعلقة باليد الخفية الذى ذكرها آدم سميث وبقانون ساي للأسواق ، ويفترضون ضمناً حالة المنافسة الكاملة وما يتمخض عنها من نتائج تتعلق بتخصيص الموارد وتوزيع الدخل القومى بشكل أمثل .

وفيما يتعلق بعجز الموازنة العامة للدولة ، فهناك وجهة نظر محددة للاقتصاديين النقيدين مفادها أن هذا العجز قد نشأ بفعل النمو المتزايد للنفقات العامة للدولة سواء فى مجال الإنفاق العام الجارى أو فى مجال الإنفاق العام الاستثمارى والذى يمكن قياسه بنسبة هذا الإنفاق إلى الناتج المحلى الإجمالى . وقد تمخض عنه النتائج التالية :^(٢)

- ١- أن نمو الإنفاق العام قد واکبه نمو متسع النطاق لنشاط الدولة فى كثير من المجالات ، الأمر الذى أدى إلى تقليص حرية الحركة أمام رأس المال الخاص فى تلك المجالات أو إبعاده عنها أصلاً .
- ٢- أن النمو المتزايد للإنفاق العام قد أجبر الحكومة على زيادة حجم ومعدلات الضرائب ، مما نتج عنه تحويل قدر مهم من الموارد من القطاع الخاص إلى الحكومة والقطاع العام ، وقد أثرت الضرائب المرتفعة على حوافز الادخار والاستثمار والانتاج فى القطاع الخاص وفى الاقتصاد القومى كله بالسالب .
- ٣- ونظراً إلى أن النمو المتزايد فى الإنفاق العام لم يواكبه نمو مناظر ومساو له فى الإيرادات السيادية للدولة رغم ارتفاع معدلات الضرائب ، فقد أدى ذلك إلى ظهور العجز بالموازنة العامة للدولة . ومن هنا اضطرت الحكومات لمواجهة هذا العجز عن طريق زيادة الدين العام من خلال طرح السندات العامة وزيادة الائتمان المصرفى الممنوح للحكومة وزيادة طبع البنكنوت .
- ٤- أدت زيادة حجم الدين العام الداخلى إلى تحويل المدخرات المتاحة من القطاع الخاص إلى الحكومة والقطاع العام . وقد استخدمت تلك المدخرات فى تمويل الإنفاق العام الجارى ، مما أدى إلى اضعاف معدلات الاستثمار والنمو الاقتصادى .
- ٥- أدى التمويل التضخمى الذى صاحب زيادة الإنفاق العام وعجز الموازنة إلى تقجير قوى التضخم فى الاقتصاد القومى .

١- د/رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٥٣ .
٢- د/سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ١٣٦ : ١٣٨ .

٦- فى ضوء التضخم المصاحب لعجز الموازنة العامة للدولة ، حدثت مصاعب شديدة فى ميزان المدفوعات ، إذ أدى التضخم إلى زيادة الواردات وضعف الصادرات وهبوط وعدم استقرار أسعار الصرف للعملة المحلية وهروب رؤوس الأموال للخارج ، وتضخم الاقتراض الخارجى .

٧- أدى الاقتراض الخارجى وزيادته بأسعار فائدة عالية إلى ضعف القدرة على الوفاء بالديون الخارجية فى الدول النامية وبرز مشكلة المديونية الدولية .

وفى ضوء ذلك يذهب أنصار هذا المنهج إلى القول بأن السبب الرئيسى لعجز الموازنة العامة يكمن فى زيادة تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية سواء أكان ذلك على أساس التبريرات التى ذكرها كينز لعلاج الأزمات الاقتصادية ومن أجل تحقيق هدف التوظيف الكامل ، أم تحت دعاوى ومزايا دولة الرفاه وتخفيف مساوئ النظام الرأسمالى . فكل هذه الأمور أدت إلى زيادة حجم النفقات العامة ونموها بلا أية ضوابط ، وهو الأمر الذى حاولت الدولة ملاحقته من خلال زيادة الضرائب والتوسع فى إصدار أدوات الدين العام الداخلى وطبع أوراق البنكنوت والاقتراض الخارجى . وكلها أمور لها علاقة بأزمة الكساد والتضخم وتدهور الانتاجية ، ويكمن الحل من وجهة نظرهم فى محاربة التدخل الحكومى وخفض ما يسمى بالحجم الكبير للحكومة من خلال عودة الدولة إلى وظائف الدولة الحارسة وخفض الإنفاق الحكومى وتحجيم الدور الذى تلعبه الموازنة العامة فى الحياة الاقتصادية ، وما يقتضيه ذلك من التخلّى عن تبني تحقيق أهداف التوظيف الكامل ودولة الرفاه .^(١)

ويعتقد أنصار هذا الاتجاه أن التوسع الذى حدث فى الإنفاق العام الموجه لمشروعات الضمان الاجتماعى ومساعدة الفقراء وزيادة الإنفاق على التعليم والصحة والإسكان ، وما تطلبه ذلك من زيادة فى حجم الضرائب المفروضة على رؤوس الأموال ودخول الأغنياء ، إنما كان تنازلاً من جانب رأس المال أثناء الحرب الباردة بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى . أما وقد انتهت تلك الحرب ، فإن تكلفة دولة الرفاه التى تحملها رأس المال لم يعد لها ما يبررها الآن. وهكذا يتضح أن الهجوم الذى تم على دولة الرفاه وما تتطوى عليه من تدخل حكومى ومن زيادة واضحة فى حجم المدفوعات التحويلية كان هو الحجة التى استند عليها أنصار هذا الاتجاه لكى يبرروا مطالبهم بضرورة تخفيض التوظيف الكامل ، وأنه ليس من مهمات النظام ولا من واجبات السياسة الاقتصادية الحكيمة تحقيق التوظيف الكامل . ذلك أن بقاء قدر لا بأس به من العمالة معطلة ، هو أمر مطلوب لتفعيل آليات العرض والطلب فى سوق العمل ولضبط الأجور ومنعها من الارتفاع المستمر .^(٢)

وعلى أساس هذه الخلفية الأيديولوجية والسياسية والاجتماعية لليبرالية الجديدة ، تبلورت رؤية محددة بشأن علاج عجز الموازنة العامة للدولة فى البلدان الصناعية الرأسمالية . وسرعان ما انتقلت هذه الرؤية إلى المنظمات الدولية ، مثل صندوق النقد الدولى^(٣) والبنك الدولى ، التى تسيطر

١- د/رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٥٤ .

٢- المرجع السابق ، ص ١٥٥ .

٣- بدأ صندوق النقد الدولى نشاطه كمؤسسة "نخبة" تتعامل بدرجة أكبر مع الدول الصناعية لضمان استقرار أسعار الصرف وتوفير حرية تحويل العملات . ومع مرور الزمن بدأت الدول الصناعية تحل مشاكلها النقدية والمالية خارج إطار صندوق النقد الدولى ، وخاصة فى إطار الترتيبات الأوروبية . ومع صدمة النفط الأولى فى ١٩٧٣ - ١٩٧٤ ظهرت مشكلة تدوير الفوائض المالية النفطية ، ثم سرعان ما ظهرت مديونية دول العالم الثالث بشكل كبير فى بداية الثمانينيات وحدد البنك الدولى سبعة عشر بلداً من بلدان العالم الثالث من أثقل البلاد مديونية ويقع أغلبها فى أمريكا اللاتينية . وقد تفجرت أزمة الديون

عليها هذه البلدان ، حيث انعكست في برامجها المسماة ببرامج الإصلاح الاقتصادي ، والتي انتقلت إلى الدول النامية بالرغم من اختلاف الهياكل الاقتصادية والاجتماعية في البلاد النامية عنها في البلدان الصناعية .^(١)

المنهج الإنكماشى والرؤية الفكرية لصندوق النقد والبنك الدوليين

تستند برامج التثبيت التي يصممها ويتابع تنفيذها صندوق النقد الدولي على النظرية النيوكلاسيكية لميزان المدفوعات . في حين تستند برامج التكيف الهيكلي للبنك الدولي على النظرية النيوكلاسيكية في تخصيص وتوزيع الموارد .

فقد استخدم الصندوق الصلة القائمة بين تراكم الديون ومشكلاتها والتثبيتات الضرورية التي يتعين تنفيذها داخل الاقتصاد القومى لتصحيح عدم التوازن الحاصل في ميزان المدفوعات ، ويهتم الصندوق أساساً بمشكلات الأجل القصير . بينما يستخدم البنك الدولي آليات السوق وعدم التدخل الحكومى في التكاليف المطلوبة في مجال السياسات الكلية التي يتعين الأخذ بها لرفع كفاءة الموارد وتخصيصاتها ، ويهتم البنك الدولي بمشكلات الأجل المتوسط والطويل .^(٢)

وتنتقل الرؤية الفكرية لصندوق النقد الدولي في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في الدول النامية – في الأغلب الأعم – من تلك الرؤية التي ينادى بها أنصار المدرسة النقدية والتي تقرر بأن زيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية هو الذى أدى إلى ظهور المشكلات الاقتصادية المختلفة مثل ترايد عجز الموازنة العامة للدولة وزيادة التضخم وظهور البطالة ومن ثم ظاهرة الركود التضخمى وتعاضم العجز في ميزان المدفوعات وضعف الإنتاجية وضمور النمو الاقتصادى . وعلى ذلك فإن علاج هذه المشكلات جميعها يجب أن تكون من خلال تحجيم الدور الاقتصادى للدولة .

وفيما يتعلق بالعجز في الموازنة العامة ، فهناك وجهة نظر محددة للاقتصاديين النقديين مفادها أن هذا العجز قد نشأ بفعل النمو المتزايد للنفقات العامة سواء في مجال الإنفاق العام الجارى أو في مجال الإنفاق العام الاستثمارى والذي يمكن قياسه بنسبة هذا الإنفاق إلى الناتج المحلى الإجمالى.^(٣)

الدولية بشكل ظاهر في أغسطس ١٩٨٢ حيث أعلنت المكسيك توقفها عن الدفع . وقد أحدث هذا الإعلان ذعراً شديداً في الدوائر المالية العالمية لأن معظم ديون المكسيك وسائر دول أمريكا اللاتينية كانت راجعة لمئات البنوك التجارية المنتشرة في العالم وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية ، ولاحتواء الأزمة أعلن وزير الخزانة الأمريكى مشروعاً لعلاج مشكلة الديون الدولية . وكان الهدف الأساسى هو مساعدة المكسيك على العودة إلى استئناف خدمة ديونها والحيلولة دون انتشار عدوى التوقف عن الدفع إلى الدول المدينة الأخرى ، وتقادى حدوث انهيار للنظام المصرفى الدولى ، وهنا دعى صندوق النقد الدولى إلى القيام بدور قيادى في الجمع بين الأطراف المعنية وإقناع كل طرف بالمساهمة بترحيب في علاج الأزمة . وهكذا انجر الصندوق إلى قضايا دول العالم الثالث وخاصة فيما يتعلق بإعادة جدولة الديون وتقديم قروض للدول المدينة مع إلزامها بعدد من السياسات التي عرفت بالمشروطية ، حيث تلتزم الدول المدينة باتباع سياسات محددة ، مقابل إعادة الجدولة وتوفير التسهيلات اللازمة . د/ حازم الببلاوى ، النظام الاقتصادى الدولى المعاصر ، معايير وقواعد مالية جديدة ، مركز الأهرام للنشر والترجمة ، ٢٠٠٥ ، ص ١٠٧ .

- ١- د/ رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٥٦ .
- ٢- د/ سيد البواب ، برامج التثبيت والتكيف الهيكلي لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي ، مرجع سابق ، ص ٤١ .
- ٣- المرجع السابق ، ص ٥٣ .

المبحث الثانى

الرؤية الفنية للمنهج الانكماشى

وصفة برامج صندوق النقد والبنك الدوليين

لما كان الإنفاق العام بشقيه الجارى والاستثمارى يمثل نسبة لا يستهان بها من الطلب الكلى القومى ، فإن محاصرة العجز بالموازنة العامة وما ينجم عنه من مشكلات يتطلب العمل على كبح نمو الإنفاق العام ، وأن تعمل الحكومة فى نفس الوقت على زيادة مواردها .^(١)

وتنطلق رؤية صندوق النقد الدولى من الأفكار النيوكلاسيكية التى ترى أن اختلال التوازن الداخلى المتمثل فى عجز الموازنة العامة والاختلال الخارجى المتمثل فى عجز ميزان المدفوعات الذى تعاني منه البلاد النامية، إنما يرجع فى النهاية إلى وجود فائض طلب فى الاقتصاد الوطنى يفوق المقدرة الحقيقية للعرض الكلى فى الداخل. وهو الأمر الذى يسبب تضخماً ومديونية خارجية. وهذا الإفراط فى الطلب الكلى ناجم عن وجود طموحات إنمائية واستهلاكية تفوق موارد البلد ، وعن أخطاء السياسة الاقتصادية وسوء استخدام الموارد الاقتصادية. ولهذا فإن استعادة التوازن الاقتصادى يتطلب القضاء على هذا الفائض وإعادة النظر فى السياسات الاقتصادية.^(٢)

وتعتبر وصفة صندوق النقد الدولى فى علاج عجز الموازنة العامة للدولة إحدى المحاور الثلاث لبرامج التثبيت الاقتصادى لصندوق النقد الدولى والتى تدور حول السياسات المتعلقة بالموازنة العامة ، والسياسات المتعلقة بميزان المدفوعات ، والسياسات المتعلقة بالمشاكل النقدية . بالإضافة إلى ثلاث محاور أخرى لبرامج التكيف الهيكلى للبنك الدولى ، وهذه المحاور هى : تحرير الأسعار، وحرية التجارة والتحول نحو التصدير، ونقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص.

ويحتل برنامج التثبيت مكان الصدارة فى برنامج الإصلاح الاقتصادى لصندوق النقد الدولى ، ويهدف إلى تقليل العجز الداخلى والخارجى ، وتخفيض معدل التضخم من خلال ضبط جوانب الطلب الكلى باتباع سياسات مالية ونقدية انكماشية ، فضلاً عن اتباع سياسة سعر صرف حقيقية ، وهذه السياسات شديدة الصلة ببعضها البعض ، ويعد تطبيقها شرط لنجاح برنامج التكيف الهيكلى ، ومدة هذا البرنامج ثلاث سنوات .^(٣)

ويعتقد خبراء صندوق النقد الدولى ، أنه من الناحية الفنية ، أن فائض الطلب الكلى المسبب لعجز الموازنة العامة وعجز ميزان المدفوعات يقابله فائض فى عرض النقود . ومن هنا يكمن لب المشكلة فى القضاء على فائض الطلب الكلى من خلال تبنى إدارة صارمة للطلب الكلى يكون عمادها التحكم فى المتغيرات المالية والنقدية . ولما كان الإنفاق العام ، بشقيه الجارى والاستثمارى، يمثل نسبة كبيرة من الطلب الكلى ، فإن خفض العجز بالموازنة العامة للدولة يمثل أهم محاور إدارة الطلب الكلى ، ومن هنا يصر خبراء الصندوق على ضرورة خفض الإنفاق العام الجارى ،

١- د/سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ١٤٢ .

2 -Colm, & Mehdi, "Fiscal Policy And Current Account Performance : International Evidence On The Twin Deficits", Journal Of Macroeconomic, Vol. 12, No. 2, 1990, pp.197-210.

3 -Morley B. & Perdakis M., "Trade Liberalization, Government Expenditure and Economic Growth in Egypt" the Journal of Development Studies, London, Vol. 36, Iss, 4 April 2000.

والإنفاق العام الاستثمارى ، حتى ولو أدى ذلك إلى حدوث انكماش اقتصادى من كساد وبطالة وانخفاض فى مستويات الدخل .^(١)

وفى هذا الخصوص هناك محاور أساسية فى المنهج الإنكماشى وثمة حزمة جاهزة من السياسات المالية والنقدية ، يتمثل المحور الأول فى سياسات تتعلق بتخفيض الإنفاق العام ، والثانى فى سياسات تختص بزيادة الموارد المالية للدولة ، بالإضافة إلى تمويل عجز الموازنة العامة بموارد حقيقية تتمثل فى أذون الخزانة .

أولاً : السياسات التى تهدف إلى خفض الإنفاق العام

تتمثل أهم السياسات التى تهدف إلى خفض الإنفاق العام فيما يلى :^(٢)

- ١- **خفض النفقات التحويلية ذات الطابع الاجتماعى** ، وذلك بإجراء خفض كبير فى بند النفقات التحويلية ذات الطابع الاجتماعى وبخاصة ما هو متعلق بدعم أسعار السلع التموينية الضرورية . وهنا يوصى الصندوق بعدة أساليب ، أفضلها من وجهة نظره هى الإلغاء الكلى لهذا الدعم مرة واحدة من خلال زيادة أسعار هذه السلع حتى تتساوى على الأقل مع تكلفتها . أما إذا حالت الأوضاع الاجتماعية والسياسية دون ذلك ، نتيجة للاضطرابات الأمنية التى قد تنشأ فى حالة إلغاء الدعم فجأة ، فلا بأس من اتباع سياسة الارتجاع التدريجى لأسعار هذه السلع ، ولا مانع من منح شذرات من علاوة الغلاء للعمال والموظفين فى الحكومة والقطاع العام ذوى الدخل المحدود ، وبشرط أن تتمخض تلك الأساليب عن تحقيق خفض مستمر وملحوس لنسبة تكاليف الدعم السلعى إلى الإنفاق الإجمالى فى كل سنة من سنوات البرنامج .
- ٢- **تخفيض الأجور** ، ووضع حد أقصى لها أو تجميدها وتجميد العلاوة الاجتماعية ، وإلغاء الوظائف الشاغرة والوظائف المؤقتة ، وتجميد التعيين ، ووقف ضمانات التوظيف ، وفصل العاملين الزائدين عن الخدمة ، وإعادة النظر فى التأمينات الاجتماعية وشروط الحصول على رواتب التقاعد .
- ٣- **التخلص من الدعم الاقتصادى** الذى تتحمله موازنة الدولة من جراء وجود وحدات فى القطاع العام تحقق خسارة ، ويكون ذلك من خلال تصفية هذه الوحدات أصلاً ، أو بيعها للقطاع الخاص ، أو العمل على إدارتها على أسس اقتصادية وتجارية بحتة لكى تحقق ربحاً ، ويكون ذلك من خلال زيادة أسعار منتجاتها النهائية التى تقدمها للجمهور .
- ٤- لما كان الإنفاق على التعليم والصحة من الأمور التى تستحوذ على مقادير لا بأس بها من الإنفاق العام الجارى والاستثمارى فى بعض البلاد النامية ، فإنه يتعين هنا مزاولة بعض الضغط على هذا النوع من الإنفاق ، وخاصة الإنفاق الاستثمارى على بناء المدارس والمستشفيات العامة ، بل يستحسن **خصخصة النشاط فى هذه المجالات** ، والسماح للقطاع الخاص بالاستثمار التجارى فيها .
- ٥- **أن تمتنع الدولة عن الولوج إلى المجالات الاستثمارية** التى يمكن للقطاع الخاص أن يقوم بها ، مثل مشروعات الصناعات التحويلية ، وأن ينحصر دور الاستثمار العام فقط فى المجالات المتعلقة ببناء شبكة البنية الأساسية التى لا يقدر ، ولا يرغب ، القطاع الخاص فى الاستثمار فيها . بل إنه حتى فى مجالات مشروعات البنية الأساسية يوصى أنصار هذا

١- د/رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٥٩ .

2 -Leila Mustafa Hassanin, The International Monetary Fund And Egypt, The International Politics Of Structural Adjustment Reforms, For Master Of Arts In Political Science, Department Of Economics And Social Science, A.U.C, 1991, pp. 59:64.

المنهج بأن يسمح للقطاع الخاص بالاستثمار فيها ، مثل المطارات والموانئ والاتصالات والبريد والتوسع والمصارف والأمن والطرق السريعة .. إلخ .

٦- **تغيير سياسة الدولة تجاه قضية التوظيف** . ويكون ذلك برفع يدها تدريجياً عن الالتزام بتعيين الخريجين الجدد من الجامعات والمدارس الفنية والصناعية ، حتى ينخفض بند الأجور والمرتبات في الموازنة العامة من جهة ، وحتى يمكن إعادة الحياة لعلاقات العرض والطلب في سوق العمل من ناحية أخرى ، حتى ولو أدى ذلك إلى زيادة معدلات البطالة في السنوات الأولى من تنفيذ البرنامج .

ثانياً : السياسات التي تهدف إلى زيادة الموارد العامة

تتمثل أهم السياسات التي تهدف إلى زيادة الموارد العامة للحكومة فيما يلي :^(١)

١- **زيادة أسعار مواد الطاقة** ، وبخاصة تلك التي تستخدم في أغراض الاستهلاك العائلي ، والاقتراب من الأسعار العالمية لها ، فضلاً عن زيادة رسوم الخدمات العامة للحكومة ، مثل خدمات النقل والمواصلات والاتصالات والبريد وإمدادات المياه النقية ، والصرف الصحي . أما بالنسبة للتعليم والخدمات الصحية والطبية فإنه من المطلوب زيادة الرسوم عليها وإعادة النظر في فلسفة التعليم المجاني وخاصة الجامعي ، وتطبيق ما يسمى بسياسة استرداد تكلفة الخدمة .

٢- **زيادة فئات بعض الضرائب غير المباشرة** ، وبالذات على السلع الضرورية ومنتجات الصناعات التحويلية والخدمات المحلية ، واستحداث ضريبة المبيعات أو ضريبة القيمة المضافة إن لم تكن موجودة .

٣- **الخصخصة** ، وتعد أخطر المقترحات في مجال زيادة الأموال للحكومة ، وهي نقل ملكية المشروعات العامة للقطاع الخاص (الأجنبي أو المحلي) وبالذات المشروعات الضخمة والناجحة التي تدر فوائض اقتصادية كبيرة .

وقد أدت هذه السياسة في كل البلاد النامية التي طبقتها إلى أربع نتائج خطيرة لا يستهان بها، وهي:^(٢)

- القضاء على الفائض الاقتصادي الذي كان يتدفق سنوياً إلى الموازنة العامة للدولة ، وهو الأمر الذي حرّمها من تيار سنوى مستمر من الموارد مما كان له تأثير سلبي في قدرة الدولة على أداء وظائفها ، وزيادة عجز الموازنة نفسها .
- تملك الأجانب لشطر من المشروعات العامة المباعة ، وذلك عبر آلية مبادلة الديون بأصول ، الأمر الذي أدى إلى عودة سيطرة رؤوس الأموال الأجنبية على موارد البلاد .
- تسريح أعداد كبيرة من العمالة الوطنية الموظفة في المشروعات التي بيعت .
- زيادة أسعار المنتجات النهائية التي تتبعها المشروعات المخصصة ، وبخاصة إذا كان المشروع في وضع احتكاري .

وحتى يمكن وضع نوع من الإجبار أو الضوابط على تنفيذ تلك المطالب والتحكم في عرض النقود ، فإن الصندوق يصر على وضع حدود عليا للانتماء المصرفي المسموح به للحكومة والقطاع العام خلال فترة البرنامج ، ، حتى ولو أدى ذلك إلى الإضرار بالإنتاج المحلي وإحداث حالة من الكساد ، كما يصر الصندوق على ضرورة وضع حد أقصى لنسبة عجز الموازنة العامة

١- ماري فرنسوا ليريتو ، الصندوق الدولي وبلدان العالم الثالث ، ترجمة/ هشام متولى ، طلاس للدراسات والترجمة ، سوريا ، ١٩٩٣ ، ص ٢٣٧ .

٢- د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ١٤٤ ، ١٤٥ .

إلى الناتج المحلى الإجمالى خلال سنوات البرنامج ، ويرسل الصندوق إلى الدولة بعثاته كل ستة أشهر للتأكد من مطابقة الأداء مع ما ورد فى البرنامج الذى يصاغ تحديداً فى ما يسمى بخطاب النيات . فضلاً عن وجود ممثل مقيم للصندوق لكى يراقب عن كثب تنفيذ البرنامج ويكون له حق إبداء الرأى فى مشروعات القوانين الاقتصادية الجديدة .^(١)

ثالثاً : سياسات تقليل فجوة الموارد بالقطاع الخاص

فيما يتعلق بالسياسات التى من شأنها أن تؤدى إلى تقليل فجوة الموارد بالقطاع الخاص ، فإنها تشمل على الأمور الهامة التالية :^(٢)

- ١- تخفيض الضرائب على الدخل والإيرادات التى يحققها قطاع الأعمال الخاص حتى يمكن زيادة صافى عوائده بعد أداء الضرائب، اعتقاداً بأن تنفيذ ذلك سيؤدى إلى زيادة الحوافز على الادخار والاستثمار وانتقال الموارد من عمل ورأس مال إلى القطاعات الأكثر إنتاجية.
- ٢- تقديم إعفاءات سخية من الضرائب المفروضة على الأرباح والدخل التى يحققها رأس المال الخاص المحلى والأجنى من نشاطه فى المشروعات الجديدة حتى يمكن حفز المستثمرين على زيادة استثماراتهم وتشجيعهم على الاستثمار فى المجالات ذات الأولوية وبخاصة قطاع الصادرات .
- ٣- تقديم تيسيرات جمركية محسوسة على الواردات الاستثمارية والوسيلة للمشروعات الاستثمارية الجديدة حتى يمكن خفض نفقات الإنتاج فيها وتحقيق معدلات مرتفعة الأرباح.
- ٤- منع الرقابة على الأسعار ، وإلغاء التدخل الحكومى فى مجال تسعير منتجات القطاع الخاص، وترك قوى السوق لتحديد أسعار منتجات هذا القطاع .
- ٥- زيادة سعر الفائدة على الودائع الادخارية حتى يمكن حفز القطاع العائلى على القيام بالادخار، وإعفاء هذه الفوائد من الضرائب .

تلك هى أهم الإجراءات المالية والنقدية التى يشترطها صندوق النقد الدولى فى صدد رؤيته لتقليل فجوة الموارد بالقطاع الخاص . وفى نظر الصندوق أن هذه الإجراءات وإن كانت ستؤدى إلى خفض موارد الدولة الضريبية ، إلا أن هذا الخفض سيكون مؤقتاً ، إذ من شأن هذه الإجراءات والحوافز أن تحدث اندفاعه سريعة للنمو ، فترتفع الدخل وتخلق فرصاً جديدة فى السوق المحلى ، مما يحفز المزيد من نمو الناتج ، وهذا بدوره يجلب عائدات ضريبية أكبر ويتيح للحكومات توسيع خدماتها العامة واستثماراتها فى الوقت الذى تبقى فيه أسعار الضرائب ونسبتها عند مستويات منخفضة نسبياً .

رابعاً : تمويل عجز الموازنة العامة بموارد حقيقية (أذن الخزانة)

نظراً لارتفاع نسبة عجز الموازنة العامة للناتج المحلى الإجمالى ، ربما يكون من الصعوبة بمكان أن يتمخض العمل على المحورين السابقين من فاعلية وخاصة فى الأجل القصير ، وهنا يشترط صندوق النقد والبنك الدوليين وجوب أن يمول ما يتبقى من عجز بالموازنة بموارد حقيقية ، بمعنى أن تمتنع الحكومة عن طبع البنكنوت والاقتراض من الجهاز المصرفى ، وأنه لكى تسد عجزها المتبقى يتعين على الحكومة النزول إلى السوق النقدى بأوعيته المختلفة للاقتراض منه ، شأنها فى ذلك شأن القطاع الخاص . ويكون ذلك عادة من خلال طرح الحكومة لأذونات الخزانة.^(٣)

١- د/رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٦٤ .
٢- د/سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ١٤١ ، ١٤٢ .
٣- د/رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٦٤ ، ١٦٥ .

ويطالب صندوق النقد الدولي بضرورة زيادة سعر الفائدة من خلال العمل على ترك تحديده لآليات العرض والطلب ، ويعتمد المنهج الانكماشى زيادة سعر الفائدة زيادة كبيرة حتى يمكن خلق طلب محلى على أذون الخزانة التى ستطرحها الحكومة . بل وعادة ما تقوم الحكومة بإعفاء الفوائد على هذه الأذون من الضرائب لتحفيز الطلب عليها . وعادة ولا يسمح للبنك المركزى أن يدخل مشترياً فى مزادات تلك الأذون إلا عند الضرورة لكى يغطى الفجوة غير المغطاة .

ويحدد حجم الأذون المصدرة والمطروحة للبيع بحجم العجز المتوقع فى الموازنة العامة المراد تغطيته بتلك الأذون ، وقيمة الأذون التى سيتم استهلاكها من الإصدارات السابقة ، وحجم السيولة الفائضة التى يود البنك المركزى سحبها من السوق النقدى . بيد أنه من الممكن أن يزيد حجم الأذون المصدرة على قيمة العجز المتوقع واستهلاكات الأذون السابقة ، حيث تقوم الحكومة بإيداع الجزء المتبقى من حصيلة الأذون المباعة كوديعة لدى البنك المركزى بسعر فائدة يقل ٢% عن سعر فائدة الأذون . ويمكن أن تستخدم هذه الفوائد فى خدمة أعباء الأذون.^(١)

ولا يخفى أن هذه الوسيلة التى يقترحها المنهج الانكماشى لسد باقى عجز الموازنة العامة سيؤدى إلى زيادة الدين العام الداخلى وما يأتى فى ركابه من أعباء عامة .

مما سبق يمكن القول أن العلاج الذى يقترحه صندوق النقد الدولي فيما يطرحه من مطالب محدودة من الدول النامية التى تضطر إلى اللجوء إليه للسحب من موارده المشروطة والتى تتضمن بنوداً محددة حول السياسات التى يتعين على تلك الدول أن تنفذها فى مجال العجز بالموازنة العامة للدولة .^(٢)

وتجدر الإشارة إلى أن تلك المطالب والإجراءات التى يطلبها صندوق النقد الدولي لا تصاغ بشكل عام وتجريدى ، وإنما تحدد فى شكل أهداف كمية ورقمية محددة يتعين تحقيقها خلال فترة البرنامج وفى ضوء جدول زمنى معلى ، وحتى يمكن تحقيق هذه الإجراءات ، فإنه يتم وضع الضوابط التى تجبر الحكومة على تنفيذها ، ويكون ذلك من خلال ما يشترطه خبراء الصندوق من وضع حدود عليا للانتماء المصرفى المسموح به للحكومة والقطاع العام ، ويرسل الصندوق إلى البلد المعنى بعثة من خبرائه كل ستة أشهر لمتابعة تنفيذ هذه الإجراءات والسياسات .^(٣)

ولا تختلف قروض التكيف الهيكلى من حيث أهدافها ومضمونها عن القروض التى يمنحها الصندوق لدعم برامجها إلى حد أصبح يصعب فيه التمييز بينهما^(٤)، بل قد يمكن القول بأن السياسات قصيرة المدى التى يملئها الصندوق على الدول النامية تتكامل مع سياسات التكيف الهيكلى متوسطة وطويلة الأجل التى يدعمها البنك الدولي .

١- المرجع السابق ، ص ١٦٦ .

٢- د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ١٣٩ .

٣- د/ رمزى زكى ، التضخم المستورد ، دراسة فى آثار التضخم بالبلاد الرأسمالية على البلاد العربية ، الإدارة العامة للشئون الاقتصادية ، جامعة الدول العربية ، دار المستقبل العربى ، ١٩٨٦ ، ص ٢١٠ .

٤- يوجد منذ الثمانينيات تنسيق كامل ودقيق بين سياسات الصندوق وسياسات البنك من حيث شروط القرض والتسهيلات المقدمة للبلاد النامية ، ولهذا عادة ما يشترط البنك أن يوافق البلد أولاً على ما يراه الصندوق بشأن مسألة ما قبل أن يوافق على إعطاء قروضه ، وعلى العكس يشترط الصندوق ضرورة أن يوافق البلد على ما يراه البنك بشأن مسألة ما قبل أن يوافق على إعطائه تسهيلات . ومن هنا نشأ مصطلح المشروطة المتقاطعة ، الذى أصبح يعنى الترابط والتداخل بين شروط كلاً من الصندوق والبنك الدوليين . د/ سيد البواب ، برامج التنشيط والتكيف الهيكلى لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي ، مرجع سابق ، ص ٤١ ، ٤٢ .

المبحث الثالث

تقييم المنهج الانكماشى

إن المنهج الانكماشى لعلاج عجز الموازنة العامة للدولة والذي يرد عادة فى برامج التثبيت الاقتصادى التى يضعها صندوق النقد الدولى للدول النامية الغارقة فى الديون ، يتضمن سياسات وإجراءات انكماشية وتقشفية صارمة . وقد اضطرت كثير من الدول النامية تحت ضغط عبء ديونها الخارجية ورغبتها الجامحة فى إعادة جدولة ديونها ، إلى الرضوخ لهذا البرنامج .

وعلى الرغم مما تتعرض له هذه البرامج من انتقادات وعلى الأخص الصفة الانكماشية التى تتصف بها ، إلا أن منهج الصندوق فى علاج عجز الموازنة العامة للدولة له الغلبة واليد العليا فى التطبيق فى الإصلاحات التى تجرى فى مختلف دول العالم سواء فى الدول الصناعية المتقدمة أو فى الدول النامية والتى زاد فيها غلبة تطبيق وصفة صندوق النقد الدولى .^(١)

فلا يختلف أحد حول ضرورة علاج عجز الموازنة العامة للدولة وتصحيح أوضاع القطاع العام وعلاج مشاكله كإجراءات هامة فى تحسين الأداء الاقتصادى ، إلا أن الهدف الحقيقى الذى يسعى إليه صندوق النقد الدولى بشكل محموم هو إجراء تحول تدريجى للموارد الاقتصادية لصالح القطاع الخاص ، باعتبار أن هذا القطاع بحسب رأى الصندوق هو القطاع الأكثر فائدة فى تخصيص الموارد وقيادة عملية التنمية ، وأن الاقتراض الرسمى لتمويل عجز الموازنة يشكل ضغطاً على الأموال الموضوعة تحت تصرف القطاع الخاص .^(٢)

والواقع أن برامج التصحيح الهيكلى التى طولبت بها بلدان نامية كثيرة كشرط لتلقى المساعدة من صندوق النقد والبنك الدوليين ، كانت لها عواقب سياسية بعيدة المدى ، فإصلاح المشروعات العامة والخصخصة كانت تعنى فى العادة خسارة فرص عمل أساسية ، وكان تخفيض الإنفاق العام يعنى فى العادة هبوطاً فى نصيب الفرد من الإنفاق الاجتماعى ، وقد أدت إلى ذلك بالفعل فى عدد من بلدان العالم الثالث .^(٣)

وتزداد حدة الأثر الانكماشى فى الدول الدول النامية إذا لم يكن تطبيق برامج التثبيت والتكيف الهيكلى مقرونة بقدر كاف من المعونات والقروض الميسرة . وهذا ما حدث فى الكثير من الدول النامية التى طبقت هذه البرامج .^(٤)

وإن كان يمكن نظرياً أن يتجه علاج اختلال الموازنات المالية للدول إلى الإنفاق العام أو الإيرادات الحكومية ، فإن جل برامج التثبيت والتكيف تركز على تخفيض النفقات الحكومية باعتبارها الأسهل فى علاج الاختلال على المدى القصير ، وأيضاً لاعتبارات أيديولوجية تتصل

١- د/سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ١٣٤ .
٢- د/رمزى زكى ، التضخم المستورد ، دراسة فى آثار التضخم بالبلاد الرأسمالية على البلاد العربية ، مرجع سابق ، ص ٢٢٤ .
٣- بى . سى . سميث B. C. Smith ، كيف نفهم سياسات العالم الثالث ، نظريات التغيير السياسى والتنمية ، ترجمة / خليل كلفت ، المركز القومى للترجمة ، ٢٠١١ ، ص ٧٢ ، ٧٣ .
٤- د/سيد البواب ، برامج التثبيت والتكيف الهيكلى لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى ، مرجع سابق ، ص ١٦٥ .

بعدم رغبة المؤسسات الدولية فى إلقاء أعباء ضريبية على رؤوس الأموال أو ضرائب جمركية تعوق حركة انتقال البضائع .^(١)

كما أن شروط الصندوق لقاء منح القروض تزيد من نسبة البطالة فى الغالب ، وتضر بأسواق العمل، وتتسبب فى تقلص الإمكانات الصحية، من خلال الإصرار على عدم توجيه الدعم وهذه القروض إلى الميزانيات الأساسية للدول، كما أنها تفرض وتصر على مشروعات بعضها مفيد للصندوق ويضمن حقه ولكنه غير مفيد للدولة ويهدر طاقاتها وجزء من إمكاناتها.

إن المؤيدين لتلك البرامج من الاقتصاديين الليبراليين يرون كل مكوناتها على أنها صائبة بصورة مطلقة لأنها ببساطة تشكل تجسيدا لرؤاهم الاقتصادية الأيديولوجية التى يرون أنها صالحة للتطبيق فى كل مكان وزمان ودون مرونة أو تغييرات تذكر مهما اختلفت حالة البلدان التى تطبقها ، أما المعارضون لها فيرون أنها خاطئة أو شر مطلق ينتج الأزمات بصفة دورية وقد تحقق دفعة للنمو الاقتصادى ولكنها لا تحقق التنمية أو العدالة فى توزيع ثمار النمو ، كما أن النمو نفسه سينتسكس بعد حين بسبب الاختلالات فى توزيع الدخل وتأثيرها السلبى على الطلب الفعال المحفز للنمو المتواصل .^(٢)

لذا فإن هناك ثلاث خصائص جوهرية لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلى للصندوق والبنك الدوليين ذات طبيعة سلبية على البعد الاجتماعى فى الدول النامية ، وهذه الخصائص هى : الطبيعة الانكماشية لتلك البرامج ، وانحياز البرامج لعامل عنصر رأس المال ضد عنصر عامل العمل ، وانكماش حجم الدولة والحكومة وضعف دورها فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية . وينطبق كل هذا على سياسات صندوق النقد الدولى فى علاج عجز الموازنة فى الدول النامية .^(٣)

وإذا أردنا فهم التكيف الاجتماعى كشكل من أشكال الليبرالية الجديدة ، فإننا نحتاج أولاً إلى فهم أكثر تطوراً للوسائل التى من خلالها تقوم الليبرالية بالتنقل ، فإذا كان للأفكار أن تتحرك فلها أيضاً قابلية للتحويل لأنها تأتى فى اتصال مع أفكار أخرى ، ويتم تمثيل دور لها تحت ظروف محلية خاصة ، وإذا كان المغزى قراءة التكيف الهيكلى كمثال بسيط يؤكد الهيمنة الأمريكية – المثال الرئيسى لشعار التنمية : مقياس واحد يلائم الجميع – فنحن فى حاجة أيضاً لفهم الوسائل التى من خلالها تم تلقى مثل هذه البرامج وإدخالها حيز التنفيذ من جانب الدول المتلقية . فقد أدى دور صندوق النقد الدولى ببرامج التكيف الهيكلى فى تقاوم الأوضاع الهامشية القائمة لكثير من المجتمعات المحلية فى جنوب العالم والدول الاشتراكية السابقة ، كما أدى إلى صور من الاحتجاج وأشكال المقاومة .^(٤)

١- د/ أشرف حسين ، الاقتصاد المصرى فى القرن الحادى والعشرين ، مرجع سابق ، ص ١٤٥ .
٢- د/ أحمد السيد النجار ، الإصلاح الاقتصادى الليبرالى ، مرجع سابق ، ص ٤٦ .
٣- د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ١٥٠ .
٤- أدريان سميث وأيسون ستيننج وكاتي ويلز ، العدالة الاجتماعية والليبرالية الجديدة ، مرجع سابق ، ص ٢٢ ، ١٠٩ .

المبحث الرابع

تجارب بعض الدول مع المنهج الانكماشى

ما من دولة حصلت على قرض من صندوق النقد الدولي وتمكنت من إعادة اقتصادها إلى الحالة التي كان عليها، حيث أنه في الغالب تعجز الدول عن تحقيق نهضة اقتصادية أو تنموية، فالقرض يدمر الاقتصاد الوطني لأي دولة، ويتسبب بشكل مباشر في تآكل الطبقة الوسطى، ويلقي بها في أحضان الفقر، وبالتالي يتحولون إلى فقراء، وفي نفس الوقت تنقسم طبقة الأغنياء، بعضها يهبط والبعض الآخر تتضخم ثرواته بشكل كبير.

ومما يؤكد ذلك ، أنه عندما ضربت الأزمة الاقتصادية دول جنوب شرق آسيا في صيف عام ١٩٩٧ ، تلك الدول التي حققت الكثير من الإنجازات الباهرة في مجال الاستثمار والنمو والتصنيع ورفع مستوى المعيشة ، وكان صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والكثير من الاقتصاديين يعتبرونها مثلاً نموذجياً باهراً يتعين احتذائه من قبل الدول النامية الأخرى ، ومع الانهيار الذي حدث في بورصاتها المالية وفي أسعار صرف عملاتها الوطنية اضطرت هذه الدول – باستثناء ماليزيا – للاستسلام لوصفة صندوق النقد الدولي النمطية ، ومنها وصفة علاج عجز الموازنة العامة ، نظير أن يقدم لها الصندوق بعض القروض العاجلة التي تخصص لسداد فوائد ومدفوعات ديونها الخارجية .

وما إن شرعت هذه الدول في تطبيق هذه الوصفة حتى ظهرت نتائجها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية من ركود اقتصادى وارتفاع شديد في معدلات البطالة وارتفاع فاحش في الأسعار وخفض شديد في الإنفاق الحكومى ذى الطابع الاجتماعى ، وشراء المؤسسات الأجنبية لمشروعات القطاع العام بأسعار بخسة ، وفتح أسواق هذه الدول أمام البضائع الأجنبية ورؤوس الأموال الأجنبية . وكل ذلك يتم تحت مسميات الإصلاح الاقتصادى والإنقاذ المالى ، أما من الناحية الاجتماعية فقد تردت أحوال المعيشة للأغلبية الساحقة من المواطنين ، واتسعت الفروق في توزيع الدخل والثروة وزاد عدد من يقعون تحت خط الفقر .^(١)

وتؤكد البلاد النامية الأخرى في إفريقيا وأمريكا اللاتينية ، أن تجاربها في علاج عجز الموازنة العامة من خلال المنهج الانكماشى الصارم الذى يفرضه الصندوق كانت أيضاً تجارب مريرة . لقد تمكن بالفعل عدد من هذه البلاد من تحجيم العجز والهبوط به إلى مستويات منخفضة ، وهو أمر حظى بإعجاب ومديح الصندوق ، ولكن تم ذلك على حساب توقف التنمية وزيادة معدلات البطالة وتعطيل طاقاتها الانتاجية ، بل وتدميرها ، وتدهور الأحوال المعيشية للقطاعات الواسعة من المواطنين وعجز الحكومات عن أداء وظائفها التقليدية ، وبيع أملاك وأصول الدولة ، وما وافق ذلك من توترات اجتماعية وسياسية .

ففى إفريقيا طبقت برامج التثبيت والتكيف الهيكلى فى ٣٢ دولة ، غير أن النتائج كانت بائسة من خلال ما عرضه تقرير التنمية العالمية لعام ١٩٩٢ ، وما قدمه تقرير لمنظمة الوحدة النقابية الإفريقية . فقد تدهور معدل النمو فى ٢٦ دولة ، كان من بينها تنزانيا ومالاوى ونيجيريا وكينيا ، كما انخفضت معدلات الاستثمار فى ١٤ دولة إفريقية ، وليس هناك سوى خمس دول تحسنت

١- د/رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١١ : ١٤ .

معدلات الاستثمار فيها من بينها مالى وموريشيوس وغانا . ولعل أكثر الجوانب سلبية فى برامج الإصلاح فى إفريقيا ، تأثيرها على التشغيل ، فقد عانت الدول الإفريقية من تخفيض عدد العاملين ضمن برامج الإصلاح .^(١)

وفي غانا، اتخذت الشروط شكلاً مختلفاً، حيث اشترط الصندوق على الدولة رفع التعريفات الجمركية عن السلع الغذائية المستوردة، وفور تلبية غانا لهذا المطلب، أغرقت المنتجات الأوروبية الأسواق الغانية، ما تسبب في كارثة للفلاحين هناك، الذين جاءت الأغذية الأوروبية بأسعار أقل من ثلث السعر المحلي، وفي الوقت نفسه لم يستطع البنك والصندوق أن يفرضا على المجموعة الأوروبية تقليل الدعم لمنتجاتها الزراعية التي تصدرها للعالم الخارجي بأسعار منخفضة

وتشير خبرة البلاد العربية التي أذعنت لسياسات صندوق النقد الدولي مثل مصر وتونس والمغرب والسودان إلى أن تنفيذ برامج التثبيت الاقتصادي لم يسفر عن أية تحسن فى تقليل العجز بالموازنة العامة للدولة وأن معدل نمو عرض النقود لم ينخفض ، ولكن النتائج المؤكدة لتطبيق هذه السياسات تمثلت فى زيادة أسعار الغذائية الضرورية المتعلقة بالإنفاق اليومي للفرد ، كما تعرضت هذه الدول لاضطرابات اجتماعية وسياسية تمثلت فى موجة الاحتجاجات العارمة والمظاهرات الشعبية التي خرجت ضد غلاء الأسعار وتهتف ضد صندوق النقد الدولي ، كما أدت إلى وجود نمو طفيلي شديد للقطاع الخاص فى مجالات التجارة والخدمات والسمسة والاستيراد ، وهو نمو مؤل من السخاء التمناني الذي مُنح له من المدخرات الحقيقية للاقتصاد القومي .^(٢)

والبرازيل على سبيل المثال، مع بداية الثمانينيات، اقترضت من الصندوق، وبالفعل نفذت شروطه، اعتقاداً في الوصول إلى حل لأزمته الاقتصادية، ولكن ما لم يكن بالحسبان هو أن هذه الشروط أدت إلى تسريح ملايين العمال، وخفض أجور باقي العاملين، بخلاف إلغاء دعم طلاب المدارس. ووصل الأمر إلى تدخل دول أخرى في السياسات الداخلية للبرازيل، وفرض البنك الدولي على الدولة أن تضيف إلى دستورها مجموعة من المواد، تسببت في اشتعال الأوضاع السياسية الداخلية، وعلى الرغم من أن الأزمة استمرت ١٢ عاماً، لحين تمكن البرازيل من سداد القروض بالكامل، إلا أن أثارها امتدت، وأصبح ٢٠% فقط من البرازيليين يمتلكون نحو ٨٠% من أصول الممتلكات، و١% فقط يحصلون على نصف الدخل القومي، ما أدى إلى هبوط ملايين المواطنين تحت خط الفقر، نتيجة أن نصف الشعب أصبح يتقاضى أقل من نحو ٨٠ دولاراً شهرياً، الأمر الذي دفع البرازيل إلى الاقتراض مرة أخرى بواقع ٥ مليارات دولار، للخروج من الأزمة.^(٣)

١- عقد مؤتمر لمنظمة الوحدة النقابية الإفريقية فى ١٦ فبراير ١٩٩٣ بالقاهرة ، وركز المؤتمر على البديل لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلى ، وكان بديلاً خطة لاغوس التى أقرت عام ١٩٨٠ من أجل التنمية الاقتصادية لإفريقيا ، التى تأخذ فى الاعتبار هياكل الانتاج الضعيفة والأسواق الإفريقية القاصرة ، وأكد البديل الإفريقى على أهمية التعليم والصحة والزراعة لضمان الاكتفاء الذاتى والصحة والتعليم للجميع ، وأوصى باستخدام سعر الصرف المتعدد ، كما أنه لا يقر ببرامج التخصصية إذا أريد تنفيذها فى أجل قصير ، كما لا يركز على التصحيح المالى قصير الأجل ، ويدعو إلى تكامل الاقتصاديات الإفريقية وضرورة مواجهة برامج الإصلاح الهيكلى خاصة فيما يتعلق بالاستغناء عن العمالة . برامج الإصلاح الاقتصادى وإعادة الهيكلة وانعكاساتها على مسائل العمل ، مرجع سابق ، ص ٢٢ : ٣٩ .

٢- د/رمزى زكى ، التضخم المستورد ، مرجع سابق ، ص ٢٢٥ : ٢٢٨ .
٣- من التجربة البرازيلية إلى التركية.. صندوق النقد "الجحيم" واحد ، تقرير لوكالة سبوتنيك الروسية ، ٢٧ أكتوبر ٢٠١٧ ، <https://arabic.sputniknews.com>

الأزمة نفسها تكررت مع اليونان، التي بدأت مؤسسات التمويل الدولية — عقب انضمامها لمنطقة اليورو- إقراضها لدفع عجلة التنمية فيها، وكانت القروض بمعدلات فائدة منخفضة، ولكن لم يكن الوضع قابلاً للاستدامة، حيث واصلت نسبة الدين للناتج المحلي الإجمالي الارتفاع حتى تقاضت الأزمة الاقتصادية عام ٢٠٠٩، ما دفع صندوق النقد الدولي والبنك المركزي الأوروبي، لإقراض اليونان ١١٠ مليار يورو لإنقاذها من الإفلاس، واشترط الصندوق على اليونان اتخاذ مجموعة من الإجراءات التقشفية، مثل تحقيق فائض الإيرادات عن النفقات، مخصوم منها الفوائد المستحقة على الديون، ما أدى إلى فشل اليونان في سداد ديونها، وتزامن ذلك مع وصول نسبة ديون الناتج المحلي إلى ١٧٥% عام ٢٠١٥، وارتفعت معدلات بطالة لأكثر من ٢٥%، الأمر الذي تسبب في اضطرابات سياسية كبيرة، وبعدها اعترف المسؤولون في صندوق النقد، بأن اليونان وضعت نهاية لنظرية التقشف كوسيلة لسداد الديون. وبعدها أعلن صندوق النقد، أن اليونان عجزت عن سداد ديونها للصندوق، ولم تتمكن من دفع نحو ١.٥ مليار يورو كانت مستحقة عليها في ذلك الوقت، لتصبح أول دولة متطورة تراكم مبالغ متأخرة ولم تعد قادرة على الاستفادة من الموارد المالية لهذه المؤسسة الدولية.^(١)

كما شهدت تركيا أزمة اقتصادية حادة في عام ٢٠٠٢ سبقتها أوضاع مالية سيئة، كانت أهم مظاهرها انخفاض معدل النمو وزيادة معدلات التضخم وارتفاع عجز الموازنة، وتراجع أداء القطاعات الاقتصادية والاستثمارات، وانخفاض الاحتياطي الأجنبي، وارتفاع معدلات البطالة.

وبطبيعة الحال بحثت الدولة عن وسيلة للتعافي، فلجأت إلى الاقتراض من صندوق النقد الدولي، الذي فرض عليها مجموعة من الشروط، تضمنت إجراء إصلاحات اقتصادية عديدة، منها تشجيع ودعم أنشطة الأعمال وتحريرها من القيود القانونية، وخلق مناخ استثماري جاذب، وخصخصة القطاع العام، وتحرير سعر صرف العملة المحلية "الليرة"، من خلال تطبيق نظام سعر صرف مرتبط بالدولار.

ولكن التجربة التركية — رغم صعوبتها وارتباط البدايات بحالة شديدة من الإحباط- لا يمكن وصفها بأنها فاشلة، خاصة أن الحكومة التركية تمكنت من التفاوض مع الصندوق من أجل الوصول إلى شروط أخف وطأة، وفي الوقت نفسه تبنت برنامجاً متكاملًا للإصلاح الاقتصادي، تتناسب مع ظروف تركيا وطبيعتها، وفي عام ٢٠١٥، نجحت في تسديد كافة ديونها من الصندوق النقد الدولي.

ومما يؤكد الطابع الانكماشى لبرامج التثبيت والتكيف الهيكلي والآثار السلبية على الدول التي انصاعت لشروطهما، احجام الكثير من الدول عن الاقتراض منه، رغم تعرضها لأزمات مالية مثل ماليزيا خلال الأزمة الشرق أسيوية والتي أثبتت للصندوق خطأ سياساته التمويلية، عندما استطاعت الخروج من أزمتها قبل أقرانها الذين تعرضوا لنفس الأزمة والتزموا بسياسات الصندوق^(٢)، كما فضلت الأرجنتين أثناء الأزمة المالية العالمية تأمين صندوق التقاعد بها لتحصل

١- المرجع السابق.

٢- ارتكزت سياسة ماليزيا في مواجهة أزمتها المالية على سياسات عكسية للسياسات التي فرضها صندوق النقد الدولي، حيث توسعت في الإنفاق الحكومي بغرض خلق الطلب على السلع والخدمات، كما عمدت إلى تخفيض أسعار الفائدة لخلق الطلب على أسواق الائتمان، واعتمدت سعر الصرف الثابت بدلاً من الاتجاه إلى تعويم سعر الصرف للمحافظة على عملتها من

على الموارد التي تحتاجها بدلاً من اللجوء إلى الصندوق ، كما هددت تركيا بالنظر في علاقتها بالصندوق إذا استمر في فرض شرطيته الجامدة ، كما أن المجر وأيسلندا وباكستان وبيلاروسيا وأوكرانيا وإن لجأت إلى الصندوق أثناء الأزمة المالية العالمية ، إلا أنها لم تغفل التعبير عن عدم رضاها عن هذه الخطوة بسبب القيود التي يفرضها الصندوق على المقترضين منه .^(١)

تجارب مصر مع برامج صندوق النقد والبنك الدوليين

وقعت مصر في مايو ١٩٦٢ أول اتفاق للتثبيت مع صندوق النقد الدولي في أعقاب تدهور محصول القطن وانخفاض حصيلة البلاد من النقد الأجنبي ، وبمقتضى هذا الاتفاق قدم الصندوق لمصر تسهيلات مقابل التزام الحكومة بتخفيض قيمة الجنيه مقابل الدولار مع توحيد سعر الصرف لجميع المعاملات عدا رسوم العبور في قناة السويس ، كما تضمن الاتفاق أيضاً رفع أسعار الفائدة المحلية واتباع سياسة تشفوية .

وبدأت المرحلة الحاسمة في علاقة مصر بالصندوق مع منتصف السبعينيات ، ففي مايو ١٩٧٤ بدأ صندوق النقد الدولي في تكيف الاقتصاد المصري في حقبة الانفتاح ، وتزامن ذلك مع بدء تدشين سياسة الانفتاح اقتصادياً بموجب القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ ، وقد تدخل الصندوق من خلال مسلك الإقراض لعلاج عجز ميزان المدفوعات وسداد متأخرات القروض ، وأشار تقرير بعثة الصندوق إلى أن الأمر يتطلب إصلاحاً جذرياً للقطاع الخارجى ليكون مدخلاً للإصلاح الاقتصادى .

وقد تضمن الإصلاح الهيكلى فى السبعينيات تغيرات مخططة فى الهيكل التنظيمى للقطاع العام، كما تضمن مكون سياسات المالية العامة إجراءات تهدف إلى تخفيض عجز الموازنة العامة إلى الناتج المحلى الإجمالى وتقليص الدعم .

فمع تزايد العجز فى كل من الميزان التجارى والموازنة العامة واشتداد حدة المشكلات الاقتصادية التى تواجهها مصر أصرت الدول المقدمة للمعونات والقروض فى بداية عام ١٩٧٦ على قيام الحكومة المصرية بالاتفاق مع صندوق النقد الدولي لاستمرار دعمها ، وتمهيداً للاتفاق مع الصندوق قامت الحكومة باتخاذ بعض الإجراءات على كل من جانبى النفقات والإيرادات فى الموازنة العامة أهمها رفع أسعار المواد البترولية للحد من مخصصات دعمها ، وتخفيض الانفاق على المستلزمات السلعية والخدمية الحكومية ، وزيادة بعض الرسوم والإتاوات ، مع الالتزام بعدم زيادة الأجور والتعهد بتطوير النظام الضريبى .

ولم تكن هناك خيارات أمام الحكومة ، فرضت لتعليمات ووصايا صندوق النقد الدولي وتم تخفيض مخصصات الدعم بما يقرب من النصف قريباً ، ولم تكد الحكومة تعلن عن رفع أسعار بعض السلع حتى انتفض الشارع فى جميع أرجاء مصر يومى ١٨ و ١٩ يناير مما دفع رئيس الدولة إلى إلغاء القرارات الخاصة برفع أسعار السلع الأساسية وتخفيض مخصصات الدعم .

الإنهيار ، د/ إبراهيم عبدالعزيز النجار ، الأزمة المالية وإصلاح النظام المالى العالمى ، الدار الجامعية للنشر ، ٢٠٠٨ ، ص ١٤٤ ، ١٤٥ .

١- د/ إبراهيم عبدالعزيز النجار ، انعكاسات العولمة على سياسات صندوق النقد الدولي ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع ، مجلد ١٠٤ ، العدد ٥٠٧ ، ٢٠١٢ ، ص ٢٣٣ .

وأمام خطورة الأوضاع وتداعياتها قبلت الجهات والدول المقدمة للقروض ومن بينها صندوق النقد الدولي تراجعاً جزئياً عن التوصيات التي قدمتها ، وفي مارس ١٩٧٧ تم الاتفاق مع الصندوق على خطاب للنوايا ركز على القضايا والتوصيات الأخرى باستثناء تخفيض مخصصات الدعم .

برنامج الإصلاح الاقتصادى ١٩٩١

فى عام ١٩٩١ عقدت مصر اتفاقية مع صندوق النقد الدولي فى مايو ١٩٩١ والبنك الدولي فى نوفمبر ١٩٩١. ركز صندوق النقد الدولي على الإصلاحات النقدية والمالية وإصلاح سعر الصرف . بينما ركز البنك الدولي على إصلاح الاقتصاد المصرى من خلال الاستثمارات والتحرير والخصخصة . وهكذا وضع لمصر برنامج شامل لتحقيق الاستقرار والإصلاح الاقتصادى عرف بإسم برنامج الإصلاح الاقتصادى والتكيف الهيكلى ERSAP .

وكانت الأهداف العريضة لاتفاق المساندة مع صندوق النقد الدولي هى وضع الأسس اللازمة لنمو اقتصادى متواصل ، وتخفيض معدل التضخم ، والسيطرة على عجز الحساب الجارى لميزان المدفوعات . ولتحقيق هذه الأهداف تم النص على عدة إجراءات مختلفة تتصل بسعر الصرف والسياسات المالية والنقدية . وربما كانت أكثر النتائج الملموسة لحزمة ترتيبات المساندة ١٩٨٧ هى أنها مهدت الطريق لإعادة جدولة الدين الخارجى لمصر عن طريق نادى باريس ، إلا أنه يمكن القول بأن الحزمة كانت ذات طبيعة انكماشية بدرجة كبيرة ، لأن الجهود الموجهة نحو تخفيض عجز الموازنة العامة كانت تركز على تخفيض الإنفاق الحكومى بدرجة أكبر من التركيز على زيادة الإيرادات الحكومية .

وقد استطاعت الحكومة تحقيق نجاحات لا بأس بها فى خفض العجز الكلى للموازنة والوصول به إلى مستويات معقولة ، ويلاحظ أن هذه السياسة قامت بالأساس على اتباع سياسة انكماشية ركزت على خفض الإنفاق الحكومى بنسبة كبيرة ، الأمر الذى أثر بشدة على مستويات التشغيل والدخل فى المجتمع دون أن يتوازى معها بذل الجهد المناسب لزيادة حصيللة إيرادات الدولة ، وذلك لأنها لم تتناول المشاكل الجوهرية فى السياسة المالية .

وقد ترتب على هذه الإجراءات السابقة مجتمعة تحسن فى وضع الموازنة العامة للدولة وانخفاض نسبة العجز الكلى فيها للنواتج المحلى فى منتصف التسعينات قبل أن يرتفع مرة أخرى فى نهاية التسعينات وبداية الألفية الجديدة ، فقد أثارت هذه السياسات جدلاً واسعاً بسبب انعكاساتها على المستوى المالى والاقتصادى بشكل عام ، فهى وإن ساعدت فى تخفيض عجز الموازنة العامة إلا أنها أسفرت عن آثار مالية واقتصادية سلبية تمثلت فى تراكم الدين العام المحلى وارتفاع أعباء خدمته ، ومزاحمة الدولة للقطاع الخاص على المدخرات المحلية المتاحة ، واستخدام جانب من هذه المدخرات فى تمويل بعض أوجه الاستهلاك الحكومى بدلاً من توجيهها نحو استثمارات إنتاجية ، وتوليد قوى انكماشية ساهمت فى سيطرة حالة من الركود الاقتصادى على الاقتصاد المصرى ، بالإضافة إلى عدد من الآثار التوزيعية والاجتماعية التى أضرت بمصالح وأوضاع الطبقات الفقيرة ومحدودة الدخل فى المجتمع .

جدول رقم (٥٧)

بيان بالاتفاقات التي عقدتها مصر مع صندوق النقد الدولي حتى عام ٢٠٠٠

م	البرنامج	فترة البرنامج	القيمة	ملاحظات
١	ترتيب مساند Stand by	١٩٦٢	٥ مليون دولار	لم يستكمل
٢	تسهيل التمويل التعويضي CFF Compensatory Financing Facility	١٩٦٣/١٠/١٥	١٦ مليون وحدة حقوق سحب خاصة	لم يستكمل
٣	ترتيب مساند Stand by	١٩٦٤/٥/٢٣ ١٩٦٥/٥/٢٢	٤٠ مليون دولار	لم يستكمل
٤	تسهيل التمويل التعويضي CFF	١٩٦٨/٣/١٨	٢٣ مليون وحدة حقوق سحب خاصة	لم يستكمل
٥	تسهيل التمويل التعويضي CFF	١٩٧٣/٨/١٤	٤٧ مليون وحدة حقوق سحب خاصة	لم يستكمل
٦	تسهيل التمويل التعويضي CFF	١٩٧٦/٦/١٦	٩٤ مليون وحدة حقوق سحب خاصة	لم يستكمل
٧	تسهيل البترول Oil Facility	١٩٧٥ : ١٩٧٧	٣١.٦٨ مليون وحدة حقوق سحب خاصة	لم يستكمل
٨	ترتيب مساند Stand by	١٩٧٧/٤/٢٠ ١٩٧٨/٤/١٩	١٢٥ مليون وحدة حقوق سحب خاصة	لم يستكمل
٩	ترتيب ممتد EFF Extended Financing Facility	١٩٧٨/٧/٢٨ ١٩٨١/٧/٢٧	٦٠٠ مليون وحدة حقوق سحب خاصة	لم يستكمل
١٠	ترتيب مساند Stand by	١٩٩١/٥/١٧ ١٩٩٢/٩/٢٠	٢٣٤.٤ مليون وحدة حقوق سحب خاصة	لم يستكمل
١١	ترتيب ممتد EFF	١٩٩٣/٩/٢٠ ١٩٩٦/٩/١٩	٤٠٠ مليون وحدة حقوق سحب خاصة	لم يستكمل
١٢	ترتيب مساند Stand by	١٩٩٦/١٠/١١ ١٩٩٨/١٠/١٠	٢٧١ مليون وحدة حقوق سحب خاصة	تم تنفيذه

المصدر : د/ كمال الجنزورى ، مصر والتنمية ، دار الشروق ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٣ ، ص ٧٧ .

وفى يوليو ٢٠٠٤ أشاد صندوق النقد الدولي بما سمي الإصلاحات التي أجرتها الحكومة وبتحرك الفريق الاقتصادي الجديد فى الحكومة إلى إصلاحات هيكلية أساسية فى مجال الضرائب والتجارة والدعم وخصخصة معظم الشركات الحكومية وتقوية السياسات النقدية .

برنامج الإصلاح الاقتصادى ٢٠١٦

أخذت الحكومة المصرية على عاتقها تبني برنامج الإصلاح الاقتصادى منذ الربع الأخير من ٢٠١٦، وذلك على كافة الأصعدة المالية والنقدية والهيكلية، والذي شمل عددا من القرارات كان أهمها اعتماد ضريبة القيمة المضافة، وتخفيض الدعم على الوقود والكهرباء، إلا أن القرار الأجرأ والأصعب كان إعلان البنك المركزى فى الثالث من نوفمبر ٢٠١٦ تحرير سعر صرف العملات والتسعير وفقا لآليات العرض والطلب بالسوق، وذلك من خلال القناة الشرعية للتعامل على العملة وهى البنوك .

فقد وافق المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي فى نوفمبر ٢٠١٦ على تقديم مساعدة مالية لمصر من خلال اتفاق يتيح الاستقادة من "تسهيل الصندوق الممدد (EFF) بقيمة ٨.٥٩ مليار وحدة حقوق

سحب خاصة، أو حوالي ١٢ مليار دولار أمريكي. وكان المجلس قد وافق على المراجعة الأولى في ١٣ يوليو والمراجعة الثانية في ٢٠ ديسمبر ٢٠١٧ والمراجعة الثالثة في ٢٩ يونيو ٢٠١٨.

وقد كان قرار التحرير الكامل لسوق صرف العملات الأجنبية هو العلامة الأبرز على بدء تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي ، كما كان مؤشراً كذلك على مدى جدية البرنامج بالمقارنة بسابقه في مطلع التسعينات أو بموجة إصلاحات العقد الماضي .

فقد حقق برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي وضعته الحكومة المصرية العديد من النتائج. فقد اعتمدت السلطات ضريبة القيمة المضافة وسمحت بتحديد سعر الصرف من خلال قوى السوق، وخفضت الدعم غير الكفاء على الوقود والكهرباء.

إن القراءة الموضوعية لسياسات الإصلاح الاقتصادي المتحيزة كلياً للرأسمالية الكبيرة على حساب الشعب وقضية الخصخصة والفساد الهائل الذي انطوي عليه تنفيذها في مصر ، يجد أنها رسخت للعديد من الظواهر الاجتماعية السلبية مثل الفقر والتهميش وزيادة معدل البطالة وسوء توزيع الدخل في مصر ، من خلال تغيير نظم الأجور والدعم والضرائب ، كما عمقت من عدم الاستقرار الاجتماعي .

إن تجربة الإصلاح الاقتصادي في التسعينات ليست بعيدة ، فقد قامت مصر بتنفيذ وصايا صندوق النقد لدولى على أفضل ما يكون ، فماذا كانت النتيجة ؟ نعم انخفض العجز في الموازنة العامة ولكن لسنوات قليلة ، ثم عاود الارتفاع مرة أخرى بمعدلات تفوق سنوات ما قبل الإصلاح . نعم ارتفعت معدلات النمو الاقتصادي ، ولكن ثمار هذا النمو ذهبت إلى فئة محدودة ، ولم تتساقط على بقية أفراد المجتمع .

نجح برنامج الإصلاح من وجهة نظر صندوق النقد الدولي وحواريه من المسؤولين عن القرار الاقتصادي والسياسي في مصر ، ولكن لم تتحقق التنمية الاقتصادية ، ولم يتحسن مستوى معيشة أفراد المجتمع ، بل تدهور .

ويشير حصاد التجارب لتلك البرامج ، إلى أنه في حالة الالتزام الصارم بسياسات وإجراءات هذا البرنامج استطاعت بعض البلاد النامية أن تخفض عجز موازنتها العامة ، على أن التأمل في هذا الحصاد يمكننا من رصد العديد من الملاحظات التي لا يمكن الاستهانة بها .^(١)

١- إن البرنامج ذو طابع انكماشى واضح ، فهو يؤدي عبر تخفيض الإنفاق العام ، الجارى والاستثمارى ، وعبر سياساته المالية والنقدية ، إلى إحداث كساد اقتصادى وطاقت عاطلة وبطالة وخفض واضح فى مستوى المعيشة . ومن هنا فإن تكلفته الاقتصادية والاجتماعية عالية جداً . كما أدى إلى إحداث انكماش فى حجم الدولة ودورها فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية .

٢- إن العبء الأكبر لعلاج العجز يقع على الفقراء ومحدودى الدخل من موظفى الحكومة وعمال القطاع العام والخاص والفلاحين وشرائح كثيرة من الطبقة الوسطى ، حيث يقع عليهم ضرر مؤكد من جراء البطالة التى تزيد بين صفوفهم ، وارتفاع أسعار ضروريات الحياة ، وإلغاء الدعم عن السلع التموينية ، وارتفاع أسعار منتجات القطاع العام ، وزيادة

١- د/رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٧٣ : ١٧٦ .

رسوم الخدمات العامة . فقد عملت تلك البرامج على ازدياد درجة الحرمان البشرى فى إشباع حاجاته الأساسية فى الغذاء والتعليم والصحة والإسكان نظراً لما أسفرت عنه هذه البرامج من سياسات تعمل على خفض النفقات ذات الطابع الاجتماعى فى الموازنة العامة .

٣- زيادة حجم ومعدلات البطالة وتخفيض الأجور والدخول الحقيقية لقطاع عريض من الشعوب النامية ، حيث أن هذه البرامج لم تعمل منذ بدايتها على معالجة مشكلة البطالة فى الدول النامية التى نفذت الاتفاقات مع الصندوق والبنك الدوليين . ولكنها تمخضت عن سياسة تعمل على إيقاف التوظيف والتشغيل وكبح نموه وزيادة أعداد العاطلين وبالتالي زيادة حجم ومعدلات البطالة فى تلك الدول عما كانت عليه .

٤- غالباً ما تواجه أنظمة الحكم التى تتسرع وتقبل هذه الوصفة بحدوث رفض شعبى واسع لها ، وهو الرفض الذى يتخذ فى حالات كثيرة طابع التمرد والإضراب والتظاهر والعصيان (مظاهرات الخبز الشهيرة نموذجاً) ، وفى حالات معينة يكون لهذه الاحتجاجات تأثير فى منع أو عرقلة تنفيذ هذا البرنامج والتخفيف منه .

٥- تحت تأثير الاضطرابات الاجتماعية والأمنية التى ترافق فى العادة تنفيذ هذه البرامج ، تلجأ حكومات البلاد النامية ذات الطابع التسلطى إلى استصدار كثير من القوانين الاستثنائية المقيدة للحريات واستخدام العنف والقوة فى مقاومة اعتراضات الناس على تدهور مستوى معيشتهم .

٦- إن الهدف الجوهرى من وراء المنهج الانكماشى هو توفير الموارد اللازمة لتقوية القدرة المالية للحكومة على خدمة ديونها الخارجية مستقبلاً ، ويقاس مدى نجاح البرنامج بمدى قدرته على توفير النقد الاجنبى وزيادة الاحتياطات الدولية للبلد ، ولا يهم ما إذا كان ذلك قد تم على حسب وقف التنمية وزيادة البطالة وتدهور مستوى معيشة الناس .

٧- إن الإجراءات التى ينطوى عليها البرنامج لتقييد نمو الطالب الكلى ، مثل زيادة الضرائب ، وزيادة سعر الفائدة ، ورفع أسعار الطاقة والنقل ، قد وضعت عراقل ثقيلة لكثير من المشروعات الانتاجية فى مختلف القطاعات ، فتعرضت لحالات من الغلق والإفلاس بسبب عدم إمكان تحمل الزيادة فى تكاليف الإنتاج الناجمة عن تلك الإجراءات .

٨- إن التوسع الذى حدث فى أذون الخزانة قد أدى إلى زيادة هائلة فى حجم الدين العام الداخلى ، وهو أمر بات يهدد بتحول أعباء خدمة هذا الدين لأن تكون سبباً رئيسياً فى استفحال عجز الموازنة العامة مستقبلاً .

٩- كثيراً ما يكون للإجراءات المالية والنقدية التى يتضمنها برنامج التثبيت الاقتصادى تأثيراً سلبياً فى الموازنة العامة للدولة ومن أهمها إجراءات تحرير التجارة الخارجية وما يستلزمه ذلك من تخفيض شديد فى الرسوم والتعريفات الجمركية ، الأمر الذى ينعكس على إيرادات الدولة ، كما أن خفض الضرائب على الدخل المرتفعة وعلى رؤوس الأموال المحلية لتشجيع القطاع الخاص وتقرير اعفاءات ضريبية وجمركية واسعة كثيراً ما يفقد الدولة موارد مالية ضخمة .

ومن الجدير بالذكر هنا أن خبراء الصندوق والبنك الدوليين يعترفون بتلك الآثار الجانبية لبرامجها على البعد الاجتماعى ، واعترفهم ينصب على الأجل القصير ، ويبرر هؤلاء الخبراء أن هذه الآثار الإيجابية هى الثمن الذى يجب أن يدفع لتجاوز المحن الاقتصادية والضعف المؤسسى والاختلالات الهيكلية المزمنة فى الاقتصاديات النامية ، وذلك من أجل تحقيق التوازنات الاقتصادية

الكلية وتحسين النظام المؤسسى والقضاء على الاختلالات الهيكلية فى الأجلين المتوسط وطويل الأجل .^(١)

لقد أشار Joseph Stiglitz الحائز على جائزة نوبل فى الاقتصاد عام ٢٠٠١ إلى أن الطريقة التى يتم بها علاج الأزمات الاقتصادية من خلال رفع الأسعار - رفع الدعم وتحرير العملة - من المحتمل أن يكون لها آثار عكسية على النمو الاقتصادى على المدى الزمنى المتوسط ، وربما الطويل أيضاً ، وأشار أيضاً إلى أن صندوق النقد الدولى يقدم روشة واحدة للجميع ، بالرغم من أنه لا يوجد مقياس واحد للجميع .^(٢)

فقد جعلت برامج وسياسات الصندوق من الدول النامية مجرد تابع يجب عليها التكيف لأيديولوجيات الرأسمالية الليبرالية بدلاً من أن تكيف اقتصاداتها لمصالحها ومطالب شعوبها.^(٣)

وقد بين التاريخ الاقتصادى المعاصر أن بعض حالات الدول النامية التى طبقت ونفذت برامج التثبيت والتكيف الهيكلى لم تتحسن بالقدر الكافى ، وأن أمانى وطموحات هذه الدول فى النمو والتقدم الاقتصادى لم تتحقق بعد ، ومن هنا تصاعدت موجات الانتقاد الموجه إلى برامج التثبيت والتكيف الهيكلى من جانب الكثير من الاقتصاديين ومن جانب قادة الدول النامية اللذين أصبحوا عرضة لانتقادات سياسية فى مجتمعاتهم نتيجة تلك الآثار السلبية لهذه البرامج على البعد الاجتماعى.^(٤)

وفى ضوء ما تقدم ، نؤكد ما ذهب إليه البعض من أن المنهج الانكماشى قد صيغ لكى يكون فى صالح الدائنين ، وهى صياغة محكمة تتولى برامج التثبيت هندستها وتقصيها بدقة صوب الهدف الأساسى ، وهو تقوية قدرة البلد المدين على دفع أعباء ديونه مستقبلاً ، وأياً كان الثمن الاقتصادى والاجتماعى والسياسى اللازم دفعه لتحقيق هذا الهدف .^(٥)

فالتكيف الهيكلى يعد واحداً من أكثر أشكال الليبرالية الجديدة المتنقلة أهمية وصعوبة فى الفهم ، نموذج للإصلاح الاجتماعى والاقتصادى ولد فى أروقة واشنطن وحل ضيفاً على الدول ، فعلى الرغم من أن الطبيعة المحددة للتكيف الهيكلى يمكن أن تكون قد تغيرت عبر السنين مع التحول الأخير نحو استراتيجيات الحد من الفقر ، فقد ظلت الوصفة الأساسية على حالها من التقشف المالى وتحرير الاتفاقات التجارية وخفض التعريفات الجمركية على الواردات بالإضافة على إلى تخفيضات واسعة النطاق فى الإنفاق العام فى البداية مع القروض ، وبعد ذلك تخفيض الديون اعتماداً على الأخذ ببرنامج التكيف الهيكلى أو تنفيذ استراتيجيات الحد من الفقر ، لم يكن للدول المتلقية الخيار الواسع سوى قبول العلاج الذى قدمه لها صندوق النقد الدولى والبنك الدولى . بما يمكن قراءة التكيف الهيكلى كمثال بسيط يؤكد الهيمنة الأمريكية من خلال مدخل التنمية .^(٦)

- ١- د/سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ١٥٣ .
- ٢- بن منصور نجيم ، المسار المتغير لصندوق النقد الدولى فى إدارة الأزمات المالية ، مجلة مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامى ، العدد ٥٦ ، مجلد ١٩ ، ٢٠١٥ ، ص ٣٦٩ .
- ٣- د/محمد عبدالله شاهين ، دور البنك الدولى فى اقتصاديات الدول العربية ، مرجع سابق ، ص ٦٦ .
- ٤- د/سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ١٥٥ .
- ٥- د/رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٧٦ .
- ٦- أدريان سميث وأيسون ستيننج وكاتي ويلز ، العدالة الاجتماعية والليبرالية الجديدة ، مرجع سابق ، ص ١٠٨ ، ١٠٩ .

وأخيراً نود الإشارة إلى أنه على الرغم من كل ما يقال عن قيام صندوق النقد الدولي والدول الدائنة بفرض برامج إصلاح ليبرالية واحدة قائمة على أسس أيديولوجية جامدة لا تراعى الفوارق بين الدول فى مستويات التطور الاقتصادى والظروف التى تمر بها ، إلا أن الصندوق والدول الدائنة لا يملكون القيام بضغوط حقيقية أو فرض برامج إصلاح من هذه النوعية إلا على الدول التى أوصلتها سياساتها الاقتصادية إلى اختلالات عميقة وأزمات تستعصى على الحل بدون المساندة المالية الدولية التى يكون ثمنها هو فرض تلك البرامج الإصلاحية الليبرالية .^(١)

١- د/ أحمد السيد النجار ، الإصلاح الاقتصادى الليبرالى ، مرجع سابق ، ص ٤٥ .

الفصل الثاني

علاج عجز الموازنة العامة

في ضوء الفكر التنموي

تمهيد وتقسيم

يعد الفكر التنموى فى علاج عجز الموازنة العامة للدولة بديلاً لفكر صندوق النقد الدولى والذى بدأ فى الآونة الأخيرة نظراً للجوانب السلبية التى تتصف بها وصفة الصندوق وعلى الأخص الوجهة الانكماشية للوصفة ، وانحياز البرامج لعنصر رأس المال على حساب عنصر العمل ، وانكماش حجم الدور الذى تقوم به الدولة فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، وكذلك الآثار السلبية على البعد الاجتماعى فى الدول التى تطبق تلك البرامج .^(١)

إن برامج التثبيت والتكيف الهيكلى التى لا تحقق النمو الاقتصادى ولا تراعى التنمية البشرية هو أمر غير مقبول ، ومن هنا كانت الاستراتيجيات الجديدة للتنمية تعتمد على الارتقاء بمستوى الإنتاجية ، وعلى تنويع وزيادة الصادرات ، وعلى إعادة توزيع النفقات العامة فى الموازنة العامة فى اتجاه التعليم الأساسى والفنى والرعاية الصحية الأساسية وتأسيس البرامج ذات الكلفة المنخفضة فى مختلف القطاعات ، وزيادة كفاءة الأسواق وتشجيع المشروعات الصغيرة وإعداد برامج لتدريب القوى العاملة ، وخلق فرص للعمالة المنتجة ، وتوفير البيئة التى تشجع الناس على تحقيق وتنمية طاقاتهم الكامنة .^(٢)

فقد حذر تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠١٣ حكومات المنطقة العربية من انتهاج سياسات تقشفية خاطئة ، وانعدام المساواة وضعف المشاركة السياسية ، وكلها عوامل من شأنها أن تقوض التقدم وتؤجج الاضطرابات ، وقد بلغ متوسط قيمة دليل التنمية البشرية للمنطقة العربية ٠.٦٥٢ أى أقل من المتوسط فى كل من شرق آسيا وآسيا الوسطى وأمريكا اللاتينية .^(٣)

وقد بدأ هذا الفكر فى بدايته بفكر التنمية المستقلة ، وهو فى الأصل ذو وجهة اقتصادية اشتراكية لا مركزية يعالج عجز الموازنة العامة للدولة عن طريق دعم الطاقة الضريبية للدولة بوصولها إلى شتى أنواع الدخول المختلفة فى جميع قطاعات وأنشطة الاقتصاد بالإضافة إلى ترشيد الإنفاق العام التى تعد النقطة الاستراتيجية فى فكر التنمية المستقلة .

ونتناول فى هذا الفصل الفكر التنموى فى علاج عجز الموازنة العامة من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول : الإطار الفكرى للفكر التنموى

المبحث الثانى : أدوات الفكر التنموى فى علاج عجز الموازنة العامة للدولة

المبحث الثالث : تقييم الفكر التنموى

١- د/حامد محمود مرسى ، عجز الموازنة فى مصر قبل وخلال الإصلاح الاقتصادى ، مرجع سابق ، ص ٢٦٥ .

٢- د/سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ١٥٧ .

3 - UNDP: The Human Development Report 2013, The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World, Summary 2013, pp. 14,15.

المبحث الأول

الإطار الفكرى للفكر التنموى

تمهيد وتقسيم

يؤكد الاقتصادى الشهير جون فريدمان أن النمو الاقتصادى يكون مستحيلاً بدون تكيفات مؤلمة، وكان لابد للفلسفات القديمة من أن تطرح جانباً ، والمؤسسات القديمة لابد من تفكيكها ، كما أن الروابط الطبيعية ، والمعتقدات والعرق ، لابد أن تتفجر ، وعدد كبير من الأشخاص الذين لا يستطيعون التماشى مع التقدم ، لابد أن يكون لديهم توقعات خاصة بإحباط الحياة المريحة ، ومجتمعات قليلة جداً مستعدة لدفع الثمن كاملاً لتحقيق نمو اقتصادى سريع .^(١)

ولقد سعى بعض الاقتصاديين إلى بديل للمنهج الانكماشى فى علاج عجز الموازنة العامة للدولة لما له من آثار سلبية ، بديل يعتمد على التنمية الاقتصادية بغرض الدفع المستمر للتنمية الاقتصادية دون أى إبطاء على أساس أن يتحقق معدلات عالية من النمو الاقتصادى من شأنها أن تساعد فى الوقت نفسه على تقليص عجز الموازنة العامة .^(٢)

ونتناول فيما يلى الإطار الفكرى للفكر التنموى لعلاج عجز الموازنة العامة فى المطالب التالية:

المطلب الأول : الطريق إلى وصفة الفكر التنموى

المطلب الثانى : المبادئ الحاكمة لعلاج عجز الموازنة فى الفكر التنموى

المطلب الأول

الطريق إلى وصفة الفكر التنموى

فى إطار البحث عن بديل لوصفة صندوق النقد الدولى نادى بعض الاقتصاديين ببديل آخر سمي فى البداية بالتنمية المستقلة ، يعالج فيها عجز الموازنة العامة فى الدول النامية عن طريق دعم طاقة الدولة الضريبية بوصول الضريبة إلى شتى أنواع الدخول والمجالات والمواقع المحتملة أو الممكن تحقيقها ، بالإضافة إلى ترشيد الإنفاق العام بزيادة درجة كفاءته ، مع إعطاء الدولة دوراً مميزاً فى التنمية المستقلة ، ومراعاة العدالة الاجتماعية ، والانحياز السياسى والاجتماعى لمصلحة الأغلبية الساحقة من السكان ، وإعداد الخطط الاقتصادية ، مع إيجاد نوع من المزج بين اعتبارات السوق الحرة واعتبارات التخطيط الاقتصادى لتحقيق الأهداف المرجوة ، وهو بديل ذى وجهة اقتصادية اشتراكية لا مركزية .

وتتركز فكرة التنمية المستقلة فى الأساس الأول على فكر الاقتصادى بول بران Paul Baran الذى يرى أنه إذا كان حجم الفائض الاقتصادى الفعلى (الادخار الفعلى) والذى يعادل الفرق بين حجم الناتج القومى الإجمالى وبين حجم الاستهلاك النهائى الكلى (العام والخاص) ضئيلاً لا يكفى لأغراض تحقيق التنمية ورفع مستوى المعيشة نظراً للظروف الاقتصادية والاجتماعية والتنظيمية والسياسية التى يتحقق فيها هذا الفائض ، إلا أن الفائض الاقتصادى المحتمل أكبر كثيراً من الفائض

١- جون فريدمان ، التمكين ، سياسات التنمية البديلة ، مرجع سابق ، ص ٣٧.

٢- نادى بهذا المنهج الدكتور/ رمزى زكى فى مؤلفه : انفجار العجز ، علاج عجز الموازنة العامة للدولة فى ضوء المنهج الانكماشى والمنهج التنموى ، مرجع سابق .

الاقتصادى الفعلى ، نظراً لأن جزءاً كبيراً من الفائض المحتمل يبدد هباءً فى أنواع متعددة من الضياع والإسراف والتهريب وإساءة استخدام الموارد ، وهى التفرقة التى تميز بين الطاقة الضريبية الفعلية والطاقة الضريبية المحتملة أو الممكن تحقيقها ، والتى يمكن تحقيقها بكمية أكبر لو أمكن للاقتصاديات النامية أن تقضى على الأسباب التى تسهم بشكل جوهري فى إضعاف الحصيلة الضريبية للدولة وذلك فى ضوء الدفع الذاتى والمستمر للتنمية الاقتصادية وتقليل الاعتماد على مصادر التمويل الخارجية .^(١)

وقد تضاعف فكر التنمية المستقلة على أثر انهيار الاتحاد السوفيتى وتكك الكتلة الشرقية والتحول نحو اقتصاديات السوق ، وتحول هذا البديل عن طريق بعض الاقتصاديين ممن يؤمنون بنظام اقتصاديات السوق الحر وغيرهم ممن يؤمنون بنظام اقتصاديات السوق الاجتماعى إلى بديل آخر عرف بالبديل التنموى .

ويختلف البديل التنموى عن التنمية المستقلة فى بعض النواحي ويتشابه معه فى نواحي أخرى، كما يختلف عن وصفة صندوق النقد الدولى فى علاج عجز الموازنة العامة فى بعض النواحي وعلى الأخص الجانب الانكماشى ، ويتشابه معه فى نواحي أخرى وعلى الأخص تقليص التمويل التضخمى إلى أدنى الحدود والاعتماد فى التمويل على الموارد الحقيقية .^(٢)

المطلب الثانى

المبادئ الحاكمة لعلاج عجز الموازنة فى الفكر التنموى

إن أهم المبادئ الحاكمة والأفكار الرئيسية لعلاج عجز الموازنة العامة للدولة فى الدول النامية فى ظل الفكر التنموى تتمثل فيما يلى :^(٣)

١- إن العجز فى الموازنة العامة للدولة يعتبر أحد الاختلالات الهيكلية المهمة التى تعانيتها اقتصاديات البلاد النامية ، وأصبح صفة لصيقة بخصائص هيكل هذه البلاد وأنه يرتبط بمجموعة الاختلالات الهيكلية الأخرى ، ومن ثم فإن علاج هذا الاختلال يجب أن يأتى ضمن رؤية متكاملة ، أو منظور شامل ، لعلاج مجمل الاختلالات الهيكلية فيها . فلا معنى لعلاج هذا الاختلال إذا ظلت الاختلالات الأخرى بلا علاج .

٢- لا خلاف على ضرورة علاج العجز فى الموازنة العامة للدولة لأن تفاقم هذا العجز أنتج العديد من الآثار الخطيرة التى باتت تهدد اقتصادات هذه البلاد وتعرضها لمزيد من المآزق والأزمات المهددة بإفشال جهود التنمية والمسببة لكثير من الاضطرابات الاقتصادية والاجتماعية وربما السياسية ، ومن هنا فعلاج العجز يعد أحد المحاور الأساسية لإعادة إحياء جهود التنمية .

ويجب النظر إلى علاج عجز الموازنة العامة فى الدول النامية على اعتبار أنه أحد الأركان الأساسية لإعادة إحياء وإنعاش جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وأن يحدد منذ البداية الفترة الزمنية الملائمة التى تتطلبها عملية علاج العجز دون الالتجاء إلى الإبطاء بعملية

١- د/سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ١٥٧ : ١٥٩ .

٢- المرجع السابق ، ص ١٦٠ .

٣- د/رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٨١ : ١٨٣ .

د/سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ١٦١ : ١٦٨ .

التنمية، وأن يكون هناك علاقة تبادلية بين الارتقاء بمعدلات النمو وبين علاج عجز الموازنة العامة.

٣- إنه من الخطورة بمكان علاج العجز من خلال الإنكماش . أى تعطيل التنمية وزيادة البطالة وتردى مستوى معيشة الناس ، فذلك طريق وإن كان يقود إلى هدف التوازن الحسابي للموازنة ، إلا أنه طريق قد يكون مدمراً من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

٤- إذا كان المنهج الإنكماشى يضحى بالتنمية ويخلق حالة من الادخار الإجبارى بهدف دفع أعباء الديون الخارجية ، فإن المنهج التنموى لعلاج عجز الموازنة العامة يرتبط بالدرجة الأولى بدفع عجلات التنمية قدماً للأمام ، مع ما يخلقه هذا الدفع من إمكانات لزيادة حجم الدخل وفرص التوظيف وزيادة مستوى المعيشة وبعث الحيوية فى قدرة الدولة على دفع أعباء ديونها الخارجى .

إن مقتضيات النمو تتطلب العمل على زيادة معدلات الادخار فى الدول النامية ، وأن زيادة معدلات الادخار تتطلب بدورها القضاء على العجز الجارى للموازنة العامة ، وإيجاد بعض الفوائض بعد ذلك ، إذ أن هذا العجز الجارى يمثل الادخار السالب للحكومة بينما يمثل الفائض الادخار الموجب للحكومة .

٥- إن علاج عجز الموازنة ستكون له تكلفة ما ، وأن تلك التكلفة يجب أن توزع على الناس بشكل يراعى العدالة الاجتماعية . بمعنى ضرورة أن يتناسب العبء مع القدرة على التحمل . فالأغنياء يجب أن يتحملوا نصيباً أكبر مما يلقى على كاهل الفقراء ومحدودى الدخل .

كما يجب أن يراعى توزيع أعباء تكلفة برنامج علاج العجز بين الجيل الحاضر والجيل القادم بشكل يحقق العدالة بين التكلفة والمنافع بين الجيلين ، كلما كان ذلك ممكناً ولو جزئياً .

٦- إن العودة لمبدأ التوازن الحسابى السنوى للموازنة العامة للدولة لم يعد لها أية معنى فى العصر الراهن ، وأن التمسك بهذا المبدأ فى الظروف المعاصرة غالباً ما يؤدى إلى تعميق الكساد وزيادة البطالة ووقف التنمية . وأن المهم هو تحقيق الاستقرار الاقتصادى الذى يشجع على النمو الاقتصادى ، والهبوط بالعجز إلى المستوى المناسب والمعقول الذى يمكن تحمله دون حدوث مشكلات تهدد الاستقرار النقدى والسعرى للاقتصاد الوطنى .

٧- إن علاج العجز لا يمكن تحقيقه خلال أمد قصير ، وخاصة إذا كانت نسبة العجز إلى الناتج المحلى الإجمالى مرتفعة وكان مستمراً منذ فترة طويلة ، فذلك يرفع من تكلفته الاقتصادية ، فضلاً عن أن ذلك سيكون منطوياً على مجموعة من السياسات والإجراءات التى ستكون مرهقة من الناحية الاجتماعية وغير مقبولة من الناحية السياسية والشعبية . ولذلك يجب أن يحدد الإطار الزمنى لعلاج العجز على نحو ملائم يمكن تحمله .

٨- يجب عدم الالتجاء فى تمويل عجز الموازنة العامة فى الاقتصاديات النامية عن طريق التمويل التضخمى ، وتقليصه إلى أدنى الحدود التى تتناسب مع النمو الحقيقى المتوقع فى الناتج المحلى الإجمالى كلما أمكن ذلك ، وأن يكون الاعتماد فى هذا التمويل على موارد حقيقية عن طريق القروض الداخلية والخارجية .

٩- إن تجديد محاور الإجراءات الفاعلة لعلاج العجز ، وتحديد ما تتطوى عليه من سياسات ، وإن كان سيتطلب عملاً فنياً لا يتقنه غير الخبراء والمستشارين ، إلا أنه لا بد وأن يكون هناك حوار شعبى لمناقشة السياسات والإجراءات الجديدة المقترحة لعلاج العجز ، وذلك عبر المؤسسات الديمقراطية ومؤسسات المجتمع المدنى حتى يكون هناك اقتناع بجدوى علاج العجز .

المبحث الثانى

أدوات الفكر التنموى فى علاج عجز الموازنة العامة للدولة

إذا كان المنهج الإنكماشى لعلاج العجز ينصب أساساً على تخفيض النفقات العامة بشكل أكثر مما ينصب على زيادة الموارد العامة بهدف توفير الموارد التى تلزم لزيادة قدرة الدولة على دفع أعباء ديونها الخارجية ، فإن المنهج التنموى يركز على السياسات والإجراءات التى تعالج العجز ، وفى نفس الوقت تضمن الاستمرار فى طريق التنمية ، وألا تتعارض إجراءات وسياسات علاج العجز مع اعتبارات الدفع المستمر لعجلات التنمية . بل يفترض فى هذا المنهج أن تلك الإجراءات والسياسات تقوم على خلق آثار إيجابية تساعد على دعم المنهج التنموى وزيادة معدلات التنمية .^(١)

ويرتكز الفكر التنموى فى علاج عجز الموازنة العامة فى تلك الاقتصاديات على السياسات التى تخفض العجز وتضمن فى الوقت نفسه على التنمية الاقتصادية بغرض الدفع المستمر للتنمية الاقتصادية دون أى إبطاء على أساس أن يتحقق معدلات عالية من النمو الاقتصادى من شأنها أن تساعد فى الوقت نفسه على تقليص عجز الموازنة العامة لما يجلبه ذلك من انتعاش ورواج يودى فى النهاية إلى زيادة الموارد العامة .^(٢)

إن القضاء على الآثار السلبية التى يسببها تفاقم العجز تلعب دوراً هاماً فى خلق بيئة الاقتصاد الكلى المساعدة للتنمية . فالقضاء على التضخم وتحقيق الاستقرار النقدى والسعرى ، وتخفيض أعباء الدين العام المحلى والأجنبى ، وخفض سعر الفائدة ، واستقرار سعر الصرف ، وحماية الاحتياطيات الدولية للبلد ، كلها أمور ضرورية لإنجاح عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، كما أن تحقيق معدلات مرتفعة للتنمية الاقتصادية ، وما يرافق ذلك من انتعاش اقتصادى ورواج تجارى، سوف يساعد على التقليل من عجز الموازنة العامة للدولة ، نظراً لما يسببه من زيادة واضحة فى موارد الدولة السيادية .

ولما كان معدل الاستثمار المحلى ما زال يلعب الدور الاستراتيجى فى زيادة معدلات التنمية فى الدول النامية ، فإنه يتعين ألا تمس إجراءات خفض عجز الموازنة العامة تخفيض هذا المعدل ، فيجب عدم الضغط على الاستثمارات العامة بحجة توفير الموارد وخاصة الاستثمار فى البنية الأساسية أو الاستثمار فى مجالات التنمية البشرية ، كما أن إجراءات وسياسات علاج العجز ينبغى أن لا تكون لها آثار سلبية فى معدل الاستثمار فى القطاع الخاص .

ويضم المنهج التنموى لعلاج عجز الموازنة العامة خمس محاور أساسية :

المحور الأول : ترشيد وضبط الإنفاق العام

إن ترشيد الإنفاق العام لا يعنى تخفيضه أو كبح نموه بشدة كما ينادى المنهج الإنكماشى ، بل المقصود هو زيادة الكفاءة الإنتاجية للإنفاق العام فى المجالات التى يذهب إليها ، وهو يتمثل فى دعم قدرته على تقديم الخدمة أو السلعة العامة بأعلى درجة من الكفاءة .

١- د/رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٨٣ .
٢- د/سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ١٦٨ .

كما يعنى ترشيد الإنفاق العام القضاء على الإسراف والتبذير الشديدين اللذين يلازمان بنود الإنفاق العام فى الموازنة العامة ، وذلك عن طريق محاربة الإسراف والتبذير فى جميع المجالات ، والرقابة الفاعلة قبل الصرف وبعده .

ويتطلب ترشيد الإنفاق العام بصفة عامة أمرين مهمين هما :^(١)

١- وضع برنامج فعال لمحاربة الإسراف فى استخدام المستلزمات السلعية والخدمية مثل السيارات والوقود والكهرباء والورق وبدلات السفر وتكاليف المآدب والحفلات ... إلخ.

٢- إخضاع موازنات المؤسسات والإدارات الحكومية لرقابة مالية فاعلة من جانب جهاز الدولة للمحاسبات والبرلمانات المنتخبة . ومن هنا ترتبط قضية مكافحة الإسراف ونهب المال العام بتوافر الديمقراطية .

وتتمحور المشكلة الأساسية لترشيد الإنفاق العام أو رفع كفاءته الانتاجية فى كيفية الحصول على نتائج أفضل بالقدر نفسه من الانفاق العام ، أو فى كيفية الحصول على هذا القدر نفسه من النتائج بإنفاق عام أقل .

إن ترشيد الإنفاق العام أو زيادة الكفاءة الانتاجية للإنفاق العام يتطلب الضغط على بنود الاستهلاك الحكومى غير الضرورية . وهى المجالات التى يمكن تخفيض النفقة العامة فيها دون أن تنتج عن ذلك أية آثار سلبية على مستوى الخدمة الحكومية المقدمة ، أو على كفاءة الإنجاز فى الإدارات الحكومية ، أو على المشروعات الاستثمارية العامة الجارى تنفيذها ، أو على مقتضيات أمن الوطن ، الأمر الذى يؤدى إلى احداث وفرة فى الموارد المالية وخفض العجز فى الموازنة بمقدار هذه الموارد ، وبالتالي تخفيض حاجة الحكومة إلى الاقتراض الخارجى والداخلى وتقليل عرض النقود وكبح جماح التضخم .^(٢)

ترشيد الإنفاق العام وقضية الأجور

هناك من يعتقد بأنه لما كان بند الأجور والمرتببات يستحوذ على نسبة هامة من جملة الإنفاق العام ، بسبب زيادة أعداد الموظفين العموميين الذين يعملون فى مختلف أجهزة الدولة ، فإن اعتبارات خفض عجز الموازنة ورفع كفاءة الإنجاز فى تلك الأجهزة تقتضى تسريح أعداد كبيرة منهم ، أو خفض أجورهم وتأجيل علاواتهم الاجتماعية ، فضلاً عن تجميد التوظيف الحكومى . ورغم أن هذا الإجراء قد نجح فى تحقيق ضغط لا بأس به فى بند الأجور والمرتببات فى الموازنة العامة فى بعض البلاد ، إلا أنه أدى إلى زيادة مشكلة البطالة ، مع ما ينجم عنها من آثار ومشكلات اجتماعية وسياسية وأمنية لا يستهان بها .

وعلى المستوى الاقتصادى يؤدى خفض الأجور أو تجميدها إلى تعميق حالة الكساد فى البلد ، لأن الأجور وإن كانت أهم وأكبر بنود الإنفاق العام الجارى فى الموازنة العامة ، إلا أنها من ناحية أخرى هى المصدر الأساسى لدخل قطاع عريض من المواطنين والمنبع الأساسى لإنفاقهم ، وبالتالي فإن خفضها سوف ينعكس مباشرة فى تخفيض حجم الطلب الكلى الداخلى ، مما سيكون له

١- د/رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٨٥ .

٢- المرجع السابق ، ص ١٨٦ .

تأثير انكماشى فى الإنتاج والاستثمار ، كما تشير التجارب أيضاً إلى أن الاستغناء المبالغ فيه الذى حدث للعمالة الحكومية فى بعض البلدان النامية قد أثر بشكل سلبى واضح على كفاءة الإنجاز فى بعض الإدارات الحكومية وعلى نوعية الخدمة التى تقدمها تلك الإدارات .

على أن ذلك لا يعنى الدفاع عن استمرارية نمط سياسة التوظيف الحكومى التى سادت فى الماضى فى البلاد النامية ، والتى كانت تستخدم غالباً لإرضاء الطبقة الوسطى وكسب تأييدها ، أو ارتبطت بتوزيع الثروة والدخل ، وفى العديد من الحالات كان التعيين يتم بالمحسوبية والوساطة وتوفير الوظائف للأصدقاء والأقرباء . وفى كل هذه الحالات لم ترتبط التعيينات بوجود حاجة فعلية لعمالة إضافية ، وهو الأمر الذى انعكس فيما سمي بظاهرة البطالة المقنعة فى كثير من الإدارات والأجهزة الحكومية .^(١)

وقد ارتبطت سياسة التوظيف الحكومى بعدم كفاءة توزيع العمالة الحكومية ، بحيث حدث إفراط فى عنصر العمل فى قطاعات وإدارات حكومية معينة ، يقابلها ندرة فى عنصر العمل فى قطاعات وإدارات أخرى . ومن هنا يستلزم الترشيح ضرورة إعادة تخطيط وتأهيل وتدريب وتوزيع القوى العاملة ، بما يقضى على البطالة المقنعة ، ويرفع من كفاءة العمل ، ويوفر النقص الحادث فى العمالة الحكومية فى بعض القطاعات والإدارات الحكومية.

ويمكن ترشيح البطالة المقنعة فى الإدارات الحكومية عن طريق إعادة تخطيط وتأهيل وتدريب وتوزيع القوى العاملة من الإدارات الحكومية التى يوجد بها وفرة فى عنصر العمل إلى تلك الإدارات التى يوجد بها ندرة فى عنصر العمل ، وبالإضافة إلى ذلك يمكن نقل العنصر النسائى الزائد فى الإدارات المختلفة ممن يحملن مؤهلاً جامعية وذلك بعد تدريبهن وتأهيلهن إلى التعليم الابتدائى فى مجال أماكنهم السكنية ، إذ خير خير لهن أن يساهمن فى تعليم الصغار من أن يعملن أعمالاً منزلية فى مكاتب الحكومة بسبب فراغهن .^(٢)

ترشيح الإنفاق العام وقضية الصيانة والإحلال والتجديد

يرتبط بترشيح الإنفاق العام ، إيلاء قضية الصيانة والإحلال والتجديد ما تستحقه من عناية . فلا يجوز بأى حال من الأحوال الضغط على هذا البند بحجة توفير النفقة . ذلك أن الضغط هنا سوف يؤدى إلى حدوث نتيجتين غير مرغوب فيهما وهما :^(٣)

- ١- عدم إمكان تقديم الخدمة أصلاً ، أو تقديمها بشكل ردىء .
 - ٢- سرعة استهلاك العمر الانتاجى للأصول الرأسمالية الثابتة . مما يشكل تبديداً للموارد .
- ومع ذلك يجب ألا يتضمن بنود الصيانة والإحلال والتجديد أى أنواع من الإسراف والتبذير .

ترشيح الإنفاق العام والإنفاق الاستثمارى العام

لما كان الإنفاق الاستثمارى العام يستأثر بنسبة هامة من إجمالى الإنفاق العام فى كثير من البلاد النامية ، وهو ما يذهب لتمويل مشروعات البنية الأساسية والمشروعات العامة الأخرى ، فإن

١- المرجع السابق ، ص ١٨٦ .

٢- د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة مرجع سابق ، ص ١٧٣ .

٣- د/ رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٨٧ .

الترشيده هنا يستلزم مراجعة هذا الإنفاق مراجعة دقيقة لإلغاء المشروعات غير الضرورية فى الظروف الحالية ، أو تأجيل البعض منها ، والعمل على ترشيده الكلفة الاستثمارية للمشروعات تحت التنفيذ أو لما سيتم تنفيذه مستقبلاً ، خاصة أن تنفيذ تلك المشروعات كثيراً ما ينطوى على أسعار مغالى فيها وعلى عمولات وسمسرة مرتفعة ، وفى هذا الخصوص لابد من إعادة النظر فى شروط المناقصات العامة والرقابة المالية والمسائلة القانونية .

أما المشروعات الاقتصادية التى تملكها الدولة وتحقق خسارة تتحملها الموازنة العامة للدولة ، فلابد من العمل على رفع مستوى كفاءة الإنجاز فيها والقضاء على الأسباب الكامنة وراء تلك الخسارة ، مثل الإدارة غير الكفاء ، وفرض العمالة الزائدة عليها ، والتدخل فى تحديد أسعارها دون مستوى التكلفة إلى غير ذلك من الإجراءات التى ستؤدى بلا شك إلى خفض عجز الموازنة العامة .

ترشيده الإنفاق العام وإصلاح المؤسسات الحكومية

ترتبط عملية ترشيده الإنفاق العام بإصلاح المؤسسات والإدارات الحكومية ، سواء تعلق الأمر بتقديم خدمة أو سلعة أو بتنفيذ سياسة أو إبرام عقود ، فإن تطوير هذه المؤسسات إدارياً ، وتزويدها بأفضل القيادات والخبرات والكوادر ، ودعمها بالأجهزة ونظم المعلومات الحديثة ، سيعمل على خفض النفقة العامة فيها .

إن السياسات والإجراءات المالية التى تستهدف ترشيده الإنفاق العام يجب أن يقاس مدى التقدم فى تحقيق هذا الترشيده وضبطه من خلال المعيارين التاليين :^(١)

- ١- ألا يتجاوز معدل نمو الإنفاق الاستهلاكى الحكومى معدل نمو الناتج المحلى الإجمالى .
- ٢- ضرورة الوصول – بشكل تدريجى – إلى ذلك الوضع الذى يتعادل فيه الصرف فى مجالات الإنفاق العام الجارى مع الإيرادات العامة الجارية ، بل ويفضل أن تكون حصيلة الإيرادات الجارية أكبر من الإنفاق الجارى ، حتى يمكن تحقيق فائض اقتصادى جارى يوجه إلى تمويل الإنفاق الاستثمارى العام ويمكن الدولة من مواجهة أعباء التزاماتها الخارجية .

المحور الثانى : ترتيب أولويات الإنفاق العام

إن المدقق لسلم الأولويات الحالية فى تخصيص الإنفاق العام فى الموازنة العامة فى الدول النامية يجد أنه يعتبر أحد الأسباب الرئيسية فى إحداث العجز فى الموازنة العامة فى تلك الاقتصاديات ، إذ غالباً ما يكون تخصيص هذا الإنفاق لمجالات غير ضرورية أو غير هامة لعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وأن تأجيلها – أو حتى إلغاؤها – لا يلحق الضرر بوظائف الدولة والحكومة ومهامها المتعددة فى شئون المجتمع .^(٢)

ويختلف أثر التغير فى هيكل الإنفاق العام باختلاف حجم هذا المكون ونوعيته ، فالأثر الناتج عن التغير فى دعم الصادرات يختلف فى تأثيره على التغير فى حجم التحويلات الأخرى لقطاع التعليم أو الصحة أو الناتج عن التغير فى دعم منتجات الطاقة ، لذا فإن القرار بتحديد توجهات

١- د/رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٨٨ ، ١٨٩ .
٢- وهنا يثور التساؤل ، هل ترى الحكومة توصيل مياه الشرب النظيفة وخدمات الصرف الصحى لبعض القرى أمراً له الأولوية ، أم ترى توفير المياه لملاعب الجولف فى بعض التجمعات السكنية الفاخرة أكثر أولوية .

الإنفاق العام وأولوياته مسألة ذات أهمية بالغة في التأثير على مسار النمو والتوزيع ، وهذا ما يثير دائماً التساؤل حول الكيفية التي يتحدد من خلالها توجهات الإنفاق العام وأولوياته.^(١)

ويسود نمط من الأولويات في توزيع الموارد العامة على بنود الإنفاق المختلفة في الموازنات العامة في البلاد النامية ، وهذا النمط يتأثر بالظروف العامة المحيطة بالاقتصاد الوطنى ، وبالرؤية السياسية والاجتماعية لصانعى القرارات العليا ، ويعد هذا النمط مسئول إلى حد ما عن إحداث العجز في الموازنة العامة .^(٢)

ويقع العبء الأكبر على السياسة العامة والمالية في التوفيق بين أولويات هذا الإنفاق ، والتي يجب عليها دائماً أن تغير من نمط توزيع أولويات الإنفاق العام إذا حلت بالاقتصاد الوطنى أزمة مالية ، أو تبدلت الظروف من الوفرة إلى الندرة النسبية للموارد ، مع وجود رؤية اجتماعية واقتصادية مختلفة عن تلك الرؤية السابقة في حالتى الاعتدال أو الوفرة عنها فى حالة الأزمة .^(٣)

وغالباً ما ينطوى هذا النمط من الأولويات على كثير من الأمور غير الهامة أو غير الضرورية التى لن يتمخض تأجيلها أو إلغاؤها حالياً عن إلحاق أية أضرار بوظائف الدولة ومهامها المختلفة أو الإضرار بعملية التنمية ، كما أنه لن يؤثر فى كفاءة الأداء فى أجهزة الدولة . فعلى سبيل المثال ، نجد بعض المشروعات الترفية فى ظل أحوال الضائقة المالية ، مثل مشروعات تجميل المدن وإنشاء المباني الإدارية الفاخرة أو إنشاء حدائق عامة وملاعب جديدة ، فى الوقت الذى يمكن تأجيل مثل هذه المشروعات وتحقيق وفر فى الموارد العامة يمكن استخدامه فى الصرف على أمور أكثر أهمية وضرورة ، مثل إنشاء مدرسة جديدة أو مستشفى جديد أو استكمال تمويل بناء جسر أو خزان أو إنشاء محطة كهرباء أو استصلاح أراضى زراعية إلى غير ذلك .

كما نجد أولوية عالية للإنفاق العسكرى والإنفاق على الأمن الداخلى والأمن القومى والخارجى فى أوقات الحرب والسلم على حد سواء ، يسبق تلك الأولوية المعطاة للخدمات الأساسية المطلوبة للنمو الاقتصادى كالتعليم والصحة بعدة مرات فى الكثير من الدول النامية وعلى الأخص تلك الدول التى تتعرض لتهديدات خارجية كما هو الحال فى دول الشرق الأوسط.

وليس معنى ذلك أن نهمل الإنفاق على الدفاع والأمن الداخلى والقومى والخارجى ، حتى تستطيع القوات المسلحة أن تمضى قدماً فى تطوير أنظمتها ومعداتنا بما يتماشى مع التطورات العصرية ، هذا بالإضافة إلى مراعاة المحافظة على استقرار الأمن الداخلى . ولكن كل ذلك يجب أن يكون ضمن الترتيب الاقتصادى لأولويات الإنفاق العام وبحيث لا يؤدي إلى إبطاء النمو الاقتصادى .^(٤)

كل ذلك وغيره يخالف الترتيب الاقتصادى لأولويات الإنفاق العام وتكون محصلته النهائية تضخم عجز الموازنة العامة وصعوبة تخفيضه فى الاقتصاديات النامية .

١- د/ عبدالله شحاته ، الاقتصاد السياسى لتحديد أولويات الإنفاق العام ، مرجع سابق ، ص ٣ .

2- IMF, Confronting Budget Deficits, Economic Issues No.3, September 1996, p.1,2.

٣- د/ رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٨٩ .

٤- د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة مرجع سابق ، ص ١٧٥ ، ١٧٦

إن الموازنة العامة باعتبارها البرنامج المالي السنوي للحكومة هي مرآة لمعرفة أولويات الإنفاق العام وتوجهاته ، وبالنظر إلى مراحل الموازنة العامة من الإعداد والتصديق والتنفيذ إلى المراجعة والحساب الختامي ، فإن البرلمان من خلال لجانه المتخصصة تلعب دوراً مؤثراً في تشكيل أولويات الإنفاق العام والتأكد من أن البرنامج المالي للحكومة يتماشى مع برامجها التي انتخابها على أساسها ، ومن ثم تأتي مرحلة الحساب بعد نهاية السنة المالية بمناقشة ما تم تنفيذه بالفعل ، لذا يمكن القول بأن تشكيل أولويات الإنفاق العام يقتصر بصفة أساسية على مرحلتى الإعداد والتصديق .^(١)

ويلعب الإطار المؤسسى والنظام السياسى دوراً حاسماً فى الأداء الاقتصادى بشكل عام وإدارة المالية للدولة على وجه الخصوص ، فالسلطة التشريعية لها نصيب الأسد فى القيام بإعداد الموازنة العامة ، ولكن فى كثير من الأحوال لا تتمتع تلك السلطة بكامل قوتها ، نظراً لتدخل السلطة التنفيذية فى عملية الإعداد ، حيث عادة ما تقتصر البرلمانات إلى القدرات الفنية الكافية فى الاقتصادات الناشئة.^(٢)

إن إعادة النظر فى نمط أولويات الإنفاق العام يتطلب رؤية اجتماعية وسياسية مختلفة عن تلك الرؤية التى حكمت نمط توزيع الأولويات للإنفاق العام فى الماضى ، رؤية تتحاز للعقلانية الاقتصادية ، ولمبادئ الترشيح والتنمية والعدالة الاجتماعية ، فإذا حلت بالاقتصاد الوطنى أزمة أو ضائقة اقتصادية ، واختلفت الظروف بالانتقال من حال الوفرة إلى حال الندرة النسبية للموارد ، وهى قضية غالباً ما تهمل عند صياغة وإعداد برامج علاج العجز فى الموازنة العامة فى البلاد النامية .^(٣)

المحور الثالث : تنمية الموارد العامة للدولة

رغم الأهمية الكبرى التى يحتلها ترشيح الإنفاق العام كمحور من محاور علاج عجز الموازنة العامة للدولة ، إلا أن النتائج المتوقعة من تفعيل هذا المحور قد يودى إلى التأثير سلباً فى قدرة الدولة على أداء وظائفها ، وإلى خفض شديد فى معدلات النمو الاقتصادى وربما إلى حالة من الكساد والإضرار بالرفاه الاجتماعى للمواطنين . ولذلك لابد من دعم هذا المحور بمحور تنمية الموارد العامة للدولة ، سواء تعلق الأمر بالموارد الضريبية أم بالموارد غير الضريبية .^(٤)

إن إصلاح النظام الضريبى فى الدول النامية بات أمراً ملحاً وحتماً لعلاج العجز فى الموازنة العامة ، الأمر الذى يتطلب تنفيذ منظومة ضريبية متكاملة من خلال رؤية مستقبلية شاملة طويلة الأجل لتطوير النظام الضريبى فى الاقتصاديات النامية بما يكفل تحقيق المبادئ الآتية :^(٥)

١- تحقيق التوازن اللازم بين أسعار الضريبة من ناحية والقدرة على جذب الاستثمارات المحلية والأجنبية والقيام بتنفيذ المشروعات الإنمائية فى البلد النامى من ناحية أخرى .

١- د/ عبدالله شحاته ، الاقتصاد السياسى لتحديد أولويات الإنفاق العام ، مرجع سابق ، ص ٤ .

2 -Santiso, C., Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America, World Bank Institute, 2006.

٣- د/رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٨٩ ، ١٩٠ .

٤- د/رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٩٠ .

٥- د/سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة مرجع سابق ، ص ١٨٥ .

٢- علاج مشكلة التهرب الضريبي والالتزام الجاد بسداد وتحصيل المتأخرات الضريبية والتي تعاطت في معظم الدول النامية وأصبحت تشكل عنصراً رئيسياً في ضعف الطاقة الضريبية .

٣- علاج أدوات ونظم الضريبة وعلى الأخص القرارات الضريبية والتصالح الضريبي .

٤- تطوير الإدارة الضريبية والاهتمام بالقائمين عليها والعمل على الارتقاء بمستوى وكفاءة الكوادر العاملة في مختلف الإدارات الضريبية ووضع نظام للحوافز .

أولاً : الضرائب المباشرة :

يعد انخفاض الطاقة الضريبية أحد الاختلالات المالية الهامة في البلاد النامية ، وعلى وجه الخصوص الضرائب المباشرة المفروضة على الدخل وعلى رؤوس الأموال ، والتي تعد هزيلة بشكل عام في أغلبية الدول النامية ، أما في البلدان الصناعية المتقدمة فهي تمثل الركيزة الأساسية لموارد الدولة السيادية ، نظراً لتنوع وعائها الضريبي وغزارة حصيلتها ، وهي من أكثر الضرائب مراعاة للعدالة الاجتماعية لأنها تراعى الحالة الاجتماعية والمقدرة التكاليفية للممول ، ويمثل التهرب الضريبي جريمة مخلة بالشرف في البلدان الصناعية المتقدمة .

ويتطلب تنمية الموارد المالية المتحققة من الضرائب المباشرة ما يلي : (١)

- ١- إعادة النظر في قوانين الضرائب المباشرة لتطويرها وشمولها للدخل المختلفة .
- ٢- مكافحة التهرب الضريبي بتجريمه بكل السبل .
- ٣- القضاء على ظاهرة المتأخرات الضريبية من خلال تطوير الأجهزة الفنية لتقدير وربط وتحصيل الضرائب في مواعيدها المقررة قانوناً .
- ٤- إلغاء أو ترشيد الإعفاءات الضريبية التي تزرع بها الأنظمة الضريبية في الدول النامية.
- ٥- العمل على زيادة الوعي الضريبي بين الأفراد ، والقضاء على أزمة الثقة بين الممولين ومصالح الضرائب ، عن طريق تعديل أسلوب الفحص وعدم اللجوء إلى التقديرات الجزافية وتقويم نشاط مأموري الضرائب ، والعمل على تسوية الخلاف بين مصالح الضرائب والممولين .

ومن الضروري عند تطوير الضرائب المباشرة مراعاة أربعة اعتبارات هامة :

- ١- اعتبار العدالة الاجتماعية ، من تناسب للعبء الضريبي مع المقدرة على الدفع ومراعاة ظروف محدودى الدخل .
- ٢- مراعاة الحوافز الاقتصادية بحيث لا تؤثر السياسة الضريبية الجديدة وإجراءات التطوير بشكل سلبي في حوافز الادخار والاستثمار والعمل .
- ٣- ضرورة مراعات اعتبارات الكفاءة في التحصيل وخفض تكلفته ، واستخدام أدوات ونظم الضريبة كالأقرارات الضريبية وتغليظ عقوبة التلاعب فيها .
- ٤- اعتبارات المرونة وما تقتضيه من ضرورة تحريك الحصيلة الضريبية في اتجاه مواز لزيادة الدخل والنتائج المحلى الإجمالى .

١- د/رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٩١ ، ١٩٢ .
د/سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ١٨٧ ، ١٨٨

ثانياً : الضرائب غير المباشرة :

مما لا شك فيه أن الضرائب غير المباشرة قد وصلت في أغلب الدول النامية إلى حدود عليا ، نظراً لسهولة تحصيلها و غزارة ما تدره من موارد ، ولهذا كثيراً ما تلجأ إليها الحكومات حينما تحل بها أى ضائقة مالية . وهى ضرائب لا تميز بين الغنى وبين الفقير ، وبالتالي فهى ضرائب لا يتوافر فيها عنصر العدالة الاجتماعية ، ويؤدى زيادتها إلى المساس بأوضاع الفقراء ومحدودى الدخل .

إلا أنه ما زال أمام هذا النوع من الضرائب فى كثير من الدول النامية إمكانات هائلة لزيادة الحصيلة من خلال رفع معدلاتها على ألوان الاستهلاك الترفى وغير الضرورى .

ثالثاً : الضرائب الجمركية :

تعد الضريبة الجمركية أحد المصادر الهامة للضرائب فى معظم البلاد النامية بسبب عظم الدور الذى يلعبه قطاع التجارة الخارجية فى هذه البلاد . وتقتضى اعتبارات تنمية الموارد العامة زيادة هذه الضريبة لاسيما على السلع الكمالية والترفيه المستوردة .

ومما يثير التساؤل فى هذا الصدد ، كيف أن برامج التثبيت الاقتصادى والتكيف الهيكلى فرضت على البلاد الغارقة فى ديونها الخارجية تحت حجة إصلاح أوضاعها الاقتصادية ، تقليل هذه الضرائب بشكل محسوس تحت حجة تحرير التجارة الخارجية وزيادة المنافسة ، الأمر الذى أدى إلى خفض حصيلة هذه الضرائب والتأثير سلباً فى التوازن المالى للبلد واضعاف القدرة التنافسية للمنتجات المحلية فى مواجهة المنتجات المستوردة .^(١)

رابعاً : الإيرادات العامة الأخرى :

يعد الكثير من إيرادات رسوم الخدمات العامة دون تغيير رغم مضى عشرات السنين ، كما تنسم فى حالات كثيرة بالانخفاض الشديد وهو ما يغرى على الإفراط فى استهلاك هذه الخدمات وزيادة الدعم الذى تخصصه الدولة لتمويل الفرق بين نفقة انتاج تلك الخدمات والرسوم المحصلة عنها وخاصة الرسوم شبه المجانية .^(٢)

١- تنمية الرسوم

لكى تستخدم الرسوم كمصدر لعلاج العجز المتفجر فى موازنات الدول النامية جنبا إلى جنب مع الضرائب المباشرة وغير المباشرة ، ينبغى التمييز بين نوعين من الرسوم :

الأولى : الخدمات الرسومية التى تكلفتها ليست بالكبر وال ضخامة .

الثانية : الخدمات الرسومية التى تتميز تكلفتها بالكبر وال ضخامة لاحتياجها أحجام كبيرة ن الاستثمارات الحكومية إلى جانب نفقات التشغيل .

١- د/ رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٩٢ .
٢- من شرائط الرسم أن يتناسب مع تكاليف الخدمة الخاصة المفروضة عليها أو على الأقل أن ينقص عن هذه التكاليف وأن تقوم الخزانة العامة بتكملة هذا النقص ، ولا يجوز أن يزيد عنها لأن الزيادة تكون فى هذه الحالة بمثابة ضريبة خاصة على الخدمة المرسومة ، فرسوم القضاء إذا نقصت عن تكاليفها فهى رسوم بالمعنى الفعلى ، أما إذا تجاوزتها فتكون الزيادة بمثابة ضريبة على المتقاضين ، كذلك فإن المقابل التى تفرضه الدولة على تسجيل الملكية العقارية يكون رسماً إذا روعى فيه أن يفى بعض أو كل تكاليف تلك العملية ، أما إذا تجاوزها فتكون الزيادة بمثابة ضريبة على تداول الثروة العقارية .

ويفرض الرسم على النوع الأول بحيث يتساوى بقدر الإمكان مع تكاليف الخدمة ، بينما يفرض الرسوم على النوع الثانى بأسعار تزيد زيادة مناسبة ومعقولة وعلى أساس التدرج ودون أن تصل إلى سقف تكاليفها ، وفى جميع الأحوال يجب أن يراعى فى فرض الرسوم أوضاع وظروف محدودى الدخل المحدود ، وكذا الزيادة فى تكاليف الإنتاج المحلية وأثر ذلك على الوضع التنافسى للمنتجات المحلية مع المنتجات المستوردة البديلة .^(١)

٢- اصلاح الهياكل التمويلية للهيئات العامة الاقتصادية وتنمية مواردها

فى الغالب يكون للهيئات العامة الاقتصادية ميزانيات مستقلة عن الموازنة العامة للدولة فى معظم الدول النامية ، ولكنها تأخذ من الموازنة العامة للدولة أكثر مما تعطى لها ، مما أسفر عن انفجار للعجز فى تلك الدول ، ومن هنا كان التعرض لإصلاح هياكل هذه الهيئات والعمل على تنمية مواردها أمراً ضرورياً لا غنى عنه للحد من العجز المتفجر فى الموازنة العامة فى الدول النامية .

وهذا يتطلب أن تعتمد الهيئات العامة الاقتصادية على مواردها الذاتية فى تمويل كافة مصروفاتها والتزاماتها وتحقيق عائد اقتصادى يؤول للخرانة العامة يتناسب مع رأس المال المستثمر فى تلك الهيئات ، أما أن تستمر تلك الهيئات فى إلقاء أعباء موازنتها على الموازنة العامة وعلى الدين العام ، فكل ذلك يتطلب التغيير والتعديل حتى وإن تم ذلك تدريجياً .

ويمكن تحديد أسباب الاختلال التوازنى فى الهيئات العامة الاقتصادية فى معظم الدول النامية فى المشكلات التالية :^(٢)

- الخلل فى الهياكل التمويلية نتيجة للاعتماد بصفة أساسية فى التمويل على القروض وتضخم أعباء خدمة هذه القروض وانعكاس أثر ذلك على نتائج الأعمال .
- الإعسار المالى والتوقف عن سداد فوائد وأقساط القروض ، وتبعاً لذلك اطراد اختلال الهياكل التمويلية .
- تضخم التشابك فى المديونيات .
- قصور الموارد عن بلوغ نقطة التعادل وعدم مرونة السياسة السعرية .
- تضخم الأعباء الثابتة كالأجور والإهلاكات والفوائد .
- اختلال التوازن فيما بين التكاليف والأسعار المحددة .
- تحمل بعض الهيئات بأعباء مشروعات قومية أو استراتيجية لا تحقق عائداً اقتصادياً .
- وجود الطاقات العاطلة .
- قصور الكفاءة فى التشغيل والكفاءة والتسويق .

ويمكن وضع مقترحات العلاج للاختلال التوازنى فى الهيئات العامة الاقتصادية فى معظم الدول النامية عن طريق أهم مقترحات العلاج التالية :

- اصلاح الخلل فى الهياكل التمويلية برسملة بعض القروض .

١- والقاعدة الأساسية هى أن يكون تحصيل الرسوم كافة لصالح الخزانة العامة فى الدولة وحدها ، ودون أن تخصص بعض الرسوم كلها أو أجزاء منها لصالح بعض الشرائح الفئوية كما يجرى الآن فى بعض الدول النامية .د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ١٩٥ ، ١٩٦ .

٢- المرجع السابق ، ص ١٩٨ ، ١٩٩ .

- تحمل الخزانة العامة لأعباء خدمة القروض المرتبطة بالمشروعات الاستراتيجية والقومية .
- توفير المرونة فى نظم التسعير لإمكان تحريك الأسعار بما يتوافق مع التغير فى التكلفة والأرقام القياسية للأسعار دون التأثير على محدودى الدخل تحقيقاً للتوازن وترشيد الاستهلاك مع كفالة العدالة الاجتماعية من خلال سياسة التميز السعري وفقاً لشرائح الاستهلاك والقدرة المالية للمستفيدين .
- ترشيد الإنفاق بما لا يخل باقتصاديات التشغيل .
- تعميق المحاسبة عن الأداء على مستوى مراكز المسؤولية .
- تعميق العلاقة فيما بين الأجور والحوافز وبين الكفاءة الانتاجية .
- ترشيد الخدمات المجانية والمميزة سعراً .
- الاهتمام بالصيانة الوقائية واستغلال الطاقات العاطلة .
- إعادة هيكلة العمالة والاهتمام بالتدريب التحويلي .
- التوجه نحو التشكيلة المثلى للسلع والخدمات باستهداف التوازن .
- اتباع أساليب غير تقليدية فى تكوين المشروعات الاستثمارية مثل أساليب التأجير التمويلي والتشغيل ونظام الـ BOT .
- خصخصة بعض الأنشطة التى تسمح طبيعتها بذلك .
- التخلص من الأنشطة غير الاقتصادية .
- اتباع أساليب المقاصة فى تسوية المديونيات فيما بين الحكومة والهيئات الاقتصادية بما لا يؤثر على توازن الخزانة العامة .
- فض الاشتباكات فيما بين الهيئات الاقتصادية بالنسبة للمشروعات والمرافق .

٣- تنمية فوائض شركات وبنوك القطاع العام التى لا تخضع للتخصيصية

قامت وما زالت تقوم الكثير من الدول النامية بتنفيذ برامج التثبيت وبرامج التكيف الهيكلى ومنها سياسة التخصيصية تجاه جزء كبير من شركات القطاع العام ، وبالنظر إلى أسباب تدنى فوائض شركات القطاع العام نجد فى مقدمتها :

- تثبيت أسعار منتجات شركات القطاع العام لفترات طويلة فى الوقت الذى تتم فيه زيادة التكلفة بسبب ارتفاع مستوى الأجور وأسعار المواد الداخلة ، وتتدخل الدول لتحديد الأسعار حماية لأصحاب الدخول المحدودة ، وبالتالي حدث نوع من التباين بين السعر الاقتصادى الواجب بيع منتجات شركات القطاع العام به ، وبين السعر الاجتماعى المعلن من جانب سلطات الدولة والملزمة لهذه الشركات .
- وجود بعض مظاهر التراخى من جانب القائمين على إدارة شركات القطاع العام مما أدى إلى خفض الكفاءة لرأس المال بسبب هذا التراخى .

وبناء عليه فإنه يمكن إصلاح الهياكل المالية لشركات القطاع العام التى لا تخضع للتخصيصية فى الدول النامية وذلك عن طريق تخصيص الجزء الأكبر من عمليات بيع شركات القطاع العام لهذا الهدف . كما يمكن التحرك فى هذا المجال بخطى واسعة وذلك فى إطار الرغبة فى تحقيق التوازن بين الاعتبارات الاجتماعية والسياسية .

٤- تعظيم الموارد النفطية والموارد الريعية

هناك بعض البلاد التى يمكن أن تدخل فى عداد الاقتصاديات النامية يكاد لا يكون فيها نظام ضريبي بمعنى الكلمة ، كما هو الحال بالنسبة لبعض دول الخليج ، ويرتبط تمويل الإنفاق العام فى تلك الدول أساساً عن طريق الموارد النفطية ، وهى بحكم عدم استقرار السوق العالمى للنفط موارد متقلبة وغير مستقرة ، وتبعاً لذلك أصبحت الموازنات العامة فى الدول النفطية عرضة للعجز فى حالة تدهور الأسعار النفطية .

ويقتضى الأمر أن تدخل الدول النفطية بعض الإصلاحات الجوهرية على النظام الضريبي فيها والعمل على تنميته ، وفوق ذلك فإنه من الضرورى تحول الدول العربية المنتجة للنفط من تصدير جزء هام منه من نفط خام إلى منتجات صناعية نفطية حتى يمكن توليد القيمة المضافة الناتجة عن عمليات تصنيع النفط الخام إلى منتجات نفطية صناعية ، إلى أن يأتى الوقت التى تستطيع فيه تصدير الجزء الأعظم من نفطها الخام فى صورة مصنعة .

أما عن الموارد الريعية فهناك عدد لا بأس بها ، ويقع على قائمتها القنوات الملاحية الدولية كقناة السويس فى مصر ، والدردنيل والبوسفور فى تركيا ، وقناة بنما فى بنما ، وتؤدى خدمات جلية للتجارة الدولية ، وإيرادات العبور فيها قد تحتاج إلى إعادة نظر . ويمكن العمل على تعظيمها عن طريق تحريك رسوم العبور فيها حسب تطور عبور التجارة الدولية فيها ، وعن طريق الحصول على الحصة الأعظم من الوفرة فى الوقت والوقود نتيجة مرور السفن التجارية فيها بدلاً من الدوران فى الممرات البديلة .^(١)

٥- الإيرادات الرأسمالية

هناك إيرادات رأسمالية تعود على الخزانة العامة من جراء بيع بعض أصول أملاكها وعلى الأخص الأراضى الفضاء وغير الفضاء والمبانى والعقارات وهى بطبيعتها إيرادات غير عادية أو إيرادات رأسمالية لا يمكن الاعتماد عليها كمصدر تمويل مستمر لتغطية الإنفاق العام للدولة ولكن يمكن تنميتها بشكل كبير عن طريق إعادة النظر فى الأسس التى تقوم عليها تقدير وتحصيل هذه الإيرادات ، بالإضافة إلى فض الاشتباك بين الدولة وبعض هيئاتها .

وعلى ذلك يجب التخلص مما هو جارى فى بعض الدول النامية من سيطرة القوات المسلحة وقوات الشرطة وبعض الهيئات الأخرى على الأراضى التى كانت تستغلها وانتف الانتفاع منها ، بتقسيمها وبيعها أو إقامة عليها بعض الدور والنوادر والفنادق والمصايف وغيرها بقصد الانتفاع الفئوى من إيرادات بيعها أو من شغلها ، وإعادة رجوعها إلى الدولة صاحبة الحق ، وإلا أصبحت بعض الفئات فى الدول تمثل دويلات داخل الدولة الواحدة مما ينتج عنه تمييز فئوى لا داع له ، وبالتالي تمزيق للديمقراطية وحقوق الشعوب .^(٢)

١- المرجع السابق ، ص ٢٠٥ : ٢٠٧ .

٢- المرجع السابق ، ص ٢٠٨ ، ٢٠٩ .

المحور الرابع : التحكم فى الدين العام المحلى والخارجى

لا يمكن تصور علاج عجز الموازنة العامة فى البلاد النامية إلا فى ضوء العمل على خفض مستويات الدين العام المحلى والخارجى . ذلك أنه مع تفاقم عجز الموازنة العامة للدولة حدث تفاقم بالتوازى فى أعباء خدمة الدين العام المحلى الذى نما بشكل قوى لسد جانب من هذا العجز وتفاقم الديون الخارجية ، الأمر الذى بات يشكل حلقة مفرغة من الاستدانة والعجز .^(١)

إن التفاقم الذى حدث فى أعباء خدمة الديون على الدول النامية قد أدى إلى زيادة العجز فى الموازنة العامة فى تلك الاقتصاديات ، حيث أن المبالغ المخصصة للوفاء بأعباء الدين العام من فوائد وأقساط استهلاك يحتل المرتبة الأولى فى أولويات الإنفاق العام فى الكثير من تلك الاقتصاديات ، وأصبحت تحتل الموقع الأول المسبب لعجز الموازنة العامة .

ولا يمكن كسر حلقة الدين والعجز إلا من خلال تدخل سياسى دولى يحل أزمة المديونية الخارجية عن طريق إسقاط جزء كبير من تلك المديونية ، وبالتحكم فى مستويات الدين العام وإدارته بفاعلية واقتدار والتقليل من أعباء خدمته ، ولن يتأتى ذلك إلا من خلال خطة أو برنامج توازن بين توفير الموارد الذاتية لتنفيذ البرامج والمشروعات التنموية وبين الاقتراض الضرورى من الأوعية الادخارية المحلية دون مزاحمة القطاع الخاص أو اللجوء المحدود للاقتراض الخارجى اللازم لبعض المشروعات القادرة على سداد أعباء هذه القروض من عوائد تلك المشروعات .^(٢)

ولذا يعتبر علاج مشكلة الدين العام المحلى والخارجى شرطاً مسبقاً للنجاح فى تحقيق التوازن المالى ، عن طريق تخفيف أعباء خدمة هذا الدين على الموازنة العامة ، وذلك بوضع سقف محدد لا يجوز أن تتخطاه المديونية الداخلية والمديونية الخارجية ، وفى الغالب تكون نسبة الأمان فى حالة المديونية الداخلية ٥٠ % من الناتج المحلى الإجمالى ، ولا تتعدى ٣٠ % فى حالة المديونية الخارجية .^(٣)

المحور الخامس : إعادة النظر فى طريقة إعداد الموازنة العامة للدولة

إن الكثير من الدول النامية ما زالت تعتمد على طرق قديمة عفى عليها الزمن فى إعداد الموازنة العامة ، وهى طرق باتت مليئة بالعيوب والثغرات التى تحول دون إعداد الموازنة على نحو دقيق ، مثل وجود ثغرات تسمح بالصرف خارج الموازنة ، وعدم ضم بعض الإيرادات للموازنة .

ويعرف النظام المتبع فى الموازنات العامة للدول النامية بموازنة البنود أو بالموازنة التقليدية فيبوب الإنفاق حسب الوحدة الحكومية كالوزارة والمصلحة ، كما يبوب هذا الإنفاق حسب بنود الإنفاق كخدمات الموظفين ومصروفات الانتقال والسفر ، أما الأعمال التى تقوم بها الوحدة الحكومية فى صورة البرامج والأنشطة المكونة لهذه البرامج ، فإن موازنة البنود لا تظهرها ، إذ أن موازنة البنود لا تهتم بالأعمال التى تقوم بها الحكومة ، وكل ما تعنى به هو الاهتمام بتركيز الإنفاق مبوباً حسب الوحدة الحكومية وحسب بنود الإنفاق . ونتيجة لذلك يصعب معرفة الأعمال التى تقوم

١- د/رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٩٤ .

٢- د/سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ١٨٣ ، ١٨٤ .

٣- د/رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٩٤ .

بها الحكومة وتطور هذه الأعمال ، كما يستحيل أو يصعب قياس الكفاءة للوحدات الحكومية المختلفة .^(١)

كما أن هناك مبالغة في الكثير من الحالات في تقدير الاحتياجات المالية للوزارات والإدارات الحكومية ، وعدم دقة في حساب الموارد العامة المتوقعة ، مما يعرض الموازنة العامة لأخطاء التقدير . وقد لا يسهل على السلطة التشريعية فحصها ومناقشتها بسبب ما تتطوى عليه من غموض وتفسيرات متباينة ، لذا فلا بد من العمل على تطوير طريقة إعداد الموازنة بما يمكن من تجنب هذه العيوب والشغرات من ناحية ، ومن تفعيل دور مراقبة السلطة التشريعية والمراقبة التنفيذية والسياسية والشعبية من ناحية أخرى .

وقد أصبح ينظر إلى موازنة البنود على أنه أسلوب قديم يشتمل على ورطة من الأرقام غير الواعية يحسن تغييره بأسلوب موازنة البرامج والأداء التي تهتم بالأعمال التي تنجزها الحكومة في صورة البرامج والأنشطة المكونة لهذه البرامج أكثر من الاهتمام بالسلع والخدمات التي تشتريها الحكومة .^(٢)

ويعتبر أسلوب موازنة البرامج والأداء من أفضل الأساليب لترشيد الإنفاق العام من حيث تخفيض تكلفة الخدمات العامة والتصدى لأسباب ارتفاع تكاليف تأدية تلك الخدمات ، ومن ثم خفض تكاليف إنجاز الأعمال الحكومية ، وذلك لأن كل برنامج أو مشروع أو نشاط أو خدمة سيتم دراسته مسبقاً وستقدر تكاليفه بكل دقة ووضوح وموضوعية وستوضع له معايير الأداء أو مقاييس الفعالية التي تناسبه لا أن تتم تقديرات الموازنة دون دراسة حقيقية وجادة لبنود النفقات العامة الأمر مما يؤدي إلى زيادة مخصصاتها في كل سنة مالية عن الأخرى ، الأمر الذي يؤدي دون شك إلى تفاقم مشكلة العجز في الموازنة العامة .^(٣)

إن موازنة البرامج والأداء تركز اهتمامها بالعمل المنجز أكثر من اهتمامها بوسائل إنجاز هذا العمل . على حين تركز موازنة البنود اهتمامها بوسائل إنجاز العمل ، أما العمل نفسه فلا يعطى له أى اعتبار أو يعطى له اعتبار غير ذي أهمية ودون أن يرتب إلى برامج والأنشطة المكونة لهذه البرامج .

وتتعلق موازنات الأداء بالإجراءات والآليات التي تقوى الروابط بين التمويل التي تحصل عليه من وحدات القطاع الحكومي وبين نتائج ومخرجات هذا القطاع من خلال استخدام معلومات أداء لاتخاذ قرارات توزيع الموارد ، وتعرف معلومات الأداء بأنها مقاييس الأداء أو مؤشرات الأداء وتقييم كفاءة وفعالية الإنفاق ، والهدف الأساسى لموازنات الأداء هو رفع كفاءة التوزيع والكفاءة الانتاجية للإنفاق العام .^(٤)

١- د/ سيد البواب ، عجز الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ٢٣١ .

٢- د/ رمزي زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٩٤ ، ١٩٥ .

3 -Edward S. Lynn & Robert J. Freeman : Fund Accounting Theory and Practice, Prentice-Hall, INC., Englewood Cliffs, New Jersey, 1974, p. 72.

4 -Marc Robinson & Jim Brumby, Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of The Empirical Literature. IMF Working Paper WP/05/210. 2005 .P.5.

هذا وتعتمد الفكرة الرئيسية فى موازنة البرامج والأداء على التحول من أنماط الإنفاق الواجب الالتزام بها إلى قياس أداء الأنشطة والتعرف على برامج العمل المطلوب إنجازها ، وكذلك تحويل كل تقدير فى الموازنة إلى برنامج عمل واجب إنجازه ورفض كل التقديرات التى تستند فقط إلى مجرد أعداد ورواتب الموظفين الواجب توظيفهم وكميات وأنواع السلع التى يجب أن تشتري أو أى تقدير لا يقيس العائد من وراء الإنفاق .

وقد اتجهت بعض الدول نحو تطوير موازنتها العامة إلى موازنة برامج وأداء ، منها على سبيل المثال ماليزيا والهند والفلبين وإندونيسيا والسويد وبيرو وشيلي وفنزويلا والإمارات. ^(١)

ويمكن القول بأن هذا الأسلوب له العديد من الخصائص أهمها : ^(٢)

١- تقدم الموازنة البيانات الكمية والنوعية عن البرامج والأنشطة والمشروعات المقترحة لقياس مدى تقدم العمل بالنسبة لكل برنامج حتى يمكن مساعدة السلطتين التشريعية والتنفيذية فى تقييم كفاءة الأنشطة الحكومية ومن ثم العمل على ضغط الإنفاق العام .

٢- تحدد الوحدات الحكومية المسؤولة عن تنفيذ البرامج ، حيث إنه فى ظل هذه الموازنة يتم الربط بين تكاليف البرامج والأنشطة والمشروعات وهذه الوحدات ، وبالتالي يمكن تحديد المسؤولية عن الإنفاق والمحاسبة على الأداء .

٣- توضح تكاليف البرامج والأنشطة والمشروعات المتوقع تنفيذها تحقيقاً للأهداف الموضوعية وتحديد وحدات القياس التى تتفق وطبيعة النشاط الذى تؤديه ، والتنسيق بينها فى حدود الوظائف المسموح بها لتتسجم مع أهداف السياسة العامة للدولة ، مع توزيع مسؤولية التنفيذ على الوزارات والهيئات والإدارات الحكومية المختلفة .

٤- إن تصنيف النفقات فى هذه الموازنة يتم على أساس البرامج وليس على أساس بنود ومواد الإنفاق كما هو الحال فى ظل موازنة البنود ، ويتطلب ذلك أن تقوم الوزارات والإدارات الحكومية بوضع البرامج التى ستقوم بتنفيذها فى السنوات المقبلة والوسائل والطرق والبدائل اللازمة لتنفيذها والتكاليف الإجمالية للتنفيذ وتقدير العائد أو المردودات التى يمكن الحصول عليها عند تنفيذ هذه البرامج .

٥- أنها تحدد الأهداف قصيرة الأجل وطويلة الأجل فى نطاق الاختصاصات الرئيسية التى من أجلها تطلب الاعتمادات .

٦- أن قاعدة السنوية أيضاً تنطبق على هذه الموازنة ، وذلك نظراً لأنه ولئن كانت البرامج والمشروعات قد يمتد تنفيذها لأكثر من سنة مالية ، فالموازنة العامة تلتزم بتمويل البرامج والأعمال المقترح تنفيذها خلال السنة المالية التالية .

١- وتاريخياً نجد أن الولايات المتحدة الأمريكية سبقت غيرها من دول العالم فى تطوير موازنتها العامة إلى موازنة برامج وأداء ، فقد شكل الرئيس الأمريكى لجنة للاقتصاد والكفاءة عام ١٩١٢ للقيام بدراسة التنظيم الإدارى والإجراءات المالية للحكومة ، واعترضت اللجنة بشدة على استخدام العمل بالتبويب الإدارى للنفقات العامة ، لأن الموازنة العامة من الوسائل الفعالة لبيان تنفيذ البرامج أمام الشعب وذلك بوجود تخطيط استراتيجى متعلق بغايات الوحدات الإدارية وأهدافها . د/ محمد عوض رضوان ، فلسفة موازنة البرامج والأداء فى علاج مشكلتى العجز والدين العام فى الموازنة العامة للدولة مرجع سابق ، ص ١٠٩ : ١١١ .

٢- د/ محمد عادل إلهامى ، خصائص موازنة البرامج والأداء ، الأهرام الاقتصادى ، العدد ٣١١ ، أغسطس ١٩٨٦ ، ص ٢٥ .

المبحث الثالث

تقييم الفكر التنموي

هناك العديد من الأخطاء المتواترة التي يقع فيها مخطوطو التنمية من الاعتماد على الأرقام والإفراط في الضوابط والانفصال بين التخطيط والتنفيذ وإغفال الموارد البشرية وذلك على النحو التالي: ^(١)

١- **لعبة الأرقام** : من الأخطاء المتواترة لمخططي التنمية إفتنائهم بالأرقام . ويفترض عادة أن كل ما يمكن قياسه يكون مناسباً ، وكل ما لا يمكن قياسه يمكن تجاهله في يسر . وهكذا فإن قدراً لا نهاية له من العمل يذهب إلى نماذج القياس الاقتصادي ، وقدراً غير كاف منه إلى صياغة السياسة الاقتصادية ، فالمخططون يحرصون على أن يقدموا خطة متسقة . وهم يغفلون عما إذا كانت خطة جوفاء أم لا .

٢- **الإفراط في الضوابط** : ثمة خطأ آخر لمخططي التنمية هي شغفهم الغريب بالضوابط الاقتصادية المباشرة ، وفرض مجموعة من الضوابط الإدارية لتنظيم النشاط الاقتصادي ، في حين تفتقد المجتمعات نفسها إلى الإدارة الجيدة وتعتمد إلى تجربة أكثر الضوابط الإدارية تعقيداً وتعويقاً .

٣- **وهم الاستثمار**: وثمة خطأ أكثر أهمية وهي انشغال مخططي التنمية الدائم بمستويات الاستثمار ، فالمخططون الذين تعلموا أن تكوين رأس المال هو لب عملية التنمية ، ظلوا يبدون باستمرار اهتماماً زائداً بتصاعد معدل الاستثمار أو انخفاضه ، ولا يهتمهم كثيراً مما يتكون مستوى الاستثمار من الناحية الفعلية ، ولا مدى إنتاجية هذا المستوى ، ولا ما تعنيه زيادة الاستثمار في الموارد البشرية على الاستثمار في التسهيلات المادية ، ولا مقدار التسهيلات المادية العاطلة بسبب حاجتها إلى المدخلات الجارية ، ولا مدى أولوية النفقات الجارية بالنسبة للاستثمار للمستقبل .

٤- **الانفصال التام بين التخطيط والتنفيذ** : إن مخططي التنمية مغرمون تماماً بالتمييز بين التخطيط والتنفيذ . وعندما يضيق عليهم الخناق يقولون بوجه عام أنه بينما تكون مسئوليتهم هي تخطيط التنمية ، فإن التنفيذ هو مسئولية النظام السياسي والاقتصادي بأسره . ولا يعدو ذلك أن يكون غدراً مريحاً . فخطة التنمية الجيدة يوضع معها عادة برنامج عمل واقعي لتنفيذها ، ويجب أن تتضمن توصيات نوعية حول كل السياسات التفصيلية ، والإصلاحات المؤسسية والإطار الإداري ، وكذلك المشروعات الجيدة الإعداد ، والتي تعتبر ضرورية لتنفيذها بنجاح . ويجب أن تقوم أيضاً على افتراضات سياسية واقعية . ويجب على المخططين أن يواصلوا تقويم الخطة باستمرار في خلال مجرى تنفيذها ، بحيث يمكن في الوقت السليم إجراءات التصحيحات في مسارها .

٥- **إغفال الموارد البشرية** : على الرغم من بعض الجهود التي بذلت في بعض خطط التنمية ، نجد ثمة خطيئة استمرت قائمة ، هي الإغفال العام للموارد البشرية ، فهناك استثمار قليل للغاية قد وجه إلى تنمية الموارد البشرية في معظم الدول النامية ، وسبب ذلك جزئياً هو لطول

١- د/ محبوب الحق ، ستار لفقر ، خيارات أمام العالم الثالث ، مرجع سابق ، ص ٣٨ : ٥٠ .

المفترض لفترة التصور والتطوير اللازمة لاستثمار من هذا النوع ، والافتقار إلى أية علاقة مقررّة كمياً بين مثل هذا الاستثمار والنتائج .^(١)

٦- نمو دون عدالة : إن الخطيئة التي لا يمكن غفرانها لمخططي التنمية هي أن يصبحوا مفتونين بمعدلات النمو العالية في الناتج القومي الإجمالي ، وينسوا الهدف الحقيقي من التنمية . ففي العديد من الدول نرى النمو الاقتصادي مقترناً بزيادة التفاوت في الدخل ، وتشكو الجماهير من أن التنمية لم تمس حياتها العادية ، وفي الغالب كان النمو الاقتصادي يعني القليل للغاية من العدالة الاجتماعية ، فقد اقترن بتصاعد البطالة وسوء الخدمات الاجتماعية وتفاقم الفقر المطلق والنسبي .

١- هناك أمثلة مثيرة لما يمكن تحقيقه عن طريق تنمية الموارد البشرية ، وربما كان مثال الصين هو الأكثر إثارة ، ففي غضون فترة زمنية قصيرة استطاع الصينيون نقل المهارات التقنية والمهنية إلى معظم قوة العمل لديهم ، والتعليم الأولي إلى معظم السكان . وأمكن تقصير فترة التصور والتطوير الطويلة عن طريق التركيز على التدريب الوظيفي القصير الأمد بدلاً من التركيز على التعليم الليبرالي أو التدريب الشامل ، وانتقلت الوفرة في السكان وقوة العمل من جانب الخصوم إلى جانب الأصول ، من خلال استثمارات حكيمة في الموارد البشرية .

الفصل الثالث

رؤية وطنية

لعلاج عجز الموازنة العامة فى مصر

تمهيد وتقسيم

إن المواقف التى يتبناها الكثير من الاقتصاديين والحكومات فى مصر تجاه المشاكل والقضايا الاقتصادية والذين يحاولون تطبيق مبادئ النظرية الاقتصادية الرأسمالية بشكل ميكانيكى على أوضاع مصر ومشاكلها الاقتصادية ، متجاهلين فى ذلك - عن عمد أو جهل - ظروف مصر وأوضاعها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، مما يؤدى إلى نتائج تتناقض مع ما يتطلع إليه شعب مصر من تحقيق التحرر الاقتصادى وبناء التنمية المستقلة وتحقيق العدالة الاجتماعية ، ومن بين هذه المواقف تلك التى تعتقدها مراكز التفكير الاستراتيجى للرأسمالية العالمية ، وخاصة صندوق النقد الدولى والبنك الدولى ، فى حين أنه من الثابت أن آراء ومواقف تلك المراكز تجاه البلاد المتخلفة تنقسم بالعداء الواضح ، سواء فى مجال مكافحة التبعية وتحقيق التحرر الاقتصادى، أم فى مجال بناء التنمية المستقلة، والثابت من تجارب الكثير من الدول التى أرغمت على قبول نصائح تلك المراكز^(١).

ما هو الطريق الأمثل للتنمية ؟ كثيراً ما يطرح هذا السؤال أو أسئلة مشابهة له مثل : لماذا لا تتبع مصر نماذج التنمية التى اتبعتها بعض النور الآسيوية مثل كوريا؟ أو لماذا لا تحذو مصر حذو ماليزيا للنهوض باقتصادها؟ وماذا عن تطبيق النموذج الصينى؟ إن طرح هذه الأسئلة ليس بالضرورة صحيحاً؛ فكل دولة لها ظروفها الخاصة، وإن تشابهت فى نقاط انطلاقها ومواردها الطبيعية فإنها تختلف فى قيمها وثقافتها، وهكذا تظل هناك دائماً أوجه للاختلاف والتمايز^(٢).

ومن المسلم به أن المسيرة التنموية للمجتمعات عموماً ، والمتخلفة منها على وجه الخصوص، يجب أن تتحرك فى إطار منظور تنموى متكامل يراعى البعد الاجتماعى جنباً إلى جنب مع البعد الاقتصادى ، فالإنسان هو محور التنمية وإرادتها فى نفس الوقت . وينعكس ذلك على أهداف التنمية ووسائلها ومؤشراتها ، ولا تصبح التنمية الاجتماعية محصورة فقط فى تقديم خدمات اجتماعية معينة أو مجرد مراعاة البعد الاجتماعى ، وإنما تصبح هى التنمية الشاملة بكل أبعادها . فالتنمية بمعناها الشامل تهدف فى الأساس إلى جعل الإنسان يحيا حياة سعيدة خالية من العلل والأمراض ، وبالتالي فالحالة الصحية والتعليمية تعد أهم دعائم التنمية خاصة وأن ضعف هذه الحالة لدى الأفراد يؤثر تأثير مباشر على المجتمع بأكمله من حيث القدرات الإنتاجية وإمكانيات التطوير .

ويمر الاقتصاد المصرى حالياً بمرحلة حرجية وصعوبات جمة تتفاقم فيها الأزمات والتحديات على النحو الذى توضحه المؤشرات الاقتصادية المختلفة ، والتى تتضمن تراجعاً واضحاً فى معدلات النمو وموارد الاقتصاد المصرى خاصة الاستثمار الأجنبى ، وزيادة عجز الموازنة وعجز ميزان المدفوعات ، وتراجع الاحتياطى النقدى ، وتفاقم مشكلة البطالة .

فى ضوء ذلك ، نحاول تقديم رؤية مصرية وطنية ، تضع عينها أساساً على واقع مصر اقتصادياً واجتماعياً ، وتتطلق أساساً من الحرص الشديد على تحقيق التحرر الاقتصادى وبناء التنمية المستقلة وتحقيق العدالة الاجتماعية والارتفاع بمستوى المعيشة من خلال وضع رؤية لعلاج عجز الموازنة العامة فى مصر وذلك من خلال المباحث التالية :

المبحث الأول : أهمية علاج عجز الموازنة بالنسبة للاقتصاد المصرى

المبحث الثانى : محاور علاج عجز الموازنة العامة فى مصر

١- د/رمزى زكى ، دراسات فى أزمة مصر الاقتصادية ، مرجع سابق ، ص ١٥ .
٢- د/ جيفرى ساكس ، نحو معدلات أعلى للنمو الاقتصادى فى مصر ، ترجمة د/سمير كريم ، المركز المصرى للدراسات الاقتصادية ، مايو ١٩٩٦ ، ص ٤ .

المبحث الأول

أهمية علاج عجز الموازنة بالنسبة للاقتصاد المصري

تمهيد وتقسيم

هناك ثمة حقيقة يجب أن نضعها نصب أعيننا ، وهى أن مشاكلنا الاقتصادية والاجتماعية تتشابك وتترابط مع بعضها ، وبالتالي لا يجوز لنا أن نعالج هذه المشاكل بشكل جزئى دون النظرة الشاملة للأمور ، فالحلول الجزئية ربما تخفف من حدة المشكلات فى الأجل القصير من خلال المسكنات التى تقدمها ، لكنها فى النهاية عاجزة عن المواجهة الحاسمة لهذه المشاكل ، بل ربما تؤدى إلى تفاقمها فى الأجل المتوسط والأمد الطويل . كما أن حل المشاكل الاقتصادية لا يجب أن يتم فقط فى ضوء الحسابات الاقتصادية البحتة ، وإنما يجب أن تراعى الاجتماعية والسياسية.^(١)

وقبل الحديث عن سبل علاج عجز الموازنة العامة فى مصر يتعين الإشارة إلى بعض الحقائق عن وضع الاقتصاد المصرى، وذلك للوقوف على أوجه الخلل وتحديد المحاور الرئيسية للإصلاح، وبيان أهمية علاج عجز الموازنة العامة بالنسبة للدولة والأفراد وذلك من خلال المطالب التالية :

المطلب الأول : حقيقة وضع الاقتصاد المصرى .

المطلب الثانى: الإصلاح الاقتصادى المنشود للاقتصاد المصرى

المطلب الثالث: أهمية علاج عجز الموازنة العامة .

المطلب الأول

حقيقة وضع الاقتصاد المصرى

يتسم الاقتصاد المصرى كاققتصاد نام بعدة خصائص يشترك معه فى معظمها معظم الاقتصاديات الآخذة فى النمو كسمات عامة مع الاختلاف فى الدرجة، وإن انفرد ببعض منها كخصائص لصيقة بطبيعة الاقتصاد المصرى. ومن أهم هذه الخصائص: انتشار ظاهرة البطالة، اختلال التوازن بين القطاعات المختلفة، والزيادة المطردة لمعدلات الاستهلاك.^(٢)

إن أزمة المجتمع المصرى هى أزمة تكوين اجتماعى يتداخل فيه الإنتاج الرأسمالى مع أساليب إنتاجية قبل رأسمالية على نحو لا يمكنه فيه سوى أن يفرز أسوأ ما فيه ، فلا يعود أسلوباً إنتاجياً متقدماً كالذى شهدته المجتمعات الرأسمالية المتقدمة ، وفى نفس الوقت ومن خلال حفاظه فى هذا التكوين الاجتماعى على الأساليب الإنتاجية السابقة عليه ، فإنه يساعدها على إفراز أسوأ ما فيها ، فلا يعود المجتمع سابقاً على الرأسمالية فى أصالته ولا رأسمالياً فى حدائته وإنما مسخ مشوه ككائن قمىء. وهى أزمة عدالة اجتماعية وإنسانية بين طرفين هما العمل الإنسانى وكافة القوى الاستغلالية التى تجمعها به علاقات إنتاجية عدة ، فهى علاقة بين مؤسسة دولة قاهرة وبين طبقات اجتماعية مقهورة وهو جوهر التناقض الاجتماعى.^(٣)

١- د/رمزى زكى ، دراسات فى أزمة مصر الاقتصادية ، مرجع سابق ، ص ٢٧٦ .
٢- د/عبدالهادى مقل، دور الضرائب غير المباشرة فى تنمية اقتصاديات الدول الآخذة فى النمو مع التطبيق على مصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة طنطا، ١٩٨٨، ص ٣٨٢.
٣- د/على فرغلى ، الدولة والمجتمع فى مصر ، الهيئة العامة للكتاب ، ٢٠١٦ ، ص ١١ ، ١٢ .

ويعانى الاقتصاد المصرى من اختلالات هيكلية فى قطاعات الإنتاج السلعى أو العينى فى ظل الاعتماد المتزايد على العالم الخارجى وما صاحب ذلك من تزايد فى الدين الخارجى ، وجمود الإنتاج المحلى وتدهور الانتاجية وضعف القدرة التصديرية ، واختلالات فى الهيكل المالى المتمثل فى الموازنة العامة للدولة والنظم الضريبية ، واختلالات فى السياسة النقدية والمصرفية ، وحجم بطالة من أعلى المعدلات فى العالم ، واختلالات فى السياسات الأجرية ، وانهيار قطاعات الخدمات الاستراتيجية من تعليم وصحة وبحث علمى وإسكان وغيرها ، كما يعانى من فوضى الأسواق والقوى الاحتكارية وغياب آليات ضبط الأسواق من السيطرة على الأسعار ومعدلات التضخم ، وفوق ذلك كله وجود دولة فساد مقنن ومنظم، وقدرات اقتصادية كامنة ومهدرة ^(١). وذلك على التفصيل الآتى :

أولاً : المشكلة الأساسية للاقتصاد المصرى هى النمو بدون تنمية

إن استمرار السياسات والتوجهات السابقة ستؤدى بالاقتصاد المصرى إلى طريق مسدود ، وإلى حالة أسوأ من تلك التى كانت عليها مصر قبل ثورة يناير ٢٠١١ ، فمشكلات الاقتصاد المصرى قبل ثورة يناير لم يكن مرجعها انخفاض معدلات النمو الاقتصادى ، فقد كانت معدلات النمو الاقتصادى مرتفعة إلى الحد الذى دفع صندوق النقد الدولى إلى الإشادة بمصر وتونس كمثالين للنجاح الاقتصادى فى السنوات الأخيرة ، وكانت المشكلة الأساسية أن ما شهدته مصر فى سنوات ما قبل يناير كان نمو بلا تنمية ^(٢).

فأكاذيب النمو الاقتصادى الذى يحابى طبقات محدودة العدد ومحدودة الأفق الإنسانى ، ضد طبقات أكبر عدداً وأرحب أفقاً من الناحية الإنسانية والقيمية . طبقات لم تصنع طوال هذا التاريخ من استئثارها بالثروات والموارد ، سوى ابتكارها لفنون الاستهلاك السفيه ، والابتعاد المضطرد عن الإنتاج . وهو ما تختص به مجتمعاتنا العربية . فقد أصبحنا لا نفقه شيئاً عن الإنتاجية ، ولكننا نفقه كثيراً عن التفنن فى الاستهلاك ^(٣).

وتظل مشكلة الاقتصاد المصرى فى مصادر النمو الاقتصادى وهل يأتى من قطاعات انتاجية حقيقية وقاعدة صناعية متطورة أم من قطاعات خدمية ريعية عرضة لتقلبات الداخل والخارج ، وكذا ثمار هذا النمو وهل توزع بقدر من العدالة أم يذهب معظمها لفئة قليلة .

إن المؤشرات الاقتصادية ينبغى أن تقرأ مجتمعة ، فالحديث عن معدلات نمو الناتج المحلى الإجمالى والدخل القومى ومتوسط نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى ، يجب أن ينظر إليه مع درجة العدالة فى توزيع الدخل ومعدلات البطالة ونسب الفقر وغيرها من المؤشرات ^(٤).

١- د/ عبدالحق فاروق ، الركائز الاستراتيجية لإعادة بناء الدولة المصرية ، مرجع سابق ، ص ٥٩٥ .

٢- د/ كمال الوصال ، الاقتصاد المصرى بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق ، ص ٢٤٨ ، ٢٤٩ .

٣- جون فريدمان ، التمكين ، سياسة التنمية البديلة ، مرجع سابق ، ص ٩ .

٤- كثيراً ما يتحدث الاقتصاديون وصانعو السياسات عن النمو والتنمية الاقتصادية كما لو كانا متشابهين ، إلا أن النمو الاقتصادى تقليدياً يعرف بأنه زيادة الإنتاج الكلى أو الدخل ، أما التنمية الاقتصادية فهى زيادة عامة وقوامها الاستدامة فى مستوى معيشة الأفراد فى المجتمع . د/ طلال المرزوقى ، متطلبات التنمية الاقتصادية فى العالم العربى ، نحو رؤية مستقبلية فى ضوء التطورات السياسية ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، العدد ٥٢٨ ، أكتوبر ٢٠١٧ ، ص ٤٤٦ .

ثانياً : غياب ترتيب الأولويات فى المشروعات الضخمة

تتعلق المسألة الثانية بالمشروعات الدعائية الضخمة على شاكلة مشروع توشكى والتفريعة الجديدة لقناة السويس والعاصمة الإدارية الجديدة وغيرها من المشروعات الدعائية الضخمة التى تتم بدون دراسات كافية والتى تنخفض وأحياناً تنعدم عوائدها الاقتصادية والاجتماعية وتؤدى عادة إلى إهدار المال العام .

وللحكم على مدى جدوى أى من المشروعات الحالية والمقترحة يتعين القيام بالدراسات الكافية قبل البدء فى تنفيذها وأن تُقيم فى ضوء أبرز التحديات والمعضلات التى تواجه الاقتصاد المصرى، ويتم الحكم على مدى جدوى تلك المشروعات من خلال ما توفره من فرص عمل للعاطلين وتساهم فى التخفيف من حدة مشكلة البطالة ، ومدى مساهمتها فى زيادة الصادرات ومواجهة العجز الكبير فى الميزان التجارى ، وأيضاً مدى مساهمتها فى تطوير القاعدة الانتاجية وتشجيع الأنشطة عالية التكنولوجيا ، وفوق ذلك كله ترتيب الأولويات ، ووجود فهم وإدراك واع لحقيقة وطبيعة التحديات والمشكلات الاقتصادية والاجتماعية الملحة .^(١)

ثالثاً : يتمتع الاقتصاد المصرى بإمكانات هائلة غير مستغلة

حبا الله مصر بإمكانيات لا حدود لها ، فهى قلب العالم جغرافياً ، وبها ثروات لا حدود لها ، ولا يزال الاقتصاد المصرى يتمتع بإمكانات هائلة معظمها غير مستغل بالقدر والكيفية الملائمة ، ويتسم بالتنوع وتوافر الموارد البشرية ويتميز بحجم سوق كبير.^(٢)

- يمثل مرقع مصر رأس مال طبيعى وسياسى ومورد أصيل للثروة القومية ويمر بها شريان حيوى للتجارة الدولية ، ويتعين أن تصبح مركزاً رئيسياً وعالمياً لخدمات نقل التجارة الخارجية على المستويين العالمى والإقليمى .
- تبلغ مساحة مصر مليون كيلو متر مربع ، ويعيش أهلها على ٥% تقريباً من هذه المساحة ، وبها مناطق تثن من الكثافة السكانية العالية .
- يوجد بمصر ١١ بحيرة من بينها أكبر بحيرة صناعية فى العالم ، ويبلغ طول السواحل المصرية على البحرين المتوسط والأحمر حوالى ثلاثة آلاف كيلو متر ، وتحتضن ما يقرب من ربع نهر النيل أطول أنهار العالم ، ولا تزال مصر تستورد الأسماك رغم ما لديها من البحيرات والشواطىء .
- تمتلك مصر حوالى ثلث آثار العالم الفرعونية والرومانية واليونانية والقبطية والإسلامية ، ولا يتجاوز عدد السياح فيها سياح بعض المدن التى لا تمتلك شىء من الآثار .
- فى حين تعاني الاقتصادات المتقدمة من ارتفاع نسبة السكان كبار السن ، تعد مصر من المجتمعات الفتية الشابة إذ يقترب عدد السكان بها فى سن العمل من ٤٥ مليون ، وهم ثروة إن أحسن تعليمهم وتدريبهم وتأهيلهم ، وعلى ذلك فالزيادة السكانية ليست مشكلة فى حد

١- د/ كمال الوصال ، الاقتصاد المصرى بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق ، ص ٢٤٩ ، ٢٥٠ .

٢- د/ محمد جلال خطاب ، اقتصاديات النشاط الحكومى بين النظرية والتطبيق ، مرجع سابق ، ص ٣٦ .

د/ كمال الوصال ، الاقتصاد المصرى بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق ، ص ٢٥٠ .

- ذاتها ، فهناك دول ذات معدل زيادة سكانية مرتفع ومع ذلك لا تعاني من مشكلة سكانية على الإطلاق ، لأنها تحقق توازناً بين السكان والموارد لديها ، مثل دولة الصين^(١)
- ينتشر ملايين المصريين من المهنيين والعلماء والخبراء في بلاد العالم يقدمون الخبرات والعلم ، في حين نعجز عن الاستفادة منهم أو الاحتفاظ بالكفاءات الموجودة بالداخل .
 - تتميز مصر بمساحات واسعة غرباً بالوادي الجديد ، وجنوباً حول بحيرة السد ، وشرقاً بسيناء ، وموارد مائية من مياة سطحية وجوفية يمكن استغلالها بصورة أكثر كفاءة باستخدام التكنولوجيا الحديثة ، ناهيك عن ما يتوافر بها من معادن كالحديد والفوسفات والمنجنيز والذهب ، كما يتوافر بها البترول والغاز والطاقة المتجددة من الشمس والرياح .
 - نندرع بضعف إمكانيات التمويل في حين لا يوفر الجهاز المصرفي الأوعية الادخارية القادرة على تعبئة المدخرات .
 - تعاني شركات قطاع الأعمال العام والقطاع العام من الإهمال والتجاهل والموت البطيء.
- كل هذه وغيرها من المفترض أن تجعل مصر دولة صناعية ذات تميز تنافسي لصادراتها.

رابعاً : لن يجدى إلا إصلاح يحمل الجنسية المصرية

ينبغي أن تبدأ المواجهة السليمة للمحنة التي يمر بها الاقتصاد المصري بالتشخيص السليم لأسبابها ، والتحليل الواعي للحقائق والوضع الاقتصادي والاجتماعي الحالي ، وتحديد التحديات والمشكلات الاقتصادية والاجتماعية الضاغطة، ثم وضع الخطط وبرامج العمل لمواجهتها في ضوء الإمكانيات الاقتصادية والمؤسسية والتنظيمية المتاحة ، واسترشاداً بالتجارب الدولية الناجحة مع الأخذ في الاعتبار التباينات السياسية والاجتماعية والثقافية في إطار رؤية استراتيجية شاملة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، والبعد كل البعد عن الحلول والبرامج والوصفات الجاهزة.^(٢)

إن نقطة البداية لحل مشاكلنا الاقتصادية والاجتماعية تبدأ بتطوير ودعم جهاز التخطيط الذي انعدمت فعاليته في السنوات الأخيرة وانخفض صوته ، وذلك بدعم الإمكانيات والخبرات والقيادات في الجهاز التخطيطي والمسئولة عن المعلومات والبيانات (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء) والبحوث والدراسات (معهد التخطيط القومي) والتمويل (بنك الاستثمار القومي) وإعداد الخطط ومتابعتها (وزارة التخطيط) . كما يتطلب الأمر دعم القيادة السياسية لدور هذا الجهاز ودعم المشاركة الشعبية الفعالة في العمل التخطيطي بدءاً من تحديد الأولويات وانتهاءً بتنفيذ ومتابعة المشروعات ، وذلك بدعم المناخ الديمقراطي وحرية المشاركة .^(٣)

١- يمكن تشبيه الزيادة السكانية في العالم النامي بحصان جامح يسير بسرعة ، وتشبيه الموارد بشخص لا يستطيع لضعفه اللحاق به ، فإنه يجب بديهياً لأحداث التوازن بينهما أن يكبح جماح هذا الحصان وتقليل سرعته أو أن تزيد من سرعة الشخص بتقويته حتى يلحق به ، وحيث أنه يبدو أن الطريقة الأولى سهلة لا تحتاج لجهد كبير ، أما الثانية فتحتاج إلى جهد فائق ، لذا اتبعت حكومات دول العالم الثالث من ستينيات القرن الماضي سياسة تحديد النسل بهدف تحقيق انخفاض المعدل السنوي لزيادة السكان ، لعدم وجود رغبة حقيقية في لحاق النمو بركب الأفراد . د/ أحمد على دغيم ، الطريق إلى المعجزة الاقتصادية والقضاء نهائياً على البطالة في الدول النامية ، المكتبة الأكاديمية للنشر بالقاهرة ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٦ ، ص ٨٩ ، ٧٨ .

٢- د/ كمال الوصال ، الاقتصاد المصري بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق، ص ٢٥١ .

٣- د/ كمال الجنزوري ، مصر والتنمية ، مرجع سابق ، ص ١٧٧ .

فالممارسات والسياسات الاقتصادية التي يروج لها الليبراليون الجدد "كهنة الأسواق" ومنهم كثيرون في كل بقاع العالم على مستوى المنظمات الدولية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التجارة العالمية ، وعلى مستوى الحكومات والشركات أيضاً ، بل وعلى مستوى أساتذة الاقتصاد في كثير من الجامعات ، أصبح لها دور بارز في تشكيل مصير الأمم والشعوب ونشر الفقر والبؤس على أوسع نطاق تحت مسمى "الإصلاح الاقتصادي" .^(١)

وفى إطار ذلك ينبغي ألا يكون اعتمادنا الرئيسى على المساعدات والمعونات الخارجية ، لأن تدفق هذه المعونات مرهون بالعلاقات السياسية بالدول المانحة فى ظل التقلبات والعواصف السياسية التى تشهدها المنطقة ، وينبغي أن يتم الاعتماد فى المقام الأول على الموارد المحلية التى لا يجب الاستهانة بها إذا ما أحسن تعبئتها وتوظيفها .

إن أخطر ما تواجهه الدول النامية بصفة عامة ومصر بصفة خاصة هو ضغوط أدوات العولمة على متخذى القرار لاتخاذ إجراءات متتابعة تمنع التدخل الحكومى وتحد منه إلى الدرجة التى تضر بالاقتصاد القومى وتزيد من مشاكله الاقتصادية ، وواجب الدولة هو أن تدعم جميع قطاعات المجتمع البحثية لكى تواجه هذه الضغوط بسياسات تعالج المشاكل المجتمعية التى أدت إلى زيادة نسبة البطالة وزيادة العجز فى الموازين وانخفاض قيمة العملة وكلها تنتهى إلى ظهور التضخم الركودى وارتفاع نسبة الفقر فى المجتمع واختفاء الطبقة الوسطى وانتشار الجريمة بسبب زيادة نسبتي البطالة والفقر فى المجتمع.^(٢)

خامساً : عودة الأمن ودولة القانون^(٣)

إن فقدان الأمن الاقتصادى يمكن أن يرتبط بافتقار الحقوق والحريات الديمقراطية ، فإنفاذ الديمقراطية والحقوق السياسية يمكن أن يساعد على الحيلولة دون وقوع الكوارث الاقتصادية ، فلا غرابة فى أن التاريخ العالمى لم يشهد مجاعة فى ظل ديمقراطية حقيقية فاعلة سواء أكانت ديمقراطيات غنية أم فقيرة نسبياً . وكان المألوف أن تقع المجاعات فى الأقاليم المستعمرة الخاضعة لحكام أجانب أو فى بلدان خاضعة لنظام حكم الحزب الواحد أو فى ظل الديكتاتوريات العسكرية.^(٤)

كما أن عودة الأمن وفرض القانون على الجميع بدون استثناء ينبغي أن يكون أحد المحاور الأساسية للإصلاح ، فلا ينبغي أن يكون هناك أشخاص أو مؤسسات فوق قانون عادل يطبق بنوده جهاز قضائى يتمتع بالنزاهة والكفاءة وينفذه جهاز أمنى يتمتع بالمهنية ويلتزم بالقانون .

١- جوناثان ب . ويت ، إنقاذ آدم سميث ، قصة الثروة والتحول والفضيلة ، تقديم د/ جودة عبدالخالق ، المركز القومى للترجمة ، ٢٠٠٩ ، ص ٧ .

٢- د/ محيى محمد سعد ، صياغة جديدة لدور الدولة فى ظل الأزمة المالية العالمية ، مؤسسة رؤية للنشر ، ٢٠١٠ ، ص ٣٣ ، ٣٤ .
٣- إن غياب الدولة وتلاشى سلطتها فى عدد من الأمثلة الحديثة مثل الصومال وأفغانستان فضلاً عما عاشته يوغوسلافيا بعد تفككها من تمزق ، يؤكد بما لا يدع مجالاً للشك أن وجود الدولة ضرورة لا غنى عنها حتى إن تجاوزت أو أخلت بواجباتها ، أو كما قال المسلمون الأوائل " السلطان الجائر خير من الفتنة " أو "سلطان غشوم ولا فتنة تدوم" د/حازم الببلاوى ، تطور دور الدولة فى الاقتصاد ، مرجع سابق ، ص ٧ .

٤- أمارتيا صن ، التنمية حرية ، ترجمة / شوقى جلال ، المركز القومى للترجمة ، ٢٠١٠ ، ص ٣٢ ، ٣٣ .

فلا يمكن تصور إصلاح فى دولة غير قادرة على فرض حد أقصى للأجور فى القطاع العام والحكومة فى الوقت الذى يكاد يخرج عجز الموازنة العامة عن السيطرة ، ولن تجدى الاستثمارات والمستثمرين فى مجتمع يفتقر قطاع كبير من أفرادہ إلى الثقة فى مؤسسات المجتمع .^(١)

سادساً : لا إصلاح دون توافر الرغبة والإرادة السياسية

إن أهم الدروس المستفادة من التجارب الدولية فى الإصلاح ، أنه لا إصلاح حقيقى يمكن أن يتحقق إلا إذا توافرت الرغبة والإرادة السياسية ، فالقرار الاقتصادى والقرارات التنظيمية والإدارية الكبرى فى النهاية يتخذها رجال السياسة ، وهذه الرغبة أو الإرادة السياسية ينبغى أن تدعم بالحكمة الممزوجة بالحسم ، ومن ثم فإنه لا يمكن فصل التلكؤ والتردد فى القيام بمحاولات الإصلاح عن غياب الإرادة السياسية .^(٢)

ومن المفترض فى الإرادة السياسية تجميع كافة فئات المجتمع تحت هدف واحد، إلا أنه يلاحظ اتساع العلاقة بين الدولة والمجتمع المدنى نظراً لحملات التشكيك فى وطنية تلك المنظمات ونظافة أموالها ، وأوصدت الدولة معظم أبواب التبرع والهبات للمجتمع المدنى ، وفتحت الدولة أبوابها على مصرعيها لتلقى تبرعات رجال الأعمال والمستثمرين فى صناديق خاصة بها كصندوق تحيا مصر وكذا الزكاة والصدقات فى صندوق بيت مال المسلمين ، الأمر الذى هدد بإغلاق معظم الجمعيات الأهلية فى مصر والتي تجاوز عددها ٥٤ ألف جمعية ، مما جعل الدولة تغرد منفردة فى عالم التنمية دون شريك وطنى يقاسمها المسئولية ، دون تدارك خطورة إسقاط المجتمع المدنى وتهميش دوره فى عملية التنمية .^(٣)

المطلب الثانى

الإصلاح الاقتصادى المنشود للاقتصاد المصرى

إن دولة العدل الاجتماعى التى يتطلع إليها جموع الشعب المصرى ، تتطلب تحقيق عدد من المبادئ التى ترتبط بفكرة العدالة فى المجتمع بشكل عام وتشمل: مبدأ المساواة وينظر من خلاله إلى المواطنين على أنهم متساوون فى الحقوق والواجبات ، ولا تمييز لأحد منهم عن نظرائه فى ضوء أى اعتبار . ومبدأ الاستحقاق فللمواطنين حقوق فى التعليم والصحة والسكن الملائم والأمن. وتعظيم الرفاهية بالعمل الدائم من أجل تحسين رفاهية الأفراد فى المجتمع . والالتزام الأخلاقى فالعدالة تزدهر عندما يكون الفرد الساعى للحصول على حقوقه ملتزماً بأداء واجباته . والعدالة الناجزة والعقاب الرادع والإرادة العامة للأمة .^(٤)

١- د/كمال الوصال ، الاقتصاد المصرى بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق ، ص ٢٥٢ .

٢- المرجع السابق ، ص ٢٥٤ .

٣- متى قبلت الشعوب القسمة إلى اثنين ، ومتى استقرت دولة تقوم على الحشد والحشد المضاد ، لتجد ثقافة الإقصاء سنداً لها فى بعض العقائد والأفكار ، فيلجأ مؤيدوها بإسم الدين أو المذهب إلى التكفير ، وبإسم الوطن إلى التخوين ، والضحية دائماً هو الوطن . د/صلاح هاشم ، الفقراء الجدد ، سوسيولوجية القهر والحيلة ، مرجع سابق ، ص ٥٤ ، ٥٥ .

٤- د/ أحمد زايد ، دولة العدل الاجتماعى ، مركزية القيمة ولا مركزية الحكم ، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار ، مجلس الوزراء ، ٢٠١١ ، ص ٨ ، ٩ .

نحن في حاجة ماسة إلى تجاوز هذا الوضع بإصلاحات حقيقية تقوم على :

- إصلاح حقيقى يقوم على تشخيص سليم لمشكلاتنا الاقتصادية .
- إصلاح ينفذ إلى جذور المشكلات ولا يقف عند قشورها .
- إصلاح اقتصادى وليس إصلاحاً مالياً ونقدياً يقتصر فقط على المتغيرات المالية والنقدية مثل سعر الفائدة وعجز الموازنة العامة .
- إصلاح يوفر فرص عمل لائقة وكافية لاستيعاب الشباب .
- إصلاح يحقق التوازن بين مصالح الاقتصاد القومى وبين مصالح رجال الأعمال والمستثمرين وبين مصالح أفراد المجتمع .
- إصلاح يحاصر الفساد الذى ينخر في البنيان الاقتصادى والاجتماعى للمجتمع .
- إصلاح يجنى ثماره الجميع ولا يختص فئة محدودة ملكية ثماره .
- إصلاح يساهم في تحقيق العدالة الاجتماعية وليس إصلاحاً يقضى عليها .
- إصلاح يتسم بالعدالة الجغرافية ، يشعر به أهل الصعيد وأهل سيناء ولا يقتصر فقط على المدن الكبرى .
- إصلاح نتحمل تكاليفه جميعاً ، كلٌ حسب قدرته ، وليس إصلاحاً يزيد الفقير فقراً والغنى ثروة ونفوذ .

إن تحقيق هذا الإصلاح المنشود يتطلب شروط معينة :

الشرط الأول : هو توافر الإرادة السياسية والرغبة الجادة في إصلاح حقيقى وليس إصلاحاً شكلياً حسابياً يهتم بالأرقام فقط.

الشرط الثانى : أن يستند هذا الإصلاح إلى التشخيص سليم ودقيق لطبيعة وأسباب المشكلات والتحديات الاقتصادية والاجتماعية التى نواجهها .

الشرط الثالث : أن يستند هذا الإصلاح على رؤية اقتصادية واجتماعية واضحة وشاملة تعكس أهداف واحتياجات المجتمع ، تترجم إلى نموذج تنموى اقتصادى واجتماعى ، يأخذ في الاعتبار التشابكات والتداخلات بين المشكلات التى يعانى منها الاقتصاد المصرى .

وينبغى التركيز على نقطتين فى غاية الأهمية للخروج من هذا المأزق الاقتصادى وهما :^(١)

- ١- معرفة الوضع القائم وبصورة دقيقة مع إعلام أفراد المجتمع بتلك الحقائق دون زيف.
- ٢- توزيع الأدوار ، بمعنى تحديد مواطن التدخل الحكومى ، والمجالات المتاحة أمام القطاع الخاص فى إطار تكاملى ، وإذا اقتضت الضرورة التدخل الحكومى فى المجال الاقتصادى من خلال دور المنتج الزراعى والصناعى والخدمى ، فالأمر يتطلب تحديد قدر الضرورة ومدتها ، بحيث إذا ما زالت الضرورة يتعين تراجع التدخل الحكومى فى المجال الاقتصادى إلى المستوى الأول المتمثل فى وضع السياسات الاقتصادية المختلفة.

١- د/ محمد جلال خطاب ، اقتصاديات النشاط الحكومى بين النظرية والتطبيق ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠١٥ ، ص ٣٣.

ويتعين الإشارة إلى أن إصلاح الاختلالات فى جانبى النفقات والإيرادات العامة فى الموازنة لا يمكن أن يتحقق إلا فى إطار برنامج شامل لإصلاح إدارة المالية العامة فى مصر، فمواجهة العجز فى الموازنة العامة لا يمكن أن تتم بمعزل عن مواجهة أوجه الضعف والقصور التى يعانى منها نظام إدارة المالية العامة ، يشمل هذا البرنامج على ما يلى ^(١):

- تطوير الإطار التشريعى والقانونى الذى ينظم إدارة المالية العامة فى مصر مثل قانون الموازنة العامة ، وقانون إدارة الدين العام ، وقوانين المناقصات والمزايدات ، والقوانين الضريبية ، وقانون الشراكة ، وقانون المساءلة المالية وغيرها .
- تطوير الإطار المؤسسى والتنظيمى والإدارى لإدارة المالية العامة وتوحيد مركز اتخاذ القرارات الخاصة بإدارة المالية العامة من خلال دمج وزارة التخطيط بوزارة المالية أو نقل صلاحيات إدارة الاستثمارات العامة منها إلى وزارة المالية ونقل إدارة الدين الخارجى من البنك المركزى إلى إدارة الدين العام فى وزارة المالية ، وتزويد وزارة المالية بالكوادر والخبرات اللازمة .
- تطوير إدارة الموازنة العامة والتحول التدريجى والمدرّوس لموازنة البرامج والأداء وإنشاء نظام كفاء لإدارة الاستثمارات العامة .
- إصلاح وتطوير النظام الضريبى ، وتطوير الإدارات الضريبية والجمركية ، وإدخال نظم معلومات إدارة المالية العامة الحديثة ، وتطوير إدارة النقد ، وتطبيق القواعد العامة للشفافية فى مجال إدارة المالية العامة .
- تدعيم اللجان البرلمانية المختصة بمراجعة ودراسة مشروع الموازنة العامة بالخبرات والكوادر اللازمة .
- تطوير وإعادة هيكلة الهيئات الاقتصادية وشركات قطاع الأعمال العام والقطاع العام .
- إعداد وتنفيذ برنامج تدريبى تخصصى شامل للعاملين فى وزارة المالية والعاملين فى الإدارات المالية فى جميع الوزارات والهيئات والمصالح والإدارات الحكومية .

مما سبق يمكن القول بأنه ليس هناك حلاً فورياً لتلك المشكلات التى تراكت بمرور سنوات طويلة، ولكن توجد بعض المبادئ والاتجاهات العامة التى يمكن أن تتخذ أساساً لبداية الطريق الصحيح للقضاء تدريجياً على هذه المشكلات . فهذه المشكلات رغم تعددها وتشابكها وانتشارها تحت مسميات مختلفة تكمن فى مشكلة أساسية تتمثل فى سوء الإدارة الاقتصادية على المستوى القومى التى حكمت المسار الاقتصادى والاجتماعى ، وذلك لعدم وجود استراتيجية محددة المعالم للتنمية ، تحكم المسار الاقتصادى والاجتماعى ، مما انعكس أثره على تعدد السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية وتضاربها وافتقارها إلى فلسفة موحدة . ^(٢)

١- د/كمال الوصال ، الاقتصاد المصرى بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق ، ص ٢٦١ : ٢٦٣ .

٢- د/كمال الجنزورى ، مصر والتنمية ، مرجع سابق ، ص ١٧٥ ، ١٧٦ .

المطلب الثالث

أهمية علاج عجز الموازنة العامة

إن علاج العجز فى الموازنة العامة سيكون فى صالح الاقتصاد الوطنى عموماً ، وفى صالح المستثمرين وفى صالح المستهلكين خصوصاً ، وذلك على المدى المتوسط والمدى البعيد ، ومن المهم أن يدرك الأفراد لماذا يكون علاج العجز فى صالحهم حتى يمكنهم أن يتقبلوا السياسات الجديدة التى يتطلبها علاج العجز ويتحمسوا لها ^(١). وتتمثل أهمية علاج عجز الموازنة العامة فى مصر فيما يلى :

أولاً : على مستوى الاقتصاد الوطنى

- إن المزايا التى يحققها الاقتصاد الوطنى من علاج العجز عديدة ومتنوعة ، منها ما يلى :
- لما كان العجز يمثل اختلالاً هيكلياً يضعف من الثقة الدولية فى البلد ، فإن علاج هذا العجز سوف يمكن البلد من استعادة هذه الثقة ، وهو ما يجعله قادراً على التعامل مع أسواق النقد الدولية للحصول على التسهيلات الائتمانية التى يحتاجها ويستعيد قدرته على جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة الخاصة .
 - كما أن القضاء على التضخم المصاحب للعجز سوف يحمى سعر الصرف للعملة المحلية من التدهور ويحمى الاحتياطيات الدولية للبلد من الاستنزاف ويقضى على الحاجة لتصفية الاستثمارات والأصول الخارجية التى يملكها البلد .
 - يؤدى الاستقرار النقدى والسعرى التى تعقب علاج العجز إلى عودة ثقة الأفراد فى عملتهم الوطنية مما يشجعهم على استخدامها كأداة للادخار ، وهو الأمر الذى يقلل من ظاهرة الدولارisation أو يقضى عليها ويحد من هروب المدخرات خارج البلاد .
 - يؤدى علاج عجز الموازنة العامة إلى تقليل ميل البلد للاستدانة الخارجية ، ومن ثم يحد من معدل نمو الديون الخارجية وأعباء خدمتها فى المستقبل ، كما يقلل من حاجة الحكومة للاقتراض الداخلى ، ومن ثم سيقبل حجم الدين العام الداخلى وستتخفف بالتالى أعباء خدمته التى يتحملها الجيل الحالى والأجيال القادمة .

ثانياً : بالنسبة للمستثمرين ورجال الأعمال

إن ثمة منافع جمة يحصل عليها المستثمرين ورجال الأعمال جراء علاج عجز الموازنة العامة ، منها ما يلى :

- يقلل علاج عجز الموازنة العامة من حاجة الحكومة إلى فرض المزيد من الضرائب المباشرة وغير المباشرة .
- يؤدى علاج العجز إلى خفض سعر الفائدة بسبب تقليل حاجة الحكومة للاقتراض الداخلى . وهو أمر يستفيد منه بشكل مباشر المستثمرون ورجال الأعمال ، حيث تتخفض تكلفة رأس المال الثابت والعامل ، وهو ما يشجعهم على زيادة الاستثمار والتوسع فى خطط الإنتاج .

١- د/رمزى زكى ، انفجار العجز ، مرجع سابق ، ص ١٤٢ : ١٤٤ .

- يؤدي انخفاض سعر الفائدة إلى تشجيع المستهلكين على زيادة الطلب على السلع المعمرة وهو أمر يستفيد منه المستثمرون ورجال الأعمال المشتغلين بإنتاج هذه السلع وتجارها . وقد تؤدي زيادة الطلب على هذه السلع إلى نمو صناعات وسائل الانتاج مما يؤدي إلى المزيد من انتعاش السوق المحلي .
- يؤدي انخفاض سعر الفائدة إلى تخفيض سعر صرف العملة الوطنية مما يساعد على زيادة قدرة البلد على التصدير ومن ثم زيادة دخول المشتغلين في قطاع الصادرات وبالتالي تحسن ميزان المدفوعات .

ثالثاً : بالنسبة للمستهلكين

- لا شك في أن المنافع التي ستعود على المستهلكين جراء علاج مشكلة عجز الموازنة العامة لا يستهان بها ، وأهم هذه المنافع تتمثل فيما يلي :
- يؤدي القضاء على التضخم الناجم عن عجز الموازنة إلى حماية مدخراتهم من التآكل ، وكذلك حماية دخولهم الحقيقية من التدهور بسبب عودة الاستقرار للقوة الشرائية للنقود .
- كما أن تخفيض سعر الفائدة الناجم عن علاج العجز سوف يستفيد منه كثير من المستهلكين عند حصولهم على القروض والتسهيلات الائتمانية لتمويل شراء السلع المعمرة .
- يقلل علاج العجز من حاجة الحكومة لزيادة الضرائب غير المباشرة على السلع الاستهلاكية وزيادة رسوم الخدمات العامة ، وتلك أمور يستفيد منها جموع المستهلكين بشكل مباشر .
- يخفض علاج العجز معدل التضخم ، وهو ما يساعد على تحسين مناخ الاستثمار في القطاعات المستوعبة للعمالة ، مما يخفض من معدل البطالة ، وهو ما يستفيد منه العمال والطبقة الوسطى .

المبحث الثانى

محاور علاج عجز الموازنة العامة فى مصر

تمهيد وتقسيم

تتسم الموازنة العامة فى مصر بعدد من الملامح التى ترجع فى الأساس إلى تعاظم دور الدولة فى النشاط الاقتصادى وتحملها بعدد من الأعباء ، تزيد عن تلك التى تتحملها الدولة فى العديد من الدول النامية التى تتشابه معها فى نفس الظروف . وتتمثل أهم تلك الملامح فى : تزايد الاعتماد على الضرائب غير المباشرة مقابل انخفاض الدور الذى تلعبه الضرائب المباشرة، واعتماد الموازنة على موارد غير ثابتة تتسم بدرجة عالية من الحساسية للمتغيرات الدولية مثل إيرادات البترول وقناة السويس ، وارتفاع نسبة ما يمثله العجز الإجمالى للموازنة العامة إلى الناتج المحلى الإجمالى ، والتباين الكبير بين تقديرات الموازنة وبين الأرقام الفعلية والتى تظهرها الحسابات الختامية .^(١)

ونتناول فيما يلى محاور هذه الرؤية فى علاج عجز الموازنة العامة فى مصر، والتى تعتمد بالأساس على علاج أسباب العجز ، وذلك من خلال المطالب التالية :

المطلب الأول : مكافحة الفساد الحكومى

المطلب الثانى : رفع كفاءة الإنفاق الحكومى

المطلب الثالث : تطوير السياسات المالية والنقدية

المطلب الرابع : رفع كفاءة الإيرادات العامة

المطلب الخامس : مواجهة أزمة الدين العام

المطلب السادس : تحقيق العدالة الاجتماعية

المطلب الأول

مكافحة الفساد الحكومى

لا شك أن الفساد فى مصر ما هو إلا نتاج لمجموعة من السياسات والتشريعات وأساليب العمل الإدارى الخاطئة ، وبيئة غير مناسبة لعمل نظيف وشفاف ، هذا بالإضافة إلى ضعف مقنن لأجهزة الرقابة والتفتيش سواء الداخلية أم القطاعية أم القومية .^(٢)

إن حجم ومعدل حدوث الفساد يتوقفان على أربعة عوامل : المستوى الإجمالى للمنفعة العامة المتاحة ، والسلطة الاستثنائية للمسؤولين ، وخطورة الصفقات الفاسدة ، والقوة التقايفية النسبية للراشى والمرتشى . ويمكن تصنيف استراتيجيات مناهضة الفساد بالمثل إلى تقليل المنافع الواقعة

١- د/ أحمد عبدالرحيم زردق ، الدين العام وعجز الموازنة العامة فى مصر ، مرجع سابق ، ص ١٧٦ .

٢- د/ عبدالخالق فاروق ، الركائز الاستراتيجية لإعادة بناء الدولة المصرية ، مرجع سابق ، ص ٦٨٤ .

تحت سيطرة المسؤولين ، وتلك التى تقلل من استنتاجهم ، وتلك التى تزيد من تكلفة الرشوة ، وتلك التى تحد من القوة التقايفية للمسؤولين .^(١)

آليات مكافحة الفساد

من السهل أن نبدأ بمعايير أخلاقية عالية وقناعات وتصميم لمكافحة الفساد ، ولكن من الصعب الاستمرار فى هذه النوايا الطيبة ما لم تكن القيادات قوية وذوى عزم بما فيه الكفاية بحيث يمكنهم التعامل مع كل المخالفين ، وبلا أية استثناءات .^(٢)

إن الفساد الواسع الانتشار عرض لمرض وليس المرض نفسه . ولن يجدى القضاء على الفساد إذا ما كانت النتيجة قيام حكومة جامدة وغير متجاوبة أو توتقراطية . فينبغى لاستراتيجيات مناهضة الفساد أن تسعى إلى تحسين كفاءة الحكومة وإنصافها وإلى تعزيز كفاءة القطاع الخاص .^(٣)

ولا يمكن التسليم بإمكانية مكافحة الفساد باستراتيجية موحدة صالحة للتعميم فى مختلف الأماكن والأزمان نظراً لتباين البيئات والمجتمعات ، ولقابلية الفساد على التكيف والتأقلم بأشكال وأساليب متباينة ، كما أن التركيز على مكافحة الفساد وتعقب ممارسيه لن توقف نزيفه ولن تحد من معدلاته وأخطاره ما لم يتم تشخيص الأسباب المؤدية إليه ، والروافد والمنابع التى تغذيه ، وتتمثل آليات مكافحة الفساد فيما يلى :

أولاً : الآليات السياسية لمكافحة الفساد

تكمّن الآليات السياسية لمكافحة الفساد فى إقامة نظام ديمقراطى يقوم على تداول السلطة عن طريق الانتخابات والفصل بين السلطات ، وتوسيع دائرة المشاركة الجماهيرية ، واعتماد الشفافية ، والمساءلة والمراقبة واحترام حقوق الإنسان ، والسماح بالتنظيمات الحزبية والإعلامية بمتابعة وتقييم أداء المسؤولين ومحاسبتهم وسحب الثقة منهم إلى غير ذلك .

وتؤدى هذه الاستراتيجية إلى منع الاستبداد والتسلط والتفرد والتستر وتحول دون البقاء بالمواقع لفترات طويلة لكونها تسمح بالحصول على المعلومات والبيانات حول تصرفات المسؤولين ، وتمكن الجماعات والشرائح والتنظيمات من تشخيص الخلل ورفع الدعاوى ، وفى ظل الديمقراطية تكون السلطة القضائية مستقلة فى قراراتها التى تتخذ بحق المفسدين مهما كانت منزلتهم السياسية والإدارية دون تدخل من السلطتين التشريعية والتنفيذية .^(٤)

وعلى ذلك يجب العمل على :

١- تأكيد نزاهة وشفافية النظام الانتخابى على كافة المستويات ، فوجود أى شكل من التلاعب فى العملية الانتخابية يؤدى إلى انهيار شامل فى مصداقية من يديرون الدولة ومؤسساتها .^(٥)

١- كيمبرلى آن إليوت ، الفساد والاقتصاد العالمى ، مرجع سابق ، ص ٧٢ .

٢- لى كوان يو ، من العالم الثالث إلى العالم الأول ، مرجع سابق ، ص ٢٣٠ ، ٢٣١ .

٣- كيمبرلى آن إليوت ، الفساد والاقتصاد العالمى ، مرجع سابق ، ص ٧٢ .

٤- د/ عامر خضير الكبيسى ، الفساد : أسبابه واستراتيجيات مكافحته ، مجلة الفكر الشرطى ، المجلد ٢١ ، العدد ٨٣ ، الإمارات العربية المتحدة ، ٢٠١٢ ، ص ١٧٦ .

٥- للوصول إلى حكومة أمينة هناك شرط مسبق هو أن المرشحين فى الانتخابات يجب ألا يحتاجوا إلى مبالغ طائلة من المال حتى يتم انتخابهم ، وإلا فإن ذلك يفتح باب الرشوة ، فإن إنفاق مبالغ كبيرة للفوز فى الانتخابات فإن الفائزين لابد أن يستعيدوا

٢- **مراجعة المنظومة القانونية الاقتصادية** التي صدرت طوال العقود الأخيرة ، والتي تسببت في وجود الكثير من الثغرات سواء كانت ناتجة عن تواضع الخبرة التشريعية لأعضاء البرلمان ، أم ناتجة عن سوء نية بهدف توفير مظلة للفسادين .

ويجب إصدار حزمة من التشريعات لكي تسد الفراغ التشريعي في عدة مجالات أهمها؛ إتاحة المعلومات وتضارب المصالح وحماية المبلغين والشهود والفساد في القطاع الخاص . وفي كل أمر من هذه الأمور المذكورة هناك أكثر من سبيل وأكثر من خبرة دولية لتحقيقه، وعلينا أن نختار ما يناسب البيئة الثقافية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية المصرية . بالإضافة إلى ضرورة إعادة النظر في بعض القوانين الموجودة. ^(١)

٣- **ضمان استقلال السلطة القضائية** ، وتتوافر استقلالية السلطة القضائية من منظورين ، الأول : رفع يد السلطة التنفيذية عنها من خلال إلغاء إعاره وندب القضاة إلى الأجهزة التنفيذية كمستشارين ، مع نقل التفتيش الفني إلى المجلس الأعلى للقضاء ، والثاني: ثقة واحترام الرأي العام بالقضاء على شبهة استغلال النفوذ والوساطة والمحسوبية في التعيين في الوظائف القضائية .

٤- **إلغاء الصناديق والحسابات الخاصة** ، بإلغاء نص المادة ٢٠ من قانون الموازنة العامة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ الذي منح رئيس الجمهورية الحق في إنشاء صناديق وحسابات خاصة خارج الموازنة العامة للدولة ، وكذلك إلغاء المواد المماثلة التي أدخلت على قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وقانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ ، وغيرها من القوانين . ^(٢)

٥- **يجب فك تبعية الجهات الرقابية للسلطة التنفيذية** حتى يمكن أن تؤدي دورها في رقابة السلطة التنفيذية بحيادية . هذا يمكن تحقيقه عن طريق جعل تبعية بعض هذه الجهات إلى السلطة التشريعية، و بعضها إلى السلطة القضائية ممثلة في مجلس القضاء الأعلى . كلٌ بحسب اختصاصه . أو خلق وضع استقلالي لهذه الجهات عن كل السلطات. ^(٣)

٦- **إنشاء مكتب/جهاز تقصى وتحقيق قضائي مستقل في شأن ممارسات الفساد الإداري** ، يختص هذا الجهاز من خلال عدد من المكاتب والفروع الإقليمية - توافقا مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الإداري - بالتقصي والتحقيق في ممارسات الفساد الإداري - على غرار تجربة سنغافورة المميزة في مكافحة الفساد الإداري - باعتباره هيئة مستقلة عن الشرطة والأجهزة الرقابية الأخرى ، وتحيل إليه هذه الأجهزة وقائع الفساد التي تتأكد لديها . وإصدار التشريعات التي تعطي صلاحيات أكبر لجهات مكافحة الفساد للقيام بالاعتقال والتفتيش والاستدعاء وفحص الحسابات البنكية والضرائب الخاصة بالمسؤولين وعائلاتهم ^(٤)

ما دفعوه من تكاليف ، وأن يكسوا أموالاً أخرى استعداداً للانتخابات القادمة . لى كوان يو ، من العالم الثالث إلى العالم الأول ، مرجع سابق ، ص ٢٣٢ .

١- د/حسين محمود حسين ، دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير ، مرجع سابق ، ص ٣٩ : ٤٣ .

٢- د/عبدالحق فاروق ، الركائز الاستراتيجية لإعادة بناء الدولة المصرية ، مرجع سابق ، ص ٦٨٨ .

٣- د/حسين محمود حسين ، دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير ، مرجع سابق ، ص ٣٩ : ٤٣ .

٤- د/أحمد دسوقي إسماعيل ، السياسة العامة لمكافحة الفساد الإداري في مصر بعد ثورة ٢٥ يناير ، مرجع سابق ، ص ٢٤٣ .

ثانياً : آليات تخفيض حوافز الفساد

تستهدف هذه الآليات تقليل الفرص التي يمكن استغلالها من جانب أصحاب النفوذ والمسؤولين الحكوميين للحصول على المنافع والمكاسب الخاصة ، وإضعاف بواعث الأفراد على المشاركة في ممارسات الفساد . ومن بين هذه الآليات : ^(١)

١- **تخفيض حجم المنافع العامة الخاضعة لسيطرة المسؤولين الحكوميين** ، إذ أن زيادة المستوى الإجمالي للمنافع العامة المتاحة يخلق المزيد من فرص الفساد أمام هؤلاء المسؤولين .

٢- **الحد من السلطة التقديرية للمسؤولين الحكوميين** ، إذ أن المؤسسة تكون أكثر عرضة للفساد عندما يتمتع صاحب السلطة باحتكار كبير لها وبقدر كبير من حرية التصرف .

٣- **إصلاح الخدمة المدنية** من خلال التركيز على أخلاقيات الوظيفة العامة ، وإعادة النظر في ظروف وأوضاع العاملين في القطاعين الحكومي والعام ، واعتماد سياسة التدوير الوظيفي كلما كان ذلك ممكناً وخاصة في القطاعات التي تعاني من ارتفاع معدلات الفساد كالضرائب والجمارك .

ويرتكز هذا المحور على إصلاح الإدارة العامة ابتداءً من تبسيط وتتميط الإجراءات في القطاع الحكومي ، وتحديد الاختصاصات بشكل دقيق يمنع التداخل والتوكل بين الجهات وبعضها وبين الموظفين وبعضهم البعض ، وتسريع وتيرة الحكومة الالكترونية . وإصلاح نظم التعيين والترقية ، ورفع المرتبات ، وإصلاح نظام منح الحوافز والمكافآت .

٤- **توفير مناخ يقلل من دوافع الانخراط في الممارسات الفاسدة** ، وذيوع قيم الأمانة والمسؤولية وارتباط المكافأة بالإنجاز والحرص على المصلحة العامة .

٥- **دعم الوعي لمحاربة الفساد** من خلال التعليم وتدعيم القيم والسلوك لتحرير الأذهان من كل الأفكار التي تعد مصدراً للسلوك غير لشريف ، وتدعيم دور الإعلام في مكافحة الفساد . ^(٢)

ومن الجلي أن إصلاح الخدمة المدنية هو الخطوة الأولى ، فإذا ما كان المسؤولون يحصلون على أجور أقل بكثير ممن حصلوا على نفس التدريب في القطاع الخاص ، فلن يجذب للعمل في القطاع العام سوي من لديهم استعداد لقبول الرشاوى ، فلا بد من مقاومة الرشاوى التي تعرض عليهم ، وعليه يجب الاختيار فيما بين اتزان يتسم بفساد مرتفع مشفوع بفاتورة أجور منخفضة وبين دولة تتسم بفساد منخفض مشفوع بفاتورة أجور مرتفعة . ^(٣)

١- د/ أحمد يوسف الشحات ، بعض جوانب الاقتصاد السياسى للفساد الحكومى مرجع سابق ، ص ٣٣٦ : ٣٣٨ .
٢- د/ عبدالحكم سيد سالمان ، دور الأمن في مواجهة الفساد الاقتصادى والاجتماعى ، دراسة مقارنة بالفكر الإسلامى ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، العدد ٥٢١ ، يناير ٢٠١٦ ، ص ٣٢٢ .
٣- كيمبرلى أن إليوت ، الفساد والاقتصاد العالمى ، مرجع سابق ، ص ٧٢ .

ثالثاً : آليات زيادة محددات الفساد

تستهدف هذه الآليات زيادة القيود التي من نمو الفساد وانتشاره عن طريق تعزيز الجهود الرامية إلى زيادة مخاطر الفساد وتكلفته بالنسبة لمن يفكرون في التورط في الممارسات الفاسدة ومن بين هذه الآليات :^(١)

١- **الشفافية في العمليات الحكومية** ، بالانفتاح على الجمهور فيما يتعلق بالوظائف والإجراءات التي تقوم بها الحكومة ومضمون السياسات الاقتصادية وأهدافها وأدواتها ، وتضفي هذه الشفافية قدراً أكبر من الانضباط على العمليات الحكومية على نحو يصعب معه إخفاء الفساد فتزداد مخاطره وترتفع تكلفته لمن تسول لهم أنفسهم المشاركة في ممارساته .

ويجب أن تحترم الشفافية في كل قرار أو سياسة تتخذ من قبل أي جهة أو مسئول حكومي على كافة المستويات، بحيث يجب أن تصل إلى علم المخاطبين بها وأن يكون الوصول إليها أو الاطلاع عليها متاحاً للجميع . ويمكن تحقيق ذلك بعدة وسائل أهمها إنشاء مواقع إلكترونية أو استخدام بوابة الحكومة الإلكترونية . وفي حالة عدم إتاحة هذا أو ذاك يمكن أن تنشئ لوحات إعلانات في الجهات الحكومية لتحقيق ذات الغرض .

٢- **المشاركة** : بصفة عامة الشركاء في أي مجتمع هم الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص والمواطن الذي هو المكون الرئيسي لكل هذا، فالمشاركة تعد من أهم ضمانات عدم الانحراف عن تحقيق الشأن العام، بعكس الفردية في اتخاذ القرارات التي يشوبها دائماً النزوع إلى تحقيق مصالح شخصية أو لفئة على حساب أخرى، وبالإضافة إلى أهمية المشاركة في عدم الانحراف على الشأن العام، فإنها أيضاً ضمانة هامة لكي تكون السياسات ملبية لمتطلبات كافة الفئات، مما يزيد من الرضا بين جميع المواطنين ويقلل من القلاقل السياسية والاجتماعية.

ويمكن تحقيق المشاركة بعدة وسائل أهمها **جلسات الاستماع** التي يمكن أن تقوم بها المؤسسات العامة المحلية والمركزية لسماع وجهة نظر المواطنين حول السياسات التي تقوم بها سواء الجديدة أو القديمة . كما يمكن **استخدام الإعلام** المرئي والمسموع والمكتوب والمقروء في طرح السياسات العامة المزمع القيام بها واخذ رأي المواطنين ومختلف الأطراف حولها لتصحيح هذه السياسات قبل تطبيقها وتعديل مسارها بعد التطبيق . ويمكن أن تقوم منظمات المجتمع المدني بدور هام في هذا المجال عن طريق الأنشطة المختلفة التي تقوم بها من ورش عمل ومؤتمرات وغيرها من الأنشطة.^(٢)

٣- **تعزيز مبدأ الخضوع للمساءلة** بخضوع كافة المسؤولين عن حكم الدولة وإدارة شئونها على كافة المستويات وفي كل الأجهزة التنفيذية والإدارية والتشريعية والقضائية للمساءلة وفقاً للقوانين واللوائح المنظمة لهذه الأجهزة والمؤسسات التابعة لها .

٤- **دعم أجهزة ومرافق الردع والعقاب** عن طريق تعزيز فعالية وكفاءة الأجهزة والمرافق المسؤولة عن ضبط ومراقبة ممارسات الفساد ومحاكمة المتورطين فيها ، ومراعاة الدقة في

١- د/ أحمد يوسف الشحات ، بعض جوانب الاقتصاد السياسي للفساد الحكومي ، مرجع سابق ، ص ٣٣٩ : ٣٤١ .

٢- د/ حسين محمود حسين ، دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير ، مرجع سابق ، ص ٣٩ : ٤٣ .

اختيار الكوادر المتخصصة العاملة فيها ، فكلما زادت احتمالات اكتشاف الفساد وإدانة المتورطين في ممارسته ، وكلما زادت احتمالات العقاب وجسامته ، تقلصت مستويات الأنشطة الفاسدة وممارسات الفساد .^(١)

٥- دعم نظم المعلومات اللازمة لكشف وقائع الفساد وفضحها أمام الرأي العام ، عن طريق دعم الصحافة الحرة وتقليل القيود المفروضة عليها .

رابعاً : الآليات الاقتصادية لمكافحة الفساد

يعد الفقر وتدنى مستويات الدخل وسوء الأوضاع المعيشية ، وعدم توافر الحد الأدنى من مستلزمات العيش اللائق ، والفوارق بين دخول ومرتببات العاملين في المؤسسات الحكومية وبين القطاع الخاص من العوامل التي قد تدفع بعض شرائح المجتمع إلى تقبل الفساد وإشاعته ، لذا فإن تحسين الدخل وتحقيق عدالة التوزيع وتقليل معدلات الفقر وتنشيط برامج التنمية الاقتصادية من شأنه أن يحد من ممارسات الفساد .^(٢)

فلابد من العمل على إعادة هيكلة نظام الأجور والمرتبات في مصر ، حيث أن اختلال هيكل الأجور الحكومي يمنح شرعية كافية لوقائع الفساد الإداري ، حيث تأخذ الفاسد العزة بالإثم في تنفيذ مفسده ، ويستوجب ذلك أن يكون الحد الأدنى للأجور في كل مسار وظيفي معقولاً مقارنة بغيره ويحافظ على كرامة الموظف وأدميته على نحو يعزز من الانتماء والولاء الوظيفي .

كما يجب العمل على تحقيق شفافية الموازنة العامة وعرضها بطريقة يسهل فهمها للكافة، وإصلاح العيوب التي تشوب نظام الصناديق الخاصة وموازنات البند الواحد وتقضي على الفساد المستشري فيها . كما يجب إصلاح حقيقي لإدارة البنوك العامة وشركات قطاع الأعمال العام يمنع من تسييسها .

وأخيراً حيث يجب تصميم وتنفيذ برامج للتنوعية المجتمعية بماهية الفساد وآثاره المدمرة، والسبل التي يمكن أن يلجأ إليها الأفراد والمؤسسات لمكافحته . هذه البرامج يجب أن تقودها الدولة ويكون للأسرة والمجتمع المدني والمؤسسات التعليمية والدينية أدوار محددة فيها بشكل تكاملي، بما يؤدي في النهاية إلى خلق ما يسمى بالمواطنة الفعالة في مكافحة الفساد بما يجعل من المواطن العادي هو الرقيب الأول على المال العام والمصلحة العامة، ويكون دوره مكملاً لدور الجهات الرقابية.^(٣)

١- لابد من العمل على تعديل قوانين مكافحة الفساد للتماشي مع الظروف المتغيرة ، والتوسع من تعريف الإكرامية والهدية بحيث تشمل كل ما له قيمة ، ومنح المحققين سلطات واسعة ، ففي سنجافورة تم السماح للمحاكم بأن تتعامل مع البرهان بأن المتهم يعيش بأكثر من دخله أو أن لديه ممتلكات لا يستطيع أن يبررها دخله ، باعتباره دليلاً بأن المتهم قد قبل رشوة أو حصل عليها .

٢- د/ عامر خضير الكبيسي ، الفساد : أسبابه واستراتيجيات مكافحته ، مرجع سابق ، ص ١٧٧ ، ١٧٨ .
٣- د/ حسين محمود حسين ، دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير ، مرجع سابق ، ص ٣٩ : ٤٣ .

المطلب الثانى

رفع كفاءة الإنفاق العام

يلعب الإنفاق العام بمصر دوراً خطيراً للغاية ، ويمكن للدلالة على ذلك الاستناد على كثير من المؤشرات ، مثل حجم هذا الإنفاق ونسبته فى إجمالى الإنفاق القومى ، واتجاهات نموه ، والمجالات التى يذهب إليها وفاعليته فى التصدى للمشاكل المختلفة التى تجابه مصر وفى مقدمتها مشكلة انخفاض مستوى معيشة السواد الأعظم من المجتمع وقضية بناء التنمية واستمرارها والحفاظ على أمن المجتمع داخلياً وخارجياً .^(١)

ومن هنا تبدو أهمية تحقيق الإنفاق العام فى مصر للأهداف المنوطة به ، وذلك نظراً لما يحدثه من آثار على الخدمات الاجتماعية ، وكذلك مستويات التشغيل والدخل القومى والمستوى العام للأسعار ، ولتحديد الحجم الأمثل الذى للإنفاق العام الذى يحقق هذه الأهداف ، وهو ما يتوقف على طبيعة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية السائدة ، إذ أن مشكلات الإنفاق لا تنشأ فقط نتيجة لعدم ملائمة مستوى وهيكल الإنفاق ، ولكن تنشأ أيضاً نتيجة للمشاكل الإدارية فى السيطرة على الإنفاق ، الأمر الذى يتيح للمجتمع تحديد كيفية إنفاق الموارد المحدودة بأكبر قدر من الكفاءة والفاعلية فى المجالات التى تحتاج إلى التدخل العام ، وهو ما يتطلب بدوره تحديداً دقيقاً للمجالات التى يجب أن يكون للحكومة دور واسع فيها ، وتلك التى لا ينبغى أن يكون فيها دور على الإطلاق .^(٢)

ونتناول سبل رفع كفاءة وفاعلية الإنفاق العام فى مصر من خلال الفروع التالية :

الفرع الأول : التحول إلى موازنة البرامج والأداء

الفرع الثانى : إصلاح هيكل الأجور

الفرع الثالث : إصلاح وتطوير نظام الدعم

الفرع الرابع : الشفافية والإفصاح فى الإنفاق الحكومى

الفرع الخامس : ترشيد الإنفاق الحكومى

الفرع الأول

التحول إلى موازنة البرامج والأداء

نظراً لأوجه القصور التى ظهرت فى موازنات البنود، تحول الاهتمام إلى موازنات الأداء انساقاً مع الاتجاه العالمى لقياس الإنفاق العام، وانتشار مفاهيم الإدارة الفعالة لشئون لدولة والمجتمع. وتستهدف موازنة البرامج والأداء تحقيق الربط الكامل بين جهاز التخطيط وجهاز الموازنة، الأمر الذى يؤدى إلى نجاح المشروعات القومية من جهة ، ومن جهة أخرى تساهم فى خفض

١- د/رمزى زكى ، دراسات فى أزمة مصر الاقتصادية ، مرجع سابق ، ص ١٥ .
٢- د/عبد الفتاح الجبالى ، الإنفاق العام الاجتماعى ومشكلات تحديد الأولويات ، أولويات الإنفاق العام فى مصر ، مرجع سابق ، ص ٥٤ .

العجز المستمر للموازنة العامة ، حيث تقرر الاعتمادات المالية بدقة وكفاءة فى ضوء البرامج المعدة سلفاً وطبقاً للأسس والمعايير المحاسبية والتي تتفق مع موازنة البرامج والأداء.^(١)

وتقوم فلسفة هذا الأسلوب على ترشيد الإنفاق العام من خلال ما يتيح من دراسات للبرامج والمشروعات الحكومية بهدف الوقوف أولاً على النفقة الحقيقية والجدوى والفعالية من النفقة .

يتمثل العنصر الأساسى فى زيادة كفاءة الإنفاق الحكومى فى التحول من نظام الموازنة التقليدية - موازنة البنود - حيث لا توجد مساءلة حقيقية ولا معايير لقياس الكفاءة فى استخدام الإنفاق الحكومى ، إلى نظام موازنة البرامج والأداء ، حيث تتحول الموازنة العامة من مجرد بيان مالى رقمى عما ينفق من أموال إلى أداة علمية وعملية لتحقيق أقصى كفاءة ممكنة وأعلى مردود اقتصادى واجتماعى ممكن للمال العام ولمحاسبة ومساءلة السلطة التنفيذية بمستوياتها التنظيمية والإدارية المختلفة .

ولتحديد مدى قدرة موازنة البرامج والأداء على ضبط وترشيد الإنفاق العام كأهم أساليب علاج عجز الموازنة ، ينبغى الإشارة إلى أن موازنة البرامج والأداء تمثل أسلوباً لتقسيم الموازنة دعت إليه الحاجة إلى ترشيد الإنفاق العام وتحقيق المزيد من رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وذلك من خلال تطوير أساليب الرقابة بحيث تقوم على تحديد الوظائف التى تبرر الحصول على الاعتمادات ، وتقسيم الوظائف إلى برامج ، وإعداد تقارير الأداء بما يمكن من متابعة الإنجاز .^(٢)

ويتطلب تطبيق نظام موازنة البرامج والأداء التخطيط والإعداد الجيد والتنفيذ المدروس ، بالإضافة إلى توافر قدر من اللامركزية المالية أثناء مرحلة تنفيذ الموازنة العامة من خلال منح سلطات وصلاحيات أكبر للوزارات والجهات الحكومية فى اختيار أفضل الطرق لتحقيق أهداف الأداء الخاصة بها فى ظل أطر فعالة للمحاسبة علاوة على إعداد الكوادر البشرية القادرة على تطبيق هذا النظام .

وقد كان تطبيق أسلوب موازنة البرامج والأداء محل اهتمام الخطط الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية فى مصر ، وقد تضمنت الخطة الخمسية السادسة ٢٠٠٧/٢٠٠٨ - ٢٠١١/٢٠١٢ أهمية التحول إلى موازنات البرامج والأداء بما يتوافق مع تعديلات قانون الموازنة رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ بما يحقق كفاءة الإنفاق العام .

فقد طالب منشور إعداد موازنة ٢٠١٦/٢٠١٥ سبع وزارات (الصحة - الطاقة - التعليم - التعليم العالى والبحث العلمى - التضامن الاجتماعى - الاتصالات والنقل - الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية) بتطبيق موازنات الأداء . وطالب منشور إعداد موازنة ٢٠١٧/٢٠١٨ الوزارات السبع بتقديم مشروعات موازناتها للعام المالى الجديد على أساس البرامج بحيث تشمل كافة المصروفات وفقاً للتقييم الاقتصادى موزعة على البرامج المختلفة وعرض أهداف البرامج وملخص لأهم مخرجاتها ، وعرض توضيحي للإطار الاستراتيجى للبرامج وإعداد مؤشرات للأداء

١- د/ محمد عوض رضوان ، فلسفة موازنة البرامج والأداء فى علاج مشكلتى العجز والدين العام فى الموازنة العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص ٣٧١ ، ٣٧٢ .

٢- المرجع السابق ، ص ١٤٧ .

لقياس مدى تحقيق المستهدف من كل برنامج مع ملاحظة أن هذا المنشور ذكر موازنات البرامج فقط وليس موازنات الأداء.^(١)

وننق مع ما ذهب إليه البعض - وبحق - إلى أن أكبر التحديات التي تواجه تطبيق موازنة البرامج والأداء في مصر هي صعوبة الاتفاق على الأهداف المطلوب تحقيقها ، حيث تتسم أهداف كثير من الهيئات والبرامج الحكومية بالشكلية Formalism ، كما أن تعارض وتداخل الأهداف داخل الجهاز الإداري يؤدي إلى ضعف كفاءة وفعالية تنفيذ السياسات الحكومية .^(٢)

أهم متطلبات التحول إلى موازنات الأداء والبرامج

- ١- القبول العام وخلق بيئة تؤيد وتطالب بالإصلاح قبل تطبيق موازنات الأداء والبرامج .
- ٢- إطار تشريعي مساند وداعم ، وهو ما يستلزم صدور قانون خاص تفصيلي وشامل مثل قانون أداء ونتائج الحكومة في الولايات المتحدة الأمريكية ، فالأمر لا يحتاج إلى مجرد تعديلات في قانون الموازنة .
- ٣- خلق الوعي والتوعية بمفاهيم الأداء والنتائج وضرورة الإصلاح المالي .
- ٤- تنمية القدرات ورفع مهارات موظفي الحكومة في مجال موازنات الأداء والمتابعة والتقييم القائم على النتائج .
- ٥- يستلزم الانتقال إلى موازنات الأداء تغييراً كبيراً في اختصاصات وكفاءة وزارة المالية عن طريق تطوير مهارات العاملين فيها في تحليل السياسات وتطوير نظم معلومات الأداء .^(٣)

الفرع الثاني

إصلاح هيكل الأجور

إن تخفيض فاتورة الأجور الحكومية يعد أحد أعمدة اشتراطات الإقراض التي تتبعها المؤسسات الدولية التي تدعى أنها تستهدف علاج الاختلالات في الموازنة ، ويرجع ذلك إلى اللغط والارتباط فيما يخص المقارنات الدولية لحجم وتكلفة الإنفاق الحكومي على الأجور ، وبسبب الخلاف والغط الذي صاحب صدور الأول لقانون الخدمة المدنية والاحتجاجات التي صاحبتها ، والإحصاءات التي تبرز الطبيعة الاستثنائية لحجم العاملين بالدولة كإجمالي ، والتي لا يجب أن تكون المؤشر الوحيد على وجود ترهل أو تضخم زائد من عدمه ، ولكن يجب النظر إلى تكوين وتوزيع العاملين المدنيين بالدولة .^(٤)

ومن هنا تبدو أهمية الإصلاح ، وهل يكمن في إعادة هيكلة الجهاز الحكومي أم ببساطة في تقليل التكلفة لعلاج الاختلالات في هيكل الأجور بتخفيض حجم وتكلفة الجهاز كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي أو كنسبة من الإنفاق العام كما تتحو المؤسسات الدولية في تعاطيها للمشكلة. ومشكلة من يركزون على حجم وتكلفة الجهاز الإداري والعاملين المدنيين هي بالأساس غض

١- د/ هدى صبحي ، التحول إلى موازنات الأداء ، آراء في قضايا التخطيط والتنمية ، معهد التخطيط القومي ، العدد ٨ ، ١٤ يناير ٢٠١٧ .

٢- د/ كريم نبيل سالم ، تقويم سياسات وزارة المالية للتحول إلى موازنة الأداء ، رسالة دكتوراه ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص ٧٣ .

٣- د/ هدى صبحي ، التحول إلى موازنات الأداء ، مرجع سابق.

٤- د/ أشرف حسين ، الاقتصاد المصري في القرن الحادي والعشرين ، مرجع سابق ، ص ١٤٦ .

البصر عن المشكلة الأعمق استراتيجياً ، وهى مشكلة ماهية الأهداف التنموية التى تتوخاها الدولة ، وكيف يمكن للعاملين المدنيين أن يساهموا فى تحقيقها ، وبأى تركيب لهيكل هذه العمالة وفى أى القطاعات ولتوخى أى أهداف .^(١)

وكان من المفترض فى الدراسات الكثيرة التى تناولت الأجور والمرتبات المزج بين الطابع العلمى والأكاديمى من جهة ومقتضيات السياسة العملية من جهة أخرى وذلك للوصول إلى طرق حقيقية لسياسات جديدة تلبي طموحات كاسبى الأجور فى مصر من ناحية والقيود الاقتصادية والمالية المفروضة من جهة أخرى ، وذلك بإجراء تحليل وتشخيص دقيق لمشكلة الأجور والمرتبات ، وطرح مجموعة من التصورات والبدائل والسيناريوهات المختلفة .^(٢)

وعلى الرغم من النمو المستمر فى مخصصات باب الأجور وتعويضات العاملين والذى تزايدت وتيرته بعد ثورة يناير فإن معظم العاملين فى الجهاز الإدارى للدولة يعانون من انخفاض مستويات دخولهم وعدم قدرتهم على تلبية الحاجات الأساسية لأسرهم ، لأن نظام الأجور والمرتبات فى الجهاز الإدارى للدولة يقدم مثالا صارخا لغياب العدالة الاجتماعية واتساع الفجوة بين غالبية تعانى شظف العيش وأقلية تستحوذ على النسبة الأكبر من مخصصات هذا الباب ، الأمر الذى يتطلب تغييراً فورياً يشتمل على ما يلى :^(٣)

- ١- البدء فى إصلاح شامل لنظام الأجور والمرتبات فى الجهاز الإدارى للدولة بعد دراسة متعمقة ووضع توصيف وظيفى ومهنى يتم على أساسه تحديد الأجور والمرتبات للقضاء على الفجوات الهائلة بين دخول من يحملون نفس المؤهلات وسنوات الخبرة، حتى وإن كانوا فى وزارات مختلفة، فلا يزيد عن مثيله إلا إذا كانت مهنته تتطلب عمل أكثر أو بها مخاطر أكبر.
- ٢- ضبط بند الأجور المتغيرة ، وربطها بدقة بمستوى معيارى حقيقى وعادل بمعدلات أداء الموظفين، سواء بقياس أداء المنظمة الإدارية ككل، أو بقياس أداء مجموعات العمل أو الوحدات الفرعية .
- ٣- إنهاء الاستثناءات من تطبيق الحد الأقصى للأجور بتطبيق الحد الأقصى للدخل من العمل فى الجهاز الإدارى للدولة على جميع المؤسسات والجهات الحكومية. وإخضاع الهيئات الاقتصادية وشركات قطاع الأعمال وشركات القطاع العام والبنوك العامة لمتابعة ورقابة فاعلة من جهة متخصصة، وأن يطبق الحد الأقصى للدخل فيها على نحو صارم، وأن ترتبط المكافآت والحوافز بالأداء للقضاء على الإسراف وتبذير المال العام بها من خلال عقود الأداء أو عقود الإدارة التى استخدمتها كثير من الدول لتحسين كفاءة وأداء المؤسسات العامة.^(٤)

١- المرجع السابق ، ص ١٤٧ .

٢- د/ عبدالخالق فاروق ، اقتصاديات الأجور والمرتبات ، كيف نبني نظاماً عادلاً للأجور ، مرجع سابق ، ص ١٥ ، ١٦ .

٣- د/ كمال الوصال ، الاقتصاد المصرى بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق ، ص ٢٦٣ : ٢٦٦ .

د/ عبدالخالق فاروق ، اقتصاديات الأجور والمرتبات ، مرجع سابق ، ص ١٢٧ ، ١٢٨ .

٤- لا يصح نذر البعض لعدم تطبيق الحد الأقصى فى هذه الجهات من خوف من هروب الكفاءات ، فانخفاض عوائد وأرباح شركات القطاع العام مقارنة بالقطاع الخاص إنما يرجع بالأساس إلى وجود هذه الكفاءات ، وإصلاح هذه المؤسسات يتطلب استبدال هذه الكفاءات الوهمية بكفاءات حقيقية يتم التعاقد معها وفقاً لعقود الأداء أو عقود إدارة ترتبط فيها الدخول والمكافآت بمستوى الأداء ومعدلات الأرباح .

٤- **الحد الأدنى للأجور** : إن تطبيق حد أدنى إنسانى وبناء نظام عادل للأجور هو أمر ممكن دون تحميل الموازنة العامة أعباء جديدة إذا ما تمت إصلاحات حقيقية فى باب الأجور وتعويضات العاملين فى الموازنة العامة .

ويمثل وجود حد أدنى إنسانى للأجر ضرورة اجتماعية وسياسية قبل أن يكون ضرورة اقتصادية ، وربط الحد الأدنى ديناميكياً بالأرقام القياسية للأسعار .

٥- **الإصلاح الإدارى** : يتسم الجهاز الإدارى للدولة بالترهل والتضخم المبالغ فيه ، وتدعو اعتبارات الكفاءة والفعالية إلى ضرورة إعادة هيكلة الجهاز الإدارى للدولة وفقاً لخطة مدروسة بعناية تستهدف تحسين كفاءة العمل فى الجهات الحكومية ، وذلك من خلال دمج بعض الوزارات والمصالح وإعادة الهيكلة التنظيمية والإدارية داخل الوزارات والهيئات والجهات الحكومية ، وفك التضارب والتداخل بين سلطات واختصاصات الجهات المختلفة من خلال التحديد الواضح والدقيق لدور ومهام جميع الهيئات الحكومية ، والتوسع فى استخدام أنظمة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات الحديثة .

٦- **الحد من زيادة العاملين فى الجهاز الإدارى للدولة** إلا فى التخصصات النادرة التى تعانى من عجز ، على يتزامن ذلك مع برنامج شامل لرفع كفاءة وإعادة تأهيل الفئات الوظيفية التى يوجد بها فائض بما يمكن من توفير احتياجات الجهاز الإدارى للدولة من الموارد البشرية دون توظيف المزيد .^(١)

إن السياسة الرشيدة للأجور لابد أن تأخذ بعين الاعتبار ثلاثية : الأجور - الأسعار - الإنتاجية، فلا يمكن الحديث عن أى من هذه المتغيرات الثلاثة بمعزل عن المتغيرات الأخرى ، وهذا يستلزم إصلاح الإطار التشريعى القائم حتى يتواءم مع أهداف هذه السياسة .^(٢)

كما أن هناك ضرورة ملحة لاستكمال الجهود الرامية إلى وجود تصنيف مهنى يتفق مع الأعراف الدولية بالمهن والوظائف فى مصر ، إذ القاعدة أن يرتبط الأجر / المرتب بوظيفة أو مهنة محددة ، وليس بالشخص شاغل الوظيفة أو المكان الذى يعمل به .^(٣)

الفرع الثالث

إصلاح وتطوير نظام الدعم

تعد قضية الدعم من القضايا شديدة الحساسية والتى تتطلب حكمة وإدراك كامل لأبعادها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وليس المالية فقط ، حيث يفتقر نظام الدعم فى مصر إلى الكفاءة والفعالية ، ويمثل استنزافاً للموارد العامة وحقوق الفئات الفقيرة ومحدودة الدخل فى ذات الوقت .

وما من شك فى أن قضية الدعم فى الاقتصاد المصرى ، لا يمكن معالجتها والوصول فيها إلى حلول ناجحة ، دون النظر إلى طبيعة الاختلالات الهيكلية التى يعانى منها هذا الاقتصاد ،

١- يمكن العمل على تطوير نظام الخدمة العامة الذى يشوبه الكثير من عدم الجدية أو الصورية ، وعمل نظام خدمة مدنية إجبارى إجبارى لمدة عام أو أكثر لحملة المؤهلات العليا والمتوسطة للتدريب على الوظائف المختلفة ولتوفير قائمة احتياطية من العاملين لسد الحاجة عند الضرورة ، يكون موازياً لنظام الخدمة العسكرية بعد استيفاء الأعداد المطلوبة لها، ومن شأن هذا النظام توفير احتياجات كثيرة من العاملين فى جهات كثيرة ورفع كفاءة ومستوى الخريجين لتأهيلهم لسوق العمل.

٢- د/سمير رضوان ، سياسات الأجور والإصلاح الاقتصادى فى مصر ، مرجع سابق ، ص ١١ .

٣- المرجع السابق ، ص ١٥ .

وخصوصاً قطاعات الاقتصاد السلعي ، ومن هنا فإن التحليل الصحيح للمشكلة ينبغي أن يرصد طبيعة هذه الاختلالات الهيكلية وسبل معالجتها والبدائل المتاحة أمام صانع السياسة الاقتصادية في البلاد .^(١)

إن إصلاح نظام الدعم الحالى ينبغي أن يرتبط بخطوات جادة وفعالة لتحقيق العدالة الاجتماعية ومواجهة حقيقة لمعضلة البطالة والحد من الفقر فى إطار عملية شاملة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وإلا فإن العواقب الاجتماعية والسياسية قد تكون وخيمة .

وتشير التجارب الدولية إلى أن نظام الدعم العام للأسعار نظام لا يتسم بالكفاءة ويؤدى إلى ارتفاع تكاليف فاتورة الدعم وزيادة الضغط على الموازنة العامة وإهدار للمال العام نتيجة ما يسببه من تسرب الدعم لمن لا يستحق ، ويؤدى تطبيق نظام الاستهداف إلى تخفيض تكاليف الدعم المالية والاقتصادية ويحد من تسربه لغير مستحقه ، كما يتعين أن يتسم نظام الدعم بالمرونة الكافية .^(٢)

إن أفضل وسيلة لحماية الفقراء وتخفيف العبء عن محدودى الدخل وتقليل حاجتهم للدعم هى تحقيق نمو اقتصادى سريع وعادل ومستدام يساعد على توفير فرص عمل جديدة مرتفعة الانتاجية ، ورفع مستويات الدخل ، وتحسين نمط توزيع الدخل . هذا جنبا إلى جنب مع تطبيق سياسة قومية للأجور تحقق التوازن بين هيكل الأجور وتكلفة الحصول على الاحتياجات الأساسية ، وفى هذه الحالة يمكن التحول من دعم أسعار السلع والخدمات إلى الدعم النقدي المشروط . الذى من شأنه رفع الكفاءة الاقتصادية من خلال وجود سعر واحد معلن ومعروف لكل سلعة أو خدمة يتحدد وفقاً لقوى العرض والطلب فى السوق ، مما يحافظ على الحوافز السعرية السليمة لكل من منتجى السلعة أو الخدمة ومستهلكيها .^(٣)

ويتطلب إصلاح نظام الدعم فى مصر العمل على :^(٤)

- إنشاء قاعدة بيانات اقتصادية اجتماعية شاملة وتحديثها دورياً حتى يمكن رسم خريطة دقيقة لتوزيع الدخل والثروة فى مصر .
- إعادة النظر فى هيكل رسوم الكهرباء والمياه لتتناسب مع قدرات المستهلكين على الدفع ، وتطبيق نظام الدعم التبادلى من خلال تقاضى رسوم مرتفعة نسبياً من الفئات مرتفعة الدخل والاستهلاك وإعادة تدوير حصيلتها لدعم الفئات غير القادرة ذات مستويات الاستهلاك المنخفضة .
- إلغاء دعم الطاقة المقدم للصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة على مدى زمنى لتصل تدريجياً إلى الأسعار العالمية ، مع أخذ التدابير اللازمة للحيلولة دون حدوث ارتفاع فى أسعار منتجات هذه الصناعات .

١- د/ عبد الخالق فاروق ، مأزق الاقتصاد المصرى وكيفية الخروج منه ، مرجع سابق ، ص ٥٥ .
٢- د/ فوزى حليم رزق ، آليات ترشيد الدعم ووصوله لمستحقه ، مرجع سابق ، ص ٥٧ .
٣- د/ أمينة حلمى ، كفاءة وعدالة سياسة الدعم فى مصر ، مرجع سابق ، ص ٢١ ، ٢٢ .
٤- د/ كمال الوصال ، الاقتصاد المصرى بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق ، ص ٢٦٧ : ٢٧٠ .
د/ عثمان أحمد عثمان ، السياسة النقدية والاقتصادية والمالية وأثرها على التنمية الاقتصادية ، دار النهضة العربية ، ٢٠١٥ ، ص ١٩٨ ، ١٩٩ .

- الحرص فى التعامل مع دعم السولار لأنه الوقود الأساسى لسيارات النقل وكثير من وسائل النقل الجماعى، والذى يؤدى رفع أسعاره بنسبة كبيرة إلى زيادة كبيرة فى معدلات التضخم.
- اصلاح دعم البنزين باستخدام الكروت الذكية وتطبيق نظام الشرائح ومدخل الاستهداف ، كدعم استهلاك البنزين لسيارة واحدة للأسرة ، واختلاف نسبة الدعم وفقاً للسعة للترية للسيارة .
- زيادة المساحة المزروعة من القمح ودعم الفلاح المصرى وليس دعم الأجنبى من خلال الاستيراد بالعمل على تحقيق الاكتفاء الذاتى من القمح .
- التوسع فى تنفيذ مشروعات الطاقة المتجددة .

خطوات برنامج مقترح لعلاج مشكلة الدعم : (١)

- ١- **الأجل القصير** ، وفيه تتجه الجهود لترشيد الدعم والوصول به إلى الطبقات والفئات الاجتماعية التى تستحقه ، وأن يحجب عن تلك الطبقات والفئات ذات الدخل المرتفعة.
- ٢- **الأجل المتوسط** ، وفيه يجب أن تستهدف أحداث تحرك حقيقى فى اتجاه اختفاء مشكلة الدعم، ولن يكون ذلك ممكناً إلا إذا اتجهت الجهود إلى رفع مستوى الانتاجية وزيادة معدل النمو فى المجالات والقطاعات المشغلة بإنتاج وتوزيع السلع المدعمة ، وإحداث تعديل ملموس فى هيكل توزيع الدخل القومى لصالح محدودى الدخل .
- ٣- **الأجل الطويل** ، وفيه يجب أن تستهدف اقتلاع الجذور المسببة لمشكلة الدعم نهائياً فى مصر ، والنجاح فى ذلك سوف يرتبط بمسار عملية التنمية وبمدى الوصول إلى مرحلة الاعتماد على النفس وتحقيق العدالة فى توزيع الدخل . هنا فقط يمكن أسعار بيع السلع الضرورية أن تتناسب مع تكلفتها الفعلية دون التخوف من حدوث أية اضطرابات اقتصادية أو اجتماعية . (٢)

ينبغى على أى خطة تستهدف إلغاء الدعم تدريجياً أن تأخذ فى الاعتبار الآثار المباشرة وغير المباشرة المترتبة على الإلغاء التدريجى للدعم الموجه لمختلف المنتجات البترولية . ويعتمد تقدير هذه الآثار على الزيادة فى سعر كل منتج من المنتجات البترولية ، وعلى وزن كل منتج فى هيكل التكلفة الإجمالية لمختلف القطاعات ، وكذلك وزن كل منتج فى الاستهلاك النهائى للأسرة ، فأى زيادة موحدة فى أسعار كافة منتجات الطاقة هو بمثابة ضريبة تصاعدية مع زيادة الاستهلاك ، وهو ما يخالف مبدأ العدالة الاجتماعية . (٣)

١- د/رمزى زكى ، دراسات فى أزمة مصر الاقتصادية ، مرجع سابق ، ص ٥٣ : ٥٦ .
 ٢- طرحت وزارة التخطيط عام ١٩٧٧ تحت مسمى "العقد الاجتماعى" مقترح لحل مشكلة الدعم عن طريق التقارب بين مستوى الأسعار المحلية والعالمية وبين مستوى الأجور المحلية والأجور العالمية ، واقرحت وزارة التخطيط إبرام عقد اجتماعى بين الحكومة والشعب يحصل بمقتضاه المواطنون على كافة دخولهم نقداً ويلغى الدعم العيى ، كما اقترحت رفع مرتبات العاملين فى الحكومة والقطاع الخاص ، وقدرت التكاليف الإجمالية للعقد الاجتماعى حوالى ٥٦١.٥ مليون جنيه وهى أقل من نصف مخصصات الدعم العيى ويتوفر مبلغ ٨٠٠ مليون جنيه تستخدم كصمام أمان لمواجهة أى ارتفاع بالأسعار قد يحدث مستقبلاً . ونظراً لعدم توافر لشروط الموضوعية التى تضمن نجاح تطبيق فكرة الدعم لنقدى ، ونظراً للآثار التضخمية المتوقع حدوثها ، لم تخرج هذه الفكرة إلى حيز التنفيذ . الاستراتيجية العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، الخطة الخمسية ١٩٧٨-١٩٨٢ ، المجلد الأول ، وزارة التخطيط ، ص ٢٣ : ٢٧ .
 ٣- د/ ماجدة قنديل ، بدائل لتطوير نظام الدعم فى مصر ، آراء فى السياسة الاقتصادية ، المركز المصرى للدراسات الاقتصادية ، ديسمبر ٢٠١٠ ، ص ٤ .

وطبقاً لمنشور وزارة المالية لإعداد الموازنة العامة ٢٠١٦/٢٠١٥ كانت النقطة الثالثة فى المتطلبات الاقتصادية والاجتماعية جاءت لتؤكد على إعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام والتخلص من بنود الدعم غير الفعال والسيطرة على تسرب الدعم لغير مستحقيه وكذلك الانتقال لبرامج الدعم النقدى .

والواقع أن مسألة تحديد الفئات المستحقة للدعم مسألة صعبة ، وترجع صعوبة تحديد الفئات المستحقة عن طريق معرفة دخل المواطن إلى العوار فى نظام الأجور والمرتبات فى مصر وانتشار ظاهرة الاقتصاد غير الرسمى . لذلك يجب تحديد الفئات المستحقة للدعم من خلال نفقات المواطن وليس دخله ، ويحتاج ذلك إلى تفعيل برامج قواعد البيانات الموحدة الذى يربط الإنفاق بالرقم القومى ، ويساعد صانع القرار على استهداف الفقر بطريقة أسهل وأكثر فاعلية .

فلابد من العمل على تطوير منظومة الدعم وعدم الاستجابة لخيار الإلغاء الكامل ، والنظر فى الكفاءة والمنفعة المتحققة من الانتقال من نظام الدعم العينى إلى نظام دعم نقدى يتسم بالمرونة ، يتم مراجعته سنوياً بتعديل قيمته بما يتناسب مع معدلات التضخم ، وذلك فى المجالات التى يمكن تطبيق الدعم النقدى فيها ، مع بحث إمكانية الجمع بينه وبين الدعم العينى فيما يلزم فيه الاحتفاظ بالدعم العينى ليصبح الدعم أكثر جدوى من خلال الكفاءة فى استخدام الموارد والاستهداف الأمثل للفئات والقطاعات المستحقة له. (١)

وتؤكد الخبرة الدولية فى كثير من دول العالم مثل المكسيك والبرازيل وشيلي وكولومبيا وجاميكا ونيكاراجوا وبنجلاديش وروسيا وتركيا وبعض دول أوروبا الشرقية أن توجيه الدعم للأسر الفقيرة ومحدودة الدخل مقابل التزامها بإلحاق أطفالها بالمدارس وانتظامهم بها ، وبالمراجعة الدورية لمراكز الرعاية الصحية ، وبتخفيض عمالة الأطفال ، يساعد على تحسين نمط توزيع الدخل وتخفيف حدة الفقر فى الأجل القصير ، وأيضاً يشجع على تراكم رأس المال البشرى وتحقيق النمو الاقتصادى فى الأجل الطويل ، وهذا ما يعود بالمنفعة على أفراد الأسرة والمجتمع ككل ، ويحقق مزيداً من العدالة الاجتماعية ويلقى قدراً كثيراً من القبول السياسى . (٢)

الفرع الرابع

الشفافية والإفصاح فى الإنفاق الحكومى

لا يمكن تحسين كفاءة الإنفاق الحكومى دون وجود أطر فعالة للرقابة والمتابعة والمساءلة وأهداف محددة للأداء ، ولا يمكن القيام برقابة حقيقية دون توافر معلومات كافية ، ولذا فإن الشفافية والإفصاح فى كل ما يتعلق بإدارة المال العام من الركائز الأساسية لتحسين كفاءة الإنفاق الحكومى .

إن الخلل فى توزيع أولويات الإنفاق العام فى الموازنة خاصة فيما يتعلق بالإنفاق الاجتماعى على مجالى التعليم والصحة يمكن أن يعالج من خلال إشاعة روح الشفافية فى وضع الموازنة العامة للدولة . إذ أن الشفافية فى جميع مراحل إعداد الموازنة تعد من العوامل الضرورية التى تمكن البرلمان والمواطنين بوجه عام من مراقبة الحكومة ومحاسبتها . ولهذا أصبح مقدار الشفافية

١- نيرمين زكريا الجندى ، الدعم فى مصر بين الإلغاء والهيكل ونظرة الاقتصاد الإسلامى ، مرجع سابق ، ص ١٣ .

٢- د/ أمنية حلمى ، كفاءة وعدالة سياسة الدعم فى مصر ، مرجع سابق ، ص ٢١ .

الذى تتسم به الموازنة العامة احدى المعايير الأساسية للحكم على حسن إدارة المالية جنباً إلى جنب مع فعالية السياسة المالية وسلامتها .

ويلزم لتحقيق الشفافية أيضاً توضيح أهداف الموازنة وكذلك توزيع الإنفاق على البنود المختلفة بالإضافة إلى توفير بعض المؤشرات التى تساعد على متابعة الموازنة . ويمكن تفعيل ذلك من خلال تضمين قانون الموازنة باب جديد عن شفافية الموازنة يحتوى على القواعد العامة والشروط التى يجب الالتزام بها فى إعداد قانون الموازنة وكافة التقارير المتعلقة بالمالية العامة على النحو الذى يضع إطاراً موحداً ومتسقاً لكيفية إعداد وثائق الموازنة وإلزام وزارة المالية بنشر موازنة المواطن^(١) الذى يستطيع المواطن العادى قراءتها وفهمها ، بالإضافة إلى تحديد المشاكل التى ترغب الحكومة فى حلها ، وقد يتم ذلك من خلال استبيان عام للتعرف على المشاكل ، بالإضافة إلى تحديد أهداف محددة يكون من شأنها التصدى للمشاكل وكذا عقد مقارنات للتعرف على الخدمات الأكثر نقصاً وكذلك المناطق الجغرافية الأكثر حرماناً من الخدمات العامة حتى يمكن وضع قائمة بأولويات التنفيذ .^(٢)

فمن حق المواطن أن يعلم ما المعايير التى توزع على أساسها الموارد العامة - التى يدفعها فى صورة ضرائب ورسوم أو يتحملها فى صورة ديون - بين أوجه الإنفاق المختلفة ، ومن حقه أيضاً أن توزع هذه الموارد على النحو الذى يعكس أولويات واحتياجات ورغبات المجتمع وليس وفقاً لما يراه مسئول قد يفتقد إلى الخبرة والمعرفة الكافية .

لذا فإن المعلومات والبيانات الخاصة بجميع عناصر نظام إدارة المالية العامة ينبغى أن تكون متاحة لجميع أفراد ومنظمات المجتمع والمحللين المختصين وأعضاء البرلمان بصورة شاملة وواضحة وبسيطة وعلى نحو منتظم فى توقيتات ملائمة ، وأن تنتشر الحكومة السياسات والاستراتيجيات الخاصة بالموازنة العامة وتعرضها للنقاش المجتمعى بالإضافة إلى تقارير الأداء الفعلى للموازنة العامة ، حتى تتحول الموازنة العامة من مجرد تعبير رقمى عن النفقات والإيرادات العامة إلى أداة حقيقية للرقابة على مدى فعالية وكفاءة سياسات واستراتيجيات الحكومة .

١- أصدرت وزارة المالية ضمن مبادرة الشفافية المالية لوزارة المالية موازنة المواطن ، وذلك من العام المالى ٢٠١٤/٢٠١٥ يتم نشره سنوياً في نهاية شهر سبتمبر من كل عام بعد اعتماد الموازنة العامة للعام المالى الجديد من قبل مجلس النواب ورئيس الجمهورية، ويهدف هذا التقرير إلى الإفصاح عن بنود الموازنة العامة المعتمدة للدولة بعد نشرها في الجريدة الرسمية للدولة وشرح أهم توجهات السياسة المالية ومراحل إعداد الموازنة والسياسات الضريبية وغير الضريبية والبرامج الاجتماعية.

٢- د/ عبدالفتاح الجبالى ، الإنفاق العام الاجتماعى ومشكلات تحديد الأولويات ، مرجع سابق ، ص ٧٣ ، ٧٤ .

الفرع الخامس

ترشيد الإنفاق الحكومى

إن ترشيد الإنفاق العام لا يعنى بأى حال من الأحوال خفض هذا الإنفاق أو كبح نموه ، وإنما يعنى فى ضوء ظروف بلد نام كمصر رفع كفاءة هذا الإنفاق إلى أعلى درجة ممكنة ، كما يرتبط بقضية ترشيد الإنفاق العام مسألة توازنه مع الموارد التى يعتمد عليها .^(١)

فعلى كل الشعوب أن تستيقظ لهذه الحقيقة وتفقه ما للنفقات العامة من حرمة ينبغى صونها وعدم إهدارها فيما لا يفيد ، وبقدر فهم الشعوب والحكومات لهذه القاعدة الهامة بقدر ما يكون فيه صون لهذه النفقات من أن تهدر فيما لا يجوز ولا يليق . فالعبرة ليست بالكلام أو المحاضرات أو النصوص القانونية ، لكن العبرة هى بتربية الشعوب ونضجها حكماً ومحكومين حتى يفقهوا ما للأموال العامة من حرمة تحتم صيانتها والبعد بها عن كل مظاهر الإسراف والتبذير .^(٢)

وعلى ذلك يستلزم تطوير وتعديل التشريعات والقوانين واللوائح التى تنظم المشتريات وعمليات التعاقد الحكومية وتفعيل نظام المناقصات المفتوحة التى تكفل التنافس العادل بين مقدمى العروض والحصول على السلع والخدمات بأفضل الشروط من حيث الأسعار والجودة مما يعظم من قيمة المال العام ووضوح آليات فعالة للرقابة والمساءلة فى هذا المجال الذى يمثل أحد الأبواب الرئيسية لتقش الفساد فى الجهاز الإدارى للدولة .^(٣)

كما يتطلب ذلك القيام بعملية ميكنة شاملة لمرحلتى إعداد وتنفيذ الموازنة العامة لتعزيز الشفافية وتيسير عمليات المتابعة والرقابة وإعداد برنامج لميكنة المدفوعات الحكومية إلكترونياً ، والسماح بترحيل فوائض الموازنة العامة للأعوام التالية وفقاً لضوابط معينة بدلاً من تبديد جزء من مخصصات الجهات الحكومية فى نهاية كل عام خشية تخفيض مخصصاتها المستقبلية.

وقد صدرت العديد من القرارات لترشيد الإنفاق الحكومى فى السنوات الأخيرة ، منها قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٠٢٥ لسنة ٢٠١١ بترشيد الإنفاق الحكومى ، وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٨٠٠ لسنة ٢٠١٢ بترشيد الإنفاق الحكومى وتشجيع الشراء من الإنتاج المحلى ، وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢٢ لسنة ٢٠١٥ بتحقيق الانضباط المالى ورفع كفاءة الإنفاق الحكومى . ولكن يبقى وضع هذه القرارات موضع التنفيذ الفعال .

١- د/رمزى زكى ، دراسات فى أزمة مصر الاقتصادية ، مرجع سابق ، ص ٤٣ ، ٤٤ .

٢- د/ السيد عطية عبدالواحد ، مبادئ واقتصاديات المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٢٨٠ ، ٢٨٤ .

٣- د/ كمال الوصال ، الاقتصاد المصرى بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق ، ص ٢٧٣ .

المطلب الثالث

تطوير السياسات المالية والنقدية

إن تحقيق الاستقرار الاقتصادى ، كهدف لكل سياسات التنمية ، يستلزم التكامل بين الإجراءات المتخذة باستخدام الأدوات المتنوعة لكل سياسة من السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية . إن هذا التكامل يشكل فيما بينها منظومة تتناسق أجزاءها وتتفاعل أركانها ، وعلى ذلك لابد أن تكون الدولة واضحة فى سياستها الاقتصادية العامة حتى تنتج السياسة النقدية أثرها، وعدم ترك عبء الأزمات الاقتصادية على السياسة النقدية والبنك المركزى .^(١)

ويتوقف نجاح السياسة الاقتصادية عموماً والمالية منها على وجه الخصوص ، فى تحقيق أهدافها التنموية على عاملين أساسيين هما الموارد المتاحة للمجتمع ، والكيفية التى يتم بها استخدام هذه الموارد . ومن هذا المنطلق يقاس حسن إدارة المالية العامة على ثلاث محاور وهى فعالية السياسة المالية ومدى سلامة المالية العامة ومدى الشفافية الذى تتسم به الموازنة.^(٢)

أولاً : الإدارة الفعالة للسيولة المحلية وعلاج الفجوة بين معدلات الادخار والاستثمار

إن الإدارة الفعالة للسيولة المحلية أصبحت مطلباً ملحاً خاصة مع تزايد عجز الموازنة والارتفاع المضطرد للدين العام بحيث يمكن علاج الاختناقات التى تؤدى إلى فجوة فى السيولة .

ولذلك يجب العمل على زيادة المدخرات المحلية ، ولا يتأتى ذلك بزيادة أسعار الفائدة على هذه المدخرات ، ولكن بالعمل على إيجاد أوعية استثمارية كافية لفئات الجماهير ذوى الادخار المحدود ، مما يؤدى تدريجياً إلى تضيق الفجوة بين المدخرات والاستثمار .^(٣)

كما يجب علاج الفجوة بين معدلات الادخار والاستثمار المطلوبة لرفع معدلات النمو ، لأن زيادة معدلات النمو يتطلب نمو المدخرات بين ١٥ - ٢٠ % وهو يتطلب تنويع الأوعية الادخارية وإدخال أشكال جديدة لها ، كما أن السياسة التوسعية قصيرة الأجل وزيادة الانتاجية وزيادة القدرة التصديرية سوف تساهم إلى حد كبير فى علاج الفجوة بين الادخار والاستثمار .

وتساهم وجود سوق نشطة لرأس المال فى جذب رؤوس الأموال والمدخرات وتشجيع إنشاء مشروعات جديدة ، بل وجذب الاستثمارات الأجنبية وبالتالي زيادة المتاح من العملات الأجنبية ، خاصة إذا اقترنت بسياسة مرنة بالنسبة لسعر الصرف ، وبالتالي توجيه القرار الاستثمارى لصالح الاستثمار فى مصر مما سينعكس على الطاقة الانتاجية فى المجتمع .^(٤)

فلا بد من احترام حقوق المودعين فى الحصول على سعر فائدة حقيقى إيجابى يزيد على معدل التضخم لتشجيع المواطنين على الاحتفاظ بعملة بلادهم والادخار بها ، وقبل كل ذلك لابد من تركيز

١- د/ عبدالله الصعيدى ، دور السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية في تحقيق منظومة الاستقرار الاقتصادى ، المؤتمر العربى الخامس ، المدخل المنظومى في التدريس والتعلم ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠٥ ، ص ٥٣٣ .
د/ عثمان أحمد عثمان ، السياسة النقدية والاقتصادية والمالية وأثرها على التنمية الاقتصادية ، مرجع سابق ، ص ٢٠٩ ، ٢١٠ .

٢- د/ عبدالفتاح الجبالى ، الإنفاق العام الاجتماعى ومشكلات تحديد الأولويات ، مرجع سابق ، ص ٥١ .

٣- د/ كمال الجنزورى ، مصر والتنمية ، مرجع سابق ، ص ١٦٨ .

٤- د/ سمير سعد مرقص ، إطار مقترح لعلاج عجز موازنة الدولة وزيادة الدين العام ، مرجع سابق ، ص ٧٧ .

الاستثمارات العامة والخاصة فى القطاعات الانتاجية بكل أنواعها لتعزيز قدرة الاقتصاد المصرى على إنتاج السلع والخدمات التى يحتاجها المجتمع لتقليل الحاجة للاستيراد والعجز التجارى الكبير المرتبط به ، وأيضاً لخلق فرص عمل حقيقية ومنتجة ، وهذا يتطلب تأجيل بعض مشروعات البنية الأساسية والعقارية مثلما فعلت ماليزيا لعلاج أزمتها الكبيرة عام ١٩٩٧ .

وبالمقابل ينبغي العمل بشكل حثيث لرفع معدل الاستثمار المحلى فى المجالات الانتاجية ، وجذب الاستثمارات الأجنبية فى الصناعات التحويلية الضرورية ، وذلك لزيادة الإنتاج والصادرات السلعية . كما ينبغي بذل أقصى الجهود لاستعادة زخم السياحة الأجنبية فى مصر وتوسيع وتعزيز خدمات النقل عبر قناة السويس ، والصيانة والتموين للسفن المارة فيها ، والسياحة القصيرة لأطقم العاملين عليها لمضاعفة الإيرادات التى تحصل مصر عليها من قناة السويس .^(١)

ثانياً : الخروج من أزمة سعر الصرف للجنيه المصرى

لا يمكن لسعر صرف الجنيه المصرى أن يستقر وتنتهى أزمتة عن طريق الإجراءات المالية والنقدية فحسب ، أو عن طريق ترشيد الواردات ، أو غير ذلك من إجراءات تتعلق بالأجل القصير ، ذلك أن التحليل العميق لطبيعة هذه الأزمة يوضح أنها ذات علاقة وثيقة بالعجز المزمن فى ميزان المدفوعات المصرى . وهو عجز هيكلى يتمثل فى اختلال العلاقة بين الموارد المتاحة والاستخدامات المختلفة .

ومن البديهي أن حل هذه المعضلة لن يتأتى إلا من خلال تصحيح العلاقة المختلة بين الموارد والاستخدامات . ويجب أن يكون ذلك من خلال تنمية الموارد باستمرار ، وحسن استغلالها وتوزيعها على الاستخدامات المختلفة بما يدفع عجلة التنمية قدماً للأمام ، وبما يمكن مصر من سداد أعباء ديونها الخارجية ، ويقلل من اعتمادها على العالم الخارجى فى مجال التمويل ، وبما يجعل الاقتصاد المصرى قادراً على تمويل الواردات الضرورية التى تلزم للمحافظة على برامج الاستهلاك والتشغيل والاستثمار .^(٢)

وعلى ذلك فإن أهم الأهداف التى يجب أن تصاغ فى ضوءها سياسة الصرف الأجنبى تتمثل فيما يلى :^(٣)

- ١- يجب أن تسهم السياسات المالية والنقدية فى رفع مقدرة الحكومة على مواجهة أعبائها الخارجية .
- ٢- يجب أن تسهم السياسة الجديدة فى السيطرة على التضخم بالاقتصاد المصرى واستقرار سعر الصرف .
- ٣- المساهمة فى زيادة حصيلة مصر من العملات الأجنبية .
- ٤- المساهمة فى تحقيق الاستغلال أو التخصيص الأمثل لموارد النقد الأجنبى .
- ٥- التحرك الحثيث نحو علاج الاختلال الهيكلى والمزمن فى ميزان المدفوعات المصرى .

١- د/ أحمد السيد النجار ، المؤشرات الاقتصادية الرئيسية وتأثيرات تعويم الجنيه ، مرجع سابق ، ص ٣٠ .

٢- د/ رمزى زكى ، دراسات فى أزمة مصر الاقتصادية ، مرجع سابق ، ص ٢٢٩ .

٣- د/ رمزى زكى ، دراسات فى أزمة مصر الاقتصادية ، مرجع سابق ، ص ٢٣١ .

٦- يجب أن تستهدف السياسات المالية والنقدية المساهمة في خلق وتوفير المناخ الملائم لدفع عجلة التنمية ورفع معدلات النمو للاقتصاد المصري .

ويجب أن نسترعى الانتباه إلى أن ما جرى منذ فترة ويجرى الآن من تعويم للجنيه المصري لا يشجع على تدفق استثمارات أجنبية إلى مصر . ومن ثم لابد من الإسراع بإعلان حدود لهذا التعويم مع تدبير يتيح للاستثمارات الأجنبية المباشرة الاستفادة من ترتيبات سوق الصرف الآجل كتأمين ضد مخاطر تقلبات أسعار الصرف ، كما أنه ليس من حسن إدارة عمليات السوق المفتوحة التي يقوم بها البنك المركزي أن يتم الإعلان عنها مسبقاً ، وإنما يتعين أن تأتي مفاجأة حتى تؤدي ثمارها المرجوة في الحفاظ على سعر صرف مقبول ، ولا تعطى الفرص للمضاربين على العملات الأجنبية .^(١)

ومن السياسات المالية المقترحة على المدى القصير :^(٢)

- حزمة مالية تشييطية من باب الاستثمارات يتم ضخها في قطاع البنية الأساسية وخاصة في مجال الطرق والإنشاءات، وهذا ما بدأت الحكومة في تنفيذه في العام المالي ٢٠١٣/٢٠١٤ .
- القيام بحزم تحفيزية تضخ في قطاعات وأنشطة مولدة للنمو والدخل في بعض القطاعات التي تواجه اختناقات معرقة للإنتاج مثل قطاع النقل واللوجستيات والتي تسبب إهمالها وعدم تطويرها في تدهور تنافسية المنتجات المصرية وزيادة تكلفة المعيشة .
- الإسراع في مساندة المصانع المغلقة من خلال الصندوق الاجتماعي للتنمية والبنوك العامة ، والوصول لحلول ناجزة مع المتعثرين في قطاع الصناعات وغيرها من القطاعات .
- عدم الإعلان أو مناقشة أى ضرائب جديدة قبل تعافي الاقتصاد المصري ، حيث إن الحويلة الإضافية إن وجدت في ظل خسائر غالبية الشركات لن توازي فقدان الاستثمارات التي ستتوجه لدول الجوار .
- السماح للوحدات الحكومية بترحيل الاعتمادات غير المستخدمة في نهاية السنة المالية إلى سنة مالية تالية ، والتي يتم إهدارها في آخر ثلاثة أشهر من السنة المالية ، وهو ما يطلق عليه عملية حرق الموازنة .

وأخيراً ، يجب أن تولي السياسة النقدية أولوية للمحافظة على استقرار الأسعار لاحتواء الضغوط التضخمية والحفاظ على القدرة التنافسية للصادرات بغية دعم النمو الاقتصادي وتثبيت الأوضاع الاقتصادية والحد من حالة اللايقين . كما يجب معالجة أوجه القصور التي تحد من فعالية الوساطة المالية لتعزيز آلية عمل السياسة النقدية وزيادة الائتمان الموجه للقطاع الخاص وخاصة لدعم الشركات الصغيرة والمتوسطة . فضلاً عن ذلك، يجب أن تهدف سياسة سعر الصرف إلى تحقيق التوازن بين تشجيع الصادرات من جهة واحتواء الضغوط التضخمية من جهة أخرى للمحافظة على القدرة التنافسية وزيادة الطلب الخارجي .^(٣)

١- د/ محمود عبدالحى صلاح ، حول تمويل التنمية والدين العام في مصر ، آراء في قضايا التخطيط والتنمية ، معهد التخطيط القومي ، العدد ١١ ، ٤ فبراير ٢٠١٧ .

٢- د/ خالد عبدالحاميد حسانين ، السياسات الاقتصادية الفعالة ودورها في علاج عجز الموازنة العامة للدولة المصرية ، مرجع سابق ، ص ٣٠٣ : ٣٠٥ .

٣- د/ ماجدة قنديل ، السياسة النقدية في مصر : تحديات الحاضر وأولويات المستقبل ، مرجع سابق ، ص ٦ .

المطلب الرابع

رفع كفاءة الإيرادات العامة

إن العمل على رفع كفاءة الإيرادات العامة يستلزم العمل على رفع كفاءة وعدالة النظام الضريبي وتطويره لتحجيم الفجوة الضريبية والعمل على تحسين كفاءة الإدارات الضريبية ، هذا إلى جانب رفع كفاءة إدارة أصول الدولة لتعظيم الاستفادة من الموارد العامة للدولة .

أولاً : كفاءة وعدالة النظام الضريبي

يعد النظام الضريبي الترجمة الفعلية للسياسة الضريبية التي تتمثل أهدافها الرئيسية في توفير حصيلة ضريبية كافية لتمويل الإنفاق العام ، ورفع مستويات الكفاءة في استغلال الموارد الاقتصادية للمجتمع ، وتحقيق العدالة الاجتماعية في توزيع الثروة والدخل من خلال تحقيق العدالة الضريبية .

ويعتمد المدخل الضريبي لإصلاح عجز الموازنة على إعداد منظومة ضريبية جديدة وحديثة تتناسب مع التغيرات التي طرأت على المجتمع الاقتصادي المصرى بهدف زيادة الموارد السيادية وبالتالي خفض عجز الموازنة العامة .^(١)

وتمثل **الضرائب التصاعدية** الأداة الرئيسية لتحقيق العدالة الضريبية في الضرائب الأساسية مثل الضريبة العامة للدخل والضريبة على صافى أرباح الشركات ، ويتم تطبيق الضرائب التصاعدية من خلال زيادة معدل الضريبة مع زيادة مستوى الدخل أو الأرباح .

ولعل تحسين الأداء الضريبي من حيث **كفاءة التحصيل والقضاء على المتأخرات الضريبية وترشيد الإعفاءات الضريبية** يعتبر الطريق الأمثل لعلاج عجز الموازنة العامة ، ويحتاج تطوير النظام الضريبي في الواقع إلى جهد يتعدى أبعاد النظام الضريبي إلى النظام الاقتصادي ككل من حيث إعادة هيكلته ليسير في طريق تحقيق التنمية الشاملة والمستقلة .^(٢)

وبالنظر إلى النظام الضريبي المصرى نجد أنه أخفق في توفير الحصيلة الضريبية الكافية لتمويل النفقات العامة ، وهو ما يعكسه العجز المستمر والمتزايد في الموازنة العامة ، كما أنه بعيد عن العدالة الضريبية حيث تتحمل الفئات الفقيرة ومحدودة الدخل العبء الأكبر من الضرائب ، الأمر الذى يستلزم العمل على :^(٣)

- القيام بمراجعة شاملة للهيكل الضريبي من قوانين وتشريعات لتحقيق التناسق والتكامل بين عناصره المختلفة والتوقف عن التغييرات الجزئية العشوائية التي تؤدي إلى مزيد من التشوه في النظام الضريبي .
- التطبيق الحكيم للضرائب التصاعدية لتحقيق العدالة الضريبية التي يفترق إليها النظام الضريبي مع الأخذ في الاعتبار القطاعات التي تمر بحالة ركود .

١- د/سمير سعد مرقص ، إطار مقترح لعلاج عجز موازنة الدولة وزيادة الدين العام ، مرجع سابق ، ص ٧٦ .
٢- د/سعيد الخضرى ، ملاحظات حول تجربة استخدام أنون الخزنة في معالجة عجز الموازنة في مصر ، مرجع سابق ، ص ٢٨٥ .

٣- د/كمال الوصال ، الاقتصاد المصرى بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق ، ص ٢٧٨ : ٢٨٠ .
د/سمير سعد مرقص ، إطار مقترح لعلاج عجز موازنة الدولة وزيادة الدين العام ، مرجع سابق ، ص ٧٦ .

- **ترشيد نظام الحوافز والإعفاءات الضريبية** بهدف الاستخدام السليم لها كأداة لتوجيه الاستثمارات الخاصة على النحو الذى يساهم فى تحقيق تنمية اقتصادية اجتماعية شاملة من خلال مراجعة سياسات الإعفاء الضريبى ومدى حجم الاستفادة منها وجدواها لكل من الممول والاقتصاد المصرى وتأثيرها الفعلى على جذب الاستثمارات .^(١)
- **احكام السيطرة على المجتمع الضريبى** من خلال وضع وتطبيق استراتيجية فى المدى المتوسط لإدماج القطاع غير الرسمى فى الاقتصاد من خلال آليات فعالة ونظام للتحفيز ، لتوسيع المجتمع الضريبى ومشاركته فى أداء حق الدولة .
- **مراجعة التشريعات والقوانين الخاصة بالضرائب العقارية** ، وإعداد تشريع شامل موحد للضرائب العقارية ، ووضع ضوابط واضحة لتعريف المسكن الخاص وآليات محددة لتحديد الوعاء الضريبى للوحدات غير السكنية .
- **اصدار قانون يلزم جميع أصحاب العقارات بتسجيلها فى الشهر العقارى** مع تخفيض قيمة الرسوم ، الأمر الذى سيساهم فى زيادة حصيلة الضريبة العقارية والنقل من النزاعات القضائية وحفظ حقوق المتعاملين فى السوق العقارى .

وقد جاء قانون القيمة المضافة وإنهاء المنازعات الضريبية على رأس أهم الإصلاحات الاقتصادية التى قامت بها وزارة المالية المصرية خلال عام ٢٠١٦ بهدف تنفيذ برنامج متكامل من الإصلاحات التى تعالج الاختلالات المالية والنقدية، وأهم المشكلات الهيكلية لتحقيق الانطلاقة الاقتصادية والسيطرة على عجز الموازنة العامة للدولة بشكل تدريجي وتعظيم موارد الدولة، وضبط الإنفاق العام سعياً إلى دفع النشاط الاقتصادي وتهيئة المناخ الأمثل لجذب المزيد من الاستثمارات المحلية والأجنبية^(٢).

ثانياً : تحسين كفاءة الإدارات الضريبية

هناك العديد من معايير قياس كفاءة الإدارة الضريبية يأتى فى مقدمتها الأداء المالى والذى يتعلق بقدرة الإدارة الضريبية على تحصيل الضرائب المستحقة بأقل نفقات ممكنة ، وكذلك مدى رضا الممولين عن الإدارات الضريبية والذى يتحدد عادة بالوقت المطلوب لأداء الضريبة وجودة الخدمات المقدمة من الإدارات الضريبية والتكلفة التى يتحملها الممول للحصول على الخدمات الضريبية ، بالإضافة إلى مدى كفاءة الأنشطة والعمليات الداخلية فى الإدارة الضريبية . ويقاس معيار الأداء المالى من خلال بعض المؤشرات مثل نسبة التهرب الضريبى ونسبة المتأخرات الضريبية من إجمالى الحصيلة الضريبية .

١- فى ظل عدم قدرة سياسة الإعفاءات الضريبية على جذب وتوفير رؤوس الأموال وتوظيفها فى المجالات والأنشطة الضرورية لتحقيق أهداف خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية من ناحية ، وما يترتب على تقرير هذه الإعفاءات من ضياع جزء من الموارد من ناحية أخرى ، برزت أهمية إعادة النظر فى هذه الإعفاءات بحيث لا تمنح اعتباراً ولجميع المشروعات دون تمييز ، بحيث يتم منح الإعفاءات على أساس موضوعى وليس بصفة مطلقة عن طريق منح الإعفاءات لمشروعات استثمارية منتقاه ومختارة تحقق مجموعة من الأهداف القومية والاقتصادية والاجتماعية ، وأن يتم التحقق من أن العائد الذى سيعود على المجتمع يفوق أو على الأقل يساوى التكلفة المترتبة على الإعفاءات والمتمثلة فى الحصيلة الضريبية الضائعة ، كما يجب أن ترتبط فترة الإعفاء بمدى استمرار المشروع فى المساهمة فى تحقيق الأهداف المرغوب فيها . د/ صفا محمود السيد ، أثر ترشيد الإعفاءات الضريبية وخفض العبء الضريبى على الحصيلة الضريبية والاستثمار فى مصر ، مرجع سابق ، ص ١٢٣ ، ١٢٤ .

٢- د. عمرو الجارحي ، القيمة المضافة وإنهاء المنازعات. إصلاحات اقتصادية توجت جهود المالية فى ٢٠١٦ - الاثنين ١٩ ديسمبر ٢٠١٦ - شبكة الاعلام العربية - محيط <http://www.moheet.com> .

وهناك العديد من الإجراءات التى يمكن أن تساهم فى تحسين كفاءة الإدارات الضريبية والجمركية ، منها : ^(١)

- رفع كفاءة العاملين فى الإدارات الضريبية ، حتى يمكنهم مواجهة ما يستجد من حالات ، مع مراعاة حسن الاختيار من الناحيتين السلوكية والعلمية بالإضافة إلى الخبرة العملية ، والاهتمام بالتدريب العملى وليس المكتبى فحسب .
- سد الثغرات التى يمكن أن ينفذ منها الفاسدون ، بداية من التشريع الضريبى ذاته ، ومن ذلك الحد من السلطة التقديرية لمأمورى لضرائب .
- إنشاء قاعدة بيانات شاملة ودقيقة عن الممولين على مستوى المأموريات والإدارات العامة .
- توفير الوسائل الالكترونية لحفظ بيانات الممولين لمساعدة مأمورى الضرائب فى تحليل البيانات وقياس وحساب الوعاء الضريبى بالسرعة الواجبة .
- وضع نظام فعال للحوافز (الثواب والعقاب) وأطر لمساءلة ومحاسبة العاملين فى الإدارات الضريبية والجمركية .
- تحسين وتطوير أساليب الفحص الضريبى وجمع البيانات بما يعمل على منع واكتشاف وعلاج عدم الالتزام الضريبى .
- وضع أسس جديدة مهنية وموضوعية لتشكيل لجان الطعن الضريبى ووضع آليات فعالة لتنفيذ قراراتها ، والعمل على إنهاء النزاعات والخلافات بين الممولين والإدارات الضريبية التى تستغرق سنوات طويلة ، مع وضع حزمة من الحوافز والتسهيلات للسداد الفورى للمتأخرات الضريبية .
- تشديد عقوبات التهرب الضريبى والجمركى والتى لم تعد رادعة بالقدر الكافى .
- جعل النظام الضريبى أقل وأبسط تكلفة ، وذلك بتبسيط عملية تقديم الإقرار الضريبى ودفع الضريبة من خلال الإدارة الضريبية ، ووضع المعوقات والعراقيل التى تمنع عمليات الغش والخداع .
- التطوير المستمر للأفكار والمشاركات الفعالة والقوية مع خبراء الضرائب والباحثين من أجل تقديم الأبحاث والدراسات التى تساعد على تحسين كفاءة الإدارات الضريبية .
- الحد من المنازعات الضريبية بتفعيل أسلوب القرارات المسبقة . ^(٢)

كما أن الإصلاح الضريبى لابد أن يأخذ فى اعتباره مقاومة التهرب الضريبى والحد منه ، مع ملاحظة أن التهرب الضريبى ليس سلوكاً إجرامياً بقدر ما هو سلوك نفسى يعتمد على العلاقة بين

١- د/محمد خالد المهاني ، التهرب الضريبى وأساليب مكافحته ، مرجع سابق ، ص ٣٣٠ .
د/طارق محمود السالوس ، تفعيل دور الإدارة الضريبية في ظل الأزمة الاقتصادية ، مرجع سابق ، ص ١١١ .
د/كمال الوصال ، الاقتصاد المصرى بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق ، ص ٢٨٠ : ٢٨١ .
٢- أخذ قانون الضريبة على الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ بنظام القرارات المسبقة ، ويقصد بها تلك القرارات التى تصدرها الإدارة الضريبية لتحديد المعاملة الضريبية واجبة التطبيق على نشاط معين أو صفقة معينة تتم في المستقبل ، بناء على طلب الممول ، ويكون هذا القرار ملزماً للإدارة الضريبية ، ولا يحوز لها تغييره أو تعديله أو العدول عنه ، طالما لم يحدث تغيير جوهري في موضوع القرار ، أو في القانون المتعلق به . وتتميز هذه القرارات بأنها تساعد الممول على اتخاذ القرار الصحيح وتحقيق مبدأ الشفافية . د/طارق محمود السالوس ، تفعيل دور الإدارة الضريبية في ظل الأزمة الاقتصادية ، مرجع سابق ، ص ٩٣ ، ٩٤ .

الحكومة والأفراد ، ففي الوقت الذى يشعر فيه الفرد بأن الحكومة تتجاهله بانهيار الخدمات التى لا يحصل منها الفرد على خدمة معقولة ، أو أنها تبنته بفرضها لضرائب أو رسوم ليس لها مبرر ولو كانت زهيدة ، فإن الاتجاه النفسى للأفراد يتحول إلى التهرب الضريبى .^(١)

ثالثاً : رفع كفاءة إدارة أصول الدولة

لا يقتصر انخفاض الكفاءة على الإدارات الضريبية والجمركية ، بل يتعدى ذلك إلى عملية إدارة أصول الدولة من شركات قطاع أعمال عام وقطاع عام وثروات طبيعية ومعندية والتى تعاني من أوجه قصور واختلالات جوهرية .

وعلى ذلك يجب القيام بإصلاحات إدارية وهيكلية ومؤسسية حقيقية فى شركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام ، وإعادة النظر فى توزيع أرباح الشركات والهيئات ، رغم أنها هيئات خاسرة ولا تقوم بصرف أى أموال على الصيانة أو التحديث ، بل ينصب الاهتمام على صرف المكافآت والأرباح الوهمية .

كذلك يجب العمل على الاستغلال الأمثل للأصول المتاحة لدى بعض الهيئات الاقتصادية ، وإجراء التعديلات على قانون الثروة المعدنية وإنشاء شركات كبرى لاستغلال المواد الخام وإعادة تصنيعها والحد من تصدير المواد الخام .^(٢)

المطلب الخامس

مواجهة أزمة الدين العام

لا شك أن مواجهة أزمة الدين العام المصرى مرتبط بوجود إرادة سياسية وطنية وإدارة رشيدة تغلق أبواب الفساد الذى ينخر في جسد الاقتصاد المصرى والذى يؤدي إلى تجريف موارد الدولة والتوريط فى الديون للجيل الحالى والأجيال القادمة .

وتعكس أزمة الدين العام المصرى الخلل التتموى فى استخدام القروض فى مشروعات باهظة التكاليف قليلة العائد ، واستمرار عجز الموازنة العامة ، وتزايد أعباء خدمة الدين العام ، والاقتراض بسعر مرتفع ، واستمرار الحكومة فى الاقتراض لسداد القروض السابقة وأعبائها دون أن يكون هناك تصور واضح عن كيفية الخروج من هذه الحلقة الخبيثة . بل أصبح تساقها فى الحصول على القروض غاية ومنهاجا .^(٣)

وفى حال توافر تلك الإرادة والإدارة يمكن معالجة أزمة الدين العام فى مصر من خلال الاعتراف بأزمة الدين العام ووضع أهداف واضحة لإدارة الدين العام ووضع حدود للتوسع فى الاقتراض ووضع سياسة فعالة ورشيدة للتمويل الخارجى .

١- د/ سعيد الخضرى ، ملاحظات حول تجربة استخدام أذون الخزانة فى معالجة عجز الموازنة فى مصر ، مرجع سابق ، ص ٢٨٥ .

٢- ومن أمثلة ذلك ، استغلال الرمال البيضاء التى تصدر بسعر ٢٠ دولار للطن فى حين يصل سعر الطن بعد تحويله للسيليكون إلى عشرة آلاف دولار وسعره بعد تحويله إلى بلور يصل إلى مائة ألف دولار . د/ عثمان أحمد عثمان ، السياسة النقدية والاقتصادية والمالية وأثرها على التنمية الاقتصادية ، مرجع سابق ، ص ٢٠٥ ، ٢٠٦ .

٣- د/ حسام عبدالعال شعبان ، أزمة الدين العام فى مصر والآثار المترتبة عليها ، مرجع سابق ، ص ٣٣٦ .

وإذا كانت دول العالم الثالث قد جربت عبر معاناتها لتلك الأزمة كل السياسات والإجراءات التي فرضت عليها من الدائنين ، ولم تحصد منها إلا المزيد من المشكلات والأخطار والتراجعات والهيمنة الخارجية على سياساتها الاقتصادية والاجتماعية ، والخضوع لأسلوب حقل التجارب للممارسات المملاة عليها من الدائنين والمنظمات الدولية . وتعتبر هذه الأزمة عن نتائج التبعية والاعتماد على الغير ، فهي نتيجة حتمية لوضع البلاد المتخلفة في نظام تقسيم العمل الدولي وفي العلاقات المالية والتجارية والنقدية غير المتكافئة داخل الاقتصاد الرأسمالي العالمي .^(١)

وتتطلب مواجهة أزمة الدين العام في مصر العمل على المحاور التالية :^(٢)

المحور الأول : السعى إلى تقليص الديون المتراكمة

المحور الثاني : العمل على تقليل والحد من الاقتراض الحالى والمستقبلى

المحور الثالث : تطوير نظام إدارة الدين العام والعمل على تخفيض أعباء خدمة الدين

المحور الأول : السعى إلى تقليص الديون المتراكمة

ويتم ذلك من خلال العمل على :

- حشد الجهود السياسية والدبلوماسية والاقتصادية للسعى إلى إلغاء أو شطب بعض الديون المستحقة على مصر لبعض الدول مثل الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا وألمانيا واليابان ، والتي تستحوذ على نسبة كبيرة من الديون الخارجية ، وكذلك الديون المستحقة لبعض الدول العربية ، وذلك من خلال التنسيق بين الجهات المعنية المختلفة مثل وزارة الخارجية ووزارة المالية والبنك المركزى .
- زيادة وتوسيع نطاق برامج مبادلة الديون مع الدول الدائنة^(٣) ، حيث تساهم هذه البرامج في تمويل بعض المشروعات التنموية وإعفاء الخزانة العامة ولو بشكل جزئى من عناء تدبير النقد الأجنبى اللازم لسداد أقساط القروض الأجنبية .

المحور الثانى : العمل على تقليل والحد من الاقتراض الحالى والمستقبلى

إن الخروج من فخ القروض الخارجية وآثارها السيئة يتطلب أن ننتبه إلى ضرورة جعل مصادر التمويل المحلية ذات أهمية متزايدة وبالتالي تناقص أهمية التمويل الخارجى عبر الزمن . ولن يتحقق ذلك إلا إذا كان معدل الادخار الحدى أعلى من معدل الاستثمار .

١- د/ رمزى زكى ، الخروج من مأزق المديونية الخارجية بين الأفكار الرومانسية والتصور الموضوعى ، مجلة النفط والتعاون العربى ، منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول ، الكويت ، مجلد ١٣ ، العدد ٢ ، ١٩٨٧ ، ص ٤١ : ٥٩ .

٢- د/ رمزى زكى ، دراسات في أزمة مصر الاستراتيجية ، مرجع سابق ، ص ١٢٧ : ١٣١ .
د/ كمال الوصال ، الاقتصاد المصرى بين المطرقة والسندان ، مرجع سابق ، ص ٢٥٧ : ٢٦٠ .

د/ حسام عبدالعال شعبان ، أزمة الدين العام في مصر والآثار لمترتبة عليها ، مرجع سابق ، ص ٣٣٦ ، ٣٣٧ .
٣- تعمل آلية مبادلة الديون من خلال تسديد الديون الأجنبية عن طريق اتفاقات تعقد بين الحكومة المصرية والدول الدائنة تسدد بمقتضاها وزارة المالية أقساط الديون الأجنبية من خلال إيداع قيمة هذه الأقساط في حساب بنكى ينشأ بإسم "مبادلة الديون" ثم يعاد تقديم هذه الأقساط إلى الحكومة المصرية في شكل منح لا ترد من قبل الدول الدائنة تستخدم في تمويل مشروعات تنموية اقتصادية واجتماعية يتفق عليها بين الطرفين .

فلا أمل فى الفكك من فخ المديونية ما لم تبذل الدولة جهداً واعياً وضخماً ومكثفاً فى تغيير مسار نموها واستراتيجية تنميتها ، وإحداث ما يلزم من تغييرات لإعادة ترتيب البيت من الداخل والعمل على تلافى أخطاء الماضى وتقليل الاعتماد على الاقتراض .

وللحد من الاقتراض المستقبلى يجب العمل على :

- السيطرة على العجز المتزايد والمستمر فى الموازنة العامة والحفاظ على العجز عند المستويات المقبولة والأمنة من خلال العمل على تحقيق فائض جارى وتلاشى الفجوة بين الإيرادات الجارية والنفقات الجارية .
- تطوير نظام إدارة المنح والمعونات الخارجية بهدف الحصول على أقصى قدر ممكن من هذه المنح والمعونات ، واستتفاذ فرص الحصول على القروض الميسرة أو المساعدات الاقتصادية قبل اللجوء إلى القروض العادية ، وذلك فى إطار الاحتياجات التمويلية واستراتيجية واضحة ومحددة لإدارة الدين العام .
- العمل على تلافى أخطاء السياسات الداخلية التى تحفز هروب الأموال للخارج ، وضبط بوابة التجارة الخارجية وإحكام الرقابة عليها على النحو الذى يكفل ترشيد استخدامات النقد الأجنبى ومحاربة الاستيراد الترفى السفيه ويضمن تمويل الحد الضرورى للواردات ودعم قدرة الدولة على خدمة ديونها الخارجية .
- إيقاف القروض الخارجية الجديدة لتمويل الاستهلاك الجارى بقدر الإمكان ، وأن تكون القروض الجديدة من ذلك النوع الذى لابد وأن يسهم فى خلق أو توسيع الطاقات الانتاجية . وبهذا يضمن الاقتصاد القومى أن تخلق هذه القروض موارد مباشرة أو غير مباشرة لخدمة أعبائها فى المستقبل .
- عند التعاقد على قروض جديدة ، وخاصة ما كان منها طويل الأجل ، يجب ألا تقل فترة السماح عن فترة جنى ثمار الاستثمار حتى لا تأتى مواعيد السدد فى أوقات غير ملائمة لا تكون فيها المشروعات الجديدة قد بدأت فى الإنتاج .
- تشجيع التعاون الاقتصادى مع الدول الأخرى لاسيما الدول الإفريقية بما ينمى الصادرات ويصب فى صالح ميزان المدفوعات والاستفادة قدر الإمكان من التكتلات التى تنتمى إليها مصر . وتطبيق نظام ترتيبات الدفع الثنائى مع الدول الإفريقية والعربية من أجل خفض الاعتماد على العملات الأجنبية لتمويل التجارة .

المحور الثالث : تطوير نظام إدارة الدين العام والعمل على تخفيض أعباء خدمة الدين

ويتم ذلك من خلال العمل على :

- وضع استراتيجية متوسطة الأجل واضحة المعالم لإدارة الدين العام تستهدف الوصول بنسبة الدين العام من الناتج المحلى الإجمالى إلى المستويات المقبولة دولياً خلال مدى زمنى محدد .
- إصلاح الإطارين المؤسسى والتنظيمى لإدارة الدين العام ، حيث تعاني منظومة إدارة الدين العام فى مصر من التشتت والتجزؤ ، وفى حين تدير وحدة إدارة الدين العام فى وزارة المالية الدين العام المحلى ، ويدير البنك المركزى الديون الخارجية ، وتتولى وزارة التعاون

الدولى عقد الاتفاقات الخاصة بالمنح والمعونات ، وهو تشتت لا فائدة ولا منطق اقتصادى أو تنظيمى يبرره .^(١)

- تطوير آليات مؤسسية مستقرة للتنسيق بين السياسات النقدية والسياسات المالية وإدارة الدين العام ، وخاصة فى ظل الاعتماد المتزايد على الاقتراض الحكومى من الجهاز المصرفى ، حيث يمثل سعر الفائدة أحد المحددات الرئيسية لعبء خدمة الدين .
- تطوير الإطار التشريعى والقانونى لإدارة الدين العام بحيث يوفر للجهة المسؤولة عن إدارة الدين العام السلطات الكافية لتطوير منظومة إدارة الدين فى إطار من الشفافية والمساءلة والتوازن بين السلطات والمسئوليات .
- القيام بعملية شاملة ومدرسة لإعادة هيكلة الدين العام وذلك من خلال تحسين عناصر الدين (فترات السماح وآجال الاستحقاق وأسعار الفائدة) عن طريق السعى إلى استبدال الديون الحالية بديون تتسم بطول آجال الاستحقاق والاعتماد على مصادر التمويل منخفضة التكاليف نسبياً مثل الصكوك والسندات وتقليل الاعتماد على أذون الخزانة ذات أسعار الفائدة المرتفعة ، وذلك عن طريق تنويع مصادر الاقتراض الخارجى .
- تطوير إدارة النقد والخزينة والعمل على تقليص الفترة الزمنية التى تمر بين تحصيل الإيرادات العامة وتحويلها إلى حسابات الخزانة العامة بوزارة المالية مما يؤدى إلى تقليل الحاجة إلى الاقتراض قصير الأجل لتغطية الفجوة الزمنية بين توقيتات الإنفاق وتوافر الأرصدة النقدية فى حسابات الخزانة العامة .

المطلب السادس

تحقيق العدالة الاجتماعية

إن الحق فى التنمية هو حق أصيل للدول . فمن حق أى دولة أن تسعى إلى تنمية اقتصادها ، بشرط ألا يكون ذلك على حساب أفراد المجتمع ، وخصوصاً فى مستوياته المادية المتوسطة والفقيرة . كما أنه لا غنى عن توفير الحقوق الأساسية للأفراد من الغذاء والمشرى والمأكل والملبس والسكن والتعليم .. الخ . وإذا كان هناك تعارضاً فى بعض الأحوال بين توفير هذه المتطلبات الأساسية لأفراد المجتمع والتنمية الاقتصادية بشكل عام ، يجب ألا نهذر الأولى لحساب الثانية فى هذه الأحوال ، إذا لم يمكن التوفيق بينهما .^(٢)

فلا يجب فقط النظر إلى الجانب الاقتصادى لعلاج عجز الموازنة العامة ، بل لابد أن يتكامل مع الجانب الاجتماعى ، بالعمل على تطبيق وتنفيذ شعار العدالة الاجتماعية التى كانت هدفاً رئيسياً من أهداف الثورة المصرية فى الخامس والعشرين من يناير ٢٠١١ ، الأمر الذى وضع عدة سياسات فى عدة مجالات متوازنة ومتكاملة وهى :^(٣)

١- أكد صندوق النقد الدولى فى تقريره لعام ٢٠١١ على ضرورة الفصل بين إدارة الدين والإدارة النقدية من حيث الأهداف ومناطق المساءلة مع التنسيق بينهما ، ووضع حدود للتوسع فى الاقتراض ، وضرورة إقامة هيكل مؤسسى سليم وسياسات قوية للحد من المخاطر التشغيلية ، بما فى ذلك تفويض المسئوليات بشكل واضح للجهات الحكومية القائمة على إدارة الدين وتحديد مناطق المساءلة عنها .

٢- نهانى الجبالى ، الحماية الدستورية لمبدأ العدالة الاجتماعية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ٢٠١٦ ، ص ٣٣ .

٣- د/ عبدالخالق فاروق ، الركائز الاستراتيجية لإعادة بناء الدولة المصرية ، مرجع سابق ، ص ٦٣٢ : ٦٣٤ .

لى كوان يو ، من العالم الثالث إلى العالم الأول ، مرجع سابق ، ص ١٦ : ١٨ .

- ١- وجود سياسات جديدة عادلة فى مجال التشغيل والتوظيف تركز على عدة معايير أهمها انتقاء أساليب الوساطة والمحسوبية فى شغل الوظائف عموماً والقيادية خصوصاً . والبحث عن العناصر الموهوبة من ذوى القدرات الابداعية والصفات القيادية لتعيينهم فى المناصب العليا وكذا إعداد من سيخلفونهم .
- ٢- سياسات عادلة للتعليم تخفف الأعباء عن كاهل الأسر المصرية عموماً والأسر الفقيرة خصوصاً ، وترد الاعتبار للمبدأ الدستورى الخاص بمجانية التعليم فى جميع مراحل من ناحية ، وترد الاعتبار كذلك للمدارس الحكومية كأساس لقاعدة التعليم فى البلاد ، وكل ما يتطلبه ذلك من تحسين أوضاع المعلمين والأبنية التعليمية ، والمناهج التربوية ، ونظم الامتحانات وتنمية المهارات والقدرات .. الخ . مع التركيز على جودة التعليم فى كل مراحل وخاصة فى مجال التكنولوجيا الحديثة والتقدم العلمى ، وإدراك متطلبات ومفردات الحياة الحديثة المنتجة المثمرة ، والعمل على إجادة اللغة الانجليزية لأنها أصبحت اللغة الدولية للتجارة والدبلوماسية والعلوم والتكنولوجيا .
- ٣- سياسات جديدة عادلة فى مجال الرعاية الصحية والعلاجية ، تقوم على توفير مظلة للتأمين الصحى لكل المصريين - خاصة محدودى الدخل والمسنين - وإعادة هيكلة النظام الصحى والمنظومة الصحية عموماً ، مع هيكلة الإدارة المالية لهذا القطاع .
- ٤- سياسات عادلة للإسكان تقوم على إجراء تغيير جذرى فى السياسات التى ظلت قائمة طوال الأربعين عاماً الماضية ، والمعتمدة على مفهوم "التمليك" وحرمان الفئات الفقيرة والطبقة الوسطى من فرص حقيقية للسكن .
- ٥- سياسات عادلة لضبط الأسواق والأسعار من خلال تفكيك الاحتكارات الراهنة المسيطرة على هياكل التجارة والاستيراد والصناعات الأساسية (كالحديد والأسمنت والأسمدة واللحوم والسكر والزيت .. الخ) ، وتعزيز صور المنافسة الحقيقية فى الأسواق ، وذلك عبر سياسات جديدة للتشريع والأجهزة التنفيذية والأهلية وتوسيع صلاحيتها .
- ٦- سياسات عادلة فى مجال الزراعة والتسويق الزراعى وتوفير مستلزمات الانتاج الزراعى ، وتفكيك الاحتكارات الراهنة المسيطرة على مدخلات الانتاج الزراعى ، وإعادة النظر فى نظم التمويل الزراعى والتسويق وإعادة تنظيم دور بنك الائتمان الزراعى .
- ٧- سياسات عادلة فى نظم التأمينات الاجتماعية وشبكات الأمان الاجتماعى ، بما يُدخل إلى مظلتها ملايين العاملين بأجر فى القطاع غير المنظم ويلزم أصحاب المشروعات الخاصة بالتأمين الحقيقى على العاملين فى مشروعاتهم .
- ٨- سياسات عادلة للأمن والقضاء ، تجعل أجهزة الأمن بعيدة عن التحيزات السياسية والتحيزات الاجتماعية ، وتضمن بقاؤها فى حماية القانون بنصوصه وروحه دون تعالٍ أو قهر . فحكم القانون والقضاء المستقل يعنى حكومة مستقرة وقادرة وأمينه تطبق سياسات اقتصادية كلية سليمة .
- ٩- سياسة عادلة للبيئة والنظافة وسلامة الطرق ووسائل النقل العام ، دون تحيز لمناطق أو قطاعات اجتماعية على حساب الأغلبية الساحقة من الشعب .
- ١٠- سياسات عادلة لتوزيع الدخل تقوم على تطبيق عادل ومتوازن لمبدأ الحد الأدنى للأجور والمرتبات فى كافة القطاعات ، وتطبيق صارم لمبدأ الحد الأقصى للدخل فى القطاعات

الحكومية والمصرفية ، بالإضافة إلى سياسات ضريبية جديدة تقوم على مبدأ عدالة توزيع الأعباء والمزايا يقوم على فكرة الضريبة التصاعدية على الدخل والأرباح.

وفى الختام تجدر الإشارة إلى أن رغيف الخبز في مصر كان ولا يزال محور الصراع بين الشعب والحاكم ، والرهان على توفيره كان مؤشراً انتصار دولة على دولة أو حزب على حزب ، ولا يمكن القول بأن مصر دولة لا تجوع ، فلسنا شعب الله المختار ، حتماً سنجوع إذا لم نعمل ، وحتماً سنجوع ما لم نأكل مما تزرعه أيدينا ، وحتماً سنجوع ما لم نلبس ما تتسجه مصانعنا ، وحتماً سنجوع ما دمنا نستسهل الخروج إلى الميادين بدلاً من الخروج إلى الحقول والمصانع.



الختامة والتوصيات

الخاتمة

إن مواجهة مشكلة عجز الموازنة العامة للدولة تتطلب في المقام الأول إرادة سياسية وقدر كبير من الشجاعة وبعض الوقت ، فالمواجهة تقتضى تخطيطاً متوسط وبعيد الأمد ، كما أنها تقتضى تحجيم قوى الضغط الداخلية والخارجية المستفيدة من الإبقاء على العجز وتعميقه ، ولا يجب أن تكون مواجهة العجز دائماً على حساب الفئات الاجتماعية الأضعف كما هو الحال في قائمة العلاج التي يقدمها بإلحاح صندوق النقد الدولي ، وإنما يجب أن تتم هذه المواجهة في إطار الأهداف العامة للتنمية .

فالمجتمعات التي اعتمدت على الكفاءة والسرعة والمواجهة في التعامل مع الأزمات كانت الأكثر قدرة على اجتياز الأزمة ، بل والاستفادة منها ، على عكس التعامل بالإنكار والتباطؤ أو التصدي المرتجل . فالأزمات ظاهرة تصاحب الأمام والشعوب في جميع مراحلها سواء بالنشوء والارتقاء أم الانحدار .

وقد حاولنا في هذه الدراسة تقديم رؤيته علاج لعجز الموازنة العامة في مصر مبنية على تشخيص الأسباب الحقيقية لعجز الموازنة العامة ، رؤيته تجمع بين علاج العجز والاستمرار في التنمية وتحقيق العدالة الاجتماعية .

إن المسيرة التنموية يجب أن تتحرك في إطار منظور تنموى متكامل يراعى البعد الاجتماعي جنباً إلى جنب مع البعد الاقتصادي ، فالإنسان هو محور التنمية وإرادتها في نفس الوقت . وينعكس ذلك على أهداف التنمية ووسائلها ومؤشراتها ، ولا تصبح التنمية الاجتماعية محصورة فقط في تقديم خدمات اجتماعية معينة أو مجرد مراعاة البعد الاجتماعي ، وإنما تصبح هي التنمية الشاملة بكل أبعادها . والبعد عن أكاذيب النمو الاقتصادي الذي يحاكي طبقات محدودة العدد ومحدودة الأفق الإنسانى ، ضد طبقات أكبر عدداً وأرحب أفقاً من الناحية الإنسانية والقيمية .

فلو أردنا العزة والكرامة لبلادنا ، لابتعدنا تماماً عن مد اليد للمساعدات الخارجية، ولاقتربنا عملياً من عوامل التمكين وعوامل أعمال الحقوق وتحقيق الحريات .

فقد اتضح أنه من السهولة – نظرياً – علاج عجز الموازنة العامة وتحقيق التوازن الشكلي والمحاسبي للموازنة من خلال المنهج الانكماشى ، مع ما يسببه ذلك من ارتفاع فاحش في الأسعار والرسوم والضرائب ، ومن إيقاف لعملية التنمية وزيادة في معدلات البطالة وتدهور في مستوى معيشة الأفراد وبيع لأصول الدولة وأموالها ، والإضرار بالعدالة الاجتماعية ، بيد أنه ما أصعب النتائج الاجتماعية والسياسية والأمنية التي تنجم عن هذا المنهج ، مثلما حدث في العديد من الدول النامية التي استطاعت أن تخفض العجز بشكل سريع ، ولكنها أهملت التوازنات الاجتماعية والسياسية ، فدفع ثمن ذلك فادحاً .

إن توازن الموازنة ليس الهدف الأسمى الذي يجب على الحكومات أن تسعى لتحقيقه في جميع الأحوال ، فالمصلحة في توازن الموازنة أو في قبول قدر من العجز فيها تتحدد وفق ظروف كل دولة على حدة وفي ضوء مستويات الاستثمار والادخار والاستهلاك لكل من القطاعين العام والخاص .

وفى هذا الصدد يبرز دور السياسة المالية الفعالة التى تستطيع أن تحقق هذا الاستقرار وتدفع الدولة قدماً إلى تحقيق آمالها وطموحاتها، وهو ما يتطلب ضرورة وضع حزمة متكاملة من السياسات والإجراءات التى تكفل الحد من تزايد العجز بالموازنة العامة وتخفيض حجم الدين العام.

ولأننا لم نعد نملك ترف الانتظار أو المحاولة والخطأ ، فإن مواجهة أزمة العجز المزمن في الموازنة العامة تتطلب إعادة النظر في هيكل الإنفاق العام وتوزيعه على النحو الذى يعكس احتياجات المجتمع .

إن الحديث عن علاج عجز الموازنة في مصر يتطلب بالأساس التخطيط الجيد وتوفير البيانات والمعلومات اللازمة، الإنتاج بجودة وتوفير التكنولوجيا الملائمة، توفير الموارد البشرية المتخصصة، وضع السياسات الاقتصادية الملائمة، توفير الأمن والاستقرار، نشر الوعى التنموى بين أفراد المجتمع ، والإينماء الاقتصادى المستدام .

ولذا يخطيء من يظن أنه يتعين أولاً القضاء على العجز لكى نمهد الطريق للتنمية ، كما يظن أنصار المنهج الانكماشى ، بل يجب السير على الساقين معاً ، علاج العجز ، وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

نتائج الدراسة :

توصلت الدراسة إلى العديد من النتائج أهمها :

- ١- إن عجز العامة في مصر عجز هيكلى يغلب عليه طابع التزايد من عام إلى آخر خلال العقود الماضية، على الرغم من ارتفاع معدلات النمو في العديد من الفترات .
- ٢- تعاني مصر من إهدار في الموارد وتبديد في النفقات في ظل بيئة خصبة لفساد صار ممنهجاً ويستعصى على الحلول التقليدية.
- ٣- ترتب على العجز المزمن في الموازنة العامة وتمويله بالاستدانة، تراكم الدين العام المحلى وتفاقم أعباؤه، ومن ثم انخفاض حصص الإنفاق على مجالى التعليم والصحة من الناتج المحلى الإجمالى.
- ٤- إن إصلاح الاختلالات في جانبى النفقات والإيرادات العامة لا يمكن أن يتحقق إلا في ظل برنامج شامل لإصلاح إدارة المالية العامة في مصر.
- ٥- إن السيطرة على عجز الموازنة العامة لا تعنى اختفاء العجز أو التوازن الحسابى ، ولكن تعنى الوصول به إلى مستويات آمنة.
- ٦- لا يمكن فصل الأسباب السياسية عن الاقتصادية عند الحديث عن عجز الموازنة العامة.
- ٧- إن الإصلاحات المطلوبة للسيطرة على عجز الموازنة سيترتب عليها تكاليف اقتصادية واجتماعية ينبغى التعامل معها وفق اعتبارات العدالة الاجتماعية.
- ٨- أدى اعتماد برامج الإصلاح الاقتصادى على تخفيض الأجور والدعم إلى العديد من الآثار السلبية على النمو الاقتصادى من خلال انخفاض الطلب الفعال، بالإضافة إلى ارتفاع التكلفة الاجتماعية من انخفاض مستوى المعيشة لقطاع عريض من المواطنين.
- ٩- إن عدم فاعلية برامج العلاج يعود إلى عدم سلامة التشخيص ، وأن التشخيص الدقيق للأوضاع الاقتصادية هو الخطوة الأولى للعلاج.

١٠- أدت برامج التثبيت والتكيف الهيكلى إلى العديد من الآثار السلبية على المستوى الاقتصادى والاجتماعى بل والسياسى فى العديد من الدول التى نفذت تلك البرامج .

التوصيات

- ١- إعداد برنامج شامل لإصلاح منظومة إدارة المال العام ، يستند إلى رؤية اقتصادية استراتيجية واضحة المعالم والحدود ، تتجسد فى نموذج تنموى يستهدف تحقيق تنمية اقتصادية اجتماعية شاملة .
- ٢- التحول من نظام الموازنة العامة التقليدى إلى نظام للموازنة يركز على رفع كفاءة الإنفاق العام وسد أبواب الفساد ، والاتجاه إلى موازنة البرامج والأداء .
- ٣- جدية الرقابة التشريعية عند مناقشة الموازنة العامة والحساب الختامى لدفع الحكومة للسعى نحو تقليل حجم اللجوء للاقتراض أو الإصدار النقدى .
- ٤- إعادة هيكلة الجهاز الإدارى للدولة وفقاً لخطة مدروسة بعناية تستهدف تحسين كفاءة العمل فى الجهات الحكومية ، وذلك من خلال دمج بعض الوزارات والمصالح وإعادة الهيكلة التنظيمية والإدارية داخل الوزارات والهيئات والجهات الحكومية ، وفك التضارب والتداخل بين سلطات واختصاصات الجهات المختلفة من خلال التحديد الواضح والدقيق لدور ومهام جميع الهيئات الحكومية ، والتوسع فى استخدام أنظمة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات الحديثة .
- ٥- العمل على تصفية جبل الديون الخارجية التى تراكمت علينا ، والتقليل من الحاجة إلى الاقتراض الخارجى ، وإنشاء هيئة مستقلة لإدارة الدين العام الداخلى والخارجى ، ووضع سقف محدد لا يجوز أن تتخطاه المديونية الداخلية أو الخارجية .
- ٦- إعادة هيكلة نظام الأجور والمرتبات بفرض حدين أقصى وأدنى للدخل يسرى على كافة أجهزة الدولة دون استثناء .
- ٧- النهوض بالنظام الضريبى وأن تتحمل كافة الفئات بالعبء الذى يحقق المساواة فى التضحية الضريبية من أبناء الوطن الواحد .
- ٨- احكام السيطرة على المجتمع الضريبى من خلال وضع وتطبيق استراتيجية فى المدى المتوسط لإدماج القطاع غير الرسمى فى الاقتصاد من خلال آليات فعالة ونظام للتحفيز ، لتوسيع المجتمع الضريبى ومشاركته فى أداء حق الدولة .
- ٩- إعادة النظر فى كثير من بنود الإنفاق العام ، وأن يتم ترشيد استخدام النفقات الجارية والاستثمارية ، مدنية وعسكرية على حد سواء .
- ١٠- تغيير الأوضاع القانونية والمالية والإدارية لشركات القطاع العام والهيئات الاقتصادية ، بفصل الأهداف الاجتماعية عن الأهداف الاقتصادية ، بحيث يتم إدارة تلك الهيئات وفقاً لأسس اقتصادية سليمة .
- ١١- الحصر الدقيق والشامل لأصول وثروات الدولة والعمل على استغلالها على النحو الأمثل بما فيها الممتلكات التى تشرف عليها وزارة الأوقاف .
- ١٢- وضع آليات فعالة للتنسيق بين السياسات المالية والنقدية ، وإعداد برنامج شامل لتدريب وإعادة تأهيل الكوادر البشرية فى وزارة المالية والمعنيين بإدارة المالية العامة فى جميع الوزارات والجهات الحكومية .

١٣- عودة الاعتبار إلى وزارة التخطيط وتنشيط دورها فى رسم الخطط والسياسات الاقتصادية.

١٤- إعلان حدود لتعويم سعر الصرف مع تدبير يتيح للاستثمارات الأجنبية المباشرة الاستفادة من ترتيبات سوق الصرف الآجل كتأمين ضد مخاطر تقلبات أسعار الصرف.

١٥- اصدار مرسوم بقانون بتشكيل "الهيئة القومية لمكافحة الفساد واسترداد ثروات مصر المنهوبة" يترأسها قاض مشهور له بالكفاءة ويعاونه طاقم كبير من المتخصصين في كافة فروع الاقتصاد والمالية العامة والتحريات الشرطية والعلوم الهندسية والمساحية وخبراء في النقد الأجنبى والأعمال المصرفية ، بحيث يتلقى هذا الجهاز بلاغات المواطنين ويقوم بفحصها والتحقيق فيها ، بالتعاون مع جهاز النيابة العامة .

١٦- ضم كل الصناديق والحسابات الخاصة إلى حسابات الخزنة العامة في المرحلة الأولى وحظر الانفاق منها إلا بعد مراجعة مراقب حسابات وزارة المالية ومفتشى الجهاز المركزى للمحاسبات ، تمهيداً لإلغائها بعد اتمام السيطرة عليها ومراجعتها بصورة شاملة .

١٧- الشفافية فى العمليات الحكومية ، بالانفتاح على الجمهور فيما يتعلق بالوظائف والإجراءات التى تقوم بها الحكومة ومضمون السياسات الاقتصادية وأهدافها وأدواتها ، وتضفى هذه الشفافية قدراً أكبر من الانضباط على العمليات الحكومية على نحو يصعب معه إخفاء الفساد فتزداد مخاطره وترتفع تكلفته لمن تسول لهم أنفسهم المشاركة فى ممارساته.

١٨- إنشاء قاعدة بيانات اقتصادية اجتماعية شاملة وتحديثها دورياً حتى يمكن رسم خريطة دقيقة لتوزيع الدخل والثروة فى مصر .

١٩- تعبئة الإمكانيات والقدرات والموارد المالية والمادية والبشرية الكامنة بالاقتصاد المصرى وتوظيفها بما يخدم علاج عجز الموازنة العامة للدولة.

إن الاقتصاد المصرى يواجه وضعاً استثنائياً لا يمكن التغلب عليه فى ظل فقر الفكر الذى يسيطر على عملية صنع واتخاذ القرار المصحوب بالبطء والتردد ، فالترقيع لن يجدى ، والمواءمات لن تجدى ، والتسويق لن يجدى ، والمعونات والمساعدات من الخارج لن تجدى كثيراً . فلم يعد لدينا متسع من الوقت لتأجيل وتسويق الإصلاح ، ولا المحاولة والخطأ .

وفى الختام يكون من المبالغ فيه الادعاء بأن دراستنا لعجز الموازنة العامة للدولة قد توصلت إلى حقائق لم تكن معروفة من قبل ، أو أنها انتهت إلى تقديم وصفة سحرية لعلاج الخلل الذى أصاب السياسة المالية ، ولكن ربما يكون لهذه الدراسة مع ذلك شرف المساهمة فى تقديم تحليل للعوامل المؤدية إلى التزايد المستمر فى عجز الموازنة العامة وآثاره الاقتصادية والاجتماعية .

إن كل الأمل معقود على أن تحظى الأفكار المعروضة بأوسع مناقشة وطرح العديد من الرؤى والبدائل ، وأن ينزل النقد من على أرفف المكتبات ، ليصبح قوة تغيير تصنع عالماً آخر ما زلنا نصر أنه لا زال ممكناً .

(تحيا مصر ناهضة فتية ، تتبوأ المكانة التى تستحقها بين الأمم ، ويعيش أبناؤها حياة إنسانية كريمة) .

حفظ الله مصر

قائمة المراجع

أولاً : المراجع العربية

أ- الكتب

- ١- د/ إبراهيم العيسوي ، الاقتصاد المصري في ثلاثين عاما، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ٢- د/ إبراهيم عبدالعزيز النجار ، الأزمة المالية وإصلاح النظام المالى العالمى ، الدار الجامعية للنشر ، ٢٠٠٨ .
- ٣- _____ ، موسوعة ضريبة المبيعات - معوقات التطبيق وكيفية معالجتها، الدار الجامعية للنشر ، ٢٠٠٤ .
- ٤- ابن منظور ، لسان العرب ، ج ١٣ ، دار صادر ، بيروت . ١٩٩٣ .
- ٥- د/ أحمد جلال بسيونى ، الولايات المتحدة الأمريكية من مواجهة الأزمة الاقتصادية إلى القيادة الدولية ، ١٩٣٢ - ١٩٤٥ ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ٢٠١٦ .
- ٦- د/ أحمد حسين حسن ، الطبقة الوسطى والتغير الاجتماعى في مصر ، تحليل سوسيو تاريخى ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ٢٠١٧ .
- ٧- د/ أحمد عبدالرحيم رزق ، الدين العام وعجز الموازنة العامة في مصر ، مكتبة القدس ، ٢٠١١ .
- ٨- د/ أحمد على دغيم ، الطريق إلى المعجزة الاقتصادية والقضاء نهائياً على البطالة في الدول النامية ، المكتبة الأكاديمية للنشر بالقاهرة ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٦ .
- ٩- د/ أحمد يوسف الشحات ، الأزمات المالية فى الأسواق الناشئة مع الإشارة لأزمة جنوب شرق آسيا ، دار النيل للطباعة والنشر ، ٢٠٠١ .
- ١٠- _____ ، الخصخصة والكفاءة الاقتصادية ، دار النيل للطباعة والنشر ، المنصورة ، ٢٠٠١ .
- ١١- _____ ، دور السياسات المالية في جذب الاستثمارات الأجنبية ، كلية الحقوق ، جامعة طنطا ، ٢٠١٦ .
- ١٢- أدهم إبراهيم جلال الدين ، الدعم وأثره في تحقيق العدالة الاجتماعية ، مركز الكتاب للنشر ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٦ .
- ١٣- د/ إسماعيل محمد هاشم ، مذكرات في النقود والبنوك ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٦ .
- ١٤- أشرف حسين ، محمد مسلم ، وائل جمال ، الاقتصاد المصرى في القرن الحادى والعشرين ، سلسلة قضايا ، دار المرايا للإنتاج الثقافى ، الكتاب الأول ، ٢٠١٦ .
- ١٥- د/ السيد عبدالمولى ، اقتصاديات النقود والبنوك مع دراسة خاصة للنظام النقدى والمصرفى المصرى ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٨ .
- ١٦- _____ ، المالية العامة ، الطبعة الأولى ، دار الكتاب الجامعى ، ١٩٩١ .
- ١٧- _____ ، المالية العامة المصرية ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٣ .
- ١٨- د/ السيد عطية عبدالواحد ، الموازنة العامة للدولة (ماهيتها وأسس إعدادها واعتمادها وتنفيذها وتمويلها واقتصادياتها) ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٦ .
- ١٩- _____ ، مبادئ واقتصاديات المالية العامة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠١ .

- ٢٠- **تهانى الجبالى** ، الحماية الدستورية لمبدأ العدالة الاجتماعية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ٢٠١٦ .
- ٢١- **د/ جلال أمين** ، قصة الاقتصاد المصرى ، دار الشروق ، الطبعة الثانية ، ٢٠١٣ .
- ٢٢- _____ ، قصة ديون مصر الخارجية من عصر محمد على إلى الآن ، دار على مختار للدراسات والنشر ، ١٩٨٧ .
- ٢٣- **د/ جودة عبدالخالق** ، التثبيت والتكيف في مصر ، إصلاح أم إهدار للتصنيع ، المجلس الأعلى للثقافة ، ٢٠٠٤ .
- ٢٤- **د/ حازم الببلاوى** ، دليل الرجل العادى إلى التعبير الاقتصادى ، دار الشروق ، ١٩٩٣ .
- ٢٥- _____ ، النظام الاقتصادى الدولى المعاصر ، معايير وقواعد مالية جديدة ، مركز الأهرام للنشر والترجمة ، ٢٠٠٥ .
- ٢٦- _____ ، دور الدولة فى الاقتصاد ، دار الشروق ، ١٩٩٩ .
- ٢٧- **حامد دراز** ، السياسة المالية ، مركز الإسكندرية للكتاب ، الطبعة الثانية ، ٢٠٠٠ .
- ٢٨- **حسين راتب يوسف ريان** ، عجز الموازنة العامة وعلاجه فى الفقه الإسلامى ، دار النفاس للطباعة ، الاردن ، ٢٠١٢ .
- ٢٩- **د/ حمدي الغنائى** ، اقتصاديات المالية العامة ونظام السوق ، الجزء الأول ، الدار المصرية اللبنانية ، ١٩٩٢ .
- ٣٠- **د/ رضا عبدالسلام** ، محددات الاستثمار الأجنبى فى عصر العولمة ، دراسة مقارنة لتجارب شرق وجنوب شرق آسيا وأمريكا اللاتينية مع التطبيق على مصر ، دار السلام للطباعة ، ٢٠٠٢ .
- ٣١- **د/ رفعت المحجوب** ، المالية العامة ، مكتبة النهضة العربية ، ١٩٩٠ ، ص ٣٥ ، ٣٦ .
- ٣٢- **د/ رمزى زكى** ، أزمة الديون الخارجية ، رؤية من العالم الثالث ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٨٧ .
- ٣٣- _____ ، أزمة مصر الاقتصادية ، مكتبة مدبولى ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، ١٩٧٨ .
- ٣٤- _____ ، الاقتصاد السياسى للبطالة، سلسلة عالم المعرفة ، المجلس الوطنى للثقافة والفنون والآداب ، الكويت ، ١٩٩٨ .
- ٣٥- **د/ رمزى زكى** ، التضخم المستورد ، دراسة فى آثار التضخم بالبلاد الرأسمالية على البلاد العربية ، الإدارة العامة للشئون الاقتصادية ، جامعة الدول العربية ، دار المستقبل العربى ، ١٩٨٦ .
- ٣٦- _____ ، التضخم والتكيف الهيكلى فى الدول النامية ، دار المستقبل العربى ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٦ .
- ٣٧- _____ ، الصراع الفكرى والاجتماعى حول عجز الموازنة العامة فى العالم الثالث ، الطبعة الأولى ، دار ابن سينا للنشر ، ١٩٩٢ .
- ٣٨- _____ ، انفجار العجز : علاج عجز الموازنة العامة للدولة فى ضوء المنهج الإنكماشى والمنهج التتموى ، دار المدى للثقافة والنشر ، ٢٠٠٠ .
- ٣٩- _____ ، بحوث فى ديون مصر الخارجية ، الطبعة الأولى ، مكتبة مدبولى ، ١٩٨٥ .

- ٤٠- _____ ، دراسات في أزمة مصر الاقتصادية مع استراتيجية مقترحة للاقتصاد
المصرى في المرحلة القادمة ، مكتبة مدبولى ، الطبعة الأولى ، ١٩٨٣ .
- ٤١- _____ ، دراسة في آثار التضخم بالبلاد الرأسمالية على البلاد العربية ، الإدارة
العامة للشئون الاقتصادية ، جامعة الدول العربية ، دار المستقبل العربى ، ١٩٨٦ .
- ٤٢- _____ ، عجز الموازنة العامة في دول العالم الثالث ، دار ابن سينا للنشر ،
١٩٩٣ .
- ٤٣- _____ ، قضايا مزعجة ، مقالات مبسطة في مشكلاتنا الاقتصادية المعاصرة ،
مكتبة مدبولى ، ١٩٩٣ .
- ٤٤- _____ ، مشكلة التضخم فى مصر ، أسبابها ونتائجها مع برنامج مقترح لمكافحة
الغلاء ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٨٠ .
- ٤٥- _____ ، وداعاً للطبقة الوسطى ، المستقبل العربى ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٨ .
- ٤٦- د/ رمزى على سلامة ، اقتصاديات التنمية ، الطبعة الثالثة ، منشأة المعارف ، ١٩٩٠ .
- ٤٧- د/ رمزى محمود ، الأزمة المالية والفساد العالمى ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٩ .
- ٤٨- _____ ، الصناديق والحسابات الخاصة : أبرز قلاع الفساد الاقتصادى ، منشأة
المعارف بالإسكندرية ، ٢٠١٢ .
- ٤٩- د/ رياض صالح أبو العطا ، ديون العالم الثالث على ضوء أحكام القانون الدولى ، دار
النهضة العربية ، ١٩٩٣ .
- ٥٠- د/ سامر سليمان ، الدولة الضعيفة والنظام القوى : إدارة الأزمة المالية في مصر ، دار
ميريت للنشر ، ٢٠٠٥ .
- ٥١- د/ سعيد النجار ، تجديد النظام الاقتصادى والسياسى في مصر ، الجزء الثانى ، دار
الشروق ، ١٩٩٧ .
- ٥٢- د/ سيد البواب ، الثورة العلمية التكنولوجية المعاصرة ، كلية التجارة ، جامعة عين شمس ،
١٩٩٩ .
- ٥٣- _____ ، برامج التثبيت والتكيف الهيكلى لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى ،
محاورها - تحليلها - آثارها ، دار البيان للطباعة والنشر ، الطبعة الثانية ، ٢٠٠٢ .
- ٥٤- _____ ، عجز الموازنة العامة للدولة - النظرية والصراع الفكرى للمذاهب
الاقتصادية ومناهج العلاج ، دار البيان للنشر ، ٢٠٠٥ .
- ٥٥- د/ صلاح هاشم ، الفقراء الجدد ، سوسيولوجية القهر والحيلة ، الهيئة العامة لقصور الثقافة
، ٢٠١٧ .
- ٥٦- طارق عبدالسلام ، التحليل الاقتصادى للفساد ، مع إشارة خاصة للقطاع المصرفى
المصرى ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٥ .
- ٥٧- د/ طارق فاروق الحصرى ، الآثار الاجتماعية لبرامج الإصلاح الاقتصادى فى مصر ، دار
النهضة العربية ، ٢٠٠٣ .
- ٥٨- د/ طارق محمود السالوس ، تفعيل دور الإدارة الضريبية فى ظل الأزمة الاقتصادية ، دار
النهضة العربية ، ٢٠١٠ .
- ٥٩- د/ طلعت حرب محفوظ ، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ،
١٩٨٩ .

- ٦٠- د/ عادل أحمد حشيش ، أساسيات المالية العامة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦.
- ٦١- _____ ، أصول الفن المالى فى الاقتصاد العام ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٦.
- ٦٢- د/ عادل حسين ، الاقتصاد المصرى من الاستقلال إلى التبعية ، الجزء الأول ، دار الكلمة للنشر ، ١٩٨١.
- ٦٣- _____ ، الاقتصاد المصرى من الاستقلال إلى التبعية ، الجزء الثانى ، دار الكلمة للنشر ، ١٩٨١.
- ٦٤- د/ عبد الباسط عبد المعطي ، الطبقات الاجتماعية في مصر، مشروع مصر ٢٠٢٠، منتدى العالم الثالث، دار ميريت للنشر والتوزيع، ٢٠٠٢.
- ٦٥- عبدالحافظ الصاوى ، موازنة ما بعد الثورة : دعم للأغنياء ولا عزاء للفقراء ، مكتبة الشروق الدولية ، الطبعة الأولى ، ٢٠١١.
- ٦٦- د/ عبدالحكيم مصطفى الشرقاوى ، التهرب الضريبي والاقتصاد الأسود ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦.
- ٦٧- د/ عبدالمطلب عبدالحميد ، السياسات الاقتصادية على المستوى الاقتصاد القومى ، القاهرة ، مجموعة النيل العربية ، ٢٠٠٣.
- ٦٨- د/ عبدالخالق فاروق ، اقتصاديات الأجور والمرتبات ، كيف بنى نظاماً عادلاً للأجور ، مكتبة الشروق الدولية ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٢ .
- ٦٩- _____ ، اقتصاديات الفساد في مصر ، مكتبة الشروق الدولية ، الطبعة الأولى ، ٢٠١١.
- ٧٠- _____ ، الاقتصاد المصرى ، مركز المحروسة للنشر ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٤ .
- ٧١- _____ ، الركائز الاستراتيجية لإعادة بناء الدولة المصرية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ٢٠١٦.
- ٧٢- _____ ، أين البترول والغاز المصرى؟ آليات الفساد ونهب الثروة الوطنية خلال أربعين عاماً ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ٢٠١٧.
- ٧٣- _____ ، مآزق الاقتصاد المصرى وكيفية الخروج منه ، دار الثقافة الجديدة ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٣.
- ٧٤- د/ عبدالرازق الفارس ، الحكومة والفقراء والإنفاق العام : دراسة لظاهرة عجز الموازنة العامة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية فى البلدان العربية ، الطبعة الثانية ، مركز دراسات الوحدة العربية ، ٢٠٠١.
- ٧٥- _____ ، الحكومة والفقراء والإنفاق العام ، دراسة لظاهرة عجز الموازنة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية ، مركز دراسات الوحدة العربية ، الطبعة الأولى ، بيروت ، ١٩٩٧.
- ٧٦- عبد الرحمن بن خلدون ، المقدمة ، دار الفكر للطباعة والنشر ، بيروت ، ٢٠٠٤.
- ٧٧- د/ عبدالفتاح الجبالي ، الركود والنمو ، مشكلات في الاقتصاد المصرى المعاصر ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، الأهرام ، ٢٠٠٤ .
- ٧٨- د/ عبدالفتاح الجبالي ، د/ عبدالله شحاته ، د/ قدرى سعيد ، أولويات الإنفاق العام فى مصر ، شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب ، ٢٠١٤ .

- ٧٩- د/ عبدالفتاح عبدالرحمن ، اقتصاديات المالية العامة ، المطبعة الكمالية - المنصورة - عام ١٩٩٠.
- ٨٠- د/ عبدالله الصعدي ، دراسة في بعض الآثار المترتبة على الدين العام المحلي "القروض العامة الداخلية" ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٨.
- ٨١- د/ عبدالمطلب عبد الحميد ، السياسة النقدية واستقلالية البنك المركزي ، الدار الجامعية، الطبعة الأولى ، ٢٠١٣.
- ٨٢- د/ عبدالهادي محمد مقبل ، الإعفاءات للأعباء المعيشية والعائلية بين الجمود والتطوير ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٠.
- ٨٣- _____ ، المالية العامة ، دار النهضة العربية ، الطبعة الخامسة ، ٢٠١٤.
- ٨٤- _____ ، قانون الضريبة على العقارات المبنية ١٩٦ لسنة ٢٠٠٨ ، دراسة تحليلية انتقادية ، دار النهضة العربية ، الطبعة الثالثة ، ٢٠١٦.
- ٨٥- د/ عثمان أحمد عثمان ، السياسة النقدية والاقتصادية والمالية وأثرها على التنمية الاقتصادية ، دار النهضة العربية ، ٢٠١٥.
- ٨٦- _____ ، التنمية العادلة : النمو الاقتصادي - توزيع الدخل - مشكلة الفقر ، روابط للنشر وتقنية المعلومات ، القاهرة ، ٢٠١٦.
- ٨٧- د/ عدلى محمد توفيق ، نظم الضرائب والسياسات المالية ، كلية التجارة ، جامعة طنطا، ٢٠٠٢.
- ٨٨- د/ على فرغلى ، الدولة والمجتمع في مصر ، الهيئة العامة للكتاب ، ٢٠١٦ .
- ٨٩- د/ على لطفى ، دراسات في التنمية الاقتصادية ، مكتبة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٩٣.
- ٩٠- د/ عماد موسى ، أدوات الدين العام : العلاقة بين السياسة النقدية والسياسة المالية ، المعهد العربى للتخطيط ، الكويت ، ١٩٩٠.
- ٩١- د/ عمرو إسماعيل عادلى ، الأصول السياسية للتنمية، الاقتصاد السياسى للإصلاح المؤسسى فى مصر وتركيا (١٩٩٠-٢٠١١)، دار صفصافة للنشر والتوزيع والدراسات، الجيزة، الطبعة الأولى ، يناير ٢٠١٣.
- ٩٢- د/ فيصل محمد الكندري ، الأزمة المالية العالمية وانعكاساتها على قطاعات الاستثمار ، منشأة المعارف ، ٢٠١٠.
- ٩٣- د/ كمال الجنزورى ، مصر والتنمية ، دار الشروق ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٣ .
- ٩٤- د/ كمال أمين الوصال ، الاقتصاد المصرى بين المطرقة والسندان ، أزمتا الدين العام والعجز في الموازنة العامة ، دار ابن رشد ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٦.
- ٩٥- د/ ماجدة شلبي ، المالية العامة ، قضايا معاصرة ورؤى جديدة فى ظل التحول فى دور الدولة ، دار النهضة العربية ، ٢٠١٣.
- ٩٦- الشيخ/ محمد الغزالى ، الإسلام والطاقت المعطلة ، نهضة مصر للنشر ، ٢٠٠٥ .
- ٩٧- د/ محمد جاد ، متى ينتهى الغلاء في مصر ؟ دار المرايا للإنتاج الثقافى بالتعاون مع مؤسسة روزا لوكسمبورج ، القاهرة ، ٢٠١٧.
- ٩٨- د/ محمد جلال خطاب ، اقتصاديات النشاط الحكومى بين النظرية والتطبيق ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠١٥.
- ٩٩- د/ محمد خالد المهانى ، التهرب الضريبى وأساليب مكافحته ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، جامعة الدول العربية ، ٢٠١٠.

- ١٠٠- د/ محمد صفوت قابل، الاقتصاد المصرى ، قضايا ومشكلات ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٨.
- ١٠١- محمد صلاح غازى ، العولمة وتأثيرها على الفقر والتنمية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ٢٠١٥.
- ١٠٢- د/ محمد عبدالله شاهين ، دور البنك الدولى في اقتصاديات الدول العربية ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠١٤.
- ١٠٣- د/ محمد عمر حماد أبودوح ، ترشيد الإنفاق العام وعلاج عجز الموازنة ، دراسة تحليلية لميزانيات الاعتماد والبنود والأداء ، التخطيط والبرمجة ، الأساس الصفرى ، في ضوء متطلبات ترشيد الإنفاق العام ، أليكس لتكنولوجيا المعلومات ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤.
- ١٠٤- د/ محمد عوض رضوان ، فلسفة موازنة البرامج والأداء فى علاج مشكلتي العجز والدين العام فى الموازنة العامة للدولة ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٩ .
- ١٠٥- د/ محمد ناظم حنفي ، مشاكل تحديد سعر الصرف وتقييم العملات ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٩٩.
- ١٠٦- د/ محمود الطنطاوي الباز ، أدوات وسياسات المالية العامة والضرائب، مكتبة عين شمس، القاهرة ، ٢٠٠٩.
- ١٠٧- د/ محيى محمد سعد ، الإصلاح الضريبي بين الواقع والمأمول ، مؤسسة رؤية للنشر ، الإسكندرية ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٨.
- ١٠٨- _____ ، صياغة جديدة لدور الدولة في ظل الأزمة المالية العالمية ، مؤسسة رؤية للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠١٠.
- ١٠٩- د/ مروة فتحى البغدادى ، الدين العام المحلى المصرى وتأثيراته المحتملة على السوقين النقدى والمالى ، العطاء التجارية للنشر والتوزيع ، المنصورة ، ٢٠١١.
- ١١٠- د/ مشيرة العيسوى ، الطبقة الوسطى من مرحلة الازدهار إلى سياسات الإفكار ، مصر العربية للنشر والتوزيع ، ٢٠١٤.
- ١١١- د/ مصطفى رشدى ، الاقتصاد العام للرفاهية ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٣.
- ١١٢- د/ مصطفى محمد عبدالكريم ، اتفاقية مكافحة الفساد ، دار الفكر والقانون ، ٢٠١٤.
- ١١٣- د/ منى قاسم ، الإصلاح الاقتصادى فى مصر ، دور البنوك فى الخصخصة وأهم التجارب الدولية ، الدار المصرية اللبنانية ، ١٩٩٨.
- ١١٤- د/ مى طوبار ، دراسة انتقادية لقانون الضرائب المصرى ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ٢٠١٦.
- ١١٥- د/ وحيد عبدالمجيد ، الليبرالية ، نشأتها وتحولاتها وأزماتها في مصر ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ٢٠١٥.
- ١١٦- ياسر ثابت ، قصة الثروة في مصر ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ٢٠١٣.
- ١١٧- د/ يوسف حسن يوسف ، تأثير صندوق النقد الدولى والمنظمات الدولية على اقتصاد الدول ، المركز القومى للإصدارات القانونية ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٢ .

ب- الدوريات والمؤتمرات العلمية

- ١- د/ إبراهيم الغيطاني ، هل يعزز تعويم الجنيه من استقرار أوضاع سوق الصرف ، قضايا برلمانية ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، الأهرام ، السنة ٤ ، العدد ٥٥ ، ٢٠١٦ .
- ٢- د/ إبراهيم عبدالعزيز النجار ، انعكاسات العولمة على سياسات صندوق النقد الدولي ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع ، مجلد ١٠٤ ، العدد ٥٠٧ ، ٢٠١٢ .
- ٣- د/ إبراهيم عبدالله عبدالرؤوف ، انعكاسات الأزمة المالية على الاقتصاد المصري ، المؤتمر العلمي السنوى الثالث عشر لكلية الحقوق جامعة المنصورة بعنوان (الجوانب القانونية والاقتصادية للأزمة المالية العالمية) ، إبريل ٢٠٠٩ .
- ٤- د/ أحمد إبراهيم ملاوى ، المخصصات المالية للإنفاق العسكرى والإنفاق الحكومى على التعليم في الأردن ، مجلة النهضة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، مجلد ٤ ، عدد ١٥ ، ٢٠٠٣ .
- ٥- د/ أحمد السيد النجار ، الإصلاح الاقتصادى الليبرالى ، مخرج أم مازق ، تقرير الاتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، الأهرام ، ٢٠١٢ .
- ٦- _____ ، المؤشرات الاقتصادية الرئيسية وتأثيرات تعويم الجنيه ، تقرير الاتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، الأهرام ، ٢٠١٦ .
- ٧- د/ أحمد السيد عبداللطيف ، تقدير فعالية السياسة النقدية في مصر خلال الفترة من ٢٠٠٥ حتى ٢٠١٣ ، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة ، كلية التجارة جامعة عين شمس ، العدد ٤ ، ٢٠١٤ .
- ٨- د/ أحمد جابر بدران ، أثر تقلبات سعر الصرف على التضخم في مصر ، مجلة روح القوانين ، كلية الحقوق جامعة طنطا ، العدد ٦٧ ، يوليو ٢٠١٤ .
- ٩- د/ أحمد جمال الدين موسى ، العجز في ميزانية الدولة : أسبابه ومسئوليته عن تقاوم العجز الخارجى ، دراسة تطبيقية على الميزانية المصرية خلال الفترة من ١٩٦٠ - ١٩٨٥ ، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية ، كلية الحقوق ، جامعة المنصورة ، العدد ٢ ، ١٩٨٧ .
- ١٠- _____ ، النفقات الحربية والنمو الاقتصادى في العالم الثالث ومصر ، مجلة كلية الحقوق ، جامعة المنصورة ، عدد إبريل ١٩٨٨ .
- ١١- _____ ، قضية الخصخصة ، دراسة تحليلية ، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية ، كلية الحقوق ، جامعة المنصورة ، العدد ١٣ ، ١٩٨٣ .
- ١٢- _____ ، نحو نظرية اقتصادية عامة فى التهرب الضريبي ، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية ، كلية الحقوق ، جامعة المنصورة ، العدد ١٨ ، ١٩٩٥ .
- ١٣- د/ أحمد دسوقي إسماعيل ، السياسة العامة لمكافحة الفساد الإدارى في مصر بعد ثورة ٢٥ يناير ، مدخل الإصلاح الإدارى ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع ، العدد ٥٢٣ ، يوليو ٢٠١٦ .

- ١٤- د/ أحمد زايد ، دولة العدل الاجتماعى ، مركزية القيمة ولا مركزية الحكم ، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار ، مجلس الوزراء ، ٢٠١١.
- ١٥- د/ أحمد صالح ، الآثار الضريبية للتضخم مع التطبيق على أحكام القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ بشأن الضريبة على الدخل ، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية - كلية الحقوق جامعة المنوفية ، مجلد ٢١ ، لعدد ٣٥ ، ٢٠١٢.
- ١٦- د/ أحمد عاطف عبدالرحمن ، الأزمة العالمية والموازنة العامة للدولة ، مجلة المال والتجارة ، العدد ٤٣٨ ، ٢٠٠٩.
- ١٧- أحمد محمد إبراهيم ، صندوق النقد ، مصر بين فكي الرحى ، قضايا برلمانية ، السنة الرابعة ، العدد ٥٢ ، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية ، سبتمبر ٢٠١٦.
- ١٨- د/ أحمد يوسف الشحات ، الآثار التوظيفية للسياسات المالية والنقدية في مصر ، مجلة روح القوانين ، كلية الحقوق جامعة طنطا ، العدد ٤٠ ، يناير ٢٠٠٧.
- ١٩- _____ ، الخصخصة والبطالة في الاقتصاد المصرى ، مجلة روح القوانين ، كلية الحقوق ، جامعة طنطا ، العدد ٤٠ ، الجزء الثانى ، ٢٠٠٧ .
- ٢٠- _____ ، بعض جوانب الاقتصاد السياسى للفساد الحكومى ، مجلة روح القوانين ، كلية الحقوق ، جامعة طنطا ، العدد ١٩ ، يناير ٢٠٠٠.
- ٢١- _____ ، عجز الموازنة العامة فى السنوات الخمس الأخيرة ، أسبابه، كيفية مواجهته ، وأهم آثاره الاقتصادية والمالية ، مجلة روح القوانين ، العدد ٢٣ ، كلية الحقوق ، جامعة طنطا ، ٢٠٠١.
- ٢٢- د/ أسية بلخير ، الوطن العربى و مواجهة الفقر : من الإرث الإستعماري إلى تحديات العولمة الاقتصادية ، المستقبل العربى ، لبنان ، العدد ٤٣٩ ، مجلد ٣٧ ، ٢٠١٥.
- ٢٣- د/ أشرف السيد قبّال ، مدى فاعلية السياسات المالية والاقتصادية في السيطرة على عجز الموازنة العامة في ظل تطور حجم الدين العام ، مجلة مركز صالح كامل للاقتصاد الاسلامى ، مجلد ٢١ ، العدد ٦٢ ، ٢٠١٧.
- ٢٤- د/ إكرام بدر الدين ، ظاهرة الفساد السياسى ، مجلة الفكر العربى ، معهد الإنماء العربى ، العدد ٧١ ، مجلد ١٤ ، ١٩٩٣.
- ٢٥- د/ أمال على إبراهيم ، عدالة توزيع الدخل وتخفيض معدلات الفقر في مصر ، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة ، كلية التجارة جامعة عين شمس ، العدد ٢ ، ٢٠١٥.
- ٢٦- د/ أمنية حلمى ، كفاءة وعدالة سياسة الدعم في مصر ، المركز المصرى للدراسات الاقتصادية ، ورقة عمل رقم ١٠٥ ، نوفمبر ٢٠٠٥.
- ٢٧- د/ أميرة البسيونى ، تفاقم ظاهرة التضخم وعلاقتها بالأجور والانتاجية ، المؤتمر السنوى الحادى والعشرين ، الإدارة واستراتيجيات التنمية ، الإسكندرية ، ١٩٨٥.
- ٢٨- د/ إيمان أحمد الشربيني ، الصناديق والحسابات الخاصة ، فلسفة الإنشاء والأسباب وجدواها ومستقبلها ، معهد التخطيط القومى ، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم ٢٥٠ ، ٢٠١٣.
- ٢٩- د/ إيمان محمد عبداللطيف ، أثر الدين العام المحلى والخارجي على عجز الموازنة العامة المصرية خلال الفترة ٢٠٠٠ - ٢٠١٣ ، مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة ، العدد ٤ مجلد ١٨ ، ٢٠١٧ .

- ٣٠- د/ أيمن أحمد عبدالغفار ، دور الإهلاك المعجل في علاج عجز الموازنة العامة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع ، ٢٠١٨ .
- ٣١- د/ أيمن رفعت المحجوب ، أذون الخزانة بين النظرية والتطبيق ، مجلة كلية التجارة للبحوث العلمية ، جامعة الاسكندرية ، العدد الثاني ، ١٩٩٢ .
- ٣٢- د/ إيهاب محمد يونس ، الدين العام المحلى والنمو الاقتصادى - حالة مصر ، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة ، كلية التجارة جامعة عين شمس ، العدد ٤ ، ٢٠١٤ .
- ٣٣- _____ ، النفقات العسكرية الأمريكية والأزمة المالية العالمية ، مجلة النهضة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، العدد ٤ ، مجلد ١١ ، ٢٠١٠ .
- ٣٤- _____ ، نحو رؤية لتشخيص وعلاج عجز الموازنة العامة في مصر ، مجلة النهضة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، المجلد الثالث عشر ، العدد الثاني ، إبريل ٢٠١٢ .
- ٣٥- د/ بشير مصطفى ، الفساد الاقتصادى : مدخل فى المفهوم والتجليات ، مجلة بحوث اقتصادية عربية ، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية ، مجلد ١٣ ، العدد ٣٦ ، ٣٧ ، ٢٠٠٦ .
- ٣٦- بن منصور نجيم ، المسار المتغير لصندوق النقد الدولى في إدارة الأزمات المالية ، مجلة مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامى ، العدد ٥٦ ، مجلد ١٩ ، ٢٠١٥ .
- ٣٧- د/ جارى فاتح ، إصلاح الفساد أم فساد الإصلاح ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع ، العدد ٤٩١ ، المجلد ١٠٠ ، ٢٠٠٨ .
- ٣٨- جاك دياموند ، المصروفات الحكومية والنمو الاقتصادى ، مجلة التمويل والتنمية ، صندوق النقد الدولى ، ١٩٩٠ .
- ٣٩- د/ حامد خضير الكبيسى ، الفساد : أسبابه واستراتيجيات مكافحته ، مجلة الفكر الشرطى ، الإمارات ، مجلد ٢١ ، العدد ٤ ، ٢٠١٢ .
- ٤٠- د/ حامد محمود مرسى ، عجز الموازنة في مصر قبل وخلال الإصلاح الاقتصادى ، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة ، كلية التجارة جامعة عين شمس ، العدد الرابع ، أكتوبر ٢٠٠٠ .
- ٤١- د/ حسام الدين عبدالقادر ، نمذجة الاقتصاد الخفى وعجز الموازنة العامة في مصر ، مؤتمر كلية التجارة جامعة عين شمس : عجز الموازنة ، الأسباب وطرق العلاج ، ٢٣ مارس ٢٠١٩ .
- ٤٢- د/ حسام عبدالعال شعبان ، أزمة الدين العام فى مصر والآثار المترتبة عليها ، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية ، كلية الحقوق جامعة عين شمس ، مجلد ٥٩ ، العدد ٢ ، ٢٠١٧ .
- ٤٣- حسن الحاج ، عجز الموازنة ، المشكلات والحلول ، جسر التنمية ، المعهد العربى للتخطيط ، العدد ٦٣ ، مايو ٢٠٠٧ .
- ٤٤- د/ حسن حسن عزام ، أثر السياسات الاقتصادية على الفقر في مصر. مجلة البحوث المالية والتجارية ، كلية التجارة جامعة بورسعيد ، ١٤ ، ٢٠١٠ .
- ٤٥- د/ حسين سليمان ، تداعيات الإصلاح الاقتصادى على الصناعة المصرية ، رؤية مصرية ، السنة الرابعة ، العدد ٤٣ ، مركز الأهرام للدراسات الاجتماعية والتاريخية ، أغسطس ٢٠١٨ .

- ٤٦- د/ حسن عباس زكى ، الائتمان المصرفى والقروض المصرفية : الأزمة والحل ، سلسلة المنتدى الاقتصادى ، العدد ٧ ، ٢٠٠٢ .
- ٤٧- د/ حسين محمود حسن ، دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير ، مركز العقد الاجتماعى ، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء ، ٢٠١١ .
- ٤٨- د/ حمدى هيبه ، نحو المزيد من ترشيد الإعفاءات الضريبية ، مؤتمر جمعية الضرائب المصرية : المنظومة الضريبية المستقبلية وأثرها على الاقتصاد والاستثمار ، ٢٠١٢ .
- ٤٩- د/ خالد عبد الحميد حسنين ، أثر تغيرات سعر الصرف على ميزان المدفوعات المصرى فى إطار الاتفاقات مع صندوق النقد الدولى خلال الفترة من ١٩٩٢/١٩٩١ - ٢٠١٦/٢٠١٧ ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، العدد ٥٢٧ ، يوليو ٢٠١٧ .
- ٥٠- _____ ، السياسات الاقتصادية الفعالة ودورها في علاج عجز الموازنة العامة للدولة المصرية ، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة ، كلية التجارة جامعة عين شمس ، العدد ٣ ، ٢٠١٥ .
- ٥١- دينا شحاته ومريم وحيد ، محركات التغيير في العالم العربى ، مجلة السياسة الدولية ، عدد أبريل ، ٢٠١١ .
- ٥٢- د/ رضا عبدالسلام ، محددات الاستثمار الأجنبى في عصر العولمة ، دراسة مقارنة لتجارب شرق وجنوب شرق آسيا وأمريكا اللاتينية مع التطبيق على مصر ، دار السلام للطباعة ، ٢٠٠٢ .
- ٥٣- د/ رغد محمد توفيق ، أثر استخدام مزيج السياسات المالية والنقدية الحكومية على عجز الموازنة العامة ، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية ، جامعة اليرموك ، ٢٠١٤ .
- ٥٤- د/ رمزى زكى ، أعباء الديون الخارجية وآثارها على الخطط الإنمائية بالبلاد العربية ، الحلقة النقاشية السابعة حول تقييم تجارب التخطيط في الوطن العربى الواقع والممكن ، المعهد العربى للتخطيط ، الكويت ، ١٩٨٤ .
- ٥٥- _____ ، الخروج من مأزق المديونية الخارجية بين الأفكار الرومانسية والتصور الموضوعى ، مجلة النفط والتعاون العربى ، منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول ، الكويت ، مجلد ١٣ ، العدد ٢ ، ١٩٨٧ .
- ٥٦- _____ ، الخصخصة والإصلاح الاقتصادى بمصر ، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط ، العدد ١ المجلد الثانى ، ١٩٩٤ .
- ٥٧- _____ ، الدعم والتضخم ومستوى معيشة محدودى الدخل بمصر ، دراسة مقدمة إلى لجنة الدعم ، ١٩٧٩ .
- ٥٨- _____ ، الليبرالية الجديدة تقوم: وداعاً للطبقة الوسطى ، مجلة عالم الفكر ، المجلد الخامس والعشرون ، العدد ٣ ، ١٩٩٦ .
- ٥٩- _____ ، تأثير التضخم العالمى على مديونية مصر الخارجية : نظرة على الماضى ورؤية للمستقبل ، المؤتمر العلمى السنوي الخامس للاقتصاديين المصريين ، رؤية مستقبلية للاقتصاد المصرى في ظل التطورات العالمية والإقليمية ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، ١٩٨٣ .

- ٦٠- _____ ، نحو فهم أفضل للسياسات التصحيحية لصندوق النقد الدولي في ضوء أزمة الاقتصاد الرأسمالي، دراسات عربية ، الطبعة الثانية ، السنة ١٢٥ ، العدد ١٠ ، بيروت ١٩٩٨ .
- ٦١- **د/ رمضان الروبي**، الأزمة المالية العالمية - خصائصها وسبل الخروج منها ، المؤتمر العلمي السنوي الثالث عشر لكلية الحقوق جامعة المنصورة بعنوان (الجوانب القانونية والاقتصادية للأزمة المالية العالمية) ، إبريل ٢٠٠٩ .
- ٦٢- **د/ رمضان السيد معن** ، طبيعة العلاقة بين عجز الموازنة ومعدل التضخم في الاقتصاد المصري ، مجلة التجارة والتمويل ، كلية التجارة ، جامعة طنطا ، العدد ١ ، ٢٠١٥ .
- ٦٣- **د/ رمضان صديق** ، الإصلاح الضريبي المنشود بين الحذر الاقتصادي والأمل الاجتماعي ، المؤتمر الضريبي السابع عشر : تقييم وتقويم النظام الضريبي المصري ، الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب ، مجلد ١ ، ٢٠١١ .
- ٦٤- _____ ، الجوانب القانونية والاقتصادية للعدالة الضريبية ، جمعية الضرائب المصرية ، العدد ٩١ ، مجلد ٢٣ ، ٢٠١٣ .
- ٦٥- _____ ، الضرائب في ظل الأزمة المالية ، المؤتمر الخامس عشر "دور النظام الضريبي المصري في مواجهة الأزمة المالية والاقتصادية العالمية" ، مركز الدراسات المالية والضريبية ، القاهرة ، ٢٠٠٩ .
- ٦٦- **د/ زينب توفيق عليوه** ، تقييم أثر الدعم الحكومي في النمو الاقتصادي في مصر خلال الفترة من ١٩٩٠ إلى ٢٠١٤ ، بحوث اقتصادية عربية ، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية ، العدد ٧٤ ، ٢٠١٦ .
- ٦٧- **د/ زينب عوض الله** ، الآثار الاقتصادية لظاهرتي الفساد والرشوة عشية ثورة ٢٥ يناير، المؤتمر العلمي الدولي لكلية الحقوق جامعة الإسكندرية ، عدد خاص ، ٢٠١١ .
- ٦٨- **د/ سامح أحمد محمد** ، انعكاسات الأزمة المالية العالمية على الحصيلة و المتأخرات الضريبية ، المؤتمر العلمي السنوي الثالث عشر لكلية الحقوق جامعة المنصورة : الجوانب القانونية والاقتصادية للأزمة المالية العالمية ، مجلد ١ ، ٢٠٠٩ .
- ٦٩- _____ ، المتأخرات الضريبية الإشكالية والحلول في ضوء القانون ٩١ / ٢٠٠٥ وقانون الحجز الإداري، مجلة الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب ، العدد ٧٢ ، ٢٠١١ .
- ٧٠- **د/ سامية عمار**، أثر انحراف سعر الصرف عن السعر الحقيقي، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، السنة ٦٤ ، ٢٠١٣ .
- ٧١- **د/ سعيد الخضري** ، ملاحظات حول تجربة أذن الخزانة في معالجة عجز الموازنة في مصر ، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة ، كلية التجارة جامعة عين شمس ، العدد ٢ ، ١٩٩٣ .
- ٧٢- **د/ سعيد النجار** ، الخطأ والصواب في سياسة أذن الخزانة ، الأهرام الاقتصادي ، ١٩٩٢ .
- ٧٣- **د/ سلوى العنتري**، قرض الصندوق، الآثار الاجتماعية للسياسات النقدية، مؤسسة الأهرام، مجلد ١٧ ، عدد ٦٥ .
- ٧٤- **سمر عادل حسين** ، الفساد الإداري : أسبابه ، آثاره وطرق مكافحته ، مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات ، العراق ، العدد السابع ، ٢٠١٤ .

- ٧٥- **د/ سمير رضوان** ، سياسات الأجور والإصلاح الاقتصادي في مصر ، سلسلة الأوراق البحثية ، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء ، ٢٠١٠ .
- ٧٦- **د/ سمير سعد مرقص** ، إطار مقترح لعلاج عجز موازنة الدولة وزيادة الدين العام ، كلية التجارة جامعة القاهرة ، العدد ١٠٦ ، ٢٠٠٤ .
- ٧٧- **د/ سنية الفقى** ، الفقر والسياسات الحكومية في مواجهته، تقرير الاتجاهات الاقتصادية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، الأهرام ، ٢٠١٦ .
- ٧٨- **د/ سهير أبو العينين** ، مؤشرات التضخم في مصر ، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم ١٩٩ ، ١٩٩٩ .
- ٧٩- _____ ، حول قضية الدعم ، آراء في قضايا التخطيط والتنمية ، معهد التخطيط القومى ، العدد ٦ ، ٢٠١٧ .
- ٨٠- **د/ سهير محمد السيد** ، السياسة النقدية الجديدة وأثرها في علاج التضخم ، مجلة آفاق جديدة ، المجلة العلمية لكلية التجارة جامعة المنوفية ، السنة الثالثة ، العدد ٣ ، سبتمبر ١٩٩١ .
- ٨١- **د/ سهير محمود معتوق** ، استقلالية البنك المركزى ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع ، العدد ٤٥٣ ، ١٩٩٩ .
- ٨٢- _____ ، السياسة النقدية فى التحليل الكينزى والنقدى ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع ، العدد ٤٠٧ ، يناير ١٩٨٧ .
- ٨٣- _____ ، سياسة التمويل التضخمى ومدى فاعليتها في السنوات التسعينية ، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمى السنوى الخامس عشر للاقتصاديين المصريين ، ١-٣ ديسمبر ١٩٩٠ .
- ٨٤- **د/ سيد شوربجى** ، النفقات العسكرية والنمو الاقتصادى في الوطن العربى ، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب ، مجلد ٧ ، عدد ١٤ ، السعودية ، ١٩٩٢ .
- ٨٥- **د/ سيد عطيتو محمد علي** ، دور السياسة المالية والنقدية في رفع كفاءة الأداء الاقتصادي المصري ، المؤتمر السنوي السادس عشر لكلية التجارة ، جامعة القاهرة ، آثار وسبل مواجهة الأزمات المجتمعية الناتجة عن أحداث الربيع العربي ، ٢٠١١ .
- ٨٦- **د/ سيف الملا** ، معضلات الأزمة المصرية : أزمة الدعم وأزمة الأجور بين اليأس والرجاء ، المؤتمر السنوى السادس عشر لكلية التجارة جامعة عين شمس : آثار وسبل مواجهة الأزمات المجتمعية الناتجة عن أحداث الربيع العربي ، المجلد ٢ ، ٢٠١١ .
- ٨٧- **د/ شيرين الشواربى** ، قيمة الجنيه المصرى ، هل آن الأوان لاستيعاب الدرس ، تقرير الاتجاهات الاقتصادية ، مركز الأهرام للدراسات السياسية الاستراتيجية ، ٢٠١٦ .
- ٨٨- **د/ شوقى أحمد دنيا** ، التضخم : مدخل نظري لمفهومه وأسبابه وآثاره ، مجلة مركز صالح عبدالله كامل للاقتصاد الاسلامي ، العدد ٢ ، مجلد ١ ، ١٩٩٧ .
- ٨٩- **د/ صفا محمود السيد** ، أثر ترشيد الإعفاءات الضريبية وخفض العبء الضريبي على الحصيلة الضريبية والاستثمار في مصر ، مجلة البحوث التجارية المعاصرة ، كلية التجارة ، جامعة سوهاج - مجلد ١٥ ، العدد ٢ ، ٢٠٠١ .
- ٩٠- **د/ طارق الغندور** ، السلاح والخبز ، الإنفاق العسكرى في الوطن العربى ، مجلة شئون عربية ، جامعة الدول العربية ، الأمانة العامة ، ١٩٩٥ .

- ٩١- **د/ طلال المرزوقي** ، متطلبات التنمية الاقتصادية في العالم العربي ، نحو رؤية مستقبلية في ضوء التطورات السياسية ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع ، العدد ٥٢٨ ، أكتوبر ٢٠١٧.
- ٩٢- **د/ طلال محمود كداوي** ، الإنفاق العسكري الإسرائيلي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٩٧.
- ٩٣- _____ ، الإنفاق العسكري والتضخم، مجلة تنمية الرفدين ، العراق ، العدد ٧٩ ، مجلد ٢٧ ، ٢٠٠٥ .
- ٩٤- **د/ عامر خضير الكبيسي** ، الفساد : أسبابه واستراتيجيات مكافحته ، مجلة الفكر الشرطي ، المجلد ٢١ ، العدد ٨٣ ، الإمارات العربية المتحدة ، ٢٠١٢ .
- ٩٥- _____ ، الفساد الإداري : رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة ، المجلة العربية للإدارة ، الأردن ، العدد الأول ، مجلد ٢٠ ، ٢٠٠٠ .
- ٩٦- **د/ عامر يوسف العتوم** ، أسباب الأزمة المالية العالمية ، رؤية إسلامية ، المؤتمر الرابع للبحث العلمي في الأردن ، قسم الاقتصاد والمصارف الإسلامية ، جامعة اليرموك ، ٢٠٠٩ .
- ٩٧- **د/ عباس محمد علي** ، ظاهرة الفساد المالي والإداري ودورها في تحجيم أداء الاقتصاد العراقي ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العراق ، العدد الثالث، السنة الثامنة ٢٠١٦ .
- ٩٨- **د/ عبدالحكم سيد سالمان** ، دور الأمن في مواجهة الفساد الاقتصادي والاجتماعي ، دراسة مقارنة بالفكر الاسلامي ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع ، العدد ٥٢١ ، يناير ٢٠١٦ .
- ٩٩- **د/ عبدالرحمن محمد عبدالرحيم** ، عجز الموازنة العامة للدولة ، الأسباب ووسائل العلاج ، المؤتمر العلمي لكلية التجارة جامعة عين شمس "عجز الموازنة : الأسباب وطرق العلاج" ، ٢٠١٩ ،
- ١٠٠- **د/ عبدالعال حسن عطية** ، الثروة المعدنية والمحجورية ، تقرير الاتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ، ٢٠١٣ .
- ١٠١- **د/ عبدالفتاح الجبالي** ، البرلمان والصناديق الخاصة ، ما لها وما عليها ، قضايا برلمانية ، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية ، السنة ٤ ، العدد ٥٥ ، ديسمبر ٢٠١٦ .
- ١٠٢- _____ ، الركود والنمو ، مشكلات في الاقتصاد المصري المعاصر ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، الأهرام ، ٢٠٠٤ .
- ١٠٣- _____ ، سياسات ونظم الأجور والحوافز ، منتدى السياسات المالية ، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٨ .
- ١٠٤- **د/ عبدالله الصعدي** ، دور السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية في تحقيق منظومة الاستقرار الاقتصادي ، المؤتمر العربي الخامس ، المدخل المنظومي في التدريس والتعلم ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠٥ .
- ١٠٥- **عبدالهادي النجار** ، عجز الموازنة العامة وعلاجه من منظور إسلامي ، مؤتمر المالية العامة والمالية الإسلامية ، الفلسفة والنظام ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠٦ .

- ١٠٦- د/ عزت عبدالحميد البرعى ، ظاهرة التهرب الضريبي بين الإطار النظري و الواقع التطبيقي " العملي " : " دراسة نظرية تحليلية" ، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية ، كلية الحقوق ، جامعة المنوفية ، مج ٢ ، ع ٣ ، ١٩٩٢ .
- ١٠٧- د/ عزت ملوك قناوى ، قياس أثر السياسات المالية والنقدية على أداء الاقتصاد المصرى خلال الفترة من ١٩٩٠ - ٢٠٠٦ ، مجلة التجارة والتمويل ، كلية التجارة ، جامعة طنطا ، العدد ١ ، ٢٠٠٨ .
- ١٠٨- د/ عصام حسني أبو زيد ، الفقر في مصر وإستراتيجية استهداف الفقراء ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع ، مجلد ١٠٣ ، العدد ٥٠٣ ، ٢٠١١ .
- ١٠٩- د/ عطالله أبو سيف أبادير ، أثر أنشطة البنوك المركزية على عجز الموازنة العامة للدولة ، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة ، كلية التجارة ، جامعة عين شمس ، العدد ٣ ، ٢٠٠٠ ، ص ٦٦١ .
- ١١٠- علي احمد درج ، وسام حسين علي ، قياس أثر تغيرات أسعار النفط الخام على بعض المؤشرات الاقتصادية الكلية للأقطار العربية والخليجية الأعضاء في منظمة أوبك ، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، العراق ، العدد ٣٩ ، ٢٠١٢ .
- ١١١- د/ علي شريف وردة ، منى العراقي ، الإنفاق العسكرى فى الاقتصاد المصرى وتأثيره على معدل النمو الاقتصادى ، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة ، كلية التجارة ، جامعة عين شمس ، العدد ٤ ، ٢٠١٥ .
- ١١٢- د/ علي لطفى ، عجز الموازنة العامة للدولة ومصادر تمويله في مصر ، مؤتمر الخروج من الأزمة ، كلية التجارة ، جامعة عين شمس ، ٢٠١٢ .
- ١١٣- د/ عماد موسى ، أدوات الدين العام : العلاقة بين السياسة النقدية والسياسة المالية ، المعهد العربى للتخطيط ، الكويت ، ١٩٩٠ .
- ١١٤- د/ عنايات حامد عطيه ، الإعفاءات الضريبية في التشريع المصرى : دراسة مقارنة ، مجلة الاقتصاد والمحاسبة ، العدد ٥٢٩ ، ١٩٩٥ .
- ١١٥- فاضل أحمد سلمان ، أسباب الفساد الإدارى ، مركز التدريب المالى والمحاسبى ، وزارة المالية ، بغداد ، ٢٠٠٥ .
- ١١٦- د/ فوزى حليم رزق ، آليات ترشيد الدعم ووصوله لمستحقيه، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، العدد ٤٨٩ مجلد ١٠٠ ، ٢٠٠٨ .
- ١١٧- _____ ، حقيقة الدعم المباشر للسلع الغذائية وترشيده ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع ، ١٩٨٥ .
- ١١٨- قدرى سعيد ، تكلفة الأمن والدفاع في العالم العربى وأثرها على التنمية ، أولويات الإنفاق في مصر ، شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب ، ٢٠١٤ .
- ١١٩- كاترين باتيلك ، هيلين بوارسون ، الدين الخارجى والنمو ، مجلة التمويل والتنمية ، صندوق النقد الدولى ، يونيه ٢٠٠٢ .
- ١٢٠- د/ كمال أمين الوصال ، التحديات التنموية التى تواجه مصر ما بعد ثورة يناير ٢٠١١ ، نحو نمو نموذج تنموى جديد للاقتصاد المصرى ، مجلة التجارة والتمويل ، كلية التجارة ، جامعة طنطا ، العدد الثانى ، ٢٠١٤ .

- ١٢١- _____ ، الفساد ، دراسة في الأسباب والآثار الاقتصادية ، مجلة التجارة والتمويل ، كلية التجارة ، جامعة طنطا ، العدد الثاني ، ٢٠٠٨
- ١٢٢- د/ **ماجد محمد يسرى** ، كفاءة السياسة المالية في تحقيق التوازن بين النمو وعدالة التوزيع ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، العدد ٥٢٨ ، أكتوبر ٢٠٠٧ .
- ١٢٣- د/ **ماجدة قنديل** ، السياسة النقدية في مصر : تحديات الحاضر وأولويات المستقبل ، آراء في السياسة الاقتصادية ، المركز المصرى للدراسات الاقتصادية ، العدد ٢٨ ، يوليو ٢٠١١ .
- ١٢٤- _____ ، بدائل لتطوير نظام الدعم في مصر ، آراء في السياسة الاقتصادية ، المركز المصرى للدراسات الاقتصادية ، ديسمبر ٢٠١٠ .
- ١٢٥- د/ **محمد السيد الحارونى** ، مدى اختلال هيكل الدعم في مصر وعلاقته بعجز الموازنة العامة للدولة ، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة ، كلية التجارة ، جامعة عين شمس ، العدد ٤ ، ٢٠١٢ .
- ١٢٦- د/ **محمد رضا على العدل** ، جوهر الثورة الكينزية ، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة ، كلية التجارة ، جامعة عين شمس ، مصر ، ١٩٨٢ .
- ١٢٧- د/ **محمد سعيد بسيونى** ، تأثير الفساد في الأداء الاقتصادى للحكومة ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع ، العدد ٥١١ ، المجلد ١٠٤ ، ٢٠١٣ .
- ١٢٨- **محمد سعيد فرهود** ، العدالة الضريبية اقتصادياً ، مجلة الحقوق ، الكويت ، العدد ٤ ، مجلد ٢٥ ، ٢٠٠١ .
- ١٢٩- د/ **محمد سليمان قوره** ، عدالة الأجور في الجهاز الإدارى للدولة ، مجلة التنمية الإدارية ، الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ، العدد ١٤٨ ، ٢٠١٥ .
- ١٣٠- د/ **محمد صقر** ، واقع وآفاق السياسات المالية والنقدية في البلدان النامية ، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية ، سوريا ، العدد ٣ ، مجلد ٢٧ ، ٢٠٠٥ .
- ١٣١- د/ **محمد عادل إلهامى** ، خصائص موازنة البرامج والأداء ، الأهرام الاقتصادى ، العدد ٣١١ ، أغسطس ١٩٨٦ .
- ١٣٢- د/ **محمد عبدالحليم عمر** ، الدين العام : المفاهيم - المؤشرات - الآثار ، ندوة إدارة الدين العام ، مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامى ، ٢٠٠٣ .
- ١٣٣- د/ **محمد عبد الحميد شهاب** ، تأثير انخفاض سعر الصرف الحقيقى على الميزان التجارى المصرى خلال الفترة من ١٩٨٥ إلى ٢٠١٥ ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، العدد ٥٢١ ، يناير ٢٠١٦ .
- ١٣٤- د/ **محمد عبد العظيم طلب** ، الاستدامة المالية للدين العام : النماذج القياسية وأهم النتائج ، المجلة العلمية ، كلية التجارة ، جامعة أسيوط ، العدد ٥٨ ، ٢٠١٥ .
- ١٣٥- د/ **محمود أبو العيون** ، تطورات السياسة النقدية في جمهورية مصر العربية والتوجهات المستقبلية ، المركز المصرى للدراسات الاقتصادية ، ورقة عمل رقم ٧٨ ، ٢٠١٣ .
- ١٣٦- د/ **محمود عبدالفضيل** ، الطبقة الوسطى وأزمة المجتمع المصرى ، مجلة الهلال ، يناير ١٩٩٢ .

- ١٣٧- _____ ، أبعاد ومكونات الاقتصاد الخفى وحركة الأموال السوداء فى الاقتصاد المصرى ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، العدد ٤٠٠ ، ١٩٨٥.
- ١٣٨- د/ **محمود عبدالحى صلاح** ، حول تمويل التنمية والدين العام فى مصر ، آراء فى قضايا التخطيط والتنمية ، معهد التخطيط القومى ، العدد ١١ ، ٤ فبراير ٢٠١٧ .
- ١٣٩- د/ **مروة فتحى البغدادى** ، الثورة وتساعد حدة الأزمات الاقتصادية والاجتماعية في مصر- تدهور الأجور نموذجاً ، مجلة روح القوانين ، كلية الحقوق ، جامعة طنطا ، العدد ٦٠ ، أكتوبر ٢٠١٢ .
- ١٤٠- د/ **مروى محمود عمر** ، تحليل اتجاهات الفساد في مصر ، المجلة العلمية للبحوث والدراسات التجارية ، كلية التجارة وإدارة الأعمال ، جامعة حلوان ، العدد ٢ ، ٢٠١١ .
- ١٤١- د/ **مسعد محمد الغايش** ، أثر زيادة الدين العام المحلى على الأهداف الاقتصادية للموازنة العامة المصرية ، كلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية ، جامعة بنى سويف ، ٢٠١٥ .
- ١٤٢- د/ **منصور مغاوري حسن** ، الفقر: دراسة لمؤشرات الحرمان البشري في بعض المحافظات، المؤتمر السنوي التاسع: قضايا الفقر والفقراء في مصر، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، ٢٢- ٢٤ مايو ٢٠٠٧.
- ١٤٣- د/ **منى إبراهيم محمود** ، أثر الدين العام المحلى على الأبعاد غير الداخلية للفقر في مصر ، المجلة العلمية للبحوث والدراسات التجارية ، كلية التجارة وإدارة الأعمال ، جامعة حلوان ، العدد ٢ ، مجلد ٢٨ ، ٢٠١٤ .
- ١٤٤- د/ **منى حلمى عباس** ، سياسات مكافحة الفقر في مصر ، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة ، كلية التجارة ، جامعة عين شمس ، العدد ٤ ، ٢٠١٤ .
- ١٤٥- **منى قاسم** ، الإصلاح الاقتصادي فى مصر ، دور البنوك فى الخصخصة وأهم التجارب الدولية ، الدار المصرية اللبنانية ، ١٩٩٨ .
- ١٤٦- د/ **منى محى الدين خليفة** ، نحو رؤية جديدة لعلاج أزمة البطالة وتصحيح هياكل الأجور في مصر في ضوء بعض التجارب الدولية ، المؤتمر السنوى السادس عشر ، آثار وسبل مواجهة الأزمات المجتمعية الناتجة عن أحداث الربيع العربى ، كلية التجارة ، جامعة عين شمس ، مجلد ٢ ، ٢٠١١ .
- ١٤٧- د/ **مها أحمد الدجاني** ، سياسات الحد الأدنى للأجور والعدالة الاجتماعية في الجهاز الإدارى المصرى بين الواقع والمأمول ، مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، العدد ٤ ، مجلد ١٦ ، ٢٠١٥ .
- ١٤٨- د/ **مهدى إسماعيل الجزاف** ، الجوانب القانونية للتخصيصية ، مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، العدد ٤ ، السنة ١٩ ، ١٩٩٥ .
- ١٤٩- د/ **مهدى محمد القصاص** ، سياسات الأجور في مصر وسبل تحقيق العدالة ، مجلة التنوير ، مركز التنوير المعرفى ، السودان ، العدد ١٣ ، ٢٠١٢ .
- ١٥٠- د/ **نجاح عبدالعليم أبو الفتوح** ، التمويل بالعجز ، شرعيته وبدائله من منظور إسلامى ، مجلة مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامى جامعة الأزهر ، العدد ٩ ، مجلد ٣ ، ١٩٩٩ .
- ١٥١- د/ **نجلاء محمد بكر** ، الفساد الاداري وانعكاساته على الأداء الاقتصادى ، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة ، كلية التجارة ، جامعة عين شمس ، العدد الثالث ، ٢٠٠٩ .

- ١٥٢- د/ نجلاء محمد بكر ، قرض مصر من صندوق النقد الدولي في ١٩٩١ و ٢٠١٦ بين الإصلاح الاقتصادي والعلاج بالصدمة ، دراسة حالة جمهورية مصر العربية ١٩٩١: ٢٠١٦ ، المركز الديمقراطي العربى للدراسات الاستراتيجية والاقتصادية ، ٢٠١٨ .
- ١٥٣- د/ نسرین نورالدين حسن ، العولمة و دورها في صنع الازمات المالية و الاقتصادية الدولية - مع التركيز على الازمة الاقتصادية الآسيوية ، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة ، كلية التجارة ، جامعة عين شمس ، العدد ١ ، ٢٠١٠ .
- ١٥٤- د/ نعيم فهم حنا ، التهرب الضريبي ، الظاهرة والأسباب ، ندوة التهرب الضريبي ، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية ، جامعة المنصورة ، العدد ٢١ ، إبريل ١٩٩٧ .
- ١٥٥- نيرمين زكريا الجندي ، الدعم في مصر بين الإلغاء والهيكلة ونظرة للاقتصاد الاسلامي ، مركز صالح كامل للاقتصاد الاسلامي ، ٢٠١٦ .
- ١٥٦- د/ نيفين فرج إبراهيم ، أثر عجز الموازنة في مصر في الدين الخارجى باستخدام التكامل المشترك والسببية ، مجلة بحوث اقتصادية عربية ، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية ، مجلد ٢٢ عدد ٧١ ، ٢٠١٥ .
- ١٥٧- د/ هالة حلمي السعيد ، الآثار الاقتصادية لبرنامج الخصخصة في الدول النامية بالتطبيق على مصر ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع ، العدد ٤٢٥ ، ١٩٩٧ .
- ١٥٨- د/ هدى صبحي ، التحول إلى موازنات الأداء ، آراء في قضايا التخطيط والتنمية ، معهد التخطيط القومي ، العدد ٨ ، ١٤ يناير ٢٠١٧ .
- ١٥٩- د/ هدى عبدالحميد على ، الفساد والتضخم ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع ، العدد (٤٩٣) ، المجلد (١٠٠) ، ٢٠٠٩ .
- ١٦٠- د/ هناء خير الدين ، آليات التضخم في مصر ، مركز البحوث والدراسات الاقتصادية والمالية ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٢ .
- ١٦١- هويدا عدلي ، الطبقة الوسطي في مصر دراسة توثيقية تحليلية ، برنامج تدعيم المشاركة في بحوث التنمية ، مركز بحوث الجامعة الأمريكية ، أكتوبر ٢٠٠١ .
- ١٦٢- د/ ونيس فرج عبدالعال ، عجز الموازنة في مصر - الأسباب وطرق العلاج ، آفاق جديدة للدراسات التجارية ، كلية التجارة ، جامعة المنوفية ، العدد ٤٣ ، ١٩٩٦ .
- ١٦٣- وونغ كورنغ هوربي ، إصلاح ادوات السياسة النقدية ، مجلة التمويل والتنمية ، صندوق النقد الدولي ، العدد ١ ، مارس ١٩٩٢ .

ج- الرسائل العلمية

- ١- أحمد فوزى الخولى ، مواجهة ظاهرة التهرب من الضريبة العامة على المبيعات ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الاسكندرية ، ٢٠٠٧ .
- ٢- د/ أحمد نعمان أبوالسعد ، أثر السياسة الضريبية على التنمية الاقتصادية ، دراسة مقارنة بين مصر وماليزيا ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة طنطا ، ٢٠١٨ .
- ٣- د/ أسامة محمد بدر ، سياسات دعم ميزان المدفوعات ، دراسة تطبيقية على الاقتصاد المصرى ، رسالة دكتوراه ، كلية التجارة ، جامعة طنطا ، ٢٠٠٦ .

- ٤- أسماء محمد كمال ، إشكالية الفساد والنمو الاقتصادي ، دراسة تطبيقية على الدول النامية ، رسالة ماجستير ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠١١.
- ٥- أسماء محي الدين مندور ، دراسة طبيعة العلاقة بين عجز الموازنة والتضخم ، دراسة تطبيقية على الاقتصاد المصري ، رسالة ماجستير ، كلية التجارة جامعة الزقازيق ، ٢٠١٢.
- ٦- أشرف حلمي سلامة ، الآثار الاقتصادية لأذون الخزانة على الموازنة العامة المصرية ، رسالة ماجستير ، كلية التجارة ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠٧.
- ٧- أمل زكريا عامر ، انعكاسات التفاوت بين تقديرات الموازنة العامة للدولة والحسابات الختامية على الاقتصاد القومي في الفترة من ١٩٨٨ : ٢٠٠٣ ، رسالة ماجستير ، كلية التجارة ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠٥.
- ٨- د/ أميرة محمد عبدالقادر ، عجز الموازنة العامة للدولة وعلاجه من منظور إسلامي ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة المنصورة ، ٢٠١١.
- ٩- د/ إيمان محمد طاهيل ، إدارة أزمة الديون الخارجية في الدول النامية - دراسة مقارنة بين مصر والمكسيك ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة طنطا ، ٢٠١٢.
- ١٠- د/ ايهاب ابراهيم البربري ، سياسة وإدارة الدين العام المحلي - دراسة تحليلية للاقتصاد المصري ، رسالة دكتوراه - كلية الحقوق جامعة طنطا ، ٢٠١٤.
- ١١- د/ جمال الدين مرزوق ، دور السياسات المالية في ظل اقتصاديات الحرب ، رسالة دكتوراه ، كلية التجارة جامعة عين شمس ، ١٩٧٦ ، ص ١٩٠
- ١٢- د/ حسام عبدالعزيز هلال ، الدور الاجتماعي للضريبة ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة طنطا ، ٢٠١٨ .
- ١٣- د/ حلمي إبراهيم منشد ، تحليل وقياس ظاهرة العجز المزدوج في مصر وتونس والمغرب للمدة من ١٩٧٥ : ٢٠٠٠ ، رسالة دكتوراه ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٤ .
- ١٤- د/ خالد حسن الشربيني ، الأزمة المالية العالمية ، تأثيرها على الدول النامية وسياسات مواجهتها مع دراسة لتداعيات الأزمة على الاقتصاد المصري ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة المنصورة ، ٢٠١٧.
- ١٥- رانيا رمضان معوض ، العلاقة بين عجز الموازنة والتضخم في مصر ، رسالة ماجستير ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٠ .
- ١٦- د/ سالم عبدالمنعم حشيش ، ضمانات تحصيل ضريبة الدخل في مصر ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة طنطا ، ٢٠٠٣ .
- ١٧- شيرين عاطف محمود ، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للأزمة المالية العالمية الراهنة وسبل مواجهتها ، رسالة ماجستير ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٢.
- ١٨- د/ طارق الحصري ، الآثار الاجتماعية لبرامج الإصلاح الاقتصادي في مصر ومواجهتها ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة المنصورة ، ٢٠٠٣.
- ١٩- د/ عادل محمود الحويري ، ضبط سياسات عجز الموازنة للوصول بحجم الدين إلى وضعه الأمثل - دراسة تطبيقية على الاقتصاد المصري ، رسالة دكتوراه ، كلية التجارة ، جامعة طنطا ، ٢٠٠٧.

- ٢٠- د/ عاصم محمد الصيفي ، مكافحة التهرب الضريبي في ظل قانون ضرائب الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة المنوفية ، ٢٠١٢ .
- ٢١- د/ عبدالجبار أحمد يوسف ، حدود تدخل وزارة المالية في الموازنة العامة ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة طنطا ، ٢٠١٨ .
- ٢٢- د/ عبدالهادي مقبل، دور الضرائب غير المباشرة في تنمية اقتصاديات الدول الآخذة في النمو مع التطبيق على مصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة طنطا، ١٩٨٨ .
- ٢٣- د/ علا عبد الستار على غيث ، أذن الخزنة ، دراسة قانونية واقتصادية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة طنطا ، ٢٠١٨ .
- ٢٤- د/ علاء ابراهيم عبدالمعطي ، اقتصاديات أذن وسندات الخزنة العامة في التجريبتين المصرية واليونانية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة طنطا ، ٢٠١٥ .
- ٢٥- د/ عمرو محمد على ، المتأخرات الضريبية (الإشكالية والحلول) في ضوء القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ دراسة تحليلية تطبيقية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة المنصورة ، ٢٠١٥ .
- ٢٦- د/ فهم عمر عايد ، الجوانب الاقتصادية والمالية للاقتصاد الخفي ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة طنطا ، ٢٠١٢ .
- ٢٧- د/ كردودي صبرينة ، ترشيد الإنفاق العام ودوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي ، رسالة دكتوراه ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية ، جامعة محمد خيضر ، الجزائر ، ٢٠١٤ .
- ٢٨- د/ كريم نبيل سالم ، تقويم سياسات وزارة المالية للتحويل إلى موازنة الأداء ، رسالة دكتوراه ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٧ .
- ٢٩- د/ كريمة محمد الزكي، آثار سياسة صندوق النقد الدولي على توزيع الدخل القومي من خلال الخدمات الاجتماعية الأساسية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة المنصورة ، ٢٠٠٤ .
- ٣٠- د/ محمد عبدالمعطي سالم ، عجز الموازنة العامة وأثره في توجيه السياسة الاقتصادية والاجتماعية في الفكر المعاصر والإسلامي – دراسة تطبيقية على مصر ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ٢٠١١ .
- ٣١- د/ محمد محمد البنا ، السياسة المالية والدين العام الداخلي في مصر خلال ربع قرن في الفترة من ١٩٥٦ – ١٩٨٠ ، رسالة دكتوراه ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٤ .
- ٣٢- د/ محمد محمد سعد بدر ، دور البنك المركزي المصري في تحقيق الاستقرار النقدي في مصر ، رسالة دكتوراه ، كلية التجارة ، جامعة الإسكندرية ، ١٩٩٦ .
- ٣٣- د/ محمود سعد طنطاوي ، تأثير الأزمة المالية العالمية على الإيرادات العامة في مصر ، رسالة دكتوراه ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٣ .
- ٣٤- د/ محمود صبرى عبدالعزيز ، دور التنمية البشرية في علاج ظاهرة الفقر في مصر ، دراسة في واقع الاقتصاد المصري برؤية إسلامية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة طنطا ، ٢٠١٥ .

- ٣٥- محمود مناع ، الآثار الاقتصادية الكلية للسياسة النقدية في ظل اتباع برامج التكيف وعلاقتها بالركود المصرى ، رسالة ماجستير ، كلية التجارة وإدارة الأعمال ، جامعة حلوان ، ٢٠٠٤.
- ٣٦- د/ ممدوح عبدالسلام عبداللطيف ، الضريبة على القيمة المضافة واثارها على عجز الموازنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة بنها ، ٢٠١٧ .
- ٣٧- د/ ناصر محمد عبد العزيز حسن ، التحصيل الضريبي بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة حلوان ، ٢٠١٢ .
- ٣٨- د/ نزيه عبدالمقصود مبروك ، دور السياسة الضريبية في تشجيع الاستثمارات الأجنبية مع دراسة تطبيقية عن التجربة المصرية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٣.
- ٣٩- د/ نهير أحمد حسن ، الأزمة المالية العالمية ٢٠٠٨ وانعكاساتها على توجه الاستثمارات العربية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة طنطا ، ٢٠١٧ .
- ٤٠- د/ نورا رفاعى عبدالحافظ ، العلاقة بين نمو الدعم وتطور السياسة المالية والموازنة العامة في مصر ، رسالة دكتوراه ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٠ .
- ٤١- د/ وائل يوسف نصار ، الضريبة على القيمة المضافة في فلسطين ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة طنطا ، ٢٠١٨ .

د- دراسات مراكز بحثية

- ١- إدارة التجارة الخارجية في ظل سياسة التحرير الاقتصادى ، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم ١٢٧ ، ، معهد التخطيط القومى ، سبتمبر ١٩٩٩ .
- ٢- الأزمة الاقتصادية العالمية وأثرها على أسواق العمل العربية ، تقرير المدير العام لمكتب العمل العربى ، مؤتمر العمل العربى ، الدورة السادسة والثلاثون ، عمان ، ٢٠٠٩ .
- ٣- الأزمة المالية العالمية ، الأهرام الاقتصادى ، عدد خاص رقم ٢٠٧٦ بتاريخ ٢٠ أكتوبر ٢٠٠٨ .
- ٤- التسلح ونزع السلاح والأمن الدوليين، الكتاب السنوي ٢٠٠٩ ، (الطبعة العربية) ، : معهد ستوكهولم لأبحاث السلام الدولي sipri ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ٢٠٠٩ .
- ٥- الدين العام ومؤشر الاقتدار المالى ، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار ، مجلس الوزراء ، ٢٠١٥ .
- ٦- برامج الإصلاح الاقتصادى وإعادة الهيكلة وانعكاساتها على مسائل العمل ، مكتب العمل العربى ، منظمة العمل العربية ، ١٩٩٤ .
- ٧- خطايا تصدير الغاز المصرى ، تقرير الاتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ، ٢٠١٣ .
- ٨- دراسة عن تحليل تكاليف الفساد بالتطبيق على بعض القطاعات في مصر ، الجهاز المركزى للمحاسبات، ٢٠١٦ .

- ٩- **دعم الطاقة لغير المستحقين** ، استمرار دعم الصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة استنزاف للموارد ومحاباة للأغنياء ، تقرير صادر عن وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية ، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٥ .
- ١٠- **عشرون عاماً من الخصخصة** ، تقرير الاتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ، ٢٠١١ ، ص ٩٠ ، ٩١ .

هـ - مقالات منشورة على الانترنت

- ١- **د/ أحمد جويلي** ، مقال لجريدة الأهرام المصرية ، العدد رقم ٤٤٥٥٢ ، بوابة الأهرام ، ٢٠٠٨/١١/٢٨ .
- ٢- **صالح سليمان عبد العظيم**، الطبقة الوسطى العربية: النشأة- التحولات- الوضع الراهن، ٢٠٠٩/٧/٦ www.aljazeera.net .
- ٣- **د/ صفوت النحاس** ، تفاوت الأجور ، مجلة التنمية الإدارية ، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، العدد ١٣١ ، ٢٠١١ ، كلمة العدد .
- ٤- **د/ صفوت النحاس** ، فلسفة سياسات الأجور ، مجلة الإدارة ، العدد الثاني ، مجلد ٤٩ ، ٢٠١١ ، كلمة رئيس التحرير .
- ٥- **د/ عبدالفتاح الجبالي** ، التهرب الضريبي وسبل العلاج ، مقال منشور بجريدة الأهرام ، قضايا وآراء ، ٢٠١٧/٢/٨ ، العدد ٤٧٥٤٦ ، www.ahram.org.eg .
- ٦- **د/ عمرو الجارحي** ، القيمة المضافة وإنهاء المنازعات ، : إصلاحات اقتصادية توجت جهود المالية في ٢٠١٦ ، ٢٠١٦/١٢/١٩ ، شبكة الاعلام العربية ، محيط www.moheet.com .
- ٧- **د/ عمرو الجارحي** ، قرض صندوق النقد الدولي : اعتراف ببرامج الإصلاح الاقتصادي ، وزارة المالية ، ٢٠١٦/٨/١ ، موقع وزارة المالية www.mof.gov.eg .
- ٨- **كندة حتر** ، الدول العربية تزداد سوءاً على مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠١٦ ، www.transparency.org .
- ٩- **د/ محمد دياب** ، جدلية العلاقة بين الإنفاق العسكري والتنمية الاقتصادية، مجلة الدفاع الوطنى ، بيروت ، العدد ٧٥ ، ٢٠١١ ، www.lebarmy.gov .
- ١٠- **مصر وصندوق النقد الدولي** أسئلة أساسية عن مصر ، صندوق النقد الدولي www.imf.org/ar/Egypt ، ٢٠١٨/٦/٢٩ .
- ١١- **من التجربة البرازيلية إلى التركية..** صندوق النقد "الجحيم" واحد ، تقرير لوكالة سبوتنيك الروسية ، ٢٠١٧/١٠/٢٧ ، arabic.sputniknews.com .
- ١٢- **ميشيل كيليو**، هل حقاً اختفت الطبقة الوسطى ، www.halwasat.com .
- ١٣- **دارسة لمعهد ستوكهولم الدولي لأبحاث السلام SIPRI, Yearbook of world Armament and Disarmament**
- ١٤- **سباق التسلح فى الدول العربية** ينعش الاقتصاد الغربى وأمريكا تتصدر المستفيدين ، مقال منشور بجريدة المصرى اليوم بتاريخ ٢٠١٢/٥/١٨ ، <http://www.almazryalyoum.com/news/details/179602>
- ١٥- **سمير رضوان** وزير المالية الأسبق ، حوار صحفى ، بوابة الأهرام ، ٢٠١٣/٥/١٢ .

١٦- الموازنة العامة في ٢٥ سؤال وجواب ، وزارة المالية المصرية ، قطاع الموازنة العامة للدولة ، يناير ٢٠١٤ . موقع وزارة المالية www.mof.gov.eg

و- تقارير وبيانات

- ١- آفاق الاقتصاد العالمي ، دراسات استقصائية للأوضاع الاقتصادية والمالية العالمية ، صندوق النقد الدولي ، ٢٠١٦، ٢٠١٧، ٢٠١٨ .
- ٢- البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ، وزارة المالية ، سنوات مختلفة .
- ٣- التقرير المالي الشهري ، وزارة المالية ، أعداد مختلفة .
- ٤- التقرير السنوي لصندوق النقد الدولي ، سنوات مختلفة .
- ٥- الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة ، وزارة المالية ، سنوات مختلفة .
- ٦- تقرير عن التنمية البشرية ، البنك الدولي ، سنوات مختلفة .
- ٧- المبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام ، دراسة أعدها خبراء صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ، ٢١ مارس ٢٠٠١ .
- ٨- النشرة الإحصائية الشهرية للبنك المركزي المصري ، أعداد مختلفة .
- ٩- النشرة الاقتصادية للبنك الأهلي المصري ، أعداد مختلفة .
- ١٠- منشور إعداد الموازنة العامة للدولة ، وزارة المالية ، سنوات مختلفة .
- ١١- نشرة المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية لجمهورية مصر العربية ، مركز المعلومات ودعم القرار ، مجلس الوزراء ، أعداد مختلفة .
- ١٢- تقرير الاتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ، ٢٠١١ ، ٢٠١٣ ، ٢٠١٦ .

ز- مواقع الإنترنت

- ١- البنك الدولي : <https://www.albankaldawli.org>
- ٢- البنك المركزي المصري : <http://www.cbe.org.eg>
- ٣- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء : <https://www.capmas.gov.eg>
- ٤- المركز المصري للدراسات الاقتصادية : <http://www.eces.org.eg>
- ٥- بنك المعرفة المصري : <https://www.ekb.eg>
- ٦- صندوق النقد الدولي : <https://www.imf.org/external/arabic>
- ٧- مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء : <http://www.idsc.gov.eg>
- ٨- معهد التخطيط القومي : <http://inplanning.gov.eg/ar>
- ٩- وزارة المالية المصرية : <http://www.mof.gov.eg/Arabic>
- ١٠- ويكيبيديا ، الموسوعة الحرة : <https://ar.wikipedia.org>

ثانياً : المراجع الأجنبية

1. **Abdul Rahman Embong**, Globalization and Transnational Class Relation, Some Problems of Conceptualization, Third World Quarterly, Vol. 21, No.6.
2. African Development Bank, Addressing Informality In Egypt, Working Paper, North Africa, Policy paper, 2016. Available at: <http://is.gd/MO3FJN>.
3. **Alfred E. Eckes Jr.**, The Contemporary Global Economy, A History Since 1980, Blackwell History of the Contemporary World, May 2011.
4. **Alvin H. Hansen**, Fiscal Policy and Business Cycles, New York, W. Horton, 1941 .
5. **Blejer, Mario I. & Cheasty, Adrienne, eds.**, How to Measure the Fiscal Deficit. Washington, DC, International Monetary Fund, forthcoming, 1990.
6. **Catao, Luis & Terrones, Marco**, Fiscal Deficits and Inflation, Journal of Monetary Economics, Elsevier, vol. 52,3, April 2005 .
7. **Cecchttistephen G., Streindel Charles, Chu Rita S.**, Comment Prévoir l' Inflation Problems Economiques, 11 October 2000.
8. **Charles Steadman**, The National Debt Conclusion-Establishing, The Debt Repayment Plan, Praeger, London, 1993.
9. **Colm & Mehdi**, Fiscal Policy And Current Account Performance, International Evidence On The Twin Deficits, Journal Of Macroeconomic, Vol. 12, No. 2, 1990.
10. Confronting Budget Deficits, Economic Issues No.3, September 1996.
11. **David Ferreira & Kamaran Khatami**, Financing Private Infrastructure In Developing Countries, The World Bank, Washington, 1997.
12. **Dewan, S. & Ettlinger, M.**, Comparing Public Spending and Priorities Across OECD Countries, Center for American Progress, October 2009.
13. Economic Development Of The Arab Countries, Selected Issues, IMF, Washington, 1993.

14. **Eduardo Lora & Mauricio Olivera**, " Public debt and social expenditure: Friends or foes?". Emerging Markets Review, Vol. A.
15. **Edward S. Lynn, Robert J. Freeman** : Fund Accounting Theory and Practice, Prentice-Hall, INC., Englewood Cliffs, New Jersey, 1974.
16. **Emile Benoite** "Defense And Economic Growth In Development Countries" Lexington Books, Lexington, 1973.
17. **F. Jaseviciene**, "Analaysis of Budget Deficit And Its Problems In Lithuania", Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Economics, 2015, 9(174).
18. **F. Van Der Ploeg** "Macroeconomics of Fiscal Policy and Government Debt", Multidisciplinary Economics, Netherlands, Springer. 2005.
19. **Fernandez Arias and Peter Montiel**, "The Surge In Capital Inflows To Developing Countries" Policy Research, Working paper 1473, Washington, 1995.
20. Fiscal Policy and Income Inequality, Policy paper, January 2014.
21. **Giovanni Di Bartolomeo & Debora Di Gioacchino**, "Fiscal monetary policy coordination and debt management: a two-stage analysis". Empirical, Springer, vol., September.
22. Global Economic Prospects and the Developing Countries, World Bank, Washington, 1997.
23. **Grapes, Yuri** : Hypocrisy in Financial Crisis Response: East Asia 1998 versus the USA 2008, Brooking Institution, Washington, December 2008.
24. **Heidenheimer, Arnold J; M. Johnston & V.T. Le Vine**: Political Corruption: A Handbook. New Brunswick: Transaction Publishers. 1989.
25. **Howard Handy** : Monetary policy and financial sector reform in Egypt: the record and the challenges ahead, The Egyptian Center for Economic Studies, No.51, 2001.
26. **Izquierdo & Panizza** : Fiscal sustainability , Issues for emerging market countries , Egyptian Center of Economic Studies, No. 95, Egypt, 2004.
27. **J. Anthony Boeckh**, The Great Reflation, How Investors Can Profit From the New World of Money, annual report, eltone financial, 2017.

28. **James Buchanan:** In The Consequences of Kenes Institute of Economic Affairs, London, 1978
29. **Jesse Burkhead:** Government Budgeting, New York, Chapman, Hall Limited, London, 1995
30. **John L. Palmer ; Isabel Sawhill,** The Reagan Experiment, An Examination of Economic and Social Policies Under the Regan Administration, the Urban Institute Press, Washington, D,C,1982
31. **John Maynard Keynes :** The General Theory of Employment. Interest and Money. Macmillan &Cc. Ltd., London. 1936.
32. **Katherine Gillman and Jay Dunkerely :** Is Middle Class Shrinking? Future, April 1998.
33. **Lash, Nicholas A.,** Corruption and Economic Development, Loyola University, Chicago, 2003.
34. **Leila Mustafa Hassanin,** The International Monetary Fund And Egypt, The International Politics Of Structural Adjustment Reforms, For Master Of Arts In Political Science, Department Of Economics And Social Science, A.U.C, 1991
35. **Lougani, P. and P. Swagel,**"Sources Of Inflation In Developing Countries", IMF, Working paper, 2001.
36. **M. Bouvier, M.C.Esclassan et J.P. Lassale,** "Finances Publiques" ,3eéd,L.G.D.J, Paris, 1996.
37. **M. Raief,** Investment, Defense and growth in Developing countries, Bull of Arab Research and studies, Cairo Vol. XII, 1985.
38. **Malcolm Knight, Normal Looyza, & Delano Villanueva,** "The Peace dividend : Military Spending Cuts and Economic Growth", IMF staff papers, VoL.43, March 1996.
39. **Marc Robinson & Jim Brumby,** Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of The Empirical Literature. IMF Working Paper, 2005.
40. **Mario Baldassarri, Robert Mundell & John Mccallum,** Deficit and Economic Performance, st. Martins Press, USA, 1993.
41. **Mauro, Paolo :** Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research, Finance and Development, Washington : International Monetary Fund, March 1998.
42. **Milton Friedman,** Capitalism and Freedom, University of Chicago Press, Chicago, 1962.

43. **Milton Friedman**, The Case of Flexible Exchange Rate . Essays in Positive Economic, University of Chicago Press, Chicago, 1953.
44. **Morley B, Perdikis M**,"Trade Liberalization, Government Expenditure and Economic Growth in Egypt" the Journal of Development Studies, London, Vol. 36, Iss, 4 April 2000.
45. **Nadeem Ui Haque & Rotana Sahay**, "Do Government Wages Cuts Close Budget Deficit? Cost of Corruption" IMF. Staff papers, Vol.,43, No. 4, December 1996.
46. **Nadia R. Farah**, Egypt's Political Economy, American University in Cairo, 2009.
47. **Norris, E. D., & Feldstein**, : An analysis of the Underground Economy and Its Macroeconomic Consequences, International Monetary Fund (IMF), Working Paper, No. 23,2003.
48. **O. J. Polaka**: Financial Policies and Development Center Studies, Paris, 1989.
49. **Omneia A. Helmy**, The Impact of Pudget Deficit On Inflation in Egypt, Working Paper No. 141, November 2008
50. **P. Armstrong**; A. Glyn and J. Harrison: Capitalism Since 1945, Basil Blackwell, Oxford, UK, 1991.
51. **Peter, Rosenblum**, "The World's Banker: A Story of Failed States, Financial Crisis, and the Wealth and Poverty of Nations", Ethics& International Affairs, 2005. Vol. 19, No. 2.
52. Poverty Reduction in Egypt: Diagnosis and Strategy, World Bank and The Ministry of Planning in Egypt, Technical Report 24234-EGT, Social and Economic Development, June 2002.
53. **Raja J. Chelliah** Significance of Alternative Concepts of Budget Deficit, staff paper, IMF, Vol., 20, November 1973.
54. **Rajan, Ramkishan** "Financial Crisis, Capital Outflows, and Policy Responses: Examples form East Asia" Journal of Economic Education, 2007, Vol. 38, No. 1.
55. **Ray Bush**, Poverty and Neoliberalism : Persistence and Reproduction in the Global South, Pluto Press, London, 2007.
56. **Robin, Theobald**: Corruption Development and underdevelopment. London The MacMillan Press Ltd. 1990.
57. **Roland Sturm and Markus M. Muller** : Public deficits, a Comparative study of their economic and political consequences in

- Britain, Canada, Germany, and the United States, Longman, New York, USA, 1999.
58. **Rose - Ackerman, Susan** : The Economics Of Corruption, Journal of Public Economics, Vol. 4, 1975.
 59. **Santiso, C.**, Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America, World Bank Institute, 2006.
 60. **Shehata, A.** , Fiscal Policy, Partisanship and the Strategic use of Public Debt : Theory and Evidence from the UK, Unpublished PhD thesis, 2004.
 61. **Sorensen, R.**, Fiscal Illusions : Nothing But Illusions, European Journal of Political Research, 22 (3), 1992.
 62. **Tinoco, Esteban**, Inequality And Its Role In The Egyptian Revolution, Political Economy of MENA Region, Spring 2013, KSP paper Award.
 63. **UNDP**: The Human Development Report 2013, The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World, Summary 2013.
 64. **Vito Tanzi & Mario I. Biejer**: Public Debt and Fiscal Policy in Developing Countries, Macmilan, California, USA, 1988.
 65. **Vito Tanzi** : Inflation, Real Tax Revenue, and the Case for Inflationary Finance: Theory with an Application to Argentina Staff Papers, IMF, Vol. 25, No. 3 (Sep., 1978).
 66. **Vito Tanzi**: Corruption and Economic Activity, The Egyptian Center of Economic Studies. Distinguished Lecture Series, Cairo, No. 26 December 2006.
 67. **Willem.H. Buiter** (2005), "Joys and Pains of Public Debt", Multidisciplinary Economics, Netherlands, Springer.
 68. **William Easterly**: Fiscal Deficits and Macroeconomic Performance in Developing Countries, The World Bank Research Observer, Vol., 8, No.,2, July 1993.
 69. **Wilson, Dominic, and Raluca Dragusanu**, The Expanding Middle : The Exploding World Middle Class and Falling Global Inequality Global economics paper: Goldman, Sachs, 2008. Paper no. 170.
 70. World Bank and The Ministry of Planning in Egypt, Poverty Reduction in Egypt: Diagnosis and Strategy, Technical Report 24234-EGT, Social and Economic Development, June 2002.

ثالثاً : كتب أجنبية مترجمة

- ١- أدريان سميث وأليسون ستيننج وكاتى ويلز ، العدالة الاجتماعية والليبرالية الجديدة ، منظورات عالمية ، ترجمة : وائل حمدى ، المركز القومى للترجمة ، ٢٠١٦ .
- ٢- ألفريد إيكس الابن ، الاقتصاد العالمى المعاصر منذ عام ١٩٨٠ ، ترجمة : أحمد محمود ، المركز القومى للترجمة ، ٢٠١٤ .
- ٣- أمارتيا صن ، التنمية حرية ، ترجمة : شوقى جلال ، المركز القومى للترجمة ، ٢٠١٠ .
- ٤- باتريك جلين وستيفان كوبرن وباولو ماورو ، الفساد والاقتصاد العالمى ، ترجمة : محمد جمال إمام ، مركز الأهرام للترجمة والنشر ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٠ .
- ٥- بول كروجمان ، ضمير شخص ليبرالى ، الاقتصاد السياسى لتطور الحياة السياسية والحزبية الأمريكية ، ترجمة: مجدى صبحى ، المركز القومى للترجمة ، ٢٠١٨ .
- ٦- بى . سى . سميث B. C. Smith ، كيف نفهم سياسات العالم الثالث ، نظريات التغيير السياسى والتنمية ، ترجمة : خليل كلفت ، المركز القومى للترجمة ، ٢٠١١ .
- ٧- بيير لاکوم ، الفساد ، ترجمة : سوزان خليل ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ٢٠٠٩ .
- ٨- جون د. دوناهو ، قرار التحول إلى القطاع الخاص (غايات عامة ووسائل خاصة) ترجمة: محمد مصطفى غنيم ، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية ، ١٩٩١ .
- ٩- جون فريدمان ، التمكين ، سياسات التنمية البديلة ، ترجمة: ربيع وهبة ، المركز القومى للترجمة ، ٢٠١١ .
- ١٠- جون كيث جالبريت ، الاشتراكية والرأسمالية والتعايش السلمى ، ترجمة: هشام متولى ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ١٩٩١ .
- ١١- جون كينث جالبريت ، تاريخ الفكر الاقتصادى ، الماضى وصورة الحاضر ، سلسلة عالم المعرفة ، المجلس الوطنى للثقافة والفنون والآداب ، الكويت ، العدد ٢٦١ ، سبتمبر ٢٠٠٠ .
- ١٢- جوناثان ب . ويت ، إنقاذ آدم سميث ، قصة الثروة والتحول والفضيلة ، تقديم جودة عبدخالق ، المركز القومى للترجمة ، ٢٠٠٩ .
- ١٣- جيفرى ساكس ، نحو معدلات أعلى للنمو الاقتصادى فى مصر ، ترجمة: د/ سمير كريم ، المركز المصرى للدراسات الاقتصادية ، مايو ١٩٩٦ .
- ١٤- جيفري دي .لويس وخوسيه فينالس ، المبادئ التوجيهية المعدلة لإدارة الدين العام ، البنك الدولى ، مارس ٢٠١٤ .
- ١٥- روبرت إم دان ، ما هو اقتصاد السوق ، نسخة مترجمة بواسطة الخارجية الأمريكية ، مكتبة السفارة الأمريكية بالقاهرة ، يونيو ١٩٩٢ .
- ١٦- روبرت كارسون ، ماذا يعرف الاقتصاديون عن التسعينات وما بعدها ، ترجمة دانيال رزق ، الدار الدولية للنشر والتوزيع ، ١٩٩٤ .
- ١٧- روجر روزنبلات ، ثقافة الاستهلاك ، الاستهلاك والحضارة والسعى وراء السعادة ، ترجمة : ليلى عبدالرازق ، المركز القومى للترجمة ، ٢٠١١ .
- ١٨- رونالد وينتروب ، الاقتصاد السياسى للديكتاتوريات ، ترجمة : جلال البنا ، ابراهيم أحمد ، المركز القومى للترجمة ، ٢٠١٧ .
- ١٩- ريتشارد مسجريف و بيجى مسجريف ، المالية العامة فى النظرية والتطبيق ، ترجمة: محمد حمدى السياخى وكامل سلمان العانى ، دار المريخ للنشر ، الرياض ، ١٩٩٢ .

- ٢٠- سام بيرلو ، فريمان ، الإنفاق العسكرى ، الكتاب السنوى ٢٠١٢ : التسليح ونزع السلاح والأمن الدولى ، مركز دراسات الوحدة العربية ، لبنان ، ٢٠١٢ .
- ٢١- كيمبرلى آن إليوت ، سوزان روز ، الفساد والاقتصاد العالمى ، ترجمة : محمد جمال إمام ، مركز الأهرام للترجمة والنشر ، ٢٠٠٠ .
- ٢٢- لى كوان يو ، من العالم الثالث إلى العالم الأول ، قصة سنغافورة من ١٩٦٥ إلى ٢٠٠٠ ، ترجمة : أحمد مختار الجمال ، المركز القومى للترجمة ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٤ .
- ٢٣- مارتن اولز ، شونا أولنى ، مانويلا تومى ، المساواة في الأجر ، منظمة العمل الدولية ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٣ .
- ٢٤- مارى فرنسوا ليريتو ، الصندوق الدولى وبلدان العالم الثالث ، ترجمة : هشام متولى ، طلاس للدراسات والترجمة ، سوريا ، ١٩٩٣ .
- ٢٥- مايكل إيدجمان ، الاقتصاد الكلى ، النظرية والسياسة ، ترجمة : محمود إبراهيم منصور ، دار المريخ للنشر ، الرياض ، ١٩٨٨ .
- ٢٦- محبوب الحق ، ستار الفقر ، خيارات أمام العالم الثالث ، ترجمة : أحمد فؤاد بليغ ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٧ .
- ٢٧- د/ نادية رمسيس ، الاقتصاد السياسى لمصر ، دور علاقات القوة في التنمية ، ترجمة : مصطفى قاسم ، المركز القومى للترجمة ، ٢٠١٠ .
- ٢٨- نيقول بول ، الإنفاق العسكرى والتطور الاجتماعى والاقتصادى ، ترجمة : محمد السلامونى ، المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية ، اليونيسكو ، العدد ٥٤ ، مجلد ١٤ ، ١٩٨٤ .
- ٢٩- هانز بورجر ، فيلهم روتشيلد ، كيف يحرك الاقتصاد العالم ، دراسة اختبارية فاحصة للنماذج الاقتصادية الكبرى ، ترجمة : محمد زكريا أمين ، المركز القومى للترجمة ، ٢٠١٨ .

فهرس الجداول والأشكال

رقم الجدول/الشكل	البيان	رقم الصفحة
شكل رقم (١)	شكل توضيحي لمفاهيم العجز في الموازنة العامة للدولة	١٠
الجدول رقم (١)	تطور عجز الموازنة العامة في مصر خلال الفترة من ١٩٨١ إلى ١٩٨٧	٣٥
جدول رقم (٢)	تطور العجز الكلي للموازنة العامة في مصر خلال الفترة من ١٩٨٧ إلى ١٩٩٠	٣٦
جدول رقم (٣)	تطور العجز الكلي للموازنة العامة في مصر خلال الفترة من ١٩٩١ إلى ٢٠٠٠	٣٨
جدول رقم (٤)	تطور العجز الكلي للموازنة العامة في مصر خلال الفترة من ٢٠٠١ إلى ٢٠١٠	٤٣
جدول رقم (٥)	تطور العجز الكلي للموازنة العامة في مصر خلال الفترة من ٢٠١٠ إلى ٢٠١٨	٤٥
شكل رقم (٢)	تطور عجز الموازنة العامة في مصر في الفترة من ٢٠١٠ : ٢٠١٨	٤٦
شكل رقم (٣)	تطور عجز الموازنة في مصر في الفترة من ٢٠٠١ - ٢٠١٩	٤٩
جدول رقم (٦)	درجة وترتيب مصر على مؤشر إدراك الفساد خلال الفترة من ٢٠٠٥ إلى ٢٠١٨	٦٨
جدول رقم (٧)	عدد الصناديق والحسابات الخاصة المدرجة في الحساب الموحد بالبنك المركزي عام ٢٠١٠/٢٠٠٩	٧٢
جدول رقم (٨)	تطور الإنفاق العام خلال الفترة من ٢٠٠١ حتى ٢٠١٠	٨٠
جدول رقم (٩)	تطور الإنفاق العام خلال الفترة من ٢٠١٠ حتى ٢٠١٩	٨١
جدول رقم (١٠)	تطور الإنفاق على الأجور بالموازنة العامة من عام ١٩٩٠ حتى عام ٢٠١٠	٩٣
جدول رقم (١١)	تطور الإنفاق على الأجور بالموازنة العامة من عام ٢٠١١ حتى عام ٢٠١٩	٩٤
جدول رقم (١٢)	تطور نسبة الإنفاق على الدعم إلى الإنفاق العام في الفترة من ١٩٩٠ إلى ٢٠١٠	٩٨
جدول رقم (١٣)	تطور اعتمادات الدعم خلال الفترة من ٢٠٠٥/٢٠٠٦ إلى ٢٠١٥/٢٠١٦	٩٩
الجدول رقم (١٤)	تطور الانفاق على الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية خلال الفترة من ٢٠١٠ إلى ٢٠١٩	١٠٠
جدول رقم (١٥)	التوزيع القطاعي لدعم الطاقة في عام ٢٠٠٦/٢٠٠٧	١٠٣
جدول رقم (١٦)	أعلى عشر دول في الإنفاق العسكري لعام ٢٠١٥	١١٥
جدول رقم (١٧)	قائمة الدول العربية من حيث الإنفاق في المجال العسكري لعام ٢٠١٧	١١٧
جدول رقم (١٨)	نسبة الإنفاق العسكري في مصر إلى الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة من ١٩٦٢ إلى ٢٠١٧	١١٨

رقم الجدول/الشكل	البيان	رقم الصفحة
جدول رقم (١٩)	الإنفاق العسكرى فى الاقتصاد المصرى وتأثيره على معدل النمو الاقتصادى	١٢٠
جدول رقم (٢٠)	الادخار المحلى والاستثمار المحلى كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى خلال الفترة من ٢٠١٠ إلى ٢٠١٨	١٣٢
جدول رقم (٢١)	تطور سعر صرف الجنيه المصرى مقابل الدولار الأمريكى	١٣٥
جدول رقم (٢٢)	متوسط أسعار صرف العملات الأجنبية خلال الفترة من يونيو ٢٠١٦ إلى يونيو ٢٠١٧	١٣٦
شكل رقم (٤)	تطور نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلى الإجمالى خلال الفترة من ١٩٧٥ إلى ٢٠١٥	١٤٢
جدول رقم (٢٣)	تطور نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلى الإجمالى خلال الفترة من ١٩٧٥ إلى ١٩٩٧	١٤٣
جدول رقم (٢٤)	تطور الإيرادات الضريبية فى مصر خلال الفترة من ٢٠٠١ إلى ٢٠١٠	١٤٤
جدول رقم (٢٥)	تطور الإيرادات الضريبية فى مصر خلال الفترة من ٢٠١١ إلى ٢٠١٩	١٤٤
جدول رقم (٢٦)	تطور الاختلاف بين ربط الباب الأول إيرادات ضريبية خلال الفترة من ٢٠٠٦ إلى ٢٠١٧	١٤٥
شكل رقم (٥)	هيكل الإيرادات الضريبية فى مصر	١٤٧
جدول رقم (٢٧)	بيان بالمتأخرات الضريبية حتى عام ٢٠١٣	١٥٧
جدول رقم (٢٨)	هيكل الإيرادات العامة فى مصر خلال الفترة من ٢٠١٢ إلى ٢٠١٩	١٦٠
جدول رقم (٢٩)	تطور إيرادات قناة السويس فى الفترة من ٢٠١٠ إلى ٢٠١٨	١٦١
جدول رقم (٣٠)	تطور حصيلة الصادرات البترولية فى الفترة من ٢٠١٠ إلى ٢٠١٨	١٦٢
جدول رقم (٣١)	متوسط حجم الاقتصاد الخفى إلى الناتج المحلى الإجمالى خلال الفترة ١٩٧٦ : ٢٠١٣	١٦٦
جدول رقم (٣٢)	حجم الاقتصاد الخفى كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى خلال الفترة من ١٩٨٠ : ٢٠١٦	١٦٧
جدول رقم (٣٣)	الفاقد فى حصيلة الضرائب على الدخل الناجم عن وجود الاقتصاد الخفى فى الفترة من ١٩٩٩ إلى ٢٠٠٩	١٦٨
جدول رقم (٣٤)	تطور الدين الخارجى فى الفترة من ١٩٧٠ إلى ١٩٨٠	١٧٨
جدول رقم (٣٥)	تطور الدين الخارجى فى الفترة من ١٩٨١ إلى ١٩٩٠	١٨٠
جدول رقم (٣٦)	تطور الدين العام المحلى من عام ١٩٩٠ إلى عام ٢٠٠٠	١٨٠
جدول رقم (٣٧)	تطور الدين الخارجى فى الفترة من ١٩٩١ إلى ٢٠٠٠	١٨١
جدول رقم (٣٨)	تطور الدين العام المحلى من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠١٠	١٨٢
جدول رقم (٣٩)	تطور الدين الخارجى فى الفترة من ٢٠٠١ إلى ٢٠١٠	١٨٢
جدول رقم (٤٠)	تطور الدين الخارجى فى الفترة من ٢٠١١ إلى ٢٠١٧	١٨٣

رقم الجدول/الشكل	البيان	رقم الصفحة
جدول رقم (٤١)	تطور الدين العام المحلي من عام ٢٠١١ إلى عام ٢٠١٦	١٨٣
شكل رقم (٦)	تطور حجم الدين العام في مصر ونسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة من ٢٠٠٩ إلى ٢٠١٨	١٨٤
جدول رقم (٤٢)	هيكل الدين العام المحلي في الفترة من ٢٠١٢ : ٢٠١٧	١٨٥
جدول رقم (٤٣)	هيكل الدين العام الخارجي في الفترة من ٢٠١٠ : ٢٠١٨	١٨٦
جدول رقم (٤٤)	خدمة الدين الحكومي (داخلي وخارجي) في الفترة من ٢٠١٠ : ٢٠١٩	١٨٧
جدول رقم (٤٥)	نسبة التغير السنوي لمعدل التضخم خلال الفترة من يناير ٢٠١١ إلى أكتوبر ٢٠١٨	٢٠٧
شكل رقم (٧)	تطور معدل التضخم خلال الفترة (١٩٨٠ - ٢٠١٣)	٢٠٨
جدول رقم (٤٦)	رصيد النقد المصدر خلال الفترة من ١٩٩٠ إلى ٢٠١٧	٢٣٤
جدول رقم (٤٧)	حجم التمويل التضخمي للموازنة ونسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي في الفترة من ١٩٧٥ : ١٩٩٠	٢٣٦
جدول رقم (٤٨)	حجم إصدارات أذون الخزانة في الفترة من ١٩٩٢ إلى ٢٠١٦	٢٤٤
جدول رقم (٤٩)	إصدار أذون الخزانة والمستخدم منها لتمويل العجز في الفترة من ١٩٩١ إلى ٢٠٠٥	٢٤٧
جدول رقم (٥٠)	إصدار أذون الخزانة والمستخدم منها لتمويل العجز في الفترة من ٢٠٠٦ إلى ٢٠١٦	٢٤٨
جدول رقم (٥١)	تطور حجم الدين العام المحلي والرصيد القائم من أذون وسندات الخزانة خلال الفترة من ٢٠٠٣/٢٠٠٤ حتى ٢٠١٢/٢٠١٣	٢٥٠
جدول رقم (٥٢)	نسبة الاستهلاك الكلي والادخار الكلي إلى الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة من ١٩٩١ إلى ٢٠١٨	٢٥٣
جدول رقم (٥٣)	نسبة الاستثمار الكلي إلى الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة من ١٩٩١ إلى ٢٠١٨	٢٥٥
جدول رقم (٥٤)	تطور سعر العائد على أذون على الخزانة من ١٩٩١ حتى ٢٠١٦	٢٥٧
جدول رقم (٥٥)	معدل البطالة في مصر في الفترة من ٢٠١٠ إلى ٢٠١٦	٢٧١
جدول رقم (٥٦)	درجة انعكاس برامج التثبيت والتكيف الهيكلي على المجالات الاجتماعية وقضايا العمل	٢٩٧
جدول رقم (٥٧)	بيان بالاتفاقات التي عقدتها مصر مع صندوق النقد الدولي حتى عام ٢٠٠٠	٣١٨

فهرس المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
المقدمة	أ
الفصل التمهيدي: تطور عجز الموازنة العامة للدولة	١
المبحث الأول : ماهية عجز الموازنة العامة للدولة	٣
المطلب الأول : مفهوم عجز الموازنة العامة للدولة	٣
المطلب الثاني : طرق قياس عجز الموازنة العامة للدولة	٧
المطلب الثالث : الحد الأمثل لعجز الموازنة العامة للدولة	١٠
المبحث الثاني : تطور الفكر الاقتصادي حول عجز الموازنة العامة للدولة	١٣
المطلب الأول : عجز الموازنة العامة في فكر الكلاسيك	١٤
المطلب الثاني : عجز الموازنة العامة في فكر الكينزيين	١٧
المطلب الثالث : عجز الموازنة العامة في فكر النيوكلاسيك	٢١
المطلب الرابع : عجز الموازنة العامة في فكر الكينزيين الجدد	٢٧
المبحث الثالث : تطور عجز الموازنة العامة في مصر	٢٩
المطلب الأول : تطور عجز الموازنة العامة في الفترة من ١٩٥٢ إلى ١٩٧٠	٣٠
المطلب الثاني : تطور عجز الموازنة العامة في الفترة من ١٩٧١ إلى ١٩٨٠	٣٢
المطلب الثالث : تطور عجز الموازنة العامة في الفترة من ١٩٨١ إلى ٢٠٠٠	٣٤
المطلب الرابع : تطور عجز الموازنة العامة في الفترة من ٢٠٠١ إلى ٢٠١٨	٤١
الباب الأول: أسباب عجز الموازنة العامة للدولة	٥٠
الفصل الأول : الفساد الحكومي	٥٢
المبحث الأول : ماهية الفساد الحكومي وعوامل نموه	٥٤
المبحث الثاني : دور الفساد في تنامي عجز الموازنة العامة في مصر	٦٣
المطلب الأول : مجالات تأثير الفساد على عجز الموازنة العامة	٦٣
المطلب الثاني : دور طريقة إعداد الموازنة في فتح أبواب الفساد	٦٦
المطلب الثالث : دور الفساد في إهدار المال العام في مصر	٦٧
الفصل الثاني : تزايد الإنفاق العام	٧٧
المبحث الأول : تطور نمو الانفاق العام في مصر	٧٩
المبحث الثاني : خلل هيكل الأجور	٨٣
المطلب الأول : مظاهر الخلل في هيكل الأجور	٨٣
المطلب الثاني : تزايد الإنفاق على الأجور في مصر	٩٢

الموضوع	رقم الصفحة
المبحث الثانى : عدم ترشيد الدعم	٩٥
المطلب الأول : تطور الدعم الحكومى في مصر	٩٥
المطلب الثانى : أوجه الخلل في الدعم الحكومى في مصر	١٠١
المبحث الثالث : تزايد الإنفاق العسكرى	١٠٦
المطلب الأول : ماهية الإنفاق العسكرى وعلاقته بالنمو الاقتصادى	١٠٧
المطلب الثانى : علاقة الإنفاق العسكرى بعجز الموازنة العامة	١١٣
الفرع الأول : الإنفاق العسكرى على المستوى العالمى	١١٣
الفرع الثانى : الإنفاق العسكرى في الوطن العربى	١١٦
الفرع الثالث : الإنفاق العسكرى في مصر	١١٨
الفصل الثالث : قصور السياسات النقدية	١٢١
المبحث الأول : ماهية السياسة النقدية وعلاقتها بعجز الموازنة	١٢٣
المبحث الثانى : دور السياسات النقدية في نمو عجز الموازنة العامة في مصر	١٢٨
المطلب الأول : اللجوء إلى سياسة التمويل التضخمى أو التمويل بالعجز	١٢٩
المطلب الثانى : اتساع الفجوة بين الادخار والاستثمار	١٣٠
المطلب الثالث : تحرير سعر الصرف	١٣٣
الفصل الرابع : تراجع الإيرادات العامة	١٣٨
المبحث الأول : عدم كفاءة النظام الضريبي	١٤٠
المبحث الثالث : المبالغة في منح الإعفاءات الضريبية	١٥١
المبحث الرابع : المتأخرات المالية المستحقة للدولة	١٥٦
المبحث الخامس : تقلبات الإيرادات غير الضريبية	١٦٠
المبحث السادس : نمو الاقتصاد الخفى	١٦٥
الفصل الخامس : الدين العام	١٧٠
المبحث الأول : أزمة الدين العام	١٧٢
المبحث الثانى : تطور الدين العام في مصر	١٧٧
المبحث الثالث : أسباب تزايد الدين العام في مصر	١٨٨
المبحث الرابع : عوامل تأثير أزمة الدين العام على عجز الموازنة العامة	١٩٥
الفصل السادس : التضخم والتأثر بالأزمات الاقتصادية	٢٠٠
المبحث الأول : التضخم وعجز الموازنة العامة	٢٠٢
المطلب الأول : ماهية التضخم وأسبابه	٢٠٣
المطلب الثانى : دور التضخم في نمو عجز الموازنة العامة	٢٠٩
المبحث الثانى : دور الأزمات الاقتصادية في تزايد عجز الموازنة العامة	٢١٧
المطلب الأول : ماهية الأزمات الاقتصادية	٢١٧
المطلب الثانى : تأثير الأزمات الاقتصادية على عجز الموازنة العامة	٢١٩

الموضوع	رقم الصفحة
الباب الثانى :آثار عجز الموازنة العامة للدولة	٢٢٩
الفصل الأول : الآثار الاقتصادية والمالية الناجمة عن عجز الموازنة العامة	٢٣١
المبحث الأول : آثار التمويل التضخمى لعجز الموازنة العامة	٢٣٣
المطلب الأول : ماهية التمويل التضخمى للعجز	٢٣٣
المطلب الثانى : آثار التمويل التضخمى للعجز فى مصر والدول النامية	٢٣٥
المبحث الثانى : آثار التمويل غير التضخمى لعجز الموازنة	٢٤٠
المطلب الأول : آثار التمويل عن طريق أذون وسندات الخزانة	٢٤١
الفرع الأول : ماهية التمويل عن طريق أذون وسندات الخزانة	٢٤١
الفرع الثانى : الآثار المالية للتمويل عن طريق أذون وسندات الخزانة.	٢٤٥
الفرع الثالث : الآثار الاقتصادية للتمويل عن طريق أذون وسندات الخزانة.	٢٥١
المطلب الثانى : آثار التمويل عن طريق الاقتراض الخارجى	٢٥٩
الفرع الأول : ماهية التمويل الخارجى للعجز	٢٥٩
الفرع الثانى : الآثار الاقتصادية المترتبة على التمويل الخارجى للعجز	٢٦٢
الفصل الثانى : الآثار الاجتماعية الناجمة عن عجز الموازنة العامة	٢٦٥
المبحث الأول : تزايد معدلات البطالة .	٢٦٧
المطلب الأول : أثر برامج التثبيت والتكيف الهيكلى على البطالة	٢٦٧
المطلب الثانى : مظاهر تأثير عجز الموازنة العامة على البطالة فى مصر	٢٧٠
المبحث الثانى : تزداد أحوال محدودى الدخل والفقراء .	٢٧٣
المطلب الأول : عجز الموازنة العامة واتساع دائرة الفقر	٢٧٤
المطلب الثانى : عوامل تأثير عجز الموازنة العامة على تزداد أحوال الفقراء ومحدودى الدخل	٢٧٦
المطلب الثالث : عجز الموازنة العامة وانخفاض اشباع الحاجات الأساسية	٢٨٠
المبحث الثالث : تدهور الطبقة الوسطى .	٢٨٤
المطلب الأول : مفهوم الطبقة الوسطى	٢٨٤
المطلب الثانى : تأثير برامج التثبيت والتكيف الهيكلى على شرائح الطبقة الوسطى	٢٨٧
المبحث الرابع : التفاوت فى توزيع الدخل القومى .	٢٩٢
الباب الثالث : سبل علاج عجز الموازنة العامة للدولة	٢٩٩
الفصل الأول : علاج عجز الموازنة العامة فى ضوء المنهج الانكماشى	٣٠١
المبحث الأول : الرؤية الفكرية للمنهج الانكماشى	٣٠٣
المبحث الثانى : الرؤية الفنية للمنهج الانكماشى	٣٠٦
المبحث الثالث : تقييم المنهج الانكماشى	٣١١
المبحث الرابع : تجارب بعض الدول مع المنهج الانكماشى	٣١٣

الموضوع	رقم الصفحة
الفصل الثانى : علاج عجز الموازنة العامة فى ضوء المنهج التنموى	٣٢٣
المبحث الأول : الإطار الفكرى للفكر التنموى	٣٢٥
المطلب الأول : الطريق إلى وصفة الفكر التنموى	٣٢٥
المطلب الثانى : المبادئ الحاكمة لعلاج عجز الموازنة فى الفكر التنموى	٣٢٦
المبحث الثانى : أدوات الفكر التنموى فى علاج عجز الموازنة العامة للدولة	٣٢٨
المبحث الثالث : تقييم الفكر التنموى	٣٤٢
الفصل الثالث : رؤية وطنية لعلاج عجز الموازنة العامة فى مصر	٣٤٤
المبحث الأول : أهمية علاج عجز الموازنة بالنسبة للاقتصاد المصرى	٣٤٦
المطلب الأول : حقيقة وضع الاقتصاد المصرى	٣٤٦
المطلب الثانى : الإصلاح الاقتصادى المنشود للاقتصاد المصرى	٣٥١
المطلب الثالث : أهمية علاج عجز الموازنة العامة	٣٥٤
المبحث الثانى : محاور علاج عجز الموازنة العامة فى مصر	٣٥٦
المطلب الأول : مكافحة الفساد الحكومى	٣٥٦
المطلب الثانى : رفع كفاءة الإنفاق العام	٣٦٢
الفرع الأول : التحول إلى موازنة البرامج ولأداء	٣٦٢
الفرع الثانى : إصلاح هيكل الأجور	٣٦٤
الفرع الثالث : إصلاح وتطوير نظام الدعم	٣٦٦
الفرع الرابع : الشفافية والإفصاح فى الإنفاق الحكومى	٣٦٩
الفرع الخامس : ترشيد الإنفاق الحكومى	٣٧١
المطلب الثالث : تطوير السياسات المالية والنقدية	٣٧٢
المطلب الرابع : رفع كفاءة الإيرادات العامة	٣٧٥
المطلب الخامس : مواجهة أزمة الدين العام	٣٧٨
المطلب السادس : تحقيق العدالة الاجتماعية	٣٨١
الخاتمة والتوصيات	٣٨٤
قائمة المراجع	٣٨٩
فهرس الجداول والأشكال	٤١٩
فهرس المحتويات	٤٢٢