

## الفصل السادس

### التضخم والخلل في المالية العامة

تمهيد:

لما كان التضخم من أبرز مظاهر الخلل في التوازن الداخلى للاقتصاد المصرى ، فسوف نستهل هذا الفصل بتحليل لمدى تعرض الاقتصاد المصرى للضغوط التضخمية خلال الفترة من منتصف السبعينات من القرن العشرين حتى منتصف العقد الأول من القرن الواحد والعشرين ، وذلك استناداً إلى التطورات التى طرأت على عدد من المؤشرات ذات الدلالة على أحوال التضخم فى مصر .

وكما هو معروف فإن التضخم يرتبط ارتباطاً وثيقاً بثلاثة أنواع من الاختلالات . أولها : الاختلالات فى الاقتصاد الحقيقى أو العيى ، وثانيها : الاختلالات فى المالية العامة ، وثالثها : الاختلالات فى عرض النقود والائتمان . وهذه الاختلالات ليست منفصلة عن بعضها البعض ، بل إن بينها قنوات اتصال مهمة . ويلاحظ ، من جهة أخرى ، أن للتضخم فى الداخل مقارناً بالتضخم لدى الشركاء التجاريين لمصر تداعيات مهمة على القدرة التنافسية للاقتصاد المصرى ، ومن ثم على حالة ميزان المدفوعات . كما أن للتضخم دوراً مهماً فى إعادة توزيع الدخل بين الأغنياء والفقراء من السكان . ولا شك أن الاختلالات التى تنشأ فى هذين المجالين سرعان ما تترك آثارها على الاختلالات الثلاثة التى سبق ذكرها ، وكذلك على التضخم ذاته .

ولما كنا قد ناقشنا الاختلالات فى الاقتصاد الحقيقى فى سياق تناولنا للنمو الاقتصادى فى الفصلين الرابع والخامس ، ولما كنا سنتعرض فى هذا الفصل لبعض التطورات النقدية والائتمانية فى سياق تناولنا لاتجاهات التضخم وكذلك فى سياق تناول مصادر تمويل العجز فى الموازنة العامة للدولة ، ولما كانت معالجة الاختلالات فى ميزان المدفوعات ستأتى فى الفصل السابع ومعالجة التفاوتات فى توزيع الدخل القومى سترد فى الفصل الثامن ، فإننا سنركز فى هذا الفصل — بعد استعراض اتجاهات التضخم وأهم أسبابه — على تطور الاختلالات فى مجال المالية العامة .

### ٦-١ اتجاهات التضخم:

الظاهر من بيانات جدول (٦-١) أن مصر قد تعرضت لمعدلات تضخم مرتفعة فى الجزء الأكبر من فترة الثلاثين عاماً من ١٩٧٥ حتى ٢٠٠٥ . فقد تراوح معدل التضخم السنوى المتوسط لتلك الفترة ما بين ١٢% و ١٥% ، وذلك حسب المؤشر المستخدم للتعبير عن حالة التضخم . إذ كان المعدل حوالى ١٢% وفق المكشم الضمنى للناتج ، وحوالى ١٣% وفق الرقم القياسى لأسعار المستهلكين ، وحوالى ١٥% وفق مؤشر الضغط التضخمى الذى يقيس الزيادة فى معدل نمو المعروض النقدى (M2) على معدل نمو الدخل القومى الحقيقى .

ولإبراز مدى الارتفاع فى معدل التضخم فى مصر خلال فترة التحليل ، نذكر أن معدلات التضخم الدالة على مستوى معقول من الاستقرار الاقتصادى فى الدول النامية تقل عن ١٠% أو حتى عن ٥% سنوياً . فعلى سبيل المثال ، تضمنت التوصيات الخاصة بقواعد التنسيق النقدى فى السوق المشتركة لدول الشرق والجنوب الأفريقى — الكوميسا (COMESA) ، التزول بمعدلات التضخم عن مستوى ١٠% . كما تضمنت المقترحات الخاصة بتقوية الجماعة الاقتصادية لغرب أفريقيا — الإيكواس (ECOWAS) الهبوط بمعدل التضخم إلى أقل من ١٠% فى ٢٠٠٠ و إلى

أقل من ٥% فى ٢٠٠٣<sup>١</sup>. وفى السنوات الأربع الأولى من القرن الواحد والعشرين كان معدل التضخم السنوى المتوسط فى حدود ٦% فى الدول النامية وفى حدود ٢% فى الدول الصناعية<sup>٢</sup>. ومن أهم معايير الاستقرار الاقتصادى المعمول بها فى الاتحاد الأوروبى ألا يتجاوز عجز الموازنة ٣% من ن.م.أ.، وأنه إذا تجاوز العجز هذا المستوى اعتبر عجزاً مفرطاً يستوجب اتخاذ إجراءات تصحيحية، بل ويستوجب توقيع عقوبات على الدول المعنية إذا لم تنزل بالعجز إلى ٣% أو أقل من ن.م.أ. خلال سنتين<sup>٣</sup>. ومن المرجح أن معدل التضخم المقبول طبقاً لهذا المعيار يقل عن ٦% سنوياً. ومن ذلك يتبين أن معدل التضخم السنوى المتوسط الملاحظ فى مصر (١٢% - ١٥%) خلال فترة التحليل قد تجاوز الخطوط الحمراء المتوافق عليها إقليمياً ودولياً.

ومن الواضح من جدول (٦-١) أن معدل التضخم (حسب الرقم القياسى لأسعار المستهلكين) كان مرتفعاً بدرجة ملحوظة فى الفترة ١٩٧٥-١٩٨٥ حيث بلغ نحو ١٤%، ولكنه ازداد ارتفاعاً فى الفترة ١٩٨٥-١٩٩١ حيث بلغ نحو ٢٠%. ومن الواضح أيضاً أن تلك الموجة التضخمية المتصاعدة كانت رد فعل للعجز الكبير فى الموازنة العامة للدولة الذى بلغت نسبته إلى ن.م.أ. ٢٨% فى الفترة الأولى و ٢٢% فى الفترة الثانية. وبمقارنة هذا المستوى للعجز مع المستوى الموصى به كحد أقصى فى كل من الكوميسا والإيكواس وهو ١٠% و ٥% على الترتيب، وبالمستوى الأقصى الموصى به فى دول الاتحاد الأوروبى وهو ٣%، يتضح مدى الخلل فى مالية الدولة الذى شهدته مصر فى السبعينات والثمانينات حيث بلغ العجز السنوى المتوسط نحو ٢٠% من ن.م.أ.<sup>٤</sup>. وبالرغم من الانخفاض الظاهر فى عجز الموازنة وفى معدل نمو

(١) وردت هذه التوصيات فى محمد محمود الإمام، تجارب التكامل العالمية ومغزاها للتكامل العربى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ديسمبر ٢٠٠٤، ص ١٣٩ و ص ١٩٧ - ١٩٨.

(٢) (IFS), IMF, Washington D.C. October 2005 IMF, International Financial Statistics.

(٣) وهذا طبقاً لقرار المجلس الأوروبى المعقد فى امستردام بشأن إصدار اتفاقية الاستقرار والنمو فى ١٧ يونيو ١٩٩٧. راجع: [www.europa.eu.int/scadsplus](http://www.europa.eu.int/scadsplus).

(٤) فى الفترة من ١٩٧٥ إلى ١٩٩١/٩٠.

عرض النقود فى الفترة ١٩٨٥-١٩٩١ ، إلا أن الرقم القياسى لأسعار المستهلكين قد استمر محتفظا باتجاهه التصاعدى فى تلك الفترة حتى بلغ معدل التضخم طبقاً له نحو ٢٠% مقابل ١٤% فى السنوات العشر ١٩٧٥ - ١٩٨٥ كما سبق ذكره . وربما يعود استمرار الارتفاع فى أسعار المستهلكين فى الفترة ١٩٨٥-١٩٩١ إلى الارتفاع الكبير فى أسعار الواردات بمعدل ٣٢% مقابل ١٥% فى الفترة السابقة ، وكذلك الارتفاع الكبير فى أسعار الغذاء - وجانب غير قليل منه مستورد على ما هو معلوم - حيث بلغ معدل الارتفاع السنوى فى أسعار السلع الغذائية ٢١% فى الفترة ١٩٨٥-١٩٩١ ، مقابل حوالى ١٦% فى الفترة ١٩٧٥-١٩٨٥ .

جدول (٦-١): مؤشرات متنوعة للتضخم وعجز الموازنة العامة للدولة (نسب مئوية)

الفترة	المؤشر	١٩٨٥-١٩٧٥	١٩٩١-١٩٨٥	٢٠٠١-١٩٩١	٢٠٠٥-٢٠٠١	١٩٧٥-٢٠٠٥
معدل التغير السنوى فى أسعار المستهلكين	١٣,٧٣	١٩,٥٠	٧,٢١	٧,٣	١٣,٢٣	
معدل التغير السنوى فى أسعار الغذاء	١٥,٦٦	٢١,٠٧	٦,٣٥	١٠,٥	١٤,٢٥	
معدل التغير السنوى فى أسعار الواردات	١٤,٩٣	٣٢,١٣	٤,١٣	١,٢ - (٢٠٠٣-٢٠٠١)	١٣,٤١ (٢٠٠٣-١٩٧٥)	
معدل التغير السعري حسب المكش المضمين للنتائج المحلى الإجمالى	١١,٢٧	١٨,٥٢	٧,٠٧	٦,٦	١١,٦٥	
معدل النمو السنوى لعرض النقود (M2)	٣٠,٦	٢١,٥	١٠,٩	١٤,٧	١٩,٣٣	
معدل النمو السنوى للدخل القومى الإجمالى الحقيقى	٧,١	٤,٢	٤,٤	٣,٦	٤,٦٤	
مؤشر الضغط التضخمى	٢٣,٥	١٧,٣	٦,٥	١١,١	١٤,٧	
معدل النمو السنوى للعجز الكلى للموازنة	٢٠,٠	١٥,٤	٢,٣	٢٣,٤	١٢,٦	
نسبة العجز الكلى للموازنة إلى ن.م.أ	٢١,٩٦	١٧,٤	٢,٢٥	٧,٣٤	١٢,٤٥	

المصادر والملاحظات:

١- معدلات التغير السنوى هى المعدلات المتوسطة للتغير السنوى خلال كل فترة . وهى محسوبة من معادلات إحصاء للفتترات الثلاث الأولى ، ومن معادلة الفائدة المركبة للفترتين الرابعة والخامسة ، وذلك فيما عدا التغير الأخير فى الجدول . فالمتوسطات للفتترات الجزئية هى متوسطات هندسية للنسب الأصلية ، والمتوسط الخاص بالفترة الكلية هو وسط مرجح لمعدلات الفتترات ، مع الترجيح بأطوال الفتترات المختلفة .

- ٢ - معدلات التغير السنوي المتوسط للمتغيرات الظاهرة في الجدول فيما عدا المتغيرين المتعلقين بعجز الموازنة تستند إلى البيانات الواردة في البنك الدولي ، مؤشرات التنمية الدولية ٢٠٠٥ ( CD - ROM ) ، وذلك بالنسبة للفترات السجلات الأولى . والمعدلات الخاصة بالفترة الرابعة ( ٢٠٠١ - ٢٠٠٥ ) محسوبة من البيانات المأخوذة من الجهاز المركزي للتعبة العامة والإحصاء ، النشرة الشهرية للأرقام القياسية لأسعار المستهلكين يوليو ٢٠٠٤ ، القاهرة ، أغسطس ٢٠٠٤ ، والبنك الأهلي المصري ، النشرة الاقتصادية ، مجلد ( ٨٥ ) ، عدد ( ١ ) ، ٢٠٠٥ ، والبنك المركزي المصري ، النشرة الإحصائية الشهرية ، العدد ( ٩٨ ) ، مايو ٢٠٠٥ ، ووزارة التجارة والصناعة ، النشرة الاقتصادية الشهرية ، مجلد ( ٧ ) ، العدد ( ١٠ ) ، ديسمبر ٢٠٠٥ .
- ٣ - معدلات التغير في الأسعار حتى ٢٠٠١ تستند إلى سلمة الأرقام القياسية ( ١٩٩٥ - ١٠٠ ) ، والمعدلات للسنوات ٢٠٠١-٢٠٠٥ محسوبة من السلسلة الجديدة التي تستند إلى ٢٠٠٠/١٩٩٩ كسنة أساس وإلى بيانات بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك ٢٠٠٠/١٩٩٩ اعتباراً من يوليو ٢٠٠٣ .
- ٤ - معدل التغير في أسعار الواردات محسوب من بيانات البنك الدولي ، مؤشرات التنمية الدولية ٢٠٠٥ ، مرجع سابق ، وذلك استناداً إلى الرقم القياسي لأسعار الواردات المحسوب بقسمة قيمة الصادرات من السلع والخدمات والأسعار الجارية بالعملة المحلية على القدرة الاستيرادية للصادرات ( exports as a capacity to import ) بالأسعار الثابتة بالعملة المحلية ، حيث يعرف المتغير الأخير بأنه خارج قسمة القيمة الجارية للصادرات من السلع والخدمات على الرقم القياسي لأسعار الواردات ( ١٩٩٢ - ١٠٠ ) .
- ٥ - حسب معدل النمو السنوي للدخل القومي الإجمالي الحقيقي ومعدل نمو عرض النقود ومؤشر الضغط التضخمي استناداً إلى البيانات الواردة في جدول ( ٦ - م - ١ ) . ومؤشر الضغط التضخمي = معدل النمو السنوي لعرض النقود - معدل النمو السنوي للدخل القومي الإجمالي الحقيقي .
- ٦ - مؤشر عجز الموازنة يستند إلى البيانات الفعلية للعجز الكلي للموازنة العامة للدولة الواردة في جدول ( ٦ - م - ٣ ) وجدول ( ٦ - م - ٣ ) . ولم تستخدم البيانات الواردة في البنك الدولي ، مؤشرات التنمية الدولية ... ، مرجع سابق ، نظراً لما تبين لنا من أن بيانات الموازنة الواردة في هذا المصدر هي - على الأرجح - بيانات مشروعات الموازنة وليست البيانات من واقع الحسابات الختامية . وعموماً فقد توقف البنك الدولي عن نشر هذه البيانات اعتباراً من سنة ١٩٩٨ ( أنظر : مؤشرات التنمية الدولية ٢٠٠٣ ، متغير الفائض أو العجز الكلي للموازنة Overall budget balance وبياناته متاحة للفترة ١٩٧٥ - ١٩٩٧ فقط ) . وقد احتفى هذا المتغير من مؤشرات التنمية الدولية ٢٠٠٥ ، وحل محله متغير حديد بعنوان الفائض أو العجز القدي Cash surplus or deficit وبياناته متوافرة عن الفترة ١٩٩٠ - ١٩٩٧ فقط . ويعرف الأخير بأنه الفرق بين الإيرادات شاملة المنح من جهة والمصروفات والاستحواص الصافي على الأصول غير المالية من جهة أخرى .

كان لتقلص تدفقات الموارد الخارجية بعد ١٩٨٠ ، وانخفاض سعر تصدير البترول المصري ، فضلاً عن تراجع المعونات العربية في أعقاب زيارة الرئيس السادات للقدس وتوقيع اتفاق كامب ديفيد ، أثر كبير في إبقاء عجز الموازنة عند مستوى مرتفع في الثمانينات ، وفي اتباع سياسة نقدية توسعية ، ولدت ضغوطاً تضخمية شديدة .

وقد تراجع معدل التضخم على نحو ملحوظ في السنوات اللاحقة للبدء في تنفيذ برنامج التثبيت والتكيف في ١٩٩١ . فقد هبط معدل الارتفاع في أسعار المستهلكين إلى نحو ٧% سنوياً في السنوات ١٩٩١-٢٠٠٥ . كما هبط معدل التضخم طبقاً

للمكشم الضمى للناتج إلى مستوى مناظر خلال تلك الفترة . وبنما سجل التضخم حسب مؤشر الضغط التضخمى هبوطاً ملحوظاً فى الفترة ١٩٩١-٢٠٠١ حيث بلغ متوسطه السنوى ٦,٥% ، إلا أنه سرعان ما اتجه إلى التزايد فى الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٥ ، حيث سجل متوسطاً سنوياً مقداره ١١% . وقد مر معدل الارتفاع السنوى فى أسعار الغذاء بتطور مناظر فى هاتين الفترتين ، وذلك بالرغم من أن أسعار الواردات لم تشهد سوى معدلاً محدوداً للارتفاع فى الفترة ١٩٩١-٢٠٠١ (٤%) ، كما أنها شهدت هبوطاً بمعدل ١,٢% سنوياً فى الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٣ ، وذلك حسب أحدث البيانات المتاحة .

ولاشك فى أن تراجع معدل التضخم فى الفترة ١٩٩١-٢٠٠١ قد ارتبط بالسياسة الانكماشية الصارمة التى طبقت على الموازنة العامة للدولة ، والتى انخفض بموجبها المتوسط السنوى لنسبة العجز فيها إلى ن.م.أ إلى ٢,٢٥% . كما أن عودة معدل التضخم إلى التزايد فى الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٥ (حسب مؤشر الضغط التضخمى) قد ارتبط بالتراجع تدريجياً عن تلك السياسة الانكماشية والسماح لنسبة العجز فى الموازنة إلى ن.م.أ. بالتزايد حتى بلغت ٩,٢% فى ٢٠٠٥ ، وبمتوسط سنوى لمعدل التزايد فى العجز الكلى قدره ٢٣% للفترة ٢٠٠١-٢٠٠٥ .

أدت السياسة الانكماشية المتشددة لبرنامج التثبيت الاقتصادى اعتباراً من ١٩٩١/٩٠ إلى تخفيض العجز فى الموازنة من ما يزيد على ١٥% إلى ١,٣% من ن.م.أ. فى ظرف أربع سنوات ، " وهو جهد ربما لا يوجد له سوى أمثلة قليلة على المستوى العالمى فى التاريخ الحديث " ، على حد قول ممثل صندوق النقد الدولى فى مصر<sup>١</sup> .

لقد تحولت السياسة المالية الانكماشية التى طبقت حتى ١٩٩٨/٩٧ إلى سياسة توسعية بعد تلك السنة مما أدى إلى زيادة نسبة العجز الكلى فى الموازنة من ١% فى

(١) أ. سوبراميان ، " تجربة مصر فى الاستقرار الاقتصادى : دراسة تحليلية لاحقة ، المركز المصرى للدراسات الاقتصادية ، سلسلة أوراق العمل ، رقم ١٨ ، أكتوبر ١٩٩٧ . مرجع سبق ذكره ، ص ٣ .

تلك السنة إلى ٥٤% في ٢٠٠٠/١٩٩٩ واستمرارها في التزايد حتى ٧% في ٢٠٠٢/٠١ و ٢٠٠٣/٠٢ ، ثم ٩,٢% في ٢٠٠٥/٠٤ . وفي الوقت ذاته ظل توجه السياسة النقدية انكماشياً مع ضخ جرعات كبيرة من السيولة لأجل قصير . وكان من أبرز نتائج هاتين السياستين تعميق الركود الاقتصادي وعدم استقرار سعر الصرف وانخفاض حاد في الاحتياطيات الدولية ، مع ارتفاع معدل التضخم<sup>١</sup> . وقد ساعد على زيادة العجز الصدمات الخارجية التي تعرض لها الاقتصاد المصري في أواخر ١٩٩٧ و ١٩٩٨ ، لاسيما هبوط عائدات تصدير النفط لانخفاض أسعاره العالمية وانخفاض الفائض النفطي المتاح للتصدير ، وكذلك هبوط عائدات السياحة في أعقاب الهجوم الإرهابي على السياح في الأقصر ، وكذلك انتقال عدوى خروج الأموال من البورصات الآسيوية إلى البورصات العربية .

ومن الملاحظ أن مستوى الأسعار المحلية كان يرتفع في المتوسط بمعدل أعلى من مستوى الأسعار لدى الشركاء التجاريين لمصر خلال فترة التحليل . ويقدر الفرق بين التضخم المحلي والتضخم الخارجي (أى لدى أهم الدول الشريكة لمصر في التجارة الخارجية) بنحو ٤ نقاط مئوية سنوياً في المتوسط خلال الفترة من ١٩٧٤ إلى ١٩٧٩ ، بل وخلال الفترة ١٩٧٤ - ١٩٩٠ بأكملها . ورغم تراجع معدل التضخم المحلي في أعقاب تنفيذ برنامج التثبيت والتكيف في ١٩٩١ ، فقد ظل معدل التضخم المحلي أعلى من معدل التضخم الخارجي بنحو ١,٥ نقطة مئوية سنوياً في المتوسط خلال الفترة ١٩٩١-١٩٩٦ . بل إن الفارق بين المعدلين ازداد عقب وقوع الأزمة المالية الآسيوية ليصل إلى ٢,٥ نقطة مئوية في كل من ١٩٩٨/٩٧ و ١٩٩٩/٩٨ ، ثم تراجع إلى مستوى ١,٢ نقطة مئوية في السنوات ٢٠٠٠/٢٠٠١ - ٢٠٠٢/٢٠٠٣ . ومن المرجح أن الفارق قد ازداد في السنتين التاليتين مع عودة التضخم المحلي للارتفاع في أعقاب تخفيض سعر الصرف في نهاية يناير ٢٠٠٣ . وقد

(١) للمزيد ، راجع :

F. El-Rifaie, The coordination of monetary and fiscal policies in Egypt, WP.54, ECES, April, 2001.

أسهم ارتفاع معدل التضخم المحلى عن معدل التضخم الخارجى فى تدهور تنافسية المنتجات المصرية الداخلة فى التجارة الدولية ، خاصة مع ميل الحكومة إلى تثبيت سعر الصرف الاسمى للجنيه مقابل الدولار لفترات طويلة ، وهو ما أدى إلى ارتفاع حقيقى فى قيمة الجنيه (تراوح بين ٢٠% و ٣٠% فى الفترة ١٩٩١—١٩٩٦) . وإذا كان انخفاض الأجور الحقيقية قد حد بعض الشيء من هذا التدهور فى القدرة التنافسية ، إلا أن التكلفة الاجتماعية لانخفاض مستوى معيشة القطاع الواسع من كاسى الأجور كانت باهظة ، وذلك على ما سيأتى بيانه فى الفصل الثامن .

## ٦-٢ أسباب التضخم:

وبمتابعة التطورات السعرية الممثلة بيانياً فى الشكلين (٦-١) و(٦-٢) سوف يتضح أن القفزات الكبرى فى المستوى العام للأسعار قد ارتبطت بواحد أو أكثر من العوامل الأربعة التالية :

### (١) إعادة هيكلة الدور الاقتصادى والاجتماعى للحكومة:

ونخص بالذكر فى هذا المجال أمرين :

أ - التراجع عن سياسة دعم مستوى معيشة الفقراء وذوى الدخل المنخفضة ؛ مما أسفر عن تخفيض كبير فى الدعم بصفة عامة ، وفى دعم السلع الغذائية بصفة خاصة .

فكما يتضح من جدول (٦-٦) ، وكما سيأتى تفصيله فى القسم (٦-٥) من هذا الفصل ، بعد ما كان متوسط نصيب الفرد من الدعم المباشر الحقيقى ( بأسعار ١٩٩٥ ) يتناقص بمعدل لا يزيد على ٠,٢% سنوياً فى الفترة من ١٩٧٥ إلى ١٩٨٥/٨٤ ، فإنه قد تعرض للهبوط بمعدل ٦% سنوياً فى الفترة ١٩٨٥/٨٤ - ١٩٩٠ . كما بلغ المعدل السنوى للانخفاض فى نصيب الفرد من الدعم المباشر ١٦% .

(١) راجع : B. Hansen, Egypt and Turkey ...op. cit,p.208J209 ، والبنك المركزى ، التقرير السنوى ، أعداد مختلفة . والزيادة الحقيقية فى قيمة الجنيه قدرت بنحو ٢٠% فى: جودة عبد الخالق ، التثبيت والتكيف ، مرجع مسابق ص ص ١٥٨-١٦١ ، وقدرت بما يزيد على ٣٠% فى : أ. سوبرامانيان ، مرجع سبق ذكره .

في الفترة ١٩٩١/٩٠-١٩٩٨/٩٧ . وبالرغم من تزايد معدل ١٢% في الفترة ١٩٩٩/٩٨-٢٠٠٥/٠٤ لمواجهة ارتفاع الأسعار خاصة في أعقاب تخفيض سعر الصرف في آخر يناير ٢٠٠٣ ، إلا أنه قد سجل معدل انخفاض قدره نحو ٧% في الفترة من ١٩٧٥ إلى ١٩٩٨/٩٧ ونحو ٣% في الفترة من ١٩٧٥ إلى ٢٠٠٥/٠٤ .

وبعد ما كان متوسط نصيب الفرد من الدعم الغذائي الحقيقي ( بأسعار ١٩٩٥ ) يزيد بمعدل ٠,٣% في الفترة ١٩٧٥-١٩٨٥/٨٤ ، فإنه تعرض لهبوط حاد بمعدل ٢٠% سنوياً في الفترة ١٩٨٥/٨٤-١٩٩١/٩٠ . ثم خفت حدة الهبوط إلى ٨% سنوياً في الفترة ١٩٩١/٩٠-١٩٩٨/٩٧ . وبالرغم من زيادة الدعم الغذائي في الفترة ١٩٩٩/٩٨-٢٠٠٤/٠٣ بمعدل ٩,٤% ، إلا أن نصيب الفرد من الدعم الغذائي قد سجل انخفاضاً بمعدل يقرب من ٨% في الفترة ١٩٧٥-١٩٩٨/٩٧ ، ونحو ٥% في الفترة ١٩٧٥-٢٠٠٤/٠٣ .

ولعل هذا التطور في سياسة الدعم يفسر بعض القفزات السعرية في مطلع الثمانينات ، ثم في ١٩٨٦-١٩٨٧ وذلك بالتوافق مع اتفاق التثبيت الاقتصادي المبرم مع صندوق النقد الدولي في مايو ١٩٨٧ ، ثم في مطلع التسعينات وذلك بالتوافق مع برنامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي الموقع مع الصندوق والبنك الدولي في ١٩٩١ . لاحظ أن تخفيض الدعم لم يقتصر على الدعم المباشر الظاهر في الموازنة العامة للدولة ، بل أنه امتد إلى الدعم الضمني الذي لا يظهر بشكل مباشر في الموازنة ، كدعم البترول والكيروسين والغاز والمازوت ، ودعم أسعار الكهرباء والمياه والنقل والمواصلات .

ب- التراجع عن دور الحكومة في تقديم الخدمات العامة عموماً ، والسلع العامة خصوصاً ؛ مما أدى إلى ارتفاع أسعارها ارتفاعاً كبيراً .

فقد تحولت خدمات متعددة كانت مجانية أو تقدم مقابل رسوم رمزية في السابق ، إلى خدمات مقابل رسوم أعلى كثيراً ، كالخدمات التعليمية والخدمات

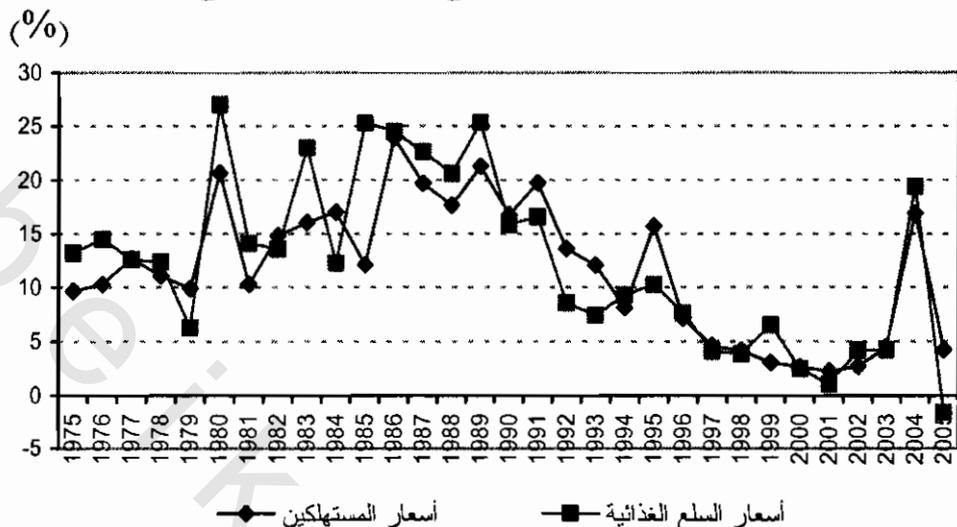
الصحية وخدمات استعمال بعض الطرق العامة كطريق مصر - الإسكندرية الصحراوى وطريق مصر بور سعيد الصحراوى وغيرهما ، وكذلك خدمات استخراج جوازات السفر وخدمات التوثيق فى الشهر العقارى ووزارة الخارجية . كما أدى إفساح المجال أمام القطاع الخاص للعمل فى مجال التعليم والعلاج والنقل وغيرها ، وتحويل بعض الهيئات الخدمية العامة إلى شركات ، كما فى مجال الاتصالات والكهرباء والمياه ، إلى ارتفاع المستوى العام لأسعار الخدمات التى لم تعد تنطبق عليها صفة "عامة" إلا على سبيل التجاوز عن الدقة فى استخدام اللغة العربية .

## (٢) التخفيضات المتكررة فى القيمة الخارجية للعملة:

لقد تعرض سعر صرف الجنيه المصرى لعدة تخفيضات وذلك على ما سبق بيانه فى القسم (٢-٢) من الفصل الثانى . وقد أدت هذه التخفيضات إلى ارتفاع أسعار الواردات ، ومن ثم ارتفاع الرقم القياسى لأسعار المستهلكين بمعدلات كبيرة . ففى السبعينات والثمانينات ، وفى ظل تعدد أسعار الصرف ، كان يجرى تحويل نسب متزايدة من التعاملات بالنقد الأجنبى من الأسعار الإدارية إلى الأسعار الحرة بدرجة أو بأخرى فيما كان يسمى السوق الموازية (منذ ١٩٧٤) ، وجمع النقد الأجنبى لدى المصارف المعتمدة (منذ ١٩٧٩-١٩٨٠) ، ونظام السوق المصرفية الحرة (منذ مايو ١٩٨٧) . ثم جاء التحول الكبير مع التوقيع على برنامج التثبيت الاقتصادى فى مايو ١٩٩١ ، حيث تحرر سعر الصرف فى إطار سوقين: سوق أولية وسوق حرة ، فى فبراير ١٩٩١ ، وذلك تمهيداً لبرنامج التثبيت . ولم تمر سوى سبعة شهور حتى تم دمج السوقين فى سوق حرة واحدة للنقد الأجنبى فى أكتوبر ١٩٩١ .

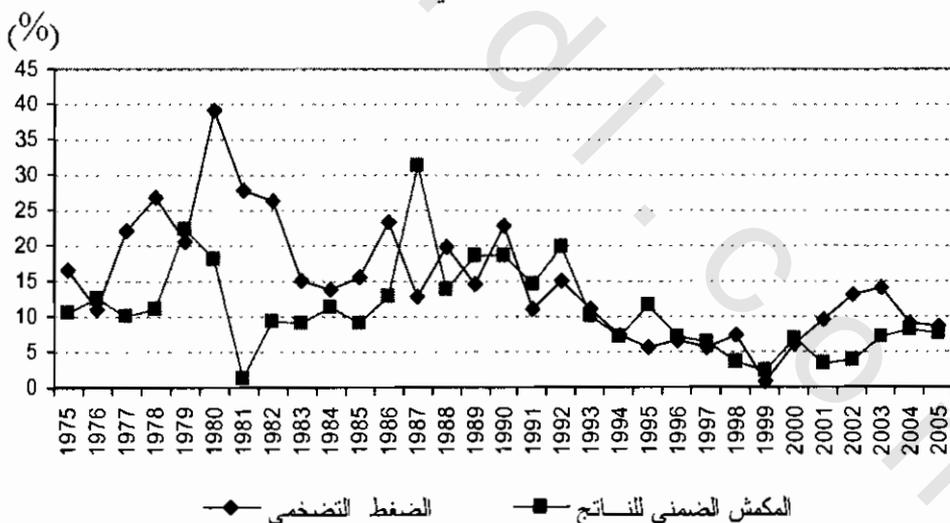
ولاشك أن هذه التطورات تفسر إلى حد كبير الزيادات السعرية الملحوظة فى شكل (٦-١) وشكل (٦-٢) فى ١٩٧٥ - ١٩٧٦ ، ثم فى ١٩٧٩-١٩٨٠ ، وفى ١٩٨٦-١٩٨٧ ، وفى ١٩٩١-١٩٩٢ .

شكل (٦-١): معدلات تغير أسعار السلع الغذائية وعموم السلع الاستهلاكية



المصدر: جدول (٦-١).

شكل (٦-٢): معدلات التضخم وفقاً للمكش الضمني للناتج ومؤشر الضغط التضخمى



المصدر: جدول (٦-١).

وقد ارتبطت عودة معدل التضخم للارتفاع في الفترة الأخيرة (٢٠٠١) — (٢٠٠٤) في جانب كبير منها بالتخفيضات المتوالية التي طرأت على سعر صرف الجنيه المصري ابتداءً من ٢٠٠١/٢٠٠٢ ، والتي وصلت إلى ذروة أولى عقب إصدار قرار التعويم في ٢٩ يناير ٢٠٠٣ ، ثم إلى ذروة ثانية في أواخر ٢٠٠٣ وأوائل ٢٠٠٤ خاصة في تعاملات السوق السوداء حيث دار سعر الصرف حول سبعة جنيهات للدولار . ومع ارتفاع أسعار البترول وارتفاع السياحة زادت موارد النقد الأجنبي وتراجع سعر الصرف إلى مستوى ٥٧٥ قرشا للدولار في ٢٠٠٥ . واتصالاً بهذه التغيرات زادت أسعار المستهلكين بنحو ١٧% في سنة ٢٠٠٤ ، كما زادت أسعار السلع الغذائية بنحو ١٩,٤% في السنة ذاتها .

وبالرغم من عودة أسعار المستهلكين للتزايد بمعدل منخفض (٤%) في ٢٠٠٥ ، إلا أن معدل التضخم طبقاً لكل من المكش الضمني ومؤشر الضغط التضخمى ظل يدور حول ٨% - ٩% في السنتين ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥ ، مما يشير إلى استمرار الموجة التضخمية عند مستويات لم تظهر بشكل واضح في الرقم القياسى لأسعار المستهلكين . وقد يرجع بطء أو ضعف تأثير الرقم القياسى لأسعار المستهلكين بالانخفاض في سعر الصرف بالقياس مثلاً إلى الرقم القياسى لأسعار الجملة إلى فترات التأخير الأطول التي يتعرض لها الرقم القياسى لأسعار المستهلكين<sup>١</sup> ، وإلى اختلاف سلة المنتجات واختلاف أوزانها النسبية في كل من الرقمين ، وإلى تعرض أسعار بعض المنتجات للتحديد الإدارى أو تأثيرها بالدعم في حالة الرقم القياسى لأسعار المستهلكين ، وذلك على خلاف الرقم القياسى لأسعار الجملة<sup>٢</sup> . ويضاف إلى هذه

(١) فترة التأخير *time lag* ، ويطلق عليها أيضاً فترة الإبطاء ، هي الفترة التي تمر ما بين وقوع السبب وظهور نتائجه .

(٢) كانت معدلات ارتفاع الأسعار كالتالى :

٢٠٠٤	٢٠٠٣	٢٠٠٢	
%١١,٢٩	%٤,٤٧	%٢,٧٤	حسب الرقم القياسى لأسعار المستهلكين
%١٧,٠٩	%١٤,٣	%٦,٤٣	حسب الرقم القياسى لأسعار الجملة

وذلك طبقاً للأرقام القياسية (٢٠٠٠ - ١٠٠) الواردة في IMF, IFS, October 2005 -

الأسباب بعض أوجه القصور المعروفة في الرقم القياسي لأسعار المستهلكين والتي تؤثر في قدرته على التعبير الدقيق عن تغيرات الأسعار ، وذلك على ما سبق بيانه في القسم (٦-١) من الفصل الأول .

### (٣) تزايد انكشاف الاقتصاد المصري على الخارج وتزايد تعرضه للصدمات الخارجية:

فقد أدى ذلك الانكشاف إلى ارتفاع أسعار الواردات في فترات متعددة<sup>١</sup> ، فحتى في الفترات التي لم ينخفض فيها سعر الصرف ، تعرضت الأسعار للارتفاع بتأثير الارتفاع في أسعار الواردات لأسباب خارجية . ومن أبرز هذه الأسباب الخارجية ارتفاع أسعار النفط في السبعينات والنصف الأول من الثمانينات ، ثم في ١٩٩٠ (بالتواكب مع غزو العراق للكويت) ، ثم في الفترة ٢٠٠٠ - ٢٠٠٥ عقب أحداث الحادي عشر من سبتمبر ٢٠٠١ ، ثم التدخل الأمريكي في أفغانستان وفي العراق ، وذلك فضلاً عن تزايد طلب الصين والهند على البترول في هذه الفترة ، حسبما تم رصده في القسم (١-٢) من الفصل الثاني .

ومن المعروف أن ارتفاع أسعار الواردات ينعكس على كل من أسعار الجملة وتكاليف الإنتاج (مع ارتفاع كلفة السلع الرأسمالية ومستلزمات الإنتاج) ، كما أنه قد

- وحول الأسباب المحتملة لارتفاع الرقم القياسي لأسعار الجملة بمعدلات أعلى من ارتفاع الرقم القياسي لأسعار المستهلكين راجع : المركز المصري للدراسات الاقتصادية ، "أسباب التباين بين أسعار المستهلكين وأسعار الجملة في مصر في الأونة الأخيرة" ، آراء في السياسة الاقتصادية ، العدد (١٥) ، سبتمبر ٢٠٠٤ . ومن بين الأسباب المحتملة للتباين بين الرقمين في معدل ارتفاع الأسعار الاختلاف في مجموعة المنتجات التي يغطيها كل منهما ، واختلاف الأوزان النسبية لمكونات كل مؤشر ، وتأثر أسعار المستهلكين بهوامش الربح التي تضاف في مرحلة البيع بالتجزئة للمستهلك النهائي ، وتأثر الرقم القياسي لأسعار الجملة بالتغيرات في أسعار السلع التي تدخل في التجارة الدولية ( جراء تغير سعر الصرف مثلاً ) ، في حين يدخل في الرقم القياسي لأسعار المستهلكين السلع غير القابلة للتجارة الدولية . وأحياناً تتضمن أسعار المستهلكين بعض السلع أو الخدمات ذات الأسعار المدعومة أو المحددة إدارياً ، والتي قد لا يشتمل عليها الرقم القياسي لأسعار الجملة ، مما يجعل الارتفاع في أسعار المستهلكين أقل من الارتفاع في أسعار الجملة .

(١) بالطبع ، قد يترتب على تزايد افتتاح الاقتصاد المصري على الخارج انخفاض أسعار بعض الواردات ، مثلما حدث إبان الأزمة المالية الآسيوية في صيف ١٩٩٧ .

ينعكس بشكل مباشر و/أو بشكل غير مباشر (جراء ارتفاع تكاليف الإنتاج) على أسعار السلع الاستهلاكية . ويزداد أثر ارتفاع أسعار الواردات على الأسعار المحلية فى مصر وذلك بسبب ارتفاع درجة اعتمادها على الخارج فى تدبير احتياجاتها من السلع الاستهلاكية ، فضلاً عن السلع الوسيطة والسلع الرأسمالية ، حيث تؤدي معدلات النمو الضعيفة نسبياً للاقتصاد المصرى إلى استمرار الفجوة الواسعة بين الطلب والعرض ، وذلك على ما سبق التعرض له فى الفصلين الرابع والخامس .

#### (٤) عجز الموازنة وتمويله تضخيمياً:

من الافتراضات التى تلقى دعماً امبريقياً جيداً أن وراء التضخم المرتفع والمزمع فى الدول النامية عجوزات كبيرة فى موازنتها العامة<sup>١</sup> . وكما يظهر من جدول (٦-١) ، فقد اتجه عجز الموازنة إلى التزايد بمعدل يقرب من ٢٠% سنوياً فى المتوسط فى الفترة ١٩٧٥-١٩٨٥ ، وكانت نسبة العجز إلى ن.م.أ. فى حدود ٢٢% سنوياً . وبالرغم من اتجاه معدل التزايد السنوى المتوسط فى العجز إلى التراجع فى السنوات الست التالية ١٩٨٥-١٩٩١ ، فإن مستواه ظل مرتفعاً حيث بلغ ١٥% سنوياً ، كما بقيت نسبة العجز إلى ن.م.أ. مرتفعة حيث بلغ متوسطها السنوى ١٧% فى تلك الفترة .

ولم يشهد معدل تزايد عجز الموازنة انخفاضاً محسوساً إلا فى الفترة ١٩٩١-٢٠٠١ التى شهدت السنوات الست الأولى منها على وجه الخصوص تطبيقاً متشدداً لبرنامج التثبيت الاقتصادى والتكيف الهيكلى الذى بدأ فى صيف ١٩٩١ . وفى تلك السنوات هبط معدل تزايد العجز الكلى للموازنة إلى ٢,٣% سنوياً ، كما هبطت نسبة العجز إلى ن.م.أ. إلى ٢,٢٥% سنوياً فى المتوسط . غير أن عجز الموازنة لم يلبث أنه عاد سيرته الأولى ، حيث سجل معدلاً للارتفاع قدره ٢٣,٤% سنوياً فى الفترة

(١) راجع مقال Sam Quliaris فى نشرة صندوق النقد الدولى : IMF, Research Bulletin, Vol. 6, no. 1, March, 2005

حيث يعرج إلى نتائج الدراسة التالية فى هذا الشأن :

L.A. Catao and M.E. Terrones Silva, "Fiscal deficits and inflation", IMF Working Paper, no. 03/65, 2003.

٢٠٠١—٢٠٠٥ ، وهو ما يزيد على أعلى معدل مسجل للزيادة السنوية المتوسطة في العجز في الفترات السابقة ، وهو ٢٠% خلال الفترة ١٩٧٥ — ١٩٨٥ . وقد ترتب على ذلك أن نسبة العجز الكلي إلى ن.م.أ. قد تضاعفت ثلاث مرات خلال تلك السنوات الأربع ، حيث وصلت النسبة إلى ٧,٣٤% ، مقابل ٢,٢٥% في الفترة السابقة (١٩٩١—٢٠٠١) .

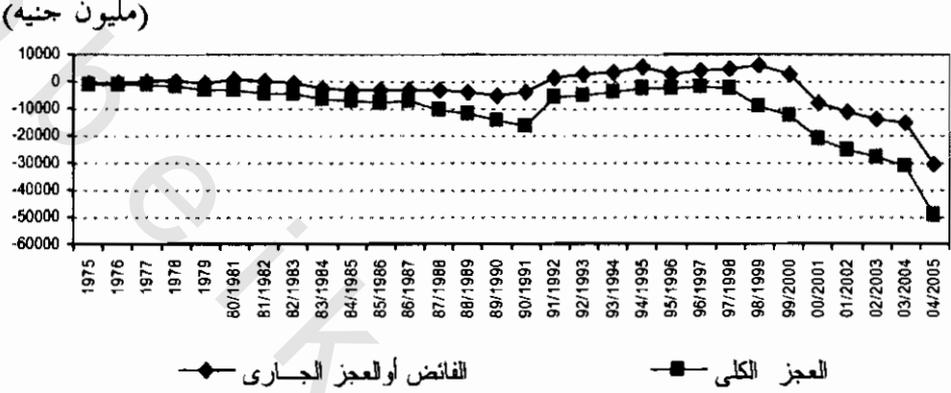
وعموماً فإن عجز الموازنة قد ازداد بمعدل سنوي متوسط قدره ١٢,٦% في الفترة الكلية ١٩٧٥—٢٠٠٥ . وهو بالقطع معدل مرتفع ، حيث أنه لا يقل سوى بنقطتين عن معدل الضغط التضخمي ، كما أنه يكاد يتطابق مع معدل الارتفاع السنوي في أسعار المستهلكين . كما بلغت نسبة العجز الكلي في الموازنة إلى ن.م.أ. ١٢,٤٥% سنوياً في المتوسط خلال تلك الفترة ، وهي أيضاً نسبة مرتفعة ، حيث تزيد قليلاً على أربعة أمثال النسبة القصوى للعجز حسب المعايير المعمول بها في الاتحاد الأوروبي (٣% من ن.م.أ. كما سبق ذكره) . وبطبيعة الحال فإن المشكلة ليست في وجود عجز مرتفع في الموازنة فحسب ، بل يضاف إلى ذلك اللجوء لفترة طويلة إلى أساليب تضخمية في تمويل العجز ، وذلك على ما سيأتى بيانه في القسم التالى من هذا الفصل .

### ٦-٣ عجز الموازنة ومصادر تمويله:

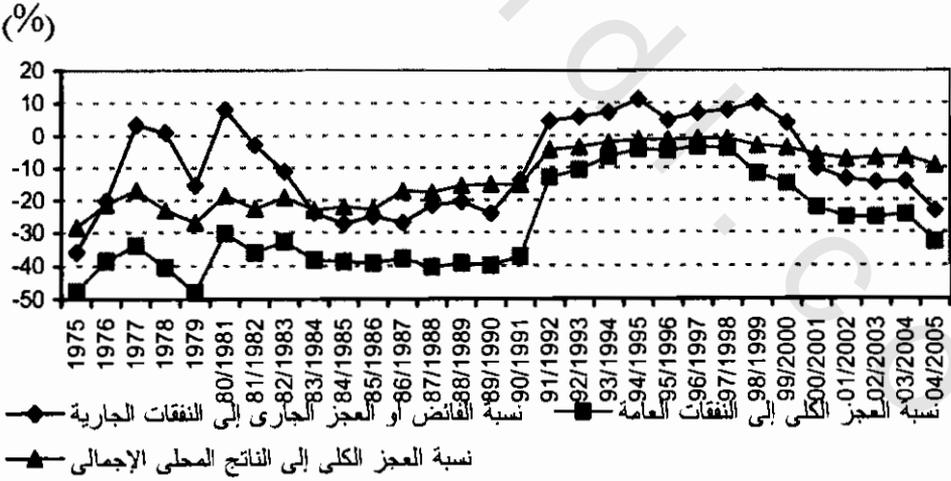
بالنظر إلى جدول (٦- م ٢) . يملحق هذا الفصل والأشكال (٦- ٣) - (٦- ٥) ، يتضح أنه خلال الثلاثين عاماً ١٩٧٥ — ٢٠٠٥/٠٤ كانت الموازنة الجارية تحقق عجزاً في ١٨ سنة ، ولم يظهر بها فائض سوى في ١٢ سنة . أى أنه في ٦٠% من سنوات فترة التحليل كانت الموازنة الجارية في حالة عجز . وإذا تركنا السنتين ١٩٧٧ و ١٩٧٨ جانباً ، حيث كان الفائض الجارى المتحقق فيهما ضئيلاً للغاية ، وكذلك سنة ١٩٨١/٨٠ ، فإن تحقيق الموازنة الجارية لفائض ملموس قد اقتصر على السنوات التسع ١٩٩٢/٩١ — ٢٠٠٠/١٩٩٩ . وهذا معناه أن ظهور

الفائض فى تلك السنوات قد ارتبط بتطبيق السياسات الانكماشية لبرنامج التثبيت الاقتصادى الذى بدأ فى صيف ١٩٩١ .

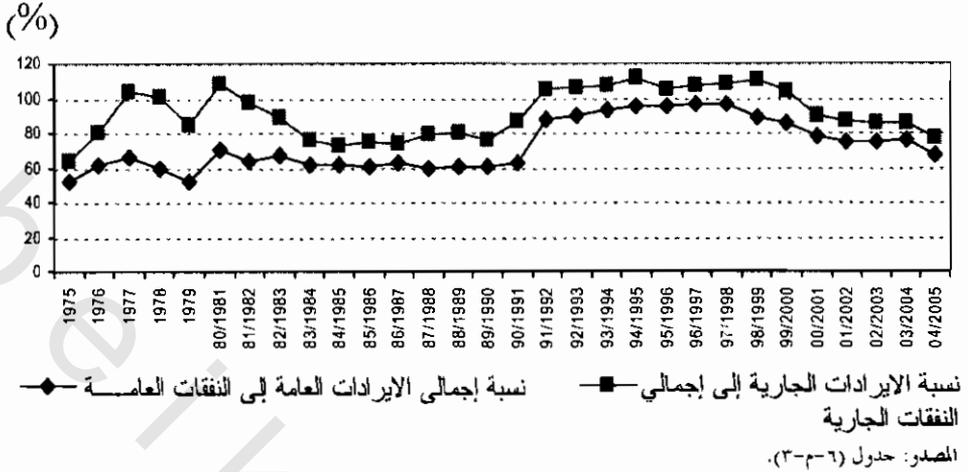
شكل (٦-٣): تطور الفائض والعجز فى الموازنة العامة للدولة



شكل (٦-٤): مؤشرات عجز الموازنة العامة للدولة



شكل (٦-٥): العلاقات بين الإيرادات والنفقات في الموازنة العامة للدولة



وبالرغم من تحقيق الموازنة الجارية لفائض في السنوات المذكورة ، إلا أن الموازنة الشاملة ، أى مجموع الموازنة الجارية والموازنة الاستثمارية وموازنة التحويلات ، كانت في حالة عجز كلى طوال السنوات الثلاثين موضع الاهتمام هنا . وطبقاً للبيانات المتاحة فإن العجز الكلى في الموازنة قد أخذ في التزايد منذ عام ١٩٧٥ حتى ١٩٩٠/٨٩ ، حيث أصبح يساوى ما يزيد قليلاً على عشرة أمثال العجز الكلى في ١٩٧٥ . وبالرغم من نجاح السياسات الانكماشية في الهبوط بالعجز الكلى لدرجة أن مستواه في ١٩٩٨/٩٧ قد أصبح لا يزيد على ضعف مستواه في ١٩٧٥<sup>٢</sup> ، إلا أن العجز الكلى قد أخذ في التزايد بعد ذلك حتى أصبح مستواه في ٢٠٠٥/٠٤ نحو ١٧,٥ ضعف مستواه في ١٩٩٨/٩٧ ، ونحو ٣٦ ضعف مستواه في ١٩٧٥ . ومعنى ذلك أنه بالرغم من تحقيق الموازنة الجارية لفائض في بعض السنوات ، إلا أن هذا الفائض لم يكن كافياً لتغطية العجز في كل الموازنة الاستثمارية وموازنة التحويلات . أما في بقية السنوات التي تتحقق فيها عجز في الموازنة الجارية ، فكان من الضروري

- (١) توقف العمل بتبويب الموازنة على هذا النحو اعتباراً من موازنة ٢٠٠٦/٢٠٠٥ . راجع الملاحظة (٣) أسفل جدول (٦-٣) . ملحق هذا الفصل .
- (٢) هبط العجز الكلى بشكل مطلق في السنوات ١٩٩٢/٩١ - ١٩٩٥/٩٤ .

تدبير موارد ليس فقط لتمويل عجز موازنتي الاستثمارات والتحويلات ، بل وتمويل عجز الإيرادات الجارية عن النفقات الجارية أيضاً .

بالرغم من نجاح برنامج التثبيت في الهبوط بالعجز الكلي لدرجة أن قيمته في ١٩٩٨/٩٧ قد أصبحت سبع قيمته في ١٩٩١/٩٠ ، إلا أن العجز سرعان ما اتجه للتزايد بعد ١٩٩٨/٩٧ ليصل في ٢٠٠٥/٠٤ إلى ثلاثة أمثال مستواه في ١٩٩١/٩٠ .

ومن الملاحظ من جدول (٦-٢) أن النفقات العامة كانت تنمو بمعدلات أعلى من معدل نمو الإيرادات العامة في كل السنوات ، عدا ١٩٨٥/٨٤ - ١٩٩١/٩٠ حيث تساوى المعدلان تقريباً ، وكذلك ١٩٩١/٩٠ - ١٩٩٨/٩٧ حيث هبط معدل نمو النفقات العامة إلى ما يقرب من نصف معدل نمو الإيرادات العامة (٥,٦٪ مقابل ١٣,٢٪) ، وذلك تحت وطأة التطبيق الصارم للسياسات الانكماشية لبرنامج التثبيت والتكليف . وقد انعكس الوضع في السنوات ١٩٩٩/٩٨ - ٢٠٠٥/٠٤ حيث اقترب معدل نمو النفقات العامة من ضعف معدل نمو الإيرادات العامة (١١,٤٤٪ مقابل ٥,٤٩٪) .

جدول (٦-٢) : معدلات النمو السنوية المتوسطة في الإيرادات والنفقات العامة

الفترة	الإيرادات الضريبية	الإيرادات غير الضريبية	الإيرادات الجارية	إجمالي الإيرادات العامة	النفقات الجارية	النفقات الرأسمالية	إجمالي النفقات العامة
١٩٧٥-١٩٨٥/٨٤	٢٢,٨٦	٢١,٤١	٢٥,٢٤	٢١,٦٨	٢٥,١٠	٢٥,٣١	٢٥,٣٠
١٩٩١/٩٠-١٩٨٥/٨٤	٢٣,٦٧	١٥,٨٣	١٨,٦٩	١٦,٣٥	١٦,١٠	١٥,٧٦	١٦,٢٥
١٩٩٨/٩٧-١٩٩١/٩٠	١٦,٠٥	٧,٤٤	١٢,٩٤	١٣,١٨	٩,٤١	-	٦,٥١
٢٠٠٥/٠٤-١٩٩٩/٩٨	٧,٨١	٤,٣٠	٦,٥٧	٦,٤٩	١٣,٤١	٢,٧١	١١,٤٤

المصادر والملاحظات:

حسبت المعدلات السنوية المتوسطة من بيانات الجداول (٦-٣) و (٦-٤) و (٦-٥) .

لاحظ أن عودة مؤشرات عجز الموازنة للتزايد اعتباراً من السنة المالية ١٩٩٩/٩٨ قد ارتبط بالشروع في تنفيذ أربعة مشروعات ضخمة ، أطلقت عليها الحكومة اسم "المشروعات الكبرى" أو "العملاقة". وهذه المشروعات الأربعة تشكل مكوناً أساسياً في الخطة طويلة المدى التي أعدها الحكومة للفترة ١٩٩٧ — ٢٠١٧ ، وتتطلب نفقات استثمارية ضخمة ويمتد العمل في بعضها حتى ٢٠١٧ . وتشمل هذه المشروعات : مشروع توشكى الذى تقدر تكلفته بنحو ٧٠ مليار دولار ، ومشروع تنمية شمال سيناء زراعياً وصناعياً وتعدنياً وسياحياً ، ومشروع ميناء شرق التفريعة ببور سعيد ، ومشروع التنمية الصناعية لمنطقة شمال غرب خليج السويس الذى تحول إلى منطقة اقتصادية خاصة وتقدر تكلفته الاستثمارية بنحو ٤٥ مليار دولار . وبالرغم من القرار الذى اتخذ فى ٢٠٠٠/٢٠٠١ بتخفيض سرعة تنفيذ هذه المشروعات ، فلاشك أنها قد استمرت تشكل رافداً مهماً من روافد زيادة النفقات العامة فى السنوات اللاحقة . كما شارك فى ازدياد العجز فى أواخر ١٩٩٨/٩٧ والسنوات الثلاث التالية ما أشرنا إليه فى القسم (٦-١) من صدمات خارجية (هبوط عائدات تصدير النفط) وصدمة داخلية (حادث الأقص) ، وعدوى خروج الأموال من البورصة (بتأثير الأزمة الآسيوية) .

وكما يتضح من جدول (٦-٣ م-٣) والشكل (٦-٤) ، فإن نسبة العجز الجارى إلى النفقات الجارية شهدت اتجاهًا عامًا تصاعدياً فى النصف الثانى من السبعينات (باستثناء السنتين ١٩٧٧ و ١٩٧٨ اللتين تحقق فيهما فائض فى الموازنة الجارية) وفى النصف الأول من الثمانينات (باستثناء ١٩٨١/٨٠ التى ظهر فيها فائض جارى) حتى وصلت نسبة العجز الجارى إلى النفقات الجارية ٢٧% فى ١٩٨٧/٨٦ . وبعد هذه السنة اتخذت هذه النسبة اتجاهًا عامًا تنازلياً حتى اقتربت من ٢٢% فى

(١) قدرت تكلفة مشروع شمال غرب خليج السويس بحوالى ١٥٠ مليار جنيه ، أى حوالى ٤٥ مليار جنيه بسعر الصرف السائد فى ١٩٩٩/٩٨ . حول المشروعات الكبرى ، أنظر :

American Chamber of Commerce in Egypt, Mega Projects in Egypt: New Horizons for Development, AmCham Business Studies Series , Cairo, December 1998 (www.amcham.org.eg).

أواخر الثمانينات ، وذلك تطبيقاً للسياسة الانكماشية التى بدأت فى منتصف الثمانينات . ولكن حدة هذه السياسة قد تزايدت مع تطبيق برنامج التثبيت والتكيف فى ١٩٩١ ، حيث تحقق فائض جارى تراوحت نسبته إلى النفقات الجارية بين ٥% و ٨% خلال الفترة ١٩٩٢/٩١ — ١٩٩٨/٩٧ . وبعد ذلك اتخذت نسبة العجز الجارى إلى النفقات الجارية اتجاهاً تصاعدياً حتى بلغت ٢٣% فى ٢٠٠٥/٠٤ ، وهى نسبة قريبة من تلك التى لوحظت فى أواخر الثمانينات ، أى عشية تطبيق برنامج التثبيت والتكيف . بعبارة أخرى فإن الإيرادات الجارية بعد ما كانت تغطى النفقات الجارية وتترك فائضاً يتراوح بين ٥% و ٨% فى الثلاثين الأولين من التسعينات ، فإنها لم تعد تغطى سوى ٧٧% من هذه النفقات فى ٢٠٠٥/٠٤ ، وذلك على النحو المبين فى شكل (٦-٥) .

وكما سبق ذكره ، وكما يظهر فى الشكلين (٦-٤) و(٦-٥) فإن الموازنة الشاملة (جارية واستثمارية وتحويلات) كانت فى حالة عجز دائم طوال الفترة ١٩٧٥—٢٠٠٥/٠٤ . وقد تراوحت نسبة العجز الكلى إلى النفقات العامة بين ٣٣% و ٤٨% فى النصف الثانى من السبعينات ، وهذا معناه أن الإيرادات العامة لم تكن تغطى إلا ما يتراوح بين نصف وثلثى النفقات العامة . وانكمش مدى نسبة العجز الكلى إلى النفقات العامة فى الثمانينات إلى ٣٣%—٤٠% ، بما يعنى أن الإيرادات العامة صارت تغطى ما يتراوح بين ٦٠% و ٦٧% من النفقات العامة . ومع تطبيق برنامج التثبيت والتكيف انخفضت نسبة العجز الكلى إلى النفقات العامة من ٣٧% فى ١٩٩١/٩٠ إلى ١٣% فى ١٩٩٢/٩١ وواصلت النسبة انخفاضها حتى بلغت ٤% فى ١٩٩٨/٩٧ ، وذلك بما يعنى أن الإيرادات العامة صارت تغطى ٩٦% من النفقات العامة فى تلك السنة . وكما تكرر ذكره فيما سبق ، كانت سنة ١٩٩٩/٩٨ نقطة تحول ، حيث تضاعفت نسبة العجز الكلى إلى النفقات العامة ثلاث مرات فى تلك السنة (١٢% مقابل ٤% فى السنة السابقة) ، مع الشروع فى تنفيذ المشروعات الكبرى الأربعة المشار إليها سابقاً . واتخذت هذه النسبة اتجاهاً تصاعدياً متسارعاً حتى بلغت ٣٣% فى ٢٠٠٥/٠٤ ، بمعنى أن الإيرادات العامة لم تغطى سوى

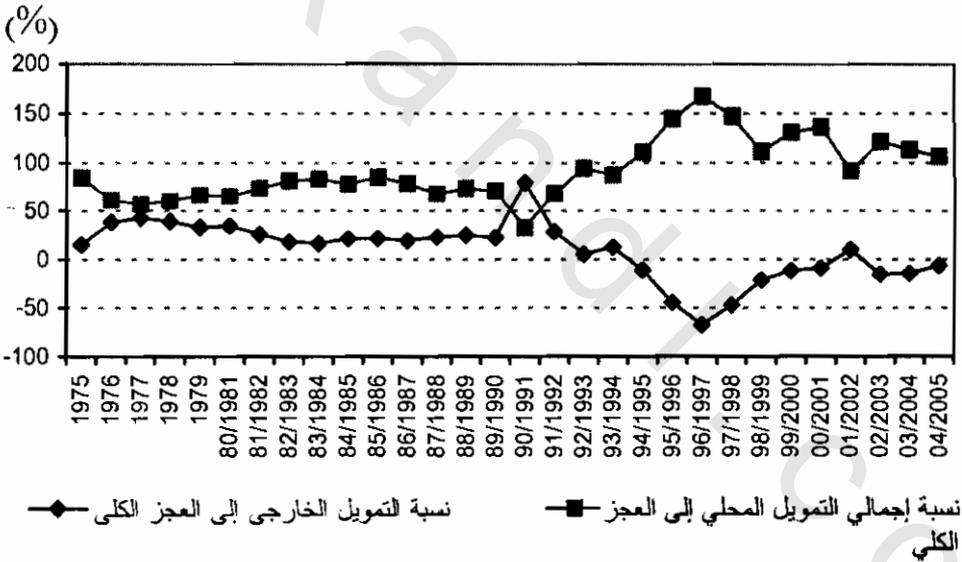
ثلثى النفقات العامة ، وهو مستوى قريب مما كان متحققاً قبل تطبيق برنامج التثبيت والتكيف (٦٣% فى ١٩٩١/٩٠).

وفىما يتعلق بمصادر تمويل العجز الكلى فى الموازنة ، يشير فحص الجدولين (٦-٢) و(٦-٣) بالملحق وكذلك فحص الشكلين (٦-٦) و(٦-٧) إلى عدد من التطورات المهمة . فقد بلغت نسبة التمويل المحلى للعجز الكلى مستوى مرتفعاً فى ١٩٧٥ (٨٥%) ، وأخذت هذه النسبة فى التناقص حتى ٥٧% فى ١٩٧٧ . وكان الوجه الآخر لهذا التطور هو ارتفاع نسبة التمويل الخارجى للعجز من ١٥% فى ١٩٧٥ إلى ٤٣% فى ١٩٧٧ . وتزايد الاعتماد على التمويل المحلى للعجز بشكل مطرد من ١٩٧٨ حتى ١٩٨٦/٨٥ ، حيث عادت النسبة إلى مستواها فى ١٩٧٥ ، أى ٨٥% . وشهد النصف الثانى من الثمانينات (بداية السياسات الانكماشية) تراجع نسبة التمويل المحلى للعجز حتى وصلت إلى ٣٣% فى ١٩٩١/٩٠ . ومع تطبيق برنامج التثبيت والتكيف ١٩٩١ أخذت هذه النسبة فى التزايد حتى ٩٦/٩٧ ، حيث توسعت الحكومة فى إصدار أذون وسندات الخزانة لتمويل العجز ، وهو ما أدى إلى زيادة ضخمة فى الدين العام المحلى على ما سيأتى بيانه فيما بعد . وباستثناء سنة واحدة (٢٠٠٢/٢٠٠١) هبطت فيها نسبة التمويل المحلى للعجز عن ١٠٠% ، بقيت النسبة عند مستوى أعلى من ١٠٠% فى معظم السنوات من ١٩٩٥/٩٤ حتى ٢٠٠٥/٠٤ ، حيث كانت القيمة المسجلة لهذه النسبة ١٠٧% . ويعزى ارتفاع النسبة عن ١٠٠% إلى سداد بعض التأخرات وكذلك الفروق الإحصائية بين حسابات وزارة المالية وحسابات الجهاز المصرفى ، وذلك فضلاً عن أن التمويل الخارجى يظهر بإشارة سالبة ، لأنه يمثل صافى الاقتراض والأقساط المسددة .

وبالطبع اتخذت نسبة التمويل الخارجى للعجز اتجاهاً معاكساً لنسبة تمويل المحلى للعجز . وجدير بالذكر أن الحكومة قد قررت تقليل الاعتماد على التمويل الخارجى فى أعقاب إعادة جدولة ديون مصر الخارجية فى مطلع التسعينات ، وعدم تجاوز الاقتراض الخارجى الجديد للأقساط التى يجرى تسديدها من الدين الخارجى

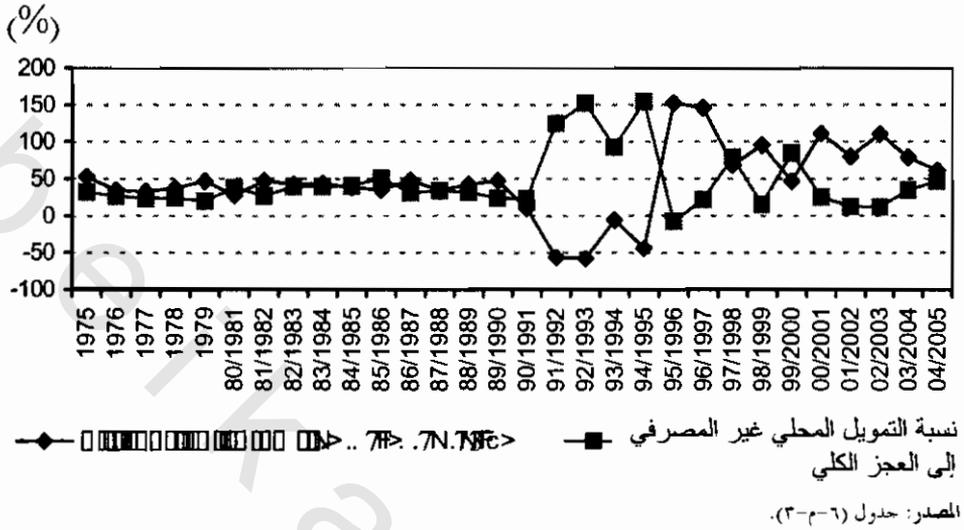
القائم بفارق كبير . ولذا ظل الدين الخارجى فى حدود ٣١ مليار دولار فى السنوات ١٩٩٢/٩١ - ١٩٩٦/٩٥ ، بل إنه اتجه إلى الانخفاض قليلاً فى السنوات التالية حتى بلغ ٢٧ مليار دولار فى ٢٠٠١/٢٠٠٠ ، ثم تزايد بعد ذلك حتى اقترب من ٣٠ مليار دولار فى ٢٠٠٥/٠٤ ، وذلك على ما هو موضح فى جدول (٦-٦ م - ١٤) . ويلاحظ - كما سبق ذكره - أن قيم صافى المكون الخارجى لتمويل العجز الكلى فى الموازنة هى قيم سلبية اعتباراً من ١٩٩٥/٩٤ حتى ٢٠٠٥/٠٤ مع استثناء ٢٠٠٢/٠١ فقط ، وذلك بما يفيد أن سداد الالتزامات المستحقة للخارج كان يزيد على الاقتراض من الخارج لأغراض تمويل العجز .

شكل (٦-٦): مصادر تمويل العجز الكلى فى الموازنة العامة للدول  
(كنسبة من العجز الكلى)



المصدر: جدول (٦-٣ م).

شكل (٦-٧): توزيع التمويل المحلي للعجز الكلي بين تمويل مصرفي و تمويل غير مصرفي



جدول (٦-٣): مؤشرات مساهمة عجز الموازنة في التضخم المحلي (متوسطات سنوية)

الفترة	الزيادة السنوية في المطلوبات من الحكومة كنسبة من عرض النقود	معدل النمو السنوي في الدخل القومي الإجمالي	مساهمة عجز الموازنة في الضغط التضخمي	نسبة التمويل المصرفي إلى التمويل المحلي لعجز الموازنة
١٩٧٥-١٩٨٠	٢٩,٨١	٥,٧٥	٢٤,٠٦	٦٣%
١٩٨٠-١٩٨٥	٢٠,١٩	٥,٢٧	١٤,٩٢	٥٢%
١٩٧٥-١٩٨٥	٢٢,٥١	٥,١١	١٧,٤٠	٥٥%
١٩٨٥-١٩٩١	١٥,٦٥	٤,٠٢	١١,٦٣	٥٢%
١٩٩١-١٩٩٨	٣,٣٠	٤,٣٠	١,٠٠	٥١% (١٩٩٥/٩٤ - ٩٢/٩١) - ٨٠% (١٩٩٨/٩٧ - ٩٦/٩٥)
١٩٩٨-٢٠٠٣	٥,٧١	٣,٤٨	٢,٢٣	٧٩% (٢٠٠٣/٠٢ - ٩٩/٩٨) - ٧١% (٢٠٠٥/٩٩ - ٠٤/٩٨)

المصادر والملاحظات :

- ١ — عرفت مساهمة عجز الموازنة في التضخم المحلي على النحو الذي اتبعه بنت هانسن . وتقاس هذه المساهمة بالفرق بين الزيادة في مطلوبات الجهاز المصرفي من الحكومة كسبة من عرض النقود ( M2 ) ومعدل النمو السنوي في الدخل القومي الإجمالي . أنظر : B. Hansen, Egypt and Turkey, op cit. P.195 .
- ٢ — البيانات التي حثبت منها معدلات النمو السنوي المتوسطة للفتترات المختلفة ( متوسطات هندسية ) مأخوذة من : World Bank, WDI 2005 (CD - ROM) . والنسب في العمود الأخر محسوبة من بيانات جدول (٦- م ٢) .

ويقدم جدول (٦-٣) مؤشرين من المؤشرات ذات الدلالة على مساهمة عجز الموازنة في التضخم المحلي . وهما : مساهمة عجز الموازنة في الضغط التضخمي ، ونسبة التمويل المصرفي إلى التمويل المحلي للعجز<sup>١</sup> . وباستعراض قيم هذين المؤشرين ، يتضح أنه فيما عدا الفترة اللاحقة لتطبيق السياسات الانكماشية لبرنامج التثبيت والتكيف كان العجز في الموازنة والاقتراض المصرفي لتمويله من العوامل الأساسية المساهمة في إحداث التضخم . فقد كانت نسبة التمويل المصرفي إلى التمويل المحلي للعجز الكلي للموازنة سالبة في السنوات ١٩٩٢/٩١ — ١٩٩٥/٩٤ دليلاً على أن إيداعات الحكومة كانت أكبر من مسحوباتها ، ومن ثم تكونت احتياطات كبيرة في تلك الفترة . كما كانت مساهمة عجز الموازنة في التضخم المحلي سالبة (بمعنى أن نسبة الزيادة في مطلوبات الجهاز المصرفي إلى عرض النقود كانت أقل من معدل نمو الدخل القومي الإجمالي) في الفترة ١٩٩١ — ١٩٩٨ .

فباستثناء الفترة المشار إليها حالاً ، كانت قيم المؤشرين موجبة ، دليلاً على الأثر التضخمي لعجز الموازنة وأسلوب تمويله . صحيح أن مساهمة عجز الموازنة في التضخم — طبقاً لهذين المؤشرين — كانت تتجه إلى الانخفاض خلال الفترة من ١٩٧٥ حتى ١٩٩١ ، لدرجة أنها تحولت إلى مساهمة سلبية في بعض أو كل سنوات الفترة ١٩٩١ — ١٩٩٨ في المتوسط . ولكن من الملاحظ أيضاً اتجاه المؤشرين إلى التزايد في السنوات التالية للسنة المالية ١٩٩٨/٩٧ ، حيث أخذت نسبة العجز الكلي للموازنة إلى ن.م.أ. في التزايد على نحو مطرد من حوالي ١% في ١٩٩٨/٩٧ إلى ٧%

(١) أنظر تعريف التمويل المحلي المصرفي وغير المصرفي في هوانسن جدول (٦- م ٢) بالملحق . لاحظ أن التمويل المصرفي معرف على أساس صافٍ ، أي كفرق بين المسحوبات والإيداعات .

في ٢٠٠٣/٠٢ ، ثم إلى ٥٩% في ٢٠٠٥/٠٤ . وكما هو واضح من العمود الأخير لجدول (٦-٣) ، ازداد الاعتماد على التمويل المصرفي في تمويل عجز الموازنة لدرجة أنه أصبح يمثل ٧٩% من التمويل المحلي للعجز في السنوات ١٩٩٩/٩٨ — ٢٠٠٣/٠٢ ؛ وهو مستوى غير مسبوق حتى في السبعينات والثمانينات التي تراوح فيها معدل التضخم حسب مؤشر الضغط التضخمي في جدول (٦-١) بين ١٧% و٢٣% .

#### ٦-٤ تطور الإيرادات العامة:

ينتج العجز في الموازنة العامة للدولة عن أحد أمرين : قلة الإيرادات أو الإفراط في النفقات ، أو عن هذين الأمرين معاً . ولما كان من المبادئ المقررة للمالية العامة مبدأ أسبقية النفقات ، فمن الواجب أن يتجه النظر أول ما يتجه في تقصى أسباب العجز المالي إلى قلة الإيرادات ، ثم يتجه بعد ذلك إلى نمط الإنفاق واحتمالات الإسراف في بعض بنوده .

#### نسب الإيرادات إلى ن.م.أ.:

تشير البيانات التلخيصية الواردة في جدول (٦-٤) إلى تراجع شديد في المتوسط السنوي لنسبة كل من الإيرادات العامة والإيرادات الضريبية إلى ن.م.أ. خلال الفترة ١٩٩٩/٩٨ — ٢٠٠٥/٠٤ ، وذلك بالقياس إلى ما كانت عليه في النصف الثاني من السبعينات . فقد انخفضت نسبة الإيرادات العامة إلى ن.م.أ. من ٣٢% إلى ٢١% ، كما انخفضت نسبة الإيرادات الضريبية إلى ن.م.أ. من ٢١% إلى ١٥% فيما بين هاتين الفترتين .

والحق أن الاتجاه التزولي لهاتين النسبتين قد بدأ منذ ١٩٨٢/٨١ ، وذلك مع انحسار موجة الرواج المؤقت الذي أعقب نصر أكتوبر ١٩٧٣ وإعلان سياسة الانفتاح والذي ارتبط بارتفاع كبير في إيرادات مصر من البترول والسياحة وتحويلات العاملين المصريين في الخارج ، فضلاً عن تدفق كبير للمعونات العربية والأجنبية ، لاسيما من الولايات المتحدة والدول الغربية الأخرى . فقد تدهور الوضع الاقتصادي منذ عام

١٩٨٠ مع انكماش الموارد الخارجية التي أتيحت لمصر ، خاصة عقب زيارة السادات للقدس في ١٩٧٧ ثم عقد اتفاقية كامب ديفيد في ١٩٧٩ وما ترتب عليها من توقف للمعونات العربية . وبعد أن كان سعر البترول قد بلغ ذروة غير مسبوقة في ١٩٨٠ (٣٢ دولاراً للبرميل) ، أخذ السعر في التراجع ، مما أدى إلى تناقص إيرادات تصدير البترول المصري اعتباراً من ١٩٨١/٨٠ . وتسارع التدهور في الوضع الاقتصادي في السنوات التالية خاصة مع انخفاض سعر تصدير البترول إلى ١٣,٥ دولاراً للبرميل في ١٩٨٦ ، على ما هو مبين في الجدول (٢-١) بالفصل الثاني ، وكذلك مع التراجع في تحويلات المصريين العاملين في الخارج .

وبالرغم من اتخاذ الحكومة عدداً من الإجراءات لتخفيض عجز الموازنة في ١٩٨٤ و ١٩٨٥ ، إلا أنها لم تكن كافية لتعويض النقص في الموارد على نحو محسوس . ولذا استمرت نسبة العجز الكلي إلى ن.م.أ. عند مستوى مرتفع (٢٣%) في السنوات ١٩٨٤/٨٣ — ١٩٨٦/٨٥ ، وإن كانت قد أخذت في الانخفاض في السنوات التالية حتى بلغت ١٥% في ١٩٩١/٩٠ . وقد استمر الاتجاه التزولي لنسبة كل من الإيرادات العامة والإيرادات الضريبية إلى ن.م.أ. حتى ١٩٩٠/٨٩ ، أى قبيل تطبيق برنامج التثبيت والتكيف في ١٩٩١ . ولا شك أن هذا الاتجاه العام الهابط للنسبتين محل الاهتمام قد ارتبط باتجاهات السياسة الانفتاحية نحو التوسع في منح "المستثمرين" الكثير من الإعفاءات الضريبية وغيرها من الحوافز التي مثلت تنازلاً عن إيرادات محتملة ، وذلك فضلاً عن الاتجاه الركودي للاقتصاد المصري خلال تلك الفترة .

تراجعت نسبة كل من الإيرادات العامة والإيرادات الضريبية إلى ن.م.أ. تراجعاً ملحوظاً خلال الثلاثين عاماً الماضية ، ولم يكن لبرنامج التثبيت في ١٩٩١ سوى أثر محدود ومؤقت في رفع هاتين النسبتين .

جدول (٦-٤): تطور نسب الإيرادات إلى ن.م.أ. وتطور هياكل الإيرادات والضرائب

البيان	١٩٧٥ ١٩٧٩	١٩٨١/٨٠ ١٩٨٥/٨٤	١٩٨٦/٨٥ ١٩٩٠/٨٩	١٩٩١/٩٠ ١٩٩٨/٩٧	١٩٩٩/٩٨ ٢٠٠٥/٠٤
النسبة إلى ن.م.أ. الإيرادات العامة	٣١,٨	٣٨,٨	٢٦,٩	٢٧,٢	٢٠,٨
الإيرادات الضريبية	٢١,٤	٢١,٠	١٤,٤	١٦,٤	١٤,٦
النسبة إلى الإيرادات العامة	٦٦,٥	٥٤,١	٥٢,٠	٦٠,٣	٦٨,٦
الإيرادات الجارية الضريبية	١٩,٢	٢٧,٢	٢٥,١	٣٠,٥	٢٩,١
الإيرادات الجارية غير الضريبية	١٣,٥	١٨,١	٢١,٨	٨,٤	٢,١
الإيرادات الرأسمالية والتمويل الذاتى					
النسبة إلى الإيرادات الضريبية	٣٠,٧	٣٧,٠	٣٥,٦	٣٧,٩	٤١,٢
ضرائب مباشرة	٦٩,٠	٦٢,٥	٦٤,٤	٦١,٢	٥٨,٦
ضرائب غير مباشرة	٢٦,٦	٢٩,٤	٣٦,٧	٤٢,١	٤٠,٣
ضرائب محلية	٤٢,٠	٣٣,٠	٢٧,٦	١٩,٩	١٧,٩
ضرائب جمركية					
النسبة إلى الضرائب غير المباشرة	٢٩,٢	٣٣,٣	٥٧,٠	٦٧,٩	٦٩,٠
ضرائب محلية	٦٠,٨	٥٢,٧	٤٢,٩	٣٢,١	٣٠,٦
ضرائب جمركية	٩,٣	١٣,٦	٠,٠	٠,٠	٠,٠
ضرائب أخرى غير مباشرة					

المصادر والملاحظات:

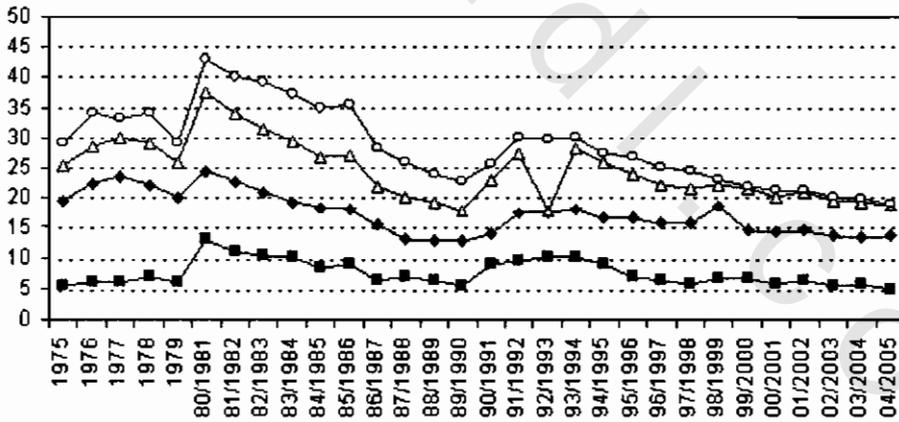
- ١- النسب المعطاة هي متوسطات هندسية سنوية محسوبة من بيانات جدول (٦-م ٥) بالملحق .
- ٢- حيثما لا تظهر نسبة للضرائب الأخرى غير المباشرة ، فيكون هذا النوع من الضرائب متضمنا فى نسبة الضرائب المحلية.

ويلاحظ أن السياسة المالية التي رافقت برنامج التثبيت في ١٩٩١ قد نجحت في رفع نسبة الإيرادات العامة إلى ن.م.أ. رفعا محدودا ولفترة قصيرة. فكما يتبين من جدول (٦-٥)، زادت هذه النسبة من ٢٦% في ١٩٩١/٩٠ إلى ٣٠% في ١٩٩٤/٩٣. كما نجحت هذه السياسة في رفع نسبة الإيرادات الضريبية إلى ن.م.أ. بمعدل أكبر ولفترة أطول، حيث زادت هذه النسبة من ١٤% في ١٩٩١/٩٠ إلى نحو ١٩% في ١٩٩٩/٩٨. وقد ارتبط التصاعد في هاتين النسبتين بثلاثة أمور:

**الأمر الأول:** هو استفادة مصر من عدد من الإجراءات الدولية، لعل أبرزها إقامة الصندوق الاجتماعي للتنمية بمنحة قدرها ٦٠٠ مليون دولار من الاتحاد الأوروبي وعدد من الدول المانحة الأخرى ومن الأمم المتحدة، وتوقيع اتفاق مساندة لمدة ٣ سنوات بمبلغ ٤٠٠ مليون وحدة حقوق سحب خاصة مع صندوق النقد الدولي، وتقديم البنك الدولي لقرض مقداره ٣٠٠ مليون دولار لمساندة إجراءات الإصلاح الهيكلي الهادفة للتحويل إلى اقتصاد السوق وتطبيق الخصخصة وما إلى ذلك.

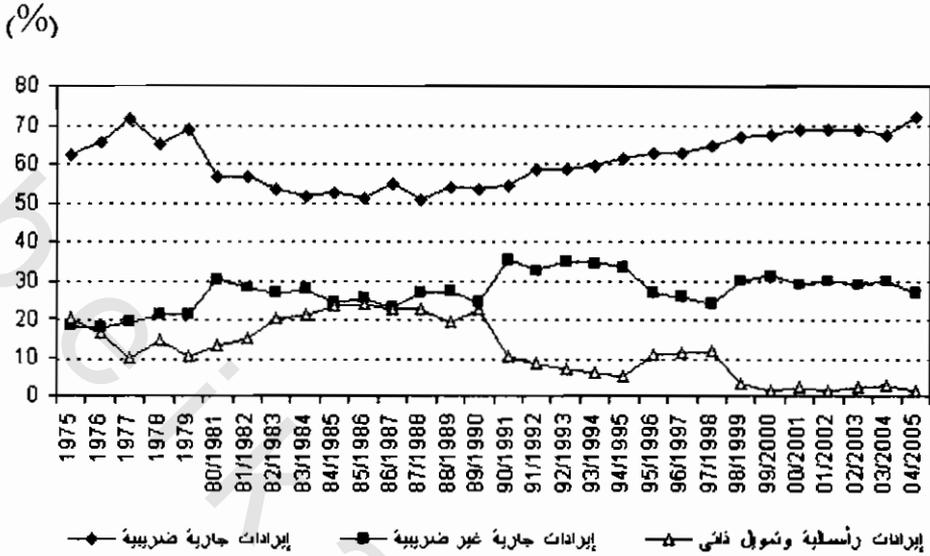
شكل (٦-٨): عناصر الإيرادات العامة كنسب من الناتج المحلي الإجمالي

(%)



المصدر: جدول (٦-٥).

شكل (٦-٩): تطور هيكل الإيرادات العامة



**والأمر الثانى:** هو اتخاذ عدد من الإجراءات المحلية ، لعل أبرزها هو رفع أسعار سلع وخدمات متعددة ، لاسيما البترول والكهرباء والمياه ، وفرض عدد من الإجراءات الجبائية ، فى مقدمتها إحلال الضريبة العامة على المبيعات فى ١٩٩١ محل الضريبة العامة على الاستهلاك. وقد جرى توسع كبير فى تطبيق هذه الضريبة لتطال غالبية السلع المصنعة المحلية والمستوردة ، الاستهلاكية منها والرأسمالية ، سواء تلك التى يتم تصنيعها وبيعها أم تلك التى تشتري تامة الصنع ويعاد بيعها . كما طالت هذه الضريبة طائفة كبيرة من الخدمات شملت خدمات الاتصالات المحلية والدولية ، وخدمات البريد والنقل المكيف بين المحافظات بالأتوبيسات والسكة الحديد ، وخدمات استخدام الطرق وخدمات شركات النظافة والحراسة الخاصة وخدمات الوساطة فى بيع العقارات والسيارات ، وخدمات التشغيل للغير ، وخدمات الفنادق والمطاعم السياحية وشركات النقل السياحى ، وغيرها من الخدمات . وقد امتد تطبيق الضريبة العامة على المبيعات من المنتج الصناعى وموody الخدمة والمستورد فى المرحلة

الأولى التى بدأت فى ١٩٩١ ، إلى تاجر الجملة وتاجر التجزئة فى المرحلتين الثانية والثالثة اللتين دخلا حيز التنفيذ سوياً فى ٢٠٠١ .

كما اشتملت الإجراءات المحلية لزيادة الإيرادات العامة التوسع فى فرض ضريبة الدمغة ، وزيادة الرسوم التى تحصلها الدولة عما تقدمه للمواطنين من خدمات ، كالرسوم القضائية ورسوم نقل الملكية ورسوم الخدمات الزراعية ورسوم المتاحف ، ورسوم تنمية موارد الدولة ، وذلك فضلاً عن زيادة إيرادات الخدمات التى تقدمها المحليات والهيئات الخدمة العامة .

أما الأمر الثالث الذى أسهم فى زيادة الإيرادات العامة فهو تخفيض سعر الصرف فى بداية ١٩٩١ . إذ أنه أدى إلى زيادة الإيرادات بالجنيه المصرى من حصيلة البترول ومن حصيلة قناة السويس والسياحة وكذلك من حصيلة الضرائب على التجارة الدولية (الجمارك)<sup>٢</sup> .

وبالرغم من الإجراءات المتعددة التى اتخذت لزيادة الإيرادات فى سياق برنامج التثبيت والتكيف ، إلا أن مساهمة زيادة الإيرادات فى تخفيض العجز الكلى للموازنة كانت فى حدود ٤٢% من التغير فى العجز الكلى ، بينما أسهم خفض الإنفاق العام بنسبة ٥٨% من التغير فى العجز الكلى . ولما كان جانب مهم من انخفاض العجز الكلى يرجع إلى استبعاد استثمارات وتمويل شركات القطاع العام من الموازنة العامة فى ١٩٩٣/٩٢ ، فإنه بدون مراعاة هذا التغير الذى طرأ على مشتتات الموازنة العامة سيبدو إسهم زيادة الإيرادات أقل كثيراً من إسهم تخفيض النفقات . فطبقاً لتقدير سوبرامنيان ، لا تزيد مساهمة الزيادة فى الإيرادات عن ٢٠% ، بينما تصل مساهمة الخفض فى النفقات إلى ٨٠% من التغير فى العجز الكلى<sup>٣</sup> .

(١) أنظر : جلال الشافعى ، المرشد فى الضريبة العامة على المبيعات بمراحلها الثلاث ، كتاب الأهرام الاقتصادى ، العدد ١٦١ ، أول يونيو ٢٠٠١ .

(٢) أ. سوبرامنيان ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧ .

(٣) أ. سوبرامنيان ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦ .

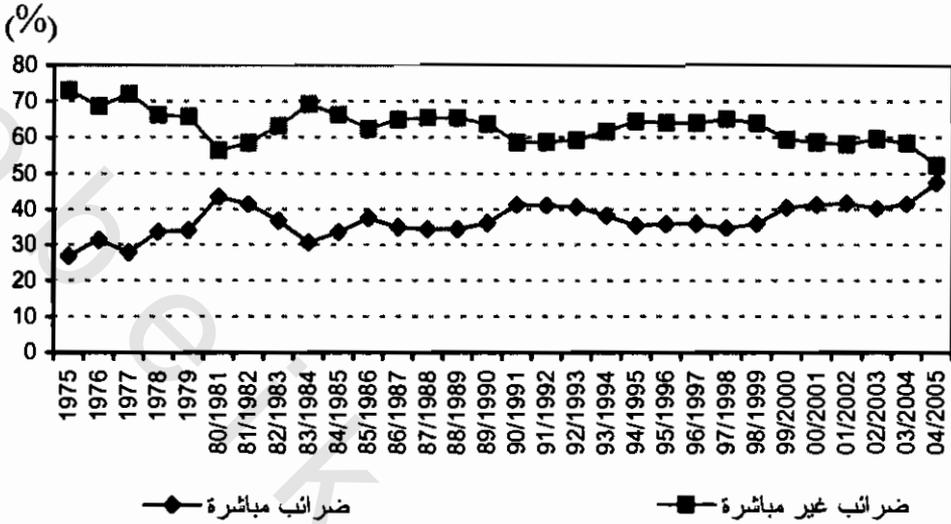
### التطور فى هيكل الإيرادات العامة والإيرادات الضريبية:

والحق أن التوسع فى الإجراءات الجبائية ، لاسيما فى صورة ضرائب محلية غير مباشرة ، لم يبدأ مع برنامج التثبيت والتكيف فى ١٩٩١ ، بل إنه يشكل اتجاهًا عامًا طوال فترة التحليل . فكما يظهر من جدول (٦-٤) والشكلين (٦-١٠) و(٦-١١) ، ارتفعت نسبة الضرائب المحلية غير المباشرة إلى إجمالى الإيرادات الضريبية من حوالى ٢٧% فى النصف الثانى من السبعينات إلى ٣٧% فى النصف الثانى من الثمانينات ، ثم إلى ٤٢% فى الفترة ١٩٩١/٩٠ — ١٩٩٨/٩٧ . وبالرغم من انخفاض هذه النسبة قليلاً فى الفترة ١٩٩٩/٩٨ — ٢٠٠٥/٠٤ ، إلا أنها ظلت عند مستوى ٤٠% من الإيرادات الضريبية ، وهو ما يمثل ١,٥ ضعف المستوى المناظر فى السنوات الأولى للانفتاح الاقتصادى . كما أن نسبة الضرائب المحلية غير المباشرة إلى إجمالى الضرائب غير المباشرة<sup>١</sup> قد ارتفعت من ٢٩% فى النصف الثانى من السبعينات إلى ٦٩% فى الفترة ١٩٩٩/٩٨ — ٢٠٠٥/٠٤ .

وهذا التغيير فى هيكل الإيرادات الضريبية عموماً ، وفى هيكل الضرائب غير المباشرة خصوصاً ، يعود إلى التغيير الكبير — على امتداد الثلاثين عاماً الماضية — فى السياسة الجمركية خصوصاً ، وسياسة التجارة الخارجية عموماً . فبمقتضى هاتين السياستين جرى تحرير متسرع لتجارة الاستيراد ، سواء بمبادرات فى إطار سياسة الانفتاح أم فى إطار برنامج التثبيت والتكيف ، أم فى إطار التزامات مصر تجاه منظمة التجارة العالمية . لقد انخفضت حصة الضرائب الجمركية — وهى من الضرائب غير المباشرة بالطبع — فى إجمالى الإيرادات الضريبية فى الفترة ١٩٩٩/٩٨ — ٢٠٠٥/٠٤ إلى خمسى مستواها فى بداية الحقبة الانفتاحية ، حيث هبطت من ٤٢% إلى ١٨% . كذلك انخفض الوزن النسبى للضرائب الجمركية فى إجمالى الضرائب غير المباشرة بمقدار النصف تقريباً . فيما بين هاتين الفترتين: من ٦١% إلى ٣١% ، وذلك على ما يظهر فى جدول (٦-٤) والشكل (٦-١١) .

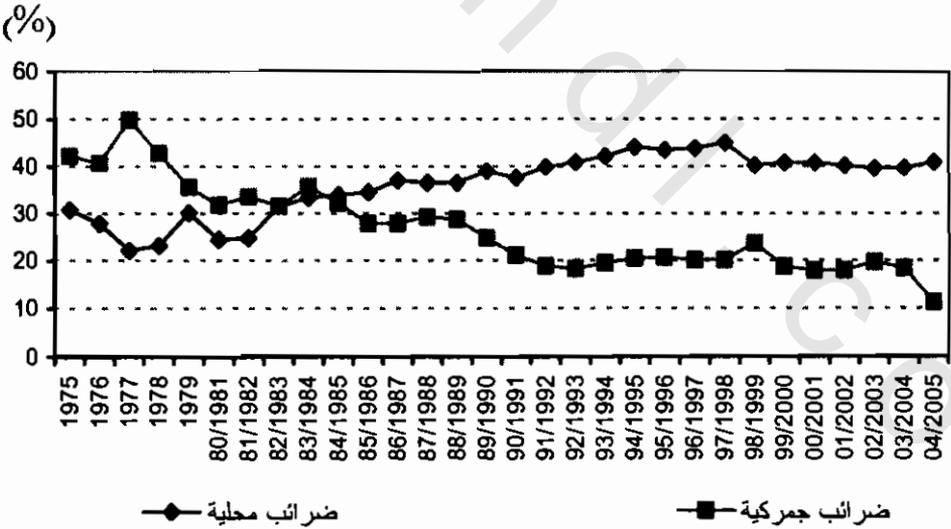
(١) يشمل إجمالى الضرائب غير المباشرة الضرائب غير المباشرة المحلية والضرائب الجمركية وضرائب أخرى غير مباشرة .

شكل (٦-١٠): تطور هيكل الإيرادات الضريبية



المصدر: جدول (٦-٥).

شكل (٦-١١): تطور هيكل الضرائب غير المباشرة



المصدر: جدول (٦-٥).

من أبرز تداعيات سياسات الانفتاح والتحرير الاقتصادى تحرك نسبة الضرائب المحلية غير المباشرة إلى كل من إجمالى الإيرادات الضريبية وإجمالى الضرائب غير المباشرة على خط اتجاه عام صاعد ، بينما كان تحرك النسبتين المناظرتين للضرائب الجمركية على خط اتجاه عام هابط .

ومما يسترعى الانتباه أنه بالرغم من الزيادة الكبيرة فى نسبة الضرائب المحلية غير المباشرة إلى كل من إجمالى الضرائب غير المباشرة وإجمالى الإيرادات الضريبية ، إلا أن الانخفاض المتواصل فى الضرائب الجمركية الذى أملته سياسات الانفتاح والتشبيث وإعادة الهيكلة الرأس مالية للاقتصاد المصرى ، كان من الشدة والضخامة بحيث أنه أدى إلى هبوط حصة الضرائب غير المباشرة فى مجموعها من ٦٩% من إجمالى الإيرادات الضريبية فى السنوات الأولى للانفتاح إلى ٥٩% فى السنوات الأخيرة . وفى المقابل ، ارتفعت حصة الضرائب المباشرة المفروضة على الدخول والأرباح والمكاسب الرأس مالية من ٣١% من إجمالى الإيرادات الضريبية فى الفترة ١٩٧٥-١٩٧٩ إلى ٤١% فى الفترة ١٩٩٩/٩٨-٢٠٠٥/٠٤ .

ومن المرجح ألا يستمر الاتجاه العام لزيادة نصيب الضرائب المباشرة بعد تطبيق القانون الجديد للضرائب على الدخل الذى أقره مجلس الشعب فى ٢٠٠٥ ، الذى هبط بالحد الأقصى للضريبة من ٤٠% إلى ٢٠% ، مع إلغاء الكثير من

- (١) كما يتضح من شكل (٦-١١) ، شهدت بعض الفترات الجزئية انخفاضاً فى نسبة الضرائب المباشرة إلى إجمالى الإيرادات الضريبية وتضاعفاً فى نسبة الضرائب غير المباشرة ، كالفتره ١٩٨١/٨٠-١٩٨٤/٨٣ ، والفتره ١٩٩٢/٩١-١٩٩٥/٩٤ .
- (٢) لاحظ أن أعلى معدل حدى للضريبة على دخول الأفراد يتراوح بين ٢٥% فى السويد و ٥٩% فى الدنمرك . وهو فى ماليزيا ٢٨% وفى الهند ٣٠% وفى كوريا الجنوبية ٣٦% ، وفى الصين ٤٥% . أما أعلى معدل حدى للضريبة على أرباح الشركات فيتراوح بين ٢٨% فى السويد و ٣٥% فى الولايات المتحدة ، بينما يصل إلى ٢٧% فى كوريا الجنوبية و ٢٨% فى ماليزيا و ٣٦% فى الهند ، وذلك حسب ما جاء فى: البنك الدولى ، مؤشرات التنمية الدولية ٢٠٠٥ ، مرجع سبق ذكره . ولذا يعد الحد الأقصى الجديد لسعر الضريبة (٢٠%) شديداً الانخفاض .

الإعفاءات الضريبية التى كانت سارية خلال الثلاثين عاماً الماضية<sup>١</sup>. على أية حال ، وبالرغم من الاتجاهات العامة المتعاكسة لنصيب كل من الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة فى إجمالى الإيرادات الضريبية ، فإن حصة الضرائب غير المباشرة ظلت أكبر من حصة الضرائب المباشرة فى إجمالى الإيرادات الضريبية طول الثلاثين عاماً الماضية .

وقد تمخضت هذه التطورات الضريبية عن عودة نسبة الإيرادات الضريبية إلى الإيرادات العامة فى الفترة ١٩٩٩/٩٨ — ٢٠٠٥/٠٤ إلى مستوى قريب مما كانت عليه فى النصف الأول من السبعينات : ٦٨,٦% مقابل ٦٦,٥% على الترتيب . ومن الملاحظ أن هذه النسبة قد شهدت اتجاهات متناقضة فى عقد الثمانينات ، وذلك مع تراجع أسعار البترول ، ومن ثم تراجع الحصيلة الضريبية على الإيرادات البترولية ، وكذلك مع تراجع الحصيلة الضريبية على شركات القطاع العام التى تركت مشاكلها لتتفاقم فى تلك الفترة ، وكذلك بعدها . ومن جهة أخرى ، يلاحظ اتجاه نسبة الإيرادات الجارية غير الضريبية إلى الإيرادات العامة إلى التزايد من ١٩% فى الفترة ١٩٧٥ — ١٩٧٩ حتى استقرت عند مستوى ٣٠% فى الفترة من ١٩٩١/٩٠ — ٢٠٠٥/٠٤ . وفى المقابل تناقصت حصة الإيرادات الرأسمالية والتمويل الذاتى فى الإيرادات العامة على نحو مطرد من ١٣% فى النصف الثانى من السبعينات إلى ٢% فى الفترة ١٩٩٩/٩٨ — ٢٠٠٥/٠٤ . وهو ما يعكس تراجع الدور الاستثمارى

(١) للمزيد حول تطور الحصيلة الضريبية فى الفترة ١٩٩١/٩٠ — ٢٠٠٣/٠٢ ، وحول تقييم القانون الجديد للضريبة على الدخل ، راجع : نيفين كمال حامد ، دور النظام الضريبي فى تحقيق أهداف السياسة المالية فى مصر ، مذكرة خارجية ١٦٢٨ ، معهد التخطيط القومى ، القاهرة ، سبتمبر ٢٠٠٥ .

(٢) الإيرادات الجارية غير الضريبية تشمل الإيرادات والرسوم السيادية المتنوعة كالإتاوات على البترول وقناة السويس ورسوم تنمية الموارد والرسوم ذات الصفة المحلية . كما تشمل على فوائض الهيئات العامة الاقتصادية وفوائض الشركات والبنوك العامة والبنك المركزى وبعض الإيرادات الجارية من الرسوم القضائية ورسوم نقل الملكية والغرامات وما إليها .

(٣) الإيرادات الجارية غير الضريبية تشمل الإيرادات والرسوم السيادية المتنوعة كالإتاوات على البترول وقناة السويس ورسوم تنمية الموارد والرسوم ذات الصفة المحلية . كما تشمل على فوائض الهيئات العامة الاقتصادية وفوائض الشركات والبنوك العامة والبنك المركزى وبعض الإيرادات الجارية من الرسوم القضائية ورسوم نقل الملكية والغرامات وما إليها .

للحكومة (متمثلاً فى التمويل المتاح من بنك الاستثمار القومى) ، وتراجع مستوى أداء شركات قطاع الأعمال العام فى مجموعها ، وذلك بالنظر إلى تراكم مشكلاتها وإهمال أعمال الصيانة والتجديد المادى والفنى والإدارى فيها ( متمثلاً فى تراجع قدرات التمويل الذاتى لهذه الشركات) .

## ٥-٦ تطور النفقات العامة:

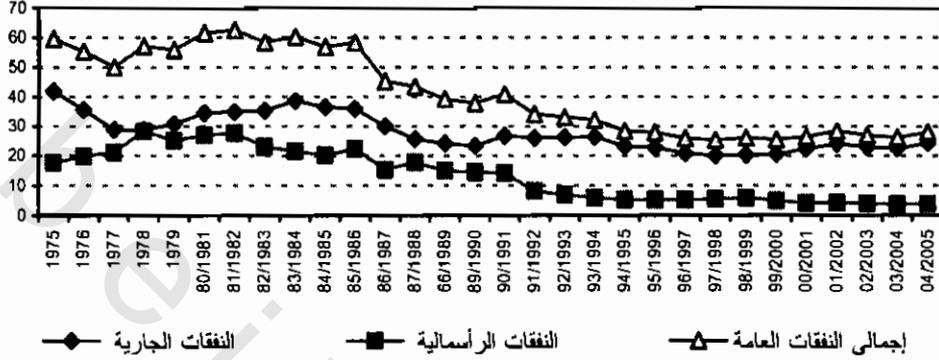
بعد أن بحثنا فى تطور الإيرادات العامة باعتبارها العنصر الأول المسئول عن عجز الموازنة العامة للدولة ، ننتقل الآن إلى العنصر الآخر المؤثر فى صناعة هذا العجز ، ألا وهو النفقات العامة . وسوف نبدأ بالنظر فى مؤشر نسبة النفقات العامة إلى ن.م.أ. وكيف تطور خلال الثلاثين عاماً الماضية . ومن المعروف أن هذا المؤشر — فضلاً عن مساهمته المحتملة فى إحداث العجز المالى — ذو دلالات هامة على أمرين مترابطين — أولهما مدى مساهمة الدولة فى الرفاه العام ، وثانيهما تطور حجم الحكومة .

### نسب النفقات العامة إلى ن.م.أ. وحجم الحكومة:

وبالنظر إلى جدول (٦-٥) وشكل (٦-١٢) ، يسترعى انتباهنا الاتجاه العام الهابط بإطراد واضح لنسبة النفقات العامة إلى ن.م.أ. ، سواء أكانت نفقات إجمالية أم نفقات جارية أم نفقات رأسمالية . فقد هبطت نسبة إجمالى النفقات العامة إلى ن.م.أ. من حوالى ٥٥% فى النصف الثانى من السبعينات إلى حوالى ٢٧% فى السنوات السبع المنتهية فى ٢٠٠٥/٠٤ ، أى إلى أقل من نصف مستواها الابتدائى . كما هبطت نسبة النفقات الجارية إلى ن.م.أ. إلى ثلثى مستواها (من ٣٣% إلى ٢٢%) ، وهبطت نسبة النفقات الرأسمالية إلى أقل من خمس مستواها (من ٢٢% إلى ٤%) فيما بين الفترة ١٩٧٥ — ١٩٧٩ والفترة ١٩٩٩/٩٨ — ٢٠٠٥/٠٤ .

شكل (٦-١٢): تطور نسب الإنفاق العام إلى الناتج المحلي

(%)



المصدر: جدول (٦-٧).

تعرض الدور الاقتصادي والاجتماعي للحكومة إلى انكماش ضخم فيما بين ١٩٧٥ و١٩٧٩ و١٩٩٩/٩٨ - ٢٠٠٥/٠٤، يكشف عنه تراجع نسبة الإنفاق الجارى إلى ن.م.أ. بمقدار الثلث، وانخفاض نسبة الإنفاق الاستثمارى إلى ن.م.أ. بما يزيد على أربعة أضعاف، وهبوط نسبة الإنفاق العام إلى ن.م.أ. بأكثر من النصف.

وتشير هذه التحولات في نسب الإنفاق العام إلى ن.م.أ. إلى تغير ضخم في دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمصريين. فقد انكمش حجم الحكومة المصرية مساهمتها في الرفاه العام في ٢٠٠٣ مقيساً بهذه النسبة (٢٦,٧%) إلى ٦٢% من الحجم المناظر في بلجيكا وهولنده (٤٣,٢% من ن.م.أ.)، وإلى ٥٩% من الحجم المناظر في اليونان (٤٥,٣% من ن.م.أ.) وإلى ٥٦% من الحجم المناظر في فرنسا (٤٨,١% من ن.م.أ.) وإلى ٥١% من الحجم المناظر في إسرائيل.

(١) النسب المقارنة من: البنك الدولي، مؤشرات التنمية الدولية ٢٠٠٥، مرجع سبق ذكره.

ويمكن إبراز ما طرأ من تغير هائل على دور الدولة الاقتصادية والاجتماعى بالنظر فى تطور القيم الحقيقية لمتوسط نصيب الفرد من النفقات العامة ومعدلات تغيرها من فترة لأخرى . فكما يظهر فى جدول (٦—٦) وشكل (٦-١٥) ، زاد نصيب الفرد من النفقات العامة (بأسعار ١٩٩٢) من ٧٤٥ جنيهاً فى ١٩٧٥ إلى ١٢٨٥ جنيهاً فى ١٩٨٥/٨٤ ، بمعدل نمو ٦,٢٤% سنوياً . وشهدت فترة التراجع الاقتصادى والتشدد المالى (١٩٨٥/٨٤ — ١٩٩١/٩٠) تقليصاً ملحوظاً لمتوسط نصيب الفرد من النفقات العامة بالأسعار الثابتة ، حيث هبط إلى ١٠١٦ جنيهاً فى ١٩٩١/٩٠ ، بمعدل تناقص ٣,٨% سنوياً . ثم تواصل الضغط على هذا النصيب بوتيرة مناظرة عقب تنفيذ برنامج التثبيت فى ١٩٩١ وما تلاها ، حتى هبط إلى ٧٤٥ جنيهاً فى ١٩٩٨/٩٧ ؛ وهى ذات القيمة الحقيقية لمتوسط نصيب الفرد من النفقات العامة فى عام ١٩٧٥ .

أسفرت السياسات المالية الانكماشية المطبقة منذ أوائل الثمانينات عن ارتداد متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة بالأسعار الثابتة فى عام ١٩٩٨/٩٧ إلى المستوى الذى كان عليه قبل ٢٢ عاماً ، أى فى عام ١٩٧٥ .

ومنذ ١٩٩٩/٩٨ أخذت القيمة الحقيقية لمتوسط نصيب الفرد من النفقات العامة فى التزايد بمعدل ٣% سنوياً حتى بلغت ٩٥٦ جنيهاً فى ٢٠٠٥/٠٤ . وبالرغم من أن هذه القيمة تزيد على القيمة المناظرة فى ١٩٧٥ بنحو ٢٨% ، ألا أنها تقل عن القيمة التى كانت قد بلغت فى ١٩٨٢ ، أى فى أول عهد الرئيس مبارك ، بنسبة ٢٦% .

جدول (٦-٥): التطور فى نسب النفقات العامة إلى ن.م.أ. وفى أهم مكوناتها

اليان	١٩٧٥-١٩٧٩	١٩٨١/٨٠-١٩٨٥/٨٤	١٩٨٦/٨٥-١٩٩٠/٨٩	١٩٩١/٩٠-١٩٩٨/٩٧	١٩٩٩/٩٨-٢٠٠٥/٠٤
النسبة إلى ن.م.أ.					
النفقات الجارية	٣٢,٨	٣٦,٠	٢٧,٥	٢٣,٩	٢٢,٤
النفقات الرأسمالية	٢٢,١	٢٣,٧	١٦,٨	٦,٦	٤,٣
إجمالى النفقات العامة	٥٤,٩	٥٩,٧	٤٤,٣	٣٠,٥	٢٦,٧
النسبة إلى النفقات الجارية الأحور					
الدعم	غ.م.	٢٥,٣*	٢٧,٧	٢٥,٧	٣٢,١
فوائد الدين العام	٢٧,٢	٢٨,٤	١٤,٨	١٠,٢	٧,٧
	م.غ.	٩,٠	١٤,٥	٢٩,٢	٢٦,٩
النسبة إلى النفقات العامة الأحور					
ضرائب غير مباشرة	١٦,١	١٧,١	٩,٢	٨,٠	٦,٤
فوائد الدين العام	م.غ.	٥,٤	٩,٠	٢٢,٧	٢٢,٤
النفقات الرأسمالية	٣٩,٨	٣٩,٦	٣٧,٩	٢١,٥	١٦,٢٤

المصادر والملاحظات: حسب المتوسطات السنوية كمتوسطات هدية من بيانات جدول (٦-م-٧).

\* متوسط السنوات الثلاث ١٩٨٣/٨٢ - ١٩٨٥/٨٤.

وكما هو معلوم ، فإن الاتجاه العام الملاحظ لتقليص دور الحكومة المصرية فى الاقتصاد والمجتمع هو انعكاس لسياسات الانفتاح والتثبيت والتكيف التى استهدفت تصغير الدور الاقتصادى والاجتماعى للحكومة بدعوى تخفيض العجز فى الموازنة من جهة ، وبدعوى إفساح المجال أمام القطاع الخاص ومنع مزاحمة الحكومة والقطاع العام له . وكما اتضح لنا فى القسم (٦-٣) ، فإن هذه السياسة لم تفلح فى تخفيض العجز المالى إلا لفترة محدودة فى أعقاب برنامج التثبيت ، وهى الفترة ١٩٩٢/٩١ - ١٩٩٨/٩٧ . ويلاحظ - من ناحية أخرى - أنه بالرغم من إحراز السياسة المالية لخفض ضخم فى نسبة الإنفاق الاستثمارى فى الموازنة إلى ن.م.أ. ، فلم تثبت صحة دعوى مزاحمة الحكومة للقطاع الخاص . فكما تبين لنا فى القسم (٥-٨) من الفصل الخامس ، كانت العلاقة الصافية بين الاستثمار العام والاستثمار الخاص تكاملية أكثر

من كونها تنافسية على امتداد الثلاثين عاماً الماضية . فقد اتضح أن للاستثمار العام أثراً تحفيزياً مهماً للاستثمار الخاص ، كما اتضح أن تراجع الاستثمار العام قد رافقه تراجع فى معدل الاستثمار المحلى الإجمالى : من ٢٧,٦% فى المتوسط فى الفترة ١٩٩٨/٨٧ - ١٩٩٢/٩١ إلى ١٦% فى الفترة ٢٠٠٣/٠٢ - ٢٠٠٤/٠٣ ، وذلك على النحو المبين فى جدول ( ٥ - ١١ ) .

### التطور فى هيكل النفقات العامة:

نتقل الآن إلى هيكل النفقات ، وسوف نركز النظر على التطور فى الوزن النسبى لخمسة من أهم عناصر هذه النفقات وهى : الأجور ، والدعم ، والإنفاق العام على كل من التعليم والصحة ، وفوائد الدين العام .

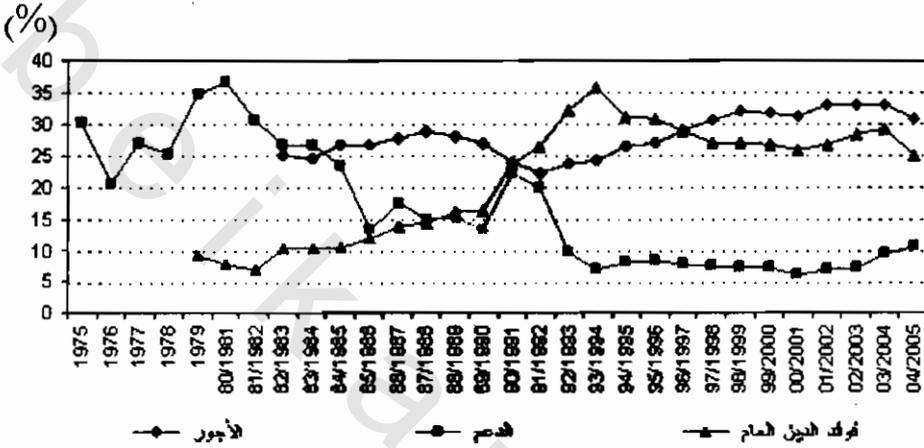
### الأجور الحقيقية:

يتبين من جدول (٦-٥) وشكل (٦-١٣) أن نسبة الأجور إلى النفقات الجارية : لم تتغير كثيراً بعد تطبيق برنامج التثبيت . فقد كانت هذه النسبة ٢٦,٧% فى الفترة ١٩٨٣/٨٢ - ١٩٩٠/٨٩ ، وهبطت بنقطة مئوية واحسدة إلى ٢٥,٧% فى الفترة ١٩٩١/٩٠ - ١٩٩٨/٩٧ ، وذلك بالرغم مما يظهره جدول (٦-٩) من زيادة عدد موظفى الحكومة من ٢,٥ مليون فى ١٩٨٣/٨٢ إلى ٥,٦ مليون فى ١٩٩٨/٩٧ (بنسبة زيادة ١٢٤%) . وقد أظهرت حصة الأجور فى النفقات الجارية بعض التزايد منذ ١٩٩٩/٩٨ حتى بلغت حوالى ٣١% فى ٢٠٠٥/٠٤ ، وإن كان متوسطها للفترة ١٩٩٩/٩٨ - ٢٠٠٥/٠٤ قد بلغ ٣٢% ، وذلك بالنظر إلى دوران النسبة حول ٣٣% فى السنوات الثلاث الأولى من القرن ٢١ . وتظهر نسبة الأجور إلى إجمالى النفقات العامة نمط التغير نفسه الذى أظهرته نسبة الأجور إلى النفقات الجارية ، وذلك باستثناء الفترة ١٩٩١/٩٠ - ١٩٩٨/٩٧ التى كان تغير نسبة

(١) المقارنة بين الفترة ١٩٩١/٩٠ - ١٩٩٨/٩٧ والفترة ١٩٨٣/٨٢ - ١٩٨٥/٨٤ لا تظهر تغييراً يعنى به فى نسبة الأجور إلى النفقات الجارية ( ٢٥,٧% ، ٢٥,٣% على الترتيب ) .

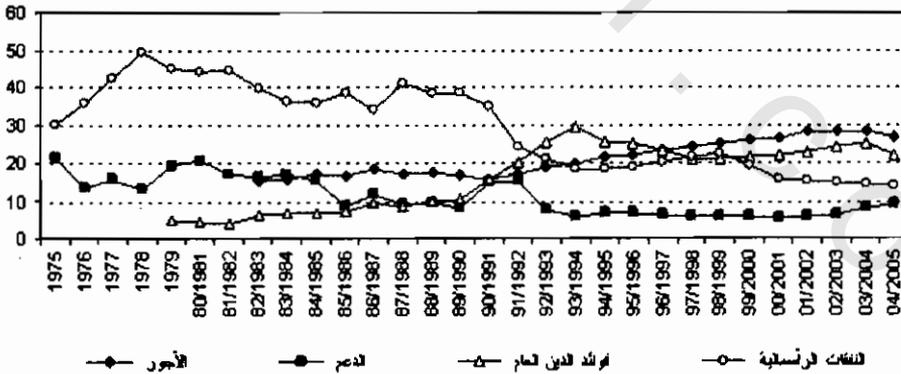
الأجور إلى إجمالي النفقات العامة فيها بالزيادة ، بينما كان تغير نسبة الأجور إلى النفقات الجارية بالنقصان .

شكل (٦-١٣): تطور نسب بعض مكونات النفقات الجارية إلى إجمالي النفقات الجارية



المصدر: جدول (٦-٧).

شكل (٦-١٤): تطور نسب بعض مكونات النفقات العامة إلى إجمالي النفقات العامة



المصدر: جدول (٦-٧).

وقد يكون المؤشر الأكثر أهمية فيما يتعلق بالأجور هو تطور متوسط الأجر الحقيقى لموظفى الحكومة . لقد انخفض متوسط الأجر الحقيقى (بأسعار ١٩٩٥) لموظفى الحكومة من ٥٤٩١,٦ جنيهها فى ١٩٨٣/٨٢ إلى ٢٦٠٩,٦ جنيهها فى ١٩٩٨/٩٧ ، بنسبة هبوط قدرها ٥٢,٥% فيما بين هاتين السنتين . وبالرغم من زيادة متوسط الأجر الحقيقى للموظف الحكومى اعتباراً من ١٩٩٩/٩٨ حتى بلغ ٤٥١٦,٣ جنيهها فى ٢٠٠٤/٠٣ ، إلا أن هذا الأجر يقل عن نظيره فى ١٩٨٣/٨٢ بنسبة ١٨% . وكما يتضح من جدول (٦-٦) وشكل (٦-٦) تعرض متوسط الأجر الحقيقى لموظف الحكومة لأكبر انخفاض له خلال الفترة ١٩٨٥/٨٤ - ١٩٩١/٩٠ ، حيث كان المتوسط العام لهذا الأجر ينخفض سنوياً بنسبة تقرب من ١٠% . وقد استمر الانخفاض فى متوسط الأجر الحقيقى للموظف الحكومى بعد تطبيق برنامج التثبيت ، ولكن بنسبة أقل ، وهى ١,٤% سنوياً فى الفترة ١٩٩١/٩٠ - ١٩٩٨/٩٧ . وعموماً كان متوسط معدل الانخفاض السنوى فى الأجر الحقيقى لموظف الحكومة خلال الفترة من ١٩٨٣/٨٢ حتى ١٩٩٨/٩٧ حوالى ٥% . وبالرغم من تزايد متوسط الأجر الحقيقى بمعدل ٥,٤% سنوياً فى السنوات اللاحقة حتى ٢٠٠٤/٠٣ ، إلا أنه لم يعد إلى مستواه فى ١٩٨٣/٨٢ . وكانت محصلة هذه التغيرات جميعاً ، تعرض متوسط الأجر الحقيقى للموظف للانخفاض بمعدل يقرب من ١% سنوياً خلال ٢١ سنة من ١٩٨٣/٨٢ حتى ٢٠٠٤/٠٣ .

ولا تخفى دلالة هذا الانخفاض فى متوسط الأجر الحقيقى للموظفين فى القطاع الحكومى على مستوى معيشتهم وعلى مستوى معيشة من يعولونهم . فالأمر هذا يتعلق بخمسة ملايين من الموظفين ، أو بنحو ١٥ مليون مواطن مصرى يمثلون أكثر من خمس إجمالى عدد السكان داخل الجمهورية<sup>١</sup> . وهو أمر لا تخفى دلالاته على تطور نسب

(١) افترضنا أن ثلثى عدد موظفى الحكومة من المتزوجين (أى ٣,٣ مليون) وافترضنا أن الموظف المتزوج يعول زوجة وثلاثة أبناء بحيث يصل عدد الموظفين المتزوجين ومن يعولونهم إلى ١٣,٢ مليون ، وبإضافة الثلث غير المتزوج (١,٧ مليون) ، يصل العدد الإجمالى إلى حوالى ١٥ مليون شخص ، يمثلون ٢٢% من إجمالى عدد السكان بالداخل (٦٨,٦ مليون) فى ٢٠٠٤/٠٣ ، وذلك حسب تقديرات الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء لعدد السكان الواردة فى البنك المركزى ، النشرة الإحصائية الشهرية ، عدد يناير ٢٠٠٦ .

الفقر فى المجتمع المصرى خلال فترة التحليل . كما أن لهذا الأمر انعكاسات سلبية لا يمكن تجاهلها على إنتاجية الموظف العام ، وعلى مستوى الفساد فى المجتمع المصرى .

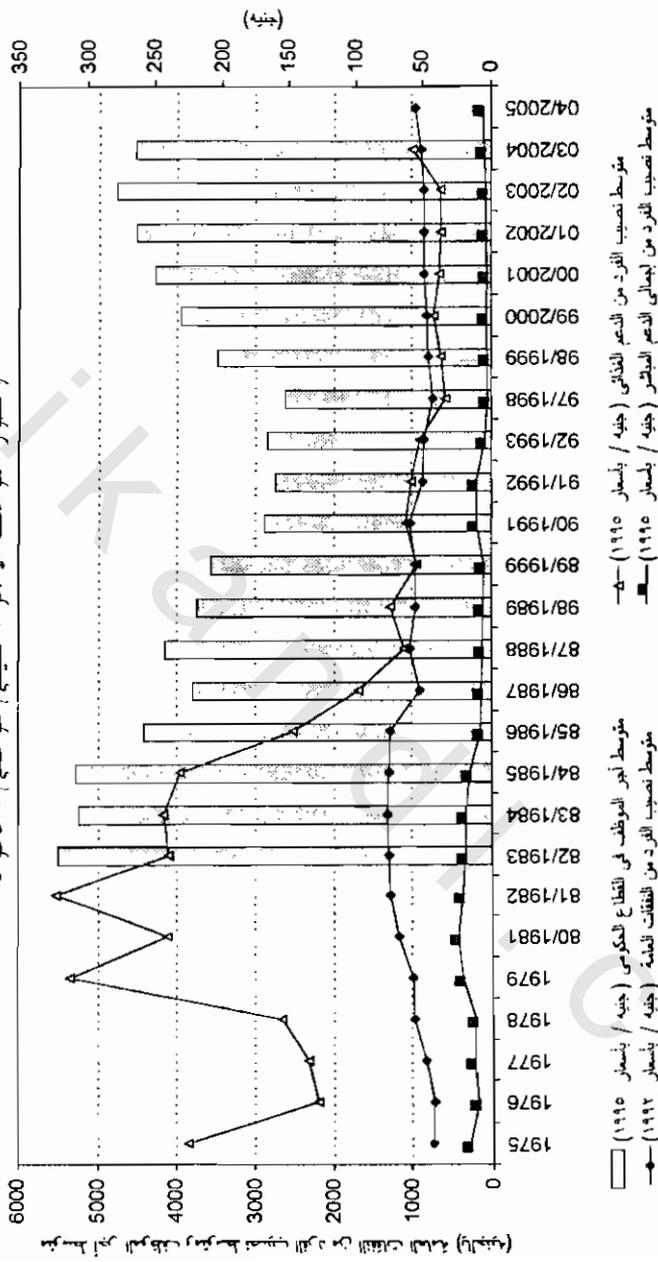
جدول (٦-٦): تطور القيم الحقيقية لمتوسط نصيب الفرد من الإنفاق العام والدعم المباشر والدعم الغذائى ومتوسط الأجر الحقيقى للعاملين بالجهاز الحكومى

البيان والسنوات	الإنفاق العام	الدعم المباشر	الدعم الغذائى	أجر الموظف
متوسط نصيب الفرد ومتوسط أجر الموظف بالجنيه				
١٩٧٥	٧٤٥,٥٣	٢٨٥,٦٥	٢٢٤,٧٨	
١٩٨٣/٨٢				٥٤٩١,٦١
١٩٨٥/٨٤	١٢٨٤,٩٩	٢٨٠,٤٥	٢٣٠,٥٤	٥٢٨٤,٥٩
١٩٩١/٩٠	١٠١٦,٣٠	١٩٧,٣٢	٦٢,٩٥	٢٨٧٤,٧٧
١٩٩٨/٩٧	٧٤٥,٣٣	٥٧,٨٤	٣٤,١٣	٢٦٠٩,٦٥
١٩٩٩/٩٨	٧٩٥,٦٧	٥٩,٥٠	٣٦,٩٦	٣٤٧٠,٨
٢٠٠٤/٠٣			٥٧,٨٩	٤٥١٦,٣
٢٠٠٥/٠٤	٩٥٦,٠	١١٧,١		
معدل التغير السنوى المتوسط فى متوسطات نصيب الفرد والأجر (%)				
١٩٨٥/٨٤ — ١٩٧٥	٦,٢٤	- ٠,٢	٠,٢٨	
١٩٨٥/٨٤ — ١٩٨٣/٨٢				١,٩ -
١٩٩١/٩٠ — ١٩٨٥/٨٤	- ٣,٨٣	- ٥,٦٩	- ١٩,٤٥	٩,٦٤ -
١٩٩٨/٩٧ — ١٩٩١/٩٠	- ٤,٣٣	- ١٦,٠٨	- ٨,٣٧	١,٣٧ -
١٩٩٨/٩٧ — ١٩٧٥	- ٠,٠٠١	- ٧	- ٨,٢١	٤,٨٤ -
١٩٩٨/٩٧ — ١٩٨٣/٨٢				
١٩٩٩/٩٨ — ٢٠٠٤/٠٣			٩,٣٩	٥,٤
١٩٩٩/٩٨ — ٢٠٠٥/٠٤	٣,١١	١١,٩٤		
١٩٧٥ — ٢٠٠٤/٠٣			- ٤,٧٢	
١٩٧٥ — ٢٠٠٥/٠٤	٠,٨٦	- ٣,٠٣		
١٩٨٣/٨٢ — ٢٠٠٤/٠٣				٠,٩٣ -

المصادر والملاحظات:

حسبت المعدلات السنوية للمتوسط للتغير (متوسطات هندسية) من القيم الحقيقية بأسعار ١٩٩٥ ، وذلك ماعدا الإنفاق العام الذى قُدِّرَ بأسعار ١٩٩٢ . والقيم الحقيقية مأخوذة من جدول (٦-م-١١) .

شكل (٦-١٥): تطور النصيب الحقيقي للفرد من الإنفاق العام وإجمالي الدعم المباشر والدعم الغذائي وتطور متوسط الأجر الحقيقي، لموظفي الحكومة



المصدر: جدول (٦-١١).

ليس غريباً أن تتواضع أو تتراجع إنتاجية الموظف الحكومى وأن يزداد الفساد انتشاراً فى الجهاز الحكومى والمجتمع المصرى إذا كان متوسط الأجر الحقيقى للموظف قد تعرض للتناقص بمعدل ١% سنوياً منذ ١٩٨٣/٨٢ .

### الدعم المباشر الحقيقى:

يظهر جدول (٦-٥) تراجع الحصة المخصصة للدعم المباشر الحقيقى فى الإنفاق الجارى من ٢٧,٨% فى الفترة ١٩٧٥-١٩٨٥/٨٤ إلى ١٤,٨% فى النصف الثانى من الثمانينات ، أى إلى ما يقرب من النصف . ثم واصلت هذه النسبة انخفاضها عقب برنامج التثبيت لتصل إلى ١٠% فى الفترة ١٩٩١/٩٠-١٩٩٨/٩٧ ، ثم إلى ٧,٧% فى الفترة ١٩٩٩/٩٨-٢٠٠٥/٠٤ . أى أن حصة الدعم المباشر الحقيقى فى الإنفاق الجارى قد تراجعت فى الفترة الأخيرة إلى ٢٨% من مستواها فى النصف الأول من السبعينات . وبالرغم من عودة حصة الدعم للترزايد منذ السنة المالية ٢٠٠٣/٠٢ ، لتعويض الزيادة الضخمة فى الأسعار التى ترتبت على تخفيض سعر الصرف فى نهاية يناير ٢٠٠٣ ، إلا أن هذه الحصة لم تزد على ١٠,٥% فى ٢٠٠٥/٠٤ ، أى أنها كانت فى حدود ثلث مستواها فى ١٩٧٥ . وتشير تغيرات نسبة الدعم إلى إجمالى الإنفاق العام إلى اتجاه عام مماثل .

تعرض نصيب الدعم فى الإنفاق العام إلى انخفاض ضخم ومطرد بحيث أنه لم يعد يستنفد أكثر من ٨% من إجمالى الإنفاق الجارى فى الفترة ١٩٩٩/٩٨-٢٠٠٥/٠٤ ، بعد ما كان يستنفد ٢٨% منه فى النصف الثانى من السبعينات .

والحق أن الدعم كان من أشد عناصر الإنفاق العام تعرضاً للنقصان . فحسب التقديرات التى توصلنا إليها فى جدول (٦-٦ م - ١١) و جدول (٦-٦) . هبط نصيب الفرد من الدعم المباشر الحقيقى (بأسعار ١٩٩٥) من ٢٨٦ جنيهاً فى ١٩٧٥ إلى ١٩٧ جنيهاً فى ١٩٩١/٩٠ ، بنسبة انخفاض ٣١% خلال تلك الفترة ، وبمتوسط

قدره -٢,٤% سنوياً . ثم تواصل الانخفاض عقب برنامج التثبيت حتى وصل نصيب الفرد من الدعم المباشر الحقيقي إلى حوالى ٥٨ جنيهاً في ١٩٩٨/٩٧ . ويقدر معدل الانخفاض السنوى في هذا النصيب بنحو ١٦% خلال الفترة ١٩٩١/٩٠ - ١٩٩٨/٩٧ ، مما يشير إلى درجة عالية من التضحية بالعدالة الاجتماعية وما يتصل بها من اعتبارات تخفيض الفقر لصالح إحراز خفض كبير في عجز الموازنة العامة للدولة .

وبالرغم من عودة نصيب الفرد من الدعم المباشر الحقيقي للترايد منذ ١٩٩٨ وبخاصة منذ ٢٠٠٣ ، إلا أن مستواه في ٢٠٠٥/٠٤ لم يزد على ١١٧ جنيهاً بأسعار ١٩٩٥ ، أى حوالى خمس مستواه في ١٩٧٥ . وإجمالاً تعرض نصيب الفرد من الدعم المباشر الحقيقي طوال الثلاثين عاماً الماضية للانخفاض بمعدل ٣% سنوياً . وهو ما يؤكد أن الدعم وما يجسده من بعد اجتماعى للسياسات العامة كان من أكبر ضحايا سياسات الانفتاح والتثبيت والتكيف التى شهدتها مصر من منتصف السبعينات حتى الآن .

تلقى نصيب الفرد من الدعم الحقيقي أكبر الضربات في سياق تنفيذ هدف تخفيض العجز المالى المتضمن في برنامج التثبيت ، بحيث هبط مستواه في ١٩٩٨/٩٧ إلى خمس مستواه في ١٩٧٥ .

### دعم الغذاء:

لقد بدأ الهجوم على الدعم في إطار سياسة الانفتاح وإعادة الهيكلة الرأسمالية للاقتصاد المصرى مبكراً . وقد جاء الهجوم الكبير في يناير ١٩٧٧ عندما قررت الحكومة إلغاء أو تخفيض الدعم عن مجموعة كبيرة من السلع الغذائية ومنتجات الطاقة . وكان رد الفعل الشعبى على هذا الإجراء عنيفاً متمثلاً في مظاهرات حاشدة في ١٨ ، ١٩ يناير ١٩٧٧ ، الأمر الذى دفع الحكومة إلى التراجع عن قرارها ، وإلى الإقلاع عن أسلوب الصدمة ، وتفضيل اللجوء إلى الأساليب المستترة و/ أو المتدرجة في إلغاء الدعم أو تخفيضه ، مع تحاشي الإعلان عن هذه الإجراءات . لقد انخفض

نصيب الفرد من الدعم المباشر الحقيقى بمعدل ٠,٢% سنوياً ، وزاد نصيبه من الدعم الغذائى الحقيقى بمعدل ٠,٣% سنوياً ، وذلك فى الفترة من ١٩٧٥ حتى ١٩٨٥/٨٤ . ثم اشتدت وتيرة تخفيض الدعم فى الفترة ١٩٨٥/٨٤ — ١٩٩١/٩٠ ، لاسيما فيما يتعلق بالدعم الغذائى . فبينما انخفضت حصة الفرد من إجمالى الدعم المباشر الحقيقى بمعدل ٦% سنوياً خلال تلك الفترة ، تعرضت حصته من الدعم الغذائى الحقيقى للانخفاض بنسبة تقرب من ٢٠% سنوياً ، وذلك كما هو مبين فى جدول (٦-٦) وشكل (٦-٦) .

وبالرغم من هذا التخفيض الضخم فى الدعم الغذائى فقد استمرت حصة الفرد منه بالأسعار الثابتة فى التناقص عقب تنفيذ برنامج التثبيت فى ١٩٩١ حتى بلغت ٣٤ جنيهاً فى ١٩٩٨/٩٧ ، أى ما لا يزيد على ١٥% من القيمة المناظرة فى ١٩٨٥/٨٤ ، وحوالى ٥٤% من القيمة المناظرة فى ١٩٩١/٩٠ . وعموماً كانت القيمة الحقيقية لحصة الفرد من الدعم الغذائى تتناقص بمعدل يزيد قليلاً على ٨% فى الفترة ١٩٩١/٩٠ — ١٩٩٨/٩٧ .

لقد تم تخفيض عدد السلع الغذائية المدعمة من ٢٠ سلعة فى ١٩٨٠ حتى أصبح لا يزيد على ٤ سلع فى الثمانينات والتسعينات وحتى ٢٠٠٣ ، وهى الخبز البلدى والدقيق والزيت والسكر . وهكذا زال الدعم عن سلع غذائية أساسية كثيرة مثل الأرز والعدس والبقول والدجاج المجد والسلمك المجد واللحم المجد والحلاوة الطحينية . كما جرى تطبيق نوع من الاستهداف غير المباشر للمستحقين للدعم فى توزيع السلع المدعمة ، حيث تم الميول بمواصفات السلع الموزعة إلى مواصفات السلع الرديئة التى لا يقبل عليها إلا الفقراء . وهو ما أدى إلى الانسحاب الاختيارى لبعض الأسر من البطاقات التموينية ، وكذلك عزوفها عن شراء الخبز البلدى المدعم . كما استبعدت نسبة أخرى من الأسر من تلقى الدعم الكامل من خلال البطاقات الخضراء واكتفى بتلقيها دعماً جزئياً من خلال البطاقات الحمراء ، واستبعدت طائفة أخرى من الأفراد

بشكل كلى من نظام الدعم بالبطاقات التموينية<sup>١</sup>. ومن جهة أخرى، سعت الحكومة لتخفيض عدد المستفيدين من دعم الغذاء بالامتناع عن إضافة المواليد الجدد إلى البطاقات التموينية منذ عام ١٩٨٩، والذين قدر عددهم فى أوائل ٢٠٠٤ بنحو ١٨ مليون نسمة.

هبطت حصة الفرد من الدعم الغذائى الحقيقى فى ٢٠٠٤/٠٣ إلى ربع مستواها فى ١٩٧٥، ومنذ ١٩٨٠ حتى مايو ٢٠٠٤ تراجع عدد السلع الغذائية المدعمة من ٢٠ سلعة إلى أربع سلع، كما تقلص عدد المستفيدين من الدعم الغذائى بأساليب متنوعة.

وتحت وطأة الارتفاع الشديد فى أسعار السلع الغذائية عقب صدور قرار تعويم سعر الصرف فى آخر يناير ٢٠٠٣، قررت الحكومة زيادة عدد السلع المدعمة السبتي تصرف على البطاقات التموينية اعتباراً من مايو ٢٠٠٤ بحيث أنها صارت تشمل الزيت والسكر والأرز والمكرونه والعدس والبقول والمسلى النباتى والشاى، كما امتد دعم الخبز ليشمل الخبز الأفرنجى (الفينو) بسعر ١٠ قروش، وذلك إضافة إلى الخبز البلدى بسعر ٥ قروش. وقد ترتب على ذلك زيادة مخصصات دعم الغذاء من ٤٢٥٩ مليون جنيه فى ٢٠٠٣/٠٢ إلى ٨١٨٩ مليون جنيه فى ٢٠٠٤/٠٣، بنسبة زيادة قدرها ٩٢% فى سنة واحدة، وذلك على النحو المبين فى جدول (٦ - م - ١٠). كما ترتب على ذلك زيادة حصة الفرد من الدعم الغذائى بالأسعار الثابتة لعام ١٩٩٥ من ٣٦,٦٤ جنيه فى ٢٠٠٣/٠٢ إلى ٥٧,٨٩ جنيه فى ٢٠٠٤/٠٣، أى بنسبة ٥٨%. وبالرغم من هذا الرفع الكبير للقيمة الحقيقية لمتوسط نصيب الفرد من الدعم

(١) ومنهم العاملون فى السفارات والسلك الدبلوماسى، والهاجرين لأكثر من ١٠ أفدنة، وأصحاب المجال التجارية الخاضعين لضريبة الإيراد العام الذين يزيد دخلهم عن ٢٠٠٠ جنيه فى السنة، والعاملون بالمنظمات الدولية، وملاك العقارات والهاجرين لأكثر من سيارة، والعاملون بالشركات الخاضعة لقانون استثمار المال العرى والأجنبى. راجع الحوار مع وزير التموين، فى: الأهرام الاقتصادى، عدد ٢٢ مارس ٢٠٠٤.

(٢) تقرر فى مايو ٢٠٠٦ وقف صرف أربع من السلع الإضافية اعتباراً من يوليو ٢٠٠٦ وهى المسلى النباتى والمكرونه والبقول والعدس، حيث تبين لوزارة التموين (التي نقل اختصاصها فى مسألة الدعم إلى وزارة جديدة أطلق عليها وزارة التضامن الاجتماعى) انخفاض نسبة الإقبال عليها من جانب أصحاب البطاقات التموينية، وذلك بالنظر إلى رداءة نوعيتها، فضلاً عن-

الغذائي في ٢٠٠٤/٠٣ إلا أن هذه القيمة أقل من القيمة المناظرة لها في ١٩٩١/٩٠ بنحو ٨% ، كما أنها لا تزيد على ٢٥,٧% من القيمة المناظرة لها في ١٩٧٥<sup>١</sup>.

### الإنفاق الحقيقي على التعليم والصحة:

يعتبر الإنفاق العام على كل من التعليم والصحة من أشد العناصر تأثراً في تكوين رأس المال البشري ، وفي الارتقاء بالقدرات البشرية للسكان . كما أن الدستور المصري قد أكد في المادة (١٨) منه على أن "التعليم حق تكفله الدولة ، وهو إلزامي في المرحلة الابتدائية ( تعدلت فيما بعد لتشمل المرحلة الإعدادية أيضاً ) ، وتعمل الدولة على مد الإلزام إلى مراحل أخرى .." . كما قررت المادة (٢٠) من الدستور أن "التعليم في مؤسسات الدولة التعليمية مجاني في مراحل المختلفة" . ولذا فمن المهم متابعة التغيرات التي طرأت على المؤشرات الرئيسية لهذين النوعين من الإنفاق العام في سياق تحول الاقتصاد المصري إلى اقتصاد سوق مفتوح وفي سياق اعتبار القطاع الخاص ركيزة التنمية . وسوف نلخص فيما يلي في ثلاثة من هذه المؤشرات الرئيسية ، وهي :

أ - نسبة الإنفاق العام على كل من التعليم والصحة إلى إجمالي الإنفاق العام .

ب- نسبة الإنفاق العام على كل من التعليم والصحة إلى ن.م.أ.

ج- تطور متوسط نصيب الطالب من الإنفاق العام الحقيقي على التعليم وتطور متوسط نصيب الفرد من الإنفاق العام الحقيقي على الصحة .

الظاهر من بيانات جدول (٦-٧) أن نسبة الإنفاق العام على التعليم إلى إجمالي الإنفاق العام قد شهدت زيادة ملموسة من ٥٧,٥% في ١٩٨٢/٨١ إلى ١٦,٣% في

- اقتراب أسعارها من أسعار السوق . وقد تقرر تخصيص قيمة هذه السلع لصرف حصة إضافية من السكر لكل بطاقة . راجع : الأهرام ، ٣ مايو ٢٠٠٦ .

(١) للزيادة حول تطورات نظام الدعم ، راجع : إبراهيم العيسوي ، الدعم ، معالجة اقتصادية وسياسية ، دار الموقف العربي ، القاهرة ، ١٩٨٦ ، وعيا زيتون ، الإنفاق العام الاجتماعي ومدى استفادة الفقراء ، كتاب الأهرام الاقتصادي ، العدد ١٣٠ ، القاهرة ، نوفمبر ١٩٩٨ ، ص ص ٤٥ - ٥٧ ، وفوزي حليم رزق ، " ترشيد الدعم المباشر للسلع الغذائية الترمينية ووصوله لمستحقيه " ، مصر المعاصرة ، العدد ٤٨٠ ، أكتوبر ٢٠٠٥ . أنظر أيضاً :

R. Adams, Self-targeted subsidies; The distributional impact of the Egyptian food subsidy system, 2000 ( www.worldbank.org).

٢٠٠٤/٠٣ . والنسبة الأخيرة فى حدود النسبة المسجلة لدول شرق آسيا والباسفيكى (١٦,١%) وتزيد قليلاً على النسبة التى سجلتها الشريحة الأعلى من الدول متوسطة الدخل (١٣,٣%) وذلك فى سنة ٢٠٠٣/٠٢ . ومن الواضح أن نسبة الإنفاق العام على التعليم إلى إجمالى الإنفاق العام لم تنخفض فى أعقاب برنامج التثبيت فى ١٩٩١ ، بل إنها سجلت زيادة واضحة من ٩,٨% فى ١٩٩١/٩٠ على ١٣,٦% فى ١٩٩٥/٩٤ ، ثم تواصلت الزيادة فى السنوات اللاحقة .

وثمة زيادة أيضاً فى نسبة الإنفاق العام على التعليم إلى ن.م.أ. من ٤,٧% فى ١٩٨٢/٨١ إلى ٥,٣% فى ٢٠٠١/٢٠٠٠—٢٠٠٤/٠٣ . وتكاد هذه النسبة أن تكون ثابتة فى الفترة اللاحقة لبرنامج التثبيت ١٩٩٢/٩١ — ١٩٩٥/٩٤ بالقياس إلى ما كانت عليه فى ١٩٨٢/٨١ (٤,٦% و ٤,٧% على الترتيب) . أما فى الفترة من ١٩٩٥/٩٤ حتى ٢٠٠٤/٠٣ فقد ارتفعت هذه النسبة قليلاً ، وكانت تدور حول ٥,٣% فى المتوسط . والنسبة الأخيرة أعلى قليلاً من النسبة التى سجلتها الدول متوسطة الدخل (٤,٣%) ، وكذلك أعلى بوضوح من النسبة المسجلة لدول شرق آسيا والباسفيكى (٣,٢%) .

وتشير تقديرات متوسط نصيب الطالب من الإنفاق العام الحقيقى على التعليم المعروضة فى جدول (٦-٨) إلى تراجع واضح فى الفترة ١٩٨٢/٨١ — ١٩٩١/٩٠ . فبالأسعار الثابتة لعام ١٩٨٧/٨٦ ، انخفض هذا النصيب من ٢٣٩ على ١٤٧ جنيهاً ، أى بنسبة انخفاض ٣٨% خلال تلك الفترة . وبالرغم من عودة هذا النصيب إلى الارتفاع حتى بلغ ٢٣٢ جنيهاً فى ١٩٩٥/٩٤ ، إلا أن متوسطه خلال السنوات الأربع اللاحقة لبرنامج التثبيت (١٩٩١/٩٠ — ١٩٩٥/٩٤) لم يزد على ١٨٨ جنيهاً ؛ وهو ما يقل عن المتوسط الذى كان قد بلغه فى ١٩٨٢/٨١ بنسبة ٢١% . والظاهر أن متوسط نصيب الطالب من الإنفاق العام الحقيقى على التعليم قد

(١) النسب الخاصة بالمجموعات الإقليمية فى هذه الفقرة والفقرات التالية تخص سنة ٢٠٠٣/٢٠٠٢ فى حالة التعليم و٢٠٠٢ فى حالة الصحة . وهى مأخوذة من البنك الدولى ، مؤشرات التنمية الدولية ٢٠٠٥ ، مرجع سابق .

شهد زيادة ملحوظة (٧٢%) بين ١٩٩٤/٩٣ و ٢٠٠٠/١٩٩٩ ، وإن كان معدل التزايد قد تباطأ بعد ذلك . فبالأسعار الثابتة لعام ١٩٩٥/٩٤ ، كانت الزيادة فى نصيب الطالب ١٨% خلال السنوات من ١٩٩٥/٩٤ حتى ٢٠٠٤/٠٣ ، أى بنسبة زيادة سنوية ١,٨% .

تعرض الإنفاق العام على كل من التعليم والصحة لضغوط شديدة فى الثمانينات ، وبرغم التدهور المستمر فى أوضاع قطاع التعليم فقد كان حظه من الإنفاق العام فى التسعينات وما بعدها أفضل كثيراً من حظ قطاع الصحة .

جدول (٦-٧): تطور نسب الإنفاق العام على التعليم والصحة إلى كل من إجمالى الإنفاق العام والناتج المحلى الإجمالى

الإنفاق العام على التعليم والصحة معا		الإنفاق العام على الصحة		الإنفاق العام على التعليم		عمود رئيسى رقم السنوات عمود فرعى رقم			
النسبة إلى الناتج المحلى الإجمالى (٦)	النسبة إلى إجمالى الإنفاق العام (٥)	النسبة إلى الناتج المحلى الإجمالى (٤)		النسبة إلى الناتج المحلى الإجمالى (٣)					
		(٢)	(١)	(٢)	(١)				
٦,٠	٧,١	١٠,٢	١,٣	١,٩	٢,٧	٤,٧	٥,٢	٧,٥	١٩٨٢/٨١
	٦,٠	١٢,١		١,٦	٣,٢		٤,٤	٨,٩	١٩٨٧/٨٧
	٥,٤	١٢,٦		١,٢	٢,٨		٤,٢	٩,٨	١٩٩١/٩٠
	(٣,٩)	(١٠,٢)		(٠,٨)	(٢,١)		(٣,١)	(٨,١)	
٧,١	٧,٥	١٧,٦	١,٦	١,٧	٤,٠	٥,٥	٥,٨	١٣,٦	١٩٩٥/٩٤
	(٤,٣)	(١٣,٩)		(٠,٧)	(٢,٢)		(٣,٦)	(١١,٧)	
	٦,٦	١٤,١		١,٥	٣,٢		٥,١	١٠,٩	متوسط
	(٣,٨)	(١٠,٧)		(٠,٧)	(١,٩)		(٣,١)	(٨,٨)	١٩٩٥/٩٤ - ١٩٩١/٩٠
	٦,٠		١,٤				٤,٦		متوسط
									١٩٩٥/٩٤ - ١٩٩٢/٩١
٧,٤	(٥,٩)	(٢٠,١)	١,٨	(١,٣)	(٤,٤)	٥,٦	(٤,٦)	(١٥,٧)	٢٠٠٠/١٩٩٩
٧,٠	(٤,٩)	(١٧,٢)	١,٨	(٠,٩)	(٣,٢)	٥,٢	(٤,٠)	(١٤,٠)	متوسط
									٢٠٠٠/٩٩ - ١٩٩٦/٩٥
٧,٣		٢٠,٧	٢,٠		٣,٩	٥,٣		١٦,٨	٢٠٠٣/٠٢
٧,٠		٢٠,٢	٢,٢		٣,٩	٤,٨		١٦,٣	٢٠٠٤/٠٣
٧,٣			٢,٠			٥,٣			متوسط
									٢٠٠٤/٠٣ - ٢٠٠١/٢٠٠٠

المصادر والملاحظات:

- ١ - نسب الإنفاق العام على كل من التعليم والصحة إلى إجمالى الإنفاق العام فى الأعمدة الرئيسية الأول والثالث والخامس وكذلك فى العمود الفرعى الأول لبقية الأعمدة الرئيسية مأخوذة أو محسوبة من المصادر التالية:
- قيم ١٩٨٢/٨١ - ١٩٩٥/٩٤ ومتوسط ١٩٩١/٩٠ - ١٩٩٥/٩٤ مأخوذة أو محسوبة من: مجيها زيبون ، الإنفاق الاجتماعى العام ومدى استفادة الفقراء - التطورات والآثار ، كتاب الأهرام الاقتصادى ، العدد ١٣٠ ، أول نوفمبر ١٩٩٨ . والمصدر الأصيل هو الحساب الختامى لميزانية الدولة نقلًا عن وزارة التخطيط .
- بيان ٢٠٠٣/٠٢ و ٢٠٠٤/٠٣ نسبة الإنفاق على التعليم وعلى الصحة إلى الإنفاق العام من مجلس الشعب ، الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة .. عن السنة المالية ٢٠٠٣/٠٢ (فبراير ٢٠٠٥) ، والسنة المالية ٢٠٠٤/٠٣ (فبراير ٢٠٠٦).
- Ahmed Galal, " Social expenditure ( فى حالة المتوسطات ) من : and the poor in Egypt ", in a Galal And N Ul Haque ( eds ), Fiscal Sustainability in Emerging Markets, The American University in Cairo for ECES, Cairo, 2006. p. 139. وبيانات ٢٠٠٠/٩٩ أولية فى هذا المصدر . ويرجح المصدر ذاته أن التقديرات قد تكون أقل من الواقع لعدم اشتغالها على الإنفاق على الصحة والتعليم من جانب الإدارات المحلية والهيئات الخدمية .
- ٢- نسب الإنفاق العام على كل من التعليم والصحة إلى ن.م.أ فى العمود الفرعى الثانى للأعمدة الرئيسية الثانى والرابع والسادس من : وزارة التخطيط ، منشور على موقع مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء ، المؤشرات الإحصائية ( www.idsc.gov.eg ) .

جدول ( ٦ - ٨ ) : تطور متوسط نصيب الطالب من الإنفاق العام على التعليم ومتوسط نصيب الفرد من الإنفاق العام على الصحة ، بالجنه وبالأسعار الثابتة

الإنفاق على الصحة		الإنفاق على التعليم		
نسبة التغير	القيمة	نسبة التغير	القيمة	
				القسم (١)
	١٧,١		٢٣٩	١٩٨٢/٨١
- ٧,٦%	١٥,٨	- ١٩%	١٩٤	١٩٨٧/٨٦
- ٣٨%	٩,٨	- ٢٤%	١٤٧	١٩٩١/٩٠
- ٧٤%	١٧,١	- ٥٨%	٢٣٢	١٩٩٥/٩٤
- ٢٢,٢%	١٣,٣	- ٢١%	١٨٨	متوسط ١٩٩٥/٩٤-١٩٩١/٩٠
				القسم (٢)
	١٧,٣			١٩٩١/٩٠
- ٢٤,٨%	١٣,٠		٢٤٠,٢	١٩٩٤/٩٣
+ ٨٦,٧%	٣٢,٣	+ ٧١,٧%	٤١٢,٤	٢٠٠٠/٩٩
				القسم (٣)
	٥٤,١١		٧٠,٣	١٩٩٥/٩٤
- ١%	٥٣,٦	- ١٧,٦%	٨٢٧	٢٠٠٤/٠٣

المصدر والملاحظات:

- ١ - ما لم يذكر خلاف ذلك فيما بعد ، فإن نسب التغير هي للفترة بين كل سنة والسنة السابقة عليها في الجدول .
- ٢ - قيم القسم الأول من الجدول مأخوذة أو محسوبة من محيا زيتون ، مصدر سابق . والقيم بأسعار ١٩٨٧/٨٦ .  
\* نسبة التغير المذكورة هي بين القيمة في ١٩٨٢/٨١ ومتوسط قيم الفترة ١٩٩١/٩٠-١٩٩٥/٩٤ .
- ٣ - قيم القسم الثانى من الجدول مأخوذة أو محسوبة من A. Galai Op. cit, p.139 والقيم بأسعار ١٩٩٠ .  
+ نسبة التغير المذكورة هي بين ١٩٩١/٩٠ و٢٠٠٠/١٩٩٩ .
- ٤ - قيم القسم الثالث من الجدول محسوبة من بيانات الإنفاق على التعليم والصحة وعدد الطلاب المأخوذة من موقع مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء ، المؤشرات الإحصائية ، مرجع سبق ذكره . والقيم مثبتة بأسعار ١٩٩٥/٩٤ . وعدد السكان في ١٩٩٥/٩٤ مأخوذ من محيا زيتون . مرجع سابق، وفي ٢٠٠٤/٠٣ من البنك المركزى ، الشرة الإحصائية الشهرية ، يناير ٢٠٠٦ .

وفيما يتعلق بنسبة الإنفاق العام على الصحة إلى إجمالى الإنفاق العام ، فإن المستوى الذى بلغته في ١٩٩١/٩٠ (٢,٨%) يكاد يكون متطابقاً مع المستوى الذى كانت قد بلغته في ١٩٨٢/٨١ (٢,٧%) . وتشير البيانات المتاحة إلى ارتفاع هذه النسبة بعد أربع سنوات من تطبيق برنامج التثبيت إلى ٤% ، وإن كان المتوسط للسنوات ١٩٩١/٩٠ - ١٩٩٥/٩٤ لم يزد على ٣,٢% . وكان التحسن في هذه النسبة محدوداً في السنوات اللاحقة ، حيث استغرق وصول النسبة إلى ٣,٩% في ٢٠٠٤/٠٣ نحو عشر سنوات ، وهي على كل حال في حدود النسبة المسجلة في عام ١٩٩٥/٩٤ (٤%) .

وعندما ينسب الإنفاق العام على الصحة إلى ن.م.أ. فإن بعض التقديرات تظهر زيادة طفيفة بين ١٩٨٢/٨١ و١٩٩٥/٩٤ (من ١,٣% إلى ١,٦%) ، بينما تشير تقديرات أخرى إلى تناقص هذه النسبة من ١,٩% إلى ١,٧% فيما بين هاتين السنتين ، وإلى انخفاض بمقدار ٠,٤ نقطة مئوية عند مقارنة متوسط النسبة للفترة ١٩٩١/٩٠ - ١٩٩٥/٩٤ بالنسبة المسجلة لسنة ١٩٨٢/٨١ . ويتضح من التقديرات المتاحة اتجاه هذه النسبة إلى التزايد الطفيف بين الفترة ١٩٩١/٩٠ - ١٩٩٥/٩٤ والفترة ١٩٩٦/٩٥ - ٢٠٠٠/٩٩ (من ٠,٧% إلى ٠,٩% طبقاً لأحد المصادر ومن ١,٤% إلى ١,٨% طبقاً لمصدر آخر هو الأدق على الأرجح) . وطبقاً لأحدث التقديرات الفعلية المتاحة وصلت نسبة الإنفاق العام على الصحة إلى ن.م.أ. إلى ٢,٢% في ٢٠٠٤/٠٣ . وهذه النسبة تقل عن النسبة المسجلة لكل من الدول

متوسطة الدخل (٣%) ودول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (٢,٧%). أما فى الدول الغنية ، فتصل النسبة إلى ٦,٦% .

لاحظ أن نسبة مساهمة الإنفاق العام على الصحة فى الإنفاق الإجمالى (عام وخاص) على الصحة كانت فى حدود ٣٧% فى ٢٠٠٢ ، بينما كانت نسبة مساهمة الإنفاق الخاص ٦٣% . وتبدو نسبة الإنفاق الإجمالى على الصحة ، وكذلك مساهمة الإنفاق العام فى الإنفاق الإجمالى على الصحة ، منخفضة فى مصر بالقياس إلى الدول متوسطة الدخل ، بل وبالنسبة لأفريقيا جنوب الصحراء . ففى الدول متوسطة الدخل وصلت نسبة الإنفاق الإجمالى على الصحة إلى ن.م.أ. إلى ٦% ، وتصل مساهمة الإنفاق العام فى الإنفاق الإجمالى إلى ٥٠% . أما فى الدول الغنية ، فإن الإنفاق الإجمالى على الصحة يقدر بنحو ١١% من ن.م.أ. ، وتبلغ مساهمة الإنفاق العام فيه ٥٩,٤% .

تبدو المؤشرات المصرية للإنفاق العام على الصحة منخفضة بالقياس إلى الدول التى تنتمى إلى نفس شريحة متوسط دخل الفرد التى تدرج فيها مصر ، كما أن متوسط نصيب الفرد من هذا الإنفاق متواضع ومعدلات تغيره تبدو سلبية بدرجة أو بأخرى فى معظم سنوات فترة التحليل .

وتشير بيانات جدول (٦-٨) إلى تناقص كبير فى نصيب الفرد من الإنفاق العام الحقيقى على الصحة بين ١٩٨٢/٨١ و ١٩٩١/٩٠ : من ١٧,١ إلى ٩,٨ جنيها بأسعار ١٩٨٧/٨٦ . وبالرغم من عودة هذا النصيب إلى التزايد بعد ١٩٩١/٩٠ ، فإن محصلة هذه الزيادة فى ١٩٩٥/٩٤ لم تتجاوز استعادة المستوى الذى كان

(١) البيانات من البنك الدولى ، مؤشرات التنمية الدولية ٢٠٠٥ ، مرجع سابق . والنسب المذكورة تخص سنة ٢٠٠٢ ، وهى تناظر السنة المالية المصرية ٢٠٠٢/٢٠٠١ . وحسب هذا المصدر كانت نسبة الإنفاق العام على الصحة ١,٨% من ن.م.أ. ، بينما كانت نسبة الإنفاق الخاص على الصحة ٣,١% من ن.م.أ. وعلى ذلك تكون نسبة الإنفاق الإجمالى على الصحة ٤,٩% من ن.م.أ. .

هذا النصيب قد بلغه فى ١٩٨٢/٨١ . وعلى ذلك ، فقد كان المتوسط للفترة ١٩٩١/٩٠ — ١٩٩٥/٩٤ (١٣,٣ جنيهاً بأسعار ١٩٨٧/٨٦) أقل بنحو ٢٢% عن المستوى المسجل لسنة ١٩٨٢/٨١ . وقد شهدت السنوات من ١٩٩٥/٩٤ حتى ٢٠٠٤/٠٣ تناقصاً طفيفاً فى متوسط نصيب الفرد من الإنفاق العام على الصحة من ٥٤,١ إلى ٥٣,٦ جنيهاً بأسعار ١٩٩٥/٩٤ ، أى بنسبة ١% .

ومراجعة تطور نسبة الإنفاق العام على التعليم والصحة معاً إلى ن.م.أ. يتضح من جدول (٦-٧) أن هذه النسبة قد انخفضت من ٧,١% فى ١٩٨٢/٨١ إلى ٦% فى ١٩٨٧/٨٦ ثم إلى ٥,٤% فى ١٩٩١/٩٠ . وبالرغم من زيادة هذه النسبة فى السنوات اللاحقة لبرنامج التثبيت حتى بلغت ٧,٥% فى ١٩٩٥/٩٤ ، إلا أن المتوسط للفترة ١٩٩١/٩٠ — ١٩٩٥/٩٤ ، وهو ٦,٦% ، يظل أقل من المستوى المسجل لهذه النسبة فى ١٩٨٢/٨١ . وفى السنوات اللاحقة ، شهدت هذه النسبة زيادة محدودة من ٦% فى المتوسط للفترة ١٩٩٢/٩١ — ١٩٩٥/٩٤ إلى ٧% فى المتوسط للفترة ١٩٩٦/٩٥ — ٢٠٠٠/١٩٩٩ ، ثم إلى ٧,٣% فى المتوسط للسنوات ٢٠٠١/٢٠٠٠ — ٢٠٠٤/٠٣ . وتتطابق النسبة الأخيرة مع النسبة المسجلة للدول متوسطة الدخل فى ٢٠٠٢ ، ولا تمثل أكثر من ٦٠% من النسبة التى سجلتها الدول مرتفعة الدخل فى تلك السنة (١٢,١%) .

فى ضوء هذا التحليل للإنفاق العام على التعليم والصحة ، وفى ضوء ما هو معلوم من أن ما يقرب من ثلثى المخصصات المالية فى الموازنة الجارية لهذين المرفقين إنما يستنفد فى أجور ومرتبات العاملين بهما ، مما لا يترك سوى القليل لنفقات التشغيل ، وأن ما يخصص لهما من استثمارات يقصر كثيراً عن احتياجاتهما الفعلية ، فإن ما أصاب هذين المرفقين الذين يشكلان عماد تنمية القدرات البشرية للمصريين من تدهور يصبح أمراً متوقعاً ولا غرابة فيه .

وفى مواجهة تردى الخدمات التعليمية العامة يضطر معظم الناس إلى اللجوء إلى الدروس الخصوصية وإلى المراكز الخاصة للتعليم التى أصبحت " مدارس بديلة " بالفعل.

كما تحول القادرون منهم من المدارس العامة إلى المدارس الخاصة التى تقدم برامج تعليمية وطنية على تفاوت درجاتها ومصروفاتها . وتحول الأثرياء إلى المدارس والجامعات الخاصة التى تقدم تعليماً أجنبياً مقابل مصروفات باهظة . وأصبحت المدارس العامة سخاوية على عروشها مع ارتفاع نسبة الغياب ، لاسيما فى الإعدادى والثانوى ، ولم يعد يتوقع الناس منها سوى تنظيم عملية الامتحانات وإصدار الشهادات . لقد تدهورت نوعية التعليم تدهوراً فاضحاً . كما تلاشى الدور التربوى للمدرسة مع اهتار العلاقة بين الطالب والمدرس ، ومع تردى أوضاع المدرسين المادية وسوء تأهيلهم ، ومع شيوع الغش فى الامتحانات . وأصبحت المدارس تقدم للجامعات مدخلات من الطلاب ذوى مستوى متواضع من القدرات ، وذلك بالرغم من ارتفاع درجات نجاحهم فى الثانوى العام . كما أصبحت المدارس والجامعات تقدم لسوق العمل مخرجات ضعيفة المستوى ، تحتاج إلى تدريب وتأهيل أساسى - لا تكميلى . ولم يعد من الطلاب المصريين من يجرؤ على الاشتراك فى المسابقات الدولية فى الرياضيات والفيزياء وغيرها من العلوم الطبيعية ، وذلك خشية تكرار "صفر المونديال"<sup>١</sup> . وأخيراً ، وليس آخراً ، كان من تداعيات تدهور التعليم أن أصبح قطاع التعليم قطاعاً متعدد الأنواع والمستويات ، يشكل تربة خصبة لتكريس التفاوتات الطبقيه وإعادة إنتاجها فى المجتمع المصرى .

كما أصبحت المستشفيات العامة فى حالة يرثى لها باعتراف وزير الصحة الجديد د. حاتم الجبلى . وبلغ القصور فى تقديم الخدمات الطبية حدّاً يفوق الوصف . وتضافرت عوامل الإهمال ، وضعف تأهيل الأطباء وهيئة التمريض (بسبب تردى التعليم) ، وقصور الإمكانيات ، وتدنى الأجور والمرتبات ، وخلل التنظيم والإدارة ، والفساد الإدارى والمالى ، لتجعل من العلاج فى مصر سواء فى المستشفيات العامة أو فى مستشفيات التأمين الصحى مأساة كبرى . وجرى التحايل على سوء الخدمة العامة أو التأمينية بابتداع ما يطلق عليه "العلاج على نفقة الدولة" ؛ وكأن العلاج فى

(١) يقصد بصفر المونديال ، نتيجة التصويت لمصر فى التنافس على استضافة مباريات كأس العالم لكرة القدم ٢٠١٠ ، وذلك فى سنة ٢٠٠٤ ، حيث لم يصوت أحد لصالح مصر .

المستشفيات العامة ليس على نفقة الدولة . وهو باب خلقى يستفيد القادرون منه أكثر مما يستفيد غير القادرين ، حيث أن سبيل الحصول عليه ليس ميسوراً إلا للقادرين على الاتصال بأهل السلطة أو من خلال "الواسطة" . أما غير هؤلاء ، فلا يتحصلون على هذا النوع من العلاج — إذا تحصلوا عليه أصلاً — إلا بشق الأنفس وبمخصصات زهيدة سرعان ما تنفذ ، ويدخل المريض فى رحلة عذاب جديدة لزيادة المبلغ المخصص لعلاجه .

وحاصل ما تقدم أن ما هو أصلاً خدمات أو سلع عامة كالتعليم والعلاج يتحول بوتيرة متسارعة فى ظل ضعف الإنفاق العام على مرفقى التعليم والصحة إلى خدمات أو سلع خاصة ، وأن التعليم المجانى قد انقطعت صلته بالتعليم الحقيقى ، وأن العلاج المجانى صار أملاً بعيد المنال ، وذلك على الرغم من تردى مستواه وضعف جدواه ، وأن العبء الأكبر فى الحصول على هذه الخدمات بالنسبة لقطاع كبير من المواطنين ذوى الدخل المتوسطة والمرتفعة أصبح يقع على كاهلهم ، لا على كاهل الموازنة العامة . أما أصحاب الدخل المنخفضة والفقراء ، فليس أمامهم سوى واحد من ثلاثة خيارات : الرضا بالخدمة العامة السيئة — إن وجدوا إليها سبيلاً ، أو الاقتطاع من إنفاقهم على أبواب أخرى من الإنفاق الضرورى من أجل تسدير مصروفات التعليم أو العلاج فى القطاع الخاص ، أو سحب أبناءهم من المدارس والدعاء إلى الله أن يخلصهم من عذاب البحث عن العلاج أو أن ينقلهم إلى جواره حتى يستريحوا من عذاب الحياة مع اعتلال الصحة .

#### مصروفات خدمة الدين العام:

ترتب على العجز المزمع والمتزايد فى الموازنة العامة للدولة ازدياد ضخم فى الدين العام بشقيه المحلى والخارجى ، وبخاصة عندما يقيم الدين الخارجى بالعملة المحلية. فكما هو مبين بشكل تفصيلى فى الجدول (٦-١٢) — (٦-١٤) م — بالملحق ، وبشكل موجز فى جدول (٦-٩) والأشكال (٦-١٦) — (٦-٢٠) فى المتن ، ارتفع إجمالى الدين العام من ٢٠ مليار جنيه فى ١٩٨١/٨٠ إلى ١٣٩ مليار جنيه فى

١٩٩١/٩٠ ، أى أنه تضاعف سبع مرات تقريباً فى الثمانينات . ثم استمرت الزيادة فى التسعينات وإن بمعدل أبطأ ، حيث شهد ذلك العقد تضاعف إجمالى الدين العام نحو ثلاث مرات . لكن وتيرة التزايد تسارعت فى السنوات الأربع الأولى من القرن الواحد والعشرين ، حيث ارتفع إجمالى الدين العام من ٣٩٦ مليار جنيه فى ٢٠٠١/٢٠٠٠ إلى ٦٨٢ مليار جنيه فى ٢٠٠٥/٠٤ ، بزيادة ٧٢% . وهكذا بعد ما انخفض المعدل السنوى لتزايد إجمالى الدين العام من ٢١,٤% فى الثمانينات إلى ١١% فى التسعينات ، فإنه قد ارتفع إلى ١٤,٥% فى الفترة الأخيرة ٢٠٠١/٢٠٠٠ - ٢٠٠٥/٠٤ .

ويلاحظ أن الدين المحلى كان يتزايد بمعدلات أسرع من الدين الخارجى ، وإن كان فارق السرعة يعتمد على ما إذا كان الدين الخارجى يقوم بالجنيه أم بالدولار ، حيث يزداد فارق السرعة فى الحالة الأخيرة وذلك من جراء التخفيضات المتعددة التى طرأت على سعر صرف الجنيه المصرى . ففي الثمانينات كان الدين المحلى يتزايد بمعدل ٢٤,٤% سنوياً ، بينما كان الدين الخارجى يتزايد بمعدل ١٦,٤% حال تقويمه بالجنيه ، وبما يتراوح بين ٤% (بنك دولى) و ٧,٦% (بنك مركزى) حال تقويمه بالدولار . وفى التسعينات انخفض معدل تزايد الدين المحلى إلى ١١,٥% سنوياً ، بينما انخفض معدل تزايد الدين الخارجى إلى ٩,٦% عند تقويمه بالجنيه . أما عندما يقسم الدين الخارجى بالدولار فإنه يظهر انخفاضاً بمعدل يتراوح بين ٠,٣% (بنك مركزى) و ١,١% (بنك دولى) . وفى السنوات ٢٠٠١/٢٠٠٠ - ٢٠٠٥/٠٤ زاد الدين المحلى بمعدل ١٥% سنوياً ، مقابل زيادة بمعدل ١٣% سنوياً فى الدين الخارجى عند تقويمه بالجنيه ، وبمعدل ٣% عند تقويمه بالدولار<sup>١</sup> .

(١) معدل التزايد السنوى حسب البنك المركزى ٣% للفترة ٢٠٠١/٢٠٠٠ - ٢٠٠٥/٠٤ ، وحسب البنك الدولى ٣,٤% فى الفترة ٢٠٠١/٢٠٠٠ - ٢٠٠٣/٠٢ ، حيث أحر أرقام متاحة فى البنك الدولى ، مؤشرات التنمية الدولية ٢٠٠٥ ، مرجع سابق ، هى لسنة ٢٠٠٣ ، أى للسنة المالية ٢٠٠٣/٠٢ . لاحظ أن اختلاف معدلات تغير الدين الخارجى بين البنك المركزى والبنك الدولى فى الثمانينات والتسعينات ( وأيضاً فى النصف الثانى من السبعينات : ٢٢% بنك مركزى و ٣٦% بنك دولى ) إنما يعود إلى الفروق فى تقدير حجم الدين الخارجى ذاته بالدولار ، وذلك على النحو الظاهر فى جدول (٦-١٤) والشكل-

لاحظ أن جانباً كبيراً من الزيادة فى الدين العام المحلى منذ البدء فى تطبيق برنامج التثبيت فى ١٩٩١ ، وخاصة فى الفترة ١٩٩٢/٩١-١٩٩٤/٩٣ ، إنما يعود إلى سياسة تعقيم التدفقات الرأسمالية الكبيرة التى دخلت إلى مصر فى تلك الفترة كرد فعل للرفع الكبير لسعر الفائدة على الجنيه المصرى . إذ جرى التوسع فى إصدار أذون الخزانة لامتناس المعروض الزائد من النقد الأجنبى ولتحييد أثر السيولة الناشئة عن التدفقات الرأسمالية الداخلة من جهة ، وللحفاظ على الاستقرار فى سعر الصرف الإسمى من جهة أخرى . وقد استمرت هذه التدفقات حتى ١٩٩٧ . كما تضافرت السياسة المالية المتشددة مع تحرير أسعار الفائدة وكذلك مع القرار الذى اتخذه بعدم تمويل عجز الموازنة بالاقراض من البنك المركزى وبعدم السماح بزيادة الدين الخارجى ، لتزيد من الدين العام المحلى وأعباء خدمته بمعدلات كبيرة . وشكل اتجاه عجز الموازنة للتزايد بعد ١٩٩٧/٩٧ رافداً بديلاً لزيادة الدين العام المحلى ، وذلك بعد أن تراجعت حركة التدفقات الرأسمالية من الخارج وتوقفت عملية التعقيم .

لقد ازدادت نسبة الدين العام المحلى إلى ن.م.أ. من ٦٤% فى ١٩٨١/٨٠ حتى بلغت ١٠٣% فى ١٩٨٦/٨٥ . وقد أدت السياسات الانكماشية التى اتبعت فى النصف الثانى من الثمانينات إلى الهبوط بهذه النسبة إلى حوالى ٨٨% فى ١٩٩١/٩٠ . ثم جاء برنامج التثبيت وسياساته المتشددة فى تخفيض الإنفاق العام (كنسبة من ن.م.أ. ) لتعيد نسبة الدين المحلى إلى ن.م.أ. فى منتصف التسعينات إلى مستوى قريب مما كانت عليه فى ١٩٨١/٨٠ (٦٦%) . وكما هو واضح من جدول (٦-٩)

(٦-١٨) . فقد كانت الفروق كبيرة فى الفترة من أواخر السبعينات حتى نهاية الثمانينات . ففى الفترة ١٩٨٢/٨١ - ١٩٨٤/٨٣ كان حجم الدين الخارجى حسب تقدير البنك المركزى لا يزيد على نصف حجمه حسب تقدير البنك الدولى ، وذلك لاختلاف درجة الشمول أو نطاق تغطية مختلف أنواع الديون الخارجية بين التقديرين . وبالرغم من تناقص الفجوة بين التقديرين فى السنوات التالية من الثمانينات ، إلا أن حجم الفجوة ظل محسوساً . وقد كان ذلك الأمر محل خلاف دائم بين السلطات المصرية والبنك الدولى ، إلى أن تم تدارك الوضع بإنشاء وحدة متخصصة ونظام معلومات متطور للدين الخارجى فى البنك المركزى فى أواخر الثمانينات يسترشد إلى حد كبير بالنظام المعمول به فى البنك الدولى . وبعد ذلك أصبح التقديران متقاربين ، وليساً متطابقين ، حيث تذكر النشرة الإحصائية الشهرية للبنك المركزى أن ثمة اختلافاً بين التقديرين فيما يخص الديون قصيرة الأجل ، إذ يستعد تقدير البنك المركزى جانباً من هذه الديون ، فيما يبدو .

وشكل (٦-١٧) أخذت هذه النسبة اتجاهها تصاعدياً بعد ١٩٩٨/٩٧ حتى بلغت ٩٥% فى ٢٠٠٥/٠٤ . واتخذت نسبة الدين العام الخارجى إلى ن.م.أ. مساراً مناظراً ، وإن كانت معدلات تغيرها أبطأ ، بالنظر إلى السياسة المحافظة التى اتبعتها الحكومة فى الافتراض الخارجى ، لاسيما بعد تطبيق برنامج التثبيت فى ١٩٩١ وبعد قرار نادى باريس بإلغاء ٥٠% من السدين العام على ثلاث مراحل فى الفترة ١٩٩١-١٩٩٧<sup>١</sup> . فبعد أن كانت هذه النسبة قد ارتفعت إلى ٧٤% فى ١٩٩٢/٩١ ، تم التزول بها إلى ٢٨,٥% فى ٢٠٠١/٢٠٠٠ ، وإن كانت قد زادت فى ٢٠٠٣/٠٢ و ٢٠٠٤/٠٣ ، ثم عادت للانخفاض حتى بلغت ٣١,٢% فى ٢٠٠٥/٠٤ .

(١) فى أعقاب موقف مصر المؤيد لقوى التحالف فى حرب الخليج الثانية (تحرير الكويت من الاحتلال العراقى) فى ١٩٩١ . انخفض إجمالى الدين الخارجى (شاملاً الديون العسكرية) من ٥٢,٧ مليار دولار فى ١٩٨٨ إلى حوالى ٤١ مليار دولار بإجمالى ١١,٨ مليار دولار (١,٣ مليار دولار إعفاء من خدمة الدين + ٣,٤ مليار دولار تمويلات رسمية مستحقة للكويت والسعودية و ٧,١ قيمة الديون العسكرية للولايات المتحدة منها ٢,٥٥ مليار دولار فوائد متأخرة و عرامات ) . كما قرر نادى باريس إلغاء ٥٠% من الدين العام (المدنى والعسكرى) المستحق لدول نادى باريس والبالغ ٢٨,٣ مليار دولار . وعلى ذلك فسيان الإلغاء يبلغ نحو ١٤ مليار دولار موزعاً على ثلاث دفعات ( ١٥% فى يوليو ١٩٩١ و ١٥% فى مارس ١٩٩٣ و ٢٠% فى يونيو ١٩٩٧ ) . وعلى ذلك فقد هبط إجمالى الدين العام الخارجى إلى ٢٧ مليار دولار (= ١٤-٤١) . كما أقر نادى باريس إعادة جدولة الـ ٥٠% المتبقية من الدين المستحق لدوله عمر ٢٥ عاماً . وقد ترتب على ذلك تخفيض ٣٠% فى مدفوعات الفائدة على الديون الرسمية عبر الميسرة ، كما ترتب عليه تخفيض ملموس فى المتأخرات على الدين القائم . راجع : صقر أحمد صقر ، "تنظيم الصرف الأجنبى والتنمية الاقتصادية" ، ورقة مقدمة إلى المؤتمر العلمى السابق للجمعية العربية للبحوث الاقتصادية ، القاهرة ، ٢٨ - ٣٠ مايو ٢٠٠٥ ، ص ١٥ ؛ والمصدر الأصيل للمعلومات هو :

The Economic Intelligence Unit (EIU), Egypt - Country Profile 1998.

جدول (٦-٩): مؤشرات عبء الدين العام المحلى والخارجى

اليان	١٩٨١/٨٠	١٩٩١/٩٠	٢٠٠١/٢٠٠٠	٢٠٠٥/٢٠٠٤
الدين العام المحلى (مليون جنيه)	١١٠٠٠	٩٧٤١٦	٢٩٠٧٧٧	٥١٠٨٠٥
الدين العام الخارجى (مليون جنيه)	٩١٣٥	٤٢٠٠٠	١٠٥٥٢٠	١٧١٧٥٠
إجمالى الدين العام (المحلى والخارجى بالمليون جنيه)	٢٠١٣٥	١٣٩٤١٦	٣٩٦٢٩٧	٦٨٢٥٥٥
نسبة الدين العام المحلى إلى ن. م. أ.	%٦٤,١٥	%٨٧,٦٠	%٨١,١٠	%٩٥,٢
نسبة الدين العام الخارجى إلى ن. م. أ.	%٥٨,٠٠	%٦١,٠٠	%٢٨,٥٠	%٣١,٢٠
نسبة إجمالى الدين العام إلى ن. م. أ.	%١٢٢,١٥	%١٤٨,٦٠	%١٠٩,٦٠	%١٢٦,٤٠
نصيب الفرد من الدين المحلى بالجنيه	٢٦٢,٣١	١٨١٦,٨٩	٤٤٦١,٣٥	٧٢٩٧,٢١
نصيب الفرد من الدين الخارجى العام بالجنيه	٢١٩,٠٠	٧٩٢,٧٠	١٦١٥,٩٠	٢٤٥٣,٦
نصيب الفرد من إجمالى الدين العام بالجنيه	٤٨١,٣١	٢٦٠٩,٥٩	٦٠٧٧,٢٥	٩٧٥٠,٨١
نصيب الفرد من ن. م. أ. بالجنيه	٤٦٣	٢٠٧٥	٥٢٩٤	٧٦٥٧
نسبة نصيب الفرد من إجمالى الدين العام إلى نصيبه فى ن. م. أ.	%١١٦	%١٢٦	%١١٥	%١٢٧
خدمة الدين العام المحلى بالمليون جنيه	٠٠٠	٥٣٠٠	٢٠١٠٠	٤٢٥٧٧
خدمة الدين العام الخارجى بالمليون جنيه	٩١٥	٣٦٨١	٦٤٥٥	١٥٦٠٠
خدمة إجمالى الدين العام بالمليون جنيه	٠٠٠	٨٩٨١	٢٦٥٥٥	٥٨١٧٧
نسبة خدمة الدين العام المحلى إلى ن.م.أ.	٠٠٠	%٤,٧٧	%٥,٥٥	%٧,٩٤
نسبة خدمة الدين العام الخارجى إلى ن.م.أ.	%٥,٣٢	%٣,٣١	%١,٧٨	%٢,٩١
نسبة خدمة إجمالى الدين العام إلى ن.م.أ.	٠٠٠	%٨,٠٨	%٧,٣٣	%١٠,٨٥
نسبة خدمة الدين العام المحلى إلى الإنفاق العام	٠٠٠	%١١,٦٤	%٢٠,٩٥	%٢٨,٢٤
نسبة خدمة المدين العام الخارجى إلى الإنفاق العام	%٨,٦٧	%٨,٠٩	%٦,٧٣	%١٠,٣٤
نسبة خدمة إجمالى الدين العام إلى الإنفاق العام	٠٠٠	%١٩,٧٣	%٢٧,٦٨	%٣٨,٥٨

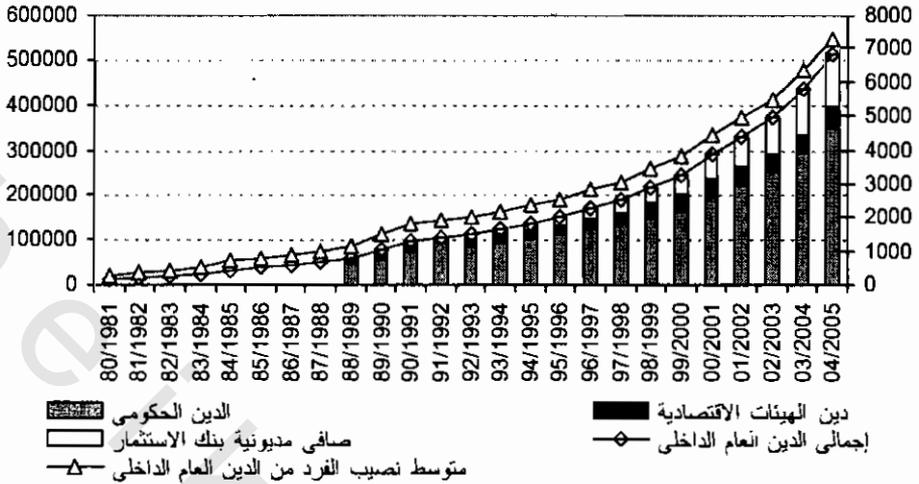
المصادر والملاحظات:

الجدول (٦-١١)، (٦-١٢)، (٦-١٤) و(٤-١).

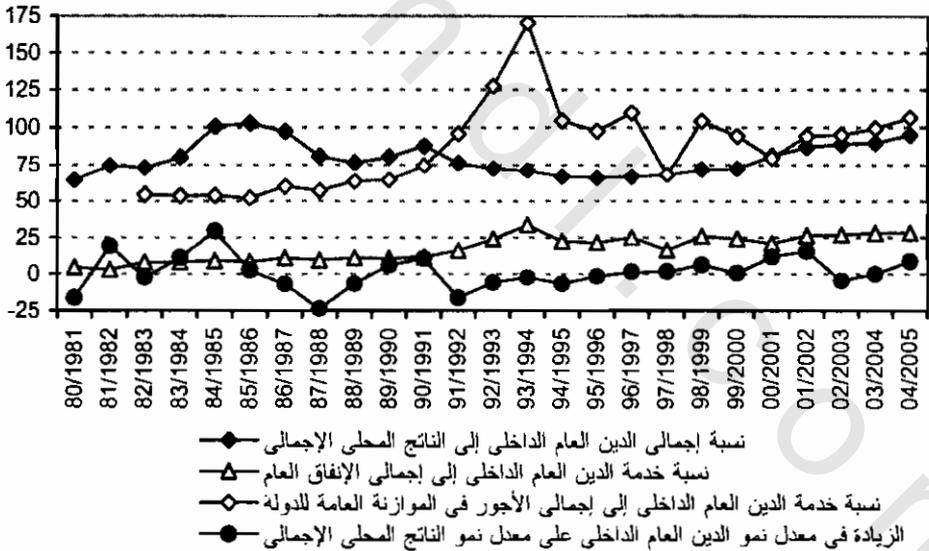
القيم المطلقة بالأسعار الجارية.

وتقديرات الدين الخارجى المستخدمة فى الجدول هى تقديرات البنك المركزى المبنية فى جدول (٦-١٤)، وقد حولت القيم على الجنيه المصرى وفق أسعار صرف الدولار مقابل الجنيه المعلنة فى السنوات المعنية (٧٠ قرشاً فى ١٩٨١/٨٠، و١,٥٥ جنيهاً فى ١٩٩١/٩٠، و٢,٩٧ جنيهاً فى ٢٠٠١/٢٠٠٠ و٥,٧٥ جنيهاً فى ٢٠٠٥/٠٤).

شكل (٦-١٦): مكونات الدين العام الداخلي، ومتوسط نصيب الفرد منه



شكل (٦-١٧): مؤشرات الدين العام الداخلي، وأعباء خدمته

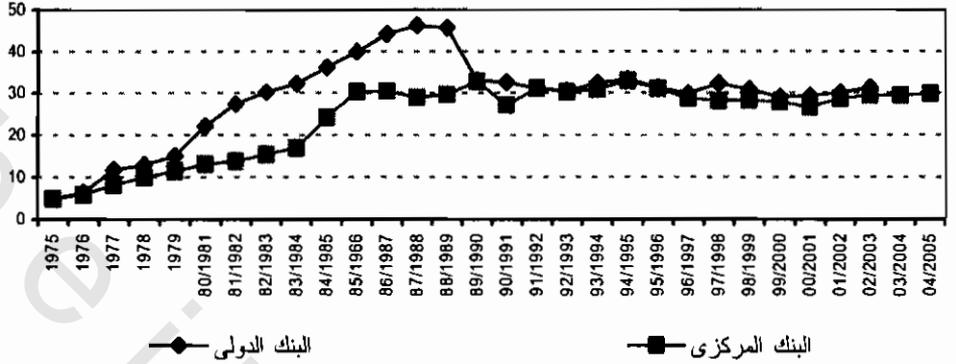


وفيما يتعلق بإجمالى الدين العام ، فإن نسبته إلى ن.م.أ. قد بقيت أعلى من ١٠٠% بدرجات متفاوتة خلال الفترة ١٩٨١/٨٠ - ٢٠٠٥/٠٤ . وبعد أن هبطت هذه النسبة إلى حوالى ١١٠% فى ٢٠٠١/٢٠٠٠ ، بعد ما كانت قد وصلت إلى ١٤٩% فى ١٩٩١/٩٠ ، فإنها لم تلبث أن تحطت المستوى المرتفع نسبياً الذى كانت قد بلغتة فى ١٩٨١/٨٠ وهو ١٢٢% ، لتصل إلى ١٢٦% فى ٢٠٠٥/٠٤ . وتعد هذه النسب جميعاً بالغة الارتفاع ، وذلك بالقياس إلى النسبة القسوى المحددة فى الاتحاد الأوروبى (اتفاقية ماسترخت) وهى ٦٠% من ن.م.أ. وفى رأى بعض الخبراء أن القياس على النسبة المعتمدة فى الاتحاد الأوروبى قد لا يكون مناسباً ، وذلك باعتبار أن دول الاتحاد الأوروبى دول متقدمة وقادرة على استيعاب هذه النسبة المرتفعة للدين إلى ن.م.أ. فهى توجه الدين لاستخدامات مضمونة العائد بما يمكنها من السداد دونما صعوبات تذكر . أما فى مصر وغيرها من الدول النامية ، فينبغى التزول دون نسبة الستين فى المائة حيث عادة ما يوجه الدين لاستخدامات غير متجهة لعائد فى المدى القصير أو المتوسط ، إذ يستخدم جانب كبير منه فى مشروعات البنية الأساسية وفى تمويل الإنفاق الجارى .

ويبين جدول (٦-٩) وشكل (٦-٢٠) تطور نصيب الفرد من الدين العام . والواضح أن هذا النصيب قد شهد زيادة مطردة خلال فترة التحليل . فقد أصبح نصيب الفرد من الدين فى ٢٠٠٥/٠٤ حوالى ٢٨ ضعف مستواه فى ١٩٨١/٨٠ بالنسبة للدين المحلى ، وحوالى ١١ ضعف مستواه بالنسبة للدين الخارجى ، ونحو ٢٠ ضعف مستواه بالنسبة لإجمالى الدين العام . وبعد ما زاد نصيب الفرد من إجمالى الدين العام من ١١٦% من متوسط دخل الفرد فى ١٩٨١/٨٠ على ١٢٦% فى ١٩٩١/٩٠ ، وتم الهبوط بهذه النسبة فى ٢٠٠١/٢٠٠٠ إلى مستوى قريب مما كانت عليه فى ١٩٨١/٨٠ (١١٥%) ، فإنها لم تلبث أن اتجهت إلى التزايد فى السنوات الأربع الأولى من القرن الواحد والعشرين حتى تجاوزت فى ٢٠٠٥/٠٤ المستوى المرتفع الذى كانت قد وصلت إليه فى ١٩٩١/٩٠ (١٢٧% و ١١٦% على الترتيب) .

شكل (٦-١٨): تطور الدين الخارجي

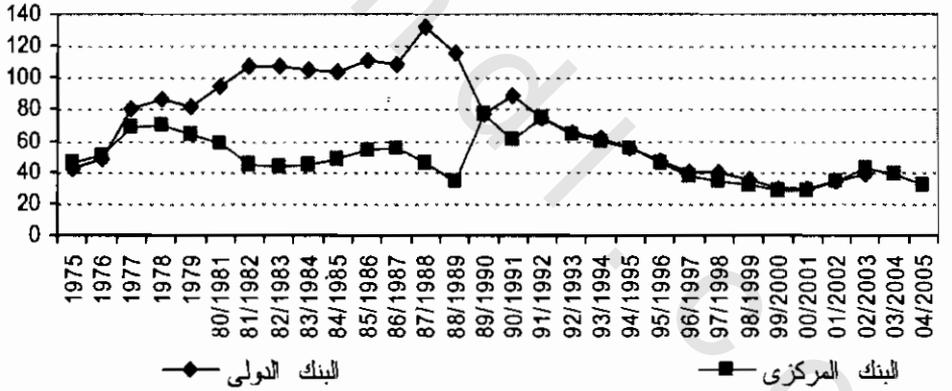
(مليار دولار أمريكي)



المصدر: جدول (٦-١٤).

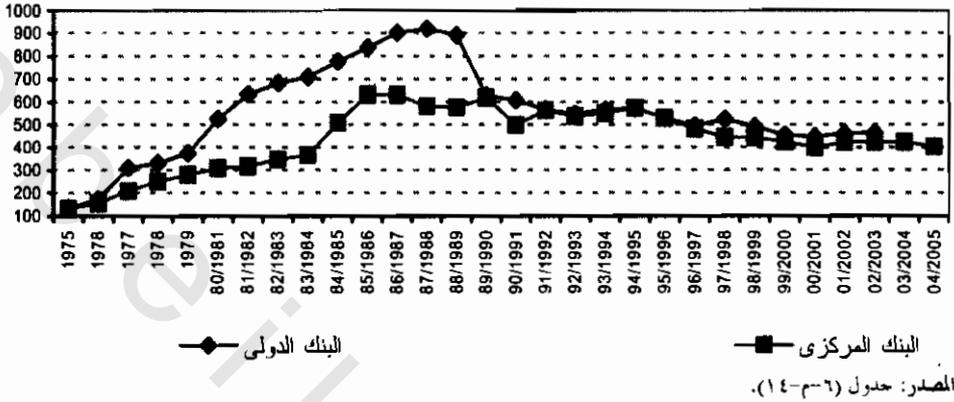
شكل (٦-١٩): نسبة الدين الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي

(%)



المصدر: جدول (٦-١٤).

شكل (٦-٢٠): متوسط نصيب الفرد من الدين الخارجي (دولار أمريكي)



لم تقتصر دوافع الاستدانة من الداخل والخارج على سد عجز الموازنة ، بل إنها امتدت لتشمل إشباع الرغبة في التواجد المصري في الأسواق المالية الدولية ، وذلك بالرغم من تكلفته الباهظة .

والحاصل أن الحكومة المصرية قد أفرطت في الاستدانة لسد العجز في الموازنة العامة للدولة ، وكذلك لمجرد التواجد في أسواق المال العالمية مثلما حدث في أول يوليو ٢٠٠١ عندما أصدرت الحكومة مجموعتين من السندات الدولارية بقيمة إجمالية ١,٥ مليار دولار . الأولى تشمل سندات لمدة ١٠ سنوات قيمتها مليار دولار بسعر فائدة ٨,٧٥% . والثانية تشمل سندات لمدة ٥ سنوات قيمتها ٥٠٠ مليون دولار بسعر فائدة ٧,٦% . وقد انطوى هذا النوع من الاقتراض على خسائر مالية بقيمة الفرق بين سعر الفائدة المدفوع والعائد المتحصل من استثمارات الأموال المقرضة في أذون الخزانة الأمريكية . ومما يعقد الأمر بالنسبة لهذه السندات الدولارية أنها لا تقبل السداد المعجل ، حيث أن من شروطها عدم إمكان استردادها قبل حلول أجلها<sup>(١)</sup> . ولا يخفى

(١) حزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي ، مشكلة الدين العام المحلي بين الحقائق والمغالطات ، من أوراق اللجنة الاقتصادية للحزب ، القاهرة ، ١٤ أبريل ٢٠٠٤ ، والورقة منشورة أيضاً في : الأهل ، عدد ٢١ أبريل ٢٠٠٤ .

أن هذا النوع من القروض قد أضاف أعباء كبيرة على الموازنة ، فقد زادت نسبة خدمة الدين الخارجى إلى ن.م.أ. من ١,٨% فى ٢٠٠٠/٢٠٠١ إلى حوالى ٣% فى ٢٠٠٥/٠٤ ، وهو مستوى قريب مما كانت عليه هذه النسبة عشية البدء فى تنفيذ برنامج الثبيت (٣,٣% فى ١٩٩١/٩٠) .

لقد أصبحت خدمة الدين العام تشكل عبئاً ثقيلاً على الموازنة العامة . فهى مرتفعة عندما تنسب إلى ن.م.أ. أو إلى الإنفاق العام . كما أن الاتجاه العام لهاتين النسبتين كان اتجاهاً عاماً صاعداً طوال فترة التحليل . وطبقاً للبيانات المعروضة فى جدول (٦-٩) والشكل (٦-١٧) ، زادت نسبة خدمة إجمالى الدين العام إلى ن.م.أ. من ٨% فى ١٩٩١/٩٠ إلى ١١% فى ٢٠٠٥/٠٤ ، كما زادت نسبة خدمة إجمالى الدين العام إلى الإنفاق العام من حوالى ٢٠% فى ١٩٩١/٩٠ إلى ٣٨% فى ٢٠٠٥/٠٤ . أى أن خدمة الدين العام قد أصبحت تستنفد ما يقرب من خمسى إجمالى الإنفاق العام فى الموازنة . ومن المؤشرات ذات الدلالة فى هذا الصدد أيضاً ما يظهره جدول (٦-١٣) من أنه بعد ما كان نصيب خدمة الدين العام المحلى وحده يزيد قليلاً على نصف مخصص الأجور فى الموازنة فى النصف الأول من الثمانينات ، فإنه زاد على هذا المخصص بست نقاط مئوية فى ٢٠٠٥/٠٤ .

#### خاتمة:

لا شك فى أن خلل المالية العامة أصبح مشكلة مزمنة فى مصر . وأسباب هذا الخلل كثيرة . وقد تعرضنا لعدد من هذه الأسباب فى سياق تناولنا لتطور الإيرادات والنفقات والعجز فى الموازنة العامة . ونضيف إلى ما تقدم عينة من الأسباب التى يتكرر ذكرها كل عام فى تقارير الجهاز المركزى للمحاسبات عن حساب ختامى الموازنة العامة للدولة والتى تكشف عن ضعف مستوى الأداء فى تحصيل الإيرادات ،

(١) لاحظ أن الجزء الأكبر من التسعينات قد شهد تجاوز خدمة الدين العام المحلى لإجمالى الأجور فى الموازنة ، وقد وصل هذا التجاوز إلى ذروة غير مسبوقة فى ١٩٩٤/٩٣ ، حيث زادت خدمة الدين العام المحلى على إجمالى الأجور بنسبة ٧٠% . راجع جدول (٦-١٣) فى الملحق .

واضطراب الأولويات فيما يخص الإنفاق العام ، وتعرض هذا الجانب من الموازنة بالذات لأوجه قصور شتى قد يرتبط بعضها بضعف الكفاءة والرقابة الداخلية بينما يتصل بعضها الآخر بالتسيب والفساد فى الجهاز الحكومى .

ومن أبرز الملاحظات التى تتكرر فى تقارير الجهاز المركزى للمحاسبات ما يلى<sup>١</sup> :

(١) تحميل الموازنة العامة بأعباء كان يمكن تجنبها ، وصرف مبالغ بالزيادة أو بالتكرار أو دون مسوغ ، وذلك دونما احترام لأحكام القوانين والقرارات والتعليمات المالية المقررة ، مع تجاهل التوجيهات الخاصة بترشيد الإنفاق . وقد قدرت التجاوزات غير المرخص بها للاستخدامات الجارية لبعض الهيئات الاقتصادية بمبلغ ١٠,٧ مليار جنيه فى الحساب الختامى لسنة ٢٠٠٤/٠٣ .

(٢) ارتفاع تكاليف المشروعات التى تنفذها الأجهزة الإدارية بسبب غياب الدقة أو الجدية عند إعداد دراسات جدوى هذه المشروعات قبل تنفيذها ، مما قد يؤدي إلى توقف بعض المشروعات بعد فترة من السير فى تنفيذها والإنفاق عليها ، أو نقلها من موقع لآخر ، أو إنشاء مشروعات معينة على الرغم من وجود بدائل لها تفى بالأغراض المتوخاة منها . كما يترتب على عدم إعداد دراسات دقيقة للاحتياجات والأعمال اللازمة قبل طرحها فى مناقصات ، كثرة التعديلات وإسناد بعض الأعمال بالأمر المباشر ، وإزالة بعض الأعمال بعد تنفيذها ، وشراء أصناف زائدة عن الحاجة ، بل وشراء أصناف محظور استخدامها ، وما إلى ذلك من الممارسات الخاطئة التى يترتب عليها صرف مبالغ دون وجه حق أو بالزيادة لبعض المقاولين والموردين ، ومن ثم تحميل الموازنة بنفقات كان من الممكن تفاديها .

(٣) قصور نظم الضبط والرقابة الداخلية فى بعض وحدات الجهاز الإدارى للدولة ، مما يترتب عليه الاستيلاء على جانب من المال العام ، والتهرب من تسديد

(١) راجع : مجلس الشعب ، تقرير لجنة الخطة والموازنة عن حساب ختامى ٢٠٠٠ مر جع سبق ذكره ، والأهرام ، عدد ٢٠٠٦/٥/١٩ . وعدد ٢٠٠٦/٥/٢٦ .

بعض الضرائب والرسوم والغرامات ، أو محاولة تخفيضها دون مبرر . أضف إلى ذلك عدم الالتزام والقوانين والأحكام والتعليمات المنظمة لتحصيل الإيرادات ، وهو ما يؤدي إلى عدم تحصيل جانب من الإيرادات أو تحصيلها بأقل مما يجب ، بل وعدم حصر وربط بعض أنواع الضرائب والرسوم المقررة أصلاً .

(٤) ضعف المردود من أنواع مختلفة من الإنفاق العام وعدم تحقق المستهدف من بعض المشروعات ، مما يؤدي إلى ضعف المحصل من الإيرادات . ويرجع ذلك إلى عدم إجراء دراسات الجدوى بالدقة أو الجدية الواجبة أو غلبة الطابع الشكلى عليها ، والتأخر فى تنفيذ بعض المشروعات بسبب عدم تدبير الاعتمادات اللازمة لاستكمالها ، وعدم اتخاذ الإجراءات الواجبة لتوفير الأجهزة والمعدات والتجهيزات اللازمة لتشغيل بعض المشروعات المقامة والاستفادة منها فى الوقت المناسب . ومؤدى ذلك كله ارتفاع تكلفة المشروعات المقررة وتحميل الموازنة بمبالغ كان فى الإمكان توفيرها لأغراض أخرى من جهة ، وحرمان الموازنة من الإيرادات التى كان يمكن تحقيقها فيما لو روعيت الدقة فى دراسات الجدوى وفيما لو نفذت المشروعات بجد معقول من الكفاءة من جهة أخرى .

(٥) عدم الاستفادة من بعض الأجهزة والمعدات والسيارات وقطع الغيار ، وذلك لشرائها دونما حاجة حقيقية إليها ، أو لتعطل البعض منها دون اتخاذ إجراءات سريعة لإصلاحها ، أو لتوريد بعض المعدات والأجهزة قبل طرح الأعمال الإنشائية للمواقع المخصصة لها ، أو لعدم القيام بأعمال الصيانة للمباني والأجهزة والمعدات ، وعدم تزويد المنشآت بما يلزم لمواجهة بعض الأخطار ، لاسيما الحرائق ، أو لسوء استخدام وتشغيل الأجهزة والمعدات والسيارات . وكل ذلك ينطوى إما على إنفاق فى غير محله ، وإما على التضحية بإيرادات محتملة ، وإما على الأمرين - معاً .

كما تحفل التقارير الصحفية ، لاسيما فى الصحف المعارضة والخاصة ، بأمثلة كثيرة لإهدار المال العام . وحسبنا أن نذكر بعض هذه الأمثلة<sup>١</sup> :

(١) عدم تشغيل صومعة للغلال فى دمنهور تكلفت ٧,٥ مليون جنيه ، وذلك بالرغم من مرور سبع سنوات على إنشائها .

(٢) عدم تشغيل فندق النورس ووادى التكنولوجيا فى الإسماعيلية بالرغم من الانتهاء من إقامة المنشآت اللازمة منذ ١٦ سنة .

(٣) توقف العمل فى مشروع المنطقة الصناعية بشرق بور سعيد بسبب اكتفاء الحكومة بتوصيل المرافق إلى حدود المنطقة وعدم قدرة القطاع الخاص على توصيل المرافق داخل المنطقة .

(٤) إغلاق معهد ترميم الآثار الذى أقيم فى محافظة الشرقية منذ سبع سنوات لم يتم تشغيله خلالها .

(٥) التصريح بإقامة جراج متعدد الطوابق أمام محطة مصر ( باب الحديد سابقاً ) بالقاهرة . وبعد السير قدماً فى بناء الجراج ، وقبل أن ينتهى العمل فى إنشائه ، تقرر إزالة ثلاثة طوابق علوية منه استناداً إلى أن وجودها يخل بالشكل والطراز المعماري لمحطة مصر والشكل الحضارى لميدان رمسيس . وقد قدرت تكلفة هذه الطوابق الثلاثة بستة ملايين جنيه .

أضف إلى ما تقدم بيع الشركات العامة أو أجزاء منها بأقل من قيمتها ، وذلك فى إطار برنامج الخصخصة ، مما يفوت على الدولة فرصة زيادة مواردها .

وكما سبق ذكره فقد أسهمت سياسة الإسراف فى تقديم الإعفاءات الضريبية وغيرها من الحوافز بدعوى تشجيع الاستثمار فى التضحية بجانب غير قليل من

(١) أخبار اليوم ، عدد ٢٠٠٦/٥/٢٠ ، والأهرام ، عدد ٢٠٠٦/٧/٢١ .

الإيرادات العامة . وبعد ما ألغيت معظم الإعفاءات الضريبية فى سياق مراجعة قانون الضرائب العامة على الدخل فى ٢٠٠٥ ، والهبوط بالحد الأقصى للضريبة إلى ٢٠% ، عاد الحديث مرة أخرى عن مشروع قانون لتقدم حزمة بديلة من الحوافز الاستثمارية مثل تقدم الأراضى والطاقة والمياه وما إلى ذلك بأسعار منخفضة تخفيضاً كبيراً ؛ الأمر الذى سيؤدى فيما لو أقر المشروع إلى التضحية بإيرادات عامة محتملة ، علاوة ما يتوقع أن يؤدى إليه قانون الضرائب الجديد من نقص فى الحصيلة على الأقل على المدى القصير .

والواقع أن قضية تنمية الإيرادات العامة لا تنفصل عن قضية النمو الاقتصادى والارتفاع بمتوسط دخل الفرد . فلاشك أن تواضع وتراجع معدلات نمو ن.م.أ. قد يُضعف من فرص زيادة الإيرادات العامة بشكل مباشر ، وكذلك بشكل غير مباشر من خلال بقاء متوسط دخل الفرد عند مستوى منخفض . ولذلك ينبغى إيلاء اهتمام كبير لقضية الإنعاش الاقتصادى ورفع معدلات نمو ن.م.أ. ومتوسط دخل الفرد باعتباره مدخلاً لزيادة الإيرادات العامة للدولة . ومن الواضح أن دور الموازنة العامة فى هذا الشأن قد تراجع كثيراً ، حيث كانت النفقات الإنمائية (الاستثمارية) من بين أنواع النفقات العامة الأكثر تعرضاً للضغط والتقتير .

كما أن قضية تنمية الإيرادات العامة وثيقة الصلة بقضية التحرير المتسرع لتجارة الواردات . والسير فى هذا الاتجاه قبل إحراز نجاح يذكر فى تنمية الصادرات . إذ أن هذا المسلك يترتب عليه التضحية بالإيرادات من الضرائب الجمركية ، وذلك قبل أن تتوافر سبل بديلة لزيادة أنواع أخرى من الإيرادات العامة . كما أنه مسلك ضار بالنمو الاقتصادى حيث أنه أدى إلى تعريض الصناعات الوطنية لمنافسة ضارية من جانب الواردات لم تكن مؤهلة لمواجهةها ، مما أدى إلى إصابة الكثير من هذه

(١) وذلك حسب تصريح لرئيس الهيئة العامة للاستثمار أثناء مشاركته فى المؤتمر الإقليمى للمنتدى الاقتصادى العالمى و شرم الشيخ (٢٠-٢٢ مايو ٢٠٠٦) . راجع أخبار اليوم ، المرحع السابق .

الصناعات بالركود أو الإفلاس . وهذا بدوره أمر له أثر سلبي على الضرائب وغيرها من الإيرادات العامة .

ولاشك أن الإفراط فى تقديم الإعفاءات الضريبية وغيرها من الحوافز للمستثمرين فى إطار سعى السياسة الانفتاحية لتشجيع القطاع الخاص المحلى والأجنى قد أسهمت فى ضياع موارد محتملة دون أن يكون لها إسهام كبير فى نمو م.م.أ. ويلاحظ بوجه خاص أن غياب التمييز بين الأنشطة فى منح الحوافز قد أدى إلى توزيع غير كفاء للموارد ، فحدث توسع غير مبرر فى أنشطة غير ذات أولوية من منظور الاجتماعى أو حتى من منظور الخاص كالتوسع فى الإسكان الفاخر وإسكان المنتجعات والتوسع فى المنتجات الاستهلاكية الكمالية المعمرة وغير المعمرة ، مما أدى إلى صعوبة تعريفها ، ولم يحدث إقبال على أنشطة ذات أولوية من منظور التنمية (مثل التصنيع وتعميقه) أو حتى من منظور إشباع الحاجات الأساسية (مثل الإسكان الشعبى والغذاء الشعبى) .

وكما سبق ذكره فى القسم (٦-٤) فإن تخفيض عدد الشرائح وتخفيض السعر الأقصى للضريبة فى القانون الجديد للضرائب على الدخل ، مع إلغاء الإعفاءات الضريبية ، قد لا يحقق الغاية المنشودة أى رفع الإيرادات الضريبية ، على الأقل فى الأجل القصير وربما المتوسط . وكان الأجدى زيادة عدد الشرائح والارتفاع بأعلى سعر للضريبة إلى ٣٠% مثلاً ، إذ أن هذا التعديل قد يكفل فرصاً أفضل للزيادة فى الحصيلة ، فضلاً عن مراعاته لاعتبارات العدالة الاجتماعية فى توزيع الأعباء الضريبية .

غير أن مشكلة نقص الإيرادات العامة مرتبطة بعدد آخر من العوامل التى تؤدى إلى ضعف استجابة الإيرادات العامة للنمو فى م.م.أ. وفى متوسط دخل الفرد ، أهمها ما يلى :

أ - ضيق القاعدة الضريبية ، أو محدودية المجتمع الضريبى ، وذلك لأسباب متنوعة . بعض هذه الأسباب يتصل بضعف كفاءة الجهاز الضريبى فى حصر المجتمع

الضريبى ومكافحة التهرب الضريبى . وبعضها الآخر متصل باتساع الرقعة التى تشغلها المنشآت الصغيرة والمتوسطة التى لا يسهل متابعتها ، وذلك فضلاً عن ضخامة القطاع غير النظامى أو غير الرسمى فى الاقتصاد المصرى ، مما يجعل نسبة غير صغيرة من النشاط الاقتصادى تخرج عن نطاق الخضوع للضريبة .

ب- انخفاض مستوى الوعى الضريبى لدى نسبة غير قليلة من الممولين الفعليين والمحتملين . وبالطبع لا يساعد علي الارتقاء بهذا الوعى ما يستشعره المواطنون من انحياز السياسات الاقتصادية عموماً والسياسات الضريبية خصوصاً للأغنياء ، وما يلحظونه من إهدار للمال العام ومن نمط للإففاق يعطى الأولوية لتخفيض الإنفاق الاجتماعى على الخدمات الضرورية كالصحة والتعليم ودعم مستوى معيشة الفقراء وذوى الدخل المنخفضة .

ج- انخفاض مستوى أداء الإدارة الضريبية . وبالطبع فإن هذا أمر غير منفصل عن انخفاض كفاءة جهاز الخدمة المدنية بشكل عام ، وضعف تأهيل الكوادر الذى يعكس حالة التدهور فى مرافق التعليم والتدريب ، وانخفاض مستوى الأجور والمرتبات ، وضعف التجهيزات المساعدة لأداء العمل . وطبيعى أنه مع هذا الضعف فى التأهيل والتحفيز المادى يسهل على الفساد أن يتغلغل فى الجهاز الضريبى ، مما ينطوى عليه من إهدار لموارد ضريبية محتملة أو متوقعة .

د - حال فرض رسوم تسجيل مرتفعة دون تسجيل الكثير من الملكيات العقارية ، وحوّلها إلى " رأس مال ميت " ، لا يسهل الاقتراض بضمانه . كما أدى ارتفاع سعر الضريبة العقارية سواء على الأراضى الزراعية أم على العقارات المبنية إلى كثرة محاولات التهرب من أدائها أو التأخر عن سدادها . ومن المتوقع أن يؤدى تخفيض هذه الرسوم والضرائب ، خاصة إذا ما اقترن ببرامج مُيسِّرة للسداد كالتقسيط على دفعات متعددة أو خصم نسبة معينة من الضريبة فى حالة السداد المعجل لها ، إلى نتيجتين هامتين . أولهما : زيادة الإيرادات المحصلة من هذا النوع من الرسوم والضرائب . وثانيتهما : تنشيط الوظيفة الإنمائية للملكيات العقارية ، لاسيما من زاوية

تمويل الأنشطة الاقتصادية عن طريق الاقتراض بضمان الملكيات المسجلة والذي ينتظم ملاكها فى سداد الضرائب العقارية المستحقة عليها .

ولا شك أن جانباً من المقترحات السابقة قد لا يجد طريقة للتنفيذ إلا على مدى زمنى متوسط أو طويل . كما أن أعمال بعض هذه المقترحات يتطلب التحول إلى موازنات ذات توجه إنمائى ، تنطلق من توجه استراتيجى للتنمية مختلف جوهرياً عن التوجه السائد حالياً ، وذلك على ما سيأتى بيانه فى ختام الفصل التاسع من هذا الكتاب ، حيث نقدم نموذجاً بديلاً للتنمية . غير أن هذا لا يعنى غياب مساحة لا بأس بها فى الظروف الراهنة للتحرك صوب زيادة الإيرادات لاسيما من خلال رفع كفاءة الإدارة الضريبية وإحكام حصر المجتمع الضريبى وضبط عملية التحصيل ، وصوب تحسين نمط الإنفاق العام على النحو الذى يرشد النفقات من جهة ويزيد من شعور دافع الضرائب بفعالية النفقة وجدواها من زاويتي الإنماء الاقتصادى والعدل الاجتماعى من جهة أخرى . ومن المرجح أن هذه الإجراءات يمكن أن يكون لها مردود هام فى رفع مستوى الوعى الضريبى وزيادة مرونة الإيرادات الضريبية بالنسبة للنمو فى م.م.أ. وحسن أداء الموازنة العامة لأدوارها الاقتصادية والاجتماعية .

(١) أعلنت الحكومة مؤخراً عن أنها تنوى التقدم لمجلس الشعب بمشروع قانون جديد للضرائب العقارية ، ينطوى على الميوط بالضريبة العقارية ( كنسبة من القيمة الإيجارية السنوية ) من ١٤% إلى ١٠% على الأراضى الزراعية ، ومن ٤٠% إلى ١٠% على العقارات المبنية ، وذلك مع توسيع نطاق تحصيل الضريبة العقارية ليشمل جميع العقارات الكائنة فى الدولة ، بما فى ذلك العشوائيات والمجمعات العمرانية الجديدة والساحل الشمالى . راجع : الأهرام ، عدد ٢٥ مايو ٢٠٠٦ . كما تقدمت الحكومة بمشروع قانون لتخفيض رسوم التسجيل والشهر والسجل العين ، وأقره مجلس الشعب فى ٢٩ مايو ٢٠٠٦ . راجع الأهرام عدد ٣٠ مايو ٢٠٠٦ .