

Policies that faces the budget deficit of the state

Youssif ???? ???? Salam

١- فبالنسبة لأهمية الدراسة : فإنها تكتسب أهميتها من أهمية موضوعها (سياسات مواجهة عجز الموازنة العامة للدولة - مع دراسة خاصة للتجربة ٢٠٠٧). وكذلك من أهمية الفترة محل الدراسة : - المصرية في الفترة من (١٩٨٢) أما فيما يتعلق بموضوع الدراسة : فلا خلاف على أن الموازنة العامة للدولة تلعب دورا هاما في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية حيث أن عجز الموازنة العامة يتعلق بأحوال الكساد والبطالة ، لكونه يؤدي الى زيادة التضخم والوقوع في أزمة المديونية الخارجية . كما أيضا لا خلاف على أن علاج مشكلة عجز الموازنة العامة لن يتأتى بمجرد إجراءات مالية أو تشريعية تستهدف خفض بعض بنود الإنفاق أو زيادة بعض أنواع الإيرادات . وإنما يستلزم العلاج تنفيذ مجموعة من السياسات الاقتصادية المتسقة التي تستهدف في المقام الأول إصلاح الهيكل الاقتصادي . لذا لا شك في انه من الأهمية القصوى التصدي لمواجهة عجز الموازنة العامة بسياسات وأساليب محددة بعد دراسة دقيقة ومتأنية تعمل على خفض هذا العجز . أما بالنسبة لأهمية فترة الدراسة : فقد تعرضت الدول النامية المدينة ومنها مصر لانخفاض حاد في تدفق القروض الخارجية . حيث انخفض معدل نمو الائتمان الدولي الممنوح لهذه الدول من حوالى ٢٧ % قبل عام ١٩٨٢ الى حوالى ٢٠ % في أعقاب عام ١٩٨٢ ، كما انخفضت نسبة صافى تدفق القروض الخارجية الى ٣ % عام ١٩٨٢ الى حوالى ٨ % عام ١٩٨٦ ، وبالتالي جفت مصادر التمويل الخارجي بالإضافة الى عدم كفاية مصادر ، الناتج المحلى الإجمالي لهذه الدول من ٨ التمويل المحلى ، مما أدى الى عدم قدرة هذه الدول على الوفاء بأعباء ديونها الخارجية فاضطرت هذه الدول الى اللجوء للسبل التضخمية لسد عجز موازاناتها العامة ٣ وفى عام ١٩٨٢ اشتدت أزمة الاقتصاد المصرى واصبح يعانى من تدهور شديد ، ونظرا للأزمة الطاحنة التى يمر بها الاقتصاد المصرى ، عقد مؤتمرا اقتصاديا حضره نخبة من كبار الاقتصاديين بغرض البحث عن سبل لخروج الاقتصاد المصرى من أزمتة . وانتهى هذا المؤتمر بالتأكيد على أن الاقتصاد المصرى يعانى من أربع اختلالات هيكلية وهى : * اختلالا بين الإنتاج والاستهلاك . * اختلالا بين الادخار والاستثمار ، * اختلالا بين الصادرات والواردات . * اختلالا بين إيرادات الدولة ونفقاتها . وقد أدت هذه الاختلالات التى ترجع أسبابها الى عوامل اقتصادية وغير اقتصادية الى زيادة مستمرة في عجز الموازنة العامة ، وزيادة خطورة التضخم ، وزيادة حجم الديون الخارجية ، ولهذه الأسباب وغيرها _ بدأت مصر في عام ١٩٩١ اتصالاتها مع كل من الصندوق والبنك الدوليين لإعادة جدولة ديونها الخارجية ، ثم توالى الأحداث وهذا ما تبينه الدراسة كما إنها هى الفترة التى تم فيها تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي . وشهدت العديد من الأزمات المحلية والعالمية ٢- مشكلة الدراسة : فتتلخص في الإجابة على الأسئلة التالية : ١- ما هى الآثار السلبية ومدى تأثيرها على معظم المتغيرات الاقتصادية والنواحي الاجتماعية ؟ ٢- لماذا لم تنجح سياسات وأساليب النظريات الاقتصادية والتى اتبعتها بعض الدول فى مواجهة عجز موازاناتها العامة مع التجربة المصرية . ؟ ورغم المحاولات العديدة لإصلاح الاقتصاد المصرى إلا أن المشكلات التى واجهت الاقتصاد المصرى وما زالت ، بقيت كما هى فمثلا انخفض معدل نمو الناتج (١٩٨٧ / ١٩٨٢ الى حوالى ٥ % فى أواخر الثمانينات) بتكلفة عوامل الإنتاج وبأسعار ٨٦ / المحلى الإجمالي من ٩ % عام ١٩٨٧ ، ووصل معدل / ١٩٨٣ الى حوالى ٤٢,٦ % عام ٨٦ / كما ارتفعت نسبة عجز الموازنة العامة الى الناتج المحلى الإجمالي من حوالى ١٩,٨ % عام ٨٢ التضخم السنوى لمستوى عالى جدا حيث بلغ نحو ٢٧ % ، وقد ارتفع حجم الديون الخارجية الى ٤٦ مليار دولار ، ووصلت أعباء الدين الخارجى الى حوالى ١٩٨٩ ، هذا بالإضافة الى مشكلات اجتماعية كثيرة .. وهذا ما سوف تبينه الدراسة . / ٦,٦ مليار دولار عام ٨٨٣ - أهداف الدراسة . فالدراسة لها أربع أهداف هم : ٤ الهدف الأول : دراسة تطور عجز الموازنة العامة للدولة في ضوء الإطار الفكري للنظريات الاقتصادية المختلفة - بغرض تطبيق ما يصلح منها للتجربة المصرية في

مواجهة عجز موازنتها العامة. أما الهدف الثانى : تقييم السياسات والأساليب الاقتصادية المختلفة التى تبنتها مصر لمواجهة عجز موازنتها العامة في ضوء تزايد العجز وتأثيره على بعض المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية - بغرض الوقوف على الأسباب الحقيقية وراء تزايد عجز الموازنة العامة لمحاولة مواجهتها. والهدف الثالث : إعادة تقييم سياسة إصدار أذون الخزانة كعلاج لعجز الموازنة العامة ، والتنبيه لمدى التحول الخطير لهذه السياسة من سياسة للعلاج الى أنتكون هى السبب في زيادة العجز. الهدف الرابع : استعراض نتائج تجارب بعض البلدان المتقدمة ، والبلدان ذات التحول الاقتصادي ، والبلدان النامية ، والانتهاء بأهم النتائج التى توصلت إليها هذا الدول - لتطبيق ما يتناسب منها مع واقع الاقتصاد المصرى في مواجهة عجز الموازنة العامة. ٤- أسئلة وفروض الدراسة. ١- هل انخفاض الأجور الحكومية تؤدي الى تدهور في إنتاجية القطاع العام وتفشى الفساد به وارتفاع نسبته. ٢- هل من الممكن أن تؤدي رفع أجور المحاسبين بمصلحة الضرائب الى زيادة تحصيل الضريبة. ٣- هل الأجور المرتفعة للمحاسبين تجذب راس مال بشرى أفضل للقطاع الحكومي. ٤- هل تعد أنشطة القطاع العام بمثابة سياسات لعلاج عجز الموازنة العامة. ٥- هل تخفيض عجز الموازنة عن طريق زيادة الضرائب ، أو خفض الإنفاق العام هو الأكثر قبولاً من المنظور السياسى. ٦- كما تفترض الدراسة انه قد يؤدي تصميم ضريبة حافزة وسياسات للأجور تضع في اعتبارها احتمال التصادم بين الشركات الخاصة وجباة الضرائب بالاستطاعة الحكومة أن ترفع الحد الأقصى لصافى إيراداتها. وتفترض أيضاً انه قد يؤدي تقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي للمجتمع وانحصاره في الوظائف التقليدية الى علاج المشكلات الاقتصادية المختلفة مثل: تزايد عجز الموازنة العامة ، وارتفاع حدة التضخم ، وزيادة المديونية الخارجية ، وارتفاع معدلات البطالة. ٥- منهج الدراسة تعتمد الدراسة في تحليلها على كل من منهجي البحث العلمى : المنهج التحليلي الوصفي. والمنهج الكمي. في جانبي الدراسة النظري والتحليلي ، بما يخدم في النهاية هدف زيادة معدلات النمو الاقتصادي المنشودة. ومن ثم خفض العجز في الموازنة العامة للدولة. كما يتم استخدام المنهج الكمي فيما يتوافر من بيانات ، حيث تم تطبيق بعض المؤشرات الإحصائية البسيطة مثال : المتوسطات الحسابية والأهمية النسبية والمقارنات الزمنية والمكانية ، ودلالة اختلاف هذا الأثر من فترة الى أخرى ، وكذا إجراء المقارنات بين وضع الاقتصاد المصري واقتصاديات دول أخرى. ٦- نطاق (حدود) الدراسة : فالدراسة - محددة بحدودها المكانية وحدودها الزمانية. أما حدودها المكانية: فهي تدرس وضع الاقتصاد المصري ، وتركز على دراسة الموازنة العامة. وتخرج الدراسة الى ابعاد من ذلك حيث تستعرض نتائج تجارب بعض دول العالم في علاج عجز موازنتها العامة ، مع وضع عدد من المقارنات بين وضع الاقتصاد المصري بأوضاعه العامة والإجمالية ووضع بعض الاقتصاديات الأخرى كلما أمكن ذلك. أما بالنسبة للحدود الزمنية - فتقوم الدراسة بدراسة وتحليل السياسات والأساليب الاقتصادية المختلفة للتجربة المصرية في مواجهة عجز موازنتها العامة في ضوء النظريات الاقتصادية المختلفة وتجارب بعض دول العالم. في إطار أن تشتمل الفترة محل الدراسة على فترتين كما يلى : (٢٠٠٧/٢٠٠٦ - ١٩٩٦/١٩٩٥) . الفترة الثانية (٩٥/٩٤ - ١٩٨٣) الفترة الأولى (٨٢٧ -) أما فيما يتعلق بخطة الدراسة : فقد تم تقسيم الدراسة الى أربعة أبواب رئيسية بخلاف التمهيد على النحو التالى : الباب الأول : الإطار الفكري والمقارن لمواجهة عجز الموازنة العامة للدولة - وينقسم الى فصلين تم تقسيمهما على النحو التالى : الفصل الأول : يتناول التوجهات الفكرية فى مواجهة عجز الموازنة العامة للدولة : ١- لمبحث الأول : دور الدولة فى النشاط الاقتصادي وأثره على الموازنة العامة للدولة المبحث الثالث : أثر التعجيل بالتنمية والنمو على الموازنة العامة للدولة المبحث الرابع : أثر إصدار السندات الحكومية وأذون الخزانة على الموازنة العامة للدولة الفصل الثانى : يتناول نتائج تجارب بعض الدول فى مواجهة عجز الموازنة العامة للدولة : المبحث الأول : نتائج تجارب بعض البلدان المتقدمة. المبحث الثانى : نتائج تجارب بعض بلدان أوروبا الشرقية بعد التحول. المبحث الثالث : نتائج تجارب بعض البلدان النامية. (٢٠٠٦/٢٠٠٧ - ١٩٨٣ / الباب الثانى : عجز الموازنة العامة في مصر خلال الفترة (٨٢ وينقسم الباب الثانى الى فصلين تم تقسيمهما على النحو التالى : (٩٤/١٩٩٥ - ١٩٨٣) الفصل الأول : الموازنة العامة لمصر خلال الفترة من (٨٢) (٩٤/١٩٩٥ - ١٩٨٣) المبحث الأول : تطور الإيرادات العامة فى مصر خلال الفترة (٨٢) (٩٤/١٩٩٥ - ١٩٨٣) المبحث الثانى : تطور النفقات العامة فى مصر خلال الفترة (٨٢) (٩٤/١٩٩٥ - ١٩٨٣) المبحث الثالث : تطور عجز الموازنة العامة فى مصر خلال الفترة (٨٢) (٢٠٠٦/٢٠٠٧ - ١٩٩٦) المبحث الأول : تطور الإيرادات العامة فى مصر خلال الفترة (٩٥) (٢٠٠٦/٢٠٠٧ - ١٩٩٦) المبحث الثانى : تطور النفقات العامة فى مصر خلال الفترة (٩٥) (٢٠٠٦/٢٠٠٧ - ١٩٩٦) المبحث الثالث : تطور عجز الموازنة العامة فى مصر خلال الفترة (٩٥) (٢٠٠٦/٢٠٠٧ - ١٩٩٦)

تحليلية لكيفية مواجهة عجز الموازنة العامة في مصر. وينقسم الباب الثالث الى فصلين يتم تقسيمهما على النحو التالي: الفصل الأول : أثر عجز الموازنة العامة في مصر علي بعض المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية المبحث الأول : أثر عجز الموازنة العامة على معدلات الناتج المحلي الإجمالي. المبحث الثاني : أثر عجز الموازنة العامة على معدلات الادخار المحلي الإجمالي. المبحث الثالث : أثر عجز الموازنة العامة على معدلات الاستثمار المحلي الإجمالي. المبحث الرابع : أثر عجز الموازنة العامة على مستويات المعيشة لأفراد المجتمع (٢٠٠٧ / ٢٠٠٦ - ١٩ / ٨٣ / الفصل الثاني : يناقش كيفية مواجهة عجز الموازنة العامة خلال الفترة (٨٢) ١٩٩٥ / ٩٤ - ١٩٨٣ / المبحث الأول : سياسات مواجهة عجز الموازنة العامة خلال الفترة (٨٢) ٢٠٠٧ / ١٩٩٦ - المبحث الثاني : سياسات مواجهة عجز الموازنة العامة خلال الفترة (٩٥) الباب الرابع : التوصيات والسياسات المقترحة لمواجهة عجز الموازنة العامة وينقسم الباب الرابع الى فصلين كالتالي: الفصل الأول : النتائج التي توصلت إليها الدراسة الفصل الثاني : التوصيات والسياسات المقترحة لمواجهة عجز الموازنة العامة في مصر ٨- أما فيما يتعلق بنتائج الدراسة : فقد جاءت أهم النتائج كالتالي : ١٩٨٣ بعد ما / ٢٠٠٧) بعدة تغيرات من أهمها العودة الى التخطيط الخمسي في عام ٨٢ / ٢٠٠٦ - ١٩٨٣ / مر الاقتصاد المصري خلال الفترة (١٩٨٢٩ أوصى بذلك المؤتمر الاقتصادي الذي عقد في فبراير ١٩٨٢ . وخلال تلك الفترة لحق بالاقتصاد المصري العديد من المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية ومناهما : الناتج المحلي الإجمالي ، ومتوسط دخل الفرد ، والاستثمار ، والادخار ، والعمالة والإنتاجية والصادرات والواردات والتقدم التكنولوجي والعوامل المؤسسية . وبإيجاز يتم التعرض لأهم هذه المتغيرات ذات الصلة بموضوع الدراسة . لم يحقق الاقتصاد المصري معدلاً مرتفعاً في الناتج المحلي الإجمالي حيث حدث انخفاض كبير في معدلات النمو الحقيقية سواء بالنسبة للناتج المحلي (١٩٩٠) حيث اتسمت هذه ٨٩ / ١٩٨٣ الإجمالي ، أو متوسط دخل الفرد ، حتى كان معدل نمو متوسط دخل الفرد الحقيقي سالبا بصفة مستمرة خلال الفترة (٨٢) الفترة بالانخفاض المستمر في الأسعار العالمية للبترول ، إبان الثورة الإسلامية بإيران ثم بداية حرب الخليج بين العراق وإيران ، وترتب على ذلك حالة ركود سادت الاقتصاد المصري مع تفاقم الاختلالات به سواء بالنسبة للعجز الداخلي في الموازنة العامة للدولة وارتفاع معدل التضخم ، أو بالنسبة للعجز الخارجي فميزان المدفوعات وزيادة المديونية الخارجية (٢٠٠٢) فهي السنوات التي تم خلالها تطبيق برنامج التثبيت والتكيف الهيكلي الذي بدأ تنفيذه عام / ٢٠٠١ - ١٩٩١ / وفي السنوات العشر التالية (١٩٩١ - ٩٠) ، قد اتسمت هذه السنوات باستمرار حالة الركود في الاقتصاد المصري مع تحقيق بعض التحسن في معدلات نمو الناتج المحلي الحقيقي ومتوسط دخل الفرد الحقيقي ، وخاصة في العامين الأولين من هذه الفترة . ويرجع ذلك الى طبيعة سياسات هذا البرنامج الانكماشية التي عملت على امتصاص السيولة من الاقتصاد ، من اجل تخفيض معدل التضخم ، وذلك عن طريق تخفيض حجم الإنفاق العام ورفع سعر الفائدة ، والحد من الاقتراض من الجهاز المصرفي وغيرها من أدوات السياسات النقدية والمالية ، وبناءً على ذلك نجحت هذه السياسات الانكماشية في معالجة الاختلالات المالية والنقدية ، خاصة في السنوات الأولى ، ثم بدأت في الظهور مرة أخرى في أواخر التسعينات نتيجة لانخفاض معدلات نمو الناتج المحلي . و نتيجة للانخفاض المستمر في معدلات نمو الناتج المحلي الأجمالي الحقيقي متأثراً بأزمة جنوب شرق آسيا عام ١٩٩٧ ، وما ترتب عليها من آثار سلبية وخاصة توقفت حركة التدفقات الرأسمالية ، بالإضافة الى إطالة فترة تطبيق السياسات المالية والنقدية الانكماشية ، ووجود خلل في أولويات الاستثمارات العامة التي نفذت في النصف الثاني من التسعينات ، وعدم تنفيذ القطاع الخاص الاستثمارات المخططة له ، وعدم كفاءة الجهاز المصرفي في إدارة الائتمان بما يخدم أهداف التنمية ، وعدم زيادة الصادرات الى المستوى المطلوب لعلاج العجز في الميزان التجاري نتيجة لإنخفاض القدرة التنافسية للسلع المصرية ، وزيادة الواردات المنافسة للسلع المحلية بعد تحرير التجارة الخارجية . ومن ثم بدأت تتفاقم مظاهر الركود في الاقتصاد المصري متمثلة في انخفاض معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي ، وانخفاض معدلات الاستثمار ، وارتفاع معدلات البطالة . لقد اعتمدت معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي على نمو ناتج قطاعات الخدمات الإنتاجية ، وليس على نمو ناتج القطاعات السلعية التي تتسم بقدرتها على ضمان استمرارية النمو لفترات زمنية طويلة . أي أنه كان هناك اتجاه واضح في تزايد نصيب قطاعات الخدمات لإنتاجية في الناتج المحلي على حساب القطاعات الأخرى (سلعية وخدمات اجتماعية) ، وهي القطاعات ذات الدور الأكبر في تحقيق معدلات النمو المرتفعة ، والسبب في ذلك يعود الى تراجع دور القطاع العام في النشاط الاقتصادي خاصة بعد البدء في خصخصته منذ عام ١٩٩١ ، فتناقصت مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي بصفة عامة بما فيه الناتج السلعي ، وفي نفس الوقت لم يحل القطاع الخاص محله بالكامل في هذا النوع من الإنتاج

الذى يتطلب قدرا كبيرا من المخاطرة وطول دوره رأس المال . فى أوائل عقد الثمانينات كان الاعتماد على العالم الخارجي بشكل كبير فى تحقيق معدلات مرتفعة للنمو ، مما أدى الى تزايد الدين الخارجي وأعباء خدمته ، إلا أن معدل الاستثمار بدأ فى الارتفاع منذ النصف الثانى من عقد الثمانينات واستمر هكذا حتى تعدى ٣٠ % فى كثير من السنوات ، نتيجة لإقامة العديد من مشروعات البنية الأساسية . ولهذا لم ينعكس المعدل المرتفع للاستثمار على معدلات نمو الناتج المحلى الإجمالى وقد صاحب ذلك انخفاض فى معدلات الادخار (١٩٨٤) وهذا يفسر / ومن ثم ارتفعت نسبة الفجوة بين كل من الادخار والاستثمار الى الناتج المحلى الإجمالى حيث وصلت هذه النسبة الى ١٨.٨ % عام (١٩٨٣) أسباب انخفاض معدلات النمو ، لأن المدخرات تمول كلا من الاستثمار المادي والبشرى الذى يحقق التقدم التكنولوجى والذي يعتبر أحد معدلات النمو أيضا ، كما إنها تقلل من الضغط على اتجاه سعر الفائدة نحو الارتفاع ، مما يؤثر سلبا على معدلات الاستثمار . أما عقد التسعينات فقد اتسم بانخفاض كل من معدلات الاستثمار والادخار المحلى واستمرار اتساع الفجوة بينهما ، نتيجة لانخفاض الكبير الذى حدث فى معدلات الاستثمار على الرغم من الاستقرار المالى والنقدى الذى ساد الاقتصاد المصرى حتى أواخر هذا العقد ، إلا أن هذه الفجوة بقيت مرتفعة وبالتالي استمر معدل النمو فى الانخفاض . وتوضح المؤشرات الاقتصادية انه لم يتم استغلال القوى العاملة المتزايدة الاستغلال الأمثل لها ، عن طريق الاستثمار البشرى والمادى المناسبين ، مما أدى الى عدم تزايد الطلب على العمالة بنفس قدر زيادة قوة العمل ، فترتب على ذلك تزايد أعداد العاطلين وارتفاع معدلات البطالة ، ومن ثم انخفاض معدلات نمو الناتج المحلى . ومن الواضح أن الاقتصاد المصرى عانى ومازال يعانى من العديد من المشاكل والعقبات التى حالت دون الارتفاع بمستويات النمو والتنمية الحقيقية الى مستويات افضل مما تحقق فعلا ، وهذه بطبيعة الحال تمثل تحديات المرحلة المقبلة حتى يمكن تحقيق ما تستهدفه استراتيجية التنمية للسنوات القادمة فى إطار التنمية التى تحقق التوازن بين التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية . وترجع معظم تلك المشاكل والمعوقات الى ضعف القدرة على الادخار ، وبالتالي انخفاض معدلات الاستثمار وانخفاض مستوى الإنتاجية والقدرة التنافسية للاقتصاد القومى ، ضعف الأداء الحكومى بالإضافة الى مشاكل ميزان المدفوعات والموازنة العامة للدولة والدين الداخلى . وقد تسببت هذه العقبات فى إحداث حالة من الركود الاقتصادى ، كانت أهم مظاهرها ، انخفاض معدلات النمو المحققة عن المستهدفة ، وتزايد عجز الموازنة العامة . وارتفاع معدل البطالة ، وتباطؤ معدل نمو الصادرات ... الخ . لعبت الدولة أدواراً عدة فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية التى تفاوتت اتساعاً وانكماشاً عبر التاريخ ومن أهم هذه الأدوار : تخصيص الموارد وإعادة توزيع الدخل ، واستقرار النشاط الاقتصادى . ويرى البعض أن دور الدولة فى إعادة التوزيع اقل رسوخاً فى النظرية الاقتصادية من دورها فى تخصيص الموارد ، ولكن ذلك لا يعنى عدم أهمية هذا الدور ، إذ أن أهميته برزت فى التطبيقات العملية للسياسات منذ النصف الثانى من القرن العشرين . حيث اعتبر هذا الدور بالإضافة لدور الدولة فى استقرار النشاط الاقتصادى هم المسؤولين بشكل كبير عن نمو النشاطات الحكومية بالإضافة لذلك يكتسب دور الدولة التوزيعى أهميته السياسية واجتماعية أكثر من قضايا الكفاءة الاقتصادية . ولقد واجهت مصر اختلالات اقتصادية ومالية كبيرة شملت بلوغ متوسط عجز الموازنة حوالى ٢٥ % من إجمالى الناتج المحلى الإجمالى ووصول متوسط نسبته التضخم الى حوالى ٢٨ % ، ودين خارجى يصل الى أكثر من ٩٢ % من إجمالى الناتج المحلى . وفى أعقاب محاولات عديدة بدأت منذ عام ١٩٩١ بتنفيذ برنامج لضبط الأوضاع الاقتصادية الكلية والإصلاح الهيكلى بمساندة صندوق النقد الدولى ، لمعالجة تلك الاختلالات وتحرير الاقتصاد . وفى إطار برنامج الإصلاح الاقتصادى سعت الحكومة نحو تخفيض عجز الموازنة العامة كأحد أهم الاختلالات المالية التى واجهتها مصر . وفى ضوء تجارب ١٩٩٥ العديد من الإجراءات /٩٤- بعض الدول فقد تم استخدام سياسات لترشيد الإنفاق العام . وسياسات للإصلاح الضريبى . وقد شهدت الفترة من ١٩٩١ والسياسات الاقتصادية سواء كانت مالية أو نقدية تستهدف فى مجملها - سواء بشكل مباشر أو غير مباشر . تحسين أداء الاقتصاد المصرى من خلال خفض العجز فى الموازنة العامة من ناحية ، ومكافحة التضخم من ناحية أخرى . 12 وبفضل السياسات المالية التى كانت جزءا من برنامج الإصلاح الاقتصادى فى مرحلته الأولى قد استمر الانخفاض فى عجز الموازنة العامة للدولة ، حتم القضاء على عجز الموازنة الجارية وتحوله الى فائض ساهم فى سد جزء من عجز الموازنة الاستثمارية . ونتيجة لذلك استمر الانخفاض فى العجز الكلي للموازنة العامة معبراً عنه كنسبه مئوية من الناتج المحلى الإجمالى ، فبعد أن كان عجز الموازنة العامة يدور حول ٢٥ % من الناتج المحلى الإجمالى خلالا لثمانينات قبل تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادى فاصبح يدور حول ٣.٧ % من الناتج الإجمالى خلال التسعينات . وأهم السياسات المالية التى ساهمت فى خفض عجز الموازنة العامة فى مصر هى : أولا :

سياسات تخفيض النفقات العامة :ثانيا : سياسات تنمية الإيرادات العامة -ثالثا : تقليل الاعتماد على الأرباح السيادية وعلى ضريبة التضخم المستخدمان في تمويل عجز الموازنة الأرباح السيادية:هي الإيرادات التي تسجل لصالح الحكومة كنتيجة لقدراتها الاقتصادية في طباعة العملة.ضريبة التضخم :هي الخسارة الرأسمالية التي يتكبدها حائزوا النقود نتيجة للتضخم .ويتبين مما سبق نجاح هذه السياسات المالية في تحقيق انخفاض مهم في عجز الموازنة العامة في المرحلة الأولى، إلا أن هذا النجاح لم يستمر حيث ٢٠٠٠ واستمر في الارتفاع / ١٩٩٦ الى ١٢.٣ مليار جنيه عام ٩٩ / بدأ اتجاه العجز الكلي الموازنة للتزايد مع نهاية التسعينات حيث ارتفع من ٢.٩ مليار جنيه عام ٩٥٢٠٠٦ ، وترجع زيادة عجز الموازنة العامة مره أخرى الى عاملين رئيسيين هما : / حتى وصل الى حوالى ٥٦,٥ % عام ٢٠٠٥١٩٩٨ بلغ التجاوز عن الربط الأصلي بحوالى ١٤.٤ مليار جنيه ونسبه / الأول : زيادة الاستخدامات الفعلية عن الحجم المخطط - فوفقاً للحساب الختامي لعام ٩٧١٩٩٩ حوالى ١٠ مليار جنيه أي بنسبه ١٠.٩ % من الربط الأصلي . وفي موازنة عام / ١٧.٣ % من الربط الأصلي . كما بلغ التجاوز عن الربط الأصلي في عام ٩٨٢٠٠٠ بلغ التجاوز نحو ١١.٨ مليار جنيه أي بنسبه ١١.٧ % من الربط الأصلي . / ٩٩١٩٩٨ نقصاناً عن الإيرادات المخططة / الثاني : نقصان الإيرادات الفعلية عن الإيرادات المخططة - فقد شهدت الإيرادات العامة الفعلية في موازنة عام ٩٧١٩٩٩ بلغ حجم العجز في الإيرادات الفعلية عن الإيرادات المخططة ١٠.٩ مليار جنيه أي / بمقدار ١.٥ مليار جنيه ونسبة عجز بلغت ١.٩ % وفي موازنة عام ٩٨١٣٢٠٠٠ الى ١١.٧ مليار جنيه عن الإيرادات المخططة . هذا بالإضافة للآثار السلبية الناتجة عن ارتفاع / بنسبة ١٤.١ % كما ارتفع هذا العجز في موازنة عام ٩٩ حجم الدين العام المحلي والذي جاء كمحصلة طبيعية لأثر السياسة المالية والسياسة الائتمانية المستخدمة خلال فترة الإصلاح الاقتصادي ، حيث اتجهت السياسة المالية الى الاقتراض من المصادر الحقيقية من خلال الاعتماد على إصدار أذون الخزانة ابتداءً من عام ١٩٩١ ، ولهذا ارتفعت الأهمية النسبية لأذون الخزانة ١٩٩٤ . وهذا يوضح أنه نظراً للعجز الكبير الذي لازم الموازنة العامة حتى صار / ١٩٩١ الى ٣٠.١ % عام ٩٣ / كأحد مكونات الدين العام المحلي من ٤ % عام ٩٠ العجز كنسبه من الناتج المحلي الإجمالي عند أعلى المعدلات . فاضطرت الحكومة إتباع سياسات مالية انكماشية ، تمثلت في الاعتماد على مصادر حقيقية ، وقللت من الاعتماد على الجهاز المصرفي لتمويل عجز الموازنة ، بالإضافة الى إنها ركزت على محوري تنمية الإيرادات العامة وتخفيض النفقات العامة . ورغم انخفاض عجز الموازنة العامة حتى منتصف التسعينات إلا أن الحكومة اتجهت الى سياسة بديلة لسد عجز الموازنة العامة ، بالاقتراض من فائض السيولة لدى الجهاز المصرفي ومدخرات الأفراد والشركات (أذون الخزانة) بدلا من سياسة التمويل بالعجز التي اتبعت في الفترات السابقة) . في الوقت الذي تناقص فيه الاعتماد على الجهاز المصرفي لتمويل عجز الموازنة زاد الاعتماد على أذون الخزانة . حيث بلغت نسبة مساهمة أذون الخزانة ١٩٩٥ % واستمرت تزداد حتى بلغت ١٤٢٣ / ١٩٩١ ، ثم ارتفعت هذه النسبة الى ١٠٥٩ % عام ٩٤ / في تمويل عجز الموازنة العامة حوالى ٢٣.٦ % عام ٩٠١٩٩٧ ، وهذا يعني تجاوز أذون الخزانة لقيمه العجز الكلي أى أنها كانت تستخدم في سداد جزء من الدين الخارجي والمصرفي المتراكم / من العجز الكلي عام ٩٦ من الفترات السابقة . ورغم الإنجازات التي حققها برنامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي في مصر منذ ١٩٩١ ومن أهمها الانخفاض المستمر في عجز الموازنة العامة إلا أن الدين العام المحلي قد تضاعف خلال نفس الفترة حيث ارتفع من ٧٥.٩ مليار جنيه عام ١٩٩٠ بنسبه ٧٩ % من الناتج المحلي الإجمالي ، الى ١٥٠.٤ مليار جنيه عام ١٩٩٦ بنسبة ٦٥.٦ % من الناتج المحلي الإجمالي ، ثم بلغ ٣٢٩.٨ مليار جنيه عام ٢٠٠٢ بنسبة ٨٥.١ % من الناتج المحلي الإجمالي . ومنالملاحظ أن الدين العام المحلي كنسبه من الناتج المحلي الإجمالي شهد حالة من التنامي المستمر حيث ارتفعت نسبه الدين العام المحلي الى الناتج المحلي الإجمالي . % وخاصة خلال الفترة من عام ١٩٩٧ الى عام ٢٠٠٢ من نحو ٦٦.٤ % الى ٨٥.١ أهم أسباب تزايد حجم الدين العام المحلي في مصر خلال تلك الفترة هي : * تزايد الإصدارات من أذون الخزانة بأسعار فائدة مرتفعه لتمويل عجز الموازنة العامة من ناحية ، وجذب المدخرات لامتناس فائض السيولة من ناحية أخرى 14* تزايد إصدار سندات حكومية بالعملة الأجنبية بقيمه بدأت ب ٧ مليار جنيه سنويا ثم ارتفعت الى ٩.٤ مليار جنيه عام ٢٠٠٢ ، ثم الى ١٢.٦ مليار جنيهعام ٢٠٠٣ لصالح بنوك القطاع العام ، وذلك لزيادة رؤوس أموال هذه البنوك . * تزايد عجز الهيئات الاقتصادية ، واضطرارها الى الاقتراض من بنك الاستثمار القومي لتمويل هذا العجز ، وتدخل هذه القروض وأعباء خدمتها ضمن الدين العام المحلي . * استخدام جزء من الدين العام في تغطية الإنفاق الجاري ، وليس الإنفاق الاستثماري الذي يدر عائداً يمكن به تسديد جزء من الدين وأعبائه . * تزايد العجز الفعلي في الموازنة العامة للدولة عن العجز المخطط ، مما اضطرت الحكومة الى الاقتراض لتغطيه هذا العجز . *

انخفاض الإيرادات الضريبية نظراً لظروف الركود التي مر بها الاقتصاد المصري في النصف الثاني من التسعينات وبالتالي تم اللجوء الى الاقتراض كبديل للضرائب في تمويل العجز. كما اعتمدت الحكومة بشكل أساسي على أذون الخزانة كوسيلة لتمويل عجز الموازنة العامة ، حيث أصدرت أذون على الخزانة بأكثر مما تحتاج إليه فعلاً لتمويل العجز . وبهذا يكون ، قد تحولت السياسة الجديدة لعلاج عجز الموازنة العامة من خلال إصدار أذون وسندات الخزانة لأن تكون سبباً رئيسياً في زيادة عجز الموازنة العامة للدولة بسبب الإفراط الشديد في كمية الأذون والسندات المصدرة وبسعر فائدة مرتفع ، مما أدى إلى زيادة عبء خدمة الدين العام المحلي ، ومن ثم ازداد الإنفاق الجاري الحكومي . وقد تسبب هذا في الارتفاع الضخم في عجز الموازنة العامة منذ آخر التسعينيات حتى نهاية الدراسة حيث ارتفع عجز الموازنة العامة من ٢.٧ مليار جنية ١٩٩٨ ونسبة ١% من الناتج المحلي الإجمالي إلى ٥٦.٥ مليار جنية ونسبة ٩.٢% من الناتج المحلي الإجمالي عام ٢٠٠٥ / عام ٩٧ ومما سبق يتضح أن أهم ما يؤخذ على هيكل الدين العام المحلي هو الإفراط الشديد في الاعتماد على الجهاز المصرفي في تمويل عجز الموازنة وخصوصاً بالاعتماد على أذون الخزانة للاقتراض من البنك المركزي أو الحصول على تسهيلات ائتمانية من البنوك التجارية ، ويرجع ذلك لسهولة عملية الاقتراض وانخفاض أسعار الفائدة المدفوعة رغم ما يولده من ضغوط تضخمية 15. كما أدى نظام التأمينات الاجتماعية المتبع في مصر إلى ارتفاع عجز الموازنة العامة من خلال العلاقة التشابكية بين أموال التأمينات والخزانة العامة ، وقد وضحت هذه العلاقة من خلال قيام الخزانة العامة بالمساهمة في نظام التأمينات والمعاشات بحوالي ٧٥% من جملة المعاشات المنصرفة سنوياً ، بجانب حصتها في موارد النشاط الجاري للمؤمن عليهم كصاحب عمل ، وترتب على ذلك تزايد أعباء الدين العام من فوائد وأقساط . أما فيما يتعلق بأسباب تزايد عجز الموازنة العامة في مصر- فقد توصلت الدراسة إلى الآتي : أولاً : النمو المتواصل في حجم النفقات العامة . ثانياً : عدم نمو الإيرادات العامة بنفس معدل نمو الإنفاق العام . ثالثاً : الاختلال الحاد بين معدل نمو الإصدار النقدي ومعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي . رابعاً : الإفراط الشديد في إصدار أذون على الخزانة العامة . خامساً : العلاقة التشابكية بين أموال التأمينات الاجتماعية والخزانة العامة . وفي النهاية تقترح الدراسة بعض التوصيات والسياسات لمواجهة عجز الموازنة العامة في مصر وتكون على النحو التالي : لا خلاف على أن مواجهة العجز في الموازنة العامة للدولة يجب أن يتصدر أي برنامج جاد للإصلاح الاقتصادي ، خاصة إذا كان هذا العجز كبيراً ومتنامياً ويمثل نسبة كبيرة من الناتج المحلي الإجمالي . وأن هذا العجز له علاقة واضحة بالتضخم ، وبقضية استفحال الديون الخارجية وما ينجم عنها من مشكلات وضغوط خارجية . وقد حددا صندوق النقد الدولي والبنك الدولي المشكلة الأساسية التي تواجه الدول النامية ومنها مصر في عدم التوازن الداخلي والخارجي . ومما لاشك فيه أن للموازنة العامة دوراً هاماً في إعادة هذا التوازن . إن العجز في الموازنة العامة المصرية له خصائص تتمثل في : تزايد حجم الإنفاق العام الجاري والاستثماري ، وقصور الموارد السيادية والجارية عن تمويل الإنفاق الجاري والاستثماري . بالإضافة إلى خصائص أخرى تتمثل في : الخروج عن مبدأ الموازنة ، وعدم دقة تقديرات العجز ، واختلاف العجز المقدر عن العجز الفعلي (وذلك لشمول العجز الفعلي لقيم العجز المالي لجهات أخرى لا تشملها أصلاً الموازنة) ، هذا بالإضافة إلى اختلاف القيمة النقدية للعجز عن قيمته الاقتصادية 16. أما السياسات المقترحة لمواجهة عجز الموازنة العامة في مصر فهي : أولاً : إعادة توزيع الدخل القومي بين فئات المجتمع وقطاعاته الإنتاجية . ثانياً : إعادة توزيع الدخل القومي بين الأقاليم . ثالثاً : وضع منظومة تنمية متكاملة هدفها الارتفاع بمعدلات التنمية . رابعاً : وضع سياسات تحقق رفع القدرات البشرية على الإنتاج . خامساً : إعادة النظر في سياسة الأجور والمرتبات . سادساً : وضع سياسة متكاملة لمنظومة الدعم . سابعاً : وضع سياسة متكاملة للضمان الاجتماعي . ثامناً : وضع سياسة متكاملة لإدارة الدين العام . من هذا المنطلق يجب أن توضع حزمة من السياسات الاقتصادية بعضها يتم تنفيذها على المدى القصير والبعض الآخر على المدى البعيد والمتوسط . سياسات للأجل القصير :- إدارة التدفقات النقدية إدارة جيده تضمن الحد من أعباء التأخير . - إعادة هيكلة الدين الحكومي . أما سياسات المدى المتوسط والطويل فهي :- ترشيد الإنفاق العام خاصة الاستثماري عن طريق ما يلي : * حسن اختيار المشروعات والقيام بدراسات الجدوى اللازمة لها قبل الدخول فيها وعدم طرح المشروعات للتنفيذ قبل تدبير الموقع المناسب . * المتابعة الدقيقة والمستمرة للمشروعات خلال فترة التنفيذ وتشديد العقوبات على الأعمال المخالفة للمواصفات المتفق عليها . ثاسعاً : وضع سياسات متكاملة لتخفيض عجز الموازنة العامة للدولة 17. وبعد توضيح الأسباب الرئيسية لعجز الموازنة العامة والتمويل وآثاره ، في متن الرسالة ، يكتفي هنا عرض بعض المقترحات لتخفيض العجز الدائم بالموازنة العامة في مصر في النقاط التالية : ١- محاولة تخفيض قيمة العجز الكلي للموازنة العامة

تدرجيا بنسبه لا تزيد عن ١% من قيمه الدخل القومي الإجمالي خشية التأثير على الاستثمارات العامة والوفاء بالتزامات الدين العام ٢- محاولة عدم تجاوز معدل نمو الإنفاق العام السنوي- معدل نمو الدخل القومي الإجمالي ، وذلك منعا لحدوث آثار سيئة على الأسعار المحلية وأسعار الفائدة وإنفاق القطاع الخاص الجاري والاستثماري . وكذا لتحقيق نوع من الاستقرار الاقتصادي ٣- ترشيد الدعم السلعي بحيث يقتصر على ذوي الدخل المنخفضة والأخذ بمبدأ (دعم السلع لبعضها) وذلك عن طريق فرض ضرائب مرتفعة على السلع الاستهلاكية الكمالية وتخصيص حصيلتها لتمويل دعم السلع الضرورية والتدرج في التحول من الدعم العيني الى الدعم النقدي ٤- ترشيد الإنفاق الحكومي وذلك باستبعاد كافة النفقات التي لا ترتبط مباشرة بالإنتاج أو بتقديم الخدمات الحكومية ، واقتصار الزيادة المسموح بها في بعض الاعتمادات على الحتميات التي ترتبط بتغيرات الأسعار أو بزيادة عدد المستفيدين من الخدمات أو الوفاء بالتزامات قائمة أو تشغيل المشروعات الجديدة ٥- توجيه المزيد من الاهتمام بمكافحة التهرب الضريبي ورفع مستوى كفاءة التحصيل وتدعيم إمكانيات الجهاز الضريبي وتحسين أسلوب إدارته ٦- العمل على تعبئة المدخرات المحلية وخلق حوافز جديدة لزيادتها بدلا من الاعتماد على المعونات والقروض الخارجية التي ترتفع أعباء خدمتها بما يؤثر على الموازنة العامة للدولة .