الحزب الوطني الديمقراطي
الأمانة العامة
لجنة الشئون الاقتصادية والمالية

لقاء العمل السنوي السادس

السياسات المالية و التحول المأمول

ورقة مقدمة من
د. / محمد أحمد الباز

السياسات المالية والتحول المأمول

مقدمة

تمثل السياسات المالية فى اى إقتصاد أهمية متعاظمة نظراً لما تمارسه من تأثير على قرارات المستثمرين والمنتجين على حد سواء ، ونظرا لارتباطها بالانفاق العام والموارد العامة للدولة . ومن هنا فإن أحد مقررات البنية الاساسية لأى تحول أو انطلاقه اقتصادية لابد وأن تستند بالضرورة الى سياسات مالية على درجة عالية من الكفاءة والملاءمة .

وقد شهدت السياسات الماليه فى مصر تطورات حادة على مدار سنوات القرن العشرين صعوداً وهبوطاً ومع أنه يمكن تبرير كل سياسة من تلك السياسات من خلال المتغيرات الزمنية والبيئية التى لازمتها وشكلت منهجا وتوجهاتها . إلا أن هذه السياسات المالية قد أحدثت تأثيرات سلبية على الانتاج والاستثمار فى فترات من تاريخ مصر الاقتصادى لايمكن تجاهلها أو أغفالها وجاء الاصلاح الاقتصادى لكى يحقق انضباطا ماليا فى عمل السياسات المالية والتنفيذية كان له أثر كبير على إعادة التوازن للاقتصاد المصرى وكان من نتائج ذلك انخفاض عجز عجز الموازنة العامة الى حدود أمنه حيث وصل الى أقل من ١٪ من مجمل الناتج المحلى كما تم ضبط الانفاق العام وترشيده وحدثت تطورات ملموسه فى التظام الضريبى وفى اسلوب اعداد الموازنة العامة للدولة . ولكن التساؤل المطروح هل تكفى التطورات التى طرأت على السياسات المالية فى مصر لاحداث التحول المأمول ومواجهة طموحات الاقتصاد المصرى للقرن القادم. هذا ما تدور حوله تلك الموازنة .

محاور النقاش التى تطرحها الورقة

١ – عرض للاطار العام لحظة عام ٩٧/٩٦

٢ – البعد الاجتماعى والبعد الاقتصادى فى اطار السياسات المالية للموازنة لعام ٩٧/٩٦ .

٣ – سياسات وآليات مالية مقترحه لمواجهة المرحلة القادمة .

٤ – نقطة اساسية للحوار هل تحققت أرقام الخطة والى اى مدى ؟

أولاً : عرض للاطار العام لخطة التنمية لعام ٩٧/٩٦

الاطار العام لخطة عام ١٩٩٧/٩٦ :

تمثل خطة عام ١٩٩٧/٩٦ السنة الأخيرة من سنوات الخطة الخمسية الثالثة (٩٣/٩٢ – ١٩٩٧/٩٦) التى استهدفت نمو المتغيرات الاقتصادية بمعدلات تتسق فيما بينها لكى تحقق الخطة الأهداف المرجوه منها فى ضوء الواقع الجديد على الصعيدين العالمى والمحلى .

ومن المستهدف أن ينمو الناتج المحلى الإجمالى بمعدل نمو حقيقى قدره ٧ر٥٪ وهو ما يعادل ثلاث أمثال الزيادة السكانية المقدر لها أن تنمو بمعدل ٩ر١٪ بما يسمح برفع مستوى معيشة أفراد المجتمع فضلاً عن زيادة الموارد المتاحة. وتبلغ الزيادة المستهدف فى الناتج المحلى الإجمالى بتكلفة عوامل الانتاج نحو ٨ر٨ مليار جنيه أى ما يعادل نحو ٨٥٪ من إجمالى زيادة الموارد المستهدفة ، وهذه ا لزيادة تتولد فى أغلبها من مجموع القطاعات السلعية ومن المقدر زيادة ناتجها بمعدل نمو ٦ر٥٪ بحيث يصل قيمة ناتجها إلى نحو ٤ر٨٠ مليار جنيه يمثل نحو ٧ر٤٩٪ من قيمة الناتج المحلى الإجمالى بتكلفة العوامل . وتقدر الزيادة فى ناتج قطاع الزراعة بنحو ٩ر مليار جنيه ، وفى قطاع الصناع بنحو ٤ر٢ مليار جنيه ، وفى قطاع البترول ومنتجاته ٣ر مليار جنيه ، وفى قطاع الكهرباء نحو ١ر مليار جنيه ، وفى قطاع التشييد نحو ٥ر مليار جنيه .

كما تساهم الزيادة فى ناتج مجموعة الخدمات الانتاجية ذات الصلة الوثيقة بقطاعات الانتاج السلعى بنحو ١ر٣ مليار جنيه فى حالة الزيادة المستهدفة بما يعادل ٢ر٣٥٪ من إجمالى الزيادة فى الناتج المحلى الإجمالى. ويطلع قطاع التجارة والمال والتأمين بتحقيق زيادة تبلغ نحو ١ر٢ مليار جنيه

أى بما يعادل نحو ثلثى الزيادة فى ناتج تلك المجموعة . وقد تزايد دور قطاع المطاعم والفنادق (السياحة) فى تحقيق نصيب أكبر إذ يرتفع ناتجه بنحو ٣ر مليار جنيه .

ومن المستهدف أن تساهم مجموعة قطاعات الخدمات الاجتماعية فى زيادة الناتج بنحو ٤ر١ مليار جنيه يعادل نحو ٩ر١٥٪ من جملة الزيادة المستهدف للناتج المحلى الإجمالى.

وتقدر الخطة أن يصل الانفاق الاستهلاكى الكلى بشقيه إلى نحو ١٤٠,٦ مليار جنيه بالأسعار الثابتة (أسعار ١٩٩٢/٩١) مقابل نحو ١٣٤ر٨ مليار جنيه عام ١٩٩٦/٩٥ أى بمعدل نمو حقيقى قدره نحو ٤ر٤٪ ، ويزداد انفاق الاستهلاك العائلى ليصل إلى نحو ١١٦ر٥ مليار جنيه فى عام ١٩٩٦/٩٥ أى أن بمعدل نمو حقيقى قدره نحو ١ر٤٪ يعادل ما يزيد عن ضعف نمو السكان المستهدف وقدره نحو ٩ر١٪ بما يعنى الارتفاع النسبى بمستوى المعيشة ، كما راعت الخطة الإرتقاء بمستوى الخدمات الصحية والتعليمية وبقية الخدمات الاجتماعية التى توفرها الحكومة لأفراد المجتمع ، إذ من المقدر أن يبلغ الانفاق الاستهلاكى العام الذى وجه إلى تحقيق تلك الخدمات المجانية إلى نحو ١٩ر٣ مليار جنيه مقابل نحو ١٨ر٣ مليار جنيه متوقع انفاقها خلال عام ١٩٩٦/٩٥ .

وفيما يختص بما وجه من موارد إلى التكوين الرأسمالى الثابت فإنه يسمح بتنفيذ نحو ٣٦ر٣ مليار جنيه تعادل نحو ٢١٪ من الناتج المحلى الإجمالى بأسعار السوق الثابتة (أسعار ١٩٩٢/٩١) مقابل المتوقع تنفيذه فى عام ١٩٩٦/٩٥ وقدره نحو ٣٥ر٤ مليار جنيه وقد وجهت تلك الاستثمارات الثابتة إلى القطاعات الاقتصادية ، فحظيت القطاعات والخدمات الانتاجية لما لها من أهمية فى دفع عجلة الانطلاقه الانتاجية بنحو ٧٠ر٥٪ ويأتى قطاع الصناعة فى المقدمة إذ حظى بنحو ٢١ر١٪ من حجم الاستثمارات الثابتة ، يليه فى الأهمية قطاع الاسكان ١٢ر٦٪ ، النقل والاتصالات والتخزين ١١ر٦٪ ، البترول ١٠ر٥٪ ، المرافق والزراعة واستصلاح الاراضى ٦ر٩٪ من الحجم الكلى للاتثمارات الثابتة.

وتستهدف الخطة أن تغطى المدخرات السنوية حجم التكوين الرأسمالى إذ يبلغ الادخار المحلى نحو ٣٢ر٥ مليار جنيه. إضافة إلى ما يستهدف أن يحققه الميزان التجارى للمدفوعات إذ يبلغ نحو ٢ر٥ مليار جنيه وعليه فإنه من المستهدف للموارد الإدخارية الحقيقية أن تواجه احتياجات الاستثمار .

وقد استهدفت الخطة أن يبلغ نمو الصادرات السلعى والخدمية نحو ٨ر٥٪ عما هو متوقع فى عام ١٩٩٦/٩٥ لتصل إلى ٤٩ر٨ مليار جنيه (بمعدل نمو ١٦٪ للصادرات السلعية و ٤ر٢٪ للصادرات الخدمية)، كما تستهدف نمو الواردات فى جملتها بنحو ٣ر١٪ أما الواردات الوسيطة فتزيد بنحو ٤ر٣٪ لتلبية احتياجات الانتاج المستوردة .

ثانياً : البعد الاجتماعى والبعد الاقتصادى فى اطار السياسات المالية للموازنة للعام ٩٧/٩٦

أ - البعد الاجتماعى :

* خصصت الموازنة الموازنة العامة للدولة نحو ٤ مليار جنيه لدعم السلع والخدمات حتى تيسر لغير القادرين الحصول على السلع الضرورية بأسعار تتناسب مع مستوى دخولهم .
* تخصيص ١٢ر١ مليار جنيه للرعاية الصحية ، وذلك بخلاف المبالغ المخصصة لموازنات الهيئات الاقتصادية للمؤسسات العلاجية ، ولتوفير المستحضرات الحيوية والتأمين الصحى ، وذلك بخلاف ما يدرج بموازنات الجهات المختلفة لأغراض الرعاية الصحية للأفراد التابعين لها .
* ١ر١ مليار جنيه لخدمات الشباب والخدمات الثقافية .
* نحو ٨ر مليار جنيه للخدمات الاجتماعية والدينية المختلفة .
* ٦ر٨ مليار جنيه للتوسع فى نظم التأمينات الإجتماعية المختلفة .
* ٦ر٨ مليار جنيه للتوسع فى نظم التأمينات الإجتماعية والمعاشات .

مما سبق يتضح أن نحو ٣٥٪ من الانفاق العام فى الموازنة العامة للدولة فى السنة المالية ١٩٩٦/١٩٩٧، قد خصصت لمواجهة البعد الاجتماعى ولحماية مصالح محدودى الدخل .

ب - البعد الاقتصادى فى الموازنة العامة للدولة :

حرصت هذه الموازنة على الاستمرار فى خفض العجز، وخفض معدلات التضخم ومعالجة الاختلالات الهيكلية وتعبئة الموارد المحلية ، وتنمية المدخرات القومية بما يكفل تهيئة المناخ الضرورى للاستثمار، والتنمية وتشجيع الصادرات . وحرصت الموازنة العامة الجديدة على تعميق البعد الاقتصادى من خلال :

* توفير الاستثمارات اللازمة للبنية الأساسية ودعم المرافق العامة .
* تشجيع الاستثمار الخاص ، وتوفير كافة التيسيرات الضرورية لزيادة معدلات التنمية ولخلق فرص عمل حقيقية جديدة للحد من البطالة .
* تشجيع التصدير من خلال ما قدمته الدولة من تيسيرات للمصدرين ، ومن بين هذه التيسيرات ، الرد الفورى لمستحقات المصدرين من ضرائب جمركية وضرائب مبيعات ، فور إتمام عملية التصدير.
* تشجيع الانتاج المحلى وتوفير مستلزمات الانتاج المستوردة، ولتحقيق هذا الغرض ، تضمنت الموازنة العامة الجديدة تخفيض الضرائب الجمركية على السلع الرأسمالية إلى ١٠٪ .
* تخفيف الأعباء عن المواطنين وزيادة دخولهم ، عن طريق تحقيق أستقرار معدلات الضرائب بأسعارها الحالية ، وعدم فرض ضرائب جديدة ، والاعتماد على تطوير وتحديث النظام الضريبى وإدارته بأسلوب يكفل تحصيل حق المجتمع وتوسيع قاعدته الضريبية ، والقضاء على التهرب الضريبى، .

ثالثاً : سياسات وآليات مالية مقترحة لمواجهة مرحلة التحول

- التأكيد على الإتجاه المرغوب الذى اتضح فى مشروع الموازنة لزيادة إسهام القطاع الخاص والتعاونى فى التنمية، حيث تبلغ مساهمة القطاع الخاص فى الناتج المحلى الإجمالى حوالى ٦٧٪ ويخصه مع القطاع التعاونى من الاستثمارات نحو ٢٤ر٣ مليار بنسبة ٥٤ر٧٪ من إجمالى استثمارات الخطة ، وهو ما يعكس أهمية الدور الذى يضطلع به القطاع الخاص والتعاونى الأمر الذى يدعو إلى المطالبة والحرص على إزالة كل المعوقات الإدارية والبيروقراطية أمام هذا القطاع فى مجالات الانتاج والاستثمار والتصدير والتخفيف من عبء الرسوم وعبء ضريبة المبيعات ، وتشيد اللجنة فى هذا الصدد بما قامت به الحكومة من خفض التعريفة الجمركية على بنود الآلات والمعدات الرأسمالية إلى ١٠٪ .
- قد يكون من المناسب فى هذا الصدد بسرعة العمل على تنقية القوانين الاقتصادية والمالية لتيسير الحياة التجارية الاقتصادية وتنظيمها بشكل يتفق وخصائص العصر ويوفر المناخ المناسب للإنتاج والاستثمار والتصدير، وكذلك استكمال القوانين المنظمة لبعض أوجه النشاط وعلى وجه الخصوص قانون الاستثمار ، وقانون منع الاحتكار ، وقانون منع الإغراق .
- إن ما تحملته الموازنة من أعباء خدمة الدين العام الداخلى والذى بلغ ١٦ر٣ مليار موزعة بين الفوائد والأقساط على جملة الدين الذى بلغ فى نهاية يونيو ١٩٩٥ نحو ١٢٢ر٧ مليار يدعو إلى التأكد على ما ذهبت إليه السياسة المالية والاقتصادية من إعادة هيكلة الدين الداخلى بما يسمح بخفض عبء الفائدة ، وإهلاك جانب من أذون الخزانة واستبدالها بسندات طويلة الأجل تعمل على تنشيط سوق الأوراق المالية والنظر فى استخدام جزء من عائد الخصخصة فى إهلاك جانب من الدين العام الداخلى للتخفف من عبء خدمة هذا الدين ، كما تؤكد على السياسة التى

تتبعها الحكومة بشأن تخفيض حجم الدين العام الخارجى وعدم اللجوء إلى الاقتراض الخارجى إلى فى أضيق نطاق ولمشروعات تعتمد على تكنولوجيات متقدمة غير متوفر محلياً وبحيث تلتزم الجهات المقترضة بسداد هذه القروض وفوائدها من عائد تلك المشروعات .

- يبلغ عجز الاستثمار لأجهزة الخدمات فى مشروع الخطة والموازنة ٥ر٤ مليار حيث تبلغ الاستثمارات المخصصة لأجهزة الخدمات ٨ر٤ مليار (٤ مليار للجهاز الإدارى ٧, مليار للإدارة المحلية ، ٧ر٣ مليار للهيئات الخدمية) والموارد المتاحة لهذا القطاع ٣ مليار (٢ر٢ مليار موارد ذاتية + ٨ر معونات ومنح) وتم تمويل هذا العجز من الأوعية الإداخارية عن طريق بنك الاستثمار القومى بما قيمته ٨ر٤ مليار بالإضافة إلى ٦ر مليار قروض وتسهيلات محلية وخارجية . وهذا يدعو إلى التوصية بمتابعة تنفيذ خطة الاستثمارات فى مختلف وحدات الجهاز الإدارى بشكل فعال وعلى الطبيعة ، وترى فى حرص الرئيس مبارك على زيادة المواقع الإنتاجية بنفسه مثلاً يحتذى للأخذ بفلسفة «الرقابة عن قرب» . كما نؤكد على أهمية توفير الاعتمادات اللازمة لصيانة البنية الأساسية للخفاظ على الثروة القومية من الأصول الرأسمالية ويلزم أن تتابع وتنظم آلية هذا الأمر الحيوى من خلال جهة محدودة تتولى تلك المسئولية ، ويكون من الملائم فى هذا الشأن الاهتمام بالأصول الرأسمالية المتاحة للوحدات الحكومية وألا ينظر إليها على أنها مجرد عهدة ، وقد يقتضى الأمر فى هذا الصدد تطوير نظام حسابات الحكومة بما يسمح بتوفير نظام أفضل فى تسجيل تلك الأصول وصيانتها واستخدامها والحفاظ عليها، وكثيراً ما يؤدى سوء استخدام تلك الأصول أو أستخدامها فى غير الأغراض التى خصصت لها إلى شعور المواطنين بعدم الرضا ونذكر فى هذا الشأن ما يشاهد أحياناً بالنسب لاسستخدام السيارات الحكومية فى غير الأغراض المخصصة لها ، وكذلك بعض الأجهزة الطبية المتاحة فى المستشفيات الحكومية.. إن تنظيم استخدام الأصول القومية مسألة تستحق العناية لما لها من أبعاد اقتصادية واجتماعية.

- ورغم وجود البعد الاقتصادى فى الموازنة والخطة إلا أن طموحنا يمتد لأبعد من هذا وقد يتطلب ذلك رغم أهمية الحرص على الاستمرار فى خفض عجز الموازنة ، اتباع سياسات غير انكماشية ذلك أن الركود الظاهر فى الأسواق يجب معالجته من خلال سياسات ملائمة لا تؤدى إلى تكريسه ونشير فى هذا الصدد إلى تخفيف العبء الضريبى على المشروعات الصغيرة ومن الغريب أن المشروعات التى تقترض من الصندوق الاجتماعى تعفى من الضريبة خلال فترة ١٠ سنوات أما المشروعات الصغيرة التى تعتمد على مواردها الذاتية فإنها تخضع للضريبة . . إن اطلاق قدرات الشباب فى إقامة المشروعات والورش الصغيرة يتطلب اعفاؤها ضريبياً لمدة ١٠ سنوت أياً كان موقعها ومهما كان نشاطها بشرط أن توفر فرص عمل محددة . .كما يجب أن تتجه السياسة المالية فى هذا الشأن إلى رفع كافة الرسوم والضرائب تحت أى مسمى عن الصادرات .

- الحرص على تنمية مووارد الموازنة العامة من خلال ترشيد الإنفاق وهو ما حرصت عليه الساسات التى استندت إليها مشروع الخطة والموازنة كما يدعو إلى الاهتمام بالفاقد الاقتصادى لا سيما فى مجال الزراعة والتخزين والمياه ووضع الآليات اللازمة فى هذا الصدد التى يمكن من خلالها الحد من هذا الفاقد. .كما أن إعطاء أولوية لتشغيل الطاقات العاطلة وتصريف المخزون الراكد من الأمور التى كانت محل عناية فى سياسات الخطة والموازنة ، وعنه نؤكد على هذا التوجه السليم مع ضرورة متابعة التنفيذ فى هذا الصدد لأنه لايقل أهمية عن توفير الاعتمادات اللازمة .

- التأكيد على ما تليه الحكومة من عناية بحصر المجتمع الضريبى والاهتمام بتحصيل المتأخرات الضريبية ولعل اصدار الرقم القومى يمكن أن يكون له دورا ملموس فى هذا الصدد ، على أن الأمر يستلزم توفير الأمكانيات والآليات التى تسمح بأنجاز تلك المتطلبات بكفاءة وفاعلية .

رابعاً : إن الارقام والتحليلات تشير الى أن الأرقام المستهدفة لبعض جوانب خطة التنمية لعام ٩٧/٩٦

لم تتحقق على النحو المأمول لاسيما فى مجال الصادرات وعجز الميزان التجارى الأمر الذى يكون من الملائم معه دراسة أسباب ذلك أقتراح الحلول الملائمة لمعالجته .

وللمساهمة فى هذا الحوار نعرض فيما يلى لما كان مستهدفا بالنسبة للصادرات والواردات ، أما النتائج التى تحققت فأنها متاحة فى الملحق الاحصائى (الوارد بنهاية الكتاب) .

- اننا لانقول أن أية خطة يمكن أن تتحقق تقديراتها دائما كما هو مأمول لها ولكننا نلفت النظر الى أن اتساع الفجوة بين الواقع والمأمول يقتضى منا البحث والدراسة للوقوف على الاسباب ووضع االحلول الملائمة حتى تأتى انجازاتنا على مستوى طموحاتنا .

تحليل لعناصر الصادرات والواردات المستهدفة لعام ٩٧/٩٦

أ - صادرات سلعية			الـــــواردات		
	المستهدف بالمليار جنيه	معدل النمو عن العام السابق		المستهدف بالمليار جنيه	معدل النمو عن العام السابق
أ - صادرات سلعية			أ - واردات سلعية		
زراعية	٢ر٢	٥ر٦٢٪	استهلاكية	٢,٦	٥ر١ ٪
صناعية	٩ر٢	٢ر٢٣٪	وسيطة	٢٢ر٧	٣ر٤ ٪
بترول	٧ر٤	٠	استثمارية	١٠ر٦	٣ر٢ ٪
إجمالى	١٨ر٨	٩ر١٥٪	إجمالى	٤٥ر٩	١ر٣ ٪
ب - صادرات خدمية			ب - واردات خدمية		
نقل	١ر٤	٢ر٥٪	نقل	٨ر	٥ر٣ ٪
رسوم قناة السويس	٠ر٧	٠	سياحة	٤ر٧	٠
السياحة	٢ر١١	١٠٪	مصروفات الحكومة	١ر٣	٠
متحصلات خدمية	١ر٣	١ر١٪	مدفوعات خدمية أخرى	٦ر٢	٠
أخرى	٤ر٧	٢ر٪	إجمالى	١٣	٢ر ٪
إجمالى	٣١	٢ر٤٪	جملة الواردات السلعية والخدمية	٥٨ر٩	٢ر٤ ٪
جملة الصادرات السلعية والخدمية	٤٩ر٨	٥ر٨٪			