



مبادئ المالية العامة

أ.م.د. وسام النجار

أستاذ الاقتصاد الدولي والتجارة الخارجية المساعد
جامعة حلوان

أ.د. عادل المهدي

أستاذ الاقتصاد الدولي والتجارة الخارجية
جامعة حلوان

المقدمة

فهرس المحتويات

محتويات الكتاب

الفصل الأول
مدخل الى علم المالية العامة واقتصادياتها

الفصل الثاني
الموازنة العامة للدولة

الفصل الثالث
الانفاق العام وتقسيماته

الفصل الرابع
الايرادات العامة ومصادرها

الفصل الخامس
الدين العام المحلى لتمويل عجز الموازنة والنمو الاقتصادى

الفصل السادس
الموازنة العامة المصرية

الفصل الأول: مدخل الى علم المالية العامة واقتصادياتها

فتح	1/1 تعريف علم اقتصاديات المالية العامة
فتح	1/1/1 نشأة علم اقتصاديات المالية العامة
فتح	2/1/1 مفهوم علم اقتصاديات المالية العامة
فتح	2/1 علاقة علم اقتصاديات المالية العامة بالعلوم الاجتماعية الأخرى
فتح	1/2/1 علاقة علم اقتصاديات المالية العامة بعلم الاقتصاد
فتح	2/2/1 علاقة علم اقتصاديات المالية العامة بعلم الاجتماع
فتح	3/2/1 علاقة علم اقتصاديات المالية العامة بعلم السكان
فتح	4/2/1 علاقة علم اقتصاديات المالية العامة بعلم الاحصاء والرياضيات
فتح	3/1 النظام المالى العام ومكوناته وعلم اقتصاديات المالية العامة
فتح	4/1 الاقتصاد العام
فتح	5/1 دور الدولة فى النشاط الاقتصادى

فهرس المحتويات

الفصل الثانى: الموازنة العامة للدولة	
فتح	1/2 تعريف الموازنة العامة للدولة
فتح	2/2 علاقة الموازنة العامة للدولة ببعض المفاهيم الأخرى
فتح	1/2/2 الموازنة العامة والحساب الختامى
فتح	2/2/2 الموازنة العامة والموازنة النقدية
فتح	3/2/2 الموازنة العامة وموازنة الاقتصاد القومى
فتح	4/2/2 الموازنة العامة والحسابات القومية
فتح	5/2/2 الموازنة العامة والخطة الاقتصادية الشاملة
فتح	6/2/2 الموازنة العامة والميزانية العمومية
فتح	7/2/2 الموازنة العامة والموازنة التخطيطية للمنشآت
فتح	3/2 قواعد إعداد الموازنة العامة للدولة
فتح	1/3/2 قاعدة سنوية الموازنة
فتح	2/3/2 قاعدة وحدة الموازنة
فتح	3/3/2 قاعدة شمول وعمومية الموازنة
فتح	4/3/2 قاعدة شيوع الموازنة "عدم التخصيص"
فتح	5/3/2 قاعدة توازن الموازنة
فتح	4/2 هيكل الموازنة العامة للدولة
فتح	1/4/2 الموازنة الجارية للقطاع الحكومى
فتح	2/4/2 الموازنة الرأسمالية للقطاع الحكومى
فتح	3/4/2 موازنة الخزانة العامة للدولة

فتح	5/2 مراحل اعداد الموازنة العامة للدولة
فتح	1/5/2 مرحلة تحضير وإعداد الموازنة العامة
فتح	2/5/2 مرحلة اعتماد الموازنة العامة
فتح	3/5/2 مرحلة تنفيذ الموازنة العامة
فتح	4/5/2 مرحلة الرقابة على الموازنة العامة

الفصل الثالث: الانفاق العام وتقسيماته	
فتح	1/3 مفهوم الانفاق العام
فتح	1/1/3 كمية معينة من الأموال
فتح	2/1/3 الجهة التي تقوم بالانفاق
فتح	3/1/3 الغرض من الانفاق
فتح	2/3 تقسيمات الانفاق العام
فتح	1/2/3 التقسيم وفقا لمدى التأثير على الدخل القومى
فتح	2/2/3 التقسيم الوظيفى للانفاق العام
فتح	3/2/3 التقسيم وفقا لمدى الإلتجاء للموارد غير العادية
فتح	3/3 الآثار الاقتصادية الكلية للإنفاق العام
فتح	1/3/3 الأثر المباشر للإنفاق العام على الناتج القومى
فتح	2/3/3 الأثر المباشر للإنفاق العام على الاستهلاك القومى
فتح	3/3/3 الأثر غير المباشر للإنفاق العام على الانتاج والاستهلاك القومى
فتح	4/3/3 أثر الانفاق العام على توزيع الدخل
فتح	5/3/3 أثر الانفاق العام على الادخار القومى
فتح	6/3/3 أثر الانفاق العام على معدل النمو الاقتصادى
فتح	4/3 الآثار الاقتصادية الجزئية للإنفاق العام
فتح	1/4/3 أثر الانفاق العام على سلوك المستهلك فى حالة منح منتج دعم عينى او نقدى
فتح	2/4/3 أثر الانفاق العام على سلوك المستهلك فى حالة منح إعانة دعم مباشرة إجمالية
فتح	3/4/3 أثر الانفاق العام على سلوك المستهلك فى حالة منح إعانة انتاج

الفصل الرابع: الإيرادات العامة ومصادرها	
فتح	1/4 مفهوم الإيرادات العامة
فتح	1/1/4 الضرائب
فتح	2/1/4 الرسوم
فتح	3/1/4 الإتاوات
فتح	4/1/4 أموال الدومين
فتح	5/1/4 المساعدات والهبات
فتح	6/1/4 الغرامات
فتح	7/1/4 القروض العامة
فتح	8/1/4 الإصدار النقدي
فتح	2/4 الضرائب وتقسيماتها
فتح	1/2/4 مفهوم الضرائب
فتح	2/2/4 النظريات المفسرة للضريبة
فتح	1/2/2/4 نظرية المنفعة
فتح	2/2/2/4 نظرية التأمين
فتح	3/2/2/4 نظرية تغطية النفقات العامة
فتح	4/2/2/4 نظرية المقدرة على الدفع
فتح	3/2/4 الأسس التي يقوم عليها النظام الضريبي الحديث
فتح	1/3/2/4 وفرة الحصيلة الضريبية
فتح	2/3/2/4 العدالة الضريبية
فتح	3/3/2/4 الثبات في الحصيلة الضريبية
فتح	4/3/2/4 مرونة الحصيلة الضريبية
فتح	5/3/2/4 الوضوح في التشريع الضريبي
فتح	6/3/2/4 الاقتصاد والملائمة

فتح	4/2/4 التقسيمات المختلفة للضرائب
فتح	5/2/4 الآثار الاقتصادية للضرائب
فتح	1/5/2/4 الأثر على الاستهلاك والانتاج
فتح	2/5/2/4 الأثر على الادخار والاستثمار
فتح	3/5/2/4 الأثر على تخصيص الموارد
فتح	4/5/2/4 الأثر على توزيع الدخل
فتح	5/5/2/4 الأثر على التداول النقدي

الفصل الخامس: الدين العام المحلى لتمويل عجز الموازنة والنمو الاقتصادى

1/5 مقدمة	فتح
2/5 الإطار النظرى لعلاقة الدين العام بالنمو الاقتصادى	فتح
3/5 سلوك الدين العام وبعض المتغيرات الاقتصادية الكلية	فتح
4/5 تحديد نطاق الدين العام المحلى فى مصر	فتح
1/4/5 محاكاة نسبة الدين للناتج وسقف التجاوز	فتح
2/4/5 الاتجاهات المحتملة لمسار الدين المحلى	فتح
3/4/5 الخلاصة والاستنتاجات	فتح
5/5 وسائل الاصدار النقدى	فتح
6/5 الجدل حول التمويل بالعجز (التمويل التضخمى)	فتح
1/6/5 الجدل الفكرى حول التمويل التضخمى	فتح
2/6/5 الجدل الحدى (وجهة النظر التنموية)	فتح
7/5 مقومات نجاح التمويل التضخمى	فتح
8/5 ادارة الدين العام	فتح
9/5 استراتيجية ادارة الدين	فتح

الفصل السادس: الموازنة العامة المصرية	
1/6 مقدمة	فتح
2/6 كيفية قراءة الموازنة العامة المصرية الموازنة العامة المصرية	فتح
3/6 كيف يتسنى للمواطنين المشاركة فى اعداد وتنفيذ الموازنة	فتح
4/6 منشور الموازنة العامة المصرية للعام المالى 2023-2022	فتح
5/6 أهم الافتراضات الاقتصادية والمستهدفات المالية على المدى المتوسط	فتح
6/6 المنطقات الأساسية التى يركز عليها برنامج عمل الحكومة الفترة (2023/2022-2020/2019)	فتح
7/6 الأهداف الرئيسية للسياسة المالية والاقتصادية فى مشروع الموازنة العامة المصرية للعام 2023-2022	فتح

\

مقدمة الكتاب

الحمد لله الذى هدانا لهذا وما كنا لنهتدى لولا أن هدانا الله وبعد، فقد تم إعداد هذا الكتاب "اقتصاديات المالية العامة والضرائب" نتيجة للحاجة الملحة التى فرضتها ظروف التغير العالمى للأسواق فى المرحلة الراهنة. فقد تطور علم المالية العامة بتطور دور الدولة فى النشاط الاقتصادى وخاصة فى الدول التى تعمل بآليات السوق الحر فيما يطلق عليه دول الاقتصاد الحر، وقد مر هذا الدور بعدة مراحل، حيث كانت المرحلة الأولى تسمى الدولة الحارسة والمرحلة الثانية الدولة المتدخلة والمرحلة الثالثة الدولة المنتجة.

فمنذ الثلاثينيات، شهد التاريخ الاقتصادى دورا متناميا للحكومة فى النشاط الاقتصادى وتدهورا لآليات اقتصاد السوق فى إدارة الاقتصاد القومى. وخلال العقود الأخيرة حدث تحولا جذريا فى هذا الشأن، فقد أصبح الاهتمام باقتصاد السوق واستخدام آلياته، أحد المظاهر الواضحة والصريحة فى معظم دول العالم. كما أنه مع دخول عصر العولمة فقد بدأ البحث بقوة عن دور اقتصادى للدولة فى ظل العولمة يتناسب مع ما حملته من تغيرات وما أحدثته من آثار اقتصادية واجتماعية على الاقتصاديات النامية والمتقدمة على حد سواء.

وبالتالى أصبحت مسألة الدراسة والبحث والتحليل فى علم اقتصاديات المالية العامة بموضوعاته المتعددة جديرة بالاهتمام والتركيز، وخاصة أن هذا العلم خرج من عباءة علم المالية العامة ومبادئه وعلم الاقتصاد العام وتوجيهاته. فقد احتل علم المالية العامة مكانة مرموقة بين العلوم القانونية والاجتماعية والاقتصادية وحتى السياسية، كما أن له علاقة متميزة مع بقية العلوم العلوم الأخرى، ومن هذا المنطلق يمثل هذا الكتاب بفصوله المختلفة محاولة لعرض منهجي لعلم اقتصاديات المالية العامة بموضوعاته الأساسية التى تأخذ طابع التبسيط والعمق التحليلي فى نفس الوقت، لعله يكون مفيدا للطلبة الدارسين لهذا العلم والباحثين العلميين والمهتمين بأمور السياسة المالية والاقتصاد العام.

وقد تم تقسيم الكتاب إلى ستة فصول، حيث يتناول الفصل الأول منها "مدخل إلى علم المالية العامة واقتصادياتها" والتعريف بعلم اقتصاديات المالية العامة والنظام المالى والاقتصاد العام وعرض دور الدولة فى النشاط الاقتصادى والسياسة المالية، بينما يتناول الفصل الثانى "الموازنة العامة للدولة" حيث تضمن التعريف بالموازنة العامة للدولة وعلاقتها بالمفاهيم الأخرى، والقواعد الحاكمة لإعداد الموازنة العامة، وهيكल الموازنة العامة للدولة ومراحلها المختلفة، بالإضافة الى تناول التحولات فى وظائف الموازنة العامة والاتجاهات الحديثة فى تبويبها.

وقد تناول الفصل الثالث "الانفاق العام وتقسيماته" حيث تضمن دراسة النفقات العامة وتقسيماته، مع عرض اقتصاديات الانفاق العام، للتعرف على الآثار الاقتصادية الكلية والجزئية للانفاق العام والتعرف على الحجم الأمثل للانفاق العام. أما الفصل الرابع وعنوانه "الإيرادات العامة ومصادرها" فقد تضمن تعريفا للإيرادات العامة ومصادرها المختلفة، وحيث أن الضرائب من أهم مصادر الإيرادات العامة فسوف يتم عرض مفهوم الضرائب وتقسيماتها المختلفة، مع تناول الآثار الاقتصادية ونقل العبء الضريبي والطاقة الضريبية. ولكى تصبح الرؤية أكثر وضوحا يشرح الفصل الخامس "الدين العام المحلى لتمويل عجز الموازنة العامة والنمو الاقتصادى" وكيفية إدارة الدين العام حيث لا يمكن إغفال هذا المتغير الهام عند إعداد الموازنة ووضع الأهداف المرجوة منها. وحتى تكتمل الفائدة المرجوة من هذا الكتاب، فقد تم استعراض "الموازنة العامة المصرية" فى الفصل السادس لى تكون تطبيقا عمليا واضحا لما تم تناوله فى الفصول السابقة.

وأسأل الله أن يوفقنا لما فيه خير الدنيا والآخرة.

أ.د / عادل المهدي

أ.م.د / وسام النجار

فهرس المحتويات



الفصل الأول

مدخل الى علم المالية العامة واقتصادياتها

فهرس الفصل الاول

فهرس المحتويات

الفصل الأول

مدخل الى علم المالية العامة واقتصادياتها

إن الدراسة في مجال اقتصاديات المالية العامة تقتضي الإلمام بمفاهيم أساسية لاغنى عنها لفهم الموضوعات المطروحة في هذا المجال . حيث أنه من الضروري التعرف على المقصود بعلم اقتصاديات المالية العامة ومحتواه وتطوره ومجالاته، وإذا كان هذا العلم يدرس المشاكل المتعلقة بتوجيه الموارد وتخصيصها لإشباع الحاجات العامة، فإن ذلك يرتبط بما يسمى بالنظام المالي العام الذي يتكون من أجزاء معينة في شكل مؤسسات وعلاقات، ويقوم بعدة وظائف وهو ما يتطلب التعرف على تلك المكونات للنظام المالي العام . ولعل ذلك يكشف عن العلاقة بين النظام المالي العام والاقتصاد العام الذي هو جزء لا يستهان به اليوم من الاقتصاد الكلي والاقتصاد القومي الإجمالي .

1/1 تعريف علم اقتصاديات المالية العامة:

1/1/1 نشأة علم اقتصاديات المالية العامة

نشأت الحاجة إلى وجود علم المالية العامة كعلم قائم بذاته ليكون مجالاً للدراسة والتحليل مع تبلور مفهوم الدولة وتزايد دورها في النشاط الاقتصادي، حيث أصبحت الدولة في الكثير من الدول أكبر مشروع مؤثر في أداء الاقتصاد القومي وتطوره، فهذا المشروع غالباً ما ينطوي على أكبر تدفقات عالية داخلية وخارجية مؤثرة في باقي جوانب الاقتصاد القومي، ولذا فقد وجب أن ينظم نظامها المالي بشكل محكم.

وبالتالي لابد من وجود أسس علمية تفسر وتحدد وتنظم ذلك في إطار منهجي ينعكس على النظام المالي للدولة وعلاقته بالنظام الاقتصادي للاقتصاد القومي.

فالدولة تعتبر مؤسسة تشكل نظاما كبيرا داخل النظام الاقتصادي الكبير، ومن هنا تتطوي الدولة على مجموعة الأفراد والفئات والأجهزة والعلاقات التي تؤثر في النظام الاقتصادي القائم وتضبط العلاقات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لهذا النظام.

ويلاحظ في هذا المجال أنه مع نهاية الأزمة الاقتصادية العالمية في الثلاثينات من القرن العشرين (1929 - 1932) التي كشفت عن ما يسمى بالكساد العالمي الكبير، وصدر كتاب "جون ماينز كينز" عام 1936م تحت عنوان : (النظرية العامة للتوظيف و الفائدة والنقود) فقد أصبح علم المالية العامة من أهم الأدوات التي تستخدم في مواجهة الأزمات الاقتصادية والاجتماعية وأصبحت السياسة المالية ملازمة للسياسة النقدية في مجال التفاعل مع المشاكل والتقلبات الاقتصادية .

2/1/1 مفهوم علم اقتصاديات المالية العامة

يتمثل مفهوم علم اقتصاديات المالية العامة في دراسة وتحليل المشاكل المتعلقة بتخصيص وتوجيه الموارد لإشباع الحاجات العامة من خلال ما يسمى بالموازنة العامة للدولة التي تتطوي على جانبيين هما (جانب النفقات العامة وجانب الإيرادات العامة).

وينطوي هذا التعريف على الجوانب التالية:

1- المالية العامة التي تعبر عن جميع الأنشطة التي تقوم بها الوزارات وما يتبعها من إدارات وأجهزة ومؤسسات ومرافق عامة وغيرها والمملوكة للمجتمع كليا أو جزئيا وذلك للحصول على الإيرادات العامة من أجل إعادة إنفاقها وتوظيفها في شكل نفقات عامة لإشباع الحاجات العامة للمجتمع، والتي تحقق نوع من الأهداف العامة التي تنطوي عليها، وهو ما يسمى بالسياسة المالية.

2- ينطوي تعريف علم المالية على ضرورة التعرف على ما يسمى (بالحاجات العامة)، والحاجات العامة هي تلك الحاجات الجماعية التي يلزم إشباعها بصورة جماعية، أي بالنسبة لكل أفراد المجتمع مثل الحاجة إلى الأمن الداخلي والخارجي، وإشباع هذه الحاجات لا يمكن أن يتم إلا بالنسبة لجميع الأفراد أي للمجتمع ككل حيث أن هذه الحاجات غير قابلة للتجزئة أي لا يمكن إشباعها بالنسبة لبعض الأفراد دون البعض الآخر فتوفير الأمن لا يمكن أن يتوفر إلا للجميع، وكذلك خدمات الشرطة والقضاء وغيرها ولهذا يكون من اللازم أن تتولى إشباع هذه الحاجات العامة أجهزة الدولة المختلفة.

ويضاف إلى ذلك حاجات أخرى يمكن للفرد إشباع حاجته عنها بنفسه ومستقلا عن الآخرين وبالتالي قابلة للتجزئة، ولكنها من وجهة نظر المجتمع لاعتبارات معينة حاجات مستحقة يفضل إشباعها بواسطة المالية العامة أي من خلال الدولة وأجهزتها مثل الهيئات العامة، وهي الحاجات الخاصة بالتعليم والعلاج والنقل

والمواصلات ويزداد نطاق تلك الحاجات يوما بعد يوم مع تطور النشاط الاقتصادي والنظم الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.

أي أن الحاجات العامة أصبحت تتكون من الحاجات الجماعية وهي حاجات غير قابلة للتجزئة والحاجات المستحقة وهي حاجات قابلة للتجزئة ولكن يفضل المجتمع أن تتولى أجهزة الدولة إشباعها.

3- النفقات العامة، وهي أحد الموضوعات الرئيسة التي ينطوي عليها علم اقتصاديات المالية العامة، ويربط هذا العنصر بين الأموال التي تتفق على السلع والخدمات من جانب والحاجات العامة التي يتم إشباعها من جانب آخر، وبالتالي يتم البحث في طبيعة النفقات العامة وتعريفها وظاهرة تزايدها وتقسيماتها المختلفة وأسس تقسيم هذه النفقات والآثار الاقتصادية للإنفاق العام سواء على الاستهلاك الكلي أو الاستثمار الكلي أو الناتج المحلي الإجمالي أو الناتج القومي وتوزيع الدخل، وغيرها من الآثار على المتغيرات الاقتصادية الكلية.

4- الإيرادات العامة، والتي فرضت النفقات العامة بضرورة وجودها، و حتى تقوم الدولة بالنشاط العام، لا بد لها من إيرادات عامة.

وبالتالي يتضمن هذا العنصر، دراسة مختلف المصادر والتي تحصل عليها الدولة على الموارد اللازمة لإشباع و مواجهة الحاجات العامة، مع العلم أن هذه الحاجات العامة متزايدة ومتكررة وكثيرة وبالتالي هناك حاجة دائمة على تعظيم

الإيرادات العامة حتى تحقق الأهداف العامة التي تسعى إلى تحقيقها الدولة من نشاطها الاقتصادي العام.

ومن ثم فإن علم اقتصاديات المالية العامة يبحث طبيعة الإيرادات العامة، تقسيماتها المختلفة، وأسس تقسيم هذه الإيرادات العامة والمكونات الرئيسة للإيرادات العامة، مثل الضرائب بتقسيماتها المختلفة وآثارها الاقتصادية. والآثار الاقتصادية للإيرادات العامة تتضمن غالباً، الأثر على الاستهلاك الكلي والإنتاج الكلي والأثر على الادخار والاستثمار القومي والأثر على توزيع الدخل وغيرها من الآثار.

5- الموازنة العامة للدولة، وهي وثيقة معتمدة من السلطة التشريعية ومتضمنة تقديرات للنفقات العامة والإيرادات العامة لفترة قادمة تقدر بسنة في الغالب، وبالتالي تعتبر برنامجاً مالياً للحكومة أو الدولة خلال عام، و تسعى من خلاله على تحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

وتتطوي الموازنة العامة للدولة في العصر الحديث عجزاً يسمى عجز الموازنة، وعلم اقتصاديات المالية العامة يبحث في مصادر تمويل هذا العجز، حيث توجد مصادر تضخمية وأخرى غير تضخمية ويرتبط بذلك البحث في الإدارة المثلى للدين العام الداخلي.

6- ولذلك يتضمن علم اقتصاديات المالية العامة البحث في السياسة المالية، وكيفية تحقيقها لأهدافها، وما هي الإيرادات التي تحقق بها هذه الأهداف، وكيف يمكن اختبار الأدوات المتناسقة مع تحقيق الأهداف الخاصة بالسياسة المالية، وكيف يمكن الوصول إلى ما يسمى بمتانة السياسة المالية، وما هي

المشاكل المتعلقة باتخاذ القرارات اللازمة لإشباع الحاجات العامة بمفهومها الواسع، فإختيار الحاجات العامة التي يراد إشباعها يتطلب اتخاذ قرارات، وبالتالي يتطلب تحديد الموارد اللازمة لإشباعها إتخاذ القرارات المماثلة، ومن مجموع هذه القرارات تتكون السياسة المالية، فالسياسة المالية تمثل القواعد والأساليب والتدابير التي يتم في إطارها ومن خلالها اتخاذ القرارات التي تختص بتحديد الأهداف العامة الاقتصادية والاجتماعية، والتي يرتبط اتخاذها بحدوث آثار اقتصادية واجتماعية على مختلف وحدات الاقتصاد القومي، وتصبح من المشاكل الخاصة بالسياسة المالية مشكلة تحقيق التنسيق والتوافق بين الأهداف العامة والآثار المتوقعة، وضمان أن تتماثل الأهداف المرجوة مع هذه الآثار، والمبدأ الأساسي في ها المجال هو وحدة الاقتصاد القومي وترابط أجزائه ترابطا وثيقا بحيث يصبح في حالة من الاستقرار والتوازن الاقتصادي والاجتماعي.

7- الاقتصاد العام، حيث يتضمن الدور الاقتصادي والمالي للدولة، ويتضمن الإقتصاد العام الوحدات الإقتصادية التي تتولى مسئولية إشباع الحاجات العامة، ومن بينها تنمية الاقتصاد القومي، وعلم اقتصاديات المالية العامة يبحث في مشاكل الاقتصاد العام وكيفية الوصول إلى الحلول المناسبة لها.

والاقتصاد العام ينطوي على ما يسمى بالمشروعات العامة والمرافق العامة والخدمات العامة، وقيام المشروعات العامة والمرافق العامة والاعتبارات التي توجب وجودها وهي مجموعة من الاعتبارات التمويلية، والاعتبارات الإستراتيجية،

والاعتبارات الاجتماعية والاعتبارات الاقتصادية . ومن الضروري ان نتذكر أن الاقتصاد العام تتمثل مخرجاته بما يسمى بالمنتجات العامة لإشباع الحاجات العامة، والتي تنقسم بدورها إلى نوعين من الحاجات، حاجات جماعية social wants ، وحاجات مستحقة أو جديرة بالإشباع merit wants مثل الحاجة إلى التعليم والصحة.

2/1 علاقة علم اقتصاديات المالية العامة بالعلوم الاجتماعية الأخرى:

لعل التأمل في التعريف بعلم اقتصاديات المالية العامة يكشف عن أن هناك علاقة وطيدة لهذا العلم بالعلوم الاجتماعية الأخرى، ويمكن تحديد جوانب هذه العلاقة باختصار على النحو التالي:

1/2/1 علاقة علم اقتصاديات المالية العامة بعلم الاقتصاد:

لا أحد يستطيع ان يتجاهل علاقة علم اقتصاديات المالية العامة بعلم الاقتصاد العام والنظرية الاقتصادية، فالأول جزء لا يتجزأ من الثاني، والنظرية الاقتصادية الكلية هي المنبع الرئيسي لعلم اقتصاديات المالية العامة في العصر الحديث، وخاصة بعد ظهور النظرية العامة لكينز .

ومن ناحية أخرى لابد من الربط بين المالية العامة والنشاط الاقتصادي العام بالظواهر والقوانين والنظريات الاقتصادية في منظورها الكلي، بل وفي منظورها الجزئي الخاص بالنظرية الاقتصادية الجزئية، ذلك لأن التأمل في أثر الدعم على فائض المستهلك وسلوك المستهلك وأثر الضرائب على سلوك المنتج وحتى المستهلك

كلها مسائل تفسرها النظرية الاقتصادية الجزئية، وتحدد طبيعة العلاقة بين اقتصاديات المالية العامة وعلم الاقتصاد الجزئي، فضلاً عن العلاقة بين اقتصاديات المالية العامة والنظرية الاقتصادية الكلية، مثل تأثير الإنفاق العام على الاستهلاك والإنتاج والاستثمار والادخار الكلي.

2/2/1 علاقة علم اقتصاديات المالية العامة بعلم الاجتماع:

ويلاحظ أن العلاقة بين علم اقتصاديات المالية العامة وعلم الاجتماع علاقة وطيدة ترابطية وثيقة، ذلك لأن المالية العامة تنظر إلى الحاجات الاجتماعية والتي تخص الحاجات الجماعية لأفراد المجتمع ككل، وعلم اقتصاديات المالية العامة يدرس العلاقة بين إشباع الحاجات العامة وإمكانية توزيعها بشكل عادل على المناطق الجغرافية المختلفة المكونة للمجتمع، آخذاً في الحسبان تحركات وانتقال العمالة والأفراد من المناطق الريفية إلى المدن والمناطق الحضرية والعكس.

ولعل دراسة الموازنة العامة للدولة التي تحتوي بين جانبيها النفقات العامة والإيرادات العامة لها دلالات اقتصادية كبيرة، وفي نفس الوقت دلالات اجتماعية على درجة عالية من الأهمية، فمثلاً يعكس النظام الضريبي والوزن النسبي للضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة شكل توزيع الدخل في المجتمع، وكذلك يعكس توزيع النفقات العامة وطبيعة هذه النفقات شكل هذا التوزيع من جانب آخر، وهو يعني الكثير بالنسبة للأحوال المجتمعية في أي اقتصاد قومي بل ويكشف عن النفقات الاجتماعية الأولى بالرعاية.

ومن ناحية تعكس بعض أنواع النفقات العامة بعض الأوضاع الاجتماعية السائدة، فإذا ارتفعت نفقات الدفاع والأمن فإن ذلك يعني وجود عوامل الصراع الداخلي أو حتى الخارجي. ومن ناحية أخرى إذا ازدادت نسبة نفقات التعليم والصحة إلى إجمالي الإنفاق العام فإن ذلك يشير إلى ضرورة رفع المستوى التعليمي والصحي لأفراد المجتمع والعكس صحيح.

3/2/1 علاقة علم اقتصاديات المالية العامة بعلم السكان:

والعلاقة هنا أيضاً وطيدة حيث من المعروف أن علم السكان يهتم باقتصاديات السكان وتوزيعهم وخصائصهم المختلفة من حيث الجنس والنوع ومستوى الأعمال وكيفية الوصول إلى الحجم الأمثل للسكان وهو معدل النمو السكاني الذي يتناسب مع معدل النمو الاقتصادي المستهدف.

ويلاحظ على سبيل المثال أن أوجه الإنفاق العام لها علاقات مؤثرة بهذه المجالات، فنجد أن الإنفاق العام يختلف حسب توزيع السكان من حيث مستوى الأعمار أو المستوى العمري، فإذا ارتفعت نسبة الشيخوخة إلى إجمالي السكان فإن ذلك يعني ضرورة بناء المستشفيات والمصحات والعيادات ودور العناية وببوت للمسنين، وعلى العكس من ذلك إذا كانت نسبة الأطفال عالية إلى مجموع السكان فيصبح من الضروري بناء رياض أطفال ودور للحضانة والمدارس والمعاهد وتوفير الغذاء المدعم والحليب والألبان وغيرها وهكذا، وعموماً معظم مؤشرات تقرير التنمية البشرية الصادر عن الأمم المتحدة تشير بقوة إلى تلك العلاقة بين علم اقتصاديات المالية العامة وعلم اقتصاديات السكان.

4/2/1 علاقة علم اقتصاديات المالية العامة بعلم الإحصاء والرياضيات:

حيث تعتبر العلاقات والمكونات المختلفة لعلم الإحصاء والرياضيات أدوات تحليلية هامة لعلم اقتصاديات المالية العامة، حيث أن تلك الأدوات تستخدم وصولاً إلى التحليل الكمي والتقييم الاقتصادي عند اتخاذ القرارات الخاصة بالإنفاق العام أو حتى بالإيرادات العامة، بل أن الأدوات الكمية تستخدم في حصر الملكية والثروة وتوزيع الإنفاق العام على السكان وحسابات التأثير على الدخل القومي والنتاج المحلي الإجمالي ونسبة الأجور والرواتب إلى الناتج المحلي الإجمالي ونسبة الدين العام الداخلي على الناتج المحلي الإجمالي وللوصول إلى نسبة الأمان في استخدام هذا الدين المحلي الإجمالي، وغيرها من المؤشرات.

3/1 النظام المالي العام ومكوناته وعلم اقتصاديات المالية العامة:

يعرف النظام المالي على أنه مجموعة من العلاقات والمؤسسات والأجهزة التي تمارس النشاط الاقتصادي والمالي للدولة، ولذلك فإن النظام المالي العام يتكون من ثلاث مكونات رئيسية هي على النحو التالي:

أ- العلاقات Relationships

ويعني هذا المكون أن النظام المالي العام هو عبارة عن مجموعة من النظم والقواعد التي تحكم إعداد الموازنة واعتمادها من السلطة التشريعية ومراقبتها ومتابعتها وتقدير واستخلاص الأنواع المختلفة من الإيرادات العامة للدولة من الضرائب والرسوم وغيرها، بل واستخدام هذه الإيرادات أو توظيفها في أوجه الإنفاق العام المختلفة الذي

تقوم به الدولة عند سعيها لإشباع الحاجات العامة وتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية من هذا الإنفاق العام . ويضاف إلى ذلك مكونات الدين العام المحلي والدين العام الخارجي فيما يعرف بمكون الدين العام على غيرها من الأنشطة المالية للدولة في مجال تعميق الوظيفة الاقتصادية والاجتماعية لهذه الدولة.

ب- المؤسسات Establishments

يعني أن النظام المالي العام يتكون من مجموعة من المؤسسات والأجهزة والهيئات والمشروعات والمرافق العامة التي تمارس النشاط المالي العام للدولة وتنظمه، مثل وزارة المالية والأجهزة والإدارات التابعة لهذه الوزارة وما تقوم به من إدارة الموازنة العامة للدولة والجهاز الضريبي وقيامه بتحصيل الإيرادات الضريبية ومواجهة مشكلات التحصيل والتهرب الضريبي، بالإضافة إلى المؤسسات الائتمانية التابعة للدولة والإدارات المالية بالوزارات والمصالح والمرافق العامة وغيرها.

ج- الوظيفة Function

يعني أن النظام المالي العام هو عبارة عن مجموعة من الوظائف المختلفة التي ينطوي عليها أدائه، مثل الإنفاق العام بمكوناته وتقسيماته المختلفة من إنفاق عام استثماري، وإنفاق عام استهلاكي، وغيرها من التقسيمات. وكذلك الإيرادات العامة بمكوناتها المختلفة من ضرائب ورسوم وإيرادات المؤسسات العامة والملكيات العامة والقروض العامة وغيرها ويبدو النظام المالي العام هنا في شكل أرصدة نقدية تتدفق للدولة وتتكون وتتوزع من جانبها لتوظفها في مجالات الإنفاق العام المختلفة.

ويلاحظ أن كل هذه العناصر تتفاعل معاً لتكون ما يعرف بالنظام المالي العام للدولة، فأرصدة الإنفاق العام يتم تمويلها من تيارات الإيرادات العامة المتدفقة، ويتم ذلك من خلال المؤسسات والأجهزة العامة، وكل ذلك يتم في إطار القواعد العامة والعلاقات المتشعبة والمتشابكة والمتنوعة.

ولعل من الضروري الإشارة إلى أن النظام المالي العام هو نظام له أهدافه الذي يسعى إلى تحقيقها، وهذه الأهداف تتحدد عادة في معظمها من خارجه، ونعني بذلك النظام الاقتصادي السياسي، وتمثل هذه الأهداف حاجات عامة يكون النظام المالي مسئول عن تحقيقها أي إشباع تلك الحاجات العامة. ويلاحظ أن هذه الأهداف تختلف باختلاف النظم الاقتصادية السياسية التي توجد بداخلها، وبوجه عام يمكن الإشارة إلى أربعة أهداف رئيسية يتعين على أي نظام مالي عام تحقيقها وهي على النحو التالي:

- الهدف الأول :** المحافظة على الاستقرار الاقتصادي وهو " حاجة عامة " مشتقة من طبيعة النظام الاقتصادي السائد الذي يعاني في الكثير من الأحيان الأزمات.
- الهدف الثاني :** هدف " العدالة " توزيع الدخل القومي وهو أيضاً " حاجة عامة " في ظل النظام الاقتصادي السائد في الكثير من الدول في ظل العولمة، حيث تتطوي هذه النظم على تفاوتات حادة في توزيع الدخل القومي.
- الهدف الثالث :** هدف التخصيص الكفء للموارد وهو " حاجة عامة " لمعظم النظم الاقتصادية السائدة في عالم اليوم ، بل هو أساس الوصول إلى الكفاءة الاقتصادية لهذا النظام.

الهدف الرابع : تحقيق المزيد من معدلات النمو الاقتصادي وهو " حاجة عامة " لتأمين عملية استمرار التقدم الاقتصادي.

ويلاحظ أن أهداف النظام الاقتصادي تتحول إلى حاجات عامة يسعى النظام المالي ويساهم في إشباعها كلما استطاع ذلك، ولذلك يمكن أن نرى أن علاقة النظام المالي العام بالنظام الاقتصادي لا تقتصر فقط على تحديد الأهداف، فهناك علاقات تبادلية بين النظام المالي والنظام الاقتصادي مستمرة بطريقة التغذية المرتدة Feed Back وهي عملية متوقعة دائماً.

4/1 الاقتصاد العام:

يمكن القول أن الاقتصاد العام أصبح يعكس النطاق الذي تمارس فيه الدولة في أي نظام اقتصادي نشاطها الاقتصادي، وتؤكد وظيفتها الاقتصادية في هذا النظام على مر الزمن.

فالاقتصاد العام هو ذلك العلم الذي يتخذ من النشاط الاقتصادي للدولة في سعيها لتحقيق أهداف المجتمع مجالا لدراسته. وبالتالي فإن الدراسة في الاقتصاد العام تبحث في كيفية تحديد الحجم الأمثل والشكل والأسلوب للتدخل الحكومي بل مدى هذا التدخل في النشاط الاقتصادي، وكيف يتم وضع السياسات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد القومي ؟ أي السياسة الاقتصادية للدولة ؟ وبالتالي البحث في التخصيص والتوزيع الأمثل للموارد الاقتصادية المحدودة للمجتمع بين النشاط الاقتصادي العام والنشاط الاقتصادي الخاص وكيف يتحقق هذا التوزيع؟ وغيرها....

ولعل من الضروري الإشارة إلى أن نظرية الاقتصاد العام تختلف عن نظرية المالية العامة فيما يتعلق بممارسة الدولة لأنشطتها الاقتصادية، وهذا الاختلاف يرجع تحديد مفهوم القطاع العام نفسه Public Sector ، حيث إن للقطاع العام أكثر من مفهوم، فالقطاع العام في مفهومه الضيق قد يعني أحد أمرين:

الأمر الأول : النشاط الاقتصادي التقليدي للدولة في سعيها لإشباع الحاجات العامة، وهو ما يطلق عليه تقليدياً القطاع الحكومي وهو يدخل في نطاق اقتصاديات المالية العامة.

الأمر الثاني : أنه مجموعة الشركات والمؤسسات العامة الاقتصادية التي تمتلك الدولة رؤوس أموالها وهو يخرج عن دراسة اقتصاديات المالية العامة.

ويمكن عقد مقارنة سريعة بين الاقتصاد العام والاقتصاد الخاص، حتى تتضح الصورة أكثر فيما يتعلق بمفهوم الاقتصاد العام وذلك من خلال الجدول التالي:

المعيار	الاقتصاد العام	الاقتصاد الخاص
القائم بالنشاط الاقتصادي	يهتم بالنشاط الاقتصادي للدولة والمشروع العام	يعنى بالنشاط الاقتصادي الفردي والمشروع الخاص
الهدف من النشاط	إشباع الحاجات العامة وتحقيق أهداف المجتمع	تحقيق أقصى إشباع ممكن للحاجات الخاصة أو أقصى ربح ممكن للمشروع الخاص
المبادئ الحاكمة	اختلاف المبادئ التي تحكم الدولة في مزاولتها للنشاط الاقتصادي	اختلاف المبادئ والتي تحكم الفرد والمشروع الخاص في مزاولته النشاط الاقتصادي
سلطة السيادة	انفراد الدولة بسلطة السيادة دون أن تخشى عوامل المنافسة وجعلها لا تهتم في بعض الأحيان بالكفاءة مما يتطلب البحث عن حوافز وضوابط أخرى ترغم الدولة على مراعاة وتحقيق الكفاءة المثلى في أنشطتها الاقتصادية	لا يتمتع الفرد أو المشروع بسلطة السيادة ولذلك فإن السعى هنا دائما إلى تحقيق الكفاءة عند ممارسة الأنشطة الاقتصادية
اتخاذ القرارات	يراعى النواحي السياسية والاجتماعية الى جانب الاعتبارات الاقتصادية	يراعى فقط النواحي والاعتبارات الاقتصادية

ومن ثم فإن موضوع نظرية الاقتصاد العام ومجال دراسته تحتوي على كافة الموضوعات التي تتضمنها مجالات القطاع العام في مفهومه الشامل. بينما مجال نظرية المالية العامة هو أحد المفاهيم الضيقة للقطاع العام، أي مفهوم القطاع الحكومي، وهي موضوعات اقتصادية المالية العامة التي تنصب على النشاط الاقتصادي التقليدي للدولة في سعيها لإشباع الحاجات العامة، وهو ما يطلق عليه

تقليدياً القطاع الحكومي، بينما مجموعة الشركات والمؤسسات العامة الاقتصادية، فيدخل تحت ما يسمى بعلم اقتصاديات المشروعات العامة.

وللمزيد من الإيضاح في هذا المجال فإن نظرية المالية العامة تعتبر المنهجية الأساسية لعلم اقتصاديات المالية العامة، وتعد نظرية المالية العامة من ناحية أخرى الدعامة الأساسية في دراسة الاقتصاد العام، فهي الموضوع الاول والمفهوم الأسبق تاريخياً والثابت زمنياً للاقتصاد العام، وقد تتفاوت أهميتها من دولة لأخرى، ومن عصر لآخر ولكنها دائماً هناك، فمن المستحيل أن تقوم أي دولة دون أن تمارس مجالات النشاط الاقتصادي لنظرية المالية العامة، بينما نجد أن اقتصاديات المشروعات العامة موضوع مستحدث نسبياً، بل أن بعض الدول يمكن أن تحقق أهداف المجتمع دون أن تركز على المشروعات العامة.

ومن هذا المدخل كانت وستظل نظرية المالية العامة هي الأساس المنهجي الضروري لدراسة علم اقتصاديات المالية العامة الذي نحن بصدد دراسته وتحليل مجالاته المختلفة من خلال هذا الكتاب عبر فصوله المختلفة.

5/1 دور الدولة في النشاط الاقتصادي:

يمكن القول أن الدولة في أي مجتمع حديث، هي المدير والمنظم لهذا المجتمع، وينطبق ذلك على جميع المجتمعات مع اختلاف الدرجة والشكل والهدف. ويلاحظ أن هذا الدور للدولة قد تطور عبر مراحل تاريخية مختلفة، ومن هذا المنطلق يمكن تتبع صور دور الدولة في النشاط الاقتصادي على النحو التالي:

1/5/1 الدولة الحارسة

ساد مفهوم (الدولة الحارسة) في القرن السابع عشر والثامن عشر في ظل سيادة أفكار النظريات الكلاسيكية التي كانت تبني على أساس ترك النشاط الاقتصادي للأفراد دون تدخل من الدولة، أي أن الحرية الاقتصادية للأفراد في ظل ما يسمى بالمذهب الحر هي المسير والمحرك للنشاط الاقتصادي، وقد ترتب على ذلك عدد من النتائج لعل من أهمها:

- 1- أن وظيفة الدولة هي القيام فقط بأعمال الأمن والحماية والعدالة والدفاع والحملات العسكرية ولا مانع من إقامة بعض المرافق العامة أي تقف حارسة للنشاط الاقتصادي دون تدخل في الآلية التي يعمل بها.
- 2- أن المبدأ السائد في مجال المالية العامة للدولة هو مبدأ (الحياد المالي) أي تحديد الإيرادات التي يمكن الحصول عليها للوفاء بالتزامات الدولة لأداء وظيفتها دون الحصول على أكثر من ذلك.
- 3- أن هدف السياسة المالية والنظام المالي هو إحداث التوازن المالي فقط، وترك التوازن الاقتصادي والاجتماعي يتحقق من خلال يد خفية توفق بين مصالح الأفراد ومصالح المجتمع ويفهم من ذلك أن دور الدولة في النشاط الاقتصادي كان لا يذكر.

2/5/1 الدولة المتدخلة

اتضح مع تطور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية ضرورة التخلي عن مفهوم (الدولة الحارسة) وانتشر مفهوم بدلا منه هو (الدولة المتدخلة) خاصة بعد أن سادت العالم الأزمة الاقتصادية الكبرى أو الكساد العالمي الكبير عام 1929 وما بعدها (1929 - 1932) في نفس الوقت الذي برزت فيه (النظرية الكينزية) التي قامت على أساس ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بإقامة بعض المشروعات التي تحرك النشاط الاقتصادي من (الركود الاقتصادي) الذي قد يسببه في أي وقت من خلال الإنفاق العام باعتباره (المضخة) التي تنشط الدورة الدموية للنشاط الاقتصادي، وفي ظل فشل مذهب ترك الحرية كاملة للأفراد للقيام بالنشاط الاقتصادي، ومن ناحية أخرى وجد أنه من المصلحة العامة القيام ببعض المشروعات والتي يتعذر على الأفراد القيام بها . وقد ترتب على ذلك عدة نتائج:

- 1- أن وظيفة الدولة تغيرت، حيث أصبح لها دور متزايد في النشاط الاقتصادي والاجتماعي بالإضافة إلى الوظائف التقليدية للدولة التي كانت موجودة مثل الأمن والحماية والعدالة وإقامة المرافق التقليدية.
- 2- أن المبدأ السائد في مجال المالية العامة للدولة هو (التخلي عن الحياد المالي) وإحلال محله (المالية الوظيفية) والذي يقر بضرورة تحديد الإنفاق العام المطلوب أولا، والذي يحقق أهداف أكثر من الهدف المالي فقط، ولا مانع أن يتحدد إنفاق أكبر من الإيرادات العامة، وبالتالي من المسموح به حدوث عجز في الموازنة العامة للدولة، والدولة لكي تواجه ذلك، عليها أن

تقوم بالحصول على القروض العامة (التمويل بالعجز)، أو تقوم (بإصدار نقود جديدة) أو العكس باللجوء إلى (تكوين احتياطي مالي) لمواجهة أعباء مستقبلية عن طريق الحصول على (إيرادات) اكبر من (الإنفاق).

3- إن هدف السياسة المالية والنظام المالي هو إحداث التوازن المالي، وأيضا إحداث التوازن الاقتصادي، والتوازن الاجتماعي، من خلال التدخل لإنهاء حالة الكساد أو معالجة التضخم وإعادة توزيع الدخل.

ويفهم من ذلك ان دور الدولة في النشاط الاقتصادي قد ازداد بصورة كبيرة للغاية وبالتالي أصبحت مالية الدولة ذات وزن كبير.

3/5/1 الدولة المنتجة

مع ازدياد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، وقيام الثورة البلشفية في الاتحاد السوفيتي السابق في عام 1917م وازدهار المفاهيم الاشتراكية والنزعات نحو التأمين وغيرها بدأ ينتشر مفهوم الدولة المنتجة أو الدولة الاشتراكية، حيث لم يكتف بوجود دور الدولة إلى حد كونها متدخلة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي فقط بل تعدى ذلك إلى ملكية واسعة لوسائل الإنتاج وأصبحت الدولة تنتج جنبا إلى جنب مع الأفراد بدرجات مختلفة حسب درجة الاقتراب إلى الاشتراكية، حتى أصبح النموذج للدولة المنتجة يقترب من سيطرة تكاد تكون كاملة على وسائل الإنتاج واختفاء تقريبا لدور الأفراد في النشاط الاقتصادي وامتلاك وسائل الإنتاج.

ولقد ترتب على ذلك عدد من النتائج لعل من أهمها:

- 1- أن وظيفة الدولة تغيرت حيث أصبحت لها السيطرة الكاملة على النشاط الاقتصادي والاجتماعي في الكثير من المجتمعات واختفى في هذا النموذج النشاط الفردي.
- 2- أن المبدأ السائد في مجال المالية العامة للدولة هو الربط الكامل بين التخطيط المالي للدولة، والتخطيط الاقتصادي الشامل وأصبح النشاط المالي للدولة جزءا لا يتجزأ من نشاطها الاقتصادي والذي يرتبط ارتباطا كاملا بتخطيط الاقتصاد القومي وتوزيع الدخل القومي واعادة توزيعه وتوجيهه نحو مختلف استخداماته. ومن ثم أصبح علم المالية العامة جزء من الاقتصاد السياسي للاشتراكية.
- 3- أن هدف السياسة المالية والنظام المالي هو محاولة تحقيق عدد من الأهداف وتحقيق التوافق بينهم، وهي هدف إحداث التوازن المالي وهدف إحداث التوازن الاقتصادي، وهدف إحداث التوازن الاجتماعي وهدف إحداث التوازن العام. ويفهم من ذلك أن الدولة أصبحت تمارس دورا في النشاط الاقتصادي كاد يصل إلى نسبة 100 % وهو ما أدى إلى الانتقال إلى المرحلة الحالية ذلك لفشل الدولة في القيام بهذا الدور في الكثير من المجتمعات.

4/5/1 الدور الحديث للدولة

تشير الكثير من الدلائل ظهور مراجعة لدور الدولة في النشاط الاقتصادي في كل المجتمعات تقريبا، بعد الفشل الكبير له في دول أوروبا الشرقية والاتحاد السوفيتي السابق وغيرها من الدول، بل وفي بعض المجتمعات التي توسعت في النشاط العام والقطاع العام وظهور فعالية للتحويل من القطاع العام إلى القطاع الخاص فيما سمي (بالخصخصة) التي انتشرت في عام 1979 تقريبا عندما طبقتها انجلترا ثم بدأ الأخذ بها في الكثير من دول العالم بل ومع دخول العالم إلى عصر العولمة وتحديدا العولمة الاقتصادية بما تنطوي عليه من عولمة انتاجية وعولمة مالية وفي ظل الأزمة الاقتصادية العالمية التي تفجرت في 15 سبتمبر 2008م وامتدت إلى 2009م والأزمات المالية المتلاحقة على مستوى العالم .

وقد أسفرت تلك المراجعة عن انتشار مفهوم جديد لدور الدولة في النشاط الاقتصادي يختلف عن الأدوار الثلاثة السابقة وفقا للظروف التاريخية الاقتصادية والاجتماعية التي لعبت دورا حاسما في تشكيل مثل تلك المفاهيم ولكل دولة ظروفها وأوضاعها الخاصة بها.

إلا انه لا ينكر أن للدولة دورا هاما في إحداث التوازن بين أهداف المجتمع ككل وأهداف الاقتصاد الخاص المتمثل في القطاع الخاص من خلال تفعيل الجوانب التالية:

- ضرورة رفع مستوى المعيشة وتحقيق معدل نمو اقتصادي متزايد.

- تحديث المجتمع والاقتصاد القومي ليتكيف ويتمشى ويعيش الثورة التكنولوجية والثورة المعلوماتية أي يعيش عصر العولمة بكل تداعياته وتحدياته.
- الحد من البطالة وتحقيق أكبر مستوى ممكن من التشغيل والتوظيف ورفع مستوى العمالة وقدراتها ومهاراتها وبالتالي زيادة الاستثمار في الموارد البشرية بشكل مستمر.
- الخروج من الكساد والركود والحد من التضخم وتحقيق الاستقرار الاقتصادي.
- الحفاظ على القوة الشرائية للعملة المحلية او الوطنية وتحقيق الاستقرار النقدي.
- العمل دائما على إحداث التوازن الاقتصادي الداخلي والتوازن الاقتصادي الخارجي.

وكل هذه الجوانب وغيرها تحتاج إلى وجود دور الدولة في النشاط الاقتصادي وقد تعاظمت الاتجاهات لوجود هذا الدور في ظل العولمة الاقتصادية ودخول الكثير من الدول في مواجهة ما يسمى بأزمات العولمة التي أشارت بقوة إلى ضرورة الحفاظ على وجود الدولة عكس ما كان متوقعا للكثيرين من منتظري العولمة.

فمنذ أن دخلت دول جنوب شرق آسيا في الأزمة المالية لها عام 1997م ومرورا بأزمة الأرجنتين، وقبلها أزمة المكسيك، وغيرها من الأزمات، أشارت بوضوح إلى ضرورة الإبقاء على درجة معينة من درجات وجود الدولة موجهة للنشاط الاقتصادي

وبالتالي أصبح هنالك اتفاق على رفض الدولة الحارسة، وكذلك رفض الدولة المنتجة، ولكن أصبح هنالك قبول لمدى إمكانية الإبقاء على مفهوم الدولة المتدخلة، لكن في صورة الدولة الموجهة حيث تظل الدولة مسئولة عن ما يسمى بالوظائف الأساسية أي وظائف الحد الأدنى تقع على عاتق الدولة الحارسة لكن يضاف إليها أن تقوم ببعض جوانب النشاط الاقتصادي التي تعمل على توفير السلع والخدمات التي يعرف الأفراد والقطاع الخاص عن إنتاجها بل وتوفير السلع الإستراتيجية التي ترتبط بحدود الأمن القومي والحراسة وصيانة وحماية المجتمع من أي مخاطر داخلية أو خارجية.

ولذلك فإن دور الدولة في النشاط الاقتصادي أصبح يتعدى وظائف الحد الأدنى، حيث إن الوظيفة الاقتصادية للدولة هي جزء لا يتجزأ من وظائف الدولة العسكرية والإدارية والسياسية.



الفصل الثانى الموازنة العامة للدولة

فهرس الفصل الثانى

فهرس المحتويات

الفصل الثاني

الموازنة العامة للدولة

لعل دراسة الموازنة العامة للدولة بجوانبها المختلفة مسألة على درجة عالية من الأهمية وخاصة مع تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي. حيث أن الموازنة العامة للدولة تعتبر هي الأداة الرئيسية للسياسة المالية التي تؤدي إلى تحقيق أهدافها.

1/2 التعريف بالموازنة العامة للدولة:

هناك العديد من التعريفات الخاصة بالموازنة العامة للدولة، حيث تختلف من منظور الوظيفة التي تمارسها، أو الآثار التي تحدثها، أو العلاقات التي تربطها بالنظام الاقتصادي والإطار القانوني الذي يغلفها، ومن ثم يمكن ذكر بعض من تعريفات الموازنة العامة في الآتي..

تعرف الموازنة (بأنها وثيقة معتمدة تتضمن ترتيباً للإيرادات المقدرة والمصروفات المقدرة للدولة لفترة مقبلة تكون عادة لمدة عام). ومن الواضح أن هذا التعريف يركز على الوظيفة المحاسبية للموازنة، والمقصود هنا بأنها وثيقة معتمدة من السلطة التشريعية.

ويلاحظ أن هذا المفهوم لا يعكس بالدرجة الأولى أهمية النشاط الاقتصادي للدولة الحديثة والدور الذي تطلع به، فالترتيب المنظم لضبط الإنفاق والإيرادات

امر ضروري في كل عملية مالية كبيرة والحكومة لن تكون استثناء من ذلك، فيعاب إذاً على هذا المفهوم أنه لايربط مباشرة بين الأهداف الموضوعة أمام النظام الاقتصادي بشكل عام والأهداف المنوط تحقيقها بالإلتزام المالي العام بشكل خاص.

كما تعرف الموازنة العامة على أنها (نظام موحد يمثل البرنامج المالي للدولة لسنة مالية مقبلة ويعكس الخطة المالية التي هي جزء من الخطة الاقتصادية والاجتماعية العامة).

ويلاحظ من هذا التعريف الصلة الوثيقة للموازنة العامة للدولة والاقتصاد القومي، حيث أصبحت هي المرآة العاكسة للنشاط الاقتصادي والحياة الاقتصادية في المجتمع، بالإضافة إلى أنها تؤثر وتشكل في هذا النشاط وتلك الحياة مع تزايد حجمها ووزنها كأحد مكونات الاقتصاد القومي. كما يلاحظ أيضاً وفقاً لهذا التعريف أن الموازنة العامة أصبحت مكوناً رئيسياً للخطة الاقتصادية والاجتماعية السنوية للاقتصاد القومي، بل أصبحت تمثل التعبير المالي للخطة السنوية التي تمثل خطة العمل الفعلية للسنة القادمة وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة.

كما تم تعريف الموازنة العامة على أنها (هي برنامج العمل الذي تتقدم به الحكومة أمام ممثلي الشعب لسنة مالية مقبلة وبالتالي فهي البرنامج المقدم إلى السلطة التشريعية في شكل وثيقة معتمدة).

ويلاحظ أن هذا التعريف يركز على الإطار القانوني والتشريعي الذي يجب أن يغلف الموازنة ولا تعمل إلا من خلاله فيما يعرف (بدستورية الموازنة)، فلا موازنة عامة إلا بقانون وتشريع ينظمها فالحكومة تقوم بإعداد الموازنة العامة وتقدمها إلى السلطة التشريعية التي تتولى مهمة اعتمادها وإقرارها وبذلك تصبح الموازنة العامة بمثابة قانون تلتزم الحكومة بتنفيذه لخدمة عدد من الأهداف، من أهمها أن تجعل من الممكن التوازن بين أوجه الإنفاق العام والإيرادات العامة وأن تتيح إمكانية تقييم آثار إيرادات الدولة ونفقاتها على الاقتصاد القومي ككل. ومن ثم تمكن الموازنة العامة السلطة التشريعية من الرقابة أو التحقق من أن الحكومة تتبع تلك السياسة التي قررتها عن طريق الموازنة العامة.

وقد تم تعريف الموازنة العامة فى القانون رقم 43 لسنة 1973 فى مصر بأنها (البرنامج المالى للخطّة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك فى إطار الخطّة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقا للسياسة العامة للدولة).

كما عرفت وزارة المالية المصرية الموازنة العامة بأنها (تقدير مفصل ومعتمد للنفقات والإيرادات العامة، عن فترة مالية قادمة، عادة سنة).

ويلاحظ أن هذا التعريف يركز على جانبين أساسيين بدونهما لا تصبح الموازنة العامة للدولة بالصورة المطلوب أن تكون عليها، وهما: التقدير والاعتماد.

وبالنسبة لجانب التقدير فهو يعنى أن الموازنة العامة تتمثل فى شكل تقديرات لأرقام تمثل الإيرادات العامة التى ينتظر أن تحصل عليها السلطة التنفيذية، وكذلك النفقات العامة التى من المقدر أن تقوم بها لإشباع الحاجات العامة، وكل ذلك يتم خلال فترة مالية قادمة اتفق على أن تكون سنه.

أما فيما يتعلق بجانب الاعتماد فهو حق واختصاص للسلطة التشريعية فى الدول الديمقراطية فى الموافقة على توقعات وتقديرات السلطة التنفيذية من إيرادات عامة ونفقات عامة، ومن ثم فإن الموازنة العامة تظل مجرد مشروع موازنة حتى يتم اعتمادها من السلطة التشريعية.

ويمكن من التعريفات السابقة استخلاص مفهوم شامل للموازنة العامة يتمثل فى أنها (برنامج عمل مالي يتبلور فى شكل وثيقة معتمدة من السلطة التشريعية وينطوي على تقديرات مفصلة لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة لسنة قادمة، وهي الأداة الرئيسية التى تستخدمها السياسة المالية لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية).

2/2 علاقة الموازنة العامة للدولة ببعض المفاهيم الأخرى:

1/2/2 الموازنة العامة والحساب الختامى:

يعرف الحساب الختامى للدولة على أنه (الحساب الذى يتضمن النفقات العامة الفعلية التى تم إنفاقها والإيرادات العامة الفعلية التى تم الحصول عليها

خلال سنة مالية منتهية). وبالتالي فإن الحساب الختامى للدولة يعبر عن ما حدث بالفعل أى يعكس ما هو كائن بالفعل خلال عام سابق بخلاف الموازنة العامة فهى تعكس ما يجب أن يكون أى المتوقع لعام قادم.

ويلاحظ أن لكل موازنة عامة تقديرية يجب أن يكون لها حساب ختامى فعلى مصدر عن نفس الفترة التى تكون قد نفذت فيها الموازنة العامة. ويفيد الحساب الختامى فى العديد من الجوانب منها:

أ- يمكن من معرفة صحة تقديرات الموازنة العامة ومطابقتها للواقع، وبالتالي هو وسيلة لتحسين طرق التقدير والتنبؤ وتقليل احتمالات الخطأ فى الموازنة القادمة.

ب- قد يكشف عن التجاوزات المبالغ فيها لبعض التقديرات، حيث يمكن مراجعتها وأخذها فى الاعتبار إذا كان هناك تخطيط مالى طويل الأجل.

ج- يعتبر وسيلة للمراجعة للتأكد من إلزام الحكومة بتنفيذ ما اعتمدته السلطة التشريعية من نفقات عامة.

د- يعتبر أداة للمتابعة والتعرف على ما تم تنفيذه من برامج وسياسات وبالتالي فهو أداة للرقابة وتقييم الأداء والوقوف على درجة الكفاءة والإنتاجية فى القطاع الحكومى.

هـ- يعتبر أسلوبا لاكتشاف الانحرافات ودراساتها تمهيدا لوضع الطرق اللازمة لعلاجها.

ويشير الواقع العملي التطبيقي أن معالجة المبالغ المستحقة للدولة أو عليها طبقا لمقارنة الموازنة العامة بالحساب الختامي لنفس الفترة، تختلف من دولة لأخرى وتتوقف على الأساس المحاسبي المتبع في كل دولة.

2/2/2 الموازنة العامة والموازنة النقدية:

تشير الموازنة النقدية إلى كونها بياناً يتضمن تقديرات للموارد من النقد الأجنبي في الاقتصاد القومي ومجالات وأوجه استخدامات هذه الموارد خلال فترة زمنية مقبلة غالباً ما تكون سنة.

وإذا قارنا الموازنة النقدية بالموازنة العامة للدولة فسنجد أن كلاهما تتفقان في أنهما تنطويان على تقديرات أي أرقام تقديرية وليست أرقام فعلية، كما أن هناك علاقة ارتباط وثيقة بين الموازنة العامة للدولة والموازنة النقدية، وهي أن جزءاً من النفقات الحكومية يجب أن يكون متوفراً بالعملات الأجنبية.

ورغم ذلك فإن المفهومين مختلفان في ثلاث جوانب أساسية هي: (الجانب الأول) أن أرقام الموازنة العامة وحساباتها تكون بالعملة المحلية، بينما تكون أرقام الموازنة النقدية بالعملة الأجنبية، (الجانب الثاني) أن الموازنة العامة للدولة تختص وتتعلق فقط بالنشاط الحكومي فيما يسمى بالقطاع الحكومي، أما الموازنة

النقدية فإنها تختص وتتعلق بالقطاع الخاص والقطاع الحكومي وكل قطاعات الاقتصاد القومي. (الجانب الثالث) أن الذي يصور الموازنة العامة وزارة المالية، والذي يصور الموازنة النقدية البنك المركزي.

3/2/2 الموازنة العامة وموازنة الاقتصاد القومي:

تتضمن موازنة الاقتصاد القومي بيان بالتقديرات المختلفة للنشاط الاقتصادي في مجموعه، وذلك من خلال فترة مالية مقبلة غالباً ما تكون سنة.

ومن هنا يمكن ملاحظة الاختلاف بين الموازنة العامة للدولة وموازنة الاقتصاد القومي، حيث أن موازنة الاقتصاد القومي أكثر شمولاً من حيث ما تتضمنه من أرقام وبيانات عن تلك التي ترد في الموازنة العامة، بالإضافة إلى أن موازنة الاقتصاد القومي لا تحتاج إلى اعتماد من السلطة التشريعية، بينما الموازنة العامة للدولة تحتاج إلى هذا الاعتماد من السلطة التشريعية وبدونها تظل مشروعاً للموازنة.

ومن ناحية أخرى يتفق مفهوم الموازنة العامة للدولة وموازنة الاقتصاد القومي في كونها عبارة عن تقديرات لسنة مالية مقبلة وليست أرقام فعلية، مع وجود علاقة ارتباط وثيقة بين الموازنة العامة للدولة وموازنة الاقتصاد القومي حيث أن البيانات والمعلومات التي تتضمنها موازنة الاقتصاد القومي تعتبر ضرورية لوضع السياسة المالية التي تنطوي عليها الموازنة العامة للدولة.

4/2/2 الموازنة العامة والحسابات القومية:

تعرف الحسابات القومية بأنها مجموعة من الحسابات التي تتضمن تسجيلاً لمختلف أوجه النشاط الاقتصادي للاقتصاد القومي في مجموعه من خلال حسابات الدخل القومي ومكوناته وتوزيعه، وذلك خلال فترة زمنية معينة تقدر غالباً بسنة.

ويلاحظ هنا أن الحسابات الاقتصادية القومية، هي حسابات فعلية، بينما حسابات الموازنة تقديرية. ومن ناحية أخرى فإن الحسابات الاقتصادية القومية تكون أكثر شمولاً من بيانات الموازنة العامة، ورغم ذلك فإن الحسابات الاقتصادية القومية تفيد كثيراً في رسم السياسة المالية التي تنطوي عليها الموازنة العامة للدولة.

5/2/2 الموازنة العامة والخطة الاقتصادية الشاملة:

إذا علمنا أن الخطة الاقتصادية الشاملة عن سنة معينة هي عبارة عن برنامج يوضح الأهداف والأدوات والوسائل المستحقة لتحقيق هذه الأهداف، وذلك خلال فترة زمنية معينة تقدر بسنة قادمة.

يمكن ملاحظة أن الخطة الاقتصادية هي أكثر شمولاً من الموازنة العامة ، حيث تكون في الغالب خطة خمسية مقسمة على خمس سنوات تحمل تقديرات سنوية للأهداف التفصيلية في مجالات الإنتاج والاستهلاك والادخار والاستثمار

والتصدير والاستيراد والتوظيف وغيرها، بالإضافة إلى الوسائل أو الأدوات التي تحقق هذه الأهداف.

في حين تتفق الخطة الشاملة والموازنة العامة من حيث كون كل واحدة تنطوي على تقديرات لسنة مقبلة والاتجاه الحديث في هذا المجال يشير إلى أنه أصبح من الضروري عرض الخطة على السلطة التشريعية لاعتمادها، شأنها في ذلك بشأن الموازنة العامة للدولة، وبالتالي أضيفت نقطة اتفاق بين الخطة والموازنة العامة للدولة

6/2/2 الموازنة العامة والميزانية العمومية:

تعرف الميزانية العمومية للمنشآت على أنها بيان يصور المركز المالي للمنشأة في لحظة زمنية معينة هي نهاية السنة المالية، وبالتالي فهي انعكاس لقيمة أصول وخصوم المنشأة عند نقطة زمنية معينة هي نهاية السنة المالية، وبالتالي فإن الأرقام الواردة في الميزانية العمومية للمنشأة هي أرقام فعلية، بينما تنطوي الموازنة على تقديرات للإيرادات والنفقات العامة للدولة لسنة مقبلة لتعكس البرنامج الذي تنوي الحكومة تنفيذه في السنة المقبلة معتمد من السلطة التشريعية.

وبالتالي فإن الموازنة العامة للدولة هي تقدير لما تعتزم الحكومة إنفاقه، وتتنبأ بما يمكنها تحصيله من إيرادات في السنة القادمة، في حين أن الميزانية العمومية للمنشأة هي تقرير عن صافي المركز المالي للمشروع أو المنشأة في لحظة ماضية

نتيجة لما قام به من سياسات وبرامج في كافة الأعوام الماضية منذ لحظة إنشائه حتى لحظة إعداد الميزانية.

ومن ناحية أخرى فإن الموازنة العامة للدولة هي تعبير عن برنامج عمل لتحقيق أهداف المجتمع أما الميزانية العمومية للمنشأة فهي وسيلة للتعرف بها على مدى ما حققه المشروع من ربح وما حققه من أهداف.

7/2/2 الموازنة العامة والموازنة التخطيطية للمنشآت:

تتضمن الموازنة التخطيطية للمشروع تقديرات لإيراداته ومصروفاته خلال سنة مقبلة، مع تقدير لأهداف المشروع ونشاطه من إنتاج ومبيعات تصدير.

وبالتالي يتضح أن الموازنة العامة للدولة تتفق مع الموازنة التخطيطية في كونها تنطويان على تقديرات لسنة مقبلة، إلا أنهما يختلفان في أن الموازنة العامة للدولة تختص بالقطاع الحكومي ونشاطه بأكمله، بينما تقتصر الموازنة التخطيطية على نشاط مشروع بعينه فقط أو منشأة بعينها فقط. والموازنة العامة للدولة في حاجة دائماً للاعتماد من السلطة التشريعية، بينما لا تحتاج الموازنة التخطيطية للمشروع ذلك على الإطلاق.

3/2 قواعد إعداد الموازنة العامة للدولة:

انشغل علماء المالية العامة بضرورة إخضاع الأعمال المتصلة بالموازنة العامة لعدد من القواعد الحاكمة لإعداد الموازنة العامة والتي أثبتت التجارب عبر

تطور النشاط الاقتصادي أنها تفيد الحكومة وتجنبها الخطأ وتضعها دائماً في وضع يبعث على الثقة في أعمالها وتوجهاتها. وإلى جانب ذلك يأتي إتباع تلك القواعد من منطلق أن تكون الموازنة العامة معبرة تعبيراً صادقاً عن النشاط المالي للدولة وتكون في صورة واضحة بحيث تسهل على السلطة التشريعية تفهمها ومن ثم إمكان فرض الرقابة على تنفيذها.

1/3/2 قاعدة سنوية الموازنة:

يقصد بـسنوية الموازنة أن يتم تقدير إنفاق وإيرادات الدولة لمدة عام واحد. وأن يتم ذلك بصفة دورية. وبأن تعرض الموازنة سنوياً على المجلس التشريعي لمناقشتها وإقرارها. وتطبيق هذه القاعدة لا يعنى تحديد تاريخ معين لبدء السنة المالية، حيث تختلف بداية ونهاية السنة المالية من دولة لأخرى. ففي مصر مثلاً، تبدأ السنة المالية من يوليو وتنتهى فى الثلاثين من يونيو من العام الميلادى. وفى بعض الدول تبدأ من الأول من يناير حتى الثلاثين من ديسمبر، وهكذا.

وتشير الكتابات فى الفكر المالى إلى أن هناك مجموعة من الأسباب والاعتبارات التى تؤكد على أهمية قاعدة سنوية الموازنة من أهمها: ضمان الدقة فى وضع التقديرات، فعالية التخطيط الاقتصادى، تخفيف العبء الإدارى والاقتصادى الذى تفرضه عملية إعداد الموازنة، وإيجاد تنسيق بين الموازنة العامة والحسابات العامة والخاصة الأخرى.

2/3/2 قاعدة وحدة الموازنة:

يقصد بهذه القاعدة وضع موازنة واحدة للدولة تتضمن كافة تقديرات الإنفاق والإيرادات المتوقعة خلال عام واحد، لكل الأجهزة والمؤسسات والمصالح التابعة للدولة. والغرض من هذه القاعدة هو تسهيل معرفة المركز المالي للدولة، وذلك بمقارنة إجمالي الإنفاق بإجمالي الإيرادات، ومن ثم التعرف على ما إذا كان هناك فائض أو عجز في الموازنة.

وهنا يجب عدم الخلط بين الموازنة ذات الوثائق المتعددة وبين الموازنات المتعددة فقد تكون الموازنة موحدة، ومع ذلك تقدر في وثائق متعددة وليست في وثيقة واحدة، كما هو الحال في إنجلترا، ولا يعتبر ذلك خروجاً عن قاعدة وحدة الموازنة العامة، إذ أن عرض الموازنة من زوايا مختلفة لا يسقط عنها صفة وحدتها لشمولها كافة إيرادات ونفقات الدولة، كما لا يتعارض وضع موازنات خاصة للهيئات العامة المحلية مع مبدأ وحدة الموازنة لأن المقصود بوحدة الموازنة أن يتم وضع موازنة واحدة لنفقات وإيرادات الدولة في مجموعها.

ويترتب على الأخذ بقاعدة وحدة الموازنة عدة مزايا أهمها: تسهيل معرفة المركز المالي الحقيقي للدولة، سهولة إجراء الدراسات الاقتصادية التحليلية لجميع بنود الموازنة، سهولة اعتماد الموازنة وفرض الرقابة على تنفيذها.

3/3/2 قاعدة شمول وعمومية الموازنة:

يمكن القول إن قاعدة الشمول تستلزم إدراج جميع الإيرادات والنفقات العامة مهما قل شأنهما، وبدون إجراء مقاصة بينهما أو استخدام طريقة الناتج الصافي، فبالرغم من أن هذه الطريقة تظهر ناتج أعمال الجهات الحكومية، إلا أنها تخفي كثير من تفاصيل الإيرادات والنفقات مما يصعب من رقابة الهيئة التشريعية ويشجع على الإسراف في النفقات العامة.

ويترتب على الأخذ بقاعدة شمول الموازنة عدة مزايا أهمها: تيسير مهمة الباحثين والمهتمين بالموازنة العامة وبصفة خاصة السلطة التشريعية، ترشيد الانفاق الحكومي ومحاربة الإسراف فيه، تساعد على ضبط النشاط المالي للدولة في جوانبه المختلفة.

4/3/2 قاعدة شيوع الموازنة (عدم التخصيص):

تستلزم هذه القاعدة عدم تخصيص إيراد معين لمواجهة مصروف معين، بل تجمع كل الإيرادات دون تخصيص في قائمة واحدة تقابلها قائمة المصروفات التي تدرج بها كل النفقات، أي تواجه جميع النفقات العامة بجميع الإيرادات العامة. وهنا تجدر الإشارة إلى عدم الخلط بين قاعدة عدم تخصيص الإيرادات وقاعدة تخصيص اعتمادات الإنفاق. فالأولى تعني عدم تخصيص إيراد معين لخدمة مرفق معين. أما الثانية، فهي تعني تخصيص قدر من المال لبرنامج إنفاق معين.

ويرجع تقرير قاعدة عدم التخصيص إلى عدة مزايا هامة من أهمها: إحكام رقابة السلطة التشريعية على مختلف أوجه النفقات والإيرادات العامة، حصول المجتمع على أكبر إشباع ممكن للحاجات العامة، الحد من مطالب الفئات السياسية والاجتماعية المختلفة والتي تمثل ضغط، عدم مبالغة المصالح العامة فى تقدير نفقاتها، تقديم الخدمة على وجه مرضى.

5/3/2 قاعدة توازن الموازنة:

يقصد بهذه القاعدة أن تكون قيمة الإيرادات العامة العادية تعادل قيمة الإنفاق العادى للحكومة. فإذا تجاوزت قيمة الإيرادات العادية قيمة الإنفاق العادى، فإنه يقال أن هناك فائض فى الموازنة العامة. أما عندما لا تكفى الإيرادات العادية لتغطية أوجه الإنفاق العادى، فإنه يقال بأن هناك عجز الموازنة العامة. ويظهر كل ذلك عند إعداد الحساب الختامى للدولة فى نهاية العام، والذى يوضح الإيرادات والنفقات الفعلية التى تمت خلال عام سابق.

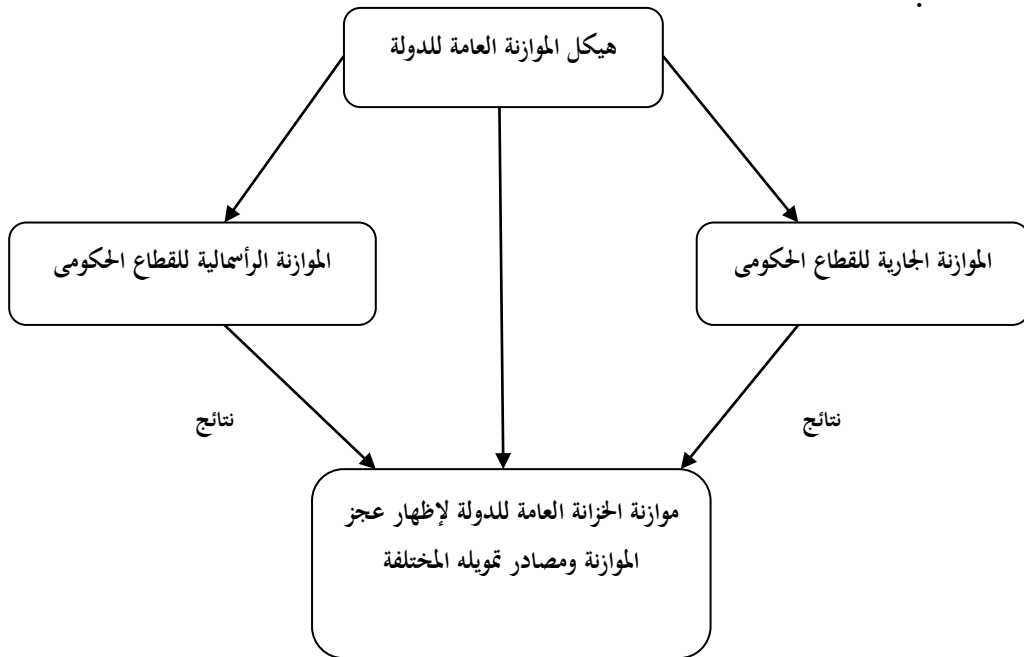
يعارض الفكر المالى التقليدى حدوث أى فائض أو عجز فى الموازنة، لما يترتب عليهما من إضرار بالنشاط الاقتصادى فى المجتمع. لذا يتمسك هذا الفكر بقاعدة التوازن وذلك لافتراضه الدائم حالة التوظيف الكامل لجميع موارد المجتمع. وقد كشف الواقع التطبيقى خطأ هذا الفرض بسبب وقوع الاقتصاديات الرأسمالية فى العديد من الأزمات والتقلبات الاقتصادية العنيفة، وأصبح الفكر

المالى الحديث لا يهتم بموضوع توازن الموازنة، بقدر اهتمامه بجعل الموازنة أداة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

4/2 هيكل الموازنة العامة للدولة:

يختلف هيكل الموازنة العامة من دولة إلى دولة أخرى، بل ومن مرحلة تاريخية إلى مرحلة تاريخية أخرى، ورغم ذلك فإن تبويبات الموازنة وتقسيماتها المختلفة يجب أن يتوافر فيها المرونة والتنوع بحيث تسهل إعداد البرامج والمشروعات واعتمادها وتنفيذها والرقابة عليها، من قبل الجهات المنوطة بذلك، مثل وزارة المالية ومجلس الوزراء والسلطة التشريعية.

ويقصد بهيكل الموازنة العامة للدولة الصورة التي تكون عليها ومكوناتها المختلفة وتقسيماتها وأبوابها وتبويبها طبقاً لأسس معينة تسمى أسس تبويب الموازنة العامة. ويمكن أن نتصور هيكل الموازنة العامة للدولة على النحو التالي :



ومن الشكل السابق يتضح أن هيكل الموازنة العامة للدولة يتكون من المكونات الرئيسية التالية:

1/4/2 الموازنة الجارية للقطاع الحكومي

وتتكون من الإيرادات الجارية (ومن أهمها الإيرادات الضريبية) والنفقات الجارية (ومن أهمها الأجور والمرتبات والمستلزمات السلعية والخدمية لتسيير عمل الجهاز الإداري الحكومي). ويلاحظ أن الإيرادات الجارية والنفقات الجارية تتأثر بها السنة المالية التي تدفقت وأنفقت فيها فقط . ويمكن أن تولد الموازنة الجارية فائضاً أو عجزاً من وجهة النظر التحليلية . ويفضل أن تولد فائضاً بل يجب أن تحقق فائضاً.

2/4/2 الموازنة الرأسمالية للقطاع الحكومي

تتكون من الإيرادات الرأسمالية وتشمل أقساط ، مبيعات قروض وتسهيلات ائتمانية وإيرادات رأسمالية أخرى . والنفقات الرأسمالية وتشمل الاستثمارات الحكومية في شكل مشروعات استثمارية من بنية أساسية وغيرها، مثل مشروعات الكهرباء والصرف الصحي وإقامة المباني المختلفة في المواقع الحكومية على اختلاف قطاعاتها وأنواعها . وتتطوي الموازنة الرأسمالية أيضاً على التحويلات الرأسمالية في جانبي الإيرادات والنفقات أيضاً . وتولد الموازنة الرأسمالية فائضاً أو عجزاً، وفي معظم الموازنات في الوقت الحاضر يتولد عجزاً نظراً لتزايد دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وبالتالي تزايد المكون الاستثماري في هذا النشاط.

3/4/2 موازنة الخزانة العامة للدولة

تجمع فيها النتائج لإظهار عجز الموازنة العامة ومصادر تمويله المختلفة، حيث يتم البحث عن تدبير لتمويل العجز الإجمالي الذي يكون محصلة تلك النتائج والبحث في تدبير مصادر تمويل للعجز الصافي إن وجد ، وقد أصبح هنالك تفضيل لمصادر التمويل غير التضخمية في معظم الدول في الوقت الحاضر نظرا لأن ذلك يمتص قوة شرائية من السوق وليس له آثار تضخمية.

5/2 مراحل إعداد الموازنة العامة للدولة:

تمر الموازنة العامة للدولة بأربعة مراحل مختلفة هي: (الإعداد، والاعتماد، والتنفيذ، والرقابة). ويطلق على هذه المراحل (دورة حياة الموازنة العامة).

1/5/2 مرحلة تحضير وإعداد الموازنة العامة

في هذه المرحلة تقوم وزارة المالية أو الخزانة العامة للدولة أو الجهة المنوط بها بإعداد الموازنة بعمليات التحضير لها، حيث تطلب الوزارة من كافة الوزارات والجهات والهيئات العامة (التي تشكل في مجموعها الموازنة العامة)، إرسال بيان محدد وتفصيلي لكافة إيراداتها المتوقعة لعام لاحق وبيان تفصيلي بكافة نفقاتها المتوقعة، ويتم بعد ذلك التفاوض بشأنها من قبل الجهة المعدة للبيان وجهة إعداد الموازنة. ويتم بعد ذلك تجميع كافة الإيرادات والنفقات المتوقعة في شكل موازنة موحدة للدولة لعرضها على مجلس الوزراء، ثم تقدمه الحكومة إلى السلطة التشريعية الممثلة في البرلمان لمناقشته واعتماده.

2/5/2 مرحلة اعتماد الموازنة العامة

إن اعتماد الموازنة العامة حق تنفرد به السلطة التشريعية التي تتولى مراجعة الحكومة في جميع أعمالها. وتتم مرحلة اعتماد الموازنة داخل البرلمان بإجراءات معينة، تختلف باختلاف دستور كل دولة وقانونها المالي واللائحة الداخلية لمجالستها التشريعية، وبوجه عام هناك ثلاث خطوات في مجال اعتماد الموازنة العامة:

أ- المناقشة العامة حيث يعرض المشروع للمناقشة العامة في البرلمان، وتتناول المناقشة الكليات أو الإجماليات للموازنة العامة وارتباطها بأهداف الاقتصاد القومي كما يراها أعضاء السلطة التشريعية أي البرلمان.

ب- المناقشة التفصيلية المختصة حيث تقوم لجنة مختصة متفرعة من البرلمان (تسمى بلجنة الخطة والموازنة) ومن حق هذه اللجنة أن تستعين بعدد من الخبراء الاستشاريين من خارج المجلس للاشتراك معها في مناقشة الموازنة في جوانبها التفصيلية، ثم تقدم بذلك تقريراً إلى المجلس التشريعي.

ج- المناقشة النهائية حيث يناقش المجلس التشريعي مجتمعاً تقرير اللجنة المختصة ويصدر تعديلاته وتوصياته ثم يتم التصويت على الموازنة

العامة بأبوابها وفروعها وفقاً للدستور والقوانين المعمول بها في هذا الشأن، ثم يصدر قانوناً يربط الموازنة العامة.

3/5/2 مرحلة تنفيذ الموازنة العامة

تتمثل هذه المرحلة في انتقال الموازنة إلى التطبيق العملي بتنفيذ قانون الموازنة العامة، بما ينطوي عليه من تحصيل الإيرادات المقدرة في الموازنة العامة، والصرف على أوجه الإنفاق الموجودة بالموازنة وتفتح الحسابات اللازمة لذلك.

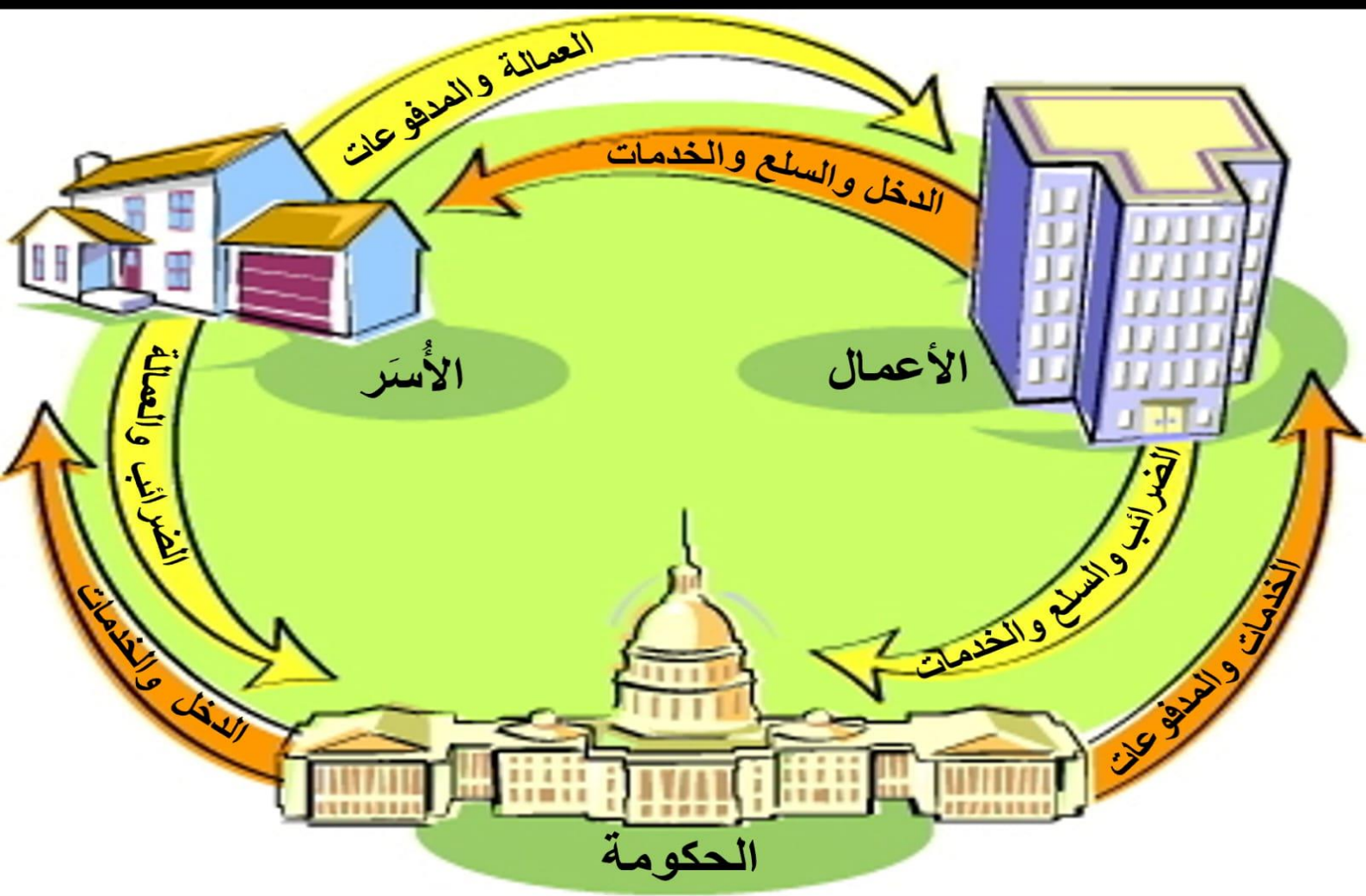
على أن تقوم الجهات الرقابية في الدولة والتابعة إما لبرلمان الدولة أو للرئاسة أو جهاز أو مكتب المراجعة المركزي (مثل الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر) بمتابعة وتقييم التنفيذ وإعداد تقارير عن ذلك تعرض في نهاية تنفيذ الموازنة.

4/5/2 مرحلة الرقابة على الموازنة العامة

المراقبة على تنفيذ الموازنة العامة هي الوسيلة الفعالة لتتبع الأموال العامة إنفاقاً وتحصيلاً، والتأكد أنها تتم بالصورة المطلوبة، وفي الحدود المقررة. فبالنسبة للنفقات العامة يكون الهدف هو التأكد من أن الإنفاق يتم بالشكل الذي ارتضته السلطة التشريعية الممثلة للشعب بإعتباره الممول الأصلي للموازنة والدولة، وبالنسبة للإيرادات العامة يكون الهدف هو التأكد من تحصيل مختلف أنواع

الإيرادات كما جاءت في الموازنة العامة، وإزالة العقبات التي تعترض عمليات التحصيل.

تأتي هذه المرحلة لإجراء المراجعات اللازمة على كافة بنود الموازنة، ومعرفة ما تم تنفيذه بالفعل وإعداد التقارير اللازمة تمهيدا لإعداد الحساب الختامي والذي يوضح كما سبق القول ما تم تنفيذه بالفعل ومقارنة ذلك بما هو مخطط بالموازنة.



الفصل الثالث الانفاق العام وتقسيماته

فهرس الفصل الثالث

فهرس المحتويات

الفصل الثالث

الإنفاق العام وتقسيماته

إن الإنفاق العام يعكس دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتطور هذا الدور، وبالتالي يلاحظ أنه مع تطور دور الدولة حدث تطور في الإنفاق العام حيث ازداد حجمه، واعدت تقسيماته، وأصبح من الأدوات الرئيسية للسياسة المالية.

1/3 مفهوم الإنفاق العام:

يمثل الإنفاق العام الشق الأول للموازنة العامة للدولة، والذي في ضوءه يتم توفير الإيرادات اللازمة لتلبية هذا الإنفاق. ويمكن تعريف الإنفاق العام على أنه: (مجموع المصروفات التي تقوم الدولة بإنفاقها في شكل كمية معينة من المال خلال فترة زمنية معينة، بهدف إشباع حاجات عامة معينة للمجتمع الذي تنظمه هذه الدولة).

ويتفق هذا المفهوم مع الدور الحديث للنفقة العامة ويتكون من ثلاثة مكونات رئيسية:

1/1/3 كمية معينة من الأموال

بمعنى أن الدولة تقوم باستخدام جزء من موارد الاقتصاد القومي والمجتمع لإنتاج السلع والخدمات العامة، وبالتالي إشباع الحاجات العامة، ويتطلب ذلك من الدولة القيام بإنفاق مبالغ نقدية للحصول على الموارد المطلوبة وتشغيلها وتقديم الخدمات العامة والقيام بوظائفها في مختلف المجالات من إقامة المستشفيات وتقديم الخدمات الصحية

على بناء المدارس وتقديم الخدمات التعليمية وتشديد المحاكم وتقديم خدمات العدالة وتكوين الجيوش وتقديم الخدمات الدفاعية ، وهكذا.

2/1/3 الجهة التي تقوم بالإنفاق

من أهم معايير التفرقة بين النفقة العامة والنفقة الخاصة، هو الطبيعة القانونية لمن يقوم بالإنفاق. حيث تعتبر الأموال التي ينفقها الأفراد والأشخاص المعنوية الخاصة نفقات خاصة، مثل الأموال التي تنفقها الجمعيات والشركات الخاصة على اختلاف أنواعها. أما النفقات العامة فهي التي ينفقها الأشخاص المعنوية العامة، وهي: الدولة والهيئات العامة، والمؤسسات العامة. وعلى ذلك لا يعتبر نفقات عامة ما يقدمه الأفراد أو الشركات الخاصة من تبرعات نقدية لإقامة مدرسة، أو مستشفى، أو طريق. فرغم النفع العام لمثل هذه التبرعات، إلا أن إنفاقها لم يتم من خلال شخص معنوى عام.

3/1/3 الغرض من الانفاق

يعتبر أهم عناصر النفقة العامة هو الهدف منها، أى إشباع حاجة عامة. فبدونه لن تكون النفقة نفقة عامة حتى ولو كانت صادرة من أحد أشخاص القانون العام، فالهدف من النفقة العامة هو إشباع منفعة عامة لحاجة عامة وبالتالي يتسع مفهوم النفع العام ليشمل تحقيق بعض الأهداف الاجتماعية والاقتصادية.

2/3 تقسيمات الإنفاق العام:

إن الإنفاق العام يشكل هيكلًا كبيرًا متنوعًا. فالإنفاق العام في الواقع ليس كلاً متجانساً بل هو هيكل يظهر في صور وأشكال مختلفة. وتكثر تقسيمات الإنفاق العام مع تعدد معايير التقسيم التي تستند إليها، حيث أن كل تقسيم يستند إلى معيار معين. ومن أهم هذه التقسيمات :

1/2/3 التقسيم وفقاً لمدى التأثير على الدخل القومي

وفقاً لهذا التقسيم ينقسم الإنفاق العام إلى إنفاق حقيقي وإنفاق تحويلي، ويستند إلى ثلاثة معايير للترقية بين هذين النوعين من الإنفاق. حيث يشير **المعيار الأول** إلى معيار المقابل فالنفقات الحقيقية تتم مقابل تقديم خدمة مثل الخدمات الصحية، أما النفقات التحويلية لا يكون لها مقابل كالإعانات. في حين يتمثل **المعيار الثاني** في الزيادة المباشرة في الإنتاج القومي، حيث تعتبر النفقة حقيقية إذا أدت مباشرة إلى زيادة الإنتاج القومي وتعتبر تحويلية إذا لم تؤد مباشرة إلى زيادة الإنتاج القومي. أما **المعيار الثالث** يتمثل في من الذي يقوم بالاستهلاك المباشر للموارد الاقتصادية للمجتمع، فتعتبر النفقة حقيقية إذا كانت الدولة هي التي تقوم بالاستهلاك المباشر للموارد الاقتصادية للمجتمع وتكون نفقة تحويلية إذا كان الأفراد هم الذين يقومون بالاستهلاك لهذه الموارد.

2/2/3 التقسيم الوظيفي للإنفاق العام

ويقصد به إظهار دور نشاط الحكومة في أوجه إنفاقها المختلفة، وقد ميز الاقتصاديون بين ثلاثة وظائف أساسية للدولة، هي: (الوظيفة الإدارية)، (الوظيفة الاجتماعية)، (الوظيفة الاقتصادية)، ومن ثم نجد أن هناك ثلاثة أنواع من الإنفاق هي:

النفقات الإدارية للدولة : وهي الخاصة بتسيير المرافق العامة، وتضم الأجور ومثيلها للعاملين بالدولة، ونفقات رئيس الدولة والسلطة التشريعية، ونفقات الدفاع والامن والتمثيل السياسي.

النفقات الاجتماعية للدولة : وتتعلق بالأغراض الاجتماعية من أجل التنمية الاجتماعية، وتحقيق التضامن الاجتماعي، وتشمل نفقات التعليم والصحة والثقافة العامة والتأمينات الاجتماعية.

النفقات الاقتصادية للدولة : النفقات اللازمة لتزويد الاقتصاد القومي بخدمات أساسية مثل الري ، والصرف والنقل والمواصلات والمياه والكهرباء ، والطرق وغيرها.

3/2/3 التقسيم وفقا لمدى الإلتجاء للموارد غير العادية

ينقسم الانفاق العام وفقا لهذا التقسيم إلى نفقات عادية ونفقات غير عادية. وهناك خمسة معايير للفرقة بين هذين النوعين تتمثل في:

معيار (الانتظام والدورية) فإذا كانت النفقة تمت بانتظام أو بصفة دورية فتعتبر النفقة عادية أو لا تتمتع بالانتظام والدورية فتعتبر النفقة غير عادية.

معيار (فترة استمرار أثر النفقة) فإذا كانت النفقات تستوعب بكامل قيمتها في الأموال والسلع والخدمات خلال الفترة المالية التي أنفقت خلالها فتعتبر عادية، أما النفقات غير العادية فهي تلك التي تتعدى الفترة المالية التي أنفقت خلالها.

معيار (توليد الدخل) إذا كانت النفقات تولد دخلاً فهي نفقات غير عادية، أما إذا لم تولد دخلاً فهي نفقات عادية.

معيار (المساهمة في تكوين رؤوس الأموال العينية) فالنفقات العادية هي تلك التي لا تسهم في تكوين رؤوس الأموال العينية ويطلق عليها النفقات الجارية أو التسييرية، وهي التي تلزم لتسيير المرافق العامة للدولة، أما النفقات غير العادية فهي التي تسهم في تكوين رؤوس الأموال العينية.

وفقاً للموازنة العامة في مصر، هناك عدة أنواع للنفقات العامة للدولة، تتمثل في: الأجور وتعويضات العاملين، شراء السلع والخدمات، الفوائد، الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية، المصروفات الأخرى، شراء الأصول غير المالية والاستثمارات، حيازة الأصول المالية المحلية والأجنبية، سداد القروض المحلية والأجنبية.

3/3 الآثار الاقتصادية الكلية للإنفاق العام:

يؤثر الإنفاق العام على النشاط الاقتصادي في المجتمع كله، بشكل مباشر أو غير مباشر وفقاً لتأثيره على العديد من المتغيرات الاقتصادية. ويمكن عرض أهم هذه الآثار فيما يلي:

1/3/3 الأثر المباشر للإنفاق العام على الناتج القومي

وهو ما يطلق عليه (إنتاجية الإنفاق العام)، ودرجة تأثيره تتوقف بالتالي على مدى كفاءة استخدامه، ويؤثر الإنفاق العام على الناتج القومي من النواحي التالية:

- 1- زيادة القدرة الإنتاجية أو الطاقات الإنتاجية، في شكل إنفاق استثماري، وبالتالي يكون له أثر إيجابي على الإنتاج أو الناتج القومي.
- 2- أن النفقات الجارية يمكن أن تكون سبباً لزيادة إنتاج عناصر الإنتاج من خلال التعليم والصحة والثقافة والتدريب مما يزيد من الناتج القومي.
- 3- يؤدي إلى زيادة الطلب الفعال، ومن خلال كم ونوع الإنفاق العام، فإن تأثيره يتوقف على مدى درجة مرونة الجهاز الإنتاجي، فإذا كان الجهاز الإنتاجي يتسم بدرجة مرونة عالية أو حرية فإن الأثر سيكون إيجابياً، أم العكس يحدث أثراً سلبياً (لو كان الجهاز المصرفي غير مرن أو ضعيف المرونة).

2/3/3 الأثر المباشر للإنفاق العام على الاستهلاك القومي

يؤثر الإنفاق العام على الاستهلاك القومي من عدة جوانب لعل من أهمها:

- 1- عندما تقوم الحكومة وأجهزتها بشراء خدمات استهلاكية مثل الدفاع والأمن والتعليم فهي تزيد الاستهلاك القومي وعندما تشتري سلع استهلاكية في شكل ملابس، ومستلزمات وأدوية فإنها تزيد الاستهلاك القومي.
- 2- عندما تعطي دخولا في شكل مرتبات وأجور وفوائد مدفوعة لمقرضيها، فإن ذلك يؤدي إلى زيادة الاستهلاك القومي، بالإضافة إلى ذلك أنه إذا قامت الحكومة بإعطاء إعانات بطالة وغيرها، أو إعطاء دعم عيني فهي تزيد من الاستهلاك القومي. مع اختلاف الدول في مقدار ما يحدثه الإنفاق من أثر على الاستهلاك.

3/3/3 الأثر غير المباشر للإنفاق العام على الإنتاج والاستهلاك القومي

يتولد الأثر غير المباشر للإنفاق العام على كل من الاستهلاك والإنتاج القومي من خلال ما يعرف بأثر مضاعف (الاستهلاك)، والذي يعني أن الزيادة الأولية في الإنفاق تؤدي إلى زيادات متتالية في الاستهلاك خلال دورة الدخل، وأيضاً هناك الأثر غير المباشر المتولد من خلال ما يعرف بأثر المعجل (للإستثمار) والذي يعني أن الزيادة الأولية في الإنفاق تؤدي إلى زيادات متتالية في الإستثمار وبالتالي زيادات غير مباشرة في الإنتاج خلال دورة الدخل أو دورة النشاط الاقتصادي.

4/3/3 أثر الإنفاق العام على توزيع الدخل

يؤثر الإنفاق العام على توزيع الدخل القومي من خلال تأثيره على هيكل توزيع الدخل، هذا الهيكل الذي يشير إلى الكيفية التي يوزع بها بين الفئات الاجتماعية المختلفة، فيما يسمى بتوزيع الدخل الشخصي، وكذلك الكيفية التي يوزع بها الدخل القومي بين عناصر الإنتاج من رأس مال وعمل وأرصدة وتنظيم، فيما يسمى بالتوزيع الوظيفي للدخل.

ومعنى ذلك فإن الإنفاق العام يؤثر على هيكل توزيع الدخل القومي في مرحلتين المرحلة الأولى مرحلة التوزيع الأولي للدخل، أي توزيع الدخل أو الناتج بين الذين أسهموا في القيام به، أي بين عناصر الإنتاج، ومرحلة التوزيع النهائي فيما يسمى بمرحلة إعادة التوزيع التي تشهد إدخال تعديلات على التوزيع الأولي بمعنى أن توزيع الناتج أو الدخل بين أفراد المجتمع بصفاتهم مستهلكين.

5/3/3 أثر الإنفاق العام على الادخار القومي

يتوقف أثر الإنفاق العام على الادخار القومي على ما إذا كان الدخل القومي في حالة ثبات أم في حالة زيادة.

فمثلاً عند ثبات الدخل القومي وزيادة الاستهلاك العام من خلال الإنفاق العام، فإن ذلك يؤدي إلى انخفاض الادخار القومي، وطالما أن القاعدة في هذا المجال

(لإستثمار بلا إدخار)، فإن ذلك الوضع سيؤثر على الاستثمار بالسالب، ومن ثم يؤثر على الناتج أو الإنتاج بالسالب .

نفس النتائج تظهر عندما يزيد الاستهلاك العام من خلال الإنفاق العام، وبالتالي يزيد الاستهلاك القومي بمعدل يفوق زيادة الدخل القومي، ويمكن الحصول على نتائج شبيهة إذا كان الإنفاق العام يزيد بمعدل أكبر من الإيرادات العامة، فإن الآثار ستكون سالبة سواء على الادخار القومي، أو الاستثمار القومي، أو الناتج القومي، وبالطبع النتائج تختلف في حالة ما يكون الدخل القومي في حالة تزايد فإن الأمر سيختلف.

6/3/3 أثر الإنفاق العام على معدل النمو الاقتصادي

فمن السهل أن نتوقع أثرا إيجابيا للإنفاق العام على معدل النمو الاقتصادي في حالة زيادة الإنفاق العام الاستثماري، مما يؤدي إلى زيادة التراكم الرأسمالي، وهو ما يؤدي إلى زيادة معدل النمو الاقتصادي بشكل متزايد والعكس صحيح إذا انخفض الإنفاق العام الاستثماري.

4/3 الآثار الاقتصادية الجزئية للإنفاق العام:

لا يتوقف التحليل عن التعرف على الآثار الاقتصادية للإنفاق العام على مستوى الاقتصاد الكلي أو الاقتصاد القومي، بل يتعدى إلى محاولة التعرف على الآثار الاقتصادية للإنفاق العام على مستوى الاقتصاد الجزئي، أي التحليل الاقتصادي

الجزئي للإنفاق العام على سلوك كل من المستهلك وسلوك المنتج، أي تحليل الأثر على مستوى الوحدة الاقتصادية.

1/4/3 أثر الإنفاق العام على سلوك المستهلك في حالة منح منتج دعم عيني أو نقدي:

فمن المعروف ان المستهلك في سعيه إلى الحصول إلى أقصى إشباع ممكن، هناك العديد من العوامل التي تعتبر قيودا عليه في هذا المجال، والتي من أهمها دخله المتاح وأسعار السلع والخدمات المختلفة في السوق، ومن المتصور أن الحكومة عندما تقرر إعانة دعم سواء قررت منحها في صورة عينية أو نقدية، ليس إلا عاملاً من هذه العوامل المؤثرة على مستوى إشباع المستهلك .

مع الأخذ في الاعتبار أنه في حالة الدعم العيني أي السعري في صورة أسعار منخفضة للسلع التي يستهلكها المستهلك، إن سلوك هذا المستهلك سيحكمه أثران هما : (أثر الإحلال)، و(أثر الدخل)، واللذان سيؤديان إما إلى المزيد من استهلاك السلع المدعمة أو على الأقل المحافظة على استهلاكه منها مع زيادة استهلاكه من السلع الأخرى، وسيتوقف ذلك على الظروف التي يعيشها المستهلك، إلا أنه يمكن القول أن استهلاكه سيزيد بصفة عامة، وينتقل هذا المستهلك إلى منحنى سواء جديد.

أما في حالة الدعم النقدي فإن المستهلك سيوزع إنفاقه على السلع والخدمات المختلفة التي تعطيه أقصى إشباع ممكن، وسينتقل أيضا إلى منحنى سواء جديد .

2/4/3 أثر الإنفاق العام على سلوك المستهلك في حالة منح إعانة دعم مباشرة إجمالية:

نتيجة لمنح الإعانة النقدية الإجمالية يزيد دخل المستهلك، وبالتالي يزيد استهلاك المستهلك. حيث في هذه الحالة سينعكس هذا الدعم على تفضيلات هذا المستهلك، وبالتالي على نمط إنفاقه لأنه أصبح لديه حرية الاختيار طبقاً لمبدأ سيادة المستهلك.

3/4/3 أثر الإنفاق العام على سلوك المستهلك في حالة منح إعانة إنتاج:

منح إعانة الدعم للمنتج سوف تشجع المنتجين على زيادة الإنتاج وبالتالي تشغيل أكثر للعمالة وزيادة مستوى التوظيف، ومن ناحية أخرى يحصل المستهلك على حجم أكبر من الاستهلاك بأسعار أقل ومن ثم يزداد مستوى إشباعه، ومن ثم مستوى الرفاهية الاقتصادية لهذا المستهلك وينعكس ذلك إذا كانت السلعة ضرورية ومرونتها أقل من الواحد الصحيح تشكل زيادة في الدخل الحقيقي لمحدودي الدخل أو الفقراء . وبالتالي أمكن إشباع حاجة عامة جديدة بالإشباع وهنا يظهر البعد الاجتماعي للإعانة التي يكون هدفها تحقيق أهداف اقتصادية .

ومن ناحية أخرى إذا كانت السلعة التي تقدم لها إعانة الدعم هي سلعة تصديرية فإن ذلك سوف يشجع على زيادة القدرة التنافسية للصادرات الوطنية على النفاذ إلى الأسواق الخارجية أو الأسواق العالمية، ومن ثم تحقيق أثر إيجابي على الميزان التجاري، ومن ثم ميزان العمليات الجارية في ميزان المدفوعات.



الفصل الرابع الايادات العامة ومصادرها

فهرس الفصل الرابع

فهرس المحتويات

الفصل الرابع

الإيرادات العامة ومصادرها

إن الدولة في المجتمعات الحديثة أصبحت تقوم بدور متزايد في النشاط الاقتصادي، بما يتضمنه من تقديم خدمات اقتصادية واجتماعية كثيرة ومتنوعة، بهدف تحقيق مجموعة من الأهداف التي تؤدي في النهاية إلى تعظيم دالة الرفاهية الاجتماعية للمجتمع، وتهيئة الظروف الملائمة لإحداث المزيد من التقدم في جميع المجالات. هذا بالإضافة إلى القيام بالأدوار التقليدية في مجال الدفاع والأمن والقضاء وغيرها، ولقيام الدولة أو الحكومة بكل هذه المهام، تحتاج إلى تدبير أموال كافية لتغطية إنفاقها العام المتزايد لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية على درجة عالية من الأهمية، وبالتالي تصبح الإيرادات العامة إحدى الأدوات الرئيسية للسياسة المالية المؤدية إلى تحقيق هذه الأهداف والتي هي جزء من السياسة الاقتصادية المتبعة.

1/4 مفهوم الإيرادات العامة:

تمثل الإيرادات مجموع الأموال التي تحصل عليها الحكومة، سواء بصفتها السيادية أو من أنشطتها وأموالها الذاتية أو من مصادر خارجة عن ذلك، سواء قروض خارجية أو داخلية أو مصادر تضخمية لتغطية الإنفاق العام خلال فترة زمنية معينة، وذلك للوصول إلى تحقيق عدد من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية.

ويفهم من هذا التعريف أن الإيرادات العامة متنوعة ومتعددة، ويمكن تناول المصادر المختلفة للإيرادات العامة باختصار فيما يلي:

1/1/4 الضرائب:

تعتبر أهم أنواع الإيرادات العامة، فالحكومات المختلفة تعتمد عليها بصفة أساسية في تغطية جانب كبير من الإنفاق العام، وقد بدأ تاريخياً الاعتماد على الضرائب لتمويل نفقات الخدمات غير القابلة للتجزئة كال دفاع والأمن وغيرها من الحاجات العامة، ثم تطورت وظيفة الضرائب حديثاً إلى أن أصبحت تستخدم أيضاً في بعض الخدمات العامة القابلة للتجزئة. فهناك خدمات عامة قابلة للتجزئة قد ترى الحكومة بدافع المصلحة العامة مطالبة المنتفعين بها بـ ثمن يقل عن تكاليف تأديتها، ومن الطبيعي أن تلجأ الحكومة في هذه الحالة أيضاً إلى الضرائب لسد الفرق بين الثمن والتكاليف.

ويلاحظ أنه مع تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتقدم نظريات المالية العامة، أدى إلى اتساع مجال الضريبة وتنوع أساليبها، وتعود استخداماتها لتحقيق إلى جانب وظيفتها التمويلية أهدافاً أخرى اقتصادية واجتماعية وسياسية، ولقد أدى اكتشاف هذه الطاقات الكامنة في استخدام السياسة الضريبية إلى زيادة الاهتمام بالضرائب لتحديد خصائصها ووضع القواعد والأصول العلمية التي ينبغي توافرها في الضريبة واستخلاص طرق لقياس أعبائها وأسس للتوزيع ونظريات لنقل العبء وتحليل آثارها الاقتصادية،

وعموماً أصبحت الضريبة فريضة إلزامية تقوم الدولة بتحديدّها بما تتمتع به من سيادة ويلتزم الممول بأدائها متى انطبقت عليه شروطها دون مقابل، تحقيقاً لأهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

2/1/4 الرسوم:

تعتبر الرسوم هي أحد مصادر الإيرادات العامة التي تعتمد عليها الدول بمختلف اتجاهاتها السياسية والاقتصادية لتمويل إنفاقها العام. فالدولة وجدت نفسها أمام ضرورة توفير بعض الخدمات التي يمكن تقسيمها إلى وحدات مختلفة، والتي يعود من أدائها نفع عام غالب للمجتمع ككل، وفي نفس الوقت نفع خاص مباشر على بعض أفراد المجتمع الذين يمكن تحديدهم وتقدير قيمة المنفعة الخاصة التي عادت على كل منهم مقابل هذه الخدمة.

ومن أمثلة ذلك خدمات البنك العقاري، والتراخيص بمزاولة بعض المهن والأعمال وخدمات القضاء والتعليم، وتستعين الدولة بحصيلة الرسوم لتأدية مثل هذا النوع من الخدمات التي تغلب عليها المنفعة العامة على المنفعة الخاصة، ولكن يسهل في نفس الوقت تحديد المنفعة الخاصة والتعرف على المنتفع بها.

فالرسوم إذن مبلغ من المال تحدده الدولة ويدفعه الفرد في كل مرة تؤدي إليه خدمة معينة تعود عليه بنفع خاص)، وتنطوي في نفس الوقت على منفعة عامة

غالبا، فرخصة القيادة تنطوي على منفعة خاصة تعود على المنتفع وخدمة عامة تتمثل في حماية وضمان أمن المجتمع ككل.

وهذا ما يميز الرسم عن الضريبة، فالضريبة يتم تحصيلها إلزاميا وجبرا من الأفراد، بغض النظر عن المنافع التي تعود على الفرد دافع الضريبة أما الرسم فمبرر فرضه وأساس تحصيله هو المنفعة الخاصة التي تعود على دافع الرسم من خدمة معينة تؤديها الدولة. والرسم يمكن تقادي دفعه في حالة عدم التقدم للحصول على الخدمة، ولكن الضريبة لا يستطيع تقادي دفعها. الى جانب أن الضريبة تفرض (بقانون) والرسم يفرض (بقرار)، وكلما زادت نسبة المنافع العامة في الخدمة المؤداة كلما انخفضت قيمة الرسم، بل يمكن أن (تقلقيمة) الرسم كثيرا عن (تكاليف إنتاج الخدمة)، وفي هذه الحالة تكون حصيلة الرسم غير كافية لتغطية تكاليف الإنتاج، الأمر الذي يستلزم من الدولة البحث عن موارد أخرى لتغطية الفرق، والأمثلة على ذلك خدمات التعليم والصحة والعدالة وغيرها وكلما انخفضت نسبة المنافع العامة، وبالتالي زادت نسبة المنفعة الخاصة، كلما كان ذلك مؤشرا على ضرورة زيادة قيمة الرسم، بل يمكن أن تزيد قيمة الرسم عن قيمة المنفعة الخاصة المباشرة، الأمر الذي يوفر للدولة حصيلة جديدة من الموارد في صورة رسم.

3/1/4 الإتاوات:

تعرف الإتاوات على أنها: (مبلغ من المال تحدده الدولة ويدفعه بعض أفراد طبقة ملاك العقارات نظير عمل عام يقصد به المصلحة العامة تعاد عليهم علاوة على ذلك بمنفعة خاصة تتمثل في ارتفاع القيمة الرأسمالية لعقاراتهم)، والأمثلة على ذلك كثيرة فمثلاً إنشاء شارع جديد أو توصيل المياه والمجاري والكهرباء إلى ضاحية حديثة أو مد خطوط المترو والمواصلات إلى ضاحية غير مستغلة فيؤدي إلى نفع عام يتمثل في تعمير هذه المناطق وتحسين أحوال الصحة والأمن بها، وهو ما يضيف على الأراضي الواقعة في هذه المنطقة قيمة لم تكن تتمتع بها من قبل، فارتفاع الممتلكات العقارية نتيجة لذلك يستوجب فرض إتاوة على المنتفعين، وهنا تختلف الإتاوة عن الرسم في الجوانب التالية:

- 1- إن الرسم يدفع نظير (خدمة عامة)، وفي حين أن الإتاوة تدفع نظير (عمل عام).
- 2- إن الإتاوة تفرض على بعض أفراد طبقة ملاك العقارات فقط، في حين أن الرسوم تفرض على أي فرد من أفراد المجتمع متى ما طلب الانتفاع بالخدمة.
- 3- إن الرسوم يدفع بصفة دورية متكررة في كل مرة ينتفع بها الفرد بالخدمة العامة، في حين أن الإتاوة تفرض مرة واحدة ولا يعني

ضرورة تحصيل الإتاوة مرة واحدة فقد ترى الدولة تحصيل الإتاوة على أقساط تحقيقاً من دفعها.

4- إن درجة الإكراه في حالة الإتاوة تفوق حالة الرسم، فالفرد لا يقوم بأي إجراء من جانبه حتى تستحق عليه الإتاوة، في حين أنه في حالة الرسم لابد وأن يطلب الخدمة باختياره، فإذا لم يطلب الخدمة وامتنع عن الانتفاع بها استطاع أن يتجنب دفع الرسم، في حين أنه في حالة الإتاوة لا يخبر الفرد قبل القيام بتنفيذ الأعمال العامة ولا يستطيع تجنب الانتفاع بها، وبالتالي لا يستطيع أن يتجنب دفع الإتاوة.

5- إن الحد الأقصى للإتاوة هو مقدار المنفعة الخاصة التي عادت على مالك العقار نتيجة قيام الدولة بعمل عام، أي مقدار الزيادة الرأسمالية في قيمة العقار، في حين أن الرسم يتحدد وفقاً لنسبة المنفعة الخاصة إلى المنفعة العامة في الخدمة المؤداة.

كما أن الفروق واضحة بين الإتاوة والضريبة، وخاصة من ناحية الفرض أو الإجبار، فأساس فرض الإتاوة هي مقدار المنفعة الخاصة التي عادت على دافعيها والتي يمكن تحديدها وتقديرها. أما أساس فرض الضرائب فهو المشاركة في الأعباء العامة حتى ولو لم يعد على دافعيها أي منافع خاصة.

4/1/4 أموال الدومين:

يشير مفهوم أموال الدومين العام إلى الأموال العقارية والمنقولة والمشروعات الصناعية التي تملكها الدولة سواء ملكية عامة أو ملكية خاصة، ويقصد بالدومين العام الأموال التي تملكها الدولة، والتي تخضع لأحكام القانون العام، وتخصص للنفع العام، مثل الموانئ والكباري والأنهار والطرق والشوارع والحدائق العامة، والقاعدة الخاصة بالدومين العام هي مجانية الانتفاع مع إمكانية فرض رسوم رمزية لتنظيم الانتفاع بهذه الأموال مثل رسوم زيارة الحدائق العامة كحديقة الحيوان أو رسوم اجتياز بعض الكباري والطرق، وفي مثل هذه الحالات يكون الهدف من هذه الرسوم هو تنظيم استعمال الأفراد لهذه الأموال وليس بغرض الحصول على إيراد، وقد يحدث في حالات قليلة أن يتضمن الرسم المفروض المقابل لاسترداد المصروفات الرأسمالية التي أنفقت على الأصل أو مواجهة مصروفات إدارته وصيانته، وبالتالي يمكن استنتاج أن الدومين العام ليس مصدرا رئيسيا من مصادر الإيرادات العامة للدولة.

أما الدومين الخاص، فنعني به الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة وتخضع لأحكام القانون الخاص وبالتالي يعتبر مصدرا رئيسيا من مصادر الإيرادات العامة للدولة، وينقسم (الدومين الخاص) إلى ثلاثة أنواع تتمثل في:

1- **الدومين العقاري** : وهو كل ما تملكه الدولة ملكية خاصة وتخضع لأحكام القانون الخاص، وبالتالي يعتبر مصدر رئيسي من مصادر الإيرادات العامة للدولة.

2- **الدومين المالي**: ونعني به ما تملكه من أسهم سندات من شركات ومشروعات، يكون الإيراد هنا من خلال ما تدره هذه الأوراق المالية من عائد، فالأسهم تدر أرباحا والسندات تدر (فوائد)، وقد ازدادت أهمية الدومين المالي مع مرور الزمن، حيث استطاعت الدولة من خلاله السيطرة على بعض المشروعات ذات النفع العام، بل أصبح مجالا جيدا للخصخصة بعد ذلك والحصول على إيرادات من عمليات الخصخصة التي تحدث عندما تطرح الدولة حصتها للبيع في سوق الأوراق المالية.

3- **الدومين الصناعي والتجاري**: ويتمثل فيما تملكه الدولة من مشروعات صناعية وتجارية، ويكون الإيراد هنا فيما تحققه هذه المشروعات من فائض، وقد ازدادت أهمية هذا الدومين مع تصاعد عمليات التأمين في أعقاب الحرب العالمية الثانية، وانخفضت أهميته مع تزايد عمليات الخصخصة والتحول نحو الخاص فيما يسمى بالتأمين العكس بداية من عام 1970 من القرن العشرين الماضي.

5/1/4 المساعدات والهبات:

تظهر أهمية هذا المصدر في الموازنة العامة للدولة في حالات معينة، مثل أوقات الحروب، حيث يتكاتف ويتسابق أفراد المجتمع على تقديم يد العون للدولة من خلال تقديم بعض الهدايا والهبات في صورة نقدية أو عينية، وقد تتبلور المساعدات في حالة الكوارث مثل الزلزال وإرسال بعض المساعدات للمشاركة في التخفيف من آثار مثل تلك الكوارث .

ويلاحظ أن المساعدات والهبات والهدايا قد تكون مقدمة من قبل الأفراد والمؤسسات، أو من قبل بعض الحكومات الصديقة، أو المنظمات غير الحكومية في المجتمع المدني . وقد تكون المساعدات والهبات والهدايا في صورة نقدية أو في صورة عينية، وتعتبر هذه الموارد هي موارد مؤقتة من الصعب الاعتماد عليها لأنها ترتبط بظروف وأوضاع معينة.

6/1/4 الغرامات:

يشير مفهوم الغرامات إلى أن الغرامة هي عقوبة مالية رادعة تفرض على مرتكبي المخالفات القانونية، هو توقيع الجزاء دون النظر إلى حصيلتها كمورد فالأصل في الغرامة إذا من موارد الإيرادات العامة للدولة، وكلما حالف المشروع التوفيق في فرض وتطبيق الغرامات الرادعة على مرتكبي المخالفات القانونية، كلما قلت عدد المخالفات المرتكبة خلال السنة وقلت بالتالي حصيلتها المالية .

ويلاحظ من ناحية أخرى أن ازدياد حصيلة الغرامات المالية واتخاذها صفة التكرار والدورية لدليل على فشل المشرع في فرض الغرامات الرادعة. ومن ذلك يتضح أن نظام الغرامات الناجح يتميز بعدة خصائص يصعب معها الاعتماد عليه لتمويل النفقات العامة، فحصيلة الغرامات غير ثابتة، ويصعب التنبؤ بها نظرا لارتباطها بالمخالفات القانونية وجودا وعدما، وحصيلة الغرامات ضئيلة عادة وتزداد ضآلتها كلما ازداد قانون العقوبات قربا من تحقيق الهدف و وجوده في مجال الغرامات.

7/1/4 القروض العامة:

تنشأ أهمية القروض العامة كمصدر هام من مصادر الإيرادات العامة للدولة عندما تلجأ الحكومة إليه لتمويل النفقات الخاصة بالتكوين الرأسمالي، أي الاستثمارات الحكومية، أو عند مواجهة نفقات الحروب وتعويض الخسائر الناتجة عنها أو مواجهة عجز مؤقت في الإيرادات العامة للدولة .

والاقتراض العام هو مبلغ من المال تحصل عليه الدولة من الأفراد الطبيعيين أو المعنويين في داخل الدولة أو خارجها وفي مقابل ذلك تتعهد الدولة بسداد أصل القرض، بالإضافة إلى مبلغ إضافي يتم الاتفاق عليه في عقد القرض، ويسمى هذا المبلغ بفائدة القرض، واعتمادا على هذا المفهوم يمكن استنتاج ان القرض العام قد يكون داخليا، ويسمى قروض محلية، ويتم ذلك عندما تحصل الدولة على أموال القروض من الأفراد والمؤسسات المحلية،

وفي هذه تسمى القروض العامة بالقروض المحلية أو الداخلية، أما إذا حصلت الدولة على أموال القرض من الأفراد والمؤسسات والحكومات الخارجية، فإن القرض العام يطلق عليه القروض الخارجية فيما يسمى أيضا الديون الخارجية .

ويلاحظ من ناحية أخرى أن القرض العام الداخلي قد يكون حقيقيا عندما يترتب على القروض (تحويل موارد حقيقية من الأفراد والمؤسسات غير النقدية إلى الحكومة)، ومثل هذا القرض لا يترتب عليه زيادة كمية النقود في المجتمع، بل يمتص قوة شرائية تخفض من معدل التضخم ويسمى في هذه الحالة تمويل غير تضخمي. وقد يكون القرض سوريا عندما تقترض الدولة من المؤسسات المصرفية أو النقدية المحلية، وفي هذه الحالة فإن القرض العام السوري يتضمن زيادة في كمية النقود، حيث تقترض الحكومة من الجهاز المصرفي المحلي مقابل التزامها السوري بسداد القرض وفوائده فمثل هذا القرض لا يقابله تحويل موارد حقيقية للدولة .

مع تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي، واستنادا إلى فكرة المالية الوظيفية أصبحت القروض العامة أداة من أدوات التوجيه الاقتصادي يمكن الاعتماد عليها ليس فقط كمصدر تمويلي بل كأداة لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية.

وينظر البعض إلى القروض العامة على أنها مصدر تمويلي مؤقت، وأن الأموال المقترحة لآبد وأن تسدد إن آجلا أو عاجلا من مصادر الإيرادات

الأخرى، إلا أن هذا الرأي يحتاج إلى نظرة دقيقة للأمور، حيث أن الدولة قد تلجأ إلى إلغاء بعض ديونها القائمة وقد تلجأ إلى تسديد قروضها المستحقة عن طريق إصدار قروض عامة جديدة مساوية أو أكبر من قيمة القروض المستحقة السداد، وتتخذ هذه الوسيلة المالية مصدر دائماً للإيرادات.

8/1/4 الإصدار النقدي:

يعتبر الإصدار النقدي أحد الموارد التي قد تلجأ إليها الدولة لتمويل نفقاتها العامة عن طريق طبع ما تحتاجه إليه الدولة لتمويل نفقاتها العامة عن طريق طبع ما تحتاجه إليه من أوراق نقدية فالدولة بما لها من سلطة السيادة تستطيع إصدار الأوراق النقدية وإعطائها قوة إيراد الديون .

وتعتبر هذه الموارد أقل أنواع الموارد عبء من حيث التكلفة أو العبء إلا أنها تسبب أخطار فادحة فيما يتعلق بإحداث المزيد من التضخم وارتفاع المستوى العام للأسعار وانخفاض قيمة العملة المحلية وغيرها من الآثار الاقتصادية السلبية على الاقتصاد القومي، ولهذا السبب فقد أُلغيت وتخلت الكثير من الدول عن تلك الوسيلة، وهذا المصدر (الرخيص) في الحصول عليه ولكن (الغالي) فيما يدفعه الاقتصاد القومي من تكاليف وآثار اقتصادية غير مرغوبة.

2/4 الضرائب وتقسيماتها:

تعتبر الضرائب بأنواعها المختلفة أهم مصدر للإيرادات العامة على الإطلاق في أي نظام اقتصادي سواء في الدول المتقدمة أو الدول النامية . ولقد تطور مفهوم وتعريف وطبيعة الضريبة عبر تطور الفكر المالي، وبالتالي تعددت النظريات المفسرة للضرائب، وقد حاول علماء الاقتصاد منذ فترة طويلة وضع ما يسمى بالأسس التي يقوم عليها النظام الضريبي في أي اقتصاد قومي، فيما عرف بالقواعد والمبادئ التي يجب أن يقوم عليها النظام الضريبي. كما تعددت أنواع الضرائب وتقسيماتها وفقا للمعايير المختلفة لهذه التقسيمات.

1/2/4 مفهوم الضرائب:

يمكن تعريف الضريبة على أنها (كل اقتطاع مالي في شكل مساهمة نقدية إجبارية من الأفراد للمشاركة في تحمل أعباء الخدمات العامة والإنفاق العام، تبعا لمقدرتهم على الدفع ودون النظر إلى تحقيق نفع خاص يعود عليهم من هذه الخدمات أو هذه النفقات وتستخدم حصيلتها في تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية ومالية وغيرها ، وتقوم الدولة بتحصيلها لذلك). من هذا التعريف تتحدد عناصر الضريبة على النحو التالي:

- 1- اقتطاع مالي للدولة من دخول الآخرين وثرواتهم.
- 2- عدم وجود مقابل خاص لدافع الضريبة.
- 3- تدفع جبرا أي وجود عنصر الإلزام.

4- تغطية النفقات العامة لتحقيق نفع عام.

5- عمومية الضريبة على كل الأفراد.

2/2/4 النظريات المفسرة للضريبة:

1/2/2/4 نظرية المنفعة:

وهي من النظريات التي فشلت في تبرير الضريبة وتحديد طبيعتها نظرا لأن أنصار هذه النظرية كانوا يعرفون هذه الضريبة على أنها مبلغ من المال يدفعه الفرد مقابل منفعة يحصل عليها من الدولة، وبالتالي فالضريبة من وجهة نظر هؤلاء ثمن الخدمات التي تؤديها الدولة لمموليها، وقد إتشح خطأ هذه النظرية، من حيث أنها كانت تؤدي إلى تحميل الفقراء بعبء ضريبي أثقل من العبء الذي يتحمله الأغنياء، لأن الفقراء يستفيدون من معظم الخدمات العامة أكثر مما يستفيد الأغنياء. إلى جانب أن هذه النظرية لاتفرق بين الضريبة و الرسم، حيث أن الأخير يحصل مقابل منفعة معينة كما رأينا، وأن تطبيق هذه النظرية يقتضي تحديد المنفعة التي تعود على كل فرد من الخدمات العامة تحديدا دقيقا، وهذا غير ممكن عمليا إلى جانب أن الأفراد قد يدفعون الضرائب في وقت لا يحصلون فيه على أي مقابل في صورة خدمات عامة.

2/2/2/4 نظرية التأمين:

تفسر هذه النظرية دفع الضريبة من منطلق أن الأفراد يدفعونها لتأمين، وضمن سلامة رأسمالهم وحمايتهم من الأضرار والعدوان. بالتالي تشبه الضريبة بقسط التأمين ولم تخلو هذه النظرية من النقد حيث أن دور الدولة لا يقتصر على حفظ الأمن ودرء الاعتداء الخارجي فحسب، فهناك مهام و وظائف أخرى تقوم بها الدولة مثل تأدية خدمات التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية، بل تقوم بإنشاء كثير من المشر وعات الاقتصادية، وكل هذه النفقات تغطيها الدولة من حصيللة الضرائب، وأن فكرة التأمين تركز على تعويض المؤمن عن الضرر الذي يحيق به وهذا لا يحدث، وبالتالي فشلت نظرية التأمين في تفسير الضريبة وتحديد طبيعتها.

3/2/2/4 نظرية تغطية النفقات العامة:

حيث ترى هذه النظرية أن الضريبة تحصل من جانب الدولة حتى يمكنها توفير الموارد اللازمة لتغطية النفقات العامة، وهي في ذلك مثل الفرد الذي يتحمل الأعباء المالية في سبيل الحصول على دخله، وبالتالي يجب عليه بوصفه منتجا من منتجي الاقتصاد القومي، أن يتحمل نصيبا من النفقات العامة.

ويؤخذ على هذه النظرية أنها تشبه الوطن بمصنع لإنتاج السلع، وهذا لا يتفق مع الواقع، لأن الدولة تتفق جزءا من حصيللة إيرادات الضرائب على

بعض الخدمات العامة التي لا تمت للإنتاج بصفة كالخدمات التعليمية والصحية والاجتماعية.

4/2/2/4 نظرية المقدرة على الدفع:

وترى هذه النظرية أن الضريبة فريضة يجب أن يؤديها كل فرد كعضو في المجتمع دون النظر إلى المنفعة التي تعود عليه من الخدمات العامة التي تقدمها الدولة، وبالتالي تركز الضريبة على فكر التضامن الاجتماعي، ويجب على كل فرد تأديتها تبعاً لمقدرته على الدفع، أي مقدرته على الإسهام في النفقات العامة للاقتصاد القومي .

ومن الواضح أن هذه النظرية هي الأقرب إلى الواقع عن غيرها من النظريات، رغم أنها لم تسلم من النقد هي الأخرى، حيث نجد أن الدول لم تأخذ دائماً بهذا الأساس، ومن ناحية أخرى تدل التجربة على أنه يصعب عملياً معرفة المقدرة الحقيقية لكل ممول على الدفع.

3/2/4 الأسس التي يقوم عليها النظام الضريبي الحديث:

من المعروف تاريخياً أن أول من حاول وضع القواعد والمبادئ الأساسية التي يجب أن يقوم عليها النظام الضريبي السليم هو (آدم سميث) في كتابه المشهور (ثروة الأمم) حيث رأى أن هذا النظام يجب أن يقوم على أربع قواعد أساسية: قاعدة المساواة، وبمعنى أن يسهم كل فرد في الإنفاق العام حسب

مقدرته على الدفع والتي تقاس بمقدار دخله. **قاعدة التحديد**، أي أن تكون الضريبة معينة ومحددة حتى يعرف الممول المبلغ المستحق عليه بالضبط وكذلك ميعاد استحقاقه. **قاعدة الملائمة**، ويقصد بذلك أن تكون الضريبة ملائمة للممول من حيث وقت وطريقة دفعها، **قاعدة الاقتصاد**، ويقصد بها انخفاض تكاليف التحصيل إلى ادنى حد ممكن، لأنه لاخير في ضريبة يستفد تحصيلها الجزء الأكبر من تحصيلها.

وإذا كانت هذه القواعد لازالت صالحة حتى يومنا هذا، إلا أنها أصبحت غير كافية وناقصة، بمعنى أنها لا تكفي وحدها لضمان قيام نظام ضريبي حديث سليم وكفء وفعال، حيث حدثت تطورات كثيرة منذ أن أطلقها (آدم سميث)، مثل تزايد دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وبالتالي تزايدت النفقات العامة وتطورت فكرة العدالة الضريبية، ومنها أيضا أن الضرائب لم تعد (محايدة) تهدف فقط إلى تحصيل الأموال اللازمة لتغطية النفقات العامة وإنما أصبحت أيضا أداة ضرورية وهامة تستخدمها الدولة في تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية على مستوى الاقتصاد القومي، وقد استقر الفكر الاقتصادي والمالي على مجموعة القواعد والأسس التالية التي يجب أن يركز عليها النظام الضريبي الحديث ليكون قطاعاً ضريبياً سليماً وكفئاً وفعالاً، ومن أهمها:

1/3/2/4 وفرة الحصيلة الضريبية:

وهذه القاعدة تأتي لتكون الأساس الرئيسي الذي يجب أن يقوم عليه أي نظام ضريبي حديث، ذلك لأن الهدف الأول من فرض الضريبة، بل ومن وضع النظام الضريبي برمته هو أن تعظم الدولة حصيلتها من الإيرادات الضريبية لتغطية النفقات العامة التي تسمى بظاهرة التزايد المستمر، فالكل على يقين وعلى قناعه في عالم اليوم بأن الضرائب هي المصدر الرئيسي لتمويل الموازنة العامة للدولة، ويلاحظ في هذا المجال أن الحصيلة الضريبية تتأثر بعدة عوامل منها: نطاق وعاء الضريبة، سعر الضريبة.

2/3/2/4 العدالة الضريبية:

مرت فكرة العدالة الضريبية بثلاثة مراحل تاريخية تتمثل في: المرحلة الأولى، تقوم على التمييز بين الطبقات. المرحلة الثانية، وهي التي قامت على ترسيخ مبدأ الضريبة النسبية. المرحلة الثالثة، والتي قامت على ترسيخ مبدأ الضريبة التصاعدية.

3/3/2/4 الثبات في الحصيلة الضريبية:

ثبات الحصيلة الضريبية عنصر أساسي في كل نظام يتميز بالكفاءة والفعالية نظرا لضرورته القصوى عند إعداد تقديرات الموازنة العامة للدولة، وبالتالي يعتمد عليه في تحديد وتوقيع تلك التقديرات بالدقة المطلوبة. فمن الضروري اعتماد صانع السياسة المالية على كل من الضرائب المباشرة

والضرائب غير المباشرة بنسب معينة لضمان تحقيق ثبات نسبي في الحصيلة الضريبية لمواجهة الإنفاق العام المتزايد.

4/3/2/4 مرونة الحصيلة الضريبية:

ويقصد بذلك أن تكون الحصيلة الضريبية من بعض الضرائب مرنة، أي قابلة للزيادة والنقصان بسهولة عن طريق تغيير أسعارها، نظرا لحاجة الحكومة أحيانا إلى نفقات طارئة غير متوقعة، وبالتالي تكون مضطرة للحصول على أموال إضافية أحيانا لتمويل النفقات الطارئة. ومن ناحية أخرى، فإن الضرائب يجب أن يقل عبؤها في حالة الكساد ويزيد في حالة الراج وهو ما يساعد على تحقيق ما يسمى بالاستقرار الاقتصادي للاقتصاد القومي.

5/3/2/4 الوضوح في التشريع الضريبي:

بمعنى أن النصوص القانونية والمذكرات التفسيرية والكتب الدورية والقرارات الإدارية المتصلة بالضرائب يجب أن تكون واضحة بحيث يفهمها كل فرد دون وجود معاناة وليس احتمال التفسير فالصياغة التشريعية يجب أن لا تحتمل التأويل حتى لا تؤثر على الحصيلة الضريبية وتدعو إلى التهرب الضريبي وتفاقم المشكلات المتعلقة بالتحصيل والربط.

6/3/2/4 الاقتصاد والملائمة:

والاقتصاد يعني أن يكون النظام الضريبي قائماً على تحصيل الضرائب بأقل تكاليف تحصيل ممكنة أي يكون صافي الإيرادات المحصلة أكبر ما يمكن بعد استقطاع تكاليف تحصيلها، أما الملائمة فتعني أن الضريبة يجب أن تكون ملائمة من حيث الوقت الذي تحصل فيه والطريقة التي يتم بها التحصيل فيجب مراعاة أن يكون دفع الضريبة بعد فترة النشاط الموسمي وتحقيق الأرباح وأن لا تلجأ السلطات العامة على التعسف أو التقديرات الجرفية التحكيمية.

4/2/4 التقسيمات المختلفة للضرائب:

هنالك العديد من التقسيمات للضرائب وتكشف عن الأنواع المختلفة لها، وفي إطار ما طرح في الفكر الاقتصادي والمالي في هذا المجال، فيمكن تصنيفهم كالآتي:

التقسيم الأول: الضرائب على الأفراد والضرائب على الأموال.

التقسيم الثاني : الضرائب على الثروة والضرائب على الدخل.

التقسيم الثالث : الضرائب الموحدة والضرائب النوعية.

التقسيم الرابع : الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة.

التقسيم الخامس : الضرائب على المبيعات والضرائب الجمركية.

التقسيم السادس : الضرائب العينية والضرائب الشخصية.

التقسيم السابع : الضرائب التوزيعية والضرائب القياسية.

5/2/4 الآثار الاقتصادية للضرائب:

1/5/2/4 الأثر على الاستهلاك والإنتاج:

فيما يتعلق بذلك يمكن ملاحظة ما يلي:

أن فرض الضرائب علي الدخل المنخفضة للأفراد محدودي الدخل يقلل من مقدرتهم علي الاستهلاك, وكذلك علي الإنتاج, وهو ما يؤدي إلي انخفاض مستوى الدخل القومي, وبالتالي يؤدي ذلك انخفاض ونقص في الإيرادات العامة للدولة.

من ناحية أخرى أن فرض ضريبة غير مباشرة علي السلع والخدمات الضرورية يحدث نفس الأثر السلبي علي الاستهلاك والإنتاج, وبالتالي انخفاض مستوى الدخل القومي.

أما في حالة فرض ضريبة غير مباشرة علي السلع والخدمات الكمالية, فإن ذلك يؤدي إلي تقليل الاستهلاك من تلك السلع والخدمات, إلا أنه لا يؤثر عادة في مقدرة الأفراد علي الإنتاج.

بالإضافة إلى ذلك، فإن فرض ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة علي أساس قواعد معينة، فإن ذلك يتيح للحكومة توجيه الاستهلاك والإنتاج بما يتفق مع احتياجات وظروف الاقتصاد القومي من ناحية التأثير كليا علي حجم الإنتاج وحجم الاستهلاك، وكذلك التأثير قطاعيا أو سلعيا، وهو ما يعني التأثير علي حجم الاستهلاك أو الإنتاج في قطاع معين أو سلعة معينة.

2/5/2/4 الأثر على الادخار والاستثمار:

وفي هذا المجال يمكن ملاحظة الآتي:

- 1- إذا اتجهت السياسة الضريبية إلى فرض ضريبة مباشرة بأسعار تصاعدية، فإن ذلك يؤدي إلى اقتطاع جزء هام من دخول الأغنياء المرتفعة وهو ما يحد من مقدرتهم علي الادخار، ومن ثم يكون هنا أثرا سلبيا للضرائب المباشرة التصاعدية عند مستوى معين، علي الادخار، ولذلك على صانع السياسة الضريبية ان يراعي إحداث قدر من التوازن بين هدفين أساسيين هما (تشجيع الادخار) و(تحقيق العدالة الضريبية)، وذلك عند فرض الضريبة التصاعدية بمستويات معينة.
- 2- من ناحية أخرى يلاحظ أن فرض ضريبة علي القيم المنقولة يؤدي إلى انخفاض ونقص الادخار وتقليل استعداد الأفراد علي الادخار وشهادات الاستثمار خير دليل على ذلك.

3- يضاف إلى ذلك أن فرض الضرائب غير المباشرة على السلع الكمالية يؤدي إلى ارتفاع أسعار تلك السلع، ومن ثم يؤدي إلى التقليل من استهلاكها، ومع الانخفاض في استهلاك أسعار تلك السلع، ومن ثم يؤدي إلى التقليل من استهلاكها، ومع الانخفاض في استهلاك السلع الكمالية، فإن ذلك يؤدي إلى زيادة الادخار النابع من الجزء الفائض الذي كان مخصصا لاستهلاك السلع الكمالية .

وعلى الجانب الآخر، فإن فرض الضرائب غير المباشرة على السلع الضرورية يؤدي إلى ارتفاع أسعارها، ورغم ذلك فإن استهلاكها لم ينخفض أو يقل لأن الطلب عليها غير مرن أو قليل المرونة، وهو ما يؤدي إلى زيادة الدخل المخصص لشرائها، ومن ثم يؤدي ذلك إلى نقص أو انخفاض الادخار، أي التأثير السلبي على الادخار.

4- ويلاحظ في هذا المجال أيضا أن فرض ضريبة على الأرباح غير الموزعة في الشركات المساهمة بمعدل أعلى من معدل الضريبة على أرباح الأسهم يؤدي إلى تقليل الأموال الاحتياطية، أي الاستثمار الذاتي وزيادة دخول الأفراد نتيجة زيادة التوزيعات، وربما يؤدي إلى زيادة الادخار.

5- وأخيرا يلاحظ أن فرض ضريبة على الأموال المودعة في الحسابات الجارية بالبنوك يؤدي إلى توجيه هذه الأموال إلى الاستثمار المباشر أو الاكتناز.

6- ولا يخفى في كل الحالات السابقة (أن أي أثر سلبي على الادخار) يؤدي (إلى أثر سلبي على الاستثمار)، لأن القاعدة في هذا المجال تشير إلى أنه لا استثمار بلا ادخار، فإذا انخفض الادخار، انخفض بالتالي الاستثمار. وإذا زاد الادخار زاد بالتالي الاستثمار فيما عدا فقط التحول من الادخار في البنوك إلى الاستثمار في الأوراق المالية، فإذا انخفض الادخار في البنوك، أي انخفضت الأموال التي كانت تتوجه إلى الادخار في البنوك اتجهت إلى الاستثمار في البورصة مع ثبات العوامل الأخرى.

3/5/2/4 الأثر على تخصيص الموارد:

إذا أخذنا في الاعتبار أن الضريبة تؤدي إلى ارتفاع سعر السلعة عن السعر التوازني في السوق، فإن ذلك يؤدي إلى أن القطاع الخاص سوف يقلل من إنتاج السلعة التي تحمل بالضرائب المرتفعة، مما يؤدي إلى تحقيق خسارة تتمثل في عدم استخدام الموارد الاقتصادية الاستخدام الأمثل، وهي خسارة بلا مقابل.

ومعنى ذلك أن الضريبة تؤدي إلى تشوه في هيكل الأسعار، وبالتالي يؤدي ذلك إلى أن القرارات الإنتاجية للقطاع الخاص لن تكون سليمة تماما لأنها لا تتمشى مع التكلفة النسبية لإنتاج السلع المختلفة، مما يؤدي إلى سوء تخصيص للموارد الاقتصادية ويحول دون الوصول إلى التخصيص الكفء للموارد الاقتصادية.

4/5/2/4 الأثر على توزيع الدخل:

ويلاحظ في هذا المجال مايلي:

- 1- إذا اتجه صانع السياسة الضريبية (المشرع الضريبي) إلى فرض ضرائب مباشرة تصاعدية، فإنه يؤدي إلى إعادة توزيع الدخل بطريقة أقرب إلى العدالة، ولاسيما إذا ما أمكن تقليل التهرب الضريبي من الأسعار التصاعدية ويشترط أن تخصص حصيلة هذه الضرائب لتمويل الخدمات العامة التي تستفيد منها الفئات محدودة الدخل أو الطبقات الفقيرة بدرجة أكبر من الطبقات الغنية والمرتفعة الدخل، ويلاحظ أن هذه السياسة نجحت نجاحا كبيرا في إنجلترا بعد الحرب العالمية الثانية.
- 2- أن فرض ضرائب مباشرة على التركات، وعلى تداول الأوراق المالية، وكذلك رسوم تسجيل العقارات يؤدي أيضا إلى إعادة توزيع الدخل بطريقة أقرب إلى العدالة، لأن أصحاب التركات والأوراق المالية والعقارات هم عادة من الفئات الغنية ذات الدخل المرتفعة.

- 3- ومن ناحية أخرى، يلاحظ أن فرض ضرائب غير مباشرة على السلع الكمالية يؤدي إلى إعادة توزيع الدخل بطريقة أقرب للعدالة حيث تأخذ من الأغنياء وتعطي الفقراء في شكل خدمات ومدفوعات تحويلية.
- 4- بينما إذا فرضت ضرائب غير مباشرة على السلع الضرورية فإن ذلك يؤدي إلى سوء توزيع الدخل أي زيادة الفوارق والتفاوت بين دخول الأفراد بدلا من تقريبها وتقليلها.

ولا يخفي أن عملية إعادة توزيع الدخل في حد ذاتها سوف تؤدي بدورها إلى التأثير على متغيرات الاقتصاد القومي، مثل معدل تكوين رؤوس الأموال، ومستوى الاستثمار، والعمالة وتخصيص الموارد الاقتصادية.

5/5/2/4 الأثر على التداول النقدي:

وفي هذا المجال يمكن ملاحظة الأتي:

- 1- إذا قامت الدولة بتحصيل الضرائب المباشرة، التي تقتطع من دخول الأفراد، بإعادة إنفاقها بالكامل عن طريق الإنفاق العام، فإن ذلك لا يؤثر على تيار التداول النقدي.
- 2- أما إذا لم توجه الحصيلة الضريبية بالكامل إلى الإنفاق العام، كما يحدث في حالة التضخم، حيث تقوم الدولة بإنقاص الإنفاق النقدي حتى يقل الطلب وتنخفض الأسعار، فإن ذلك يؤدي إلى تقليل التداول النقدي

حيث تم حجب جزء من الحصيلة الضريبية دون إنفاق، وبالتالي تم استبعاد هذا الجزء من التداول النقدي.

3- وفي حالة فرض ضريبة جديدة، فإن ذلك قد يؤدي إلى زيادة التداول النقدي، وخاصة إذا استخدمت الحصيلة من الضريبة الجديدة في تمويل بعض المشروعات.

4- ومن ناحية أخرى اقترضت الحكومة من البنك المركزي إلى حين تحصيل الضريبة، ففي هذه الحالة يزيد التداول النقدي بمقدار مبلغ القرض لفترة محدودة، وهي الفترة التي تمر بين اقتراض الدولة من البنك المركزي وبين تحصيل الضريبة، أما بعد تحصيل الضريبة فإن التداول النقدي يقل بنفس المقدار الذي زاد به عند إنفاق مبلغ القرض، وهكذا المسألة كلها تتوقف على فترة القرض وتحصيل الضريبة.



الفصل الخامس

الدين العام المحلي لتمويل عجز الموازنة والنمو الاقتصادي

فهرس الفصل الخامس

فهرس المحتويات

الفصل الخامس

الدين العام المحلى لتمويل عجز الموازنة والنمو الاقتصادى

1/5 مقدمة:

تشير تجارب معظم دول العالم إلى أنها قد واجهت مصاعب مالية مرتبطة بزيادة الإنفاق العام بدرجة أدت إلى تراكم الدين العام المحلى. وينشأ الدين العام المحلى من عدم كفاية الإيرادات العامة لتغطية النفقات العامة، ومن ثم حدوث تيار سنوى من عجز الموازنة العامة للدولة . واستمرار هذا التيار من العجز يؤدي إلى تراكم الدين العام بصرف النظر عن مكونات هذا الدين.

وقد حققت دول عديدة في العالم معدلات نمو معقولة في إطار تزايد الدين العام المحلى، في حين فشلت دول أخرى في تحقيق هدف النمو نتيجة لتراكم الدين العام، وضعف مقدرة الحكومة على خدمة الدين العام المحلى. ويشير ذلك إلى أن الدين العام المحلى قد يكزن مفيداً للنمو وقد يكون ضاراً. والجدير بالذكر أن المصاعب المالية تزداد خطورة إذا ما اتجهت الدولة إلى اتخاذ إجراءات من شأنها تحرير المعاملات الرأسمالية في ميزان المدفوعات، وتحرير معدل الفائدة مع تبني نظام التعويم المدار *Managed Floating System* لمعدل الصرف حيث يتدخل البنك المركزى لتجنب التقلبات الشديدة في هذا المعدل. ونقصد بتحرير المعاملات الرأسمالية في ميزان المدفوعات كأحد

عناصر التحرير المالي إزالة كافة القيود المفروضة على تحركات رؤوس الأموال طويلة وقصيرة الأجل من وإلى الخارج، بما في ذلك إزالة القيود على عمليات الصرف الأجنبي من بيع وشراء وتحويل وإيداع واقتراض وغيره . ويتضمن ذلك أيضا إزالة القيود على ملكية غير المقيم للأوراق المالية المحلية، والعكس صحيح حيث يتم السماح للمقيم بأن يتعامل بحرية في بيع وشراء أوراق مالية أجنبية.

أما تحرير معدل الفائدة كأحد عناصر التحرير المالي أيضا فإنها تعني أن معدل الفائدة يتحدد وفقا لقوى العرض والطلب على الأرصدة القابلة للإقراض، مع عدم اللجوء إلى وضع سقف على الإقراض. وفي هذا الإطار فإن ندرة الأرصدة القابلة للإقراض محليا يترتب عليها ارتفاع في معدلات الفائدة المحلية عن معدلات الفائدة في الأسواق المالية الدولية، وهذا يعني حدوث تدفقات رأسمالية قصيرة الأجل للداخل، الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع قيمة العملة المحلية ومن ثم الإضرار بالصادرات السلعية. ولذلك فإن البنك المركزي يتدخل للحفاظ على قيمة العملة المحلية من التقلبات الشديدة. وفي هذه الحالة فإن البنك المركزي يدخل مشتريا للعملة الأجنبية مما يؤدي إلى تراكم الاحتياطيات الخارجية وزيادة السيولة المحلية، فيتدخل مرة أخرى لمحاولة امتصاص السيولة الزائدة عن طريق عمليات السوق المفتوحة بإصدار أذون وسندات الخزنة.

وفى هذا الإطار فإن محاولة الإدارة الاقتصادية تحقيق هدفى الاستقرار والنمو الاقتصادي فإنها تواجه بآثار متعارضة، إذ أن استمرارية الدين العام وزيادته بسبب إصدار أذون وسندات الخزنة قد تؤدي إلى زيادة أعباء الفائدة مما ينعكس على زيادة العجز في الموازنة العامة للدولة ومن ثم المزيد من الاقتراض الحكومي لتمويل هذا العجز، ويترتب على ذلك زيادة الطلب على الأرصدة القابلة للإقراض فيرتفع سعر الفائدة، ومن ثم تحدث اتجاهات انكماشية تؤثر سلباً على هدف النمو. كما أن لجوء الإدارة الاقتصادية إلى تمويل جانب من عجز الموازنة عن طريق الإصدار النقدي قد يؤدي إلى ارتفاع المستوى العام للأسعار (تمويل تضخمي) مما يؤثر سلباً على هدف الاستقرار. أضف إلى ماسبق أن الزيادة في الطلب الكلي على السلع والخدمات والأصول المالية المحلية والأجنبية الراجعة إلى زيادة العرض النقدي قد تنعكس مباشرة في زيادة الواردات (وفقاً للتحليل النقدي) مما يؤثر سلباً على هدف تحقيق التوازن الخارجي.

وتسمى عملية لجوء الحكومة لامتناس السيولة المحلية الناجمة عن تدفقات رؤوس الأموال للداخل بسبب ارتفاع معدل الفائدة المحلي بسياسة التعقيم *Sterilization* أي محاولة تهميش أثر هذه التدفقات على القاعدة النقدية لتجنب زيادة عرض النقود عن الطلب عليها. ولا شك أن اللجوء إلى استخدام سياسة التعقيم يؤدي إلى تزايد رصيد الدين العام المحلي وتزايد أعبائه،

وكلما تضخمت أرقام الدين العام المحلي، كلما ترتب على ذلك ميل معدلات الفائدة إلى الارتفاع ومن ثم زيادة تكاليف الاقتراض من جديد.

والتساؤلات المطروحة هنا هي: إلى أى مدى يمكن للاقتصاد القومي أن يتحمل الاستمرار فى تزايد رصيد الدين العام وتزايد أعبائه ؟ وإلى أى مدى يؤدي هذا التزايد إلى ارتفاع تكاليف الاقتراض المحلي ؟ وإلى أى مدى يمكن للإدارة الاقتصادية أن تستمر فى استخدام سياسة التعقيم للحفاظ على الاستقرار النقدي ومواجهة الاتجاهات التضخمية؟

إن الإجابة على التساؤلات السابقة تتطلب البحث فى المسار الزمني للدين المحلي فى إطار عملية النمو الاقتصادي من ناحية، وفى إطار العوامل التي تؤدي إلى اتجاه أعباء الدين المحلي إلى التزايد من ناحية ثانية، وفي حدود إمكانية استخدام سياسة التعقيم من ناحية ثالثة.

وعلى هذا النحو فإن الفرضية التي يستهدف هذا الفصل اختبارها تتلخص فى أن الدين العام المحلي المصرى غير قابل للاستمرار *Unsustainable* فى ضوء استمرار الظروف والأوضاع المالية والنقدية الراهنة على ما هي عليه خلال السنوات العشر القادمة، ويتطلب اختبار هذه الفرضية وضع عدد من الفروض البديلة المتعلقة بمسار المتغيرات الاقتصادية الكلية ذات العلاقة المباشرة بتقديرات المسار الزمني للدين العام المحلي.

وينبغي تحليلنا لاختيار عشر سنوات قادمة لإجراء محاكاة لمسار الدين العام المحلي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي على أساس التوقع بأن عمليات الإستخصاص التي تقوم الحكومة بتنفيذها في الفترة الحالية قد تؤجل ظهور أية مشاكل متعلقة بحجم وأعباء الدين العام المحلي، حيث يتم تخصيص ثلث حصيلة بيع شركات قطاع الأعمال العام لهدف تخفيض الدين العام المحلي. بالإضافة إلى اتجاه الحكومة حالياً إلى استبدال أذون الخزنة بسندات طويلة الأجل تمتد آجالها حتى عام 2009.

وبناء على ما سبق فإن هذا الفصل تنقسم إلى أربعة أجزاء بخلاف المقدمة. يتناول الجزء الأول منها تحليل الإطار النظري لعلاقة الدين العام بالنمو الاقتصادي، أما الجزء الثاني فيشتمل على تحليل سلوك الدين العام والمؤشرات الاقتصادية ذات العلاقة خلال الفترة من (1985/84-1998/97)، بالإضافة إلى تحليل دور سياسة التعقيم في زيادة أرقام الدين العام المحلي. ويتضمن الجزء الثالث عمل محاكاة لسلوك الدين العام المحلي وتحديد نطاقه وحدود نموه، ومدى تجاوزه للسقف الممكن خلال فترة الدراسة (1985/84-1998/97)، كما يتضمن هذا الجزء تحليل الاتجاهات المحتملة لمسار الدين العام المحلي خلال السنوات العشر القادمة في ظل عدد من الفروض البديلة والملائمة للتحليل.

2/5 الإطار النظري لعلاقة الدين العام بالنمو الاقتصادي:

هل يعوق تراكم الدين العام المحلي النمو الاقتصادي أم يحفز؟ أم أن هذا الدين لا أثر له وفقاً لفرضية ريكاردو المتعلقة بحيادية أثر العجز الحكومي والدين العام المحلي؟.

الواقع أن هذا الأثر يستند إلى مجموعة من العلاقات التي تربط بين الدين العام المحلي من ناحية، وبعض المتغيرات الاقتصادية الكلية مثل الاستثمارات العامة والخاصة، والمدخرات القومية، ومعدل الفائدة، والمعرض النقدي، ومستوى الأسعار والتوظيف الخ من ناحية أخرى.

ويرى ريكاردو كما يرى الكلاسيك عموماً ومعهم بعض الاقتصاديين المعاصرين أن زيادة العجز الحكومي ومن ثم الاقتراض يؤدي إلى زيادة المدخرات الخاصة لتعويض النقص في المدخرات الحكومية، وينظر الأفراد إلى العجز الممول بالاقتراض في الفترة الحالية على أنه دين متراكم ستقوم الحكومة بسداده مستقبلاً عن طريق زيادة معدلات الضرائب أو فرض ضرائب جديدة، ولهذا يلجأ الأفراد إلى تخفيض استهلاكهم الجاري وزيادة مدخراتهم تحسباً لاحتمالات زيادة الضرائب في المستقبل. ونتيجة هذا التصرف تعنى وفقاً لريكاردو أن الزيادة في الإنفاق الحكومي سوف تقابل بانخفاض في الإنفاق الاستهلاكي الخاص، ومن ثم بقاء الإنفاق الكلي الحالي بدون تغير، وعليه يبقى أيضاً معدل الفائدة والاستثمار بدون تغير.

وقد أشار كل من *Robert Barro 1985* و *Evans 1985* كذلك إلى أن سيادة فرضية ريكاردو (*Ricardian Equivalence*) تؤدي إلى عدم تغير معدل الفائدة، وعدم وجود إزاحة للاستثمار الخاص، وعدم تأثير النمو الاقتصادي مستقبلاً بسبب زيادة العجز الحكومي.

وعلى الجانب الآخر، فهناك من يرى من الاقتصاديين أن العجز الحكومي له تأثير سلبي على الاستثمار ومن ثم النمو الاقتصادي. ويرون أن هذا الأثر يأتي من خلال تأثير تراكم الدين على ارتفاع معدلات الفائدة، ومن ثم انخفاض حجم الاستثمار، وتباطؤ معدلات النمو الاقتصادي. وما يؤدي إليه ذلك من ارتفاع الأسعار، وزيادة معدلات البطالة، وانخفاض المدخرات وليس زيادتها كما يرى مؤيدو فرضية ريكاردو.

وعلى ذلك فإن العجز الحكومي، وتراكم الدين العام المحلي يؤثر على بعض المتغيرات الاقتصادية الكلية بطريقة تعتمد على كيفية تمويل العجز وسداد الدين، ومسار النمو الاقتصادي والاستثمار، وهيكلة الإنفاق العام، ومصادر الإيرادات العامة، ومدى التناسق والتنسيق بين أدوات السياسة النقدية ومتغيراتها، وأدوات السياسة المالية.

فإذا كان تزايد الإنفاق العام المسبب للعجز الحكومي قد استخدم لتمويل أوجه الاستثمار في البنية الأساسية (طرق وجسور، شبكة مواصلات، اتصالات، وحماية البيئة...الخ) فإن العجز المتحقق عن ذلك يعتبر عجزاً محفزاً للنمو،

ومؤشراً على زيادة الدخل مستقبلاً ومن ثم زيادة الإيرادات الضريبية المحصلة من الأجيال القادمة، وهى الأجيال التى سوف تستفيد حتماً من الاستثمار الحالي فى مرافق البنية الأساسية.

ومع ذلك فإن هناك حدوداً لإمكانية الاستمرار فى تراكم الدين العام المحلى، إذ أن تراكم الدين يؤدي إلى استقطاع نسبة عالية من الإيرادات لدفع الفوائد المستحقة على هذا الدين، وتعجز الحكومة عن توفير الموارد اللازمة لتمويل استثماراتها العامة فتلجأ إلى الضرائب الاختلالية التى تؤثر على مستوى النشاط الإقتصادى، وقد تلجأ فى النهاية إلى آلية التمويل عن طريق زيادة عرض النقود (الإصدار). فيحدث تضخم يؤثر على مستوى الدخل الحقيقية، وقد يؤدي إلى ظاهرة سلبية معدل الفائدة الحقيقي، وانخفاض القيمة الخارجية للعملة، وهروب رؤوس الأموال إلى الخارج، وغير ذلك من الآثار السلبية لتراكم الدين العام المحلى وتزايد أعبائه.

وبناء على ماسبق فإن العجز الحكومى، والدين العام المحلى يمكن استخدامه كأداة للتمويل شريطة أن يكون ذلك فى حدود معينة، وهذه الحدود تعتمد على طبيعة العلاقة بين حجم العجز والدين العام المحلى، والنتائج المحلى الإجمالي، ومعدل الفائدة، ومعدل النمو.

3/5 سلوك الدين العام وبعض المتغيرات الاقتصادية الكلية

يعرف بعض الاقتصاديين الدين العام بأنه الرصيد المتراكم من عجز الموازنة العامة للدولة . وتُعتبر الحسابات المالية للحكومة بالمفهوم الواسع عن صافى المركز المالى للحكومة المركزية، والهيئات الاقتصادية العامة، وشركات قطاع الأعمال العام.

وبهذا المفهوم فإن الدين العام المحلى يتضمن الديون الحكومية المتراكمة فى شكل صكوك وسندات وأذون على الخزنة العامة، بالإضافة إلى صافى أرصدة الحكومة والهيئات الاقتصادية لدى الجهاز المصرفي بما فى ذلك الاقتراض من بنك الاستثمار القومي.

ويتضح وفقا للنشرة الاحصائية للبنك المركزى المصرى أن إجمالى الدين العام المحلى قد بلغ نحو ٤٧٤٢,١ مليار جنيه (أو ما يمثل ٨١,٠ ٪ من الناتج المحلى الإجمالى) فى نهاية يونيو ٢٠٢٠، منه ٨٧,٨ ٪ مستحق على الحكومة، و ٦,٠ ٪ على الهيئات العامة الاقتصادية، و ٦,٢ ٪ على بنك الاستثمار القومي. وبلغ صافى رصيد الدين المحلى المستحق على الحكومة نحو ٤١٦٣,٦ مليار جنيه فى نهاية يونيو ٢٠٢٠، بزيادة قدرها نحو ٤٣٢,٨ مليار جنيه خلال السنة المالية ٢٠٢٠/٢٠١٩. وبلغ صافى رصيد مديونية الهيئات العامة الاقتصادية نحو ٢٨٦,٤ مليار جنيه بارتفاع قدره نحو ٣,٥ مليار جنيه خلال السنة موضع العرض. أما صافى مديونية بنك الاستثمار

القومي مطروحا منه المديونية البينية للبنك مع الهيئات العامة الاقتصادية، وكذا استثمارات البنك في الأوراق المالية الحكومية (أذون وسندات)، فقد بلغ نحو ٢٩٢,١ مليار جنيه بارتفاع قدره ٢٣,٧ مليار جنيه .

4/5 تحديد نطاق الدين العام المحلي في مصر

سوف يتناول هذا الجزء تحليل نطاق الدين العام المحلي في مصر، وذلك بإجراء محاكاة لنسبة الدين للنواتج الفعلية مع نسبة سقف الدين التي تمثل الحد الأعلى الذي يجب عدم تجاوزه. كما يتضمن هذا الجزء تحليل الاتجاهات المتوقعة لمسار الدين العام خلال السنوات العشر القادمة، في ظل عدد من الفروض البديلة.

1/4/5 محاكاة نسبة الدين للنواتج وسقف التجاوز

باستخدام بيانات الدين العام المحلي في مصر، ومتغيرات الناتج المحلي الإجمالي ومعدل نموه، ومعدل الفائدة، وعجز الموازنة العامة للدولة، فإنه يمكن عمل محاكاة لمسار نسبة الدين العام خلال الفترة محل الدراسة، وتحديد السقف المفترض لمقدرة الاقتصاد المصري على تحمل الدين العام ومقارنته بالنسبة الفعلية للدين العام المحلي إلى الناتج المحلي الإجمالي عبر الفترة سالفة الذكر. ويوضح الجدول التالي تطور نسبة الدين الفعلية للناتج المحلي الإجمالي ، ونسبة سقف الدين الممكن للناتج عبر فترة الدراسة

مقارنة نسبة الدين الفعلية للنواتج وسقف الدين الممكن خلال فترة الدراسة

السنوات	نسبة الدين الفعلية للنواتج المحلى	سقف نسبة الدين المحلى الممكن	وصف حالة الدين
1	86.7	92	النسبة الفعلية لم تتجاوز السقف
2	86.2	115	النسبة الفعلية لم تتجاوز السقف
3	82.3	92	النسبة الفعلية لم تتجاوز السقف
4	80.5	116	النسبة الفعلية لم تتجاوز السقف
5	76.8	93	النسبة الفعلية لم تتجاوز السقف
6	78.7	104	النسبة الفعلية لم تتجاوز السقف
7	88	103	النسبة الفعلية لم تتجاوز السقف
8	76.2	49	الموقف حرج ونسبة التجاوز
9	72.3	88	النسبة الفعلية لم تتجاوز السقف
10	70.8	55	الموقف حرج ونسبة التجاوز
11	65.8	18	الموقف حرج ونسبة التجاوز
12	65.9	55	الموقف حرج ونسبة التجاوز
13	66.7	34	الموقف حرج ونسبة التجاوز
14	67	58	الموقف حرج ونسبة التجاوز
المتوسط	%76	%76.6	

ويلاحظ من الجدول رقم (3) ما يلى:

1- بلغ متوسط نسبة الدين المحلى إلى الناتج المحلى الإجمالي خلال فترة الدراسة نحو 76% وذلك من واقع الأرقام الفعلية لكل من الدين والناتج بالأسعار الجارية.

2- بلغ متوسط سقف نسبة الدين المحلى الممكن خلال الفترة محل الدراسة نحو 76.6%، وذلك من واقع حسابها بالمعادلة.

3- اقتربت النسبة الفعلية للدين المحلى من السقف الممكن للدين، وهو ما يشير إلى أن الدين المحلى فى مصر قد بدأ يدخل المرحلة الحرجة، وهى مرحلة انفجار أزمة الدين المحلى.

4- يلاحظ من وصف حالة الدين المحلى عبر الفترة محل الدراسة أن الفترة من عام 1 إلى 7 لم تتجاوز النسبة الفعلية للدين السقف الممكن له، الأمر الذى يعنى أن مصر لم تكن تعاني من مشكلة ديون محلية خلال الفترة سالف الذكر. وبدءا من عام 7 حتى نهاية عام 14 تجاوزت نسبة الدين الفعلية السقف الممكن للدين المحلى باستثناء عام 9 وتراوحت نسبة التجاوز بين 9% و 47.8%.

5- يشير التجاوز سالف الذكر إلى أن معدل نمو الناتج الإجمالي قد انخفض عن معدل الفائدة خلال السنوات التى حدث فيها هذا التجاوز. ويلاحظ كذلك أن نسبة العجز الأساسى (العجز المحلى - مدفوعات الفائدة) قد

تحولت إلى معدلات سالبة ويرجع ذلك إلى أن مدفوعات الفائدة قد تعدت مقدار العجز المحلي للموازنة العامة.

6- انخفضت نسبة التجاوز لسقف نسبة الدين الممكنة إلى 9% فقط عام 9، أي أن التجاوز الفعلي لنسبة الدين لم يكن كبيراً في هذا العام، ويرجع ذلك إلى انخفاض معدل الفائدة إلى 13.2%، وانخفاض نسبة العجز الاساسي إلى الناتج لتصل إلى (- 3%) وهو ما يعني وجود فائض في الموازنة إذا ما تم استبعاد مدفوعات الفائدة علي الدين العام المحلي.

2/4/5 الاتجاهات المحتملة لمسار الدين المحلي:

اشتمل التحليل السابق على محاكاة نسبة الدين الفعلية للناتج مع السقف الممكن لهذه النسبة خلال فترة الدراسة. وسوف نتناول في هذا الجزء تحليل الاتجاهات المحتملة لنسبة الدين خلال الفترة 1999/98 - 2007. والهدف من ذلك هو التعرف علي الاتجاه المحتمل لنسبة الدين إلى الناتج في المستقبل، أخذاً في الاعتبار قيم مفترضة للمتغيرات ذات العلاقة /بحساب هذه النسبة. وفيما يلي تحليلاً موجزاً لهذه الاتجاهات.

الاتجاه الأول. بقاء الوضع السابق علي ما هو عليه:-

في ظل هذا الاتجاه فإننا سوف نفترض أن قيم المتغيرات المستخدمة في حساب نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي تبقى علي ما هي عليه خلال فترة التوقع، وقد كانت قيم هذه المتغيرات في العام الأخير كما يلي:-

نسبة الدين المحلي إلى الناتج الاسمي = 67%

معدل الفائدة الاسمي = 13.2%

معدل النمو الاسمي = 9.4%

نسبة العجز الإجمالي للناتج = 1.5%

وقد سبق القول الاقتصاد المصري قد بدأ في الدخول إلى مرحلة انفجار أزمة ديون محلية، حيث تجاوزت النسبة الفعلية للدين المحلي الحد الذي يمكن تحمله بنسبة 9%، رغم اتجاه نسبة عجز الموازنة للناتج المحلي الإجمالي إلى التناقص خلال السنوات الأخيرة. ولعل ذلك يرجع إلى تزايد أعباء الفائدة بدرجة كبيرة، حيث بلغت نسبة ما تمتصه الفوائد من إجمالي الإيرادات العامة للدولة حوالي 18%.

فإذا افترضنا استمرار الأوضاع التي كانت سائدة في هذا العام علي ما هي عليه، فإنه من المتوقع أن تستمر نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي في الارتفاع لتتجاوز نسبة 100% في غضون سبع سنوات.

ويوضح الجدول التالي اتجاه نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة

حساب نسبة الدين في حالة استمرار الأوضاع كما هي

السنوات	نسبة الدين	نسبة العجز	معدل النمو	سعر الفائدة	مسار الدين
	P	BD/Y	g	r	DBT/Y
1	0.67	0.015	0.094	0.132	0.71
2	0.67	0.015	0.094	0.132	0.75
3	0.67	0.015	0.094	0.132	0.79
4	0.67	0.015	0.094	0.132	0.83
5	0.67	0.015	0.094	0.132	0.88
6	0.67	0.015	0.094	0.132	0.92
7	0.67	0.015	0.094	0.132	0.97
8	0.67	0.015	0.094	0.132	1.02
9	0.67	0.015	0.094	0.132	1.07
10	0.67	0.015	0.094	0.132	1.12

ويلاحظ من الجدول السابق أن نسبة الدين العام المحلي للناتج سوف تتجه إلى التزايد عبر الفترة، حتى تصل إلى 112% من الناتج المحلي الإجمالي عام 10. وهذا يعني أن حالة الدين المحلي تزداد سوءاً عبر الزمن، الأمر الذي يؤدي إلى سيادة حالة من عدم الثقة، قد تعجز معها الحكومة عن تدبير احتياجاتها عن طريق الاقتراض المحلي من الجمهور والمؤسسات المختلفة، وعليه فإما أن يأخذ معدل الفائدة اتجاهه إلى التزايد مرة أخرى، وما يؤدي إليه ذلك من حدوث اتجاهات انكماشية تؤثر على النمو والاستقرار. وإما أن تلجأ الحكومة إلى ما يعرف "بنقدية الدين"، أي تمويل العجز وفوائد وأقساط الدين

عن طريق الإصدار النقدي، وهذا يؤثر أيضاً على النمو والاستقرار الاقتصادي.

الاتجاه الثاني: استخدام متوسطات فترة الدراسة

يفترض في هذا الاتجاه حساب النسبة المتوقعة للدين إلى الناتج المحلي الإجمالي باستخدام متوسطات قيم المتغيرات ذات العلاقة خلال الفترة. وهذه المتوسطات كانت على النحو التالي:

(1) متوسط نسبة الدين إلى الناتج الاسمي = 76%

(2) متوسط معدل الفائدة الاسمي = 16.7%

(3) معدل النمو الاسمي = 17%

(4) نسبة العجز الإجمالي للناتج = 6.6%

وبإعمال النسب السابقة يمكن حساب المسار المتوقع للدين المحلي وذلك على النحو المبين في الجدول التالي

تقدير المسار المتوقع للدين المحلي في حالة استخدام متوسطات فترة الدراسة

السنوات	نسبة الدين للناتج	نسبة العجز	معدل النمو	سعر الفائدة	مسار الدين المتوقع
	P	BD/Y	g	r	DBT/Y
1998	0.760	0.066	0.170	0.167	0.82
1999	0.760	0.066	0.170	0.167	0.89
2000	0.760	0.066	0.170	0.167	0.95

2001	0.760	0.066	0.170	0.167	1.02
2002	0.760	0.066	0.170	0.167	1.08
2003	0.760	0.066	0.170	0.167	1.14
2004	0.760	0.066	0.170	0.167	1.20
2005	0.760	0.066	0.170	0.167	1.27
2006	0.760	0.066	0.170	0.167	1.33
2007	0.760	0.066	0.170	0.167	1.39

ويوضح الجدول السابق أن نسبة الدين إلى الناتج سوف تتزايد عبر الفترة لتتعدى حاجز 100% قبل مرور أربعة أعوام. وهو ما يعني أن أزمة الدين المحلي سوف تنفجر في ظل هذا البديل بدرجة أسرع من افتراض بقاء الأوضاع السابقة على ما هي عليه. إذ من المتوقع أن تصل نسبة الدين إلى الناتج إلى نحو 139%.

وهو ما يعني أن الأوضاع في ظل هذا البديل (أي سيادة متوسطات قيم المتغيرات الاقتصادية المستخدمة في التقدير عبر السنوات العشر القادمة) سوف تزداد سوءاً عن البديل السابق.

الاتجاه الثالث: ثبات نسبة العجز مع معدل نمو أكبر من معدل الفائدة:

في ظل هذا الاتجاه سيتم افتراض أن نسبة العجز الإجمالي إلى الناتج المحلي ستبقى ثابتة خلال السنوات العشر القادمة، وهذا يعني أن الإدارة الاقتصادية سوف تعمل على الحفاظ على الوضع القائم والمتعلق بزيادة أرقام العجز بنفس نسبة الزيادة في الناتج المحلي الإجمالي. أما الفرض الثاني فإنه يتعلق بإمكانية تحقيق معدل للنمو الاقتصادي يفوق معدل الفائدة.

وبالإضافة إلى ما سبق فسوف نفترض أن نسبة الدين العام المحلي إلى الناتج المحلي الإجمالي التي تحققت في العام الأخير من فترة البحث ستبقى كما هي عند مستوى 67%. وهذا يعني أيضا افتراض أن الإدارة الاقتصادية سوف تحافظ على ثبات واستقرار العلاقة بين الدين العام المحلي والناتج المحلي الإجمالي باعتبار أن ذلك هدفاً اقتصادياً مرغوباً.

وعلى ذلك فإن هذا البديل يفترض القيم التالية للمتغيرات ذات العلاقة:

$$(1) \text{ نسبة الدين إلى الناتج الاسمي} = 67\%$$

$$(2) \text{ معدل الفائدة الاسمي} = 10\%$$

$$(3) \text{ معدل النمو الاسمي} = 15\%$$

$$(4) \text{ نسبة العجز الإجمالي للناتج} = 1.5\%$$

وبإعمال النسب المفترضة السابقة، أمكن الحصول على النتائج المبينة في الجدول التالي

تقدير المسار المتوقع للدين المحلي

(حالة ثبات نسبة العجز وتحقيق معدل نمو يفوق معدل الفائدة)

السنوات	نسبة الدين للناتج	نسبة العجز للناتج	معدل النمو الجاري	سعر الفائدة	مسار الدين
	P	BD/Y	g	r	DBT/Y
1	0.670	0.015	0.15	0.10	0.66
2	0.670	0.015	0.15	0.10	0.64
3	0.670	0.015	0.15	0.10	0.63
4	0.670	0.015	0.15	0.10	0.62
5	0.670	0.015	0.15	0.10	0.61
6	0.670	0.015	0.15	0.10	0.59
7	0.670	0.015	0.15	0.10	0.58
8	0.670	0.015	0.15	0.10	0.57
9	0.670	0.015	0.15	0.10	0.56
10	0.670	0.015	0.15	0.10	0.55

ويلاحظ من الجدول السابق أن نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي سوف تتجه إلى الانخفاض عبر الفترة محل التوقع ، حيث تصل إلى نحو 55% عام 10 مقابل 66% عام 1. ويشير هذا البديل إلى أن وضع هدف للنمو

الاقتصادي عند 15% ومحاولة تحقيقه مع استقرار معدلات الفائدة عند 10% سوف يحسن من وضع الدين العام المحلي ويخفض نسبته إلى الناتج (مع ملاحظة أن معدل الفائدة على أذون الخزانة في عام 1 قد بلغت نحو 8.8%). ويعني ذلك أن نسبة الدين سوف تتحسن بدرجة أكبر من تلك الموجودة في الجدول في ظل معدل فائدة 10%.

الاتجاه الرابع: ثبات نسبة العجز مع معدل نمو أقل من معدل الفائدة:

في ظل هذا الاتجاه سيتم أيضا افتراض أن نسبة العجز الإجمالي إلى الناتج المحلي ستبقى ثابتة خلال السنوات العشر القادمة كما هو الحال في البديل السابق. أما الفرض الثاني فإنه يتعلق بعدم مقدرة الإدارة الاقتصادية على تحقيق معدل للنمو الاقتصادي يفوق أو يعادل معدل الفائدة. أما فيما يتعلق بنسبة الدين المحلي للناتج فسوف نفترض استمرار النسبة التي تحققت في العام الأخير من الدراسة وهي 67%.

وبافتراض أن معدل النمو المتوقع سينخفض نتيجة لأي متغيرات يصعب التكهن بها والتحكم فيها من قبل صانع السياسة ، مع افتراض بقاء معدل الفائدة عند مستوى قريب من المعدل الحالي فإنه يمكن تقدير المسار الزمني لنسبة الدين للناتج المحلي الإجمالي خلال السنوات العشر القادمة وذلك على النحو المبين في الجدول التالي

وفي هذا الصدد فإن قيم المتغيرات محل الدراسة سوف تأخذ النسب التالية:

(1) نسبة الدين إلى الناتج الاسمي = 67%

(2) معدل الفائدة الاسمي = 10%

(3) معدل النمو الاسمي = 5%

(4) نسبة العجز الإجمالي للناتج = 1.5%

تقدير المسار المتوقع للدين المحلي

(حالة معدل نمو أقل من معدل الفائدة)

السنوات	نسبة الدين لناتج	نسبة العجز	معدل النمو الجاري	سعر الفائدة	مسار الدين
	P	BD/Y	g	r	DBT/Y
1	0.67	0.015	0.05	0.10	0.72
2	0.67	0.015	0.05	0.10	0.77
3	0.67	0.015	0.05	0.10	0.82
4	0.67	0.015	0.05	0.10	0.87
5	0.67	0.015	0.05	0.10	0.93
6	0.67	0.015	0.05	0.10	0.99
7	0.67	0.015	0.05	0.10	1.05
8	0.67	0.015	0.05	0.10	1.11
9	0.67	0.015	0.05	0.10	1.18
10	0.67	0.015	0.05	0.10	1.25

ويتضح من الجدول السابق أن نسبة الدين سوف تتجه إلى التزايد عبر السنوات العشر محل التوقع حتى تصل إلى نحو 125% عام 10 مقابل مانسبته 72% عام 1.

3/4/5 الخلاصة والاستنتاجات

يتلخص الهدف الأساسي من هذا الفصل في محاولة اختبار فرضية أن الاقتصاد المصري يمكن أن يستمر في تحمل المزيد من الديون العامة المحلية في ضوء استمرار الأوضاع الاقتصادية المالية والنقدية الحالية على ما هي عليه في المستقبل. حيث يرى بعض الاقتصاديين في هذا الصدد أن الديون المحلية المتراكمة لا تثير أية مشاكل، ولا تؤثر على مسار الأداء الاقتصادي بوجه عام. ويستند هؤلاء إلى فرضية ريكاردو في الأثر الحيادي لعجز الموازنة وتراكم الدين العام المحلي باعتبار أن الزيادة في الإنفاق العام في الفترة الحالية يقابلها انخفاض في الإنفاق الاستهلاكي في الفترة الحالية، وزيادة المدخرات الخاصة تحت فرض رشادة المستهلكين وتوقعاتهم بأن العجز الحالي سيتم تمويله عن طريق الضرائب المستقبلية. ومن ثم لا يتأثر معدل الفائدة ولا يتأثر حجم الاستثمار الحالي، ويستمر الدخل في النمو مستقبلاً.

وعلى الجانب الآخر فقد انتهت بعض الدراسات إلى أن العجز المحلي وتراكم الدين العام يؤثران على الأرصدة القابلة للإقراض فيرتفع معدل الفائدة ويؤثر ذلك وفقاً لمبادئ التحليل الكينزي على تقليل حجم الاستثمار ومن ثم

انخفاض مستوى الدخل القومي الحقيقي. وقد أجريت اختبارات عديدة لهذه الآثار من خلال تحليل وقياس "فرضية الإزاحة *Crowding Out*" في بعض الاقتصاديات المتقدمة والنامية.

ويرى فريق ثالث من الاقتصاديين المدافعين عن الفكر النقدي المعاصر أن العجز المحلي وتراكم الدين العام إنما ينعكس في التأثير على زيادة العرض النقدي من خلال لجوء الحكومة في النهاية إلى "نقدية الدين *Monetrizing*" ويسبب ذلك ارتفاع المستوى العام للأسعار وغياب الاستقرار الاقتصادي. بل إن النقديين يرون كذلك أن الخلل الخارجي ماهو إلا محصلة لعدم التوازن النقدي المحلي، أي زيادة عرض النقود عن الطلب عليها، وهم في ذلك يؤكدون على تأثير الخلل الداخلي (عجز الموازنة) على الخلل الخارجي (عجز ميزان المدفوعات)

ولاختبار الفرضية الأساسية لهذا البحث تم تحليل المسار الذي سلكته هذه الديون في إطار تغير بعض المتغيرات الاقتصادية الكلية في الاقتصاد المصري عبر الفترة 1985/84-1998/97، وتحليل أسباب تزايد الدين العام المحلي خلال فترة الدراسة. وفي هذا الصدد تم استعراض وتحليل وقياس نطاق الدين العام المحلي وإمكانية استمراره في التزايد بمحاكاة النسبة الفعلية للدين إلى الناتج مع الحد الأقصى الذي كان من الممكن تحمله خلال فترة الدراسة. كما تم افتراض عدة مسارات بديلة للمتغيرات الاقتصادية ذات العلاقة بالدين

العام المحلي بهدف تحليل قدرة الاقتصاد المصري على تحمل هذا الدين خلال عشر سنوات قادمة.

وخلص الفصل إلى أن الاقتصاد المصري رغم الجهود المبذولة في مجال الإصلاح الاقتصادي في إطار برنامج الإصلاح والتعديل الهيكلي خلال فترة الدراسة، إلا أن النسبة الفعلية للدين العام إلى الناتج قد تعدت السقف الذي كان من الممكن تحمله.

وقد ترتب على هذا التجاوز ارتفاع رقم الدين العام إلى نحو 187.8 مليار جنيهه يقابلها أعباء الفائدة التي بلغت نحو 12.2 مليار بما نسبته 18% من إجمالي الإيرادات العامة للدولة.

وبتقدير المسار المتوقع للدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي خلال عشر سنوات قادمة. أوضحت ثلاثة اختبارات في ظل فروض مختلفة ضعف مقدرة الاقتصاد المصري على تحمل المزيد من الدين العام المحلي مستقبلاً. بينما أوضح اختبار واحد أن هناك إمكانية لرفع هذه المقدرة مستقبلاً. والشرط الضروري لرفع مقدرة الاقتصاد المصري على تحمل زيادة جديدة في هذه الديون هو استقرار عجز الموازنة العامة للدولة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، مع تحقيق معدل نمو للناتج المحلي الإجمالي يفوق معدل الفائدة.

نستخلص مما سبق هي أن عدم كفاية الإيرادات العادية للدولة يدفعها الى الاقتراض لسد العجز فى موازنتها الذى تمليه عليها ضرورة تنفيذ خططها التنموية، وفى هذا الصدد تلجأ الدولة إما للقروض الداخلية أو القروض الخارجية. وهذه القروض تمارس أثراً متباينة على الاقتصاد القومى. والقروض الداخلية قد يكون منبعها هو المدخرات النقدية لأفراد أو مؤسسات، وقد يكون منبعها الاقتراض من البنوك (القرض التضخمى). وتلجأ الدول الى هذا الأسلوب لتمويل عجز موازنتها العامة فى ظل عدم كفاية المدخرات المحلية، وبسبب خوفها من الوقوع تحت وطأة المديونية الخارجية، إلا أنه نظراً لما يقترن بهذا الأسلوب من حدوث تضخم فيطلق عليها التمويل التضخمى، وهو موضوع الفصل القادم.

5/5 وسائل الإصدار النقدي

يمكن للدولة وما تملكه من سلطة سيادية منفردة أن تؤثر فى الإصدار النقدي بطريق مباشر وغير مباشر. فهي قد تقوم بذلك بصورة مباشرة من خلال إصدار الحكومة لأذون الخزانة التى تفترض بمقتضاها من البنك المركزى، والذي يقوم بدوره بطبع كمية من البنكنوت لشراء تلك الأذون. وقد تستطيع الحكومة التأثير فى الإصدار النقدي بصورة غير مباشرة، وذلك من خلال إقتراضها من المؤسسات المصرفية، بمعنى الحصول على الإئتمان المصرفي منها، وذلك عن طريق ما للجهاز المصرفي من قدرة على خلق الإئتمان.

والأمر الجدير بالذكر هو أن تمويل عجز الموازنة العامة من خلال الإصدار النقدي - سواء عن طريق قيام البنك المركزي بطبع البنكوت أو عن طريق التوسع في الإئتمان المصرفي - فسوف تكون نتيجة زيادة حجم المعروض النقدي في المجتمع، وإن لم يكن معدل نمو الناتج - ومن ثم معدل نمو الطلب على النقود الذي يتجدد بحجم المبادلات المرتبطة بهذا الناتج - أكبر من معدل نمو المعروض النقدي، أو إذا كان الجهاز الاقتصادي للدولة لا يتسم بالمرونة في استجابة لزيادة الإنفاق الكلي المتولد من زيادة عرض النقود ... فإن مفاد كل ذلك هو حدوث تضخم. لذا يُطلق على هذا الأسلوب التمويلي بـ (التمويل التضخمي).

وكثيراً ما يطلق عليه التمويل بالعجز، وذلك لأن الدولة تُحدث عجزاً متعمداً في موازنتها من خلال التوسع في النفقات العامة - وفي ظل عدم كفاية الإيرادات العادية والمدخرات الوطنية - تلجأ الدولة إلى سد العجز من خلال الإصدار النقدي الجديد (الاقتراض من البنك المركزي أو البنوك التجارية).

وفي هذا السياق فإن التساؤل الذي يطرح نفسه هو هل هذا الإصدار النقدي الجديد، وما ينجم عنه من تضخم يؤدي إلى تحفيز أم تثبيط الإقتصاد القومي؟، ولماذا تلجأ الدول إلى الاستناد إليه في التمويل - طالما أن له آثار تضخمية؟، وهل توجد شروط أو سياسات من شأنها تفويض هذه الآثار التضخمية المصاحبة لسياسة التمويل بالعجز؟

إن الإجابة على هذه التساؤلات تتحدد في إطار الموضوعات التالية:

6/5 الجدل حول التمويل بالعجز (التمويل التضخمي)

إن الجدل بين تأييد أو رفض التمويل بالعجز كوسيلة لتمويل عجز الموازنة العامة له جذوره التاريخية في الفكر الإقتصادي، وقد امتد الحوار الجدلي ليكون بين صنّاع القرارات في الدول النامية والمتقدمة على حد سواء، وذلك في إطار الإهتمام بقضايا النمو ومحدداته، ومن ثم مدى ملائمة هذا الأسلوب -إنطلاقاً من الآثار الإيجابية أو السلبية الصافية للتضخم- لتحقيق النمو الاقتصادي.

1-6-5 الجدل الفكري حول التمويل التضخمي

إن المبدأ الأساسي الذي ظل يحكم الفكر التقليدي هو سيادة التوظيف الكامل، والمرونة الكاملة للأسعار والأجور ولانتقالات عوامل الإنتاج، والتلقائية التي يحكمها مبدأي المنافسة الحرة وقانون ساي للأسواق، والذي يفضي إلى أن كل عرض يخلق الطلب المساوي له. ومن ثم فإن الناتج الطبيعي لهذه الفروض هو توازن الإقتصاد دائماً عند مستوى التوظيف الكامل، وحياد النقود والسياسة المالية، وهو ما يعني أن الإصدار النقدي الجديد يؤدي فقط إلى إرتفاع المستوى العام للأسعار (حدوث تضخم)، دون أن يقابله زيادة حقيقية في الإنتاج، علاوة على ذلك تبني الفكر التقليدي مبدأ توازن الموازنة، بمعنى أن هناك دائماً توازن بين إيرادات الدولة ونفقاتها، وذلك لأن حدوث عجز وتمويله من خلال الإصدار النقدي لن تكون نتيجته سوى التضخم الذي يؤدي إلى مزيد من

العجز، ومن ثم الدخول في حلقة مفرغة للتضخم، وبالتالي لا مفر من الإلتزام بمبدأ توازن الموازنة.

أما الفكر الكينزي والذي ظهر إلى حيز الوجود إستجابة لمرور الدول الرأسمالية بحالة من الكساد والبطالة المتفشية، والتي لم تقلح معها أي فروض كلاسيكية. حيث ابتعد الإقتصاد كثيراً عن مستوى التوظيف الكامل، ولم يعد أي شئ قادراً على إعادته لهذا الوضع إلا من خلال رفع مستوى الطلب الكلي الذي يعتبر المحدد الأساسي للنشاط الإقتصادي. ولن يتأتى ذلك إلا من خلال قيام الدولة بتبني سياسة مالية توسعية لإنعاش الطلب الكلي (عن طريق تخفيض الضرائب والتوسع في النفقات العامة)، وهكذا أحدثت الدولة عجزاً متعمداً يجب تمويله. وليس من المنطقي أن يتم تمويله من خلال الضرائب أو الإقتراض، وذلك حتى لا يترتب على ذلك السلوك أثار إنكماشية من شأنها خفض الإنفاق الخاص. وفي ظل وجود طاقات عاطلة وكساد فإن أفضل طريقة للتمويل هو التمويل التضخمي لضخ كمية من النقود في المجتمع. وقد ساعد على ترسيخ الفكر الكينزي بشأن نجاح التمويل التضخمي في علاج البطالة والكساد - فكر الكينزيين- بشأن العلاقة التبادلية بين البطالة والتضخم والتي ترجمت إلى (منحنى فيليبس) والذي قاد إلى أن علاج البطالة له نفقة، وهو التضخم. ومن ثم فإن التحدي هو كيف يمكن الوصول بمعدلات التضخم إلى المستوى الذي يجعل البطالة في حدها الأدنى. وعموماً لم تمثل هذه القضية إنشغالاً كبيراً وقتها، حيث لم يكن التضخم ظاهرة مفاجئة ومقلقة وقتها. ولكن منذ بداية

السبعينيات ساد العالم الرأسمالي ظاهرة جديدة وهي التضخم الركودي، أي تزامن البطالة والتضخم معاً، وهو ما انعكس بالطبع على الدول النامية من خلال علاقات التبادل التجاري والمالي مع الدول الرأسمالية، وهنا أخذ ينظر إلى موضوع التضخم كوسيلة لعلاج عجز الموازنة العامة بعين التفحص والإهتمام. ثم ظهر الفكر الكلاسيكي الجديد، وذاع نشاط الفكر النقدي والذي نادى بضرورة الابتعاد تماماً عن وسيلة التمويل التضخمي كوسيلة لتمويل عجز الموازنة العامة، حيث أن التوسع في عرض النقود -الذي هو المحدد الأساسي للنشاط الإقتصادي في الفكر النقدي- بمعدل أعلى من معدل نمو الناتج يؤدي إلى ضغوط تضخمية خطيرة، ومن ثم يجب أولاً تخفيض عجز الموازنة العامة إلى أضيق الحدود، وتمويل العجز بطرق أخرى غير وسيلة التمويل التضخمي، كأن يتم اللجوء إلى الضرائب أو إصدار السندات الحكومية (عن طريق الإقتراض المحلي). ثم جاء الكينزيون الجدد في الثمانينيات، وأكدوا على أن الكلاسيك الجدد قد بالغوا في الأثر التضخمي للتمويل بالعجز، حيث أن المشكلة تكمن في جانب العرض ومرونة الجهاز الإنتاجي. فإذا كان الجهاز الإنتاجي يتسم بالمرونة، والأجور والأسعار تتسم بالقدرة على التكيف والتعديل فإن التمويل التضخمي لن يكون له أثار سلبية، بل على العكس قد ينجح في تحفيز مستوى العرض الكلي والإنتاج والاستثمار، ومن ثم ينجح في علاج البطالة. وبالتالي فإن الحل ليس الإستغناء عن التمويل التضخمي وتركه جانباً،

بل الحل يكمن فى إصلاح وإنعاش جانب العرض الكلي فى الإقتصاد من خلال توليفة من السياسات السعرية والصناعية والإجتماعية.

وقد إمتد هذا الجدل على المستوى التطبيقي، حيث أصبح صُناع القرارات منشغلين بقضية مدى فعالية التضخم ليس فقط كوسيلة تمويلية ناجحة، بل كاداة من شأنها تحسين أو تثبيط الأداء الإقتصادي للدولة، وهو ما سيتم تناوله فى الجزء التالى:

2-6-5 الجدل الحديث [وجهة النظر التنموية]

تصاعد الإهتمام منذ الثمانينيات من القرن الماضى بموضوع النمو الإقتصادي وعوامل دعمه ومعوقاته. ومن أبرز الموضوعات المثيرة للجدل فى هذا الشأن هو موضوع (التضخم). لذا دارت مناقشات عديدة بين الإقتصاديين حول كفاءة التمويل التضخمي. وقد إستندت هذه الآراء إلى مدى تأثير التضخم على النمو بمحدداته المختلفة.

وفى هذا الصدد ذهب فريق إلى أن التضخم له آثار موجبة على النمو الإقتصادي، وفريق آخر يرى أن التضخم يعوق النمو الإقتصادي. وفيما يلي مناقشة هذه الآراء.

(أ) التضخم (التمويل التضخمي) يشجع النمو الإقتصادي:

يذهب أنصار هذا الرأي إلى أن:

التضخم يساعد على تكوين المدخرات. إذ أنه يعمل على إعادة توزيع الدخل لصالح أصحاب الدخل المرتفعة ذوي الميل الحدي المرتفع للإدخار على حساب أصحاب الدخل المنخفضة ذوي الميل الحدي المنخفض للإدخار. وفي هذا الصدد يتجه مستلموا الأرباح -الذين يعتبروا من أكثر الفئات المستفيدة، حيث يؤدي ارتفاع الأسعار إلى زيادة أرباحهم الحدية- إلى إعادة استثمار نسبة كبيرة من تلك الأرباح، بدلاً من دفعها بالكامل للمساهمين.

1- يؤدي التضخم من -خلال ضريبة التضخم- إلى إعادة توزيع الموارد من القطاع الخاص لصالح الميزانية الحكومية. حيث يعمل التضخم كضريبة ضمنية تخفض من القيمة الحقيقية للنقود. ولكي يحافظ الأفراد على الأرصدة الحقيقية التي في حوزتهم سيقومون بزيادة متوسط أرصدتهم النقدية الاسمية بمعدل مساوي لانخفاض القيمة الحقيقي لهذا الرصيد والناجمة عن التضخم، ولكي يتحقق هذا سيقوم الافراد بالتضحية بجزء من إنفاقهم الاستهلاكي على السلع والخدمات، وهذه الموارد الحقيقية المحررة من اجمالي الناتج القومى تتاح للقطاع الحكومي، الذي يعيد استثمارها. أي أن التضخم أدى ضمناً إلى تحويل قدرًا من الدخل الحقيقي من المستهلكين إلى الحكومة. وهو ما يؤدي من جهة إلى زيادة الموارد الاقتصادية المتاحة للحكومة، ومن ثم زيادة نفقاتها العامة، ومن جهة أخرى إلى زيادة الحصيلة الضريبية المتاحة للحكومة بسبب زيادة الدخل

النقدية للأفراد، وهذه الحصيلة الجديدة تعد بمثابة إدخار تقوم الحكومة باستثماره في مشاريع مختلفة.

2- يؤدي التضخم إلى إفادة الميزانية الحكومية حيث يعمل على زيادة الدخل النقدية (الدخل \times الأسعار) للممولين، مما ينقلهم إلى شريحة أعلى للضرائب على الدخل، ومن ثم تزداد طاقتهم الضريبية، الأمر الذى يؤدي إلى زيادة الحصيلة الضريبية.

3- فى ظل قبول الفكرة المتضمنة على أن التضخم يرفع من حجم الإدخار والاستثمار فإن هذا قد يولد مجموعة تالية من الآثار تحقق مزيد من التحسن للأداء الإقتصادي. ويتحقق هذا إذا مع زيادة الدخل المترتب على الآثار المضاعفة للاستثمار ' الأمر الذى يولد ادخار أكبر يغذى مصادر التمويل المحلية الاختيارية، ومن ثم يقلل بدوره من اللجوء للتمويل التضخمى.

4- يؤدي التضخم إلى زيادة الطلب الكلي، وهو الأمر الذى يساعد على تشغيل الموارد والطاقات العاطلة.

5- يرى بعض المؤيدين لفكرة أن التضخم يشجع النمو الإقتصادي، أنه بعد مرور فترة معينة فإن العملية لاتضخمية تلغي نفسها حيث يمر التضخم بثلاث مراحل:

المرحلة الأولى: فائض طلب يؤدي إلى ارتفاع حاد في الأسعار، ومن ثم يشجع على التكوين الرأسمالي. والمرحلة الثانية: يقترب التضخم من الإنتهاء تدريجياً، لأن الزيادة في الأسعار أدت إلى إعادة توزيع الدخل بطريقة من شأنها رفع الإدخار الاختياري ليتعادل مع الاستثمار المخطط، ومن ثم يتساوى الطلب الكلي مع العرض الكلي. أما في المرحلة الثالثة فيبدأ الناتج الإضافي المحقق بواسطة التراكم الرأسمالي في الوصول إلى الأسواق، ويمتص بواسطة فائض الطلب، ومن ثم تتخفض الأسعار.

(ب) التضخم يعوق النمو الإقتصادي

- يؤدي التضخم إلى تخفيض حجم الإدخار الاختياري: حيث يعمل التضخم على تخفيض القوى الشرائية للدخل المتحصل عليه، بسبب تخفيض للقيمة الحقيقية للنقود، وهو ما يدفع الأفراد إلى تفضيل الإدخار العيني على الإدخار النقدي والذي يصعب توجيهه إلى الاستثمارات الإنتاجية.
- يؤدي التضخم إلى تخفيض سعر الفائدة الحقيقي على الودائع البنكية، وفي فترات الارتفاع الحاد لمعدل التضخم -مع وجود سعر فائدة أسمى مقيد - فإن معدل التضخم سيفوق معدلات الفائدة الاسمية على الأصول المالية، مما يجعل معدلات الفائدة الحقيقية سالبة. مما يدفع الأفراد لسحب ودائعهم من البنوك، وبالتالي ينخفض حجم الإدخار النقدي.

■ طالما أن ارتفاع معدل التضخم يقترن بإنخفاض معدلات الفائدة، فسوف يسوء موقف المقرضين، وهو ما يؤدي إلى إحجامهم عن الإقراض. ومما لا شك فيه أن هذا سينعكس على حجم الاستثمارات والطاقة الإنتاجية للمجتمع.

■ قد يؤدي التضخم إلى تخفيض إنتاجية الاستثمار وتغيير نمطه. فقرار الاستثمار يتوقف على عدة عوامل منها، توافر مناخ ملائم يشجع على التخطيط طويل المدى، ولكن التضخم يعتبر عنصراً للمخاطرة وعدم التأكد، حيث يجعل من الصعب التنبؤ بالإتجاهات المستقبلية لحالة الأسواق والأسعار النسبية. وهو ما يؤدي إلى عدم التأكد بالكفاية الحدية للاستثمار، والتي تعتبر أحد أهم العوامل التي تؤثر في الطلب على الاستثمار.

■ قد يدفع التضخم بعض المنشآت إلى إتخاذ قرارات غير رشيدة بشأن الاستثمار، حيث قد تؤدي حساباتهم إلى تضليلهم بشأن الأرباح الجارية. فعلى سبيل المثال يحسب للإهلاك مبلغ معين ثابت من الأرباح المحتجزة، وفي أوقات التضخم تتجه المنشآت إلى تقدير قيمة أقل للإهلاك - ومن ثم قيمة أعلى للأرباح - حيث لا تمتلك المنشآت احتياطي نقدي كاف لاحتلال الأصول التي تستهلك في نهاية صلاحيتها، وبسبب هذا الخطأ في

التقدير فقد تقع المنشآت في كثير من المشكلات التمويلية التى تدخلها في حالة من الإفلاس.

■ يؤثر التضخم سلباً على الاستثمار من خلال تغير بعض مكوناته لصالح الأنشطة ذات العائد السريع، وخاصة أعمال المضاربة للاستفادة من الإرتفاع المتوقع في الأسعار. كما يشجع على الاستثمار في المخزون، بمعنى تخزين السلعة في وقت إنخفاض سعرها وبيعها حينما يرتفع سعرها في أوقات التضخم بغرض تحقيق الربح السريع على حساب الاستثمار في صناعات السلع الإنتاجية.

■ يؤثر التضخم سلباً على عملية التنمية الإقتصادية من خلال أثره على ميزان المدفوعات. ففي ظل ثبات سعر الصرف بين العملة المحلية والعملات الأجنبية، فإن فائض الطلب المحلي سوف يؤدي إلى زيادة الطلب على الواردات، والذي قد يفوق كمية موارد الصرف الأجنبي المتاحة. علاوة على ذلك يؤدي التضخم إلى زيادة تكلفة إنتاج الصادرات بدون تعويضها من خلال زيادة أسعارها العالمية التى تباع بها، وهو ما يؤدي إلى إنخفاض ربحية الصادرات، وتراخي قطاع التصدير وهو ما يضيف إلى أعباء ميزان المدفوعات. بالإضافة إلى ذلك يترتب على التضخم المحلي إحجام رؤوس الأموال الأجنبية عن التدفق داخل الدولة ذات التضخم المرتفع ويترتب على ذلك إنخفاض أكبر في كمية الصرف

الأجنبي ونوعية الاستثمار. وكرد فعل لهذا الوضع تحاول الحكومة حماية ميزان مدفوعاتها واستقرار سعر الصرف من خلال فرض قيود على الواردات وعلى سعر الصرف مما يدفع الأسعار المحلية للواردات إلى أعلى بالإضافة إلى آثاره غير المواتية على التنمية الاقتصادية ، وقد تلجأ الحكومة أيضاً إلى الهروب من هذه النتائج السلبية بتخفيض قيمة عملتها المحلية مما يرفع أيضاً من الأسعار المحلية للواردات ويضيف إلى القوى التضخمية.

■ يؤدي التضخم إلى انخفاض الأجور الحقيقية من خلال تباطؤ الأجور النقدية خلف الأسعار، ويؤدي في نفس الوقت إلى انخفاض تكلفة رأس المال بالنسبة لتكلفة العمل، وهو ما يشجع على تبني طرق إنتاجية كثيفة رأس المال على حساب الطرق الإنتاجية كثيفة العمل، الأمر الذى يقلل الحافز على خلق وظائف جديدة.

إستناداً إلى ما سبق فإن التمويل التضخمي كوسيلة لعلاج عجز الموازنة العامة يخضع للجدل، وهذا الجدل ينبع من الأثر الصافى المحتمل للتضخم على النمو الإقتصادى، والذى يعتبر أحد أهم أهداف السياسة الإقتصادية للدولة. ومن ثم فإنه يجب عدم قبول الأمر في مجمله، بمعنى التخلّى كليةً عن التمويل التضخمى، أو المبالغة فى تأييد هذه الوسيلة والتوسع فى استخدامها.

وهو ما يعنى أن نجاح وفعالية التمويل التضخمي يتطلب توافر شروط ومقومات معينة.

7/5 مقومات نجاح التمويل التضخمي

يتوقف نجاح وفعالية التمويل التضخمي كوسيلة لتمويل عجز الموازنة العامة على أمرين، وهما:

- ضألة حدة وتساعد الضغوط التضخمية المصاحبة لهذا الاسلوب التمويلى.

- قدرة الدولة على إمتصاص وتقييد الآثار التضخمية للتمويل بالعجز.

وفي هذا السياق هناك عدداً من الاعتبارات الواجب مراعاتها عند اللجوء للتمويل التضخمي:

◀ ربط معدل نمو المعروض النقدي بمعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي.

◀ إعتبار هذا المصدر وسيلة تكميلية ومساعدة للتمويل، وليست وسيلة أساسية ودائمة.

◀ استخدام هذا المصدر لتمويل النفقات الإستثمارية قصيرة الأجل ذات العائد السريع وذلك لتعويض الآثار التضخمية المصاحبة له خلال فترة أقل.

◀ استخدام توليفة مثلى من أدوات السياسة المالية والنقدية بشرط أن تعمل هذه السياسات على مقاومة الأسباب المسؤولة عن نشوء التضخم، أكثر من علاج مظاهر التضخم. وفى هذا الصدد يجب:

1. أن تلجأ الحكومة الى زيادة الأهمية النسبية للضرائب المباشرة وتقلل من الاعتماد على الضرائب المباشرة فى الهيكل الضريبى،

2. مراعاة أن تكون المرونة الضريبية للدخل أكبر من الواحد الصحيح، وذلك حتى يترتب على ارتفاع الدخل النقدية الناجم من ارتفاع الأسعار الى زيادة الإيرادات الضريبية للدولة، ومن ثم تنخفض القوة الشرائية للأفراد.

3. تخفيض النفقات المسببة لزيادة القوة الشرائية كنفقات الدعم.

4. الاعتماد على القروض طويلة الأجل لتمويل عجز الموازنة دون تضخم.

5. زيادة الطلب على النقود من خلال عدد من الوسائل منها رفع سعر الفائدة على المدخرات، أستحداث وسائل جديدة للأدوات المالية ومشتقاتها وذلك حتى يزيد الطلب على النقود لايداعها

في البنوك. ويترتب على وجود كمية كافية للطلب على النقود أن تصبح وسيلة التمويل بالعجز غير تضخمية.

6. تقييد الائتمان المصرفي الى المستوى غير التضخمي. إلا أن ذلك التقييد قد يحول دون تنفيذ استثمارات جديدة ويؤدي الى الوقوع في مصيدة الكساد.

◀ ومع التسليم بعدم قدرة هذه السياسات على الوقوف بكفاءة على الأسباب الحقيقية للتضخم، وبالتالي عدم كفاءتها في تحقيق النتائج المرجوة لمقاومة التضخم وتخفيض معدلاته بالقدر المطلوب، لذا فمن الأسهل والأكثر فاعلية بدلاً من التركيز على الإجراءات التصحيحية لمقاومة التضخم ذاته، التركيز على معالجة الآثار السلبية للتضخم باستخدام ما يعرف بسياسة التصحيح النقدي (*Indexation*): وهي عبارة عن مجموعة من الإجراءات التصحيحية الإنشائية والأوتوماتيكية لتعديل الدخل وقيم الأصول المالية والأسعار وسعر لأصرف ومتغيرات اقتصادية أخرى بتعويضها عن الآثار لاسلبية للتضخم. فعل سبيل المثال:

- تعاقدات الأجور يمكن أن تتعدل في الإتجاه الصعودي لتعويض العمال عن الارتفاع الماضي أو المتوقع للتضخم.

- الأصول المالية كالودائع الإيداعية والسندات الحكومية يمكن إعادة تقييمها لتجنب تآكل قيمهم الحقيقية نتيجة التضخم.

- المعاشات يجب أن تزيد بمستوى يوازي الارتفاع في نفقات المعيشة

- ضرائب الدخل يجب أن تصحح بطريقة تجعلها غير تعسفية ولا تشجع على التهرب منها.

- سعر الصرف يجب أن يعدل بطريقة مستمرة

بصفة عامة يمكن القول بأن سياسة التصحيح النقدي تعتبر وسيلة جذابة للهروب من الآثار الضارة للتضخم، ولكن في الدول النامية توجد بعض الشكوك حول كفاءة هذه السياسة في تحقيق الشمول والعدالة وهي: شمول هذه السياسات يتطلب تنفيذية عالية وجهاز إداري قوي ولكن معظم الدول النامية تعاني من قصور الطاقة التنفيذية وعدم كفاءة الجهاز الإداري وهو ما يجعل تعميم هذه السياسة مصحوباً بمشكلات عديدة تضعف من قدرة الحكومة على مقاومة التضخم. صعوبة حماية دخول بعض الطبقات كالعاملين في الريف والقطاع غير الرسمي يجعل من الصعب تطبيقها بصورة شاملة على كل الأفراد وهو ما يؤدي إلى محدودية تأثير تلك السياسة.

وفى سياق الحديث عن السياسات، فإن الباب القادم سوف يتناول السياسة المالية، باعتبارها الأداة التى تعكس توجهات وإتجاهات المالية العامة ، وتخرج

بها من حيز السكون الى حيز الديناميكية والحركية، حيث تعكس السياسة المالية استجابة وتحرك الدولة للقيام بدورها فى تحقيق أهداف الاقتصاد القومى. وقبل التطرق الى الباب السادس سوف يختتم الباب الحالى بملحق حول ادارة القروض العامة (ادارة الدين العام)

8/5 ادارة الدين العام

أولاً: ما هي إدارة الدين العام وما السبب في أهميتهما؟

إدارة الدين السيادي هي عملية وضع وتطبيق استراتيجية لإدارة دين الحكومة من أجل توفير مبلغ التمويل المطلوب ، وتحقيق أهداف الحكومة المتعلقة بالمخاطر والتكلفة ، بالإضافة إلى أية أهداف عامة أرى تكون الحكومة قد حددتها لإدارة الدين السيادي ، مثل إقامة سوق كفاء للأوراق المالية الحكومية والمحافظة عليها.

ومن منظور إقتصادي كلي أكثر اتساعاً للسياسة العامة ، يجب أن تسعى الحكومات إلى التأكد من قدرة إقتصادها على تحمل مستوى الدين العام ، ومعدل نموه ، ومن إمكانية خدمة هذا الدين في ظل مجموعة كبيرة من الظروف المختلفة مع القدرة في نفس الوقت على تحقيق الأهداف المتعلقة بالتكلفة والمخاطر، ويشترك القائمون على إدارة الدين السيادي مع مستشاري سياسة المالية العامة والسياسة النقدية في اهتمامهم بأن تظل مديونية القطاع

العام عند مستوى يمكن تحمله وبوجود إستراتيجية موثوق بها لتخفيض مستويات الدين المفرطة ، ويجب أن يتأكد القائمون على غدارة الدين من أن سلطات المالية العامة تدرك أثر إحتياجات الحكومة التمويلية ومستويات ديونها على تكلفة الإقتراض ، ويعتبر من نسبة خدمة دين القطاع العام ونسب الدين العام إلى إجمالي الناتج المحلي وإلأى الإيرادات الضريبية من بين أمثلة المؤشرات التي تتناول مسألة إمكانية استمرار الدين.

كانت الديون ذات الهياكل الضعيفة من حيث آجال الإستحقاق أو العملة أو تكوين أسعار الفائدة وكذلك الإلتزامات الطارئة الكبيرة وغير الممولة من العوامل المهمة التي استحثت الأزمات الإقتصادية في كثير من البلدان عبر التاريخ أو عملت على نشرها. فعلى سبيل المثال ، بغض النظر عن نظام سعر الصرف المعتمد ، أو ما إذا كان الدين بالعملة المحلية أو الأجنبية ، كثيراً ما نشأت الأزمات بسبب تركيز الحكومات المفرط على إمكانية الإقتصاد في التكاليف من خلال الأحجام الكبيرة للدين قصير الأجل أو الدين بأسعار فائدة معومة. وقد أدى ذلك إلى تعرض ميزانيات الحكومات تعرضاً خطيراً لأوضاع السوق المالية المتغيرة ، بما في ذلك التغيرات في الجدارة الائتمانية للبلد المعنى عندنا يستلزم الأمر تمديد أجل الدين. كذلك يطرح الدين المحرر بالنقد الأجنبي مخاطر معينة ، ومن الممكن أن يؤدي الاعتماد المفرط على الدين المحرر بعملات اجنبية إلى ضغوط على سعر الصرف أو إلى ضغوط نقدية أو كليهما إذا تردد المستثمرون في إعادة تمويل الدين الحكومي المحرر بالنقد الأجنبي ،

ومن خلال الحد من خطر تحول إدارة الحكومة الحافظة دينها إلى مصدر لعدم الإستقرار بالنسبة للقطاع الخاص ، تستطيع الإدارة الحكيمة للدين الحكومي ، إلى جانب السياسات السليمة لإدارة الإلتزامات الإحتتمالية، تخفيض درجة حساسية البلدان لآثار عدوى الأزمات والمخاطر المالية.

إن حافظة الدين الحكومي هي في العادة أكبر حافظة مالية في البلدان. وغالباً ما تتضمن هذه الحافظة هياكل مالية معقدة ومحفوفة بالمخاطر ، ويمكن أن تعرض ميزانية الحكومة والإستقرار المالي في البلد المعنى لمخاطر جسيمة ووفقاً لما جاء في تقارير مجموعة العمل المعنية بالتدفقات الرأسمالية التابعة لمنندى الاستقرار المالي ، فقد أبرزت التجارب الأخيرة ضرورة أن تحد الحكومات من تراكم القروض المقصود بها توفير السيولة وغيرها من المخاطر التي تجعل اقتصاداتها حساسة بوجه خاص للصدمات الخارجية. لذلك فإن إدارة المخاطر السليمة في القطاع العام ضرورية أيضاً لإدارة المخاطر في قطاعات الاقتصاد الأخرى لأن الكيانات المفردة داخل القطاع الخاص تواجه عادة مشاكل جمة عندما تؤدي الإدارة الضعيفة لمخاطر الدين السيادي إلى الحساسية لأزمات السيولة. وتساعد هياكل الدين السليمة الحكومات على الحد من تعرضها لمخاطر أسعار الفائدة والعاملة وغيرها. وتسعى حكومات عديدة لدعم هذه الهياكل من خلال القيام حيثما أمكن بوضع قواعد معيارية للحافظة من حيث التكوين المرغوب للعملات ، ومدة الدين وهيكل استحقاقه لتوفير الإرشاد اللازم لتكوين الحافظة في المستقبل.

أبرزت عدة أزمات سابقة في سوق الدين أهمية الممارسات السليمة لإدارة الدين والحاجة إلى وجود سوق كفاء وقوي لرأس المال. ورغم أن سياسات إدارة الدين الحكومي قد لا تكون السبب الوحيد أو حتى السبب الرئيسي لتلك الأزمات ، فإن هيكل الاستحقاق وأسعار الفائدة وتكوين العملة بحافزة الدين الحكومي ، وكذلك الارتباطات الكبيرة المتعلقة بالالتزامات الإحتمالية كثيراً ما أسهمت جميعاً في زيادة حدة الأزمة. وتؤدي الممارسات الخطيرة لإدارة الدين حتى في وجود سياسات اقتصادية كلية سليمة إلى زيادة حساسية الاقتصاد للصدمات الاقتصادية والمالية ومن الممكن أحياناً معالجة تلك المخاطر بسهولة باتخاذ تدابير مباشرة نسبياً مثل إطالة آجال استحقاق الديون ودفع التكلفة الأعلى المصاحبة لخدمة الدين (بافتراض أن منحني العائد إلى أعلى) ، وبتعديل مقدار احتياطات النقد الأجنبي واجل استحقاقها وتكوينها وإعادة النظر في المعايير والترتيبات التنظيمية المتعلقة بالالتزامات الإحتمالية.

عادة ما تكون هياكل الدين الخطرة نتيجة للسياسات الاقتصادية غير الملائمة - سياسات المالية العامة والسياسات النقدية وسياسات سعر الصرف - وإن كانت الآثار الإرتجاعية تسير دون شك في كل الإتجاهين. ولكن هناك حدوداً على أية حال لما تستطيع سياسات إدارة الدين السليمة تحقيقه. ذلك لأن سياسات إدارة الدين السليمة ليست علاجاً ناجحاً لجميع المشكلات أو بديلاً للإدارة المالية والنقدية السليمة. فإذا كانت دعائم سياسة الاقتصاد الكلي ضعيفة فإن الإدارة الجيدة للدين السيادي قد لا تكفي بمفردها لمنع حدوث الأزمة.

فالسياسات لاسليمية لإدارة الدين تحد من حساسية البلدان لعدوى الأزمات والمخاطر المالية لأنها تقوم بدور حافز لإيجاد سوق مالية اوسع وتحقيق التعميق المالي. وتؤيد التجارب الأخيرة الحجة القائلة ، مثلاً.. بأن أسواق الدين المحلية المتطورة يمكن أن تكون بديلاً للتمويل المصرفي (والعكس صحيح) عندما ينضب هذا المصدر ، مما يساعد الاقتصادات على تجاوز الصدمات المالية.

ثانياً: الغرض من المبادئ التوجيهية

الغرض من المبادئ التوجيهية هو مساعدة صانعي السياسات على النظر في الإصلاحات الرامية إلى تقوية نوعية إدارتهم للدين العام والحد من حساسية بلدانهم للصدمات المالية الدولية. وتزداد درجة الحساسية عادة في البلدان الصغيرة وبلدان الأسواق الناشئة لأن اقتصاداتها قد تكون أقل تنوعاً وقاعدة مدخراتها المالية المحلية أصغر ونظمها المالية أقل تطوراً، كما أنها أكثر تعرضاً لعدوى الأزمات المالية من خلال التدفقات الرأسمالية الكبيرة الحجم نسبياً. ولذلك جيب بحث هذه المبادئ التوجيهية في إطار أوسع يضم العوامل والقوى التي تؤثر على وضع السيولة لدى الحكومة بوجه عام ، وإدارة ميزانياتها العمومية وغالباً ما تدبر الحكومات حوافظ كبيرة لإحتياطات النقد الأجنبي ، وكثيراً ما تتعرض مراكز مالياتها العامة لصدمات حقيقية ونقدية ، كما أنها يمكن أن تتعرض لالتزامات طارئة كبيرة وتواجه عواقب الإدارة الضعيفة

للموازنات العمومية في القطاع الخاص وسواء كانت الصدمات نابعة من داخل القطاع المصرفي المحلي أو من عدوى لأزمات المالية العالمية فإن احتواء التكلفة البشرية والإنتاجية المصاحبة لتلك الصدمات يستلزم بالضرورة انتهاز سياسات حكيمة لإدارة الدين الحكومي وسياسات اقتصادية كلية وتنظيمية جيدة.

تغطي المبادئ التوجيهية الدين العام المحلي والخارجي وتشمل مجموعة واسعة من الاستحقاقات المالية على الحكومة. وتسعى تلك المبادئ إلى تعيين المجالات توجد بها اتفاق عام حول ما يشكل عموماً ممارسات سليمة في إدارة الدين العام. وتحاول تلك المبادئ التوجيهية التركيز على المبادئ التي يمكن تطبيقها على عدد كبير من البلدان تمر بمراحل تنمية مختلفة وتتميز بهياكل مؤسسية متنوعة لإدارة الدين القومي. ولا يجب اعتبار تلك المبادئ التوجيهية مجموعة من الممارسات الملزمة أو المعايير أو القوانين الجامدة. كذلك لا تعني أن هناك مجموعة وحيدة من الممارسات أو القواعد السليمة يمكن أن تطبق على جميع البلدان في كل المواقف. فبناء القدرات في مجال إدارة الدين السيادي يستغرق سنوات عديدة كما أن البلدان تختلف اختلافاً كبيراً من حيث المواقف التي تمر بها والإحتياجات اللازمة لها ، وتهدف هذه المبادئ التوجيهية أساساً إلى مساعدة صانعي السياسات من خلال نشر الممارسات السليمة المعتمدة لدى البلدان الأعضاء فيما يتعلق باستراتيجيات وعمليات إدارة الدين. ويختلف تطبيق هذه المبادئ من بلد إلى آخر. حسب ظروف كل بلد من حيث مرحلة التطور المالي مثلاً.

تختلف احتياجات بناء قدرات كل بلد في مجال غدارة الدين السيادي. وتتشكل احتياجات البلدان حسب القيود التي تواجهها في سوق رأس المال ونظمها المختارة لسعر الصرف ، ونوعية سياساتها الاقتصادية الكلية والتنظيمية ، وقدراتها المؤسسية على تصميم الإصلاحات وتنفيذها ، ومراكزها الائتمانية وأهدافها لإدارة الدين العام . لذلك ينبغي تصميم عملية بناء القدرات والمساعدة الفنية بعناية بما يحقق أهداف السياسة المعلنة مع أخذ مرتكزات السياسة والإطار المؤسسي والتكنولوجيا والموارد البشرية والمالية المتاحة في الاعتبار. ومن المفترض أن تساعد المبادئ التوجيهية مستشاري السياسة وصانعي القرارات المشاركين في تصميم إصلاحات إدارة الدين وهم يطرحون قضايا السياسة العامة التي تهم جميع البلدان. ويصدق هذا سواء كان الدين العام يضم ديناً قابلاً للتداول أو ديناً من مصادر رسمية ثنائية أو متعددة الأطراف ، رغم إختلاف التدابير المحددة التي يتم اعتمادها لمراعاة الظروف الخاصة بكل بلد على حدة.

تواجه كل حكومة خيارات للسياسة تتعلق بأهداف إدارة الدين ، والمستوى المفضل لتحمل المخاطر والجزء المختار من ميزانية الحكومة الذي يتحمل مسؤوليته القائمون على إدارة الدين ، وكيفية إدارة الالتزامات الإحتمالية وكيفية إرساء أساليب تنظيمية سليمة لإدارة الدين العام وفيما يتعلق بالعديد من هذه القضايا هناك تقارب متزايد في الآراء حول ما يعتبر ممارسات حكيمة لغدارة الدين السيادي من شأنها الحد أيضاً من حساسية البلدان لآثار الأزمات

الخارجية والصدمات المالية. وتشمل هذه القضايا الاعتراف بمزايا وجود أهداف واضحة لإدارة الدين وتقدير حجم المخاطر في ضوء اعتبارات التكلفة والفصل بين إدارة الدين والإدارة النقدية من حيث الأهداف ومناطق المساءلة مع التنسيق بينهما ووضع حدود للتوسع في الاقتراض وتوخي الحرص في إدارة مخاطر إعادة التمويل ومخاطر السوق وتكلفة فوائد أعباء الديون وضرورة إقامة هيكل مؤسسي سليم وسياسات قوية للحد من المخاطر التشغيلية بما في ذلك تفويض المسؤوليات بشكل واضح للهيئات الحكومية القائمة على إدارة الدين وتحديد مناطق المساءلة عنها.

يجب ربط إدارة الدين بإطار اقتصادي كلي واضح تسعى الحكومة من خلاله لضمان القدرة على الاستمرار في تحمل مستوى الدين العام ومعدل نموه. وتنشأ عادة مشكلات إدارة الدين العام نتيجة لعدم اهتمام صانعي السياسات بالمزايا التي ينطوي عليها انتهاج استراتيجية حكيمة لإدارة الدين والتكاليف التي تترتب على ضعف إدارة الاقتصاد الكلي. وفي الحالة الأولى يجب على السلطات أن توجه اهتماماً أكبر لمزايا انتهاج استراتيجية حكيمة وإطار ملائم وسياسات جيدة لإدارة الدين بحيث تتسق جميعاً مع الإطار السليم لسياسة الاقتصاد الكلي. وفي الحالة الثانية ، تؤدي سياسات المالية العامة أو السياسات النقدية أو سياسات سعر الصرف غير الملائمة إلى إثارة الشكوك في الأسواق المالية بصدد العائد المستقبلي المتاح من الاستثمارات المحررة بالعملة المحلية وبالتالي تحت المستثمرين على طلب علاوات مخاطر أعلى وقد يعزف المقترضون على

حد سواء وعلى الأخص في الأسواق النامية والناشئة ، عن الدخول في ارتباطات طويلة الأجل مما قد يفرض قيوداً على تطور الأسواق المالية المحلية ومن ثم يعوق بشكل خطير مساعي القائمين على إدارة الدين لحماية الحكومة من التمديد المفرط للدين ومخاطر النقد الأجنبي ومن الممكن أن يساعد سجل الأداء الجيد في مجال تطبيق سياسات اقتصادية كلية سليمة على تخفيف حدة هذه الشكوك ويجب أن يكون ذلك مصحوباً بإقامة بنية أساسية فنية ملائمة - كإنشاء سجل مركزي ونظام للمدفوعات والتسويات - لتسهيل تطوير الأسواق المالية المحلية.

ثالثاً: موجز المبادئ التوجيهية لإدارة الدين

1- أهداف إدارة الدين وتنسيقها

1-1 الأهداف

الهدف الرئيسي لإدارة الدين العام هو ضمان تلبية الإحتياجات التمويلية للحكومة وسداد التزاماتها بأقل تكلفة ممكنة على المدى المتوسط إلى الطويل ، بدرجة معقولة من المخاطرة.

1-2 النطاق

يجب أن تتضمن إدارة الدين الإلتزامات المالية الأساسية الخاضعة لسيطرة الحكومة المركزية.

3-1 التنسيق مع السياسات النقدية والمالية العامة

يجب أن يتماثل مفهوم أهداف إدارة الدين وسياسات المالية العامة والسياسات النقدية لدى القائمين على إدارة الدين ومستشاري سياسة المالية العامة ومسؤولي البنوك المركزية نظراً للاعتماد المتبادل بين ما يستخدمونه من أدوات مختلفة للسياسة وينبغي للقائمين على إدارة الدين إبلاغ السلطات المختصة بشؤون المالية العامة بوجهة نظرهم بشأن التكاليف والمخاطر المصاحبين لاحتياجات الحكومة التمويلية ومستويات دينها.

ويجب الفصل بين إدارة الدين والسياسة النقدية من حيث الأهداف ومناطق المساءلة حيثما سمح مستوى التطور المالي بذلك.

ويجب أيضاً أن تتبادل سلطات إدارة الدين وسلطات المالية العامة والسلطات النقدية المعلومات المتعلقة باحتياجات الحكومة الحالية والمستقبلية من السيولة.

2- الشفافية والمساءلة

1-2 وضح ادوار ومسؤوليات وأهداف الهيئات المالية المسؤولة عن إدارة

الدين

يجب إعلان توزيع المسؤوليات بين وزارة المالية ، والبنك المركزي أو أية هيئة مستقلة لإدارة الدين فيما يتعلق بإسداء المشورة بشأن سياسة إدارة الدين ،

وطرح إصدارات الدين الأساسية وترتيبات السوق الثانوية وجهات الأيداع وترتيبات المقاصة والتسوية المتعلقة بتداول الأوراق المالية الحكومية. ويجب إعلاء أهداف إدارة الدين وتحديد بوضوح وشرح التدابير المعتمدة للتكاليف والمخاطر.

2-2 عملية مفتوحة لصياغة سياسات إدارة الدين والإبلاغ بها

يجب إعلان الجوانب المهمة لعمليات إدارة الدين توفير المعلومات للجمهور عن سياسات إدارة الدين يجب تزويد الجمهور بمعلومات عن نشاط الميزانية السابق واراهن والمتوقع بما في ذلك أساليب تمويلها والمركز المالي الموحد للحكومة. ويجب أن تنشر الحكومة بانتظام معلومات عن رصيد وتكوين ديونها وأصولها المالية ، بما في ذلك العملة المستخدمة فيها وأجال استحقاقها وهيكل أسعار الفائدة المرتبط بها.

2-4 المساءلة وضمانات السلامة المالية لحسابات الهيئات المسؤولة عن إدارة

الدين

يجب أن يتولى مراجعون خارجيون تدقيق حسابات أنشطة إدارة الدين على أساس سنوى.

3- الإطار السياسى

1-3 سلامة التنظيم والإدارة

يجب أن يوضح الغطار القانونى أصحاب سلطة الاقتراض وإصدار الديون الجديدة ، والاستثمار وإجراء المعاملات نيابة عن الحكومة.

ويجب أن يكون الإطار التنظيمى لغدارة الدين محددًا بدقة وأن الوصف الدقيق للصلاحيات والأدوار المختلفة.

2-3 إدارة العمليات الداخلية

يجب إدارة مخاطر الخسائر الحكومية الناجمة عن عدم ملاءمة الضوابط التشغيلية وفق ممارسات تجارية سليمة بما فى ذلك التفصيل الدقيق لمؤليات الموظفين ووضع سياسات واضحة للمتابعة والمراقبة وترتيبات لا لبس فيها للإبلاغ بالمعلومات.

ويجب دعم أنشطة إدارة الدين بنظام دقيق وشامل لمعلومات الإدارة مقترن بالضمانات الوقائية الملائمة.

ويجب أن يخضع الموظفون المختصون بإدارة الدين لمدونة قواعد سلوك ومبادئ توجيهية تحكم مواقف تضارب المصالح بين إدارة الدين وإدارة شؤونهم المالية الخاصة.

ويجب أيضاً تحديد إجراءات سليمة لمعاودة النشاط المعتاد من شأنها تخفيف احتمالات الاضطراب الحاد في أنشطة إدارة الدين نتيجة للكوارش الطبيعية أو القلاقل الإجتماعية أو أعمال الإرهاب.

4- استراتيجية إدارة الدين

يجب رصد وتقييم المخاطر المتضمنة في هيكل الدين الحكومي بعناية ويجب تخفيف حدة تلك المخاطر إلى أقصى درجة ممكنة من خلال تعديل هيكل الدين مع أخذ تكلفة هذا لاتعديل في الاعتبار.

وينبغي لقائمين على إدارة الدين النظر في مواصفات المخاطر المالية وغيرها من المخاطر المرتبطة بالتدفقات النقدية الحكومية للمساعدة في إرشاد قرارات الاقتراض وخفض المخاطر التي تتعرض لها الحكومة.

ويجب أيضاً على القائمين بإدارة الدين تقييم المخاطر المصاحبة للدين المحرر بالعملات الأجنبية والدين قصير الأجل أو الدين بأسعار فائدة معومة.

ومن الضروري وجود سياسات نافذة لإدارة النقد على نحو مردود التكلفة لكي تطمئن السلطات إلى قدرتها على الوفاء بالتزاماتها المالية عند الاستحقاق.

5- إطار إدارة المخاطر

يجب وضع إطار يمكن القائمين على إدارة الدين من تحديد وإدارة المفاضلات بين التكلفة المتوقعة لحافطة الدين الحكومي والمخاطر التي تحيط بها.

ولتقييم المخاطر ينبغي للقائمين على غدارة الدين إجراء اختبارات ضغط منتظمة على حافطة الدين استناداً إلى الصدمات الاقتصادية والمالية التي يمكن أن تتعرض لها الحكومة - والبلد بوجه عام.

5-1 نطاق الإدارة الفعالة

يجب أن يدرك المختصون الذين يسعون إلى إدارة حافطة الدين على نحو فعال للاستفادة من الحركات المتوقعة لأسعار الفائدة وأسعار الصرف - التي تختلف عن تلك المتضمنة في أسعار السوق الجارية - المخاطر التي تتطوي عليها تلك الممارسة كما يجب أن يقفوا موقف المساءلة عن أعمالهم.

5-2 الإلتزامات الإحتمالية

يجب أن يأخذ القائمون على غدارة الدين في اعتبارهم عند اتخاذ قرارات الإقتراض أثر الإلتزامات الإحتمالية على المركز المالي للحكومة ، بما في ذلك سيولتها الكلية.

6- إنشاء سوق كفاء للأوراق المالية الحكومية والمحافظة عليها

لتخفيض التكاليف والمخاطر إلى أدنى حد ممكن على المدى المتوسط والطويل يجب أن يتأكد القائمون على غدارة الدين من أن سياستهم وعملياتهم تتفق وهدف إنشاء سوق كفاء للأوراق المالية الحكومية.

6-1 تنوع الحافطة وادواتها

يجب أن تسعى الحكومة لتوسيع قاعدة المستثمرين لالتاماتها المحلية والخارجية مع النظر بعين الاعتبار الواجب لكل من التكاليف والمخاطر ، وأن تعامل المستثمرين معاملة متساوية.

6-2 السوق الأولية

يجب أن تكون عمليات إدارة الدين في السوق الأولية شفافة ويمكن التنبؤ بها. ويجب قدر الإمكان استخدام آليات تستند إلى قوى السوق عند إصدار سندات الدين بما في ذلك المزادات التنافسية والإتحادات المالية.

6-3 السوق الثانوية

يجب أن تدعم الحكومات والبنوك المركزية إقامة أسواق ثانوية مرنة يمكن أن تعمل بشكل فعال في ظل مختلف أوضاع السوق ، ويجب إتباع ممارسات سليمة في النظم المستخدمة لتسوية وتخليص معاملات السوق المالية التي تتضمن أوراقا مالية حكومية.

رابعاً : مناقشة المبادئ التوجيهية:

1- أهداف إدارة الدين وتنسيقها

1-1 الأهداف

الهدف الرئيسى لغدارة الدين العام هو ضمان تلبية الإحتياجات التمويلية للحكومة والوفاء بالتزاماتها المالية بأقل تكلفة على امدى المتوسط والطويل بشكل يتقف وجردة معقولة من المخاطرة والحكمة في غدارة المخاطر لتجنب هياكل واستراتيجيات الدين الخطرة (بما في ذلك التمويل النقدي للدين الحكومي) هي أمر لا غنى عنه نظراً لما يستتبع التخلف عن سداد الدين السيادي من عواقب وخيمة على الاقتصاد الكلي ، وحجم خسائر الناتج المترتبة على ذلك وتشكل هذه التكاليف إفسار الأعمال والبنوك وتناقص مصداقية الحكومة وقدرتها على تعبئة المدخرات المحلية والأجنبية على المدى الطويل.

يجب أن تحاول الحكومات تخفيض تكلفة خدمة الدين المتوقعة وتكلفة حيازة الأصول السائلة إلى أدنى حد ممكن مع السماح بمستوى مقبول من المخاطرة على المدى المتوسط إلى الطويل ، وجيب ألا يكون هدف إدارة الدين هو تخفيض التكاليف إلى أدنى حد ممكن بغض النظر عن عنصر المخاطرة وغالباً ما تتطوي المعاملات التي تبدو مخفضة تكاليف خدمة الدين على مخاطر كبيرة للحكومة وقد تحد من قدرتها على السداد للمقرضين. وفي معظم الحالات تركز البلدان المتقدمة وهي التي تمتلك في العادة أسواقا عميقة وسائله للأوراق المالية الحكومية على مخاطر السوق بالدرجة الأولى وقد تستخدم إلى

جانب اختبارات الضغط نماذج حوافظ متطورة لقياس تلك المخاطر وفي المقابل في حالة بلدان الأسواق الناشئة ذات القدرة المحدودة (إن وجدت) على دخول أسواق رأس المال الأجنبية والتي تمتلك أيضا أسواقا غير متطورة نسبيا للدين المحلي ، جيب إعطاء أولوية أكبر لمخاطرة تجديد الدين ويجب أيضا حيثما أمكن تجنب اعتماد سياسات إدارة الدين الرامية إلى تطوير سوق الدين المحلي باعتبارها هدفا بارزا من أهداف الحكومة ويعتبر هذا الهدف مهما على وجه الخصوص في البلدان التي تخضع لقيود سوقية شديدة إلى الحد الذي قد تصبح معه الديون قصيرة الأجل والديون بأسعار فائدة معومة والديون بالنقد الأجنبي ولو على المدى القصير هي بدائل التمويل النقدي الوحيدة الممكنة.

1-2 النطاق

يجب أن تتضمن إدارة الدين الالتزامات المالية الأساسية الخاضعة لسيطرة الحكومة المركزية وتضم هذه الالتزامات عادة الدين القابل للتداول والدين غير السوقي مثل التمويل الميسر الذي يتم الحصول عليه من مصادر رسمية ثنائية ومتعددة الأطراف وقد اتسع نطاق عمليات غدارة الدين في عدد من البلدان في السنوات الأخيرة . ومع ذلك فإن دين القطاع العام الذي يدخل ضمن صلاحيات الحكومة المركزية المتعلقة بإدارة الدين أو يستبعد منها يختلف من بلد لآخر حسب طبيعة الأطر السياسية والمؤسسية.

ويتم التنسيق حالياً في العادة بين الإقتراض المحلي والإقتراض بالنقد الأجنبي. وفضلا عن ذلك فإن إدارة الدين كثيراً ما تشمل الإشراف على الأصول المالية السائلة والقروض المحتملة نتيجة للإستحقاقات على الحكومة خارج الميزانية العمومية ، بما في ذلك الإحتمالية مثل ضمانات الدولة ويتطلب وضع وتنفيذ استراتيجية لإدارة دين الحكومة المركزية بما يحق أهداف التكلفة والمخاطر وأية أهداف أخرى لإدارة الدين السيادي أن تقوم الحكومة المركزية بمتابعة ومراجعة المطالبات المحتملة التي قد تنشأ عن ضمان ديون المؤسسات التابعة لمستويات الحكومة دون المركزية والمؤسسات المملوكة للدولة ، وأن تكون على علم حيثما أمكن بالمركز المالي الكي للمقترضين التابعين للقطاعين العام والخاص وقد يتطلب الأمر تنسيق تواريخ اقتراض الحكومة المركزية مستويات الحكومة دون المركزية للتأكد من وجود فواصل زمنية ملائمة بين مزادات الإصدارات الجديدة.

1-3 التنسيق مع السياسات النقدية وسياسات المالية العامة

يجب أن يتماثل مفهوم أهداف إدارة الدين وسياسات المالية العامة والسياسات النقدية لدى القائمين على إدارة الدين ومستشاري سياسة المالية العامة ومسؤولي البنوك المركزية نظراً للاعتماد المتبادل بين ما يستخدمونه من أدوات مختلفة للسياسة وينبغي للقائمين على غدارة الدين إبلاغ السلطات المختصة بشؤون المالية العامة بوجهة نظرهم بشأن التكاليف والمخاطر المصاحبين لإحتياجات الحكومة التمويلية ومستويات دينها. ويجب أن يفهم صانعو

السياسات أساليب عمل مختلف أدوات السياسة العام وإمكانيات التعزيز المتبادل فيما بينها وكيف تنشأ التوترات في السياسة الاقتصادية ومن الممكن لإدارة الدين الحكيمة وسياسات المالية العامة والسياسات النقدية أن تعزز بعضها البعض من خلال المساعدة على تخفيض.

يجب الفصل بين غدارة الدين والسياسة النقدية من حيث الأهداف ومناطق المسائلة حيثما سمح مستوى التطور المالى بذلك. فوضوح الأدوار والأهداف فى إدارة الدين والسياسة النقدية يعمل على تقليل الصراعات الممكنة إلى الحد الأدنى وتستند بآرماج الاقتراض فى البلدان ذات الأسواق المالية المتطورة إلى التقواع الاقتصادية والمالية العامة المتضمنة فى كيزانية الحكومة، ويتم تنفيذ السياسة النقدية بصورة مستقلة عن إدارة الدين. ويضمن ذلك عدم وجود تصورات بأن قرارات إدارة الدين تتأثر بمعلومات المصادر الداخلية المطلعة عن القرارات المتعلقة بأسعار الفائدة، وبأن عمليات السوق خاضعة لتضارب المصالح. وينبغى لعدم النظر إلى هدف تقليص تكلفة الدين الحكومى إلى الحد الأدنى مع مرور الوقت، شريطة تحقيق مستوى معقول من المخاطر، باعتباره تفويضاً بتخفيض أسعار الفائدة أو بالتأثير على الأوضاع النقدية المحلية. كذلك يجب عدم اعتبار هدف تخفيض التكلفة والمخاطر مبرراً لتقديم ائتمان منخفض التكلفة من البنك المركزى إلى الحكومة، أو اتخاذ قرارات السياسة النقدية استناداً إلى اعتبارات إدارة الدين.

يجب أن تتبادل سلطات إدارة الدين وسلطات الماتلية العامة والسلطات النقدية المعلومات المتعلقة باحتياجات الحكومة الحالية والمستقبلية من السيولة. فنظراً لأن العمليات النقدية تتم فى أغلب الحالات باستخدام أدوات وأسواق الدين الحكومى، يكون لاختيار الأدوات النقدية وإجراءات التشغيل أثر على عمل أسواق الدين الحكومى، وربما على الوضع المالى للمتعاملين فى تلك الأسواق. ومن نفس المنطلق تتطلب الإدارة الفعالة للسياسة النقدية فهماً تاماً للتدقيقات المالية الحكومية قصيرة الأجل وطويلة الأجل. ولذلك كثيراً ما يعقد مسؤولو إدارة الدين والمسؤولين عن سياسة المالية العامة والسياسة النقدية اجتماعات لبحث عدد كبير من قضايا السياسة الاقتصادية. وعلى المستوى التشغيلى تتبادل سلطات إدارة الدين وسلطات المالية العامة والسلطات النقدية المعلومات عن احتياجات الحكومة الراهنة والمستقبلية من السيولة. وهم ينسقون عملياتهم السوقية فى العادة للتأكد من أنهم لا يعملون جميعاً فى نفس الجزء من السوق فى الوقت ذاته، مع ذلك فإن تحقيق درجة ملائمة من الفصل بين إدارة الدين والسياسة النقدية قد يكون أكثر صعوبة فى البلدان ذات الأسواق المالية الأقل تطوراً لأن عمليات إدارة الدين قد يكون لها تأثير أكبر على مستوى أسعار الفائدة وعمل سوق رأس المال المحلية. وزمن ثم يتعين الاهتمام بتتابع الإصلاحات لتحقيق هذا الفصل.

وفقاً لما جاء فى ميثاق الممارسات السليمة لشفافية السياسات النقدية والمالية إعلان مبادئ تستند الحاجة إلى الشفافية فى عمليات إدارة الدين إلى افتراضين رئيسيين : الأول إن فعالية تلك العمليات يمكن أن تعزز إذا كان الجمهور (الأسواق المالية) على علم بأهداف السياسة وأدواتها وإذا كان بوسع السلطات أن تقطع على نفسها التزاماً جديراً بالمصادقية لتحقيق تلك الأهداف , أما الافتراض الثانى فهو أن الشفافية يمكن أن تدعم حسن ممارسات الصلاحيات من خلال مسائلة البنوك المركزية ووزارات المالية والمؤسسات العامة الأخرى المشاركة فى إدارة الدين.

يجب إعلان توزيع المسؤوليات بين وزارة المالية والبنكالمركزى أو أى هيئة مستقلة لإدارة الدين فيما يتعلق بإسداء المشورة بشأن سياسة إدارة الدين، وطرح إصدارات الدين الأساسية وترتيبات السوق الثانوية ، وجهات الإيداع وترتيبات المقاصة والتسوية المتعلقة بتداول الأوراق المالية الحكومية فمن الممكن أن تساعد شفافية الاختصاصات ووضوح القواعد والإجراءات فى عمليات البنك المركزى ووزارة المالية فى حسم اوجه التضارب بين السياسات والعمليات النقدية وسياسات وعمليات إدارة الدين. كذلك تساعد الشفافية والبساطة فى عمليات إدارة الدين وتصميم ادوات الدين جهات الإصدار فى تخفيض تكاليف

المعاملات وتحقيق أهداف حوافظهم, كما أنهما قد تساعدان فى الحد من درجة عدم اليقين بين المستثمرين وتخفيض تكاليف معاكلتهم وتشجيع زيادة المشاركة من جانب المستثمرين ومساعدة وتخفيض تكاليف معاملاتهم, وتشجيع زيادة المشاركة من جانب المستثمرين , ومساعدة الحكومات مع مرور الوقت على تخفيض تكاليف خدمة مديوناتها.

يجب إعلان أهداف إدارة الدين وتحديدّها بوضوح وشرح التدبير المعتمدة للتكاليف والمخاطر, كذلك يفصح بعض القائمين على إدارة الدين السيادى عن القواعد المعيارية لحوافظهم ن حيث التكلفة والمخاطرة, وإن كانت هذه الممارسات غير متبعة بصفة إعتيادية عامة, وتذل التجربة على أن الإفصاح عن هذه المعلومات يعزز مصداقية برنامج إدارة الدين ويساعد على تحقيق الأهداف العامة لإدارة الدين. ويجب أيضاً إلان الأهداف المكملّة مثل تطوير السوق المالية المحلية وشرح علاقتها بالهدف الرئيسى على نحو واضح.

من الضرورى وجود أهداف واضحة لإدارة الدين من أجل تقليل الشكوك بشأن استعداد الحكومة للمفاضلة بين التكلفة والكخاطر. وتؤدى الأهداف غير الواضحة فى أغلب الحالات إلى اتخاذ قرارات غير سديدة بشأن كيفية إدارة الدين القائم وأنواع إصدارات الدين المطلوبة, وعلى الأخص خلال فترات عدم استقرار السوق, مما يؤدجى إلى إيجاد حوافظ دين قد تتطوى على مخاطر وتكاليف الحكومة ويزيد من حساستها للأزمات. كذلك فإن الإفئقار إلى وضوح الأهداف يخلق شكوكاً داخل المجتمع المالى. هذا من شأنه زيادة تكاليف خدمة

الدين الحكومى لأن المستثمرين يتحملون تكاليف فى سياق محاولتهم رصد وتفسير أهداف الحكومة وإطار السياسة الإقتصادية، وقد يطلبون علاوة مخاطر أكبر بسبب هذه الشكوك.

2-2 عملية مفتوحة لصياغة سياسات إدارة الدين والإبلاغ بها.

يجب إعلان الجوانب المهمة لعمليات إدارة الدين، إن ميثاق الممارسات السليمة لشفافية المالية العامة، إعلان مبادئ يبرز أهمية وجود إطار قانونى وإدارى واضح لإدارة الدين ومدى الحاجة إليه، بما فى ذلك الآليات اللازمة لتنسيق وإدارة الأنشطة داخل الميزانية وخارجها.

ويجب أن تكون القواعد التنظيمية والإجراءات المتعلقة بتوزيع الأوراق المالية الحكومية فى السوق الأولية واضحة لجميع المشاركين، بما فى ذلك شكل المزادات وقواعد المشاركة وتقديم العطاءات والبت فيها، ويجب أيضاً إعلان القواعد التى تعطى ترخيص النتمتعلمين الأساسيين *primary dealers* (إذا كانوا مشاركين) والوسطاء الآخرين المرخصين رسمياً للتعامل فى الأوراق المالية الحكومية، بما فى ذلك معايير اختيارهم وحقوقهم والتزاماتهم. ويجب إعلان القواعد التنظيمية والإجراءات التى تعطى عمليات السوق الثانوية فى الأوراق الحكومية، بما فى ذلك أى تدخل من جانب البنك المركزى كوكيل لعمليات إدارة الدين الحكومى.

2-3 توفير المعلومات للجمهور عن سياسة إدارة الدين.

يجب تزويد الجمهور بمعلومات عن نشاط الميزانية السابق والراهن المتوقع بما فى ذلك أساليب تمويلها والمركز المالى الموحد للحكومة. ومن المهم الإصاح عن المعلومات المتعلقة بتدفقات الدين الحكومى وأرصده (على أساس نقدى وأساس الإستحقاق إن أمكن). وتصدر الأسواق الرأسمالية المحررة ردود أفعال سريعة إزاء المعلومات وللتطورات الجديدة، كما يصدر المشاركون فى أكفا هذه الأسواق ردود فعل إزاء هذه المعلومات سواء كانت منشورة أو غير منشورة. ويحاول المشاركون فى السوق استنباط المعلومات غير المعلنة، وربما لا تحقق جهة الإصدار أية منفعة طويلة الأجل بحجبها المعلومات المهمة المتعلقة مثلاً بالحجم المقدر لإصدارات الدين الجديدة وتوقيتها. لذلك ينشر معظم القائمين على إدارة الدين بانتظام برامج الإقتراض المحلى المتوقعة. ويلتزم البعض بأنماط محددة من الإصدارات الجديدة مع الإحتفاظ بالمرونة فى تحديد كميات وأجال استحقاق الأدوات التى سوف تطرح فى المزاد حتى أسبوع أو أسبوعين قبل إجراءه.

ويجب أن تنشر الحكومة بانتظام معلومات عن رصيد وتكوين ديونها وأصولها المالية، بما فى ذلك العملة المستخدمة فيها وآجال استحقاقها وهيكل أسعار الفائدة المرتبطة بها. ومن الضرورى أيضاً نشر معلومات منتظمة عن المركز المالى للقطاع العام. وفى حالة وجود إلتزامات غتتمالية (من خلال نظم التأمين على الودائع التى ترعاها الحكومة مثلاً)، يجب نشر معلومات كلما

أمكن عن تكلفتها وجوانب المخاطرة المرتبطة بها فى الحسابات العامة. ومن المهم أيضاً إعلان المعاملة الضريبية للأوراق المالية العامة بوضوح فى بداية إصدارها، كما يجب الإفصاح عن أهداف الإمتيازات الضريبية للأوراق المالية الحكومية وتكلفتها المالية العامة إن وجدت.

يمكن إعتبار الشفافية والسياسات السليمة مكملين لبعضهما البعض. ولكن ميثاق الممارسات السليمة لشفافية السياسات النقدية إعلان مبادئ يقر بأنه قد توجد ظروف يكون من الملائم فى ظلها الحد من درجة الشفافية. فعلى سبيل المثال قد لا ترغب الحكومة فى إعلان استراتيجية التسعير قبل عمليات إعادة شراء الدين حتى تتجنب تحرك الأسعار ضدها، ولكن من المتوقع عموماً أن تنطبق تلك القيود على حالات قليلة نسبياً فيما يتعلق بعمليات إدارة الدين.

2- 4 المسائلة وضمانات السلامة المالية لحسابات الهيئات المسؤولة عن إدارة الدين.

يجب أن يولى مراجعون خارجيون تدقيق حسابات أنشطة إدارة الدين على أساس سنوى، ومن الممكن تقوية إطار المسائلة فى الدين من خلال الإفصاح العام عن بيانات مراجعة الحسابات الخاصة بعمليات إدارة الدين. ومن الضرورى مراجعة الكشوف المالية للحكومة بانتظام ونشرها وفق جدول يتم معن سلفاً، بما فى ذلك المعلومات المتعلقة بمصروفات وإيرادات التشغيل. ويجب أن يقوم جهاز قومى للمحاسبات، مثل الهيئة المسؤولة عن تدقيق حسابات عمليات الحكومة، بتقديم تقارير جيدة التوقيت عن السلامة المالية

لحسابات الحكومة المركزية. وبالإضافة إلى ذلك، يجب مراجعة أداء القائمين على إدارة الدين والنظم المتبعة وإجراءات الرقابة بصفة منتظمة.

3- الإطار المؤسسي

3-1 سلامة التنظيم والإدارة

يجب أن يوضح الإطار القانونى أصحاب سلطة الإقتراض وإصدار الديون الجديدة، والإستثمار وإجراء المعاملات نيابة عن الحكومة، فمن الضرورى أن تكون سلطة الإقتراض محددة بوضوح فى التشريعات المعنية. وتعتبر أساليب التنظيم وإدارة السليمة عنصراً مهماً فى إدارة الدين السائدى، نظراً لحجم حوافز الدين الحكومى.

ومن الممكن دعم سلامة ومصادقية النظام العالمى بضمانات تكفل إدارة حافطة الدين الحكومى بحكمة وكفاءة، وفضلاً عن ذلك فإن الأطراف المقابلة تحتاج إلى تأكيدات بأن مديرى الدين السائد يتمتعون بالسلطة القانونية اللازمة لتمثيل الحكومة، وأن الحكومة تقف وراء أى معاملات يدخل فيها هؤلاء المديرين. وتعتبر سلطة إصدار الديون الجديدة سمة هامة من سمات الإطار القانونى، ويتم النص عليها عادة إما فى شكل تشريع معنى بسلطة الإقتراض بحد أقصى محدد سلفاً أو فى شكل حد أقصى للمديونية.

ويجب أن يكون الإطار التنظيمى لإدارة الدين محدداً بدقة، وأن يضمن الوصف الدقيق للصلاحيات والأدوار المختلفة. ولابد من دعم لالترتيبات القانونية بتفويض السلطة الملائمة للقائمين على إدارة الدين. زنفيد التجربة

بوجود عدة بدائل مؤسسية لتحديد وظائف إدارة الدين السيادى فى هيئة واحدة أو أكثر، بما فى ذلك واحدة أو أكثر من الهيئات التالية: وزتره المالية والبنك المركزى والهيئة المستقلة لإدارة الدين وجهة الإيداع المركزية. وأياً كان الأسلوب المختار فإن المحك الرئيسى هو ضمان التحديد الواضح الإطار التنظيمى المحيط بإدارة الدين، ووجود تنسيق وتبادل للمعلومات، والتأكد من وضوح صلاحيات مختلف الأطراف المعنية.

ويصدر العديد من القائمين على إدارة الدين تقريراً سنوياً عن إدارة الدين ، يستعرضون فيه أنشطة السنة السابقة ، ويقدمون فكرة عامة عن خطط الإقتراض للسنة الجارية التي تستند إلى تقديرات الميزانية السنوية وتعمل هذه التقارير على زيادة مساءلة مديري الدين الحكومى كما تدعم عمل الأسواق المالية من خلال الإفصاح عن المعايير المستخدمة في توجيه برنامج الدين ، والإقتراضات والمفاضلات التي تستند إليها تلك المعايير وأداء المديرين في الوفاء بها.

3-2 إدارة العمليات الداخلية

يجب إدارة مخاطر الخسائر الحكومية الناجمة عن عدم ملائمة الضوابط التشغيلية وفق ممارسات تجارية سليمة بما فى ذلك التفصيل الدقيق لمسؤوليات واضحة للمتابعة والمراقبة وترتيبات لا لبس فيها للإبلاغ بالمعلومات وتنطوي المخاطر التشغيلية المترتبة على عدم ملائمة الضوابط والخروج على السياسات الموضوعة على خسائر كبيرة للحكومة وعلى تشويه لسمعة القائمين على إدارة

الدين. لذلك فإن ممارسات المتابعة والرقابة السليمة للمخاطر لا غنى عنها للحد من المخاطر التشغيلية.

توزع المسؤولية التشغيلية عن إدارة الدين عموماً على المكتب الأمامي والمكتب الخلفي مع إطاء كل منهما ومسؤوليات منفصلة وخطوط إبلاغ مستقلة. ويكلف المكتب الأمامي في العادة بمسؤولية تنفيذ المعاملات في الأسواق المالية ، ومنها إدارة المزادات وأشكال الإقتراض الأخرى ، وجميع ما عداها من عمليات التمويل ومن المهم التأكد من أن الشخص الذي ينفذ معاملة بالسوق ليس هو نفس الشخص المسؤول عن إدخال المعاملة في النظام المحاسبي. أما المكتب الخلفي فيقوم بتسوية المعاملات وحفظ السجلات المالية وقد أنشئ في عدد من الحالات مكتب وسيط مستقل أو مكتب لإدارة المخاطر يتولى تحليل للمخاطر ورصد المخاطر المرتبطة بالحافطة والإبلاغ بها ، وتقييم اداء القائمين على غدارة الدين بالمقارنة بأية قواعد معيارية استراتيجية. ويساعد هذا الفصل على تعزيز إستقلالية القائمين بوضع ومتابعة إطار غدارة المخاطر وتقييم الاداء عن المسؤولين عن تنفيذ معاملات السوق. وإذا كان البنك المركزي هو المسؤول عن تقديم خدمات إدارة الدين (التسجيل وخدمات المزادات) نيابة عن مديري الدين الحكوميين ، يمكن تقنين مسؤوليات كل طرف وأوجه مسائلته والاتفاق على معايير الخدمة من خلال عقد اتفاق بين البنك المركزي وهؤلاء المديرين.

تتطلب إدارة الدين الحكومي موظفين يمتلكون مهارات السوق المالية (مثل إدارة الحافطة وتحليل المخاطر) ومهارات السياسة العامة. وبغض النظر عن الهيكل المؤسسي فإن القدرة على اجتذاب أشخاص أكفاء لإدارة الدين والاحتفاظ بهم تعتبر عنصراً مهماً للغاية في تخفيف المخاطر التشغيلية وقد يشكل هذا تحدياً كبيراً لبلدان عديدة وعلى الأخص إذا كان هناك طلب كبير على هؤلاء الأشخاص من القطاع الخاص ، أو نقص عام في هذه المهارات عموماً ويمكن أن يساعد الاستثمار في التدريب على تخفيف حدة هذه المشكلات. ولكن مسؤولو إدارة الدين الحكوميين كثيراً ما يجدون صعوبة في الاحتفاظ بهذه المهارات إذا كانت هناك فروق كبيرة في المرتبات بين القطاعين العام والخاص.

يجب دهم أنشطة إدارة الدين بنظام دقيق وشامل لمعلومات الإدارة مقترن بالضمانات الوقائية الملائمة. ويجب على البلدان التي بدأت بناء القدرات في مجال إدارة الدين الحكومي أن تعطي أولوية قصوى لوضع نظم دقيقة لتسجيل الدين والإبلاغ به. وليست هذه النظم لازمة لإنتاج بيانات الدين وتأمين سداد مدفوعات خدمة الدين في مواعيدها المقررة فحسب. وإنما أيضاً لتحسين نوعية الإبلاغ المالي وشفافية حسابات الحكومة المالية. ويجب أن يحيط نظام معلومات الإدارة بجميع التدفقات النقدية ذات الصلة وأن يندمج إندماجاً تاماً في النظام المحاسبي للحكومة. ورغم أن هذه النظم ضرورية لإدارة الدين وتحليل المخاطر ، فإن إنشاءها يشكل في كثير من الأحيان تحديات جسيمة للقائمين

على غدارة الدين من حيث التكلفة ووقت الإدارة. غير أن تكلفة النظام وتفصيله الدقيقة يجب أن تتلاءم مع إحتياجات المؤسسة.

ويجب أن يخضع الموظفون المختصون بإدارة الدين لمدونة قواعد سلوك ومبادئ توجيهية تحكم مواقف تضارب المصالح بين إدارة الدين وإدارة شؤونهم المالية الخاصة. ومن شأن هذا أن يبديد المخاوف من إحتمال أن تؤثر المصالح الخاصة للعاملين على سلامة ممارسات إدارة الدين.

ويجب أيضاً تحديد إجراءات سليمة لمعاودة النشاط المعتاد من شأنها تخفيف إحتتمالات الاضطراب الحاد في أنشطة إدارة الدين نتيجة للكوارث الطبيعية أو القلاقل الإجتماعية أو أعمال الإرهاب . ونظراً لأن إصدار الدين الحكومي يستند بصورة متزايدة إلى نظم فعالة وآمنة للقيد الدفترى الإلكتروني ، فمن الضروري وجود إجراءات عملية شاملة تكفل معاودة النشاط المعتاد ، بما في ذلك النظم الإحتياطية (*back-up systems*) والضوابط اللازمة لضمان استمرار عمليات إدارة الدين الحكومي ، والمحافظة على سلامة سجلات الملكية وإعطاء حائزي سندات الدين ثقة تامة في أمان استثماراتهم.

9/5 استراتيجية إدارة الدين:

يجب رصد وتقييم المخاطر المتضمنة في هيكل الدين الحكومي بعناية ، ويجب تخفيف حدة تلك المخاطر إلى أقصى درجة ممكنة من خلال تعديل هيكل الدين ، مع أخذ هذا التعديل في الاعتبار. ويلخص الإطار الثاني بعض

المزلق التي تواجه إدارة الدين السادي. ويمكن استخدام عدة سياسات وادوات للمساعدة في إدارة تلك المخاطر.

ينطوي تحديد مخاطر السوق وإدارتها يستلزم النظر في الخصائص المالية للإيرادات والتدفقات النقدية الأخرى المتاحة للحكومة لسداد خدمة قروضها ، واختيار حافطة التزامات تتوافق مع تلك الخصائص قدر الإمكان. ويمكن استخدام ادوات التغطية الوقائية (*hedging*) ، إذا توفرت لتحريك هيكل تكاليف ومخاطر حافطة الدين بحيث تصبح أقرب لتكوين الحافطة المفضل.

وربما كان من الأفضل لبعض حكومات الأسواق الناشئة أن تقبل علاوة سيولة أعلى للسيطرة على مخاطر تجديد الدين ، ما دام تركيز الدين في الإصدارات المعيارية عند النقاط الأساسية على منحني العائد يمكن أن يزيد من مخاطر التجديد. ومن ناحية أخرى فإن إعادة فتح الأوراق المالية التي سبق إصدارها لبناء إصدارات معيارية يمكن أن يعزز سيولة السوق ، ومن ثم يخفض علاوة مخاطر السيولة المرتبطة بعائدات الأوراق المالية الحكومية ، وتكاليف خدمة الدين الحكومي. وفي معظم الأحيان ، يكون في حيازة الحكومات لتي تسعى لبناء إصدارات معيارية أصولاً مالية سائلة ، وتقوم بتوزيع هيكل استحقاق حافطة الدين على طول منحني العائد ، وتستخدم عمليات إعادة شراء الدين المحلي ، وتحويل أو مبادلة الإصدارات القديمة بإصدارات جديدة لإدارة مخاطر تجديد الدين المصاحبة.

يتحمل بعض القامئين على إدارة الدين مسؤوليات أخرى في مجال إدارة الخزنة وفي البلدان التي يتحمل فيها المختصون بغدارة مسؤولية إدارة الأصول السائلة أيضاً ، تم اعتماد منهج متعدد الشعب لغدارة المخاطر الائتمانية المتضمنة في استثماراتهم في الأصول المالية السائلة ومعاملات المشتقات المالية ، وفي البلدان التي تتوفر بها تقديرات الجدارة الائتمانية على نطاق واسع يجب أن يقصر المختصون بغدارة الدين استثماراتهم على المجالات ذات التقدير الائتمانية المتاحة لدى هيئات مستقلة متخصصة في تقدير المراتب الائتمانية تتوفر فيها شروط الحد الأدنى المحددة سلفاً ، وعلى أية حال يجب على جميع الحكومات أن تضع حدوداً للانكشاف إزاء الأطراف المقابلة المفردة بحيث تأخذ في الاعتبار حجم الانكشاف المالي الفعلي والإجمالي الموحد للحكومة إزاء الطرف المقابل المعنى نتيجة لعمليات إدارة الدين واحتياطات النقد الأجنبي. ويمكن أيضاً إدارة المخاطر الائتمانية بحيازة حافظة متنوعة مع عدد من الاطراف المقابلة المالية المقبولة. وكذلك من خلال اتفاقيات القروض المضمونة. وتتم السيطرة على مخاطر التسوية بتحديد إجراءات ومسؤوليات موثقة بوضوح ، مع وضع حدود في معظم الحالات لحجم تدفقات المدفوعات من خلال اي بنك من بنوك التسوية.

وينبغي للقائمين على إدارة الدين النظر في المواصفات المخاطر المالية وغيرها من المخاطر المرتبطة بالتدفقات النقدية الحكومية ، للمساعدة في إرشاد قرارات الإقتراض وخفض المخاطر التي تتعرض لها الحكومة. وقد وجدت

حكومات عديدة أنه بدلا من مجرد دراسة هيكل الدين بصورة منفصلة ، فإنه من المفيد بحث مسألة إدارة الدين داخل إطار أوسع للميزانية العمومية للحكومة وطبيعة إيراداتها وتدفقاتها المالية. وبغض النظر عما إذا كانت الحكومات تقوم بنشر الميزانية العمومية أم لا فإن هذه الميزانية موجودة لدى جميع الحكومات من الناحية النظرية ، ويمكن أن يستمد القائمون على إدارة الدين معلومات متعمقة مفيدة حول كيفية إدارة مخاطر حافظة الدين الحكومي من خلال دراسة المخاطر المالية وغيرها من المخاطر المرتبطة بأصول الحكومة. فعلى سبيل المثال ، قد يستمد القائمون على إدارة الدين من التحليل المفاهيمي لميزانية الحكومة بعض المعلومات المتعمقة المفيدة عن مدى توافق هيكل عملات الدين مع الإيرادات والتدفقات النقدية المتاحة للحكومة لخدمة هذا الدين. وفي معظم البلدان تتألف هذه الإيرادات والتدفقات بصفة أساسية من الإيرادات الضريبية المحررة عادة بالعملة المحلية. وفي هذه الحالة ، تتخفف مخاطرة الميزانية العمومية للحكومة بإصدار سندات الدين بهيكل استحقاق طويل الأجل وبسعر فائدة ثابت بالدرجة الأولى. وقد لا يتيسر ذلك في البلدان التي لا توجد بها أسواق دين محلية وافية التطور ، وعادة ما يكون على الحكومات الاختيار بين إصدار دين محلي قصير الأجل أو مؤشر بالعملة الأجنبية. ويجب النظر أيضاً في قضايا مثل مزاحمة مقترضى القطاع الخاص وصعوبات إصدار سندات الدين بالعملة المحلية في الإقتصادات التي تعتمد اعتمادا كبيرا على الدولة. ولكن التحليل المالي لإيرادات الحكومة وتدفقاتها المالية يوفر أساسا

سليما لقياس تكاليف ومخاطر الاستراتيجيات الممكنة لإدارة حافظة الدين الحكومي.

وقد قامن بعض البلدان بالتوسع في هذا المنهج ليشمل أصول وخصوم الحكومة الأخرى. فعلى سبيل المثال ، عمد القائمون على إدارة الدين في بعض البلدان التي تمول احتياطات النقد الأجنبي بإقتراض العملات الأجنبية إلى تخفيض مخاطر الميزانية العمومية للحكومة بجعل تكوين عملات الدين المساند للإحتياطيات انعكاساً لتكوين عملات الاحتياطات ، بعد أخذ المشتقات ومعاملات التغطية الأخرى في الاعتبار غير أن هذه الممارسة لم تتبع في بلدان أخرى نظراً لاعتبارات تتعلق بأهداف سعر الصرف والإطار المؤسسي ، بما في ذلك التدخل والقضايا المتصلة بدور البنك المركزي واستقلاليته.

يجب على القائمين بإدارة الدين تقييم وإدارة المخاطر المصاحبة للدين المحرر بالعملات الأجنبية والدين قصير الأجل أو الدين بأسعار فائجة معومة . فالمخاطرة تكون بالغة في حالة استراتيجيات إدارة الدين التي تتضمن الاعتماد المفرط على الدين المحرر بالنقد الأجنبي أو المؤشر بالنقد الأجنبي والدين قصير الأجل أو الدين بسعر فائدة معوم. فعلى سبيل المثال ، بينما قد يبدو للوهلة الأولى أن الدين المحرر بالعملة الأجنبية أقل تكلفة من الدين بالعملة المحلية المرتبط بأجل استحقاق مماثل (نظراً لأن الدين الأخير قد يشمل مخاطر عملة أكبر وعلاوات سيولة) فقد ثبت أنه أكثر تكلفة في أسواق رأس المال المتقلبة أو في حالة انخفاض سعر الصرف. ويجب أن يدرك المختصون

بإدارة الدين أيضاً أن اختيار نظام سعر الصرف يمكن أن يؤثر على الصلات بين إدارة الدين والسياسة النقدية. فعلى سبيل المثال ، قد يبدو الدين بالنقد الأجنبي أرخص في نظام سعر الصرف الثابت لأن النظام يفرض حداً أقصى لتقلب سعر الصرف غير أنه قد يثبت ارتباط هذا الدين بدرجة مرتفعة من المخاطرة إذا أصبح نظام سعر الصرف غير قابل للاستمرار.

وقد تواجه الحكومة مخاطر تجديد بالغة من جراء الدين قصير الأجل أو الدين ذو سعر الفائدة المعلوم (سواء بالعملة المحلية أو بالعملات الأجنبية) الذي قد يبدو للوهلة الأولى أقل تكلفة على المدى الطويل في وجود منحني للعائد ذي انحدار موجب وقد يقيد هذا الدين قصير الأجل أيضاً قدرة البنك المركزي على رفع أسعار الفائدة لمعالجة التضخم أو لدعم سعر الصرف بسبب المخاوف مما قد يحدثه ذلك من أثر على المركز المالي للحكومة على المدى القصير. غير أن هذه الإجراءات ربما تكون ملائمة من منظور غدارة الاقتصاد الكلي ، وقد تساعد على تخفيض أسعار الفائدة على المدى الطويل من خلال تخفيض علاوات المخاطر وقد يزداد ضعف أوضاع الاقتصاد الكلي إذا حدث تحول مفاجئ في موقف السوق إزاء قدرة الحكومة على السداد ، أو إذا أدت عدوى الأزمات القادمة من بلدان أخرى إلى ارتفاع ملحوظ في أسعار الفائدة. وتتحمل حكومات أسواق ناشئة عديدة قدراً هائلاً من الديون قصيرة الأجل والدوين بأسعار فائدة معومة. ولكن الاعتماد المفرط على التمويل الأطوال أجلا بأسعار فائدة ثابتة يجلب بدوره مخاطر أخرى إذا أغرى الحكومات في بعض

الأحوال بتخفيض القيمة الحقيقية لهذا الدين من خلال معدل التضخم بشكل مفاجئ. وتتبع مثل هذه المخاوف على تكلفة الاقتراض الجارية والمستقبلية. كذلك فإن إزالة التضخم غير المتوقعة تزيد من أعباء خدمة الدين اللاحقة بالقيمة الحقيقية ، مما قد يخلق توترات في البلدان التي تصبح لزاماً عليها أن تدفع علاوة مخاطر أعلى بسبب ارتفاع أعباء مديونياتها الثقيلة.

إذا لم يكن لدى البلد المعنى سوق متطورة للدين بالعملة المحلية ، قد لا تتمكن الحكومة من إصدار سندات دين طويلة لأجل بسعر فائدة ثابت بالعملة المحلية بتكلفة معقولة وبالتالي يجب أن تختار بين الدين الخطر قصير الأجل أو بسعر فائدة معوم بالعملة المحلية والدين الخطر أيضاً الأطول أجلاً بالعملة الأجنبية وحتى مع ذلك ، وبالنظر إلى احتمال حدوث خسائر اقتصادية ضخمة إذا لم تتمكن الحكومة من تجديد الدين يجب التركيز بصورة خاصة على مخاطرة التجديد ، ومن الممكن تخفيف حدتها بإطالة أجل استحقاق إصدارات الدين الجديدة ، وتتمثل خيارات إطالة آجال الاستحقاق في إصدار سندات دين بسعر فائدة معوم ، أو دين محرر بالعملة الأجنبية أو مؤشر بعملة أجنبية ودين مؤشر بالتضخم وعلى المدى المتوسط يمكن أن يؤدي إتباع استراتيجية لتطوير سوق الدين بالعملة المحلية إلى تخفيف هذا القيد وإتاحة إصدار هيكل للدين يتسم بدرجة أقل من المخاطرة ، وهو ما يجب أن ينعكس في الاستراتيجية الكلية لإدارة الدين. وفي هذا السياق قد تؤدي الزيادات التدريجية في أجل استحقاق إصدارات الدين الجديدة الثابتة السعر بالعملة المحلية إلى ارتفاع

التكلفة على المدى القصير ولكنها تقلل خطر التجديد وكثيراً ما تشكل خطوات مهمة في سبيل تطوير أسواق الدين المحلي غير أنه يتعين قد الإمكان تجنب هياكل الدين التي تستتبع تدفقات نقدية «مكتثلة».

ومن الضروري وجود سياسات نافذة لغدارة النقد على نحو مردود التكلفة لكي تطمئن السلطات إلى قدرتها على الوفاء بالتزاماتها المالية عند الاستحقاق ومبعث هذه الحاجة إلى الإدارة النقدية مردودة التكلفة هو أن فرصة إصدار أوراق مالية جديدة لا تتوافق بالضرورة مع توقيت النفقات المخططة. وبصورة خاصة فإن الأصول المالية السائلة وخطوط الائتمان الطارئ يمكن أن توفر عنصر المرونة في عمليات إدارة الدين والنقدية للحكومات التي لا تمتلك القدرة على دخول أسواق رأس المال ، وذلك إذا ما حدثت اضطرابات مؤقتة في الأسواق المالية. وهذه الأصول تمكن الحكومات من الوفاء بالتزاماتها ، وتحقق المرونة اللازمة لامتصاص الصدمات في حالة توقف الاقتراض في أسواق رأس المال بصورة مؤقتة أو ارتفاع تكلفته إلى حد كبير ، وتعتبر الأصول السائلة مصدراً أكثر ضماناً للاموال من خطوط الائتمان الطارئ غير المشروطة ن لأن المؤسسات المالية التي يطلب إليها تقديم أموال من هذه الخطوط الائتمانية قد تحاول منع التوسع في انكشافها بسحب خطوط ائتمان أخرى من الحكومة. ومن ماحية أخرى ، فإن بعض البلدان ذات القدرة المضمونة على دخول أسواق رأس المال تفضل الاحتفاظ بأقل قدر ممكن من الأصول المالية السائلة وتعتمد بدلا من ذلك على الاقتراض قصير الأجل

وتسهيلات السحب على المكشوف لإدارة التقلبات اليومية في إيراداتها وتدفقاتها النقدية. ولابد من عدم الإدارة النقدية السليمة بإقتمة بنية كفاء للمدفوعات والتسويات ، وهي التي تستند في معظم الاحيان إلى أوراق مالية مجردة من المستندات المادية (*dematerialized securities*) وعلى سجل مركزي لل قيد الدفترى.

تجمع الإدارة النقدية السليمة بطبيعتها بين عناصر إدارة الدين والعمليات النقدية. وقد أدى ضعف أو عدم ملائمة ممارسات إدارة النقدية ، وعلى الأخص في بعض البلدان النامية التي لا توليها أولوية مرتفعة إلى إعاقة كفاءة عمليات إدارة الدين وتسيير السياسة النقدية وبغض النظر عن مرغوبة الفصل الواضح بين إدارة الدين والسياسة النقدية من حيث الأهداف والمسائلة ، فإن البحث عن السيولة يخلق امام القائمين على الإدارة النقدية تحدياً قد تسهل مواجهته إذا كانت وظائف إدارة النقدية وإدارة مركزة في نفس المؤسسة أو يتم تنفيذها بالتعاون الوثيق وإذا كانت وظائف الإدارة النقدية وإدارة الدين تدار بصورة منفصلة بواسطة البنك المركزي والخزانة العامة أو وزارة المالية على سبيل المثال، فإن التنسيق التام وتدفق المعلومات في كلا الاتجاهين يمثلان أهمية بالغة لتجنب عدم الاتساق بين عمليات الدين والعمليات النقدية. ويؤدي التحديد الواضح للمسؤوليات المؤسسية ، المدعوم باتفاقية خدمات رسمية بين البنك المركزي والخزانة العامة ومسؤولي إدارة الدني ، حسب الإقتضاء إلى تشجيع الممارسات الصحيحة للإدارة النقدية.

يمكن أن تقوم السياسات الملائمة لإحتياجات النقد الأجنبي الرسمية بدور مهم أيضاً في توسيع مجال الحركة والتصرف أمام الحكومة للوفاء بالتزاماتها المالية في مواجهة الصدمات والمالية ، ويجب بصورة أعم تحديد مستوى احتياطات النقد الأجنبي حسب قدرة الحكومة على الاقتراض من أسواق رأس المال ، ونظام سعر الصرف والأساسيات الاقتصادية للبلد المعني ، ومدى حساسيته للصدمات الاقتصادية والمالية ، وتكلفة حيازة الاحتياطات ومقدار الدين القائم قصير الأجل المحرر بالعملة الأجنبية ، وتستطيع الحكومات غير القادرة على الوصول المضمون إلى أسواق رأس المال الدولية أن تنتظر في إمكانية حيازة احتياطات ذات علاقة ملائمة بالدين الخارجي قصير الأجل ، بغض النظر عما إذا كان ذلك الدين في حيازة مقيمين أو غير مقيمين. وعلاوة على ذلك فإن هناك بعض المؤشرات التي تختص بوضع الدين الحكومي والتي يجب على المسؤولين عن غدارة الدين والحكومات أخذها في الاعتبار فقد تبدو نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي وإلى الإيرادات الضريبية ، على سبيل المثال ، بالغة الأهمية لإدارة الدين العام كما هو الحال بالنسبة لمؤشرات أخرى مثل نسبة خدمة الدين ، ومتوسط سعر الفائدة ، ومؤشرات آجال الاستحقاق المختلفة ، ومؤشرات تكوين الدين.



الفصل السادس الموازنة العامة المصرية

فهرس الفصل السادس

فهرس المحتويات

الفصل السادس

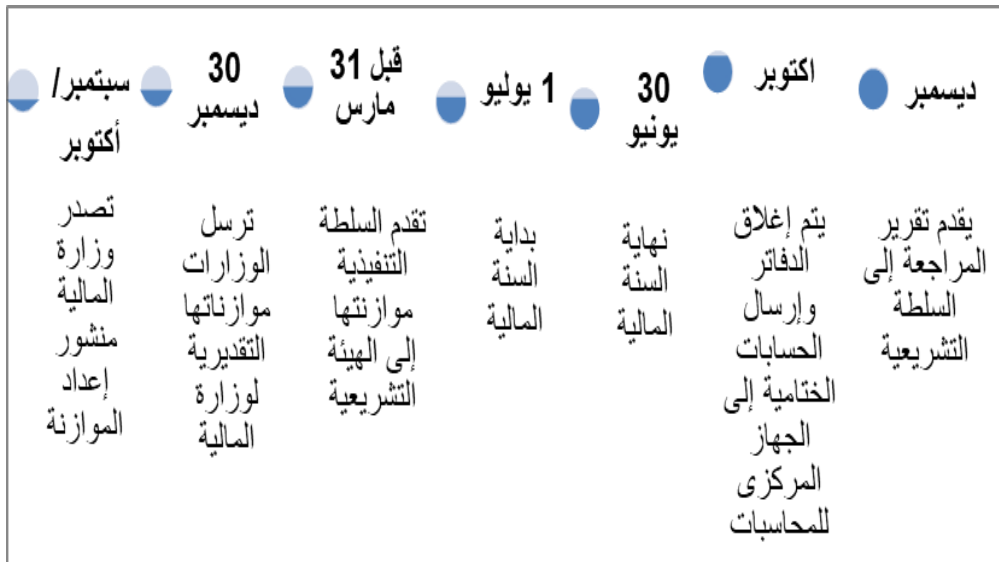
الموازنة العامة المصرية

1/6 مقدمة:

إن الموازنة العامة للدولة هي الأداة الرئيسية لوزارة المالية لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين. وهي تعرض خطط وبرامج وزارة المالية التي أعدتها للاستجابة للتحديات الراهنة، ولتمهيد الطريق أمام تحقيق مستقبل أفضل، وذلك من خلال الوصول للحد الأقصى من الإيرادات، وإعادة تنظيم أولويات الإنفاق من أجل خدمة المجتمع على نحو أفضل. والأهم من ذلك، فإن موازنة الدولة هي أداة للمراجعة والمساءلة، والتي من خلالها يتمكن المواطنون من التحقق ما إذا كانت خطط الإنفاق التي وضعتها حكومتهم تتوافق مع أولوياتهم أم لا.

تخضع عملية إعداد وتنفيذ الموازنة في مصر لكل من أحكام الدستور وقوانين الموازنة. ويعرض دستور مصر لعام 2014 دور البرلمان في مراجعة الموازنة وإقرارها. كما يوضح دور الجهاز المركزي للمحاسبات في إدارة عمليات التدقيق فيما يخص المحاسبة والامتثال. عادة ما تبدأ عملية إعداد الموازنة قبل بداية السنة المالية في أغسطس أو سبتمبر بينما المرحلة النهائية تحدث في ديسمبر من العام التالي.

عملية إعداد وتنفيذ الموازنة العامة على مدار السنة المالية



المصدر: مؤسسة شراكة الموازنة الدولية IBP، 2015

والأهم من ذلك، أنه يتطلب تحديد الحد الأدنى من المخصصات لقطاع الصحة، ولقطاع التعليم، وللجامعات، وللبحث العلمي. وعلاوة على ذلك، فإنه يفرض ضرورة تحقيق الزيادة التدريجية في هذه المخصصات للوفاء بالمعايير الدولية. ويشكل القانون المصري رقم 53 لعام 1973، إلى جانب اللوائح التنفيذية ذات الصلة، بقية الإطار القانوني الذي ينظم عملية إعداد وتنفيذ الموازنة.

الحد الأدنى لمخصصات قطاع الصحة، ولقطاع التعليم، وللجامعات، وللبحث العلمي في الموازنة (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

المخصصات من الموازنة (%) من الناتج المحلي الإجمالي	القطاع
3	الصحة
4	التعليم قبل الجامعي
2	التعليم الجامعي
1	البحث العلمي

2/6 كيفية قراءة الموازنة العامة المصرية:

غالبًا ما تكتب الموازنات العامة للدولة في إطار هذه التصنيفات: التصنيف الاقتصادي، والتصنيف الوظيفي، والتصنيف الإداري .

أولاً، يقسم التصنيف الاقتصادي الموازنة إلى إيرادات ومصروفات. وهو يدرج فئات عامة، يتم جمع الأموال منها، وفئات يتم صرف الأموال عليها. وعلى الرغم من أن التصنيف الاقتصادي يسرد مصادر الأموال، وأين سيتم إنفاقها، فإنه لا يوضح المقاصد والأغراض التي سيتم إنفاق المبالغ المالية من أجل تحقيقها. ويشار أيضًا إلى هذا النوع من التصنيف كبند، نظرًا لعرضه تفاصيل فئات المصادر والتي يتم جمع الأموال منها، والفئات التي يتم إنفاقه

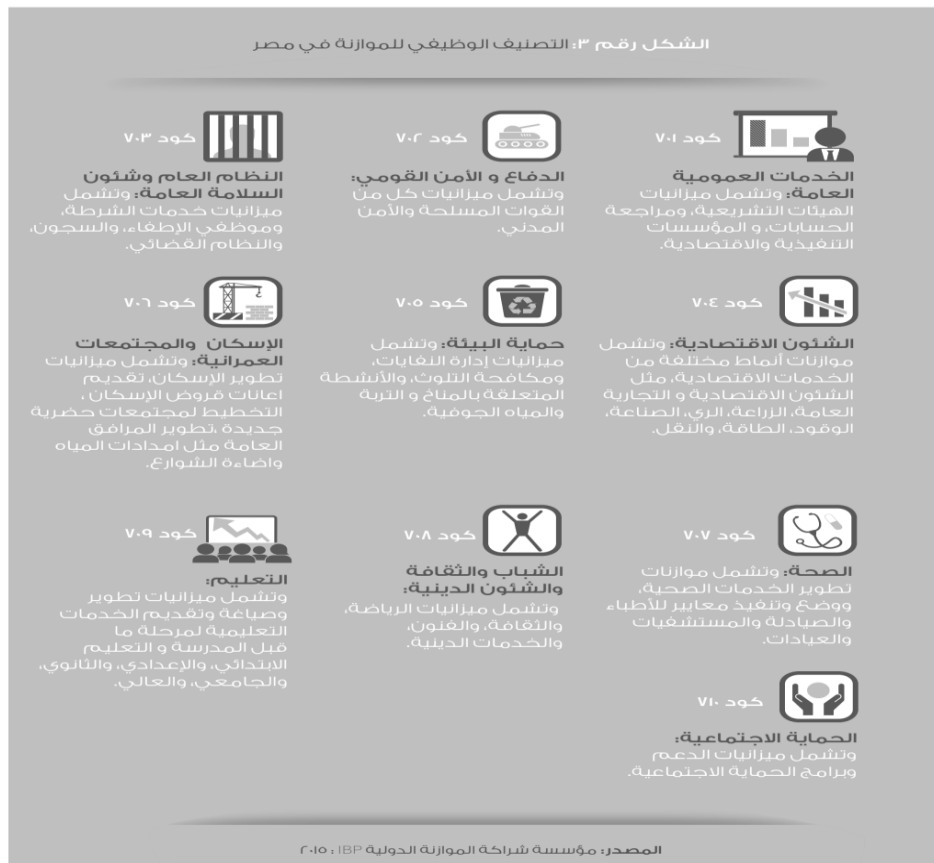
عليها. على سبيل المثال، من ناحية الإيرادات، يمكن أن يجد المواطنون بنود مثل إيرادات ضريبية، وإيرادات من المنح، وإيرادات غير ضريبية. ومن ناحية المصروفات، تتمثل بنود الصرف في الرواتب والأجور، وشراء السلع والخدمات، وإعانات مالية واستحقاقات اجتماعية، وغير ذلك.

الشكل رقم ٢: التصنيف الاقتصادي للموازنة في مصر

المصدر: مؤسسة شراكة الموازنة الدولية (IBP)، ٢٠١٥

الإيرادات	المصروفات
<input type="checkbox"/> الإيرادات العامة: وتشمل الضرائب والمنح والإيرادات الأخرى.	<input type="checkbox"/> المصروفات العامة: وتشمل الأجور، ومصروفات السلع والخدمات، والإعانات، والمزايا الاجتماعية والفوائد.
<input type="checkbox"/> مصادر التمويل: وتشمل المتحصلات من الإقراض ومبيعات الأصول المالية، والاقتراض وبيع الأوراق المالية.	<input type="checkbox"/> حيازة الأصول المالية والأجنبية.
	<input type="checkbox"/> سداد القروض المحلية والأجنبية.

ثانيًا، **التصنيف الوظيفي**، وهو التصنيف الذي يمكن المواطنون من خلاله معرفة الأنشطة التي سيتم إنفاق الأموال عليها. ويدل هذا النوع من التصنيف على التعاون بين الوزارات في تنفيذ مهام متماثلة. على سبيل المثال، يستلزم برنامج التعليم تعاون وزارة التربية والتعليم ووزارة التعليم العالي. ويقسم هذا التصنيف المصروفات وفقًا لكل هدف أو مشروع، وله ميزة عدم الالتفات إلى باقي المصروفات التي لا تتعلق بالهدف. وتتكون موازنة الدولة الوظيفية لمصر من عشر وظائف (الرعاية الصحية، التعليم، الحماية الاجتماعية، حماية البيئة، وغيرها).



ومن الجدير بالذكر، أن الحكومة المصرية (وزارة المالية، ووزارة التخطيط) قد اتخذت مؤخرًا خطوات هامة نحو تطبيق موازنة وظائف وأداء لتحسين شفافية وفعالية عملية إعداد وتنفيذ الموازنة. وتقسم موازنة الوظائف والأداء المصروفات حسب الهدف أو المشروع، وتعين مؤشرات أداء رئيسية لقياس إنجازها ونجاحها.

وأخيرًا، التصنيف الإداري، وهو التصنيف الذي يوفر معلومات عن مصروفات الجهات والهيئات الحكومية، مثل الوزارات والإدارات المختلفة، ويعد هذا مفيد بصفة خاصة في معرفة من يقوم بالإنفاق وصرف الأموال، مما يتيح درجة من الوضوح، والمساءلة والشفافية. وتجدر الإشارة إلى أن موازنة الدولة المصرية تستخدم "التصنيف المزدوج"، وهو عروض مقدمة للموازنة تجمع بين التصنيفات الاقتصادية، والوظيفية، والإدارية بطرق متنوعة. ويتيح التصنيف الإداري المقترن بالتصنيف الوظيفي للقارئ معرفة مقدار ما تنفقه الإدارات المركزية والفرعية. على سبيل المثال، فيما يتعلق بالتعليم من ناحية التصنيف الوظيفي، فما هو إجمالي ما يتم إنفاقه على التعليم، ما مقدار ما تنفقه الإدارة المركزية لوزارة التربية والتعليم، والإدارة المركزية لوزارة التعليم العالي، والمدارس، والجامعات، وغيرهم.

3/6 كيف يتسنى للمواطنين المشاركة في عملية إعداد وتنفيذ الموازنة؟

من أجل تقريب موازنة الدولة من الجمهور، تقوم وزارة المالية بنشر العديد من التقارير والوثائق، وأكثرهم أهمية، هو الإصدار المبسط لموازنة الدولة، كتيب "موازنة المواطن"، والذي يصدر في شهر سبتمبر من كل عام، من أجل مساعدة المواطنين على فهمها بشكل أفضل، بالإضافة إلى ذلك أطلقت وزارة المالية منصة على الإنترنت (www.budget.gov.eg)، يمكن للمواطنين من خلالها المشاركة في عمليات إعداد وتنفيذ الموازنة، وذلك في صورة إرسال

أسئلة، ونشر تعليقات، وتلقي الإجابات والردود ذات الصلة في حينه، وما إلى ذلك.

كما يمكن للمواطنين إرسال آرائهم ومقترحاتهم عبر صفحات التواصل الاجتماعي التابعة لوزارة المالية (www.facebook.com/MOF.Egypt)

تقوم وزارة المالية بتقديم وتنفيذ مشروع موازنة تشاركية في مصر. تهدف الموازنة التشاركية إلى تحسين كفاءة الإنفاق العام وهي أحد أدوات الحوكمة ومكافحة الفساد حيث تعتمد علي التعاون والدمج وخلق حلقة وصل بين المواطنين والجهات المعنية الحكومية وغير الحكومية، مما يحسن حياة المواطن اليومية. وتستند وزارة المالية في تطبيق مفهوم الموازنة التشاركية في الأساس على رفع الوعي بأهم خطط الحكومة والسياسات المالية لوزارة المالية، وبالتالي يصبح المواطن شريكا أصيلا في عملية التنمية المستدامة وصنع القرار من خلال المشاركة في إعداد الموازنة على المستوى المحلي مما يعزز الشفافية ويعطي من مستوى رضا المواطن والتي هي أحد المحاور الأساسية في رؤية مصر 2030. وتتضمن خطة تطبيق وزارة المالية للموازنة التشاركية على مدي الثلاث سنوات القادمة إنشاء تدريجي لشبكة تضم الجهات الفاعلة المختلفة مثل: (منظمات المجتمع المدني وممثلي المحافظات والوزارات والبرلمان وبعض السلطات المحلية) وزيادة الوعي والمعرفة بمفهوم الموازنة التشاركية والبدء في عملية تصميم "نموذج مصري" مستقبلي للموازنة التشاركية.

4/6 منشور الموازنة العامة المصرية للعام المالى 2022-2023

بعد اتمام المرحلة الأولى من برنامج الإصلاح الاقتصادى بنجاح، والتي ركزت بشكل أساسى على تحقيق استقرار مؤشرات الاقتصاد الكلى من خلال تطبيق عدد كبير من الاصلاحات المالية والنقدية والاقتصادية الهامة جنبا إلى جنب مع بعض الاجراءات الاجتماعية الضرورية لضمان حماية الطبقات الأكثر فقرا فى المجتمع، بدأت الحكومة المصرية منذ العام المالى 2020/2019 فى الاستثمار بشكل أكبر فى العنصر البشرى من خلال اقرار موازنة 2022/2021 كموازنة التنمية البشرية وهو ما سيصبح محور تركيز السياسات فى السنوات الأربع القادمة وفقا لتكليفات السيد رئيس الجمهورية.

وتأتى موازنة العام 2023/2022 كموازنة تستهدف الاستمرار فى دفع النشاط الاقتصادى فى ظل استمرار جائحة كورونا وتداعياتها وكذلك تستهدف دعم برنامج الحكومة للإصلاح الهيكلى للاقتصاد المصرى من خلال التركيز على تطبيق إصلاحات هيكلية واسعة النطاق فى عدد كبير من المجالات والقطاعات بهدف دفع القطاع الخاص لقيادة قاطرة النمو الاقتصادى والعمل على ضمان استدامة الآثار الايجابية لبرنامج الإصلاح الاقتصادى وعلى توزيع ثماره بشكل شامل ومستدام وعادل على جميع طبقات المجتمع وأقاليم الدولة على الرغم من استمرار جائحة كورونا والآثار السلبية الناتجة عنها، بالإضافة إلى استكمال جهود وزارة المالية فى تطبيق الميكنة بكافة قطاعات ومصالح

وزارة المالية مثل ماتم بمنظومة ميكنة الأجور ومنظومة نافذة والفاتورة الالكترونية ومنظومة الشحن المسبق خلال العام المالى 2022/2021 وبدء تطبيق منظومة ال (GFMIS) على الهيئات الاقتصادية. إلى جانب ذلك، ستكون موازنة العام المالى 2023/2022 مصاحبة للانتقال الى العاصمة الادارية الجديدة والاستمرار فى تنفيذ مشروع حياة كريمة والذي يعتبر أضخم مشروع يتم تنفيذه فى تاريخ الدولة المصرية لتحسين معيشة ما يقرب من 60% من الشعب المصرى من المواطنين الذين يعيشون فى الريف المصرى.

وجنبا إلى جنب مع حرص الحكومة على المضى قدما نحو تحقيق أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (SDGS) وأنها ستولى اهتماما خاصا لتطوير وتنفيذ برامج فعالة فى قطاعات الصحة والتعليم والبنية التحتية على مدار السنوات الأربع القادمة سيتم التركيز على الإصلاحات الهيكلية والتي من شأنها ضمان استمرارية استقرار مؤشرات الاقتصاد الكلى وبما يمكن المؤسسات الحكومية من الاستغلال الأمثل لموارد الدولة وبما يدعم اقتصاد قوى متنوع يقود فيه القطاع الخاص قاطرة النمو ويتم تذليل أى تحديات تعوق استكمال برنامج الإصلاح.

ومن هذا المنطلق نستهدف بناء موازنة العام المالى 2023/2022 على خمسة أهداف استراتيجية تتبناها الحكومة فى الفترة (2020/2019 - 2023/2022)، وهى أهداف متداخلة ومتكاملة تهدف فى مجموعها لتوفير

الحياة الكريمة لكافة المواطنين والحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلى وتتمثل هذه الأهداف فيما يلى:

- الهدف الأول: حماية الأمن القومى وسياسة مصر الخارجية.
- الهدف الثانى: بناء الإنسان المصرى.
- الهدف الثالث: التنمية الاقتصادية ورفع كفاءة الأداء الحكومى.
- الهدف الرابع: النهوض بمستويات التشغيل.
- الهدف الخامس: تحسين مستوى معيشة الشعب المصرى.

وقد تم بناء هذه الأهداف الخمسة إتساقا مع استمرار تطوير برنامج الإصلاح الاقتصادى بشكل يتسق ويتناغم مع أهداف الدولة والحكومة المصرية والتي تركز على المستهدفات التالية:

- تحقيق نمو اقتصادى مرتفع واحتوائى ومستدام يقوده القطاع الخاص بما يساهم فى تحقيق التمكين الاقتصادى وخفض معدلات الفقر وتحسين مستوى معيشة المواطن.
- خلق فرص عمل كافية ولائقة ومنتجة بما يساهم فى خفض معدلات البطالة والعمل على إتاحة ورفع كفاءة الخدمات الأساسية لتمكين المواطن من الاستفادة من ثمار النمو وزيادة حجم الإنتاج المحلى.
- تحقيق الاستقرار المالى والنقدى بما يضمن تحقيق استقرار فى مستوى أسعار السلع والخدمات والتمويل وزيادة تنافسية وتنوع الاقتصاد

المصرى والعمل على زيادة الانتاجية وتعميق المكون المحلى وزيادة درجة اندماج الاقتصاد المصرى دوليا.

- تحقيق استدامة الاتجاه النزولى لمسار الدين الحكومى الى الناتج المحلى خلال السنوات القادمة، والعمل على خفض خدمة الدين ومد أجله.
- استهداف استقرار وشفافية السياسة الضريبية وبالتوازي العمل على توسيع القاعدة الضريبية بشكل يحقق العدالة ويدعم التنمية الاقتصادية.
- تهيئة مناخ الاستثمار وتشجيع المستثمرين وتذليل العقبات بما يدعم التوجه نحو التحول الى الانشطة الانتاجية والاهتمام بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة والصناعات التحويلية.
- التوسع فى التوجه نحو استخدام مصادر الطاقة النظيفة المستدامة.
- التنسيق مع مؤسسات التقييم الدولية واظهار الجهود المبذولة لاستمرار تحسين درجة التصنيف والجدارة الائتمانية وتنافسية الاقتصاد المصرى فى التقارير الدولية.

وقد قامت الحكومة المصرية منذ بداية جائحة كورونا بإعداد إطار متوازن ومتسق للتعامل مع الأوضاع غير المسبوقة اللازمة وتأثيرها السلبى على الاقتصاد المحلى والعالمى خاصة فى ظل حالة عدم اليقين السائدة والممتدة وما تبعها الآن من آثار تضخمية واضطراب فى سلسلة الامدادات وارتفاع

أسعار السلع والمواد الأساسية وتكلفة النقل، حيث يركز إطار التعامل مع الجائحة وتبعاتها على أربعة محاور أساسية:

المحور الأول: التعامل مع الأزمة على مراحل، وبشكل سريع ومؤثر، بهدف الحفاظ على استقرار الأوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية دون تآكل المكتسبات والنجاحات التي حققها برنامج الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي المتبع منذ عام 2016/2017، والذي ساهم في زيادة قوة ومرونة الاقتصاد ودفع النشاط الاقتصادي وزيادة معدلات التشغيل وخفض معدلات المديونية وخدمة الدين والاختلالات الاقتصادية.

المحور الثاني: استهداف آليات وتدابير مؤقتة تتسم بالمرونة والقدرة علي التخرج منها وفقاً للتطورات التي قد تطرأ على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي خلال المراحل المختلفة للأزمة علي المدي القصير والمتوسط.

المحور الثالث: الانتقاء والاستهداف من خلال توزيع أكبر قدر من الحماية والمساندة للفئات الأولى بالرعاية والقطاعات الاقتصادية الأكثر تضرراً وفقاً للأوضاع السائدة. المحور الرابع: تعزيز الشفافية والافصاح في مواجهة الأزمة من خلال التواصل المستمر والاعلان بشكل واضح عن حجم وبرامج المساندة وحجم المنفذ على أرض الواقع، وعلى الرغم من استمرار المخاطر العالية حيث أن استمرار الجائحة لا يزال يصاحبه حالة عدم اليقين بشأن سرعة وعدالة توزيع اللقاح (vaccines) خاصة للدول الصاعدة والناشئة

والأقل دخلاً وأيضاً قدرة دول العالم على التعافي الإقتصادي وسداد فاتورة الزيادة التي حدثت في مستويات الدين وأعباءه خلال فترة كورونا.

وقد تبنت الحكومة المصرية وبشكل استباقي إطار سياسة متوازن للتعامل مع تداعيات الجائحة، يحتوي على تدابير وإجراءات تساهم في الحد من التأثير السلبي على الاقتصاد المصري والقطاعات والأفراد الأكثر تأثراً، وذلك منذ أن أعلن السيد رئيس الجمهورية عن حزمة تحفيز بقيمة 100 مليار جنيه مصري في أبريل ٢٠٢٠ لإدارة تداعيات فيروس كورونا وقد تم استخدام وتنفيذ الحزمة بشكل كامل وفعال خلال الفترة السابقة.

وترتكز سياسة الحكومة المصرية ووزارة المالية للتعامل مع تداعيات كورونا والتحديات الاقتصادية الدولية الحالية على الركائز التالية:

- 1- استهداف سياسات وإجراءات تضمن الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي.
- 2- اتخاذ تدابير داعمة للقطاعات الصناعية والانتاجية الأكثر تضرراً والفئات الضعيفة.
- 3- ضمان توافر التمويل الكافي والمستدام.

وتتمثل الملامح والأهداف الأساسية للمرحلة الثانية من برنامج الإصلاح الاقتصادي الوطني في:

- 1- الحفاظ على استقرار الأوضاع الاقتصادية واستدامة مؤشرات الاقتصاد الكلى.
- 2- العمل على تحقيق مسار نمو مرتفع ومتوازن ومستدام مدفوع بدور أكبر ومحورى للقطاع الخاص.
- 3- استهداف مساندة القطاعات الواعدة ذات القيمة المضافة العالية من خلال برنامج الإصلاحات الهيكلية.

ومن أهم السياسات والإجراءات والتدابير الإصلاحية المستهدفة للسياسة المالية لتنمية الموارد:

- 1- التوسع في توسيع القاعدة الضريبية من خلال عملية ميكنة وتبسيط إجراءات تحصيل الإيرادات وإيضا ميكنة المدفوعات الحكومية وإدارة الأصول والمخاطر (ميكنة ودمج منظومة الضرائب والضريبة العقارية والجمارك - سرعة رد الضريبة - إدارة مخاطر متطورة).
- 2- متابعة وتحديث تنفيذ استراتيجية الإيرادات وبما يضمن زيادة الحصيلة الضريبية بنحو 0.5% من الناتج سنويا مع استقرار ووضوح وعدالة السياسات الضريبية المتبعة.

3- العمل على تقليص والحد من الإعفاءات الضريبية والجمركية لتحقيق العدالة والشفافية والتنافسية واستبدالها بحوافز تضمن تحقيق الاستدامة وزيادة الإنتاجية.

ومن أهم السياسات والإجراءات والتدابير الإصلاحية المستهدفة لإدارة الدين الحكومي وخدمته:

- 1- وضع سقف ملزم للأعباء السنوية التي تؤثر على المديونية لضمان الاتجاه النزولي لمديونية أجهزة الموازنة كنسبة من الناتج المحلي.
- 2- العمل على خفض تكلفة وإعفاء خدمة الدين الحكومي.
- 3- متابعة وتحديث ونشر استراتيجية الدين سنويا والتي تستهدف خفض نسبة وخدمة الدين الحكومي للناتج المحلي وإطالة عمر الدين بما يساعد على خفض جملة الاحتياجات التمويلية لأجهزة الموازنة.
- 4- استمرار جهود تطوير سوق الأوراق المالية الحكومية لزيادة درجة المنافسة وجذب مزيد من المستثمرين من خلال تنويع مصادر التمويل والتوسع في إدراج الأوراق المالية الحكومية في المؤشرات العالمية وهو ما سوف يساعد في النهاية في خفض تكلفة خدمة الدين.
- 5- التوسع في استهداف إصدار أدوات دين جديدة ومتنوعة مثل (الصكوك - سندات التنمية المستدامة - السندات الخضراء) وتلبية احتياجات

المستثمرين بالسوق من البنوك وصندوق المعاشات وهيئة التأمين الصحي وشركات التأمين.

وتتقدم وزارة المالية للجهات الادارية المختلفة بمنشور إعداد الموازنة العامة للدولة للعام المالي 2023/2022 شارحة الأهداف الاستراتيجية والقواعد العامة اللازمة لوضع تقديرات الموازنة على أسس موضوعية علمية مدروسة، فإنها تضع ثقتها في جميع وحدات الجهاز الإداري والإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية في أن يتم إعداد الموازنات وإخراجها بصورة واضحة تعكس التوجهات والأهداف المنشودة.

5/6 أهم الافتراضات الاقتصادية والمستهدفات المالية على المدى المتوسط:

تستهدف الحكومة خلال السنوات المقبلة الإستمرار في خفض دين أجهزة الموازنة العامة للدولة حتى تصل به من 91.2% من الناتج المحلي في يونيو 2021 إلى نحو 82.5 % من الناتج المحلي بحلول يونيو 2025 ، ومن المتوقع أن يؤدي هذا الخفض التدريجي في معدلات الدين إلى تحقيق تحسن كبير في إستدامة المالية العامة ورفع قدرتها على التعامل مع التغيرات والتحديات التي قد يتعرض لها الإقتصاد المحلى والعالمى في المستقبل، كما سيسهم إنخفاض الدين في زيادة تنافسية الإقتصاد المصرى عن طريق خفض معدلات التضخم وأسعار الفائدة ، مما يدعم إستثمارات القطاع الخاص ويخلق

فرص عمل حقيقية ومستدامة للداخلين الجدد في السوق، هذا بالإضافة إلى إعادة هيكلة الدين العام لصالح الأجل المتوسطة والطويلة وخفض تكلفة الاقتراض وتقليل مخاطر إعادة التمويل مما سيؤدي إلى خفض كبير في الإنفاق على مدفوعات الفوائد والتي تمثل نحو ثلث الإنفاق العام هذا إلى جانب خفض أقساط الديون مما سيساعد على إيجاد مساحة مالية توجه نحو الإنفاق على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبشرية بما يساهم في زيادة معدلات التنمية وخلق فرص عمل وأيضاً زيادة الاستثمار في راس المال البشري .

وفيما يلي عرض لأهم الافتراضات الاقتصادية على المدى المتوسط :

2024/2023	2023/2022	2022/2021	2021/2020	2020/2019	2019/2018	البيان
مستهدف	مشروع موازنة	موازنة	فعليات	فعليات	فعليات	
5.8	5.7	5.4	3.3	3.6	5.6	معدل النمو الحقيقي للاقتصاد (%)
7.0	7.0	6.8	4.5	5.7	13.9	متوسط معدل التضخم السنوي (%)
12.5	13.0	13.2	13.3	14.8	18.5	متوسط سعر الفائدة على الأذون الحكومية (%)
5.6	6.1	6.7	7.4	7.9	8.1	إجمالي العجز الكلي / الناتج المحلي الإجمالي (%)
2.0	2.0	1.5	1.46	1.8	1.9	الميزان الأولي / الناتج المحلي الإجمالي (%)
85.0	87.5	89.9	91.2	87.0	90,2	دين أجهزة الدولة / الناتج المحلي الإجمالي (%)

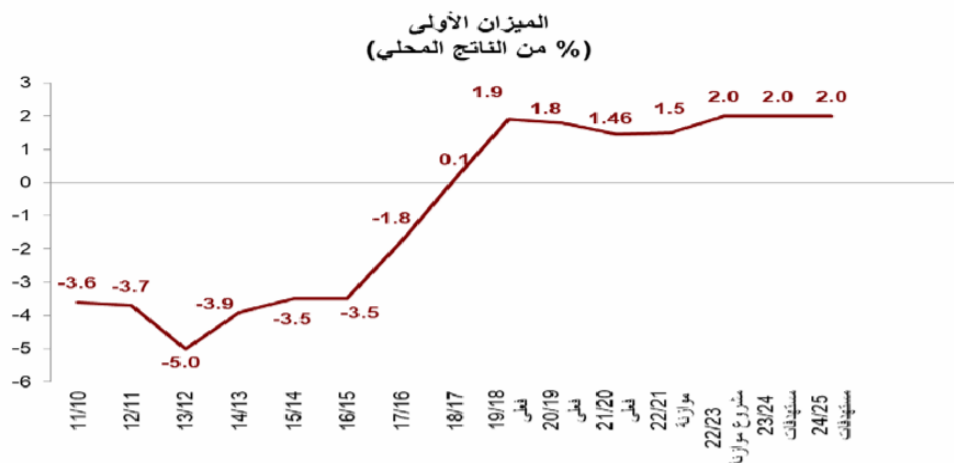
6/6 المنطلقات الأساسية التي يركز عليها برنامج عمل الحكومة في الفترة (2020/2019 . 2023/2022)

ساعد برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي تبنته الحكومة في السنوات الخمس الماضية في تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي وتحقيق استدامة مالية ساعدت الاقتصاد المصري على اكتساب مرونة كافية لتخطي الأزمة العالمية الصحية والاقتصادية بسبب جائحة كورونا خلال العامين الماليين 2020/2019 و 2021/2020، ويمكن تأكيد ذلك من خلال تحقيق معدل نمو حقيقي للناتج المحلي الإجمالي بنسبة 3.3% في العام المالي 2021/2020 و 3.6% خلال العام المالي 2020/2019، حيث تعتبر مصر من الدول القليلة في العالم والوحيدة في منطقة شمال أفريقيا والشرق الأوسط في تحقيق معدل نمو حقيقي ايجابي خلال عامي كورونا ويعود ذلك إلى الاستجابة المتوازنة والسريعة للحكومة المصرية تجاه أزمة إنتشار الوباء وإدارة مالية حكيمة لمساندة القطاعات والفئات الأكثر تأثراً بالجائحة دون المساس بالمستهدفات المالية مما أدى إلى مرونة واضحة للاقتصاد المصري، بالإضافة إلى نمو قطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبناء والتشييد وقطاعي الصحة والتعليم مما أسهم في تحقيق معدلات نمو اقتصادي ايجابية وقوية.

وتمكنت مصر أيضاً من خلال تحقيق فائض أولى يقدر بنحو 1.8% و 1.46% من الناتج المحلي الإجمالي خلال الأعوام المالية 2020/2019 و 2021/2020 بالرغم من زيادة الانفاق على قطاعي الصحة والتعليم

وتخصيص حزمة مالية تحفيزية تقدر بـ 100 مليار جنيه، هذا بالإضافة إلى التمكن من خفض دين أجهزة الموازنة العامة من ١٠٨% من الناتج المحلي في العام المالي 2016/2017 إلى ٩١,٢% من الناتج المحلي في العام المالي 2020/2021 أي ضبط مالي بنحو 17% من الناتج على مدار ثلاثة أعوام بما فيها عامي إنتشار الوباء والتي انخفضت الإيرادات فيهما بأكثر من 400 مليار جنيه وتم الوفاء بكافة إحتياجات الدولة وخاصة قطاع الصحة والقطاعات الأكثر تأثراً في الاقتصاد القومي ومنها قطاع السياحة والطيران المدني والصناعة والفئات الأولى بالرعاية مثل العمالة غير المنتظمة والزيادة الضخمة في الاستثمارات وهو ما أدى إلى زيادة الانفاق بصورة كبيرة جداً.

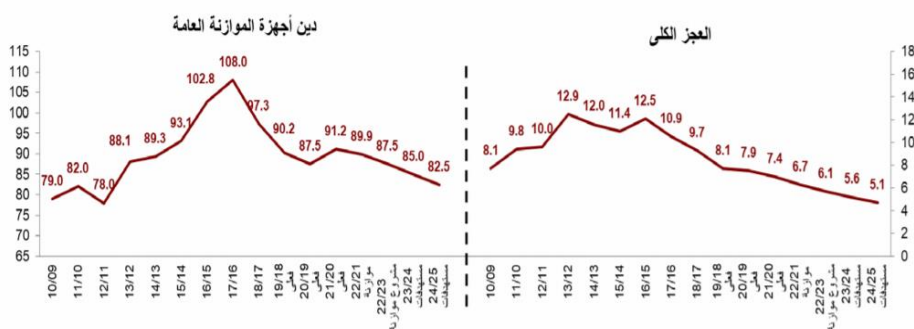
والشكل التالي يوضح تطور الميزان الأولي خلال الفترة من 2010/2011 حتى 2024/2025.



كما يوضح الشكل التالي النجاح في الاستمرار في خفض العجز الكلى للموازنة العامة للدولة حتى أثناء فترة كورونا وما تحقق من خفض العجز الكلى خلال الفترة من 2010/2009 والمستهدفات حتى عام 2025/2024:

وقد تبنت الحكومة برنامجاً وطنياً نجح في دفع عجلة النمو الإقتصادي وخفض معدلات التضخم والعجز في الموازنة العامة للدولة وخفض الدين العام ومع ذلك لم يغفل عن تطوير شبكة حماية إجتماعية أفضل استهدافاً لحماية الطبقات الأكثر فقراً وإحداث تنمية مجتمعية تصل إلى كل ربوع الوطن والتي تنعكس في المشروع القومي الكبير الذي أطلقه سيادة الرئيس عبدالفتاح السيسي مشروع حياة كريمة والذي يستهدف تحسين مستوى معيشة ما يقرب من 60 مليون مواطن يعيشون في قرى ونجوع مصر، واتسم البرنامج بالشمولية حيث

مستهدفات العجز الكلى ودين أجهزة الموازنة العامة (نسبة من الناتج المحلي الإجمالي %)



احتوى على إجراءات متعلقة بالسياسات النقدية والمالية والهيكلية والحماية والمساندة الإجتماعية، منها إقرار قانون ضريبة القيمة المضافة وترشيد دعم الطاقة وخاصة المواد البترولية وتطبيق قانون الخدمة المدنية، وإصدار قانون

الإستثمار، وإصلاح منظومة بطاقات التموين والخبز الحالية وإقرار قانون التعاقدات الحكومية التي تبرمها الجهات العامة وقانون الجمارك الجديد. بالإضافة إلى استحداث آلية التسعير التلقائي للمواد البترولية واستحداث آلية التحوط ضد ارتفاع أسعار المواد البترولية والسلع الغذائية Hedging Mechanism وكذلك استحداث قانون جديد لتنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر الصادر بالقانون رقم (١٥٢) لسنة ٢٠٢٠، بالإضافة إلى قرب اصدار قانون المالية العامة الموحد الجديد وتعديلات قانون المشاركة مع القطاع الخاص.

وبناء على ما سبق، ستبني الحكومة على الدعائم القوية التي تم التأسيس لها خلال الفترة الماضية (2015/2014 - 2021/2020) لتحقيق طفرة تنموية في المرحلة القادمة. ومواصلة برنامج الإصلاح الإقتصادي بما يكفل توفير حياة كريمة لاثقة للمواطنين من خلال برنامج الحكومة (2021/2018- 2025/2024) وصولاً الى المعدلات التالية في نهاية البرنامج:

- تحقيق معدل نمو مرتفع ومستدام وما يتطلبه من رفع معدلات الإستثمار.
- خفض معدلات البطالة بشكل تدريجي لتصل إلى نحو 6% في المدى المتوسط، من خلال توسيع الطاقة الإستيعابية للاقتصاد المصري،

وتوفير ما يقرب من 900 ألف فرصة عمل سنوياً في مختلف القطاعات الاقتصادية.

- تحقيق تكافؤ الفرص أمام المواطنين وتخفيض معدلات الفقر إلى ما دون ٢٥% بنهاية البرنامج.
- الحفاظ على تحقيق فائض أولى سنوى 2% من الناتج المحلى وتخفيض نسبة العجز الكلي في الموازنة العامة للدولة إلى أقل من 5% من الناتج المحلى الإجمالي وخفض نسبة الدين إلى أقل من 80% من الناتج المحلى الإجمالي.
- التوسع في إقامة المدن والتجمعات العمرانية لإستيعاب 10 مليون نسمة.
- التوسع في إستخدام التكنولوجيا النظيفة، وخاصة مشروعات إعادة تدوير المخلفات وذلك في إطار مفهوم الإقتصاد الأخضر والمشروعات صديقة البيئة.

7/6 الأهداف الرئيسية للسياسة المالية والإقتصادية في مشروع الموازنة العامة المصرية للعام المالي 2023/2022

أولاً:- تطوير الجهاز الإدارى للدولة :

تهدف الحكومة إلى العمل على تطوير الجهاز الإدارى للدولة من خلال تطبيق عدة برامج رئيسية تتمثل فيما يلي :

1- برنامج التطوير المؤسسي : من خلال تنفيذ العديد من المشروعات التي تهدف إلى تحديث البنية التشريعية لتتواءم مع المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، وتطوير منظومة إدارة الموارد البشرية بهدف تنمية مهارات العنصر البشري وإعداد قيادات المستوى الثاني عن طريق إعداد برامج تدريبية متميزة تستخدم أحدث الأساليب في مجال إدارة الموارد البشرية.

2- برنامج تطوير الخدمات الحكومية المؤداة إلى المواطنين : و يأتي ذلك عن طريق إستهداف تقديم خدمات متميزة بطريقة سهلة لكافة المواطنين بإستخدام البوابات الإلكترونية ونظم التواصل الحديثة لتقديم الخدمات للمواطنين وفق معايير الجودة مع ربط كافة البيانات والخدمات التي تقدم للمواطنين إلكترونياً .

3- تعزيز الشفافية والحوكمة في الجهاز الإداري للدولة : وذلك عن طريق وضع نظام يتسم بالشفافية يستجيب ويتفاعل مع المواطن ويخضع للمساءلة المجتمعية مع وضع قواعد واضحة للوقاية من الفساد .

ثانياً: تعبئة الموارد العامة للدولة بهدف زيادة معدلات النمو والتشغيل:

إن تحقيق معدل نمو إقتصادي مرتفع مع خلق فرص عمل حقيقية تؤدي إلى خفض معدل البطالة مع التركيز على تحقيق نمو إحتوائي شامل كثيف التشغيل تنعكس آثاره على مختلف فئات المجتمع، تستهدف به الحكومة خلق فرص

عمل تستوعب أعداد الداخلين الجدد سنوياً لسوق العمل وتسمح في نفس الوقت بخفض معدلات البطالة بشكل مستمر على المدى القصير والمتوسط، ولتحقيق ذلك سوف تقوم الحكومة بالتوسع في تطبيق سياسات من شأنها رفع معدلات الإدخار والاستثمار، وإجراء إصلاحات إقتصادية وهيكلية توفر بيئة مالية ونقدية ومؤسسية مستقرة بهدف دعم القطاعات الإنتاجية خاصة أنشطة الصناعة والتصدير، بالإضافة إلى إستكمال تنفيذ المشروعات التنموية الكبرى مع تشجيع مشاركة القطاع الخاص بدور رئيسي في تنفيذ وتمويل هذه المشروعات باعتباره المحرك الرئيسي للنمو، وتحقيق أفضل إستغلال للموارد الطبيعية، وتطبيق إستراتيجية متكاملة للتنمية الصناعية والزراعية وتنمية الصادرات غير البترولية، مع توجيه مزيد من الإنفاق على البنية الأساسية وتطوير الخدمات المقدمة للمواطنين بالإضافة إلى إستهداف زيادة الإستثمار في رأس المال البشرى وتأهيل الشباب بالشكل الذي يساعده على مواكبة التطورات السريعة في سوق العمل ورفع كفاءته وإنتاجيته. ويأتي على رأس الإصلاحات التي من شأنها تعبئة الموارد العامة للدولة بهدف زيادة معدلات النمو والتشغيل إستهداف زيادة حصيللة الضرائب من جهات غير سيادية بنحو 0.5% من الناتج المحلي الاجمالي سنوياً من خلال العمل على تحسين الإدارة الضريبية والتوسع في برامج الميكنة والتطوير والعمل على توسيع القاعدة الضريبية وتطوير الادارة العامة.

ثالثاً: الحفاظ على تحقيق العدالة الاجتماعية وترسيخ مبدأ المواطنة كإستراتيجية ثابتة للدولة:

إن توفير إحتياجات المواطنين وخاصة محدودى الدخل سيظل هدفاً إستراتيجياً للموازنة العامة للدولة وذلك في إطار مسئولية الدولة عن تحقيق العدالة الإجتماعية للمواطنين، وأن المواطن المصرى لابد وأن يشعر أنه في بؤرة إهتمام الدولة وموضع إهتمامها، لذا تعمل الحكومة على تحقيق العدالة الإجتماعية وترسيخ مبدأ المواطنة من خلال سياسات متوازنة تحقق التقدم على الصعيدين الإقتصادى والإجتماعى على حد سواء يشعر بها المواطن في حياته اليومية، ويأتي ذلك من خلال إعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام لصالح القاعدة العريضة من المواطنين بما يضمن كفاءة الإنفاق وإتباع سياسات توزيعية أكثر كفاءة وعدالة سواء من الناحية الجغرافية أو من حيث الإستهداف.

كما يستهدف مشروع الموازنة العمل على توفير وتحسين العديد من الخدمات الضرورية المقدمة للمواطنين وفي مقدمتها خدمات الصحة والتعليم، والإسكان الإجتماعى لمحدودى الدخل والشباب، والنقل والمواصلات العامة، ومياه الشرب والصرف الصحى، وتطوير العشوائيات، بالإضافة إلى إستكمال المشروعات التنموية الكبرى مثل الإستصلاح الزراعى للمليون ونصف مليون فدان، ومشروع شبكة الطرق، والمناطق اللوجستية والعاصمة الإدارية الجديدة.

وفي نفس الوقت يستهدف مشروع الموازنة رفع كفاءة برامج ومظلة شبكة الحماية الإجتماعية من خلال سياسات إستهداف أكثر فاعلية وتشمل الإستمرار في تنفيذ ورفع كفاءة برامج دعم السلع الغذائية، والتوسع في برامج الدعم النقدي من خلال البرامج الضمانية الموجهة للفئات الاولى بالرعاية ، وتشمل برنامجي تكافل وكرامة وبرنامج الرعاية الصحية لغير القادرين وبرامج القضاء على الفيروسات وإنهاء قوائم الإنتظار للحالات الحرجة والعمليات الجراحية ، بالإضافة إلى البرامج المستحدثة مثل التأمين الصحي الشامل وتطوير المستشفيات القائمة والعمل على رفع جودة الخدمات المقدمة وتطوير وتحديث عدد من برامج الدعم القائمة وتشمل برامج التغذية المدرسية، ودعم المرأة المعيلة، وإشراكات الطلبة على خطوط السكك الحديدية والمترو وغيرها، ويجب أن يصاحب تنفيذ الإجراءات الإصلاحية الإقتصادية والمالية من قبل الحكومة إتخاذ إجراءات إجتماعية إضافية وذلك لتخفيف آثار هذه الإصلاحات الإقتصادية على محدودي الدخل وللتأكيد على أن المواطن وخاصة الفئات الأقل دخلا مركز إهتمام الدولة مع مراعاة أن إختيار الإجراء الإجتماعي يجب أن يتم على أساس ما يلي :

- أ- دراسة دقيقة بخصوص العبء المالي للإجراء والتأكد من قدرة الموازنة على تمويله دون الإخلال بالمستهدفات المالية.
- ب- وجود آليات تنفيذ سريعة له تضمن إستفادة المواطنين من المخصصات المالية للبرنامج .

رابعاً : تحقيق الاستقرار المالي والاقتصادي :

إن تصحيح الاختلالات في التوازنات الرئيسية للإقتصاد يعتبر هدف رئيسي للسياسات الإقتصادية لضمان الإستدامة المالية وتحقيق الإستقرار النقدي والسيطرة على معدلات الإرتفاع في أسعار السلع والخدمات وتحسين أوضاع ميزان المدفوعات والنقد الأجنبي وبما يمثل بيئة مستقرة ومحفزة للتنافسية وتثبيت أقدام الإقتصاد المصري على خريطة الإستثمار العالمية فضلاً عن تحصينه في مواجهة الصدمات الداخلية والخارجية الناتجة عن تقلبات الإقتصاد القومي والعالمي.

ويعتبر استكمال اجراءات الضبط المالي للسيطرة على معدلات عجز الموازنة العامة ومعدلات الدين العام في مقدمة أولويات مشروع الموازنة للعام المالي 2022/2021، من خلال الالتزام باجراءات الضبط المالي التي تتبعها الحكومة بهدف خفض عجز الموازنة، وعلى الرغم من أن لبعض هذه الإجراءات أثر سعري إلا أنه مؤقت، وعلى نحو آخر، يجب العمل في الوقت نفسه على زيادة المعروض من السلع والخدمات من خلال تحسين مناخ الإستثمار وتطوير البنية التحتية وزيادة المنافسة والإستثمار في العنصر البشري من خلال زيادة الإنفاق على الصحة والتعليم إلى جانب العمل على زيادة الإنتاجية بهدف تحقيق معدلات نمو أعلى دون أثر تضخمى.