نحو رؤية جديدة للمالية العامة
في ظل التغيّرات العالمية والمحلية

د. إيهاب محمد يونس: أستاذ مساعد الاقتصاد والمالية العامة – أكاديمية الشروق

المستخلص:

تناولت الدراسة التغيّرات العالمية المتمثلة في العولمة والأزمة المالية بما تضمنته بكثير من التحديات؛ والتي أثرت كثيرا على إيرادات ونفقات الدول؛ وهو ما دفع المنظمات الدولية بل وكثير من الدول نحو التحول للمالية العامة الجديدة. وكذا على المستوى المحلى حدثت تغيرات كثيرة؛ والتي أثرت بشكل واضح على المالية العامة خلال الفترات الماضية، سواء فيما يتعلق بعجز الموازنة أو تفاقم أزمة الدين العام...الخ. وقد حاولت الدراسة رصد تلك التأثيرات؛ والتي تستوجب ضرورة التحول للمالية العامة الجديدة القادرة على مواجهة تلك التحديات وذلك من خلال مجموعة من الإجراءات والإصلاحات.

Toward the new vision of public finance
Under global and domestic changes

Abstract:

The study was treated the global changes globalization and financial crisis which have many of challenges which force to the international organizations and many of states to the new public finance, and local changes (domestic circumstance), which effect on public finance through last periods, whether budget deficit or aggravation of public debt crisis ...etc. the study tray to observation this effects; which to deserve change to the new public finance which faces to those challenges by group of procedures and reforms.

نحو رؤية جديدة للمالية العامة في ظل التغيّرات العالمية والمحلية

مقدمة:

ارتبطت نشأة المالية العامة وتطورها بتطور دور الدولة الاقتصادي، والذي كان وما يزال محل اختلاف، فالبعض يرى أن الحكومة تقوم بالكثير من الأنشطة التي تفوق دورها؛ ومن ثم فهم يعتقدون أنه يجب على الدولة ألا تشترك في الأنشطة التي تحقق ربحا للآخرين، أي أن دور الدولة يتمثل فقط في حل المشاكل، بينما يرى آخرون أنه يجب عليها أن تؤدي أكثر مما تقوم به الآن؛ ومن ثم يُنتظر منها المزيد.

رغم هذا الاختلاف في الآراء إلا أن الواقع يشهد بتزايد دور الدولة، فمنذ كان الدور محدودا في بداية القرن العشرين، سواء من حيث البرامج أو المجالات حتى وصلنا إلى ما بين نسبة 30% إلى 50% من اقتصاد الدول الصناعية الحديثة؛ ولذلك نجد أن المواطنين يتخلون عن قدر هام من دخولهم كل عام لدفع الضرائب الضرورية لتمويل النفقات الحكومية للقيام بالأنشطة المختلفة.

تتمثل **قضية الدراسة** في كثرة التغيّرات وسرعة التحولات التي تواجه المالية العامة؛ خاصة بعد التطورات التي شهدها العالم بما يعرف بالعولمة؛ والتي نتج عنها الانفتاح الكبير والارتباط الشديد بين دول العالم؛ وهو ما أدى إلى ظهور مصطلح المالية العامة الجديدة (The New Public Finance). وقد تعددت الكتابات التي تعرضت لهذا الموضوع، والتي ازدادت مؤخرا خاصة مع ما يشهده العالم نتيجة الأزمة المالية العالمية (2008-2009) وتوابعها حتى الآن؛ والتي أثرت بشكل واضح على موارد الدول المالية وكذا التزاماتها. هذا فضلا عن طبيعة العلاقة وتنظيمها بين الدولة واللاعبين الأساسيين من القطاع الخاص من ناحية، وبين هؤلاء الأخرين بعضهم البعض من ناحية أخرى، وكذلك مواجهة المشاكل التي تعاني منها الدولة بداءة.

وتتمثل **أهداف الدراسة** في تحديد الاتجاهات الجديدة في المالية العامة التي تحولت إليها المنظمات الدولية وكثير من دول العالم؛ وذلك بسبب التغيّرات العالمية والمحلية؛ والتي أثرت على دور الدولة الاقتصادي، وتحديدا من خلال المالية العامة، وكيف يمكن لمصر تطبيق تلك الرؤية الجديدة لمواجهة تفاقم مشكلات المالية العامة وخاصة تزايد عجز الموازنة والدين العام سواء المحلي أو الخارجي.

وتتمثل **فرضية الدراسة** في أن عدم الأخذ بالرؤية الجديدة للمالية العامة سيؤدي إلى تفاقم أوضاعها؛ ومن ثم يجب إعادة النظر في واقع المالية العامة الحالية لمصر، ومحاولة الأخذ بالرؤية الجديدة، وكذا إجراء اصلاحات هامة لإدارة المالية العامة، وبما يتوافق مع آثار العولمة والأزمة المالية؛ خاصة أن مصر ليست بعيدة عن تلك التطورات، فضلا عن الظروف الخاصة التي تعرضت لها خلال السنوات القليلة الماضية؛

والذي أدى لتزايد مشاكلها وجعلها أشد عمقا وأكثر اتساعا، ولا أدل على ذلك من المؤشرات السلبية للمالية العامة خاصة تزايد عجز الموازنة وتفاقم أزمة الدين العام.

وسوف تعتمد **منهجية الدراسة** على التحليل المنطقي حيث نبدأ بطريقة الاستنباط، وتتمثل المقدمات المسلم بصحتها في تزايد دور الدولة الاقتصادي، واستخلاص النتائج المترتبة عليه، ثم ننتقل إلى طريقة الاستقراء حيث المشاهدة للوقائع المختلفة المتمثلة في التغيرات وكذا التحديات العالمية والمحلية والبحث عن أسباب اتصالها وتأثيرها على المالية العامة؛ حتى نصل إلى النتيجة النهائية أنه من أجل التكيف مع هذه التغيرات ومواجهة تلك التحديات فإنه يجب التحول إلى الرؤية الجديدة للمالية العامة.

خطة الدراسة: من أجل تحقيق هدف الدراسة فإننا سوف نعرض بداية للمالية العامة من حيث التأصيل الفكري والتطور التاريخي لنتعرف على المفهوم التقليدي للمالية العامة، ثم نتعرض للتغيّرات العالمية التي فرضت التحول إلى الرؤية الجديدة، وبعدها نعرض للاقتصاد المصري والمشاكل المالية التي يعاني منها، والتي تفاقمت ليس فقط بسبب التغيّرات العالمية بل بالتغيّرات المحلية أيضا؛ والتي تستوجب ضرورة وسرعة القيام بإصلاحات المالية العامة.

أولا: المالية العامة ودور الدولة:

عُرفت الدولة القومية بمفهومها الحالى منذ القرن الخامس عشر الميلادي، ومنذ ذلك الحين ظهرت العديد من الأفكار والمدارس التي حاولت وضع إطار لدور الدولة ومن ثم المالية العامة، وهذا ما انعكس على تطور هذا الدور عبر التاريخ.

1- الفكر التجاري وتدخل الدولة:

اهتم أصحاب هذا الفكر بالنشاط التجاري حتى أطلق على هذه الفترة الرأسمالية التجارية، وقد ركز التجاريون على دور الدولة، ورأوا أهمية تدخلها فى النشاط الاقتصادى بشكل واضح لضمان قيام دولة قوية اقتصاديا فى مواجهة القوى الخارجية؛ وذلك من خلال تجميع الذهب والفضة، وكذا الحفاظ على وجود جيش قوى، وجهاز اداري يتمكن من الادارة القوية للدولة. وهذا ما انعكس على إدارة المالية العامة، إذ اهتمت الدولة بهذا الدور كي تحقق أهدافها وخاصة مبدأ قوة الدولة.

2- الطبيعيون والدعوة لعدم تدخل الدولة:

ذهب الطبعيون (الفيزوقراط) إلى أنه يوجود نظام طبيعي، يحقق مصالح كافة الأفراد؛ وبالتالي يستوجب ترك المجال لمبادرات الأفراد؛ حيث يوجد توافقا بين مصلحة الفرد ومصلحة المجتمع، ولذلك فقد دعا هؤلاء إلى مبدأ دعه يعمل دعه يمر Laisser Faire, Laisser passé؛ وقد ترتب على ذلك تراجع دور الدولة خاصة من خلال المالية العامة.

3- المدرسة التقليدية والدولة الحارسة[1]:

تعد هذه المدرسة البداية الحقيقية للفكر الراسمالي، والذي تعددت مبادئه، ومن أهمها الحرية الاقتصادية، المنافسة الكاملة، حافز الربح وعدم تعارض المصالح ...الخ. وتأثرا بالثورة الصناعية فقد رفضت المدرسة التقليدية بريادة آدم سميث أى تدخل للدولة فى النشاط الاقتصادى إلا فى حدود معينة، لأنها رأت أن الفرد هو مركز النظام؛ وبالتالى يحتفظ بحريته كاملة أمام الدولة. إلا أنها سمحت بعد ذلك ببعض التدخل الطفيف للدولة؛ لأن الازدهار الصناعى استلزم بعض التدخل منها لضبط حدود النشاط الاقتصادى، وسن القوانين التى تنظمه؛ أى أنها رأت ضرورة الاحترام الكامل لحقوق الأفراد وحرياتهم، وهو أمر لا يتعارض مع مبدأ التدخل القانوني للدولة.[2] لكن الواقع أثبت بعد ذلك فشل نظام السوق في تقديم السلع والخدمات العامة؛ وهو ما أدى في النهاية إلى وقوع أزمة الكساد الكبير ؛ والذي مهد بدوره للنظرية الكينزية.

4- أزمة الكساد الكبير وإعادة النظر في دور الدولة:

حدث تغير كبير فى سلوك الحكومات الرأسمالية بعد الأزمة الاقتصادية التى حدثت فى عام 1929، وذلك من خلال تغيير فى سياساتها لتحسين أوضاعها، حتى أنها أحيانا كانت تخرج عن مبدأ الحرية الاقتصادية، كما حدث مع:الحكومة الألمانية، عندما تدخلت لفتح اعتماد فى الميزانية بمبلغ يزيد عن المليار مارك بغرض تمكين الدولة من رفع الطلب الفعلى عن طريق زيادة الإنفاق العام، بالاضافة إلى تشجيع المنتجين على توظيف العمال، كما منعت تحويل رؤوس الأموال الأجنبية الى الخارج، ووقف الوفاء بالديون الخارجية. أيضا الإدارة الأمريكية، ومع وصول روزفلت للحكم عام 1933 قدرت اعداد البطالة في الولايات المتحدة 15 مليون عاطل؛ وكان علاج ذلك من خلال البرنامج الجديد الذى تبناه روزفلت لحل الأزمة الأقتصادية بزيادة القوة الشرائية للمزارعين والعمال فاتخذ عدة اجراءات منها:

* قانون الإنعاش الزراعى 1933: وفيه تقدم الدولة المساعدة المالية طويلة الأجل للمزارعين بفوائد ضئيلة ليتمكنوا من سداد ديونهم قصيرة الأجل مرتفعة الفائدة بشرط تخفيض المساحة لتفادى الافراط فى الانتاج.
* قانون الانعاش الصناعى القومى 1933: وهو يعطى الحكومة حق تحديد قواعد المنافسة فى المجال الصناعى من خلال: تحديد حد أدنى للأجور، تخفيض عدد ساعات العمل، تأكيد حق العمال النقابيين فى حماية وظائفهم، وكذلك مراقبة الصناعة و تدخل الدولة فى العلاقات بين العمال وأصحاب الأعمال.
* برنامج للأشغال العامة(كشق الطرق والسكك الحديدية) بقصد تشجيع الانتاج الصناعى والحد من البطالة.

---

[1] د.حازم الببلاوى: دور الدولة فى الاقتصاد، الهيئة العامة للكتاب، 1999، ص26:22

[2] Joe Doherp: The changing role of the state: the state and the housing markets of Europe, European observatory on home lessens, nov.2004.

* سياسة الضمان الاجتماعى مثل التأمين ضد البطالة، الشيخوخة والعجز وقد صدر القانون عام 1935.

وتمثلت آثار هذه السياسات على الاقتصاد الأمريكى في هبوط معدلات البطالة وارتفاع النشاط الصناعى والزراعى؛ وبالتالى رسوخ مفهوم دولة الرفاهة وهى التى تلتزم بتوفير حد أدنى من المتطلبات الاجتماعية لمواطنيها.[3]

4- المدرسة الكينزية وتوسع دور الدولة[4]:

بدأت هذه المدرسة على يد كينز عام 1936؛ حيث جاءت كرد فعل على أزمة الكساد العظيم 1929، والتى أظهرت وجود قصور كبير فى الرأسمالية واقتصاد السوق؛ وبالتالى استلزم الأمر تدخل الدولة فى المجالين الاقتصادى والاجتماعى؛ وذلك لعلاج المشاكل الناجمة عن الحرية الاقتصادية مثل: نقص مستويات التشغيل، إنخفاض الطلب الكلى وزيادة معدل البطالة، ويكون التدخل الحكومى باستخدام السياسة المالية، خاصة من خلال النفقات العامة، والتى تحقق التوازن الاقتصادى وهو أهم من التوازن المالى.

ومن مظاهر التوسع الجديد لدور الدولة:

- دولة الرفاهة: وذلك من خلال اتساع دور الدولة والاتجاه نحو توفير الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين، وضمان تحقيق درجة أكبر من العدالة والمساواة وإعادة توزيع الدخول؛ وقد ساعد على هذا الاتجاه ارتفاع مستوى التعليم، الديموقراطية، والمشاركة الشعبية والأحزاب العمالية. إذن فقد تطور دور الدولة من مجرد حارس إلى مشارك فى النشاط الاقتصادى والاجتماعى. وقد مكن الدولة من القيام بهذا الدور المتزايد تطور الأدوات المالية والنقدية، وتأكد سيطرة الدولة على النظام النقدى وأسواق المال مما زاد من قدرة الدولة على الحصول على الموارد المالية اللازمة لها؛ وهو ما مكنها من تحقيق دولة الرفاهة.

- حماية مستوى النشاط الاقتصادى والعمالة: امتد أيضا دور الدولة إلى التدخل المباشر من خلال الانفاق العام لضمان مستوى كاف من الطلب الفعّال؛ وبالتالى حماية مستوى النشاط الاقتصادى والدخل القومى، وحماية الدولة من البطالة الحادة التى تضر الاقتصاد بشدة، وكذلك حماية الاقتصاد من التضخم.

5- الحرب العالمية الثانية وتأكيد توسع دور الدولة:

واستمرارا لما دعا إليه كينز فقد شهدت معظم الاقتصاديات الرأسمالية بعد الحرب العالمية الثانية وحتى بداية السبعينات توسعا كبيرا في دور الدولة؛ والذي كان له أكبر الأثر في تسريع معدلات النمو وتحسين مستويات المعيشة، ومثال ذلك:

---

[3] د. محمد السيد سليم:تطور السياسة الدولية فى القرنين 19و20،دار الفجر للنشر والتوزيع،ط1، 2002،ص 392- 393

[4] د.فتحى أبو الفضل وآخرون: دور الدولة والمؤسسات فى ظل العولمة، مكتبة الأسرة، 2004، ص50

الاقتصاد الأمريكي: برغم أنه يعد الحامي للرأسمالية والمتحفظ على تدخل الدولة إلا أن فترات هذا التدخل حققت فيه الدولة نتائج إيجابية على كافة الأصعدة. وخير مثال على ذلك فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية؛ حيث حققت نموا مضطردا باستثناء فترات محدودة. وقد تحقق ذلك من خلال تخلي الدولة عن مبدأ توازن الموازنة، والذي كانت تتبعه قبل عام 1960، وتطبيق سياسة تحفيزية: تتضمن تخفيض الضرائب لتشجيع الاستثمار، كما لعبت النفقات العامة دورا هاما في حفز النمو، وإخراج الاقتصاد من حالات الركود. وقد ترتب عل ما سبق أن اصبح للدولة دور هام في تحقيق الرفاهة، حيث تبنت في الستينات برنامج للرفاهة الاجتماعية يطلق عليه "برنامج المجتمع الكبير "The Great Society Program ، وكان هدفه مكافحة الفقر؛ ولذلك تم زيادة الإنفاق على خدمات الصحة والتعليم والتدريب.

الاقتصاد الانجليزي: اعتمد هذا الاقتصاد في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية على الملكية العامة لبعض القطاعات الأساسية في الاقتصاد القومي، كما استخدمت بعض أدوات السياسة النقدية والمالية لتحفيز الاستثمارات الخاصة، حيث الغت الضريبة الإضافية على الأرباح التي كانت مفروضة وقت الحرب، كما خفضت أسعار الفائدة كذلك؛ كل هذا أدى إلى تسريع معدلات النمو وتحسين مستويات المعيشة.

الاقتصاد الألماني: رغم خروج المانيا شبه مدمرة من الحرب العالمية الثانية، إلا أنها استطاعت وفي وقت قصير تحقيق معجزة اقتصادية، حتى أصبحت ثالث أكبر قوة في الاقتصادات الغربية في السبعينات. ويرجع الفضل في ذلك إلى ما اتبعته ألمانيا منذ عام 1948 من سياسة أطلقت عليها سياسة " اقتصاد السوق الاجتماعي Social Market Economy" والتي اعتمدت فيه على الملكية الخاصة والحرية الاقتصادية، وفي ذات الوقت كان هناك دور واضح للدولة خاصة في توجيه النشاط الخاص لتحقيق الأهداف الاجتماعية، كما تستخدم أدواتها أيضا للحفاظ على استقرار الأسعار وعلاج قصور السوق، أيضا الملكية العامة لبعض الأنشطة الهامة ..الخ ؛ كل هذا أدى إلى استمرار ارتفاع معدل الاستثمار و من ثم النمو السريع والمستمر.

الاقتصاد الفرنسي: نجح الاقتصاد الفرنسي أيضا بعد الحرب العالمية الثانية في رفع معدلات النمو من الدور الفعال للدولة خاصة من خلال التخطيط التأشيري Indicative Planning، والذي من مقتضاه أن تقوم الدولة بتحديد الأهداف لكي يسترشد بها القطاع الخاص، كما قامت بتقديم حوافز لدعم الالتزام بأهداف الخطة، كما اعتمدت أيضا على الملكية العامة لبعض الأنشطة الأساسية.

الاقتصاد الياباني: يمثل الاقتصاد الياباني وبحق المعجزة الاقتصادية الأهم في القرن العشرين؛ حيث لا يخفى مدى التدمير الاقتصادي والبيئي الذي لحق باليابان نتيجة للحرب العالمية الثانية، لكن التدخل الحكومي قد لعب دورا هاما في إعادة البناء وحفز النمو السريع والمتواصل. فقد قامت الدولة ببعض الأنشطة وإنشاء الشركات حتى يتعافى القطاع الخاص، كما دعمت النشاط الصناعي بتقديم الدعم وخفض الضرائب

وأسعار الفائدة، وقامت أيضا بحفز الصادرات وتشجيع الصناعات الصغيرة...الخ؛ كل هذا أدى إلى ما يطلق عليه المعجزة اليابانية.

خلاصة ما تقدم أن البلاد الرأسمالية حققت خلال الفترة (1945 – 1971) أفضل معدلات نمو ومعدلات توظف على مر تاريخها، وهي الفترة التي شهدت دورا فعالا للدولة في النواحي الاقتصادية والاجتماعية، خاصة من خلال ارتفاع مستويات المعيشة؛ وهذا ما يعتبر نجاحا عمليا للنظرية الكينزية.[5] ويدلل على ذلك ان متوسط عدد العاطلين عن العمل في مجمل الدول الأعضاء في "منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية" تراوح ما بين 8 إلى 10 ملايين عامل في الفترة الواقعة بين عامي 1950 و1973.[6]

6- الفكر الاشتراكي وقيادة الدولة للنشاط الاقتصادي:

وهو الوجه المضاد للفكر الراسمالي حيث يقوم على مبادئ التخطيط المركزي على المستوى القومي لكل قطاعات النشاط الاقتصادي؛ وبالتالي يعتمد الفكر الاشتراكي على الأيدولوجية الشمولية، والتي تهتم بالمجتمع على حساب الفرد. وتستخدم أسلوب القهر المنظم في اخضاع الأفراد لأوامر السلطة، وتضييق المجال على القطاع الخاص، أي أن هذا النظام يرى ضرورة قيام الدولة بالإنتاج وتحديد معدلاته، وتنظيم العمل، وتحديد احتياجات الأفراد من كل سلعة وخدمة، وتحديد أثمانها، ولا يوجد حافز للربح، ولا تسمح للقطاع الخاص بالانتاج وتخصيص الموارد. وكان ذلك أكثر وضوحا في الدول النامية حديثة الاستقلال نتيجة ضعف الامكانيات وقصور الأسواق المحلية مما استلزم أن تتحمل الحكومات مسئولية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

7- مدرسة الحرية الجديدة وتراجع دور الدولة:

لقد ظهرت هذه المدرسة كرد فعل للتدخل الاقتصادي الذي شهدته العديد من الدول الغربية، والتي بالغت في تدخل الدولة تحت تأثير الأفكار الكينزية. وكان رواد هذه المدرسة هم: هايك و راولز وميلتون فريدمان خاصة من خلال المدرسة النقدية، حيث نادى بأن يقتصر تدخل الدولة على السياسة النقدية وليست المالية كما دعى كينز. وقد تحدثت هذه المدرسة عن دولة القانون، وضرورة الانصياع لقواعد عامة ومعروفة سلفا، حيث أن القانون ليس مجرد أوامر تصدر من السلطة، بل توجد قيود خاصة بحقوق الأفراد وحرياتهم لا يجوز الجور عليها؛ وبالتالي فقد نادت الليبرالية الجديدة بتخفيف حدة التدخل الحكومي، ووضعت قيودا وضوابط على التوسع البيروقراطي؛ لأنه من الصعب الارتكان الى أجهزة الدولة وحدها لتحقيق الصالح العام، كما قال جيمس بوكنان في نظريته الاختيار العام.

---

[5] د. جاب الله عبدالفضيل& د. عمر سالمان: اقتصاديات المالية العامة، 2009، ص 43.

[6] هورست أفهيلد: اقتصاد يغدق فقرا، ترجمة د. عدنان عباس علي، عالم المعرفة، ع 335، يناير 2007.

8- التوجه نحو الخصخصة وتراجع دور الدولة:

شهدت بداية السبعينات كثيرا من الأزمات الاقتصادية من ذلك: أزمة البترول عام 1973 والتى أدت الى انقلاب فى الأوضاع الاقتصادية فى العالم كما شهدت الدول الصناعية والدول النامية تعاظم الاختلال الهيكلى فى موازين مدفوعاتها نتيجة زيادة أسعار الواردات النفطية الا أن الدول الصناعية استطاعت استيعاب آثار الصدمة النفطية وترحيل آثارها الى الدول النامية، كما رفعت أسعار صادراتها الصناعية والتكنولوجية ومبيعات السلاح إليها؛ مما أدى إلى تفاقم أزمة المديونية واختلال موازين مدفوعاتها. كذلك أزمة النظام النقدى العالمى المتمثلة فى أزمات نظام الصرف القائم على الدولار والذهب، حيث تخلت الولايات المتحدة عن الالتزام بضمان استقرار أسعار الصرف وتحويل الدولار الى ذهب، وتم الاتفاق فى عام 1976 على تعديل اتفاقية صندوق النقد بما يترك للدول حرية اختيار نظام الصرف.[7]

بعد ذلك بدأت الدول الغربية تطبق ما أوصى به فريدمان من تراجع لدور الدولة، وكان ذلك أكثر وضوحا عندما أتت مارجريت تاتشر على رأس الحكومة البريطانية، وطبقت سياسة الخصخصة كما طبق ذلك أيضا ريجان في الولايات المتحدة.

ثانيا: العولمة وظهور مفهوم المالية العامة الجديدة :

مع انهيار الاتحاد السوفيتي في نهاية الثمانينات، وسيطرة النموذج الرأسمالي على العالم بقيادة الولايات المتحدة، كثرت الدعوات، وزادت الضغوط بأشكالها المختلفة من المؤسسات الدولية من أجل التحول الكامل نحو اقتصاد السوق، التحرير الكامل للتجارة الدولية، وتراجع دور الدولة في إطار ما أطلقوا عليه العولمة. وقد ترتب على استجابة دول العالم لتلك الدعوات أو الخضوع لتلك الضغوط أن تعاظمت سلطات وقدرات الشركات سواء على المستوى المحلي أو الدولي؛ وهو ما أدى إلى كثير من السلبيات خاصة مع تغير دور الدولة وتراجعه؛ ومن ثم كانت الدعوة لتطبيق المفهوم الجديد للمالية العامة.

(أ)مفهوم المالية العامة الجديدة:

تعددت الكتابات التي تناولت الرؤية الجديدة للمالية العامة، فقد ذكر الاقتصادي Josph E.Stiglitz في تقديمه لكتاب المالية العامة الجديدة، أن هذا الكتاب يُعد حجر أساس وبداية هامة لحقل معرفي سوف يستمر لسنوات قادمة. بينما ذكر Trevor A.Manuel أن أكثر التحديات العميقة التي تواجه المالية العامة الجديدة هي كيفية إنشاء أفضل مشاركة بين الحكومة واللاعبين من القطاع الخاص، وكذا كيفية تعزيز التعاون بين الأمم لتحقيق المصالح المشتركة.

---

[7] د. محمد السيد سليم: مرجع سابق، ص 501-502.

وقال RT HON GORDON BROWN أن المالية العامة الجديدة توضح كيف نعد الأفراد والدول للمستقبل في ظل الاقتصاد العالمي الجديد، والذي جمع بين الازدهار والعدالة، سواء عبر الدول أو داخلها، فالمالية العامة الجديدة تعد أهم قراءة لصانعي سياسة اليوم.

وقال RICHARD A.MUSGRAVE أنه في ظل الاقتصاد العالمي على اتساعه نجد أن مبادئ وأدوات المالية العامة تواجه مشاكل ومهام جديدة؛ وبالتالي فالمالية العامة الجديدة عليها أن تحدد المشاكل وأدوات السياسة اللازمة لحلها.

وذكر AGNAR SANDMO أن المشاكل التي تواجه صانعى السياسة في ظل العولمة يتطلب تعاون دولى، لكن تصميم السياسة الكفء يتطلب أيضا إعادة التفكير في المهام الخاصة لكل من القطاع العام والقطاع الخاص؛ وهنا يتضح على وجه الخصوص الحاجة إلى وكالات خاصة تتبنى الأهداف الاجتماعية.[8]

(ب) العولمة والاتجاهات الجديدة لإدارة المالية العامة:

في اطار التوجهات الحديثة لإصلاح إدارة المالية العامة والناتج عن العولمة- والتي تعني مواجهة التحديات ليس على المستوى المحلي فقط بل على مستوى دول العالم، والتى أصبحت أكثر ارتباطا وأشد تأثرا ببعضها البعض- فقد حدث تغير في دور الدولة ومن ذلك:

-الدولة الوسيطة:

ويراد من ذلك كيف تتفاوض الدولة وتصل إلى تسوية على التخصيص المتوازن بين الطلب من العالم الخارجي والأهداف الأساسية للسياسة المحلية، وبصفة عامة كيف تصل الدولة إلى التخصيص المتوازن أي الموارد المتاحة والالتزامات المطلوبة، التوازن بين الأطراف المحلية بعضها البعض بما فيهم الدولة، وكذا التوازن بين الأطراف المحلية والدولية.

-الدولة المتفاعلة :

أي أن الدولة عندما تقوم بدورها لم تعد بمعزل عن الآخرين، بل تتأثر بهم وتؤثر فيهم؛ ومن ثم أصبح من الواجب أن تقوم بالمشاركة مع كافة الأطراف، فالمشاركة الدولية مهمة للدولة، وسواء كانت المشاركة مع القطاع الخاص في الداخل، أو المشاركة مع المنظمات غير الحكومية في الداخل والخارج.

---

[8] Inge Kaul &Pedro Conceica : The New Public Finance Responding to Global Challenges

- David Coady and Nan Geng :From Expenditure Consolidation to Expenditure Efficiency: Addressing Public Expenditure Pressures in Lithuania, IMF working paper, December 2015

-Karsten Staehr: The Global Financial Crisis and Public Finances in the New EU Countries from Central and Eastern Europe, Bank of Estonia Working Paper Series 2/2010

فالعالم الحديث يقدم العديد من الفرص للمالية العامة، مثل ابتكار نوعيات جديدة من المشاركة مع القطاع الخاص، وعبر الحدود الوطنية، إذا هناك العديد من المنافع يمكن الحصول عليها من إجراء اصلاحات إدارة المالية العامة.[9]

(ج) العولمة وتعديل نظام احصاءات مالية الحكومة:

لقد ترتب على هذه التحولات الدولية أن تأثرت المالية العامة؛ ولذلك فقد لجأ صندوق النقد الدولي إلى تعديل واستحداث بنود جديدة في نظام إحصاءات مالية الحكومة وذلك عام 2001 تعديلا لنظام 1986، وبما يتفق مع دليل الحسابات القومية الصادرة عام 1993؛ ويرجع السبب في ذلك التغيير أن تحليل قطاع الحكومة العامة أو القطاع العام يجب أن يشمل اعتبارات متعددة، وأن مقياس واحد لا يفي بكل الأغراض؛ حيث أن الاطار التحليلي في دليل احصاءات مالية الحكومة لعام 1986 كان يركز على بند موازني واحد وهو العجز/ الفائض الكلي.

وقد أدى تعديل تعاريف الإيرادات والمصروفات – لتصبح التغيرات في القيمة الصافية الناتجة عن المعاملات– الى تعديل معالجة المعاملات في الأصول غير المالية عما ورد في دليل احصاءات مالية الحكومة لعام 1986 ، واستحداث بنود موازنة جديدة، فقد كانت المعاملات النقدية في الأصول غير المالية تعامل من قبل كإيرادات ونفقات رأسمالية مما يؤثر على العجز/ الفائض الكلي، أما في الوقت الحالي فقد أصبح الفرق بين الإيرادات والمصروفات بندا موازنيا هو صافي رصيد التشغيل، وهو يقيس التغير في القيمة الصافية الناتج عن المعاملات.

كما يعالج دليل إحصاءات مالية الحكومة جميع المعاملات التي تطوى على اقتناء الأصول المالية أو التصرف فيها كمعاملات مالية، ويعد صافي الإقراض/ الاقتراض بندا موازنيا يعرف بأنه صافي اقتناء جميع الأصول المالية ناقصا صافي تحمل جميع الخصوم من المعاملات، أما في دليل احصاءات مالية الحكومة لعام 1986 فقد كان اقتناء صافي الأصول المالية لأغراض السياسات الاقتصادية يصنف كإقراض ناقصا مدفوعات السداد ويعالج معالجة النفقات عند اشتقاق العجز/ الفائض الكلي، لكن النظام المعدل يشمل على بند موازني آخر هو الرصيد الكلي الذي يسمح بمعالجة صافي اقتناء أصول مالية مختارة.[10]

---

[9] Andrew R. Donaldson:Aspects of the New Public Finance, OECD JOURNAL ON BUDGETING Volume 6 – No. 2 , 2006.

[10] وزارة المالية:دليل تصنيف الموازنة العامة للدولة في جمهورية مصر العربية وفقا لإحصاءات مالية الحكومة 2001 ، القاهرة، 2016.

ومن ناحية أخرى فقد ترتب على هذه العولمة الاقتصادية أن ازدادت أهمية إدارة الدين العام خاصة في ظل تزايد أزمات الدين العالمي؛ حيث اتجه كل من صندوق النقد والبنك الدوليين إلى إصدار المبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام وذلك عام 2001 ، ثم تعديلاتها عام 2003 .[11]

ثالثا:الأزمة المالية والتحول للمالية العامة الجديدة:

إذا كان هذا التحول في دور الدولة نتيجة للعولمة، فقد ازداد الأمر حدة خاصة بعد الأزمة المالية العالمية الأخيرة وآثارها السلبية التي يعاني منها تقريبا كل دول العالم؛ مما كان له أكبر الأثر في حدوث تباطؤ في الاقتصاد العالمي؛ وهو ما دفع معظم دول العالم إلى تطبيق المفهوم الجديد للمالية العامة سواء على المستوى الداخلي أو عبر حدود الدول من أجل مواجهة التحديات وتعظيم المنافع المشتركة.

(أ) بداية الأزمة وهشاشة المالية العامة:

إن الأزمة التي ظهرت مؤشراتها في بداية 2008 وبلغت ذروتها في شهر سبتمبر 2008 حين أفلس بنك ليمان براذر قد شهد فيها النشاط الاقتصادي العالمي تباطؤا مؤقتا، كما بدأت مخاطر التطورات غير المتوقعة تزداد من جديد؛ حيث كان التوسع العالمي غير متوازن: فنشاط الاقتصاد الأمريكي زاد ضعفا عن المستوى المتوقع، وعاد التقلب المالي بسبب المخاوف من عمق التحديات التي تواجه المالية العامة في بلدان منطقة اليورو الهامشية مما يهدد بنتائج دون المتوقعة، كذلك تنبع المخاطر من اختلالات المالية العامة والقطاع المالي في كثير من الاقتصادات المتقدمة.[12] وقد اتصفت حسابات المالية العامة بالضعف والهشاشة انعكاسا للزيادة الكبيرة في نسب العجز والديون خلال فترة الازدهار السابقة.[13]

ومن ثم قد ترتب على الأزمة المالية تحديات هامة لإدارة المالية العامة؛ حيث كان الأثر المباشر لتلك الأزمة هو إعاقة الاقتراض الحكومي، وذلك من خلال توجه الأسواق المالية للمطالبة بأسعار مرتفعة لتغطية المخاطر التي تم إعادة تقييمها لأعلى؛ ولمواجهة تلك المشاكل المالية تم اللجوء إلى صندوق النقد الدولى خاصة من قبل دول وسط وشرق أوروبا.[14]

---

[11] صندوق النقد الدولي: المبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام، 2001، 2003.

[12] صندوق النقد الدولي: مستجدات آفاق الاقتصاد العالمي يونيو 2011.

[13] كارلو كوتاريلي: آخر أخبار المالية العامة العالمية، مدونة صندوق النقد الدولى، 2011 .

[14] Karsten Staehr: The Global Financial Crisis and Public Finances in the New EU Countries from Central and Eastern Europe, Bank of Estonia Working Paper Series 2/2010

-Andrew R. Donaldson:Aspects of the New Public Finance, OECD JOURNAL ON BUDGETING Volume 6 – No. 2 , 2006.

-Dean Baker: The Upward Redistribution of Income: Are Rents the Story?cber w P 2015.

-David N. Hyman: Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy, Tenth Edition,2011.

(ب) نتائج الأزمة وتأكيد التحول للمالية العامة الجديدة:

لقد أدت الأزمة المالية إلى اضطراب شديد في المالية العامة، فمن ناحية: دعت الأزمة إلى مزيد من التدخل الحكومي في الاقتصاد؛ وذلك لكبح الركود والحفاظ على الوظائف وتقليل المشاكل الاجتماعية. ومن ناحية أخرى: كانت هشاشة المالية العامة، والتي قيدت امكانيات القطاع العام في أن يلعب دورا فعالا في الاقتصاد.

وبالتالي فإن أهم أولويات المالية العامة هي تطبيق برامج موثوقة لضبط أوضاع المالية العامة بسرعة معقولة، مع التركيز على الوصول بالديون إلى مستوى يمكن الاستمرار في تحمله على المدى المتوسط، كما ينبغي أن يكون الضبط المثالي تدريجيا ومستمرا.[15]

وفي اطار ذلك ذكر اقتصاديو صندوق النقد الدولى مجموعة من الوصايا لتصحيح أوضاع المالية العامة منها:

-خطة موثوقة متوسطة الأجل للمالية العامة تدعمها ركيزة واضحة مثل: زيادة الناتج، تثبيت نسبة الدين، توقعات محددة للنفقات والإيرادات.

- عدم تركيز إجراءات التصحيح في فترة البداية، ما لم يكن ذلك لازما لأغراض التمويل.

- استهداف خفضا طويل الأجل في نسبة الدين العام إلى اجمالي الناتج المحلي، وليس مجرد تثبيته كما كان في السابق قبل الأزمة؛ لأنه غالبا ما يؤدي ارتفاع الدين العام إلى رفع أسعار الفائدة وخفض النمو الممكن ووضع معوقات أمام مرونة المالية العامة، حيث ترجع الأزمة الحالية لسوء إدارة السياسة المالية في الفترة السابقة.

- التركيز على أدوات ضبط أوضاع المالية العامة التي تصل بالنمو الممكن إلى معدل قوى مثل تخفيض الإنفاق العام وترشيده.

- تصحيح أوضاع المالية العامة ينبغي أن يحقق الإنصاف (العدالة) حتى يكون قابلا للاستمرار.

- تنفيذ اصلاحات واسعة النطاق لرفع معدل النمو.

- السعي نحو تقوية مؤسسات المالية العامة.

- التنسيق مع السياسة النقدية.

- التنسيق مع سياسات الدول الأخرى.[16]

---

[15] صندوق النقد الدولي: تقرير صحفي 2011

[16] أوليفه بلانشار & كارلو كوتاريلي: الوصايا العشر لتصحيح أوضاع المالية العامة في الدول المتقدمة، مدونة صندوق النقد الدولى، يونيو 2010

كذلك فقد تأثَّر المشهد العام للبيئة المالية تأثُّرا كبيرا بالتغيُّرات التنظيمية في القطاع المالي والتطورات على صعيد سياسات الاقتصاد الكلي، ولاسيما في مواجهة الأزمة المالية الأخيرة؛ ونتيجة لذلك فقد شهد الكثير من البلدان تغيرات ملموسة في محفظة ديونها من حيث حجمها ومكوناتها، وأبرزت هذه التغيُّرات عددا من المشاكل في مجال إدارة الدين العام؛ وعليه فقد تمت مراجعة المبادئ التوجيهية لعام 2001 مع تعديلاتها عام 2003 لتأخذ في عين الاعتبار ما استجد من تطورات منذ بدء تطبيقها. هذا ما قام به خبراء كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولى وبعض المنظمات الدولية الأخرى وممثلين عن مجموعة من الدول والمنظمات الدولية بتعديل المبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام، والتي صدرت في مارس 2014 .[17]

والسؤال الذي يطرح نفسه الآن ما واقع المالية العامة في مصر، وما مدى تأثرها بتلك التغيرات والأزمات العالمية؟ وهل هناك تحديات أخرى محلية تواجه المالية العامة؟ هذا ما سوف نعرضه تباعا.

رابعا: واقع المالية العامة في مصر:

استجابة للتغيرات والتحولات الدولية خاصة ما ترتب على العولمة الاقتصادية من آثار فقد تقرر تحديث التصنيف والتبويب المعمول به للموازنة العامة المصرية وفقا للقانون 53 لسنة 1973 حتى تتفق مع المفاهيم والتعاريف المطبقة دوليا وفقا لدليل احصاءات مالية الحكومة لعام 2001 والذي أصدره صندوق النقد الدولي ، حيث صدر القانون 87 لسنة 2005 بشأن تعديل بعض أحكام القانون السابق خاصة فيما يتعلق بتقسيم الموازنة العامة للدولة لتتماشى مع التبويب الدولي من حيث التقسيم الوظيفي والاقتصادي والاداري؛ ووفقا لهذا التصنيف والتبويب فقد تم تقسيم الموازنة إلى جانبين، **الأول:** جانب الاستخدامات، والتى تم تقسيمها إلى ثمانية أبواب بدلا من الأربعة أبواب السابقة، مع زيادة التفاصيل حتى مستوى النوع؛ مما يساعد على الدقة في تقدير اعتمادات الموازنة وصولا إلى أدق التفاصيل للنفقة، وبما يساعد على مزيد من إحكام رقابة السلطة التشريعية على أنشطة الدولة المختلفة، وبما يكفل سهولة التحليلات المالية لبنود الموازنة العامة. وتشمل الاستخدامات كافة اوجه الصرف التي تقوم بها الدولة خلال العام المالي سواء كانت مصروفات جارية (استهلاكية) أو رأسمالية (استثمارية)، بالإضافة إلى ما تصرفه الدولة على حيازة الأصول المالية، وما تسدده من أقساط القروض.أما الجانب **الثاني:** فيسمى الموارد، وهو يشمل كافة المصادر التي تحصل من خلالها الدولة على الأموال اللازمة لتمويل أوجه نشاطها ومصروفاتها المختلفة.[18]

---

[17] International Monetary Fund. " Revised Guidelines for Public Debt Management". Washington, D.C. March 2014.

[18] وزارة المالية:دليل تصنيف الموازنة العامة للدولة في جمهورية مصر العربية وفقا لإحصاءات مالية الحكومة 2001 ، القاهرة، 2016.

كذلك وتبعا لأهمية إدارة الدين العام كما كان التوجه العالمي وخاصة من قبل صندوق النقد الدولى فقد اتجهت مصر لإنشاء وحدة جديدة لإدارة الدين العام تكون تابعة لوزارة المالية في يونيو عام 2000 بالتزامن مع تحريرسعر الصرف ومحاولة ايجاد آلية للتنسيق بين السلطة المالية والسلطة النقدية لحسن إدارة الدين العام.[19]. وقد كان بداية إنشاء إدارة مستقلة للدين العام في نيوزيلندا عام 1980، ثم تبعتها معظم الدول الأوروبية في نهاية الثمانينات وبداية التسعينات؛ ولذلك فقد حققت تجارب نيوزيلاندا والسويد والدنمارك وأيرلندا المصداقية للسياسات الاقتصادية في حالة التنسيق بين السياسات الاقتصادية وإدارة الدين.[20]

واستجابة للتوجه الدولي بعد وقوع الأزمة المالية، فقد صدر أول استراتيجية لإدارة الدين العام في مصر عن وزارة المالية في 2015 تبعا لما صدر عن صندوق النقد الدولى في 2014 لتعديل المبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام[21]

ورغم هذا التحول وذلك التغير سواء استجابة للعولمة أو للأزمة المالية فيما يتعلق بنظام احصاءات مالية الحكومة وتغيير تكوين وترتيب الموازنة العامة أو فيما يتعلق بإدارة الدين العام تأثرا بالأزمة المالية وتوابعها، إلا أن ذلك التحول لم يكن كاملا؛ فمن أهم التغيرات التي لم تكتمل حتى الآن هو التحول لموازنة البرامج والأهداف، وهو ما ساهم لحد كبير في استمرار تزايد عجز الموازنة، كما أن إدارة الدين العام لم تنشأ إدارة مستقلة تتمتع بمسئولية وسلطات كما هو الحال في الدول الأخرى؛ وهذا ما أدى لتفاقم أزمة الدين العام؛ وبالتالي لم يحول ذلك دون تدهور أوضاع المالية العامة؛ ومما زاد الأمر تعقيدا ما تعرضت له مصر خلال السنوات الماضية من ظروف خاصة منذ عام 2011، فضلا عما كانت تعانيه بداءة؛ مما كان له أكبر الأثر في التأثير السلبي على الكثير من المؤشرات الاقتصادية.

(أ) مؤشرات تدهور أوضاع المالية العامة:

سوف نكتفي هنا بذكر بعض المؤشرات التي تدل بوضوح على تدهور أوضاع المالية العامة في مصر ؛ نظرا لعدم تطبيق التوجهات الجديدة للمالية العامة التي تحولت إليها المنظمات الدولية والدول الأخرى

1-عجز الموازنة العامة:

يبين الشكل التالي مقدار عجز الموازنة العامة، والذي يوضح تزايده واستمراره منذ فترة طويلة

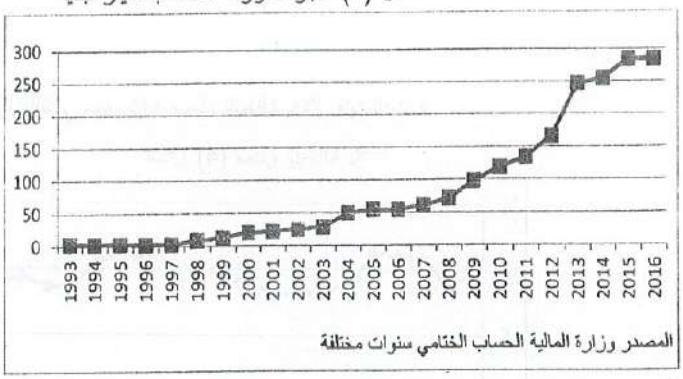
---

19 Fika El-Refaie: The coordination between Monetray and Fiscal Policies in Egypt, ECES WP54,April 2001.

20 . Stefan Niemann & Jurgen von Hagen2008: Coordination of Monetary and Fiscal Policies A Fresh Look at the Issue, Swedish Economic Policy Review 15/

21 وزارة المالية :نتائج استراتيجية إدارة الدين متوسطة الأجل، اكتوبر 2015

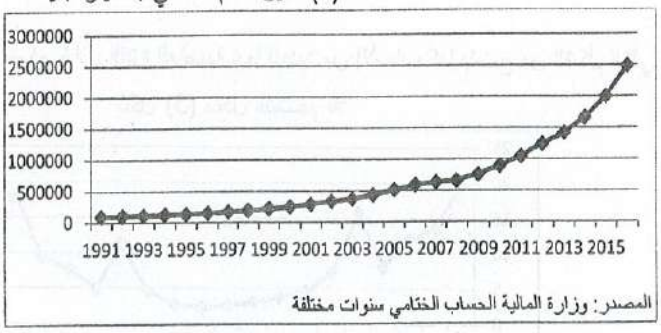
شكل (1) عجز الموازنة العامة بالمليار جنيه



2- الدين العام المحلي:

يتضح من الشكل التالي مدى تزايد حجم الدين العام المحلي

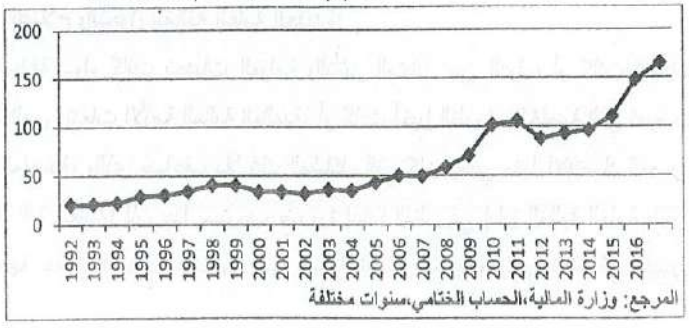
شكل (2) الدين العام المحلي بالمليار جنيه



3- الاستثمار العام:

تبعا لتزايد الأعباء على الموازنة العامة فقد انخفض مقدار الاستثمار العام كما يلي

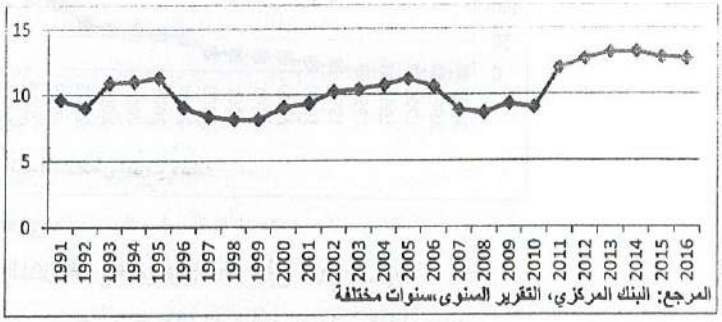
شكل (3) الاستثمار العام بالمليار جنيه



4-معدل البطالة:

يتضح من الشكل التالي مدى تزايد معدل البطالة خلال فترة الدراسة

شكل (4) معدل البطالة %



5- معدل التضخم:

لقد ارتفع معدل التضخم خلال الفترة الماضية تبعا للعديد من الأسباب كما يتضح من الشكل التالي

شكل (5) معدل التضخم %

خامسا: مصر وحتمية الإصلاح والتحول للمالية العامة الجديدة:

إن التحديات السابقة سواء كانت تحديات العولمة والتأثير المتبادل بين الدول، أو كانت تحديات تباطوء نمو الاقتصاد العالمي وتبعات الأزمة المالية العالمية، أو كانت أخيرا الظروف الخاصة التي تعرضت لها مصر خلال الفترة الماضية، والذي ضاعف بلا شك المشاكل التي كان يعاني منها الاقتصاد المصري بداءة، خاصة مشاكل المالية العامة؛ فإن هذا يستوجب ضرورة إعادة النظر في إدارة المالية العامة وإجراء إصلاحات عديدة لمواجهة جميع التحديات والتحول إلى المالية العامة الجديدة، والتي تأخذ في اعتبارها

التغيرات المحلية والدولية سواء في الأهداف أو الانشطة أو الأدوات والسياسات، وكذلك كيفية مواجهة المشاكل المتراكمة عبر السنين؛ ويكون ذلك مجموعة من الإجراءات والسياسات التالية:

(أ)إصلاح دور الدولة في التنمية الاقتصادية وتقديم الخدمات العامة:

اقترح البنك الدولي استراتيجية من مسارين متوازيين من أجل تحقيق دور الدولة:

المسار الأول:

- تحقيق دولة القانون.
- ضمان عدم انحراف البيئة السياسية متضمنة استقرار الاقتصاد الكلي.
- الاستثمار في الخدمات الاجتماعية الأساسية(التعليم، الصحة والبنية الأساسية).
- حماية القطاع الضعيف (المهمش) من السكان، حيث أثبتت كثير من الدراسات أن إعادة توزيع الدخل لمصلحة أعلى 1% .[22]
- حماية البيئة.

المسار الثاني:

- تؤسس الدولة بتبني القواعد والقيود الفعالة (العدالة المستقلة، تقييد الفساد)
- ايجاد منافسة جادة من خلال الحكومة في تقديم السلع والخدمات العامة.
- زيادة الحس الوطني والمشاركة(المشاركة الديمقراطية وتداول السلطة)

كما يجب أن يكون اقتراض الحكومة مرتبط بحالة الاقتصاد، بحيث لا يؤدي اقتراضها إلى تأثير سلبي على القوة الشرائية الحالية، والذي سمح بالعجز اساسا لزيادة القوة الشرائية؛ وهذا يوضح دور الحكومة ودور السوق في السعي لتسريع التنمية، **فالحكومة ضرورية لتسهيل دور السوق**؛ ومن ثم فالحكومة والسوق مكملين وليس بديلين، وهذا يوضح دور الحكومة في التنمية الاقتصادية وتقديم السلع والخدمات العامة.[23]

(ب)إصلاح إدارة المالية العامة ومكافحة الفساد:

إن تأخر مصر في مؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية لعام 2016 يعد مؤشرا سلبيا ورسالة غير جيدة سواء على المستوى المحلى أو العالمي، حيث جاء ترتيب مصر 108 من 176 ؛ أي أنها تبتعد كثيرا عن الدول الأكثر شفافية بدءا من رقم 1 ثم تنخفض الشفافية ويزداد الفساد تصاعديا. كذلك نجد أن مصر تأتي في ترتيب متأخر عن كثير من الدول العربية؛ ولا يخفى أن ذلك يبدد

---

[22] N. Gregory Mankiw: **Defending the One Percent**, *Journal of Economic Perspectives* June 8, 2013.

[23] -Tikiri Nimal Herath:Recent Trends of Public Sector and Financial Management in Sri Lanka, SLJDA 2015 (5):

أي مجهود لإحداث التنمية؛ ومن ثم يجب العمل على القيام بالعديد من الإجراءات التي يتم من خلالها مواجهة الفساد وتهيئة البيئة للاستثمار المحلي والأجنبي في ظل من الشفافية واصلاحات الحوكمة.[24]

إن اصلاح أنظمة إدارة المالية العامة يعد عاملا مركزيا في اصلاحات الحوكمة لكثير من الدول النامية والمتحولة وعقب الصراعات، كما تعتبر نقطة هامة لتدخلات (الداعمين) فحوالي 50 من مختلف الداعمين يشترطون ذلك لدعم إدارة المالية العامة. بعض هؤلاء الداعمين يعطون كثيرا من الاهتمام للمظاهر التكنولوجيه لاصلاحات إدارة المالية العامة، وعلى وجه الخصوص تطبيقات الميزانية، بينما يركز آخرون على مظاهر الحوكمة في التخطيط والميزانية والمراجعة الخارجية.

إن العلاقة بين اصلاحات إدارة المالية العامة وإجراءات مكافحة الفساد علاقة غير مباشرة؛ حيث أنه مع إصلاح ادارة المالية العامة يتوقع تشجيع الحوكمة الكلية للدولة من خلال:

- اشتراط الشفافية لعمليات تخصيص الموارد المالية لتكون واضحة وغير متحيزة.
- اشتراط امكانية التنبؤ والاعتماد على ادارة الصرف وتجميع الايرادات.
- اشتراط المراجعة الحقيقية ومراقبة استخدام المال العام.

وفي المقابل يكون لذلك تأثير في تقليل الفساد، وهذا ما تم التدليل علية من خلال العلاقة بين التقدم في اصلاحات ادارة المالية العامة وانخفاض مستويات الفساد كما ذكرت دراسة البنك الدولي 2012 لعديد من الدول مثل: روندا، كوسوفو، جورجيا، الضفة الغربية وغزة؛ حيث حققوا اصلاحات هامة في نظم ادارة المالية العامة؛ ولذلك استطاعوا تخفيض الفساد. هذا على عكس أفغانستان التي تعد استثناء في ذلك فبرغم تحقيق اصلاحات هامة في وظائف إدارة المالية العامة إلا أنها لا زالت تواجه تحديات الفساد العميق وضعف الحوكمة. إن تجربة هذه الدول توضح أن أدوات اصلاح إدارة المالية العامة لديها قدرة كامنة تساعد على تحقيق أهداف مكافحة الفساد والحوكمة الشاملة.

وهناك مجموعة من العوامل المشجعة لدعم تفعيل واستمرار عمليات إصلاح إدارة المالية العامة في مكافحة الفساد مثل:

- الإرادة السياسية القوية، بما يعني التزام ودعم من الحكومة.
- التنسيق بين جهود الاصلاح وخاصة التنسيق بين السياسة المالية والسياسة النقدية.
- تبني أفضل الممارسات في سياق خاص بالدولة دون الالتزام حرفيا بتجارب الآخرين.
- المبادرات المحلية لعمليات الاصلاح سواء من البرلمان، رجال الأعمال، المجتمع المدني والاعلام.[25]

---

[24] منظمة الشفافية الدولية تقرير مدركات الفساد 2016.

[25] Matthias Morgner: Public financial management reforms in developing and postconflict countries, Transparency International,, 16 May 2013 Number: 383

(ج) تغيير أدوات إدارة المالية العامة :

استكمالا للخطوات السابقة تقوم إدارة المالية العامة بتغيير أهدافها وأدواتها طبقا لمعطيات الواقع السابقة سواء على المستوى المحلي أو الدولي

ومن أدوات إصلاح إدارة المالية العامة ما يلي :

- التخصيص الأمثل الموارد العامة وتحقيق أقصى منافع ممكنة، وخاصة من خلال تطبيق موازنة البرامج والتي تساعد على تحقيق أهداف السياسة المالية .

- إدارة وتجميع الايرادات العامة، مع ضرورة العمل على ادماج الصناديق الخاصة وكذا الاقتصاد غير الرسمي لما له من العديد من المنافع الاقتصادية، وليس فقط زيادة الموارد المالية للدولة.[26]

حيث يجب إعداد دراسة متكاملة لأوضاع كافة الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص من الناحية القانونية والمالية والإدارية لوضع تنظيم متكامل لها، وتوفيق أوضاع ما لم يوفق منها، مع مراجعة ما أنشئ منها باتفاقيات دولية، والنظر في اللوائح المالية والرقابية الخاصة بالصناديق العاملة حاليا، والتي سيستمر عملها مستقبلا بالتنسيق مع الإدارة المختصة بوزارة المالية. وفي ضوء هذه الدراسة المتكاملة لأوضاع تلك الصناديق والحسابات والوحدات يجب وضع القانون اللازم لتسوية تلك الأوضاع، وكذلك وضع الضوابط والقواعد لتنظيم الهياكل الإدارية الخاصة بهذه الصناديق والوحدات ذات الطابع الخاص وأسس المرتبات والمكافآت والحوافز للعاملين بها مع تطبيق الحد الأقصى للأجور عليها.

- ادارة الصرف، وضرورة ترشيد النفقات العامة والعمل على علاج العجز الهيكلي في الموازنة العامة.

- التقارير المالية والمحاسبية من أجل تحقيق مبدأ الشفافية في تحصيل واستخدام الموارد المالية.

- المراجعة الخارجية والرقابة البرلمانية من أجل تحقيق مبدأ المسئولية.

- ضرورة تفعيل إدارة مستقلة للدين العام تحاول السيطرة على تفاقم أزمة الدين والعمل على علاجها.

- ضرورة التنسيق وتفعيل المشاركة سواء على المستوى المحلي أو الدولي.

(د) سياسات المالية العامة للابتكار والنمو:

يوضح التحليل الذي يطرحه الفصل الثاني من تقرير الراصد المالي أن سياسة المالية العامة أداة فعالة في نمو الإنتاجية من خلال الابتكار، ويركز التحليل على ثلاث قنوات للابتكار: البحوث والتطوير، ونقل التكنولوجيا، وريادة الأعمال. وفيما يلي أهم وسائل تحقيق ذلك:

- يجب على الحكومة أن تقوم بدعم البحوث والتطوير:

فالشركات الخاصة لا تقوم باستثمارات كافية في البحوث والتطوير، وذلك لسببين:

---

[26] صندوق النقد الدولي:تعبئة الإيرادات في البلدان النامية، تقرير الراصد المالي مارس 2011.

الأول: أن الشركات غالبا ما تجد صعوبة في تمويل هذه المشروعات الاستثمارية الخطرة، وخاصة في فترات الركود. ويخلص التحليل الجديد إلى أن سياسات المالية العامة التي تساعد في استقرار الناتج يمكن أن تساهم مساهمة فعالة في التغلب على هذه المشكلة.

الثاني: تنطوي الاستثمارات في البحوث والتطوير على آثار إيجابية على الاقتصاد الأوسع نتيجة لتداعيات المعرفة، وهي آثار لا تراعيها الشركات في عملية اتخاذ القرار. واذا فعلت ذلك، فستزداد أنشطة البحوث والتطوير بنسبة 40% مقارنة بالوضع الراهن، مما يمكن أن يرفع إجمالي الناتج المحلي للاقتصادات المنفردة بنسبة5% للمدى الطويل وبنسبة تصل إلى8% على مستوى العالم نظرا للتداعيات الدولية . ويمكن لسياسة المالية العامة أن تساهم بدور مهم في النهوض بأنشطة البحوث والتطوير الخاصة، وذلك بتقديم دعم مالي وحوافز ضريبية على سبيل المثال، ومن أفضل الممارسات في هذا الصدد منح تخفيض ضريبي على رواتب وأجور الباحثين وخصومات ضريبية قابلة للاسترداد على أنشطة البحوث والتطوير[27].

ولعل **جذب الاستثمار الأجنبي** المباشر يلعب دورا هاما في نقل وتوطين التكنولوجيا خاصة في قطاع الصناعات الإنتاجية والخدمات، وهي المجالات القادرة على خلق فرص تشغيل واستكمال سلاسل القيمة للقطاعات المختلفة. رغم ذلك نجد أن مصر بشكل عام لها قدرة على جذب رؤوس الأموال الساخنة أكبر من قدرتها على جذب الاستثمارات المباشرة؛ ومما يؤكد ضرورة أخذ التغيرات العالمية في الاعتبار ما أشار إليه مجلس التجارة والتنمية التابع للأمم المتحدة(أونكتاد) حول اتجاهات الاستثمار في العالم أن الاستثمار المباشر قد انخفض بنسبة تصل إلى 41% خلال النصف الأول من 2018 ليصل إلى 470 مليار دولار فقط مقابل 794 مليار دولار في نفس الفترة المقابلة من العام الماضي. وتشير الإحصاءات أن مصر تواجه منافسة شديدة من بعض الدول الافريقية وخاصة المغرب ففي 2017 انخفضت جملة الاستثمارات الموجهة لمصر بمعدل 8.8% مقارنة بعام 2016 في حين استطاعت المغرب احراز معدلات نمو لجملة الاستثمارات بنسبة 22.9% بالرغم من أن الاستثمارات في افريقيا تميل للإنخفاض.[28]

- يجب على الحكومة أن تستثمر في التعليم والبنية التحتية والمؤسسات:

وذلك لتيسير محاكاة واستيعاب التكنولوجيات المتاحة في الاقتصادات المتقدمة، حيث أن هناك بلدان كثيرة تضحي بقاعدتها الضريبية بمنح حوافز ضريبية مكلفة لجذب الاستثمارات الأجنبية، ولكن الأدلة تشير إلى أن هذه الحوافز ليست بالغة الفعالية، على عكس مستوى التعليم والبنية التحتية فإنها عوامل جذب هامة.[29]

---

[27] صندوق النقد الدولي: تقرير الراصد المالي، ملخص وافي ، ابريل 2016.

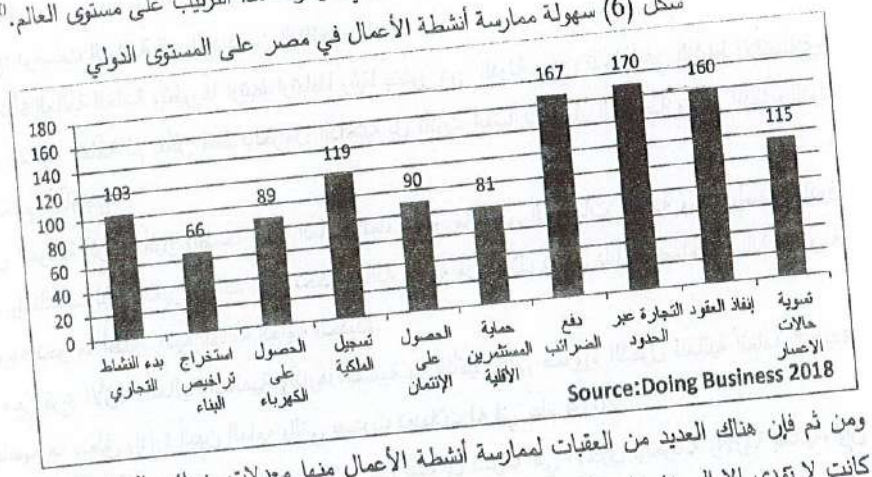
[28] UNCTAD: World Investment Report, 2018.

[29] صندوق النقد الدولي: تقرير الراصد المالي، ملخص وافي ، ابريل 2016.

- ضرورة استهداف الشركات الجديدة وليس الشركات الصغيرة في سياسات المالية العامة لدعم ريادة الأعمال الابتكارية .

من المؤشرات السلبية الأخرى التي يجب معالجتها من الآن هو ترتيب مصر في قياس أنظمة أنشطة الأعمال الصادر عن البنك الدولى لعام 2018 حيث جاء ترتيب مصر 128 من 180 من حيث سهولة ممارسة أنشطة الأعمال وهو ترتيب متأخر كثيرا مقارنة بدول أخرى؛ وهو في ذات الوقت رسالة سلبية للغاية لأنشطة الأعمال سواء المحلية أو الأجنبية، ونبين فيما يلي مؤشرات هذا الترتيب على مستوى العالم.[30]

شكل (6) سهولة ممارسة أنشطة الأعمال في مصر على المستوى الدولي



ومن ثم فإن هناك العديد من العقبات لممارسة أنشطة الأعمال منها معدلات ضرائب الدخل المرتفعة، وإن كانت لا تؤدي إلا إلى تشوهات طفيفة في العملية الريادية . ولكن الابتكار يمكن تشجيعه من خلال سمات معينة في تصميم الضرائب، ولتشجيع ريادة الأعمال تقدم حكومات عديدة حوافز ضريبية خاصة للشركات الصغيرة، غير أن هذه الحوافز ليست فعالة التكلفة بل يمكن أن تثبط نمو هذه الشركات، والأهم من ذلك هو تيسير دخول الشركات الجديدة وليست الصغيرة، بما في ذلك تبسيط الضرائب. أي أن سياسات المالية العامة يمكن أن تقدم مساهمة كبيرة في الابتكار، ومع التصميم الملائم وعلاج العقبات السابقة وتيسير الإجراءات، يمكن أن يصبح تأثيرها ملموسا على نمو الإنتاجية.

(هـ) سياسة المالية العامة يمكنها المساعدة في خلق فرص العمل:

طبقا لمنظمة العمل الدولية يعاني من البطالة 220 مليون نسمة على مستوى العالم، ومن المتوقع أن يضاف 31 مليون نسمة إلى هذا العدد عام 2018، وفي مصر يبلغ عدد العاطلين عن العمل حوالي 4 مليون تقريبا، حيث تدور نسبة البطالة حول 12%[31] ؛ وبالتالي يأتي خلق فرص العمل على رأس أولويات

[30] البنك الدولي: قياس أنظمة أنشطة الأعمال، 2018.

[31] وزارة المالية: التقرير الشهري اكتوبر 2017.

السياسة المالية، فمستويات البطالة المرتفعة والمزمنة تدعو إلى تحرك واسع النطاق على صعيد السياسات، يشمل إصلاح سوق العمل بوجه عام بالإضافة إلى السياسات الاقتصادية الأخرى. ورغم أن سياسة المالية العامة لا يمكن أن تكون بديلا للإصلاحات الشاملة، فإن بإمكانها المساهمة في خلق فرص العمل بعدد من الطرق. ولمعالجة مستويات البطالة المرتفعة والمزمنة، يدعو صندوق النقد الدولى إلى استجابة متعددة الأبعاد على صعيد السياسات، حيث تعمل سياسة المالية العامة بالتوازي مع جهود الإصلاح الهيكلي الأوسع نطاقا لدعم خلق فرص العمل، وسياسة المالية العامة الذكية تدرك أيضا قيمة الاستثمار العام.[32]

النتائج: توصلت الدراسة إلى العديد من النتائج منها:

-أن نشأة المالية العامة وتطورها ارتبط ارتباطا وثيقا بتطور دور الدولة ومدى تدخلها في النشاط الاقتصادي.

- أن المالية العامة لم تتأثر فقط بالعوامل الداخلية بل تأثرت أيضا بالعوامل الخارجية ومدى اندماج الدولة مع العالم الخارجي.

- أن العولمة أثرت تأثيرا واضحا على المالية العامة وهو ما دعى المنظمات الدولية وعلى رأسها صندوق النقد والبنك الدوليين بتغير القواعد التي تحكم المالية العامة من خلال تعديل دليل احصاءات مالية الحكومة، والتوجه نحو ما أطلق عليه المالية العامة الجديدة.

- مع وقوع الأزمة المالية العالمية وآثارها السلبية تم التأكيد على ضرورة التحول للمالية العامة الجديدة، وخاصة ما يتعلق بإدارة الدين العام، والتي صدرت تعديلات له في عام 2014 .

- أن المالية العامة في مصر لم تكن غائبة عن ذلك بل تأثرت هي الأخرى بالعولمة والأزمة المالية، وإن كانت لم تتفاعل معها كما ينبغي، سواء من حيث التوافق مع التغيرات العالمية، أو مواجهة التحديات والآثار السلبية كما فعلت الدول الأخرى؛ مما كان له الأثر السئ على أوضاع المالية العامة في مصر.

- إن مما زاد الأمر سوءا على أوضاع المالية العامة هي ما تعرضت له مصر من ظروف خاصة منذ عام 2011 ، ولعل تفاقم أزمة الدين العام واستمرار وتزايد عجز الموازنة خير دليل على ذلك.

- عدم التطبيق الفعلي لموازنة البرامج برغم الإعلان عن التطبيق التدريجي في موازنة العام المالي 2015/2014 ، حيث حدث أنحراف كبير في الأهداف المالية والاقتصادية للموازنة سواء من حيث معدل النمو أو مقدار العجز أو معدل البطالة أو مستويات الدين أو معدل التضخم؛ مما يدل على عدم الدقة في التقديرات، أو أنها لم تتم بالأسلوب الذي يتفق مع موازنة الأهداف والبرامج، مثال واحد فقط حول مستويات الدين المحلي فقد استهدفت موازنة عام 2015/2014 وصوله إلى 90-91% من الناتج المحلى ثم يصل إلى نسبة 80-85 في موازنة عام 2017/2016 وهذا لم يحدث بل زادت نسبة الدين المحلى إلى 92%

---

[32] تقرير الراصد المالي:الاقتصاد العالمي يحتاج إلى سياسات ذكية للمالية العامة، اكتوبر 2014.

ووصل دين أجهزة الموازنة العامة (محلى وخارجي) 102.8% وبالطبع زادت هذه النسبة في الوقت الحالي؛ مما يؤكد صحة فرضية الدراسة والتي تنص على أن عدم تطبيق الرؤية الجديدة للمالية العامة يزيد من مشاكل المالية العامة وخاصة زيادة عجز الموازنة وتفاقم أزمة الدين العام.

التوصيات: بناء على النتائج السابقة توجد بعض التوصيات والتي ندعو إلى الأخذ بها وتطبيقها:

- ضرورة العمل على علاج العجز الهيكلي بالموازنة العامة من أجل السيطرة على تزايد العجز واستمراره.
- يجب السعى نحو إنشاء إدارة مستقلة للدين العام لإعادة هيكلة الدين والعمل على تخفيضه وسداده.
- ضرورة الأخذ بالمفهوم الجديد للمالية العامة الذي يراعي التحديات الخارجية وأهمها العولمة وآثار الأزمة المالية العالمية، وكذلك التحديات الدخلية التي أدت إلى تفاقم المشاكل التي يعاني منها الاقتصاد المصري بصفة عامة والمالية العامة بصفة خاصة.
- يتضمن المفهوم الجديد للمالية العامة إعادة النظر في دور الدولة والا تكون منافسا للقطاع الخاص بل مكملا له، وفي ذات الوقت تنظم السوق بين الأطراف المختلفة، وكذا التنسيق والتعاون بين الدول.
- ضرورة تطبيق موازنة البرامج وتفعيلها.
- ينبغي معالجة أسباب الفساد؛ حتى يتحسن ترتيب مصر في تقرير الشفافية الدولية، وفي ذات الوقت تهيئ البيئة داخليا ويكون عاملا لجذب الاستثمارات الأجنبية.
- ينبغي معالجة المعوقات التي تواجه ممارسة الأعمال في مصر، ومن ثم يحسن ترتيب مصر في تقرير ممارسة الأعمال ومدى تسهيلها؛ وبالتالي تكون عاملا لتشجيع وجذب للاستثمار المحلي والأجنبي.

المراجع: أولا:باللغة العربية:

- البنك الدولي: قياس أنظمة أنشطة الأعمال، 2018.
- أوليفه بلانشار & كارلو كوتاريلي: الوصايا العشر لتصحيح أوضاع المالية العامة في الدول المتقدمة، مدونة صندوق النقد الدولى، يونيو 2010
- د. جاب الله عبدالفضيل& د. عمر سالمان: اقتصاديات المالية العامة، 2009.
- د.حازم الببلاوى: دور الدولة فى الاقتصاد، الهيئة العامة للكتاب، 1999.
- د.فتحى أبو الفضل وآخرون: دور الدولة والمؤسسات فى ظل العولمة، مكتبة الأسرة، 2004
- صندوق النقد الدولي: المبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام، 2001، 2003.
- صندوق النقد الدولي: مستجدات آفاق الاقتصاد العالمي يونيو 2011.
- صندوق النقد الدولي: تقرير صحفي 2011
- صندوق النقد الدولي:تعبئة الإيرادات في البلدان النامية، تقرير الراصد المالي مارس 2011.
- صندوق النقد الدولي: تقرير الراصد المالي، ملخص وافي ، ابريل 2016.

- صندوق النقد الدولي: تقرير الراصد المالي:الاقتصاد العالمي يحتاج إلى سياسات ذكية للمالية العامة، اكتوبر 2014.
- كارلو كوتاريلي: آخر أخبار المالية العامة العالمية، مدونة صندوق النقد الدولي، 2011 .
- د. محمد السيد سليم:تطور السياسة الدولية فى القرنين 19و20،دار الفجر للنشر والتوزيع،ط1، 2002.
- منظمة الشفافية الدولية تقرير مدركات الفساد 2016.
- هورست أفهيلد: اقتصاد يغدق فقرا، ترجمة د. عدنان عباس على، عالم المعرفة، ع 335، يناير 2007.
- وزارة المالية:دليل تصنيف الموازنة العامة للدولة في جمهورية مصر العربية وفقا لإحصاءات مالية الحكومة 2001 ، القاهرة، 2016
- وزارة المالية :نتائج استراتيجية إدارة الدين متوسطة الأجل، اكتوبر 2015
- وزارة المالية: التقرير الشهري اكتوبر 2017.

ثانيا: باللغة الانجليزية

-Andrew R. Donaldson:Aspects of the New Public Finance, OECD JOURNAL ON BUDGETING Volume 6 – No. 2 , 2006.

-David N. Hyman: Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy, Tenth Edition,2011.

International Monetary Fund. " Revised Guidelines for Public Debt Management". Washington, D.C. March 2014

-David Coady and Nan Geng :From Expenditure Consolidation to Expenditure Efficiency: Addressing Public Expenditure Pressures in Lithuania, IMF working paper, December 2015

-Dean Baker: The Upward Redistribution of Income: Are Rents the Story?cber w P 2015.

-Fika El-Refaie: The coordination between Monetray and Fiscal Policies in Egypt, ECES WP54, 2001.

- Inge Kaul &Pedro Conceica : The New Public Finance Responding to Global Challenges

- Joe Doherp: the changing role of the state: the state and the housing markets of Europe, European observatory on home lessenss, nov.2004.

-Karsten Staehr: The Global Financial Crisis and Public Finances in the New EU Countries from Central and Eastern Europe, Bank of Estonia Working Paper Series 2/2010

- Matthias Morgner: Public financial management reforms in developing and postconflict countries, Transparency International,, 16 May 2013 Number: 383

-N. Gregory Mankiw: **Defending the One Percent**, *Journal of Economic Perspectives* June 8, 2013.

-Stefan Niemann & Jurgen von Hagen2008: Coordination of Monetary and Fiscal Policies A Fresh Look at the Issue, Swedish Economic Policy Review 15/

-Tikiri Nimal Herath:Recent Trends of Public Sector and Financial Management in Sri Lanka, SLJDA 2015 (5):