

الإصلاح الاقتصادي والموازنة العامة في مصر: دراسة تحليلية

إعداد

د/ عيد رشاد عبد القادر

مدرس الاقتصاد – كلية التجارة – جامعة عين شمس^١

E-Mail: Eideconomist@bus.asu.edu.eg

المجلة العلمية للدراسات والبحوث المالية والإدارية

كلية التجارة - جامعة مدينة السادات

المجلد الخامس عشر - العدد الرابع - ديسمبر ٢٠٢٣

التوثيق المقترح وفقاً لنظام APA:

عيد القادر، عيد رشاد، (٢٠٢٣)، "الإصلاح الاقتصادي والموازنة العامة في مصر: دراسة تحليلية"، المجلة العلمية للدراسات والبحوث المالية والإدارية، كلية التجارة، جامعة مدينة السادات، ١٥ (٤)، ٥٩٨ - ٦٣٢.

^١ د. عيد رشاد عبد القادر عبد المجيد: مدرس الاقتصاد بكلية التجارة جامعة عين شمس، مواليد ٢ مايو ١٩٨٣، حصل على البكالوريوس في المحاسبة بتقدير عام جيد جداً من تجارة عين شمس عام ٢٠٠٥، وعين معيداً بقسم الاقتصاد في الكلية في أغسطس ٢٠٠٦، وحصل على الماجستير في الاقتصاد في يوليو ٢٠١٢ والدكتوراة في الاقتصاد في مايو ٢٠١٧. ويعمل حالياً مدرساً للاقتصاد بالكلية. وتتمثل اهتماماته البحثية في مجال المالية العامة والاقتصاد الدولي والاقتصاد القياسي.

المستخلص

يهدف البحث إلى تقييم أثر برامج الإصلاح الاقتصادي التي نفذتها مصر بدعم من صندوق النقد الدولي خلال الفترة (٢٠١٦ - ٢٠٢٢)، وباستخدام المنهج الاستقرائي والأسلوب المقارن، توصل البحث لعدد من النتائج، لعل من أهمها: (١) نجح البرنامج في خفض عجز الموازنة العامة والدين الحكومي المحلي لأجهزة الموازنة، ولكنه رفع حجم الدين الخارجي (٢) اعتمد الإصلاح على جانب النفقات، وخاصة الدعم والأجور، بينما لم يحقق المستهدف على جانب الإيرادات (٣) أدت الظروف الدولية غير المواتية خلال الفترة (٢٠٢٠ - ٢٠٢٢) وخاصة جائحة كوفيد-١٩، والأزمة الروسية الأوكرانية إلى تقويض نتائج الإصلاح خلال السنوات الثلاث السابقة. ويقدم البحث مجموعة من التوصيات لعل من أهمها: (١) تحديد نسب معينة للعجز والدين من الناتج لتلتزم بها الحكومة، (٢) ضرورة التحوط ضد الظروف غير المتوقعة كالأزمات الدولية لتحديد آثارها على الموازنة العامة للدولة، (٣) الاتجاه لزيادة الإيرادات العامة للدولة في الفترة القادمة من خلال توسيع القاعدة الضريبية وتحسين الإدارة الضريبية، (٤) الابتعاد عن تخفيض النفقات الاجتماعية.

الكلمات المفتاحية: الإصلاح الاقتصادي في مصر، الضبط المالي، عجز الموازنة العامة المصرية، الدين العام في مصر، تسهيل الصندوق الممدد في مصر، مصر وصندوق النقد الدولي، الإيرادات العامة، النفقات العامة.

Economic reform and public budget in Egypt: analytical study

Abstract

The research aimed to investigate the impact of the economic reform programs implemented by **Egypt** with the support of the International Monetary Fund **during the period (2016-2022)**. Using **the inductive approach and the comparative method**, **the research concluded a set of results**, the most important of which are: (1) The program succeeded in reducing the budget deficit and Budget sector debt, but it increased the volume of external debt (2) The reform relied on the expenditure side, especially subsidies and wages, while it did not achieve the target on the revenue side. (3) The unfavorable international conditions during the period (2020-2022), especially the Covid-19 pandemic and the Russian-Ukrainian crisis led to undermine the results of reform during the previous three years (2016-2019). **The research presents a set of recommendations**, the most important of which are: (1) Determining fiscal rules, like a certain ratios of deficit and debt to GDP that the government is committed to, (2) the need to hedge against unforeseen circumstances such as international crises to neutralize their effects on the state's general budget, (3) the government tends to increase the public revenues in the future through expanding the tax base and improving tax administration, (4) being away from reducing social expenditures.

Key Words: Economic reform in Egypt, Fiscal consolidation, budget deficit in Egypt, public debt, Extend fund facility in Egypt, public revenue in Egypt, public expenditure, Egypt, and IMF.

المقدمة

أدت ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ وما تلاها من عدم استقرار سياسي في البلاد إلى تفاقم الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد المصري، والتي كان من أهمها تراجع معدلات النمو الاقتصادي، وزيادة عجز الموازنة العامة والدين العام، وزيادة عجز الميزان التجاري والضغط على سعر صرف الجنيه المصري وارتفاع معدلات التضخم. ففي خلال الفترة (٢٠١١/٢٠١٠ - ٢٠١٦/٢٠١٥) بلغ متوسط معدل النمو الاقتصادي ٢,٩٧٪، وبلغ متوسط نسبة العجز الأولي والعجز الكلي في الموازنة العامة للدولة ٣,٥٪، ١١٪ على التوالي. وقد أدى هذا العجز إلى زيادة حجم الدين العام، فقد بلغ دين أجهزة الموازنة في نهاية العام المالي (٢٠١٦/٢٠١٥) ١٠٢,٨٪ من الناتج، وبلغت خدمة الدين العام (الأقساط والفوائد) ١٨,٢٪ من الناتج و١٠٠,٤٪ من الإيرادات العامة، وتدل هذه الأرقام على عدم استدامة مؤشرات المالية العامة في مصر (وزارة المالية، سنوات مختلفة).

أمام تفاقم هذه الأوضاع لجأت الحكومة المصرية إلى صندوق النقد الدولي، وتم التوصل إلى اتفاق عام ٢٠١٦ في إطار تسهيل الصندوق الممدد EFF لمدة ٣ سنوات (١١ نوفمبر ٢٠١٦ - ١٠ نوفمبر ٢٠١٩) حصلت مصر بموجبه على تمويل قدره ١٢ مليار دولار. وبنهاية العام المالي (٢٠١٩/٢٠١٨) نجح البرنامج في ضبط أوضاع المالية العامة واتخذت مؤشرات العجز والدين اتجاهًا تنازلياً وتحسنت معدلات النمو، ولكن في نهاية عام ٢٠١٩ ظهر جائحة كوفيد-١٩، وقد أدت إلى تباطؤ النشاط الاقتصادي وبالتالي تدهور مؤشرات المالية العامة التي تم تحقيقها خلال السنوات الثلاث، ورغبة من صندوق النقد الدولي في الحفاظ الإنجازات التي تحققت خلال الفترة السابقة دعم مصر بالموافقة على برنامجين جديدين خلال عام ٢٠٢٠ لمواجهة آثار الجائحة بتمويل قدره حوالي ٨ مليار دولار في إطار أداة التمويل السريع RFI واتفاق الاستعداد الائتماني SBA (IMF, 2023).

وخلال العام المالي ٢٠٢٢/٢٠٢١ بدأت التعافي من آثار الجائحة وارتفع معدل النمو الاقتصادي إلى ٦,٦٪، وللأسف جاءت الأزمة الروسية الأوكرانية في ٢٤ فبراير ٢٠٢٢ لتعصف بنتائج الإصلاح الاقتصادي خلال الفترة السابقة، فقد أدت الأزمة إلى ارتفاع أسعار السلع الأساسية وهروب رؤوس الأموال الأجنبية إلى الخارج، فخلال شهري فبراير ومارس ٢٠٢٢ فقط، خرج من مصر ٢٠ مليار دولار، وأدى ذلك إلى زيادة الضغوط على ميزان المدفوعات وسعر الصرف مما دعا البنك المركزي في ٢١ مارس ٢٠٢٢ إلى تخفيض سعر الصرف ورفع سعر الفائدة. وأمام تشديد السياسة النقدية في أغلب دول العالم لمواجهة التضخم العالمي لم تنجح هذه الإجراءات في استعادة الاستقرار الاقتصادي (IMF, 2023).

وخلال الفترة (٢٠ يونيو - ٢٧ أكتوبر ٢٠٢٢) عقدت مناقشات جديدة بين الحكومة المصرية وصندوق النقد الدولي، وانتهت بالتوصل إلى اتفاق على مستوى الخبراء في ٢٧ أكتوبر ٢٠٢٢ وجاءت موافقة المجلس التنفيذي في ١٦ ديسمبر ٢٠٢٢ على اتفاق جديد في إطار تسهيل الصندوق الممدد EFF بمبلغ ٣ مليار دولار لمدة ٤٦ شهر (ديسمبر ٢٠٢٢ - أكتوبر ٢٠٢٧) لإصلاح نفس الاختلالات السابقة (IMF, 2023). ومن ثم فإن هذا البحث يستهدف تحليل برامج الإصلاح الاقتصادي الأربعة خلال الفترة (٢٠١٦ - ٢٠٢٢) ودورها في تحسين مؤشرات المالية العامة في مصر. من خلال محاولة الإجابة على التساؤلات التالية: هل نجحت برامج الإصلاح الاقتصادي المدعومة من صندوق النقد الدولي خلال الفترة (٢٠١٦ - ٢٠٢٢) في تحقيق الاستدامة المالية أم لا؟، وإذا لم تنجح فما هي أسباب عدم النجاح؟، وماهي أهم التوصيات التي يمكن أن تساعد صانع القرار في تحسين مؤشرات المالية العامة في مصر؟

أولاً: الإطار العام للبحث

١ - مشكلة البحث

تتلخص مشكلة البحث في الزيادة الكبيرة في عجز الموازنة العامة والدين العام - كما تم عرضها في المقدمة - ووصولها إلى مستويات غير مستدامة، وما يترتب عليه من زيادة في خدمة الدين العام التي أصبحت تلتهم كل الإيرادات العامة للدولة، وتزاحم باقي بنود الانفاق خاصة التعليم والصحة والبنية التحتية، وبالتالي مزيد من الديون لتمويل هذه البنود. وأدت برامج الإصلاح الاقتصادي المتكررة (أربع برامج خلال ٦ سنوات) إلى إرهاق كاهل المواطن المصري ومازالت لم تحقق أهدافها. ومن ثم يسعى البحث إلى التعرف على مدى نجاح هذه البرامج في تحقيق أهدافها من عدمه.

٢ - فرضية البحث

تتمثل فرضية البحث في الآتي:

"نجحت برامج الإصلاح الاقتصادي (الضبط المالي) التي نفذتها مصر والمدعومة من صندوق النقد الدولي خلال الفترة (٢٠١٦ - ٢٠٢٢) في علاج اختلالات المالية العامة في مصر".

ويمكن اشتقاق الفرضيات الفرعية التالية من الفرضية الرئيسية:

- أ- نجحت برامج الإصلاح الاقتصادي في وضع عجز الموازنة العامة على مسار تنازلي.
- ب- نجحت برامج الإصلاح الاقتصادي في وضع الدين العام على مسار تنازلي مستدام.
- ج- لم تكن الظروف الدولية مواتية للإصلاح الاقتصادي في مصر خلال الفترة (٢٠٢٠ - ٢٠٢٢).

٣ - منهجية البحث

هناك منهجين لقياس مدى نجاح برامج الضبط المالي Fiscal Consolidation، (أو ما يطلق عليه برامج الإصلاح الاقتصادي). يعتمد المنهج الأول على مقارنة النتائج الفعلية بالأهداف الموضوعية مسبقاً في خطة الضبط، ويركز المنهج الثاني على الحد الأدنى من النسبة المستهدفة للعجز الأولي والدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، ويقارن إذا ما كان تم تحقيقها خلال فترة زمنية محددة أو طويلة الأمد (Balasundharam, et al., 2023). ومن ثم فإن البحث سوف يعتمد في اختبار الفرضية على المنهج الأول، من خلال مقارنة النتائج الفعلية لمؤشرات المالية العامة بالأهداف الموضوعية مسبقاً في البرنامج المتفق عليه بين الحكومة المصرية وصندوق النقد الدولي، مع الاسترشاد بمحددات نجاح برامج الضبط المالي التي عرضتها الدراسات التجريبية.

٤ - الدراسات السابقة والفجوة البحثية

سيتم عرض الدراسات السابقة في المبحث الأول من البحث ثم نتبعها الفجوة البحثية.

٥ - أهداف البحث

من أهداف البحث ما يلي:

- أ- تحليل برامج الإصلاح الاقتصادي الأربعة المدعومة من صندوق النقد الدولي خلال الفترة (٢٠١٦ - ٢٠٢٢)، والظروف الاقتصادية التي أدت إليها.
- ب- التعرف على أهم محددات نجاح برامج الإصلاح الاقتصادي (الضبط المالي) من خلال الدراسات التجريبية.
- ج- مناقشة مدى نجاح برامج الإصلاح الاقتصادي خلال الفترة (٢٠١٦ - ٢٠٢٢) في ضبط أوضاع المالية العامة في مصر.
- د- تقديم التوصيات المناسبة لصانع القرار من أجل ضبط أوضاع المالية العامة في مصر.

٦- أهمية البحث

يكتسب البحث أهمية كبيرة في هذا التوقيت لأنه يحلل لأول مرة برامج الإصلاح الاقتصادي في الفترة الأخيرة (٢٠١٦ - ٢٠٢٢) وأثرها على الموازنة العامة للدولة والدين العام، فما زالت هذه البرامج حديثة نسبياً ولم تتطرق لها الدراسات. بالإضافة لأنه يحلل محددات نجاح برامج الإصلاح الاقتصادي من خلال الدراسات التجريبية والتجارب الدولية، ويقدم توصيات مفيدة يمكن أن يستفيد منها صانع القرار في توجيه دفة الأمور خاصة ما يتعلق بالموازنة العامة والدين العام في ظل أن البرنامج الأخير مازال قيد التنفيذ.

٧- حدود البحث

- أ- الحدود الزمنية: تتمثل في الفترة (٢٠١١/٢٠١٠ - ٢٠٢٢/٢٠٢١)، وتم اختيار هذه الفترة لأنها الفترة التي شهدت ظهور الاختلالات الهيكلية مع بداية ثورة ٢٥ يناير، وشهدت أيضاً محاولات الإصلاح.
- ب- الحدود المكانية: يركز البحث على الاقتصاد المصري.

٨- خطة البحث

يتكون هيكل البحث من ست مباحث تتمثل فيما يلي:

- المبحث الأول: الدراسات السابقة والفجوة البحثية.
- المبحث الثاني: منهجية صندوق النقد الدولي في علاج عجز الموازنة العامة والدين العام..
- المبحث الثالث: هيكل القطاع العام وعلاقته بالموازنة العامة للدولة في مصر.
- المبحث الرابع: برامج الإصلاح الاقتصادي في مصر المدعومة من صندوق النقد الدولي خلال الفترة (٢٠١٦ - ٢٠٢٢) مع التركيز على مكون الموازنة العامة والدين العام.
- المبحث الخامس: برامج الإصلاح الاقتصادي خلال الفترة (٢٠١٦ - ٢٠٢٢) والموازنة العامة للدولة في مصر.
- المبحث السادس: برامج الإصلاح الاقتصادي خلال الفترة (٢٠١٦ - ٢٠٢٢) والدين العام في مصر.

ثانياً: مضمون البحث

يتكون مضمون البحث من ست مباحث نعرضها كالتالي

المبحث الأول: الدراسات السابقة والفجوة البحثية

يعتبر الضبط المالي^٢ Fiscal Consolidation ناجحاً عندما يتم الحفاظ على الحد الأدنى من السيطرة على رصيد المالية العامة أو نسبة الدين العام إلى الناتج خلال فترة محددة عند مقارنتها بالأهداف المسبقة. وعادة ما يتسم بالتحسينات المستمرة في الرصيد الأولي المعدل دورياً^٣ و/أو نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي لتلبية قيمة معينة بعد الضبط. ولا يتوقف نجاح برنامج الضبط المالي على تصميمه فقط وإنما هناك مجموعة من العوامل التي تزيد من فرص نجاح برنامج الضبط المالي، بما في ذلك البيئة العالمية والمحلية الداعمة، والدعم السياسي واسع النطاق، والقواعد والمؤسسات التي تركز عليها المالية العامة (Balasundharam, et al., 2023). وسوف نعرض الدراسات السابقة من خلال عرض محددات وعوامل نجاح برامج الإصلاح الاقتصادي التي اتفقت عليها الدراسات والتي يتمثل أهمها في التالي:

١ - بيئة عالمية ومحلية داعمة

يعتبر النمو العالمي والمحلي القوي، وأسعار الفائدة المنخفضة والعملة ذات القيمة التنافسية وارتفاع الطلب على صافي الصادرات من أهم محددات نجاح برامج الضبط المالي (Balasundharam, et al., 2023). ويؤكد (Kumar et al, (2007) أن بيئة النمو المحلية والدولية الداعمة تسهل جهود الضبط المالي. وقد وجد (Darby et al, (2005) أن إشراك الحكومات المحلية أمر بالغ الأهمية في تحقيق تخفيضات الإنفاق لا سيما الأجور، كما أن التحكم في حجم المنح المقدمة للحكومات المحلية يحسن من فرص نجاح الضبط المالي.

٢ - دعم سياسي واسع النطاق

تؤكد العديد من الأدبيات - ومنها (Alesina et al, (2017), Hübscher, (2016), Vaquero-García, (2022), Darby, et al, (2005) - على أن توافر الدعم السياسي يزيد بشكل كبير من فرص نجاح برامج الضبط المالي. وتشير النظرية التقليدية أن الحكومات تواجه تكلفة سياسية عندما تقلل عجز الموازنة عن طريق خفض الإنفاق أو زيادة الضرائب، وعلى العكس من ذلك، فإن التوسع في العجز يزيد من احتمالات النجاح الانتخابي بقدر ما يكافئ الناخبون بالفوائد قصيرة المدى ولا يفهمون التكاليف المستقبلية التي تنطوي عليها قيود ميزانية الحكومة. ويشير (Vaquero-García, et al, (2022) إلى أن الضبط المالي يتوقف أثناء الانتخابات ويتعزز عند انتخاب شخصيات جديدة.

وتشير دراسة (Hübscher, (2016) إلى أن الحكومات اليسارية تخفض الإنفاق بقدر ما هو ضروري فقط، بينما تميل الحكومات اليمينية إلى أن تنتهز الفرصة لتقليل الإنفاق أكثر. ويشير (Alesina et al., (1995) إلى أن نجاح أي حكومة ائتلافية في ضبط أوضاع المالية العامة أقل بكثير من حكومات الحزب الواحد، فمن أصل ٢٣ تعديلاً قوياً في الموازنة العامة بدأتها حكومات ائتلافية نجح ٣ فقط، في الوقت نفسه كانت نسبة نجاح حكومات الحزب الواحد ٦٤,٣٪. وأن الأنظمة المجتمعية والسياسية الأكثر استقطاباً يصعب التوصل فيها لتوافق في الآراء.

^٢ تستخدم الدراسات التجريبية مصطلح الضبط المالي Fiscal Consolidation أو التعديل المالي Fiscal Adjustment، للتعبير عما نسميه في مصر إعلامياً الإصلاح الاقتصادي، ولكن مصطلح الضبط المالي Fiscal Consolidation يقصد به إصلاح الموازنة العامة والدين العام.

^٣ طبقاً لتعريف دليل إحصاءات مالية الحكومة ٢٠١٤ يعرف بأنه رصيد المالية العامة الأولي مجرداً من تأثير التحركات الدورية في الإيرادات والنفقات وبالنسبة للحكومة يستبعد إعانات البطالة مستحقة الدفع فقط.

٣- قواعد مالية واضحة ومؤسسات مستقلة تركز عليها المالية العامة

تساعد القواعد المالية السليمة وأنظمة إدارة المالية العامة (PFM) على تعزيز الانضباط المالي وتحقيق أهداف الضبط المالي. يعتبر وضع حدود للإنفاق أو العجز المالي والدين العام من أهم محددات نجاح برامج الضبط المالي، ويمكن أن تشمل قواعد المالية العامة على سبيل المثال (فراغا، ٢٠٢٢):

- أ- تحديد حجم الدين العام كنسبة من الناتج.
- ب- تحديد الرصيد الأولي بحيث تظل نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي مستقرة.
- ج- إذا حدث أي انحراف في نسبة الدين عن مستواه المستهدف ينبغي تعديل الرصيد الأولي لإعادة نسبة الدين بالتدريج إلى الهدف.
- د- ينبغي أن يكون أجل استحقاق الدين طويلاً.

وتعد جودة المؤسسات المالية عاملاً أساسياً في نجاح برامج الضبط المالي، فتأسيس مجلس مستقل للمالية العامة وتعزيز دوره يعتبر في غاية الأهمية (Balasundharam, et al., 2023). حيث تقدم هذه المؤسسات المشورة للحكومات والهيئات التشريعية بشأن قضايا المالية العامة، ويجب عليها وضع توصيات فنية وتوقعات مالية كلية، وتقييمات لاستدامة المالية العامة، وأن تطلق صافرات الإنذار من المخاطر المالية الكامنة في القرارات الاقتصادية والسياسية التي تعرض استدامة الموارد العامة للخطر. (غاسبار، ٢٠٢٢).

وفي دراسة لصندوق النقد الدولي لمجموعة العشرين ٢٠١٤ وجد أن البلدان التي لديها مؤسسات مالية وخطط إصلاح قوية تعمل على: (١) حماية الاستثمار العام في الضبط المالي، (٢) تنفيذ الخطة بشكل أفضل لأنها التزمت بالميزانية، (٣) كانت أفضل في الاستجابة للصدمات الخارجية وقادرة على إعادة تخصيص النفقات والالتزام بخطة الضبط الأصلية (International Monetary Fund, 2014). علاوة على ذلك يؤدي وجود سجل قوي في إدارة المالية العامة إلى تحسين احتمال نجاح الضبط، وعلى النقيض من ذلك يبدو أن لتاريخ إدارة المالية العامة السيء المقاس بالعجز الكبير والمتكرر والديون المرتفعة آثار سلبية على تحقيق والحفاظ على موقف مالي مستدام (Balasundharam, et al., 2023).

ينبغي أن تكون برامج ضبط أوضاع المالية العامة مدعومة بإطار مالي متوسط المدى موثوق به ومدعوم بمؤسسات سليمة. كما تساهم الشفافية في الضبط المالي الناجح من خلال تحسين تصميم البرنامج (على سبيل المثال، التنبؤات الكلية الواقعية والنقاش العام ومساءلة الحكومة) (Balasundharam, et al., 2023).

٤- جودة تصميم البرنامج

أشارت غالبية الدراسات التطبيقية - ومنها (Kataryniuk & Vallés, 2018)، (Alesina, et al, 2017)، (Okwuokei, Escolano, et al, 2018)، (Darby, et al, 2005)، (Coenen, et al, 2008)، (Yared, 2014) - إلى أن التصميم الجيد لبرامج الضبط المالي يُعد أحد أهم محددات نجاح البرنامج، ويشمل التصميم: المصدقية، والحجم، والسرعة، والتكوين أو الهيكل. فينبغي على صانعي السياسات أن يقرروا مقدار ما يتعين عليهم تخفيضه من عجز الموازنة، وما إذا كان ينبغي خفض العجز من زيادة الإيرادات أو من خفض النفقات أو من كليهما، ومتى يكون أفضل وقت لبدء عملية الضبط، وكم من الوقت، ومدى السرعة التي يجب أن تسير بها برامج الضبط.

- أ- **المصدقية المالية:** يعرّف صندوق النقد الدولي (٢٠٢١) "المصدقية المالية" بأنها ثقة الجمهور في الخطط المالية للحكومة وقدرتها على تحقيق التزاماتها، فالخطة المالية الموثوقة والالتزام بها من جانب الحكومة توفر المصدقية التي تعمل على زيادة الثقة في برنامج الحكومة وبالتالي تخفيف قيود التمويل وتتيح للحكومة مساحة سياسية أكبر للمناورة (Balasundharam, et al., 2023). ووجد أن الثقة تكون أكبر في البرامج التي يدعمها صندوق النقد الدولي، وأن الأسواق تكافئ المصدقية بشروط تمويل سيادي أكثر ملاءمة (End & Hong, 2022). كما أن الشفافية تعمل على إزالة حالة عدم اليقين التي تحيط بالدين العام وتحسن من كفاءة الانفاق العام وفعالية الحكومة (Montes, et al, 2019).

ب- الحجم: أدت معظم خطط الضبط المالي إلى تخفيض الرصيد الأولي المعدل دورياً بمقدار (١٪ - ٢٪) من الناتج المحلي الإجمالي سنوياً واستمرت (٣- ٤) سنوات، وكانت عمليات الضبط الأسرع مدفوعة باحتياجات الإصلاح الأكبر والأكثر إلحاحاً (Balasundharam, et al., 2023). كما أنه تمت عمليات ضبط كبيرة بنسب تتراوح بين (٧-٨٪) من الناتج أي بما يعادل ٢٪ سنوياً، وفي بعض الأحيان وصل حجم الضبط إلى ٥٪ سنوياً في أوقات الأزمات الاقتصادية (Gupta, et al, 2017). وفي بعض الحالات استمرت عمليات الضبط الكبيرة مدة طويلة (٤-٨) سنوات، وارتبطت عمليات الضبط الكبيرة بمستويات العجز والدين الكبيرة (Escolano, et al, 2018). ويشير (Okwuokei, 2014) إلى أنه لكي يكون الضبط المالي ذا مصداقية، يجب أن يكون ذا حجم كبير، فكلما زاد التعديل الأولي، المقاس بالتغير في الرصيد المالي الأولي، كلما زاد احتمال النجاح.

ج- السرعة: أشارت الدراسات إلى أن عمليات الضبط التدريجي كانت أكثر نجاحاً من عمليات الضبط العاجلة، ولكن في مستويات الديون المرتفعة والمتصاعدة بشكل حاد، وفي بيئة النمو المنخفضة قد يكون الضبط السريع أكثر فعالية. غالباً ما كانت برامج الضبط المحملة للأمام (تركيز الإصلاحات في السنة الأولى) مدفوعة بمخاوف بشأن استدامة المالية العامة أو علاوات مخاطر الائتمان (قيود التمويل)، بينما تميل عمليات الضبط التدريجية والمحملة للخلف (تركيز الإصلاحات في السنوات التالية للسنة الأولى) إلى استقرار حجم الدين العام كما أنها تتيح الوقت لتنمية القدرات خاصة في البلدان منخفضة الدخل (Balasundharam, et al., 2023). وميزة الضبط التدريجي خاصة عندما يكون كبيراً أنه يوزع خسائر الإنتاج بمرور الوقت، مما يجعله مقبولاً سياسياً واجتماعياً، وبالتالي يعطي خطة الدمج الشاملة احتمالية أكبر للنجاح (Escolano, et al, 2018).

د- التكوين أو الهيكل: هناك شبه إجماع بين الدراسات والتي من أهمها (Alesina, et al (2017), Kataryniuk & Vallés, (2018), Balasundharam, et al (2023), Escolano, et al (2014), Okwuokei, (2014), Attinasi & Klemm, (2016), (2018)، على أن الضبط المالي المعتمد على تخفيض الإنفاق يكون أكثر نجاحاً وتعزيزاً للنمو من البرامج المعتمدة على الإيرادات. ولكن في برامج الضبط الكبيرة يجب أن تتضمن تخفيض الإنفاق وزيادة الإيرادات معاً (Molnar, 2012). وعلى الرغم من أن عمليات الضبط الكبيرة والمعتمدة على الإنفاق كانت أكثر نجاحاً من عمليات الضبط المعتمدة على الإيرادات إلا أنها ساهمت في تفاقم عدم المساواة. وأياً كان مزيج السياسات التي يختارها البلد، يجب أن تكون مدعومة بإصلاحات هيكلية دائمة تساعد على تعزيز النمو وحماية الفئات الضعيفة (Balasundharam, et al., 2023).

وعلى جانب الإيرادات يجب مراجعة السياسة الضريبية وأن تسترشد باستراتيجية متوسطة الأجل لتعبئة الإيرادات، ويجب تجنب التدابير التي من شأنها أن تؤدي إلى مكاسب فورية في الإيرادات، ولكنها لا تتوافق مع الكفاءة وأهداف التوزيع على المدى القصير، وأن تركز السياسة الضريبية على الضرائب غير المباشرة خاصة ضريبة القيمة المضافة (Balasundharam, et al., 2023) ومن ناحية الإنفاق ينبغي تجنب تخفيض الإنفاق الرأسمالي لا سيما في مجال البنية التحتية أو التعليم والصحة، لأن مثل هذه التدابير لن يكون لها عواقب اجتماعية فحسب، بل ستؤثر بشكل سلبي على النمو طويل الأجل. وإذا كانت التخفيضات في الإنفاق الرأسمالي أمراً لا مفر منه فيجب تأجيل المشروعات الجديدة بدلاً من إلغاء المشروعات القائمة. وبشكل عام فإن تخفيض الإنفاق الجاري أقل ضرراً مثل الأجور والإعانات المقدمة للشركات المملوكة للدولة (Attinasi & Klemm, 2016). وأكد (Hagen, et al, 2002) أن التعديلات التي استمرت لفترة أطول كانت مدفوعة بتخفيضات في الأجور والتحويلات، حيث ساهمت التحويلات والإعانات بنحو ٨٦٪ في المتوسط من الحالات الناجحة.

الفجوة البحثية:

ركزت الدراسات السابقة التي تناولت برامج الإصلاح الاقتصادي (الضبط المالي) على أهم عوامل ومحددات نجاح برامج الإصلاح الاقتصادي من خلال التجارب الدولية المختلفة. وقد تناول هذا البحث برامج الإصلاح الاقتصادي التي تم تطبيقها في مصر خلال الفترة (٢٠١٦ - ٢٠٢٢)، ومن ثم تعتبر هذه البرامج حديثة نسبياً ولا توجد دراسات تناولتها بالتحليل حتى الآن (٢٠٢٣)، ومن ثم فإن هذا البحث سوف يغطي هذه الفجوة من خلال تحليل أثر هذه البرامج على الموازنة العامة للدولة والدين العام.

المبحث الثاني:**منهجية صندوق النقد الدولي في علاج عجز الموازنة العامة والدين العام**

تعد أحد الأنشطة الأساسية لصندوق النقد الدولي والمنصوص عليها في اتفاقية تأسيسه هو توفير الموارد للبلدان الأعضاء فيه لدعم قدرتها على تصحيح الاختلالات مثل توقف التمويل الخارجي على نحو مفاجئ أو عدم استدامة الموارد العامة، أو وقوع أزمة مصرفية، دون اللجوء إلى إجراءات جذرية تهدد النمو الاقتصادي الوطني والدولي (صندوق النقد الدولي، ٢٠٢٠). والهدف من إتاحة موارد صندوق النقد الدولي هو بناء الثقة أثناء الأزمات - عندما تكون البلدان قد فقدت قدرتها على الاقتراض من الأسواق المفتوحة أو كانت مهددة بفقدانها. (غاسبار، ٢٠٢٢). ونظراً لوجود علاقة بين عجز الحساب الجاري في ميزان المدفوعات وعجز الموازنة العامة للدولة فإن الصندوق يطلب تعديل عجز الموازنة العامة للدولة من أجل علاج عجز الحساب الجاري في ميزان المدفوعات. وسوف نعرض لوجهة نظر الصندوق لعلاج عجز الموازنة العامة وكيفية علاجه.

أولاً: وجهة نظر صندوق النقد الدولي في أسباب الاختلال في الحساب الجاري وعلاقته بعجز الموازنة العامة للدولة

يرى صندوق النقد الدولي أن الاختلالات في الحساب الجاري أو ميزان المدفوعات تنشأ نتيجة لوجود فائض طلب في الاقتصاد المعني، أي أن الطلب الكلي يتجاوز العرض الكلي، أو بمعنى آخر فإن البلد المعني ينفق بما يتجاوز دخله، ومن ثم فإن الحل يتمثل في حزمة من السياسات (برنامج التعديل) تهدف إلى إعادة التوازن بين الطلب الكلي والعرض الكلي. وبالتالي علاج الاختلالات الداخلية والخارجية (صندوق النقد الدولي، ٢٠٠٩). ويمكن توضيح ذلك من خلال مطابقة الناتج المحلي الإجمالي وفقاً لمدخل الانفاق والتي توضح مكونات الناتج المحلي الإجمالي حسب الانفاق كما يلي:

$$Y = C + I + G + (X - M) \dots \dots (1)$$

ويطلق على إجمالي الطلب المحلي $(C + I + G)$ مصطلح الاستيعاب (Absorption) (A) ومن ثم فإن $(A = C + I + G)$ ، ويعبر صافي الصادرات $(X - M)$ عن رصيد الحساب الجاري (Current Account Balance (CAB) (صندوق النقد الدولي، ٢٠١٤). وطبقاً لنهج الاستيعاب لميزان المدفوعات الذي تم تطويره بواسطة Alexander (1952) فإن رصيد الحساب الجاري (CAB)، يساوي الدخل القومي الإجمالي المتاح (Gross National Disposable Income (GNDI)، مطروحاً منه الاستيعاب (A) . ويمكن التعبير عنه بالمتطابقة التالية:

$$CAB = GNDI - A \dots \dots (2)$$

والتفسير البديهي لهذه العلاقة هو أن عجز الحساب الجاري يحدث عندما ينفق بلد ما بما يتجاوز دخله، أو يمتص أكثر مما ينتج، بعبارة أخرى يعكس عجز الحساب الجاري زيادة الاستيعاب على الدخل. ومن أجل تقليل عجز الحساب الجاري يجب زيادة الدخل و/أو تقليل الاستيعاب (IMF, p. 47). وفي الاقتصاد المفتوح يكون رصيد الحساب الجاري مساوياً للفرق بين إجمالي الادخار (I) وإجمالي الاستثمار (S) كما في المتطابقة التالية (صندوق النقد الدولي، ٢٠٠٩):

$$CAB = S - I \dots \dots (3)$$

بعبارة أخرى يجب تغطية فائض الاستثمار على الادخار عن طريق الادخار الأجنبي. إذن من حيث المبدأ يمكن تقليل عجز الحساب الجاري عن طريق زيادة الادخار و/أو تقليل الاستثمار. ومن ثم فإن أي تدابير لتعديل الحساب الجاري سيكون لها آثار على سلوك الادخار والاستثمار (صندوق النقد الدولي، ٢٠٠٩).

ويمكن تقسيم الادخار والاستثمار في المتطابقة (٣) حسب القطاع إلى حكومي (g) وخاص (p) كالتالي:

$$CAB = (S_p - I_p) + (S_g - I_g) \dots \dots (4)$$

توضح المتطابقة (٤) العلاقة بين الادخار والاستثمار الخاص والوضع المالي الحكومي والحساب الجاري في ميزان المدفوعات. فإذا كانت الموازنة الحكومية تعاني من عجز ($I_g > S_g$) فإن هذا العجز سوف يتم تمويله من مدخرات القطاع الخاص أو بتحقيق عجز في الحساب الجاري. ومن ثم فإنه توجد علاقة بين عجز الحساب الجاري وعجز الموازنة العامة للدولة، فتخفيض عجز الحساب الجاري يتطلب تخفيض عجز الموازنة العامة للدولة من خلال تشديد السياسة المالية وتسمى هذه الظاهرة بالعجز المزدوج Twin Deficit (البواب، ٢٠٠٠، أ)..

ثانياً: علاج الاختلالات في الحساب الجاري والموازنة العامة من وجهة نظر الصندوق

يرى صندوق النقد الدولي أن عجز الحساب الجاري يعكس فائض طلب في الاقتصاد القومي ومن ثم فإن العلاج يتطلب تنفيذ سياسات تعمل على تخفيض الطلب الكلي وزيادة العرض الكلي وتمثل هذه السياسات فيما يلي:

١- **سياسات إدارة جانب الطلب:** تستهدف هذه السياسات خفض الطلب الكلي (الاستيعاب) في الأجل القصير، وتنطوي على سياسات لتقليل الإنفاق المحلي وجعله يتماشى مع الموارد المتاحة والتمويل الأجنبي، ويتم تحقيق ذلك من خلال تشديد السياسات المالية والنقدية. وسياسات لتبديل الإنفاق مثل تخفيض قيمة العملة الأسمية لتحويل الإنفاق المحلي بعيداً عن الواردات ونحو السلع المصنوعة محلياً، ويطلق على سياسات إدارة جانب الطلب برامج التثبيت الاقتصادي (Crockett, 1981).

٢- **سياسات جانب العرض:** تستهدف هذه السياسات زيادة الناتج والدخل على المدى المتوسط والطويل، وتسمى السياسات الهيكلية أو برامج التكيف الهيكلي (Crockett, 1981).

وتعتبر برامج التثبيت الاقتصادي خطوة أولى تسبق برامج التعديل الهيكلي، فبرامج التعديل الهيكلي لن تكون ذات جدوى إلا إذا تحقق الاستقرار الاقتصادي الكلي، فتحقيق هذا الاستقرار من شأنه أن يسمح باستغلال وتشغيل الطاقة الإنتاجية والموارد والإمكانات البشرية المتاحة للمجتمع على أفضل وجه (عبد الخفيظ و الحواس، ٢٠١٨).

وتتعلق رؤية صندوق النقد الدولي في علاج عجز الموازنة العامة للدولة من تلك الرؤية الفكرية أو الفلسفة الاقتصادية التي ينادي بها المذهب الاقتصادي النيو كلاسيكي، وعلى الأخص المدرسة النقدية Monetarism. وتستند هذه الرؤية المنهجية على النظام الرأسمالي، وأن له القدرة التلقائية على تحقيق التوازن والاستقرار، شريطة أن تُحترم الحرية الاقتصادية وآليات السوق، وأن تبتعد الدولة بقدر الإمكان عن التدخل في النشاط الاقتصادي وتترك ذلك للقطاع الخاص، لأنه أفضل من الحكومة والقطاع العام في مجالي توزيع وتخصيص الموارد. وتعتبر هذه الرؤية إحدى محاور برنامج التثبيت الاقتصادي. (البواب، ٢٠٠٠، أ).

وبناءً على ما سبق يرى صندوق النقد الدولي أن العجز في الموازنة العامة للدولة إنما يعكس فائض طلب في الاقتصاد القومي، ولما كان الإنفاق العام بشقيه الجاري والاستثماري يمثل نسبة لا يستهان بها من الطلب الكلي، فإن محاصرة العجز في الموازنة العامة للدولة وما ينجم عنه من مشكلات تتطلب العمل على كبح نمو الإنفاق العام وأن تعمل الحكومة في نفس الوقت على زيادة مواردها ويمكن تحقيق ذلك من خلال الآتي: (البواب، ٢٠٠٠، ب):

١- التخلص من الدعم الاقتصادي الذي تتحمله الموازنة العامة من جراء وجود وحدات إنتاجية بالقطاع العام تحقق خسائر. ويكون ذلك من خلال تصفية هذه الوحدات أصلاً أو بيعها للقطاع الخاص أو العمل على إدارتها وفق أسس اقتصادية لكي تحقق ربحاً من خلال زيادة أسعار منتجاتها النهائية.

٢- إجراء خفض كبير في إعانات الإنتاج ذات الطابع الاجتماعي وخاصة ما يتعلق بدعم أسعار السلع التمييزية والضرورية. ويمكن تخفيض الدعم تدريجياً في حالة اضطراب الأوضاع الاجتماعية والسياسية.

- ٣- تغيير سياسة الدولة تجاه التوظيف ويكون ذلك برفع يدها تدريجياً من الالتزام بتعيين الخريجين حتى يمكن إعادة سوق العمل لعلاقات العرض والطلب.
 - ٤- خفض الأجور ووضع حد أقصى لها وتجميدها ووقف ضمانات التوظيف وفصل العاملين الزائدين عن الخدمة أو غير الكفاء.
 - ٥- أن تكف الدولة عن المجالات الاستثمارية التي يمكن للقطاع الخاص القيام بها وأن تنحصر الاستثمارات العامة في البنية الأساسية.
 - ٦- رفع أسعار بعض الضرائب غير المباشرة وإدخال ضريبة القيمة المضافة في النظام الضريبي.
 - ٧- زيادة أسعار الطاقة وبخاصة المستخدمة لأغراض الاستهلاك والاقتراب بها من الأسعار العالمية، وزيادة أسعار الخدمات الحكومية مثل النقل والمواصلات، والاتصالات، وخدمات التعليم، والصحة.
 - ٨- بيع المشروعات المملوكة للدولة وذلك لتخفيف العبء المالي والإداري عن عاتقها.
 - ٩- وضع حدود عليا للانتماء المصرفي المسموح به للحكومة والقطاع العام خلال فترة البرنامج.
 - ١٠- ضرورة وضع حد أقصى لمجموع العجز في الموازنة العامة ونسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي خلال سنوات البرنامج.
- ويرى الباحث أن ليست كل هذه الشروط تناسب ظروف الدول النامية كما هو الحال بالنسبة لمصر، فكل دولة خصوصيتها.

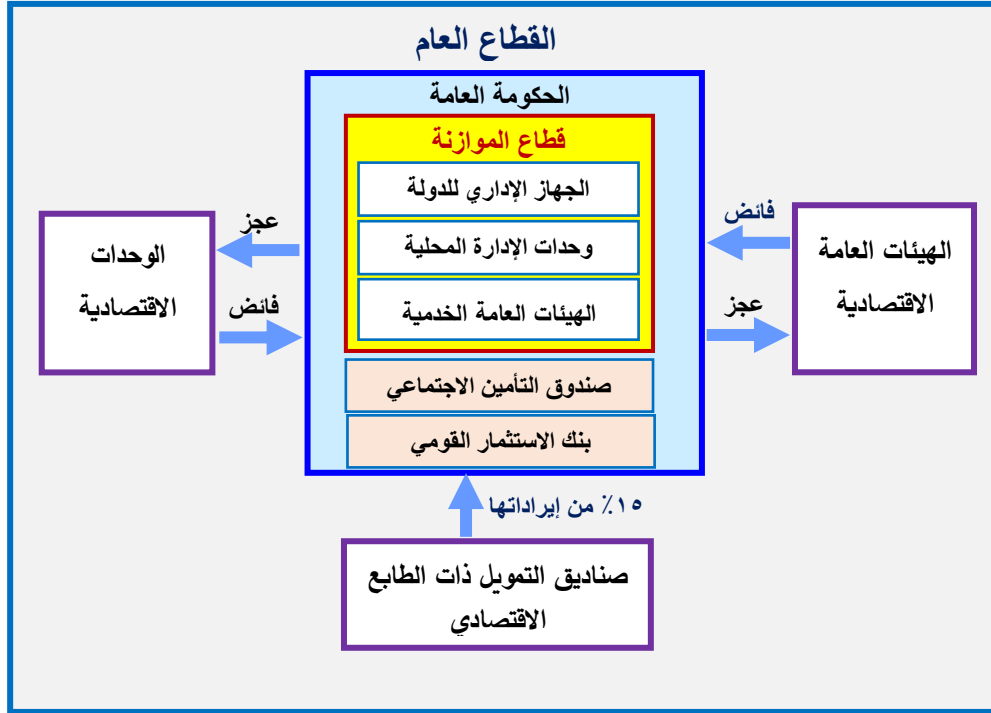
المبحث الثالث: هيكل القطاع العام وعلاقته بالموازنة العامة للدولة في مصر

أولاً: هيكل القطاع العام في مصر

طبقاً لدليل إحصاءات مالية الحكومة ٢٠١٤ الصادر عن صندوق النقد الدولي يتكون القطاع العام من: (١) وحدات قطاع الحكومة العامة، (٢) الشركات العامة المقيمة. ويتكون قطاع الحكومة العامة من جميع الوحدات الحكومية، وجميع المؤسسات غير الهادفة للربح المقيمة وغير المشغلة بالإنتاج السوقي الخاضعة لسيطرة وحدات حكومية. والشركات العامة هي كافة الشركات الخاضعة لسيطرة الحكومة وتعمل بالإنتاج السوقي. (صندوق النقد الدولي، ٢٠١٤).

وبالنسبة للوضع في مصر فقد حددت المادة الثالثة من قانون المالية العامة الموحد رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ الجهات التي تتضمنها الموازنة العامة للدولة، وهي الجهاز الإداري للدولة، ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة الخدمية. بينما استبعدت الهيئات العامة الاقتصادية؛ وصناديق التمويل ذات الطابع الخاص والوحدات الاقتصادية من الموازنة. (القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢، مادة ٣). ويعرض الشكل رقم (١) هيكل القطاع العام وعلاقته بقطاع الموازنة.

شكل رقم (١) هيكل القطاع العام في مصر



المصدر: من إعداد الباحث.

^٤ هي هيئات كيانات قانونية تنشأ بقرار من رئيس الجمهورية من أجل إدارة مرفق عام وتقديم خدمة عامة تخضع للقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣، وتهدف إلى تقديم خدمة عامة، وتعمل وفقاً لأسس اقتصادية. كانت جزءاً من الموازنة العامة للدولة حتى عام ١٩٧٩، واستقلت عنها بعد صدور القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ المعدل لقانون الموازنة العامة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣، وأصبحت لها موازنات مستقلة.

^٥ الوحدات الاقتصادية طبقاً لتعريف قانون المالية العامة الموحد رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ هي الشركات المملوكة للدولة بنسبة تزيد على ٥٠٪.

ثانياً: الصورة الإجمالية للموازنة العامة للدولة والمفاهيم المختلفة للعجز

تعرف الموازنة العامة للدولة وفقاً لقانون المالية العامة الموحد رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ بأنها "البرنامج المالي عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة للحكومة في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والأهداف الاستراتيجية للدولة". وتعد الموازنة العامة للدولة في مصر عن سنة مالية مقبلة تبدأ من أول يوليو وتنتهي في ٣٠ يونيو من العام التالي (القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢). وتأخذ الصورة العامة للموازنة العامة الجدول رقم (١).

جدول رقم (١) الصورة الإجمالية للموازنة العامة للدولة وفقاً للتصنيف الاقتصادي

الاستخدامات		الموارد	
النفقات		الإيرادات	
الأجور وتعويضات العاملين	الباب الأول	الضرائب	الباب الأول
شراء السلع والخدمات	الباب الثاني	المنح	الباب الثاني
الفوائد	الباب الثالث	الإيرادات الأخرى	الباب الثالث
الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية	الباب الرابع		
المصروفات الأخرى	الباب الخامس		
شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات)	الباب السادس		
العجز النقدي = الإيرادات - النفقات			
حيازة الأصول المالية		مصادر التمويل	
حيازة الأصول المالية المحلية والأجنبية.	الباب السابع	المتحصلات من الإقراض ومبيعات الأصول المالية وغيرها من الأصول	الباب الرابع
العجز الكلي = العجز النقدي ± صافي الحيازة (الباب الرابع - الباب السابع)			
سداد القروض	الباب الثامن	الاقتراض	الباب الخامس
صافي الاقتراض (العجز الكلي) = الاقتراض - سداد القروض			
العجز (الفائض) الأولي = العجز الكلي - الفوائد (الباب الثالث من النفقات)			

المصدر: من إعداد الباحث بناء على القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ الجريدة الرسمية - العدد ٥ مكرر (د) مادة (١)، ومادة (١٢)، متاح على: https://www.cc.gov.eg/legislation_single?id=418463.

يتضح من العرض السابق للصورة الإجمالية للموازنة العامة للدولة أن هناك ثلاثة مفاهيم للعجز هي:

- ١- **العجز النقدي**: وهو عبارة عن الإيرادات (وتشمل الأبواب الثلاثة الأولى وهي الضرائب والمنح والإيرادات الأخرى) مطروحاً منها النفقات (وتشمل الأبواب الستة الأولى، وهي الأجور وتعويضات العاملين، شراء السلع والخدمات، والفوائد، والدعم والمنح والمزايا الاجتماعية، والمصروفات الأخرى، وشراء الأصول غير المالية).
- ٢- **العجز الكلي**: وهو يساوي العجز النقدي مضافاً إليه أو مطروحاً منه صافي حيازة الأصول المالية، وصافي حيازة الأصول المالية هو عبارة عن المتحصلات من الإقراض ومبيعات الأصول المالية (الباب الرابع في الموارد) مطروحاً منه حيازة الأصول المالية المحلية والأجنبية (الباب السابع في الاستخدامات).
- ٣- **العجز (الفائض) الأولي**: وهو يساوي العجز الكلي مطروحاً منه فوائد الدين العام (الباب الثالث). وهناك مفهوم آخر يسمى خدمة الدين العام وهو عبارة عن مجموع فوائد الدين العام (الباب الثالث) مضافاً إليه أقساط الدين العام (الباب الثامن).

المبحث الرابع:

برامج الإصلاح الاقتصادي في مصر المدعومة من صندوق النقد الدولي خلال الفترة (٢٠١٦ - ٢٠٢٢) مع التركيز على مكون الموازنة العامة والدين العام

نعرض في هذا المبحث علاقة مصر بصندوق النقد الدولي والبرامج التي عقدتها مصر مع الصندوق خلال الفترة (٢٠١٦ - ٢٠٢٢)، مع توضيح التطورات الاقتصادية التي سبقت هذه البرامج:

أولاً: مصر وصندوق النقد الدولي خلال الفترة (٢٠١٦ - ٢٠٢٢)

انضمت مصر لصندوق النقد في ٢٧ ديسمبر ١٩٤٥، وتبلغ حصتها في الصندوق حالياً (يناير ٢٠٢٣) ٢٠٣٧,١ مليون وحدة حقوق سحب خاصة (SDR)، أو ما يعادل ٢,٧٥ مليار دولار حسب أسعار حقوق السحب الخاصة في نهاية ٢٠٢٢. (IMF, 2023). وخلال الفترة (٢٠١٦ - ٢٠٢٢) توصلت مصر مع الصندوق إلى أربعة برامج أو تسهيلات بلغت جملتها ١٦٧٤٧,٤٧ مليون وحدة حقوق سحب خاصة بما يعادل ٢٢,٧ مليار دولار (IMF, 2023). والجدول رقم (١) يوضح هذه البرامج.

وقد جعلت هذه البرامج الأربعة مصر ثاني أكبر مقترض من الصندوق في عام ٢٠٢٢، حيث مثلت التزامات مصر تجاه الصندوق ١٤,٥٪ من إجمالي قروض الصندوق، بعد الأرجنتين التي تمثل التزاماتها تجاه الصندوق ٣٤,٥٪ من إجمالي قروض الصندوق في ٢٠٢٢. (IMF, 2023). وفي عام ٢٠٢١ بلغت التزامات مصر (مشتريات حقوق السحب الخاصة والقروض) تجاه الصندوق أقصاها، حيث وصلت إلى ١٤٠٦٩ مليون وحدة حقوق سحب خاصة (حوالي ١٩ مليار دولار) بنسبة ٦٩٠,٦٪ من حصتها (IMF, 2023). وسوف يتم سداد هذه المبالغ على مدار الثلاثة عشر عاماً القادمة من عام ٢٠٢٣ وحتى عام ٢٠٣٥ كما هو موضح بالشكل رقم (٢). وبهذه النسبة تكون مصر قد تجاوزت حدود الوصول التراكمية العادية (٤٣٥٪ من الحصة) مع اتفاقية الاستعداد الائتماني ٢٠٢٠-٢٠٢١، ويتطلب التمويل في إطار برنامج تسهيل الصندوق الممدد ٢٠٢٢ وصولاً استثنائياً. ويتطلب الوصول الاستثنائي أن يفي العضو بأربعة شروط، وهي:

(١) أن يعاني العضو من ضغوط استثنائية في ميزان المدفوعات، سواء على الحساب الجاري أو حساب رأس المال ولا يمكن تلييته ضمن الحدود العادية. ويرى الصندوق أن مصر تفي بهذا الشرط حيث تعاني مصر من فجوة تمويلية كبيرة تقدر بـ ١٧ مليار دولار نتيجة لهروب رأس المال للخارج وانخفاض عائدات السياحة وارتفاع فاتورة استيراد المواد الغذائية (IMF, 2023).

(٢) أن يكون الدين العام للعضو مستدام على المدى المتوسط، وعندما يكون الدين العام مستدام على المدى المتوسط، ولكن ليس باحتمال كبير كما هو الحال بالنسبة لمصر، يكون الوصول الاستثنائي له ما يبرره إذا تم توفير التمويل من مصادر أخرى غير الصندوق. ويرى الصندوق أن مصر تفي بهذا الشرط أيضاً حيث تم تصنيف الدين العام لمصر بأنه مستدام على المدى المتوسط، ولكن ليس باحتمال كبير، كما أن دول الخليج وعدت بتقديم تمويل لمصر مقابل شراء أصول، كما أنها وعدت بعدم المطالبة بودائعها قبل انتهاء مدة البرنامج (IMF, 2023).

(٣) أن يكون لدى العضو احتمالية كبيرة لاستعادة الوصول إلى أسواق رأس المال الخاص ضمن مدى زمني يمكنه من الوفاء بالتزاماته المستحقة للصندوق. ويرى الصندوق أن مصر تفي أيضاً بهذا الشرط حيث إنها استعادت الوصول إلى الأسواق عقب جائحة كوفيد-١٩ بإصدارات بلغت ١١ مليار دولار في الفترة من مايو ٢٠٢٠ إلى سبتمبر ٢٠٢١. وقدمت لأول مرة سندات ساموراي بقيمة مليار دولار في مارس ٢٠٢٢، ومن شأن هذا البرنامج الأخير مع الصندوق أن يعزز ثقة المستثمرين ويعيد الوصول للأسواق في مدي يمكنها من الوفاء بالتزاماتها تجاه الصندوق (IMF, 2023).

(٤) أن تكون هناك احتمالية كبيرة لنجاح البرنامج، وتتوفر القدرة المؤسسية والسياسية على تنفيذه. ويرى الصندوق أن مصر تفي أيضاً بهذا الشرط، حيث يتوفر الدعم السياسي للبرنامج والقدرة المؤسسية وأن مصر لديها سجل حافل في تنفيذ البرامج الثلاثة السابقة في الفترة (٢٠١٦ - ٢٠٢١) (IMF, 2023).

الإصلاح الاقتصادي والموازنة العامة في مصر: دراسة تحليلية.....

د/ عيد رشاد عبد القادر

وسوف نعرض فيما يلي للبرامج الأربعة التي توصلت إليها مصر مع الصندوق خلال الفترة (٢٠١٦ - ٢٠٢٢)، وسوف نركز على التطورات الاقتصادية والصدمات التي دعت إلى التوصل لهذه البرامج، ومكون الموازنة العامة والدين العام فيها.

جدول رقم (٢) برامج مصر مع صندوق النقد الدولي خلال الفترة (٢٠١٦ - ٢٠٢٢)

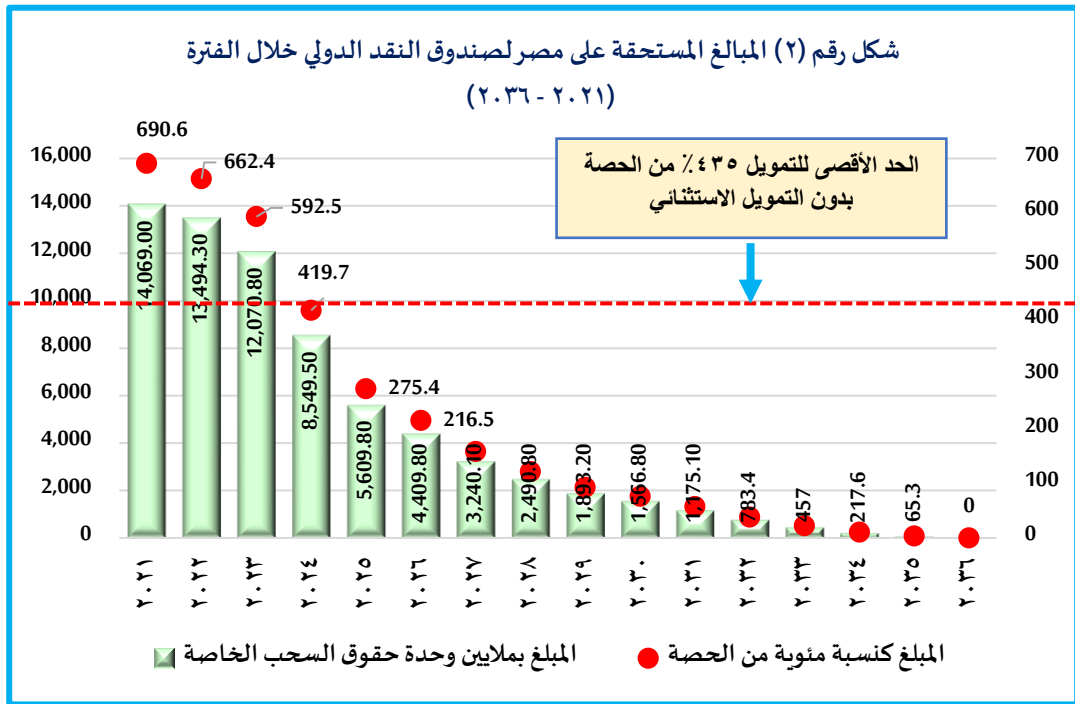
نوع التسهيل (القرض)	المبلغ	تاريخ الموافقة	مدة البرنامج	سبب البرنامج و غرضه
تسهيل الصندوق الممدد ^٦ Extended Fund Facility (EFF) 2016	٨,٥٩٧ مليار SDR (١٢ مليار دولار) بنسبة ٤٢٢٪ من الحصة	١١ نوفمبر ٢٠١٦	٣ سنوات (١١ نوفمبر ٢٠١٦ - ١٠ نوفمبر ٢٠١٩)	معالجة الاختلالات الهيكلية التي تراكمت عام ٢٠١٦، نتيجة لتداعيات ثورة ٢٥ يناير
أداة التمويل السريع ^٧ Rapid Financing Instrument (RFI) ٢٠٢٠	٢٠٣٧,١ مليون SDR (٢,٧٧٢ مليار دولار) بنسبة ١٠٠٪ من الحصة (وصول استثنائي)	١١ مايو ٢٠٢٠	٢٠٢٠	مواجهة الاحتياجات العاجلة الناتجة عن جائحة كوفيد-١٩
اتفاق الاستعداد الائتماني ^٨ Stand-By Arrangement (SBA) 2020	٣,٧٦ مليار SDR (٥,٢ مليار دولار) بنسبة ١٨٤,٨٪ من الحصة (وصول استثنائي)	٢٦ يونيو ٢٠٢٠	١٢ شهر (٢٦ يونيو ٢٠٢٠ - ٢٥ يونيو ٢٠٢١)	مواجهة تحديات جائحة كوفيد-١٩ والحفاظ على الإنجازات التي تحققت خلال السنوات الأربعة الماضية
تسهيل الصندوق الممدد Extended Fund Facility (EFF) 2022	٢٣٥٠,١٧ مليون SDR (٣ مليار دولار أمريكي) بنسبة ١١٥,٤٪ من الحصة (وصول استثنائي)	١٦ ديسمبر ٢٠٢٢	٤٦ شهر	مواجهة الاختلالات ونقاط الضعف التي تبلورت نتيجة للأزمة الروسية الأوكرانية

المصدر: من إعداد الباحث اعتماداً على (IMF, 2023).

^٦ عبارة عن قرض طويل الأجل (أطول من اتفاقات الاستعداد الائتماني) لدعم الإصلاحات الهيكلية في البلدان الأعضاء لعلاج مشكلات ميزان المدفوعات طويلة الأجل، ويشترط وضع جدول أعمال هيكلي وإعداد بيان سنوي مفصل بالسياسات لثلاثي عشر شهراً القادمة، ويتم صرف القرض على مراحل حسب التقدم في معايير الأداء وتصل مدته لأربع سنوات.

^٧ قرض سريع لمعالجة المشكلات العاجلة والملحة في ميزان المدفوعات وهو قرض مباشر دون الحاجة إلى برنامج كامل أو مراجعات.

^٨ عبارة عن قرض قصير إلى متوسط الأجل للبلدان التي تواجه مشكلات في ميزان المدفوعات ذات طابع قصير الأجل، ويشترط أن تنتهج الدولة سياسات توفر الثقة في إمكانية حل مشكلات ميزان المدفوعات خلال فترة زمنية معقولة، ويتم صرفه على مراحل بناء على معايير أداء وغيرها من الشروط.



المصدر: (IMF, 2023, January 10)

ثانياً: ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ وظهور الاختلالات الهيكلية وتسهيل الصندوق الممدد ٢٠١٦

سوف نلقي الضوء أولاً على التطورات الاقتصادية التي سبقت البرنامج والتي أدت إلى اللجوء للصندوق، ثم نتطرق لمكون البرنامج المرتبط بالموازنة العامة للدولة.

١- التطورات الاقتصادية التي سبقت البرنامج

أدت الاختلالات الهيكلية الكامنة والتحول السياسي الذي طال أمده إلى تراكم اختلالات الاقتصاد الكلي، والتي تتمثل في ضعف النمو وزيادة البطالة، والعجز الكبير في الموازنة العامة الذي أدى إلى ارتفاع حجم الدين العام وأعباء خدمته، بالإضافة إلى العجز الكبير في الحساب الجاري الذي أدى إلى نقص النقد الأجنبي وانخفاض الاحتياطيات. وفي مواجهة هذه الاختلالات قامت الحكومة بتعديل السياسات الاقتصادية في العام المالي ٢٠١٤/٢٠١٥، حيث بدأ البنك المركزي بخفض قيمة الجنيه بنسبة ٥٪، ورفع أسعار الفائدة لاحتواء الضغوط التضخمية، ووضعت خطة للإلغاء التدريجي لدعم الطاقة، وتمت صياغة قانون جديد للخدمة المدنية بهدف احتواء فاتورة الأجور، واستبدال قانون ضريبة المبيعات بقانون ضريبة القيمة المضافة (IMF, 2017).

ولكن في عام ٢٠١٥/٢٠١٦ تباطأ زخم الإصلاح، فقد تم تأجيل الزيادة المخطط لها في أسعار الوقود، وتم تخفيض ضريبة الدخل، وتأجيل ضريبة الأرباح الرأسمالية، وتأجيل نظر البرلمان في قانون القيمة المضافة إلى ٢٠١٦/٢٠١٧. وتباطأ النمو في حين زاد التضخم، وأعاق نقص النقد الأجنبي وقيمة العملة المبالغ في قيمتها قطاع الصناعات التحويلية، كما تضررت السياحة بشدة نتيجة للمخاوف الأمنية (حادث الطائرة الروسية في سيناء أكتوبر ٢٠١٥). واتسع عجز الحساب الجاري ولم يؤد تخفيض قيمة العملة بنسبة ١٣٪ في مارس ٢٠١٦ إلى استعادة التوازن، وظلت هناك ضغوط قوية على سعر الصرف وبحلول سبتمبر ٢٠١٦ ارتفعت علاوة السوق الموازية إلى أكثر من ٣٠٪ (IMF, 2017).

ولاستعادة الاستقرار الاقتصادي الكلي مجدداً وضعت الحكومة المصرية برنامجاً للإصلاح الاقتصادي تضمن عدداً من السياسات والإصلاحات الهيكلية بالاتفاق مع صندوق النقد الدولي في إطار تسهيل الصندوق الممدد لمدة ثلاث سنوات وذلك بغرض تحسين التنافسية الخارجية، وتخفيض الدين العام، وتشجيع النمو الاحتوائي. وقد جرت المفاوضات بين السلطات المصرية وخبراء الصندوق على ثلاث مراحل في عام ٢٠١٦، أولاً في

مايو في واشنطن العاصمة، وثانياً في يونيو في لندن، وأخيراً في أغسطس في القاهرة. وقد اشترط الصندوق بعض الإجراءات الاستباقية من قبل الحكومة المصرية قبل المصادقة النهائية على البرنامج مثل قرار التعويم (تم في ٣ نوفمبر ٢٠١٦) ورفع الدعم (بدأ في يوليو ٢٠١٤)، وضريبة القيمة المضافة (بداية من سبتمبر ٢٠١٦). ومن هنا جاءت موافقة الصندوق على القرض في ١١ نوفمبر ٢٠١٦ وذلك لسد الفجوة التمويلية البالغة ٣٥ مليار دولار، ويرجع نصف هذه الفجوة للحاجة إلى إعادة بناء الاحتياطات الدولية (IMF, 2017).

٢ - مكون البرنامج المرتبط بالموازنة العامة للدولة والدين العام

يهدف البرنامج إلى وضع الدين العام على مسار تنازلي واضح، واستعادة القدرة على تحمل الديون ويتم ذلك من خلال المستهدفات التالية:

الهدف	البند
تخفيض الرصيد الأولي بمقدار ٥,٥ نقطة مئوية خلال مدة البرنامج.	الرصيد الأولي
تخفيض الدين العام بمقدار ١٠ نقاط مئوية خلال مدة البرنامج.	الدين العام
زيادة الإيرادات الضريبية بنسبة ٢,٥٪ من الناتج خلال مدة البرنامج.	الإيرادات العامة
تخفيض النفقات العامة بنسبة ٣,٥٪ من خلال تخفيض الدعم واحتواء فاتورة الأجور.	النفقات العامة
تعزيز برامج الحماية الاجتماعية لتخفيف آثار البرنامج على الفقراء من خلال توجيه ١٪ من الناتج المحلي الإجمالي لبرامج الحماية الاجتماعية مثل الإعانات الغذائية والوجبات المدرسية والتحويلات النقدية للمسنين والأسر ذات الدخل المنخفض، وهذا الدعم بديل عن دعم الطاقة الذي لا يصل إلى الفقراء.	
من خلال المراجعة المنتظمة للأداء التشغيلي للسلطات الاقتصادية، وتحسين الرقابة على التشريعات التي تصدرها الدولة من خلال إعداد التقارير، ووضع خارطة طريق لإصلاح المعاشات التقاعدية وإعداد بيان حول التطورات الاقتصادية المالية العامة وتقديمها للبرلمان مع كل موازنة.	إصلاح إدارة المالية العامة من خلال تعزيز الحوكمة والشفافية

المصدر: (IMF, 2017)

ثالثاً: جائحة كورونا ودعم الصندوق من خلال أداة التمويل السريع RFI و اتفاق الاستعداد الائتماني SBA خلال عام ٢٠٢٠، ٢٠٢١.

لقد تسبب جائحة COVID-19 في بداية ٢٠٢٠ في تعطيل حياة الناس وسبل عيشهم وظروفهم الاقتصادية في مصر بشكل كبير. أدت الصدمة العالمية إلى توقف السياحة، وهروب كبير لرؤوس الأموال، وتباطؤ في التحويلات، مما أدى إلى الحاجة الملحة لميزان المدفوعات. لقد استجابت الحكومة المصرية للأزمة بحزمة شاملة تهدف إلى معالجة حالة الطوارئ الصحية ودعم النشاط الاقتصادي. تحركت الحكومة بسرعة لتخصيص الموارد لقطاع الصحة، وتقديم الدعم المستهدف للقطاعات الأكثر تضرراً، وتوسيع برامج شبكات الأمان الاجتماعي لحماية الفئات الأكثر ضعفاً. وبالمثل، اتخذ البنك المركزي المصري مجموعة واسعة من الإجراءات، بما في ذلك خفض سعر الفائدة وتأجيل سداد التسهيلات الائتمانية القائمة. ولذلك جاء الدعم الطارئ من صندوق النقد الدولي بناءً على طلب الحكومة، في إطار أداة التمويل السريع و اتفاق الاستعداد الائتماني للمساعدة في الحد من انخفاض الاحتياطات الدولية، وتوفير التمويل للموازنة للإيفاء بالمستهدف والمؤقت، بهدف احتواء الآثار الاقتصادية للوباء والتخفيف من حدته، وحماية المكاسب التي حققتها مصر على مدى السنوات الثلاث الماضية في ضوء تسهيل الصندوق الممدد ٢٠١٦ (IMF, 2020).

بدعم من أداة التمويل السريع RFI و اتفاق الاستعداد الائتماني SBA في وقت الجائحة (٢٠٢٠ - ٢٠٢١) أظهرت مصر مرونة في مواجهة صدمة الوباء العالمية. ساعد اتفاق الاستعداد الائتماني على دعم الاتفاق الصحي والاجتماعي مع الحفاظ على معدل نمو مرتفع خلال السنة المالية ٢٠٢٠/٢٠٢١ قدره ٣,٣٪، وبلغ الفائض الأولي في نفس السنة المالية ١,٤٪ من الناتج، على الرغم من ارتفاع الدين الحكومي إلى ٨٩,٩٪.

من ٨٦,٢٪ وتعافت احتياطات البنك المركزي إلى ٥٠ مليار دولار، وتم احتواء التضخم عن ٤,٩٪ في نهاية السنة المالية ٢٠٢٠ / ٢٠٢١، وتعافت التحويلات والسياحة (IMF, 2020).

وعلى الرغم من الأداء القوي خلال السنة المالية ٢٠٢٠/٢٠٢١، إلا أن معالجة الأزمة الصحية أخرت الإصلاحات الهيكلية، بالإضافة إلى أن مستويات الدين المرتفعة واحتياجات التمويل الكبيرة – والتي كان جزء كبير منها يغطيه المستثمرون الأجانب في سوق الدين المحلية – لا يزال يعرضان البلاد لصدمات خارجية كبيرة. وقد ساهم الانفاق على المشروعات العامة بما فيها المشروعات القومية في الضغط على الحساب الجاري، وفي نفس الوقت شكلت استثمارات المحفظة جزء كبير من التمويل الدولي في النصف الأول عام ٢٠٢١. وتم تمويل عجز الحساب الجاري من خلال السحب من صافي الأصول الأجنبية للبنوك. وبحلول نهاية فبراير ٢٠٢٢ بلغت صافي الأصول الأجنبية للبنوك أدنى مستوى لها عند ١١,٨ مليار دولار بانخفاض يزيد عن ١٨ مليار دولار منذ الذروة في فبراير ٢٠٢١ (IMF, 2020).

رابعاً: الأزمة الروسية الأوكرانية وتسهيل الصندوق الممدد ١٦ ديسمبر ٢٠٢٢

١- التطورات الاقتصادية قبل البرنامج

أدت الازمة الروسية الأوكرانية إلى ارتفاع أسعار السلع الأساسية وبالتالي ارتفاع التضخم، وأدى تشديد الأوضاع المالية العالمية، وفروق أسعار الفائدة على الجنيه المصري وسوق الدين بالعملة المحلية إلى خروج تدفقات رأسمالية للخارج بمقدار ٢٠ مليار دولار خلال فبراير ومارس ٢٠٢٢، مما أدى إلى الضغط على الاحتياطي وانخفاضه بمقدار ١٢,١ مليار دولار إلى ٣٦,٩ مليار دولار (IMF, 2023).

استجاب البنك المركزي لذلك من خلال تخفيض قيمة الجنيه بمقدار ١٦٪ في ٢١ مارس ٢٠٢٢ ورفع أسعار الفائدة بمقدار ١٠٠ نقطة أساس، وأصدرت البنوك المملوكة للدولة شهادات إيداع بسعر فائدة مرتفع ١٨٪ لزيادة تشديد السيولة ووقف الضغوط المحتملة على الجنيه المصري. وأعلنت الحكومة عن حزمة من تدابير الحماية الاجتماعية والأمن الغذائي بقيمة ١٣ مليار جنيه بما في ذلك زيادة المستفيدين من برنامج التحويلات النقدية "تكافل وكرامة" (IMF, 2023).

على الرغم من ارتفاع أسعار الغذاء والطاقة والقيود المفروضة على الواردات حققت مصر معدل نمو بلغ ٦,٦٪ في السنة المالية ٢٠٢١/٢٠٢٢. وقد أدى اعتماد إحصاءات جديدة للناتج المحلي الإجمالي بمساعدة فنية من إدارة الإحصاءات في صندوق النقد الدولي إلى رفع القيمة الاسمية للناتج المحلي الإجمالي بنحو ٥٪ مما أدى إلى تحسن النسب بما في ذلك الدين الحكومي العام (IMF, 2023).

بحلول نهاية أغسطس ٢٠٢٢ انخفضت الاحتياطات الأجنبية مرة أخرى إلى ٣٢,٢ مليار دولار، وأدى استمرار اختلال أسعار الصرف وزيادة عدم اليقين بشأن سياسة سعر الصرف التي ينتهجها البنك المركزي إلى تجفيف تداول العملة بين البنوك. في حين أدى التأخر في معالجة خطابات الضمان إلى تراكم خطابات الضمان مما أدى إلى الضغط على الواردات والمساهمة في نقص المنتجات، ومع استمرار زيادة الأسعار زاد البنك المركزي من تشديد السيولة ورفع أسعار الفائدة مرة أخرى بمقدار ٢٠٠ نقطة أساس في مايو ورفع الاحتياطي المطلوب من ١٤٪ إلى ١٨٪ في سبتمبر (IMF, 2023).

خلال المؤتمر الاقتصادي الذي عقدته الحكومة في الفترة (٢٣ – ٢٥) أكتوبر ٢٠٢٢، تم تسليط الضوء على أهمية الحاجة إلى مرونة سعر الصرف والقضاء على تراكم الواردات والحاجة إلى تنشيط النمو الذي يقوده القطاع الخاص، وأعلنت وزارة المالية عن حزمة لدعم الحماية الاجتماعية بمقدار ٧٠ مليار جنيه. وفي ٢٧ أكتوبر (أي بعد المؤتمر بيومين) أعلن البنك المركزي عن رفع جديد لسعر الفائدة بمقدار ٢٠٠ نقطة أساس والتحول إلى نظام سعر صرف مرن بشكل دائم، ونتيجة لذلك انخفض سعر الصرف بمقدار ١٦,٢٪ في اليوم الأول وبحوالي ٦٪ بحلول أوائل نوفمبر، ولتخفيف القيود على الواردات أعلن البنك المركزي عن رفع قيمة الواردات التي تتطلب خطابات الضمان إلى ٥٠٠ ألف دولار أمريكي من ٥٠٠٠ دولار، وأعلن في الوقت نفسه إلغاء نظام خطابات الضمان مع نهاية ديسمبر ٢٠٢٢، وسمح فوراً للبنوك في تقديم العقود الآجلة للعملاء في المعاملات التجارية للتحوط ضد مخاطر سعر الصرف (IMF, 2023).

عقدت المناقشات بين الحكومة المصرية وممثلي الصندوق خلال الفترة من (٢٠ يونيو – ٢٧ أكتوبر) ٢٠٢٢، وانتهت بالتوصل إلى اتفاق على مستوى الخبراء في ٢٧ أكتوبر، وجاءت موافقة المجلس التنفيذي للصندوق في ١٦ ديسمبر ٢٠٢٢ (IMF, 2023).

٢- مكون البرنامج المرتبط بالموازنة العامة للدولة والدين العام

الهدف	البند
تحقيق فائض أولى مقداره ١,٧٪ من الناتج في السنة المالية ٢٠٢٢/٢٠٢٣، ٢,١٪ في السنة المالية ٢٠٢٣/٢٠٢٤، و٢,٣٪ في الفترة المتبقية من البرنامج.	الرصيد الأولي
وضع سقف للدين العام يضمن وصول إجمالي الدين الحكومي لـ ٧٨٪ من الناتج بنهاية البرنامج. الالتزام بإطالة عمر الدين من خلال زيادة متوسط فترة استحقاق الدين (٩٧,٠ سنة للديون المحلية بنهاية السنة المالية ٢٠٢٢/٢٠٢٣، وستين بنهاية البرنامج).	الدين العام
زيادة نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج بمقدار نقطتين مؤيتين خلال فترة البرنامج. الغاء الإعفاءات الضريبية مع نشر تقرير سنوي بنهاية إبريل ٢٠٢٣ يتضمن الإعفاءات الضريبية للشركات المملوكة للدولة وشركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام والشركات المملوكة للجيش والهيئات الاقتصادية وغيرها. تعديل قانون ضريبة الدخل ليضمن تصاعدي النظام الضريبي، واستحداث شريحة ضريبية جديدة لكبار الممولين. إصلاح نظام الضرائب العقارية من خلال الرقمنة وتحويل السجلات إلى السجل الإلكتروني لتسهيل عملية الامتثال.	الإيرادات العامة
التحرير الكامل لأسعار الوقود ليتماشى مع الأسعار العالمية. توسيع المستفيدين من برنامج التحويلات النقدية "تكافل وكرامة" ليصل إلى ٥ مليون أسرة بحلول نهاية يناير ٢٠٢٣.	النفقات العامة
نشر أحدث ثلاث تقارير مراجعة سنوية للحسابات من قبل الجهاز المركزي للمحاسبة للأعوام (٢٠١٨/٢٠١٩، ٢٠١٩/٢٠٢٠، ٢٠٢٠/٢٠٢١)، مع الالتزام بالنشر مستقبلاً. نشر نتائج الموازنة العامة شهرياً في غضون ٦٠ يوم بعد نهاية شهر التقرير. نشر تقارير سنوية تتضمن المتأخرات الضريبية لقطاع الموازنة في غضون ٩٠ يوم من نهاية السنة المالية. إصدار اللائحة التنفيذية لقانون إدارة المالية العامة الموحد.	إصلاح إدارة المالية العامة من خلال تعزيز الحوكمة والشفافية

المصدر: (IMF, 2023)

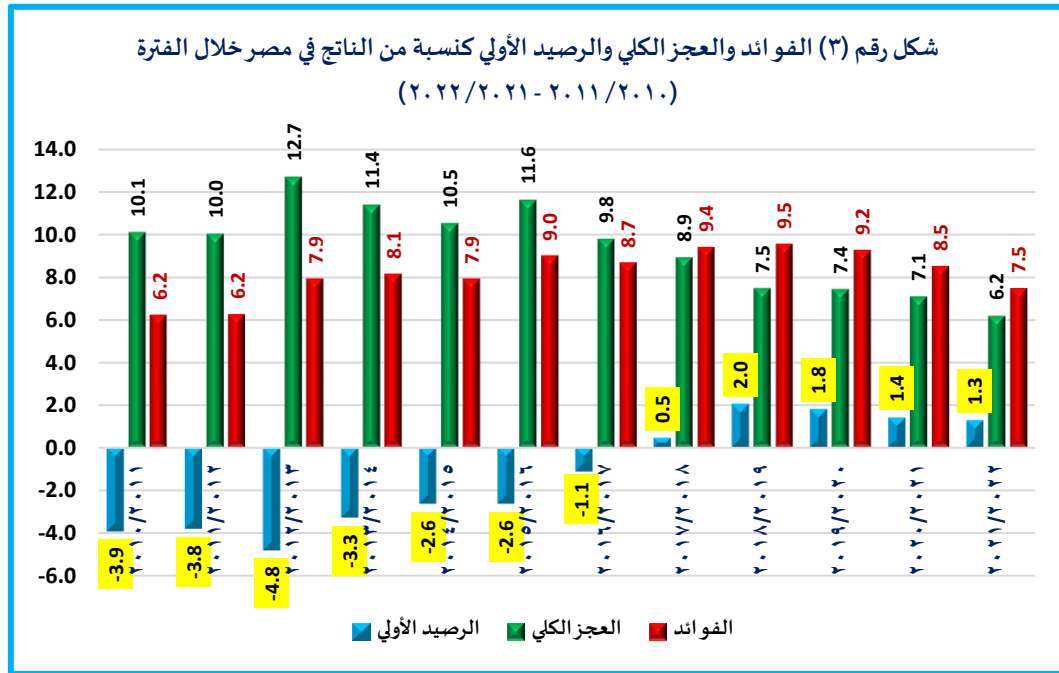
المبحث الخامس:

برامج الإصلاح الاقتصادي خلال الفترة (٢٠١٦ - ٢٠٢٢) والموازنة العامة للدولة في مصر

اعتمدت منهجية تقييم دور برنامج الإصلاح الاقتصادي على الموازنة العامة للدولة على مقارنة أرقام الموازنة الفعلية بمستهدفات البرنامج المتفق عليه بين الحكومة وال صندوق. وتم تقسيم الفترة الزمنية محل الدراسة (٢٠١٠/٢٠١١ - ٢٠٢٢/٢٠٢١) وهي ١٢ عام إلى فترتين، كل فترة ٦ سنوات مالية. تعبر الفترة الأولى (٢٠١٠/٢٠١١ - ٢٠١٦/٢٠١٥) عن فترة ما قبل الإصلاح الاقتصادي، والفترة الثانية (٢٠١٦/٢٠١٦ - ٢٠٢٢/٢٠٢١) عن فترة ما بعد الإصلاح الاقتصادي.

أولاً: الرصيد الأولي

استهدف برنامج الإصلاح الاقتصادي عام ٢٠١٦ تخفيض الرصيد الأولي بنسبة ٥,٥٪ من الناتج، وبالفعل انخفض الرصيد الأولي من ٢,٦- (عجز أولي) عام ٢٠١٥/٢٠١٦ (قبل الإصلاح) إلى ٢٪ (فائض أولي) عام ٢٠١٨/٢٠١٩، ومن ثم فقد بلغ الانخفاض في الرصيد الأولي ٤,٦٪ من الناتج، بنسبة ٨٣٪ من المستهدف. وقد جاء الانخفاض في الرصيد الأولي نتيجة الانخفاض في العجز الكلي من ١١,٦٪ من الناتج عام ٢٠١٥/٢٠١٦ (قبل الإصلاح) إلى ٧,٥٪ عام ٢٠١٨/٢٠١٩ (بعد البرنامج الأول) بنسبة انخفاض قدرها ٤,١٪ خلال سنوات البرنامج الثلاث، قبل أن ينخفض إلى ٦,٢٪ عام ٢٠٢١/٢٠٢٢. وكذلك زيادة الفوائد من ٩٪ من الناتج عام ٢٠١٥/٢٠١٦ (قبل الإصلاح) إلى ٩,٥٪ من الناتج عام ٢٠١٨/٢٠١٩ (بعد البرنامج الأول)، قبل أن تنخفض إلى ٧,٥٪ عام ٢٠٢١/٢٠٢٢. ويتضح ذلك من الشكل رقم (٣).



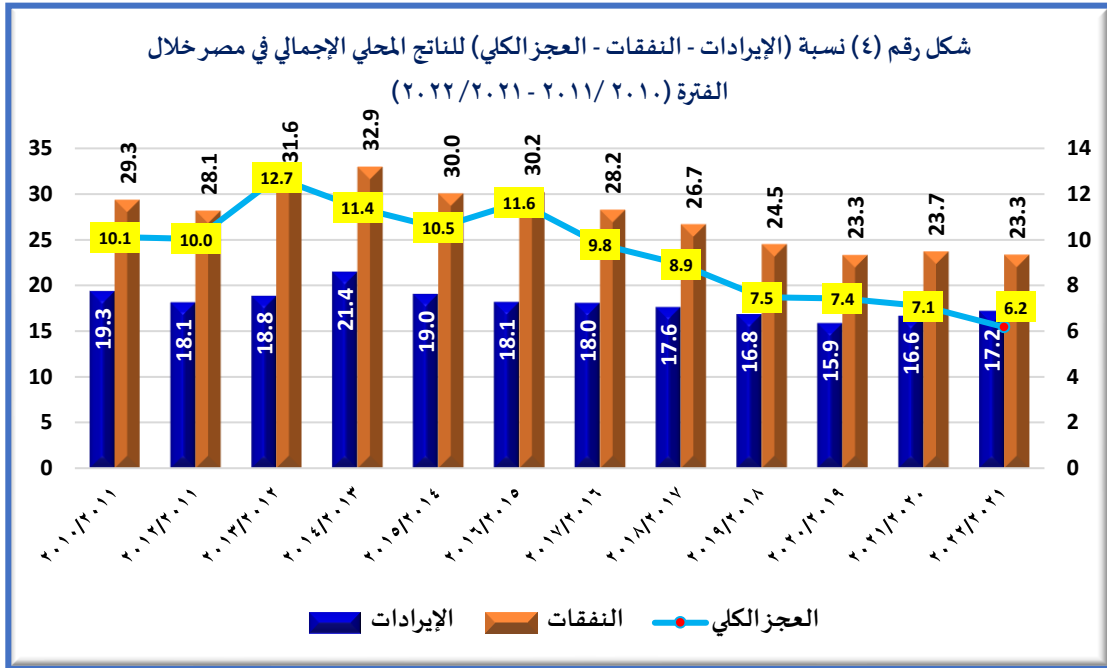
المصدر: من إعداد الباحث اعتماداً على بيانات وزارة المالية، الحساب الختامي، سنوات مختلفة. <https://mof.gov.eg/>

ثانياً: الإيرادات والنفقات العامة

قبل الإصلاح الاقتصادي في العالم المالي (٢٠١٦/٢٠١٥) بلغت النفقات العامة ٣٠,٢٪ من الناتج، بينما بلغت الإيرادات العامة ١٨,١٪ من الناتج، وقد بلغ العجز الكلي يمثل ١١,٦٪ من الناتج. وقد استهدف البرنامج الأول خفض النفقات العامة بمقدار ٣,٥٪ من الناتج وزيادة الإيرادات الضريبية بنسبة ٢,٥٪ من الناتج. وبمقارنة أرقام الموازنة الفعلية بهذه المستهدفات نجد أن النفقات العامة قد انخفضت بنسبة ٥,٧٪ (من ٣٠,٢٪

عام ٢٠١٥/٢٠١٦ إلى ٢٤,٥٪ عام ٢٠١٨/٢٠١٩)، وتمثل نسبة الانخفاض هذه ١٦,٣٪ من المستهدف (تم تخفيض النفقات بنسبة أكبر من المستهدف).

أما بالنسبة للإيرادات العامة فقد انخفضت من ١٨,١٪ من الناتج قبل البرنامج الأول إلى ١٦,٨٪ بعد البرنامج الأول، بنسبة انخفاض قدرها ١,٣٪، على الرغم من أن المستهدف كان زيادتها بمقدار ٢,٥٪، ومن ثم لم يتحقق هدف زيادة الإيرادات العامة كنسبة من الناتج. وفي العام المالي ٢٠٢١/٢٠٢٢ استمرت النفقات العامة في الانخفاض حتى وصلت إلى ٢٣,٣٪ من الناتج، بينما بلغت الإيرادات العامة ١٧,٢٪ من الناتج، ومازالت أقل من نسبتها قبل الإصلاح بحوالي ١٪ كما يتضح من الشكل رقم (٤).



المصدر: من إعداد الباحث اعتماداً على بيانات وزارة المالية، الحساب الختامي، سنوات مختلفة. (<https://mof.gov.eg/>)

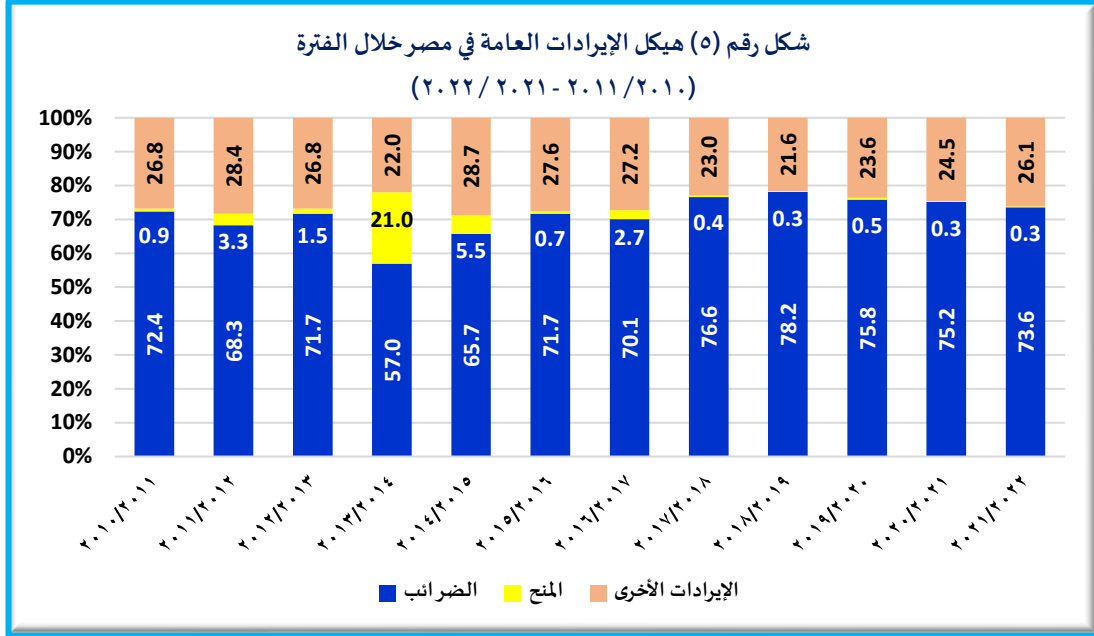
ثالثاً: هيكل الإيرادات العامة

في العام المالي ٢٠١٥/٢٠١٦ (قبل الإصلاح الاقتصادي) كانت هيكل الإيرادات العامة (الإيرادات الضريبية ٧١,٧٪، والمنح ٠,٧٪، والإيرادات الأخرى ٢٧,٦٪) من إجمالي الإيرادات، وفي نهاية البرنامج الأول عام ٢٠١٨/٢٠١٩ أصبح هيكل الإيرادات كالتالي (الإيرادات الضريبية ٧٨,٢٪، والمنح ٠,٣٪، والإيرادات الأخرى ٢١,٦٪) من إجمالي الإيرادات العامة. ومن ثم فقد ركز البرنامج الأول على زيادة الإيرادات العامة من زيادة الإيرادات الضريبية والتي ارتفعت نسبتها في الهيكل الضريبي بمقدار ٦,٥ نقطة مئوية خلال سنوات البرنامج الثلاث. قبل أن تنخفض مرة أخرى في العام المالي ٢٠٢١/٢٠٢٢ إلى ٧٣,٦٪ من إجمالي الإيرادات وذلك بسبب تأثير جائحة كورونا والأزمة الروسية الأوكرانية كما يتضح من الشكل رقم (٥).

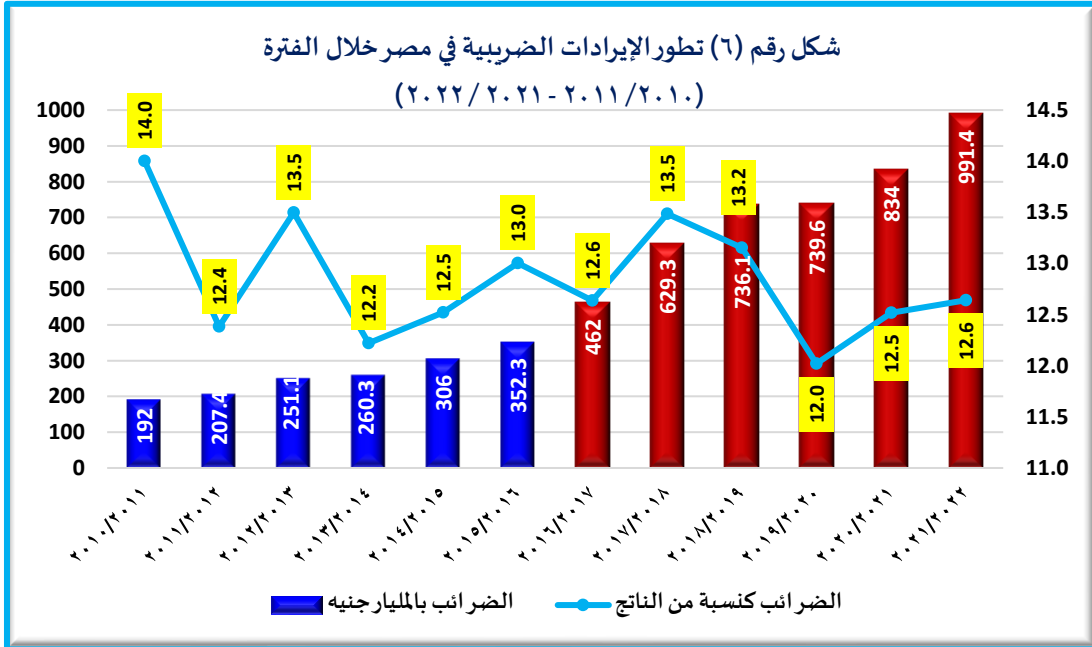
وبالنسبة للإيرادات الضريبية كنسبة من الناتج، استهدف برنامج الإصلاح الاقتصادي عام ٢٠١٦ زيادة الإيرادات العامة من خلال زيادة الإيرادات الضريبية كنسبة من الناتج بنسبة ٢,٥٪ خلال سنوات البرنامج الثلاث. ويتضح من الشكل رقم (٦) أن هذا الهدف لم يتحقق، فعلى الرغم من زيادة الإيرادات الضريبية كقيمة مطلقة من ٣٥٢,٣ مليار جنيه عام ٢٠١٥/٢٠١٦ إلى ٧٣٦,١ مليار جنيه عام ٢٠١٩/٢٠١٨ أي بأكثر من الضعف (٢٠٩٪) إلا أنها كنسبة من الناتج لم تزد إلا بنسبة ٠,٢٪ من ١٣٪ إلى ١٣,٢٪ خلال نفس الفترة،

الإصلاح الاقتصادي والموازنة العامة في مصر: دراسة تحليلية.....
د/ عيد رشاد عبد القادر

ثم انخفضت بعد ذلك متأثرة بتعطل النشاط الاقتصادي نتيجة جائحة كوفيد-١٩ إلى ١٢٪ عام ٢٠١٩/٢٠٢٠، ثم إلى ١٢,٦٪ عام ٢٠٢١/٢٠٢٢.



المصدر: من إعداد الباحث اعتماداً على بيانات وزارة المالية، الحساب الختامي، سنوات مختلفة. (<https://mof.gov.eg/>)

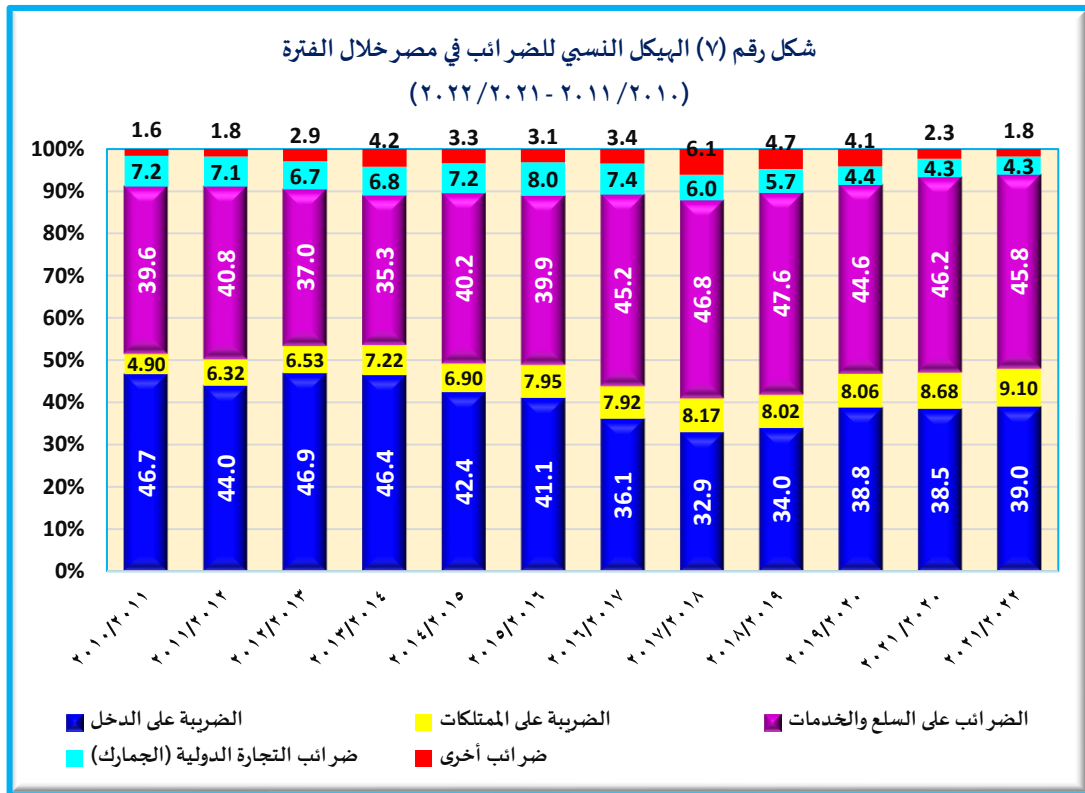


المصدر: من إعداد الباحث اعتماداً على بيانات وزارة المالية، الحساب الختامي، سنوات مختلفة. (<https://mof.gov.eg/>)

رابعاً: هيكل الإيرادات الضريبية

يتم تقسيم الضرائب في مصر إلى خمسة أنواع رئيسية هي: الضرائب على الدخل، والضرائب على الممتلكات، والضرائب على السلع والخدمات، وضرائب التجارة الدولية، والضرائب الأخرى. وفي العام المالي ٢٠١٥/٢٠١٦ وقبل الإصلاح الاقتصادي جاء الهيكل الضريبي في مصر كالتالي (الضرائب على الدخل ٤١,١٪، والضرائب على السلع والخدمات ٣٩,٩٪، ثم تلتها ضرائب التجارة الدولية ٨٪ ثم الضرائب على الممتلكات ٧,٩٥٪، وأخيراً الضرائب الأخرى ٣,١٪. وفي نهاية البرنامج الأول عام ٢٠١٨/٢٠١٩ تغير ترتيب الهيكل الضريبي كالتالي، جاءت الضرائب على السلع والخدمات في المركز الأول بنسبة ٤٧,٦٪ من إجمالي الضرائب بنسبة زيادة قدرها ٧,٧ نقطة مئوية، ثم ضرائب الدخل بنسبة ٣٤٪ تليها الضرائب على الممتلكات بنسبة ٨,٠٢٪ ثم ضرائب التجارة الدولية بنسبة ٥,٧٪، وأخيراً الضرائب الأخرى بنسبة ٤,٧٪. والنتيجة هنا هو اعتماد الإصلاح الاقتصادي على زيادة الإيرادات الضريبية من خلال ضرائب السلع والخدمات (ضريبة القيمة المضافة). وفي نهاية فترة الدراسة في العام المالي مازالت الضرائب على السلع والخدمات تحتل المركز الأول بنسبة ٤٥,٨٪ تليها ضرائب الدخل بنسبة ٣٩٪ كما يتضح من الشكل رقم (٧).

والخلاصة هي أن إصلاح جانب الإيرادات العامة قد اعتمد على الإيرادات الضريبية، وخاصة ضريبة القيمة المضافة ومن المعروف أن هذا النوع من الضرائب غير المباشرة يقع عبئه على الفئات محدودة الدخل والفقراء الذين يرتفع ميلهم الحدي للاستهلاك، لأنها ضريبة على الاستهلاك.



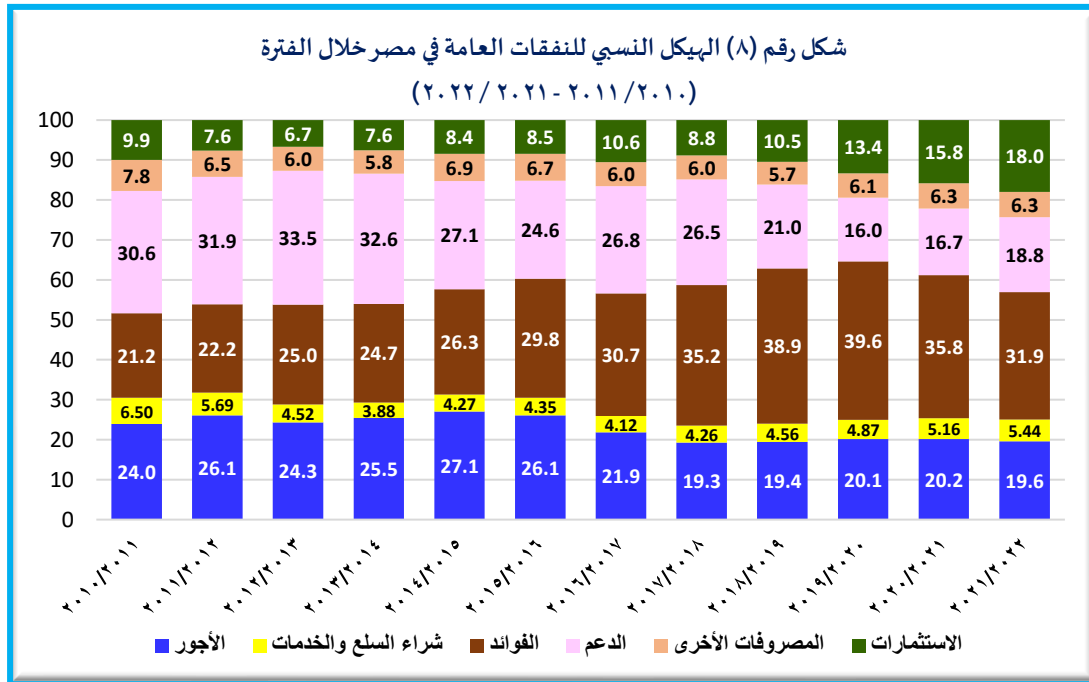
المصدر: من إعداد الباحث اعتماداً على بيانات وزارة المالية، الحساب الختامي، سنوات مختلفة. (<https://mof.gov.eg/>)

خامساً: هيكل النفقات العامة

قبل الإصلاح الاقتصادي في العام المالي ٢٠١٥ / ٢٠١٦ كان هيكل النفقات العامة كالتالي: تمثل الفوائد ٢٩,٩٪ من إجمالي الإنفاق العام، يليها الأجور بنسبة ٢٦,١٪، ثم الدعم بنسبة ٢٤,٦٪، والاستثمارات بنسبة ٨,٥٪. وبعد ثلاث سنوات هي مدة البرنامج الأول في العام المالي ٢٠١٨ / ٢٠١٩، تغير هيكل الإنفاق كالتالي، مازالت الفوائد تحتل المركز الأول في هيكل الإنفاق، ولكن زادت نسبتها إلى ٣٨,٩٪، ثم الدعم الذي انخفض إلى ٢١٪ والأجور التي انخفضت إلى ١٩,٤٪، بينما زادت الاستثمارات إلى ١٠,٥٪. ونتيجة الإصلاح هي تخفيض جميع بنود الإنفاق وخاصة الأجور والدعم لتفسيح المجال لزيادة الفوائد، ثم ويقدر قليل للاستثمارات. كما يتضح ذلك من الشكل رقم (٨).

وفي نهاية العام المالي ٢٠٢١ / ٢٠٢٢ مازالت الفوائد تحتل المركز الأول في هيكل الإنفاق بنسبة ٣١,٩٪، على الرغم من انخفاضها نسبياً مقارنة بالعام المالي ٢٠١٨ / ٢٠١٩ في نهاية البرنامج الأول، يليها الأجور بنسبة ١٩,٦٪ ثم الدعم بنسبة ١٨,٨٪. ومن الملاحظ أيضاً زيادة بند الاستثمارات في الموازنة العامة للدولة بأكثر من الضعف خلال فترة الإصلاح (٢٠١٦ - ٢٠٢٢)، حيث زادت الاستثمارات (الباب السادس) من ٨,٥٪ إلى ١٨,٥٪ من إجمالي الإنفاق.

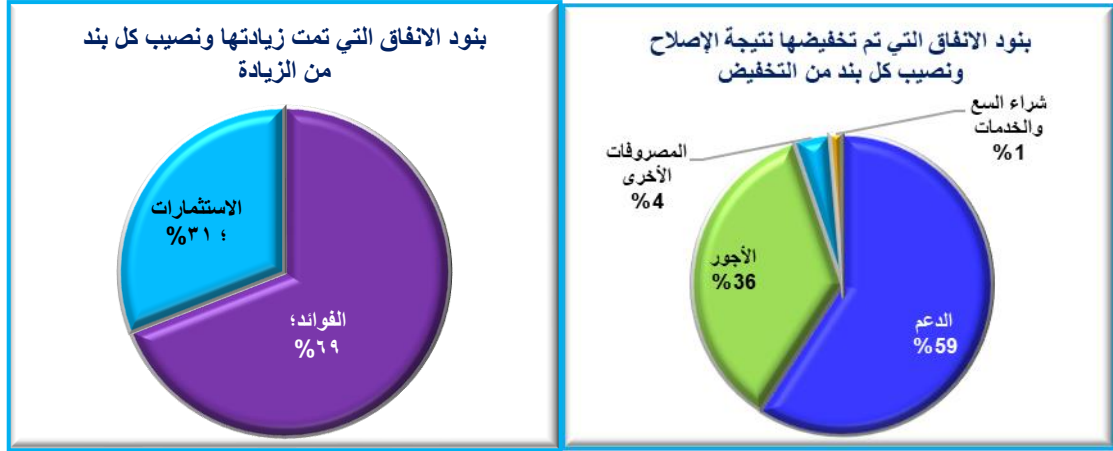
وتوضح نتيجة تحليل هيكل الإنفاق العام أن هناك أربعة بنود تم تخفيضها وهي الدعم، والأجور، وشراء السلع، والخدمات والمصروفات الأخرى. وكان ٩٥٪ من نسبة التخفيض من نصيب الدعم (٥٩٪) والأجور (٣٦٪). كما يتضح من الشكل رقم (٩). والنتيجة هي أن إصلاح جانب النفقات العامة كان على حساب الدعم والأجور وهي بنود الإنفاق الاجتماعي التي تخصص محدودي الدخل، وبالتالي تحمل الفقراء ومحدودي الدخل فاتورة الإصلاح الاقتصادي.



المصدر: من إعداد الباحث اعتماداً على بيانات وزارة المالية، الحساب الختامي، سنوات مختلفة. (<https://mof.gov.eg/>)

الإصلاح الاقتصادي والموازنة العامة في مصر: دراسة تحليلية.....
د/ عيد رشاد عبد القادر

شكل رقم (٩) نصيب بنود الانفاق من التغيير في هيكل الإنفاق قبل وبعد الإصلاح الاقتصادي



المصدر: من إعداد الباحث اعتماداً على بيانات وزارة المالية، الحساب الختامي، سنوات مختلفة. (<https://mof.gov.eg/>)

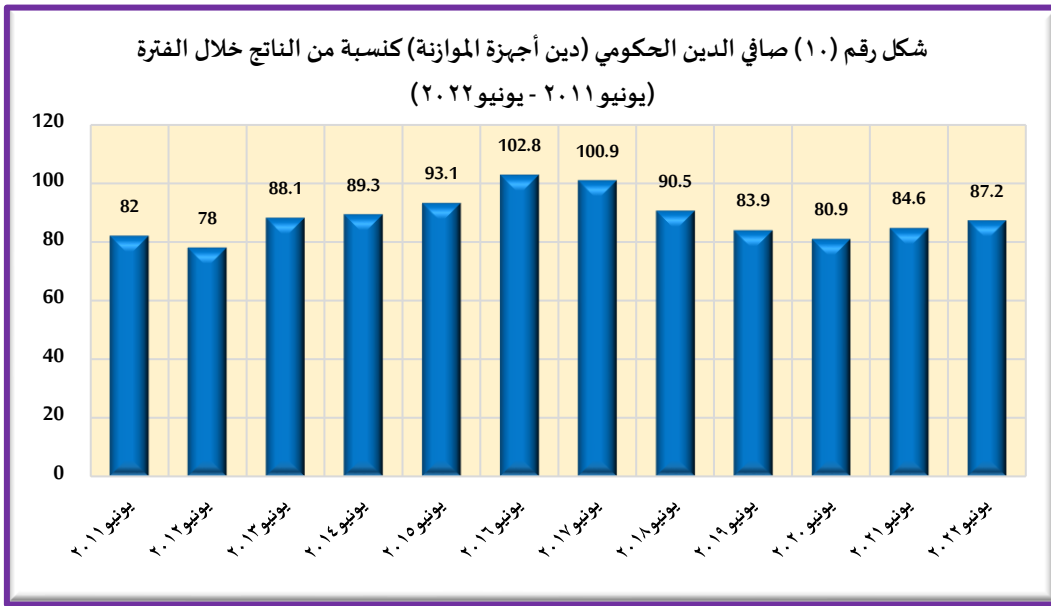
المبحث السادس:

أثر برامج الإصلاح الاقتصادي خلال الفترة (٢٠١٦ - ٢٠٢٢) على الدين العام في مصر

١ - دين أجهزة الموازنة

يشمل دين أجهزة الموازنة العامة للدولة، رصيد الديون المستحق على الجهات الداخلة في الموازنة العامة للدولة وهي الجهاز الإداري، والإدارة المحلية والهيئات الخدمية (وزارة المالية، ٢٠٢٣، صفحة ٤). والتي سبق توضيحها في الشكل رقم (١)، وقد بلغ هذا المعدل قبل الإصلاح الاقتصادي (نهاية يونيو ٢٠١٦) ١٠٢,٨٪ من الناتج. وقد استهدف البرنامج الأول في عام ٢٠١٦ تخفيض هذا المعدل بنسبة ١٠٪، خلال سنوات البرنامج، أي وصوله إلى ٩٢,٨٪. وبالنظر للشكل رقم (١٠) نجد أن دين أجهزة الموازنة العامة للدولة قد انخفض إلى ٨٣,٩٪ في نهاية يونيو ٢٠١٩ بما يعني تخفيضه بأكبر من النسبة المستهدفة بحوالي ٨,٩٪، وهذا مؤشر إيجابي لان هدف البرنامج الأساسي هو وضع الدين العام على مسار تنازلي مستدام (IMF, 2017, January 18, p. 12). كما يتضح من الشكل رقم (١٠)

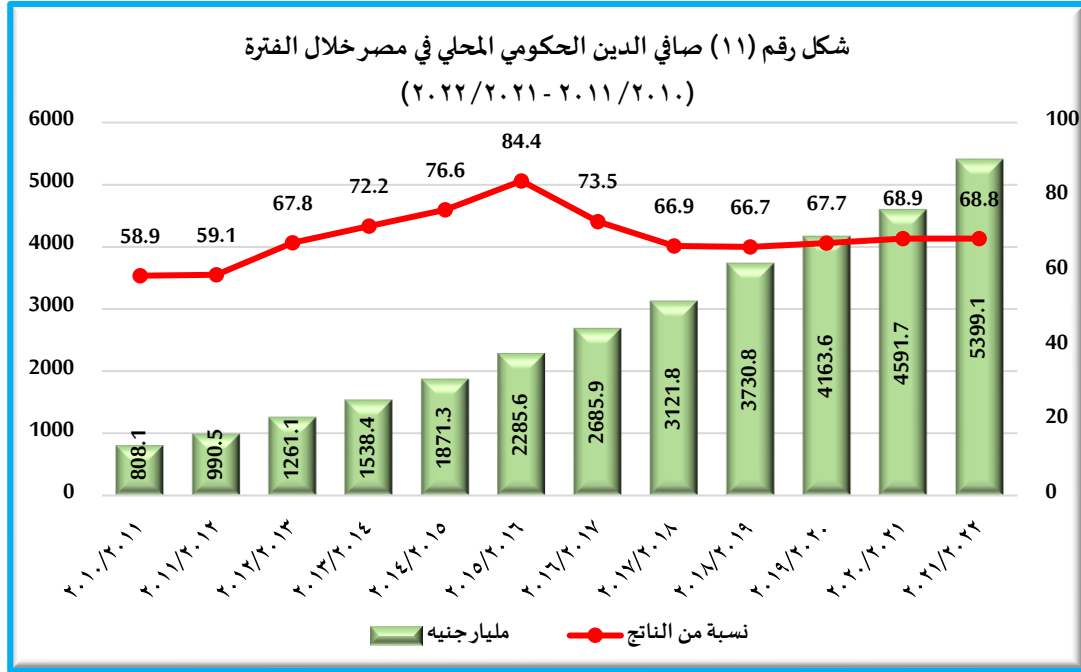
ولكن ارتفع هذا المعدل مرة أخرى بسبب تداعيات جائحة كورونا والأزمة الروسية الأوكرانية مرة أخرى حتى وصل إلى ٨٧,٢٪ في العام المالي ٢٠٢١/٢٠٢٢. ويستهدف البرنامج الأخير الذي تمت الموافقة عليه في ١٦ ديسمبر ٢٠٢٢ إلى خفض هذه النسبة مرة أخرى لتصل إلى ٧٨٪ من الناتج بنهاية البرنامج في أكتوبر ٢٠٢٢ (IMF, 2023, January 10, p. 13).



المصدر: وزارة المالية، تطور مديونية أجهزة الموازنة وخدمة الدين ومستهدفات الدين في المدى المتوسط، أكتوبر ٢٠٢٢.

٢ - الدين العام المحلي

نجح برنامج الإصلاح الاقتصادي خلال الفترة (٢٠١٦ - ٢٠١٩) في تخفيض صافي الدين الحكومي المحلي لأجهزة الموازنة بمقدار ١٧,٧ نقطة مئوية خلال ٣ سنوات بمتوسط ٥,٩ نقطة مئوية كل عام (من ٨٤,٤٪ من الناتج عام ٢٠١٦/٢٠١٥ إلى ٦٦,٧ عام ٢٠١٩/٢٠١٨). وقد أدت جائحة كوفيد-١٩ والأزمة الروسية الأوكرانية إلى زيادته بمقدار ٢ نقطة مئوية في نهاية عام ٢٠٢٢/٢٠٢١. ومن ثم يمكن القول أن برنامج الإصلاح الاقتصادي نجح في كبح نمو الدين العام المحلي لأجهزة الموازنة كما يتضح من الشكل رقم (١١).



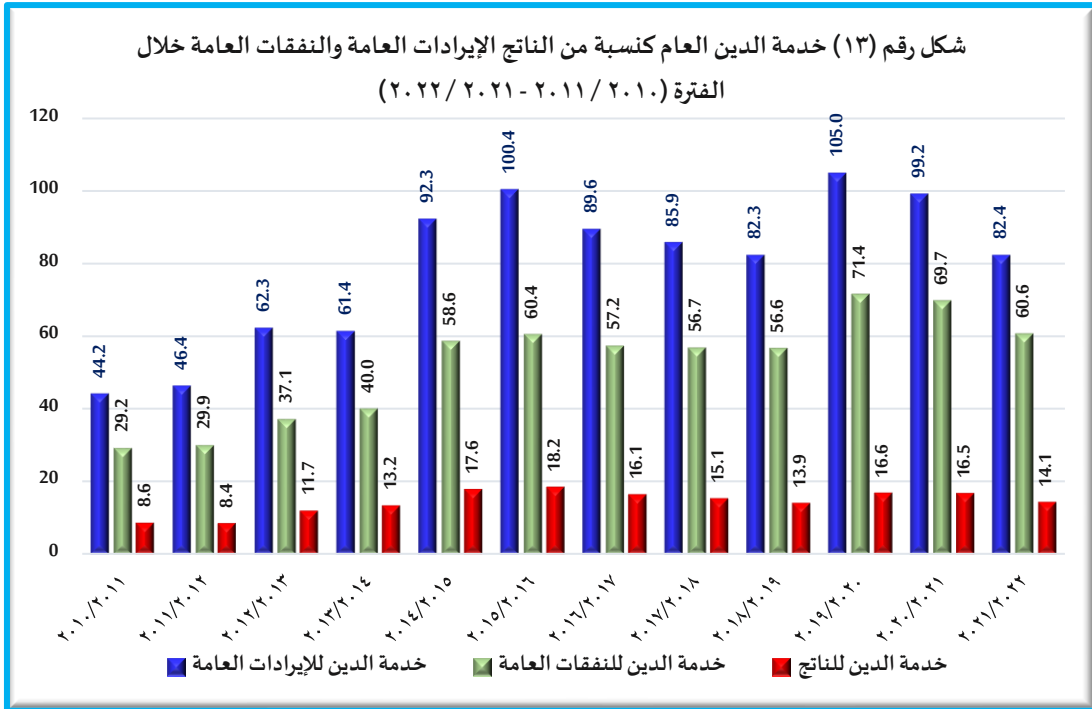
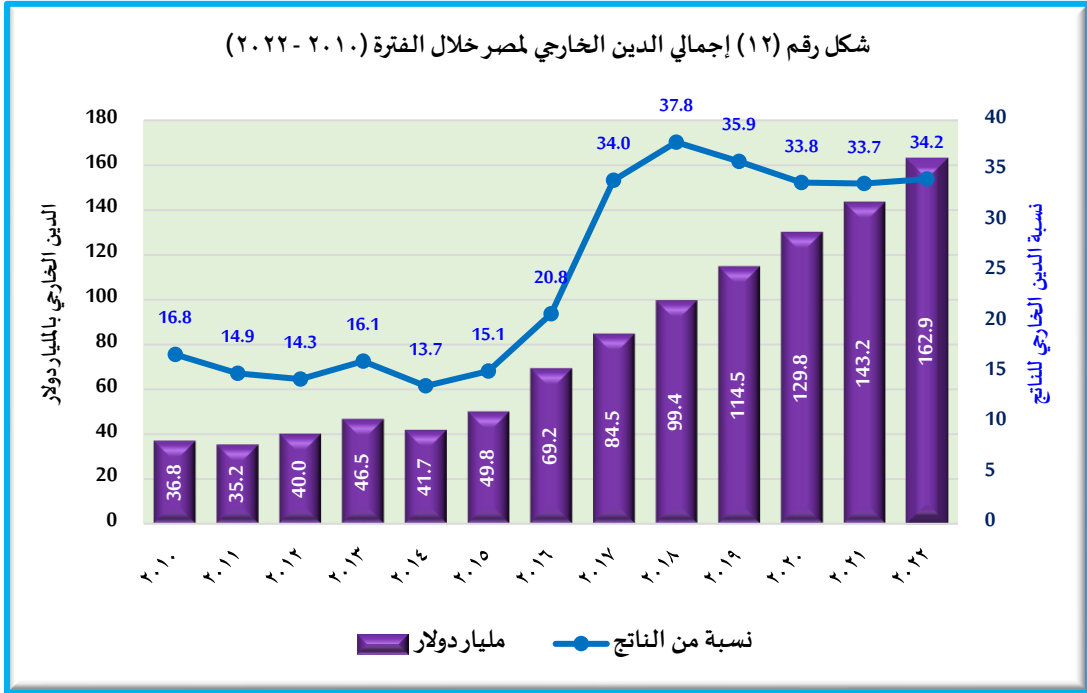
المصدر: من إعداد الباحث اعتماداً على بيانات وزارة المالية، الحساب الختامي، سنوات مختلفة. (<https://mof.gov.eg/>)

٣- الدين العام الخارجي

بالرغم من نجاح برنامج الإصلاح الاقتصادي في تخفيض الدين الحكومي المحلي كنسبة من الناتج وكبح نموه، إلا أنه أدى إلى زيادة حجم الدين العام الخارجي بأكثر من الضعف خلال سنوات البرنامج الأول الثلاث (من ٤٩,٨ مليار دولار بنسبة ١٥,١٪ من الناتج إلى ١١٤,٥ مليار دولار بنسبة ٣٥,٩٪ من الناتج). واستمر بعد ذلك في الزيادة كرقم مطلق حتى وصل إلى ١٦٢,٩ مليار دولار في نهاية عام ٢٠٢٢ بنسبة ٣٤,٢٪ من الناتج، كما يتضح من الشكل رقم (١٢).

٤- خدمة الدين العام

تشمل خدمة الدين العام أقساط الدين العام (الباب الثامن في الاستخدامات)، وفوائده (الباب الثالث) في النفقات، وفي العام المالي ٢٠١٥/٢٠١٦ (قبل الإصلاح الاقتصادي) وصلت خدمة الدين العام إلى ١٠٠,٤٪ من الإيرادات العامة، و١٨,٢٪ من الناتج، وهي نسب مرتفعة جداً جعلت حجم الدين العام وخدمته غير مستدام ولا يمكن الاستمرار في تحمله، ومن ثم كان برنامج الإصلاح الاقتصادي ضرورة لوضع الدين العام على مسار مستدام. وقد عمل برنامج الإصلاح الاقتصادي ٢٠١٦ على خفض خدمة الدين العام كنسبة من الإيرادات العامة إلى ٨٢,٣٪، وبنسبة ١٣,٩ من الناتج في نهاية يونيو ٢٠١٩. ولكن بسبب جائحة كورونا ارتفعت خدمة الدين العام في العام التالي (٢٠١٩/٢٠٢٠) إلى ١٠٥٪ من الإيرادات العامة، وبنسبة ١٦,٦٪ من الناتج المحلي الإجمالي، قبل أن تنخفض مرة أخرى في العام المالي ٢٠٢١/٢٠٢٢ إلى ٨٢,٤٪ من الإيرادات العامة و ١٤,١٪ من الناتج كما يتضح من الشكل رقم (١٣).



ويخلص الجدول رقم (٣) أهم مؤشرات المالية العامة في مصر قبل وبعد الإصلاح الاقتصادي.

جدول رقم (٣) ملخص مؤشرات المالية العامة قبل وبعد الإصلاح الاقتصادي

البند	قبل الإصلاح متوسط الفترة ٢٠١١ / ٢٠١٠ ٢٠١٥ - ٢٠١٦	بعد الإصلاح متوسط الفترة ٢٠١٧/٢٠١٦) (٢٠٢٢/٢٠٢١)	الفرق
الرصيد الأولي % من الناتج	-3.5	+1	٤,٥ انخفاض
العجز الكلي % من الناتج	١١	٧,٨	3.2 انخفاض
فوائد الدين % من الناتج	٧,٥	٨,٨	١,٣ زيادة
الدين الحكومي المحلي % من الناتج	٧٠	٦٨,٨	1.2 انخفاض
الدين الخارجي % من الناتج	١٥,١	٣٢,٩	١٧,٨ زيادة
خدمة الدين % من الناتج	١٣	١٥,٤	٢,٤ زيادة
الإيرادات العامة % من الناتج	١٩,١	١٧	2.1 انخفاض
الإيرادات الضريبية % من الناتج	١٣	١٢,٧	0.3 انخفاض
النفقات العامة % من الناتج	٣٠,٤	٢٥	5.4 انخفاض
الدعم من إجمالي الانفاق	٣٠	٢١	9 انخفاض
الأجور من إجمالي الانفاق	٢٥,٥	٢٠	5.5 انخفاض
الفوائد من إجمالي الانفاق	٢٥	٣٥,٤	١٠,٤ زيادة
الاستثمارات من إجمالي الانفاق	٨,١	١٢,٩	٤,٨ زيادة
ضريبة القيمة المضافة من الضرائب	٣٨,٨	٤٦	7.2 زيادة
ضريبة الدخل من الضرائب	٤٤,٦	٣٦,٥	8.1 انخفاض

المصدر: من إعداد الباحث اعتماداً على بيانات وزارة المالية، الحساب الختامي، سنوات مختلفة.

يتضح من الجدول رقم (٣) الآتي:

- ١- حقق برنامج الإصلاح الاقتصادي نجاحاً نسبياً في تخفيض عجز الموازنة العامة للدولة والدين العام، ولكن ساهمت الظروف الدولية غير المواتية (جائحة كوفيد-١٩، والأزمة الروسية الأوكرانية) في تقويض نتائج الإصلاح مما أضطر الحكومة المصرية في البدء في برنامج جديد (تسهيل الصندوق الممدد ٢٠٢٢) الذي تمت الموافقة عليه في ١٦ ديسمبر ٢٠٢٢ ويستمر حتى أكتوبر ٢٠٢٧.
- ٢- حقق البرنامج نجاحاً في تخفيض النفقات العامة كنسبة من الناتج، ولكن لم يستطع تحقيق زيادة في الإيرادات العامة كنسبة من الناتج، بل انخفضت نتيجة للظروف الدولية غير المواتية.
- ٣- نجح البرنامج في تخفيض الدين العام المحلي لأجهزة الموازنة كنسبة من الناتج، ولكنه في نفس الوقت ضاعف الدين العام الخارجي كنسبة من الناتج، وبالتالي زادت خدمة الدين العام.

ثالثاً: النتائج والتوصيات

١- النتائج

أ- حقق برنامج الإصلاح الاقتصادي خلال الفترة (٢٠١٦ - ٢٠١٩) نجاحاً في السيطرة على عجز الموازنة العامة للدولة (تم تحقيق ٨٣٪ من المستهدف بالنسبة للرصيد الأولي)، وبدأ العجز يأخذ مساراً تنازلياً، ومن ثم فقد تحقق الفرض الفرعي الأول وهو "نجحت برامج الإصلاح الاقتصادي في وضع عجز الموازنة العامة على مسار تنازلي".

ب- انخفض الدين العام لأجهزة الموازنة العامة للدولة بأكثر من النسبة المستهدفة (١٠٪)، بمقدار ١٨,٩٪ من الناتج (من ١٠٢,٨٪ إلى ٨٣,٩٪) خلال الفترة (٢٠١٦/٢٠١٧ - ٢٠١٨/٢٠١٩)، وقد ارتفع مرة أخرى خلال الفترة (٢٠١٩/٢٠٢٠ - ٢٠٢١/٢٠٢٢) متأثراً بالظروف الدولية غير المواتية (جائحة كوفيد-١٩ والأزمة الروسية الأوكرانية) ومن ثم فقد تحقق الفرض الفرعي الثاني جزئياً وهو "نجحت برامج الإصلاح الاقتصادي في وضع الدين العام على مسار تنازلي مستدام".

ج- اعتمد تخفيض العجز والدين على جانب النفقات العامة وتم تخفيضها بأكثر من النسبة المستهدفة (فقد تم تخفيضها بنسبة ٥,٧ نقطة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي خلال سنوات البرنامج الثلاث من ٣٠,٢٪ قبل البرنامج إلى ٢٤,٥٪ بنهاية البرنامج بالرغم من أن نسبة التخفيض المستهدفة ٣,٥٪)، ولم ينجح البرنامج في زيادة الإيرادات العامة كنسبة من الناتج (فقد انخفضت بمقدار ١,٣٪ نقطة مئوية من ١٨,١٪ قبل البرنامج إلى ١٦,٨٪ بنهاية البرنامج) على الرغم من تضاعفها كرقم مطلق (من ٣٥٢,٣ مليار جنيه إلى ٧٣٦,١ مليار جنيه) وقد يكون ذلك بسبب النمو القوي خلال سنوات البرنامج الذي بلغ متوسطه ٥٪، وارتفاع معدلات التضخم الذي قلل القيمة الحقيقية للنقود.

د- اعتمد إصلاح جانب النفقات على الدعم والأجور بشكل كبير، فقد كان ٩٥٪ من التخفيض في النفقات في الدعم (٥٩٪) والأجور (٣٦٪) بينما كان نصيب المصروفات الأخرى ٤٪ وشراء السلع والخدمات ١٪. في حين زاد نفقات الفوائد والاستثمارات، فقد كان نصيب فوائد الدين العام من الزيادة ٦٩٪ والاستثمارات ٣١٪.

هـ- اعتمد إصلاح جانب الإيرادات على الإيرادات الضريبية فقد زاد نصيبها من إجمالي الإيرادات بمقدار ٦,٥ نقطة مئوية (من ٧١,٧٪ إلى ٧٨,٢٪) خلال سنوات البرنامج الثلاث. بينما زادت كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي بمقدار ٠,٢ نقطة مئوية (من ١٣٪ إلى ١٣,٢٪)، على الرغم من أن النسبة المستهدفة كانت ٢,٥٪ من الناتج. واعتمد الإصلاح الضريبي على ضريبة القيمة المضافة التي زادت نسبتها من إجمالي الضرائب بمقدار ٧,٧ نقطة مئوية (من ٣٩,٩٪ إلى ٤٧,٦٪) خلال سنوات البرنامج الثلاث.

و- نجح البرنامج في خفض الدين المحلي لأجهزة الموازنة كنسبة من الناتج، ولكنه أدى إلى زيادة الدين الخارجي كنسبة من الناتج بأكثر من الضعف.

ز- ساهمت الظروف الدولية غير المواتية (جائحة كوفيد-١٩ والأزمة الروسية الأوكرانية) في تقوض نتائج الإصلاح الاقتصادي التي تم تحقيقها خلال الفترة (٢٠١٦ - ٢٠١٩)، مما دعا الحكومة للبدء من جديد (ديسمبر ٢٠٢٢) في برنامج للإصلاح في إطار التسهيل الممدد لمدة ٤٦ شهر. ومن ثم تحقق الفرض الفرعي الثالث وهو "لم تكن الظروف الدولية مواتية للإصلاح الاقتصادي في مصر خلال الفترة (٢٠٢٠ - ٢٠٢٢)".

٢- التوصيات

- أ- يقترح وضع قواعد مالية واضحة (قواعد مرجعية) تكون ملزمة للحكومة، على سبيل المثال تحديد حد أقصى لنسبة العجز في الموازنة والدين العام.
- ب- ضرورة التحوط ضد الظروف غير المتوقعة كالأزمات الدولية لتحديد آثارها على الموازنة العامة للدولة والدين العام، مع تقليل الاعتماد على التمويل الدولي لعجز الموازنة وخاصة الأموال الساخنة الحساسة للتغيرات في الظروف الاقتصادية والسياسية الدولية.
- ج- الاتجاه لزيادة الإيرادات العامة للدولة في الفترة القادمة من خلال توسيع القاعدة الضريبية وتحسين الإدارة الضريبية، لأن برامج الضبط المالي للموازنة العامة خلال السنوات الستة الماضية تحمل فاتورتها الفقراء ومحدودي الدخل لاعتمادها على جانب الإنفاق وخاصة الدعم والأجور. وإعادة هيكلة الجهات خارج الموازنة حتى يمكنها تحقيق فائض يصب في الموازنة.
- د- عدم البدء في المشروعات الاستثمارية الكبرى ذات المكون الاستيرادي طالما هناك أزمة في توافر العملات الصعبة اللازمة لها، مع التوسع في المشروعات ذات المكون المحلي.
- هـ- الابتعاد عن تخفيض النفقات الاجتماعية (التعليم - الصحة - الإسكان - الضمان الاجتماعي) لأنها تخفف عبء الإصلاح عن كاهل الفئات الضعيفة.

رابعاً: المراجع

المراجع العربية

أ- الكتب:

١. سيد البواب. (٢٠٠٠). برامج التثبيت والتكيف الهيكلي لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي: محاورها - تحليلها - تأثيرها. القاهرة: دار البيان للطباعة.
٢. سيد البواب. (٢٠٠٠). عجز الموازنة العامة للدولة: النظرية والصراع الفكري للمذاهب الاقتصادية ومناهج العلاج. القاهرة: بدون ناشر.

ب- الأبحاث والمقالات

٣. أرمينيو فراغا. (٢٠٢٢). وجهات نظر في الدين: دعوة لوضع قواعد مالية جديدة. مجلة التمويل والتنمية، عدد مارس ٢٠٢٢، ١٤-١٥. متاح على <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/Fandd/Article/2022/March/AR/fraga.ashx>
٤. بوخرص عبد الخفيظ، و زواق الحواس. (٢٠١٨). دراسة تحليلية لتجربة الإصلاح الاقتصادي في تركيا. مجلة الدراسات الاقتصادية المعاصرة، ٦٥-٧٩. متاح على: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/85448>
٥. فيتور غاسبار. (٢٠٢٢). عملية موازنة دقيقة. مجلة التمويل والتنمية عدد مارس ٢٠٢٢، ٤-٧. متاح على: <https://www.imf.org/ar/Publications/fandd/issues/2022/03/Balancing-act-Gaspar>

ج- الأدلة الدولية الخاصة بصندوق النقد الدولي

٦. صندوق النقد الدولي. (٢٠٠٩). دليل ميزان المدفوعات ووضع الاستثمار الدولي (الطبعة السادسة). واشنطن العاصمة: صندوق النقد الدولي. متاح على: <https://www.imf.org/-/media/Websites/IMF/imported-publications-loe-pdfs/external/arabic/pubs/ft/bop/2007/bopman6a.ashx>
٧. صندوق النقد الدولي. (٢٠١٤). دليل إحصاءات مالية الحكومة ٢٠١٤ (الطبعة العربية). واشنطن العاصمة: صندوق النقد الدولي. متاح على: https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM_2014_ARA.pdf
٨. صندوق النقد الدولي. (٢٠٢٠). اتفاقية تأسيس صندوق النقد الدولي (الطبعة العربية) - المادة الأولى. متاح على: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/ara/aaa.pdf>

د- القوانين

٩. القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ الجريدة الرسمية - العدد ٥ مكرر (د). (٨ فبراير، ٢٠٢٢). متاح على: https://www.cc.gov.eg/legislation_single?id=418463

ه- تقارير وزارة المالية

١٠. وزارة المالية. (٢٠٢٣). استراتيجية الدين متوسطة الأجل ٢٠٢١-٢٠٢٤. ١-٤١. متاح على: [https://mof.gov.eg/en/posts/publicDept/5fef23fd90744800073130aa/Me dium-Term%20Debt%20Management%20Strategy%20\(MTDS\)](https://mof.gov.eg/en/posts/publicDept/5fef23fd90744800073130aa/Me dium-Term%20Debt%20Management%20Strategy%20(MTDS))
١١. وزارة المالية. (سنوات مختلفة)، الحساب الختامي، متاح على: <https://mof.gov.eg/ar/archive/finalCalculation/>

المراجع الأجنبية

1. Alesina, A., Barbiero, O., Favero, C., Giavazzi, F., & Paradisi, M. (2017). The Effects of Fiscal Consolidations: Theory and Evidence. *NBER Working Paper No. 23385*. Retrieved from <http://www.nber.org/papers/w23385>.
2. Alesina, A., Perotti, R., Giavazzi, F., & Kollintzas, T. (1995, October). Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries. *Economic Policy, 10*(21), pp. 205-248. Doi: <https://doi.org/10.2307/1344590>.
3. Alexander, S. S. (1952). Effects of a Devaluation on a Trade Balance. *Staff Papers (International Monetary Fund), 2*(2), 263-278. Retrieved from <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/024/1952/001/article-A003-en.xml>.
4. Attinasi, M. G., & Klemm, A. (2016). The growth impact of discretionary fiscal policy measures. *Journal of Macroeconomics, 49*(c), pp. 265-279. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.jmacro.2016.08.004>.
5. Balasundharam, V., Basdevant, O., Benicio, D., Ceber, A., Kim, Y., Mazzone, L., . . . Zhang, Y. (2023). Fiscal Consolidation: Taking Stock of Success Factors, Impact, and Design. *IMF Working Paper (WP/23/63)*, 1-39. Retrieved from <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2023/English/wpica2023063-print-pdf.ashx>.
6. Coenen, G., Mohr, M., & Straub, R. (2008). Fiscal Consolidation in the Euro Area: long-run benefits and short-run costs. Retrieved from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1126657.
7. Crockett, A. (1981). *Stabilization Policies in Developing Countries: Some Policy Considerations* (Vol. 1981). International Monetary Fund. Research Dept. Retrieved from <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/024/1981/001/article-A002-en.xml>.
8. Darby, J., Muscatelli, A., & Roy, G. (2005). Fiscal Consolidation and Decentralisation: A Tale of Two Tiers. *26*(2), pp. 169-195. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/24440018>.
9. End, N., & Hong, G. H. (2022). *Trust What You Hear: Policy Communication, Expectations, and Fiscal Credibility*. Fiscal Affairs Department. International Monetary Fund. Retrieved from <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/02/18/Trust-What-You-Hear-Policy-Communication-Expectations-and-Fiscal-Credibility-513163>.
10. Escolano, J., Jaramillo, L., & Mulas-Granados, C. (2018). How much is a lot? The maximum size offiscal adjustments. *JOURNAL OF APPLIED ECONOMICS, 21*(1), pp. 137-159. Doi: <https://doi.org/10.1080/15140326.2018.1526870>.

11. Gupta, S., Jalles, J. T., Mulas-Granados, C., & Schena, M. (2017, February). Governments and Promised Fiscal Consolidations: Do They Mean What They Say? *IMF Working Paper (WP/17/39)*. Retrieved from <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/02/23/Governments-and-Promised-Fiscal-Consolidations-Do-They-Mean-What-They-Say-44690>.
12. Hagemann, R. P. (2012). Fiscal Consolidation: Part 6. What Are the Best Policy Instruments for Fiscal Consolidation? *OECD Economics Department Working Papers No. 937*. Doi: <https://doi.org/10.1787/18151973>.
13. Hagen, J. v., Hallett, A. H., & Strauch, R. (2002). Budgetary Consolidation in Europe: Quality, Economic Conditions, and Persistence. *Journal of the Japanese and International Economies*, 16(4), pp. 512-535. Doi: <https://doi.org/10.1006/jjie.2002.0516>.
14. Hübscher, E. (2016, December). The politics of fiscal consolidation revisited. *Journal of Public Policy*, 36(4), pp. 573-601. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/26336725>.
15. IMF. (2014). *Budget institutions in G-20 countries: an update*. Washington, D.C.: International Monetary Fund. Retrieved from <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/040714c.pdf>.
16. IMF. (2017, January 18). *Arab Republic of Egypt: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Arab Republic of Egypt*. IMF. Retrieved from <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/01/18/Arab-Republic-of-Egypt-Request-for-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-44534>.
17. IMF. (2020, August 10). *Arab Republic of Egypt: Request for a 12-Month Stand-By Arrangement-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Arab Republic of Egypt*. Country Report No. 2020/266. Retrieved from <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/08/10/Arab-Republic-of-Egypt-Request-for-a-12-Month-Stand-By-Arrangement-Press-Release-Staff-49683>.
18. IMF. (2020, May 11). *IMF Executive Board Approves US\$2.772 Billion in Emergency Support to Egypt to Address the COVID-19 Pandemic*. IMF. Retrieved from <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/05/11/pr20215-egypt-imf-executive-board-approves-us-2-772b-in-emergency-support-to-address-the-covid19>.

19. IMF. (2023, January 10). *Arab Republic of Egypt: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility-Press Release; and Staff Report*. IMF. Retrieved from <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/01/06/Arab-Republic-of-Egypt-Request-for-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-527849>.
20. IMF. (2023, July 28). *Arab Republic of Egypt*. Retrieved from <https://www.imf.org/en/Countries/EGY>.
21. IMF. (n.d.). Financial Programming and Policies (training material) . 1. Retrieved from https://courses.edx.org/asset-v1:IMFx+FPP.1x+1T2017+type@asset+block@FPP1x_Manual.pdf.
22. Mauro, P., & Villafuerte , M. (2013). Past Fiscal Adjustments: Lessons from Failures and Successes. *IMF Economic Review* (61), pp. 379-404. Doi: <https://doi.org/10.1057/imfer.2012.12>.
23. Molnar, M. (2012). Fiscal consolidation: What factors determine the success of consolidation efforts? *OECD Journal: Economic Studies*, 2012(1), pp. 123-149. Doi: https://doi.org/10.1787/eco_studies-2012-5k8zs3twgmjc.
24. Montes, G. C., Bastos, J. C., & Oliveira, A. J. (2019, June). Fiscal transparency, government effectiveness and government spending efficiency: Some international evidence based on panel data approach. *Economic Modelling*, 79, pp. 211-225. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2018.10.013>.
25. Okwuokei, J. C. (2014). Fiscal Consolidation: Country Experiences and Lessons from the Empirical Literature. In C. A. Yartey, & T. Turner-Jones, *Caribbean renewal : tackling fiscal and debt challenges*. International Monetary Fund. Doi: <https://doi.org/10.5089/9781484369142.071>.
26. Vaquero-García, A., Cadaval-Sampedro, M., & Lago-Peñas , S. (2022). Do Political Factors Affect Fiscal Consolidation? Evidence From Spanish Regional Governments. *SAGE Open*, 12(1). Doi: <https://doi.org/10.1177/21582440221085002>.
27. Yared, P. (2019). Rising Government Debt: Causes and Solutions for a Decades-Old Trend. *The Journal of Economic Perspectives*, 33(2), 115-140. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/26621242>.
28. Kataryniuk, I., & Vallés, J. (2018, April). Fiscal consolidation after the great recession: the role of composition. *Oxford Economic Papers*, 70(2), 563-585. Doi: <https://doi.org/10.1093/oep/gpx032>.
29. Kumar, M. S., Leigh, D., & Plekhanov, A. (2007). Fiscal Adjustments: Determinants and Macroeconomic Consequences. *IMF Working Paper* (WP/07/178). Retrieved from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp07178.pdf>.