إصلاحات السياسة المالية والنمو الحقيقي "حالة مصر"

د.إيهاب محمد يونس،

أستاذ مساعد اقتصاد ومالية عامة- أكاديمية الشروق

المستخلص

قامت مصر بتطبيق برنامج للإصلاح الاقتصادي لمواجهة العديد من المشاكل التي عانى منها الاقتصاد المصري خلال السنوات الماضية، وكانت السياسة المالية من أهم المجالات التي طبقت العديد من الإصلاحات في كل الإيرادات العامة أو النفقات العامة؛ وهو ما كان له العديد من الآثار الإيجابية على الموازنة العامة بالإضافة للعديد من المؤشرات الأخرى وفي مقدمتها الناتج المحلى، والذي تزايد معدل نموه بصورة واضحة بعد الإصلاحات المطبقة، ولكن بتحليل مكونات الناتج المحلى اتضح أن النمو المحقق رغم تزايده إلا أنه يعتمد على مصادر ريعية وليست حقيقية؛ وهو ما يؤدي لتوقعات سلبية لاستمرار هذا النمو لأنه سيكون عرضة للصدمات وخاصة الخارجية؛ وبالتالي فإن ما يستوجب على السياسة المالية هو القيام بالإصلاحات الهيكلية – وليست المالية فقط التي تركز على العجز المالي- التي تحقق نمو يعتمد على مصادر حقيقية تكفل له الاستدامة.

كلمات محورية: الإصلاح الاقتصادي- السياسة المالية- النمو الحقيقي- الايرادات العامة – النفقات العامة – العجز المالي .

Abstract: Egypt has implemented a program of economic reform to confront the many problems that the Egyptian last years, Fiscal policy has been economy has suffered in the one of the most important areas in which many reforms have been implemented in all public revenues or public expenditures; This has had many positive effects on the general budget as well as many other indicators such as GDP, Whose growth rate has clearly increased after the reforms applied, However, with the

analysis of the components of the domestic product, the growth achieved has been shown to be increasing, but it depends on rents sources and not real; This leads to negative expectations for the continuation of this growth because it will be susceptible to shocks, especially external; Thus, fiscal policy requires structural reforms-not just financial that focus on fiscal deficits- To ensure growth based on real sources of sustainability.

Key Words: Economic Reform, Fiscal Policy, Real Growth

إصلاحات السياسة المالية والنمو الحقيقي "حالة مصر"

د.إيهاب محمد يونس، استاذ مساعد اقتصاد ومالية عامة–أكاديمية الشروق

مقدمة: شهد الاقتصاد العالمي كثيرا من التحديات خلال الفترة الماضية خاصة بعد الأزمة المالية العالمية الأخيرة وتوابعها وعلى رأسها تزايد الدين العام وانخفاض معدل النمو؛ والتي دفعت كثيرا من الدول إلى تطبيق العديد من الإصلاحات، ولم تكن مصر بعيدة عن تلك التحديات، فضلا عن التحديات الداخلية وهو ما دفعها هي الأخرى إلى تطبيق العديد من الإصلاحات.

قضية الدراسة: لقد قطعت مصر شوطا كبيرا من الإصلاحات الصعبة والتي يأتي في مقدماتها الإصلاحات المالية المختلفة؛ إلا أن مردود تلك الاصلاحات لم يواكبه تحسن في آداء القطاع الخاص، ولا الاستثمارات المباشرة سواء كانت محلية أو أجنبية؛ وهذا ما أدى إلى تذبذب نشاط القطاع الخاص غير النفطي بمصر كثيرا إلى ما دون مستوى ٥٠ الذي يفصل النمو عن الانكماش، وذلك بحسب مؤشر PMI مؤشر مديري المشتريات المصري .

فرضية الدراسة: أن مصر ركزت على الشق الأسهل في الإصلاحات وهو الإصلاحات المالية التي تستهدف عجز الموازنة العامة فقط؛ ومن ثم فعملية الإصلاح غير مكتملة، حيث ما زالت تحتاج إلى إصلاحات جذرية على الجانب الحقيقي من الاقتصاد– ومنها: الإصلاح الإداري والمؤسسي والاستثمار في الموارد البشرية– والذي له التأثير الإيجابي الأكبر على تحسن آداء القطاع الخاص وبيئة

الأعمال لتصبح مواتية بشكل أكبر. أيضا ينبغي التأكيد على أن التراخي في تنفيذ الإصلاحات الجذرية سوف يضيع المزايا التي اكتسبها الاقتصاد المصري وقطاعه الخاص نتيجة للإصلاحات.

منهجية الدراسة: سوف تتبع الدراسة المنهج الوصفي في استعراض الدراسات السابقة عن العلاقة بين السياسة المالية والنمو الاقتصادي، ثم استعراض واقع الاقتصاد المصري والذي يعاني العديد من المشاكل والتي استوجبت من الدولة القيام بالعديد من الإصلاحات، ثم ننتقل إلى المنهج الاستقرائي ببيان تلك الإصلاحات والنتائج المترتبة عليها، وما أثرها على النمو الاقتصادي، وما مدى استدامة هذا النمو.

أهداف الدراسة: تهدف الدراسة إلى بيان الإصلاحات المالية التي قامت بها الدولة والأهداف التي سعت إلى تحقيقها وفي مقدمتها النمو الاقتصادي، وهل يعد نموا حقيقيا أم ريعيا؟ وما المؤشرات التي تدل على ذلك وكيف يمكن الاستفادة بالإصلاحات المطبقة والوصول إلى النمو الحقيقي؟

خطة الدراسة: سوف نتناول بداية الدراسات السابقة، ثم نعرض لواقع الاقتصاد المصري والذي يستوجب عملية الإصلاح الذي بدأته الدولة بمجموعة من الإجراءات، وهو ما أدى إلى العديد من النتائج، ثم نرى في النهاية كيف يمكن للسياسة المالية أن تحقق النمو الحقيقي.

أولا: الدراسات السابقة:

تعددت الدراسات التي تناولت العلاقة بين السياسة المالية والنمو الاقتصادي، لكن يغلب على تلك الدراسات اتجاهان.الاتجاه الأول: يرى أن السياسة المالية للحكومة تعوق دينامكية النمو الاقتصادي؛ وذلك من خلال تأثير التشويه الذي يحدث من خلال الضرائب والانفاق الحكومي غير الفعال. بينما يرى الاتجاه

الآخر أن الحكومة تلعب دورا مركزيا في التنمية الاقتصادية من خلال تقديم السلع العامة والبنية الأساسية، وسوف نعرض لبعض تلك الدراسات :

– دراسة (Desislava Stoilova:2017) ركزت الدراسة على أدوات السياسة المالية وخاصة هيكل الضرائب والنفقات وتأثيرها على النمو الاقتصادي في دول الاتحاد الأوروبي، وقد توصلت الدراسة أن هيكل الضريبة خاصة بعض ضرائب الاستهلاك المختارة والضرائب على الدخل الشخصي والضرائب على الملكية يدعمون النمو الاقتصادي أكثر من غيرهم. كما أثبتت النتائج التجريبية أن الإنفاق الحكومي لا يساهم في زيادة معدل النمو، كما توصلت الدراسة أن الضرائب على الإنتاج والواردات كان لها التأثير الإيجابي القوى على النمو الاقتصادي، بينما توضح النتائج أن ضريبة القيمة المضافة ذات أثر سلبي على النمو الاقتصادي.

– دراسة (Simona Gabriela et all,2015): استهدفت هذه الدراسة تحديد المحددات الرئيسة للنمو الاقتصادي في دول الاتحاد الأوروبي خاصة بعد إصلاحات السياسة المالية والتي استهدفت اساسا أهداف قصيرة الأجل؛ مما جعل تأثيرها ليس دائما إيجابيا بسبب الآثار الجانبية وهو ما أدى لصعوبة التخلص من الدين العام المتراكم. وقد توصلت الدراسة إلى حقيقة أن القطاع العام صغير الحجم إلى حد ما يؤثر بشكل إيجابي على النمو الاقتصادي، تمامًا كما تفعل الاستثمارات الإنتاجية، بدلاً من الاستثمارات غير المنتجة. فأدوات السياسة المالية مثل النفقات الإنتاجية: (الاستثمارات الإنتاجية، الاستثمار في التعليم، البنية التحتية العامة، نفقات البحث والتطوير، النفقات الصحية)، تظهر آثار إيجابية على النمو. بينما النفقات غير المنتجة (الاستهلاكية البحتة) تمارس تأثيرات انكماشية. وإذا حلت النفقات الحكومية محل الإنتاج الخاص، فمن المتوقع أن تعرقل النمو الاقتصادي.

– دراسة (Imbarine et all 2013): تناولت هذه الدراسة العلاقة طويلة الأجل بين الهيكل الضريبي والنمو الاقتصادي، وقد كشفت نتائج اختبار التكامل المشترك أنه لا توجد علاقة ترابط مشتركة طويلة المدى بين الهيكل الضريبي والناتج المحلي الإجمالي والإدخار الإجمالي في البلدان النامية. ومع ذلك، هناك دليل على العلاقة

القوية بين الهيكل الضريبي وأنشطة التجارة الدولية. على العكس، فإن دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ذوي الدخل المرتفع، يشير اختبار كاو إلى وجود علاقة مشتركة طويلة الأمد بين الهيكل الضريبي والناتج المحلي الإجمالي والادخار الإجمالي، بينما لا يوجد دليل على العلاقة بين الهيكل الضريبي والتجارة الدولية.

– دراسة(Angelopoulos and Philippopoulos, 2006) : حيث توصلت الدراسة أن النفقات الرأسمالية أدت إلى آثار إيجابية على النمو، في حين أن الأجور والمرتبات والإعانات والتحويلات من القطاع العام قد خفض النمو في اليونان لمدة أربعة عقود، وقد تم الحصول على نفس النتائج من قبل (and Auteri,2004 Constantini) في دراستهم للمناطق الإيطالية.

– دراسة (Bils and Klenow, 2000): وقد توصلت الدراسة إلى وجود علاقة إيجابية بين التعليم والنمو الاقتصادي؛ وذلك لأن الإنفاق العام من خلال تراكم المعرفة والرعاية الصحية يؤثر على إنتاجية العمل ويعزز النمو الاقتصادي. كما توصلت دراسة (Lucas, 1988) أن الاستثمار في التعليم يزيد من مستوى رأس المال البشري؛ وبالتالي الناتج المحلي. لكن على العكس فإن دراسة (Durneker &Zagler,2003) تعتبر أن التعليم مسألة مهمة فقط في البحث والتطوير، ولا يلعب أي دور في قطاع التصنيع، في حين أنه من المتوقع أن تقلل النفقات على نظام الرعاية الصحية من المرض والغياب مما يؤدي إلى زيادة في كمية ونوعية العمل. بينما وجد (dedokun,1997) أدلة على أن الاستثمار العام في البنية التحتية يسهل الاستثمار الخاص ويعزز النمو في ٤٨ دولة نامية، حيث أن البنية التحتية المادية(الطرق والسكك الحديدية) ، وأنظمة الاتصالات (الهاتف والإنترنت) هي وسائل لتعزيز الإنتاجية.

– دراسة (Eric M.Engen& Jonathan Skinner 1992) : حيث قام بدراسة تطبيقية شملت ١٠٧ دولة خلال الفترة ١٩٧٠–1985 ؛ وقد توصلت الدراسة إلى وجود تأثيرات سلبية قوية لكل من الإنفاق الحكومي والضرائب على نمو الناتج. كما وجدت الدراسة أن إعداد الموازنة بالزيادة في الإنفاق الحكومي والضرائب بمقدار ١٠

نقاط في المائة فإنه يتوقع انخفاضا في معدل النمو على المدى الطويل بمقدار ١.٤ نقطة في المائة.

ثانيا: واقع الاقتصاد المصري وضرورة الإصلاح:

لقد عانى الاقتصاد المصري كثيرا من المشاكل التي تراكمت عبر السنوات الماضية؛ وهو ما استوجب من الدولة القيام بتطبيق برنامج إصلاح اقتصادي بالاتفاق مع صندوق النقد الدولي في محاولة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، وذلك من خلال مجموعة من الإجراءات.

(أ) واقع الاقتصاد المصري:

إنّ واقع الاقتصاد المصري يظهر كثيرا من المشاكل الحقيقية والتي اتضحت من خلال العديد من المؤشرات السلبية مقارنة بالدول المناظرة، وهو ما ذكره برنامج عمل الحكومة حتى يونيو ٢٠١٨ والمقدم لمجلس النواب في مارس ٢٠١٦ (برنامج عمل الحكومة،٢٠١٦)، (المركز المصري للدراسات الاقتصادية، ٢٠١٦) حيث رصد العديد من القضايا قبل عرض البرنامج المقترح ومن ذلك نذكر:

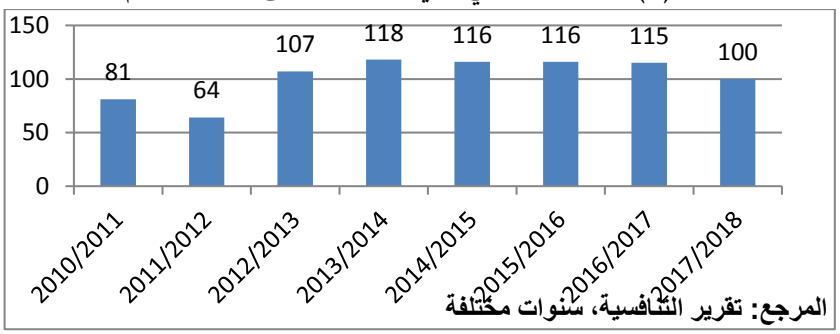
– الزيادة المضطردة في السكان حيث قاربت ١٠٠ مليون نسمة؛ وهو ما كان له تأثير واضح على المؤشر العددي للفقر في مصر عند خط الفقر الوطنى حيث وصل إلى ٢٦.٣٪ من السكان في حين تنخفض هذه النسبة كثيرا في الدول المماثلة.

– انخفاض معدلات التعليم للبالغين حيث تبلغ نسبة الأمية ٢٥٪ من السكان البالغين، وترتفع هذه النسبة في الإناث لتصل ٣٣٪.

– استمرار عجز الميزان التجاري حيث وصل إلى ٣٧.٣ مليار $ في العام ٢٠١٨/٢٠١٧ .

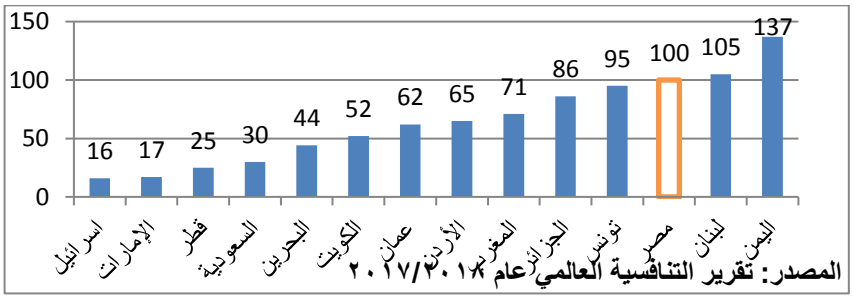
– حصول مصر على ترتيب متدني في مؤشر التنافسية العالمية سواء على المستوى العالمي أو على المستوى الأقليمي وإن كان يوجد تحسن طفيف في العامين الأخيرين كما يتضح مما يلي

شكل(١) ترتيب مصر في تقرير التنافسية على مستوى العالم



المرجع: تقرير التنافسية، سنوات مختلفة

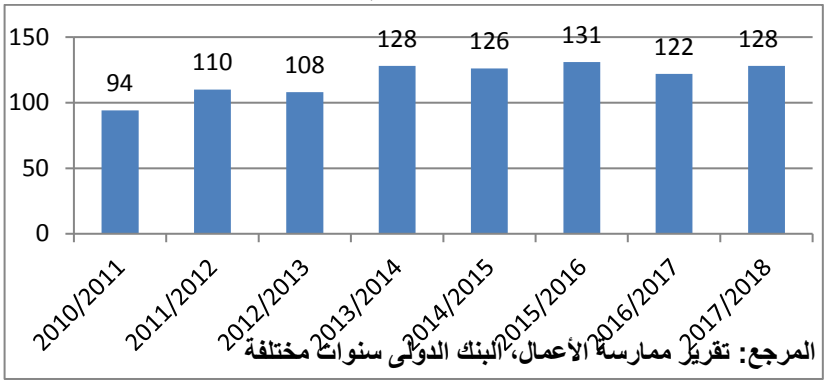
شكل (٢) ترتيب مصر مقارنة بدول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



المصدر: تقرير التنافسية العالمي لعام ٢٠١٧/٢٠١٨

– مناخ الأعمال غير مناسب وهو ما يبينه تقارير ممارسة الأعمال الصادره عن البنك الدولى

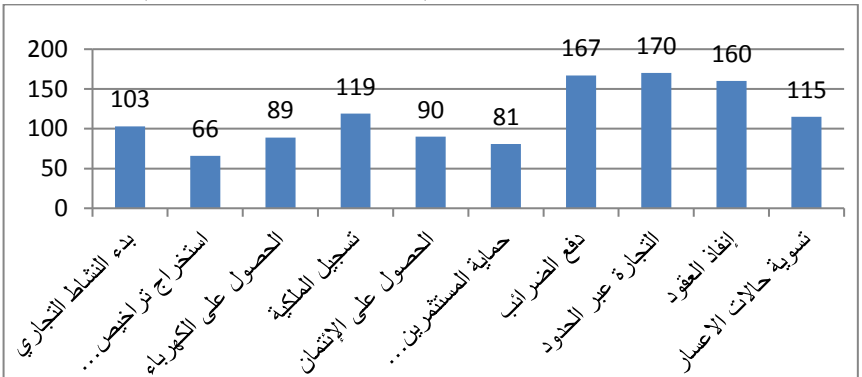
شكل (٣) ترتيب مصر في ممارسة الأعمال



المرجع: تقرير ممارسة الأعمال، البنك الدولي سنوات مختلفة

إذا من المؤشرات السلبية التي تعاني منها مصر ترتيبها في قياس أنظمة أنشطة الأعمال الصادر عن البنك الدولى لعام ٢٠١٨ حيث جاء ترتيب مصر ١٢٨ من ١٨٠ 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 ببنوده المختلفة على مستوى العالم.

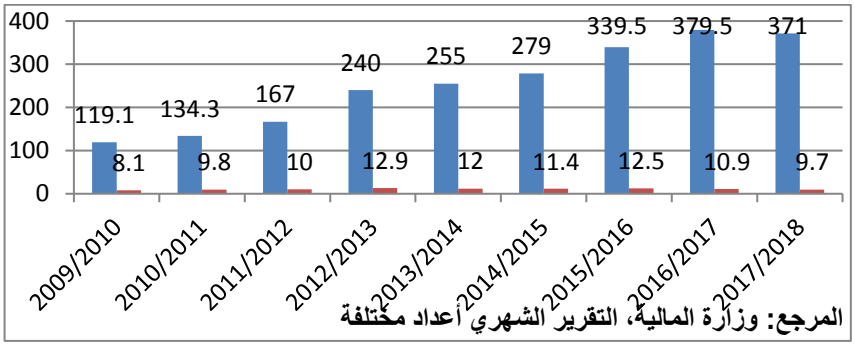
شكل (٤) سهولة ممارسة أنشطة الأعمال في مصر على المستوى الدولي



Source:Doing Business 2018

-تزايد عجز الموازنة العامة ونسبته للناتج المحلى كما يتضح من الشكل التالي

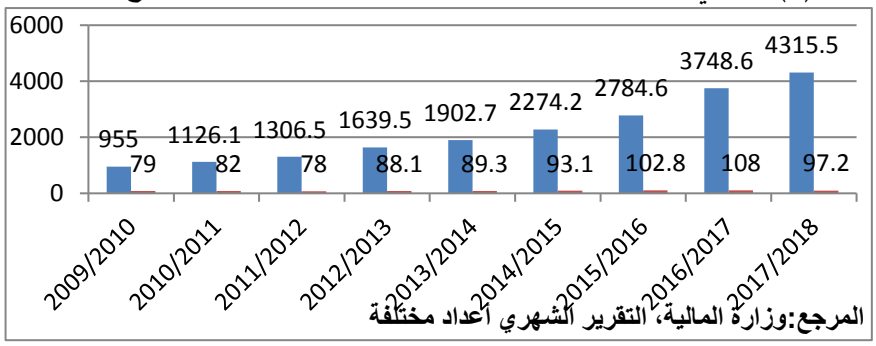
شكل (٥) العجز الكلي للموازنة العامة بالمليار جنيه ونسبته للناتج المحلى



المرجع: وزارة المالية، التقرير الشهري أعداد مختلفة

–تزايد دين أجهزة الموازنة العامة ونسبته للناتج المحلي كما يتضح من الشكل التالي

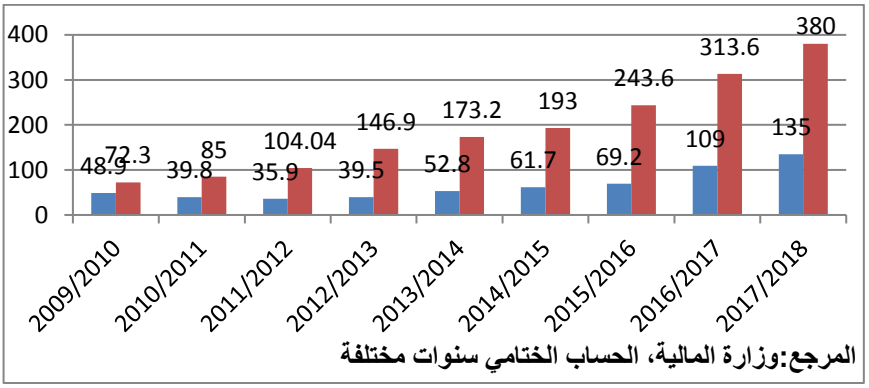
شكل (٦) إجمالي دين أجهزة الموازنة العامة بالمليار جنيه ونسبته للناتج المحلى



المرجع:وزارة المالية، التقرير الشهري أعداد مختلفة

- انخفاض جودة الخدمات العامة وتواضع حجم الاستثمار العام وذلك تبعا لتزايد الأعباء على الموازنة العامة وخاصة مدفوعات الفوائد التي تزيد بنسبة كبيرة كما يتضح من الشكل التالي

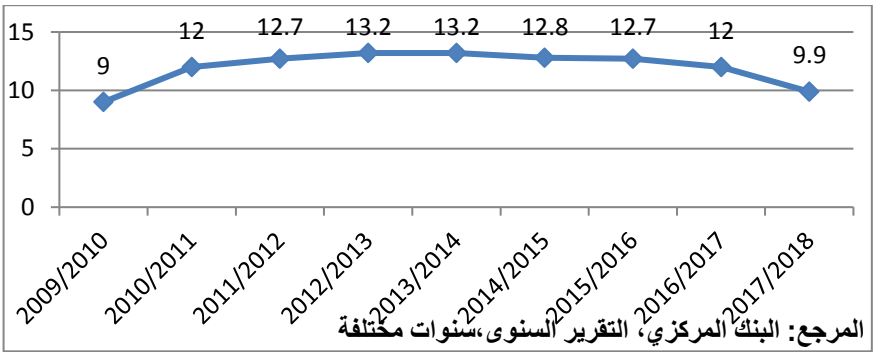
شكل (٧) الاستثمار العام ومدفوعات الفوائد بالمليار جنيه



المرجع:وزارة المالية، الحساب الختامي سنوات مختلفة

-معدل البطالة: يتضح من الشكل التالي مدى تزايد معدل البطالة خلال فترة الدراسة

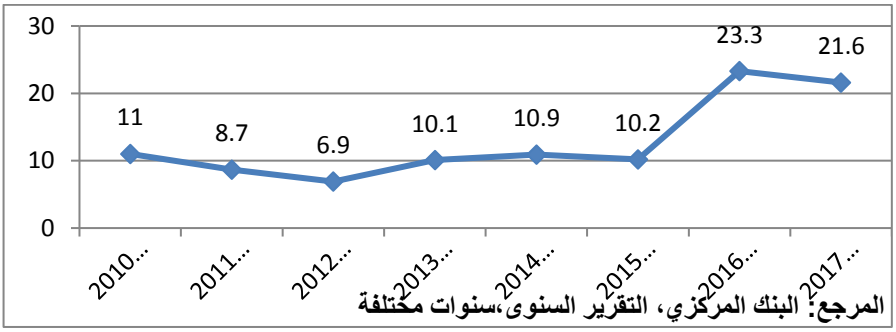
شكل (٨) معدل البطالة %



المرجع: البنك المركزي، التقرير السنوى،سنوات مختلفة

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

شكل (٩) معدل التضخم %



المرجع: البنك المركزي، التقرير السنوى،سنوات مختلفة

وتبعا لكل هذه المشاكل المتراكمة قامت الحكومة بإعداد برنامج إصلاح اقتصادي تسعى من خلاله إلى علاج تلك المشاكل وهو ما هيأ الأمر لعقد اتفاق مع صندوق النقد الدولى.

(ب) السياسة المالية وإجراءات الإصلاح:

اتفقت مصر مع صندوق النقد الدولى في نوفمبر ٢٠١٦ على برنامج للإصلاح الاقتصادي اتخذت من خلاله مجموعة من الإصلاحات والإجراءات المختلفة وسوف نقتصر هنا على إصلاحات السياسة المالية فقط، والتى تم إتخاذها منذ العام المالي ٢٠١٦/٢٠١٧ ومن أهم تلك الإجراءات نذكر مايلي(التقرير نصف السنوى عن الآداء الاقتصادي والمالي للعام المالى ٢٠١٧/٢٠١٨ والعام ٢٠١٨/٢٠١٩):

– قانون الخدمة المدنية: يهدف الي ايجاد منظومة عمل محفزة على الإنتاج وضبط فاتورة الأجور (اغسطس ٢٠١٦)

– قانون ضريبة القيمة المضافة: توسيع القاعدة الضريبية من خلال تخضيع الخدمات والسلع الاستهلاكية مع حماية الفئات المستهدفة(اعفاء معظم بنود الطعام) (اغسطس ٢٠١٦)

– قانون تسوية المنازعات الضريبية: تبسيط اجراءات تسوية المنازعات الضريبية وخلق مناخ ايجابي مع الممولين(سبتمبر ٢٠١٦)

– رخص الجيل الرابع للاتصالات: زيادة ايرادات الدولة وتحسين سرعة الخدمات (نوفمبر ٢٠١٦)

– ضبط اسعار المواد البترولية :استكمال الاصلاح السعري للمواد البترولية لترشيد الاستهلاك (نوفمبر ٢٠١٦) ويونيو ٢٠١٧.

– موافقة مجلس ادارة صندوق النقد الدولي علي منح مصر قرض بقيمة ١٢ مليار دولار (نوفمبر ٢٠١٦ ويمتد ثلاث سنوات)

– اصدار السندات الدولارية :بقيمة ٧ مليار دولار في السوق العالمي لإتمام تغطية الفجوة التمويلية للقطاع الخارجي لعام. ٢٠١٧/٢٠١٦(يناير ومايو ٢٠١٧)

(ج) أهداف السياسة المالية فى المرحلة القادمة تتركز على ما يلى:

– خفض معدلات العجز والدين من خلال ترشيد الإنفاق العام.

– زيادة الموارد من خلال توسيع قاعدة الايرادات الضريبية وربطها بالنشاط الاقتصادي.

– رفع كفاءة وإعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام لصالح القاعدة العريضة من المواطنين واتباع سياسات توزيعية أكثر كفاءة وعدالة سواء من الناحية الجغرافية أو الاستهداف.

– برامج إجتماعية أكثر كفاءة لحماية الطبقات الأكثر فقرا.

(د) نتائج إصلاحات السياسة المالية: أظهر التقرير نصف السنوي عن الآداء الاقتصادي والمالي للأعوام ٢٠١٧–٢٠١٩ ما يلي:

– تزايد معدل نمو الناتج المحلى حيث زاد من ٤.٢ % عام ٢٠١٧/٢٠١٦ إلى ٥.٣٪ عام ٢٠١٨/٢٠١٧، ومن المتوقع أن يحقق ٥.٧٪ عام ٢٠١٩/٢٠١٨ ، كما تغيرت مصادره وأصبحت الصادرات والغاز تمثل مصادر هامة للنمو، كما يتوقع أن يحقق ٦٪، ٦.٥٪، ٧٪ خلال السنوات التالية على التوالى.

– نجحت السياسة المالية في خفض العجز الكلى إلى ٩.٧٪ من الناتج المحلى في عام ٢٠١٨/٢٠١٧ بدلا من ١٠.٩٪ خلال العام المالي ٢٠١٧/٢٠١٦ ومقارنة ب

١٢.٥٪ للعام السابق ٢٠١٦/٢٠١٥ ، كما انخفض العجز الأولى إلى ١.٨ % مقابل ٣.٥ % سابقا.

– ارتفع معدل نمو إيرادات الموازنة نحو ٢٨٪ خلال عام ٢٠١٧/٢٠١٦ ، حيث زادت حصيلة الإيرادات غير السيادية بنحو ٣١٪، وارتفعت الإيرادات الضريبية بنحو ٣٢٪ والإيرادات غير الضريبية بنحو ٣١٪ عن العام السابق.

– شهدت الاستثمارات العامة ارتفاع بنحو ٥٨٪ في عام ٢٠١٧/٢٠١٦ لتصل إلى ١٠٩ مليار جنيه مقابل ٦٩ مليار جنيه فى عام ٢٠١٦/٢٠١٥ .

– كما ارتفع الانفاق على السلع والخدمات ليصل إلى ٤٢ مليار جنيه في عام ٢٠١٧/٢٠١٦ مقارنة ب ٣٦ مليار جنيه العام السابق محققا نمو قدره ١٧٪.

ثالثا: تقييم نتائج إصلاحات السياسة المالية:

إن النتائج التي تحققت حتى الآن من تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي تدعو للتفاؤل خاصة وأن استعادة التوازنات الكلية يعد شرطا لتحقيق النمو. لكن مع تزايد معدل النمو خلال الفترة الماضية يثور التساؤل عن مصادر هذا النمو ومدى استدامته؟

(أ)اعتماد النمو على الريع وليس على مصادر حقيقية:

إن اعتماد النمو في الناتج المحلى على الاكتشافات الجديدة لمصادر الطاقة يعنى اعتماد الاقتصاد في النمو على الريع(أي اعتماده على مصادر خارجية)، وهذا يعني سهولة تعرض الاقتصاد للتأثيرات السلبية الناتجة عن الصدمات الخارجية أو الداخلية، وذلك كما حدث خلال الفترة منذ أواخر السبعينات وأوائل الثمانينات من القرن الماضي، حيث وصلت معدلات النمو ما يقرب من ٩.٥٪ في المتوسط وذلك اعتمادا على عوائد البترول والسياحة وقناة السويس وتحويلات المصريين في الخارج، إلا أن هذا المعدل سرعان ما انخفض نتيجة لإنخفاض أسعار البترول.(المركز المصري للدراسات الاقتصادية٢٠١٨) **وهناك العديد من الدلائل التي توضح بجلاء أن النمو يعتمد على الريع وليس على مصادر حقيقية نذكر منها:**

-تراجع الانفاق الاستهلاكي كمصدر رئيس للنمو مثلما كان في المراحل السابقة وهو ما تبينه مصادر النمو والذي اعتمد بالأساس على اكتشافات الغاز والسياحة وكلها مصادر ريعية مرتبطة بالخارج وليست مصادر حقيقية كما يتضح من جدول (١)، (٢).

جدول(١)إسهامات بنود الإنفاق في نمو الناتج المحلى(بسعر السوق)(نقطة مئوية)

	١١/٢٠١٠	١٢/٢٠١١	١٣/٢٠١٢	١٤/٢٠١٣	١٥/٢٠١٤	١٦/٢٠١٥	١٧/٢٠١٦	١٨/٢٠١٧
الانفاق الاستهلاكي	4.4	5.1	2.9	4.5	3.4	4.3	3.7	1.1
الصادرات	0.2	-0.6	0.7	-1.8	-0.1	-2.0	9.7	5.1
اجمالي الاستثمارات	-0.4	1.1	-1.3	0.2	1.2	1.7	1.8	2.4
الواردات	-2.5	-3.4	-0.1	0.0	-0.1	0.4	-11.1	-3.3

المصدر :تقرير متابعة آداء النشاط الاقتصادي سنوات مختلفة

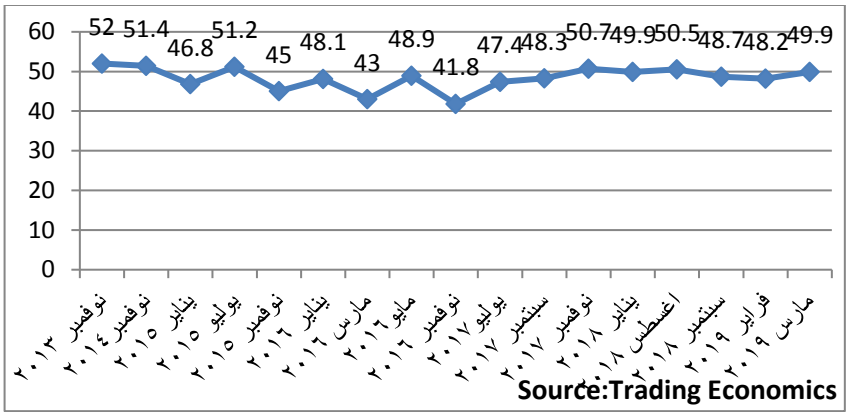
جدول(٢)إسهامات بنود الإنفاق في نمو الناتج المحلى(بتكلفة عوامل الإنتاج)

	٢٠١١/٢٠١٠	٢٠١٢/٢٠١١	٢٠١٣/٢٠١٢	٢٠١٤/٢٠١٣	٢٠١٥/٢٠١٤	٢٠١٦/٢٠١٥	٢٠١٧/٢٠١٦	٢٠١٨/٢٠١٧
الأنشطة العقارية	0.1	0.1	0.3	0.6	0.3	0.4	0.5	0.4
الغاز الطبيعي	-0.2	- 0.1	- 0.3	- 0.7	- 0.7	- 0.7	0.1	0.7
السياحة	-0.4	0.1	0.2	- 0.7	0.4	- 0.7	0.1	0.7
ت الجملة والتجزئة	0.2	0.2	0.4	0.7	0.5	0.7	0.7	0.5
التشييد والبناء	0.2	0.2	0.2	0.3	0.4	0.5	0.5	0.6
الصناعات التحويلية	-0.1	0.1	0..3	0.7	0.6	0.0	0.4	0.6
الزراعة	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4

المصدر :تقرير متابعة آداء النشاط الاقتصادي سنوات مختلفة

-ومما يؤكد ذلك أيضا تذبذب آداء مؤشر مديري المشتريات إلى ما دون مستوى ٥٠ نقطة وهو الحد الفاصل بين النمو والانكماش كما يتضح من الشكل التالي

شكل (١١) مؤشري مديري المشتريات



فإذا ما كان هذا النمو يعتمد على مصادر حقيقية لما انخفض المؤشر لما دون ٥٠ نقطة؛ وهذا يدل بوضوح على أن هذا النمو يعتمد على الريع وليس على المصادر الحقيقية.

- أن انخفاض نسبة البطالة يرجع إلى زيادة التشغيل في الأنشطة العقارية والتشييد والبناء وبطبيعة الحال فهذه المجالات مؤقته وغير دائمة .

(ب) تواضع النتائج المحققة للمالية العامة لتحفيز النمو الحقيقي:

رغم نجاح موازنة العام المالي ٢٠١٨/٢٠١٧ في تحقيق عجز كلى ٩.٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي مقابل ٩٪ مستهدف، ورغم صغر هامش اختلاف العجز المحقق عن العجز المستهدف إلا أن تحقيقه قد جاء على حساب البنود الدافعة للنمو سواء من ناحية الاستخدمات أو الإيرادات(المركز المصري للدراسات الاقتصادية ٢٠١٩).

فمن ناحية الاستخدامات: تم الوفر في باب الاستثمارات لمقابلة الزيادة في مصروفات خدمة الدين، بالإضافة إلى أن باب الأجور وتعويضات العاملين قد شهد زيادة أسمية ضئيلة للغاية مقارنة بموازنة ٢٠١٧/٢٠١٦ مما يعني إنخفاض قيمتها

الحقيقية؛ وبالتالي التأثير على السلوك الاستهلاكي لقرابة ٧ مليون أسرة، كذلك جاءت الزيادة في باب شراء السلع والخدمات طفيفة من الناحية الأسمية وغائبة من الناحية الحيقية.

ومن ناحية الإيرادات: أنه بالرغم من إيجابية زيادة الإيرادات الضريبية المحققة مقارنة بالمستهدف في الاعتماد الأصلي، إلا أن ما يجب أخذه في الاعتبار هو غياب الإصلاح الضريبي الشامل الذي يهدف لتوسيع القاعدة الضريبية، وضم فئات جديدة مثل الاقتصاد غير الرسمي وأصحاب المهن الحرة خاصة في ظل انخفاض الحصيلة الضريبية في مصر نسبة للناتج المحلى الإجمالى مقارنة بالدول ذات المرحلة التنموية. وبالتالي فإن زيادة الحصيلة الضريبية دون حدوث إصلاح ضريبي شامل فإنه يعني زيادة العبء على ذات الفئات الملتزمة بالأساس، رغم أن السياسة الضريبية تهدف بالأساس إلى تشجيع النشاط الاقتصادي وتحقيق العدالة في ظل توفير موارد مالية للدولة.

أما من ناحية الدين العام: فمن الواضح تفاقم مدفوعات خدمة الدين العام؛ وهو ما يتطلب مراجعة أهداف وأولويات التي يتم تمويلها من خلال الاقتراض، وأن يتم مراعاة آجال استحقاق هذه الديون، وهل يتم الاقتراض لتمويل نفقات جارية أم نفقات استثمارية؛ ومن ثم يجب أن يكون النمو الاقتصادي الهدف الأهم للسياسة المالية والسبيل لخفض الدين العام كنسبة من الناتج، كما يجب ألا يركز التعامل مع ملف إدارة الدين العام بتحجيم أوجه الإنفاق التوسعي لخفض عجز الموازنة.

ولا يخفى الأثر السلبي لمزاحمة الحكومة للقطاع الخاص في الحصول على الإئتمان المحلى، حيث لا تزال الحكومة هي صاحبة النصيب الأكبر من جملة المتاح من الإئتمان المحلى حيث وصل نصيب الحكومة لأكثر من ٦٤٪ في يونيو ٢٠١٨، وذلك بسبب الزيادة المستمرة في طرح أذون وسندات هي أدوات تميل البنوك إلى الاستثمار فيها إذا ما قورنت بالمخاطرة المصاحبة لتمويل المشروعات الخاصة.

(ج) عدم التنسيق في الإجراءات الإصلاحية التي تؤدي إلى تحفيز النمو الحقيقي:

لقد اتخذت مصر خلال الفترة الماضية العديد من الإجراءات الإصلاحية خاصة إجراءات الإصلاح الهيكلي والمؤسسي بقصد دعم وتحفيز النمو الاقتصادي ليتكامل مع إصلاحات السياسة المالية، لكن الملاحظة المبدئية أن تلك الإصلاحات لا يوجد تنسيق بينها وخاصة فيما يتعلق بإنشاء كيانات جديدة يماثلها كيانات موجودة بالفعل مما يؤدي إلى تنازع وتداخل الاختصاصات؛ وبالتالي إعاقة تحقيق الهدف من إنشاء تلك الكيانات، وللتدليل على ذلك نذكر بعض الأمثلة منها:

– برنامج "مشروعك" الذي اطلق لمنح قروض للمشروعات المتوسطة والصغيرة، رغم وجود (الصندوق الاجتماعي للتنمية سابقا) والذي تحول إلى "جهاز تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة"؛ وبالتالي كان يفترض أن تحدد المهام المنوطة بهذا البرنامج في إطار المنظومة المؤسسية في مصر المعنية بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة، حيث أن الأصل هو عدم إطلاق مبادرات وبرامج مكررة أو متشابهة في الاختصاص بل يجب أن تكون متكاملة مع ما يقدم بالفعل من خلال الأجهزة الحكومية والقطاع الخاص؛ ومما يدلل على ذلك هو نقل تبعية جهاز تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة لمجلس الوزراء بدلا من وزارة الصناعة والتجارة بغرض توحيد الجهة المسئولة عن المشروعات الصغيرة والمتوسطة لكن ذلك لم يتم عمليا.

– إصدار قرار بتشكيل وتنظيم اللجنة الوزارية للمؤشرات والتغيرات الاقتصادية؛ وهنا يثور العديد من التساؤلات نذكر منها:

– إلى أى مدى يتسق تشكيل لجنة وزارية للمؤشرات وما يتبعها من لجان فرعية وأمانة فنية مع توجهات الدولة نحو الإصلاح المؤسسي والإداري الذي يهدف إلى زيادة كفاءة المؤسسات الحكومية الحالية ودعم قدرتها وعدم خلق كيانات مؤسسية جديدة إلا في حالات الضرورة؟

– إلى أي مدى يمثل تشكيل تلك اللجنة تداخلا مع ما تقوم به جهات حالية من مهام وتحديدا الهيئة العامة للخدمات الحكومية ومركز معلومات مجلس الوزراء ووزارة

التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري؟ كذلك ما مدى الحاجة لتلك اللجنة في ظل وجود اللجنة الوزارية (المجموعة الاقتصادية) المشكلة وفقا لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٣٧١ لسنة ٢٠١٦ ؟ وهي لجنة أكثر شمولا من لجنة المؤشرات. من مهام اللجنة أيضا إقرار الأطر العامة للتعاقد رغم أن وزارة المالية قد سبق ونشرت الأطر العامة للتعاقد في أكتوبر ٢٠١٨.

رابعا: السياسة المالية ومواجهة التحديات لتحقيق النمو الحقيقي:

إن سياسة المالية العامة بإعتبارها أداة فعالة في تحقيق النمو الحقيقي فإنه يتوجب عليها مواجهة التحديات التي قد تعوق استدامة النمو، وفي ذات الوقت عليها القيام ببعض الإجراءات اللازمة ليس فقط لاستدامة النمو بل لجعله نموا حقيقيا وليس ريعيا.

(أ)السياسة المالية ومواجهة تحديات استدامة النمو:

في تقرير المتابعة لصندوق النقد الدولى للاقتصاد المصري رغم أنه أشاد بالنتائج المحققة حتى الآن، وذكر أن النظرة تفاؤلية أو أن الظروف مواتية لتحقيق مزيد من النتائج الإيجابية ومن المتوقع أن يزيدمعدل النمو لأكثر من ٦٪ على المدى المتوسط، لكن ذلك شريطة أن يتم تنفيذ السياسات المتفق عليها في برنامج الإصلاح، كذلك يجب الاستمرار في تعزيز السياحة والبناء وزيادة إنتاج الغاز الطبيعي(IMF,2019).

ورغم هذه الإشادة من الصندوق إلا أنه ذكر العديد من المخاطر التي تواجه استدامة النمو الاقتصادي في مصر، ومن ذلك نذكر:

–ازدياد المخاطر بسبب تشديد المالية العالمية تبعا للظروف الحالية التي يتعرض لها العالم.

– الزيادة المستمرة في أسعار الفائدة الحقيقية أو حدوث انخفاض مفاجئ في قيمة الجنيه يمكن أن يؤدي لديناميات سلبية للدين العام.

– ارتفاع تكلفة الفوائد بالنسبة للإيرادات الضريبية مقارنة بالدول المثيلة.

– الزيادة المتوقعة لأسعار النفط العالمية.
– كثرة القروض المضمونة من الدولة تمارس ضغطا على الدين العام.
– تدهور الوضع الأمنى الذي من شأنه تعطيل الانتعاش في السياحة.
– المقاومة من ذوى المصالح الخاصة والتي قد تضعف إجراءات الإصلاح.

(ب) السياسة المالية وعوامل تحقيق النمو الحقيقي:

فضلا عن مواجهة المخاطر السابقة فإنه يجب على السياسة المالية القيام بمجموعة من الإجراءات اللازمة لتحقيق النمو الحقيقي، هذه الإجراءات هي ما أجملها تقرير صندوق النقد الدولي في قوله أنه يجب على السلطات تنفيذ إصلاحات هيكلية لتحسين مناخ الأعمال، وتقليل فرص البحث عن الريع؛ حيث أن هذه الإصلاحات مهمة لجذب الاستثمار الخاص، وزيادة الإنتاجية وتوليد نموا أعلى ومزيدا من التوظف (IMF,2019).

وفيما يلي نذكر بعض الإجراءات المقترحة والتي تستطيع الدولة من خلال استكمال منظومة الإصلاح بما يضمن الحفاظ على النتائج المحققة وكذلك استدامة النمو الحقيقي.

– **ضروة استكمال الإصلاح الهيكلي على الجهاز الإداري والتنمية البشرية...الخ،** وعدم الاكتفاء بالإصلاح المالي؛ لأن الإصلاح المالي يركز في الأساس على مواجهة العجز والدين العام وليس تحفيز النمو الحقيقي.

– **الاستثمار في التعليم والصحة ودعم البحوث والتطوير:** وذلك لأن الشركات الخاصة لا تقوم باستثمارات كافية في البحوث والتطوير، ولا يخفى أن تلك الاستثمارات تنطوي على آثار إيجابية على الاقتصاد الأوسع نتيجة لتداعيات المعرفة، وهي آثار لا تراعيها الشركات في عملية اتخاذ القرار. 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 (صندوق النقد الدولى، ابريل ٢٠١٦).

- جذب الاستثمار الأجنبي المباشر:

لعل **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 ٤١٪ خلال النصف الأول من ٢٠١٨ ليصل إلى ٤٧٠ مليار دولار فقط مقابل ٧٩٤ مليار دولار في نفس الفترة المقابلة من العام الماضي. وتشير الإحصاءات أن مصر تواجه منافسة شديدة من بعض الدول الافريقية وخاصة المغرب ففي ٢٠١٧ انخفضت جملة الاستثمارات الموجهة لمصر بمعدل ٨.٨٪ إلى ٧.٣٩ مليار دولار مقارنة ب ٨.١ مليار دولار عام ٢٠١٦ في حين استطاعت المغرب احراز معدلات نمو لجملة الاستثمارات بنسبة ٢٢.٩٪ بالرغم من أن الاستثمارات في افريقيا تميل للإنخفاض UNCTAD,2018).

وقد أوضح تقرير مناخ الاستثمار لعام ٢٠١٨ الصادر عن وزارة الخارجية الأمريكية بشأن تحليل مناخ الاستثمار في مصر أن هناك كثير من العقبات المتكررة نذكر منها:

- عدم توفير الحماية الكافية لحقوق الملكية الفكرية على الرغم من وجود تشريعات جيدة، إلا أن المشكلة الحقيقية تتمثل في الإنفاذ، وتشمل أوجه القصور انتهاكات حقوق التأليف والنشر وبراءات الإختراع وقرصنة الكتب...الخ؛ ولذلك ما زالت مصر على قائمة المراقبة Watch List بتقرير Special 301 الذي يصدره مكتب الممثل التجاري الأمريكي لتقييم مدى حماية حقوق الملكية الفكرية.

– من التحديات الرئيسة للمنافسة في مصر وجود نظام يحمي فقط الشركات القائمة والشركات الكبرى والقطاع غير الرسمي مع ندرة المعلومات أو عدم توافر معلومات موثوق بها.

– بطء إجراءات تسوية المنازعات، حيث قد يمتد النزاع إلى حوالى ٥ سنوات للفصل في القضية، مع وجود صعوبة للشركات في تحصيل مستحقاتها المالية من الحكومة عند الحكم به.

– أنه بالرغم من صدور قانون الإفلاس إلا أن الإجراءات والأوراق المطلوبة لا تزال معقدة ومطوله لدرجة أن بداية النشاط –رغم صعوبته– يعد أسهل بكثير من إنهائه.

– البيروقراطية وتعقد الأجهزة الإدارية وتعددها وتداخلها.

– أشارت الشركات الأمريكية إلى أن الفساد يشكل عقبة أمام الاستثمار الأجنبي المباشر في مصر، حيث تعاني بعض الشركات من طلبات الحصول على رشاوي لتسهيل الحصول على الموافقات أو التراخيص الحكومية المطلوبة، وكذا التلاعب بالوثائق الرسمية. وقد وصفت الشركات معاناتها من وجود نظام مزدوج للدفع مقابل الخدمات (ينبغى سداد مصاريف رسمية بالإضافة إلى تكاليف غير رسمية للحصول على الخدمات).

– عدم توافق مهارات العمال مع متطلبات سوق العمل، وبطء وتعقيد الإجراءات الجمركية وتعدد العوائق غير الجمركية. (Special 301Report, April 2019)

وفي دراسة لصندوق النقد الدولي(٢٠١٥) ذكر بأن السياسة المالية يمكن أن تشجع النمو من خلال سياسات الإنفاق والضرائب الكلية والهيكلية. على المستوى الكلي، فإنه يلعب دورًا مهمًا في ضمان استقرار الاقتصاد الكلي، وعلى المستوى الجزئي ، من خلال سياسات الضرائب والإنفاق المصممة بشكل جيد ، يمكن أن يعزز التوظيف والاستثمار والإنتاجية. ومن أبرزها:

– يمكن لخفض السعر الضريبي وتحسين تصميم ضرائب العمل والمزايا الاجتماعية أن يعزز حوافز العمل ويؤدي إلى استجابة إيجابية لتزايد اليد العاملة.

– إصلاح ضرائب الدخل الرأسمالي يقلل التشوهات ويشجع الاستثمار الخاص؛ يمكن أن تحفز الحوافز الضريبية المستهدفة جيدًا الاستثمار الخاص وتعزز الإنتاجية من خلال البحث والتطوير

– يمكن أن يؤدي الاستثمار العام الفعال، وخاصة في البنية التحتية، إلى رفع القدرة الإنتاجية.

– يساهم الوصول المتكافئ إلى التعليم والرعاية الصحية في تراكم رأس المال البشري، وهو عامل رئيسي للنمو.

– ينبغي أن تركز تدابير الإيرادات على توسيع القاعدة الضريبية وتقليل التشوهات؛ وينبغي أن تهدف تدابير الإنفاق إلى ترشيد الإنفاق وتحسين الكفاءة؛ لتوفير الحيز المالي المناسب للنمو.

النتائج:

–رغم النتائج الإيجابية التي تحققت نتيجة لبرنامج الإصلاح الاقتصادي إلا أنه لا يزال الاقتصاد المصري يعاني من مشاكل حقيقية تحتاج لإصلاح هيكلي.

– أن سياسات الإصلاح الاقتصادي ركزت أكثر ما يكون على الشق المالي وهو الأسهل بينما الشق الحقيقي النتائج متواضعة للغاية.

– رغم تزايد معدل النمو خلال السنوات الثلاث الماضية نتيجة الإجراءات الإصلاحية إلا أنه يعد نموا ريعيا وليس حقيقيا؛ ودليل ذلك أن مصادر هذا النمو اعتمدت في الأساس على اكتشافات الغاز الطبيعي والسياحة، كما أن زيادة حجم الصادرات يرجع بالأساس لزيادة صادرات البترول، وليس الصادرات غير البترولية، أيضا فإن تذبذب مؤشر مديرى المشريات إلى ما دون ال ٥٠ نقطة في كثير من الفترات يقطع الشك حول طبيعة هذا النمو ، وأنه نمو يعتمد على مصادر ريعية (أي مصادر خارجي) وليس نموا حقيقيا؛ وهو ما يثبت صحة فرضية الدراسة.

– أن هناك العديد من المخاطر التي أوردها صندوق النقد الدولي في مراجعته الأخيرة وهو ما يؤكد على امكانية تعرض الاقتصاد لصدمات إذا لم تكتمل منظومة الإصلاح.

التوصيات:

–ضرورة وضع سياسات وإجراءات لعلاج ومواجهة المخاطر التي أوردها الصندوق في مراجعته.

– العمل على تنفيذ إجراءات الإصلاح الهيكلي لأنه الأضمن لاستدامة النمو الحقيقي.

– الاهتمام بمصادر النمو الحقيقية مثل إنتاج السلع والخدمات ذات القيمة المضافة.

– وضع سياسات تستهدف معالجة الاختلالات الهيكلية التي تعاني منها الصادرات اعتمادا على تعميق الإنتاج المحلى لضمان تدفقات نقدية حقيقية.

– جذب الاستثمار الأجنبي المباشر وضرورة توجيهه للاستثمار في الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية غير الاستخراجية والأكثر استدامة؛ وبالتالي يجب وضع سياسات محددة تعمل على جذب مزيد من الاستثمارات في أنشطة إنتاجية وخدمية واعدة.

المراجع:

– البنك المركزي: التقرير السنوى، سنوات مختلفة.

– المركز المصري للدراسات الاقتصادية:خيارات الإصلاح الاقتصادي في مصر، ٢٠١٦.

– المركز المصري للدراسات الاقتصادية، رأي في خبر، أعداد مختلفة.

– صندوق النقد الدولي: تقرير الراصد المالي، ملخص وافي ، ابريل ٢٠١٦.

– مجلس الوزراء: برنامج عمل الحكومة، مارس ٢٠١٦.

– وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الاداري:تقارير متابعة الآداء الاقتصادي والاجتماعي سنوات مختلفة

– وزارة المالية: الحساب الختامي، سنوات مختلفة.

– وزارة المالية: التقرير الشهري، أعداد مختلفة.

– وزارة المالية: التقرير نصف السنوى عن الآداء الاقتصادي والمالي خلال ٢٠١٨/٢٠١٧

- وزارة المالية: التقرير نصف السنوى عن الآداء الاقتصادي والمالي خلال ٢٠١٩/٢٠١٨

−Angelopoulos and Philippopoulos (2006), The Growth Effects of Fiscal Policy in Greece, 1960-2000, Public Choice 131: 2007

-Auteri and Constantini (2004), Fiscal Policy and Economic Growth: The Case of the Italian Regions, The Review of Regional Studies, vol 34, no 1, 2004

- Bils and Klenow (2000), Does Schooling Cause Growth? American Economic Review 90, no.: 5.

- Desislava Stoilava(2017): Tax Structure and Economic Growth: Evidence from European Uoion.

−Imbarine Bujang et all: Tax Structure and Economic Indicators in Developing and High-Income OECD Countries: Panel Cointegration Analysis, Procedia Economics and Finance 7 (2013) 164 – 173

- IMF: Country Report No19/98, April 2019.

- IMF Policy Paper (2015) :Fiscal Policy and Long-Term Growth.

-Lucas, R. E., Jr (1988) On the Mechanics of Economic Development, Journal of Monetary Economics 22 (1), 3–42.

- Odedokun, M. O., (1997) Relative Effects of Public versus Private Investment Spending on Economic Efficiency and Growth in Developing Countries, Applied Economics 29, 1325–1336.

- Office of United States of Trade Representative: Special 301 Report, April 2019.

-Simona Gabriela et all: The Fiscal Policy as Growth Engine in EU countries, Emerging Markets Queries in Finance and Business, Procedia Economics and Finance 32 (2015) 1628 – 1637.

- Zagler and Durnecker (2003), Fiscal Policy and Economic Growth, Journal of Economic Surveys, vol 17, no 3, 2003

-UNCTAD: World Investment Report, 2018.