جمهورية مصر العربية
معهد التخطيط القومى

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية
رقم (٩٦)

الموازنة العامة للدولة فى ضوء سياسة الاصلاح الاقتصادى

يونيو ١٩٩٥

الموازنة العامة للدولة فى ضوء سياسة الاصلاح الاقتصادى

محتويات الدراســـــــــــــة

المقدمـــــة

		رقم الصفحة
الفصل الأول :	**تطور خطوات الاصلاح الاقتصادى وأثرها على الموازنة العامة للدولة.**	أ
١ــ١	مقدمه	١
١ــ٢	نظام رأسمالية الدولة	٤
١ــ ٣	سياسة الباب المفتوح والنظام الاقتصادى المقيد	٦
١ــ٤	نشأة الرأسمالية الوطنية والاتجاه نحو التصنيع	١٠
١ــ٥	النظام الاشتراكى والتخطيط المركزى (٦١ ــ ١٩٧٤)	١١
١ــ٦	سياسة الانفتاح الاقتصادى ونمو المشروع الخاص	١٥
١ــ٧	العودة الى التخطيط واصلاح النظام الاقتصادى	٢٠
١ــ٨	تحليل اثر سياسة الاصلاح الاقتصادى على الموازنة العامة	٢٢
الفصل الثانى:	**الموازنة العامة ودورها فى الاصلاح الاقتصادى والاجتماعى**	٣٨
٢ــ١	مقدمة	٣٩
٢ــ٢	التعريف بالموازنة العامة للدولة	٤٠
٢ــ٣	القواعد الاساسية للموازنة العامة	٤١
٢ــ٤	الاثار الاقتصادية والاجتماعية للسياسات المالية	٤٤
٢ــ٥	بعض الاثار الاجتماعية لبرنامج الاصلاح الاقتصادى	٥٨
٢ــ٦	بعض الاثار الاقتصادية لبرنامج الاصلاح الاقتصادى	٦٣
الفصل الثالث :	**اعداد وتنفيذ وتبويب الموازنة العامة للدولة**	٦٩
٣ــ١	مقدمة	٧٠
٣ــ٢	اعداد الموازنة العامة للدولة	٧١
٣ــ٣	تبويب وتقسيم الموازنة العامة للدولة	٨٠
٣ــ٤	تنفيذ وادارة الموازنة العامة للدولة	٨٨
الخاتمة والتوصيات		٩٩
مراجع البحـــث		١٠٤

فهرست الجداول

١ ـ جدول رقم (١) المدفوعات الخارجية لحساب الدين العام والجزية وعائدات التصدير والايراد العام فى الفترة من ١٨٨٤ ـ ١٩١٤ ، ص ٨

٢ ـ جدول رقم (٢) تدفقات راس المال الأجنبى واحتياطيات الاقتصاد المصرى خلال الفترة من ٦٠/١٩٦٤ ـ ٨٠/١٩٨٤ ص ١٧

٣ ـ جدول رقم (٣) الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة ـ بالمليون جنيه عن الفترة من ٨٦/١٩٨٧ ـ ٩١/١٩٩٢ ص ٣٠

٤ ـ جدول رقم (٤) تطور الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة ـ عن الفترة من ٨٦/١٩٨٧ ـ ٩١/١٩٩٢ ص ٣١

٥ ـ جدول رقم (٥) الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة بالنسب المئوية عن الفترة من ٨٦/١٩٨٧ ـ ٩١/١٩٩٢ ص٣٢

٦ ـ جدول رقم (٦) الصورة العامة للموازنة العامة للدولة . ص٨٢

المقدمة

يرتبط التقدم والنمو الاقتصادى فى أى مجتمع من المجتمعات بمدى نجاح ذلك المجتمع فى استخدام الموارد الطبيعية والبشرية المتاحة لديه أفضل أستخدام ممكن ، ولايتحقق الاستخدام الافضل عادة الا فى ظل وجود نظام مالى دقيق ، ويعنى ذلك أن الحضارات القديمة فى مصر والصين وغيرها قد طبقت نظم مالية على درجة من الكفاءة تحقق من خلالها استخدام الموارد المتاحة بصورة جيدة ، كما وان اتساع رقعة هذه الامبراطوريات وتشعب وتعدد مسئوليات أجهزة الحكم بها تطلبت بالضرورة وجود نظام مالى خاص بالدولة بما فى ذلك اعداد وتنفيذ برنامج مالى حكومى (موازنة عامة للدولة) حتى تتمكن الدولة من آداء وظائفها ، وان كانت تفاصيل مثل هذه النظم لم تنتقل الينا فان ذلك لايعنى انها لم تكن موجودة او مطبقة .

ويمكن القول بأن وظائف الدولة قد انحصرت فى البداية فى الوظائف الاربع الأساسية المتمثلة فى الدفاع والأمن والعدالة والسياسة ، وكان لابد من وجود نظام مالى لتوفير الاموال اللازمة لتحقيق هذه الوظائف ومراقبة عمليات الانفاق الخاصة بها ، وخلال فترة العصور الوسطى التى سادت فى أوربا لعدة قرون كانت مالية الدولة مختلطة بمالية الأمراء والملوك ، ولكن مع ظهور الدولة فى شكلها الحديث بدأ الفصل بين مالية الحكام ومالية الدولة التى أصبح يعبر عنها فى الموازنة العامة للدولة ، ومع تطور شكل الدولة والانظمة السياسية تطورت الموازنة العامة للدولة ، ومع اتساع وتعدد الانشطة التى تضطلع بها الدولة وتنوع وظائفها اتسع نطاق الموازنة العامة وتشعبت مواردها وتعددت أوجه الانفاق العام .

ولقد تزايدت أهمية الموازنة العامة للدولة فى العصر الحديث مع اتساع أنشطتها وتطور وظائفها فى مختلف الدول بغض النظر عن شكل النظام الاقتصادى السائد فى أى منها ، سواء فى ظل النظام الرأسمالى أو فى ظل النظام الاشتراكى أو فى ظل الاقتصاد المختلط الذى يسود معظم الدول النامية . ففى الدول الرأسمالية تعاظم دور الموازنة العامة للدولة كواحدة من اهم أدوات السياسة المالية فى اطار اتساع نطاق الخدمات العامة التى تضطلع بها الدولة ، وتوفير المرافق الأساسية والمشروعات الاستراتيجية للنمو الاقتصادى ، بالاضافة الى دور الموازنة العامة الاساسى والجوهرى فى معالجة موجات الانكماش من خلال الانفاق العام على المشروعات العامة ، ومن ثم تحقيق التوازن الاقتصادى ، بالاضافة الى تزايد الانفاق على الصناعات الاستراتيجية فى هذه الدول وتنافسها فى مجالات _

السيطرة على الفضاء واحتلال مراكز متقدمة بين دول العالم المختلفة . أما فى النظام الاقتصادى الاشتراكى والذى تخلت عن اتباعه الكثير من الدول ، وان كان مايزال قائما فى الكثير من دول العالم حتى الان ، فأن الموازنة العامة للدولة تعتبر بمثابة الاداة المالية الرئيسية لتحقيق الخطة القومية ، حيث تشتمل على كافة الموارد والاستخدامات المالية للوظائف والانشطة التى تزاولها الدولة ويتم تخصيص وادارة واستغلال عوامل الانتاج وتوزيع الناتج من خلال أجهزة التخطيط المركزية . وأما فى الدول النامية ، فأن تخلف المرافق والخدمات العامة والقصور فى القطاعات الانتاجية المختلفة ، وندرة المهارات والخبرات المتخصصة والكفايات الادارية والتنظيمية ، قد أدى الى اتساع نطاق المركزية فى ادارة الاقتصاد القومى ومن ثم ازدادت اهمية الموازنة العامة للدولة حتى اصبحت بمثابة البرنامج المالى للخطة القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (١) .

فى ضوء ماتقدم فسوف يتناول هذا البحث اهمية ودور الموازنة العامة كواحدة من اهم أدوات السياسة المالية فى ظل تحول النظام الاقتصادى فى مصر من التخطيط المركزى وتملك الدولة لوسائل الانتاج الى نظام السوق والاقتصاد الحر وتحول دور الدولة من التأثير المباشر فى الاوضاع والتوجهات المالية والاقتصادية الى التأثير غير المباشر من خلال أدوات السياسة المالية والتى من اهمها الموازنة العامة بشقيها الايرادات العامة والنفقات العامة ، وتضحم هذه الدراسة الفصول الثلاث التالية :

الفصل الاول : تطور خطوات الاصلاح الاقتصادى واثرها على الموازنة العامة للدولة .

الفصل الثانى : الموازنة العامة ودورها فى الاصلاح الأقتصادى والأجتماعى .

الفصل الثالث : اعداد وتبويب وتقسيم وتنفيذ الموازنة العامة للدولة .

وسوف يختتم هذا البحث بما يتم التوصل اليه من نتائج وتوصيات .

---

(١) دكتور /أحمد سالم " التخطيط المالى فى مصر — تقويم علاقات القطاع العام المالية بالموازنة العامة للدولة " ملخص رسالة دكتوراه ، مجلة حسابات الحكومة ، العدد التاسع ١٩٨٤ ، هيئة مديرى حسابات الحكومة ، القاهرة ، ١٩٨٤ .

ولقد قام باعداد هذه الدراسة فريق البحث التالى :

١- الأستاذ الدكتور/ ثروت محمد على — المستشار بمركز التخطيط الصناعى

المشرف على الدراسة

٢- الدكتور/ محمد نصر فريد — الخبير بمركز التخطيط الاجتماعى والثقافى

باحث

٣- فريق البحث المعاون :

- الأستاذ / نبيل عبد العليم صالح — قطاع الموازنة العامة بوزارة المالية
- الأستاذ / ابراهيم عبد الحميد جعفر — " " " " "
- الأستاذ / بدوى عاطف ، — معهد التخطيط القومى
- الأستاذ / فتحى غزلان ، — قطاع الموازنة بمعهد التخطيط القومى

ويود المشرف على البحث أن يتوجه بالشكر الى فريق البحث على ما بذلوه من جهد ،والى كل من عاون فى اخراج هذا البحث وخاصة السيدة/ وفاء عبد المنعم التى تولت كتابة هذا البحث على الالة الكاتبة.

المشرف

الفصـــل الأول

تطـــور خطـــــوات الاصـــــلاح الاقتصـــــــادى

واثرها على الموازنة العامة للدولـــــــــة

١ــ١ مقدمة :

يرى معظم المحللين الاقتصاديين ان مصر لكى تواجه مشكلاتها الاقتصادية • لابد ان تتحول تحولا شاملا من نظام اقتصادى قائم على التخطيط المركزى وملكية الدولة لوسائل الانتاج من خلال القطاع العام الى نظام قائم على آليات اقتصادية بصفة اساسية ، مع اتخاذ كافة الاجراءات اللازمة لتجنب وعلاج العيوب أو الجوانب السلبية التى تترتب على نظام السوق المطلق • ويعتبر التضخم أحد أهم الجوانب السلبية لعملية التحول لماله من بعد اجتماعى داخل بطبيعته فى العملية الاقتصادية ، وذلك من منظور العدالة الاجتماعية ، ومن ثم تأتى اهمية السيطرة او الحد من التضخم اثناء عملية التحول لان ذلك سوف يعطى الافراد الامل فى الاصلاح الاقتصادى مما يساهم فى انجاحه • ويرتبط التضخم الى حد ما بعجز الموازنة العامة للدولة التى يجب ان توضع فى اطار الاسس والمبادىء التى تحكم السياسة المالية فى مصر وتستهدف الاصلاح المالى • كما ان استخدام الموازنة العامة كأداة لتحقيق اهداف السياسات المالية والاقتصادية يتطلب ان توضع السياسات بصورة تكاملية شاملة فى اطار نظام اقتصادى ينظم ويحكم عملية توزيع الموارد الاقتصادية فى المجتمع فى ظل اهداف أقتصادية قومية بعيدة المدى • وهى مسألة تنطوى على أهمية استقرار النظام الاقتصادى ، وبالرغم من وجود عنصر الاستمرار القوى فى الاداء الاقتصادى فى بعض المراحل التاريخية الا ان ذلك لم يحدث تقريبا منذ حكم محمد على (١٨٠٥) وحتى الان • وبالتبعية يصبح استخدام الموازنة العامة كأداة لتحقيق أهداف اقتصادية فى ظل نظام أقتصادى غير مستقر أمر مشكوك فيه ، والارجح أنه قد يمكن تحقيق بعض الاصلاح المالى فى المدى القصير او المتوسط •

ونظرا لأهمية العلاقة بين كل من النظام الاقتصادى فى مصر والموازنة العامة للدولة كأداة لتحقيق الاصلاح الاقتصادى المستهدف خلال السنوات القادمة ، فأنه قد يكون من المفيد استعراض وتحليل التغيرات والتحولات وحالة عدم استقرار النظام الاقتصادى على مدى قرنين ، اى منذ بداية القرن التاسع عشر وحتى الان ، ولكن اختيار نقطة بداية التحليل يتطلب بعض التعليق ، فالمغزى الاقتصادى وايضا السياسى لهذه البداية التاريخية التى بدأت مع حكم محمد على (١٨٠٥) وأهميته الاقتصادية لاتعد محلا لنوع من الجدل • لكن بعض المحللين يفضل تقسيم الفترة المشار اليها مثل مايرو (١) الى فترة اقتصاد التصدير (١٨٢٠ ــ ١٩١٠) ثم فترة الصعوبات التى واجهت اقتصاد التصدير (١٩١٠ ــ ١٩٣٩ وهى الفترة التى شهدت الكساد العالمى وتأثر بمقدماته الاقتصاد المصرى ، كما وقع فى اقتصاد التصدير فيما عرف بفترة المديونية الخارجية الفادحة حيث تدفق فيها رأس المال الى

---

(١) روبرت مايرو ، ترجمة صليب بطرس " الاقتصاد المصرى ١٩٥٢ ــ ١٩٧٢ " ــ الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ١٩٧٦ •

خارج البلاد ، ثم يركز ما يرو على التحولات الاقتصادية فى الفترة (٥٢ - ١٩٧٢) ويضع تفسيرات للتطور الاقتصادى فى تلك الفترة والنتائج التى ترتبت على ذلك . اما تقرير مجلس الشورى (١) فقد ركز على ابراز أثر الجانب السياسى على التحولات الاقتصادية فى مصر منذ بداية القرن التاسع عشر مبينا ان فترة حكم محمد على قد تميزت بنظام راسمالية الدولة الذى انتهى مع نهاية حكمه لكى يحل محله نظام اقتصادى آخر ازداد فيه دور القطاع الخاص ، وعرف بسياسة الباب المفتوح امام الواردات الاجنبية وتحول الاقتصاد المصرى الى أقتصاد تابع ، وقد استمرت تلك الفترة حتى نهاية الحرب العالمية الاولى . ثم تلتها فترة تميزت بنمو الراسمالية الوطنية والتوجه نحو الصناعات الوطنية ، وقد استمرت تلك الفترة تقريبا حتى أواخر الخمسينات من القرن الحالى . ثم تغير النظام الاقتصادى الى النظام الاشتراكى والتخطيط المركزى مع بداية الستينات وحتى أوائل السبعينات حيث تحول النظام مرة اخرى الى النظام الرأسمالى مع بداية تطبيق سياسة الانفتاح الاقتصادى التى استمرت حتى الان مع مواكبة عمليات الاصلاح الاقتصادى لها فى السنوات الاخيرة .

ولقد اتبع فارس (٢) تقسيما مغايرا لفترة التحليل ذاتها عندما استهدف دراسة اثر السلطة السياسية على التنمية الاقتصادية فى مصر ، وما تبع ذلك من تغيرات وتحولات فى النظام الاقتصادى ، فقد ابرز دور محمد على (١٨٠٥ - ١٨٤٨) فى كل من الزراعة والصناعة مع غياب كل من البعد الاجتماعى والسياسى ، ثم فترة الحكم الخديوى (١٨٤٨ - ١٩٢٣) التى تميزت بالركود الاقتصادى والمديونية الخارجية وتدهور الصناعة وانعدام العدالة الاجتماعية .

وتناول جوانب التطور الايجابى الواضح خلال العهد الليبرالى (١٩٢٣ - ١٩٥٢) فى مختلف النواحى الزراعية والصناعية والاجتماعية والسياسية واثر دستور ١٩٢٣ على جوانب مناحى الحياه فى مصر فى ذلك الوقت . ثم انتقل الى فترة حكم الرئيس جمال عبدالناصر (١٩٥٢ - ١٩٧٠) مع بيان ما كان عليه النظام الاقتصادى والاجتماعى والسياسى فى تلك الفترة وبالمقارنة بالفترة التى تلتها (١٩٧٠ - ١٩٨١) ثم التالية لها ، ومن الواضح ان "فارس" قد اتخذ الفترات السياسية ونوعية الحكم الاساس المنهجى فى تحليله نحو التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

---

(١) مجلس الشورى " ادارة التنمية فى الاقتصاد المصرى " التقرير المبدئى للجنة الشئون المالية الاقتصادية ، الهيئة العامة للمطابع الاميرية ، القاهرة ١٩٩٠ .

(٢) احمد فارس عبدالمنعم (دكتور) ، " السلطة السياسية والتنمية منذ ١٨٠٥ وحتى الان " ، كتاب الاهرام الاقتصادى ، العدد ٦٤ ، القاهرة ، يونيو ١٩٩٣ .

وقد تناولت دراسات وبحوث متعددة (١) جوانب الاستقرار الاقتصادى فى مصر فى فترات تاريخية متباينة، الا ان هذا البحث يتناول بعض التغيرات فى تاريخ مصر الاقتصادى منذ بداية القرن التاسع عشر من منظور أهمية استقرار النظام الاقتصادى واستخدام الموازنة العامة كأداة ليس فقط لتحقيق اهداف الاصلاح المالى بل والاصلاح الاقتصادى وخاصة على المدى البعيد ، مع ابراز مايحدث من ضياع وفقد فى الموارد الاقتصادية فى كل من عمليات التحول المتتالية من نظام اقتصادى لآخر.

ومن ثم فأن واحدة من اهم القضايا التى يجب ان تنال اهتمام كافة قطاعات المجتمع المصرى من أفراد ومنشآت وحكومة ومجالس نيابية وغيرها ضرورة وجود قواعد عامة واضحة ودقيقة وثابته ومعلنه تحدد على وجه الدقة شكل النظام الاقتصادى لمصر بصورة لاتقبل التغيير والتبديل الابعد دراسة وتحليل للآثار التى يمكن ان تنجم عن هذا التغيير والتبديل ، وأن يكون الأمر كله برمته معروف ومعلوم لكل قطاعات المجتمع فى سعة من الوقت تسمح بالتعرف على كل وجهات النظر ، وأن تأخذ فى الاعتبار الآراء والأفكار والدراسات المرتبطة بذلك التحول ، وأن يشعر كل افراد المجتمع او حتى الغالبية العظمى منهم بأن هذا التحول سيكون فى صالح المجتمع ككل ، وأن الاضرار التى يمكن أن تنجم عن ذلك التحول لن يكون لها تأثير سلبى قوى على اقتصاد المجتمع ككل ، وان المزايا التى سيجنيها المجتمع من ذلك التحول تعتبر عائدا مناسبا اذا ماقورنت بتلك الآثار السلبية التى قد تنجم عن ذلك التحول ، وهكذا تكون الغالبية العظمى من افراد المجتمع مقتنعة بأحقية ذلك التغيير بل ولديها الرغبة لدعمه والعمل على انجاحه ، لا أن يتم التحول من نظام اقتصادى لآخر تحت وطأة الضغوط والمؤامرات الدولية او وفق اهواء واتجاهات وسيول الحكومات المختلفة او غير ذلك ، أو أن يتم التغيير بصورة مفاجئة وبقرارات سيادية عشوائية غير مدروسة .

فلقد كان تغيير وتبديل النظام الاقتصادى فى مصر على مدى القرنين الماضى والحالى واحد من اهم العوامل التى ادت الى تدهور وتخلف الاقتصاد المصرى وتخلف مصر على أن تكون اليوم واحدة من أوائل دول -

---

(١) مراجع البحث

العالم تقدما فى مختلف المجالات ، ولقد أدى عدم الثبات على منهج ونظام اقتصادى معين ومقبول يتفق ومعتقدات الغالبية العظمى من الشعب المصرى وعاداته وتقاليده الى ضياع جهود عقود طويلة من عمر التنمية فى مصر ، فلقد صاحب عمليات التحول من نظام اقتصادى لآخر ، كنتيجة للضغوط اوالمؤامرات الدولية أو وفق اهواء واتجاهات الحكومات المختلفة ، الى ضياع واندثار ما كان يتم انجازه فى اطار النظام الذى تم التحول عنه ، وظلت عملية التحول هذه تتكرر وتتكرر حتى يومنا هذا ، الأمر الذى اختلطت معه الامور ولم يعد من السهل على الكثيرين الحكم بأفضلية ذلك النظام أو ذاك ، بل أن تساؤلا يثور حول ما اذا كان التحول الجارى فى النظام الاقتصادى المصرى نحو نظام السوق سوف يستمر طويلا بعد ان يتم ؟ ! ام ان تحولا الى النقيض مرة اخرى يمكن يقع من جديد ؟ !

وسوف نتناول فيما يلى الاشكال المختلفة التى تقلب فيما بينها النظام الاقتصادى المصرى وانتقل لاكثر من مرة من النقيض الى النقيض (١) :

١ - ٢ نظام رأسمالية الدولة :

تميزت فترة حكم محمد على بسيطرة الدولة على كل وسائل الانتاج ، فلقد أقام محمد على (١٨٠٥ - ١٨٤٨) اقتصادا جمع بين ابعاد ثلاثة هى :

- الزراعة التجارية .
- الصناعات الحديثة .
- التجارة الخارجية .

ففى مجال الزراعة زادت المساحة المنزرعة من نحو ٢ مليون فدان عام ١٨٠٥ الى نحو ٣٫٨ مليون فدان عام ١٨٤٠ ، وتحقق ذلك من خلال اقامة مشروعات الرى التى مازالت خير شاهد على عصره حتى الان . كما ادخل زراعة المحاصيل النقدية او التجارية واهمها القطن طويل التيلة ، وخلقت " مجاعة القطن " التى نشأت نتيجة للحرب الاهلية الامريكية (١٨٦١ - ١٨٦٤) فرصا للتسويق استطاعت مصر ان تستجيب لها بتدعيم الروابط التجارية مع الاقتصاد العالمى . وقد زاد انتاج القطن فى مصر من نحو الف قنطار عام ١٨٢١ الى

(١) مجلس الشورى " ادارة التنمية فى الاقتصاد المصرى " مرجع سابق

نحو ٤٢٥ الف قنطار عام ١٨٤٥ . وكان محمد على قد احتكر الارض والانتاج الزراعى ، حيث الغى نظام الالتزام ثم وزع الارض على الفلاحين لزراعتها دون حق التصرف فيها بالبيع او التأجير وذلك مقابل دفع الضرائب . كما وزع مساحات واسعة من الارض على كل من افراد اسرته (الجفالك) ، وعلى رجال حاشيته (الابعاديات) وعلى من كان فى خدمته من الاجانب وقد ادت اجراءات محمد على فى توزيع الأراضى الى تطورات اجتماعية / اقتصادية عديدة فى النصف الثانى من القرن التاسع عشر سهلت نشوء نظام زراعى يقوم على الملكية الخاصة للاراضى .

وفى مجال الصناعة ادخل مفهوم المصنع الحديث فى ذلك الوقت واهتم بالالات الحديثة وتدريب العمالة . وقد ادخل محمد على صناعات الغزل والنسيج والتبييض والصباغة والطبع ، وصناعات الزجاج والجلود والورق ، والصناعات الغذائية والمعدنية ، الا انه ركز بصورة اساسية على الصناعات الحربية وخاصة السفن والمدافع والاسلحة الصغيرة ، وصناعة قطع الغيار — وكانت الصناعات الحديثة ملكا للدولة — (راسمالية الدولة) ، وقد الحق هذا النظام الضرر بالصناعات الصغيرة وذلك لاحتكار الدولة المواد الخام واتباع نظام لبيع المادة المصنوعة لاتحقق ارباحا مناسبة لاصحابها .

شهدت مصر خلال تلك الفترة تقدما اقتصاديا كبيرا شمل كل الانشطة الاقتصادية . كما امتد ذلك التقدم الى القطاعات الخدمية المختلفة كالدفاع والامن والتعليم والصحة وغيرها ، حيث عمد محمد على الكبير الى سياسة الاستغناء عن الصناعات الاجنبية فأقام الصناعات الوطنية التى كان الهدف منها أساسا سد الاحتياجات المختلفة للقوات المسلحة ، وعمد الى نشر الامن فى كل ربوع مصر فنشطت الحركة التجارية . ولقد قام النظام الاقتصادى فى تلك الفترة على أساس نظام رأسمالية الدولة ، حيث كانت الدولة هى المالكه لكافة الانشطة الاقتصادية وانحسر بذلك دور القطاع الخاص . ولكن تآمر الدول المهيمنة على العالم فى ذلك الوقت لم يكن ليسمح للاقتصاد المصرى بالانطلاق ولمصر ان تظل دولة مستقلة ، فأستطاعت انجلترا أن تفرض على مصر فى عام ١٨٤١ المعاهدة التى وقعتها مع الدولة العثمانية عام ١٨٣٨ والتى بمقتضاها فتح الباب على مصراعيه للتجار الانجليز والمنتجات الانجليزية لاغراق السوق المصرية وتقييد تقدمها وتطورها والقضاء على صناعاتها الوطنية ، وهو ما حدث بالفعل ، وضاعت بذلك جهود حوالى نصف قرن من التنمية ، وخسر الاقتصاد المصرى معها ما انفق عليها واستخدم فيها من موارد .

وهكذا فى ظل ذلك النظام كان للموازنة العامة للدولة الدور المالى الاساسى الشامل فى كل المجـــالات الاقتصادية والخدمية ومشروعات البنية الاساسية وغيرها ، وكانت هى آداة الدولة لتنفيذ خططها وبرامجها فـــى مختلف المجالات .

١ — ٣ سياسة الباب المفتوح والنظام الاقتصادى المقيـــد :

منذ نهاية حكم محمد على وحتى نهاية الحرب العالمية الاولى فقد فرض الاحتلال على مصر التخصص فـــى النشاط الزراعى ، وكان الاعتماد شبه تام على المنتجات الصناعية الأجنبية لسد احتياجات السوق المصرية ، وحال الاحتلال كذلك دون احياء نهضة مصر الصناعية مرة اخرى ، وانحسر دور الدولة فى الحياة الاقتصادية ، واختفى نظام راسمالية الدولة وازداد دور الافـراد فى النشاط الاقتصادى ، واصبح الوجه الغالب للملكية هو القطاع الخاص، حيث نشأ نظام الملكية الخاصة للاراضى واتجه الاقتصاد الى الاعتماد على الزراعة فقط وخاصة القطن ، واهتـــم الانجليز بعد الاحتلال بتطوير البنية الاساسية خاصة مشروعات النقل النهرى والبحرى والسكه الحديد وذلـــك بغرض نقل محصول القطن وتجميعه من داخل البلاد الى الموانى والاسواق العالمية . وقد قام رأس المال الاجنبـى بتأسيس البنوك والشركات التجارية وقدموا التسهيلات المالية ، كما سيطروا على عملية تنظيم تجارة القطن بما فـــى ذلك اقامة البورصة بالاسكندرية ، وكان كبار ملاك الاراضى والتجار ورجال البنوك والسماسرة ووكلاؤهم يقيمون بالمدن الكبرى خاصة القاهرة والاسكندرية ، مما حفـز المشروعات الاجنبية الخاصة فى مجال البنية الاساسية والمرافـــق العامة ، وانشاء شركات الرهون والاراضى والبناء ، لم يكن هناك استثمار مباشر فى الزراعة او الصناعة مـــن قبل الدولة الا فى فترة حكم الخديوى اسماعيل (١٨٦٣ — ١٨٧٩) بعدها فرض الانجليز رسم انتاج قدره ٨ ٪ على الانتاج المحلى من المنسوجات ، وهو يعادل الرسوم الجمركية على المنسوجات المستوردة فى ذلك الوقـــت لقد وضع الانجليز ما امكنهم من صعوبات فى مواجهة صناعات الغزل والنسيج المحلية حتى تنمو الواردات المصرية منها وهو ما يمكن ان يسمى(بسياسة الباب المفتوح والنظام الاقتصادى المقيد) .