جمهورية مصر العربية
معهد التخطيط القومى

قضايا التخطيط والتنمية فى مصر
رقم (١٦)

الإنفاق العام
والإستقرار الاقتصادى فى مصر
١٩٧٠ - ١٩٧٩

ابريل ١٩٨١

بسم الله الرحمن الرحيم

تقديم

يلعب الانفاق العام دورا هاما فى النظم الاقتصادية المعاصرة ، سواء فى الدول الراسمالية والاشتراكية المتقدمه ، او فى الدول الآخذة فى النمو. ويمكن القول ان فلسفة الانفاق العام قد تطورت فى القرن العشرين تطورا جذريا فبعد ان كان هذا الانفاق يقتصر على تأدية وظائف الدولة التقليدية كالأمن العام والقضاء وتنفيذ الاشغال العامه (الرى والصرف والمواصلات ...) وبعض المسائل المتصلة بالرفاهه العامه كتحسين الصحة والتعليم والاعانات الاجتماعيه ، امتد نطاق الانفاق العام ليشمل امورا هامة تتعلق بآليات سير النظام الاقتصادى والمحافظة على استقراره .

وتستهدف هذه الدراسة ايضاح الدور الذى لعبه الانفاق العام فى مجال الاستقرار الاقتصادى بمصر ، فقد حرصت الدراسة اولا على تحديد المقصود بالاستقرار الاقتصادى فى حالة البلاد النامية . ذلك انه اذا كانت اهداف الاستقرار الاقتصادى بالبلاد الراسمالية المتقدمه تتمثل فى المحافظة على حالة التشغيل الكامل وتلافى اوضاع التضخم والكساد ، والعمل على توازن ميزان المدفوعات ، فان سياسات الاستقرار الاقتصادى بالبلاد النامية يجب أن تستهدف تحقيق التنمية الاقتصادية والمحافظة على استمرار تحقيق المعدلات المرتفعة لها عن طريق التشغيل الرشيد لمختلف الموارد ، مع تحقيق الاستقرار السعرى والنقدى الملائم لاستمرار عمليات الدفع المستمر لعجلات التنمية دون حدوث ضغوط داخلية او خارجية .

فى ظل هذا المفهوم للاستقرار الاقتصادى بالبلاد النامية ، فان هذه الدراسه تتضمن اربعة فصول اساسية وذلك من اجل تحديد الدور الذى لعبه الانفاق العام بمصر فى مجال الاستقرار الاقتصادى خلال الفترة بين ١٩٧٠ ـ ١٩٧٩ . وهنا تجدر الاشارة الى ما شهدته هذه الفترة من امور هامه فى تاريخ مصر المعاصر. ومن هذه الامور الاستعدادات الضخمه التى كانت تجرى فى السنوات الاولى من السبعينات من

اجل خوض حرب اكتوبر ١٩٧٣ وما تطلبته من زيادة واضحة فى الانفاق العام وخصوصا ما كان منه متعلقا بالانفاق الحربى والطوارئ وتكوين المخزونات السلعية الاستراتيجية. كما شهدت هذه الفترة وقوع الحرب فى اكتوبر ١٩٧٣ وما اعقبها من محاولات لحل النزاع العربى الاسرائيلى. كما ارتبطت هذه الفترة بانتهاج مصر سياسة الانفتاح الاقتصادى ، وهى السياسة التى اعطت فيها الدولة عناية خاصة لنشاط راس المال الخاص، المحلى والاجنبى ، وحدثت فيها تغيرات كثيرة، بل وجذرية فى السياسات النقدية والمالية والتجارية للاقتصاد المصرى . هذا بالاضافة الى موجة التضخم العالمى ، التى صاحبتها خسائر واضحة فى تكاليف واردات الدول النامية ومصر .

ومن هنا فان اى دراسة علمية جادة، تحاول ان تتصدى لتحليل سياسة الانفاق العام بمصر فى مجال الاستقرار الاقتصادى لا بد وان تراعى تلك الامور الجوهرية او العلامات البارزة السابقة على مجرى السنوات السبعينية الماضية. فقد كان لهذه الامور تأثيرها الواضح على الانفاق العام من ناحية، كما كان للانفاق العام نفسه دورا لا يمكن انكاره لمواجهة هذه الامور من ناحية اخرى .

وقد انقسمت الدراسة الحالية الى اربعة فصول اساسية، بعد فصل تمهيدى . اختص الفصل الاول بدراسة مدى مساهمة الانفاق العام فى النمو الذى تحقق للاقتصاد المصرى خلال الفترة محل الدراسة. وانصب الفصل الثانى على بيان الدور الذى لعبه هذا الانفاق فى مجال مكافحة البطالة وتحقيق التشغيل الكامل للموارد البشرية للاقتصاد المصرى. وتناول الفصل الثالث تحليل تأثير الانفاق العام على ميزان المدفوعات المصرى. وهنا تركز الدراسة اضواءها على بنود الانفاق العام الذى كان له تأثير ايجابى على هذا الميزان، وعلى البنود التى كان لها تأثير سلبى عليه اما الفصل الرابع والاخير، فقد استهدف بيان العلاقة القائمة بين الانفاق العام ومشكلة التضخم بمصر، وذلك من خلال متابعة وتحليل كيفية تمويل العجز الجارى والعجز الراسمالى للانفاق العام ، وعلاقة ذلك كله بكمية النقود المتداولة وبحجم المديونية الخارجية وباتجاه الاسعار نحو الارتفاع .

وهنا تنبغى الاشارة الى ان هذه الدراسة حاولت فقط تحليل العلاقة بين الانفاق العام وعناصر الاستقرار الاقتصادى (تحقيق النمو ، التشغيل الكامل للعمالة المصرية ، توازن ميزان

المدفوعات وتحقيق الاستقرار السعرى) كما حدثت خلال الفترة من ١٩٧٠ - ١٩٧٩ دون ان تتعرض لاقتراح السياسات الملائمه لتحقيق ظروف افضل للاستقرار الاقتصادى بمصر. وربما تكون النقطه الاخيرة احد الموضوعات الهامه التى ستعتنى بها " سلسلة قضايا التخطيط والتنمية فى مصر " فى المستقبل باذن الله .

واخيرا يسعدنى ان اسجل الشكر للدكتور رمزى زكى الخبير الاول بالمعهد الذى قام باعداد هذه الدراسه .

والله ولى التوفيق

مدير المعهد

(دكتور كمال الجنزورى)

ابريل ١٩٨١

المحتويـــــات

صفحه

مدخل تمهيدى : مفهوم وابعاد الاستقرار الاقتصادى فى الدول النامية ١

الفصل الاول : الانفاق الاستثمارى والنمو الاقتصادى فى مصـر

ـ مقدمـــه ٧

ـ الدور القيادى للانفاق الاستثمارى العام ١٠

ـ تطور الانفاق الاستثمارى العام ١٤

ـ دور الانفاق الاستثمارى العام فى زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد القومـــى ١٥

ـ نصيب الاستثمار العام فى النمو الاقتصادى ١٨

الفصل الثانى : الانفاق العام ومشكلة التشغيل الكامل للعمالة فى مصر

ـ مقدمـــه ٢٣

ـ دور الانفاق العام فى مجال التوظف ٢٤

الفصل الثالث : الانفاق العام وميزان المدفوعات المصرى

ـ مقدمه ٤١

ـ عناصر الانفاق العام المؤثرة على زيادة الواردات ٤٣

١ ـ تزايد الانفاق العام المخصص لاستيراد المواد الغذائية ٤٣

٢ ـ ارتفاع نسبة المكون الاجنبى فى الانفاق الاستثمارى العام ٤٨

٣ ـ ارتفاع نسبة الواردات الوسيطة اللازمه لتشغيل القطاع الحكومى والقطاع العـــام ٥٠

٤ ـ عناصر اخرى فى الانفاق العام ادت الى زيادة العجز بمـــيزان المدفوعـــات ٥٢

- عناصر الانفاق العام المؤثرة على زيادة حصيلة النقد الاجنبى ٥٨
  ١ ـ قناة السويس ٥٩
  ٢ ـ قطاع السياحه ٦٣
  ٣ ـ قطاع البترول ٦٨

الفصل الرابع : الانفاق العام ومشكلة التضخم فى مصر

- مقدمه ٧٤
- تطور الانفاق العام ومكوناته ٧٦
- تطور العجز العام للعمليات المالية للدولة ٨٤
  ١ ـ العجز الجارى ٨٨
  ٢ ـ العجز الراسمالى ٩٤
- مواجهة العجز العام ١٠١
- تأثير مواجهة العجز العام على المستوى العام للاسعار ١٠٢
  ١ ـ الاثر التضخمى للقروض الخارجية ١٠٥
  ٢ ـ الاثر التضخمى للتمويل المصرفى للعجز العام ١١٨

مدخل تمهيـــــــدى

مفهوم وأبعاد الاستقرار الاقتصادى فى الدول الناميـــــة

ينبغى لنا أن نفرق جيدا بين المعنى الذى يحمله مصطلح "الاستقرار الاقتصادى " Economic Stability فى حالة البلاد الرأسمالية المتقدمة ، وبين المعنى الذى يحمله هذا المصطلح فى حالة بلد نام كمصر. ففى حالة البلاد الرأسمالية المتقدمة ، يقصد عادة بالاستقرار الاقتصادى ، تلك الحالة التى يتحقق فيها استقرار التشغيل الكامل وتفادى حالات التضخم والكساد (أى الاستقرار السعرى). وقد أفاضت الكتب والمراجع الكلاسيكية التى ظهرت فى أعقاب الكساد الكبير (١٩٢٩ — ١٩٣٣) فى شرح هذه الحالة وماتتطلبه من سياسات فى فترات التغير الدورى (الدورات الاقتصادية Bisiness Cycle) التى تمر بها دوما هذه البلاد .[1] كما ارتبط الاهتمام بهذه القضية بتطور التحليل الاقتصادى فى الفكر الاقتصادى الرأسمالى وظهور كثير من الأدوات التحليلية الهامة ، مثل المضاعف Multiplier والمعجل Accelerator ، الخ ، وباعطاء ثقل كبير للدور الذى يمكن أن يلعبه الانفاق العام فى تحقيق الاستقرار الاقتصادى. ومع التطور الذى طرأ على اقتصاديات الدول الرأسمالية ، وبالذات فى الخمسينيات والسبعينيات من هذا القرن ، أضاف الاقتصاديون لمعنى الاستقرار الاقتصادى بعدا ثالثا ، هو توازن ميزان المدفوعات . وهكذا أصبح مصطلح الاستقرار الاقتصادى ، فى عرف الكثير من الاقتصاديين بالبلاد الغربية ، ينصرف الى تحقيق ثلاثة أمور هامة ، وهى : التشغيل الكامل ، واستقرار الاسعار ، وتوازن ميزان المدفوعات . وهذه الأمور أصبحت تعرف باسم " مثلث أهداف السياسة الاقتصادية ذو الزوايا الثلاثة الذهبية ".

---

(١) See for example : A.H. Hansen " Monetary Theory & Fiscal Policy Mc Graw Hill, I949 , G. Haberler " Prosperity & Depression " 3rd edition I94I, G.M. Keynes, the General theory of Employment , Interest & Money", McMillan ,London I963; R.A., Gordan: the Goal of Full Employment" John Wiley, New York I967 , A.M. Okun (ed) "the Battle Against Unemployment" Norton, I965.

على أننا اذا انتقلنا الى حالة البلاد النامية، او التى تسعى للنمو ، فان المعنى الذى يحمله مصطلى الاستقرار الاقتصادى لابد وأن يحمل معانى مختلفة عن تلك التى يحملها فى حالة البلاد الرأسمالية المتقدمة . وهذا الاختلاف بفرضه ويحتمه طبيعة الاختلاف الجذرى القائم بين هذه الدول والدول المتخلفة . وهو الاختلاف الذى يبلور فى النهاية بين حالة التقدم وحالة التخلف .

فمن ناحية ، نلاحظ ،أولا ، اذ لان كانت مشكلة البلاد الرأسمالية المتقدمة هى المحافظة على حالة التشغيل الكامل للطاقات الانتاجية المتقدمة وللموارد الاقتصادية والبشرية المتاحة، فان مشكلة البلاد النامية ، ومنها مصر، تتمثل أساسا فى كيفية بناء هذه الطاقات. وهو مايعنى فى النهاية تحقيق التنمية الاقتصادية والاستخدام الرشيد لمختلف مواردها المادية والمالية والبشرية. ومن هنا ، يكون من العبث اذن ، القول ، بأن سياسة الاستقرار الاقتصادى فى البلاد النامية يجب أن تستهدف المحافظة على استمرار التشغيل الكامل لان هذا التشغيل الكامل غير موجود أصلا ومن ثم لايجوز الكلام عن استمرار وجوده ، بل الصحيح القول أن تحقيق الاستقرار الاقتصادى فى هذه الدول انما يعنى ضرورة بناء التنمية واستمرارها . أى تحقيق معدلات مرتفعة للنمو والمحافظة على تحقيق هذه المعدلات بشكل مستمر .

ومن ناحية أخرى ،نلاحظ ثانيا ،أنه بينما أن سياسات الاستقرار الاقتصادى بالبلاد الرأسمالية المتقدمة تهدف الى علاج مشكلة البطالة الدورية التى تنتاب النظم الرأسمالية فى مرحلة الكساد[1]، ومايتطلبه

---

(١) ينبغى التنويه هنا ، بأن الغالبية العظمى من الاقتصاديين الغربيين لاتعنى بحالة التشغيل (التوظف) الكامل الانتفاء الكامل والمطلق لحالة البطالة . فهم لا يستبعدون من حالة التشغيل الكامل حالات البطالة الاحتكاكية ، ووجود معدل مقبول (طبيعى) للبطالة يتراوح مابين ٣ - ٥٪ من مجموع القوى العاملة ففى أمريكا على سبيل المثال ، نجد أن الاقتصاديين يشيرون الى تحقق حالة التوظف الكامل اذا لم يتجاوز معدل البطالة ٤٪ من اجمالى القوة العاملة . وفى بريطانيا (فى عام ١٩٤٤) كان من المقبول الزعم بوجود حالة التوظف الكامل اذا لم يتعد معدل البطالة ٣٪ ولكن فى أعقاب الحرب العالمية الاخيرة انخفض المعدل المقبول (نظريا) الى ٢٪ للحكم على تواجد حالة التوظف الكامل من عدمها . انظر :

Richard G. Lipsey" An Introduction to Positive Economics" Fourth edition , ELBS, I976, p. 479.

ذلك من تزايد فى الانفاق العام على الاشغال العامة ، فان هذا الهدف فى حالة البلاد النامية يكتسب مضمونا مختلفا تماما عن حالة البلاد الرأسمالية المتقدمة . فمشكلة البلاد النامية فى هذا الخصوص لاتتمثل فى علاج مشكلة البطالة الدورية ، انما علاج قضية البطالة البنيانية (الهيكلية) اللازمة لمشكلة التخلف ، والتى تتمثل فى مختلف الوان البطالة المقنعة والسافرة والموسمية . وهى أنواع محددة من البطالة تسود فى هذه البلاد نتيجة لاختلاف النمو الحادث بين نمو السكان والقوة العاملة من ناحية ، وبين نمو فرص التوظف من ناحية أخرى . ولا يشك أحد فى أن علاج مشكلة البطالة البنائية فى حالة البلاد النامية تعد أحد المعايير الهامة للحكم على مدى فاعلية الانفاق العام فى هذه البلاد . وعلاج هذه المشكلة ، بشكل صحيح ، لايكون عن طريق زيادة الانفاق العام على الاشغال العامة ، ايا كان الامر ، كما هو الحال فى البلاد الرأسمالية المتقدمة ، وانما عن طريق خلق فرص التوظف من خلال تزايد معدلات الاستثمار وتغيير هيكل الانتاج القومى والاختيار الملائم للتكنولوجيا .

ومن ناحية ثالثة ، نلاحظ أيضا ، أنه لان كانت سياسات الاستقرار الاقتصادى بالبلاد الرأسمالية تهدف الى تلافى موجات التضخم والانكماش التى كثيرا ماتصاب بها هذه الدول خلال مراحل الدورة الاقتصادية ، وبما يعنيه ذلك من ضرورة المحافظة دون حدوث تغيرات فجائية ومستمرة فى المستوى العام للأسعار ، فان مشكلة البلاد النامية فى هذا الخصوص تعد جد مختلفة تماما عن حالة البلاد الرأسمالية المتقدمة . فمن المعلوم أن موجات التضخم التى تسود الدول الرأسمالية تعود الى سيطرة الاحتكارات ، والى أخطاء السياسات النقدية والمالية . وهى تعكس ، فى التحليل الاخير ، مجموعة معينة من القوانين الاقتصادية التى تتحكم فى مسار وحركة الاقتصاد الرأسمالى المتقدم . أما فى حالة البلاد النامية فان موجات التضخم فيها تعود أساسا الى مجموعة معينة من الاختلالات الهيكلية الرابضة فى الواقع الاقتصادى والاجتماعى المتخلف . وليست الجوانب المالية والنقدية للتضخم فى هذه الدول ، الا انعكاسا لهذه الاختلالات . فاهيك عن أن التضخم فى البلاد النامية يعود ، فى جزء منه ، الى تزايد الاعتماد على العالم الخارجى والذى يتمثل فى اعتماد هذه الدول على الدول الاخرى فى الحصول على حاجاتها من المواد الغذائية والوسيطة والاستثمارية ، فضلا عن رأس المال الاجنبى[1] وهذا الاعتماد ، الذى أخذ شكلا متزايدا فى الحقبة الاخيرة ، يجعل هذه الدول فريسة سهلة للوقوع فى أنياب التضخم المستورد . أضف الى ذلك حقيقة هامة ، وهى أن

(١) لمزيد من التفاصيل انظر : دكتور رمزى زكى — علاقة التضخم بالتراكم الرأسمالى فى البلاد الآخذة فى النمو ،

طبيعة عملية التنمية ، وماتولده من اختلالات ، وخصوصا فى مراحلها الاولى ، عادة ماتؤدى الى خلق بعض الضغوط التضخمية . وليس هناك من بديل ، لتلافى هذه الضغوط ، سوى ايقاف عملية التنمية نفسها . غير أن ذلك أمر ، بالطبع ، غير مقبول .

ومن ناحية رابعة ، ينبغى لنا أن نلاحظ أن مشكلة اختلال ميزان المدفوعات بالبلاد الرأسمالية المتقدمة ، وخصوصا فى وضعها الراهن ، لاتعكس اختلالا هيكليا ، أى اختلالا فى طبيعة بنيان الانتاج القومى ، وانما تعكس محصلة نهائية لقوى الصراع والمنافسة القائمة الآن بين التكتلات والمجموعات الاقتصادية الكبرى فى السوق العالمى .[1] كما أنها نتيجة حتمية لانهيار نظام النقد الدولى ، وتعويم عملات هذه الدول الخ . اما فى البلاد النامية ، فان اختلال ميزان المدفوعات هو ، فى الحقيقة ، اختلال هيكلى ، بمعنى انه يعكس ، فى التحليل الاخير ، اختلالا بنيانيا يقوم بين هيكل الانتاج القومى وقوى الطلب الكلى ، بين قوى الاستهلاك وقوى الادخار ، بين حجم الاستثمار وبين مصادر التمويل المحلية المتاحة . وهذا الاختلال هو أمر حتمى ، فى المراحل الاولى من التنمية ، نظرا لما يتطلبه الدفع المتتالى لها من نمو الواردات بمعدل أكبر من معدل نمو الصادرات . غير أن استمرار عملية التنمية ، دون ضغوط داخلية وخارجية يتطلب معالجة هذا الاختلال ، والا تعرضت عملية التنمية لقوى معاكسة لها .

وعلى أية حال ، نستطيع مما سبق ان نستخلص ، ان اهداف سياسات الاستقرار الاقتصادى بالبلاد الرأسمالية المتقدمة تختلف أيما اختلاف عن حالة البلاد النامية . فبينما تستهدف سياسة الاستقرار الاقتصادى بالبلاد الرأسمالية استمرار حالة التشغيل الكامل وتلافى أوضاع التضخم والكساد والعمل على استعادة التوازن

= مذكرة خارجية رقم (٦٩١) ، القاهرة ١٩٦٦ ، وانظر أيضا دراسة تحليلية لتفسير التضخم بمصر ١٩٦٠ ١٩٧٦ ، سلسلة : قضايا التخطيط والتنمية ، التى يصدرها معهد التخطيط القومى . أغسطس ١٩٧٩ رقم (٩) .

(١) وتتمثل هذه القوى أساسا فى مجموعة دول أوربا الغربية ، واليابان ، والولايات المتحدة الأمريكية .

فى ميزان المدفوعات ، فان سياسات الاستقرار الاقتصادى بالبلاد النامية يجب أن تستهدف تحقيق التنمية الاقتصادية والمحافظة على استمرار تحقيق المعدلات المرتفعة لها عن طريق التشغيل الرشيد لمختلف مواردها المادية والبشرية والمالية مع تحقيق الاستقرار السعرى والنقدى الملائم لاستمرار دفع عجلات التنمية دون ضغوط خارجية وداخلية .

فى ضوء هذه الخلفية التى حددناها لمصطلح " الاستقرار الاقتصادى " فى حالة البلاد النامية ، سنحاول الآن أن نلقى بالاضواء على الدور الذى قام به الانفاق العام بمصر فى هذا الصدد . وسوف نهتم أساسا بالقضايا الآتية :

١ — الانفاق الاستثمارى والنمو الاقتصادى فى مصر .
٢ — الانفاق العام ومشكلة التشغيل الكامل للعمالة فى مصر .
٣ — الانفاق العام وميزان المدفوعات المصرى .
٤ — الانفاق العام ومشكلة التضخم بمصر .

الفصـــــل الأول

الانفاق الاستثمارى والنمو الاقتصادى فى مصـــر

مقدمـــة :

تبدأ فترة هذه الدراسة (١٩٧٠ ــ ١٩٧٨) ومصر محملة بخسائر جسيمة نتيجة لحرب ٥ يونيـــو ١٩٦٧ . وهذه الخسائر قد أثرت أيضا تأثير على نمو الاقتصاد المصرى . فمن ناحية فقدت مصر كل شبـــه جزيرة سيناء وما بها من ثروات طبيعية (حقول البترول أساسا) . كما أغلقت قناة السويس وضاع معها ما كانت تأتى به من حصيلة هامة للنقد الأجنبى . كما تأثرت حركة السياحة وما تمثله من موارد ، نتيجة لتعرض المنطقـة لحالة اللاسلم واللاحرب التى سادت خلال هذه الفترة . ناهيك عن الخسائر التى فقدتها مصر فى مواردهـــا البشرية وما كانت تمثله من قوى عاملة وخبرة عالية الكفاءة ، فضلا عن تدمير جانب هام من الطاقات الانتاجية فى منطقة قناة السويس . أضف الى ذلك الاجهاد الشديد الذى تعرضت له شبكة البنية الاساسية واستخدامهـا فى المجهود الحربى . ويضاف الى ذلك ، بطبيعة الحال ، الاثر الذى نجم عن الحرب على كيفية تخصيص الموارد الاقتصادية فيما بين الاغراض الحربية والاغراض الاقتصادية .

فكل هذه الخسائر والآثار كانت تمثل فى حقيقة الأمر ، ضياعا فى موارد مصر الاقتصادية التى كـــان من الممكن أن تستخدم ، بشكل مباشر أو غير مباشر ، فى دفع عجلات النمو للاقتصاد المصرى[1] .

---

(١) لمزيد من التفاصيل حول الخسائر الاقتصادية التى تحملتها مصر نتيجة للحرب العربية الاسرائيلية منـــذ عدوان ١٩٦٧ انظر :
د . ابراهيم العيسوى ، د . على نصار : محاولة لتقدير الخسائر الاقتصادية التى الحقتها الحـــرب العربية الاسرائيلية بمصر منذ عدوان ١٩٦٧ ، منشورة فى : الاقتصاد المصرى فى ربع قرن . الهيئـــة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ١٩٧٨ ، ص١٢٧ ــ ١٥٦ .
ومن الجدير بالذكر أن هذه الدراسة قد قدرت الخسائر الاقتصادية لمصر طبقا لخمسة بدائل مختلفة وكانت نتيجة التقدير كما يلى (بالبليون جنيه وبأسعار ١٩٧٥) .

البديـــل	الاول	الثانـــى	الثالـــث	الرابـــع	الخامـــس
الخسائر	٢٣٫٢٤٩	٢٤٫٠٤١	٢٠٫١٠٨	٢٣٫٧٧٨	١٧٫٠٥٢