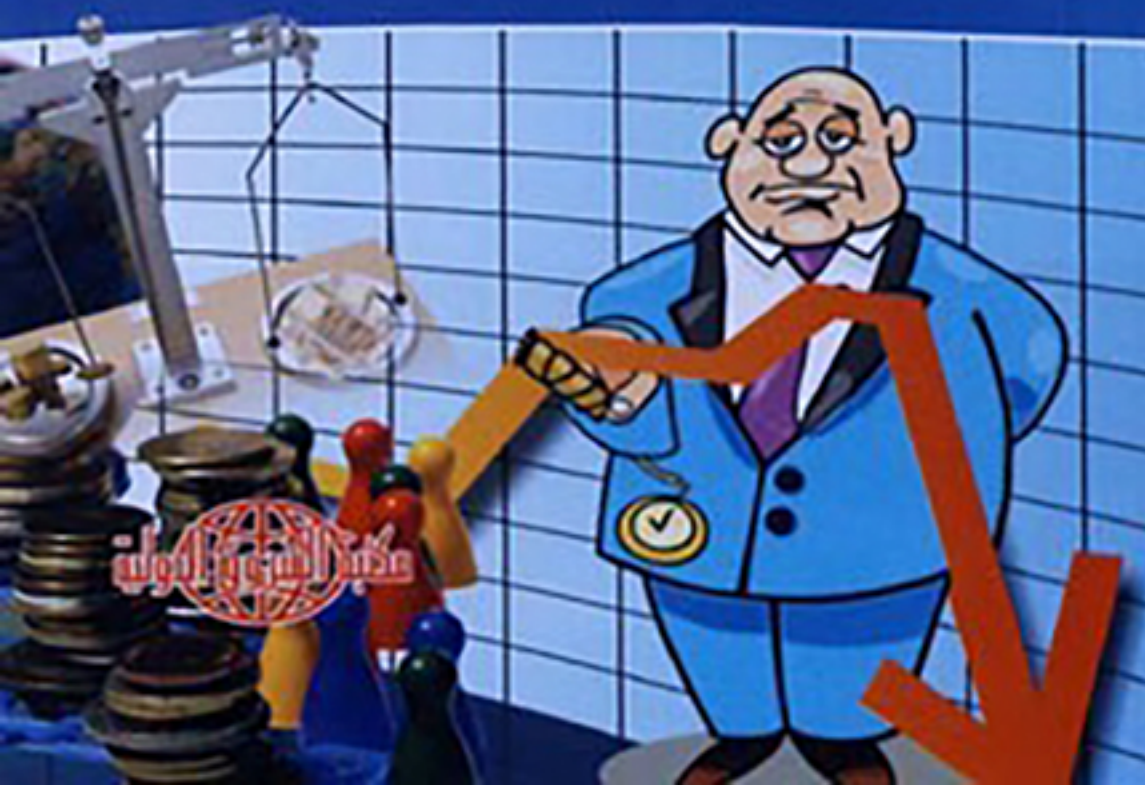


موازنة ما بعد الثورة دعم للأغنياء ولا عزاء للفقراء

عبد الحافظ الصاوي



**موازنة ما بعد الثورة
دعم للأغنياء ... ولا عزاء للفقراء**

الطبعة الأولى

١٤٣٢هـ - أكتوبر ٢٠١١م



٢٢ شارع الأندلس - مصر الجديدة - بجوار حديقة ماري لاند

تليفون وفاكس : ٢٢٥٦٦٤٣٥ - ٢٢٥٦٦٣٧٥

٠١٠١٦٣٣٧١٨

Email: <shoroukintl@hotmail.com>

<shoroukintl@yahoo.com>

<http://shoroukintl.com>

موازنة ما بعد الثورة دعم للأغنياء ... ولا عزاء للفقراء

عبد الحافظ الصاوي



البرنامج الوطني لدار الكتب المصرية

الطهرسة أثناء النشر

(بطاقة طهرسة)

إعداد الهيئة العامة لدار الكتب والوثائق القومية (إدارة الشؤون الفنية)

الصاوى، عبد الحافظ.

موازنة ما بعد الثورة، دعم للأغنياء ولا عزاء للفقراء /

عبد الحافظ الصاوى.

ط١. - القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، ٢٠١١ م.

١٠٧ ص؛ ١٤ × ٢٠ سم.

تلمك 6-069-701-977-978

١ - الميزانية - مصر.

٣٥٠,٧٢٢

أ-العنوان.

رقم الإيداع: ١٦٣٢٨ / ٢٠١١ م

الترقيم الدولي: 6-069-701-977-978 I. S. B. N.

الفهرس

الموضوع	الصفحة
• مقدمة.....	١١
الفصل الأول: مراحل وخصائص الموازنة.....	١٥
• الإطار الدستوري والتشريعي للموازنة.....	١٥
• مراحل الموازنة.....	١٦
• الخصائص العامة للموازنة.....	١٧
• أنواع الموازنات.....	١٩
الفصل الثاني: أبواب الموازنة ومشكلاتها.....	٢١
• تقسيم أبواب الموازنة حسب تعديلات قانون ٥٣ لسنة ١٩٧٣...٢١	٢١
• مشكلات الموازنة المصرية.....	٢٢
•	

أولاً: العجز.....	٢٢
ثانياً: الدين العام.....	٢٥
ثالثاً: الدعم.....	٣٠
رابعاً: غياب العدالة الضريبية.....	٣٣
خامساً: خلل هيكل الأجور.....	٣٩
سادساً: ضعف مخصصات الصيانة.....	٤٢
سابعاً: موازنة استهلاكية.....	٤٤
ثامناً: موازنة موازية (الصناديق الخاصة).....	٤٤
السند القانوني لوجود الصناديق الخاصة.....	٤٦
انتقادات وضع الصناديق الخاصة.....	٤٩
الفصل الثالث: موازنة مصر بعد الثورة.....	٥٣
• ملامح مشروع الموازنة العامة للعام المالي ٢٠١١ / ٢٠١٢.....	٥٣
١- الإيرادات.....	٥٣
٢- النفقات.....	٥٤
٣- العجز.....	٥٥
• ملاحظات ومقترحات على مشروع الموازنة.....	٥٧
أولاً: أهداف السياسة المالية.....	٥٩
ثانياً: العمل على زيادة الإيرادات العامة.....	٦٣

٦٧.....	ثالثًا: إعادة هيكلة الأجور.....
٦٩.....	رابعًا: مطلوب برنامج لسداد الدين المحلي.....
٧٠.....	خامسًا: إعانة البطالة وصندوق التدريب.....
٧١.....	سادسًا: ترشيد الدعم.....
٧٤.....	دعم الطاقة للصناعات كثيفة استهلاكها.....
٧٧.....	ملاحظات على مخصصات الدعم.....
٨٠.....	دعم الأغنياء ودعم الفقراء.....
٨٢.....	سابعًا: ضرورة مراجعة الإنفاق على الأمن الداخلي.....
٨٣.....	ثامنًا: تدني مخصصات حماية البيئة.....
٨٤.....	تاسعًا: تحقيق العدالة الضريبية.....
٨٧.....	مظاهر عدم العدالة الضريبية.....
٨٩.....	عاشرًا: زيادة مخصصات الصيانة.....
٨٩.....	حادي عشر: الإنفاق على التعليم والصحة.....
٩٢.....	ثاني عشر: الاهتمام بالبحث العلمي.....
٩٣.....	ثالث عشر: ضم الصناديق الخاصة للموازنة.....
٩٥.....	الخاتمة.....
١٠١.....	المصادر والمراجع.....

obeikandi.com

إهداء

- إلى العدل....
- ستجد يومًا ما عرشًا على الأرض.. ما دام هناك مناضلون.
- إلى شهداء «ثورة التحرير»....
- أنتم المشكاة التي تنير طريق المناضلين.
- أيها المناضلون..
- ستجدون في نهاية طريقكم «العدل».

عبد الحافظ الصاوي

obeikandi.com

مقدمة

في إطار من الوعي الذي فرضته ثورة ٢٥ يناير، انتظر المجتمع المصري موازنة ما بعد الثورة، ليرى فيها طموحاته، من الحرص على الموارد العامة، وحسن تخصيص الإنفاق العام، في إطار من الشفافية، وبما يبرز سياسة مالية جديدة تحقق العدالة الاجتماعية، وتعيد للدولة دورها الاقتصادي المسلوب، وتساهم في بناء قطاع خاص منتج، يعمل على توطيد عرى التنمية. ولكن الموازنة أتت مخيبة للآمال، فلم يلحظ المجتمع تغيراً في السياسات التي تبنتها حكومات مبارك من قبل، وحرص واضعي السياسة المالية على تلبية بعض المطالب الفئوية، والترضية السياسية قصيرة الأجل.

الجميع بعد الثورة يعلم أن عجلة الإنتاج قد تباطأت، وأن موارد مهمة للموازنة العامة قد تأثرت مع نهاية العام المالي ٢٠١٠ / ٢٠١١، إلا أن هذا التأثير سوف يكون محدوداً للغاية في موازنة ٢٠١١ / ٢٠١٢، ومن هنا كان المتصور أن يتم العمل وفق موازنة عام ٢٠١٠ / ٢٠١١، مع إعادة النظر في بنودها وإعادة هيكلتها، من خلال بنود مهمة مثل الأجور،

والدعم، ومخصصات الرئاسة ومجلسي الشعب والشورى، وإيرادات الصناديق الخاصة، والمتأخرات الضريبية. ولكن شيئاً من هذا لم يُلتفت إليه أو يتم العمل به، وكان إعداد موازنة جديدة عمل مقصود لذاته، فكانت الموازنة الجديدة، التي جعلت من الاقتراض من الخارج أبرز نجاحاتها، من خلال اتفاق مع الصندوق والبنك الدوليين، ومؤسسات دولية وإقليمية أخرى. في حين أن اللجوء للاقتراض هو أسهل الطرق لمن يريد ألا يعمل بجد واجتهاد في توفيق أوضاعه الداخلية، إلا أن هذا التوجه بالاقتراض من المؤسسات الدولية لم يكتب له النجاح؛ حيث رُفض مشروع الموازنة في صورته الأولى من قبل المجلس العسكري والمجتمع، ليعاد النظر فيه، وتعلن مصر عن عدم خوضها غمار الاقتراض من الخارج مرة أخرى. وكذلك عظم واضعو الموازنة من حجم المنح من الدول العربية والأجنبية، في الوقت الذي يعلنون فيه، أنهم لم يجدوا في هذا الصدد شيئاً على أرض الواقع، وأن ما أعلن مجرد وعود من دول عربية وأجنبية.

ومن اللافت للنظر أن وزارة المالية عقدت اجتماعات متعددة سواء بمقر مجلس الوزراء، أو داخل ديوان الوزارة، دون أن تقدم للمجتمعين الخطة العامة للدولة، والتي تعتبر الموازنة مجرد ترجمة مالية لها، ففي حين دعا وزير المالية للاجتماعات العامة لمناقشة الموازنة، نقلت وسائل الإعلام بعدها بأسبوعين ملامح الخطة العامة للدولة للعام المالي ٢٠١١ / ٢٠١٢، وكان الوزارتين تعملان كل في واد. فالعرف التشريعي والسياسي أن

تقدم الحكومة وثيقتي الخطة والموازنة في آنٍ واحد، وهو ما لم نجده في أداء وزارتي المالية، والتخطيط والتعاون الدولي. وحتى مجرد حضور وزيرة التخطيط والتعاون الدولي لم يكن ملحوظًا في مناقشات الموازنة العامة للدولة، سواء في مجلس الوزراء أو في ديوان وزارة المالية.

كان المنتظر من حكومة تسيير الأعمال، أن يكون لها أداء تقشفي يلحظه رجل الشارع، ويجد أثره في الموازنة الجديدة، ليرى إلى أي حد تم الترشيد في الإنفاق الحكومي، سواء في شراء السيارات أو الأثاث، أو رواتب العاملين بمكاتب الوزراء، أو بدلات السفر والاجتماعات، ولكن رجل الشارع وجد موازنة تحمل إليه نفس سمات موازنات ما قبل الثورة، من عجز وديون، ومحاباة للأثرياء من خلال دعم الطاقة، وأيد مرتعشة تجاه السياسة الضريبية. فأصبح لسان حال رجل الشارع يقول، الثورة لم تخرج من ميدان التحرير، ولا أمل في تحسين الوضع الاقتصادي.

وعلى الرغم من أن تعديلات قانون الموازنة العامة في مصر، التي تمت في عام ٢٠٠٥، ألزمت واضع الموازنة بأن يتبع نظام موازنة الأهداف والبرامج، خلال خمس سنوات، وهو ما تم بصورة ورقية في موازنة عام ٢٠١٠ / ٢٠١١، فإننا لم نجد لاتباع الموازنة الجديدة لنهج الأهداف والبرامج أي أثر يذكر، ومن ثم فلا نستغرب أن نجد نفس الأداء السيئ في كافة مؤسسات الدولة؛ لأن التمويل المقدم من قبل الموازنة لن تتم مراجعته إلا في إطار الصورة الرقمية العقيمة، لموازنة الإنفاق والبنود، أي نجد أنفسنا أمام تمويل بلا مسئولية.

وحتى يكون المواطن المصري بعد الثورة، على هدى مما تحمله لنا الموازنة الجديدة وانعكاساتها الاقتصادية والاجتماعية، فإننا نقدم تحليلاً لبنود هذه الموازنة، من خلال أرقامها الواردة والمنشورة على موقع وزارة المالية. آملين أن تتم مراجعة هذه الموازنة لتسلك طريقاً يتفق وطموحات شعب يعاني نحو نصف سكانه من الفقر، ونحو ٢٥ ٪ من شبابه من البطالة، وتردي في الخدمات العامة في مجالات الصحة والتعليم، راجين أن يضع هذا الشعب قدمه على طريق النهضة، الذي لا يزال يعيش حلمه، ونسأل الله أن يجياه واقعاً في القريب العاجل.

الفصل الأول

مراحل وخصائص الموازنة

الإطار الدستوري والتشريعي للموازنة

شمل دستور ١٩٧١، أربع مواد تخص الموازنة العامة للدولة، وهي المواد (١١٥، ١١٦، ١١٧، ١١٨) والتي توجب على الحكومة تقديم الموازنة العامة لمجلس الشعب، وصلاحيات المجلس في تعديل الموازنة، واعتمادها، ومراجعتها من خلال الحساب الختامي. ونظرًا لسقوط الدستور بعد ثورة ٢٥ يناير، فقد آلت هذه الصلاحيات إلى المجلس الأعلى للقوات المسلحة، بموجب الإعلان الدستوري، الذي صدر عقب استفتاء مارس ٢٠١١؛ حيث نصت المادة ٥٦ على حق المجلس الأعلى في إقرار الموازنة العامة للدولة، ومراقبة تنفيذها، بينما أسندت المادة ٥٦ من الإعلان الدستوري، إلى الحكومة إعداد الموازنة.

وينظم شأن الموازنة العامة للدولة في مصر، القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣، وقد عرّف القانون الموازنة بأنها «البرنامج المالي للخطة عن سنة

مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة، وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة».

مراحل الموازنة

وتمر الموازنة العامة للدولة، بأربع مراحل، هي^(١):

١ - الإعداد: بناء على مضمون المادة ١٥ من قانون الموازنة، تقوم وزارة المالية بإعداد الموازنة العامة، بعد الاتصال بجميع الجهات التي تمولها الموازنة لمعرفة احتياجاتها، وكذلك على وزارة المالية استشارة البنك المركزي للتنسيق بين السياستين المالية والتقديية.

٢ - الاعتماد: قبل بداية السنة المالية بثلاثة أشهر، وبموجب النص الدستوري، تقوم الحكومة بإرسال مشروع الموازنة العامة للدولة، إلى مجلس الشعب، ليبدأ في مناقشتها، وله حق التعديل عليها، في إطار الموارد المالية المتاحة، وبعد المناقشة والموافقة على الصورة النهائية للموازنة، يتم اعتمادها بقانون من قبل مجلس الشعب، ويسمى القانون الصادر من مجلس الشعب، «قانون ربط الموازنة العامة».

٣ - التنفيذ: يبدأ تنفيذ الموازنة العامة في مصر، بعد اعتمادها من مجلس الشعب، في أول يوليو من كل عام، ولا يحق للحكومة تجاوز الاعتمادات

(١) د. عبد الله شحاتة خطاب د. د. صالح عبد الرحمن أحمد، الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على الموازنة المصرية، مركز شركاء التنمية، أبريل ٢٠٠٨.

المخصصة بالموازنة، إلا بعد الرجوع لمجلس الشعب، لأخذ موافقته، ويسمى ذلك اعتمادًا إضافيًا للموازنة. وعادة ما يحدث هذا الأمر في حالة ارتفاع أسعار سلع إستراتيجية يتم استيرادها من الخارج، بصورة تتجاوز الاعتمادات المقدرة في الموازنة، أو وجود حالات استثنائية تعمل على تجاوز مخصصات الإنفاق في خدمات عامة بالدولة.

٤ - المراجعة: بعد انتهاء السنة المالية يتم عمل حسابات ختامية، لإعداد الميزانية العامة للدولة، والتي تعبر عن الإيرادات والنفقات الفعلية التي تمت خلال العام، وبعد مناقشة الحسابات الختامية، والتأكد من عدم وجود تجاوزات من قبل الحكومة لما هو مقدر بالموازنة العامة للدولة، يتم اعتماد الحسابات الختامية، ويكون ذلك أيضًا بقانون ربط الحساب الختامي. وفي حالة وجود مخالفات من حق مجلس الشعب أن يحيل هذه المخالفات إلى النيابة العامة.

الخصائص العامة للموازنة^(١)

١ - السنوية: عادة ما تكون الموازنة لسنة مالية، قد تتفق والتقويم الميلادي من حيث البداية والنهاية، أو بخلاف ذلك، فتختار كل دولة بداية ونهاية العام المالي، بالطريقة التي تناسبها، وفي مصر بموجب قانون

(١) يوسف كمال محمد، فقه الاقتصاد العام، بدون ناشر، الطبعة الأولى، القاهرة ١٩٩٠، ص ٤٦٨ - ٤٨٧.

الموازنة العامة للدولة، تبدأ السنة المالية من كل عام من أول يوليو، وتنتهي في نهاية يونيو من العام التالي. إلا أن بعض الدول اتجهت إلى نظام آخر يسمح بوجود موازنة ثلاثية، على أن يكون أداء الموازنة السنوية في إطار الاعتماد المخطط له في الموازنة الثلاثية، وهو ما اعتمدته دولة الإمارات العربية مؤخرًا.

٢ - العمومية: والمقصود بها أن كافة الإيرادات والنفقات الخاصة بالموازنة العامة لها صفة العموم، فلا يصح تخصيص إيراد ما لإنفاق ما، ولكن يتم تقدير كافة الإيرادات بشكل عام، ثم يتم تخصيص النفقات حسب احتياجات القطاعات المختلفة. فلا يصح مثلًا أن يقال إن إيراد قناة السويس يوجه للإنفاق على مرفق أو خدمة معينة، كما لا يصح لأية جهة أن تخصص احتياجاتها التمويلية من إيراداتها، ثم تحظر وزارة المالية بنتيجة المقاصة، ولكن على كافة أجهزة الدولة أن تورد إيراداتها للخزانة العامة، ثم تحدد فيما بعد احتياجاتها في الوقت المحدد لإعداد الموازنة القادمة.

٣ - الشمول: والمقصود به أن تكون الموازنة العامة للدولة شاملة لكافة الإيرادات والنفقات عن السنة المالية، ولا توجد أية مصروفات أو نفقات خارجها، حتى يستطيع صانع السياسة المالية أن يضع أهدافه في ضوء معرفة تامة بالإمكانات والاحتياجات الحقيقية.

٤ - الوحدة: لا بد أن يضم الموازنة العامة سجل واحد، يتضمن كافة الإيرادات والنفقات.

أنواع الموازنات^(١)

توجد أكثر من طريقة لإعداد الموازنة العامة للدولة، وأشهرها موازنة البنود والإنفاق، وقد ظلت مصر تعد موازنتها العامة في إطارها، حتى عام ٢٠٠٩ / ٢٠١٠، ولكن التعديلات التي أجريت على قانون الموازنة في عام ٢٠٠٥، ألزمت الحكومة أن تعد الموازنة في ضوء طريقة البرامج والأهداف، خلال خمس سنوات، فتم إعداد موازنة عام ٢٠١٠ / ٢٠١١، وفق طريقة البرامج والأهداف، وإن كنا نعتقد أنها نفذت ورقياً. وفيما يلي نُلقي الضوء على الأنواع المختلفة للموازنات.

١ - البنود والإنفاق: وفي هذه الطريقة يتم حصر مصادر الإيرادات العامة، وعلى الجانب الآخر رصد النفقات العامة، وتتم عملية التوزيع وفق أهمية الإنفاق، وفي نهاية العام، تكون المراجعة على أساس الالتزام بمخصصات الإنفاق وعدم تجاوزها، ومن عيوب هذه الطريقة أنها لا تعكس وجود تقييم دقيق للعائد من الإنفاق، لتحسين جودة الخدمات المقدمة من قبل المؤسسات العامة.

٢ - البرامج والأهداف: لا يتم الإنفاق في هذه الطريقة إلا في ضوء برامج محددة مرتبطة بتحقيق أهداف معينة، وبالتالي يتم تحديد احتياجاتها المالية، فكل هيئة أو مؤسسة أو قطاع يتم تمويله من قبل الموازنة العامة لا بد أن يضع مجموعة من الأهداف، يتم تحقيقها من خلال مجموعة من

(١) د. عبد الله شحاتة، و د. صالح عبد الرحمن أحمد، الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على الموازنة المصرية، مرجع سابق.

البرامج. ومن مزايا هذه الطريقة، أنها تبين مدى الاستفادة من الإنفاق العام في ضوء ما تحقق من أهداف.

٣ - الموازنة الصفرية: وتوجد عدة تعريفات للموازنة الصفرية منها: أنها نظام يفترض عدم وجود أي خدمة أو نفقة في بداية العام المالي، واعتماد أكثر الطرق فاعلية للحصول على أكبر قدر من المخرجات بأقل تكلفة ممكنة، وهناك تعريف آخر، بأنها عملية تخطيطية بحيث يضع المدير كافة تفاصيل موازنته مبتدأً من نقطة الصفر. ومثل باقي أنواع نظم الموازنات فلها إيجابيات وسلبيات، ومن إيجابياتها توفير الحصر الدقيق لكافة النفقات وربطها بالأهداف الإستراتيجية للإدارة، وبالتالي توفير القدرة على إنجاز المهام بكفاءة أكبر، أما عن مسالبتها، فهي توفر التمويل ولا تهتم بأن ينتهي المشروع أو البرنامج أم لا، وتترك المتابعة للمديرين، ولا توفر الضوابط للتأكد من انتهاء كافة البرامج والمشروعات.

الفصل الثاني

أبواب الموازنة ومشكلاتها

تقسيم أبواب الموازنة حسب تعديلات قانون ٥٢ لسنة ١٩٧٣

يتم تصنيف النفقات في ثمانية أبواب هي:

الباب الأول: الأجور وتعويضات العاملين.

الباب الثاني: شراء سلع وخدمات.

الباب الثالث: سداد الفوائد.

الباب الرابع: الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية.

الباب الخامس: المصروفات الأخرى.

الباب السادس: شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات).

- الباب السابع: حيازة الأصول المالية المحلية والأجنبية^(١).
- الباب الثامن: سداد القروض المحلية والأجنبية.
- ويتم تصنيف الإيرادات في خمسة أبواب هي:
- الباب الأول: الضرائب.
- الباب الثاني: المنح.
- الباب الثالث: الإيرادات الأخرى.
- الباب الرابع: المتحصلات من الإقراض ومبيعات الأصول المالية.
- الباب الخامس: الاقتراض.

مشكلات الموازنة المصرية

أولاً: العجز

تعرف الموازنة العامة لأي دولة، وجود عجز أو فائض في كل عام، وإن كان غالب دول العالم لديها عجز في موازنتها، وبخاصة في الدول النامية، ومنها مصر، مع وجود عدد قليل من الدول لديها فائض مثل اليابان، وبعض الدول النفطية، وبخاصة بعد الطفرات النفطية في مطلع الألفية الثالثة على سبيل المثال.

(١) عبارة عن محفظة أوراق مالية، تشمل الإقراض والمساهمة من الخزنة العامة للهيئات والشركات، كما تشمل نصيب الخزنة في صندوق إعادة الهيكلة لقطاع الأعمال العام.

والعجز هو زيادة النفقات عن الإيرادات بالموازنة العامة للدولة، وتبقى القضية في حجم هذا العجز، وكيفية إدارته، وتدبير تمويله. فهناك مؤشر على حجم العجز المسموح به في الموازنة العامة للدولة، وهو المعيار الذي وضع في إطار اتفاقية ماسترخت لدول الاتحاد الأوروبي، وهو في حدود ٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي. إلا أن الاقتصاديين يرون أنه يمكن تجاوز هذا المعدل في حدود معينة، شريطة أن يوجه تمويل الزيادة في العجز إلى مشروعات إنتاجية، تعمل على خلق فرص عمل حقيقية، وتوفير سلع وزيادة في الإنتاج، أما في حالة توجيه تمويل العجز إلى الإنفاق الجاري، فإن ذلك يعد عبئاً إضافياً إلى الدين العام للدول، والذي يجعل من العجز والمديونية حلقة مفرغة.

ولا يتوقف الأمر على مجرد رصد العجز بالموازنة، ولكن القضية الأهم، هي كيف يتم تمويل هذا العجز؟، هل يتم من خلال اقتراض من الداخل أو الخارج؟ أم من خلال مصادر غير حقيقية، وهي طبع مزيد من النقود، التي لا يقابلها سلع وخدمات بالمجتمع؟ كلا الخيارين مر، فالاستدانة لها ثمنها، والمتمثل في تكلفة الاقتراض؛ لذلك يفضل أن تُحمّل المشروعات التي يتم تمويلها بالدين بأعباء هذا الدين من أقساط وفوائد، ويتطلب ذلك وجود حكومات ديمقراطية، وبرلمانات حرة يمكنها محاسبة القائمين على أمر المؤسسات العامة لسداد هذه الديون، حتى لا تكون عبئاً على الأجيال القادمة، وعادة ما تفتقد الدول النامية - ومنها مصر - وجود حكومات ديمقراطية، أو برلمان حر. واللجوء إلى طبع النقود يصنع مشكلة أكثر سلبية وهي التضخم. ومن الأفضل أن يكون تمويل العجز من مصادر حقيقية من خلال الاقتراض، في حالة الضرورة إليه.

جدول رقم (١)
تطور العجز في الموازنة العامة
خلال الفترة ٢٠٠١ / ٢٠٠٢ - ٢٠٠٩ / ٢٠١٠

السنوات	قيمة العجز الكلي بالموازنة (بالمليار جنيه)	نسبة العجز الكلي إلى الناتج المحلي الإجمالي
٢٠٠٢ / ٢٠٠١	٣٨,٤	١٠,٢
٢٠٠٣ / ٢٠٠٢	٤٣,٥	١٠,٤
٢٠٠٤ / ٢٠٠٣	٤٥,٨	٩,٥
٢٠٠٥ / ٢٠٠٤	٥١,٦	٩,٦
٢٠٠٦ / ٢٠٠٥	٥٠,٣	٨,٢
٢٠٠٧ / ٢٠٠٦	٥٤,٦	٧,٥
٢٠٠٨ / ٢٠٠٧	٦١,١	٦,٧
٢٠٠٩ / ٢٠٠٨	٧١,١	٦,٩
٢٠١٠ / ٢٠٠٩	٩٧,٧	٨,٠٩

المصدر: البيانات الخاصة بالفترة من ٢٠٠١ / ٢٠٠٢ - ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩، مأخوذة من تقارير لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب، عن الحساب الختامي عن السنوات من ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦ - ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩.

أما البيان الخاص بعام ٢٠٠٩ / ٢٠١٠، فمأخوذ من تقرير متابعة الخطة العامة للدولة، الصادر عن وزارة التنمية الاقتصادية لعام ٢٠٠٩ / ٢٠١٠.

ويظهر من الجدول رقم (١)، أن العجز في الموازنة العامة للدولة، قد شهد أداءً تصاعدياً، من حيث القيمة، فبعد أن كان ٤, ٣٨ مليار جنيه في عام ٢٠٠١ / ٢٠٠٢، وصل إلى ٧, ٩٧ مليار جنيه في عام ٢٠٠٩ / ٢٠١٠.

كما تعكس نسب العجز إلى الناتج المحلي تراجعاً منذ عام ٢٠٠٣ / ٢٠٠٤ وحتى ٢٠٠٩ / ٢٠١٠، إلا أنها لم تنخفض إلى المعدل المتعارف عليه عالمياً، وهي نسبة ٣٪ كحد أقصى.

ومما سبق نستطيع القول إن السياسة المالية، لم تستطع بعد أن تتخلص من مشكلة الاعتماد على الديون في تمويل الموازنة العامة للدولة، وما يفرضه ذلك من أعباء حالية ومستقبلية، تؤثر على أداء الموازنة العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي.

ثانياً: الدين العام

يتكون الدين العام المصري من شقين أساسيين: الأول: الدين العام المحلي، وهو ما تحصل عليه الحكومة ومؤسسات الدولة الأخرى من قروض من خلال الجهاز المصرفي، أو من خلال طرح أذون وسندات الخزانة، أو من خلال بنك الاستثمار القومي. والشق الثاني: هو الدين العام الخارجي، من خلال الاقتراض من المؤسسات الدولية، أو من الحكومات الأجنبية، أو من خلال الجهاز المصرفي في الخارج.

وظلت قضية الدين العام واحدة من القضايا المؤرقة لصانع السياسة المالية في مصر منذ عقد الثمانينات وحتى الآن، ولكن مصدر القلق

من الدين العام اختلف بسبب التغير الذي حدث في هيكله بعد مطلع التسعينيات، فمع نهاية الثمانينيات كان الدين الخارجي هو العباء الأكبر؛ حيث تجاوزت الديون الخارجية لمصر حاجز الخمسين مليار دولار، ولم يعد بمقدور مصر أن تحصل على مزيد من القروض الخارجية، ولكن مع توقيع مصر على اتفاق نادي باريس في إطار شروط برنامج للإصلاح الاقتصادي مع الصندوق والبنك الدوليين، في عام ١٩٩١، تم إسقاط نحو ٥٠٪ من الديون الخارجية لمصر، على ثلاث مراحل، طبقاً للالتزام مصر ببرنامج ما سمي بـ «الإصلاح الاقتصادي»^(١)، مع نهاية عام ١٩٩٧.

والجدير بالذكر، أن قبول البنك والصندوق الدوليين الدخول في مفاوضات لإنهاء أزمة المديونية الخارجية لمصر كان مرهوناً بموقف مصر السياسي من أزمة الخليج الثانية؛ حيث سمحت مصر بمرور الأسطول الأمريكي من قناة السويس لتحرير الكويت من الغزو العراقي، وكذلك قبول مصر المشاركة بقوات برية مع قوات التحالف لإخراج القوات العراقية من أرض الكويت. وكانت الديون العسكرية جانباً مهماً من الديون التي تم إسقاطها عن مصر، وقيمتها نحو ٧,٥ مليار دولار.

(١) يطلق مسمى «برنامج الإصلاح الاقتصادي» على حزمة السياسات التي تفرض من قبل البنك والصندوق الدوليين على الدول التي تقترض منها، أو تخوض مفاوضات في إطار نادي باريس لتسوية الديون، وعادة ما تشمل هذه السياسات تحرير سعري الفائدة والصراف، وكذلك تحرير التجارة الدولية، والدخول في برنامج للخصخصة، وإلغاء الدعم، وخفض عجز الموازنة. ولا تراعي هذه السياسات الآثار الاجتماعية السلبية، التي تنتج عن تطبيقها، مثل ارتفاع معدلات البطالة، واتساع رقعة الفقر، وانهيار الصناعات المحلية، وارتفاع معدلات الواردات.

ولكن نظرًا للتكلفة التي تحملها الاقتصاد المصري، ولاقتراب برامج الإصلاح الاقتصادي على التحرر المالي والنقدي، وبقاء القطاعات الإنتاجية على مشكلاتها المزمنة، تم التوسع من قبل الحكومة في الاقتراض المحلي، حتى أصبح يمثل قيدًا لا فكاك منه، وبخاصة في ظل غياب برنامج للحكومات المختلفة في عهد مبارك لسداد الدين العام. وكان أقصى ما تفعله وزارة المالية، أن تحول بعض الديون قصيرة الأجل، إلى ديون طويلة الأجل، دون أن تقوم بالعمل على تخفيض القيمة الأصلية من الدين.

جدول رقم (٢)

تطور الدين العام في مصر

خلال الفترة ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦ - ٢٠٠٩ / ٢٠١٠

السنوات	٢٠٠٥ / ٢٠٠٦	٢٠٠٦ / ٢٠٠٧	٢٠٠٧ / ٢٠٠٨	٢٠٠٨ / ٢٠٠٩	٢٠٠٩ / ٢٠١٠
	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠
الدين العام المحلي (مليار جنيه)	٥٥٤	٥٩١	٥٩٩	٦٩٩	٨٠٨
الدين العام الخارجي (مليار دولار)	٢٩,٥	٢٩,٨	٣٣,٨	٣١,٥	٣٣,٦
					٣٤,٩

المصدر: وزارة المالية، التقرير المالي الشهري، مايو ٢٠١١.

يتضح من البيانات المذكورة في الجدول رقم (٢)، أن الدين العام

المحلي اتخذ منحى صعوديًا، خلال فترة المقارنة، فبعد أن كان ٥٥٤ مليار جنيه في عام ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦، وصل إلى ١, ٨٨٩ مليار جنيه في ديسمبر ٢٠١٠، بزيادة قدرها ١, ٣٣٥ مليار جنيه، وبنسبة زيادة بلغت ٤, ٦٠٪. عما كان عليه الوضع في عام ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦.

أما فيما يتعلق بالدين الخارجي، فيلاحظ أن زيادته كانت محدودة، على مدار السنوات الخمس الماضية، وبمتوسط زيادة بنحو مليار دولار سنويًا.

إلا أنه يمكننا القول بأن الاعتماد على الاستدانة كسياسة مالية لمصر، ظل معمولًا بها طول هذه الفترة، وفي حالة تحويل الدين العام الخارجي إلى الجنيه المصري، وإضافته إلى قيمة الدين العام المحلي، فإننا نصل إلى رقم يقترب من نسبة ٩٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي. وهو مؤشر يتجاوز معدلات الأمان المتعارف عليها في المالية العامة؛ إذ يجب ألا تتجاوز هذه النسبة ٦٠٪.

جدول رقم (٣)
تطور أعباء الدين العام في مصر
خلال الفترة ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦ - ٢٠١٠ - ٢٠١١ (القيمة بالمليار جنيه)

السنوات	٢٠٠٥ / ٢٠٠٦	٢٠٠٦ / ٢٠٠٧	٢٠٠٧ / ٢٠٠٨	٢٠٠٨ / ٢٠٠٩	٢٠٠٩ / ٢٠١٠	٢٠١٠ / ٢٠١١
الفوائد	٣٦,٨	٤٧,٦	٥٠,٥	٥٢,٨	٧٢,٣	٨٦,٦
الأقساط	٢٤,٥	٧,٧	٩,٥	١٨,٣	٢٧,١	٨٢,٢
الإجمالي	٦١,٣	٥٥,٦	٦٠	٧١,١	٩٩,٤	١٦٨,٨
الإنفاق العام	٢٠٧,٨	٢٢٢	٢٨٢,٢	٣٥١,٤	٣٦٥,٩	٤٢٧,٨
نسبة أعباء الدين للإنفاق العام	٢٩,٤٪	٢٥,٠٤٪	٢١,٢٪	٢٠,٠٧٪	٢٧,١٪	٣٩,٤٪

المصدر: جمعت هذه البيانات، وحسبت النسب المئوية بمعرفة الباحث، فالفترة من ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦ - ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ مأخوذة من تقرير لجنة الخطة والموازنة لتلك السنوات عن الحساب الختامي، وباقي السنوات أخذت بياناتها من البيان المالي للموازنة العامة للدولة للعام المالي ٢٠١٠ / ٢٠١١.

ويلاحظ على البيانات الواردة بالجدول رقم (٣) ما يلي:

١ - أن فوائد الديون أخذت منحى تصاعدياً على مدار الفترة محل المقارنة، فبعد أن كانت ٣٦,٨ مليار جنيه في عام ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦، وصلت في عام ٢٠١٠ / ٢٠١١ لنحو ٨٦,٦ مليار جنيه، أي بما يتجاوز الضعف.

٢ - أن الأقساط بعد أن شهدت انخفاضاً في قيمتها على مدار السنوات

٢٠٠٦ / ٢٠٠٧ - ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩، مقارنة بعام ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦،
اتجهت إلى الصعود في العامين التاليين، لتصل في عام ٢٠١٠ / ٢٠٠١
لنحو ثلاثة أضعاف ما كانت عليه في عام ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦.

٣ - أن نسبة أعباء الدين للإنفاق العام، تراوحت ما بين ٢٠٪ و ٣٩٪،
وهو معدل كبير، يقلل من إمكانية الاستفادة من توظيف أفضل
للإنفاق العام، ولا يساعد على وجود أنشطة إنتاجية أو وجود مناخ
قادر على خلق فرص عمل.

ثالثاً: الدعم

لعل البعض يظن أن الدعم، سياسة يتم تطبيقها في الدول النامية
فقط ومنها مصر، أو أنه قاصر على الجوانب المادية لتحسين الأوضاع
الاجتماعية، ولكن الحقيقة غير ذلك، فالدعم سياسة قديمة في اقتصاديات
الدولة الحديثة، فمثلاً أمريكا ودول الاتحاد الأوروبي تدعم بقوة قطاع
الزراعة، ويعد هذا الملف من الملفات الشائكة على أجندة منظمة التجارة
العالمية، وأحد مطالب الدول النامية بأن تلغيه كل من أمريكا وأوروبا
حتى تتحقق حرية التجارة التي تقوم عليها المنظمة. وفي الجانب الآخر فإن
معظم نظم الحماية الاجتماعية في البلدان الغربية، تأتي في إطار سياسة الدعم
في المجالات الصناعية والإنتاجية، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر.

وسياسة الدعم في مصر موجودة بشكل واضح منذ العهد الناصري،
ولكن الدعم تحول إلى مشكلة تثقل كاهل الموازنة العامة للدولة، في ظل
التطبيق السيئ في السنوات الأخيرة؛ حيث ذهب الدعم لغير مستحقيه،

بل قد يستفيد منه الأغنياء أكثر من الفقراء، وبخاصة طبقة الوسطاء والسماسرة، وفي كثير من الأحيان يعرض الدعم العيني لعمليات فقد وإهلاك خلال مراحل تقديمه للفقراء.

جدول رقم (٤)

تطور مخصصات الدعم

خلال الفترة ٢٠٠١ / ٢٠٠٢ - ٢٠٠٩ / ٢٠١٠ (القيمة بالمليار جنيه)

السنوات	إجمالي الدعم	أبرز القطاعات المستفيدة بالدعم		
		دعم الطاقة	دعم السلع التموينية	دعم الصادرات
٢٠٠٢ / ٢٠٠١	٥,٩	—	٤,٤	٠,١٩
٢٠٠٣ / ٢٠٠٢	٦,٩	—	٥,١	٠,٢٢
٢٠٠٤ / ٢٠٠٣	١٠,٣	—	٨,١	٠,٥٦
٢٠٠٥ / ٢٠٠٤	١٣,٧	—	١١,٢	٠,٨٣
٢٠٠٦ / ٢٠٠٥	٥٤,٢	٤١,٧	٩,٤	١,٠٨
٢٠٠٧ / ٢٠٠٦	٥٣,٩	٤٠,١	٩,٤	١,٥
٢٠٠٨ / ٢٠٠٧	٨٤,٢	٦٠,٢	١٦,٤	١,٩
٢٠٠٩ / ٢٠٠٨	٩٣,٨	٦٢,٧	٢١	٤,٢
٢٠١٠ / ٢٠٠٩	٩٣,٥	٦٦,٥	١٦,٨	٣,٣

البيانات الخاصة بالفترة من ٢٠٠١ / ٢٠٠٢ - ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩، مأخوذة من تقارير لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب، عن الحساب الختامي، عن السنوات من ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦ - ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩.

أما بيانات عام ٢٠٠٩ / ٢٠١٠، فمأخوذة من ملامح مشروع موازنة العام المالي ٢٠١١ / ٢٠١٢.

من البيانات المذكورة في الجدول رقم (٤)، يتضح أن هناك مشكلة هيكلية في بنية الاقتصاد المصري فيما يتعلق بتوفير الغذاء، فعلى الرغم من تصاعد مبالغ الدعم المخصصة للسلع التموينية، على مدار عشر سنوات، ليصل إلى ١٦,٨ مليار جنيه في عام ٢٠٠٩ / ٢٠١٠، بعد أن كان ٤,٤ مليار جنيه في عام ٢٠٠١ / ٢٠٠٢، لم تظهر سياسات تدعم إنتاج الغذاء بالكمية والسعر الذي يخفف العبء عن كاهل الموازنة العامة؛ إذ إن معظم السلع التموينية هي سلع مستوردة، مثل الزيت والسكر والشاي والبقول، باستثناء الأرز الذي يسمح إنتاجه المحلي بكميات تغطي الاستهلاك المحلي، ويصدر جزء من الإنتاج المحلي للخارج.

في عام ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦، ظهر دعم الطاقة بمبلغ كبير، وذلك بناء على التعديلات التي أدخلت على قانون الموازنة، وسمحت بتطبيق ما يسمى «الدعم الضمني»، والمقصود به فارق السعر للمشتقات البترولية التي أنتجت في الداخل، في حالة بيعها بالأسعار العالمية، وهو ما ساعد في السنوات التالية على تضخم حجم الدعم بالموازنة العامة للدولة ليصل إلى نسبة تقترب من ٢٥٪ من حجم الإنفاق العام.

والأمر الآخر بخصوص دعم الطاقة، أن الاستفادة منه بشكل أكبر للصناعات كثيفة استخدام الطاقة، وهي في غالبيتها مملوكة للقطاع الخاص، وتطرح منتجاتها في السوق المحلية بأسعار مبالغ فيها، وتمثل صادرات هذه الشركات نوعاً من الدعم للمستهلك الأجنبي، الذي يستهلك منتجاً حصل على الطاقة بسعر مدعوم.

ولا يغيب عن القارئ أن قضية الدعم لم تجد حلاً شافياً وعادلاً حتى الآن، على الرغم من طرحها للنقاش في الإعلام والندوات والمؤتمرات العلمية، ولكن تبقى القضية في النهاية مرهونة بقرار سياسي قادر على الشروع في بناء قاعدة بيانات صحيحة، لتحديد من هم الفقراء الذين يستحقون الدعم، ومن جانب آخر، فإن الأمر يستلزم مواجهة حاسمة لحلقات الفساد التي تتغلغل داخل منظومة الدعم، بدءاً من التعاقد على صفقات تالفة أو غير صالحة للاستخدام الآدمي، كما حدث في صفقات القمح الروسي وغيرها، أو تهريب السلع المدعومة إلى السوق السوداء من خلال الوسطاء والسماسرة، كما أن المجتمع ليس له دور ملموس في هذه القضية؛ حيث يغيب دوره الرقابي من خلال منظمات حماية الفقراء، ومراقبة الأداء الحكومي، لكي يذهب الدعم إلى مستحقيه.

رابعاً: غياب العدالة الضريبية

الضرائب من أهم الأدوات المستخدمة في الموازنة العامة، فمن خلالها يمكن تحقيق التكافل المجتمعي، بتحصيلها من الأغنياء وتوزيعها على الفقراء، في إطار ما يعرف بـ «إعادة توزيع الدخل»، ولكن إذا تهرب منها الأغنياء، ولم تكن هناك إدارة ضريبية حريصة على تطبيق قانون الضرائب بشكل عادل، فإن النتائج الاجتماعية المترتبة على هذا الأمر تكون في غاية السوء؛ حيث ترتفع معدلات الجريمة، وشيوع الفساد، وقد يكون للضرائب أدوار أخرى تتمثل في دورها الجبائي لتمويل الموازنة العامة، ويتحقق ذلك في البلدان النامية التي يتسم اقتصادها بالأداء المتواضع، وضعف القيمة المضافة، وفي هذه الحالة نجد أن الضرائب تمثل الجانب

الأعظم من الإيرادات العامة بالموازنة. وفي الحالة المصرية، يشير مشروع موازنة عام ٢٠١١ / ٢٠١٢ إلى أن الإيرادات الضريبية تمثل ٦٦,٣٪ من جملة الإيرادات العامة، وهي نسبة تتوافق ومعدلات السنوات الماضية، وهي نسبة مرتفعة إذا ما قورنت بإجمالي الإيرادات، ولكنها ستكون متواضعة بلا شك إذا ما قورنت بالنشاط الاقتصادي المستحق إخضاعه للضرائب؛ لأن الاقتصاد المصري يعتمد بشكل كبير على أداء القطاع غير الرسمي، وهو قطاع يبعد كل البعد عن المجتمع الضريبي، ولا يرغب في الانضمام إليه.

والجدير بالذكر أن مصر قد عدلت من نظامها الضريبي، لتضع في عام ٢٠٠٥ قانون الضريبة الموحدة، والذي ترتب عليها وجود زيادة فعلية في عدد الممولين، أو مقدمي الإقرارات الضريبية، ولكن لم يظهر أثر واضح لهذه الزيادة في قيمة العوائد الضريبية، وبخاصة في الضريبة العامة على الدخل.

ومن الوظائف المتعارف عليها للضرائب في إطار المالية العامة، أن تكون أداة لحماية الصناعة الوطنية، أو إحدى أدوات التحفيز على الاستثمار بشكل عام، سواء كان وطنياً أو أجنبياً، وقد مارست مصر هذا الدور من خلال صدور القانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧، والذي أعطى مجموعة من الحوافز الضريبية للاستثمار، سواء في داخل الوادي، أو في المدن الجديدة أو النائية. ولكن تجدر الإشارة إلى أن مصر قد اتجهت إلى تخفيض التعريفات الجمركية على العديد من السلع المستوردة، في إطار التزامها بشروط

منظمة التجارة العالمية، وهو ما ألغى استخدام الضرائب كوسيلة لحماية الصناعة الوطنية.

أيضًا من أبرز السلبيات للنظام الضريبي في مصر، اعتماده بشكل كبير على نظام الضريبة العامة على المبيعات، وهي الضريبة التي لا تفرق بين الغني والفقير، ولكنها مرتبطة بمجرد الحصول على السلعة أو الخدمة، بغض النظر عن المستوى المادي أو الغنى والفقير للمشتري.

ومن الإنصاف ذكر أن من أهم الأسباب التي تجعل جزءًا لا بأس به من الشعب المصري لا يثق في النظام الضريبي في مصر، الوضع السابق للبرلمان إبان عصر مبارك وسابقه؛ حيث غابت الديمقراطية، ولم يشعر المصريون بوجود دور رقابي حقيقي للبرلمان على عمل الحكومات، ومن هنا لم يطمئنوا إلى أن أموالهم التي يدفعونها توجه للخدمات العامة. وعلى العكس من موقف الممولين من الضرائب، نجدهم أكثر استجابة للتعاطي مع الأعمال التطوعية، لثقتهم من أن أموالهم وضعت في مشروعات يستفيد منها المجتمع.

وفيا يلي نشير إلى هيكل الضريبة العامة على الدخول، لنعرف كيفية دفع الضرائب في مصر.

جدول رقم (٥)
الضرائب العامة على الدخل
خلال الفترة ٢٠٠٤ / ٢٠٠٥ - ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ (القيمة بالمليار جنيه)

٢٠٠٤ / ٢٠٠٥	٢٠٠٥ / ٢٠٠٦	٢٠٠٦ / ٢٠٠٧	٢٠٠٧ / ٢٠٠٨	٢٠٠٨ / ٢٠٠٩	بيان
٥,١	٥,٤	٦,١	٧,٣	٩,١	ضرائب على دخول الموظفين
٥,١٣٨	٥,١٦٧	٥,٢٢٥	٥,٢٩٥	٥,٣٩٠	ضرائب المهن غير التجارية
٣,٥	٣,٥	٣,١	٣,٧	٤,٦	ضرائب النشاط التجاري والصناعي
٤	٢٣,٦	٢٥,٣	٢٩,٢	٣٤,١	هيئة البترول والشريك الأجنبي
٧,٣	٧,٣	٩,١	١٠,٢	١٠,٣	قناة السويس
٤,٥	٣,٨	٧,٨	٩,٩	١٤,٣	شركات أموال ^(١) (قطاع خاص)
٤,٩	٣,٥	٦,٣	٦	٧	شركات أموال (قطاع عام)
٣١	٤٨	٥٨	٦٧	٨٠	الإجمالي (تقريبي)

المصدر: تقرير لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب، عن حساب ختامي للموازنة العامة للدولة، للعام المالي ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩، ص ١٩.

نلاحظ من الجدول رقم (٥) الآتي:

١ - بلغت جملة الضرائب على الدخل في عام ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ نحو ٨٠,٢ مليار جنيه.

(١) عرف القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥، والخاص بالضريبة العامة على الدخل، شركات الأموال بأنها: شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة.

٢ - أن الضرائب على دخول الموظفين، أصحاب الدخل الثابتة، كانت دوماً أعلى من الضرائب على نشاطي المهن غير التجارية، والنشاط التجاري والصناعي، بل كانت في حدود ضعفها، وهو الأمر الذي يخالف المنطق والعدل، فمن المعلوم أن العاملين في هذين القطاعين يتمتعون بدخول أفضل من الموظفين أصحاب الدخل الثابتة، وبمرونة أعلى في تحديد الأجر، وبالتالي فالأرقام تبين وجود ظلم ضريبي بين أفراد المجتمع في هذه الشرائح، فالعاملون في قطاع المهن غير التجارية أو النشاط التجاري والصناعي يمكنهم التهرب من دفع الضريبة، بينما العاملون لا يستطيعون ذلك؛ لأن الضرائب تخصم من رواتبهم من المنبع، ويتم توريدها لوزارة المالية. ومن هنا يجب تصحيح هذه العلاقة الخاطئة بأن تخضع هذه القطاعات ذات الدخل المتميزة والمرتفعة للتعامل الضريبي بالشكل الذي يعكس حجم مساهمتهم في النشاط الاقتصادي، ودفع الضرائب العادلة، حتى يكونوا على قدم المساواة مع غيرهم، وبخاصة مع الموظفين أو أصحاب الدخل الثابتة.

٣ - حصيلة ضرائب المهن غير التجارية بلغت في عام ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩، نحو ٣٩٠ مليون جنيه، وهي حصيلة متواضعة جداً، إذا ما علمنا أن هذه الشريحة تضم لاعبي الكرة والفنانين والإعلاميين والأدباء، الذين يتقاضون ملايين الجنيهات عن الموسم الرياضي، أو العمل الفني الواحد، كما تضم هذه الفئة الأطباء والمحامين. فهل يعقل في

ظل الأرقام الخيالية التي يعرفها المجتمع، أن تكون حصيللة ضرائب هذه الفئات المميزة دخلياً فقط ٣٩٠ مليون جنيه؟!.

٤- أن الجزء الأكبر من حصيللة الضرائب يتحقق من خلال هيتي البترول وقناة السويس، ففي عام ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩، شكلت حصتها في ضريبة الدخل ٤٤,٤ مليار جنيه، وبما يعادل نسبة ٥٥,٣٪ من إجمالي الضرائب على الدخل.

٥- أن العائد الضريبي من قناة السويس فقط كان أعلى طوال تلك الفترة من العوائد الضريبية لشركات الأموال بالقطاع الخاص، باستثناء عام ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩، ويرجع ذلك إلى تأثير الأزمة المالية العالمية على قناة السويس، وتراجع حركة التجارة الدولية.

٦- أن العائد الضريبي بين شركات أموال القطاع العام والخاص ظل متقارباً حتى عام ٢٠٠٦ / ٢٠٠٧، واختلف لصالح القطاع الخاص، بفضل دخول بعض المؤسسات العامة الرابحة إلى برنامج الخصخصة.

٧- أن معظم الضرائب تتحقق من أنشطة ريعية، بل وتعتمد على عوامل خارجية؛ مما يعرض الإيرادات العامة للموازنة لمخاطر كبيرة أو التأثير السلبي، في حالة تراجع هذه المصادر.

٨- أن القطاع الإنتاجي، وفي المقدمة منه القطاع الخاص يلعب دوراً محدوداً في مجال الضرائب وزيادة الإيرادات العامة في الموازنة، ويستشف من ذلك أن القطاع الخاص يعاني من ضعف في أدائه، أو أن عمليات

تهرب ضريبي تتم من خلال القطاع الإنتاجي، وبالتالي تحرم الموازنة العامة من هذه الإيرادات المهمة.

خامسًا: خلل هيكل الأجور

تعكس قضية الأجور في مصر العديد من العلاقات الاقتصادية والاجتماعية السلبية، ففي الوقت الذي توصف فيه الأجور بالانخفاض في القطاع الحكومي، بل وفي العديد من منشآت القطاع الخاص، تظهر الدراسات أن إنتاجية العامل المصري متدنية، مقارنة بغيره في دول أخرى. ومع علم الحكومات المتعاقبة بخطورة تزايد العاملين بالجهاز الحكومي، وانتشار ما يعرف بـ «البطالة المقنعة»، لم تتخذ خطوات لترجمة نتائج الدراسات العلمية إلى برامج لتحسين توظيف هذه الموارد البشرية الضخمة، والتي تقدر بنحو ٦,١ مليون عامل. ولا تعد القضية في عدد العاملين فقط، ولكن في خبراتهم، وتدريبهم أو إعادة تأهيلهم. وفي الغالب لا تعكس الزيادة السنوية لرواتب العاملين بالجهاز الإداري للدولة، من خلال الموازنة العامة للدولة، حالة التضخم التي يشهدها الاقتصاد القومي، فعادة ما تكون هذه الزيادات في أجور العاملين بالدولة أقل من معدلات التضخم؛ مما يجعل الزيادة في الرواتب توصف بالزيادة النقدية وليست الزيادة الحقيقية. وفي ظل غياب الرقابة على الأسواق من قبل الحكومات السابقة، عادة ما كان التجار يستقبلون هذه الزيادة في أجور العاملين بالدولة بزيادات غير مبررة في الأسعار.

ومن أبرز السلبيات لنظام الأجور في مصر، أنه يعاني من خلل في

هيكله، فالأجور الأساسية لا تمثل إلا نحو ٢٠٪، بينما باقي الأجور توضع تحت بنود مكافآت وبدلات وحوافز. وهذه البنود الأخرى، بخلاف الأجر الأساسي كانت بابًا واسعًا للفساد، ووجود تفاوت كبير بين العاملين بالدولة؛ حيث تتفاوت الأجور من جهة لأخرى بشكل كبير، ففي عام ٢٠٠٦، استعرض د. سمير رضوان هذا التفاوت بين متوسطات الأجور^(١)، فبين أنه في وزارة الأوقاف ٢٣٥ جنيهاً، وفي وزارة القوى العاملة ٤٠٨ جنيهاً، وفي وزارة الري ٤٣٢ جنيهاً، وفي المجلس القومي للمرأة ٥٢٨٣ جنيهاً، وفي وزارة الخارجية ٦٠٥٩ جنيهاً، وفي وزارة قطاع الأعمال العام ٧١٥٦ جنيهاً، وبذلك يمثل الفارق بين أقل وأعلى أجر متوسط نحو ٣٠ ضعفًا.

وفي الجامعات ٩١٦ جنيهاً، وفي مؤسسات البحث العلمي ٩٣٠ جنيهاً، وفي قطاع المال والاقتصاد ١٥٢٢ جنيهاً.

جدول رقم (٦)

تطور الإنفاق على الأجور بالموازنة العامة

خلال الفترة ٢٠٠٣/٢٠٠٤ - ٢٠٠٨/٢٠٠٩ القيمة بالمليار جنيه

بيان	٢٠٠٣ / ٢٠٠٤	٢٠٠٤ / ٢٠٠٥	٢٠٠٥ / ٢٠٠٦	٢٠٠٦ / ٢٠٠٧	٢٠٠٧ / ٢٠٠٨	٢٠٠٨ / ٢٠٠٩
إجمالي الأجور	٣٧,٢	٤١,٥	٤٦,٧	٥٢,١	٦٢,٨	٧٦,١
إجمالي الإنفاق العام	١٤٥,٩	١٦١,٦	٢٠٧,٨	٢٢٢	٢٨٢,٢	٣٥١,٤
نسبة الأجور إلى الإنفاق	٢٥,٤٪	٢٥,٦	٢٢,٤	٢٣,٤	٢٢,٢	٢١,٦

المصدر: تقرير لجنة الخطة والموازنة، بمجلس الشعب، عن حساب ختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.

(١) د. سمير رضوان، سياسات الأجور في مصر الندوة السنوية الثامنة للإعلام الاقتصادي، المركز المصري للدراسات، سبتمبر ٢٠٠١.

نلاحظ من الجدول رقم (٦) الآتي:

١ - وجود زيادة مطردة في حجم الأجور بالموازنة العامة خلال الفترة ٢٠٠٣ / ٢٠٠٤ - ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩، فبمقارنة حجم الإنفاق على الأجور في عام ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩، والمقدر بنحو ١, ٧٦ مليار جنيه، نجد أنه يمثل أكثر من ضعف حجم الأجور في عام ٢٠٠٣ / ٢٠٠٤، والمقدر بنحو ٢, ٣٧ مليار جنيه.

٢ - أن نسبة الإنفاق على الأجور مقارنة بحجم الإنفاق العام بالموازنة، قد تراوحت بين ٢٢٪ و ٢٥٪، وهي نسبة عالية في ظل طبيعة هيكل الموازنة العامة للدولة، من حيث كونها موازنة يغلب عليها الإنفاق الجاري، ولا يساعد ذلك صانع السياسة المالية على توجيه الإيرادات المتاحة، نحو تحسين جودة التنمية البشرية، والإنفاق على مجالات الصحة والتعليم، بالقدر الذي يسمح بالقضاء على مشكلات هذين القطاعين، ويسهم في تحسين مؤشر التنمية البشرية في مصر وعلى مستوى الترتيب العالمي. وتظهر الأرقام الخاصة بنسبة الإنفاق على الأجور إلى إجمالي الإنفاق العام، أن النسبة بمصر مرتفعة مقارنة بما عليه الوضع في دول أخرى مثل الصين وألمانيا؛ حيث لا تزيد هذه النسبة بها عن ٥٪، وفي الهند تصل إلى ٧٪، وفي كوريا ١٦٪، وجنوب أفريقيا ١٤٪^(١).

(١) مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، تقرير الاتجاهات الاقتصادية الإستراتيجية لعام ٢٠٠٩، ص ٣٠٨.

سادسًا: ضعف مخصصات الصيانة

على الرغم من امتلاك مصر لحجم هائل من الأصول الرأسالية، فإن مخصصات الصيانة تجاه هذه الأصول ضئيلة جدًا، لا يخدم المحافظة على هذه الأصول، وإطالة عمرها الافتراضي، حتى تؤدي دورها المطلوب في تنمية المجتمع. فاليات الاقتصادية وحدها تقدر أصولها الرأسالية بنحو ٦٠٠ مليار جنيه، هذا فضلًا عن بقية وحدات الحكومة والجهاز الإداري للدولة، ومع ذلك لا يتجاوز مخصص الصيانة في الموازنة العامة للدولة على مدار السنوات الماضية، مبلغ الـ ٣ مليارات جنيه، أي أن نسبة مخصصات الصيانة تجاه الأصول المالية لليات الاقتصادية فقط تساوي ما نسبته ٥,٠٪. ولا شك أن تواضع المبالغ المخصصة للصيانة يؤدي إلى سرعة إهلاك هذه الأصول، وبالتالي تحميل المجتمع بعمليات إحلال جديدة، تكلف الموازنة العامة للدولة مبالغ طائلة، وبذلك تتم عملية تبديد المبالغ المخصصة للاستثمارات العامة، التي هي الأخرى تشهد تحجيمًا ملحوظًا منذ بداية تطبيق ما سمي بـ «برنامج الإصلاح الاقتصادي»، الذي طُبّق في مطلع التسعينيات.

جدول رقم (٧)

تطور الإنفاق على الصيانة في الموازنة العامة

خلال الفترة ٢٠٠٣ / ٢٠٠٤ - ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩ (القيمة بالمليار جنيهه)

بيان	٢٠٠٣ / ٢٠٠٤	٢٠٠٤ / ٢٠٠٥	٢٠٠٥ / ٢٠٠٦	٢٠٠٦ / ٢٠٠٧	٢٠٠٧ / ٢٠٠٨	٢٠٠٨ / ٢٠٠٩
إجمالي الإنفاق على الصيانة	١,٣٢	١,٣٨	١,٧٦	٢,١١	٢,٤٠	٢,٩٢
إجمالي الإنفاق العام	١٤٥,٩	١٦١,٦	٢٠٧,٨	٢٢٢	٢٨٢,٢	٣٥١,٤
نسبة الصيانة إلى الإنفاق	%٠,٩٠	%٠,٨٥	%٠,٨٤	%٠,٩٥	%٠,٨٥	%٠,٨٣

المصدر: تقرير لجنة الخطة والموازنة، بمجلس الشعب، عن حساب ختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.

نلاحظ من الجدول رقم (٧) الآتي:

١ - أن نسبة الإنفاق على صيانة الأصول الرأسمالية العامة لم يتجاوز بأبي حال نسبة ١٪ خلال فترة المقارنة، وهو ما يعكس حالة عدم الاكتراث بالتراكم الرأسمالي بالمجتمع، والجدير بالذكر أن التراكم الرأسمالي في أي دولة هو أحد الأعمدة المهمة للتنمية، وبدونها يستحيل وجود مشروع للتنمية.

٢- التعامل بهذه الصورة يورث مفهومًا ثقافيًا سلبياً لدى أفراد المجتمع تجاه الصيانة، ولا بد من تغيير هذا الوضع، لكي يشعر أفراد المجتمع بأن المال العام محل اهتمام من جانب الحكومة، وبالتالي يتحسن الوعي بأهمية هذه الأصول والمحافظة عليها.

سابعا: موازنة استهلاكية

المُطلع على مكونات الموازنة المصرية على مدار العقدين الماضيين، يجد أنها تميل إلى الإنفاق الجاري والاستهلاكي في شقها الأعظم، فنحو ٢٥٪ من الإنفاق العام يتجه للأجور وتعويضات العاملين، ونحو ٢٥٪ أخرى تدفع لبند خدمة الدين من فوائد وأقساط، وحوالي ٤١٪ تمثل الإنفاق الاجتماعي على الصحة والتعليم والدعم والأمن والدفاع، ولا يتبقى للاستثمارات العامة إلا ما يعادل نسبة ٩٪ من الإنفاق العام، وفي الغالب نجد أن الأموال الموجهة للاستثمار العام إما أنها موجهة لعمليات الإحلال والتجديد، أو البنية الأساسية. ومن هنا وجدنا هذا الخلل البين في أداء القطاع الخاص؛ حيث اتجه للاحتكار والمضاربة؛ لثقتة في عدم وجود منافس من قبل القطاع العام، وغياب الرقابة الحقيقية من الأجهزة الحكومية المعنية بمراقبة أداء الأسواق. لا نقول بعودة الدولة للتوسع في ممارسة النشاط الاقتصادي، ولكن عليها أن تكون في حالة من الاستعداد للقيام بتحقيق التوازن، ودفع القطاع الخاص لممارسة اقتصادية سليمة.

ثامنا: موازنة موازية (الصناديق الخاصة)

في إطار مبدأ الشمول للموازنة العامة للدولة، يجب أن تضم الموازنة العامة في مصر كافة أنواع الإيرادات والمصروفات، إلا أن وجود بعض الاستثناءات جعلت من الصناديق الخاصة في مصر، موازنة أخرى موازية لموازنة الدولة. فالصناديق الخاصة هي استثناء على الأصل، ولكن على ما يبدو أن الاستثناء أصبح أصلاً. لدرجة أنه لا يعلم على وجه اليقين

عدد هذه الصناديق، ففي بيان رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات أمام مجلس الشعب عن الحساب الختامي لعامي ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦ و ٢٠٠٦ / ٢٠٠٧، أشار إلى أن ما أمكن حصره من هذه الصناديق بلغ نحو ثمانية آلاف صندوق، وفي بيانه الذي لم يقدر له أن يلقيه أمام المجلس المنحل بسبب ثورة يناير، صرح بأن عدد هذه الصناديق بلغ ٦٣٦٨.

وفي إطار عدم الشفافية الذي يتميز به عمل هذه الصناديق، يذكر بيان رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات عن العام المالي ٢٠٠٩ / ٢٠١٠، «تكشف للجهاز خلال فحوصه، العديد من الملاحظات، بلغت جملة ما أمكن حصره من الآثار المالية المترتبة على تلك الملاحظات، ٨,٨ مليار جنيه، تم تصويب ملاحظات وإزالة آثارها بلغت ٨,١٢٢ مليون جنيه، وجاري متابعة ملاحظات بنحو ٧,٨ مليار جنيه».

واللافت للنظر هنا أن عدد هذه الصناديق لم يذكر على وجه الدقة، وأيضًا الملاحظات على عمل الصناديق، وصفت بنفس الصفة «ما أمكن حصره». والسؤال الذي يطرح نفسه هنا، كيف يأتي هذا الأداء في دولة تصف نفسها بأنها دولة مؤسسات؟! فالصناديق أنشئت من قبل الجهاز الإداري للدولة، وتتم مراجعتها من قبل أكبر جهاز رقابي للمحاسبات في الدولة، ولا يمكن الوقوف على حجم أموالها، ولا مخالفاتها، فكيف يكون لها دور تنموي أو خدمي في دولة فقيرة، تعاني من البطالة والعشوائيات!؟.

ويضيف بيان رئيس الجهاز بأن جملة مصروفات هذه الصناديق في

عام ٢٠٠٩ / ٢٠١٠ فقط ٤, ١٥ مليار جنيه، وتبلغ نسبة المخالفات إلى إجمالي المصروفات نحو ٥٧٪. ويرى الباحث أن هذه النسبة مرتفعة، وتعكس وجود حالة من الفساد تتفق ومع ما نشرته لجنة الشفافية والنزاهة بوزارة التنمية الإدارية، من وجود ٧٠ ألف حالة فساد في مصر سنويًا، كما يعكس أيضًا تأخر ترتيب مصر على مؤشر الشفافية الدولية، منذ نشأته في عام ٢٠٠٠ وحتى الآن.

السند القانوني لوجود الصناديق الخاصة

تعدد النصوص القانونية التي تنشأ بموجبها الصناديق الخاصة، ونشير هنا إلى بعض هذه النصوص على سبيل المثال لا الحصر.

- المادة ٢٠ من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة.

«يجوز بقرار من رئيس الجمهورية إنشاء صناديق تخصص فيها موارد معينة لاستخدامات محددة. ويعد للصندوق موازنة خاصة به طبقًا للقواعد والأحكام المنصوص عليها في هذا القانون، ويسري بشأنها فيما يتعلق بتنفيذ أحكام هذا القانون القواعد الخاصة بالمؤسسات العامة».

ويلاحظ هنا أن النص أعطى رئيس الجمهورية الحق في إنشاء هذه الصناديق على سبيل الجواز وليس الوجوب، ومن هنا يتأكد أن الأصل هو الموازنة العامة للدولة، وشموليتها لكافة الإيرادات والنفقات.

- المادة ٣٧ من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن الإدارة المحلية.

ينشئ المجلس الشعبي المحلي للمحافظة حسابًا للخدمات والتنمية المحلية تتكون موارده من:

١ - الرسوم التي يفرضها المجلس الشعبي المحلي للمحافظة لصالح هذا الحساب.

٢ - أرباح المشروعات الإنتاجية التي يمولها الحساب المذكور.

٣ - التبرعات والهبات والوصايا التي يوافق المجلس الشعبي المحلي للمحافظة على تخصيصها لهذا الحساب.

٤ - ٥٠٪ من الزيادة التي تتحقق في الموارد المحلية للمحافظة عن الربط المقدر في الموازنة.

وبالاطلاع على قانون الإدارة المحلية تبين أن هذا الحق في إنشاء صناديق الخدمات والتنمية ليس قاصرًا فقط على مستوى المحافظة، ولكن يعطى هذا الحق للوحدات المحلية الأدنى حتى يصل إلى مستوى الوحدة المحلية للقرية.

- المادة ١٨٩ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات.

مادة ١٨٩: «تصرف الجامعة في أموالها وتديرها بنفسها، بما في ذلك المساهمة في إنشاء ودعم الجامعات الأهلية أو القيام بالمشروعات ذات الطبيعة التعليمية أو البحثية أو الابتكارية، وغيرها من المشروعات

الخدمية من أجل توفير موارد ذاتية للجامعة، للنهوض بأغراضها في التعليم والبحث العلمي والتنمية وخدمة المجتمع».

وتعد الصناديق الخاصة بالجامعات المصرية، من أكبر الصناديق من حيث الإيرادات؛ نظرًا للتوسع في الشُّعب الخاصة للتعليم باللغة الإنجليزية والفرنسية، والتعليم المفتوح داخل الجامعات الحكومية. وقد ذكر د. رضا العدل العميد السابق لكلية التجارة بجامعة عين شمس أن «حصول الصناديق في جامعة عين شمس تساوى المنفق في ٤ وزارات كبرى، لافتًا إلى تحكم رئيس الجامعة بشكل فردي في هذه الصناديق دون الرجوع لأي أحد حتى مجلس أمناء الجامعة»^(١).

- مادة ٩٦ من القانون رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣ بشأن البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد.

«ينشأ صندوق لتحديث أنظمة العمل في بنوك القطاع العام، وتنمية مهارات وقدرات العاملين فيها وتغطية نفقات إلحاقهم بالبرامج التدريبية المحلية والعالمية. وتتكون موارد هذا الصندوق من:

(١) مصر: خبراء يصفون: الصناديق الخاصة بالـ «السرطان». http://www.google.com/eg/url?sa=t&source=web&cd=16&ved=0CD4QFjAF0Ao&url=http%3A%2F%2Fwww.moheet.com%2Fshow_26pg%3D1&ei=NQcCTo3-EM%2Fnews.aspx%3Fnid%3D468509zEsgbI3LXBCw&usg=AFQjCNFz0zeBBFhWRwWuoFNInUMKoYHCUw

(أ) نسبة لا تزيد على (٥٪) من صافي الأرباح السنوية القابلة للتوزيع لبنوك القطاع العام.

(ب) مساهمات البنوك التي تستفيد من خدمات الصندوق.

(ج) الهبات والتبرعات والمعونات التي يوافق رئيس مجلس الوزراء على قبولها لهذا الغرض. ويصدر بنظام الصندوق والعمل به والجهة التابع لها قرار من رئيس مجلس الوزراء.

وقد كان هذا الصندوق هو كلمة السر في الرواتب الخيالية في الجهاز المصرفي، وبخاصة أولئك الذين كان يحسبون على لجنة السياسات بالحزب الوطني المنحل. ومن العجب أنه وبعد إنشاء هذا الصندوق وقعت اتفاقيتان للاقتراض من الخارج، تحت بند تطوير العمل بالبنوك العامة.

انتقادات لوضع الصناديق الخاصة

أشارت دراسة حديثة إلى مجموعة من السليبات المرتبطة بأداء الصناديق والحسابات الخاصة في مصر، نذكر منها الآتي^(١):

أُتيحت للحكومة منذ عام ٢٠٠٦ آلية للسيطرة وإحكام الرقابة على الصناديق والحسابات الخاصة في مصر بموجب القانون رقم ١٣٩ لسنة

(١) د. خالد أمين زكريا، الإدارة المالية للحسابات والصناديق الخاصة مع التطبيق على الحسابات والصناديق المحلية في مصر، ورقة بحثية مقدمة لمؤتمر «الشفافية في تخصيص الموازنة العامة في مصر»، مايو ٢٠١١.

٢٠٠٦، والذي أنشأ «حساب الخزانة الموحد»، وعلى الرغم من ذلك لم تعلن وزارة المالية عن الأرصدة المرحلة لهذه الصناديق، وتصنيفاتها المختلفة، ولا تعلق على التقديرات والتقارير المتفاوتة بشأن هذه الأرصدة وأساليب التعامل المالي فيها.

غالبية الحسابات والصناديق الخاصة في مصر تفتقر للحجج المقنعة والمرضية على أساس اقتصادي أو مؤسسي لإنشائها، بل يتم النظر إليها باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من بنية الجهاز الإداري للدولة.

النظام القانوني للصناديق والحسابات الخاصة في مصر غير كافٍ من حيث الإدارة المالية، ونظام إعداد التقارير، والتضارب من حيث التبعية الإدارية، ويشمل ذلك المسئوليات واستقلالية مجلس الإدارة وشفافية عملية اتخاذ القرار.

لا يتم عرض موازنات الصناديق والحسابات الخاصة على السلطة التشريعية بالتوازي مع الموازنة العامة للدولة.

لا يوجد ما يشير إلى وجود علاقة تكامل بين تلك الصناديق والأهداف المالية للحكومة من قريب أو بعيد؛ حيث إن العلاقة بين الطرفين في مصر يشوبها القلق والتشكيك المتبادل.

على الرغم من قيام الجهاز المركزي للمحاسبات بالمراقبة والتدقيق المالي على هذه الصناديق والحسابات، فإن هذه الرقابة لا تتم وفق جدول زمني وإجراء صارم، ويساعد على هذا تعدد طبيعة هذه الصناديق وكذلك أعدادها الكبيرة؛ مما يجعل دور الجهاز المركزي مهمة صعبة من الناحية الرقابية.

أمثلة لملاحظات الجهاز المركزي على أداء الصناديق

على الرغم من أن كافة الملاحظات الواردة بتقرير الجهاز المركزي للمحاسبات على الصناديق والحسابات الخاصة، تمثل صورة لحالة التسبب المالي والإداري لهذه الصناديق، فإننا نكتفي بأبرزها، حتى يقف القارئ على حجم المخالفات التي ترتكبها هذه الصناديق.

- صرف كامل حصيلة بعض الصناديق كمكافآت دون الصرف على باقي أغراض الصندوق.
- أسفر فحص صندوق تمويل هيكله شركات قطاع الأعمال العام عن بقاء نحو ٤٩,٨ مليون جنيه طرف الشركة القابضة للصناعات المعدنية دون سدادهما للصندوق، فضلاً عن عدم إنشاء أو إمساك المجموعة الدفترية للصندوق.
- تراخى صندوق السياحة في متابعة عوائد بعض استثماراته البالغة نحو ٥ ملايين جنيه في رأس مال إحدى شركات السياحة.
- استخدام جانب كبير من أموال بعض الصناديق والحسابات الخاصة في غير أغراضها التي أنشئت من أجلها، بالمخالفة لأحكام القوانين والإقرارات الصادرة في هذا الشأن، ومن أمثلة ذلك مصروفات متعلقة بالدعاية والإعلان، ونشر التهاني والتعازي، وصرف المكافآت.
- عدم متابعة تحصيل جانب من إيرادات بعض الصناديق

والحسابات الخاصة ومستحقاتها طرف الغير؛ مما ترتب عليه عدم توافر الأموال اللازمة لتحقيق الأغراض التي أنشئت من أجلها.

عدم التزام بعض الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص بسداد المبالغ المستحقة عليها للموازنة العامة للدولة، والمقدرة بموجب التأشير الخاصة بموازنة كل وحدات الجهاز الإداري للدولة وبعض الهيئات العامة الخدمية، الأمر الذي يؤثر على موارد الموازنة.

الفصل الثالث

موازنة مصر ما بعد الثورة

ملامح مشروع^(١) موازنة العامة للعام المالي ٢٠١٢ / ٢٠١١

١ - الإيرادات

قدرت الإيرادات في مشروع الموازنة بـ ٦, ٣٤٩ مليار جنيه، مقارنة بنحو ٤, ٢٩٤ مليار جنيه، لما هو مقدر في عام ٢٠١٠ / ٢٠١١، بزيادة قدرها ٢, ٥٥ مليار جنيه. وقد تضمنت الإيرادات العامة بمشروع الموازنة مبلغ ٢, ٢٣٢ مليار جنيه، عوائد إجمالية للضرائب، بزيادة قدرها

(١) بعد أن تقوم الحكومة بتقديم تقديراتها لموازنة للعام المالي المقبل لمجلس الشعب، يطلق عليها «مشروع الموازنة»، ويظل هذا الاسم مستمرًا خلال مناقشات المجلس، وبعد الموافقة عليها تسمى «الموازنة»، إلا أن الحكومة في كثير من الأحيان تلجأ إلى طلب زيادة بعض البنود لظروف طارئة، مثل ارتفاع أسعار السلع الغذائية المستوردة التي تقدم لبرامج الدعم، فتقدم بيان هذه الزيادة لمجلس الشعب، وبعد الموافقة عليها تسمى «الموازنة المعدلة»، ولكن خلال العام المالي، وبخاصة قرب نهايته، تتم عملية تقدير لما ستسفر عنه عملية تنفيذ الموازنة، فيطلق على البيانات المتعلقة بهذه المرحلة، لفظ «متوقع»، أما البيانات النهائية التي تسفر عنها الحسابات الختامية فتسمى «البيانات الفعلية».

نحو ٣٢ مليار جنيه، عن موازنة العام المالي السابق، كما شملت الإيرادات ٤, ١٠٧ مليار جنيه تحت مسمى إيرادات غير ضريبية، ونحو ٩, ٩ مليار دولار تحت بند المنح. وأتت الضريبة العامة على الدخل في صدارة الإيرادات الضريبية؛ إذ قدر لها مشروع الموازنة نحو ٢, ١١٠ مليار جنيه، أما الضريبة العامة على السلع والخدمات (ضريبة المبيعات) فقد أتت في المرتبة الثانية بنحو ٣, ٨٥ مليار جنيه، وشكلت تقديرات الجمارك ١٨ مليار جنيه، أما الضريبة على الممتلكات فكانت في حدود ١٥ مليار جنيه.

٢- النفقات

أما جانب النفقات بمشروع موازنة العام المالي ٢٠١١ / ٢٠١٢، فقد بلغ ٥, ٤٩٠ مليار جنيه، وبزيادة قدرها ٧, ٦٥ مليار جنيه عما هو متوقع مع نهاية عام ٢٠١٠ / ٢٠١١. وتضم النفقات مبلغ ٤, ١١٧ مليار جنيه لبند الأجور وتعويضات العاملين بالدولة، وبزيادة قدرها نحو ٦, ٢١ مليار جنيه، عن توقعات موازنة ٢٠١٠ / ٢٠١١، وقد أتت هذه الزيادة من خلال حرص الموازنة على تطبيق الحد الأدنى للأجور على مدار خمس سنوات قادمة، على أن يبدأ هذا العام بنحو ٧٠٠ جنيه، ويستكمل بعد خمس سنوات ليصل إلى ١٢٠٠ جنيه، فضلاً عن الخطوات التي اتخذت من خلال تعيين العمالة المؤقتة بالأجهزة والمؤسسات الحكومية ليضاف نحو ٤٥٠ ألف عامل إلى قوة العمل لدى الحكومة والقطاع العام، البالغ عددهم نحو ١, ٦ مليون فرد. وبلغت مخصصات فوائد الديون في مشروع موازنة ٢٠١١ / ٢٠١٢ نحو ٣, ١٠٦ مليار جنيه، وبزيادة قدرها ٧, ١٩ مليار جنيه عن توقعات موازنة ٢٠١٠ / ٢٠١١، أما الدعم فقد

بلغت مخصصاته في مشروع الموازنة ٩, ١٣٢ مليار جنيه مقابل ٢, ١٢٤ مليار جنيه لتوقعات ٢٠١٠ / ٢٠١١، وبذلك تكون الزيادة في بند الدعم نحو ٧, ٨ مليار جنيه، أيضًا الاستثمارات العامة شهدت وجود زيادة في مشروع الموازنة؛ حيث قدرت الاستثمارات العامة نحو ١, ٤٧ مليار جنيه، مقابل ٥, ٤٠ مليار جنيه في العام السابق بزيادة قدرها ٦, ٦ مليار جنيه. كما بلغت تقديرات مصروفات شراء السلع والخدمات ٧, ٣١ مليار جنيه، مقابل ٥, ٣٦ مليار جنيه متوقع عن عام ٢٠١٠ / ٢٠١١.

٣- العجز

قدر العجز التقديري بمشروع موازنة ٢٠١١ / ٢٠١٢ بنحو ٩, ١٤٠ مليار جنيه، وبما يعادل ٦, ٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي، مقارنة بعجز نسبه ١, ٨ في موازنة العام السابق، وتشير توقعات عام ٢٠١٠ / ٢٠١١، أن يتجاوز العجز بالموازنة النسبة المقدرة ليصل إلى ٥, ٩٪.

وفي حالة مقارنة العجز بمشروع موازنة ٢٠١١ / ٢٠١١، بما كان مقدراً في موازنة العام السابق، نجد أن هناك زيادة في عجز الموازنة بنحو ٥, ٠٪، بينما إذا ما قورن العجز بمشروع الموازنة بما هو متوقع بموازنة العام السابق فسنجد أن هناك انخفاضاً يقدر بنحو ٩, ٠٪. وإذا نجحت الحكومة في تحقيق معدلات العجز في الحدود المعلنة، فإن ذلك يعد عملاً إيجابياً؛ لأنه سيعتبر خطوة للاتجاه نحو خفض العجز بالموازنة ليقترب من المعدلات الآمنة، وهي نسبة ٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي. ولا شك أن هذا الأمر سوف يستغرق بعض السنوات، ولن يتم في سنة واحدة.

جدول رقم (٨)
الصورة الإجمالية لمشروع الموازنة العامة للدولة
للعام المالي ٢٠١١ / ٢٠١٢ (القيمة بالمليار جنيه)

التغير	متوقع موازنة ٢٠١١/٢٠١٠	مشروع موازنة ٢٠١٢/٢٠١١	بيان
٣٢,٥	١٩٩,٧	٢٣٢,٢	الضرائب
٥	٤,٩	٩,٩	المنح
١٧,٧	٨٩,٧	١٠٧,٤	إيرادات أخرى ^(١)
٥٥,٢	٢٩٤,٤	٣٤٩,٦	إجمالي الإيرادات
٢١,٦	٩٥,٨	١١٧,٤	الأجور
١,٤	٢٨,٨	٣٠,٢	شراء السلع والخدمات
١٩,٧	٨٦,٦	١٠٦,٣	الفوائد
١٨,٢	١٣٩,٥	١٥٧,٧	الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية
٤,٩-	٣٦,٥	٣١,٦	المصروفات الأخرى
٦,٦	٤٠,٥	٤٧,١	الاستثمارات

(١) تضم الإيرادات الأخرى مجموعة مهمة من المصادر غير الضريبية، مثل فوائض هيئة البترول، وهيئة قناة السويس، وأرباح شركات قطاع الأعمال العام، وفوائض البنك المركزي... إلخ.

تابع جدول رقم (٨)
الصورة الإجمالية لمشروع الموازنة العامة للدولة
للعام المالي ٢٠١١ / ٢٠١٢ (القيمة بالمليار جنيه)

٦٢,٧	٤٢٧,٨	٤٩٠,٥	إجمالي المصروفات
٧,٥	١٣٣,٤	١٤٠,٩	العجز النقدي
	٣,٠٦-	٦,٦-	صافي حيازة الأصول ^(٢)
٣,٩	١٣٠,٣	١٣٤,٢	العجز الكلي
%٠,٩-	%٩,٥	%٨,٦	نسبة العجز الكلي للنتائج المحلي الإجمالي

المصدر: عرض مختصر لأهم ملامح مشروع الموازنة العامة للدولة للعام المالي ٢٠١٢/٢٠١١، موقع وزارة المالية / <http://www.mof.gov.eg/Arabic/MofNews/WhatsNew/Pages/latestnews-a-27-6-11.aspx>

ملاحظات ومقترحات على مشروع الموازنة

نجد أنه من الضروري الإشارة إلى ملاحظات عامة تتسم بالأهمية، وهي: حالة الجزر المنعزلة التي تعمل فيها وزارة ما بعد الثورة، وكذلك حالة التردد التي عمل في إطارها وزير المالية تجاه مجموعة من المسائل المتعلقة بالموازنة العامة، ولا ننسى أن وزير المالية د. سمير رضوان أتى

(٢) المقصود بصافي حيازة الأصول، ما ستقوم به الحكومة من تعامل على محفظتها من الأسهم والسندات، هل ستشترى أم ستبيع، وبناء عليه يتحدد موقف المحفظة، ففي حالة الشراء عادة ما يكون الرصيد موجبا، وعند البيع يكون الرصيد سالبًا.

من رحم النظام السابق، وكان جزءاً من بنيته الحاكمة؛ حيث كان عضواً بلجنة السياسات للحزب الوطني المنحل، وعين عضواً بمجلس الشعب بموجب قرار جمهوري، وتم اختياره من قبل قيادات النظام السابق ليتولى رئاسة اللجنة الاقتصادية بمجلس الشعب المنحل. ودلالات الملاحظة الأخيرة تجلت في أنه كان وزيراً في حكومة أحمد شفيق التي عينها الرئيس المخلوع خلفاً لحكومة أحمد نظيف. ويؤخذ على الرجل فور توليه منصب وزير المالية أثناء الثورة أنه صاحب قرار منح العاملين بالدولة زيادة في الرواتب بنحو ١٥٪ قبل تنحي مبارك، ونفذت في إبريل، وبذلك حملت موازنة عام ٢٠١٠/٢٠١١، بأعباء إضافية كانت في غنى عنها، ولكنه التوظيف السياسي لجذب قطاع عريض لتثبيت عرش مبارك. ومع ذلك لم تفلح هذه الزيادة في تسكين ثورة العاملين بالدولة، وسقط نظام مبارك، وصنف تصرف الوزير على أنه مجرد رشوة سياسية من أجل كسب تعاطف نحو ٦,١ مليون عامل بالدولة تجاه تثبيت أركان نظام مبارك.

كما اتسم أداء وزارة المالية فيما بعد الثورة بالتردد، ففي الوقت الذي تعلن فيه عن توجهها بفرض ضرائب على تعاملات البورصة من خلال مشروع الموازنة الأول - ص ٦ - نجد رئيس الهيئة العامة للرقابة المالية يعلن أن مجلس الوزراء قد ألغى هذا القرار^(١)، ومن جانب آخر نقلت وسائل الإعلام عزم وزارة المالية تجميد العمل بقانون الضريبة العقارية، على الرغم من أنها كانت ستحقق إيرادات تتراوح بين ٣ مليارات و ٤

(١) الأهرام ١٢ / ٦ / ٢٠١١.

مليارات جنيه للموازنة، وأن مرحلة التطبيق الأولى كانت موجهة للأغنياء في المنتجعات والأماكن السياحية، ثم تصريح آخر لوزير المالية من أن القانون لم يجمد، وأنه تم إرجاء العمل به لتعديل بعض موادّه.

أيضاً لوحظ على الإصدارين الخاصين بملامح مشروع الموازنة العام للعام المالي ٢٠١١ / ٢٠١٢، أنها اختلفا من حيث طبيعة البيانات المنشورة وتفصيلاتها، وهو نوع من عدم الشفافية، فضلاً عن أن البيانات المنشورة بهما لا تعبر عن تفاصيل مشابهة لما كان ينشر في البيان المالي للموازنة العامة، والذي كان يلقيه وزير المالية أمام مجلس الشعب. وعلى سبيل المثال ما نشر عن مخصصات التعليم والصحة والأمن العام، لا نعرف مكونات هذا الإنفاق في المجالات الثلاثة، فما هي مخصصات الأجور في هذه المجالات، وما هي مخصصات البحث العلمي على سبيل التحديد في موازنة التعليم؟.

وفيما يلي مجموعة من الملاحظات والمقترحات على ما جاء في ملامح مشروع الموازنة العامة للعام المالي ٢٠١١ / ٢٠١٢.

أولاً: أهداف السياسة المالية

تصدر العرض المختصر لأهم ملامح مشروع الموازنة العامة للدولة للعام المالي ٢٠١١ / ٢٠١٢، الإشارة إلى أهداف السياسة المالية، ومن المفترض أن هذه الأهداف تتسق وتفاصيل مخصصات الإنفاق وطبيعة الإيرادات، ولكن ذلك لم يتحقق بالشكل المطلوب، وهو ما سنشير إليه من خلال الآتي:

الهدف الأول للسياسة المالية هو: رفع معدلات النمو الاقتصادي بشكل يتوازن مع الحدود المطلوبة لاستيعاب الداخلين الجدد لسوق العمل، مع العمل - بالتنسيق مع السياسة النقدية - على تخفيف الضغوط التمويلية والتضخمية في الاقتصاد المحلي.

والملاحظة على هذا الهدف، أنه يتنافى مع الواقع، ومع ما جاء في صفحة (٦) من ملامح مشروع الموازنة، فالداخلون الجدد لسوق العمل في مصر يقدر عددهم سنويًا بنحو ٧٥٠ ألف فرد، ويحتاج استيعابهم إلى تحقيق معدلات نمو في الناتج المحلي الإجمالي تتراوح بين ٧٪ و ٨٪. في حين أن مشروع الموازنة يشير إلى أن معدل النمو الحقيقي للناتج المحلي في عام ٢٠١٠ / ٢٠١١ يتوقع له أن يكون في حدود ٦, ٢٪، وأن تقديرات عام ٢٠١١ / ٢٠١٢ قد تكون في حدود ٢, ٣٪، أي في حدود أقل من ٥٠٪ مما ينبغي تحقيقه لاستيعاب الداخلين الجدد لسوق العمل. والأمر الآخر هو أن مشروع الموازنة عندما أشار إلى تقديرات معدل النمو في الناتج المحلي الإجمالي أدرج معدل البطالة، ولكن دون أن يحدد أية أرقام عن توقعات عام ٢٠١١ / ٢٠١٢، بينما تمت الإشارة إلى تقديرات ٢٠١٠ / ٢٠١١ بنحو ٩, ١١٪ في شهر مارس ٢٠١١، وأن معدلات البطالة في عام ٢٠٠٩ / ٢٠١٠ قدرت بنحو ٩, ٨٪. كما لم نلمس أثرًا لهذا التنسيق بين السياستين المالية والنقدية في الواقع المعاش بمصر، فلا يزال أصحاب المدخرات يعانون من العائد السلبي على مدخراتهم في الجهاز المصرفي طوال السنوات الماضية؛ نظرًا لانخفاض هذا العائد عن المعدلات السائدة للتضخم في مصر.

الهدف الثاني هو «استعادة الاتجاه النزولي لمعدلات العجز والدين مرة أخرى والوصول بها إلى معدلات آمنة في الأجل المتوسط بهدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاستدامة المالية^(١) في البلاد، وتهدف السياسة في هذا الصدد أن تصل بمعدلات إجمالي الدين على أجهزة الموازنة العامة^(٢) إلى نحو ٦٠٪ من الناتج بحلول عام ٢٠١٥ / ٢٠١٦، وعلى أن تنخفض إلى أقل من تلك النسبة فيما بعد».

والملاحظة على هذا الهدف أن توجه السياسة المالية في مشروعها الأول لموازنة عام ٢٠١٢/٢٠١١ كان على عكس ذلك تمامًا؛ حيث أعلنت وزارة المالية عن رغبتها في اقتراض نحو ١٠ مليارات دولار من البنك والصندوق الدوليين، وأن تقديراتها الأولية كانت تشير إلى ارتفاع نسبة العجز لنحو ١١,٥٪، وهو ما جعل المجلس العسكري يرفض مشروع الموازنة الأول، حتى تم استبعاد مبدأ الاقتراض من الخارج، وهو ما توافق أيضًا مع رغبة المجتمع. ولكن إذا ما انتقلنا إلى المشروع الذي اعتمد من قبل المجلس العسكري، نجد أن حجم العجز الكلي في مشروع الموازنة قد تراجع كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، ليصل إلى نحو ٦,٨٪ مقارنة بنحو ٩,٥٪ كعجز متوقع في عام ٢٠١٠ / ٢٠١١، أي أن معدل الانخفاض في حدود ٩,٠٪، وبافتراض تحقيق هذا المعدل من تراجع في العجز بالموازنة على مدار السنوات الأربع القادمة، فإن معدل العجز

(١) المقصود بالاستدامة المالية، توفير التمويل اللازم لبند الإنفاق بالموازنة العامة بالكم والقدر الكافيين.

(٢) وهي: الأجهزة الحكومية والهيئات الاقتصادية وبنك الاستثمار القومي.

سيكون في حدود ٥٪. وهو معدل يقترب من المعدل المطلوب وهو ٣٪، ولكن لا توجد دلالة على تحقيق ذلك سوى المراهنة على ارتفاع معدلات الناتج المحلي الإجمالي، وثبات الدين العام، أو تراجع الدين العام، وتقليل الفجوة بين الإيرادات والنفقات. ومن ناحية أخرى فإنه على الرغم من تراجع العجز المقدر بمشروع الموازنة كنسبة من الناتج المحلي، فإن العجز الكلي كقيمة قد تزايد من ٣, ١٣٠ مليار جنيه كتوقع في عام ٢٠١٠/٢٠١١، إلى نحو ٢, ١٣٤ مليار جنيه في عام ٢٠١١/٢٠١٢. ولم يستدل على سياسات توحى بترشيد الإنفاق العام بمشروع الموازنة حتى يمكننا قبول توقعات الموازنة بتحقيق هدف خفض العجز والدين بأجهزة الموازنة.

الهدف الثالث أتى في شكل إنشائي لا يتناسب وطبيعة مشروع الموازنة الذي يربط بين كل هدف وطبيعة الإيرادات والنفقات، فقد نص هذا الهدف على «إتاحة مساحة مالية كافية تسمح بمواجهة الأزمات الاقتصادية والمالية التي قد تحدث في أي وقت خاصة في ظل اقتصاد عالمي لا يزال مضطرباً ويعاني من مشكلات هيكلية تؤثر على استقراره واستقرار أسواقه».

والملاحظة على هذا الهدف، أن الواقع أثبت أن مصر لا تتوفر لديها على مدار السنوات الماضية، أية إدارة تدل على الاهتمام بمسألة التنبؤ بالأزمات أو إدارتها، سواء على الصعيد الداخلي أو الخارجي، وقد خلا مشروع الموازنة من الإشارة إلى وجود مخصصات لمواجهة أزمات محتملة في أي قطاع اقتصادي، وكيفية مواجهتها. ومن العجب أن يذكر مشروع

الموازنة في صفحة ٥ تحت عنوان «التحديات والصعوبات التي تواجه السياسة المالية» الآتي «تقلص حجم المساحة المالية^(١) بالموازنة منذ اندلاع الأزمة المالية العالمية، والتي تسمح بمواجهة الأزمات والظروف الطارئة التي تواجه الاقتصاد المصري، وكذا زيادة الإنفاق الاستثماري أو الإنفاق على البعد الاجتماعي عند الضرورة». والمنطق يقول إن الهدف يجب أن يتناسب مع طبيعة التحدي، ولكن إذا كان التحدي قائماً منذ نحو أربع سنوات، فإن الهدف كان ينبغي أن يصابغ في إطار كمي، حتى تكون هناك دلالة على طبيعة عمل السياسة المالية لتحقيق هذا الهدف. وفي هذا السياق يذكر بيان رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات عن الحساب الختامي للعام المالي ٢٠٠٩ / ٢٠١٠، تحت عنوان «سوء معالجة الأزمات والكوارث»، ما يلي: «لقد فشل بعض المسؤولين في الحكومة السابقة في تبرير الأزمات، وتركوا الأزمات تتفاقم برغم مؤشرات كثيرة كانت تنذر باقترابها، ويرى الجهاز: أن الإدارة في مصر تعاني من أمراض مزمنة، وأن الحكومة مطالبة بتطوير قدراتها على الاكتشاف المبكر للأزمات، وضرورة أن تعمل الحكومة كجهاز متضامن متكامل قادر على الحركة السريعة».

ثانياً: العمل على زيادة الإيرادات العامة

في ضوء ما ورد عن حجم الإيرادات العامة، نجد أن حكومة ما بعد الثورة، لم تستفد مما طرحه العديد من القوى السياسية والخبراء الاقتصاديين، فقد طُرحت مصادر متعددة لزيادة الإيرادات العامة

(١) المقصود بتقلص المساحة المالية، توفر التمويل بكمية لا تسمح بزيادة الإنفاق على بنود معينة كان ينبغي زيادتها في الأوضاع الطبيعية.

للدولة، كانت تستحق الدراسة والاستفادة منها، ولو بشكل تدريجي، بما يتفق وطبيعة كل مصدر مقترح؛ حيث إن بعضها يستلزم إعادة تقييم لأصول منحت لرجال أعمال دون مقابل، أو تعديل عقود مثل صفقات الغاز الطبيعي المصدرة، أو تخفيض دعم الطاقة للصناعات كثيفة الطاقة وغيرها، ولكن لم تتم الإشارة إلى استفادة الحكومة من هذه المقترحات، وحتى يكون القارئ على بينة من هذه المصادر، نعرض مقترحات القوى السياسية، وبالأخص ما عرض من قبل الكتلة البرلمانية للإخوان المسلمين في السنة النهائية لبرلمان ٢٠٠٥ - ٢٠١٠^(١):

١- تحصيل قيمة الأراضي الممنوحة مجاناً لكبار رجال الأعمال والمستثمرين مثل أراضي مدينتي وخليج السويس والتي تزيد قيمتها عن ٥٠٠ مليار جنيه.

٢- ضم حصيلة الصناديق الخاصة إلى الموازنة العامة للدولة، ومعالجة المخالفات التي تشوب حساباتها.

٣- توصيل الغاز الطبيعي للمنازل، وهو ما سيؤدي إلى توفير أكثر من ١٠ مليارات جنيه سنوياً تذهب إلى دعم البوتجاز المستورد.

٤- إعادة النظر في اتفاقيات تصدير الغاز الطبيعي المصري، وخاصة الغاز المصدر للكيان الصهيوني؛ مما سيوفر عوائد إضافية تصل إلى ١٨

(١) د. هويدا عدلي، الأحزاب السياسية والموازنة العامة في مصر، ورقة عمل مقدمة لمؤتمر الشفافية في تخصيص الموازنة العامة في مصر، مركز شركاء التنمية، القاهرة، مايو ٢٠١١.

مليار دولار، حسبما صرَّح به الوزير السابق لشتون لمجلسي الشعب والشورى.

٥ - إعادة النظر في أسعار تصدير الخامات الأولية والثروات المعدنية، ومن أبرزها البترول المصدر لإسرائيل، والذي يتم تصديره بسعر ثابت قدره ٨, ٦ دولار للبرميل منذ توقيع اتفاقيات كامب دافيد.

٦ - تشغيل محطات توليد الكهرباء التي تعمل بالمازوت بالغاز الطبيعي، وهو ما سيؤدي إلى توفير حوالي مليار جنيه سنويًا.

٧ - إلغاء الدعم المقدم للصناعات كثيفة استخدام الطاقة، وإعادة النظر في سياسة دعم المواد البترولية المتبعة حاليًا، والتي يحصل بموجبها الأغنياء على ٨٠٪ من اعتمادات الدعم.

٨ - ترشيد دعم الصادرات الذي يحصل عليه مجموعة كبار رجال الأعمال والمستثمرين والذي يبلغ ٤, ٤ مليار جنيه في ٢٠١٠ / ٢٠١١.

٩ - مراجعة أسعار بيع الكهرباء للشرائح العليا من الاستهلاك والتي تزيد عن ٥٠٠ كيلو وات ساعة شهريًا.

١٠ - تحصيل المستحقات الضريبية واجبة السداد، والتي بلغت ٦٠ مليار جنيه في العام الماضي، منها ٣٧ مليار جنيه مستحقة للمأمورية كبار المولدين، ومنها ٢, ٦ مليار جنيه ضرائب مستحقة على المؤسسات الصحفية.

١١ - إعادة النظر في قانون الضريبة على الدخل بحيث يتم إضافة شرائح

جديدة إلى الشرائح الحالية تراعي عملية التصاعد في أسعار الضريبة، وعلى سبيل المثال فإن زيادة الضريبة على الدخل لقطاع الاتصالات فقط بنسبة ١٠٪ سوف يؤدي إلى إضافة أكثر من مليار جنيه سنوياً لخزانة الدولة.

١٢ - فرض ضريبة على الأرباح الرأسمالية، ومن أمثلة ذلك تعاملات البورصة، وعمليات بيع الأراضي بعد تصقيعها.

١٣ - مكافحة التهرب الضريبي لزيادة حصيله ضرائب النشاط التجاري والصناعي، والتي لا تتجاوز ٤,٤ مليار جنيه في حين تبلغ قيمة الضرائب على الدخل من التوظف ٨,٩ مليار جنيه.

١٤ - تعديل وتفعيل قانون حماية المنافسة ومنع الاحتكار.

١٥ - معالجة تأخر تعثر تنفيذ مشروعات الخطة، والذي يؤدي إلى تحميل الموازنة أعباء مالية إضافية نتيجة تجاوز التكلفة المخطط لها.

١٦ - التخلص من المخزون الحكومي الراكد ووضع ضوابط لترشيده مثل: التكويد، والشراء المركزي.

١٧ - محاربة الفساد الإداري، وتوفير الإدارة الجيدة للهيئات الاقتصادية والشركات العامة.

١٨ - الاستخدام الأمثل للقروض والمنح الخارجية، وعدم اللجوء إليها إلا بعد الانتهاء من دراسات الجدوى والاستعداد للتنفيذ.

ثالثاً: إعادة هيكلة الأجور

تتمثل إعادة الهيكلة في بند الأجور في صورتين، الأولى هي وضع حد أقصى للأجور للعاملين بالحكومة والقطاع العام، بحيث يكون إجمالي ما يحصل عليه الموظف العام في القطاع الخدمي لا يزيد عن ٢٥ ألف جنيه شهرياً، ولا يزيد هذا المعدل في القطاعات الإنتاجية عن ٣٥ ألف جنيه شهرياً. مع وضع حدود قصوى لتمثيل الموظف العام في مجالس الإدارة، سواء بالعضوية أو الرئاسة، وأن تكون بدلات هذا التمثيل في إطار الحد الأقصى للأجور. وقد أشارت وسائل الإعلام غير مرة إلى المرتبات الخيالية التي يحصل عليها بعض موظفي المصالح الحكومية، مثل رئيس مصلحة الضرائب الذي كان يتقاضى راتباً شهرياً ٢، ١ مليون جنيه، وبيئاته العديد من رؤساء بنوك القطاع العام، وشركات التأمين العامة. بل يذكر بيان رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات عن العام المالي ٢٠٠٩/ ٢٠١٠ أن رئيس مجلس إدارة إحدى الشركات المشتركة كان يحصل على ١,٥ مليون جنيه - ٤ ملايين جنيه. وفي شركة مشتركة أخرى يحصل أعضاء مجلس الإدارة عن ٥ آلاف جنيه بدل انتقال عن كل جلسة.

وأما الصورة الثانية فهي أن تُضم كافة الحوافز والبدلات والعلاوات إلى الرواتب الأساسية، لتكون الرواتب الأساسية هي الأصل، وأن يكون الحافز مرتبطاً بتطوير الأداء وزيادة الإنتاجية، فالملحوظ في بند الأجور أن الرواتب الأساسية لا تزيد على نسبة ٢٠٪ من إجمالي مخصصات الأجور وال ٨٠٪ هي الحوافز والبدلات. وهو وضع كرس العديد من السليبات

داخل الجهاز الإداري للدولة، من حيث الاعتماد على المجاملات والمحسوبة، وليس الكفاءة والخبرة، كما أنه جعل ثقافة العاملين بالجهاز الحكومي تجاه الحافظ على أنه حق مكتسب بغض النظر عن أنهم أجادوا في أعمالهم أم لا.

وفي إطار الملاحظة العامة التي تتعلق بالموازنة العامة، وأداء الحكومة تجاهها، نجد أن وزارة الصحة تعلن أنها بصدد الانتهاء من دراسة الحد الأدنى والأعلى للأجور للعاملين فيها، وأن الحد الأعلى لن يتجاوز مبلغ ٢٠ ألف جنيه، أي أن النسبة بين الحد الأدنى والأعلى ستكون في حدود ١ : ٢٨ تقريباً، بينما وزير المالية يعلن في أكثر من برنامج تلفزيوني بأن هذه النسبة ستكون في حدود ١ : ٣٦، فهل الحد الأدنى والأعلى للأجور سيختلف من وزارة إلى وزارة؟! أم أنها حالة عدم التنسيق بين مكونات حكومة ما بعد الثورة!؟.

وفي ظل الحديث عن إعادة هيكلة الأجور في مصر، لا بد أن نذكر أهمية إعادة النظر في حجم العاملين بالقطاع الحكومي؛ بحيث يكون العدد مناسباً لما هو مطلوب لأداء الخدمات الحكومية. والبديل المطروح هو إعادة تأهيل العاملين بالحكومة والقطاع العام، بحيث يعاد توزيع الأعداد الزائدة على أماكن العمل التي تعاني من نقص، أو يعاد تدريبهم للالتحاق بالقطاع الخاص، أو إنشاء مشروعات صغيرة ومتناهية الصغر. والأمور غير مطروح لمجرد النقاش، فقد أعدت دراسات عدة لهذا الأمر، وعلينا أن نخرج هذه الدراسات من الأدراج لتدخل حيز التنفيذ.

رابعاً: مطلوب برنامج لسداد الدين المحلي

لا يستقيم منهج التعايش مع مشكلات مزمنة مع توجه حقيقي لمشروع تنمية، فمشكلة بحجم الدين العام في مصر، تستلزم وجود برنامج عملي معلن للتصرف تجاهها، إلا أن الملاحظ على أداء حكومات ما قبل الثورة أنها جعلت من الاستدانة أحد أركان إدارتها للسياسة المالية، وبخاصة ما يتعلق بالدين العام المحلي. وللأسف فإن مشروع الموازنة الأول الذي رفضه المجتمع والمجلس الأعلى للقوات المسلحة، كان يتتهج نفس السياسة المالية لحكومات ما قبل الثورة، من حيث الاعتماد على الاستدانة، إلا أن الجديد في توجه وزارة المالية المصرية تحت إدارة وزيرها د. سمير رضوان، هو التجرؤ على الدخول في اتفاقيات للاقتراض من قبل الصندوق والبنك الدوليين، بمبالغ تصل إلى نحو ١٠ مليارات دولار، وبها يمثل نحو ٣٠٪ من الدين العام الخارجي لمصر، وهي خطوة من شأنها أن تدخل مصر في أزمة جديدة للمديونية الخارجية، والتي خرجت منها مصر في مطلع تسعينيات القرن الماضي بثمن غالٍ تمثل في تطبيق ما سمي بـ «برنامج الإصلاح الاقتصادي»، والذي خلف العديد من السلبات على الصعيد الاجتماعي.

وفي ظل ارتفاع معدلات الدين العام بالشكل الذي يهدد أداء الاقتصاد القومي، فإن الأمر يتطلب إعادة التفكير في طريقة إعداد الموازنة، والعمل على تبني برنامج لسداد جزء كبير من الدين العام المحلي، ليتقلص الدين العام بشقيه الداخلي والخارجي لأقل من نسبة ٦٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي.

وقد ذكر مشروع الموازنة أن مبلغ الفوائد على القروض هذا العام يبلغ ٣, ١٠٦ مليار جنيه، منها ٥, ٤ مليار جنيه فوائد الدين الخارجي، ونحو ١٠٢ مليار فوائد للدين المحلي، فضلاً عن أقساط الديون التي وصلت إلى نحو ١, ١٠١ مليار جنيه عن العام المالي ٢٠١١ / ٢٠١٢، ويحاول مشروع الموازنة أن يخفف من عبء فوائد الدين المحلي، فيذكر أنها محلية ويعاد تدويرها في داخل الاقتصاد القومي، إلا أنه لا بد من أن نبين أن معظم هذه الفوائد تستخدم في إنفاق جاري، وبخاصة في ظل الاتجاه بقطاع الاستثمار في مصر، نحو المضاربات والأنشطة الربعية.

ويتضح حجم مشكلة الدين العام، من خلال معرفة أن عبء الفوائد على الدين العام فقط، في مشروع موازنة عام ٢٠١١ / ٢٠١٢، يصل إلى نحو ما يزيد عن الضعفين لمخصصات الاستثمارات العامة، والمقدر لها أن تكون ١, ٤٧ مليار جنيه، بل إن مخصصات التعليم والصحة في نفس العام تمثل نسبة ٦٨٪ من مخصصات فوائد الدين العام. أي أن الفرصة البديلة لمدفوعات فوائد الديون دون الأقساط كانت كفيلاً بإحداث معدلات معتبرة في الإنفاق الاجتماعي وتحسين مؤشرات التنمية البشرية في قطاعي التعليم والصحة.

خامساً: إعانة البطالة وصندوق التدريب

أشار مشروع الموازنة المعدل إلى تخصيص مليار جنيه لإنشاء صندوق لتدريب الداخلين الجدد لسوق العمل، وقد كان هذا التخصيص بنحو ٢ مليار جنيه في المشروع الأول للموازنة، وتعد خطوة إنشاء هذا الصندوق من الخطوات الإيجابية التي تأخرت كثيراً، باعتبار التدريب هو الوجهة

الصحيحة للقضاء على البطالة، وتوفير اليد العاملة الماهرة، سواء للسوق المحلي أو الأسواق الخارجية. ولكن كنوع من التأكيد على أن حكومة ما بعد الثورة تعمل في إطار سياسة الجزر المنعزلة، فإن وزير المالية أعلن عن إنشاء الصندوق، على الرغم من أن ذلك العمل هو من قبيل الاختصاص الأصيل لوزير القوى العاملة، ومن هنا وجدنا وزير القوى العاملة يعلق بعد الإعلان عن إنشاء الصندوق بأن هذا الصندوق سوف يكون تحت إشراف وزارته.

سادسًا: ترشيد الدعم

بلغت مخصصات الدعم في مشروع موازنة عام ٢٠١١ / ٢٠١٢ نحو ٩, ١٣٢ مليار جنيه، مقارنة بـ ٢, ١٢٤ كمتوقع لعام ٢٠١٠ / ٢٠١١، وفعلي يقدر بنحو ٥, ٩٣ مليار جنيه في عام ٢٠٠٩ / ٢٠١٠، ويلاحظ تصاعد مخصصات الإنفاق العام على الدعم، سنة بعد أخرى، بسبب مجموعة من الأسباب منها: الاعتماد على الخارج في تغطية الأمن الغذائي لمصر، وهو ما يجعل مصر عرضة لتقلبات الأسعار بالسوق الدولية، والأمر الثاني، هو تراجع معدلات الاكتفاء الذاتي للعديد من السلع الإستراتيجية في مصر، وعلى رأسها القمح وبعض الحبوب والزيوت، واللحوم، وأيضًا اتجاه الاقتصاد المصري نحو الأنشطة الربعية وعزوف المستثمرين والجهاز المصرفي عن ممارسة الأنشطة الإنتاجية، كما كان لسوء توزيع الدخل وانتشار رقعة الفقر أثر مهم في زيادة المبالغ المخصصة للدعم. ومن أبرز الملاحظات التي تُذكر في هذا المجال على مدار السنوات الماضية، هي مسألة ترشيد الدعم.

ولا تتم عملية ترشيد الدعم إلا من خلال عدة أمور، أولها العمل على امتلاك قاعدة معلومات مرنة، تحدد من هم مستحقو الدعم في مصر، على أن تكون هذه القاعدة معدة بما يسمح بتحديثها كل فترة معينة، لإمكانية دخول وخروج الأفراد منها، حسب الوضع المادي الذي يجعلهم مستحقين أو غير مستحقين للدعم، ويتم ذلك مع مختلف أنواع الدعم، سواء المتعلق بالسلع التموينية، أو منتجات الطاقة، أو برامج الحماية الاجتماعية التي تشمل معاش الضمان الاجتماعي. ونعلم أن الأمر يحتاج إلى تكلفة مادية، إلا أن العائد منه سوف يفوق بمراحل هذه التكلفة، ومن أهم هذه العوائد الإيجابية لقاعدة معلومات عن مستحقي الدعم، أنها ترسيخ للعدالة الاجتماعية التي نادى بها الثورة، هذا من جانب ومن جانب آخر توفير إمكانيات هائلة من النفقات العامة يتم إدارتها في نظام الدعم الحالي الذي يفتقد لوجود قاعدة معلومات. وترشيدها للإنفاق في هذا الأمر يمكن الاعتماد على مراكز المعلومات المنتشرة على مستوى الوحدات المحلية بجميع محافظات ومراكز ومدن الجمهورية، وقد يستغرق الأمر بعض الوقت، إلا أن البداية في هذا المشروع ضرورية وحاسمة. والأمر الثاني هو مكافحة طبقة الوسطاء والسماسرة المستفيدين من بقاء نظام الدعم كما هو موجود الآن، وثمة أمر مهم في هذا الصدد، وهو مواجهة الفساد في إدارات التموين المنتشرة في كافة أنحاء الجمهورية، بما يجعل هذه الإدارات تحقق الهدف من وجودها، وتتابع بجد عمليات توزيع التموين على مستحقيه، بل وتساعد على تحديث قاعدة المعلومات الخاصة بمستحقي الدعم، وتعمل على مراقبة الأسواق بشكل يعمل على

محاربة بيع السلع التموينية المدعومة في السوق الحرة، وبأسعار تفوق الأسعار المدعومة.

والأمر المهم في مجال الدعم، هو مجال دعم المنتجات البترولية، فكما ذكرنا في بداية هذه الدراسة أن هذا الدعم ظهر فجأة في موازنة عام ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦ بنحو ٤٠ مليار جنيه، تحت مسمى «الدعم الضمني»، وحتى نوضح للقارئ عدم الشفافية فيما يتعلق بالدعم الضمني، نجد أن أرقام التقرير السنوي للبنك المركزي المصري عن عام ٢٠٠٩ / ٢٠١٠، تشير إلى أن واردات مصر من البترول ومنتجاته بلغت ٥,٢ مليار دولار أمريكي، وبفرض أن سعر الصرف في هذه السنة كان ٦,٥ جنيه للدولار، فإن قيمة الواردات من البترول ومنتجاته تصبح ٢٩,١٢ مليار جنيه، لنعتبرها ٣٠ مليار جنيه، وبفرض أن الدولة قامت بتوزيع البترول ومنتجاته بدون مقابل - وهذا غير صحيح - فإن الدعم للبترول ومنتجاته يصبح هذا الرقم فقط، ولكن فعليات موازنة عام ٢٠٠٩ / ٢٠١٠، تشير إلى أن دعم المواد البترولية بلغ ٦٦,٥ مليار جنيه، أي أكثر من ضعف قيمة الواردات من الخارج للبترول ومنتجاته. ولكن نظرًا لأن الدولة تقدم هذه المنتجات نظير مقابل فيصبح الأمر أكثر تعقيدًا، ويضع الحكومة في حرج تجميل الموازنة، لتضخم حجم إنفاقها، وكذلك حجم إيراداتها.

ويذهب بعض مبرري الدعم الضمني للبترول ومنتجاته، ووضعه في الموازنة، بأنه مجرد قيد دفترى يوضع في الإيرادات وكذلك في النفقات. والأمر لا يقف عن هذا الحد، بل يتعدى ليضلل القارئ، فالإيرادات

المتحققة من خلال الدعم الضمني لم تتحقق، وتظهر بيانات الهيئة العامة للبتروال على أنها تحقق أرباحًا وهذا بخلاف الحقيقة؛ مما يجعل الأمر ينعكس على خلاف الواقع فيما يتعلق بتقديرات البتروال، وكذلك الضرائب المتحصلة منه.

ويكون من المقبول أن تُحمّل الموازنة العامة للدولة، مثلاً بفارق السعر لواردات البتروال ومنتجاته، والأسعار التي يباع بها في الداخل، ولكن أن تتم عملية تعليية للدعم بهذا الحجم غير الحقيقي، والناج عن تقييم أسعار ما يتم إنتاجه في الداخل بنفس أسعار السوق الدولية، وتحميل الموازنة بهذا الفرق، فهذا نوع من عدم الشفافية بالموازنة، وإن سلمنا بصحة المبدأ - على سبيل الافتراض - فلماذا يُفرد البتروال ومنتجاته بهذه المعاملة، فليكن مبدأ سائداً في جميع استخدامات الموازنة من سلع وخدمات، وبخاصة المتعلقة بدعم السلع التموينية، مثلاً. فهل يتم تقييم سعر الأرز المقدم في الحصص التموينية بالأسعار العالمية، ثم يحسب الفرق بينه وبين ما يباع به في التموين على أنه دعم ضمني أيضاً؟!.

دعم الطاقة للصناعات كثيفة استهلاكها

تحدث الكثير من الخبراء على أهمية ترشيد دعم الطاقة المقدم للصناعات كثيفة استخدام الطاقة، لعدة أمور منها: أن هذه الشركات في ضوء ما تحققه من أرباح يمكنها تحمل تكلفة الطاقة بالأسعار غير المدعومة، وبالتالي فحصولها على هذا الدعم هو نوع من إهدار الموارد،

وذهب الدعم لغير مستحقه. الأمر الثاني أن هذه الشركات لا تعمل في ضوء الصناعات المحمية، بل معظمها في الغالب أصبح في حكم الصناعات الأجنبية، بعد أن بيعت في برامج الخصخصة، أو نظام الاستحواذ من قبل شركات أجنبية على شركات القطاع الخاص في مصر، كما حدث في صناعة الأسمت.

وهناك مجموعة من الاعتراضات الأخرى على بقاء دعم الطاقة للصناعات كثيفة استخدام الطاقة، منها: أن هذه الصناعات تبيع منتجاتها في السوق المحلية بأسعار تقرب من الأسعار العالمية، وبالتالي ما هو الدافع لتقديم الدعم لهذه الصناعات؟ الأمر الثاني هو أن هذه الصناعات عندما تمارس النشاط التصديري فإنها تقدم منتجاته مصحوبة بدعم الطاقة، فيكون المستفيد هنا هو المستهلك الأجنبي وليس المستهلك المصري!. ولذلك يطالب الخبراء بأن يحصل هذا الفارق لصالح الموازنة العامة للدولة في شكل رسم صادرات، يفرض على صادرات الصناعات كثيفة استخدام الطاقة في مصر. كما يطالب في هذا المجال أيضًا بضرورة إلزام هذه الشركات ببيع منتجاتها بالداخل بأسعار غير مبالغ فيها، ولعل المثال الحاضر هنا هو صناعة الأسمت التي تشير الدراسات إلى أن تكلفة إنتاج الطن منه نحو ١٨٠ جنيهاً، بينما يباع في الأسواق المصرية بنحو ٥٥٠ جنيهاً، وهو هامش ربح باهظ بكل المقاييس وفي كل زمان ومكان، ونحسب أنه غير مسبوق في أداء أعتى الاقتصاديات الرأسمالية.

وفيما يلي نعرض لأهم مكونات بند الدعم في مشروع موازنة العام المالي ٢٠١١ / ٢٠١٢.

جدول رقم (٩)

مكونات بند الدعم في مشروع موازنة العام المالي ٢٠١١ / ٢٠١٢
(القيمة بالمليار جنيه)

بيان	مشروع موازنة ٢٠١٢/٢٠١١	متوقع ٢٠١٠ /٢٠١١	٢٠٠٩ /٢٠١٠
دعم السلع التموينية	٢٢,٤	٣١	١٦,٨
دعم المواد البترولية	٩٥,٥	٨٢,١	٦٦,٥
دعم نشاط الصادرات	٢,٥	٣	٣,٣
دعم الكهرباء	٥	١,٠٨	—
دعم نقل الركاب	٠,٨٥١	٠,٨٥١	٠,٧٣٢
التأمين الصحي والأدوية	٠,٤٢٢	٠,٤٢١	٠,٣١٣
دعم الإنتاج الصناعي	٠,٤٠٠	٠,٤٠٢	٠,٤٠٠
دعم تنمية الصعيد	٠,٢٠٠	٠,٢٠٠	٠,٢٠٠
دعم فوائد القروض الميسرة	٠,٧٥٠	٠,٧٥٥	٠,٢٠٤
دعم إسكان محدودي الدخل	١,٥	١,٢	١,٤

المصدر: عرض مختصر لأهم ملامح مشروع الموازنة العامة للدولة للعام المالي ٢٠١١ / ٢٠١٢، موقع وزارة المالية / <http://www.mof.gov.eg/Arabic/MofNews/WhatsNew/Pages/latestnews-a-27-6-11.aspx>

ملاحظات على مخصصات الدعم

في ظل بقاء نفس أسباب ارتفاع مخصصات الدعم الخاصة بالسلع التموينية كما هي، سواء المتعلقة بالعوامل الداخلية أو الخارجية، نجد أن مشروع الموازنة يشير إلى انخفاض مخصصات دعم السلع التموينية ليصل إلى ٤, ٢٢ مليار جنيه، مقارنة بما هو متوقع لعام ٢٠١٠ / ٢٠١١، والمقدر له نحو ٣١ مليار جنيه، ونجد أن هذا التقدير يفتقد إلى عدم الدقة، أو أنه لم يأخذ في حسابه بقاء نفس أسباب ارتفاع مخصصات دعم السلع التموينية. وثمة ملاحظة شكلية في إدراج مشروع الموازنة لمخصصات دعم السلع التموينية، أنه ذكر في صفحة ٢٨ بالجدول الوارد فيها، أن مخصصات دعم السلع التموينية هو ٨, ١٨ مليار جنيه، وأن المتوقع لعام ٢٠١٠ / ٢٠١١ هو ١, ٢٨ مليار جنيه، في حين يذكر مشروع الموازنة في الصفحة التالية أن مخصصات دعم السلع التموينية يقدر بنحو ٤, ٢٢ مليار جنيه، وأن المتوقع لعام ٢٠١٠ / ٢٠١١ نحو ٣١ مليار جنيه. إلا أن الباحث اعتمد المکتوب خارج الجدول؛ لأنه من غير المعقول أن يشهد دعم السلع التموينية انخفاضاً في العام المالي الجديد، مع بقاء نفس سليات نظام الدعم على ما هي عليه دون أن تتبنى الحكومة أي سياسة جديدة تجاهه.

تساعد مخصص دعم المواد البترولية ليصل في مشروع موازنة ٢٠١١ / ٢٠١٢ لنحو ٥, ٩٥ مقابل ١, ٨٢ متوقع لعام ٢٠١٠ / ٢٠١١. وقد ذكرنا عليه اعتراضات الخبراء على طبيعة وشكل دعم

المنتجات البترولية. وكنا نتوقع في ظل حكومة الثورة أن تتخذ خطوات لترشيد هذا الدعم ورفعها عن الصناعات كثيفة استخدام الطاقة.

أبقى مشروع الموازنة لعام ٢٠١١ / ٢٠١٢ على دعم تنشيط الصادرات، على الرغم من أنه كان دعماً سيئ السمعة، وقد أُحيلت عدة دعاوى للنيابة العامة في هذا الخصوص من وزارة التجارة والصناعة قبل الثورة. وليس هذا فحسب هو محل اعتراضنا على دعم تنشيط الصادرات، ولكن هناك عوامل أخرى للاعتراض على بقاء هذا الدعم، منها: أن هيكل الصادرات المصرية لم يتغير مع استمرار هذا الدعم على مدار السنوات الماضية، وحتى لا نقول كلاماً مرسلًا، لنذهب إلى أرقام تقرير البنك المركزي لعام ٢٠٠٩ / ٢٠١٠، عن هيكل الصادرات المصرية؛ حيث تبين أرقام التقرير أن صادرات الوقود والزيوت المعدنية ومنتجاتها بلغت نسبتها من الصادرات السلعية ٤٤,٦ ٪، وبلغت المواد الخام ٥,٣ ٪، وبلغت السلع تامة الصنع ٤٢,٢ ٪. وإذا ما أخذنا في الاعتبار أن الصادرات السلعية لمصر في هذا العام بلغت ٩,٢٣ مليار دولار، أي أن الصادرات تامة الصنع بلغت قيمتها ٢,١٠ مليار دولار، وهو قدر هزيل في عالم الصادرات لدول مماثلة، بل ويذكر التقرير في هذا الصدد أن الصادرات تامة الصنع ونصف المصنعة قد تراجعت مقارنة بالعام السابق، وأن معدلات التراجع كانت على التوالي ٤,٦ ٪ و ٩,١٤ ٪. فكيف يؤدي الدعم إلى تراجع الصادرات؟! ونطالب حكومة الثورة أن تفتح ملف دعم تنشيط الصادرات، وتنظر في من يحصلون عليه، وما هي الإضافة التي يحققونها نظير حصولهم على هذا الدعم، وتحديد برنامج

زمني لرفع هذا الدعم عن هؤلاء المصدرين، ومتى يعتمدون على أنفسهم في سوق المنافسة الدولية؟ والأمر الثاني أنه في حالة الإصرار على بقاء هذا الدعم فليكن دعمًا مشروطًا بزيادة عدد العاملين في مشروعات التصدير، أو للمشروعات التي تزيد حصتها في التصدير، أو تلك التي تحقق قيمة مضافة في صادراتها. كما ينبغي ألا يكون هذا الدعم قاصرًا على مصدرين بعينهم، وأن يستفيد منه صغار المصدرين بشكل كبير لتثبيت أقدامهم في هذه السوق.

من الأرقام اللافتة للنظر في المبالغ المخصصة للدعم، ذلك المبلغ المخصص لدعم تنمية الصعيد، والذي حُدد بـ ٢٠٠ مليون جنيه، ولم تشر البيانات الخاصة بمشروع الموازنة عن الأسس التي تم الاعتماد عليها لتحديد هذا المبلغ شديد التواضع! إن لم يكن تافهًا مضحكًا، وشر البلية ما يضحك!. هل تخلص الصعيد من الفقر؟ هل أصبحت الاستثمارات في الصعيد من الكبر حتى تم القضاء على البطالة هناك؟ هل أصبح الصعيد لا يعاني من الأمية، والأمراض المزمنة؟ المبلغ المخصص لدعم تنمية الصعيد يعكس عدم الاكتراث بما يعانيه الصعيد من مشكلات مزمنة، والغريب أن نفس هذا المبلغ هو المحدد في سنوات سابقة. وبمقارنة مخصص دعم تنمية الصعيد بدعم تنشيط الصادرات، نجد أن دعم تنمية الصعيد يبلغ ٨٪ فقط من مخصصات دعم تنشيط الصادرات البالغ نحو ٢,٥ مليار جنيه. فأين العدالة الاجتماعية التي كانت ولا تزال أحد أركان ثورة ٢٥ يناير؟. كنا نود أن نرى تغيرًا حدث في موازنة ما بعد الثورة تجاه التوزيع

الجغرافي للإنفاق، ولا يظل على ما هو عليه من تركيز على القاهرة الكبرى والإسكندرية، وإهمال باقي المحافظات.

دعم الأغنياء ودعم الفقراء

يتضح من بيانات مشروع الموازنة العامة للعام المالي ٢٠١١/٢٠١٢، أن سياسة الدعم ما زالت تنحاز لصالح الأغنياء على حساب الفقراء، ففي الوقت الذي يحصل فيه الأغنياء على القدر الأكبر من دعم الطاقة الذي يصل لنحو ٩٥ مليار جنيه، ونحو ٥, ٢ مليار جنيه نظير دعم تنشيط الصادرات، نجد أن الفقراء المستفيدين من دعم معاش الضمان الاجتماعي يحصلون على مبلغ ٣, ٢ مليار جنيه، ليغطي نحو ١, ٥ مليون أسرة، أي أن نصيب الأسرة في أحسن التقديرات لن يزيد عن ١٧٧ جنيهًا شهريًا!! أي أن الدعم اليومي للأسرة المستفيدة يبلغ نحو ٦ جنيهات فقط لا غير. فهل هذا الدعم يصلح لأن نطلق عليه الضمان الاجتماعي، فأبي ضمان هذا؟! وأي عدالة اجتماعية يمكن أن تتحقق في ظل هذه الفوارق بين استفادة الأغنياء والفقراء من برامج الدعم بالموازنة العامة للدولة، إن الزيادة فقط في مخصصات دعم الطاقة في مشروع الموازنة تقدر بنحو ١٣ مليار جنيه، أي ما يصل لنحو ٤ أضعاف المخصص بالكامل لمعاش الضمان الاجتماعي. وحسب البيانات المنشورة ببيان رئيس الجهاز المركزي عن الحساب الختامي لعام ٢٠٠٩/٢٠١٠، فإن عدد الفقراء من الشعب المصري، الذين يتمون لخط الفقر الأدنى يبلغ عددهم ٣, ١٦ مليون

نسمة، وبنسبة تقدر بنحو ٦, ٢١٪ من السكان، وترتفع هذه النسبة في محافظات الصعيد، فتصل إلى ٦١٪ في محافظة أسيوط، و٤٧, ٥٪ بمحافظة سوهاج، و٤, ٤١٪ بمحافظة بني سويف، و٩, ٤٠٪ بمحافظة أسوان، و٣٩٪ بمحافظة قنا.

وكنا نظن أن البيانات عن نمط توزيع الدخل بين فئات المجتمع تسمح بوجود تخصيص أفضل للدعم لصالح الفقراء، والخروج من عباءة انحياز مخصصات الموازنة العامة للدولة لصالح دعم الأغنياء. فبيانات بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك لعام ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩^(١)، توضح نتائج أن توزيع الدخل في مصر يتحيز لصالح الحضر على حساب الريف؛ حيث يبلغ متوسط دخل الأسرة في الريف ١٧, ٥ ألف جنيه سنوياً، بينما يبلغ هذا المعدل ٢٣, ٥ ألف جنيه سنوياً في الحضر، أي بوجود فارق قدره نحو ٦ آلاف جنيه، وحتى على مستوى مقارنة متوسط دخل الأسرة في الريف بالمتوسط العام للجمهورية، نجد أن الريف أقل؛ حيث يبلغ متوسط عام دخل الأسرة على مستوى الجمهورية ٢, ٢٠ ألف جنيه سنوياً، وهو ما يعني أن دخل الأسرة في الريف أقل بنحو ٢, ٣ ألف جنيه. كما تشير البيانات إلى المؤشرات الآتية:

- أفقر ٢٠٪ من السكان يحصلون على ٦, ١٤٪ من الإنفاق.

(١) الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، أهم مؤشرات نتائج بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك لعام ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩.

<http://www.capmas.gov.eg/pdf/studies/pdf/enfak.pdf>

- ٢٠٪ الثانية من السكان يحصلون على ٨, ١٦٪ من الإنفاق.
- ٢٠٪ الثالثة من السكان يحصلون على ٩, ١٨٪ من الإنفاق.
- ٢٠٪ الرابعة من السكان يحصلون على ٧, ٢١٪ من الإنفاق.
- ٢٠٪ الخامسة من السكان يحصلون على ٢٨٪ من الإنفاق.

سابقاً: ضرورة مراجعة الإنفاق على الأمن الداخلي

لوحظ في مشروع موازنة عام ٢٠١١ / ٢٠١٢ أنه زاد من مخصصات قطاع النظام العام وشئون السلامة العامة إلى ٧, ٢٢ مليار جنيه، بعد أن كان ٥, ١٨ مليار جنيه كمتوقع لعام ٢٠١٠ / ٢٠١١، أي أن الزيادة في حدود ٥ مليارات جنيه.

ولا بد أن نسلم أولاً بأهمية الأمن من مختلف الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والاعتراض هناليس على مجرد زيادة مخصصات وزارة الداخلية وجهازها الشرطي، ولكن مشروع الموازنة لم يبيّن ما هي المستجدات التي جعلت هذا البند يشهد وجود زيادة قدرها ٥ مليارات جنيه؟ ففي ظل حكومة الثورة ينبغي أن يكون جهاز الشرطة والأمن العام معني بحماية المجتمع، وليس حماية نظام الحكم، كما كان سائلاً من قبل، فالجميع كان يشهد حجم التواجد الشرطي الظاهر والخفي في تأمين الرئيس وأسرته، ووزرائه، وكافة القريبين من السلطة، فضلاً عن تجاوزات جهاز أمن الدولة، وإنفاقه على الكثير من الأمور التي كانت تدخل في صميم الحياة الشخصية للأفراد، ولم يكن لها مردود على تحسن

الوضع الأمني في البلاد. فكان المتوقع في ظل مراجعة دور الجهاز الأمني وواجبات وزارة الداخلية، أن يتم ترشيد هذا الإنفاق والاستفادة منه في تمويل بنود أخرى، تعاني الموازنة من عجز شديد بها، كما ذكرنا في مجال دعم تنمية الصعيد. وإذا نظرنا إلى نصيب الأجور في مخصصات قطاع النظام العام وشئون السلامة العامة، نجد أنها تستحوذ على نسبة ٧٥٪ من مخصصات العام المالي ٢٠١٠ / ٢٠١١. ولا بد أن نذكر هنا ما نُشر عن تقاضي القيادات العليا بوزارة الداخلية رواتب خيالية في عهد ما قبل الثورة، وهو الأمر الذي طالب به العديد من متظاهري وزارة الداخلية بعد الثورة، وفي تفسير لهذه الرواتب الخيالية لقيادات الداخلية، ذكرت دراسة أنها كانت تدفع تحت بند «علاوة الولاء»، وهو أحد روافد الفساد في مصر إبان عهد مبارك^(١).

ثامناً: تدني مخصصات حماية البيئة

الأثار البيئية السلبية في المجتمع المصري لا تحظىها عين، ومع ذلك نجد أن مخصصات حماية البيئة في مشروع الموازنة نحو ٢٨٤, ١ مليار جنيه، مقابل ٢١٠, ١ مليار جنيه في عام ٢٠١٠ / ٢٠١١، أي أن الزيادة قدرها ٧٤ مليون جنيه فقط. والمطلع على هذه الأرقام ومعدلات الزيادة المحدودة، يخرج بأمرين: الأول: أن الاهتمام بشئون البيئة في المجتمع المصري على ما يرام، وأن هذه المخصصات البسيطة تدل على أهمية البيئة

(١) عبد الخالق فاروق، اقتصاديات الفساد في مصر، مكتبة الشروق الدولية، الطبعة الأولى، القاهرة ٢٠١١، ص ٣٠.

كثقافة وممارسة في المجتمع المصري، وهذا بالطبع غير صحيح، والأمر الثاني: أن الوضع من السوء لدرجة أنه لا يرقى لاهتمام الحكومة لأن تواجه هذه المشكلة، وهذا هو الثابت والصحيح، فكم من التلوث تسببه الصناعات المختلفة، وكم من المخلفات تلقى في النيل - المصدر الرئيسي لمياه الشرب في مصر - وكم من الملوثات تصيب غذاء المصريين بسبب المخالفات البيئية. إن المتابع لشئون البيئة في مصر لا يرى شيئاً جديداً من نحو عشر سنوات سوى إنشاء وزارة للبيئة، وإصدار قانون، دون أن يحدث أي تحسن في البيئة، بل العكس هو الحاصل؛ حيث تتدهور البيئة عاماً بعد عام.

تاسعاً: تحقيق العدالة الضريبية

تمثل الضرائب مورداً مهماً للموازنة العامة في مصر، وقد تناولنا في الصفحات السابقة مساهمة الفئات المختلفة في مجمل الإيرادات الضريبية. وقد تضمن مشروع الموازنة العامة للدولة للعام المالي ٢٠١١ / ٢٠١٢ اتخاذ بعض الخطوات التي تمس موضوع الضرائب مثل:

١ - زيادة الضرائب غير المباشرة، أو ضريبة المبيعات على السجائر المستوردة والمحلية بمعدل ١٠٪ لتصل إلى ٥٠٪ من السعر النهائي للمستهلك. ويتوقع أن يتحقق إيراد ضريبي نتيجة هذا الإجراء بنحو ٢,١ مليار جنيه.

٢ - فرض ضريبة مقطوعة بمعدل ١٠٪ على أرباح تعاملات الأشخاص الطبيعيين والأشخاص الاعتباريين، الناتجة من كل طرح جديد بالبورصة،

وتسري على صفقات الاستحواذ التي ينفذها شخصيات طبيعية أو اعتبارية بنسبة تصل لنحو ٥٠٪ أو أكثر في صفقة واحدة. ويتوقع أن يتحقق إيراد ضريبي عن هذا الإجراء بنحو ٧٥٠ مليون جنيه.

٣- رفع معدل الضريبة على الدخل فيما يتعلق بأرباح الشركات والأفراد، ليصل للمعدل ٢٥٪، لمن يحققون أرباحًا تزيد عن ١٠ ملايين جنيه. ويتوقع أن يتحقق إيراد ضريبي لهذا الإجراء بنحو ٢, ٣ مليار جنيه.

وعلى الرغم من أهمية هذه الإجراءات، فإنها لن تحقق قفزة نوعية في الإيرادات الضريبية، إذا يقدر لها أن تزيد الإيرادات الضريبية بنحو ١٥, ٥ مليار جنيه فقط لا غير، ومن جانب آخر، فإنه يعيها أن العائد الأدنى من بين الإجراءات الثلاثة، هو ذلك الإجراء المتعلق بأنشطة البورصة؛ حيث يتوقع له أن يحقق نحو ٧٥٠ مليون جنيه، وذلك على الرغم من أن حجم الأموال المتداولة في البورصة يقدر بنحو ٤٠٠ مليار جنيه، وفق القيمة السوقية للبورصة المصرية، وكان يتوقع في ظل أداء البورصة المصرية المتصف بالمضاربة، ووجود شريحة من المستثمرين الأجانب الذين يمثلون نحو ٣٠٪ من حجم السوق، أن تفرض ضريبة على كافة الأرباح الناتجة عن تعاملات البورصة، وليس فقط تلك المتعلقة بالأرباح المتحققة من أرباح الطرح لأول مرة. وبالفعل كان المشروع الأول الذي عرض من قبل وزارة المالية يتضمن ضريبة قدرها نحو ٥٪ على تعاملات البورصة، إلا أنه تم التراجع عنه بعد تلك الحملة التخويفية التي شنّها المتعاملون بالبورصة.

ومن شأن فرض ضريبة على تعاملات البورصة أن يحقق أكثر من أثر إيجابي على الاقتصاد المصري، منها: تخفيف حدة أثر الأموال الساخنة من قبل الأجانب على السوق المصري، وإحداث هزات عنيفة في حالات خروجهم، والأمر الثاني هو تهيئة حالة من الاستقرار لسلوك المستثمرين بالبورصة بدلاً من المضاربة التي تحتاح تعاملات البورصة المصرية، أو إتاحة الفرصة البديلة، وهي أن تتجه هذه الأموال للاستثمار المباشر في مختلف قطاعات الاقتصاد المصري، بما يخلّف فرص عمل جديدة، ويحقّق قيمة مضافة. والجدير بالذكر أن الدول الأخرى، منها الدول الصاعدة، قد فرضت ضرائب على تعاملات الأجانب بالبورصات الخاصة بها، بحيث يتم تخفيض هذه الضرائب كلما طالت فترة بقاء هذه الاستثمارات بالبورصة الوطنية، كما أن الضريبة على الأرباح الناتجة عن تعاملات البورصة معمول بها في العديد من الدول، ففي بريطانيا تصل هذه الضريبة لنحو ١٨٪ على الأرباح المتحققة، وفي فرنسا تصل إلى ١٦٪^(١). وكان هناك مقترح أكثر واقعية بدلاً من التراجع التام من قبل وزارة المالية تجاه ضرائب التعاملات في البورصة وهو فرض معدل أقل وليكن ١٪، والعبرة هنا هي ترسيخ المبدأ، ثم تتم زيادته فيما بعد بالمعدلات التي تجعل من البورصة أداة إيجابية في تنشيط الاقتصاد المصري، ومن شأن وجود معدل متدنٍ ألا يثير حفيظة المتعاملين بالبورصة.

أما فيما يتعلق بإجراء فرض ضرائب على التدخين، وهو أمر له

(١) مطاوع السعيد السيد، النظام الضريبي الفرنسي - دراسة تحليلية - ص ١١.

إيجابيات متعددة قد تؤدي إلى تقليل أعداد المدخنين، وبالتالي تحسّن صحة هؤلاء المقلعين عن التدخين، ويخفف من نسب التلوث بالهواء. إلا أن الملاحظ أن أعداد المدخنين في مصر في تزايد على الرغم من زيادة معدلات الضرائب سنة بعد أخرى. وقد لا يؤثر هذا الإجراء على الطبقة المتوسطة في مصر؛ لأن معدلات الزيادة لا تمثل نسبة كبيرة من دخولهم. والأمر السلبي بهذا الإجراء أنه سوّى بين الغني والفقير في هذه الضريبة، وهو أمر يعد في إطار السلبيات العامة للضريبة على المبيعات.

مظاهر عدم العدالة الضريبية

لا يزال هيكل الضرائب في مصر يعاني من خلل مزمن، يتمثل في ارتفاع مساهمة الفقراء والأنشطة الربعية، ويتضح ذلك بمشروع موازنة ما بعد الثورة للعام ٢٠١١ / ٢٠١٢، من خلال الشواهد الآتية:

١- جاء في صفحة ١٨ من ملامح مشروع الموازنة الآتي، «من المتوقع زيادة حصيلة الضرائب على الدخل من التوظيف بنسبة ٣,٣٪ لتصل إلى ٢,١٧ مليار جنيه، نتيجة ضم العلاوات الخاصة التي تقرر في عام ٢٠٠٦ / ٢٠٠٧، وأثرت على الأجر المتغير، بجانب الزيادات الناتجة من تطبيق الحد الأدنى للأجر المتغير بنسبة ٢٠٠٪». ومعنى ذلك أن ما أعطي باليمين للعاملين من زيادات وحد أدنى للأجور، أخذت الحكومة باليسار جزءًا معتبرًا منه، في شكل ضرائب على الدخل. في حين يشير مشروع الموازنة في ص ١٩ إلى أنه من المتوقع أن

تشهد حصيلة ضريبة الأموال على الشركات انخفاضًا بنحو ٦, ٤٪ على الرغم من تطبيق الضريبة التصاعدية على الأرباح التي تزيد عن ١٠ ملايين جنيه. فالمنطق أن يؤدي هذا التعديل إلى إحداث نوع من العدالة الضريبية، التي من شأنها أن تعدل من صورة العدالة الاجتماعية إيجابيًا، بأن تزيد ضرائب الدخل على الشركات، وأن تقل الضرائب المتحصلة على الدخل من التوظيف. وبمقارنة المتوقع تحصيله من الضرائب على الدخل من التوظيف والضريبة على شركات الأموال نجد أن الضريبة على شركات الأموال تقدر بنحو ٦, ٢٠ مليار جنيه، بينما الضريبة على الدخل من التوظيف ٢, ١٧ مليار جنيه، أي أن الفارق يقدر بنحو ٣ مليارات جنيه فقط لا غير. وإن كان من دلالة على شيء من هذه المقارنة، فهي أن مساهمة شركات الأموال في النشاط الاقتصادي يمكن وصفها بالمحدودة.

٢ - وفي ضوء البيانات الخاصة بالضرائب المتوقعة من الجمارك لعام ٢٠١١ / ٢٠١٢ نجد أنها ١٨ مليار جنيه، بينما الضرائب المتوقعة من الدخل على التوظف ٢, ١٧ مليار جنيه، وبذلك نجد أن مدفوعات ضرائب الموظفين تقترب من معدلات قطاعات حيوية كان من المفترض أن تكون أعلى من ذلك. وبخاصة في ظل ارتفاع فاتورة الواردات المصرية، والتي تشكل فيها الواردات الاستهلاكية نحو ٢٥٪، ولكن التوقيع السخي لمصر على اتفاقيات منظمة التجارة العالمية، وتقديم جدول تنازلات جمركية لا يتناسب وطبيعة الاقتصاد المصري، أدى إلى تناقص العوائد الجمركية، عامًا بعد عام.

٣ - لا تزال منهجية التصاعد الحادث في إيرادات الضريبة العامة على المبيعات مستمرة، على الرغم من عدم عدالتها ومساواتها بين الغني والفقير، فمشروع الموازنة العامة للعام المالي ٢٠١١ / ٢٠١٢ يشير إلى أن حجم الضرائب المتوقع من هذه الضريبة هو ٣,٨٥ مليار جنيه، مقارنة بنحو ٣,٧٧ مليار جنيه متوقع لعام ٢٠١٠ / ٢٠١١. أي أن الزيادة تقدر بنحو ٨ مليارات جنيه، ونسبة تبلغ ٣,١٠٪.

عاشرا: زيادة مخصصات الصيانة

ما زالت المبالغ المعلنة بمشروع الموازنة دون المستوى، فمخصصات العام المالي ٢٠١١ / ٢٠١٢ للصيانة تقدر بـ ٢,٤ مليار جنيه، ونحسب أن الأصول الرأسمالية للمجتمع تتطلب زيادة هذه المخصصات، من أجل الحفاظ عليها، وإطالة عمرها الافتراضي.

حادي عشر: الإنفاق على التعليم والصحة

تبين الأرقام الخاصة بمخصصات قطاعي التعليم والصحة في مشروع موازنة ٢٠١١ / ٢٠١٢، وجود زيادة في المخصصات كرقم مطلق؛ حيث بلغت مخصصات التعليم ٧,٥١ مليار جنيه مقارنة بـ ٥,٤٧ مليار جنيه في موازنة العام السابق، كما بلغت مخصصات الصحة ٧,٢٣ مليار جنيه مقارنة بـ ٣,٢٠ مليار جنيه في العام السابق. ولكن عند مقارنة هذه المخصصات بحجم الإنفاق العام في العامين محل المقارنة، نجد أن نسبة قطاع التعليم كانت تمثل ٣,١١٪ من الإنفاق العام في العام السابق، بينما تمثل ٦,١٠٪ من إجمالي الإنفاق عام ٢٠١١ / ٢٠١٢، أي أن نسبة

مخصصات التعليم إلى حجم الإنفاق بمشروع الموازنة لعام ٢٠١١ / ٢٠١٢ تراجعت مقارنة بالعام الماضي بنسبة ٧,٠ ٪، وبمقارنة مصر ببعض الدول نجد فرقاً كبيراً وفق مؤشر نسبة الإنفاق على التعليم كنسبة من الإنفاق العام، ففي أمريكا يصل إلى ١,١٧ ٪، بينما في ماليزيا يصل إلى ٣,٢٠ ٪. وكذلك الأمر في قطاع الصحة؛ حيث مثلت مخصصات الإنفاق على قطاع الصحة كنسبة من إجمالي الإنفاق بمشروع موازنة عام ٢٠١١ / ٢٠١٢ نحو ٨,٤ ٪، بينما كانت هذه النسبة تمثل ٩,٤ ٪ من حجم إنفاق العام الماضي. أي أن نسبة التراجع وفق هذا المؤشر قد بلغت ١,٠ ٪، وعند معرفة المتوسط العالمي وفق هذا المؤشر، فإننا نجد أن مصر في مرتبة متأخرة؛ حيث يبلغ المتوسط العالمي للإنفاق على الصحة كنسبة من الإنفاق العام ١٥ ٪، ثلاثة أضعاف النسبة في مصر.

جدول رقم (١٠)

الإنفاق على قطاعي التعليم والصحة كنسبة إلى إجمالي الإنفاق العام للأعوام المالية ٢٠٠٩ / ٢٠١٠ - ٢٠١٠ / ٢٠١١ - ٢٠١١ / ٢٠١٢ (القيمة بالمليار جنيه)

السنوات	إجمالي الإنفاق العام	مخصصات قطاع الصحة	نسبة إنفاق الصحة إلى الإنفاق العام	مخصصات قطاع التعليم	نسبة الإنفاق على التعليم إلى الإنفاق العام
٢٠٠٩ / ٢٠١٠	٣٦٥,٩	١٧,٣	٤,٧ ٪	٤٤,٩	١٢,٢ ٪
٢٠١٠ / ٢٠١١ موازنة معدلة	٤١٣,١	٢٠,٣	٤,٩ ٪	٤٧,٠٥	١١,٣
٢٠١١ / ٢٠١٢ مشروع موازنة	٤٩٠,٥	٢٣,٧	٤,٨ ٪	٥١,٧	١٠,٥ ٪

المصدر: جمعت هذه البيانات من ملامح مشروع الموازنة العامة للعام المالي ٢٠١١ / ٢٠١٢، وحسبت النسب المئوية بمعرفة الباحث.

ويتضح من الجدول رقم (١٠) الآتي:

١- أن الإنفاق على قطاع التعليم كنسبة من حجم الإنفاق العام قد تراجع على مدار العامين ٢٠١٠ / ٢٠١١ و ٢٠١١ / ٢٠١٢.

٢- أن الإنفاق على قطاع الصحة كنسبة من حجم الإنفاق العام قد شهد تحسناً في عام ٢٠١٠ / ٢٠١١ مقارنة بعام ٢٠٠٩ / ٢٠١٠، ولكنه تراجع في عام ٢٠١١ / ٢٠١٢.

٣- في ضوء الاطلاع على نصيب الأجور من مخصصات الإنفاق على التعليم والصحة في موازنة عام ٢٠١٠ / ٢٠١١، نجد أنها تستحوذ على نسبة تقترب من ٨٠٪ و ٥٠٪ على التوالي، وهو ما يعني ضعف مخصصات الاستثمار في قطاعي التعليم والصحة.

ويقودنا هذا الأمر إلى الحديث عن تراجع مستويات التعليم والخدمات الصحية في مصر، ففي مجال التعليم، ما زالت السياسات المعتمدة هي عدم ربط مخرجات التعليم باحتياجات سوق العمل، ومن هنا وجدنا أنفسنا مضطرين لإنشاء سوق التدريب لمعالجة إحدى سلبيات نظام التعليم، لغياب وجود تدريب جيد لخريجي مؤسسات التعليم في مصر.

ونفس الشيء عن الخدمات الصحية في المستشفيات والمؤسسات الطبية العامة المختلفة؛ حيث يعد الإنفاق على هذه المؤسسات إلى حد ما نوعاً من إهدار الموارد، ونلمس هذا من خلال التزاحم من قبل المرضى على برنامج العلاج على نفقة الدولة، وكأن الدولة لا تملك مؤسسات طبية تنفق عليها سنوياً نحو ٢٠ مليار جنيه.

ثاني عشر: الاهتمام بالبحث العلمي

لم يُشر مشروع الموازنة للعام المالي ٢٠١١ / ٢٠١٢ إلى بيانات تفصيلية عن مخصصات التعليم، ولكن المتاح هو فقط أن مخصصات التعليم تقدر بـ ٥١,١ مليار جنيه، بعد أن كانت ٤٧,٠٥ مليار جنيه كمتوقع عن عام ٢٠١٠ / ٢٠١١، وبزيادة قدرها نحو ٤ مليارات جنيه.

ونظرًا لعدم وجود تغيير ملحوظ في مخصصات البحث العلمي بمصر من خلال مشروع الموازنة، فيمكن الرجوع إلى تقديرات الجهاز المركزي للمحاسبات، وفي ضوء بيان رئيس الجهاز عن العام المالي ٢٠٠٩ / ٢٠١٠، حيث أشار إلى عدم كفاية الموارد المالية الموجهة للبحث العلمي في مصر، وقدر مخصصات الإنفاق على البحث العلمي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي بنحو ٢,٠٪، بينما هذه النسبة تصل في بعض دول منطقة الشرق الأوسط أو آسيا إلى نحو ٢٪ - ٣٪. ويرصد بيان رئيس الجهاز المركزي مجموعة من السلبيات الأخرى للبحث العلمي في مصر، بخلاف ضعف المخصصات المالية، منها: افتقاد التنسيق بين وحدات البحث العلمي وقطاعات الإنتاج والخدمات التي يمكنها الاستفادة من جهود البحث العلمي، وعدم الاستفادة من جهود البحث العلمي والاعتماد على التكنولوجيا المستوردة، وتكرار الموضوعات البحثية، وغياب التنسيق بين الجهات البحثية لتفادي ذلك القصور الكبير الذي أشار إليه بيان رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات. وهذا كله بسبب عدم وجود إستراتيجية قومية للبحث العلمي في مصر، لتحديد هدف واضح

تلتزم به مؤسسات البحث العلمي، كما هو معمول به في دول أخرى، مثل ماليزيا واندونيسيا، والهند.

ثالث عشر: ضم الصناديق الخاصة للموازنة

لم يعد يخفى على أحد أمر هذه الصناديق الخاصة، وما يمارس فيها من فساد، ومع ذلك نجد موازنة ما بعد الثورة، وكأنها لم تسمع بهذه الصناديق، ولم يتبين من مشروع موازنة العام المالي ٢٠١١ / ٢٠١٢ السياسة المتبعة من قبل وزارة المالية تجاه هذه الصناديق، هل ستبقي عليها كما هي في ضوء ممارسة رقابية شديدة لتعود هذه الصناديق لتعمل في ضوء الأهداف التي أنشئت من أجلها، مع حرص الوزارة أن تحصر عدد هذه الصناديق؛ حيث عجزت الأجهزة الرقابية عن حصرها، وكذلك بيان مواردها، وأرصدها المرحلة؟! فلم تحسم الموازنة الجدل حول حجم الأموال بهذه الصناديق، وكيف تُصرف. وهل سيتم ضم هذه الصناديق للموازنة العامة للسيطرة التامة على مواردها وحسن تخصيص مواردها في إطار تخصيص الإنفاق العام؟! فكل ما تضمنه مشروع الموازنة هو أن هذه الصناديق سوف تدر نحو ٣, ١٠ مليار جنيه تحت بند موارد جارية، كإيرادات غير ضريبية بالإيرادات العامة، ويلاحظ في إطار هذا البند أن المقدر بمشروع الموازنة أقل مما هو متوقع لعام ٢٠١٠ / ٢٠١١، أو فعلي لعام ٢٠٠٩ / ٢٠١٠؛ حيث كان هذا الإيراد في حدود ٩, ١٢ مليار جنيه، و٢, ١٢ مليار جنيه على التوالي.

obeikandi.com

خاتمة

من الصعوبة بمكان أن تقوم دولة ما بإصلاح كامل لاقتصادها من خلال موازنة لعام مالي واحد، وبخاصة إذا ما كانت مشكلاتها الاقتصادية تتسم بالعمق، وترتبط بالعديد من العوامل الهيكلية، ولكن ما يرجى من موازنة عامة في دولة قام شعبها بثورة شعبية أذهلت العالم، أن تكون على مستوى الحدث.

ومن هنا فالشعب المصري انتظر من حكومة ما بعد الثورة أن تعكس آماله، من خلال برامج معلنه للإنفاق العام، يشعر فيها بأن الحكومة مقبلة على ترشيد إنفاقها، لتكون حكومة معبرة عن نبض هذا الشعب، الذي يعاني نصفه من حالة الفقر، ونحو ١٥٪ من القوى العاملة به من البطالة.

لقد وجد الشعب المصري موازنة العام المالي الجديد ٢٠١١ / ٢٠١٢، تعد في ضوء نفس السياسات الاقتصادية، التي انحازت للأغنياء على حساب الفقراء، بحجة تشجيع القطاع الخاص وتنشيط الصادرات، كما لم تعكس الموازنة وجود دور للدولة مختلف عما كان عليه الوضع قبل الثورة،

فيما يتعلق بالنشاط الاقتصادي. وظل التساؤل المطروح كيف تحقق الدولة التوازن في النشاط الاقتصادي في ظل قطاع خاص يتسم نشاطه بوجود العديد من الاحتكارات، وغياب المنافسة، وعزوف الأجهزة الحكومية عن ممارسة دورها في الرقابي.

لقد كان في استطاعة حكومة ما بعد الثورة أن تعمل في إطار موازنة عام ٢٠١٠ / ٢٠١١، دون إعداد موازنة جديدة، على أن تقوم بإعادة هيكله جانبي الإنفاق والإيرادات، وأن ينصرف جهد الحكومة بعد ذلك إلى إصلاح الجهاز الإداري للدولة، والعمل على توفير الخدمات العامة بصورة أفضل مما كانت عليه بعد الثورة، من حيث الجودة والسعر. ولكن الحكومة شغلت نفسها وشغلت الرأي العام بموازنة لا تحمل أية سياسات جديدة تعبر عن مضمون التغيير الذي حدث في مصر. فكنا نتنظر مبادرات من داخل الجهاز الإداري تظهر ما لديها من إيرادات ذاتية، يمكن الاعتماد عليها لتوفير الإنفاق العام، أو أن تعلن عن أن مخصصاتها أكثر من احتياجاتها، وبالتالي يستفاد من هذه الفوائض في جهات العجز. إن النموذج الذي نتحدث عنه ليس مثاليًا، أو غير متوفر في الأداء المصري، لكننا وجدناه من خلال سلوك إيجابي من نائب رئيس مجلس الدولة، الذي أشرف على الاستفتاء الخاص بالتعديلات الدستورية؛ حيث أعاد للخزانة العامة مبلغ ٣٠ مليون جنيه، من إجمالي ميزانية الإشراف على الاستفتاء، والمقدرة بـ ٩٠ مليون جنيه؛ حيث قبل القضاة أن يحصلوا على ٦٠٪ فقط من المكافآت التي كان يحصلون عليها قبل الثورة. فهذا السلوك

يجب أن يكون سلوكًا عامًا، تعاد فيه الثقة بين وحدات الجهاز الإداري للدولة في المرحلة الأولى، ثم إعادة الثقة بين المواطن ومؤسسات الدولة في مرحلة تالية.

كما لم تعمل الحكومة على الاستفادة من حالة الشعور الوطني المؤمن بإعادة بناء مصر على أسس سليمة، فبدلاً من أن تطرح الحكومة مشروعات محددة وتطلب تمويلها عبر الاكتتاب الوطني، في إطار يسمح بمساهمة أصحاب المدخرات الصغيرة والكبيرة والأفراد والمؤسسات، وجدنا وزير المالية يعلن عن إنشاء صندوق لدعم الاقتصاد القومي دون أن يحدد ماهية عمل هذا الصندوق، ولا طريقة تمويله، أو استفادة الاقتصاد القومي منه؛ لذلك كانت مساهمات الشعب المصري فيه ضئيلة، ولا تذكر بسبب عدم وضوح الرؤية التي قام عليها الصندوق، بينما مشروع د. أحمد زويل لأنه مشروع محدد المعالم والأهداف، فقد وجد تبرعاً بلغ ٣٢ مليون دولار من فرد واحد فقط، هو الاقتصادي المصري والخبير العالمي د. محمد العريان، فضلاً عن مساهمة آخرين في دعم مشروع علمي، يرجى منه أن يحقق شيئاً ملموساً على أرض الواقع لتطوير البحث العلمي في مصر.

وفي ختام هذه السطور نشير في عجالة إلى أهم ما يمكن أن يؤدي إلى تحسين أداء الموازنة العامة للدولة في ضوء الموارد المتاحة، ودون اللجوء للاقتراض من الخارج، أو زيادة الدين العام المحلي، ومنها:

جانب الإيرادات

- ١- تحصيل قيمة الأراضي الممنوحة بالمجان لرجال الأعمال، والتي تتفاوت قيمتها بين ٢٠٠ مليار جنيه و ٥٠٠ مليار جنيه.
- ٢ - تحصيل قيمة فروق الأسعار لأراضي الدولة، التي شابها فساد في عقود بيعها، والتي تقدر في صفقة واحدة وهي أراضي العياط للشركة الكويتية بنحو ٨٠ مليار جنيه.
- ٣- تحصيل المتأخرات الضريبية التي تقدر بنحو ٥٠ مليار جنيه، والعمل على إنهاء النزاع القضائي حول هذه المتأخرات، للاستفادة منها في تمويل الموازنة.
- ٤ - الاجتهاد في قضية تحسين أسعار عقود بيع الغاز المصري، والتي ينتظر منها تحقيق عائد يقدر بنحو ١٨ مليار دولار.
- ٥ - فرض ضرائب تصاعدية، مع الأخذ في الاعتبار الاستفادة من تجارب الدول الأخرى في فرض ضرائب على الأرباح المتحققة من تعاملات البورصة.
- ٦ - تفعيل قانون الضرائب العقارية، وبخاصة على عقارات المناطق السياحية والشواطئ الفاخرة التي قدر لها أن تحقق نحو ٤ مليارات جنيه سنويًا.
- ٧ - ضم إيرادات الصناديق الخاصة للموازنة العامة، والوقوف على عددها

ومواردها على وجه الدقة، والتي قدر إيرادها في عام ٢٠١٠ / ٢٠١١ بنحو ٣٦ مليار جنيه.

جانب النفقات

- ١ - ترشيد الإنفاق العام للحكومة بكافة مستوياتها، على أن تبدأ الحكومة المركزية لتكون قدوة في عملية ترشيد الإنفاق؛ حيث لوحظ أن بعض الوزراء في حكومة شرف بدءوا في نفس ممارسات الحكومات السابقة من حيث مواكب السيارات، ورجال الأمن.
- ٢ - إدراج الدعم بقيمته الحقيقية، والبعد عن لعبة الدعم الضمني، والذي من شأنه أن يقلل الدعم الخاص بالطاقة فقط إلى نحو ٥٠٪ مما هو عليه الآن ليكون في حدود ٤٥ مليار جنيه.
- ٣ - السيطرة على برامج المنح، وعدم إهدار أموالها، كما كان معمولاً به قبل الثورة، وقد قدرت أموال المنح في موازنة ٢٠١١ / ٢٠١٢ بنحو ٩,٧ مليار جنيه، فضلاً عن المنح السابقة التي لم تنته أعمالها بعد.
- ٤ - إحكام أجهزة الرقابة الحكومية على الأسواق الداخلية، وكذلك عمليات الاستيراد، بما يؤدي إلى ضبط تلاعب المستوردين في أسعار السلع الموردة للحكومة.
- ٥ - ضبط عمليات تمويل الهيئات الاقتصادية الخاسرة مثل اتحاد الإذاعة والتلفزيون.
- ٦ - مراجعة رواتب العاملين بالحكومة وشركات القطاع العام والشركات المشتركة، للسيطرة على الرواتب الشهرية المليونية.

obeikandi.com

المصادر والمراجع

- ١ - د. عبد الله شحاتة خطاب ود. صالح عبدالرحمن أحمد، الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على الموازنة المصرية، ورقة عمل، مركز شركاء التنمية، أبريل ٢٠٠٨.
- ٢ - يوسف كمال محمد، فقه الاقتصاد العام، بدون ناشر الطبعة الأولى، القاهرة ١٩٩٠.
- ٣ - مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، تقرير الاتجاهات الاقتصادية الإستراتيجية لعام ٢٠٠٩.
- ٤ - د. خالد أمين زكريا، الإدارة المالية للحسابات والصناديق الخاصة مع التطبيق على الحسابات والصناديق المحلية في مصر، ورقة بحثية مقدمة لمؤتمر «الشفافية في تخصيص الموازنة العامة في مصر»، مايو ٢٠١١.
- ٥ - جريدة الأهرام ١٢ / ٦ / ٢٠١١.
- ٦ - د. هويدا عدلي، الأحزاب السياسية والموازنة العامة في مصر، ورقة عمل مقدمة لمؤتمر «الشفافية في تخصيص الموازنة العامة في مصر»، مركز شركاء التنمية القاهرة، مايو ٢٠١١.

- ٧ - بيان رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات أمام مجلس الشعب عن الحساب الختامي لعامي ٢٥٥٠ / ٢٥٥٦ و ٢٥٥٦ / ٢٥٥٧ .
- ٨ - بيان رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات عن الحساب الختامي لعام ٢٥٥٩ / ٢٥١٠ .
- ٩ - تقرير لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب عن حساب ختامي الموازنة العامة للدولة، عن عام ٢٥٥٥ / ٢٥٥٦ .
- ١٠ - تقرير لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب عن حساب ختامي الموازنة العامة للدولة، عن عام ٢٥٥٦ / ٢٥٥٧ .
- ١١ - تقرير لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب عن حساب ختامي الموازنة العامة للدولة، عن عام ٢٥٥٨ / ٢٥٥٩ .
- ١٢ - ملامح مشروع الموازنة العامة للدولة للعام المالي ٢٥١١ / ٢٥١٢ ،
موقع وزارة المالية <http://www.mof.gov.eg/Arabic/MofNews/WhatsNew/Pages/latestnews-a-27-6-11.aspx>
- ١٣ - الجهاز المركزي للتعبة العامة والإحصاء، أهم مؤشرات نتائج بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك لعام ٢٥٥٨ / ٢٥٥٩ .
- ١٤ - عبد الخالق فاروق، اقتصاديات الفساد في مصر، مكتبة الشروق الدولية، الطبعة الأولى، القاهرة ٢٥١١ .
- ١٥ - مطاوع السعيد السيد، النظام الضريبي الفرنسي - دراسة تحليلية .