



البيان المالي للموازنة العامة للدولة

2016 - 2015

التوجهات كما هي: استهداف خفض عجز الموازنة بأي ثمن

البيان المالي للموازنة العامة للدولة 2015 - 2016

التوجهات كما هي: استهداف خفض عجز الموازنة بأي ثمن

صادر عن وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية

الطبعة الأولى/يونية 2015

تصميم: محمد جابر

المبادرة المصرية للحقوق الشخصية

14 شارع السريا الكبرى (فؤاد سراج الدين) - جاردن ستي، القاهرة.

تليفون و فاكس: 27960158 / 27960197 (202) +

www.eipr.org - info@eipr.org

جميع حقوق الطبع والنشر لهذه المطبوعة محفوظة

بموجب رخصة المشاع الإبداعي،

النسبة-بذات الرخصة، الإصدار 4.0

<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

نستخدم الخط الأميري الحر amirifont.org



كتب هذا التقرير ريم عبدالحليم الباحث بملف العدالة الإقتصادية وساعد في الكتابة
أسامه دياب الباحث بملف مكافحة الفساد، وقام أشرف حسين مسؤول الوحدة
بالمراجعة الفنية وأنجز أحمد الشبيني التدقيق اللغوي.

مقدمة

تعد هذه الموازنة هي الخامسة منذ قيام ثورة 25 يناير 2011، التي يتم إعدادها في غياب برلمان منتخب - باستثناء موازنة 2013/2014، التي راجعها مجلس الشورى وحده آنذاك، وذلك بالطبع قبل إيراد وتمويل خطط الحفز المالي التي تبنتها الدولة مستغلة أموال المنح الخليجية المتدفقة منذ بداية يوليو 2013 - وهي الموازنة الثانية منذ إقرار خارطة الطريق في يونيو 2013. وللعام الثاني على التوالي يتم التصديق على الموازنة العامة للدولة دون أية رقابة برلمانية أو شعبية، ودون إتاحة تذكّر للمعلومات، وللعام الثاني على التوالي كذلك، تنشر أرقام أولية عن الإنفاق العام والإيرادات العامة، ثم ترد إلى الحكومة لتخفيض العجز عن تقديراته الأولية، ويتم التخفيض في ساعات قليلة دون النظر إلى آثار الانخفاضات الاقتصادية والاجتماعية.

يأتي البيان المالي للموازنة العامة للدولة لعام 2015/2016 مثل سابقه في العام الماضي محملاً بمشكلات الشفافية الموروثة من جهة، والظروف التي صدر خلالها من جهة أخرى، حيث صدر في غياب كامل للبرلمان ولأي وسيلة للرقابة والمشاركة الشعبية على الرغم مما يحتويه من إجراءات هي الأخطر على الاقتصاد المصري منذ عقود.

إلا أن العام الحالي قد تفرد بمشكلات أكبر في الشفافية، يمثل أولها في تأخر أكبر في صدور مؤشرات الموازنة، فنذ ما عرف بالبيان المالي التمهيدي الذي لم يحتوي على معلومات تذكر حول الموازنة العامة للدولة، وتم الترويج له في مؤتمر صحفي في نهاية مارس الماضي، فقد بدأت أولى مؤشرات البيان المالي في الظهور فقط بعد منتصف يونيو 2015. وبعد مرور نحو أسبوعين منذ صدور البيان الأولى تم إصدار الجزء الأول من البيان المالي، الذي يصدر للمرة الأولى ليس ككتيب واحد يساعد المطلعين على استقراء فلسفته، ولكن يأتي على جزئين، ثم تم إصدار البيان المالي كاملاً وقانون ربط الموازنة العامة للدولة بعد مرور حوالي أسبوع من بداية السنة المالية.

وقد غاب عن البيان المالي المعروف النص بوضوح على حجم الناتج المحلي الإجمالي المتوقع للعام الماضي، الذي وفقه تم احتساب نسب العجز المتحققة في الموازنة العامة بنحو 10.8%، كما لم تذكر بشكل واضح تقديرات الناتج المحلي الإجمالي للعام المالي الجاري 2015/2016 حيث اكتفى بوجودها في خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الصادرة من وزارة التخطيط والإصلاح الإداري، في سابقة تمثل تغييراً في طريقة العرض بصورة غير مفهوم مبرراتها من جانب وزارة المالية.

وبالإضافة إلى ذلك فقد تكررت - وللعام الثاني على التوالي - سابقة إرسال الموازنة العامة من وزارة المالية إلى رئيس الجمهورية وقيام الرئاسة بتعديلات جوهرية قد تلقي شكوكاً على الأسس التي قامت عليها تقديرات وزارة المالية أو تعديلات رئاسة الجمهورية. نص البيان المالي على استهداف زيادة معدل النمو الحقيقي المتوقع من 4.2% في عام 2014/2015 إلى 5% في عام 2015/2016، وذلك بهدف زيادة التشغيل والخروج من حالة الركود، فقد نص على استهداف خفض نسبة العجز في الموازنة العامة للدولة للناتج المحلي الإجمالي في عام 2015/2016 بحيث لا تتعدى 8.9%، وهو معدل عجز أكثر انخفاضاً عن التقديرات المستهدفة في مشروع الموازنة الأولى الذي أرسلته وزارة المالية

إلى رئيس الجمهورية والصادر في أوائل الشهر الحالي، وقد استهدفت الموازنة عجزاً لا يتعدى 9.9% من الناتج المحلي الإجمالي. تنخفض قيمة العجز من حوالي 281 مليار جنيه في مشروع الموازنة الأولى إلى ما لا يتجاوز 251 مليار جنيه في الموازنة النهائية لعام 2015/2016، بوفر 30 مليار جنيه تم تقديرهم حسابياً في سويغات قليلة مرت بين رفض رئاسة الجمهورية لمشروع الموازنة الأولى وصدور المشروع النهائي فجر الأول من يوليو 2015/2016.

استند خفض عجز الموازنة العامة بمقدار 30 مليار جنيه إلى تخفيض المصروفات العامة بنحو 20 مليار جنيه، وزيادة متوقعة في الإيرادات العامة بنحو 10 مليار جنيه. جاءت أهم البنود التي شهدت تراجعاً في المصروفات عن التقديرات الأولية المقدمة في منتصف يونيو ممثلة في تخفيض قدرة 10 مليار جنيه في بند الأجور وتعويضات العاملين، مع عدم وضوح تفاصيل مكونات هذا التخفيض، إلا أنه جاء في التصريحات الإعلامية المتداولة من قبل وزارة المالية أن التخفيض تم بسبب العمل على تثبيت المكافآت والبدلات لجميع العاملين بالدولة بلا استثناء، كما يمكن رصد تخفيض دعم السلع الغذائية من 38.4 مليار جنيه إلى 37.7 مليار جنيه. وبالرجوع إلى ما ورد في البيان المالي الأولي عن الإنفاق على التعليم والصحة، يلاحظ تراجع الإنفاق على الصحة - شاملاً كافة البنود خارج قطاع الصحة وكذلك البنود المتضمنة في انفاق الهيئات الاقتصادية المرتبطة بالقطاع - بنحو 2 مليار جنيه دون ورود أية تفاصيل، كما تراجع الانفاق على التعليم - بالمفهوم الواسع كذلك- من 120 إلى 118 مليار جنيه.

أما عن الفرق الإضافي في جانب الإيرادات فمع بقاء الإيرادات الضريبية المتوقعة كما هي عند مستواها المذكور في البيان المالي الأولي بنحو 422 مليار جنيه وثبات قيمة المنح عند 2.2 مليار جنيه، فن المنطقي أن تكون رؤية الحكومة هي التعويل على الإيرادات غير الضريبية في تمويل هذه الزيادة. لم يشرح لنا البيان المالي المنطق الذي استند إليه تحقيق الإضافة في الإيرادات غير الضريبية بنحو 10 مليار جنيه عن البيان المالي الأولي الصادر في منتصف يونيو الماضي.

أعلنت الحكومة عن مجموعة مستهدفات للبيان المالي، منها: التشغيل وتحقيق العدالة الاجتماعية ورفع معدل النمو الاقتصادي، وبقي استهداف سد عجز الموازنة العامة للدولة متسيداً الموقف، ولعل مستهدف عجز بنحو 251 مليار جنيه تمثل 8.9% كنسبة عجز للناتج المحلي الإجمالي يبدو بالغ الطموح أو حتى غير واقعي، حيث توافرت شروط مماثلة وربما أسعد حظاً في العام المالي 2014/2015 ورغم ذلك زاد العجز المتوقع تحقيقه بظهور الحساب الختامي لسنة 2014/2015 عن المستهدف بنحو 22 مليار جنيه، أي بحوالي 1% من الناتج المحلي الإجمالي، ومن ثم تبدو التوقعات حول العجز متفائلة في ظل عودة أسعار البترول إلى الصعود وتراجع المنح الخليجية لما لا يتعدى 2.2 مليار جنيه فقط في الموازنة المعروضة لعام 2015/2016.

وتعول الحكومة على نمو مرتفع للناتج المحلي الإجمالي بنحو 5%. يأتي هذا الطموح في ضوء ما تم تحقيقه من نمو بنحو 4.2% في عام 2014/2015 في حين كان النمو الحقيقي المستهدف في بداية العام الماضي 3.2%، فقد جاء النمو في العام الماضي 2014/2015 مرتفعاً بسبب انطلاقه من أساس منخفض جداً في عام 2013/2014.

حيث ارتفعت قيمة الناتج المحلي الإجمالي المتحققة فعلياً في عام 2013/2014 بالأسعار الثابتة عن القيمة المتوقعة لها وقت تقدير موازنة العام الماضي 2014/2015 بنحو 93 مليار جنيه، في حين ارتفعت قيمة الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي المتوقع تحقيقها للعام المالي 2014/2015 عما استهدف تحقيقه للعام نفسه بنحو 105 مليار جنيه وفق تقديرات وزارة التخطيط.

تعول الحكومة وفق نص البيان المالي على إجراءات عدة لدفع النمو، أهمها خفض سعر الضريبة على الدخل وتوحيد سعر الضريبة على المناطق الاقتصادية الخاصة التي كانت تخضع لسعر ضريبة 10%، بالإضافة إلى خفض الضريبة على السلع الرأسمالية من 10% إلى 5%، مع تطبيق الرد الفوري للضريبة عند تقديم أول إقرار ضريبي، ومراجعة قانون المناقصات والمزايدات وتخفيض التصدير، والسماح للقطاع الخاص باستيراد الغاز الطبيعي، هذا بالإضافة إلى الإسهام المتوقع لإيرادات قناة السويس. هذه الإجراءات التي تهدف إلى دفع النمو تواجهه صعوبات أكبر متمثلة في تضخم فعلي أكبر من العام الماضي مع تراجع قيمة الجنيه بشكل كبير في مطلع العام المالي الجديد عن مستواها في 2013/2014 و 2014/2015 وتطبيق المرحلة الثانية لرفع دعم الطاقة، والصعوبات التقنية الفعلية في استيراد الغاز الطبيعي من قبل القطاع الخاص.

يحاول هذا التقرير تحليل جوانب الإيرادات والنفقات والتوجهات الاقتصادية الكلية في ضوء ما ورد في البيان المالي للموازنة العامة للدولة لعام 2015/2016؛ وما ورد به كذلك من تقديرات للنتائج المتوقعة فعلياً للعام 2014/2015.

1- يقصد بالتقدير المتوقع تقدير يتم تصوره من قبل وزارة المالية حول فعاليات العام الماضي وهذا قبل إعداد موازنة العام الجديد، ولا يعبر عن الإنفاق أو الإيراد الفعلي، الذي لا يمكن معرفته بدقة إلا عند صدور الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة.

أولاً: الإيرادات المتوقعة ومصادرها:

أوضح البيان المالي استهداف رفع قيمة إجمالي الإيرادات من حوالي 548.6 مليار جنيه في موازنة عام 2014/2015 إلى 622 مليار جنيه في الموازنة المعروضة لعام 2015/2016 بزيادة قدرها حوالي 74 مليار جنيه، وبمعدل زيادة 13.5%. ولكن إذا قارنا الإيرادات المستهدفة هذا العام بالمتوقع تحققة فعلياً لعام 2014/2015 وليس بالمستهدف في العلم الماضي سيتضح أن الزيادة المستهدفة في العام المالي الحالي ليست فقط 13.5% ولكن تقدر هذه الزيادة بنحو 28% على الإيرادات المتوقع تحققة فعلياً للعام المالي 2014/2015 وهو الأمر البالغ الصعوبة إذا لم يكن مستحيلاً.

ويوضح الجدول التالي بنود الإيرادات في موازنة 2014/2015 والمتوقع حول فعاليات 2014/2015، مقارنة بموازنة العام المالي الجديد 2015/2016 التي تشهد تراجعاً ضخماً في بند المنح، ومحاولة لتعويضها من البندين الآخرين وهما الإيرادات الضريبية وغير الضريبية، اللذان ناقشهما تفصيلاً.

فيلاحظ من الجدول تراجع التقديرات حول الحصيلة الفعلية للإيرادات الضريبية في عام 2014/2015 عما ورد في بداية العام الماضي نفسه عند تقدير الموازنة بنحو 13%، هو ما يثير تساؤلات حول أسباب عدم انعكاس تحسن الناتج المتحقق عما كان مستهدفاً في بداية العام الماضي في صورة حصيلة ضريبية أعلى. وتساؤلات مماثلة حول رصانة تقدير الحصيلة المستهدفة من الإيرادات الضريبية في عام 2015/2016 وتأثير النمو المرتفع فيها. وبخاصة مع نص البيان المالي على اتخاذ إجراءات تخفيض سقف الضريبة على الدخل إلى 22.5% إلا لو نجح ارتفاع معدل النمو في تعويض الانخفاضات في أسعار الضرائب والتسهيلات الضريبية الممنوحة للمستثمرين في ظل حزمة التعديلات التشريعية التي عاصرت المؤتمر الاقتصادي بشرم الشيخ.

فقد جاء البيان المالي لموازنة 2015/2016 ليستهدف إيرادات ضريبية بنحو 422 مليار جنيه، بزيادة 33% على الحصيلة المتوقع تحقيقها فعلياً في 2014/2015، وزيادة 16% عما كان مستهدفاً في موازنة 2015/2016.

البنود	موازنة 2014 / 2015 مليار جنيه	المتوقع الفعلي 2014 / 2015 مليار جنيه	موازنة 2015 / 2016 مليار جنيه
الإيرادات	548	486	622
الإيرادات الضريبية	364	317	422
الإيرادات غير الضريبية	161	143	198
المنح	23.5	26	2.2
نسبة الإيرادات إلى الناتج المحلي الإجمالي (%)	23%	20%	22%

دخولاً في تفاصيل الإيرادات الضريبية الواردة في مشروع موازنة 2015/2016، من المستهدف أن تبلغ حصيلة الضرائب العامة 213 مليار جنيه؛ بزيادة نحو 3% فقط عما كان مستهدفاً في موازنة العام الماضي، وزيادة 22% جملة واحدة عن الحصيلة المتوقع تحصيلها فعلياً بظهور الحساب الختامي للعام المالي 2014 / 2015. هذا ومن المستهدف تخفيض النصيب النسبي للضرائب العامة من إجمالي الإيرادات الضريبية إلى نحو 50% مقارنة بنحو 57% في موازنة 2014/2015، لصالح زيادة نصيب ضريبة المبيعات من 33% إلى 38% من الإيرادات الضريبية خلال نفس الفترة.

أهم المكونات من الضرائب العامة التي من المستهدف أن تشهد زيادة كبيرة هي ضريبة المرتبات بنحو 22% عن موازنة العام المالي السابق، وضريبة النشاط المهني غير التجاري التي من المتوقع أن تشهد زيادة بنحو 220% عن الحصيلة المتوقع تحصيلها فعلياً منها بنهاية عام 2014/2015، وهو التقدير المتفائل للغاية في ظل تراجع الحصيلة المتوقع تحصيلها فعلياً بانتهاء العام المالي 2014 / 2015 عما كان مستهدفاً في بداية العام ذاته، حيث كان مستهدفاً في مشروع موازنة 2014 / 2015 أن تبلغ حصيلتها حوالي 3 مليار جنيه، لم يحصل منهم فعلياً سوى ما يقارب نصف المليار جنيه. ويفسر البيان المالي هذا التفاؤل في استهداف حصيلة أكبر من النشاط المهني غير التجاري بالانتهاء من متطلبات تسجيل هذه الأنشطة ولوجسيات التحصيل المطلوبة هذا العام.

أما عن ضريبة الثروة العقارية فبقي إسهامها محدوداً في تقديرات الحصيلة الضريبية لعام 2015 / 2016 بقيمة مستهدفة لا تتعدى 368 مليون جنيه، مقارنة بمستهدف 519 مليون جنيه في موازنة العام الماضي، ولكن من المتوقع أن لا يحصل منهم فعلياً سوى 325 مليون جنيه وهو ما سوف يظهر بشكل نهائي في ختام 2014 / 2015.

أما ضريبة أرباح الشركات فن المستهدف تحصيل 42.6 مليار جنيه في عام 2015 / 2016 بانخفاض 12% عما كان مستهدفاً في موازنة العام الماضي، ولكن بزيادة 8% فقط عن المتوقع تحصيله فعلياً بنهاية 2014 / 2015.

وعن الضرائب المرتبطة بنشاط مؤسسات الدولة ذات الطبيعة الخاصة وإصدار السندات وأذون الخزانة، فيلاحظ تراجع الحصيلة المستهدف تحصيلها من الهيئة العامة للبتروك في عام 2015 / 2016 عما كان مستهدفاً في موازنة العام الماضي، بما يتعدى 14 مليار جنيه فرقاً جاء هذا التراجع في مستهدف الضريبة المحصلة من الهيئة لعام 2015 / 2016 في ضوء أنه لم يحصل فعلياً منها في عام 2014 / 2015 سوى 37 مليار جنيه وفق ما ورد في البيانات حول متوقع الحصيلة بنهاية 2014 / 2015 مقارنة بحصيلة مستهدفة 54 مليار جنيه عند تقدير الموازنة للعام الماضي 2014 / 2015، في ظل تراجع أسعار النفط.

أما الضرائب المستهدف تحصيلها من هيئة قناة السويس فن المتوقع أن تشهد زيادة بنحو 18% عن موازنة العام الماضي، لتصل حصيلتها إلى 17.5 مليار جنيه. كما أنه من المتوقع أن تشهد حصيلة الضرائب المحصلة من البنك المركزي زيادة كبيرة على المتوقع تحصيله فعلياً من البنك بنهاية 2014 / 2015، تبلغ نسبة الزيادة هذه نحو 112%، وهي التسوية التي تحمل تفاؤلاً كبيراً في ضوء تراجع الحصيلة الفعلية المتوقع أن يحتتم بها العام المالي 2014 / 2015 إلى 4 مليار جنيه، وقد كانت الحصيلة المستهدفة في موازنة العام الماضي ما يزيد على 8.6 مليار جنيه، أي حُصل فعلياً أقل من نصف ما كان مستهدفاً العام الماضي.

أما ضريبة السندات وأذون الخزانة، فتعول الدولة على أنها سوف تشهد ارتفاعاً كبيراً عن موازنة العام الماضي بنحو 75%، لتبلغ نسبتها إلى إجمالي الحصيلة المستهدفة من الضرائب العامة 15.5%، في حين لم تكن تتعدى في موازنة العام الماضي 8.7%.

أما عن ضريبة الأرباح الرأسمالية فورد في البيان المالي استهداف بأن تبلغ حصيلتها في عام 2016 / 2015 نحو 3.2 مليار جنيه مقارنة بنحو 2.7 مليار جنيه في العام الماضي ، على الرغم مما أعلن عنه في مايو 2015 عن قرار الحكومة بتأجيل العمل بالضريبة لمدة عامين، وهو الأمر غير المفهوم .

خلاصة النظرة إلى تقديرات حصيللة الضريبة العامة هو أنها تشير إلى تفاؤل في تقديرات بعض أنواع الضرائب مثل الضريبة على أرباح الشركات في ضوء تدهور المحصل منها فعلياً خلال العام الماضي مقارنة بالمستهدف، كذلك ضرائب المهن الحرة، التي تحتاج إلى مجهود تنظيمي كبير للتحصيل حتى توثي حصيلتها وهو التفاؤل ذاته الذي لم يؤت ثماره العام الماضي.

يلاحظ كذلك تعويل الحكومة على الارتفاع من السندات و أذون الخزانة بتحصيل ضريبة مرتفعة منها وهو الحال ذاته فيما يتعلق بالبنك المركزي المصري، بشكل يعكس عدم وجود قاعدة ضريبية متسعة من الممكن رفع الحصيلة من خلالها خارج الحكومة والمؤسسات المرتبطة بها.

النوع التالي من الضرائب هو ضريبة المبيعات، ولم يرد في البيان المالي تفاصيل حول ما أتى به من نية الدولة التحول إلى ضريبة القيمة المضافة، ومن المستهدف أن تزيد حصيللة ضريبة المبيعات بمعدل نمو ضخم يتعدى %34 عن قيمتها المستهدفة في عام 2014 / 2015.

أما الإيرادات غير الضريبية فن المتوقع أن تبلغ حصيلتها 198 مليار جنيه، بنسبة نمو قدرها %39 عن الإيرادات الفعلية المتوقع تحصيلها عند انتهاء العام المالي 2014 / 2015 ونسبة نمو قدرها %23 عما ورد في كاستهدف في موازنة العام المالي 2014 / 2015، مع التوقعات بزيادة كبيرة في أرباح البنك المركزي التي تؤول إلى الخزانة العامة بمشروع الموازنة نتيجة توقع زيادة أرباح البنك من العوائد التي يتم تحصيلها على سندات الخزانة وارتفاع عائد القروض والأرصدة لدى البنوك.

ومن المستهدف كذلك في موازنة 2015 / 2016 زيادة كبيرة في فائض الهيئات الاقتصادية غير هيئتي البترول وقناة السويس، فيقدر المبلغ المستهدف تحصيله بنحو 10.6 مليار جنيه في عام 2015 / 2016 وهي قيمة ضخمة عما هو متوقع تحصيله فعلياً بنهاية 2014 / 2015 والذي لا يتعدى 2.6 مليار جنيه ويعول في قدر كبير من هذه الزيادة على توسع هيئة المجتمعات العمرانية في طرح الأراضي لمشروعات الإسكان.

وهذه الزيادات المتوقعة ، تعكس تغيراً محاسبياً في تعامل الخزانة العامة مع الهيئات الاقتصادية يهدف إلى تحسين صورة عجز الموازنة العامة للدولة بأكثر ما يعكس زيادة فعلية في الإيرادات. تفصيل هذا التغير المحاسبي يأتي على النحو التالي:

- أيلولة جزء أكبر من الأرباح والفوائض التي تحققها مؤسسات الدولة كالبنوك والهيئات العامة إلى الخزانة العامة للدولة بدلاً من احتجازها.
- إيجاد آلية منتظمة لسداد أجزاء من أرباح البنك المركزي للخزانة العامة عن نشاطه خلال العام ذاته وعدم ترحيل سدادها بالكامل إلى العام المالي التالي. وتشير الموازنة إلى استهداف تحصيل أكثر من 34 مليار جنيه ببند فائض البنك المركزي مقابل 23 مليار في موازنة 2014 / 2015 لا يتوقع أن يحصل منهم فعلياً بنهاية العام المالي 2014 / 2015 سوى 13.4 مليار جنيه فقط.

بالإضافة إلى التغيرات المحاسبية المذكورة عليه فإن جزءاً من الزيادة في الإيرادات المتوقعة يعول فيه على حصول الدولة على مقابل تسوية أوضاع الأراضي التي تم بيعها على مدار السنوات الماضية بغرض الاستصلاح الزراعي وتم تحويلها إلى النشاط العقاري في إطار سياسة الدولة في التصالح مع المستثمرين.

هذا بالإضافة إلى تطبيق قانون المناجم والمحاجر الجديد والمستهدف أن يضيف 10 مليارات جنيه إلى الخزنة العامة في عام 2015 / 2016، مقابل 2.5 مليار تم استهدافهم في موازنة 2014 / 2015، من المتوقع ألا يتعدى ما هو متوقع تحصيله منهم فعلياً بنهاية 2014 / 2015 بنحو 182 مليون جنيه.

ومن المتوقع كذلك أن تبلغ حصيلة بيع الأراضي في عام 2015 / 2016 ما يزيد على 12.8 مليار جنيه، مقابل 231 مليون جنيه في عام 2014 / 2015. ومن المستهدف أن تبلغ حصيلة موارد الصناديق الخاصة نحو 19 مليار جنيه، في مقابل 14.7 مليار جنيه متوقع أن تحصل فعلياً في 2014 / 2015.

انخلاصة حول الإيرادات غير الضريبية الواردة في مشروع الموازنة هو أن الحكومة تعول على تحسين صورة العجز في الموازنة العامة للدولة من خلال إعادة النظر في طبيعة وشكل التسويات التي تتم بين الهيئات ذات الطبيعة الخاصة والخزنة العامة للدولة، وبخاصة البنك المركزي المقرض الأساسي للخزنة في الوقت الحالي. من ناحية أخرى يبرز تعويل الدولة على مشروعات الإسكان وطرح الأراضي لحل أزمتها المالية، وهو ما يتناقض بشدة مع نظرة المختصين في حقوق السكن من أن أزمة الإسكان هي أزمة تمويل ملائم للفقراء وليس أزمة بناء المزيد من المساكن، أو طرح المزيد من الأراضي دون ضوابط واضحة حول فاعلية استغلالها.

ثانياً: ترشيد المصروفات ومن يتحملها:

أوضح البيان المالي استهداف زيادة محدودة في إجمالي المصروفات بحيث ترتفع من 789 مليار جنيه في موازنة العام المالي 2014/2015 إلى نحو 864 مليار جنيه في موازنة 2015/2016 بزيادة لا تتعدى 75 مليار جنيه، وبمعدل نمو 9.5% فقط، أي أقل من التضخم المستهدف 10-11%. إلا أن معدل نمو المصروفات المستهدفة في عام 2015/2016 عن المتوقع إنفاقه بالفعل وفق التقديرات المتوقعة فعلياً لما انتهى عليه العام المالي 2014/2015 يبلغ 16%.

وكانت المصروفات المقدرة فعلياً مع انتهاء العام المالي 2014/2015 قد شهدت تراجعاً بنحو 7% عن مستهدف العام ذاته بقيمة تراجع 53 مليار جنيه، من مكونات هذا التراجع، تأثير انخفاض قيمة مخصصات دعم المنتجات البترولية بنحو 30 مليار جنيه عن تقديرات الموازنة الأصلية، وتراجع مخصصات معاشات الضمان الاجتماعي بنحو 4.2 مليار جنيه عن مستهدف الموازنة الأصلية لعام 2014/2015، و 7 مليار جنيه انخفاض في مخصصات الأجور وتعويزات العاملين، و 3 مليار جنيه في شراء السلع والخدمات.

ويوضح الجدول التالي أن نصيب بنود الأجور والدعم تنخفض مع زيادة نصيب بند مدفوعات الفوائد من المصروفات العامة، وهي المخصصات التي شهدت أعلى معدل نمو في موازنة 2015/2016 عن موازنة 2014/2015 وعن متوقع فعلي 2014/2015 بمعدلات 23% و 25% على التوالي. وزيادة نصيب شراء السلع والخدمات كذلك بمعدلات فاقت كثيراً معدلات التضخم المتوقعة فبلغت في موازنة 2015/2016 نحو 25% زيادة عن موازنة 2014/2015 ولكن بقي نصيبها إلى إجمالي المصروفات هو الأقل بما لا يتعدى 4.8%. يعكس انخفاض نصيب الأجور من ناحية وارتفاع "النفقات الأخرى" ونفقات فوائد الديون طبيعة الانحياز الاجتماعي للموازنة الجديدة وينبئ عن العام الصعب الذي يواجهه كاسبي الأجور بشكل عام مع تراجع مخصصات الدعم كما سيلي تفصيله.

مقارنة التوزيع النسبي للإنفاق العام %

بنود الإنفاق	موازنة 2015/2014	متوقع 2015/2014	موازنة 2016/2015
الأجور وتعويزات العاملين	26.2	27.3	25.2
شراء السلع والخدمات	4.2	4.1	4.8
الفوائد	25.2	26.5	28.2
الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية	29.6	27.2	26.7
نفقات أخرى وتشمل مخصصات الجهات التي ترد اعتماد إجمالي واحد أهمها القوات المسلحة والهيئات القضائية	6.2	6.7	6.3
الاستثمارات	8.5	8.1	8.7

لم يتعد معدل نمو باب الأجور وتعويضات العاملين 5.2% عما ورد في موازنة العام المالي 2014/2015، حيث بلغت مخصصات الأجور في موازنة العام المالي الحالي 218 مليار جنيه، ولك بعد تخفيضها عن مستواها عند عرض البيان المالي الأولي على رئاسة الجمهورية بنحو 10 مليار جنيه. يشهد العام المالي 2015/2016 بداية تطبيق قانون الخدمة المدنية الجديد الصادر بالقانون رقم 18 لسنة 2015، الذي تبعة وفق منشور عام من وزارة المالية رقم (6) لسنة 2015 بتعديلات في طريقة حساب الأجور بحيث تحول كافة المكافآت والحوافز التي يحصل عليها الموظف في 30 يونيو 2015 من نسب إلى مبالغ مقطوعة، مع وضع حدود قصوى للزيادات في صورة علاوات. بقي هيكل الأجور المعروض في موازنة العام المالي 2015/2016 كما هو، وبلغ نصيب المكافآت نحو 40% كما كان الحال في موازنة 2014/2015. إلا أن معدل نمو بند المكافآت هذا العام لم يتعد 1.8% مقارنة بموازنة العام السابق، وهو المعدل شديد الانخفاض بالمقارنة بنحو 22% في عام 2013/2014 وحوالي 9% في 2014/2015.

أما شراء السلع والخدمات، فشهدت زيادة في موازنة 2015/2016 بنحو 25% عن موازنة 2014/2015، جاء البند الأكثر في معدل الزيادة على مخصصات موازنة 2014/2015 في بند الوقود والزيوت المطلوبة للتشغيل بحوالي 31%، كما شهدت مخصصات الخيام التي تشمل النفقات على الأدوية والأمصال والطعوم، والأغذية للمدارس والمعاهد والمرضى وبعض فئات العاملين، والمواد الخام الأخرى لمستلزمات التشغيل زيادة بنحو 19% عن مخصصات موازنة العام الماضي، بزيادة واضحة على معدل التضخم. كما ارتفعت مخصصات بند الاحتياطات العامة غير المفصلة بنحو 141%، وارتفع نصيبها من إجمالي مخصصات الباب من 6.7% في موازنة 2014/2015 إلى حوالي 13% في موازنة 2015/2016، بشكل يتناقض مع التوجه نحو الشفافية، والحد من الفساد.

أما عن مخصصات مدفوعات الفوائد فقد ارتفعت بصورة كبيرة، بلغ معدل زيادتها عن موازنة 2014/2015 نحو 23%، وشهدت مخصصات الباب الخامس الذي يشمل موازنة الجهات ذات الاعتماد الاجمالي الواحد زيادة كبيرة بنحو 12% عن موازنة العام الماضي.

أما عن مخصصات الباب الرابع، الذي يشمل الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية فقد جاءت مخصصاتها منخفضة بنسبة 1.1% عن مخصصات الباب في موازنة العام الماضي، إلا أنها جاءت مرتفعة بنسبة 15.3% على الفعليات المتوقعة بصدر حساب ختامي 2014/2015. إلا أنه بعزل تأثير مخصصات مساهمة الحكومة في صناديق المعاشات التي تشمل تسويات مستحقات الصناديق لدى الخزانة العامة يلاحظ تراجع كبير في مخصصات الباب الرابع من 200 مليار جنيه مستهدفة في موازنة عام 2014/2015 إلى 179 مليار جنيه في 2015/2016 أي بفرق 21 مليار جنيه تمثل تراجعاً نسبته نحو 11%.

أهم بنود هذا الباب التي تشهد انخفاضاً عن تقديرات الإنفاق الفعلي لعام 2014/2015 هو دعم السلع التموينية، الذي يشهد انخفاضاً بنحو 7.4% عن المتوقع الفعلي لعام 2014/2015، على الرغم من التوقعات بارتفاع أسعار الغذاء وبخاصة مع تراجع قيمة الجنيه المصري، يأتي هذا الانخفاض تصوراً غير واقعي في ضوء زيادة الإنفاق الفعلي لهيئة السلع التموينية العام الماضي عن المستهدف في العام الماضي 2014/2015 بنحو 9 مليارات جنيه. ومن المتوقع تخفيض دعم المنتجات البترولية بنحو 9 مليارات جنيه كذلك عن قيمتها الفعلية في عام 2014/2015. كما تم إلغاء دعم التحول إلى الطاقة النظيفة الوارد في موازنة 2014/2015، الذي لم ينفق منه فعلياً شيء في العام الماضي.

وأهم البنود التي شهدت ثبات أو زيادة طفيفة للغاية في مستوى إنفاقها مقارنة بفعلي 2014/2015 دعم التأمين الصحي للطلاب والمرأة المعيلة والأطفال دون السن المدرسي، ودعم تنشيط الصادرات ودعم توصيل الغاز الطبيعي إلى المنازل كذلك، الذي قدر له مليار ونصف جنيه في موازنة العام الماضي لم ينفق منهم فعلياً سوى 1.2 مليار جنيه، وهي ذاتها القيمة المستهدفة تخصيصها في موازنة العام المالي الجديد 2015/2016.

شهد هذا العام استحداث دعم التأمين الصحي لغير القادرين بمخصصات 3 مليار جنيه تحت بند دعم التأمين الصحي الشامل، وذلك طبقاً لموافقة المجموعة الوزارية للعدالة الاجتماعية على تخصيصه لغير القادرين من أصحاب معاش الضمان الاجتماعي وقد تم البدء في تطبيقه في محافظتي أسوان والأقصر، تليها قنا وأسيوط وسوهاج.

ومن خلال وزارة الصحة فإن هذا البرنامج يقدم كافة خدماته بالمجان لأصحاب معاش الضمان الاجتماعي من خلال عمل بحاسب آلي لميكنة البيانات وتقديم الخدمة الطبية عن طريق بطاقة الأسرة الذكية، التي تستخدم في صرف السلع التموينية والخبز، وجاري استكمال البنية التحتية للمعلوماتية للنظام من قارئ كروت وشبكات وخوادم بيانات. ويتطلب نجاح هذا البرنامج شموله لمجموعة كبيرة من الأمراض من ناحية، وتحسين كفاءة الخدمة الصحية المقدمة في الجهات الحكومية من ناحية أخرى.

أما البنود التي زادت مخصصاتها عن فعلي 2014/2015 فتشمل معاش الضمان الاجتماعي والذي ارتفعت مخصصاته من 6.6 مليار جنيه، متوقع إنفاقها فعلياً بانهاء 2014/2015 إلى 11.2 مليار جنيه في موازنة 2015/2016 بتضمين مخصصات برامج تكافل وكرامة. جدير بالذكر أن ما كان قد تم تقديره في الموازنة العام الماضي لبرنامج معاش الضمان الاجتماعي قدر بنحو 10.7 مليار جنيه، لم ينفق منهم سوى الـ 6.6 مليار جنيه بسبب عدم اكتمال بيانات المستحقين، وهو ما يدعو إلى ضرورة الانتهاء من المتطلبات الإجرائية هذا العام مع تفاقم معدلات التضخم وعدم وجود برامج أخرى تقي الفقراء آثار رفع دعم الطاقة. كما زادت مخصصات دعم الأدوية وألبان الأطفال بنسبة 140%، لتبلغ 600 مليون جنيه في موازنة 2015/2016.

كما تم زيادة دعم برنامج الإسكان الاجتماعي من 150 مليون جنيه في موازنة العام الماضي ليلعب نحو 2 مليار جنيه لدعم صندوق الإسكان الاجتماعي، وهو تعديل في نظم محاسبة هيئة المجتمعات العمرانية، حيث تم إدراج الدعم الجديد مقابل أيلولة فائض هيئة المجتمعات العمرانية للخزانة العامة بدلاً من توظيفها للفائض مباشرة.

اللافت للنظر في باب الدعم كذلك هو تفاقم مخصصات الاحتياطات العامة غير الموزعة عن السنة السابقة، فمن المستهدف أن تزيد في عام 2015/2016 بنحو 35% على موازنة العام الماضي.

الخلاصة أنه باستثناء تنفيذ برنامج التأمين الصحي واستكمال معاش الضمان الاجتماعي لغير القادرين وتضمين برامج تكافل وكرامة، فقد بقيت مخصصات بنود الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية ثابتة أي تقل قيمتها مع معدل التضخم.

بقي الباب السادس وهو الاستثمارات الحكومية التي من المتوقع أن تشهد زيادة محدودة في موازنة 2015/2016 عن موازنة 2014/2015، لا تزيد عن 11.2%، بزيادة طفيفة عن معدل التضخم المستهدف في خلال العام المالي 2015/2015، بما يشكك كثيراً في إمكان دفع معدل النمو بالاعتماد فقط على القطاع الخاص، مع عدم توفير مكمل حكومي.

وبالنظر إلى التقسيم الوظيفي وعلى الأخص المقررات الدستورية لقطاعي التعليم والصحة، فلم تعد الزيادة في موازنة قطاع الصحة لعام 2015/2016 عما كانت عليه في موازنة العام الماضي 2014/2015 نحو 5.9% أي نحو نصف معدل التضخم المستهدف للعام الجديد، وبلغت الزيادة في التعليم فقط ما يزيد قليلاً عن 5%. ليلعب نصيب قطاع الصحة من الناتج المحلي الإجمالي إلى ما يقارب 1.6%، متراجعاً عن مستواه العام الماضي، كذلك الحال بالنسبة إلى التعليم فلم يتعد نصيبه من الناتج المحلي الإجمالي 3.5% متراجعاً كذلك عن مستواه العام الماضي. وتعود المبادرة هنا لتؤكد أن المقصود هنا بنصيب الإنفاق على القطاعين إلى الناتج المحلي الإجمالي هو نصيب القطاع كما يرد في التقسيم الوظيفي، ولا

يمكن أن يعتد بتضمين كافة البنود خارج القطاع التي تعلق به أو تؤثر فيه.

بلغت زيادة مخصصات شراء السلع والخدمات في قطاع الصحة حوالى 18% في موازنة 2016/2017 عما كان مقرراً لها في موازنة العام الماضي، في مقابل زيادة لا تتعدى 7% في الاستثمارات. أما قطاع التعليم فبلغت الزيادة في مخصصات شراء السلع والخدمات نحو 15%، مقابل 16% زيادة في الاستثمارات.

وكانت نسبة الزيادة في رواتب الأطباء متدنية للغاية لم تتعد 2.6%، في مقابل زيادة بلغت 13% في مخصصات الأجور وتعويضات العاملين للموظفين في قطاع النظام العام وشؤون السلامة العامة والذي يشمل ويتضمن خدمات الشرطة والسجون والحماية ضد الحريق وخدمات المحاكم والتطوير فيه مجال النظام العام وشؤون السلامة العامة؛ وقطاع الشؤون الاقتصادية الذي بلغت زيادة الرواتب فيه حوالى 6%.

الخلاصة:

على مستوى الشفافية فقد شهد هذا العام تراجعاً غير مسبوق في مستوى شفافية الموازنة العامة للدولة، التي لم تصدر مؤشرات سوى بعد منتصف يونيو 2015، ولم نتج على موقع وزارة المالية فعلياً إلا بعد مرور أسبوع كامل من السنة المالية 2015 / 2016.

على مستوى طريقة إعداد الموازنة وشفافيتها فالمشاكل لا زالت كما هي. إن أخطر ما يواجه صناعة سياسية مالية رصينة هو عدم تحديد مستهدفات واقعية قابلة للتحقيق يمكن مساءلة الحكومة حولها. يبدو أن أحد المشاكل الرئيسية في الإدارة المالية للحكومات المتعاقبة هو بعد المسافة بين المتوقع أو المستهدف كما تعكسه الموازنة من ناحية والمتحقق فعلياً كما يعكسه الحساب الختامي من ناحية أخرى. يجب ألا تكون الموازنة العامة للدولة مجرد أداة في بث شعور غير واقعي بالتفاؤل لتحقيق أغراض سياسية لأن النتائج البعيدة المدى لذلك قد تأتي بآثار عكس المتوقع منها.

على مستوى مضمون السياسة المالية كما تعكسها الموازنة فلا جديد يذكر في هذا العام، تفاقم في المديونية وآمال في النمو لملاحقة الدين العام، ولكن مع استهداف تخفيض عجز الموازنة العامة. بقيت السياسة الضريبية تميل للاعتماد على الضرائب غير المباشرة، واستهداف النمو كما هو مثل عصر ما قبل 25 يناير 2011، إلا أن التوقعات المتفائلة فاتها أن كثيراً من الظروف تبدو متغيرة، فالتضخم تسارع وتيرته، وفوائد الديون وبخاصة المستحقة للبنك المركزي نفسه تبقى مرتفعة، بشكل يكبل النمو ويعيق من استهداف العجز كذلك. من ناحية أخرى هناك تراجع في مخصصات المستحقات الدستورية في التعليم والصحة بشكل يؤكد على رؤية الحكومة لمعالجة الأزمة الاقتصادية بالحد من الإنفاق على الخدمات الأهم في حياة المواطن وبخاصة الأكثر فقراً.

الجديد الذي شهدته موازنة العام المالي الحالي هو محاولات تحسين صورة عجز الموازنة العامة للدولة من خلال التسويات الحكومية مع الهيئات ذات الطبيعة الخاصة مثل البنك المركزي وهيئة المجتمعات العمرانية، دون تغير واضح في طبيعة إدارة الاقتصاد ككل بنظرة شاملة.

وتعول الحكومة على القطاع الخاص في النهوض بتحقيق النمو، دون توفير متطلبات تحقيقه من استثمارات حكومية في البنية التحتية وبيئة تشريعية وسياسية مستقرة كذلك.