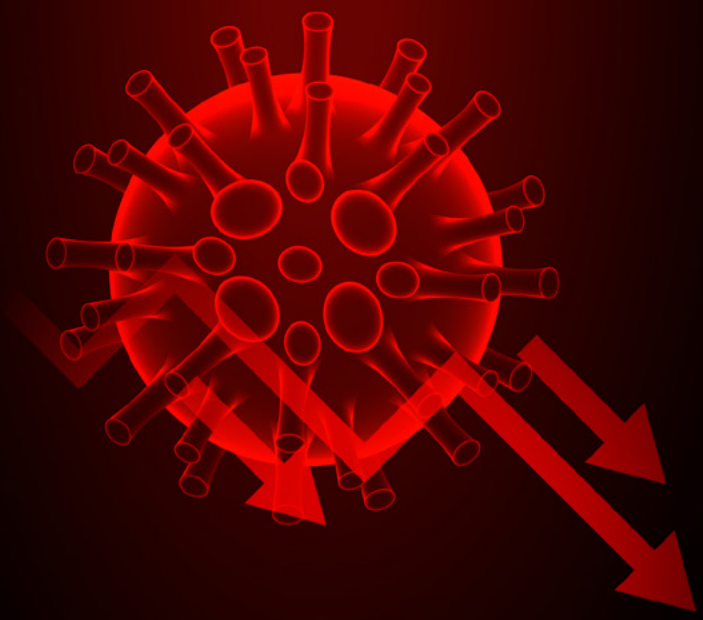


رغم التوقعات ببقاء الوباء:

خطط الحكومة لعام 2020-2021 خالية من الكورونا

(ورقة موقف)

رغم التوقعات ببقاء الوباء .. خطط الحكومة لعام 2020 - 2021 خالية من الكورونا

(ورقة موقف)

الطبعة الأولى/مايو 2020

المبادرة المصرية للحقوق الشخصية
14 شارع السراي الكبرى (فؤاد سراج الدين) -جاردن ستي، القاهرة.
تليفون و فاكس: 27960158 / 27960197 (202)+
www.eipr.org - eipr@eipr.org

جميع حقوق الطبع والنشر لهذه المطبوعة محفوظة
بموجب رخصة المشاع الإبداعي،
النسبة-بذات الرخصة، الإصدارة 4.0
http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0
نستخدم الخط الأميري الحر amirifont.org

مقدمة

من المنتظر أن تقدم الحكومة في شهر يونيو الجاري تعديلا لمشروع الموازنة العامة الذي سلمته لمجلس النواب في نهاية مارس، أهم ملامح هذا التعديل توقعات النمو وتقديرات الإيرادات وسعر الصرف المتوقع والبترول.

ولكن بيانات الموازنة العامة[1] للعام المالي القادم، بشقيها الموارد والمصروفات الحكومية، لا تعكس حتى الآن الظروف التي طرأت على الاقتصاد المصري بسبب انتشار فيروس كورونا (كوفيد - 19) .

داهم الوباء العالم في شهر ديسمبر بالتزامن مع بدء الحكومة في المرحلة الأولى من دورة إعداد الموازنة العامة، والتي تستمر حتى آخر شهر مارس.

ووفقًا للدستور، يجب أن تبدأ المرحلة الثانية من الدورة، حين تقدم الحكومة لنواب الشعب -قبل الأول من إبريل- التصور التفصيلي لخططها وموازنتها للعام المالي القادم الذي يبدأ في الأول من يوليو 2020، ما يتيح لمجلس النواب ثلاثة أشهر كاملة لمناقشتها وإقرارها قبل بداية العام الجديد.

ومع بداية العام المالي ستكون ستة أشهر قد مرت على انتشار الجائحة، والتي من المتوقع أن تستمر حتى عام 2021، وهو أقل تقدير للمدة التي يستغرقها ظهور وإنتاج مصل أو علاج لكوفيد - 19.

وفقًا لبيان الحكومة التمهيدي على موقعها الإلكتروني:

«تم إعداد الموازنة 2020-2021 خلال الفترة من نهاية نوفمبر 2019، وحتى نهاية فبراير 2020، من خلال التفاوض مع نحو 650 جهة موازنة، بالإضافة إلى المصالح الإيرادية، وبالالتزام بالاستحقاقات الدستورية ومع الأخذ في الاعتبار تقديرات الاقتصاد العالمي المنشورة من قبل المؤسسات الدولية ذات الصلة والتي صدرت في يناير 2020 على أن يتم تحديثها في وقت لاحق فور قيام هذه الجهات بالإعلان عن ذلك. وقد ارتأت وزارة المالية الإبقاء على تقديرات الموازنة كما هي مرسلة لمجلس النواب الموقر في نهاية مارس 2020 (حسب نص الدستور المصري) إلى حين وضوح الرؤية، وإجراء أي تعديلات مطلوبة مرة واحدة».

إلا أنها فعليًّا اتخذت الخطوات الآتية:

1. قدمت الحكومة أكبر حزمة تحفيزية للاقتصاد وذلك قبل نشر البيان التمهيدي. في 14 مارس 2020، أعلن الرئيس المصري عن تخصيص 100 مليار جنيه لتمويل خطة لمواجهة فيروس كورونا وما تتضمنه من إجراءات احترازية، وبعدها أصدر كل من مجلس الوزراء والرئاسة بيانات مؤكدين أن هذا المبلغ المخصص للإجراءات الاحترازية بشأن مواجهة فيروس كورونا تم تدبيره من الاحتياطيات العامة المخصصة للتعامل مع الظروف الاستثنائية. وفي 17 مارس أعلن البنك المركزي المصري بعد اجتماع طارئ للجنة السياسة النقدية عن خفض سعر الفائدة بمقدار 300 نقطة أساس، بما يعادل 3%. وفي اليوم ذاته قدّر «مصدر مصرفي مسؤول» في حديثه إلى جريدة البورصة حجم السيولة التي سيتم ضخها في الاقتصاد المصري نتيجة قرار تخفيض الفائدة بأكثر من 100 مليار جنيه، وهو تقدير قريب من الواقع، لأن القرار سيساهم في توفير جزء كبير من مخصصات

1- المتاحة وفقا للبيان المالي التمهيدي والبيان التحليلي المنشورين.

الموازنة الحالية كان سيذهب كفوائد للديون الحكومية خلال الربع المتبقي من العام المالي الجاري (إبريل- يونيو). وبذلك يوفر خفض الفائدة للحكومة مبلغًا مساويًا تقريبًا لما تم تخصصيه لحزمة الـ 100 مليار[2].

2. كما عجلت الحكومة بإقرار إجراءات كانت قد خططتها بالفعل من قبل إعلان الجائحة. أعلن كل من البنك المركزي والحكومة المصرية حزمًا من القرارات لدعم المصانع وشركات القطاع الخاص والبورصة في الأيام اللاحقة لقرار خفض سعر الفائدة، جاء معظمها في صورة تنازلات من الدولة عن جزء من مستحقاتها تجاه المصانع والشركات أو إلغاء جزء من مدفوعات الدولة تجاه الدائنين المستقبليين، وليست بالضرورة مدفوعات مباشرة تأتي كلها من الخزانة العامة[3]. كما أقرت خفض سعر الغاز الطبيعي والكهرباء للصناعة بما يعادل 10 مليارات جنيه.

3. أيضًا أعلنت الحكومة تنازلها عن مستحقات ضريبية ورسوم ومقابل خدمات، مثل تخفيض نسبة ضريبة الدمغة على تعاملات البورصة والضريبة على الأرباح الرأسمالية. إضافة إلى تأجيل سداد الضريبة العقارية المستحقة على المصانع والمنشآت السياحية. أما المدفوعات المباشرة فجاءت في قرارين فقط حتى الآن، هما توفير مليار جنيه للمصدّرين خلال شهري مارس وأبريل وإتاحة تمويل من جهاز تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر لعملائه[4].

تظل توقعات النمو وأسعار المواد الخام وسعر الصرف وكذلك التضخم المتوقع التي تحسب على أساسها تقديرات الموازنة العامة لا تعكس بدقة الوضع العالمي ووضع الاقتصاد المصري، لكن الموازنة تحتوي على إجراءات لمكافحة آثار كورونا. والسؤال هو: هل هي كافية وهل هي عادلة اجتماعيًّا أم لا؟

تحاول هذه الورقة تقييم مشروع الموازنة العامة، في ضوء المعلومات القليلة المنشورة عنها، للإجابة عن الأسئلة التالية:

أولًا: كيف كانت درجة استجابة الحكومة للتعامل مع الجائحة كأهم تحدٍّ صحي يواجه الدول حاليًّا؟

وتكون الإجابة على ذلك من خلال تتبع الإنفاق العام، ومقارنته بالأعوام الماضية، إضافة إلى مقارنة التغير في الإنفاق على الصحة لمواجهة الكوفيد - 19، بعدد من الدول.

ثانيًا: ما هي التدابير التي تخطط لها الحكومة للحد من الآثار الاجتماعية للجائحة والحظر الجزئي؟ وكم تبلغ تكلفتها في الموازنة العامة؟

ويكون ذلك من خلال مقارنة المأمول والمتوقع ببيانات الموازنة العامة المتاحة.

ثالثا: كيف تبرر الحكومة عدم التزامها بالنسبة الدستورية للإنفاق على التعليم والصحة والبحث العلمي؟

2- المبادرة المصرية للحقوق الشخصية (2020)، مع تقدير إجراءات الحكومة في مكافحة انتشار فيروس كورونا.. مطلوب حماية دخل الأفراد وتخفيف الآثار الاقتصادية والاجتماعية، القاهرة.https://bit.ly/3ckYrqu

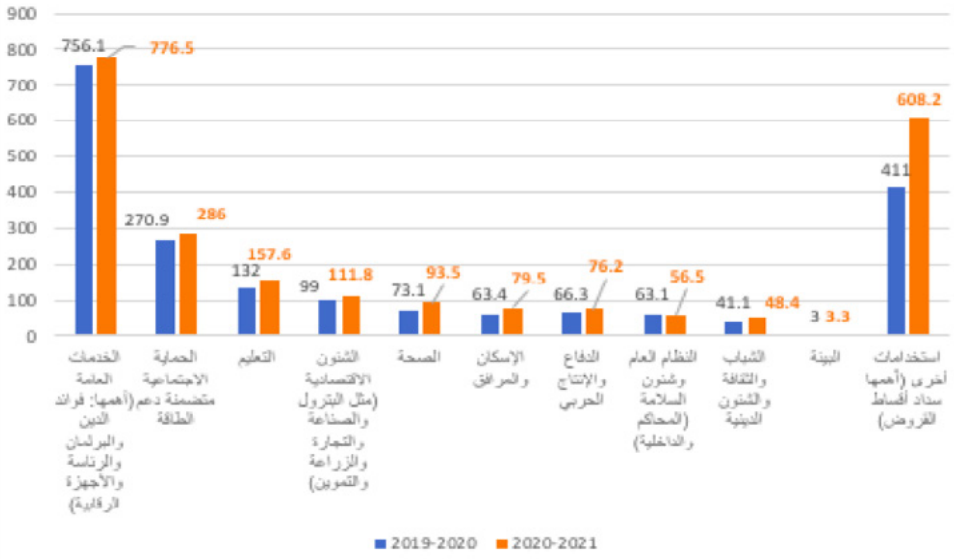
3- المبادرة المصرية للحقوق الشخصية (2020)، المرجع السابق.

4- نفس المرجع السابق.

نظرة عامة على موازنة العام المالي 21/20:

طرأ على الموازنة العامة خلال العقد الماضي تطور كبير. انخفض الإنفاق على دعم الطاقة إلى أقل من الخُمس. كما بدأت الحكومة تسدد بعض مديونياتها لصندوق التأمينات الاجتماعية. ولكن التغير الأبرز يمكن تلخيصه في جملة واحدة: كل القطاعات تعاني من نقص التمويل بسبب ارتفاع مدفوعات الفوائد والأقساط.

الشكل رقم 1: مخصصات كل القطاعات الوظيفية للدولة للعام المالي 2020-2021، مقارنة بالعام السابق (بالمليار جنيه):



المصدر: وزارة المالية، 2020، البيان التحليلي، ص 103.

يلاحظ من الأعمدة الطويلة في أقصى اليمين وأقصى اليسار كيف تلتهم أعباء الديون الموارد العامة، وخاصة بند أقساط القروض الذي يعتبر صاحب أكبر معدل زيادة مقارنة بكل القطاعات الأخرى، وذلك على حساب كل القطاعات الأخرى.

أولًا: كيف كانت درجة استجابة الحكومة للتعامل مع الجائحة كأهم تحدٍّ صحي يواجه الدول حاليًّا؟

للإجابة على هذا السؤال يمكن تتبع الإنفاق العام في الموازنة الجديدة، ومقارنته بالأعوام الماضية، إضافة إلى مقارنة التغير في الإنفاق على الصحة لمواجهة الكوفيد - 19، بعدد من الدول.

إجمالًا، من المخطط أن ترفع الحكومة الإنفاق على الصحة إلى 93.5 مليار جنيه مقارنة بـ 73.1 مليار في مخطط العام السابق، بمعدل نمو يبلغ 28%.

ولكن يختلف هذا المبلغ كثيرًا عما تعهد به وزير المالية، محمد معيط أمام مجلس النواب، وهو رفع الإنفاق على الصحة إلى 258 مليار جنيه بزيادة 82 مليار جنيه عن موازنة العام الحالي، بنسبة زيادة تبلغ نحو 46%[5].

من أهم الإجراءات التي عجلت الحكومة بالإعلان عنها في إبريل، بدلًا من تطبيقها في أول يوليو القادم:

1. رفع بدل المهن الطبية بنسبة 75%، وتبلغ تكلفة تلك الزيادة 2.25 مليار جنيه.
2. رفع مكافأة أطباء الامتياز من 400 إلى 2200[6]. بتكلفة 320 مليون جنيه.
3. توفير احتياجات القطاع الطبي للتعامل والحد من انتشار فيروس كورونا (بدون الإعلان عن الأموال المخصصة).

هناك بعض المخصصات المرصودة للصحة بغض النظر عن فيروس الكوفيد - 19:

- 3.33 مليار جنيه للهيئة العامة للرعاية الصحية.
- بعض أوجه الإنفاق الأخرى التي لا تظهر في مخصصات الصحة، وهي رفع مخصصات التأمين الصحي والدواء والعلاج على نفقة الدولة لتصل مجتمعة إلى 10.6 مليار جنيه، (لأنه إنفاق يستفيد منه المواطنون لا هيئات وزارة الصحة). 885 مليون مخصصات دعم التأمين الصحي الشامل لغير القادرين من أصحاب المعاش الضمان الاجتماعي.

ويلاحظ أن مجموع الإجراءات المعلن عنها (5.9 مليار جنيه) لا تزيد على ربع مبلغ الزيادة المخطط لموازنة قطاع الصحة[7]. ومن غير المعلوم فيمَ ينفق باقي المبلغ المخطط.

نسبة الإنفاق الدستوري على الصحة في العام المالي الجديد:

يوضح الشكل 2 أن الحكومة تخطط لزيادة في نسبة الإنفاق على الصحة من الناتج المحلي الإجمالي إلى 1.37%

مقابل 1.19%. إلا أن تلك الزيادة ما زالت أقل من نصف الحد الأدنى الدستوري للإنفاق العام على الصحة (3%).

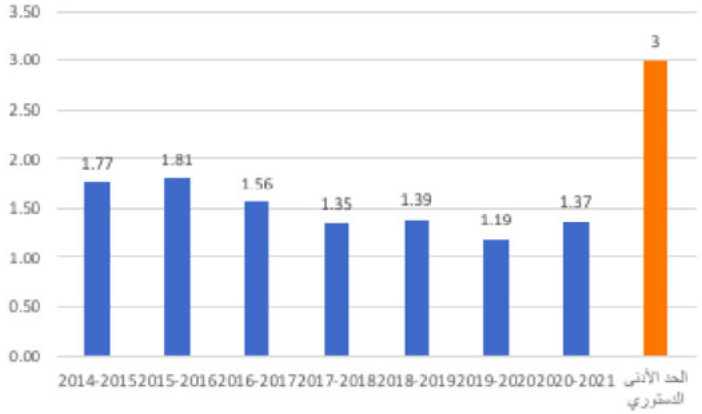
وهي ثالث أدنى نسبة للإنفاق على الصحة في السنوات السبع الماضية.

5- عبد اللطيف صبح (2020)، اليوم السابع، معيط: زيادة الإنفاق على الصحة إلى 258 مليار جنيه. https://bit.ly/3dlF68v

6- وزارة المالية، البيان المالي التمهيدي، ص7،8.

7- أهم مكونات قطاع الصحة الذي يحصل على تلك المخصصات، وفقًا للتقسيم الوظيفي للحكومة المصرية هي:
وزارة الصحة ومديريات الشئون الصحية بالمحافظات، المستشفيات العامة، المستشفيات الجامعية، المراكز الطبية المتخصصة، الهيئة العامة للمستشفيات والمعاهد التعليمية، الهيئة القومية للرقابة والبحوث الدوائية، معهد أبحاث أمراض العيون، صندوق مكافحة الإدمان، وهيئة الإسعاف.

الشكل رقم 2: نسبة الإنفاق على الصحة من الناتج المحلي الإجمالي(%)



المصدر: وزارة المالية، أعداد متفرقة من البيان التحليلي. البنك المركزي المصري، أعداد متفرقة من النشرة الإحصائية الشهرية، حسابات الباحثة. معدل النمو: البيان التحليلي 2020-2021، ص 21.

الخلاصة، زاد الإنفاق الحكومي على الصحة بحوالي 20 مليار جنيه، إلا أن الموازنة لم تستجب بالقدر الكافي لتحدي جائحة الكوفيد - 19، كما لم تستغل الحكومة الفرصة للاقتراب من الحد الأدنى الدستوري للإنفاق على الصحة. ولا توضح البيانات المتاحة أين يذهب ثلاثة أرباع الزيادة في المخصصات، ما لا يتيح المتابعة والتأكد من حسن إنفاق الزيادة في الإنفاق العام على الصحة.

وفيما يلي تجربة البرازيل[8]، والتي تعتبر من أقل الدول استجابة في مواجهة الوباء، والتي تتصدر حاليًّا المرتبة الثانية حول العالم في عدد الإصابات بسبب تجاهل التعامل مع الجائحة، حيث استقال اثنان من وزراء الصحة اعتراضًا على نقص المخصصات وتقاعس الدولة عن إجراءات الوقاية.

الإسراع في البحث والتطوير للحصول على لقاح أو علاج.	حزمة إنفاق للنظام الصحي تتضمن زيادة الموارد: 1 تريليون بيزو كولومبي (= 4 مليارات جنيه مصري) للقطاع الصحي والإعلان عن تخصيص موارد أخرى كلما ظهرت الحاجة. السماح لشركات التأمين الصحي باستخدام احتياطاتهم الفنية من أجل تغطية الإنفاق اللازمة لعلاج كورونا للمؤمَّن عليهم.
تعظيم الاستفادة من أسرة المستشفيات، والأماكن المخصصة للتشخيص.	إضافة 2000 سرير للعناية المركزة. بناء مستشفى مخصص للتعامل مع مرضى كورونا من مؤسسة أوزوالدو كروز بالتعاون مع وزارة الصحة. إضافة 200 سرير لدى معهد الحميات وتعيين 600 عامل في القطاع الصحي.

8- OECD (2020), Country Policy Tracker, Organization of Economic Cooperation and Development. https://oecd.github.io/OECD-covid-action-map/

تشجيع العلاج عن بعد، استخدام أذكى للبيانات لإحكام الرقابة والتتبع.	تطبيق على التليفون المحمول «نجدة كورونا»، لتقديم المعلومات للمستخدمين. وتقديم المشورة والإجابة عن الاستفسارات. السماح بتقديم الخدمة الطبية عن بعد.
زيادة احتياجات اختبارات التشخيص، معدات الحماية من العدوى، أجهزة التنفس والأدوية.	إضافة 0.4% من الناتج المحلي الإجمالي لتعزيز النظام الصحي. إلغاء الضرائب على احتياجات المستشفيات المستوردة، وتسهيل إجراءات الاستيراد. تعيين ثلاثة معامل لاعتماد معامل القطاع العام أو الخاص. إطلاق برنامج «المزيد من الأطباء من أجل البرازيل» والذي يهدف إلى تعيين أكثر من 500 ألف طبيب، والاستفادة من طلاب السنوات النهائية في كليات الطب والصيدلة والعلاج الطبيعي والتمريض في توفير الرعاية للمرضى تحت إشراف طبيب، مقابل نقط مضافة إلى مجموع درجاتهم. شراء 10 ملايين اختبار وتوزيع مئات أطقم الحماية على العاملين بالقطاع الصحي. مصانع القوات المسلحة أنتجت كميات من الكهيدروكلوروكين ومن المطهرات.

ثانيًا: كيف يستجيب الدعم المخصص من الحكومة إلى الملايين من المواطنين الذين فقدوا وظائفهم؟

إجمالًا، تنخفض قيمة بند الدعم وفقًا للتقسيم الحكومي بنسبة 18% في الموازنة الجديدة، لتصل إلى 140.7 مليار جنيه، مقارنة بمبلغ 171.8 في العام المالي الحالي.

وتتقلص مخصصات الدعم التموينى خلال العام المالي القادم بمقدار حوالي 3.5 مليار جنيه، بحسب بيانات الموازنة العامة المقدمة إلى مجلس الشعب.

وفي المقابل تزيد مخصصات الدعم النقدي حوالي نصف مليار جنيه.

تفكيك الصورة:

- تجمع الحكومة في عرض بيانات الموازنة العامة كلًّا من الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية في باب واحد هو الباب الرابع. وهو ما يختلف عن دليل عرض البيانات المالية الحكومية الذي يصدره صندوق النقد الدولي وتتبعه معظم الدول. تتبع مصر الدليل الصادر عام 2001. وأصدر الصندوق تحديثين بعدها، صدر آخرهما في عام 2014.
- ويفصل دليل الإحصاءات الحكومية لعام 2014 بين باب الدعم، وباب المنح وباب المزايا الاجتماعية.
- وإذا ما اتبعنا هذا التقسيم، فإننا يمكن أن نفكك ونعيد ترتيب بنود الإنفاق التي يشملها باب الدعم والمنح والمزايا الحكومية، والذي مخطط أن يبلغ إجمالي حجمه هذا العام 326.3 مليار جنيه مقابل 327.7 مليار العام الحالي.

- ويتيح هذا التقسيم أن نجعلها أبوابًا منفصلة[9]، وذلك حتى نحصل على صورة أفضل لمن يستفيد من مخصصات الدعم والمزايا والمنح. والمقترح هو ضم المنح مع الدعم، لأن الجانب الأكبر منها موجه إلى جهات حكومية. إنها محاولة تقريبية لمقارنة ترتيب الأحجام النسبية.

1 - باب الدعم والمنح

التعريف: هي تحويلات بدون مقابل من الجهات الحكومية إلى شركات على أساس مستوى نشاطها الإنتاجي أو الكميات أو قيمة السلع والخدمات التي تنتجها أو تصدرها أو تستوردها[10]. وقد يكون مقدمًا إلى مؤسسات حكومية أو تابعة للقطاع الخاص، مالية (مثل البنوك) وغير مالية[11].

وعليه، نجد أن ميزانية الدعم الذي يذهب إلى المؤسسات الحكومية والشركات الخاصة تبلغ 188.34 مليار جنيه (أي حوالي 57% من مخصصات الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية). معظمه، كما يتضح من الشكل 3 هو سداد مديونية الحكومة إلى صناديق التأمينات الاجتماعية (المعاشات)، ويبلغ 130 مليار جنيه.

يعطي الشكل رقم 3 حجمًا تقريبيًّا لدعم المؤسسات الحكومية والشركات الخاصة بقدر ما تتيحه البيانات. ويلاحظ ما يلي:

- دعم المواد البترولية ما زال ثاني أكبر أوجه الإنفاق العام على الدعم، معظمه موجه إلى القطاع الإنتاجي[12].
- هناك مبلغ 16.7 مليار جنيه مخصص كـ«منح» لجهات حكومية أخرى، دون أن تسميها البيانات المنشورة.
- كما يوجد بند يسمى دعم (أخرى)، غير معرف، يبلغ 8.6 مليار جنيه[13].
- زاد الدعم الموجه إلى الصادرات إلى 7 مليارات جنيه، وهو اختيار يدعو إلى التساؤل في ظل تفشي جائحة كورونا، حيث ينبغي إعطاء الأولوية إلى الإنتاج المحلي من السلع الغذائية والأدوية والخضر والفاكهة والتي تشكل صادراتها ما قيمته 1.9 مليار دولار، بحسب بيانات 2019/2018. وذلك من أجل إتاحة تلك السلع الأساسية في السوق المحلي بكميات كافية وعدم وجود نقص في الكميات المطروحة في الأسواق.

9- تضم هذه المقاربة المنح إلى الدعم، نظرًا إلى أن المستفيد الأكبر من المنح هي جهات حكومية، تحصل في الموازنة القادمة على أكثر من 16 مليار جنيه. في حين لا تتجاوز المنح إلى مؤسسات ودول خارجية 275 مليون جنيه.

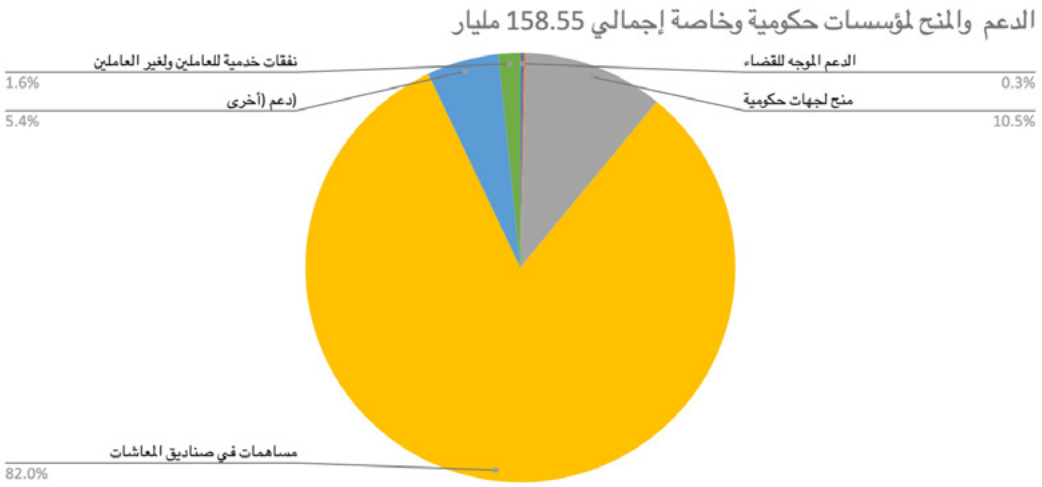
10- IMF (2014), Government Finance Statistics Manual, International Monetary Fund, Washington DC, P 131.

11- IMF (2014), ص. 132 ، نفس المرجع السابق.

12- للدقة ينبغي أن يحتوي الشكل 3 على حجم دعم إلى الطاقة يساوي حوالي 22 مليار جنيه فقط، وفقًا لتقديرات المبادرة لحجم دعم الوقود الذي يذهب إلى قطاعات إنتاجية، على رأسها الكهرباء، الصناعة والسياحة.

13- عادة ما يستخدم لفظ «أخرى» في بيانات الموازنة العامة للدلالة على القوات المسلحة. ولكن من غير المعروف إذا كان هذا ينطبق في هذه الحالة أم لا. ولم يرد نائب وزير المالية أحمد كوشوك على استفسارات المبادرة حتى طباعة الورقة.

الشكل رقم 3: الدعم والمنح إلى الجهات الحكومية



المصدر: وزارة المالية (2020)، البيان التحليلي، ص 45-46، حسابات الباحثة.

ووفقًا للبيان التحليلي تدرج مخصصات القضاء تحت بند «الدعم والمنح الإجمالية المدرجة بموازنات الجهات»[14]، وهو ما يبدو غير متوافق مع قانون الموازنة العامة الذي يقضي بأن تدرج موازنة القضاء في باب واحد بدون تقسيم، ويوجد في باب الأجور، تحت بند مسمى «أجور إجمالية».

والتساؤل هنا هو: لماذا تحصل تلك الجهات على دعم من دافعي الضرائب؟

يوجد بند تحت مسمى «دعم أخرى» يحصل على مخصصات تبلغ أكثر من 16 مليار جنيه هذا العام، ومن غير المعلوم أي جهة تحصل على هذا المبلغ.

هناك بعض الجهات الحكومية التي تحصل على منح سنوية من الموازنة العامة، مثل: وزارة البترول التي تحصل على منحة من أجل توصيل الغاز إلى المنازل.

14- ما عدا القوات المسلحة التي تدرج تحت باب مصروفات أخرى في التقسيم الاقتصادي.

2 - المزايا الاجتماعية

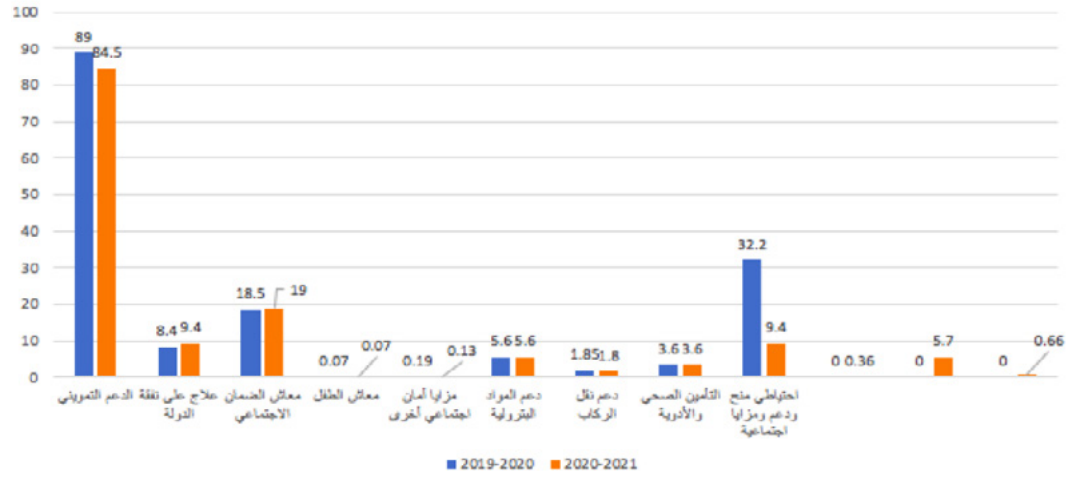
هي التحويلات الجارية التي يحصل عليها القطاع العائلي والتي تهدف إلى أن تغطي الاحتياجات التي يمكن أن تطرأ نتيجة للمخاطر الاجتماعية، مثل: المرض والبطالة والتقاعد والسكن والتعليم أو أي ظروف عائلية. وتكون هذه المدفوعات عينية أو نقدية[15].

من المخطط أن تبلغ مخصصات المزايا الاجتماعية خلال العام المالي القادم 124.1 مليار جنيه مقابل 127.2 مليار العام الحالي، وفقًا لحسابات المبادرة. أي أن عام الجائحة من المخطط أن يشهد نقصًا في التحويلات إلى القطاع العائلي في مواجهة المخاطر الاجتماعية.

ويوضح الشكل 4 مقارنة العام المالي 2020 بالعام السابق له.

- حيث يستحوذ بند الدعم التمويني على النصيب الأكبر من المزايا الاجتماعية. إلا أنه يخفض عن العام المالي السابق له.
- التوفير في بند الدعم التمويني أكبر من الإضافة للدعم النقدي، حيث يزيد العلاج على نفقة الدولة بمقدار مليار جنيه. وكذلك معاشات الضمان الاجتماعي (تكافل وكرامة تشكل الجزء الأكبر منها) بمقدار نصف مليار جنيه.
- تبقى معظم بنود المزايا الاجتماعية ضئيلة وهي إما ثابتة أو تقل عن العام الماضي.
- يخفض بند احتياطي الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية إلى حوالي الثلث مقارنة بالعام 2019-2020[16].

الشكل رقم 4: المزايا الاجتماعية (بالمليار جنيه)



المصدر: وزارة المالية (2020)، البيان التحليلي، ص 45-46، حسابات الباحثة.

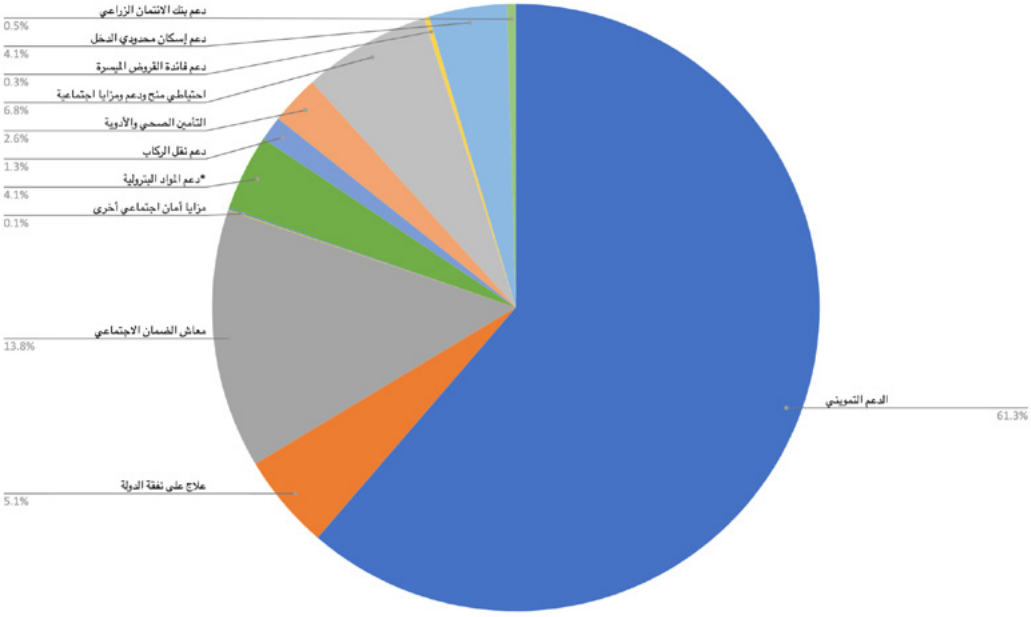
15- IMF (2014), Government Finance Statistics Manual, International Monetary Fund, Washington DC, P 135.

16- هناك بند احتياطي للدعم والمنح والمزايا يقدر بـ 9.4 مليار جنيه كما يتضح من الشكل 4. عادة ما يخصص هذا المبلغ لشراء القمح المستورد أو المحلي أو المواد البترولية، إذا ما ارتفعت الأسعار خلال العام عن التوقعات التي بنيت على أساسها الموازنة. لذا أضفناه هنا إلى بند المزايا الاجتماعية. ولكن من غير المعلوم كيف ينفق هذا المبلغ كل عام، نتيجة نقص البيانات المنشورة. حيث أنه قانونيًا، من الممكن أن يوجه هذا الدعم إلى أي مؤسسة حكومية أو دول أجنبية أو البنوك أو القطاع الخاص، أو أي جهة أخرى تقرر الحكومة دعمها، دون أن تطلب الإذن من مجلس النواب. ولا يوضح الحساب الختامي أوجه صرفه من عدمها.

اختارت هذه الورقة إضافة دعم الطاقة الذي يذهب إلى القطاع العائلي، وهو ما يقدر بـ 20% من فاتورة دعم المواد البترولية، أي حوالي 5.6 مليار جنيه (أهم بنوده أنبوبة البوتاجاز).

ويلاحظ من الشكل رقم 5 أن الحكومة لا تقدم بعض أنواع المزايا الاجتماعية التي ترد في دليل الصندوق، مثل إعانة البطالة ودعم التعليم.

الشكل رقم 5: هيكل الإنفاق الحكومي على المزايا الاجتماعية



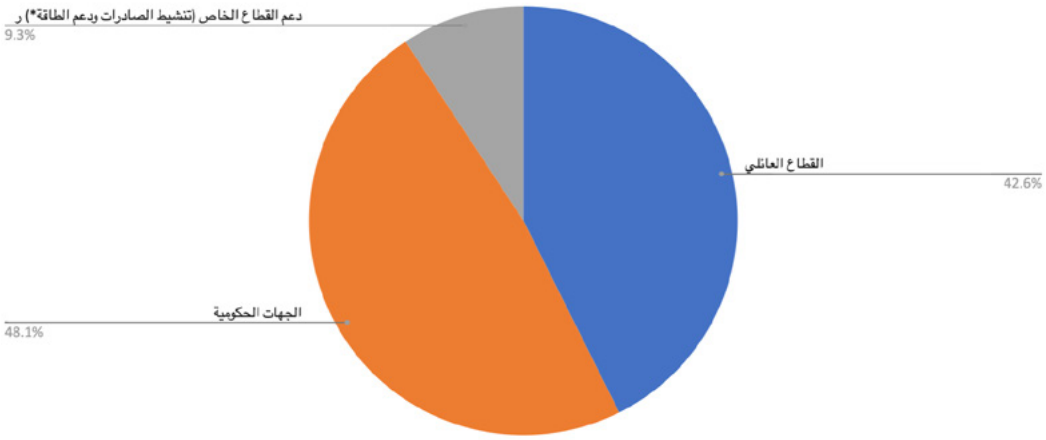
المصدر: وزارة المالية (2020)، البيان التحليلي وحسابات الباحثة.

إعادة تركيب الصورة

- بناء على ما سبق، يمكن إعادة تركيب باب الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية، بعد إعادة توزيع البنود بحسب المستفيد، بحسب توصيات دليل الصندوق للعام 2014.
- يوضح الشكل رقم 6 بأكبر قدر من الدقة المتاحة أولويات الحكومة في دعم الجهات والمؤسسات مقابل القطاع العائلي.
- فالجهات الحكومية تحصل على نصيب الأسد من الدعم الحكومي (49%)، معظمها سداد ديون الحكومة، لصناديق المعاشات. وهي خطوة محمودة وفي الاتجاه الصحيح. ولكن ينبغي أن توضع في باب سداد القروض، لأنها خصم من مديونية الحكومة وليست دعمًا، وبالتأكيد لا تعد إنفاقًا اجتماعيًّا.
- ويوجه جزء لا يستهان به من الدعم الحكومي إلى جهات حكومية غير معروفة في الموازنة العامة، أكثر من 18 مليار، وهو مبلغ يقارب مخصصات تكافل وكرامة.

- إضافة إلى احتياطيات تفوق 9 مليارات من الجنيهات، لا يستطيع المواطنون متابعة كيف سيتم إنفاقها خلال العام المالي القادم، بسبب نقص الشفافية في عرض البيانات.
- ويقدر الدعم المقدم إلى القطاع الخاص خلال العام المالي 2020-2021 بنحو 30 مليار جنيه أو 9٪ من إجمالي مخصصات باب الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية. وذلك بافتراض أن 80٪ من دعم الطاقة يذهب إلى الشركات والمصانع الخاصة.

الشكل رقم 6: من المستفيد من الدعم والمنح والمزايا



المصدر: وزارة المالية (2020)، البيان التحليلي، حسابات الباحثة.

ثالثا: كيف تبرر الحكومة عدم التزامها بالنسبة الدستورية للإنفاق على التعليم والصحة والبحث العلمي؟

ساد خطاب حكومي في السنوات الماضية يفيد بأن الحكومة تلتزم بنسب الإنفاق الدستوري على التعليم والصحة والبحث العلمي التي حددتها المواد 18 و19 و20 من الدستور المصري لعام 2014.

وتلك النسب هي: 4٪ من الناتج المحلي الإجمالي للتعليم قبل الجامعي، 2% للتعليم الجامعي، 3% للصحة، 1% للبحث العلمي[17]. على أن تطبق تلك المواد بدءا من العام 2016-2017.[18]

إلا أن الحكومة لم تصل بالإنفاق العام إلى المستوى اللازم لبلوغ أي من تلك النسب الملزمة دستوريًّا. لكنها دأبت على القول بالتزامها بالدستور.

واستمرت في هذا النهج للعام المالي 2020-2021، حيث «أكد الدكتور محمد معيط، وزير المالية، التزام مشروع الموازنة العامة

17- يصعب تتبع حقيقة الإنفاق على البحث العلمي لأنه موزع على كل القطاعات، بعكس التعليم والصحة.
18- ينص الدستور أيضا في المواد الانتقالية على أن تزيد تلك النسب تدريجيا إلى معدلاتها العالمية.

للدولة للسنة المالية 2021/2020 باستيفاء النسب الدستورية لمُخصصات الإنفاق على قطاعات الصحة والتعليم والتعليم العالي والبحث العلمي».[19]

كما جاء في البيان المالي التمهيدي ما يلي:

«تم استيفاء نسب الاستحقاق الدستوري للصحة والتعليم الجامعي وقبل الجامعي والبحث العلمي، حيث تبلغ مخصصات الصحة 254.5 مليار جنيه بزيادة 78.9 مليار جنيه، بنسبة 45% عن العام المالي الحالي، كما تمت زيادة مخصصات التعليم بـ 46.9 مليار جنيه لتصل إلى 363.6 مليار جنيه بنسبة زيادة 14.8% والبحث العلمي بـ 7.5 مليار جنيه بنسبة زيادة 14.1% لتصل إلى 60.4 مليار جنيه»[20].

وابتدعت الحكومة وسيلة لتغطية عدم التزامها، وافق عليها مجلس النواب في المرة الأولى للعام المالي 2016-2017. تتضمن هذه الوسيلة ثلاثة عناصر:

1 - الإضافة إلى مخصصات الصحة

بدأت الحكومة بضم كل المستشفيات الجامعية إلى قطاع الصحة. ولكن ذلك لم يكفِ لأن نصل إلى النسبة الدستورية.

ثم جمعت الإنفاق على المياه والصرف الصحي إلى الإنفاق على الصحة، ولم يبلغ أيضًا النسبة الدستورية. وظل المبلغ أقل من المطلوب.

كما لجأت الحكومة إلى استخدام الناتج المحلي الإجمالي للعام السابق[21] (إذا كانت النسبة هي: الإنفاق على الصحة/ الناتج المحلي الإجمالي، فكلما كان البسط أصغر كانت النسبة أكبر)، وأيضًا لم ينجح ذلك في بلوغ النسبة المستهدفة.

2 - الخطاب الرسمي

يركز الخطاب الرسمي على قطاع الصحة فقط. وتشير الحكومة إلى أن كل ما ينفق على تحسين جودة الحياة من صرف صحي وشبكات مياه، (بما فيها أجور العاملين بهذه القطاعات)، فهو يدخل في الإنفاق على الصحة[22].

مشكلة هذا الخطاب أنه لا يتناول التعليم، ولا البحث العلمي، لأن ما ينطبق على الصحة لا ينطبق عليهما.

19- عبد اللطيف صبح، اليوم السابع، مرجع سابق ذكره.

20- وزارة المالية (2020)، البيان المالي التمهيدي، ص 7.

21- اليوم السابع (2016)، نص تقرير لجنة الخطة بالبرلمان عن موازنة العام المالي 2016-2017. https://bit.ly/2WM3XvR

22- وزارة المالية (20؟؟)، البيان المالي، ص ؟؟، وزارة المالية، القاهرة.

3 - نصيب الصحة والتعليم من الفوائد على الدَّين

الفوائد على الدَّين الحكومي هو أكبر باب في الموازنة العامة، فهو يلتهم حوالي ثلث الإنفاق العام. لذا يتم تقسيم هذا المبلغ الكبير على القطاعات المختلفة (ونعني هنا بالذات التعليم والصحة)، كل بحسب نصيبه من الإنفاق الكلي. فإذا كان التعليم يمثل 10% من الإنفاق الحكومي، فإن نصيبه من الفوائد يبلغ 10%، وبالمثل يضاف إلى الإنفاق على الصحة 5% من فاتورة الفوائد. وعليه، ففي العام الأول من بدء الإلزام الدستوري، العام 2016-2017، أقر البرلمان تحميل القطاعات الثلاثة 292 مليار من فوائد الدَّين[23] على القطاعات الثلاثة التي حددها الدستور.

ويوضح الجدول التالي مثالًا للإضافات التي قامت بها الحكومة إلى التعليم قبل الجامعي كي يبلغ 4% من الناتج المحلي، ويوضح كيف تمثل الفوائد الإضافة الأكبر والأهم (80% من الإضافات). بعد إضافة مخصصات الأزهر الشريف (من قطاع الشؤون الثقافية).

جدول: الإنفاق الحكومي على التعليم المدرسي قبل الجامعي:

البيان	جزئي	كلي
الإنفاق وفقا للتبويب الوظيفي للموازنة العامة		81336
يضاف إليه		55106
الأزهر الشريف (قطاع الشئون الثقافية)	12229	
دعم اشتراكات الطلبة	125	
منح دراسية بوزارة التضامن الاجتماعي	100	
الهيئة القومية لضمان وجودة التعليم	24	
نصيب القطاع من فوائد خدمة الدين	42558	
إجمالي الإنفاق الحقيقي على قطاع التعليم قبل الجامعي		136442
متوقع الناتج المحلي الإجمالي في 2016/2015		2772110
نسبة الإنفاق للناتج المحلي الإجمالي		4.9%

المصدر: اليوم السابع (2016)، صورة تقرير لجنة الخطة والموازنة بمجلس النواب (2016)، ص 48.

23- اليوم السابع (2016)، حلول البرلمان لزيادة موازنات التعليم والصحة والبحث العلمي.
https://bit.ly/3fkoXCh

ما المشكلة في هذه الطريقة؟ المشكلة هي أن مخصصات الفوائد تذهب إلى الدائنين، وليس إلى تحسين الخدمات الصحية أو التعليمية، فهي في حقيقة الأمر تمثل اقتطاعًا من الأموال التي تحتاجها التنمية ورفاهية المواطنين، وليست إضافة إليها.

إذًا، فهذه الحسابات التي تقدمها الحكومة افتراضية، ولا تحصل قطاعات الصحة ولا التعليم ولا البحث العلمي على تلك الأموال التي تذهب لمدفوعات الفوائد على الدَّين الحكومي.

استنتاجات وتوصيات:

- من خلال التركيز على جانب الاستخدامات، وخاصة قطاع الصحة والإنفاق على الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية، فإن الحكومة حين قررت إنفاق 100 مليار جنيه للحد من الآثار الاجتماعية والاقتصادية لانتشار فيروس كورونا، جاء نصيب القطاع العائلي من هذه الحزمة ضئيلا أو لا يذكر.
- تتيز هذه الحزمة بعدم الاستدامة، حيث غابت أي ملامح للتحفيز في خطط وموازنات العام المالي التالي.
  1. لم توجه الحكومة الموارد اللازمة لبلوغ أو للاقتراب من الحد الأدنى الدستوري للإنفاق على الصحة.
  2. تخطط لخفض الدعم التمويني.
  3. لم تخطط لتعويضات بطالة إضافية خلال العام المالي الذي يبدأ في يوليو القادم.
- أيضًا، يجب الانتباه إلى أن المؤسسات والبنوك الحكومية تحصل على جانب كبير من الدعم وهناك مجال لدراسة أسباب ذلك وتفادي تكراره وسوء استغلاله.
- توجد حاجة ضرورية إلى إعادة النظر في درجة شفافية ووضوح تقسيمات الموازنة العامة، بحيث تسمح للمواطنين بتتبع الإنفاق الحكومي والتحليل والتقييم المستقل.