



عين على الدين

التقرير الأول عن برنامج قرض صندوق النقد الدولي مع مصر 2023

عين على الدين

التقرير الأول عن برنامج قرض صندوق النقد الدولي مع مصر 2023

يوليو 2024

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



أعد هذا التقرير محمد رمضان، الباحث بوحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية
بالمبادرة المصرية للحقوق الشخصية، وقام بتحريره وائل جمال مدير الوحدة.

أولاً- مقدمة

الاستدامة البيئية الجديد التابع للصندوق. وانتظرت مصر شهراً إضافياً من بداية يوليو الجاري حتى آخره، حتى يقر مجلس إدارة صندوق النقد الدولي نتائج المراجعة الثالثة لاتفاقه، لتحصل مصر على دفعة جديدة من القرض قيمتها 820 مليون دولار. فرغم إعلان الصندوق في 6 يونيو الماضي عن التوصل لاتفاق على مستوى الخبراء بخصوص المراجعة الثالثة،³ إلا أن إقرارها من قبل مجلس الصندوق تأجل انتظاراً لإعلان الحكومة المصرية عن تنفيذ دورة جديدة من رفع أسعار الوقود والكهرباء، بعد أن كانت تعتمز تأجيلها لشهر سبتمبر. ولم يعلن حتى صدور هذا التقرير عن تفاصيل نتائج المراجعة الثالثة.

ثانياً- أسطورة انخفاض تكلفة القرض

عادة ما توصف قروض الصندوق بأنها قروض ميسرة، فائدتها منخفضة. مما يزيد من جاذبيتها في ظل التكلفة العالية للاستدانة الحكومية في مصر. لكن الحقيقة غير ذلك.

يتبع البرنامج الذي اتفق عليه في نهاية 2022 ما يسمى بـ «تسهيل التمويل الممتد Extended Fund Facility»، وهو نوع من التمويل يركز فيه الصندوق على تقديم التمويل للبلدان التي تعاني من مشكلات مزمنة في ميزان المدفوعات. وعادة ما ترتبط مشروطية تلك البرامج بتنفيذ عدد من الإصلاحات الهيكلية في الاقتصاد من أجل معالجة تلك المشكلات المزمنة. يتسم هذا النوع من البرامج بمشروطية مرتفعة، إذ يتوقف صرف شرائح القرض، شريحة بشريحة، على تحقيق عدد من الشروط المنصوص عليها في الاتفاق الأساسي.

يقدم هذا الإصدار من تقرير «عين على الدين» تحليلاً لتطبيق برنامج السياسات المتضمن في برنامج صندوق النقد الدولي الموقع مع الحكومة المصرية في يناير 2023. وتقدم المبادرة المصرية للحقوق الشخصية هذه المراجعة المستقلة لاتفاق القرض بهدف تقديم قراءة بديلة لوثيقة برنامج الصندوق، وربطها بالآثار الاقتصادية والاجتماعية الفعلية التي تحققت خلال فترة التطبيق، خاصة في ظل أزمة معيشة عنيفة يزرع تحتها أغلب المصريين بسبب معدلات التضخم المرتفعة الناتجة عن تخفيض سعر الصرف. فبعد مرور أكثر من عام ونصف على تطبيق البرنامج، لم يتمكن الاقتصاد المصري من تجاوز عدم الاستقرار والعواصف المالية وزيادة الديون، بينما تراجع النمو في الناتج المحلي، وبتكلفة عالية جداً بسبب سياسات التقشف ورفع أسعار الخدمات العامة، ينتظر أن تزايد بسببها أعداد المصريين الفقراء بالملايين.

يرصد التقرير ما نفذته مصر خلال 20 شهراً من الشروط التي جاء بها البرنامج أو اشترط تطبيقها من أجل إقراره، وما تجنبتة من تلك الشروط ونتج عنه تأخر المراجعات وتسلم الأقساط، مع تقييم النتائج الاقتصادية والاجتماعية في الحالتين. وينظر التقرير في وثيقتين أساسيتين، الأولى هي وثيقة القرض نفسه،¹ والثانية هي الوثيقة الخاصة بالمراجعتين المجمعتين، الأولى والثانية معاً، والتي كُشِف عنها آخر أبريل 2024.²

كان الصندوق قد أدخل تعديلاً على البرنامج في مارس 2024 ليرفع قيمة القرض من ثلاثة إلى ثمانية مليارات دولار، بالإضافة إلى مبلغ يتراوح بين 1 و 1.2 مليار دولار يمكن لمصر اقتراضه من صندوق

1 MF Executive Board Approves 46-month US\$3 billion Extended Arrangement for Egypt, IMF, 10 January 2023, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/01/06/Arab-Republic-of-Egypt-Request-for-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-527849>

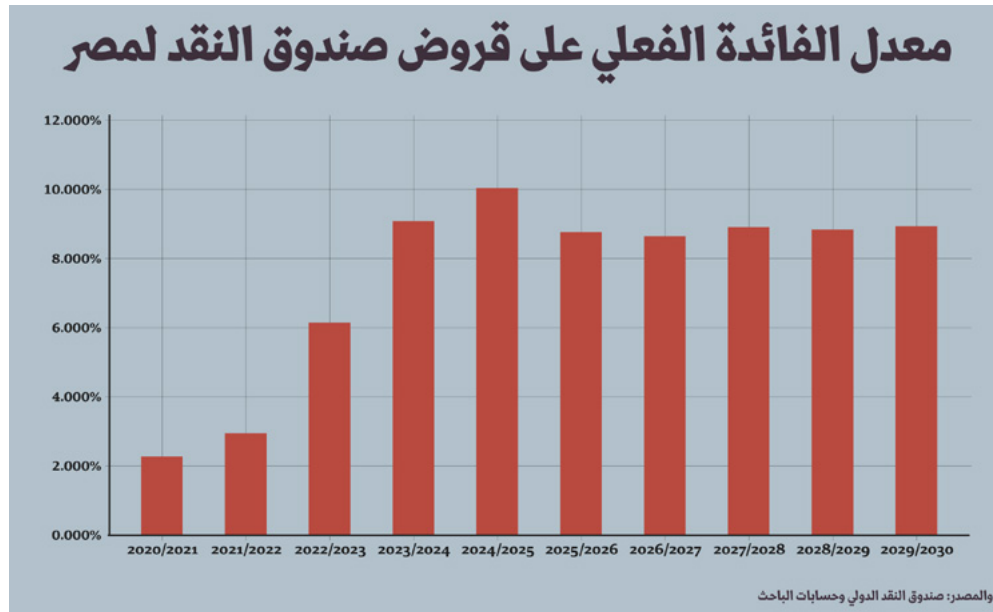
2 Arab Republic of Egypt: First and Second Reviews Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, IMF, 26 April 2024, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2024/04/26/Arab-Republic-of-Egypt-First-and-Second-Reviews-Under-the-Extended-Arrangement-Under-the-548335>

3 IMF Reaches Staff Level Agreement on the Third Review of the Extended Fund Facility with Egypt, IMF, 6 June 2024, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/06/06/pr-24208-egypt-imf-reaches-agreement-on-the-3rd-review-of-the-eff>

المرتفعة لقروض براجمية، مثل قروض صندوق النقد والبنك الدولي، تقلل جاذبية الاقتراض من الصندوق، حيث تجمع بين التكاليف المالية المرتفعة والمشروطة في السياسات الاقتصادية وفرض إجراءات اقتصادية بتوقيت تنفيذها على الدول المقترضة.

ويمكن من خلال جدول السداد المتوقع للقرض الحالي أن نحسب معدل الفائدة الفعلي على قروض الصندوق، والتي تتراوح بحسب التقديرات بين 8% و10%، حسب الشكل التالي

شكل توضيحي رقم 1 معدل الفائدة الفعلي على قروض صندوق النقد لمصر



المصدر: صندوق النقد الدولي وحسابات المبادرة المصرية

تمتد القروض التابعة لبرنامج «تسهيل التمويل الممتد» في العادة ما بين ثلاثة إلى أربعة سنوات، ويتضمن جدول السداد رد تلك المبالغ على فترات تمتد من أربع سنوات ونصف إلى عشر سنوات بفوائد متغيرة، يعاد تقييمها كل ثلاثة أشهر بحسب الصندوق، الذي يعتمد على سعر الفائدة السائد على العملات الرئيسية وبالأخص الدولار، وذلك من أجل تقدير سعر الفائدة على وحدات السحب الخاصة SDRs، التي تعد بمثابة عملة صندوق النقد الدولي. الفائدة إذاً متغيرة، ما يجعلها عرضة لتقلبات أسعار الفائدة العالمية، التي ارتفعت بشكل ملحوظ في السنة الأخيرة. ففائدة وحدات السحب الخاصة تُحسب بطريقة مقارنة لحساب الفائدة على القروض المماثلة من العملات الأخرى.

سجلت الفائدة على وحدات السحب الخاصة ما يقارب 4.01% بالإضافة لما يسمى بهامش الربح لدى الصندوق والمقدر بـ 100 نقطة أساس أي 1% أخرى. كما تتضمن مدفوعات فوائد الصندوق فوائد إضافية surcharges، تُطبق إذا تخّطت القروض من الصندوق ما نسبته 187.5% من الحصة النسبية المتاحة للبلد. وخلال السنوات الأخيرة، غالباً ما كانت مصر تتخطى تلك الحصة النسبية والمقدرة بـ 2.037 مليار وحدة سحب خاصة، أي ما يوازي 2.67 مليار دولار. بالتالي تدفع مصر تكاليف فائدة إضافية على قروض الصندوق توازي 2% سنوياً⁴ يعني هذا أن معدل الفائدة الحقيقي الذي تدفعه مصر على قروض صندوق النقد الدولي يتخطى 7.01% سنوياً، وهو أعلى من معدل الفائدة المرتفع حالياً على الدولار في السوق، ويقارب -أو يقل بقليل- عن معدل الفائدة على القروض التجارية للشركات.

لا تزال الـ 7% معدلاً للفائدة يقل عما تدفعه مصر في الظروف التمويلية الحالية، وخاصة مع زيادة معدل الديون وانخفاض التقييم الائتماني المستمر لمصر منذ 2022، وبالطبع البيئة العالمية الأكثر تشدداً في التمويل في الوقت الحالي مع ارتفاع الفائدة على معظم العملات الرئيسية. لكن هذه الفائدة

4 لتحليل نقدي لتلك الرسوم: خطاب من 300 منظمة مجتمع مدني عبر العالم لإلغاء الرسوم الخاصة للإقراض بصندوق النقد الدولي، 9 أبريل 2023، <https://shorturl.at/P77UC>. انظري أيضاً: صندوق النقد يراجع خفض رسوم قروضه لمصر وبار المقترضين، اقتصاد الشرق بومبرغ، 9 يوليو 2024، <https://tinyurl.com/yeedu7cb>.

أجرت الحكومة ثلاثة تخفيضات للعملة في 2022 في مارس وأكتوبر وديسمبر، هابطة بسعر الجنيه مما يقارب 16 جنيهاً مقابل الدولار في يناير 2022 إلى نحو 31 جنيهاً في يناير 2023، بعد إقرار البرنامج مباشرة. غير أنه على الرغم من التخفيض الكبير للعملة، لم ير الصندوق ذلك كافياً. لذلك، وعلى مدار عام 2023، تأخر الصندوق في إجراء مراجعتين مقررتين في كل من مارس وسبتمبر من ذلك العام، ولم يصرف غير الشريحة الأولى من القرض الأصلي المقدر وقتها بثلاثة مليارات دولار.

توقع الصندوق أن تجمع مصر ما قيمته 14 مليار دولار أخرى خلال فترة القرض من الشركاء الإقليميين، وتحديداً من الخليج، من حصيللة بيع الأصول الحكومية، بالإضافة لتمويلات من المؤسسات الدولية والخليج. لكن تلك التمويلات لم تكن لتأتي بالشكل السريع المطلوب في ظل الأزمة الاقتصادية العالمية، وبالتالي ضعفت قدرة الحكومة على إجراء تخفيضات أخرى في سعر الصرف لغياب المبالغ التي من شأنها تغطية الفجوة التمويلية، التي زادت من 17 مليار دولار وقت الاتفاق إلى 28.5 مليار دولار وقت إجراء المراجعة الأولى والثانية في فبراير 2024، وذلك حتى بعد احتساب التدفقات الصافية لصفقة رأس الحكمة، والتي تقدر ب 24 مليار دولار جديدة من إجمالي 35 مليار دولار هي قيمة الصفقة.⁵ فشل الصندوق بشكل كبير في توقع حجم الفجوة التمويلية والمدى الزمني لها والوقت اللازم للتخلص منها، والنطاق المطلوب لتحريك سعر الصرف خلال مدة البرنامج المقدرة ب 46 شهراً. وكان ذلك سبباً أساسياً في عدم إجراء تخفيض كبير آخر للعملة إلا في مارس 2024، حين أتت الأموال من صفقة رأس الحكمة. تجب هنا الإشارة لعامل مهم وهو ضرورة السرعة في تحديد وحشد الموارد التمويلية من أجل تمويل الفجوات التي لن تتوقف عن الظهور في الاقتصاد المصري، ففي عالم يمكن لمستثمري المحفظة فيه أن يخرجوا من السوق المصري في غضون أيام قليلة، لا يمكن أن تظل آليات تقدير الفجوات التمويلية بطيئة وأن نفاجاً في كل مرة باتساع الفجوات دون اتخاذ إجراءات كافية لمنع اتساع تلك الفجوة.

ببساطة، لم تعد قروض صندوق النقد رخيصة كما كانت في السابق. في 2018 و2019، كانت وزارة المالية تتوسع في الاقتراض من السوق الخارجي بسبب أسعار الفائدة المنخفضة. لكن تشدد البيئة الكلية لأسعار الفائدة، بما فيها قروض الصندوق، يُحتم في الوقت الحالي -أكثر من أي وقت مضى- التفكير في كيفية إيقاف ما كينة الاقتراض الخارجي، خاصة في ظل المشكلات المزمنة في ميزان المدفوعات المصري، التي تكشفت بوضوح في السنوات الأخيرة.

يُضاف إلى ذلك أن برامج «التسهيل الائتماني الممتد» تعد من أكثر أنواع قروض الصندوق تشدداً من حيث المشروطة المرتفعة، وبالأخص على جانب السياسات النقدية والمالية للحكومة. فعادة ما تأتي تلك البرامج مع شروط مختلفة متعلقة بالإيرادات المالية الحكومية، وأهمها الضرائب والمصرفيات الحكومية، بالإضافة لتكشف مستمر في الإنفاق الحكومي، يُخفّض في حالة مصر من الإنفاق الحقيقي على الدعم الاجتماعي بمختلف أشكاله.

أمّا على مستوى السياسات النقدية، فتسعى تلك البرامج في الأساس لمعالجة العجز المزمّن في ميزان المدفوعات وهو ما يتضمن في أغلب الأوقات إصلاحات هيكلية للسياسات النقدية، تترجم في معظم الأحوال لتخفيضات كبيرة للعملة لتحقيق ما يسمى بمرونة سعر الصرف.

ثالثاً- سياق البرنامج الاقتصادي ومدى ملاءمة مشروطيته

1. فجوة التمويل وسعر الصرف

ارتكزت مشروطة الصندوق المتعلقة بالبرنامج منذ الموافقة عليه في ديسمبر 2022 على مرونة سعر الصرف، أو بمعنى أوضح: تخفيض الجنيه. وبالفعل، ففي ظل الضغوط التمويلية الكبيرة محلياً، وأهمها مدفوعات الديون السابقة، قامت الحكومة بتخفيض قيمة العملة بشكل متكرر.

⁵ رأس الحكمة.. كل ما تريد معرفته عن أكبر صفقة استثمار أجنبي في تاريخ مصر، موقع العربية، 24 فبراير 2024، <https://www.alarabiya.net/aswaq/economy/2024/02/23-رأس-الحكمة-كل-ما-تريد-معرفته-عن-أكبر-صفقة-استثمار-أجنبي-في-تاريخ-مصر>

هي الأخرى في زيادة الفجوة بين السوق الرسمية والسوق السوداء، والتي أصبحت هاجساً لدى الحكومة والصندوق والمؤسسات المالية الدولية، وبالأخص مؤسسات التقييم الائتماني، خلال الأزمة. كانت تقارير تلك المؤسسات تمتلئ بالحديث عن «عدم اليقين» بسبب الفجوة الكبيرة بين السوق الرسمية والسوق الموازية للدولار.⁹

كان شح الدولار دافعاً للقيام بعمليات من المضاربة المكثفة في السوق السوداء، لكنه قاد لتزايد الطلب على الدولار مع انهيار سعر الجنيه في السوق الموازية. وحفز ذلك بدوره البحث عن الدولار كمخزن للقيمة. ومع الاتجاه للدولرة، ارتبط تسعير معظم السلع بالدولار. وتسببت الفجوة السعرية بين أسعار الصرف في السوق الموازية وأسعار الصرف الرسمية في الكثير من فوضى التسعير. وفي ظل غياب الرقابة الحكومية اللازمة لمنع ذلك، واستمرار تهميش أدوار مؤسسات الدولة ممثلة في جهاز منع الممارسات الاحتكارية، وغياب الحق في التنظيم بما في ذلك أدوار جمعيات المستهلكين، ارتفعت الأسعار بنسب مضطردة.

بعد كل تلك التشوهات في السوق أتي علاج الصندوق باشتراط تخفيض جديد لسعر الصرف في مارس 2024. وكان ذلك بمثابة تفجير جديد لصدمات التضخم، بدعوى تحقيق الاستقرار الاقتصادي.

خلال 14 شهراً تلت إقرار اتفاق القرض، وحتى صرف الشريحة الثانية مع المراجعة الأولى في مارس 2024، واصل معدل التضخم الارتفاع مدفوعاً بارتفاع أسعار الدولار أمام الجنيه في السوق السوداء في ظل أزمة شح الدولار. فقد ارتفع معدل التضخم من 21.9% في ديسمبر 2022 إلى 34%، مع معدلات تضخم في أسعار الغذاء تتجاوز الـ 300% في بعض السلع. فاقمت تلك الضغوط التضخمية من الأزمة الاقتصادية، وتراجع البنك المركزي خلال 2023 عن إقرار زيادات كبيرة في أسعار الفائدة، التي لم تعد مجدية بشكل ملحوظ في احتواء التضخم.

زاد وضعية الأزمة تعقيداً أنه، في خلال 2023، تراجعت الإيرادات الدولارية لمصر، بعد تراجع حصيلة الصادرات في 2023 لتسجل 42.05 مليار دولار مقارنة بـ 52.1 مليار دولار في العام السابق، بحسب بيانات الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء⁶. وانخفضت تحويلات العاملين في الخارج بما يقدر بـ 10 مليارات دولار على أساس سنوي، إذ انخفضت من 31.6 مليار دولار في 2022 إلى ما يقارب 22 مليار دولار في 2023.⁷

ساهم تراجع الإيرادات الدولارية، ومحاولة الحكومة تقليل الاستيراد لتقليل الضغوط على العملة، في زيادة معدلات التضخم خلال 2023. واستمرت أزمة غلاء المعيشة في الضغط على المواطن المصري.⁸ وزاد الطين بلة أن السياسات المرتبطة بتثبيت سعر الصرف الرسمي مع شح الدولار ساهمت

6 النشرة الشهرية لبيانات التجارة الخارجية، الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء، يونيو 2024، https://www.capmas.gov.eg/Pages/Publications.aspx?page_id=5107&Year=23614

7 النشرة المعلوماتية: معدل تغير ربع سنوي لتحويلات المصريين العاملين بالخارج، الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء، يونيو 2024، https://www.capmas.gov.eg/Pages/Publications.aspx?page_id=5107&YearID=23518

8 كيف يعيش الفقراء في ظل الغلاء: أثر ارتفاع الأسعار وتخفيض الجنيه على حقوق المصريين، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، مارس 2023، <https://shorturl.at/nEmLX>

9 Libby George , Patrick Werr and Marc Jones, Egypt's bonds fight back after Moody's downgrade triggers tumble, Reuters, October 7, 2023 <https://www.reuters.com/markets/rates-bonds/egypts-bonds-spiral-lower-after-moodys-downgrades-economic-crisis-2023-10-06/>

Mirette Magdy, Egypt Cut Deeper Into Junk With Fitch's Second Downgrade of 2023, Bloomberg, 3 November 2023, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-11-03/egypt-cut-deeper-into-junk-with-fitch-s-second-downgrade-of-2023>

Sherine Abdel-Razek, Defying the inevitable?, Ahram Online, 10 October 2023, <https://english.ahram.org.eg/NewsContent/50/1201/510010/Ahram-Weekly/Egypt/Defying-the-inevitable.aspx>

2. مشاركة القطاع الخاص: تخارج الدولة وبيع الأصول

تبقى من الشركات، والتي أعلنت الحكومة أنها سوف تقوم بطرحها خلال عام واحد.¹² ويمثل الطرح في البورصة خياراً أفضل من حيث الاستدامة والحوكمة لعمليات الخصخصة، إذ يوفر قاعدة رأسمال أفضل وأكثر تنوعاً، وحوكمة داخلية أفضل للشركات؛ مقارنة بعمليات البيع لمستثمرين استراتيجيين والتي غالباً ما يكتنفها الكثير من الغموض وغياب الشفافية، خاصة إذا كانت الشركات غير مطروحة من الأساس في البورصة. إلا أن عملية البيع للحصول على الدولار حصراً، وفي ظروف تراجع العملة المحلية - أي انخفاض أسعار التقييم - تحل مشكلة في الفجوة الدولارية الآن وتخلق واحدة أكبر في المستقبل، في ظل اضطرار مصر لتوفير أرباح الملاك الجدد بالدولار لتحويلها للخارج، بينما تغيب أية اشتراطات تخص إعادة الاستثمار في الداخل. هذه المرة، برعاية الصندوق، تغيب مبررات الخصخصة من حيث الأثر الاقتصادي والإداري المعتاد، ويتم اختصارها حصراً في توفير الدولار لمرة واحدة. كما غاب عن الوثيقة أي ربط باستراتيجية صناعية أو أهداف تنموية، واقتصرت على معايير رقمية: نمو وربحية، ودون وضوح في أسس التوقعات.

ركزت الوثيقة إذاً على بيع الأصول العامة أكثر بكثير مما ركزت على تحديد وضعية وشروط دور أكبر للقطاع الخاص في دفع النمو والتنمية.

3. إدارة الدين العام

يشترط الصندوق إجراءات التقشف من أجل ضبط أوضاع المالية العامة بهدف «ضمان استمرار المسار النزولي للدين العام»، بدعم من زيادة الإيرادات العامة وبالأخص الضرائب، فضلاً عن

يقدم الصندوق الخصخصة وبيع الأصول المملوكة للدولة على أنها الطريق الأمثل لتحسين بيئة التنافس في الاقتصاد، غير أن تلك المشروطة غالباً ما تأتي على حساب الشركات الحكومية العامة والتي يُفترض أن تخضع لرقابة الجهاز المركزي للحسابات وغيره من الأجهزة الرقابية. على الجانب الآخر، لا يُفترق الصندوق بشكل واضح بين الشركات المملوكة للقوات المسلحة أو الشركات العسكرية-المدنية وبين تلك الشركات المملوكة لقطاع الأعمال العام والأصول الحكومية. بالتالي كانت النتيجة هي بيع وخصخصة الشركات الحكومية، في حين تُعثر - عن قصد أو غير قصد - عمليات بيع الأصول المملوكة للشركات المملوكة للقوات المسلحة، كشركتي صافي ووطنية، اللتين تأجلت عملية بيعهما لأكثر من سنتين بعد الإعلان عنه، لأسباب لم يتم الإفصاح عنها.

لا يقدم الصندوق أيضاً توصية واضحة متعلقة بنصيب القطاع الخاص من الائتمان المقدم من القطاع البنكي، والذي يتراجع مع رفع أسعار الفائدة، وهو الأمر الذي يخلق مناخاً ركودياً في الاقتصاد. ويضاف إلى ذلك تحفظ القطاع البنكي نفسه في الإقراض، إذ لم تزد نسبة القروض للودائع عن 48-56% خلال السنوات من 2020-2023.¹⁰

قدمت الحكومة «وثيقة ملكية الدولة»¹¹ كتفعيل لتلك المشروطة من قبل الصندوق. وتضمنت الوثيقة تخارج الحكومة من عدد من الشركات الحكومية عبر البيع لمستثمرين استراتيجيين أو الطرح في البورصة للمستثمرين. غير أنه حتى الآن لم ينفذ من هذه الطروحات في البورصة من الشركات المستهدفة سوي طرح حصة إضافية من شركة المصرية للاتصالات، بينما تعثرت عمليات طرح ما

10 تقرير مؤشرات السلامة المالية للبنوك بخلاف المركزي، البنك المركزي المصري، مارس 2024، <https://www.cbe.org.eg/-/media/project/cbe/listing/publication/reports-fsi/march-2024/financial-soundness-indicators--banking-sector.pdf>

11 وثيقة سياسة ملكية الدولة، منصة سياسة ملكية الدولة، <https://eparticipation.idsc.gov.eg>

12 بالأسماء 20 شركة في قائمة الطروحات الحكومية بالبورصة: «7 قطاعات ستطرح للوطنيين والمستثمرين»، الأهرام، 28 يوليو 2024، <https://gate.ahram.org.eg/News/4041875.aspx>

في تخفيض الدين العام، لكن ذلك لم يحدث في مصر بسبب العجز الكلي الناتج عن مدفوعات الفوائد الكبيرة على الديون الحكومية. جزء من هذا العجز يأتي بسبب استمرار سياسة الاقتراض نفسها، وجزء آخر بسبب رفع أسعار الفائدة الذي يقدمه البنك المركزي كحل للتضخم المنفلت بفعل تخفيض العملة.

إدارة الدين للحد من إجمالي الاحتياجات التمويلية. من أجل ذلك يشترط الصندوق تحقيق فائض أولي كبير ما بين 2.1 و2.5% من الناتج المحلي سنوياً في الموازنة العامة، يرتفع لحدود الـ 4% في السنوات القليلة القادمة. بالتعريف، فإن الفائض الأولي هو الفارق بين إيرادات الموازنة العامة ومصروفاتها بدون احتساب فوائد الديون. ويتعارف نظرياً أنه يمكن للفائض الأولي لعب دور

جدول رقم 1: زيادة العجز الكلي والفائض الأولي معاً

السنة المالية	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025
العجز الكلي	472,345	484,414	609,903	824,439	1,243,022
نسبة الناتج المحلي	6.82%	6.10%	6.04%	6.96%	7.27%
الفائض الأولي	93,153	100,412	164,333	296,646	591,445
نسبة للناتج المحلي	1.30%	1.30%	1.60%	2.50%	3.50%

المصدر: البيان التمهيدي للموازنة العامة 2024-2025 بالمليار جنيه

كبيرة من المصروفات والإيرادات العامة على حد سواء. على سبيل المثال، زادت مدفوعات الفوائد من 35.8% من إجمالي الإيرادات في السنة المالية 2021-2020 إلى ما يقرب من 69% في الموازنة الحالية 2024 2025-، أي أن كل جنيه من الإيرادات الحكومية يذهب منه 69 قرشاً تقريباً في سداد فوائد الدين الحكومي. وعلى جانب المصروفات، لم تحقق الحكومة إنجازاً كبيراً في خفض مدفوعات الفوائد كنسبة من المصروفات، فقد قلَّت قليلاً من 51% من المصروفات في 2020-2021 إلى 47.4% فقط في العام المالي الحالي، لكنها مع أقساط الديون ارتفعت إلى 62% من إجمالي الاستخدامات.¹³

من الجدول السابق يمكننا أن نلاحظ استمرار زيادة العجز الكلي كرقم مطلق وكنسبة من الناتج المحلي خلال السنوات المالية الخمس، ومع ذلك تزايد نسبة الفائض الأولي الناتجة عن تقليل الإنفاق الحقيقي على بنود الإنفاق المختلفة في الموازنة، وأهمها الأجور والدعم. ورغم ذلك لم تنخفض نسبة الدين العام من الناتج المحلي حتى مع زيادة الناتج بشكل مطرد بعد تخفيضات العملة.

وخلال الفترة ما بين يونيو 2020 وحتى يونيو 2023، زادت نسبة دين أجهزة الموازنة العامة للناتج المحلي من 80.9% إلى 95.7%، وذلك على الرغم من تحقيق فائض أولي في كل تلك السنوات. فهذا الفائض الأولي استهلك في مدفوعات الفوائد على الدين المحلي والخارجي، والتي التهمت نسبة

من مظلة الحماية الاجتماعية، مع بداية تنفيذ برنامج القرض في يناير 2023. وبحسب الصندوق، التزمت الحكومة المصرية بتخصيص ما لا يقل عن 153 مليار جنيه للإنفاق الاجتماعي، لكن الاتفاق والمراجعات لم تحدد معايير هذا الإنفاق الاجتماعي، ولا كيف سيتم توجيه تلك المبالغ. على صعيد تكافل وكرامة، زاد نطاق الاستهداف بالفعل ليشمل خمسة مليون أسرة، لكن الزيادة الفعلية الموجهة للبرنامج كانت أقل من الانخفاض في قيمة العملة المحلية في الجمل خلال السنوات الأربع الأخيرة. فعلى الرغم من زيادة الإنفاق على البرنامجين بالجنيه، إلا أن القيمة المقومة بالدولار تراجعت: من 18 مليار جنيه في 2020 (أي أقل من 1.1 مليار دولار)، إلى 40 مليار جنيه (تعاود 850 مليون دولار)، في مشروع الموازنة الحالية 2025/2024. بالتالي انخفض الإنفاق الاجتماعي الحقيقي على البرنامج، والذي يعد أكبر البرامج الاجتماعية حالياً في مصر. بل انخفض مجمل الإنفاق على الدعم النقدي والعيني معاً بشكل مطلق بالأسعار الجارية، مقارنة بالعام المالي الفائت.¹⁶

وفي الوقت نفسه، استحوذ دعم الطاقة على ما يساوي 154.4 مليار جنيه من مخصصات الدعم والحماية الاجتماعية، أي ما يوازي 24.3% من إجمالي المخصصات. كانت عودة دعم الطاقة نتيجة مباشرة لتخفيضات العملة، ولم تكن نتاجاً لدعم مباشر للمستهلك، ترتب على زيادة تحمل الدولة لنصيبها من تكلفة الإنتاج، بل على العكس زادت أسعار المواد البترولية للمستهلكين خلال تلك الفترة.

على جانب السياسات الاجتماعية، يقدم الصندوق الإنفاق على الصحة والتعليم كوسيلة جيدة للإنفاق الاجتماعي، وهي كذلك، لكن المشروطة الهيكلية التي وضعها الصندوق لصرف شرائح القرض لم

بشكل عام، ساهمت السياسات الاقتصادية المتبعة في استحالة إدارة محفظة الدين العام بشكل كفؤ خلال السنوات الأربع الماضية، بل ومن قبلها؛ فرغم أن السنوات من 2016-2020 قد شهدت انخفاضاً في نسبة الدين للنتائج المحلي، إلا أن هذا الانخفاض لم يكن ملموساً طوال الفترة نفسها، وذلك على الرغم من ظروف التمويل الأفضل. بالإضافة إلى أنه مع بداية ارتفاع أسعار الفائدة عالمياً، وزيادة الضغوط على الجنيه، وكذلك ارتفاع أسعار الفائدة محلياً، كان من المستحيل إدامة نمط الاستدانة التي اتبعته الحكومة. وبالتالي كان من المستحيل تحقيق مسار نزولي للدين العام في تلك الفترة، بل يمكن القول إن ذلك الهدف يزداد صعوبة. وأعلنت الحكومة عن استحداث سقف للدين الحكومي، بما يشمل دين الهيئات الاقتصادية الخاصة، لا يتجاوز 96% من الناتج المحلي. ورغم أن التوجه إيجابي إلا أن السقف غير عملي في ظل أن حجم الدين لأجهزة الموازنة العامة كان في حدود 96% بالفعل في العام المالي السابق، بالذات مع استبعاد دين السلطة النقدية الخارجي ممثلاً في اقتراض البنك المركزي. إلى جانب أن الحكومة، ممثلة في وزارة المالية، تنفرد بتحديد هذا السقف، وهو ما أثار اعتراضات نواب برلمانيين¹⁴.

4. السياسات الاجتماعية والفقير

لا جديد يذكر في برنامج الصندوق، ولا في المراجعتين المجمعتين الأولى والثانية، بخصوص زيادة نسب الفقر. انحصرت الإجراءات الاجتماعية في شروط البرنامج في زيادة تحويلات برنامجي تكافل وكرامة¹⁵، برنامج التحويلات النقدية المشروطة الذي أطلقتها الحكومة بدعم من الصندوق والبنك كجزء

14 "المالية الموحد". جدل حول السقف "المطاطي" للدين العام.. وتلكؤ المالية في موازنة البرامج، موقع مصر 360، 13 مارس 2024، <https://masr360.net/2024/03/13/المالية-الموحد-جدل-حول-السقف-المطاطي/>

15 «لتقود وحدها لا تكفي»: تتبع آثار برامج الدعم النقدي على الفقراء نظرة على "التحويلات النقدية" في إطار السياسات الاجتماعية بمصر، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، فبراير 2018، https://eipr.org/sites/default/files/reports/pdf/cash_subsidies-egy.pdf

16 الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق.

وتقرير قانون خاص بضريبة الدخل، تم إعداده من خلال مساعدة فنية من قبل صندوق النقد، وكذلك اعتماد عدد من الضرائب الجديدة، منها ضريبة الكربون لدعم تخفيض الانبعاثات، وضريبة خصم على مبيعات الصادرات من المناطق الحرة للسوق المحلية، والمشاركة في نظام التبادل التلقائي للمعلومات مع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. بالإضافة إلى ذلك، تعهدت الحكومة بتقييم الفوائد الاقتصادية للمناطق الحرة بحلول سبتمبر 2024، والتوقف عن أي توسع إضافي فيها إلى أن يتم إجراء هذا التقييم.¹⁸

ركز الصندوق على التدخلات المالية، خاصة المتعلقة بالضرائب، كوسيلة لحشد الموارد وتحقيق نمو في الإيرادات يسمح بتحقيق الفائض الأولي. ونص برنامج الصندوق على نشر وثيقة السياسات الضريبية، التي نشرت مسودة لها ثم تم حذفها لاحقاً بدعوى إخضاعها للزيد من للنقاش، ولم تُنشر حتى الآن. كذلك طلب الصندوق تطبيق ضريبة الأرباح الرأسمالية في البورصة، وهو مطلب متجدد من عام 2016، غير أن الغموض مازال يكتنف آلية التطبيق حتى الآن بسبب عدم صدور اللائحة التنفيذية للقانون بعد ما يقرب من عشر سنوات على صدوره في 2014. ولم تنفذ الحكومة التحول لمنظومة تسجيل العقارات إلكترونياً حتى الآن، ما يُصعب عملية جمع الضرائب العقارية، والتي يريد الصندوق رفع حصيلتها بشكل كبير خلال السنوات القادمة.

مررت الحكومة عدداً من الإجراءات التي طلبها صندوق النقد في جانب الضرائب في يوليو 2023، منها تعديلات على ضريبة القيمة المضافة لتسمح بتبسيط عملية جمع الضريبة، وكذلك إلغاء الإعفاءات الضريبية للكيانات الحكومية، وأصبح قانوناً موضع التطبيق في فبراير 2024، لكنه ما زال يمنح إعفاءات ضريبية لمشروعات تُصنّف على أساس علاقتها بالأمن القومي. وتجدر الإشارة هنا إلى أن الصندوق اشترط على الحكومة نشر تقرير سنوي شامل عن النفقات

تتضمن هذا البند، وبالتالي لم تلتزم بها الحكومة المصرية في البرنامج الجديد، ولا حتى في برامج الاقتراض السابقة مع صندوق النقد. على سبيل المثال، انخفاض الإنفاق الحقيقي على التعليم في الموازنة الجديدة، فقد كان في موازنة 2020-2021 يقارب 158 مليار جنيه، أي نحو 10 مليارات دولار، وأصبح 294.6 مليار جنيه في مشروع الموازنة الحالية، أي ما يقارب 6.2 مليار دولار بسعر صرف 47 جنيه لكل دولار. يمكن ملاحظة هذا التراجع أيضاً في قطاع الصحة، والذي تراجع الإنفاق عليه من 6.8 مليار دولار في 2020-2021 (107.3 مليار جنيه) إلى 4.25 مليار دولار (200.1 مليار جنيه).

فيما يخص الإنفاق الاجتماعي، لم يقدم الصندوق أهدافاً كمية محددة، بعكس ما قدمه في اشتراطاته للفائض الأولي أو الحد الأدنى للاحتياطي النقدي أو غيرها من الشروط التي تتعلق بالسياسات النقدية؛ ومن ثم لم يرتبط صرف الشرائح المقدمة من القرض بتلك الأهداف، بل تغافل الصندوق عن تقييم الأثر الاجتماعي لتراجع الإنفاق الحقيقي على تلك القطاعات وتأثيراتها طويلة المدى على معدلات الفقر واللامساواة. وما يشار إليه أن آخر مسح منشور للدخل والإنفاق والاستهلاك يغطي ما قبل وباء كورونا في مارس 2020، وامتنعت الحكومة من حينها عن نشر نتائج مسحين قامت بهما، حيث يجري هذا المسح كل عامين.

5. السياسات الضريبية

بحسب الصندوق، سوف تستكمل الحكومة عدداً من الإجراءات، بهدف «تحسين عملية إدارة الضرائب ودعم الهدف المتمثل في زيادة الضرائب بمقدار 3% من الناتج المحلي بحلول السنة المالية 2026-2027».¹⁷ تتضمن تلك الإجراءات رفع حصيلة ضريبة القيمة المضافة بتقليص الإعفاءات،

Arab Republic of Egypt: First and Second Reviews Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, IMF, IBID 17 مرجع سابق

رابعًا- تقييم مدى تطبيق شروط البرنامج والأثر الاجتماعي والاقتصادي

من خلال الجدول التالي نتبع الشروط التي وضعها الصندوق، ونبيّن هل التزمت الحكومة المصرية بتطبيقها أم لا، وهل كانت تلك الشروط مناسبة للحالة المصرية من الناحية الاقتصادية والاجتماعية.

الضريبية، بما في ذلك تفاصيل وتقديرات الإعفاءات الضريبية حسب الجهات، مع النص على الجهات المملوكة للدولة بما فيها شركات القطاع العام، وقطاع الأعمال والشركات المملوكة للقوات المسلحة والمشروعات التي تنفذ بشكل مشترك بين هيئات عسكرية ومدنية. ولم تنشر الحكومة هذا التقرير رغم الاتفاق على إصداره بحلول أبريل 2023.

الهدف	هل الهدف مناسب من الناحية الاقتصادية والاجتماعية؟	ما الإجراء المطلوب بحسب الصندوق؟	هل نفذت الحكومة أو البنك المركزي هذا الإجراء؟	الأثر الاجتماعي والاقتصادي - ملاحظات المبادرة	
1	استكمال البرنامج	لا	مواصلة الشروط الخاصة بالبرنامج، وهي: 1. الاستمرار في تطبيق سياسة سعر الصرف المرن. 2. الالتزام بكامل السياسات التي يفرضها الصندوق.	نعم، استمرت الحكومة في البرنامج رغم الحديث عن الانسحاب في منتصف 2023 بعد مطالبات الصندوق بمرونة سعر الصرف. كما قامت الحكومة بتخفيض سعر الصرف، لكنها حاولت تثبيت السعر الرسمي لمنع انفجار التضخم محلياً، وكانت أزمة شح الدولار هي الدافع وراء عدم اختيار تنفيذ مرونة سعر الصرف لحين الحصول على تدفقات دولارية من الخليج، تمثل ذلك لاحقاً في فبراير 2024 بصفقة رأس الحكمة.	أثرت تخفيضات سعر الصرف المتتالية بالسلب على الأجور الحقيقية لأغلب المصريين حيث تسببت في مستويات مرتفعة من التضخم وبالأخص في أسعار الغذاء. ويُتوقع أن يكون لها آثار سلبية على زيادة أعداد من هم تحت خط الفقر وخط الفقر المدقع.

2	مستهدفات النمو على المدى المتوسط	لا	<p>قدم الصندوق توقعات مرتفعة مختلفة تماما للنمو بين البرنامج والمراجعتين المجمعتين الأولى والثانية، وذلك خلال فترة زمنية تجاوزت 16 شهراً تقريباً.</p> <p>خلال السنة المالية -2022 2023 توقع الصندوق في الاتفاق أن يصل معدل النمو الحقيقي للنتائج المحلي لـ 4% على أساس سنوي، بينما توقع أن يصل هذا المعدل لـ 3.8% في المراجعتين الأولى والثانية.</p> <p>كذلك، فيما يتعلق بالسنة المالية الحالية 2023 - 2024، توقع الصندوق معدل نمو 5.3% لكن توقعات المراجعات جاءت أدنى بكثير عند 3% فقط.</p> <p>أيضا خلال السنة المالية التالية خفض الصندوق توقعات النمو من 5.7% إلى 4.4% بين الاتفاق الأصلي والمراجعتين الأولى والثانية.</p>	<p>لا، لم تنجح الحكومة في تحقيق معدلات النمو المتوقعة من قبل الصندوق.</p>
---	----------------------------------	----	---	---

3	مرونة سعر الصرف	لا	<p>تحقيق مرونة سعر الصرف من خلال تخفيضات متتالية للعملة. خفضت مصر العملة أكثر من مرة قبل وبعد الاتفاق على البرنامج في ديسمبر 2022، وفي يناير 2023، غير أنه بحسب الصندوق لم تحقق كل هذه التخفيضات المرونة المطلوبة لسعر الصرف. توقفت الحكومة عن تخفيض سعر الصرف، لكن ذلك لم يمنع السوق الموازية للدولار من رفع السعر وخاصة في ظل القيود على الدولار في الجهاز المصرفي، مما دفع الحكومة لتخفيض جديد في مارس 2024 بعد الحصول على تدفقات استثمارية من رأس الحكمة.</p>	<p>نعم، خُفض سعر الصرف أكثر من مرة مما أنتج معدلات تضخم مرتفعة وصلت في سبتمبر 2023 لـ 40%. لم تنخفض معدلات التضخم بالوتيرة التي توقعها المركزي، وسجل التضخم حوالي 28% في مايو 2024، وذلك على الرغم من اتباع نصيحة الصندوق برفع معدل الفائدة. أثرت التخفيضات على التضخم في السلع الاستهلاكية، وبالأخص أسعار المواد الغذائية والتي وصل معدل التضخم فيها لمستويات قياسية تخطت 70% على أساس سنوي في نوفمبر 2023.</p> <p>كان لخفض سعر الصرف عدة مرات أثر مباشر على التضخم، رفع التخفيض من تكلفة الواردات وحاولت الحكومة تقييد الزيادة من خلال تقييد كميات الواردات ما أدى لاضطرابات واسعة في سلاسل التوريد، وأثر على النمو الاقتصادي المستهدف.</p>
4	التوقف عن الإقراض بأسعار فائدة مدعمة من البنك المركزي	لا	<p>طلب الصندوق التوقف عن تقديم قروض بأسعار فائدة مدعمة لقطاعات الصناعة والزراعة ضمن ما سمي بمبادرات البنك المركزي للإقراض، والتي جاءت كرد على أسعار الفائدة المرتفعة في البداية ما بعد 2016، ولاحقا استمرت كجزء من تحفيز النمو الإيجابي أثناء جائحة كوفيد- 19</p>	<p>نعم، أوقفت الحكومة بشكل رسمي تلك المبادرات التمويلية منخفضة الفائدة في نوفمبر 2022 أثناء التفاوض مع صندوق النقد على القرض. غياب تلك المبادرات في وقت زيادات أسعار الفائدة كان له أثر مباشر في رفع تكلفة رأس المال التشغيلي للعديد من المصانع المحلية، والتي اشتكت بجانب مشكلات الاستيراد من أسعار الفائدة المرتفعة والتي لا تشجع على الاستثمار الجديد في العمليات الإنتاجية.</p>

<p>5</p> <p>إلغاء تعليمات البنك المركزي فيما يخص الاعتمادات المستندية</p>	<p>نعم</p>	<p>طلب الصندوق إلغاء تعليمات البنك المركزي فيما يخص قواعد الاستيراد (كتاب رقم 49 بتاريخ 13 فبراير 2022)، التي تنص على استخدام خطابات الاعتماد لتمويل الواردات، والعودة للنظام القديم.</p>	<p>نعم، ألغى المركزي في ديسمبر هذا القرار وعاد للعمل بمستندات التحصيل، لكن ذلك تزامن مع فرض قيود مستمرة على الواردات بسبب شح الدولار في الكثير من القطاعات.</p>	<p>ترك البنك المركزي للبنوك توفير الدولار اللازم للاستيراد، ما أدى لتأخر الكثير من خطابات الضمان، فيما يمكن اعتباره تقليلاً جبرياً للواردات. أيضاً فرضت البنوك رسوماً كبيرة على تدبير العملة وصلت لـ 10-15%، مما أدى في النهاية لارتفاع تكلفة السلع المستوردة في الكثير من القطاعات، ومشكلات ضخمة في سلاسل التوريد بسبب نقص مدخلات الإنتاج المستوردة.</p>
<p>6</p> <p>إصدار تقرير سنوي من وزارة المالية للمراقبة والإبلاغ عن متأخرات المدفوعات للشركات والهيئات الاقتصادية المملوكة للدولة</p>	<p>نعم</p>	<p>طلب الصندوق نشر التقرير لبيان العلاقات المالية بين الوزارة والموازنة والهيئات الاقتصادية، وهو تقرير مختلف عن البيان الإحصائي للهيئات الاقتصادية والذي تقدمه المالية مع الموازنة سنوياً.</p>	<p>لم تنشر الوزارة هذا التقرير.</p>	<p>يساهم ذلك في تعزيز الشفافية في المالية العامة بشكل عام.</p>

<p>7</p> <p>إنشاء منصة للمناقصات الحكومية تنشر كل المشروعات التي تتجاوز قيمتها 20 مليون جنيه</p>	<p>نعم</p>	<p>طلب الصندوق نشر جميع عقود المشتريات الحكومية على بوابة إلكترونية، ونشر البيانات المتعلقة بتلك العقود سواء إذا كانت تمت من خلال مناقصة أو مزايده، ومعلومات عن العطاءات المقدمة، وأسماء مقدمي العطاءات الناجحة وغيرها من المعلومات ذات الصلة، وذلك خلال فترة لا تتجاوز 30 يوماً من ترسية العقود. أيضاً ضمان وصول المواطنين لتلك المعلومات بدون الحاجة لإنشاء حسابات إلكترونية على المنصة.</p>	<p>لا، أنشأت الحكومة موقعاً إلكترونياً لكنه لم يستوف معايير السهولة في التعامل بالنسبة للمواطنين، كما أنها لم تنشر أي عقود عليه حتى وقت كتابة هذا التقرير.</p>	<p>يساهم ذلك في تعزيز الشفافية وخاصة مع قانون التعاقدات الحكومية الصادر عام 2018، والذي أعطي الفرصة لتنفيذ المشروعات بالأمر المباشر، ما يمثل باباً كبيراً للفساد.</p>
<p>8</p> <p>الاستمرار في تطبيق سياسات التسعير الدوري للمنتجات البترولية</p>	<p>لا</p>	<p>طلب الصندوق الاستمرار في تطبيق الآلية المعتمدة لتسعير المواد البترولية كل ثلاثة أشهر، وفي الحالات التي يقترح فيها تخفيض السعر لا يجب التخفيض لحين تسوية مدفوعات الدعم المقدمة في السنوات الماضية.</p>	<p>نعم، تطبق الحكومة تلك الآلية منذ يوليو 2019، وفعالياً لم تخفض ولا مرة من أسعار المواد البترولية على الرغم من انخفاض أسعار البترول خلال تلك السنوات أكثر من مرة.</p>	<p>يساهم ذلك في خلق ضغوط تضخمية، خاصة في ظل تضخم أسعار الغذاء بشكل عام جراء تخفيضات سعر الصرف. تبدو مشروطة الصندوق بعدم التخفيض إذا اقترحت معادلة التسعير التخفيض مشكلة، إذ أنه يخلق حالة من استمرار مساهمة أسعار الطاقة في التضخم حتى في الأوقات التي تنخفض فيها أسعار البترول عالمياً أو تقل تكاليف إنتاج المواد البترولية في مصر.</p>

9	نشر تقرير سنوي مفصل عن الإيرادات الضريبية	نعم	طلب الصندوق نشر تقرير سنوي شامل عن النفقات الضريبية بما في ذلك تفاصيل وتقديرات الإعفاءات الضريبية حسب الجهات وبالأخص الجهات المملوكة للدولة بما فيها شركات القطاع العام، وقطاع الأعمال والشركات المملوكة للقوات المسلحة والمشروعات التي تنفذ بشكل مشترك بين هيئات عسكرية ومدنية.	لم تنشر الحكومة التقرير. قدمت الحكومة قانوناً لإلغاء الإعفاءات المقدمة للجهات الاقتصادية الحكومية، لكن ما زال باب الاستثناءات مفتوحاً فيه للمشروعات ذات الصلة بـ«الأمن القومي».	يساهم نشر ذلك في زيادة الشفافية وإجراءات حوكمة الاستثمارات العامة في مصر. هنا لا يفرق الصندوق بين متطلبات الحوكمة اللازمة في الشركات المملوكة للقوات المسلحة أو الأجهزة الأمنية، وبين شركات قطاع الأعمال العام والشركات الأخرى المملوكة للدولة والتي تخضع لدرجة من الرقابة على الميزانيات الخاصة بها من قبل الجهاز المركزي للحسابات.
10	زيادة قدرها 0.5% للإيرادات الضريبية من الناتج المحلي في موازنة 2024-2023	نعم	طلب الصندوق تحديد عدد من التدابير التي سوف تسهم في زيادة الإيرادات الضريبية للسنة المالية 2023-2024- بمقدار 0.5% من الناتج المحلي	ما زالت الحكومة تتراجع عن فرض ضرائب عن الأرباح الرأسمالية.	بشرط اتخاذ إصلاحات ضريبية تفرض ضرائب على الأرباح والثروات وتقلل الاعتماد على الضرائب غير المباشرة على السلع والخدمات التي تؤثر بشكل أكبر على الفئات الأقل دخلاً.

11	نشر تقارير الحساب الختامي للموازنة في موعدها	نعم	<p>طلب الصندوق نشر التقارير الثلاثة الأخيرة للجهاز المركزي للمحاسبات عن الحساب الختامي للدولة. ونشرت تلك التقارير بالفعل، وإن كانت متأخرة عما طلبه الصندوق، حيث توقفت عند تقرير العام المالي 2020-2021.</p> <p>طلب الصندوق اتخاذ الإجراءات لضمان نشر تقارير الحسابات الختامية في توقيت لا يتجاوز ستة أشهر من انتهاء السنة المالية بحسب نص المادة 125 من الدستور.</p>	<p>بدأت الحكومة في التنفيذ، لكن الحسابات الختامية تعاني من مشكلة التأخير خلال السنوات الماضية ومشكلة عدم النشر أيضاً، لكن بحسب تعليمات حديثة من وزارة المالية في يناير 2024 فإنه من المفترض أن تُحل تلك المشكلة.</p>	<p>إجراء مهم لزيادة الشفافية. لكن الصندوق لم ينص بوضوح على نشر الحسابات بصيغ تسهل الوصول إليها وقراءتها أو في صيغ يمكن العمل عليها وليست صيغاً مصورة، فيها صعوبة في قراءة الأرقام.</p>
12	تعديل قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية	نعم	<p>طلب الصندوق تعديل قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية، وإضافة مادة جديدة عن صفقات الاندماج والاستحواذ.</p>	<p>عدلت الحكومة القانون واللائحة التنفيذية في إبريل 2024، ما يتيح للجهاز الرقابة المسبقة على عمليات الاندماج والاستحواذ.</p>	<p>إجراء مهم لزيادة مؤشرات التنافسية وحماية المستهلكين، لكن القانون يحتاج لتعديلات أعمق تتيح للجهاز الرقابة على الأوضاع الاحتكارية عموماً، وسلطة تحريك القضايا أمام الجهات القضائية، وكذلك تعديلات في الهيكل الإداري تزيد من عدد المراقبين وخبراتهم العملية.</p>

13	زيادة أعداد الأسر المستفيدة من برنامجي تكافل وكرامة بخمسة ملايين أسرة	نعم	طلب الصندوق زيادة عدد الأسر المستفيدة من تكافل وكرامة لـ 5 مليون أسرة، وذلك ارتفاعاً من 4 مليون أسرة.	رفعت الحكومة أعداد الأسر، ورفعت من المعاش المقدم في برنامجي تكافل وكرامة بمقدار 15% على أساس سنوي في مارس 2024.	إجراء مهم، لكن زيادات الأموال الموجهة للبرنامجين لا تتناسب مع معدلات التضخم، حيث إنها أقل بالذات فيما يتعلق بمعدلات التضخم في أسعار الغذاء. تترجم الزيادة السنوية المقدرة بـ 15% إلى زيادة قدرها 1.25% فقط في التحويلات الشهرية، أي أن الزيادة الفعلية هي 1.25% فقط على أساس سنوي، وهي أقل بفراخ من معدل التضخم المتوسط للأسعار خلال 2023 والذي سجل 35.2% في ديسمبر 2023. بعد أكثر من ثماني سنوات من بداية تطبيق البرنامجين وأكثر لم يتم تقييم الأثر الاجتماعي لهما بشكل منهجي. ولم يصدر البنك الدولي سوي دراسة تقييمية في 2018 للبرنامجين، ولا يزال هناك الكثير لدراسته في البرنامجين لفهم الآلية الأفضل بين زيادة الأعداد أو زيادة التحويلات الشهرية بين 2015 و 2024، وخاصة مع الانخفاض الكبير في القيمة الحقيقية للتحويلات.
----	---	-----	---	---	--

14	تحسين إدارة منظومة الضرائب العقارية	نعم	طلب الصندوق الانتهاء من تحويلات السجلات العقارية وتسجيلها بشكل إلكتروني، وإنشاء تكويد مرتبط بالموقع لتعزيز كفاءة تحصيل الضرائب العقارية.	لا، لم يتم التحول بشكل كامل، وبسبب مشكلات أهمها تتعلق بمنظومة التصالح وتسجيل العقارات، والتي تتضمن الكثير من المصروفات الإدارية التي تدفع الكثيرين إلى الإحجام عن البدء في إجراءات التسجيل والتصالح على العقارات المخالفة.	إجراء مهم، لأهمية ضرائب الممتلكات بشكل عام، والضرائب العقارية بشكل خاص، لإصلاح الهيكل الضريبي في مصر، والذي ما زال يعتمد على الضرائب غير المباشرة وضرائب الدخل التي تخضع من المنبع بشكل كبير. خلقت منظومة التسجيل والتصالح العقارية حالة من الجدل المجتمعي بسبب ميل الحكومة لتطبيقها برسوم مرتفعة وإجراءات بيروقراطية كبيرة.
15	إصدار اللائحة التنفيذية لقانون المالية العامة	لا	طلب الصندوق إصدار اللائحة التنفيذية لقانون المالية العامة بنهاية يونيو 2023، ويجب أن تشمل على 1- العناصر الأساسية للميزانية بدءاً من الموافقة على الاستراتيجية المالية. 2- آلية تحديث الميزانية بما فيها تكلفة القوانين الجديدة. 3. فصل ميزانيات كل الهيئات عن مبادرات السياسات الجديدة. 4. قسم خاص بالمنح لمراقبة تمويل الأنشطة المرتبطة بالمنح	لا، لم يتم إصدار اللائحة التنفيذية، وطبقت الحكومة ما أسسته بموازنة الحكومة العامة في صورة جداول محدودة ملحقه بمشروع الموازنة، وهي لا تعطي إلا صورة شديدة العمومية عن الموازنة العامة وموازنات الهيئات الاقتصادية	إجراء مهم لزيادة تفعيل مبدأ حوكمة الموازنة العامة وكذلك مبدأ وحدة الموازنة العامة في مصر. وهو طلب متكرر من الصندوق منذ برنامج قرض 2016.

16	نشر سياسة ملكية الدولة	نعم	<p>طلب الصندوق نشر ما يسمى بوثيقة ملكية الدولة والتي تغطي القطاع العام وقطاع الأعمال والشركات المملوكة للقوات المسلحة، والمشروعات المشتركة بين هيئات عسكرية ومدنية.</p> <p>يجب أن تحدد الوثيقة المعايير التي يتم استخدامها لمعرفة إذا ما كان القطاع استراتيجياً أم لا.</p> <p>يجب أيضاً أن تتضمن الالتزام بالتنافسية والحياد، واتباع أفضل الممارسات والمبادئ الدولية.</p> <p>وينبغي أن تتضمن الوثيقة الالتزام بنشر تحديث لها خلال 60 يوم من نهاية السنة المالية يتضمن تفاصيل كل عملية تصفية أو بيع تم إجراؤها، والإطار القانوني الحاكم لها والأطراف المعنية وعائدات البيع أو التصفية واستخدامات تلك الأموال.</p> <p>أيضاً يجب نشر تقرير سنوي منفصل عن التقدم المحرز في تلك السياسة.</p>	<p>نعم، صدرت وثيقة ملكية الدولة، لكن لم تصدر أي من التقارير اللاحقة والمتعلقة بعملية حوكمة بيع الأصول المصرية. ولم تُنشر آليات اتخاذ القرارات بالبيع، وتحديد القطاعات بشكل تفصيلي.</p> <p>لم تُنشر تفاصيل عمليات البيع بشكل رسمي من قبل الحكومة، ولا استخدامات تلك المبالغ.</p>	<p>شجعت الوثيقة التي أقرتها الحكومة على استمرار عمليات بيع الأصول، وبيعت أصول لم تكن متضمنة فيها. كما تمت عمليات البيع تحت ضغط الحاجة بدلاً من التخطيط الدقيق للقطاعات. ولم يتم بيع أي من الشركات المملوكة للقوات المسلحة ضمن عمليات البيع حتى الآن، كما تم إدراج شركتين فقط من تلك الشركات في وثيقة ملكية الدولة.</p> <p>غابت عن الوثيقة أي ضوابط تتعلق بالآثار الاجتماعية لعمليات البيع، وتبعات ذلك على الأسعار، بالذات في ظل شمول إجراءات الخصخصة خدمات عامة محورية في قطاعي الصحة والتعليم.</p>
----	------------------------	-----	---	---	---

خامسًا- ملاحظات ختامية إضافية وتوصيات:

الخدمات المتكررة، وفي ظل اتباع سياسات سعر الصرف المرن بالمعنى الذي يطالب به الصندوق. هذه السياسات تعيد إنتاج المشكلة ككرة الثلج.

5. لم يقدم الصندوق ولا البنك الدولي ولا الحكومة المصرية أي تقييم لآثار البرامج المطبقة منذ عام 2016 على الفقر واللامساواة في مصر. والجدير بالذكر أن معدل الفقر في مصر ارتفع إلى ذروته منذ عام 2000 عقب تطبيق البرنامج الأول بانضمام خمس ملايين مصري لصفوف الفقراء بسبب تداعيات البرنامج. ولم يتم إجراء أي تقييم لا سابق ولا لاحق لحزم السياسات المتفق عليها مع الصندوق على البطالة والأجور والتصدير. ولم يتم إجراء أي تقييم علني لقدرة برامج الدعم النقدي على استيعاب أثر صدمات التضخم المتوالية على الفقر، بما يستدعي التوسع في استخدام شبكات الدعم العيني وليس فقط الإبقاء عليها كسياسة مضادة للفقر واللامساواة.

6. على الصندوق والحكومة الالتزام بالمعايير المتعارف عليها في أدلة صندوق النقد الخاصة بالموازانات العامة فيما يخص الضرائب على أرباح أذون الخزانة، وهي ضرائب دخل يتم إدراجها على أنها ضمن ضرائب الممتلكات.

7. على الصندوق والحكومة الالتزام بالمعايير المتعارف عليها في أدلة صندوق النقد فيما يتعلق بطرق حساب دعم الطاقة، وتصنيف الحاصلين على الدعم تفصيلياً، بالذات الشركات، وحذف مخصصات خدمة ديون التأمينات العامة للموازنة من بند الدعم الاجتماعي، حيث تسجل الحكومة أقساط ديونها لهيئة التأمينات على أنه دعم اجتماعي.

8. توسيع قاعدة دافعي الضرائب عبر ضرائب الدخل والثروة، لزيادة البراح المالي في الموازنة، وبهدف تقليص اللامساواة والفقر، عبر تمويل البرامج الاجتماعية.

9. الفائض الأولي غير ناجح في توجيه الدين العام لمسار تراجعي، ويأتي بكلفة باهظة على كافة أشكال الإنفاق الاجتماعي كالصحة والتعليم وغيرها. كما أن الإجراءات التقشفية المتعلقة

1. هناك ضرورة للإدماج الكامل التفصيلي لميزانيات الهيئات الاقتصادية والأنشطة ذات الطابع الحكومي في الموازنة العامة للدولة، مع مراعاة اختلاف القواعد المحاسبية بين هذه الجهات وجهات الموازنة الحالية.

2. أسوةً بطلب الصندوق إصدار تقارير الحساب الختامي في موعدها، وبمعايير واضحة لتسهيل استخدام المواطن العادي، لا بد من تقليص الفجوة الزمنية والتأخر الكبير في إعلان أرقام الدين الخارجي والنتائج المحلي الإجمالي، واتباع منهجية ثابتة معلنة في حسابه وأرقامه التاريخية، واستعادة التقرير ربع السنوي لمؤشرات النمو، الذي كان يصدر بشكل منتظم وقابل للمقارنة، والذي توقف إصداره منذ عام 2017. وينطبق نفس الأمر على التقارير الشهرية وتقرير الوضع الخارجي الذي يصدره البنك المركزي، ومسح الدخل والإنفاق والاستهلاك وأرقام وتوزيع الفقر الذي توقف آخر إصدار منه عند مطلع عام 2020. كما ينبغي إتاحة تقارير الحسابات القومية التفصيلية، التي توقف إعلانها منذ عام 2015.

3. على الحكومة والصندوق الالتزام بإعلان إجمالي الدين العام في مصر، بما يشمل كل رصيد الدين والفوائد المدفوعة للهيئات الاقتصادية والبنك المركزي، الذي هو من أهم المؤسسات المقترضة من الخارج بضمنان حكومي. الاكتفاء بدين أجهزة الموازنة العامة Budget Deficit لا يوضح الوضع الحقيقي للدين العام في مصر. كما لا يمكن عكس مسار الدين العام المتصاعد في مصر دون إجراء مراجعة للقروض Debt Audit، تمكن من تقييم أثر الدين التنموي وللصالح العام، وأوجه إنفاقه، والطريقة المثلى لإعادة هيكلة الدين عبر تقليل الآماد وفرض الحوكمة وإعادة التفاوض على الفوائد وإعادة الجدولة وحتى الإعفاء من السداد.

4. لا يمكن التعامل مع التضخم من خلال أسعار الفائدة فقط، في ظل سياسات رفع أسعار

بالأجور الحقيقية والاستثمارات العامة التنموية تؤدي إلى عكس المطلوب فيما يتعلق بالنمو الاقتصادي. لا بد من اتباع نهج يتفادى التقشف العميق على المواطنين والتوسع في خدمة الدين، من خلال عملية منهجية لحكومة الاستدانة (كل القروض الخارجية يجب أن تخضع لتمحيص وإقرار البرلمان، بما فيها قروض السلطة النقدية، أي البنك المركزي).

10. إيقاف برنامج بيع الأصول، لآثاره السلبية على ميزان المدفوعات وعلى هياكل السوق المحلية، بالذات في ظل التراجع المتواصل في قيمة الأصول المصرية بفعل تخفيض الجنيه، وهو ما يتوافق مع تصريحات مديرة الصندوق بالتمهل في البيع حالياً¹⁹. واستعادة الرقابة القانونية والبرلمانية على عمليات التقييم والبيع، التي تتم حالياً بدون حوكمة ولا شفافية للرأي العام. وإيقاف خصخصة الخدمات العامة الصحية والتعليمية ورفع أسعارها.

11. هناك ضرورة لإسقاط الرسوم الإضافية التي يُحْمَلُ بها الصندوق الحكومة المصرية، والتي تزيد من تكلفة الدين، واتباع أسعار فائدة محددة بهامش، دون أن تترك لتحركات السوق العالمية بلا حدود.

19 صندوق النقد: لا نريد أن تسرع مصر في بيع حصص الشركات الحكومية، موقع مصراوي، 11 فبراير 2024، https://www.masrawy.com/news/news_economy/details/2024/2536822/11/2/صندوق-النقد-لا-نريد-أن-تسرع-مصر-في-بيع-حصص-الشركات-الحكومية